

社会福祉と計画

——社会福祉の計画のために検討すべき若干の問題——

三 浦 文 夫

I

社会福祉の現代的特質の1つは、国民の生存権を保障するための公的政策のなかにそれが組み入れられていることである。このことはわが国のみならず、最近の社会福祉の国際比較研究において、いつでも指摘されているところであり、国連その他の文献においてその例を数多くみることができる。ところで社会福祉に対する公的責任の拡大は、当然、社会福祉の制度化と計画化の傾向を強めることになる。この点について1967年の国連の『世界の社会情勢に関する報告』ではつぎのような指摘が行なわれている。すなわち「1963年の同報告以来、発展途上国の経験を加味して社会福祉分野にみられた発展の基本的方向は、つぎの2つの概念で表現することができる。その第1は、社会福祉サービスの制度化の促進ということであり、第2は諸サービスの計画化をはかる開発的方法 (developmental approach) である」と。そしてとくに後者について「この方法は、社会福祉と国の開発計画にみられる他の諸分野との相互関係を明らかにするだけではなく、国の開発計画における一つの要素として、社会福祉の役割を強調することにある」¹⁾と述べている。

同様の動きはわが国の社会福祉についてもいうことができる。すなわち、わが国の戦後の社会福祉の特質の一つは、周知のように、憲法第25条の規定をうけ、生存権保障の一環として、社会保障、公衆衛生と並んで国が、その向上および増進について責任をもたなければならないとされているが、このためにはその計画化が当然必要なものとなってきていたのである。

しかし、1950年代の社会福祉をみると、このた

めの努力は必ずしも十分なものでなかったようである。この点に関連して、社会保障制度審議会は昭和37年の「総合調整の勧告」において、つぎのようなことをいっている。すなわち「現在の社会福祉の最大の欠陥は、思いつきで、組織的、計画的でないこと、体系化への努力が払われていないことである。またこれを単に補助、奨励するのみであって、これに対して積極的に国が責任をとらないことである」²⁾と。この指摘はきびしいものがあるが、事実1950年代の社会福祉をみると、その指摘は正鵠を射ているようである。そしてとくに注意しておかなければならないのは、この批判のとおり、それまでの社会福祉にとって計画ということはほとんど意識されていなかったのである。

ところで1960年代以降になると状況はやや変わってきている。社会福祉の計画化の努力は各方面で行なわれるようになり、とくにこの努力は国の経済計画あるいは厚生行政全体の長期構想の策定のなかでみられるようになってきたことである。この努力がどのように実ったかということは後述することにするが、いずれにせよその点では1950年代と異った局面が生れているのである。

この努力の第1は、上記の37年の社会保障制度審議会の答申（それは社会保障の計画的整備を訴えたものでもあるが）とほぼ時を同じくして、昭和36年に厚生省の策定した『厚生行政長期計画基本構想』（厚生省試案）にみることができる。この構想は当時の諸事情から公表はされていないが、社会福祉を含む社会保障の長期計画への取りくみとしては忘れることのできない資料である。この『基本構想』はもともと昭和35年12月に発表された『国民所得倍增計画』に照応し、わが国の社会

保障の10年間の充実の方向と内容を明らかにしようとしたものである。そしてこのなかで社会福祉および児童福祉については、高齢者、身体障害者、精神薄弱者、母子世帯、児童等の変化を記述し、その対策の主な方向について述べている。なおこれとあわせて、社会福祉・児童福祉施設についての一応の目標を示したりしている。この『基本構想』は陽の目をみななかったとはいえ、社会福祉の分野ではじめて計画めいたものを打ち出したという意味で注目されなければならないものであるが、ただ計画そのものというには、あまりにも記述的にすぎ、計画目標の数量的提示はもちろん目標達成のための手続・手段等はいまのまにされ、これを裏づける費用あるいは費用負担等についても何ら明示されていない。

