

3. 社会福祉とその施設

「主人と生後2ヶ月になる子供と3人の家族です。主人は市内の中学校の教員ですが、その収入だけでは生活が苦しいので、私と子供は主人と別居して親戚の家におり、そこから通勤しています。子供をあづかってくれる家庭保育福祉員の事を民生安定所で聞き、市内の福祉員の方を紹介していただきましたが、その方はすでに数人の子供さんをあづかっていらして余地がないという事でした。聞くところによりますと、市内には福祉員全部で30数名しかおられないということです。これではどこを頼んでも満員のはずです。仕方がないので、会社をやめるより方法はないのですが、私のように働きたくとも、赤ん坊をあづかってくれる処や施設がない為ずい分困っている方が大勢いると思います。横浜市で福祉員を増すとか施設をつくるとかの対策を是非たてていただきたいと思います。」

(西区・会社員 24才 女)

=市長への手紙から=

① 貧しい人々

・市内の世帯の13.5%は低所得階層 横浜市内に貧しい人々は一体どのくらいいるのだろうか。市民のうちで最低の生活をしているのが生活保護階層である。それと同じかすぐ上に日雇、零細な行商、内職やその他の低収入・不安定な職業の人々、多子世帯、母子世帯、老人世帯など生活が貧しい人々がいる。これらの人々は生活保護階層に今にも落ちる可能性があり、低所得階層といわれている。低所得階層のうちには、生活保護はうけていないが、うける資格のある、保護基

準以下の低収入の人々が相当数いるとみられる。これらすべての低所得階層の人々は把握の仕方によって違いはあるが、神奈川県を推計方法を利用すると、36年6月1日現在で、市内には、生活保護階層が6千638世帯、その外の低所得階層が4万1千624世帯あり、合わせて4万8千262世帯、約18万人となる。市内の世帯の13.5%、人口の11.6%が、かろうじて生活できるか、それ以下の人々となる。

・生活保護をうける人々 現在の生活保護階層はどうなっているか。市内で生活保護を受けている人々は、38年7月で1万2千428人ある。人口1千人に対する被保護者数を、保護率というが、横浜の保護率は8.21で6大都市中で最低になっている。6大都市を通じての傾向であるが、横浜市では32年以来、被保護者数、保護率とも減少傾向にある。さいきん、全国の保護率は増加の傾向をみせていることと比して、都市的性格の一端を示しているとみられる。一番高いのは京都の15.83である(表5-27)。生活保護では、被保護者の生活水準は国の保護基準で決まる。たとえば、35才男、30才女、9才男、5才女の4人家族で、まっ

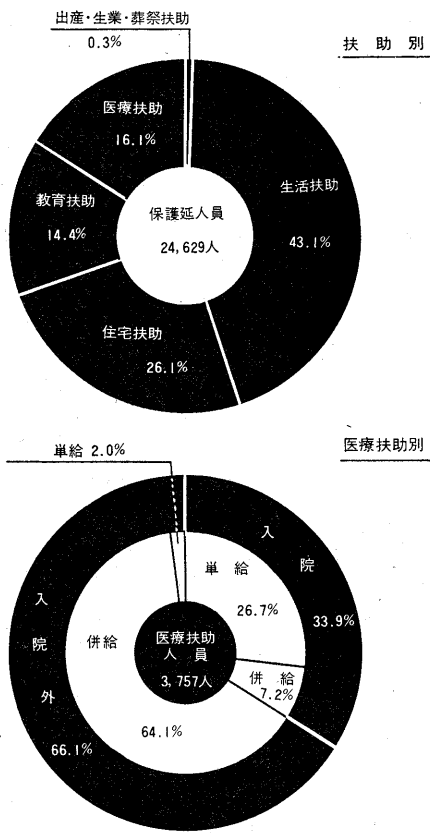
表5-27 大都市における生活保護の受給状況

都 市 別	昭和38年7月1日現在		保 護 率 (人口千人に対す る被保護者数)
	被保護世帯 世帯	被保護人員 人	
東 京 都	61,767	139,394	13.59
横 浜 市	5,904	12,428	8.21
名 古 屋 市	6,402	14,492	8.56
京 都 市	9,676	20,725	15.83
大 阪 市	19,235	35,344	11.22
神 戸 市	7,309	15,646	13.43
北 九 州 市	16,899	54,099	51.47
全 国	662,872	1,754,624	18.41

