

## 横浜市の老人対策

特集  
3

村田一夫

戦後における老人の生活は、社会情勢のいちじるしい変動と家族制度の変革等により不安定なものとなり、さらに老令人口の増加、老後の所得保障制度の手薄なこととあいまって、老人問題は大きな社会問題となり、国民の深い関心をも集めるようになった。このような状態に対応するため、老人問題に関する基本原理を法律上明らかにするとともに、老人福祉の増進をはかるため、国や県市町村が行なわなければならないいろいろな施策を規定して、老人の心身の健康保持を期するとともに、安定した老後の生活を保障しようとする目的で昭和38年8月1日「老人福祉法」が制定され、これを契機にわが国の老人福祉対策はさらに積極的に推進されるようになった。この法律の目的を達成するため、横浜市が実施している老人福祉対策の現況はつぎのとおりである。

### 1 ————— 健康診査

健康診査は、老人に受診の機会を与えることによって疾病の予防および早期発見を行ない、老人の健康保持に資することが目的である。

健康診査は、本市では衛生局保健課で業務を担当している。一般診査と精密診査の2種に分かれ、精密診査は一般診査の結果、疾病の疑いがあると認められたものについて行なうものである。これらの診査は、毎年65歳以上の者を対象に実施しなければならないことになっている。しかし老人は有病率が高いにもかかわらず、社会的、経済的理由等により受診する機会がはばまれていたため、その受診率は低調である。その対策として、本市では従来老人健康診査を受けようとするときは、印鑑と健康保険証を持参して、指定された病院または診療所に備えてある一般診査受診票に所定の事項を書き込んでから受診するという方法をとっていた。しかし、昭和44年9月15日から長寿手帳を発行し、この手帳に一般診査票を折り込み、こ

れが受診票の役割をもつと同時に検診結果の記録にもなるよう画期的な方法に改めた。したがって、これからの受診を受ける際は手帳と健康保険証を持参するだけで受診できるようになり、今後の受診率の向上と疾病の早期発見および早期治療に、大いに寄与することができると期待されている。

## 2 老人ホームへの収容

老人ホームへの収容等の措置としては、「養護老人ホーム」「特別養護老人ホーム」および「軽費老人ホーム」ならびに一般家庭に老人の養護を委託する養護委託制度があり、また、老人福祉法による老人福祉施設ではないが、有料老人ホームがある。これらの入所措置<軽費老人ホームおよび有料老人ホームを除く>については、要収容者の居住地<または現在地>を管轄している福祉事務所長が行なっている。

### (1) 養護老人ホーム

養護老人ホームは原則として65歳以上の者で、「身体上若しくは精神上又は環境上の理由」と「経済上の理由」のために、居宅では養護を受けることが困難な者を収容養護することを目的とする施設で、本市内に現在5カ所あり、その状況はつぎのとおりである。

### (2) 特別養護老人ホーム

特別養護老人ホームは原則として65才以上の者であって身体上または精神上いちじるしい欠陥のため常時臥床し、その状態が継続すると認められる場合、あるいは身体上又は精神上いちじるしい欠陥があるため常時臥床してはいないが食事排便、寝起きなど日常生活の大半を他の介護にたよらなければならない状態が継続すると認められる場合で、居宅においてはこれを受けることが困難な事情にあるものを収容する施設である。従来こうした老人のための特別な施設がなく、病院や居宅において介護されていたが、これら老人に対する対策として、老人福祉法の制定にあたって、生活保護法による養老施設を養護老人ホームと特別養護老人ホームとに分化され、病弱の老人、寝たきりの老人を収容し、その介護にあたってはさらにきめ細かく行なわれるようになったものであり本市におけるこの施設は表3のとおりで民間施設として1カ所であるが昭和44年度において従来の岩井寮<救護施設>を廃止し、そのあと地<3,630m<sup>2</sup>>

表1——養護老人ホーム <44. 7.31>

施設名	設置者	所在地	定員	収容者数
恵風寮	横浜市	保土ヶ谷区常盤台116	300	272
阿久和寮	〃	戸塚区新橋町3	120	112
ハマノ愛生園	<社> ハマノ愛生会	西区浅間台6	150	154
聖母の園	<社> 聖母会	戸塚区原宿75	100	99
白寿荘	<社> 県匡済会	保土ヶ谷区上白根348	100	87

