



## 社会福祉行政の問題点

松本久雅之介

### ① はじめに

40年度の予算と市政は、「子供を大切にす市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」の2本の柱をさらにおしすすめたもので、最近までの産業基盤重視の行政から市民のための生活環境整備への方向転換を明確に打出したものとえよう。そのような状況のなかで今後の福祉行政はより広い視野に立って総合的に推進することが必要である。またいわゆる点と線<社会事業家と官僚>だけで、面<住民参加>のない行政は改善されねばならない。

わが国の社会福祉の体系は、25年までに生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の3法が成立していたが、その後、福祉事務所を新設し、社会事業の組織化、専門技術化を意図した社会福祉事業法<26年>が制定され、自治体における社会福祉行政の組織化が全国的に一応の完成をみた。

そのうち、30年以降になって国民年金・国保制度が全国的に整備されるなど、社会保障体系がそれまでにみられなかった新しい部門にまで拡がった。た社会福祉行政についても、徐々にではあるが、生活保護、児童福祉、身障者福祉の内容の充実が力が入れられてきた。さらに35年には精神薄弱者福祉法が、38年には老人福祉法が成立している。

30年以降、日本経済が高度成長期に入ったことは、それが一つには国・地方を通じる財政の膨張をもたらした。社会保障面でも結果として充実させたことにもなった。しかし、同時に高度経済成長は、横浜の工業化と都市化を激しいいきおいでおしすすめ、私的経済部分と公的部門のアンバランスを一挙に表面化した。大工場の進出、人口の社会増の激化、農地山林をきりつぶした大規模な宅地化、東京経済圏への従属化、横浜のベットタウン化の進行、こうしたもろもろの矛盾はこれまでの横浜を大きく変え、さらには社会福祉行政の基盤そのものを、ゆり動かしてきている。これまでの福祉行政は、貧しい施策のうえに、さらに欠点の多い施策をつぎたし、つぎたし進められてきた。こうした欠陥が、大都市行政基盤の変化によって、一挙にあふれでてきたのが、横浜の現状だといえよう。

いまほど社会福祉行政に力をいれねばならぬときはない。それにもかかわらず、横浜市一般会計にしめる社会福祉費の割合は、35年度の12%から39年6.8%度のと次第に低下して

きている。いふなれば、社会福祉面での新規行政はおさえられ、これまでの産業基盤整備重点策がすすめられてきたといえよう。

それでは、本市の社会福祉行政を具体的にはどうしたらよいか。以下、本市の社会福祉行政に水を与え、生きかえらせるための方法をいくつか考えてみよう。

## ㊟ 本市福祉行政の改善への方策

ここで福祉行政をいくつかに分けて、(1)公的扶助のごとく国の責任において充実整備するもので、自治体は必要に応じて補完措置を講ずるもの、(2)国の行政の一環ではあるが自治体との協力により分担して行なわれるべきもの<児童、母子、老人、身体障害者、精神薄弱者の福祉>、(3)大都市特有の行政需要に基づき独自の創意と責任において実施せられるべきもの、の三つに分類して、ここでは主に(2)と(3)の分野について若干の問題点とその改善を指摘したい。

### <1> 機構整備と現業福祉職員の充足

本市の児童福祉行政は、児童福祉法を中心とした要保護児童を主たる対象に、施設収容保護や法定措置などを行なうのみで、児童全般を対象にした健全育成などの事業はほんのわずかにすぎない。最近、国の施策が「予防は治療にまさる」との考え方から家庭児童対策に移行し、福祉地域ごとに児童相談室の設置指導を行なうなどの新しい姿勢が示されている。本市でも、児童相談所とは別の機能をもつ青少年相談センターの再編成もさることながら、地域窓口としての児童相談室のもつ機能、すなわち軽易な相談、指導、助言などを強化し、児童の健全育成を強化することが必要であろう。

そうしたことからすると、これらの機関の触角となり、児童問題の発見と解決に当たる児童福祉司が10名、福祉補導員の7名と数はあまりにも少ない。また、児童委員、ボランティアの活用など第一線児童福祉機構の強化に焦点を向けるべきと考える。

一方福祉施設についてみれば、技術面の整備は徐々に行なわれつつあるが、これを運営し、施設の機能を充分発揮させる人間の数と質の確保、いわば人間機構の整備はなおざり

第1表 市立児童福祉施設職員数

(昭和40年7月1日現在)

