

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(1) 老人の生活の現状

一般に,老人は程度の差こそあれ,身体的,精神的な機能が衰えていくため,社会生活又は個人生活の上に種々の困難が生ずるわけであるが,近時,社会情勢の次のような変化によつて,老人の生活はきわめて不安定なものとなつている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(1) 老人の生活の現状

ア 生活の不安定

戦後における家族制度の変革,生活の困窮,住宅難等に起因して,老人はその家族から従来受けていたような安定した地位を期待できなくなつた。さらにこのことは,戦後の急激なインフレーションや経済成長に伴う漸進的な物価上昇によつて貨幣価値が下落したため,長年築き上げてきた貯蓄,年金等がほとんど無に等しくなつてしまつたことによつて拍車をかけられた。

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(1) 老人の生活の現状

イ 生活環境の変化

老人は一般に閑静な環境を好み、個性が強く、保守的であるのに、近時、社会環境はこれと相反する方向に変化し、たとえば住宅は鉄筋高層建築となり、交通事情は悪化し、食生活は洋風化の傾向を示すなど、老人にとって住みにくい生活環境となってきた。

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(1) 老人の生活の現状

ウ 就業の困難化

最近における技術の革新,産業構造の変化等の事情から,身体的,精神的に不利な状態にある老人の就業が益々困難となる傾向にある。

以上のような原因によつて,現在の老人の生活はきわめて不安定な状態にあるが,それはたとえば次のような現象に表われている。

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(1) 老人の生活の現状

エ 老人の保護率

生活保護法によつて保護を受けている者の割合は、高年令となるにしたがつて上昇し、特に65才以上の者の保護率は平均保護率の2倍に達しており、老人の生活がいかに困難であることを示している(第10-1表)。

第10-1表 65才以上の被保護者数

第10-1表 65才以上の被保護者数
(37年7月1日現在)

	全 國 民	被保護者	保 護 率 (人口1,000対)
全 年 令	千人 94,710	人 1,637,114	17.3
65 才 以 上	5,650	201,557	35.7
65才以上の率	6%	12.3%	

厚生省社会局調べ

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(1) 老人の生活の現状

オ 老人の自殺率

わが国の自殺率は、青年期と老年期において世界各国のうちでも高位を占めているが、たとえば65～69才の男子の自殺率は、国民の平均自殺率のおおむね2倍以上となっており、このことは老人に対して、家庭はもとより社会全体の暖かい福祉措置が必要であることを示すものといえよう(第10-2表)。

第10-2表 年令階級別自殺による死亡率(人口10万対)

第10-2表 年齢階級別自殺による死亡率 (人口10万対)

(1) 国際比較 (1960年)

(男)

	20~24才	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65以上
ハンガリー	39.3	38.9	37.6	39.1	41.6	56.8	57.7	68.1	59.9	82.0
日本	59.1	44.1	22.8	18.7	18.4	23.8	31.2	39.3	49.1	70.9
フランス	7.6	12.6	18.0	21.0	28.3	36.0	47.5	53.7	58.3	70.3
ベルギー	12.6	9.6	11.9	10.3	18.7	26.9	38.5	47.5	48.0	66.6
スイス	40.7	23.7	30.3	26.3	35.2	42.9	38.5	49.5	56.9	58.5
フィンランド	29.1	33.4	48.7	22.4	59.8	60.1	78.7	67.7	79.5	55.0
スウェーデン	12.9	21.7	23.4	31.2	32.7	50.2	41.7	50.7	52.1	49.2
デンマーク	13.7	30.2	33.8	31.3	35.7	50.9	50.8	53.0	53.9	48.7

(女)

