

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

---

序章で述べたとおり,我が国はまさに本格的な高齢化社会を迎えようとしている。また,家庭や地域社会の状況は時とともに変化しつつある。

社会福祉は,個々の人々が自立してその能力を十分発揮できるように必要な援護,育成を行う役割を有している。社会情勢の変化は,人々が必要とする基礎的な生活のニーズに変化をもたらし,それを援護する社会福祉にも影響を与えることになる。

本節では,このような社会福祉を取り巻く状況の変化についてみる。

---

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

##### 1 変わる家庭像

---

家庭は、人間の基本的な生活の場であり、また、次の世代を担う児童を養育する場、高齢者や病弱な者を援護し相互に助け合う場、連帯意識と人間愛を育てていく場として大きな役割を果たしている。このような諸機能を持つ家庭も、核家族化の進行にみるように、その福祉機能が低下しつつあるのではないかと指摘されている。

また、地域社会も変化し、遊びを中心とする近隣子供集団の形成が困難になり、子供たちは、従来地域社会から得ていた協調性、連帯性、創造性を学ぶ機会を失ってきている。

また、障害者や老人を地域社会が支えていく機能が低下し、これらの者の地域社会における社会参加をも困難にしている。

---

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

##### 1 変わる家庭像

###### (1) 家庭の状況

###### 1) 家族の規模の縮小

我が国の家族の規模は、昭和30年には4.68人であったが、その後急速に減少を続け、昭和50年代には3.3人台でほぼ横ばいとなっている(厚生省統計情報部「厚生行政基礎調査」による。昭和56年は、3.24人である。)

家族の規模が縮小する原因としては、次の三つが考えられる。第1に子供数の減少すなわち出生率の低下である。母親が一生涯に生む子供数は、戦前子供を生み終えた夫婦では5人であったが、昭和40年代に子供を生み終えた夫婦では3人を割り、昭和50年代に子供を生み終えた夫婦では2.2人程度となっている。第2に、経済成長に伴って、農村から都市へ若青年層が多数移動した結果、都市には若い世代の単身世帯及び核家族世帯が形成され、農村には中高年世代中心の世帯が滞留した。第3として、家族観の変化により、親夫婦が元氣ならば、子供夫婦は別世帯を形成するようになったことが挙げられる。

また、老人の親族のいる世帯は、今後人口の高齢化が進行するとともに増加する。このような老人のいる一般世帯の中で、65歳以上の者のいる「夫婦のみ世帯」と65歳以上の者の「1人世帯」は、昭和45年から昭和55年にかけて2倍に増えている(この間の世帯数総数の伸びは1.4倍)。このため、老人のいる「夫婦のみ世帯」と老人の「1人世帯」の世帯数全体に占める割合は、昭和45年から昭和55年にかけてそれぞれ、4.6%から8.1%へ、7.4%から10.9%へと増加した(総理府「国勢調査」)。

###### 2) 子供との同居率の低下

老人の子供との同居の状況をみると、60歳以上の者を対象とした国際比較の調査(総理府「老人の生活と意識に関する国際比較調査」,昭和56年9月)では、日本とタイは既婚の子供と同居している比率が高い。また欧米3国は既婚の子供との同居率は極めて低く、同居人なしの老人も多い。

また、子供との同居志向についても、日本は欧米諸国に比べ著しく高い。「両親はいずれかの子供夫婦と住んだ方がよい」とする者は、フランスで21%、西ドイツ、イタリアで13%、イギリスで9%、アメリカで6%であるのに対して日本では55%にも達している。「両親は配偶者を亡くしたらいずれかの子供夫婦と住んだ方がよい」を加えると日本は約9割であるのに対して、欧米諸国は4割~3割の水準である(「13カ国価値観調査データ・ブック」)。

日本では、この同居志向は、年齢が高まるにつれて上昇する傾向にある。

しかし、核家族化の進行等のために、高齢者世帯が増加しており、次第に我が国における子供と老親との同居率は低下してきた。

子供との同居率の低下は、老人の生きがいという点からみても、老親の介護、援護という点からみても、家庭の福祉機能の低下をもたらしている。また、子供夫婦との同居率の低下は、女性の就労の増加もあって、従来は老親が孫の世話をすることなどにより果たされていた家庭における児童の養育機能をも低下させている。

### 3) 女性の就労の増加

女性の就業は増加してきており、その中でも特に女性雇用者数の伸びが著しいが、その増大のほとんどは主婦の職場進出によるものである。

また、妊娠・出産により退職する女性については、10年前は2人に1人が退職していたが、現在は5人に1人が退職する程度となった(労働省「昭和56年女子保護実施状況調査」)。

## 第1-1表 家族との同居の状況

第1-1表 家族との同居の状況(国際比較)

(複数回答 %)