たく収入のない場合、1カ月あたりの保護基準（38年4月1日現在）は、生活扶助16,289円、住宅扶助2,000円、教育扶助225円で、合計14,514円となっている。

市内の被保護世帯5,904世帯のうちで、老人のみの世帯が1,172世帯、母子世帯880世帯で、両者を合わせて全体の35%をしめる。若年・壮年層の働き手をもつ世帯が、数年来の求人増により就職とか昇給とかで生活保護階層から浮び上がってきているが、他方、働き手のない老人・母子世帯は底辺に停滞している。働き

図 5-37 市内生活保護扶助別人員構成率（昭和38. 7）



資料：民生局生活保護統計（38年7月）

手のいる被保護世帯でも、傷病とかその他の故障が多く、就業者のうちで、月に21日以上働いているものは68%にすぎない。就業者を職種別にみると、総数2,047人のうち失対その他の日雇いが約650人、常用労働者約900人、残りは内職者、パタヤなどの零細な自営業者などとなっている。20才前の者は別にして、中高年層で安定した職場をもつ者はほとんどいない。横浜として特徴的なことは、浮浪者のな日雇人夫が病気になる、保護をうけるケースが比較的多いことである。この外に病院に入っているものは、精神病患者が551人、結核その他一般病患者が931人ある。老人・更生・救護・結核アフターケアなどの社会福祉施設に入っている者が872人ある。

これまでみてきたような生活保護階層や低所得階層の人々を助け、生活を維持向上させるために社会福祉施設がある。つぎにそのいくつかをみてみよう。

② 社会福祉施設の現況

・施設にはどんなものがあるか 社会福祉施設の現状はどうなっているだろうか。まず、施設の種類を目的に応じて分けると、(1)身寄りのない老人を対象とする養護老人ホームなど、(2)生活保護受給者を対象とする更生・救護・宿泊提供施設など、(3)父親が欠けていたり、その扶養が充分でない子と母、身心に故障のある児童を対象とする母子寮、保育所、養護施設、精神薄弱児・肢体不自由児施設など、(4)身体障害者の更生・授産施設、(5)精神薄弱者の施設、(6)その他、売春婦などの更生を目的とする婦人保護施設、浮浪者を対象とする宿泊施設、職業を与えたり内職を斡旋する共同作業所、そして公益質舗などがある。

・施設はふえているか 市内にある公立私立の社会福祉施設は、36年度末で154施設で、人口10万に対し10.7施設で東京は8.5、名古屋10.2、京都25.0、神戸は9.9、大阪は最低の7.3施設となり、横浜は京都について2位となっている（表5-28）。

市内の社会福祉施設（表5-29）を設立認可の年次

順にみると、31年までに全体の87%が設立されており、それ以降にふえたものは精神薄弱児・肢体不自由児、婦人保護などの区市立の施設など、それまでほとんど手をつけていなかったものである。そのほか、ふえた施設としては養護老人ホーム1、救護施設1、保育所4、養護施設2などである。宿泊所、生活保護更

表5-28 6大都市の社会福祉施設数（昭和36年度末）

都市別	社会福祉施設						再掲	
	総数	生活保護法関係	児童福祉法関係	身障法関係	関係隣保業	その他	保育所数	定員
東京都	721	53	514	11	—	143	322	28,295
横浜市	154	13	98	2	—	41	60	4,310
名古屋市	167	15	145	1	1	5	128	9,849
京都市	324	17	161	11	…	135	128	9,020
大阪市	326	27	161	4	11	23	124	8,884
神戸市	113	17	78	5	1	12	41	2,641

