

日本武藏野市

老人福利行政調查研究

黃梅英譯

本文節譯「一九八〇年四月三〇日武藏野市老人福利行政調查研究委員會報告書」

代表人：佐藤進教授

壹、前言

位在我國東鄰之邦的日本，近年來有識之士對其急速的人口高齡化，如若繼續下去，預測在不久之將來，將堂堂邁入世界屬於一、二的高齡化社會之國度。在尚未擠進那個圈子之前夕，關心此一問題的學者、專家們無不紛紛竭力地從各個角度、觀點去加以探討研究。此研究也就是希望從分析老人現存問題及其需要之實際情形，來評介政府現行之福利行政措施之妥當性，視目前供、需之間是否能以滿足或不滿足，需要改進或加強何種項目？大家共同研擬尋找一套良策以應付這令人憂心忡忡的社會問題，提供政府施政機關作個參考。

武藏野市位於東京都特別區（二十三區）之西側，面積有十一平方公里，人口約十三萬餘人，其中六五歲以上者占七・六％。該市現仍存有一片景色宜人的綠野環境，市民教育水準高，市的財稅收入豐裕等等優惠的客觀條件下，該市的社會福利行政措施在日本國內辦得頗具出色，常被誇為社會福利之模範地區。目前整個市正推行長期計畫中，所謂「重新修正」社會福利也被列入計畫中的一大項目，它的重點是放在兒童福利、老人福利以及殘障者福利三方面之福利行政措施作個全盤性的檢討。於是分別地組成三個研究委員會，筆者有

幸跟隨指導教授佐藤進先生等人，做有關老人福利行政調查研究這一部門，花了將近兩年多的時間，完成了此項工作作業，現將其整個調查研究的經過及其結果，譯述出來，給國內對此問題有興趣的朋友，來共同切磋研討，做為我國社會福利之借鏡。

貳、研究經過及方法

老人福利行政調查研究委員會是由該市市長委託，有學者、專家、醫師所組成的，另外各學者所指導的碩士、博士課程的研究生若干人也列席參加研討會、發表意見、調查問卷之設計、實際調查訪問、分析、統計等作業。其目的不外是培養或訓練研究生將來如何成為一個學者或研究者的一種方法。

就整個研究調查過程，大致如下：

(一)研討會→(二)老人福利設施之參觀→(三)研討會→(四)實際調查作業→(五)老人福利各有關單位、設施之代表的交換意見→(六)和一般市民交換意見→(七)綜合結果研討會→(八)發表結論製成一冊報告書。

