

福祉事務所をめぐる諸問題



松本久雅之介

1——はじめに

昭和30年代の高度経済成長は国民生活を向上させたが、予期しなかった幾多の新しい社会的な問題をひきおこした。産業構造の変化、技術革新等に基因する急激な労働力の需要が、人口の都市集中化をもたらし、住宅、公害、交通など、生活環境上の障害を発生させた。さらに核家族による家庭機能の崩壊、平均寿命の伸長による人口老令化、生活水準向上による「見えない貧困」など新しい貧困の発生が見られ、くわえて古くからの「見える貧困」である低所得階層、老人、心身障害者児童、母子など、社会的、経済的、あるいは身体的精神的な条件に恵まれず、社会の底辺にとり残された人々にたいする施策も、ますます重要性をおびてきた。これに加えて援護対策も、要保護者の収容を重点においた施設援護から、在宅対象者のための家庭内での福祉、地域福祉活動に力点が移行しなければならない時期に到達してきた。福祉行政の曲り角に立って、生活保護行政を中心とする福祉事務所のありかたと当面する問題について考えてみることにする。

2——被保護階層の動向

1・被保護世帯数と人員

生活に困窮して、公的扶助である生活保護をうけている人々は、43年4月現在、6,185世帯、被保護人員11,893人となっている。この数字を10年前に比較すると、表1にみるように、世帯数において17.6%の減、被保護人員では38.7%と大巾に減少した。これにともない、被保護1世帯あたりの構成人員も、2.58人から1.92人と26%の減となり、ますます小家族化の傾向を示しつつある。また保護率も労働雇働量の増大による人口増がさ

表1——被保護世帯と人員の推移

年月	世帯	指数	人員	指数	保護率
34年4月	7,505	100	19,386	100	15.2%
40 "	5,330	71.0	11,603	59.8	6.8
41 "	5,601	74.6	11,615	59.9	6.4
42 "	5,802	77.3	11,686	60.3	6.2
43 "	6,185	82.4	11,893	61.3	6.0

<注> 資料：43年版民生事業年報より作成

いわいて、人口1,000人につき6人の保護人員と、5大市中最も少なく、ついで名古屋市の6.5%とこれまた低く、京都、大阪、神戸の各市は、12%~13%と2倍以上高い保護率となっているが、全国の14.7%より低い。

保護人員の減少傾向があらわれたのは、「神武景気」とよばれた、31年以降で、年を重ねるごとに減少を続けてきたが、40年以降から停滞気味となっている。また被保護世帯数の人員別分布を被保護者全国一斉調査についてみると、38年の本市被保護世帯は5,510世帯のうち1人世帯が54.8%、2人世帯が12.3%であったのが、42年には5,489世帯のうち58.7%を1人世帯でしめ、ついで2人世帯は14.04%と2人世帯以下が全体の73.1%にも

たった。このように被保護世帯の世帯人員が少ないのは、単身世帯が多いこと、高令、母子世帯など少数世帯が多くしめること、保護決定上世帯分離などで世帯員に算定しない者があることなどによるものと考えられる。

2・年令構成と世帯類型

被保護階層の年令構成は、どうなっているのかを調べたのが表2であるが、これによると最も多いのが、学童、青少年層の26%、ついで中高年令層の25%、老令者層21%となっており、一般人口では稼働力のある青壮層、中高年令層が全体の64%をしめている。これが被保護階層では44%と低い数となっており、保護率では老令者層が18.59%と平均の3倍も高率となっており、今後老令人口増にともなって老令層の被保護人員増加が顕著になるであろう。

公的扶助本来の機能からすれば、労働能力を喪失し、現に生活に困窮するもののみが、公的扶助の対象となりうるものと考えられる。こうした視点にたって、本市の被保護世帯の労働力類型の推移

表2——年令別保護人員および保護率

<42.7.1現在>

	人 員	年令区分				
		0~5 乳幼児	6~14 学童青少年	18~39 青壮年	40~59 中高年	60以上 老令
被保護人員	10,957人	976	2,813	2,162	2,738	2,268
保護率	5.67%	5.13	8.42	2.64	8.48	18.59
被保護人員構成比	100%	8.90	25.67	19.73	25.00	20.70
常住人口構成比	100%	10.64	18.68	45.81	18.03	6.84