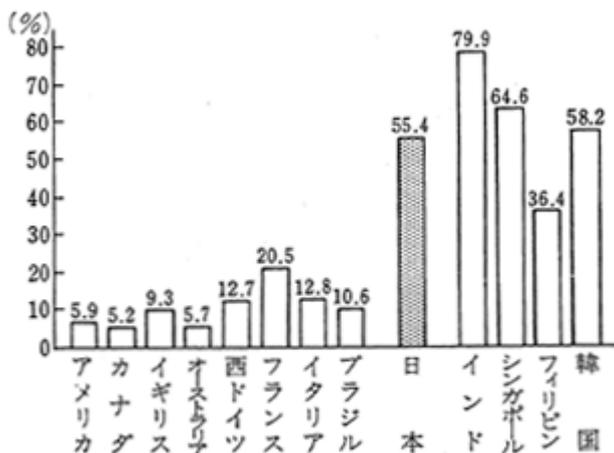
	日 本	タ イ	ア メ リ カ	イ ギ リ ス	フ ラ ン ス
配 偶 者	65.4 (男 86.7 女 45.2)	51.1 (男 74.7 女 31.4)	47.0 (男 71.3 女 28.5)	49.1 (男 71.1 女 35.0)	55.8 (男 81.5 女 38.7)
既 婚 の 息 子	41.0	25.3	0.9	0.5	3.5
既 婚 の 娘	9.2	37.8	2.5	1.9	5.6
子 供 の 配 偶 者	34.0	49.2	1.6	0.7	3.5
未 婚 の 子 供	18.7	33.0	9.0	5.1	10.6
孫	41.0	62.6	3.8	1.1	5.8
同 居 人 な し	5.7	4.7	41.3	41.6	30.0

資料：総理府「老人の生活と意識に関する国際比較調査」(昭和56年9月)

## 第1-1図 親子同居の肯定

第1-1図 親子同居の肯定(国際比較)

(「両親はいずれかの子ども夫婦と住んだ方がよい」とする者の割合)



資料：1980年国際価値会議事務局

「13カ国価値観調査データ・ブック」

このような家庭の主婦層を中心とする女性の職場進出は、児童の養育等従来家庭が果たしてきた機能を低下させており、家庭外での保育に対するニーズが高まってきている。また、従来女性が家庭において果たしてきた老親等の介護機能も弱まってきた。

#### 4) 変化しつつある家族の姿

我が国では、欧米諸国のように夫婦を生活の単位として考えず、夫婦に子供、親を含め家族を単位として生活する考え方が強い。これが、今後も変わらないものとすれば、高齢化社会における家族の姿も欧米諸国と異なったものとなろう。

しかし、出生率の低下による子供の数の減少によって、老夫婦が子供と同居できる可能性は少なくなりつつある。また、平均寿命の伸長により、子供をもつ30歳台の夫婦と60歳台の両親、80歳台の祖父母が同居するという事例も生じてこよう。

また、女性の平均寿命は男性よりも長く、結婚年齢差もあるので夫と死別した後の寡婦の期間は8年程度と推定される。また、老人介護は多くは女性の手によだねられているが、平均寿命の伸びにより、この介護期間も延びていくことになる。更に、前述のとおり、女性の就業の増加は育児、老親の介護といった面で家庭の在り方を変えている。

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

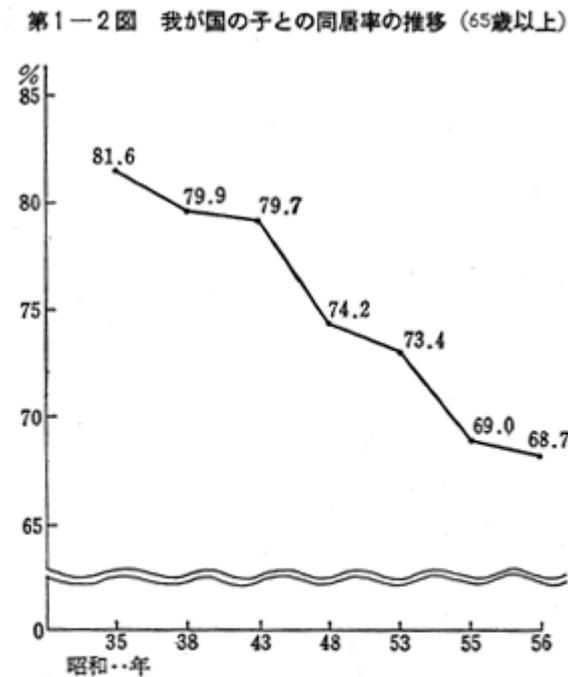
##### 1 変わる家庭像

##### (2) 社会の変化と児童

児童を取り巻く社会情勢も変化してきている。

家庭においては、核家族化と子供数の減少により、祖父母との同居が減少し、子供の養育知識が継承されなくなるとともに、兄弟から得ていた遊びや生活経験が不足してきた。また、母親の就労の増加等により「カギっ子」に象徴されるように、親と子の交流の機会が少なくなる傾向を生んだ。更に、親の子供に対する過保護、過剰期待、母親主導型教育、あるいは、放任等の問題が指摘されている。

第1-2図 我が国の子との同居率の推移



資料：昭和35、38年は厚生省統計情報部「高齢者実態調査報告書」  
昭和43年は同「昭和43年高年者実態調査報告」  
昭和48、53年は厚生省社会局「老人実態調査」  
昭和55、56年は厚生省統計情報部「厚生行政基礎調査」

第1-2表 女性の就労の増加

第1-2表 女性の就労の増加  
(配偶関係別女性就業者数及び女性雇用者数)

(単位:万人)

	就業者数	雇用者数 (非農林業)	配偶関係別		
			未婚	有配偶	死別・離婚
昭和40年	1,878	860	466	300	94
45	2,003	1,086	524	450	112
50	1,953	1,159	440	595	125
55	2,142	1,345	437	772	135
56	2,162	1,382	443	802	136

資料:総理府「労働力調査年報」

一方,社会環境についても,国民の生活が豊かになるとともに多様化し,物資のはん濫,緊張と過当競争,地域社会等における連帯感の希薄化,これに伴う孤独と疎外感の増大等が生じている。