資料：大都市比較統計年表（昭和36年）

表5-29 市内公立私立社会福祉施設数

昭和38年12月1日現在

種別	施設数	定員	種別	施設数	定員		
老人福祉	養護老人ホーム	5	587	児童福祉関係	盲児施設	1	75
生活保護関係	救護施設	2	160	児童福祉関係	肢体不自由児施設	1	150
	更生施設	1	150	児童福祉関係	教護院	2	170
	授産施設	3	100	児童福祉関係	保母養成施設	2	200
	宿所提供施設	2	340	児童福祉関係	家庭保育福祉員	38	…
児童福祉関係	一時保護所	1	30	身障福祉	身体障害者福祉施設	2	—
	助産施設	2	60	その他	婦人保護施設	5	260
	乳児院	2	71		宿泊施設	8	1,460
	母子寮	12	268		医療社会事業施設	25	…
	保育所	61	4,370		共同作業所	7	270
	養護施設	11	681		家庭内職あつ旋所	6	…
	児童厚生施設	1	200		職業訓練施設	6	…
	精神薄弱児施設	3	152		公益質舗	10	—
精神薄弱児通園施設	1	30					

生施設、助産、児童厚生施設、乳児院、盲児施設などは新たな設立はない。それでは施設の数は横浜市として十分かといえば、そうはいえない。

昭和31年は厚生白書が社会福祉の貧弱さと遅れを訴えた年である。この時に現状の87%施設が存在したことは、それ以降ほとんど施設数の上では伸びていないことを示すものであろう。32年以降養護老人ホーム、救護、宿泊施設、助産施設などのいくつかは、改築、増築され収容力は増大してきている。しかし、既存施設の絶対数が少ないため、破れ目を繕う程度の効果しか与えていない。また、ほとんどの施設は補修もされず不完全のまま放置され、老朽化が激しく、収容者にみじめな状態をおしつけている。

③ 施設とその対象者

次にいくつかの施設とその対象者の動きをみてみよう。

・保育所と老人ホーム 保育所 現在、市内のあちこちで保育所をふやしてくれという要求がでている。市内の保育所数は61カ所ある。これを6大都市で比べると人口当りの施設数では3位であるが、面積当りでは6.8 km²に1保育所となり5位に下がっている(表5

表5-30 6大都市の保育所数 (昭和36年度末現在)

都市別	保育所数 カ所	人口10万人当りの保育所数 カ所	1保育所当りの市域面積 km ²
東京都	322	3.80	1.8
横浜市	60	4.17	6.8
名古屋市	128	7.79	2.0
京都市	128	9.88	4.8
大阪市	124	4.02	1.6
神戸市	41	3.59	12.9

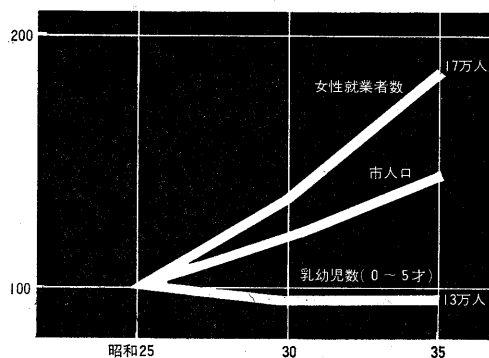
資料：大都市比較統計年表

—30)。

一方、保育所を利用したいという人々をみると、たとえば女性就業者は最近10年間に人員、比率とも増大し、25年を100として35年には186と人口の増加率を大幅に上回っている。特に30年以降の増加はいちじるしい。他方、児童数(0~5才)は伸びず低滞している(図5-38)。このことは戦後、婦人の働き場が拡がり、特殊技能をもつ職業婦人層がふえたことと共に、最近の消費生活構造の変化と物価上昇のため、子供を生みたくても生めない、子供を生んでも退職できない、さらに家庭の婦人が生活のため働き出すという形態が多くなったためとみられる。

乳児保育をみると、市内保育所は61カ所、定員は、4,370人であるが、そのうち3才未満児の定員は124人で、全体の2.8%にすぎない。この外に市長への手紙にあった38名の家庭保育福祉員が、主として3才未満児を72名預っているが、乳児保育の要求からみて零に近い。保育所が3才未満児を預らないのは、なんといっても経費がかかりすぎ、現行の保育単価では経営がなりたたないからである。