其詳細說明之：

(一)、研討會，首先由市的社會福利行政人員詳述該市老人福利行政之現狀

老人福利

		年令區分		福利事務所	厚生課	児童課	福利會館	社會福利協議會	關連部課 機關	實施主體	參考
		60歳～ 64歳	65歳以上								
老人福利	1 經濟援護	1.老人福利津貼支給	70	○						市	4,700件
		2.(臥床)老人福利津貼支給		○						都	210件
		3.敬老年金支給	75	○					○ 保險年金課	市	3,100人
		4.國民年金(老年年金)								國	繰出年金2,148人 福利年金2,641人
	2 生活援護	1. 給 商・指 導		○					都 ○ 社會福利協議會	市	202件
		2.高齢者免費職業介紹								都社協	紹介人數230人
		3.老人諮詢人員之設置		○						市	相談員9人
		4.老壯綠化隊編制		○						市	40名參加
		5.高齢者事業團準備		○						國	
		6.養護受託者之委託		○							
		7.老人家庭奉仕員之派遣		○							
		8.日常生活用具之給與		○						市 (都補助)	奉仕員7人 派遣世帯37世帯
		9.福利電話之借貸		○						市 (都補助)	2件(年間)
		10.家事援助者雇用費之贊助		○						市 (都補助)	48世帯
		11.臥床老人理髮服務				○				社協	延1,030日
		12.單身臥床老人之寢具供給				○				社協	155件
		13.敬老乘車證發行	70	○						都	159件
		14.老人院入院安排		○						國	5,941人
		15.老人院慰問					○			社協	養護老人ホーム4人 特別養護老人ホーム42人
		16.老人院之間之連絡		○						市	
		17.老人理髮服務				○				市	367件
老人福利	3 保健醫療	1.壽老人醫療費支給		○						國	4,408人(52.1.1現在)
		2.福老人醫療費贊助		○						都	2,847人(52.1.1現在)
		3.看護費差額贊助		○						都	402件
		4.老人性白內障手術費支給		○						都	0件
		5.老人保健教室開設		○						國	年2回 200人參加
		6.老人健康診査						○ 健康課		市	4,825人
老人福利	4 社會文化	1.保養設施利用贊助		○						市	1,338人
		2.敬老會之實施		○						市	1,500人參加
		3.老人福利市民集會之實施		○						市	
		4.舉辦慶祝長壽會				○				市	730人
		5.敬老慰安會之實施				○				市	865人參加
		6.文化活動之實施				○				市	9日間860人參加
		7.慶祝金婚會之實施				○				市	46組
		8.舉辦利用者趣味集會				○				市	11グループ
老人福利	5 地域福利	1.綠園建設營運贊助		○						市	42人
		2.入浴服務		○						市	
		3.短期寄託所入所安排		○						市	33人(年間)
		4.一日寄託所入所安排		○						市	6人(年間)
		5.老人俱樂部之贊助				○	○			市(國・都補助) 市・社協	17クラブ
		6.老人俱樂部活動指導				○				市	
		7.福利會館營運管理				○				市	
		8.老人飯食服務		○						市	對象者204人
		9.友愛訪問員之委託		○						市 (都補助)	訪問員140人
		10.老人休憩之家設置費之贊助		○						市	
		11.推行明朗健康老人計劃之實施		○						國	實施事業12節目

與問題點，然後依據這些資料，委員及研究生提出意見、評議、想法……大家共同討論之。此會約一個月一次，每次都訂有中心主題讓參加者自由發表所見。

(二)、鑑於有實際到現場瞭解之必要，就由市行政人員安排引導下，利用一天的時間參觀了若干老人福利設施，如：社區活動中心、免費老人院、有費老人院、福利會館、老人入浴服務、老人復健中心、老人短期寄託……等等設施。在那些地方可親眼看到有健康的老人、半健康的老人、病臥不起的老人，而各各所需的社會福利是不相同的。

(三)、從參觀後所得的資料、見聞，再度重新修改前幾次研討會之看法或提案。

(四)、實際調查作業，是爲了確實把握高齡者所需的福利措施是什麼，以及對現行福利措施之改進意見之聽取。這項工作之結果，對整個研討會佔有非常重的分量。

(五)、在調查工作進行統計分析之階段時，又由市之安排和該市老人福利措施有關代表，如：保健所、警察署、醫師公會、老人俱樂部、高齡者事業團、老人院……等機構舉行座談會，就老人福利措施之現狀和今後之期望，聽取其意見和討論。

(六)、另外也安排和一般市民舉行類似的座談會，共同討論之。

(七)、綜上所述多次的研討會、參觀、調查、座談會中所得到的意見、互相融和後，由委員會做最後檢討修正，而理出一套綜合結果。

(八)、由委員會代表製成一冊報告書呈給武藏野市市長，具報兩年多來研究之成果，供市府在今後有關老人福利措施之方針作爲參考之用。

參、實際調查概要

由於調查對象大部分是老人本身及其家族，一致認爲秋季較爲適宜。問卷表不要超過半個小時，視老人健康情形不要勉強一次作完。訪問時要有禮客氣，問話時要用大一點聲音……等一大套說不完的注意事項。實際調查實施項目有：

