

社会福祉行政の比較分析

芹 沢 勇

① 社会福祉行政の性格

多人数が共同生活する都市では、たとえばし尿じんかいなどは産業や文化・教育・交通・衛生とかにかかわりなく、ほぼ人口に比例して一定量が排出される。これを目標に適時適切に処理すれば、行政上の責任は果たされることであり、その度合がかんたんについて行政の水準を示すことになる。社会福祉といえども、同様に“ニード”が解決される度合をもって水準となしえようが、この“ニード”そのものが他行政との関連によって比重が変る性格をもつ。

“最近東京からパリに赴任したある商社員の4才になる坊やがパパを困らせていた。「なぜ東京にはこんな公園がなかったの。パリはどこでも広い公園があるからいいや。もう日本に帰らないでね」どこにもあるベンチ、噴水。子供ならずともこれがほんとうの町の姿だろうとつくづく考えさせられる。”（日本経済新聞“世界拝見”昭和38年12月15日）

海外だよりの多い近頃、別段こと新しい内容でもない。ただ子供自身そう強く感じる程に、日本における都会生活のみじめさと、児童育成環境の問題点をあらわしている。

昭和37年の国民生活白書によって引用すると、35年の国勢調査では“行政区画にとられない実質的都市区域である人口集中地区の人口はすでに総人口の43.7%に当たっている”（P.159）、子供も当然例外ではなく、人口の都市集中化と農村の都市化とによって都市的条件下に育てられる数は急速な上昇をたどることになる。これがどんな変動をもたらすか例を事故死児童の統計にみよう。同じ白書によれば、35年中の0才から14才児までの事故死児童9,772人中1位溺死42.7%、2位自動車事故死22.3%、3位機械的窒息死12.1%、4位自動車以外の交通事故6.5%等で、溺死は減少している反面自動車事故はここ10年間で2倍以上の増加である。（P.42）こうした問題はとくに遊び場・公園などに結びつく。

また衛生との関係をあげてみよう。肢体に機能障害を伴う脳性マヒや先天奇形などは母子衛生の発達により防がれようし、ポリオや日本脳炎などは伝染病対策により、また精神薄弱児の発生原因は妊娠中毒とか栄養障害等後天的要因によるものが多いとされる（児童福祉白書 P.29 P.37厚生省 昭和38年）ならば、要因除去により未然に防がれ社会福祉以

前の問題として解決される。なお関連性のみからいっても、教育施設の特殊学級（心身機能障害）の充実は社会福祉関係諸施設の運営に好結果をもたらすことも明らかである。

住宅問題にしても低充足、高家賃、低住居水準、あるいは団地生活様式から新しい問題を生じ、とくに住宅問題は低所得者層にしわ寄せされ、児童・老人・母子世帯にも多くの問題を誘発している。

次にこれらの関連とは、別に、社会福祉は国家責任とその機能によって果たされるのが原則で、もとより一都市一地域の問題ではないから、都市社会福祉行政も当然この関係のなかに位置づけられる。社会福祉の高水準国にも補完行政はあるが、低水準の場合強いニードに応えるため都市独自の附加または補完措置が強制され、時には無理な“背伸び”現象が生じる。

いまわが国の水準は1952年のILO社会保障最低基準条約（102号）との比較において、形はかなり整ってきても水準が問題とされているばかりでなく、“戦争政策、独占資本の利潤拡大を擁護する目的で利用され使用され”（公文昭夫ほか「社会福祉と労働者福祉」P.63, 1961）の意見のごとく、立場からくる現状への批判も示されている。

現況の概観と分析について最近のものとしては、「厚生指標」（厚生統計協会“福祉と国民生活の動向”特集 昭和38年9月）において、低所得階層、国民生活の動向、福祉の現状の3編にかなりつくされている。

以上のように社会福祉の行政とその水準をとりあげるには、他の行政の貧困が福祉の貧困を呼ぶ相関関係から、前提あるいは関連条件と地域のニードに焦点を合わせないと、正確とはいえない。しかし実際問題として、行財政にしても各市の考え方や水準にかなりの相違があり、まして地域ニードの捕捉も不十分な現在、関連動態の上に比較することは至難なことに属する。したがってこの稿を進めるのにあたっては、大都市相互間ではこれらの条件は捨象し易く、また厚生行政上「指定都市」としての共通使命へと性格とをもつという前提で、つぎの問題に入りたい。

② 数 と 量

(1) からみあう条件

はじめにいくつかの事例によって、それぞれの都市のもつ事情をあげてみよう。人口の上で社会増がもっともはげしい東京は別として、とくに、社会福祉の問題を含む幼年層と老年層の構成をみると、各市の幼年層にあまり差はないが（第1表、大都市比較統計年表・昭和36年より）、50才以上をみると、とくに京都のみが高

