

横浜市総合福祉行政調査 研究報告書 <第1次報告書>

総合福祉行政調査研究委員会

- 委員長 富田富士雄 <関東学院大学教授>
委員 瓜栗憲三 <関東学院短期大学教授>
委員 阿部志郎 <横須賀基督教社会館館長>
委員 藤村 哲 <神奈川県社会福祉協議会地域福祉部参事>

1 研究・調査の視点

昭和30年以降の経済成長は、人口・産業・都市構造の変化をもたらし、わが国の社会を過密と過疎地域に分極化させた。

高度成長の開発時代を境にして、本市は急速な都市化を余儀なくされ、産業構造の高度化に伴い、人口集中は著しく、全国一の人口増加数を記録している。市街地の拡大は、生活環境の悪化を招き都市問題は深刻な様相を呈している。

本市に象徴されるような激動する社会状況のなかで、わが国は「経済」から「福祉」へと政策転換を迫られている。そして、社会福祉の政策目標もまた施設収容優先から地域福祉重視へと移行しつつある。

戦後、私的保護から公的保障へと発展を遂げてきた社会福祉は、行政責任の飛躍的増大を求め、家族・地域の扶養構造の崩壊を惹き起した。大正9年から昭和35年にわたる40年間と同率〈5%〉の核家族化が、昭和36年から40年までの僅か5年間に進行し、私的扶養から社会扶養へと価値観も大きく変ってきた。このような社会の変化を背景として、社会福祉に対する国民のニーズの拡大、市民の期待もかつてないほど大きなものとなっている。これまでの一部の低所得層を対象とする救済的・療法的な方法から、広く市民一般を対象とする予防的・開発的な積極的対応が期待されていると言わなければならない。具体的には福祉要求が生活保護中心から、所得の多

少にかかわりなく、ねたつきり老人の如く、生活上のニーズへと拡大されているのである。

老人問題に目を向けると、人口構造の老齢化が急速にすすんでいる。全国人口のなかで65歳以上の老人の占める割合は、昭和30年の5%から現在の7.3%、昭和60年には10%に達すると推計されている。本市の場合も、昭和30年の3.8%〈43,000人〉から、昭和60年の5.8%〈205,000人〉への増加が予想される。しかも、就業・経済・住居・健康上の問題等老人の福祉ニーズは多様化・高度化し福祉需要は増大している。

これに対応する福祉施策は極めて不充分である。本市の民生行政は、ここ数年格段の進展をみてはいるが、市民の福祉要求に量的にも質的にも対応しているとは言い難い。従来の施設中心の施策が、経費・マンパワー・収容形態・処遇方法において多くの問題に直面していると同時に、地域福祉の供給体制の立遅れが目立つ。市民的ニーズに対応するには、民生を越えて教育・労働・衛生・住宅等の分野との総合的対策をなす行政体制の確立が要求されているのではあるまいか。さらに、市民的ニーズの拡がりのなかで、今迄のような当面の対応に追われての無原則とも思われる行政のあり方でよいのか、如何にして市民の期待に応えることができるかを、厳しく問い直されなければならないと思う。

2 検討すべき課題

以上のような問題意識に立って、本市の民生行政の進むべき方向を追求するには、総合的かつ根本的な検討が必要とされる。これは今後の研究にまたねばならないが、検討すべき若干の課題を中間報告として指摘しておきたい。

1) 施設整備を急ぐこと

施設収容主義に対して反省が加えられているが、それは施設収容を軽視して、地域福祉を万能視することを意味しない。家族扶養の限度を超える対象者をすべて施設収容に短絡させる従来の方式を改めて、地域福祉を強化することによって、居宅保護・通園・中間施設・収容施設の分類化を可能にしようというのである。施設の縮減ではなく、むしろ地域福祉の充実を図ることによって、却って施設機能を専門化させることができるのである。施