区分 (施設数) 定員	保育所		養護施設		母子寮		精薄児施設		教護院		計		
	(13) 861人	(2) 120人	(6) 128世帯	(2) 105人	(1) 50人	基準	現員	基準	現員	基準	現員	基準	現員
事務職員	10	9	4	3	6	6	3	2	2	2	25	22	△ 3
保母	47	47	11	12	12	12	13	16	—	—	83	87	4
児童指導員	—	—	3	1	6	0	3	4	—	—	12	5	△ 7
教護・教母	—	—	—	—	—	—	—	—	7	9	7	9	2
炊事	13	8	3	3	—	—	3	3	2	2	21	16	△ 5
その他作業員	1	1	0	1	1	1	2	2	2	2	6	7	1
計	71	65	21	20	25	19	24	27	13	15	154	146	△15 7

注 施設長は事務職員の中に含む。

にされている。施設職員充足状況を見たのが第1表であるがとくに乳幼児を預る既設保育所における保母、及び炊事婦の充足は急ぐべきであり、保母の代替要員、栄養士、保健婦等の配置が望まれている。

しかしこうした人手不足の傾向は他の社会福祉施設にも同様の状態にあるが、乏しい財政のなかから総工費7,830万円を投じて増設した老人ホーム恵風寮は定員300名であるが、現業職員の労働力不足で配置職員数27名、国の基準35名から定員まで措置することができず、新規の入所は制限されている。またこのような職員の絶対数の不足から、まず収容者の日常生活を維持するに必要な職種、保母、寮母、炊事人、などに重点がおかれ、相談、指導、訓練などの教育面や心理面のケースワークがなおざりにされている。こうした現状から単なる収容保護から心理治療、社会的な自立を援助する、児童指導員、生活指導員、職業指導員、機能訓練士などの専門職員の数と質の充実が望まれている。

次に、それらの専門職員の確保の方法であるが、現在選考により有資格者を採用しているが、採用後その職員が適格でない場合、他の福祉部門への配置換が制度上行なえない不合理面があり、また専門性から定着・停滞化して人事管理の弾力性が失われる欠陥がある。福祉関係の仕事が専門の職域として尊重されていくためには専門職に定着化せざるをえないが、一つの職種に束縛しないで、広い視野での社会福祉の領域での交流を考える必要があるだろう。

また社会福祉の専門知識、技術を要する生活保護のケースワーカーは、一般競争試験により採用した行政職員あるいは配置転換による無資格者をもって補充しているが、当然専門職として採用すべきであろう。社会福祉事業の近代化に伴う専門分化に応じうる人間機構の整備充実が努めなければならないが、実情にそくした社会福祉職の専門化の確立を図り、昇進への道、あるいは専門職のまま管理職同等以上の地位と待遇を保障する方法を講ずることが先決である。要するに社会福祉の職務を専門職として尊重し、これに高い社会的評価と報酬を与えることによって、社会福祉に対する意欲と情熱をいだけせ、良質な労働力を確保することが大切である。これと並行して社会福祉学を履修する学生への奨学金支給、給費生、学生委託などの方法による専門職員の養成に努める必要がある。

## <2> 施設運営の合理化

福祉行政の近代化への方策として、施設の量的整備に並行して質的面上における運営合理化から、専門領域に応じた機能集中化、分類収容に伴う施設整備、零細施設の総合などが考えられる。

### (1) 本市施設の収支状況

施設経営費の財源は、国からは施設事務費については1/2、扶助費等直接処遇に要する経費は8/10の割合による補助金が交付され、そのほかに利用者費用徴収金と市費負担金により構成されている。昭和39年度におけるこれらの財源と事業経費の収支について、保育所

を例にとると、保育児童1人当り年間経費83,564円を要するが、これに対し、国の補助が12,810円<15.8%>、利用者負担9,588円<11.6%>、市費負担61,166円<73.1%>の割合となっている。市費負担の最も高いのは身障授産施設で80%にも達し、市費負担の割合が少ない施設では老人ホームの33%となっている。

また収容者1人当りの経費が高いのは精神薄弱児施設の381,000円、ついで教護院の369,000円、救護施設284,000円となっており、市費の負担率もそれぞれ73.5%、60.5%、41.5%、と極めて高い率となっている。こうした施設運営経費について、市費負担の増加により施設の新設が容易に行われない1つの理由にもなっている。このように経費面から考えた施設の運営合理化は、施設の量的、質的整備を進めていく段階において当然必要であらう。