第1表 各都人口年齢別割合（抄）

昭和35年国勢調査1%抽出

年令別 都市別	0才～14才	50才～64才	65才以上
東京	21.5%	9.8%	3.7%
横浜	26.6	10.3	3.9
名古屋	25.3	10.4	4.7
京都	25.3	15.3	5.5
大阪	25.4	10.8	3.8
神戸	25.8	11.4	4.8

い。これはいろいろの意味を内蔵するが、都市産業構造の相違に結びつく。“第2次部門の従業者の割合をみると大都市のうち京都、神戸を除いて何れも4割5分を超え、京都、神戸が41%台である。京都は大都市グループとしては人口増加率が低いが、中小工場が多く、1事業所あたり平均従業者数も6.8と他の5大都市が10人前後であるのにくらべると中小都市なみであり、それだけ就業機会が乏しいことを意味している（国民生活白書 経済企画庁 P.165 昭和37年）。このことは国民健康保険において、横浜の被保険者が人口の20%であるのに対し、京都では30%、高齢人口の多いことは年間医療費の増大を招く一つの原因につながる。

また環境条件の一つに公園をみると(第2表) 東京を除くと横浜が1人当り面積では最下位にある。さらに住宅の充足率(全世帯のうち借間居住世帯を除く持家、借家、給与住宅世帯の占める割合)をみるならば(第3表)、これも東京を除き充足率、1人当り数ともに最下位にあり、“東京、横浜などは1人当り数の少いわりに持家居住世帯が多く、京都、名古屋などはこれと逆な関係にある”(国民生活白書 P.185 昭和37年)。これは一面狭くとも持家を建てざるを得ない事情をも物語っているのではなからうか。

以上是一般市民層についての事例であるが、低所得ないしそれ以下の層に属する人達の数

を推定する資料がないので、一つの手がかりとして生活保護適用率(生活保護速報 厚生省社会局昭和38年9月)ならびに失業対策登録者数(横浜市民生局調 昭和38年7月)をみると

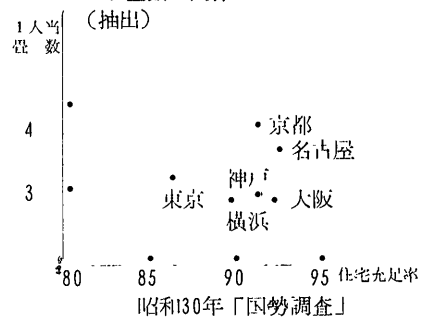
第4表 各都市生活保護率
失業対策登録数調

区分 都市別	保護率 千分比	失業対策 登録数 人
名古屋	8.16	10,126
京都	15.11	8,698
大阪	11.18	13,351
神戸	13.08	8,227
北九州	52.51	—
横浜	8.49	4,947

第2表 各都市公園数・1人当り面積
(横浜市計画局調)

区分 都市別	公園数	内児童 公園	1人当り 面積 (同児童)	面積 (同児童)
			m ²	m ²
東京	429	(288)	0.57	0.081
名古屋	164	(132)	2.35	0.210
京都	138	(122)	1.18	0.239
大阪	261	(165)	1.05	0.198
神戸	152	(97)	2.55	0.230
横浜	149	(103)	0.97	0.129

第3表 6大都市住宅充足率と1人当り
量数の関係



第4表 各都市生活保護率
失業対策登録数調

市では、同和問題もかなり関連しているといわれ、横浜の場合国民健康被保険者のうち低所得階層の所得の伸びが全国的に比較的高いといわれている点も一応考えられる。同和問題は横浜には該当しないが、大阪では14地区に13,700世帯58,600人があり、このため民生、教育、建築(改良住宅)に38年度で3億8千5百余万円を支出し(民生事業概要 P.75 大阪市)、京都の場合も相当な経費を要

する事情にある。このほか特有事情として一般スラムとは趣を異にする“ドヤ”問題があり、大阪の釜ヶ崎と同様に横浜中区寿、松影町等一带の簡易旅館地区は、一般の福祉施策から外れている事情にある。この対策がどうとられているかも行政水準を示す一角といえよう。これらの例示した都市それぞれの事情を含みにいれながら、次に数字上の比較に入ってみよう。

(3) 財政上の比較

都市ごとの一般会計当初予算の大きさと、それに対応する民生ほかいくつかの市民生活に直結する事業、およびそれ以外の合計費との比重をみたのが第5表である。

第5表 各都市一般会計当初予算事業別比較表 (昭和38年) (単位千円)