また・離婚の件数は昭和30年代には年間7万件台で横ばいであったが,昭和40年代から次第に増加し,昭和56年で154,221件となっている。このうち,子供のいる事例が70%近くに達しており,離婚に遭遇した子供の総数は187,316人となっている(厚生省統計情報部「人口動態統計」)。

このような社会情勢の変化を背景に,少年非行の増大,家庭内暴力の増加,覚せい剤の乱用等が目立ってきている。

子供たちの非行は,昭和26年,昭和39年の増大期に次ぎ戦後三度目の増加をみせている(警察白書)。校内暴力も増加してきており,昭和56年で被害者は4,444人であり,補導人員は1万468人にも達している(警察庁調べ)。また,本来家庭は基本的な人間関係を形成する場であり,家族の者にとっての憩いの場であるが,家庭内暴力の悲惨な事例がしばしば報ぜられ,その数は昭和56年で1,000件を超えている(警察庁調べ)。一方,親による児童への暴力等児童が人権侵害を受けているケースもかなりの数にのぼると見込まれている。更に,青少年層における覚せい剤等の乱用は著しく増加しており,19歳以下の検挙人員は昭和56年で2,591人と昭和50年の10倍程度にもなっている(厚生省薬務局調べ。厚生省,警察庁,海上保安庁の資料を集計したもの)。また,この他にも子供の家出,自殺や登校拒否等の問題もしばしば報じられている。

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

##### 2 増大する福祉ニーズ

65歳以上の老人は昭和55年で、約1,100万人であり(総理府「国勢調査」)、昭和80年には2,000万人を超え、総人口の17%に達するものと推計されている(厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」昭和56年11月)。

「健やかに老いる」ことが望ましいが、年齢とともに障害が発生することはある程度避け難く、高齢者の増大とともに障害を持った高齢者に対する福祉ニーズは高まってくる。21世紀には総人口の2割を老人が占めるものと予測され、また、平均寿命が延び、多くの人々が長い老後期間を送ることになる(「人生80年」の時代)。

また、高齢化社会においては、相対的に少ない児童が明日の社会を担うことになる。したがって、児童の健全な成長自体が大きな価値があることは当然ながら、この意味からも明日の社会を担う今日の児童を健やかに育てていくことが社会にとって非常に大きな課題であると言える。

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

##### 2 増大する福祉ニーズ

###### (1) 障害を有する老人の増加

老後の健康状態は、若い頃からの生活環境、生活習慣によるところが大きいので、青年期・壮年期から自分の健康に関心を持ち、体力づくりや保健サービスを通じ、健康で明るい老後生活を送ることが大切である。

一般に高齢になるにつれ心身機能の低下がみられ、ねたきり老人や痴呆老人等の出現率も高まる傾向がある。ねたきり老人は、現在特別養護老人ホームにいる者が約9万人、これ以外がおおよそ32万人である(厚生省統計情報部「昭和56年厚生行政基礎調査」、「昭和56年社会福祉施設調査報告」)。これらのねたきり老人の多くが入浴をはじめとして、屋内移動、着衣、排便、食事等について介助を必要としている。また、痴呆老人については、その定義が明確でないため具体的な範囲を特定することが困難であるが、最近の東京都における実態調査(昭和55年)によると、都下の65歳以上の者における痴呆老人の出現率は、4.6%と推計されており、このうち「常時介護が必要」とされる「高度」以上の者は3分の1を占めている。

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第1節 社会福祉を取り巻く状況

##### 2 増大する福祉ニーズ

##### (2) 老人の社会参加に対するニーズの増大

老人が、各自の意志と能力に応じた就労の機会を得ることは、老人の経済生活の安定が図られるという点だけでなく、老人の社会参加という観点からも意義は大きい。労働能力は画一的に一定の年齢を境として喪失するものではないので、働く意志も能力もある老人については、再就職の促進等多様な就業の機会を確保していくことが必要である。

一方、経済活動から引退した老人については、余暇時間をいかに過ごすかということが重要な問題となる。総理府の「昭和56年社会生活基本調査報告」によって、老人の1日当たりの余暇時間をみると、60歳～64歳が約6時間、65歳～70歳が約7時間、70歳以上は8時間半となっており、30歳～49歳の働き盛りの平均余暇時間約4時間半を大幅に上回っている。しかし、その余暇時間の使い方を見ると、「ラジオ・テレビ・新聞・雑誌」が約3時間と全体の半分近くを占めているのに対し、「趣味・娯楽」が40分程度、「奉仕的な活動」、「学習活動(学業以外)」、「スポーツ」等にかかる時間がいずれも5分程度というように必ずしも活発な社会参加が行われているとはいえない。

今後、老人となる世代のなかには、雇用者として企業において仕事のみを生きがいに生活してきた者が増大することが予想されるが、これらの者は一般に地域とのつながりも希薄であり、就労から引退した後に地域の中で容易に老後の生きがいとなる活動を見いだせない事態も考えられる。また、現在の地域社会の姿が老人の社会参加を困難にするような要素も持っている。広場、公園、公共施設等も老人が身近に利用でき、老人の諸活動が容易に行えるよう整備する必要がある。

余暇時間を何に使うかは本来は個人の領域に属する問題であるが、老人が余暇時間を利用して、これまで蓄積してきた経験と能力を有効に活用することは、老人の心身の健康の増進につながり充実した老後生活を確保できるという点からも、また、地域社会に対する貢献という点からも望ましい。この意味では既に全国各地域で生きがいとしての就労、文化活動レクリエーション、ボランティア活動等地域の特色を生かした老人の社会参加の活動が展開されていることは注目される。