	20~24才	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65以上
日本	44.1	25.2	17.0	13.0	12.9	16.4	19.4	20.4	29.4	53.1
ハンガリー	17.1	13.4	11.7	12.8	16.2	19.6	19.7	21.3	26.2	36.8
デンマーク	4.0	12.2	13.1	15.2	23.8	22.0	28.2	24.8	24.6	25.3
フランス	4.8	4.7	4.9	7.5	8.1	10.8	12.2	15.3	18.5	19.1
ベルギー	4.6	3.5	5.3	5.6	6.1	10.1	14.2	14.4	19.0	18.8
スイス	10.7	12.1	9.7	11.1	11.4	17.1	20.8	24.8	17.4	16.1
フィンランド	4.4	9.4	14.0	14.7	13.1	16.8	19.4	17.3	16.7	12.9
スウェーデン	7.0	10.6	8.5	6.7	11.5	14.3	15.8	18.4	11.3	12.8

資料：WHO「Epidemiological and Vital Statistics (1960年)」

(注) 男、女とも65才以上の比率の高い国から並べてある。

(2) わが国の高年齢層の状況

		全年令	65~69才	70~74	75~79	80以上
男	35年	25.1	60.1	71.4	85.0	95.2
	36	22.3	58.0	68.5	86.4	101.7
	37	20.4	55.5	66.7	88.0	103.4
女	35	18.2	42.9	50.5	62.7	71.8
	36	16.9	40.7	50.3	68.9	65.7
	37	14.8	34.4	46.8	58.8	76.1

資料：厚生省統計調査部「人口動態統計」

このような老人の問題は、老人自体に個人的責任がある場合もあろうが、多くは先に述べたような社会情勢の変化によるものであるから、国民の共同責任において老人に暖い手を差しのべるべきであり、国としても積極的に老人福祉施策を講ずるべきであるという声近年とみに高まつてきた。しかも、死亡率の減少、平均寿命の延長などにより、将来、老令人口は一層増大するものと予想されている(第10-3表)。老人問題が大きな問題となりつつあるゆえんである。

第10-3表 人口の推移

第10—3表 人口の推移
(単位:1000人)

	総数	0~14才	15~59	60以上	65以上 (再掲)
35年	93,347 100%	28,023 30.0	56,995 61.1	8,329 8.9	5,385 5.8
38	96,156 100%	26,416 27.5	60,646 63.1	9,093 9.5	5,836 6.1
40	98,245 100%	24,696 25.1	64,033 65.2	9,515 9.7	6,177 6.3
45	102,216 100%	23,197 22.7	68,246 66.8	10,773 10.5	7,099 7.0

資料:厚生省人口問題研究所「男女年令別推計人口(35年6月)」ただし、35年は総理府統計局「国勢調査」及び38年は総理府統計局「全国年令別人口推計」

第10 老人の福祉

1 老人の生活の現状と老人福祉法の制定

(2) 老人福祉法の制定

上述のような老人の問題を解決するために、国は昭和34年に国民年金法を制定し、国民皆年金の体制を整えることによつて、老人福祉施策の中核ともなる所得保障制度を整備したのであるが、このことがかえつて老人福祉に対する国民の関心をさらに刺激することともなり、各方面において老人福祉法の制定への機運が盛んになった。

すなわち、民間にあつては全国社会福祉大会において毎年老人福祉法制定の要望が決議され、全国社会福祉協議会及び各都道府県社会福祉協議会の代表による国会請願が行なわれたほか、各地方公共団体の議会その他各種の団体から政府への陳情が行なわれた。また、37年4月には全国老人クラブ連合会が結成され、老人福祉法を制定する推進力としても大きな役割を果たしてきた。

他方、政党方面においても、すでに36年頃から、老人福祉法の制定を問題としてとりあげるにいたつていた。

このような動きに呼応して社会福祉事業に関する厚生大臣の諮問機関である社会福祉審議会は、自主的に小委員会を設け、総合的な老人福祉制度の樹立について検討を行ない、37年12月に意見を発表した。

その意見の要旨は、次のとおりである。

「現在わが国において実施されている老人のための固有の福祉施策としては、各種年金制度による老令年金の支給と生活保護法による扶助としての養老施設への収容等があるにとどまり、児童、身体障害者等に対する福祉施策がそれらのハンディキャップに密着して体系的に実施されているのに比して著しく立ち遅れている。・・・そもそも老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきたものであるから、社会の構成員である国民が老人に対し、敬愛の念を持つべきことは当然であり、さらにこのことと、老人が程度の差こそあれ、共通の精神上、身体上の特性に起因するハンディキャップを有するものであることとを合わせ考えれば、そのハンディキャップに応じた施策を実施し、老人の福祉を増進することは、国や地方公共団体の責務であるということができる。」