費目別	名古屋市		京都		大阪		神戸		横浜	
	額	%	額	%	額	%	額	%	額	%
一般会計総予算	33,086,058	100	20,223,303	100	79,522,432	100	26,645,463	100	34,778,837	100
民生費	2,651,029	8.0	3,300,872	16.3	6,015,350	7.6	2,620,924	9.8	2,506,711	7.2
衛生清掃費	2,141,837	6.5	1,126,660	5.6	4,298,438	5.4	1,345,727	4.9	2,089,209	6.0
教育費	2,421,864	7.3	1,091,042	5.4	5,651,635	7.1	1,859,765	7.0	2,430,973	7.0
計画土木費	8,469,707	25.6	3,183,094	15.7	20,060,721	25.2	5,320,623	20.0	5,836,207	16.8
建築費	1,432,236	4.3	629,114	3.1	4,277,489	5.4	2,438,415	9.2	953,578	2.7
上記計	17,116,675	51.7	9,330,784	46.1	40,303,633	50.7	13,585,454	50.9	13,816,678	39.7
上記以外計	15,969,383	48.3	10,892,519	53.9	39,218,799	49.3	13,060,009	40.1	20,962,159	60.3

- 注 (1) 人件費を除く
 (2) 特別会計への繰出金を除く
 (3) 京都の失業対策は別機構であるが、この予算を含む(以下同)

これによってそれぞれの市の事情と、重点の置き方がかなりよく示されている。

さらにこれを民生費の範囲で3カ年間の推移をみると第6表となり、いずれの都市においても絶対額の増加にもかかわらず、大体連年比重が低下してきており、横浜の低下率が

第6表 各都市民生当初予算連年比較表 (単位千円)

年度別 都市別	36年			37年				38年			
	一般会計計	民生費	%	一般会計計	民生費	%	民生費前年比伸率	一般会計計	民生費	%	民生費前年比伸率
名古屋	21,960,087	3,206,456	9.1	28,039,037	3,648,958	8.3	13.8	33,086,058	4,542,611	8.0	24.5
京都	13,292,652	3,886,548	19.1	16,778,919	4,904,321	17.8	26.2	20,223,303	5,500,571	16.3	12.1
大阪	50,382,025	7,603,702	9.3	64,030,255	8,506,544	8.2	11.9	79,522,432	9,743,406	7.6	14.5
神戸	16,635,719	2,553,697	11.4	20,377,548	3,400,356	11.5	33.2	26,645,463	3,758,588	9.8	10.4
横浜	16,881,810	2,563,807	10.5	23,224,529	3,060,093	9.1	19.4	34,778,837	3,663,238	7.2	19.7

- 注 本表民生費には一般会計に属する民生費と特別会計に属する国民健康保険、母子福祉資金費および質舗費を含む

もっとも大きい。京都の比重の大きいことは予算の大きさに比し、義務負担支出のウェイトが他都市なみというとも一因と想像される。これら絶対額の上昇に生活保護基準、児童措置費基準改訂や失業対策労力費アップ、あるいは国民健康保険への繰出金の増大や一般物価上昇を考えると、民生費はいずれを通じても義務負担や補足費に追われて停滞気味と見るべきであろう。

また、この民生費をさらに分析して、いくつかの項目に分けると第7表となり、分類は必ずしも適切でないがある程度行政の志向をみることができよう。このうち保護的対策の

第7表 各都市民生当初予算内訳比較表 (昭和38年) (単位千円)

費目別	名古屋市		京都		大阪		神戸		横浜	
	額	民生費対%	額	民生費対%	額	民生費対%	額	民生費対%	額	民生費対%
保護的対策	1,090,481	24.3	1,700,019	30.8	3,401,852	34.9	1,205,411	32.0	1,060,211	28.9
児童母子対策	385,442	8.4	424,568	7.7	857,265	8.8	394,720	10.5	361,064	9.8
低所得者対策	71,262	1.5	92,353	1.6	37,716	1.0	57,859	1.5	36,419	1.0
国民健康保険・年金	2,040,409	44.9	2,154,017	39.1	3,740,280	38.3	1,141,726	30.3	1,162,230	31.7
失業対策	855,785	18.8	980,080	17.8	1,102,069	11.3	829,031	22.0	647,939	17.6
民間助成振興	480	0.0	22,950	0.4	34,972	0.3	9,686	0.2	118,637	3.2
市立施設建設	57,317	1.2	60,141	1.0	381,127	3.9	74,686	1.9	173,907	4.7
その他	40,435	0.8	66,343	1.2	126,125	1.2	45,469	1.2	102,831	2.8
民生費総計	4,542,611	100	5,500,571	100	9,743,406	100	3,758,588	100	3,663,238	100

注 保護的対策には生活保護・身体障害・老人・精神薄弱、児童母子対策には母子福祉資金、低所得対策には質舗・共同作業・授産・職業訓練、民間助成には補助・貸付金等を含む。

なかで生活保護は適用率とは平行関係になく、児童母子対策中児童関係のみでは神戸、横浜、大阪、名古屋、京都の順位となる。国民健康保険では給付率の差(後出)を考慮に入れてみる必要もある。失業対策では就労人員や就労日数に差のあることを前提にしなければならぬほか、日額単価の基礎が新旧何れか明らかでない点があるから、表面上の比較のみでは難しい。