図5-38 女性就業者・乳幼児数の推移



資料：国勢調査結果

保育所は全体として不足しているが、ここ数年来人口増加の激しい保土ヶ谷、港北、戸塚の3区では、そのほとんどの地域に保育所がなく、他区と比較したとき保育所が少い（表5-31）。

養護老人ホーム 市内の人口は老令化しつつあり、65才以上の人々は25年に人口の3.32%であったものが、35年には4.13%と人口、比率とも増加している。一方、世帯は若年層の独立などで細分化し、1世帯の構成人員は25年に4.5人であったものが、35年には4.0人と少なくなっている（表5-32）。それに伴い老後の落ちつき先のない老人が増加している。これらの人々にとって養護老人ホームの増設と、ある程度の経費は支払っても家庭に代る温い施設、軽費老人ホームなど安い費用の有料老人ホームの増設がのぞまれる。養護老人ホームは市内に5カ所、定員は587人。ほとんど満員状態にある。軽費老人ホームは未だない。県内に経費老人ホームが1カ所（鎌倉）、有料老人ホームに4カ所ある。

表5-31 市内の保育所とその定員 昭和38年4月1日

区 別	保育所数		1保育所 当りの 区域面積 Km ²	保育所 定員数 人	人口1万 人当りの 定員数 人
	カ所	人口10万 人当りの 保育所数			
総 数	61	3.94	6.6	4,370	28.24
鶴 見 区	8	3.27	3.3	658	26.88
神 奈 川 区	5	2.70	4.6	380	20.54
西 区	8	7.61	0.8	476	45.27
中 区	2	1.52	5.7	160	12.17
南 区	8	3.71	4.1	688	31.95
保土ヶ谷区	4	2.24	12.9	275	15.42
磯 子 区	5	6.22	2.8	269	33.49
金 沢 区	5	6.45	4.6	410	52.88
港 北 区	10	5.48	12.2	547	29.96
戸 塚 区	6	4.09	15.8	507	34.56

表5-32 老令人口は増加している

年 次	65才以上の人口 人	増加率	全人口に対す る 比 率 %
昭 和 25 年	31,546	100	3.32
30 年	43,875	139	3.84
35 年	56,875	180	4.13

資料：市統計書 国勢調査

・精神薄弱者・身体障害者施設そして母子寮

精神薄弱者施設 市内の精神薄弱者の実態はつかまれている。地域により出現率は異なるが、36年の厚生省調査結果を基に推計を行なうと、人口千人につき5.3人の割合であり、市内の精神薄弱者は8,200人で内軽度4,000人、中度2,800人、重度1,200人となるとみられる（表5-33）。低年層に多く高年層にしたがい少くなっている。これは精神薄弱の基準を全般的な知能のうえでみるのではなく、生活能力を基準としてみるため、精神薄弱で生活能力あるものは除かれるためである。年令別にみると神奈川県調査では18才未満と18才以上との割合は1対2で現われている。これまでの結果では、全体の34%が不就学であり、重度精神薄弱者は76%が就学していない。施設に収容し、教

表5-33 市内の精神薄弱者数（昭和38年4月1日現在）

区 分	出 現 率 (100人中)	市内精薄 者推計数 人	施設入所を 必要とする 比 率 %	施設入所を 必要とする 推 計 人 員 人
総 数	0.53	8,200	18.2	1,490
軽 度	0.26	4,000	7.0	280
中 度	0.18	2,800	26.9	750
重 度	0.08	1,200	38.3	460
不 明

注：昭和36年10月の厚生省調査にもとづく推計

育、職能指導を必要とするものは、全体の18.2%、1,490人と推計される。精神薄弱者のうちには一生を施設収容されることを必要とし、または精神病院への入院を必要とするものがある。これまで精神薄弱者を対象とする施設、特に成人用の施設の設立はおくれている。県内の施設は、児童施設8カ所、定員509名、成人施設は6施設、230名である。