<注> 常住人口は昭和40年国勢調査による。 資料：横浜市民生局 第21回被保護者全国一斉調査

表3——労働力類型別構成比の推移

年度	構成比 %	働いている者のいる世帯						働いている者のいない世帯
		世帯主が働いている世帯					世帯員のみが働いている世帯	
		小計	常用	日雇	内職	その他		
35年平均	100	27.7	5.1	9.1	6.5	6.9	13.2	58.9
40 "	100	18.1	5.0	7.7	3.9	2.3	8.8	73.1
41 "	100	16.8	5.3	6.9	2.4	2.1	8.5	74.6
42 "	100	15.3	5.4	5.8	2.0	2.0	8.4	76.3

<注> 資料：43年版 民生事業年報より作成

を表3によって説明することにする。

働いている者のいる世帯は、35年度には40.9%あったが、42年度はそれが23.7%と激減した。これと反対に働いている者のいない世帯は、前者の減少分に見合う比率の増加がみられ、42年度には76.3%となった。世帯主が常用勤労者の世帯では35年度5.1%、42年度5.4%でこの間ほぼ横ばいに推移している。また世帯主が日雇労働とか、内職労働などの不安定な職業に従事している世帯は42年にそれぞれ5.8%、2.0%となっており減少の傾向にある。

前出の全国一斉調査<42年7月>による各種加算の状況から、およその世帯分類を推定してみると本市被保護世帯5,489世帯のうち、母子、準母子世帯は718世帯となり、13%をしめ、病気で入院しているものが1,825世帯34%、そのうち精神病で入院しているものは約半数となっている。

つぎに70才以上で老令加算をうけているものは、1,060世帯で19%である。残りがその他世帯で1,886世帯、34%と推定される。

この数値は同一世帯で入院しているものおよび同一世帯で老令加算をうけているものを単一世帯として算出したものである。

3・被保護階層の変容

ここ2、3年保護人員は停滞しているのかかわらず、被保護世帯でみると、40年4月から3年間に16%も増え、総数では855世帯増加している。このような世帯増をもたらしたのは、端的にいえば単身世帯での保護開始によるものである。単身世帯の保護開始原因は①傷病②老令化③生活中心者との離別となっており、落層原因数は複数であるが、単身世帯主の傷病を要因として開始したものが96.2%にもたっており、したがって生活扶助も併給となるケースが多いことがうかがわれる。これらの人の保護受給前の職業は日雇が多く

また常雇者であっても社会保険適用除外の零細企業で働いており、日雇健保、政府管掌保険、国民健康保険等に加入していない者が多い。また加入していても、保険の給付内容がひくくて、生活および医療の保障としての役割をはたしていない。つまり傷病の長期化による保険給付の満了とか、休業補償の皆無などによるものであって、このことは医療保険の代替機能を、生活保護ではたしているといえよう。家族に病人が出れば、保険の未加入、療養費の自己負担の不能、保険給付満了などの理由によって生活保護の医療単給の開始となる。また働いていた者が傷病になると、収入の減少によって生計が困難となり、医療、生活扶助の併給になるが、こうしたことにより医療扶助人員が増加し、全体の保護人員の43.1%をしめ、医療扶助金額も総保護費の49%にたつるにいたった。

したがって被保護の内容は、働く者のいない世帯と、働く者はいるが傷病のある世帯になってしまった。そのことは前掲の労働力類型からもうかがえる。世帯主が働いている世帯は、35年で27.7%だったのが、42年には15.3%に減少し、日雇内職などの不安定職業に従事していたものの減少が目立っている。

このようにしてみると、生活保護は10数年前まで多かった収入低位を原因とする保護受給者は賃金水準の上昇によって収入増加となり保護打切となったものであろう。現在の保護基準では、稼働能力を喪失した母子、老人、身障者世帯についての生活保護と、医療保険に加入していないもの、または医療保険でカバーできなくなった傷病者の保護制度に変形してきたように考えられる。