本編

第1章 社会福祉の充実をめざして

第2節 社会福祉の方向

第1節で概観したとおり,家庭や地域社会の状況は変化しつつある。

このような状況の中で,国民が生涯のどの段階においても不安を持たずに生活できるような福祉社会を作ることが長期的な課題である。このためには,社会福祉施策においても,その充実と効率化をより一層図っていく必要がある。

人口の高齢化は,出生数の減少によるところが大きく,すなわち児童の相対的減少をも意味する。したがって,高齢化社会において,次代を担う児童の問題は,ますます重要なものとなってくる。また,児童が生まれ育つ基本的な生活の場は家庭であるが,この家庭の姿は戦後の社会経済的变化の中で大きく変わりつつある。児童の福祉についてはこのような社会的変化を踏まえ,その推進が図られていくことが必要である。

第1-3表 65歳以上のねたきり者の必要としている介護の状況

第1-3表 65歳以上のねたきり者の必要としている介護の状況

(種類別)

総 数	入 浴	屋内移動	着 衣	排 便	食 事	不 詳
千人 (100.0) 324	千人 (82.1) 266	千人 (59.9) 194	千人 (74.1) 240	千人 (64.8) 210	千人 (49.7) 161	千人 (6.2) 20

(程度別)

総 数	全 部 介 助	4～3種介助	2～1種介助	不 詳
千人 (100.0) 324	千人 (37.3) 121	千人 (28.1) 91	千人 (28.4) 92	千人 (6.2) 20

資料：厚生省統計情報部「昭和56年厚生行政基礎調査」

- (注) 1. 「全部介助」とは「入浴」「屋内移動」「着衣」「排便」「食事」の5種の介助のうち5種とも必要としている者のことである。4～1種も同様である。  
2. カッコ内は(%)

福祉サービスについての考え方も,従来は老人や障害者が特定の保護を要するグループとしてのみとらえられるきらいがあった。今後は,老人や障害者が可能な限り家庭や地域社会から遊離しないようにしなければならない。施設に入所している者についても,できるだけ地域の人々との交流が絶えないような生活が必要であろう。

このような考え方は,近年国際的にも重視されてきたものであり(ノーマライゼーション),例えば,昭和56年に決定された国際障害者年行動計画や本年ウィーンで開催された国連高齢者問題世界会議で採択された国際行動計画においても,基本的方向として示されている。このような状況の変化に対応し,所得の多寡を問わず福祉サービスを必要とする者を広く対象とするとともに,これらの者の生活の自立や社会参加が必要となるよう社会的援助をする方向へと転換することが要請される。(なお,現在,厚生省において実施されている諸施策の体系は広範なものであり,指標編第1部の1【にその概要をとりまとめた。】

もちつき大会(北海道立福祉村・栗沢町)



もちつき大会(北海道立福祉村・栗沢町)

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 1 次代を担う児童

---

児童福祉の理念は、児童を人として尊び、社会の一員として重んじ、よい環境の中で育てられることを保障するとともに、将来の社会を担う児童を心身ともに健全に育成することにある。このような理念をもとにこれまで児童福祉行政の推進が図られてきたが、既に述べたように、近年、人口の急速な高齢化、家庭の姿の変化、女子の就労の増大等が進行しており、児童福祉行政もこうした社会の変化への対応を迫られている。今後は、このような社会の変化を踏まえながら児童をめぐる問題を的確に把握し、長期的観点から次代を担う児童を健全に育成すべく適切な対策を講じていく必要がある。特に母子保健の推進、心身障害児(者)のための対策、非行問題への取組の充実等児童家庭福祉の各般の分野の対策をより一層充実させていくことが重要である。以下で述べる問題には、とりわけ十分な配慮が必要である。

---

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 1 次代を担う児童

##### (1) 児童の健全育成の推進

---

都市化により子供たちの遊び場が不足し、また核家族化と出生率の低下により遊び仲間が不足しているといわれている。このような中で、地域の子供たちが共に遊び、健やかに成長できるようにすることを目的として、児童館や児童遊園、児童公園等が整備されている。子供たちが地域社会における年齢を越えた遊び仲間の中で育っていくことは、今後の児童福祉の推進を図っていく上で一つの望ましい姿であると考えられ、これらの事業を一層推進する必要がある。

---

---

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 1 次代を担う児童

##### (2) 多様化する保育需要への対応

女性の社会進出、離婚の増加、子育て観の変化等による子供の養育環境が変化、多様化してきたことに対し、地域の育児、保育の機能をそれに対応できるものにしていく必要がある。

このような保育ニーズの変容は、例えば児童へ身体的・精神的な悪影響を及ぼすものとして論議されたベビーホテル問題に見ることができる。厚生省としては、小さい子供たちが保育に欠ける状態で放置されたり、ベビーホテルなどの劣悪な環境の中に預けられることがないように認可保育所における保育時間の延長、夜間保育の実施等の対策を講じ、その普及と推進を図っている。地域での集団形成が困難になっている現在、保育所は、集団保育によって保育に欠ける子供たちの福祉を積極的に図り、また、心身にわたる児童の健全育成を図るという機能を果たしている。児童は、特に乳児期にあっては、親と子のふれあいが大切である。このため、保育所の充実とともに育児環境の整備を図る必要がある。育児休業制度については、勤労婦人が職業を中断することなく一定期間育児に専念することを可能にするという観点から進められているが、現在、国家公務員又は地方公務員である女子教員、看護婦、保母等に対しては、法律で育児休業が保障されている(義務教育諸学校等の女子教職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律)。これ以外の分野で働く婦人に対しては、事業主について育児休業に対する努力義務が規定されている(勤労婦人福祉法)ものの、必ずしも広く普及していないのが現状であるので、今後その推進を図ることが望まれている。