## (2) 施設の統廃合及び転換

昭和40年度において授産所、共同作業所及び職業訓練所の一部を統合した授産センターの新設、養護施設の合併、むつみ寮、恵風母子寮の廃止など施設の近代化を図ったが、今後の方向は地域のニーズに合致する機能をもつ施設の整備に努力すべきで、それがためには多目的のある「複合施設」の建設を検討すべきと考える。たとえばいくつかの零細規模である母子寮を統合した母子アパートの建設、さらには保育所、内職補導センターの併設などが当面の課題とならう。

また実験的試みとして、戸塚上飯田に開発中の公営住宅団地内に老人住宅、保育所、内職補導所、心配ごと相談、児童相談などを含めた施設を公営住宅の建設計画に含めた「福祉団地」としての構想が検討されてよい時期と考える。

また社会情勢の変化により質的転換を図る必要がある施設としては、①引揚者、戦災者から低所得者のための住宅＝厚生住宅、②社会福祉制度の整備に伴う分類収容を要するもの＝救護院施設などがある。たとえば救護施設については、その収容者は老人病者で大半を占めているので特別養護老人ホームなどに措置替をするか、または社会復帰の困難な中高令者、身体障害者、精神薄弱者のための援護施設への転用、あるいは社会的、経済的理由によって、あるいは一時的に身体上の欠陥を有するために、社会生活の維持困難なものを収容する更生施設などへの転用について研究されるべきであらう。

これと関連して宿所提供施設についても同様のことがいえる。すなわちこの宿所提供施設が生活保護法により住居のない要保護者の世帯に対して住宅扶助を行うことを目的とする施設と定義されているが、現実の姿は単身の生活保護受給者のための収容保護施設的な存在となっており、収容者を老人ホーム、更生施設、身体障害者、精神薄弱者、援護施設への措置替えを必要とするもののがかなり多く、生活保護法の他法優先の原則に照らして、その他の福祉法の適用にふみきる段階にきていると考える。しかし、特別養護老人ホームをはじめとして各種の援護施設についての整備が不十分であるところから、これらの施設は

代用的機能を果たしており、社会福祉の進展に伴う施設の整備が先決となっている。

これら施設の整備の方向としては地域社会のニード充足が急がれるもの、あるいは必要度の高いものを優先すべきであるが、国の補助金などの制約があるので、自治体と地域社会が一体となって国へ働きかけねばならない。また重度障害児施設、精薄者のコロニー施設などは一都市の単独設置よりも、周辺県の共同投資による施設運営方式が適当と考へうるものもあり、この変形として民間経営の肢体不自由児施設などに関係県市が施設整備費を拠出し、その拠出割合により措置児童数を確保するなどの方法もあり、検討すべき問題であらう。

その他“老人憩の家”のように利用者が少ないものや、失業対策事業で使用するコンクリート製品の安価供給と失対労務者の職業訓練を目的として設置された「コンクリート作業所」が零細規模のため、生産価格が市価の1.5～2倍倍近くコストがかかることなど改善を要するものが多い。

### <3> 低所得者対策の推進

#### (1) 授産事業の振興

内職人口は最近の経済状態の変化により増加しつつあるが、底辺層の食べる手段とする階層よりも各自の生活向上欲を満たそうとする階層が大部分を占めている。内職者実態調査<昭和38年10月実施>によれば、利用世帯は91%が一般世帯で、そのうち4人～5人の家族世帯が79%と多い。その世帯における月収が3万～3万5千円のもの25%、3万5千円～5万円のもの43.3%占められており、母子、身障、老人、被保護者等の世帯は合計しても7.1%にすぎず、そのうち被保護者世帯はわずかに2%にすぎない。

また年令層も30代が49%、20代が20%、40代が19%で家庭の主婦が多い。これらのことから授産事業は家庭における内職を中心とすべきで、施設は家庭内職の拠点とする機能をもつ内職補導に移行する必要性が感じられている。「内職人口のほぼ9割近くが民間業者による斡旋により不当に低い賃金で内職をしている」<160万人の市政P102>現状から、単に家庭内職の普及をはかる“働く友の会”の組織作りや“授産車の巡回”だけに止まらず、民間内職の賃金引上げ、中間搾取の排除、内職技術の指導などを含む内職補導センターの設立が考えられてもよいのではないか。

また本市の職業訓練所は、当初駐留軍の離職者対策の一環として設置されたものであるが、その後低所得者、失業者を対象とするに至った。その性格は認定職業訓練所を目標とするのか、貧困者のための職業訓練か実際の運営が明確でない。前者については県との競争があり、本市では低所得者の雇用条件向上に努める職業訓練所とすべきで、それがためには訓練生に対し、訓練期間中の生活を維持するに足りうる職業訓練手当の支給が望まれている。