① 臥床老人及其照顧人之調查（六五歲以上、一二七人爲對象，作問卷訪問調查）

② 臥床老人的訪問看護及其實施方法之檢討（作文獻研究分析）

③ 特別看護老人院利用者家族之調查（六五歲以上、一八人、作個案研究調查）

④ 高齡者就業等有關項目之調查（六〇歲以上、四九三人高齡者事業團會員，作問卷訪問調查）

⑤ 有關老人之健康與福利之調查（六五歲以上、三七〇人作問卷訪問調查）

⑥ 單身老人的生活實態之調查（六五歲以上、①一四〇〇人作郵寄重點調查、②從①之回郵中合乎條件之四三三人作問卷訪問調查）

⑦ 單身老人的住宅問題之比較研究（東京都內八區已實施者作文獻比較分析）

⑧ 老人福利行政營運之諸問題之討論意見（委員們討論之綜合意見）

肆、現行老人福利措施 如表所示：

伍、綜合性的提言

根據前述八種實際調查結果以及對現行老人福利措施作個檢討後，而研得今後應該新創或應加強或應改進之處，以下依各調查分別逐一說明之。

① 有關臥床老人及其照顧人方面：

老人大多希望在家療養渡日，如此會爲家人或照顧人帶來身體健康、生活、經濟上種種影響，該如何克服此困難呢？從保健、醫療面來探討之。

(A) 莫讓「臥床」狀態變成固定化之措施

⑦ 在家臥床老人的機能復健訓練、生活指導等專門人員之組成。

⑧ 短期寄託老人設施的擴充，或者增加通院的身體機能復健訓練所。

⑨ 爲了促進老人機能復健訓練之效果，家人或照顧人也應積極地給與配合

(B) 臥床老人日常性疾病之治療、緊急時的醫療之保障

⑩ 在家臥床老人應每年接受定期的「老人訪問健康診斷」

⑥門診或住診治療不可能的臥床老人，應由醫療專家組隊做家庭訪問等工作。

⑦提高訪問看護事業中更積極地將護理技術導入可收拾之效。

⑧提高對臥床老人之照顧人、家人之援助服務

⑨為使臥床老人家庭便於利用起見，現行的家庭奉仕員介護人派遣事業之運用基準應給與緩合。

⑩短期寄託老人、緊急一時保護之設施的增設。

⑪加強入浴服務及飯食服務

⑫臥床老人的保健、醫療施策、福利施策之統合與體系化

⑬有關臥床老人和照顧人之間問題是多方面的，所以對於他們商談時應給與一種具有彈性可隨機應付之體制——它由各有關專門人員所組成，隨時可提供最佳服務。

⑭訪問看護婦、家庭奉仕員應經常和有關的專家們將所遭遇的實際問題，做定期的檢討會；並保障其待遇及研修時間。

⑮對於居住在本市的臥床老人及其照顧人經常把握正確的資料。

⑯有關臥床老人的訪問看護：

此項目只作文獻的比較研究，故於此省略之。

⑰有關特別養護老人院利用者家族之方面：

臥床老人一般都希望在家療養，但是有時因各種情況，在家療養已達到最大極限無法維持下去時，非送到收容老人設施時，大都期待進入離家近點，與家人會面容易方便的地方，以便維持老人和家人之間的良好關係。還有設施內必需具備專門的介護知識、近代的明朗的設備、各種有關的專業人員以及志願服務人員之協助。

⑱有關高齡者就業方面：

一九七八年開始實施的「武藏野市高齡者事業團」，為市內在住六〇歲以上的高齡者安排其就業的措施，此項調查顯示出

(A)事業團應該定期的將會員的健康狀態、就業狀況、就業能力、就業欲望等把握住。

(B)將(A)之結果，定期的整理出來，然後把這種資料向勞動市場宣傳提供出去。

(C)開拓新市場：今後，六五歲以上身體強壯且願意繼續為社會貢獻的高齡者必是有增無減的趨勢，如何具體地實現福利與就業是一大課題。

⑲有關老人之健康與福利方面：

該市居住的老人平常對自身之健康非常留意，稍有點不適就去醫看醫生，然而這反映高齡者和日常生活有關的症狀之發現，處理這方面比較弱之故。因此不僅醫療、看護、福利，甚至於運動、生活意義等，增進健康諸施策應該綜合來考慮之不可，還有行政人員、設施改善等亦應重新調整。其次，呼喚至今尚未接受健康檢查的高齡者要去定期檢查。另外一旦疾病發生時，大多盼望能就近入院、一定期間的看護、家事協助之派遣等意見明顯地表現出來。