#### 自然と遊ぶ子供たち (こどもの国 神奈川県横浜市)



自然と遊ぶ子供たち (こどもの国 神奈川県横浜市)

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 1 次代を担う児童

##### (3) 児童手当制度の検討

---

児童を養育している者の家計における児童養育費の負担を軽減して家庭生活の安定を図るとともに、児童の健全な育成とその資質の向上に資するための現金給付施策として児童手当制度がある。

この児童手当制度については、行革関連特例法に基づき、制度の在り方について全般的な検討を行うこととされているが、人口の高齢化等今後の社会経済情勢の動向や各方面の議論を考慮しつつ、長期的視野に立つた検討を行っていく必要がある。

---

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

#### 2 地域社会を基盤とする福祉サービス

##### (1) 在宅福祉サービスの強化

近年老人や障害者が可能な限り家庭や地域の中で生活できるようにするための福祉サービスが重視されるようになってきた。

人間にとって基本的な生活の場は家庭であり、住み慣れた家庭や地域の中で家族や友人達との暖かいふれあいを持って生活することが、ごく自然で望ましいと考えられる。福祉の対象となる人々自身もこのことを希望している。60歳以上の人々を対象に、総理府が行った国際比較調査によると、体が不自由になった時に介護を望む相手として、配偶者をはじめとする家族を挙げた者は、我が国ではおよそ90%にも達している。また、欧米と比し、家庭奉仕員(ホームヘルパー)や老人ホームに依存する傾向が小さい。

現実に、我が国においては、ほとんどの老人や障害者が施設ではなく家庭において生活しており、例えば、ねたきり老人を例にとると、特別養護老人ホームに収容されている者が約9万人、病院等に入院している者が約7万人であるのに対し、在宅の者は約25万人である(厚生省統計情報部「昭和56年厚生行政基礎調査」、「昭和56年社会福祉施設調査報告」)。

このため家庭奉仕員(ホームヘルパー)派遣事業を始め、各種の在宅福祉施策(指標編第1部のII参照。)が実施されており、今後とも拡充強化を図っていく必要がある。その際、施設についても在宅福祉サービスとの連携をより密にし、地域福祉が効果的に展開されるための拠点として位置付けていくことが必要である。老人福祉センター、身体障害者福祉センター等の利用施設はもちろん、特別養護老人ホーム等の収容施設についても地域から切り離されたものとして考えるのではなく、これらの施設の有するリハビリテーション、入浴サービス等の専門的機能を在宅者にも提供する等地域社会における福祉サービス供給体系の一環に組み込んでいくという考え方が重要である。

このような考えの下にねたきり老人短期保護事業(昭和53年度から創設)、通所デイ・サービス事業(入浴、給食、日常生活訓練等のサービス提供、昭和54年度から創設)等が実施されているが、まだ歴史が浅いため実施箇所数も少なく、より一層の充実を図っていく必要がある。

更に、収容施設における入所者に対するサービスについてもそこが入所者の生活の場としての機能も十分発揮できるよう充実に努める必要がある。

#### 第1-4表介護して欲しい相手(国際比較)

第1-4表 介護して欲しい相手(国際比較) (%)

	日 本	タ イ	ア メ リ カ	イ ギ リ ス	フ ラ ン ス
配 偶 者	39.3	9.5	37.2	32.2	25.2
息 子	15.8	26.6	7.5	3.6	9.1
娘	14.3	42.3	21.0	15.9	18.0
嫁	18.9	1.5	1.4	1.5	1.2
その他の親族	1.3	7.0	7.0	5.5	3.2
ホームヘルパー等	0.3	0.3	9.2	12.6	8.2
老人ホーム	0.4	0.3	3.8	10.2	13.4
病院等	3.1	2.4	6.4	5.7	4.1
分らない、答えない	6.6	10.1	6.5	12.8	17.6

資料：総理府「老人の生活と意識に関する国際比較調査」(昭和56年9月)

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

#### 2 地域社会を基盤とする福祉サービス

##### (2) 福祉の心とマンパワー

社会福祉の充実は、このような制度や予算の拡充だけによってもたらされるものではなく、その内容は、老人、障害者などを取り囲む人々の思いやりによってはじめて実りあるものとなる。

社会福祉に直接携わる人々だけでなく、広く国民の誰もが、社会福祉に対して理解をもち、暖かい心でこれらの人々に接することが大切である。老人、障害者などが地域の人達と広く相互交流と理解を深め合う事例が各地域で増加しているのはこの観点から大いに評価すべきである。

また、学校教育においても、生命の尊重や人間愛の心を培うとともに、老人や障害者の問題を理解し、社会奉仕についての経験が得られるような配慮が大切である。

社会福祉を地域社会に根ざしたものとするうえで、ボランティア等の民間活動は、大きな役割を果たしている。隣人として、何かの時に援助してくれる人がいることは、家庭における介護者にとっては、精神的な面からも深い意味合いがある。国民の余暇時間の増大や意識の変化とともに、各地域において多様なボランティア活動が行われるようになってきた。