これらは国の行政基準や規定によって制約をうける義務的事業であるが、国の補助を受けあるいは単独で行なう事業、たとえば施設の新設など行なう福祉施設建設費はいずれも低い。これと共に民間福祉事業施設に対する振興助成、また低所得対策も同じく低いが、この二つを通じて低いながらも横浜は上位にある。これらの経費の伸びてゆくことが、一つには充実の向上を示す指摘といってもよい。これに関連して民間施設については、現在相当数が耐用年度の尽きかかったり、戦後の応急施設からの代替期にきていて、何等かの助成は急務となっている。民間施設の設立は一切自力で、増改築に際し、はじめて国が $\frac{1}{2}$ (しかも実際と非常にかけてはなれた低単価で)都道府県指定都市が $\frac{1}{4}$ の補助を行うが、自己資金 $\frac{1}{4}$ は借入可能としても、その後の償還には何の引充てもなく、平常の運営に充てる

措置費にも償却費は含まれていない。民間施設の役割からみて、現状では全体の水準低下を招くことは避けられない心配がある。

第8表 横浜市一般会計社会福祉費予算の財源構成表（昭和38年度）
（人件費および国保等特別会計を除く）

年度別	事業別	歳出予算額 当初	財源						合計		市費	
			国		県		その他		金額	割合	金額	割合
			金額	割合	金額	割合	金額	割合				
		千円	千円	%	千円	%	千円	%	千円	%	千円	%
36	社会福祉費	1,765,350 (1,881,602)	1,151,703 (61.21)	65.24 (61.21)	42,914 (2.28)	2.43 (2.28)	166,685 (8.86)	9.44 (8.86)	1,361,302 (72.35)	77.11 (72.35)	404,048 (520,300)	22.89 (27.65)
37	"	2,117,030 (2,294,355)	1,285,348 (56.02)	60.72 (56.02)	51,924 (2.27)	2.45 (2.27)	229,702 (10.01)	10.85 (10.01)	1,566,974 (68.30)	74.02 (68.30)	550,056 (727,381)	25.98 (31.70)
38	"	2,506,711 (2,785,346)	1,410,443 (50.64)	56.27 (50.64)	57,734 (2.07)	2.30 (2.07)	355,837 (12.78)	14.20 (12.78)	1,824,014 (65.49)	72.77 (65.49)	682,697 (961,332)	27.23 (34.51)

注 () 内は国保その他への繰出金も含む

一方こうした財政支出に対して、これに見合う収入はどんな状況であるかをみてみよう。

第8表は、横浜市の社会福祉費3カ年における財源構成を示す。国からの財源は生活保護、児童措置、失業対策等を大口とする委任補助経費その他であり、市費のなかにはこれに対応する義務負担分 $\frac{2}{10}$ または $\frac{3}{10}$ 、 $\frac{1}{2}$ 等の経費を含むが、国費負担比率は61%から50%に減じている反面市費負担比率は27%から34%に上昇している。国と市の負担率は不変であるから市費の増加は概括的にいえば、(1)市の単独事業、(2)国庫補助事業、(3)事業にとりもなる補正経費の増大分である。増加分が(1)(2)に集中すれば水準上昇の一面を示すことになるが、(3)に集中されればむしろ(1)(2)の圧迫となり、すでに一二の都市において国民健康保険の問題からこの傾向が看取されはじめている。横浜の場合国庫財源は毎年ほぼ1億3千万円増加し、市費は毎年2億以上増加をみせているが、義務負担増加分と国民健康保険経済への繰入が大きく、各都市とも軌を一にしているといえる。

なお参考までにやがて指定都市に迫ろうとする川崎をみると、一般会計総額15,086,093千円（昭和38年度当初）に対し民生費1,714,661千円（失業対策と国民健康保険繰入を含む）で11.3%、また横須賀を同様にみると一般会計総額3,866,841千円に対し民生費240,376千円19.9%であるが、失業対策費が240,376千円を占めているので高率となっている。

(2) 施設と事業

転じてもっぱら社会福祉活動を行なう公私立施設の数あげると第9表となり、これには施設ではない活動団体を加えるべきであるが省いてある。また施設の性質によって収容力とか機能とか活動状況がないと比較する意味に乏しいが、ここでは数字によりおよその推定をすることとする。おもな種類に分けても、その上に専門化が相当の複雑さをもっている。通覧すると養老には大差はないが、神戸には軽費ホームが、名古屋には老人病院にあたる特別養護ホームがあり、京都で特異性をもつ寺社利用の老人憩の家などは含まれ

第9表 5大市施設調 (38.7.1現在)