表2——6大都市別養護老人ホームの推移

6大都市名	施設数, 定員					施設数					定員				
	39年	40年	41年	42年	43年	39年	40年	41年	42年	43年	39年	40年	41年	42年	43年
全国	685	702	729	750	766	49,435	51,569	53,944	55,711	57,191					
横浜	5	5	5	5	5	731	731	720	720	720					
名古屋	6	6	6	6	6	655	670	680	710	710					
京都	7	7	7	7	7	715	765	790	800	820					
大阪	4	4	4	4	5	262	262	262	263	636					
神戸	8	8	8	8	7	697	697	705	735	655					
北九州	6	6	7	7	7	488	522	622	622	622					

に多年の懸案であった横浜市立の特別養護老人ホームの建設が決定され鉄筋コンクリート造2階建<延2,211m<sup>2</sup>>収容定員80名の規模により現在建築中で昭和45年3月完成の予定である。

(3) 軽費老人ホーム

軽費老人ホームは、無料又は低額な料金で老人を収容し、給食その他日常生活の便宜を供与することを目的とする施設でこのホームへの入所は、養護老人ホームや特別養護老人ホームのように福祉事務所長が収容の措置を行なうのではなく、入所希望者と施設との契約によるものである。このホームの利用者の資格としては、60歳以上で身寄りがいないか、またあっても家族と同居できない事情にあるもので高額の収入がない者であり、一般の老人を対象とし、保証金や高額の利用料を必要とする有料老人ホームとは異っております。本市におけるこの施設は表5、6のとおりで民間施設として1カ所である。

表3—特別養護老人ホーム <44. 7.31>

施設名	設置者	所在地	定員	収容者数
芙蓉苑	<社>同慶会	港南区下永谷 2,422	50人	55人

3—養護委託制度

養護委託とは原則として65才以上の者であって適当な養護者がいないか、または養護者があってもこれに養護させることが不相当であると認められる老人を一般家庭に預けその養護を委託する制度で、これは児童福祉法の里親制度にならったものである。この養護受託者は、本人の申出により次の要件を具えた者を福祉事務所長が決定するのであるが本市には現在養護受託者の申込みはない。

- (1) 本人およびその家族が老人の養護受託について理解と熱意をもっていること。
- (2) 本人およびその家族が身体的に健康な状態にあること。
- (3) その世帯の経済的状況が委託する老人の生活を圧迫するおそれがなく、その住家の規模、構造などが老人の健康な生活に適する等である。

4—老人家庭奉仕員

この制度は、自宅で生活していて心身の障害、傷

表4—6大都市別特別養護老人ホームの推移

6大都市名	施設数					定員				
	39年	40年	41年	42年	43年	39年	40年	41年	42年	43年
全国	13	27	42	62	81	954	1,912	3,142	4,592	5,667
横浜				1	1				50	50
名古屋	1	1	1	1	2	80	80	80	80	130
京都	1	1	1	1	1	80	80	100	120	120
大阪			1	1	1			100	100	200
神戸										
北九州					1					50

表5—軽費老人ホーム

<44. 7.31>

施設名	設置者	所在地	定員	収容者数
老人ホーム合掌苑	<社>ルンビニ合掌苑	港北区上谷本町 882	50人	51人

表6——6大都市別経費老人ホームの推移

6大都市名	施設数					定員				
	39年	40年	41年	42年	43年	39年	40年	41年	42年	43年
全国	25	36	44	44	46	1,680	2,259	2,859	2,840	2,990
横浜				1	1				50	50
名古屋			2	1	1			150	120	120
京都	1	1	1	1	1	50	50	50	50	50
大阪										
神戸	1	2	2	2	2	50	100	100	100	100
北九州	1	1	1	1	1	30	30	30	30	30