4・教育扶助と高校修学

(1)義務教育の扶助

父母の児童教育にたいする関心の度合が高まるに

つれ教育費は年々多くなりつつある。教材費の値上りおよび通学用品の支出が増加しているため、43年度において教育扶助について平均9.5%のアップがなされた。この結果小学3年生の教育扶助は30円増額され月額365円、中学1年は990円で75円増額となった。このほか学校給食費、教科書代等は別になっているが、各種教材、あるいは保健、体育、情操教育に必要な器材、器具の購入については、この教育扶助のなかにふくまれているとしているが、一般家庭児童の教育費の負担増を考えて、教育扶助の増額が望まれる。

教育基本法は、「国および地方公共団体は、能力あるにもかかわらず経済的理由によって就学困難な者にたいして、奨学の方法を講じなければならない」と規定しており、文教政策の一環として低所得階層の児童、生徒にたいして、就学奨励のため援助金を支出している。

小学6年、中学3年には修学旅行が実施されているが、生活保護法では参加費用については扶助する規定がない。そのほか遠足、社会見学等の費用についても同じである。これらの経費は教育の過程で付随的なものであることから、文部省の文教政策の一環として、修学旅行等の費用を被保護者低所得階層の児童にたいしてそれぞれ金額に段階をつけて学校長に一括支給している。このため学校では被保護者の児童生徒は0円、低所得階層は一部負担、その他は全額と3本立になっている。児童福祉施設に措置されている児童についても、これらの経費はやはり措置費に計上されていないが、児童福祉の視点に立って本市が法外援護で、一般児童が必要とする額の金額を支出している。このほか修学旅行費の小遣とか卒業記念アルバム代とかについても、法外援護で支出している。こうしたことは施設児童にたいする<劣等処遇>観を排除する点で効果があり、生活保護児童についてもまねしてほしいものである。

(2)高等教育の修学

県下における高校への進学率が、41年80.4%から42年84.3%と、一般世帯児童の教育水準はかなり高くなってきているが、本市の被保護児童における義務教育以上の進学率はわずかに35.6%にとどまっており、はなはだしい格差を呈している。前掲の全国一斉調査資料をもとに高校進学者を推定すると、42年3月現在被保護家庭の中学卒業者は306名で、就職進学者をふくめた高校進学者は109名である。そのうち全日制へ進学したものが52名で47.7%、中学卒業者のうち6人に1人の割合となっている。定時制については57名が進学し52.3%の割合になっている。

生活保護法による教育扶助の対象となるのは、義務教育修了までであってそれ以上の高等教育を受けようとする者にたいしては、特定の条件をみたす場合にのみ修学中の生活費の扶助が行なわれるが、教育費は援助されない。したがって学費、通学費等修学に要する費用は、育英資金、母子福祉法等による各種奨学金、世帯更生特別奨学金などでその額はおおむね月額3,000円程度でまかなわなければならない。したがって私学への進学は、高い入学金、高い授業料を要することから、こうした奨学金のみで進学するのは不可能であろう。定時制への進学者については、当然勤労収入が予想されそれにともない収入の認定が問題となるが、その自立助長をはかるために、同一世帯とみなさず世帯を分離することになっている。この世帯分離は生活保護上のとり扱いであって、分離した者の生活費、教育費その他一切の経費を分離された者の収入によってまかなうということであって、進学しないで稼働している未成年者の収入は認定されるのとくらべ大変恵まれているといえる。41年度において神奈川県が調査した「被保護世帯における未成年者の状況」からみると、被保護家庭世帯の稼働者の有無別に、高等教育修学者の状況

をながめてみたところ、世帯主をはじめとする世帯員のうちに稼働している者がある世帯の修学者は、76.6%と高率をしめしている。この理由として、一般的に稼働している者のある世帯とない世帯とでは、保護基準が同じでも勤労控除、特別控除等により費消可能な生活費の額に相違があるからだと考える。とくに母子世帯児童の進学者は、数においても多く、かつその進学率も平均の35.6%より10%高い率となっている。また職業訓練所とか、各種学校への入所に要する経費は、技能修得費が支給されその間の生活費は支給されるが、現実にはあまり活用されていない。