※()は府県立内数

都市名	経営主体	養老	救護 更生 宿所 提供	護生 所供	宿泊	身障 (含 不自由 児童 成人)		婦人 保護	授産	共同 作業所	職業 訓練	養護	母子寮	保育所	精薄		教護	公益 質舗	セツル メント	その他
						児童	成人								児童	成人				
横浜	公立	2	6	(2) 4	(1) 1	1	(3) 4	3	7	3	(2) 4	7	7	(1) 3	0	1	8	(1) 1	婦人会館 1 児童館 1	
	私立	3	0	1	0	2	0	0	0	0	6	5	53	2	1	1	2	0		
	計	5	6	(2) 5	(1) 1	3	(3) 4	3	7	3	(2) 10	12	60	(1) 5	1	2	10	(1) 1		
名古屋	公立	2	(2) 6	1	1	(1) 1	1	0	1	1	5	(4) 8	34	(2) 5	0	1	5	0	婦人会館 1 児童館 1	
	私立	3	3	0	0	0	0	0	0	0	8	0	104	0	0	0	0	0	児童館 2	
	計	5	(2) 9	1	1	(1) 1	1	0	1	1	13	(4) 8	138	(2) 5	0	1	5	0		
京都	公立	0	2	2	0	(1) 1	2	(1) 2	0	2	(1) 2	(2) 3	21	(1) 4	0	0	0	0		
	私立	7	1	0	0	0	0	0	0	0	7	4	106	3	0	0	0	0	児童館 3	
	計	7	3	2	0	(1) 1	2	(1) 2	0	2	(1) 9	(2) 7	127	(1) 7	0	0	0	0		
大阪	公立	2	(4) 18	0	1	1	1	1	0	2	(1) 5	(1) 6	48	(2) 3	0	1	2	13	児童館 3	
	私立	3	(1) 4	0	0	1	0	0	0	0	7	1	81	2	0	0	0	0	児童館 4	
	計	5	(4) 29	0	1	2	1	1	0	2	(1) 12	(1) 7	129	(2) 5	0	1	2	13		
神戸	公立	(1) 2	(3) 6	4	1	(1) 2	1	1	1	1	(1) 4	1	15	1	0	1	1	4	生活館 1 身障会館 1	
	私立	5	4	1	0	0	1	0	0	0	14	8	25	2	0	0	0	0	児童館 2	
	計	(1) 6	(3) 10	5	1	(1) 2	2	1	1	1	(1) 18	9	40	3	0	1	1	4		

ていない。救護，更生，宿所提供（生活保護者用）や宿泊（一般）では大いさは別とし大阪が多く，横浜中位，京都下位を示す。身体障害や婦人保護，授産共同作業施設，母子施設では横浜が高い。養護関係は神戸が高く他はほぼ同じ程度にある。保育所では合計において，神戸がもっとも低く，最高名古屋の1/3以下であるが，市立分だけでは横浜は最下位にある。精神薄弱では神戸は通園のみで，成人施設は横浜のみであり，教護と公益質舗はともに京都にない。それは京都の教護施設への考え方と，質舗における最近の事情判断から小口無担保貸付制度への切替によって全廢したもの，それまでの質舗数は最も多かったが，現在は横浜がもっとも多い。セツルメントは大阪が特異性を示している。

これらの数字を通じて，いろいろの施設の民間依存度が高いことも明らかである。地域ニードや人口，歴史的経過や行政への考え方などによって，このような差同を生じているが，その背景にたとえば横浜・神戸のように，ほぼ時を同じくしての港湾都市の成立，京都のごとく寺社の多い都市と保育施設との関係，また名古屋の大阪に対する比較的近代の産業都市としての成立など，念頭において理解される点も少くない。

次に各種施設のうち公私立を通じ，神戸について低位にある横浜の保育所数を中心に比較を進めてみよう。この場合昭和38年7月1日に行なった横浜の乳幼児保育の調査に，保護者の要望は大体保育施設と幼稚園希望とが55:45の比率であったのにかんがみ，人口と保育所・幼稚園の数を対比してみたい。第10表にこれを示し，結論を收容人員の人口千人比に求めるならば，保育所において神戸につき横浜・大阪が同率で低く，幼稚園において横浜につき大阪が低い。通じていえることは京都を除き，幼稚園に比し保育施設が全般に低いことである。参考にあげれば川崎は38年8月保育所公立18，私立8，計26收容人員

4,233, 人口千人比5.5となり、また横須賀では保育所公立5, 私立18, 計23, 収容人員同じく38年3月現在1,209, 人口千人比3.0である。

以上社会福祉施設とは別に、事業形態の一例として国民健康保険事業を主要内容項目について比較してみよう。

第11表はこれの概括であるが、被保険者からすれば給付率がよく保険料の低いことが水準のよさを示す。しかし一般会計よりの繰入の多いことは、一般市民への負担転嫁である。本表で京都は高い給付率ではあるが、際立って高療養給付額、高保険料であることは、保