病等の故障のため日常生活に支障をきたしている要保護老人世帯に、奉仕員を派遣して日常生活上の世話を行なうもので、家庭奉仕員が訪問して行なうサービスは、食事の世話、衣服の洗濯、補修<縫物>、住居等の掃除、身のまわりの世話、買物その他生活上の相談などである。これは一、二の地方で早くから行なわれその成果にみるべきものがあり、本市も昭和38年6月から30人の奉仕員を各福祉事務所に2~4人を常駐し対象世帯を週1~2回巡回奉仕を実施している。この事業は当初横浜市社会福祉協議会に事業委託して実施していたが昭和44年1月から老人のほか、身体障害者、精神薄弱者の家庭へも派遣することとし直接市がこの事業を実施することになりました。この派遣対象世帯の選定は各福祉事務所長が決定することになっており、その派遣世帯数は188世帯<昭和44年6月中>である。

5——老人クラブ

老人クラブは、老後の生活を健全で豊かなものとし老人の福祉の増進に資することを目的とするものであり、小地域の老人が自主的に集り、その場を通じて老人の孤独感、劣等感、欲求不満などを解消するとともに教養の増進、地域社会との交流

をはかるものである。本市も老人福祉法を契機に相当数のクラブ設立がみられ、昭和43年度の状況は表8のとおりで参加率は36.1%と全国平均には及ばないが6大都市中では最高を示している。昭和44年4月現在ではさらに709クラブとなり会員も47,465人で年々順調な増加を示している。本市ではその運営費として月1,500円を助成し、また結成時には10,000円を補助している。さらにこれらの連合体として横浜市老人クラブ連合会が結成されて老人クラブ活動の向上をはかっており、その運営費として年間50万円の補助をしている。

表7——6大都市別老人家庭奉仕員設置状況の年次別推移

6大都市名	年度		
	41年度	42年度	43年度
全国	800	1,000	1,313
横浜	30	30	30
名古屋	35	35	35
京都	25	30	30
大阪	53	60	47
神戸	28	28	28
北九州	25	25	25

6——老人福祉週間行事

従来の「老人の日」が「敬老の日」として昭和41年に国民の祝日として制定され9月15日から21日

6大都市名	運営基準上適合する老人クラブ		その他の老人クラブ		計		60歳以上人口 <D>	参加率 ( $\frac{R}{D}$ ) <平均>
	クラブ数 <A>	会員数 <P>	クラブ数 <B>	会員数 <Q>	クラブ数 <C>	会員数 <R>		
全国	71,640	4,340,045	2,474	93,593	74,042	4,433,638	9,801,056	45.2
横浜	652	44,009	1	60	653	44,069	121,984	36.1
名古屋	663	42,519	0	0	668	42,519	154,519	27.5
京都	303	20,604	6	245	309	20,849	138,403	15.1
大阪	389	62,964	0	0	389	62,964	241,326	26.1
神戸	111	20,414	0	0	111	20,414	199,500	18.6
北九州	551	31,794	0	0	551	31,794	101,987	31.1

までを「老人福祉週間」とし毎年全国的に種々の行事が行なわれている。国においては毎年100歳を迎えた老人に対し、内閣総理大臣から祝い状と記念品<金杯>を贈りその長寿を祝っているが、本市においても毎年各種行事を実施しており昭和44年度の実施状況はつぎのとおりである。

- (1) 市長の養護老人ホームおよび最高令者の慰問
- (2) 老人福祉大会開催
- (3) 敬老事業功労者<6>名および優良老人クラブ<15クラブ>の表彰

- (4) 老人ホーム入所者の温泉および映画の招待
  - (5) 耳の無料相談および検診
  - (6) 老人ホーム文化のつどい
- 県、県社会福祉協議会および市社会福祉協議会と共催で県内老人ホーム入所者達の芸能コンクール、作品の展示即売会
- (7) 各区長の各区最高令者の慰問と各種の行事
  - (8) 敬老金品の贈呈<表9参照>

表9 — 贈呈品および対象人数

年令区別	祝金品別	対象予定人員
76才	飴缶入	3,500人
77才	羽織下	3,200人
78才~79才	飴缶入	5,100人
80才~84才	1,000円	7,500人
85才~87才	3,000円	1,800人
88才以上	6,000円	1,400人
88才	羽織下	—
100才以上	置時計	—