#### (2) 低家賃住宅とドヤ街対策

衣食住は生存のため基本条件となっているが、深刻な住宅難に基因するところの民生問題が極めて多い。とくに低所得者の家計においては住居費の高騰が大きな負担となり、低い生活水準がさらに切りつめられている。都市特有のスラムの住宅問題は建設省所管の改良住宅により改良されつつあるが、現状は老朽公営住宅、戦災者、引揚者寮の改築が主で、民間スラム街の住宅改良は進んでいない。

また大都市だけの特異な現象である“ドヤ街”の福祉対策も、住宅、労働および福祉対策が基本であり、三者の有機的連繋により問題の解決を図っていく必要がある。その方法として、宿泊者の大部分がなんらかの形で港湾関係の労働に従事しており、港湾労務者対策によってその大半は解決されるというみかたから、“ポートタウン”の建設も考えられる。それによって、労働力の確保と生活を公的に管理するという構想<労働経済1号P25、高見玄一郎>である。しかし、ドヤ街地域の再開発は、現状の枠内で機械的に行なうならば、労務者の集中化という悪循環を生み出す可能性をはらんでいる。むしろ労務者を分散させる流動的な方向において対策を考慮することが必要である。

すなわち社会共同生活の可能性があるものについては、一般地域社会への融合化への施策として、一定期間生活管理を行なう施設としての厚生アパートや、期間経過後の住宅確保として2種公営住宅の優先入居、あるいは住宅費補助の措置が必要である。また、社会への順応性に欠け、社会の最下層に沈滞している階層に対する人間再開発も必要であり、本年6月開設された「寿生活館」を拠点として、さらに機能の充実が望まれる。当面必要とする施設は要救護者を収容する一時保護所、社会復帰をはかる訓練保護施設、厚生アパート等であって、児童対策として、乳幼児の保育所、未就学長欠児童の特殊学級への編入、学童の校外指導、非行少年対策など一連の施策が望まれている。

これらの問題は基本的には国の政治の責任であり、地域の特殊性を認識した上での政策的配慮がされるべきである。同時に、県との共同責任として市が施策を進めてゆく態勢がとられなければならない。もちろん地域社会の理解と協力が必要なのは論をまたないが、とりわけ港湾関係業者の福祉行政に対する積極的な参加が絶対必要であり、港湾労務者の簡易宿泊所などについては、国、県、市、民間の共同出資による建設方式、あるいは港湾福祉事業団の設立などが検討されるべきであろう。

#### <4> 民間社会事業の育成

戦後社会事業の分野が急速に拡充されてきた。このことと関連させて、今後の民間社会事業をどのように性格づけ、いかなる方向に進展せしむべきかを検討してみよう。

民間社会事業は、新しく生起する社会問題の解決のための実験的な、そして開拓的な役割を有するとともに、自発性と創造性を生かしうる弾力性に富んでいる。社会福祉事業法第5条は、公的社会事業と民間社会事業のそれぞれの責任を明確に規定し、この二つが独立性を保ちながら相協力して社会事業をすすめることを前提として、経済的な最低生活の保

障は国または地方団体の責任とし、最低生活以上のサービスは民間社会事業がうけもつのだとする。これは多くの社会事業関係者に支持されている見解である。しかし、民間社会事業の現状は財政基盤が軟弱であり、自主財源の開発が困難である。民間社会事業は公営社会事業の委託という形態の下請企業的色彩を強める傾向にあり、本来の開拓的活動や公営社会事業の補足的活動はうすくなっている。

当面の課題は施設経営理念から慈恵性をめぐいさり民主的経営に切替え、人事管理面も専門職制度による有資格者の採用によって、施設職員の資質向上を図るなど、適切な施設管理を指導する体制が必要である。

次に施設の整備の問題があげられる。施設の多くは戦後の応急施設で老朽化がはなはだしい。また、零細規模のもの多く、委託費の枠内で経営難を解消し収容対象者の増加に対処するためにも施設増改築が必要であるが、すべてその工事費の調達が隘路となっている。もちろん国の認証があった場合は、国が標準建設費の4分の2、市が4分の1の割合で補助を行ない、残り4分の1が自己資金となる。この自己負担分は借入金で可能であるとしても、実際の建築単価と補助基準の建設単価とは大きな差があり、これらの越過負担分が問題となる。認証外の新設工事費、基準以上の増改築、越過負担、などについて任意補助を行なっているが、“つかみ金”で補助金を支出していることは改善すべきであろう。