第11表 各都市(付川崎)国民健康保険比較表 (昭和38年)

都市別 区分	横 浜	名 古 屋	京 都	大 阪	神 戸	川 崎	備 考
被 保 険 者 数	308,000	454,000	410,000	922,000	280,000	155,000	327 は一年に 3.27回受診
療養給付 受診率(A)	327 %	349	437	365	357	347	
1件当額(B)	1,655 円	1,625	1,903	1,670	1,687	1,587	(A)×(B)を示す
1人当額	5,427 円	5,677	8,335	6,102	6,033	5,507	
世帯主	70 %	80	70	80	70	70	
世帯員	50 %	50	60	50	50	50	
1人当保険料	1,293 円	1,591	2,505	1,290	1,300	1,188	
一般会計繰入	274,007 千円	343,813	299,950	979,696	317,927	12,000	

※ 昭和38年9月より70%実施

險財政の苦悩をあらわしているし、横浜の全7割給付が将来、財政上いかなる経過をとるかは一つの課題であろう。

国民年金は第12表の如くで、発足以来約3年でほぼ同一水準を示している。

第12表 各都市国民年金適用状況 (昭和38年11月末現在)

種 別 市 別	強 制 被 保 険 者			任 意 被 保 険 者	合 計 被 保 険 者	人 口 比
	対 象 者	被 保 険 者	適 用 率			
名 古 屋	240,363	181,986	75.7 %	41,024	223,010	11.9 %
京 都	199,562	144,856	72.5	36,420	181,276	13.7
大 阪	497,315	369,136	74.2	43,206	412,342	12.9
神 戸	179,289	113,972	63.5	26,409	140,381	11.8
横 浜	186,319	145,086	77.8	43,062	188,148	11.8

③ 質と方法の課題

社会福祉の問題は数の上のみでは終らない。ニーズの解釈と行政目的との合致、また行政目的を充たす方法上の質的問題がある。

(1) 二三のニーズの様相

社会福祉の財政負担は年々が増え、施策や事業、施設は次第に充足され、その方法も高度化専門化されている。にもかかわらず、都市特有の問題の一つであるスラム対策は厚生白書(昭和37年)自らいうごとく、“現在のところスラムの現状を示す適当な統計資料が整備されていない”(P.95)し、対策もまた整備どころではない。スラムの存在形態を大橋薫氏は(1)普通住宅の集団的老朽化したもの、(2)仮小屋密集地区、(3)応急住宅の老朽化したもの、(4)鉄筋改良住宅の荒廃したもの、(5)いわゆるドヤ街に分けている(「都市の下層社会」P.96 昭和37年)。大阪の釜ヶ崎は(2)+(5) 横浜中区寿・松影町一帯は(5)で、とくにこれをあげてみたい。(5)以外はともかく定住・定職の前者が双方をもつ人達の居所であるが、(5)ではこの二つともない人達の多いことが特徴といえる。この観点から学問的にも実際的にも研究不足であるから、これまでの社会福祉の方法や技術では解決できないことが多い。(5)だけの面で見ると釜ヶ崎は簡易旅館 183 に簡易アパート 150 を中心に約 2 万人がこれに住み、男女比は 4:1 といわれている(38年大阪市調)。横浜は現在約 60 の簡易旅館に 1 万~1 万 3 千人が少なくとも住み、昭和 36 年 10 月当時の男女比は 5:1 である。多くの問題は別の機会にまとめたいと思うが、38年10月の火災で 5 軒合計約 400 坪が焼失、見舞金品受領者 477 人であるから、1 軒平均 80 坪に対しおよそ 100 人弱居住という超過密状態にあり、焼死者も 2 名出していることから実情は容易に想像されよう。

山谷を中心にした「ドヤ」(底辺の会編 1961)や「釜ヶ崎」(磯村英一ほか編 昭和39年)はわれわれに多くの資料を提供しているが、「ドヤ」の不就学長欠児の原因に(1)貧困(2)移動証明書がない、(3)実の親子でない家庭(実母養父型)、(4)移動証明はあっても学用品がないの四つがあげられているが(P.110~118)、横浜で(4)に該当する子供に一揃いの学用品を与えても、親が包をきらずに売りに行ってしまった実例があり、“同情”では役立たない、“理解”を必要とする問題が山積している。

スラムや浮浪者は都市ことに大都市共通の問題であるが、実は日本全体に根ざす性格が忘れられていて、少ない大都市の声だけでは騒動でもない限り、多数決政治から置去りにされている。都市行政としては極めて低い水準の一つである。

次に保育を考えてみよう。乳幼児について不足の点は多くあるにせよ、一般の認識はもう熟した段階にある。保育所管理の基礎理念として“理論的に「保護」と「育成」と解する”のに対し、“現在の政策のもとでは「保護」に力点を置き”利用者は“しだいに「育成」に期待をよせ”いわゆる「幼児教育施設」として保育所の積極的機能を夢みている”