一方、老人、障害者などに対する福祉サービスが適切に行われるためには、施設、設備等の物的条件とともに、資質の高い人材の養成確保とその有効な活用が不可欠の条件である。マンパワーを量的にみると、リハビリテーションのための専門従事者や医療サービス関係者が不足している。また、質的にみると、施設職員に限らず在宅福祉サービスを行っているホームヘルパー等の人々についても、専門的処遇技術を身につけた資質の高い職員の養成を図っていくことが重要な課題である。

老人生きがいセンター



老人生きがいセンター 栽培された盆栽は春秋の即売会や町祭などに出品され、ここで得た収入は、センターの管理運営に充てられる。(石川県 鶴来町)

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 3 福祉対象の拡大と費用負担

社会経済情勢の変動により、福祉サービスに対するニーズは多様化しつつあるが、行政がすべてこれらの福祉ニーズに対応するのではなく、市場機構を通して供給されるサービスを活用していくことも必要であろう。公的部門は、社会福祉のシステムや基盤整備に努め、市場機構では購入できないか又は購入することが困難な福祉サービスについては、サービスを必要とする者すべてに提供する。それ以外の福祉サービスについては市場機構を活用していくことが考えられるが、この場合においても公的機関が適切な関与を行いサービスの質の確保を図るとともに、その健全な育成を図っていくことが必要である。

また、従来の福祉施策はともすれば低所得者を主な対象とするものに力点が置かれてきた。しかし、所得があっても、サービスの種類によっては市場機構を通じて得ることが困難なものもあり、そのようなものについては、社会福祉サービスの対象を広く拡大すると同時に、利用者の負担能力と受益の程度に応じて、社会的公正の観点からみて妥当な程度の費用負担をするという考え方をしていくことが必要であろう。

この考え方に基づき、従来、所得税非課税世帯のみを対象としていた家庭奉仕員(ホームヘルパー)派遣事業について、本年10月から所得要件が撤廃され、派遣を要する世帯すべてに対象が拡大されるとともに、負担能力に応じた費用負担制度が導入された。

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 4 障害者の福祉

---

我が国では、児童福祉法(昭和22年)、身体障害者福祉法(昭和24年)、精神衛生法(昭和25年)、精神薄弱者福祉法及び身体障害者雇用促進法(昭和35年)、更に心身障害者対策基本法(昭和45年)等に基づき障害者に関する各種の施策が実施されてきた(指標編第1部のII参照)。この結果、保健医療、福祉サービス、年金等の所得保障、雇用・就業、教育等の各分野にわたって内容の充実が図られてきている。

---

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

#### 4 障害者の福祉

##### (1) 国際障害者年と新しい障害者福祉の理念

昨年は「完全参加と平等」をテーマとする「国際障害者年」であった。この国際障害者年に際し作成された「国際障害者年行動計画」においては次のような新しい障害者福祉の理念をみることができる。

第1は、障害の概念についてである。障害の概念としては、心身の形態又は機能が何らかの形で損われている状態を意味する「機能障害(im - pairment)」,その結果として生ずる活動能力の制限又は欠如である「能力障害(disability)」,能力障害のために被る「社会的不利(handicap)」の3つの次元があげられる。この3者は、密接に関連しているが、機能障害は必ずしも能力障害を生ずるものではなく、また、能力障害が常に社会的不利に結びつくものでもない。機能障害があってもリハビリテーションにより残存能力が強化されれば、能力障害の程度は軽くなるし、職場や住宅等の社会環境が適切に整備されれば、能力障害があっても障害者が健常者と同様な社会生活を営むことが可能となる。このような障害の概念に基づいて、機能障害を社会的不利としないような社会作りが望まれよう。

第2は、リハビリテーションの理念である。リハビリテーションは通常身体又雌神の機能回復に着目した医学的リハビリテーション,職業訓練等による就業復帰に着目した職業的リハビリテーション,障害者が社会の唄として十全に活動することを目指す社会的リハビリテーション等の分野がある。これらを一貫するのは、障害者の主体性,自立性,自由といった人間本来の生き方の尊重であり、必ずし就業や経済的自立にとどまるものではない。このような考え方は、国際障害者年のテーマであった「完全参加と平等」すなわち障害者が社会生活及び地域社会の発展に参加し、社会経済の発展の結果である生活向上の配分を受け、他の市民と同等の生活を享受する権利を実現すべきであるという考え方と軌を一にする。

第3は、ノーマライゼーションの思想である。この「ノーマライゼーション」という言葉は、先に述べたとおり、「常態化すること」という意味で使用され近時定着しつつあるものであり、物理理念は障害者家庭において、または、それに近い状態で生活することが難しく施設自体も地域社会に根ざしたものであるべきだということである。このよう発想の下に、我が国でも、従来から多種多様の在宅福祉サービスがきめ細かく展開されている。とりわけ最近では障害を除去,撤するリハビリテーションが進歩し障害者の残存能力をできるだけ活用できるようにするための補装具等が開発されるなど諸々の技術が発展してきたこと、道路や公共施設など生活環境が次第に整備されてきたこと、このよう条件整備に対し社会的資源を利用することについての国民の理解・認識が深ってきたこと等障害者が家庭や地域での生瀧可能とする前提条件が整ってくるに伴って、「ノーマライゼーション」の考え方が、次第に当然のこととして受け入れられるようになってきている。国際障害者年行動計画にある「障害者などを閉め出す社会は弱くもろい社会であり、障害者はその社会の他の者と異なったニーズをもつ特別の集団と考えられるべきでなく、通常的人間的ニーズを満たすのに特別の困難をもつ普通の市民と考えられるべきである。」という記述は、これを明確に表したものである。