厚生省は、このような情勢にかんがみて、第43通常国会に老人福祉法案を提出し、同法は38年7月にその成立をみた。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

老人福祉法の成立により、今後の老人福祉事業は、同法をよりどころとして展開していくこととなるが、同法に定められている福祉の措置と老人福祉施設等の現状は、次のとおりである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(1) 健康診査

老人が疾病にかかっている状況は第10-4表のとおりであつて、成人病といわれている神経痛、リウマチ、高血圧等の慢性的疾病が多い。

第10-4表 高令者の有病率

第10—4表 高令者の有病率 (人口1,000対)
(35年4月現在)・

	総数	神経痛 リウマチ	胃腸病	高血圧	ぜんそく	心臓病	結核	中枢神経系 の血管損傷	その他
総数	185.3	38.8	10.7	29.5	8.7	10.1	6.0	20.1	61.5
65~69才	156.4	35.0	10.8	31.3	5.5	8.9	8.7	16.1	40.2
70~74	186.2	41.3	13.4	32.1	10.9	11.1	5.0	17.6	54.7
75~79	215.8	45.6	8.2	27.8	10.9	10.5	2.7	29.2	80.8
80以上	231.3	34.6	7.5	19.7	10.2	10.9	4.7	25.8	118.0
男	178.8	30.9	11.5	26.7	10.2	11.5	9.8	23.0	55.1
65~69才	148.8	27.0	11.5	25.3	6.2	8.9	12.8	19.0	38.1
70~74	183.7	34.4	12.8	26.2	12.0	16.0	9.6	22.3	50.4
75~79	211.9	32.3	11.2	33.5	13.4	7.8	2.2	35.7	75.8
80以上	241.3	35.1	8.2	22.7	16.5	16.5	10.3	20.6	111.3
女	190.4	44.9	10.0	31.6	7.5	9.0	3.1	17.9	66.4
65~69才	163.4	42.4	10.1	36.8	4.9	8.9	4.9	13.3	42.1
70~74	188.0	46.6	13.9	36.7	9.9	7.4	1.5	13.9	58.0
75~79	218.5	54.8	6.2	23.9	9.3	12.4	3.1	24.7	84.2
80以上	226.5	34.4	7.1	18.2	7.1	8.1	2.0	28.3	111.3

資料：厚生省統計調査部「高令者調査(35年)」

これらの疾病は、いずれも長期間の医療を要するばかりでなく、医療費の負担も少くないので、老人に対して傷病の早期発見を通じて自らの健康状態を認識させ健康の保持に努めてもらうため、市町村ごとに、毎年1回、65才以上の者に対して健康診査を行なうこととしている。

この健康診査は、比較的簡単な検査を内容とする一般診査と、必要に応じてレントゲン検査あるいは心電図検査まで行なう精密検査の2種に分かれており、保健所の指導助言、医師会、公的医療機関等の協力を得て、市町村長が実施し、その費用は、国、都道府県、市町村の三者で負担することになっている。診査の結果、傷病が発見された老人に対しては医療保険制度、生活保護制度等を活用して、必要な療養を受けるよう指導し、事後措置に手落ちのないよう努めている。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(2) 老人ホームへの収容

老人は、誰でも老後を少しでも安らかに過したいと願うであろうし、これは、人情として当然のことといえよう。しかしながら、全く身寄りがない老人、家庭内に複雑な問題があつて家族と同居できない老人、老衰が著しくしかも家庭では十分な世話を受けられない老人たちも多い。これらの老人たちのためには、生活一切の面をみてあげる施設が必要である。