(一番ヶ瀬 康子「今日の保育所管理の問題」都市問題 54—12, 1963年)。しかしこれは保育全般の問題であるのに対し、乳幼児の段階をこえた児童たちの保育に新しい問題である。横浜市教育委員会の調査では小中学校児童生徒在籍 205,527 人に対し、共働きなどによる留守家庭の子供は 23,502 人 12.1% に達している。このうち保護依頼してあるものは 6,444 人で留守家庭児の 26.8%, % が放任ということになる (昭和38年5月調)。前年2月の調べでは留守家庭児は 11.7%, 保護依頼児は 23.6% といずれも増加の傾向にある。川崎では幼児保育とともに積極的にこの対策を進めているが、大都市では殆んど見当らない。

労働白書 (1963年) の国勢調査からの「従業上の地位および産業別就業者構成の推移」(P.102) によると、昭和25年以降の5年区分および34年、37年に自営および家族従業者の漸減に対し、雇用者は第2次・第3次産業への増から37年56.4%へ上昇し、主要国の雇用率よりみれば今後の上昇はまだ見込まれる。このうち女子就労が過去の“物価、低収入、恐慌下の失業、賃金切下げ”などというなかでの求職事情や、“単純労働分野の拡大と低コスト、器用、健康による若年労働者の使用の積極化”(「婦人労働」P.30 社会政策学会編 昭和36年)の様相から最近の需給状況への転換をみれば、女子雇用者の定着と高齢化は第13表、14表(「婦人労働」P.31#P.49)によっても十分予想できる。これは有子女子労働者の漸増を意味する。

第13表 女子雇用者の年齢分布 (国勢調査)

年度別 年齢階層	昭和 25 %	昭和 30 %
14才以上	100	100
14才～19才	32	26
20才～24才	28	30
25才～39才	25	28
40才～59才	12	15
60才以上	2	2

第14表 国別女子労働者の年齢分布

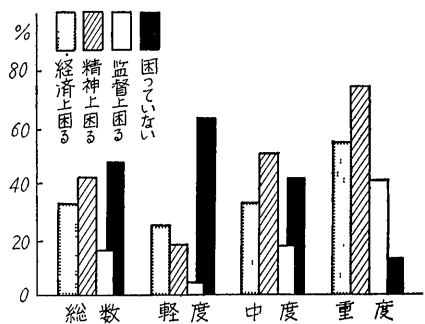
国別 年齢階層	日 (1955年) %	米 (1955年) %	英 (1957年) %	西独 (1954年) %
計	100	100	100	100
15(14)才～19才	26	8	16	23
20才～24才	30	12	14	21
25才～39才	28	32	28	31
40才～59才	15	39	37	23
60才以上	1	9	6	2

老人福祉の問題も老人福祉法の公布によって方向は定められても、飛躍的充実を伴ったわけではない。老人の日を中心に祝金品や敬老的行事あるいは地域老人クラブは盛んになり、老人の養護保養施設も次第に出来つつある。もとより所要限度にこれらの実現に努力を必要とするが、老人心理の理解の上に充分立っての施策でもなくてはならない。社会情勢の推移によって変り得るが、老人の欲求は何かを一例でみよう。“老人福祉に関する世論調査”(内閣総理大臣官房審議室 昭和36年)で6大都市居住満65才～75才の老人1,000人(欠票221)からの回答によれば、(1)高令者就業のあっ旋相談所をつくったら“行く”18%，“行く気はない”73%,(2)老人ホーム(入居1人月6千円2人1万円として)“入りたい”16%，“入りたくない”59%，“場合によってはよい”25%,(3)老人保養所は“早く欲しい”50%,(4)老人クラブ“へ入りたい”37%，“入りたくない”57%と報じている。

すなわち老人の願いは“ついのすみ家”の安住にある。しかし家族制度の廃止は、これまでの“家”のなかでの親子間の養育と扶養とを給付反対給付の道徳的規制では解決つかなくしている。それは“そうしなければならぬ状態に追いこんでおいて、それを美風というのは、社会保障をサボタージュするための方でしかない”(磯野誠一 同富士子「家族制度」P.142)という論になる。当面“家”を別にしての対策が必要でもあり論議の中心になっているが、老人の衣食住保障と精神的充足に必要な諸条件を外すと、北欧の福祉国家における不幸の再来をなしとはしない。

いま精神薄弱者対策は非常に不足し、通園や収容施設として児童から成人対策へようやく進んではいるものの各都市を通じて少なく、重度のものへの施設はわずかに国内で2、3にとどまる。ところが第15表(前出「厚生指標」P.95)に見られるごとく、実際に親の立場からいえば重度のものへの家庭への影響がもっとも大きい。高度の技術と施設を要するこの施設は、1都市や地方での解決は難しく、国の解決がやがて結果的に地方対策の向上になることももっと強調されてよい。肢体障害者やいろいろの障害合併症のものへの対策も同様である。