その後、昭和39年になると上記の『基本構想』の上に立って、『厚生行政の課題』が公表されている。この『課題』は38年に明らかにされた『国民所得倍增計画中間検討報告』に基づき、経済開発と均衡のとれた社会開発の推進という立場で厚生行政の課題を明らかにしようとしたものである。これも必ずしも計画の形はとっていないが、社会福祉の立場からみると、その計画化のための前提条件を明らかにしようとしているという意味では注意しておかなければならない資料であろう。とくにこのなかで、厚生行政あるいは社会福祉の背景となる社会・経済の変貌とこれに伴う問題を指摘している。すなわち人口構造の変化（とくに高齢人口の増加、幼少人口の減少）がもたらす問題、経済発展とこれに伴う問題（とくに所得格差の増大）、都市化、工業化の進展とこれに伴う問題（過密問題、公害問題、生活環境問題、事故問題、コミュニティ問題等）、生活構造と生活形態の変化とこれに伴う問題（家庭問題、消費者問題、余暇・レクリエーション、疾病問題等）を取り上げ、これらの諸問題が厚生行政あるいは社会福祉に与える影響と取り組むべき課題を明らかにしているのである。これらは計画のもつ予測性ということに結びつけてみると、重要な問題提起であったと思われる。そして前記の「長期構想」では、社会福祉を既存の体系的枠組のなかで扱え

ようとする傾向を強く残しているのに対し、この『課題』では経済・社会の変化のなかから、新しい方向を打ち出そうとする姿勢も読みとれて興味深い。しかし、既述したように、この「課題」はあくまでも問題提起にとどまり、計画にまで具体化されていないことは、上記の「基本構想」と同じレベルに止まっているのである。

このように社会福祉の「計画化」の努力は60年代前半にみられるが、いずれも本格的な計画となるまでにはいたらなかった。そしてその後は後述する昭和45年の「厚生行政の長期構想」が策定されるまでは社会福祉の計画化は社会福祉あるいは厚生行政の立場からは新たに行なわれず、その間わずかに経済計画のなかで言及されるにとどまっている。たとえば経済審議会は昭和40年に『中期経済計画』、42年には『経済社会発展計画』、45年に『新経済社会発展計画』を矢つぎばやに策定し、公表しているが、このなかでいずれも「社会保障の充実」ということが唱われ社会福祉分野についても一応の説明が行なわれている。試みに『中期経済計画』をみると、つぎのようなことが述べられている。すなわち「生活保護基準の引上げ、高齢人口の増加に対処した老人ホームなど老人福祉対策の強化、精神薄弱者や身体障害者の自立更生を図るリハビリテーション施設の充実、医療施設の整備、医療および福祉関係職員の養成確保などが特に重要である」³⁾と。あるいはまた『経済社会発展計画』においては、「社会保障の充実のためには、給付面の拡充のみにとどまらず、社会福祉、公衆衛生の両面にわたる施設の整備を計画的にすすめ、また、これらの施設で働く要員の養成、確保と処遇の改善に努め、さらに各種厚生施設を拡充して国民生活の質的向上を図らなければならない」⁴⁾としている。

これらの記述はそれ自体としてみると、妥当なものであるが、その指摘がどのように計画化されるかは必ずしも明らかではない。たとえばこれらの指摘のなかで、社会福祉の施設と要員の養成・確保がいずれも唱われているが、では社会福祉施設のうちのどのような施設がどれほど必要であり、そのための資金がどれほど必要とされるかといっ

たことは必ずしも明らかにされていない。同様のことは要員計画についてもいうことができるのである。

以上のような経過を経て、昭和45年になって厚生省は『厚生行政の長期構想』を明らかにし、社会福祉の計画めいたものを打ち出すようになっていくのである。この『長期構想』は45年に閣議決定をみた『新経済社会発展計画』において「長期構想に基づいてわが国のめざすべき社会保障の姿を明らかにすること」という要請に応えるものとして策定されたものであった。もっともこの『長期構想』は厚生省の公式見解ではなく、厚生省内部でつくられたプロジェクト・チームの討論・検討を下絵とした報告書という形をとり、厚生行政を将来にわたって直接に縛ることをさけることとしている。しかし、それはたんなる作文ではなく、上記の経済計画と裏腹の関係にあるとみることができる。そしてこのなかで社会福祉については、第5節「社会福祉施設の整備」第6節「福祉サービスの充実」として取り扱われている。