福祉事務所では、65才以上で、身体あるいは精神に欠陥があつたり、身寄りがなかつたりして生活に不自由している老人をそれぞれ必要の度合に応じて養護老人ホームや特別養護老人ホームに収容する措置をとることになつている。さらに、老衰が著しいと認められる老人については、その者がたとえ65才未満であつても、この措置がとられることになつている。

養護老人ホームは、身体上もしくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難な老人を収容し養護することを目的とする施設であり、昭和38年4月1日現在における設置状況、収容定員等は、第10-5表のとおりである。

また、過去10年間の推移は第10-6表のとおりで、28年当時に比べ、施設数が77%増加し、定員が2倍になつており、施設は年々拡充されているが、なお次のような問題が残されている。

第10-6表 養護老人ホームの推移

年 月 日	施設数	収容定員	現在員	被保護者
28 3 31	376	22,704	19,704	19,533
29 3 31	384	25,318	23,021	22,853
30 3 31	460	26,706	25,383	25,167
31 3 31	479	27,720	27,040	26,806
32 3 31	507	30,575	29,761	29,426
33 3 31	544	34,276	32,507	32,107
34 4 30	578	36,784	36,055	35,584
35 3 31	607	37,428	37,700	37,222
36 4 1	619	40,285	39,242	38,628
37 4 30	641	42,556	41,458	40,874
38 4 1	664	45,505	43,558	42,850

厚生省社会局調べ

その第一は、収容定員の増加拡充である。37年7月に調査した結果によれば、当時、養老施設(養護老人ホームの前身)に収容を要すると認められるにかかわらず、居宅において生活保護を受けている老人が約4万2,000人もあることが明らかにされている。養護老人ホームの現在の収容定員を考え合わせると、なお相当大幅に収容力を増加拡充することが望まれるところである。

第二に、収容力の拡充に関連して、小規模施設の解消についても考慮する必要がある。第10-7表は養護老人

ホームの定員規模の状況であるが,収容定員50人未満の施設が全体の32.6%を占めている。

しかもその40%は30人以下の施設である。施設の規模が余り大きくなならないことは老人の福祉の増進のために必要なことであるが,そうかといつて,余りに小規模であることは,経済性の上からみても適当でなく,効率的運営が望めないので,適正規模と考えられる50人定員の規模まで改める必要がある。

第10-7表 養護老人ホームの定員規模別の状況

第10-7表 養護老人ホームの定員規模別の状況
(38年3月31日現在)

	施設数	百分率
総数	660	100.0
49人以下	215	32.6
50～75	284	43.0
76～100	92	13.9
101～150	45	6.8
151～200	15	2.3
201～300	6	0.9
301以上	3	0.5

厚生省社会局調べ

第三には,地域的施設分布の不均衡の問題である。第10-8表は,養護老人ホームの地域別設置状況である。

第10-8表 養護老人ホーム地域別設置状況

第10-8表 養護老人ホーム地域別設置状況

	老令被保護者に対する 収容定員の割合			市郡数に対する施設設置数の割合					
	(A) 老令被 保護者数 (37.7.1)	(B) 収容定員 (38.4.1)	(B) (A)	市			郡		
				(C) 市の数 (37.4.1)	(D) 設置市 の数	(D) (C)	(E) 郡の数 (37.4.1)	(F) 設置郡 の数	(F) (E)
総数	268,428	45,505	17.0	553	333	60.2	522	191	36.6
北海道	14,065	2,503	17.8	27	14	51.8	14	6	42.9
東北地方	21,637	2,627	12.1	62	29	46.8	71	8	11.3
関東地方	47,040	8,978	19.1	104	46	44.2	68	17	25.0
北陸甲信越地方	18,729	3,934	21.0	67	34	50.8	64	20	31.2
東海地方	16,883	3,524	20.9	65	46	70.8	61	21	34.5
近畿地方	23,245	5,886	25.3	74	45	60.8	67	23	34.5
中国地方	25,255	4,553	18.0	49	37	75.5	64	26	40.7
四国地方	21,498	2,768	12.9	29	22	75.8	35	20	57.2
九州地方	59,998	7,682	12.8	76	60	78.9	78	50	64.1
五大市	20,078	3,053	15.2	—	—	—	—	—	—