こうした施設整備の自己財源の不足から、自治体が自ら、あるいは民間団体に土地を提供せしめて施設を設置し、その運営管理を民間団体に委託する“公有民営”という公社合弁社会事業の出現や、零細個人経営から企業組合というような形で統合した団体への移行、あるいは総合的な社会事業をめざして異種事業の統合による社会福祉事業団<仮称>の設立などの動きがでてきていることは参考とされてよい。

民営施設の運営で問題となるのは措置費<委託費>が、政治・財政上の制約で一方的な低い水準で交付されていることである。公営施設の場合は越過分を自己負担でカバーしうることが、自己財源の乏しい民営施設はこれを主として人件費のを抑制することによってから経

第2表 市内主要民間福祉施設整備費補助状況<36年度~39年度> <単位 千円>

施設種別	施設数	総工事費	財 源 内 訳						市費補助金	
			国・県補助金	%	自己負担金借入金	%	市費補助金	%	義務負担	任意負担
養護老人ホーム	2	34,023	1,481	4.4	29,801	87.6	2,741	8.0	741	2,000
成人精薄者施設	1	19,000	4,000	21.0	10,500	55.3	4,500	23.7	—	4,500
養 護 施 設	1	56,823	4,016	10.9	29,432	29.7	3,375	9.2	2,008	1,367
保 育 所	2	20,526	1,400	6.8	15,839	77.2	3,287	16.0	700	2,587
教 護 院	1	1,650	630	38.2	670	40.6	350	21.2	315	35
更 生 施 設	1	20,963	4,080	19.5	9,883	47.1	7,000	33.4	—	7,000

注 1. 施設整備は創設、増改築を含む。

2. 民間施設の創設には国の補助がなく、従って市費の義務負担もない。

営を維持している。このため低賃金→労働力不足→処遇の低下という憂慮すべき現象が目立ってきている。試みに施設職員の給与を比較してみると、児童福祉施設の公営施設職員の月額平均が33,194円に対し民営施設は21,970円で公営施設職員給与の3分の2となっている。

こうした問題のほとんどは単に民間団体の努力のみでは解決できないものである。自治体は民間施設のこうした現状を理解し、もっと、より一層力強くテコ入れし、援助を行なわねばならない。しかし、また、現行の社会保障体系のなかで民間社会福祉事業を人間としての最低限度の上に乗べてすべてを引き上げていくことは、おそらく一自治体の能力をこえているといわねばならない。大幅な国の援助を必要とする。

### ④ 福祉行政への大衆参画

社会福祉事業について一般的にいえることは、全体としてみて社会的保護水準が絶対的に低すぎることである。生活保護法による入院患者に対する生活扶助としての日用品等にかかる朝日訴訟が、対象者の権利意識と主張への警鐘になったが、未だこれらの保護請求権についての自覚は低い。かたや行政機関においても、「生活を守る会」とか「患者同盟」とかの組織が要求する権利意識に基づづく主張も好ましいものとは受取っておらず、国家主義的伝統と官僚主義的態度から慈善的な観念が残存しているところに問題があり、どちらの側においても民主主義の理念と実践をこころざすのでなければならない。日本の社会福祉事業を民主化し、その政策的な整備充実をはかるためには、民主的な組織的な社会運動による下からの盛り上げる力がなければならない。

地域社会や自治体が“住民の、住民による、住民のための福祉行政”の実現への市民意識の形成に欠けているように見受けられる。それがためには“福祉行政への大衆参画”が必要であり、個々の市民の声から集団の声を背景とし問題意識を集団によってお互に確認し合い、共通の要求に向って進むという態度がなければならない。先進諸国の社会保障の成立がこうした民衆的な運動——ソーシャルアクションとかコミュニティー・オーガニゼーションによって達成されたことを考えるとき、社会事業従事者、とくに労働者としての自覚に立った従事者が実際に対象者や労働組合、その他の民主的な組織や団体と密接な連絡提携をとりながら、社会保障の前提となる社会福祉事業の拡充強化に努めることが、社会事業従事者に課せられた重要な役割であるといえよう。

国の社会保障制度は公的扶助、国民健康保険、国民年金を柱とした体制は一応整ってきたが、内容は各種制度間のアンバランス、所得保障水準の低さがみられるほか、経済の高度成長、地域開発の進展、都市人口集中および人口構造の変化などの諸事情に対応して、福祉行政に対する行政需要は歴大化、多様化、複雑化してきており、変化しつつある市民のニーズに適確に対処していくためには、長期的展望に立った総合福祉計画が、「社会開発」との関連において樹立されなければならない。 <民生局青少年部福祉課労務係長>