このような新しい障害者福祉の理念を踏まえて、国際障害者年に際して様々な活動が行われた。国においても、各省庁がそれぞれの施策を行い、また、地方公共団体や民間においても積極的な取組がなされた。厚生省は、国際障害者年を省全体の課題として受けとめ、昭和56年1月には事務次官を本部長とする「国際障害者年推進本部」を設置した。具体的施策としては、国際障害者年記念事業として各種国際セミナーによる国際交流等を活発に行い、全国身体障害者総合福祉センター(仮称)の設立に着手するなど、関連施策についても一

厚生白書(昭和57年版)

層の発展を図った。(昨年度の本報告においては「国際障害者年—完全参加と平等をめざして—」を副題とし、障害者問題を総合的に取り上げ、人間の尊厳に根ざした障害者福祉の理念について述べ、今後の方向を示唆した。)

---

---

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

#### 4 障害者の福祉

##### (2) 今後の障害者福祉

国際障害者年は、障害者問題の重要性を広く訴えるという点において、多大な成果を収めたといえよう。しかし、障害者問題への取組は、国際障害者年1年限りで終わるべきものではなく、今後とも着実な努力が続けられなければならない。このような観点から、毎年12月9日を「障害者の日」とし、障害者問題について国民の理解と認識を更に深め、障害者福祉の増進を図ることとしている。更に、厚生省は、「ポスト国際障害者年」の第1年目として、昭和57年度予算において障害者社会参加促進事業の拡充等前年度比7%増の障害者関係予算を計上し、施策の一層の推進を図ることとしている。

国連で採択された国際障害者年行動計画等の趣旨を踏まえ、総理府に昭和55年3月に国際障害者年推進本部が設置された(内閣総理大臣を本部長とし、総理府総務長官、厚生大臣を副本部長とする。)。同推進本部は、中央心身障害者対策協議会から昭和57年1月に意見具申された「国内長期行動計画の在り方」の趣旨を踏まえ、昭和57年3月に「障害者対策に関する長期計画」を策定した。同計画においては、啓発広報活動、保健医療、教育・育成、雇用・就業、福祉・生活環境の各分野にわたり、今後我が国の障害者対策の方向と目標が示されている。なお、同計画に係る施策その他障害者に関する施策の総合的、効果的な推進を図るため、総理府に昭和57年4月障害者対策推進本部(内閣総理大臣を本部長とし、総理府総務長官、厚生大臣を副本部長とする。)が設置された。

また、厚生省に設置されている身体障害者福祉審議会においても、昭和54年3月に厚生大臣から、「今後における身体障害者福祉を進めるための総合的方策」について諮問を受け、審議を続け、昭和57年3月に答申を行った。この答申では、内臓障害者を含めた身体障害者の範囲の見直し、在宅福祉の方向、施設福祉の方向等、障害者の問題について広範かつ子細に述べられている。その根底にある考え方は、「障害者が人格の尊厳性を持ち、その人間的権利を回復する存在であるというリハビリテーションの理念」と「福祉思想の発展としてのノーマライゼーションの考え方」である。これは、「完全参加と平等を掲げた国際障害者年行動計画の理念に則るべきことを明らかにしたもの」である。

更に、厚生省に設置されている中央児童福祉審議会の精神薄弱児(者)対策特別部会、身体障害児対策特別部会及び重症心身障害児(者)対策特別部会の障害関係三特別部会は、国際障害者年を契機に、合同会議を開催して長期的視点に立って検討を行い、昭和57年8月「心身障害児(者)福祉の今後のあり方について」と題する意見書を取りまとめた。この意見書においては、心身障害児(者)の個別的必要性に応じた施策の展開、施策の総合化、体系化等今後の心身障害児(者)対策推進の方向が示されている。

また、就労困難な重度障害者にとって、生活保障問題が極めて緊要であることに鑑みて、昭和56年4月に「障害者の生活保障問題検討委員会」が厚生省国際障害者年推進本部の下に設けられた。同委員会は、障害者の生活保障の問題について、年金制度、諸手当、生活保護を含めた総合的な検討を行い、昭和57年4月にこれらの問題についての解決に向けてのいくつかの試案とその問題点の報告を行った。この報告を受けて、厚生大臣は、昭和57年5月に「障害者生活保障問題専門家会議」を招集し、障害者団体等関係者の意見を踏まえつつ、障害都対する生活保障の改革案について鋭意検討を進めている。



障害者のスポーツカーニバル(滋賀県)

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第2節 社会福祉の方向

##### 5 生活保護—社会福祉の基盤

生活保護制脚,何らかの原因生活困窮に陥り,自分の力では生計を維持できない都対して、国の責任において健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、併せてその自立を助長することを目的とする制度である。近年、年金制度等の所得保障が著しく充実されてきているが,このような中において生活保護制度は国民生活の最終的なよりどころとして重要な役割を果たしてきている。

国民の健康で文化的最低限度の生活を保障する具体的な水準を示す生活保護の基準は毎年改善されてきており,現在の改定方式が採用されて以来16年間に7.4倍となっている。これはその間の物価の変動を考慮すると実質2.3倍となり、生活保護の基準は国民の生活水準の向上を勘案してその改定を行ってきている(指標編第1部のII参照。)