厚生省社会局調べ

(注) 1. 北九州市は,九州地方に含めた。

2. 老令は,60才以上とした。

これでわかるように,施設の地域的分布には著しい不均衡があり,収容力の拡充にあわせて是正を図ることが必要であろう。

第四の問題は,老朽危険建物の改善である。35年4月の調査によると,古くは明治時代より昭和21年までの建築にかかる養護老人ホーム15万2,905坪のうち,老朽化して危険なものが公私立あわせて2万4,500坪もあると推計されている。これらの施設は,防災あるいは保健衛生の観点から早急に移改築による改善が図

られなければならない。

最後に、施設職員の確保である。施設利用者に対する処遇の万全を期するためには、直接利用者の処遇にあたる職員、とくに寮母を増員し、その適正な配置を行なう必要があることは、すでに37年6月に社会福祉審議会から意見具申がなされているところであり、その改善が強く要請されている。

特別養護老人ホームは、身体上文は精神上著しい欠陥があるために常時介護を必要とし、しかも居宅では介護を受けることが困難な老人を収容し、養護することを目的とする施設であり、38年4月1日現在定員80人の施設がわずかに1施設あるだけである。特にこの施設を急速に増設することが各方面から強く要請されている。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(3) 養護委託

養護委託制度は、老人を自己のもとに預つて養護することを希望する者(養護受託者)に、主として身寄りのない老人の養護を委託する制度であり、この措置は、老人ホームへの収容の措置と同様福祉事務所において行なうことになっている。老人にとつても、健全な家庭にまさる環境は他に見いだすことはできないであろう。この点児童福祉制度における里親制度と同様に優れた長所を持つており、今後養護受託者の開拓を促進し、養護委託制度の整備充実を図ることが必要である。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(4) 老人家庭奉仕員による世話

この事業は、大阪市、長野県下等において、昭和32、33年ごろから自発的に行なわれていたもので、諸外国においても同様の例があることから、国としてもこれを全国的に普及することを計画して、37年度から国庫補助を行なうこととした。37年度及び38年度における国庫補助の対象となつた老人家庭奉仕員の設置状況は第10-9表のとおりである。

第10-9表 老人家庭奉仕員設置状況

	37年	38
設置市町村数	15	132
設置人員数	278	530

厚生省社会局調べ

37年度における活動状況を見ると、2,246世帯を対象とし、年間延9万3,462世帯を訪問して家事、介護等の世話をしている。

この事業におけるサービスの内容は、被服の洗たく、補修、掃除、炊事、身の廻りの世話、話し相手になることなどであり、老人に非常に喜ばれているが、長年住みなれた住居を離れたくないために老人ホームへ入所しようとしないう老人を安心して家庭に起居させることで、老人ホームへの収容措置の代替的役割を果たしていることにもなり、さらに奉仕員の業務内容が中年の婦人に適していることから、中年婦人に就職の機会を与えるという副次的な効果もあげている。

このため、この老人家庭奉仕事業をできるだけ早期に全国的に普及実施することが望まれているが、それとあわせて、奉仕員の身分、待遇等についてもその業務に即応した適正なものにしていくよう努力しなければならないであろう。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(5) 老人クラブの助成

老人クラブは、老人の老後の生活を健全で豊かなものにするため、老人たちが自主的に集まり、時代に遅れないよう知識を高め、教養を身につけ、お互いの孤独感、劣等感、欲求不満を慰め合い、励まし合い、あるいは健康増進のための活動や社会奉仕活動を行なうというような組織である。

老人クラブの普及はめざましく、昭和33年には2,400クラブであつたものが、35年には5,000をこえ、36年には1万を突破し、38年11月現在約3万5,000クラブ、会員数230万人、加入率は60才以上人口の25%に及んでいる。