<注>75才に達した方に敬老バッヂ贈呈<対象予定人員4,500人>

75才以上の方にトランジスターラジオ贈呈<対象予定人員27,000人>

65才以上の方に長寿手帳を交付<対象予定人員>97,000人

### 7 — 老人憩いの家

老人憩いの家は老人に対し教養の向上、リクレーションなどのための場を与え、もって老人の心身の健康の増進をはかることを目的とするものであり、本市では昭和38年4月から既存の建物<町内会館、寺院など>を利用し、場所によっては多少の広狭はありますが、慰安と静養の場所として気楽に利用できるよう市内に13カ所<鶴見、中および保土ヶ谷区は2カ所、その他の区は1カ所>を開設実施している。利用希望者<60才~64才>は住所区の市民課で利用証の交付を受け65才以上の方は長寿手帳を憩いの家に提示し利用されている。また昭和43年12月から西区老松町<野毛山公園内>に既存建物を改修して憩いの家「横浜市野

毛山公園若松寮」を開設しました。この寮では従来の他の憩いの家よりその内容を充実し、健康相談<毎週火曜日と金曜日>、聴覚検診<第2月曜日>を実施するとともに浴場をも併設し、各区に日を定めて50人程度をバスにより送迎しており大へん喜ばれて利用されている。なお、この管理、運営については横浜市老人クラブ連合会へ委託している。

## 8————高令者生活実態調査

この調査は、65才以上の老人の健康状況、就労状況、社会活動などの生活実態調査するとともに老人の社会参加に関する希望などを調査し、老人福祉行政の推進に必要な基礎資料をえようとするものである。

- (1) 市内に居住する65才以上の者のうち3,000人を対象とする。
- (2) 調査時期 昭和44年9月15日とする。
- (3) 総務局行政部統計課の協力をえ、区庶務課統計係において、実地に調査する統計調査員を指導して行なう。

本市の老人福祉対策の現況は以上のとおりであり昭和44年度における新規事業についてみればつぎのとおりである。

- (1) 市立特別養護老人ホームの建設
- (2) 白寿荘の増築による収容定員50名の増
- (3) 高令者実態調査
- (4) 長寿手帳の交付により健康診査の受診が容易になった。
- (5) 老人大学講座の充実をはかった。
- (6) 第2種公営住宅に老人住宅として20戸が割りあてられた。
- (7) 敬老祝金品として75才以上の方にトランジスタラジオを贈呈した。

これらを表10の年次別老人福祉費によってみれば、本年度における老人福祉対策が大幅に推進されたことを示している。

## 9————今後の老人福祉対策

わが国の老令人口の推移をみると表11-14のとおりで65才以上の人口は年を追うごとにその増加率は上昇している。これは近年における平均寿命のいちじるしい伸びと出生率の低下と相まって将来ますますその激しさを加える傾向を示している。本市における人口は都市集中化に伴い急増しており、そのなかでの老令人口の絶対数は増加している。老人問題は老令人口の増加と家族制度の変革および社会情勢の変化などによってもたらされ、年ごとにその複雑さの度を増してきている。さらに今後は人口の老令化に反比例して生産年令人口は減少し、扶養係数が増加することになり、老人問題はますます深刻化してくるものと思われる。このような情勢に対処するため、本市が実施している老人対策の現況は前述のとおりであるが当面の問題点をあげればつぎのとおりである。

### (1) 特別養護老人ホーム

本市の各収容施設の現状についてみると別表に示すとおりで、他の5大市のレベルと同等程度の状況にある。しかしながら市内の要収容者を出現率により推計すると、養護老人ホームが約1,800名特別養護老人ホームが約400名であり、これらを受け入れる収容定員は養護老人ホームが770名、特別養護老人ホームが50名のみである。このような状況にかんがみ昭和44年度において市立の特別養護老人ホーム<定員80名>を建設中であるがさらに整備する必要がある。

### (2) 軽費老人ホーム

このホームの入所対象者は、要保護階層の老人を

表10—年次別老人福祉費

&lt;単位：千円&gt;