⑳有關單身老人的生活實態方面：

從調查之結果顯示出：

(A)單身老人對於日常生活從簡，一般都有生活素質低下，易於衰老。

(B)經濟基礎的微弱性。

(C)為維持日常生活，目前健康情形尚能支持者為多。

(D)非孤獨性的老人也易被孤立，並促進其老化。

(E)緊急時，生活維持機能很弱，一旦發生問題時，大都是多層化。

由上述幾點來看，有擴充現行制度或重新考慮對策之必要，有以下幾項：

(A)擴充現行的服務措施

①擴大家事協助服務、飯食服務之對象；增設短期寄託老人設施。

②親切又易於商談的專門性的相談窗口之設置。

(B)現行的服務措施之再檢討

①緊急時能够應對之網狀服務組織

②老人俱樂部的作法

(C)應該重新考慮的課題

①住宅的援助

⑥ 社區扶助之充實

⑦ 有關單身老人住宅問題方面：

(A) 給老人有住的保障

(B) 培養近鄰社區互助之觀念

⑧ 有關老人福利行政營運之諸問題方面：

(A) 關於市民參與

① 現存市民委員會是由官方選出之有識之士者所組成的委員會，這和市民參與市政多少帶有些問題。

② 在行政上來說所謂市民參與，其意義有(1)手續形式保障機能。(2)情報收集機能。(3)說服機能。(4)權利利益保護機能。(5)爭論整理機能。(6)行政之完成促進機能存在。

③ 設置「高齡者福利委員會」(假稱)，其構成分一般市民構成員(各種團體選出構成員及從事老人福利有關人員中公開招募的構成員)和專家構成員，此兩者和行政執行者三者一體化之形式下共同推展老人福利行政之營運。

④ 此委員會應具有市長直轄的機關之性質，依照條例或規則等明定其權限，即對政策決定包含有意見呈報、調查權限、苦情處理權限等。

(B) 關於老人福利行政組織之改善

① 提昇老後福祉「係」為「課」，將老人福利中心歸屬其下。

② 老人健康診查應由老後福祉課來接管。

③ 老人福利中心之增設或擴充

④ 高齡者之意見聽取或老人利用方便的「集會所」之建立。

⑤ 對於上述委員會之施策提案之實現，老後福祉課應盡力推行之。

(C) 關於老人福利施策之條例

對於長年貢獻給社會的老年人，為了保障其生活，謀求老人的福利之增進

，關於老人福利之基本施策應該給與條例化。

陸、後語

為時兩年的研討會，透過學者專家、福利行政人員、福利設施機構從業者、福利服務利用者、一般市民等之意見交流，共同研擬出來的福利行政措施，相信日後其可行度必定會提高。而在過程中，社會福利之理論與實際情形亦能更形互相修正，使得它能更合於時代之要求。

附錄：

武藏野市「老後生活保障基金制度」之新案

此案是由該市委託另外一個以日本社會事業大學教授仲村優一為中心的委員會所提出的新的方案，在前述「武藏野市老人福利行政調查」中，特設關於此新構想之認知度以及支持度或意見之問題。其回答之結果來看，肯定的態度者約四八・六%，沒意見者占三一・四%，不贊成者約一二・一%；由此可預測知，此制度利用可能性較高的高齡老年人中，顯示出對它之關心與期待。於此就順便簡要地介紹其構想如下：

所謂「老後生活保障基金制度」是持有不動產(如土地、房子等)、可是目前處於經濟上不寬裕，遭到日常生活上之諸困難或需要藉社會之諸措施給與救助，不願住進老人療養院之老人為對象；若將所持有的土地、房子等財產於死後提供給該市政府，則由市政府來負責一切生前的各種服務與照顧。它是一項提高在家福利服務之新試驗，該市自一九七八年起設置檢討委員會繼續在檢討當中，目前仍在集思廣意為此新方案之成立正在籌備之中，至於其法律構成、契約案、實施上之細節問題等，目前仍在研擬商討中。預定在不久之將來付諸實行，若推行後效果不錯的話，將擴展到日本全國。

此方案透過大眾傳播之宣傳後，亦遭到一些人士之批評意見，如「富者優先之福利」、「給福利帶來差別待遇」、「違反法律之下的平等」等等。針對這些批評，該方案之委員會亦從福利面、制度之機能運用面、實態面努力來做問題點之解明跟制度上之解決。