身体障害者施設 市内の身体障害者手帳の所持者は8,880人、内18才未満は1,549人で全体の17.4%である。種類別にみると視覚障害1,865人、聴覚障害1,502人、肢体障害は5,521人となっている。しかし、35年の厚生省調査によれば手帳未所持が約40%となっている。その調査に基づく推計では38年4月の市内身体障害者数は約15,800人となる。そのうち1・2級の障害者は35.5%となる(表5-34)。18才以上の者では全体の3.8%が更生施設に収容を要するが、肢体不自由、失明、ろうあ者とも、特にその児童期に医学的処置並びに施設収容による更生指導、教育、職能指導を必要とする。特に小児マヒ後遺症などを対象とする肢体不自由児施設は県内には県立ゆかり園(定員150名)しかなく、半年待っても入れないという訴えがある。

母子寮 市内で未亡人・母子世帯は概算して8,000世帯あると推計される。生活保護受給の母子世帯は880世帯ある。ところが母と子がともに住める母子寮はここ1・2年間、常に定員(286)に満たない状況である。これは貧困母子家庭が減ったわけではなく、母子寮が一般生活構造と様式の変化に対応できなくなったことを示すものであろう。

その他の施設 社会福祉施設はすでにみたように多くの種類がある。その一つ一つにふれられないが、その多くの施設が対象者層のうごきにより、機能の変化が要請されていることは注目されねばならない。宿泊提供施設、宿泊施設は市内に10カ所あるが、その収容定員数は少ないのだが、浮浪者のなかには入るのをこぼみ、一方、家族もちの日雇労働者は入れず、簡易宿泊所の密集するドヤ街に集中している。授産所、共同作業所などの授産・授職事業では、通ってくるて300名程度の人にわずかばかりの仕事をさせるため、割りに合わない多くの金を支出している。公益質舗も設立以後、他の行政面での変化により、機能の変化がみられる。職業訓練施設については設備の貧困により、十分にその機能をはたしていないうらみがある。社会福

表5-34 市内身体障害者数 (昭和38.4.1現在)

区分	手帳所持者	市内身体障害者推計数							
		総数	1級	2級	3級	4級	5級	6級	不明
総数	8,888	15,800	2,560	3,050	2,320	2,960	2,510	1,880	520
視覚障害	1,865	3,700	1,750	640	250	240	250	420	110
聴覚障害	1,502	2,700	—	1,130	560	450	20	460	80
肢体不自由	5,521	9,400	830	1,280	1,490	2,270	2,250	1,000	—

注：手帳所持者数は昭和38.12.1現在
資料：昭和35年7月の厚生省調査に基づく推計

4. 保健衛生とその施設

社施設のあらゆる面でこういったことはみられる。施設数、内容、管理、その他すべての面であらためて総合的な検討を必要としている。

「市長さま私共は保土ヶ谷区のはずれに住んでおります。私共が、何より困っているのは、保健所が遠いことです。子供（4才と1才）の健康診断や予防注射をうけるのにバスにのり、電車にのりかえて、その都度保健所まで出向かなければなりません。幼児をつれて混雑するバス、電車にのることは、よほどの決意が必要です。保健所へいくにはほとんど一日がかりです。近くに出張所でもつくっていただきたいと思います。

また、保健所の応待は事務的すぎます。親身になって相談にのってくれません。これではせっかく一日つぶして来てもがっかりしてしまいます。（保土ヶ谷区・主婦 30才）

=市長への手紙から=

① 保健所の現状

・保健所はどうなっているか 私たちの健康は守られているだろうか。私たちは伝染病や精神病、そして不衛生な環境のもたらす病気に常におびやかされている。また最近、高血圧やがんによる死亡率がおどろくほど大きい。このような各種の病気を予防し、周囲の環境衛生を良くし、市民の健康を守るのは地方自治体の責任である。そしてその直接の役割をになうものとして各区に保健所がある。

保健所では母子衛生、伝染病予防、結核や成人病予防、精神衛生、食品衛生や環境衛生など広く市民の健康を守る公衆衛生の仕事をしている。

保健所の数をみると、6大都市中では1保健所当りの対象人口は比較的少ないが、1つの保健所のうけもつ地域は4.06km²で市域面積の広い神戸、京都につい