生活保護受継数は景気の好不況を反映して増減している。すなわち、昭和30年から31年の神武景気といわれたころには受給者数は大きく減少し、昭和37年の石炭産業の合理化の際には逆に増加し、また,昭和40年代の高度経済成長の時期には長期にわたって受給者数が減少し,昭和48年の石油危機以後は景気の沈滞に伴い微増傾向が続いている。これは景気が沈滞している時期には企業の倒産,人減らし等雇用状況の悪化、臨時雇、自雇、内職等の収入減等によって生瀧維持することができない人が増えるためであり、特に生活保護受給者はその90%でが老人世帯、母子世帯傷病障害世帯で占められていることにもみられるようにこうした不景気の影響を最も受けやすい立場の人々が多いためである。

このように,生活保護は深刻な経済情勢,社会情勢の時にこそ最後の砦として国民生活を守り,社会の安定にも寄与するものである。

## 本編

### 第1章 社会福祉の充実をめざして

#### 第3節 援護行政の推進

先の大戦が終結して40年近くの年月が経過した。この間、援護行政は幾多の変遷を経て今日に至っている。戦後間もない時期は、630万人余りに及ぶ海外の同胞の引揚援護業務が主であったが、現在では、戦傷病者及び戦没者遺族の援護を中心とし、海外における戦没者の遺骨の収集、未帰還者の調査、中国残留日本人孤児の身元調査、引揚者に対する援護、軍人恩給の進達、叙位叙勲に関する業務等を行っている(指標編第1部のII参照。)

戦傷病者や戦没者遺族に対する処遇については、毎年その改善を行い、援護施策の充実に努めているが、対象者の高齢化が進行しているため、きめ細かく援護施策を推進していく必要がある。

また、海外における戦没者の遺骨の収集や慰霊巡拝等については、遺族からその推進につき強い要望があり、更に中国との国交正常化に伴い増加した中国からの引揚者、一時帰国者等の援護や中国残留日本人孤児の身元調査の推進が求められている。

中国残留日本人孤児問題については、昭和57年3月第2回目の訪日調査が行われ、その模様が連日、新聞、テレビ等を通じて全国に伝えられ、広く国民の関心を集めた。

この問題は、日中の国交が正常化されて以来日中間の通信が活発になり先の大戦の終戦前後の混乱期に、中国(旧満州)で肉親と離別し、身元を知らないまま成長したいわゆる中国残留日本人孤児(以下「孤児」という。)からの身元調査の依頼が国に対して数多く出されたことがその端緒となった。その数は1,391人(昭和57年8月1日現在)に上っており、このうち570人については、その身元が既に判明したが、残りの821人についても、肉親等の関係者が高齢化している現在、その調査を早期に完了しなければならない。

また、身元の判明した孤児のうち、118人が既に帰国しているが、帰国していない孤児のほとんどが日本に帰国することを希望しており、更に、身元の判明しない孤児についても、肉親と離別した時の状況等から日本人であることが確認されれば帰国を認めるとの方針であるため、今後帰国する者の数は急増するものと見込まれている。これら孤児は、日本語が不自由で、かつ、日本の生活習慣にもなじみが薄いため、孤児が帰国した後、日本に定着し自立した生活が営めるようになるための定着化対策の充実が強く要望されている。

更に、昭和57年5月末には、中国政府から孤児の身元調査に協力する前提として孤児が帰国した後中国に残った養父母の扶養の問題が提起されている。

この中国残留日本人孤児問題については、各界各方面において種々の議論がなされており、このような状況の下で昭和57年3月にこの問題の早期解決のための具体的方策を検討するため厚生大臣の私的諮問機関として「中国残留日本人孤児問題懇談会」が発足し、以来8回の会合が持たれ、昭和57年8月に同懇談会から中国残留日本人孤児問題の早期解決の方策としておおむね次のような意見が出された。

- 1) 肉親等の関係者が高齢に達している現状から、まだ身元が判明しない孤児の肉親捜しを早急に進め、昭和60年度までにこれを完了させる必要があること。
- 2) 孤児が帰国したあと中国に残った養父母の生活をどうするかという問題は、基本的には孤児と養父母等との間で解決すべき問題であるが、孤児の帰国直後は自立が困難なこと等を考えれば、政府としても援護措置を講ずることが当然であり、孤児が自立するまでの間、扶養費を公的資金により低利で貸し付けるとともに、送金を確実にするため特定の公益法人が送金を代行する制度を設けることが

適当であること。

3) 帰国直後の定着化対策として、第1段階では帰国後直ちに一定期間入所させ、集中的に日本語教育を含む生活指導を行うための、帰国者センターを設ける必要があること。第2段階では地域社会に入った孤児に対し、職業訓練、住宅のあっせん等地域社会に根づくための施策が必要であり、ボランティア団体等の協力を得て積極的に進めていくこと。第3段階では就職のあっせんを行う必要があり、また、ボランティアによる援助も自立のため大いに役立つものと考えられること。

現在、中国残留日本人孤児が帰国する場合の援護として、中国の居住地から帰郷先までの旅費(一時帰国者に対しては往復の旅費)等の負担、日本語習得のための語学教材の支給、帰国時のオリエンテーションを実施しているほか、生活困窮者に対して生活の援護を行い、身元引受人の経済的負担がないように措置している。また、定着後の援護として、日本語習得のための語学教材の支給、社会生活に早期適応させるための引揚者生活指導員及び職業訓練を受講する場合の職業訓練校協力生活指導員の派遣、地方公共団体援護関係機関連絡会議の設置助成を行うなどの援護措置を講じている。

今後は、これまでの施策の充実を図るとともに、上記懇談会の意見を参考にしつつ、具体策をまとめ、この問題の早期解決のため、施策の推進を図っていかねばならない。