設と地域福祉は並行して両者とも整備されなければならない。

本市の現状は、施設の絶対数の不足が顕著である。6大都市の中でも、本市の施設収容率・施設の種類において非常に立ち遅れている。本市の保育所の整備状況は、全国の都道府県・指定都市の中で最低であるとさえいわれている。老人収容施設を例に挙げれば、65歳以上の老人人口に対する全国の収容率平均は1.2%であり、欧米諸国の5～6%に比べて低率である。世論調査によれば、いますぐ老人ホームに入りたい希望者が3.1%であるのに比較して、本市の収容率は0.9%を割っている。本市における老人ホームの適切な収容率の算定は今後の行政の課題となるが、老人に限らず一般的に施設の不足は明白な事実である。

施設の増加とその質的向上は本市が緊急に解決せねばならぬ問題であろう。

2) 民間資源の活用を図ること

施設整備の課題に対して、行政だけでこれに対応することは不可能に近い。社会福祉の需要が驚くほど拡大されてゆく時に、資源分配問題に関連し改めて公私の役割分担が政策的にもとりあげられねばならないだろう。公私分離と公私協同の原則を明確にして、民間資源の活用と育成が図られなければならない。民間資源〈施設・団体を含む〉を、公的責任の補足としてではなく、協働者として位置づけ、福祉のボランティアな本来的性格、資源効率、運営・サービスの能率化の三つの側面から検討することが望まれる。それには、公的責任ですべきこと、公的努力に限界のあるもの、公が行ってはならぬものの区別を行政の視座から明らかにすることが先決である。これと関連して、民間の自主性の尊重と行政の監督権との関係、さらに民間の自主財源の確保等が重要な研究課題となってくる。

3) 福祉計画を策定すること

市民福祉のニーズに、民間を含むあらゆる資源を動員して対応するためには、綿密な計画化が不可欠な条件である。計画の内容は、福祉ニーズの問題地図化とその客観的判断、国・県・市の責任区分とその協力、県の新総合計画との調整、施設種類による県との分類化の検討、施設の適正配置、施設整備、土地、費用、人的資源の計量化を伴う。これは勿論、本市の『総合計画・1985』を具体化させるための計画となる。

国民の最低生活の保障は国の責任であるとの基本的理解の上に、環境整備が自治体の大きな責任に属するのは説明するまでもない。生活保障を基底として、福祉対象者が選択しうる生活環境と社会的条件の整備を、計画の目標とすべきであろう。それは、単に物理的・数量的な計量化のみでなく、福祉の本質に照らして質的計画にまで深める必要がある。

4) コミュニティ対策を検討すること

福祉対策のなかで施設保護に加えて居宅保護が登場してきたが、施設か居宅かの二者択一の選択ではなく、施設も居宅ケアもともにコミュニティを基盤として包摂されるというのが新しい福祉の理念である。すなわち、これからはコミュニティのなかの施設、コミュニティ福祉の一環としての居宅サービスの方向に進むことになろう。換言すれば、対象者を「点」として捉えていたものを、コミュニティという「面」の中で対象を把握するアプローチへと転換してゆくと考えられる。コミュニティのなかで居宅と施設サービスとの均衡と統合が試みられるのである。

ホーム・ヘルパーや民生委員の役割、さらに地域福祉の重要な自主財源としての共同募金の役割も、コミュニティ福祉のなかで明確とされよう。

しかし、「コミュニティ形成における行政の役割は、市民が主体的に参加してゆくための条件を不断につくりだしてゆくことにある」〈本市コミュニティ研究会〉と述べられているが、コミュニティ福祉への行政のかかわり方は困難であるが緊急な問題として、根本的検討に迫られている。コミュニティへの行政参加とともに、行政への市民参加、あるいは広報活動等も今後の課題として残されている。

この問題については、全国的レベルでも研究は遅れている。当委員会は、本市コミュニティ研究会の成果をふまえて検討を深める予定である。

5) 社会福祉協議会を育成すること

本市だけでなく全国的に社会福祉協議会〈以下、社協という〉は新しい方向づけを模索中であるといわれている。社協の改善は、社協自体の問題というよりは、本市社会福祉全体の方向づけの一環としてとりあげる新しい視点をもつことが大切である。