3———老人福祉 生活保護

戦後の社会変動のうち、大きなものの一つとして「人口の老令化」と「核家族化」とがあげられる。今日の老人問題は、この二つからはじまったといっても過言ではない。

戦後の家族主義崩壊による扶養義務意識の低下と核家族化の傾向は増えつづけている。老人にとって深刻な生活上の問題が提起されてきたいま、老人が最も欲しているものは所得と医療の保障であるといえる。

老令による稼働能力の減退が収入の減少、あるいは喪失をもたらし、加えて産業構造の変化にもなう新らしい貧困の発生が、老人自身はもとより老人を扶養する者の経済的能力の弱少化とからみ合せて、ますます貧困の度合を深刻化させている。老令人口の増加と核家族化に関連して高令者世帯が増加しており、高令世帯の85.6%は低所得層であるといわれている。前掲の保護一斉調査結果によると、本市における60才以上の老令者のうち、生活保護を受けている人員は2,268名で、平均の保護率6%に比べその3倍強の18.5%にも

およんでいる。保護人員にたいする老令層の構成比をみても20.7%をしめ、被保護階層の最底辺を老人によって拡大しつつあるといえる。所得保障の中核である厚生年金保険、国民年金制度は、現在の高令層では適用除外となる者が多く、経過的な措置としての老令福祉年金は老人の小遣い銭以上の域から脱しえない。こうした最低生活費にたっしない給付額は、現実的に所得保障の役割をはたしていないところから、最終の補足的な機能をもつ生活保護がこれらの年金保険制度の機能を代替することになっている。つまり所得保障の不備は、老人福祉法をとびこえて直接生活保護に結びつけているといえよう。

このようなことは医療保障の分野によってとくに顕著に見られる。老人の医療保険の多くは、国民健康保険の世帯主とか、被用者保険の被扶養者のかたちで適用される関係上、3割ないし5割の自己負担が必要となるが、老人特有の慢性疾患、体力減退にともなう治療長期化は、医療費負担を不可能にし、生活保護法による医療扶助を求める事例が数多い。老人の生活保護にたいする意欲は、国民の生存権の保障にもとづくものであるといった権利意識は定着していなくて、それが依然として慈恵的、恩恵的なものとしか受取っていない。老人福祉法の制定により、生活保護法でいう養老施設が老人ホームと名称が変わり、収容対象者の拡大とともに保護内容も改善された。生活保護法では、保護施設収容者についても、その老人扶養義務者からの仕送り、老人自身の資産、くたとえば遺族年金、厚生年金など>の収入の認定などがあつたが、現在では老人福祉法により一定額以上の所得がある場合に限り費用徴収があるだけで、一定額以下の遺族年金、扶助料、厚生年金等の収入については、収入認定をしないようになった。老人福祉施設整備にもなつて、生活保護施設である救護施設<岩井寮、天神寮>宿所提供施設<

保土谷寮>更生施設<岡野福祉会館, 甲突寮>等に収容されている老人は, 身体上, 精神上の障害程度によって, 特別養護老人ホームまたは養護老人ホームの措置替が順次行なわれつつあるが, これらの生活保護施設が老人福祉施設の代用的機能をはたしている現状から, 老人ホーム等の収容対象者について<最低限度の生活>から<健全で安らかな生活>を理念とする老人福祉法の措置水準までの処遇を望みたい。

それは生活保護法では困難であろうが, 施設収容者という点に着眼して独自の法外援護を実施してカバーできないであろうか。

老人福祉対策の前提ないし関連施策ともいふべき所得, 医療, 雇用, 住宅などの生活上の保障の上になつて, 福祉的諸サービスが行なわれることが必要であるのに, 老人福祉法は基本的理念にとどまり, 最も必要な所得保障と医療保障雇用と住宅問題については, 老人福祉法とは別個の各種年金制度, 社会保険制度, その他の社会施策にゆだねてあるところに問題がある。思いつきかもしれないが, 生活保護のように収入認定をしなくてもすすむ「老人扶助」制度を設け, それに住宅費もふくめた生活保障と医療保障の機能を織込んだものにしたらどうであろうか。そして福祉的諸サービスとして, 雇傭関係, 住宅関係についてコミュニティーと結びつけた政策が必要であり, それを老人福祉法のなかでどう具体化するか今後の検討すべき点であると思う。