まず社会福祉施設の整備についてはつぎのように述べている。「わが国経済が高度成長を遂げた反面、福祉サービスの部門は立ち遅れの観が著しく、それは特に社会福祉施設整備の面で象徴的にあらわれている。それは、社会保障制度全体が、まだ過渡期の段階であったとはいえ、施設整備のための資金が著しく不足していたことによるものである」⁹⁾とし、この状態を克服するために昭和50年までの5ヵ年間に総額3,500億円の資金投下を行なうこととしているのである。そして老人福祉施設、身体障害者(児)施設、精神薄弱者(児)施設、心障者コロニー、保育所、職員養成施設等についての最終目標と50年度末の整備水準を示し、これに基づく資金計画を打ち出しているのである。そしてこれと合わせて所要職員数を算定し、この養成・確保の必要を訴えることにしているのである。この施設整備計画の実体は昭和44年の中央社会福祉審議会の『社会福祉施設の緊急整備について』という答申およびこれに基づく厚生省の「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」であるが、この点とはともあれこの計画は社会福祉施設部門で

はじめて具体的な数字で目標と整備水準、所要投資額が明示されたものといえることができるのである。しかしその他の福祉サービスについては、低所得階層、心身障害者(児)、保育に欠ける児童、老人、母子世帯等の対象別に今後充実すべき施策を列挙するにとどまっているのである。

このように社会福祉における計画は、ようやく昭和45年の『長期構想』において具体化することになるが、それも上にみえてきたように、せいぜい施設計画にとどまっているのである。もとより社会福祉の計画はこれだけでつくるわけにはいかない。社会福祉施設に加えて、要員、サービス等の分野についても、同様の計画が望まれるわけであるが今までのところこれに応えるべきものはない。それは1つには社会福祉の計画をすすめるための前提となるべき社会福祉の対象とニードの把握が的確に行われえないこと、そして第2にそのために社会福祉の需要についての将来予測ができていないことによるものであり、さらに第3にこれらのニードと、ニード充足のためのサービス等を数量的に表示しえないという技術上の制約があることが社会福祉の全体計画をおくらせているといえることができる。しかしそれらの事情はともあれ、より重要なことは、社会福祉の計画の必要性がまだそれほど切実のものとはならず、せいぜい単年度の予算編成の作業と努力で事態を糊塗してきた社会福祉分野の体質そのものに問題があるように思われる。その意味では新しく『経済社会基本計画』が策定されようとしている時期に今一度、社会福祉の計画の在り方について根本的な反省を行なう必要がでていのである。たまたまこの『経済社会基本計画』策定の準備過程の一端に間接的に加わったものとして以下その間の事情に言及しながら、社会福祉の計画を行なうために検討を必要とする若干の問題点を例示的に考察し、今後の計画のための素材を提供することにしたい。

II

社会福祉の計画を考える場合に、現在もっとも重要なことは、わが国の社会福祉がどのような段階にあり、どのような方向を目指しているかとい

うことを見定めることである。この点について『経済社会基本計画』の策定に先立ってもたれた『社会保障問題懇談会報告書』においては、つぎのようなことが書かれている。「近年急速な経済発展に伴い、生活水準の上昇、都市化の進展による過密・過疎地域の分極化、人口の老齢化、疾病構造の変化等、わが国経済社会は著しい変貌を遂げつつある。このような情勢の変化に伴って、社会福祉に対する国民のニーズも変化しつつあり、これまでの救済的・治療的な方法だけではまかないきれない面が増大してきている」⁹⁾(傍点は引用者)と。そしてさらに「国民のニーズの変化に伴って、社会福祉施策は、一部低所得層を対象とするものから、将来に向けて、漸次広く国民一般を対象とする方向に発展していくことが期待されるようになっていく」¹⁰⁾としているのである。

このような認識は1つにはわが国の従来の社会福祉が救済制度に収斂傾向をもち、その体質はしたがって救済的で消極的なものに陥り易かったという反省に立っているのである。この点はすでに本誌第5巻第4号の拙稿「1960年代の社会福祉」⁹⁾その他で述べてきたことがあるので、ここでは繰り返すことはさけるが、要するにわが国の社会福祉は、生活保護法の第1条に示される最低生活の保障と、自立の助長という目的にいろいろの形で結びついて展開してきたということである。もちろんそれは1950年代のいわゆる福祉3法といわれた時期と、1960年代の福祉6法と社会福祉行政が広がっていく時期とでは、厳密には異なるかもしれないが、しかしながら生活保護法的な色彩は、他の福祉法に何らかの形で投影されていることは否定することはできないのである。このためにそれはインプリシットかエリプリシットかの違いがあるにしても、そこでみられる社会福祉は消極的で救済的に性格をもちがちであった。この具体的なあらわれ方は社会福祉の対象とニーズを政策的に取り上げる場合に、まず経済的な貧困ということが前提にされる傾向があり、その限りではそこで行なわれる社会福祉の機能は、経済的な意味での自立を助長するということが主なものとなりがちであったのである。