事業別	年 度				
	40年	41年	42年	43年	44年
老人福祉週間行事費	18,010	25,079	21,939	23,419	63,989
家庭奉仕員	8,438	10,892	12,735	15,194	—
老老人憩いの家	6,484	6,387	5,816	6,528	7,659
老人クラブ	10,114	11,699	12,672	13,708	15,176
老人保護措置費	123,957	147,030	187,382	228,007	302,242
軽費老人ホーム補助金	—	—	918	4,350	4,488
建設費その他	18,441	37,160	21,960	28,074	200,586
合 計	185,444	238,247	263,422	319,280	594,140

&lt;注&gt; 人件費を除く。44年は予算額。

表11—老人人口の推移および推計&lt;全国&gt;

昭和 年	総数 <A>	65才以上		60才以上	
		<B>	<B> <A>	<C>	<C> <A>
		千人	%	千人	%
10	69,254	3,225	4.1	5,156	7.4
25	83,200	4,109	4.9	6,413	7.7
30	89,276	4,447	5.3	7,244	8.1
40	98,275	6,181	6.3	9,526	9.7
43	101,248	6,913	6.8	10,394	10.3
44	102,277	7,124	7.0	10,742	10.5
45	103,327	7,355	7.1	11,092	10.7
50	108,635	8,756	8.1	12,976	11.9
60	116,458	11,506	9.9	16,744	14.4
70	120,225	15,323	12.8	22,470	18.7
80	121,698	19,494	16.0	27,602	22.7
90	119,015	23,848	20.0	31,671	26.6

表12—年令別人口

&lt;40.10.1国勢調査&gt;

年令区分	全国		横浜市	
	人口	構成比	人口	構成比
	千人	%	千人	%
総数	98,275	100	1,789	100
0才～14才	23,586	24.0	411	23.0
15才～59才	65,164	66.3	1,256	70.1
60才以上	9,525	9.7	122	6.9
65才以上<再掲>	6,181	6.3	75	4.2

表13—平均寿命の推移

年次	男	女
明治24～31年	42.8	44.3
〃 42～大正2年	44.25	44.73
大正15～昭和5年	44.82	46.54
昭和22年	50.06	53.96
30	63.60	67.75
35	65.32	70.19
42	68.91	74.15

表14—人口の老化

年 次	昭和43年	昭和60年	昭和80年	昭和90年
60才以上	万人 1,039	万人 1,674	万人 2,760	万人 3,167
<生産年令人口>15才～59才	6,707	7,538	7,262	6,712
老人1人養う生産年令人口	人 6.5	人 4.5	人 2.6	人 2.1

除き経済的にはそれよりやや上の階層に属する老人を低額な料金で収容する施設であり、従来は要保護者でない場合は有料老人ホームを利用する以外に、その利用料は概して高額であり、低所得層の老人は利用できない状況にあった。そのための福祉措置としてできた老人ホームであるが、最近における軽費老人ホームに対する社会的需要は増加している。しかしながら現在市内には収容定員50名のみでその要望に応じきれない状況であり、今後も老人人口の絶対数が増加するなかで、これに対処するためさらに整備拡充する必要がある。

### (3) 老人福祉センター

これは無料または低額な料金で老人に対し各種の相談に応ずるとともに、健康の増進、教養の向上およびレクリエーションのための便宜を総合的に供与することを目的とする施設である。本市にはこの施設はなく、老人憩いの家においてその目的の一部が実施されているにすぎない状況にある。老人問題は要保護老人の施策のみではなく、家庭にある老人にも健康で明るい生活をしていただくための施策として内容の充実した老人福祉センターを建設する必要がある。

### (4) 医療費の軽減

老人は有病率が高く、また、慢性疾患が多いため長期継続的な治療を要することが通例である、したがって医療費も高額となる。この医療費の支払いを健康保険または国民健康保険のいずれかによって3～5割を自己負担しなければならないことになり、老人にとっては相当の重荷となっている。また、市が実施している健康診査の受診率の低調の要因ともなっている。老人の健康保持に資するための施策として老人が安心して療養ができるよう医療費の軽減をはかる必要がある。

### (5) 実施体制の確立

本市では本年度において高令者生活実態調査を実

施し、今後の老人福祉に対する抜本的対策の樹立をはかっている。しかし、これの適正かつ円滑な運営を実施するための体制が不備であり、この事務処理体制を確立することが緊要である。

<民生局保護課長>