大多数の老人は決して「老人ホームに入所することを望んではいない」とすれば, 今後の老人福祉法のありかたとしては, 居宅老人の福祉サービスの強化をはかるべきで, 定年後から向老期にたいしては, 就職指導, 再就職の促進施策により, 老人の社会的有用性の発揮と生甲斐の確保が必要であり, 労働能力の減退を感ずる老人には余暇活用による社会的活動の場を供与することが大切であ

る。さらに, 身体的欠陥が生じて不自由を訴える老人には, ホームヘルパーなどによる家庭看護の充実, さらに特別養護老人ホームと併設して, リハビリテーションを中枢機能とする老人専門病院の設置および老衰末期者の終末看護病院もあわせて検討されなくてはならないだろう。

4———苦悩する福祉事務所

1・5 法担当現業員の充足

本市の福祉事務所は昭和25年に生活保護法, 児童福祉法, 身体障害者福祉法の3法を所管する体制で発足したままの貧弱な体制の上に, 新たに老人福祉法, 精神薄弱者福祉法, 母子福祉法がくわり, これらの施策推進による絶対的な業務量が付加累積されてきた。

さらに都市化にともなうところの保育所, 老人問題, 母子家庭, 心身障害者の援護などの社会的影響に基因する問題の発生, 独自の福祉的サービス実施によるものなど, 新しい福祉行政が展開されてきて, 漸次福祉事務所が, 社会福祉行政の第一線機関として地域住民から総合的福祉行政のサービスセンターとしての役割を要請されてきている。しかし現実には, 生活保護中心行政の殻のなかにあつて他の福祉5法については, 要援護者の施設収容にかんする業務しか実施できない状態となっている。福祉5法をめぐるの相談業務の活発化, 対象者のきめ細かな処遇の実施, 適切な助言指導援助など, 流動し変化する時代の行政需要に即応する基盤の充実が要請されている。福祉行政運営の前提条件となる実施体制の整備については昭和42年7月行政管理庁の監察結果のなかにおいても指摘されたところであるが, これにこたえてか, 本年3月ようやく「福祉事務所の現業を行なう所員の増員について」の社会局長通達がしめさ

れ、17年ぶりに現業員の増員が認められた。今回の増員は、福祉5法のみを担当する現業員とし、はじめての福祉5法専任ワーカー制度を認めるところに大きな意義が存在するのである。

従来のケースワーカーは、ゼネリックワーカーとして福祉6法を所掌するものとしながら、その適正業務量は生活保護担当世帯数、80ケースとし、他法関係の事務業務量は生活保護に付随するものとされ、さらに38年老人福祉法成立により生活保護から移管された業務量も考慮されなかったのである。このたびの増員は、公的扶助とは別個に福祉サービス部門を担当する専任現業員の設置であり、人員面においてゼネリックからスペシフィックの方向に歩み出したといえよう。

5大市の福祉事務所職員の現況を表4でみると、本市においては43年4月30日現在の被保護者世帯数を基準として、その職員数の不足は事務職員で14名、生活保護担当現業員7名計21名が生活保護関係での不足数である。5法関係の現業員はわずか身障福祉司8名で、まだ2ヶ所の福祉事務所には身障福祉司が配置されてない。他の児童、老人精神薄弱者等の専任現業はまったく配置されてないのである。

北九州市では石炭合理化による被保護者の異常な増加が保護の適正実施を必要としたため、本年度において現業員50人、事務職員15人、その他6人計71人を一挙に増員して内部組織の整備強化をはかった。さいわい本市は6大都市中では最も保護率は低く、各種団体の不当な圧力、暴行事件、ドヤ街の暴動の発生などはなく、保護動向は平穩に推移しているが、事後処理より予防対策への布石がなされる時期であり、これからの福祉行政が在宅援護に重点が移行する段階において、対象者の専門的処遇をはかる5法関係職員の充足が強く望まれる。