国としても老人クラブ活動の一層の発展を期待して、38年度からこれに対する助成の途をひらいているが、老人クラブは単に運営費の問題でなく、適当な指導者が得られないことと、集会の場所が容易に確保できないという問題を有しているので、この点に対する市町村社会福祉協議会や婦人会、青年団その他地域の民間組織の協力援助が一層期待されている。

なお、老人のいる家庭では、老人が気がねすることなく老人クラブ活動に参加できるよう暖い心づかいをする等、町ぐるみ、家族ぐるみで援助し、励ますことによつて老人クラブ活動が十分効果をあげることになるといえよう。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(6) 軽費老人ホームの運営

軽費老人ホームは、前述の養護老人ホームには入所するほどではないが、さりとて後述する有料老人ホームにも入所することもできないいわゆる低所得階層に属する老人を対象として、低額の利用料金で明るい老後の生活を送らせる施設である。

昭和38年4月現在の設置状況は、第10-5表のとおり13施設、収容定員740人程度である。この施設は1人1室が原則であり、明るく快適な生活を営むことができるということもあつて、入居希望者が殺到しているというのが現状である。

第10-5表 老人福祉施設の状況

第10—5表 老人福祉施設の状況
(38年4月1日現在)

	施設数	定員数	現在員数	1施設当り平均定員数
	(実数)			
養護老人ホーム	664	45,505	43,558	66
公 立	481	29,843	28,130	59
私 立	183	15,662	15,428	84
特別養護老人ホーム	1	80	80	80
公 立	1	80	80	80
私 立	0	0	0	0
軽費老人ホーム	(6) 13	(400) 741	677	52
公 立	(5) 7	(300) 396	314	45
私 立	(1) 6	(100) 345	363	61
老人福祉センター	3	—	—	—
公 立	3	—	—	—
私 立	0	—	—	—
	(百 分 率)			
養護老人ホーム	100.0	100.0	100.0	—
公 立	72.4	65.6	64.6	—
私 立	27.6	34.4	35.4	—
軽費老人ホーム	100.0	100.0	100.0	—
公 立	53.8	51.8	46.4	—
私 立	46.2	48.2	53.6	—

厚生省社会局調べ

(注) 軽費老人ホームのかつこ内は、38年4月1日現在事業未開始施設であつて概数である。

この施設の利用料は月額1万円程度以下と規制されているが、利用料1万円となると、養護老人ホームに収容されないボーダーライン階層には利用することが困難となるので、この階層の利用を容易ならしめるため、38年度から利用料のうちの事務費相当額の一部について公費補助の制度を開いている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(7) 老人福祉センターの運営

老人福祉センターは、地域の老人に対して生活相談、健康相談等各種の相談に応じ、老人の後退機能の回復訓練を行なうとともに、教養の向上、レクリエーション、老人クラブの集会等のために便宜を提供する施設である。

老人福祉センターは、昭和38年4月現在、全国3施設設置されている。38年度においては、国庫補助により新たに9施設設置されることになっている。

この施設は、地域の居宅老人のための唯一の利用施設であつて、老人の健康の保持あるいは精神生活の安定の面で大きな役割を果しているため、きわめて好評を得ており、その整備について市町村からの要望が強い。

第10 老人の福祉

2 老人福祉事業の現状

(8) 有料老人ホームの監督

有料老人ホームは、常時10人以上の老人を収容し、給食その他日常生活上必要な便宜を供与することを目的とする施設であるが、老人福祉法にいう老人福祉施設ではなく、これを設置した者は、都道府県知事に届け出ればよいこととされている。

この有料老人ホームは昭和38年4月現在41施設あり、約1,500人の老人がこれを利用している。これらの施設の設置主体は地方公共団体2、社会福祉法人8、その他の法人19、私人12となつている。利用料は、軽費老人ホームのそれよりも若干高いのが通例である。設備、処遇内容等もまちまちであるが、設備、利用料、処遇において、これを利用する老人の福祉を著しくそこなうと認められる場合には、都道府県知事は必要な勧告をすることができることとなつている。

有料老人ホームに対する需要は今後ますますたかまつてくると思われるので、その普及が望まれる。