第15表 精神程度と家庭への影響
(昭和36年10月10日)



(2) 目的と方法

社会福祉の仕事は人が直接対象である以上ケースワークになるが、行政上類型化の方法もまた止むを得ない。養護施設は両親や片親のないもの、あっても養育上問題ある子供たちを収容する。多くの施設は国の基準によって建物の構造や面積・敷地など、保護の必要から規制をうけ、養育はいわゆる措置費で賄われる。子供達はこうした規格のなかでも育つ。しかし平均の発育が一般より遅れたり、甘える感情を知らないようないわゆる施設病も起る。神戸にはいくつかの里親制度とは異なる“家庭養護寮制度”が5年前から試みられている。“なんとかして「家庭に恵まれない」子供達に代りの家庭を与えるという、社会的機能を第1とする家庭養護制度を欧米なみにひろげたい”というのが、これを試みた檜前敏彦氏(前神戸市民生局長)の趣旨である。「若い里母の記録」(小笠原圭子 昭和37年 神戸 のぎく文庫)にこれがくわしい。近況によればすでに14を数え、60人の子供が迎えられ、多くの市民の協力を得ているという。目的をみた一つの方法として、小舎制をこえる意欲的な試みを見守ってみたい。

いろいろの心身障害者への施設も究極は重度を除き、少なくとも家庭復帰か社会復帰を目標とする。その目的にすぐ役立ったかどうかという功利的意味でなく、方法や手段改善

への手がかりも得られるアフターケアの調査も少ない。最近のものに“精神薄弱児の就労状況”（西野 孝「民生事業研究」大阪市民生局 1963）がある。海外でもこの種の信頼するに足る資料の乏しさが指摘されている（国際児童福祉連合 I. U. C. W. 第3回総会 1962 Istanbul）が、なおかつロンドンの精神薄弱通園施設 London County Council School Templars (ESN) の2年半から5年にわたる follow up. あるいはデンマークの青少年福祉事業庁によるひろく各種施設を了えた児童の保護解除後調査の例がある（拙稿「海外社会福祉管見」1963）。これらのことがやがて行政水準の向上に役立つ事柄である。

低所得対策の一つにいわゆる内職がある。横浜の共同作業所利用者 1,660 名（欠票 608）からの調査（昭和38年10月）によると、利用者世帯は総理府の調査（昭和37年上半年期）にいう勤労世帯の5分位階級別Ⅱ（最低Ⅰ、最高Ⅴ）に相当する月収3万～3万5千円のもものが25%、Ⅲ#Ⅳ以上に相当する月収3万5千円～5万円のもものが43.3%を占めている。利用者が中間層へ移行しつつある傾向は横浜のみではないが、低所得者対策のあり方について一つの問題を示している。

最後に社会福祉行政への協力ボランティアについてのべてみたい。その代表は民生児童委員で、それぞれの都市の保護率（千人比）と委員数をあげると第16表になる。委員数は必ずしも人口や保護率

第16表 民生児童委員数および保護率

都市別 区分	東 京	横 浜	名 古 屋	京 都	大 阪	神 戸
委員数	3,085	906	2,226	1,641	2,546	1,151
保護率	13.03	8.49	8.16	15.11	11.18	13.08

注 委員数は昭和36年（大都市統計比較表）
保護率は昭和37年9月厚生省社会局速報

に比例していない。地域の福祉の増進を使命とする制度であるが、いわば必置ボランティ

アであるための無理も伴う。全国民生・児童委員連盟委員長 佐伯藤之助氏（横浜児童委員）のあげている一例に次の調査がある（昭和37年）。鹿児島県下での1福祉事務所の民生委員就任経過について226名中165名の回答によると、(1)進んで引うけた31.5%、(2)強いられて23.6%、(3)どちらでもよく41.2%であり、再就任の可否については、(1)進んで引うける13.9%、(2)やむなく引うける23.6%、(3)やめたい42.5%、(4)どうしてもやめたい20.0%となっている。鹿児島の保護率は38.71と大都市より際立って高く、また都市農村の差はあるが、ひいては活動状況に多分の影響のあることを都市へも暗示している。

む す び

この稿の課題は社会福祉について、横浜の行政水準を求めることにあった。しかし直接測る尺度を私はもたない。そこではじめに社会福祉のもつ意味から先行関連条件を考え、つぎに数量上の比較を行ない、最後にいくつかの質的あるいは方法上の問題点をあげるという迂廻方法をとったものである。とりあげ方の不十分な国民健康保険や、青少年問題など取残しているが、意図をくみとっていただければ幸甚である。（民生局長）