2・専門制度の確立

社会福祉事業の発展が、貧者の一括救済から援助対象者にたいする問題別、個別的なものへと専門的処遇に変化してきた過程のなかで、社会福祉専門職の必要性が論議されてきた。

本市においても41年度から<社会福祉職>の別枠採用が実施され、ケースワーカーの量と質の確保に新局面を開拓した。これは単にケースワーカーの任用においてのみ、<社会福祉専門職>として一般行政職員と区別したにすぎず、現業員の機能分析による専門職の格付け、つまり人事管理面での専門職としての処遇が考慮されていないところに、現場での強い不満がみられる。直ちに検討を要する問題としては、査察指導員制度の再検討と社会福祉職群での選考昇任など、専門職制度としての体系づけられた人事管理制度の確立がのぞまれている。

3・非常勤職員とホームヘルパー制度

福祉事務所に配属されている非常勤職員は、売春防止法に基づく婦人相談員、母子福祉法による母子相談員があるが、発足当時の社会情勢と、福祉5法による業務の専門的処遇化を指向する現今とをくらべると、もはやその資格要件が「職務を行なうに必要な熱意と識見」だけとする現行制度は、専門職化していく過程で是正を必要とするものであろう。

国のきびしい定数上、財政上の制約から、便宜的に劣悪な待遇と不安定な身分の非常勤職員制度は再考されなくてはならない。一概に非常勤だからしっかりした仕事ができないということではなく、常勤の専門職員の配置した上での補完的役割を、期待する方向で検討されたいと思っている。

身寄のない老人世帯を対象に、家事サービスと生活上の相談相手をする老人家庭奉仕員制度がある。いわゆるホームヘルパーとよばれ、在宅援護

の最前線で活動し、とくに生活に密着したところのニーズの把握にきわめて効果があるとされている。このほか、在宅援護施策の強化として、身体障害<児>者、精神薄弱<児>者の家庭にも、それぞれホームヘルパーの派遣が制度化されてきている。ボランティア活動の実験的段階から、公的責任として法に基づき福祉措置として実施しなければならない現状では、ヘルパーの業務にたいする報酬が、<愛と奉仕の精神>をカバーするものでなければならない。ちなみに本市のヘルパーの待遇は月額23,100円時間給に換算すると150円のパートなみの低賃金である。こうした劣悪な労働条件が、他のホームヘルパー制度の実施をさまたげる原因の一つもなっている点から、早期に改善方が望まれる。

4・組織の整備

福祉事務所の当面の課題を、福祉6法に規定する業務実施体制の確立に求め、その方法として人員の充足と専門職化の必要性を訴えたが、それにより福祉事務所の組織形態についても検討されなければならない。

現行の生活保護中心の現業部門を第1に公的扶助部門<保護係>とし、生活保護法による扶助を担当するものとする。第2に福祉サービス部門<福祉係>とし、孤立化した生活のなかでおきるもろもろの障害についての解決をするものとする。これにより経済的給付を必要とするものと、精神的助言、援助、サービスを必要とするものを機能的にわけることにより、これからの福祉行政がめざす在宅援護の措置強化がはかられよう。これと併行して事務部門の合理化、簡素化が必要であるが、現行の事務を大別すると、経済的給付の計算記帳等の経理事務、動態を把握する統計事務、援護にかんする措置事務があるが、これを体系化し標準化し、機械化して、最終的には電子計算機の

利用によって、事務の迅速化、簡素化をはかるなど事務の効率的な運営をめぐって検討がなされねばならない。

5—————おわりに

福祉事務所においては、「申請がなければ保護しない」「積極的に保護基準などPRしない」とか生活保護行政自体のなかにふくまれる消極的な姿勢がしみついている。

今後地域の福祉センターとして機能をはたすためには、実施体制の整備とあいまって、こちらから市民のなかにのり出して広く地域住民の声を聞き福祉のニーズをすい上げ、政策へと結ぶといった積極的な姿勢をもつことが肝要である。

さらに行政では、手のとどかない福祉の面を、地域のボランティアの活動しうるよう指導、啓発することが役割となるであろう。

<保土ヶ谷福祉事務所长>