社協は「自主的民間組織」と規定されているが、その活動は、①地域組織活動 ②福祉事業の連絡・調整 ③行

政の委託業務 ④ニードを代弁し、反映させるソーシャル・アクション、の4つの分野に大別できるが、本市の社協は、その活動内容に片寄りはないのかの検討にもとずいて、問題点を明らかにすることも必要であろう。社協は民間団体である限り、行政の下請け事業よりも、公では果しえない分野、行政の限界を超える問題についての地域福祉に則して自主的な活動を展開することが期待される。社協に対する行政のかかわり方は、行政にとって社協とは何かを行政が自ら問わなければ、社協への行政参加の意味も解明されないのではあるまいか。ここにおいても、公私分離と公私協同の原則に立って、相互の役割分担を検討し、その上で、社協・ボランティア・地域住民の役割、社協と共同募金の一体化の問題に取り組まなければならないだろう。

市社協でも、この問題についての研究が進行中であるので、その報告を受けて、行政としては、社協をはじめとする民間活動を積極的に育成する方向で検討する必要があると感じている。

3 ————— 2つの提案事項

以上述べたように、われわれは横浜市の福祉施策を確立するために検討しておかなければならないと思われる幾つかの基本的課題をとりあげ、研究してきた。その過程のなかでそれと関連してとりあげられ、当面中間的ではあるが、ここに提案しうる2つの具体的な問題を指摘しておこう。

1) 法人及び施設に対する監督権

社会福祉施設に対する監督権は、一部を除いて政令指定都市に移譲されているが、法人に対する監督権は県知事に属している。

1法人1施設の形態が多い現状において、監督権が分離されているのは、経営と運営、会計経理の指導の一貫性が保てないので、法人と施設の監督権の一元化を国に要請すべきである。政令指定都市共通の問題として、共同で充分協議検討の上、国にこれを提起することが望ましい。さらに、認可権は厚生大臣の権限であるが、認可権と監督権が分離されていることの可否についても研究を要する。

2) 幼保一元化の研究

今日、社会福祉と教育の分野で、障害児福祉と特殊教育

の係わりとともに大きな問題になっているのは、「幼保一元化」である。義務教育の低年齢化が論ぜられているなかで、教育の系列に属する幼稚園と、社会福祉の系統の下にある保育所とは、同一年齢の児童を対象とし、保育時間を除けば、保育内容においても根本的な差異は認められなくなっている。

幼稚園と保育所の一元化は、国の政策問題としてとりあげざるをえない状況にある。そこで、幼保一元化を先駆的に実施する可能性も含めて、本市で早急に幼保一元化を、教育と福祉の両者の関係者が協力して研究し、全市の立場から保育政策のビジョンを掲げ現実的要請の具現化に一步踏み出すことを薦めたい。

4 ————— 福祉行政の原則の確立

福祉の問題は、社会において常に「少数者」の問題であり、自ら訴える力をもたない場合が多い。圧力と結びつかず、顕在化・多数化しえない問題である。マイノリティであるが故に行政施策の重要性があることも理解されなければならない。

例えば、重症心身障害児の如く、経済・労働価値をもたず、社会復帰の可能性をもたない対象者に、市民の貴重な税金を注ぎ込まねばならない根拠を見出すことは簡単ではない。しかし、福祉は経済論理においてではなく、“人間の論理”において障害児の人格の発達の保障を要求するのである。このための透徹した理念が行政に求められていることを見逃すことはできない。

福祉の公的保障は「平均的」ということとともに、個別のニードに対する「公平性」の確保が目標とされる。ナショナル・ミニマムの保障と環境整備を土台として、個々のニードに公平に対応する観点から、政策の優先性を決定しうる福祉の行政原則の確立を望みたい。

マイノリティの問題に対する福祉理念と、そこから導かれる原則を明確化することが、明日の市民福祉を展望する新しい行政の姿勢を生み出すのではなからうか。

〈※資料は56頁に続く〉

〈編集者注〉

この報告書は、昭和48年度から5カ年にわたり横浜市福祉行政の全般について、現状分析と将来のあるべき方向について民生局が、学識経験者に研究委託した第1次報告書で、その総論ともいべきものである。なお、昭和49年度には、福祉施設の基本原則について、研究を委託している。