このように社会福祉はいわば Residual なものととどまる傾向をもつことになっていたのである。このような社会福祉は、経済的困窮が普遍化し、これに対応する制度・政策が著しい立ちおくれを示していた段階においては一概に否定されるべきものではなかったかもしれない。しかし、近年の激しい経済成長と経済・社会の大きな変動のもとで、国民生活が変化し、いわゆる新しい貧困ということが問題にされる状況のなかでは、狭い意味での経済的困窮に対する救済・保護に力点をおく社会福祉は当然再検討されなければならないものであった。そしてこのような社会福祉の変化は、全体として社会福祉の需要を大きく変えていくことになるのである。

それはまず第1に社会福祉の対象の拡大、したがってその需要量の増大となってあらわれることになる。

1. この対象拡大は予想される社会・経済の変動の増大と人口構造の変化ということから現象的にはあらわれる。以下その点を箇条書にしてみよう。

(1) 高齢者の増大 周知のようにわが国の人口動態の変化と国民生活の変化の結果、高齢者の数は急速に増え、総人口に占めるその割合も飛躍的に増大する。そしてわが国の社会福祉の分野において、この対策が今後最大の課題となることは、なんぴとも否定しえないものとなっているのである。そしてその場合にとくに注意をしておかなければならないことは、たんに高齢者の絶対数の増大ということだけではなく、将来は後期高齢者の増加がより進み、それだけに要援護性をもつ老人の数を増大せしめるであろうことは、今日の欧米の諸経験に照らして予想することができる。

(2) 障害者 障害者そのものについても、その数は今後増大することが予想されている。この点について上記の『社会保障問題懇談会報告書』では、つぎのような予想を行なっている。まず身体障害者(児)については、「老齢による障害の増大、交通事故、業務災害、各種の疾病、公害等による障害の増加に加えて、医療技術の進歩は虚弱児の存命率を高めたりする結果、内部障害を含む各種

の身体障害者、身体障害児は今後ともある程度の増加が予想される」としている。また精神薄弱者についても将来ともその数が減少するとは思われないともしている。さらに従来社会福祉の分野ではとかく見過されていた精神障害者については、今まで積極的に福祉の対象としなかったことに加えて、予想される社会の変動のもとで精神障害者の飛躍的な増大が見込まれる。このようにみると将来にわたって障害者問題は社会福祉にとって大きな課題となっていくのである。

(3) 児童・母子世帯等 これらについても事柄の本質は同じである。児童福祉のなかで非行の増大、また要保育児童の増大が指摘されよう。とくに要保育児童については、核家族化の進展、婦人労働の必要と機会の増大に加えて、他方では幼児教育についての要求が高まり、これらは結果的には要保育児童の増大につらなっていくことになる。また母子世帯についてはかつてのように戦争による母子世帯の存在はすでになくなったとはいえず、離婚、遺棄、配偶者の病気、事故死等による母子世帯は増加し、さらに新たに未婚の母親問題も増大するものと『懇談会報告』は指摘しているのである。このようにして福祉の措置を必要とする要援護者は量的にも著しい増加をみることになるのである。

2. これに加えて要援護というニーズの面でも大きな変化が予想される。たしかに高齢者、障害者、母子世帯等のいわば労働能力に制約をもち、稼得能力の低い人びとにとっては市場メカニズムを通しての資源の配分を行なうということは必ずしも適切ではない。このために経済成長による所得の増大が一般的に行われる場合でも、この成長の「成果」を均霑しえず、一般の所得の伸びに取り残され、さらに一般的な「社会的に強要された欲求水準」の上昇に取り残されたりしている。これに加え相続く消費者物価の高騰はこれらの人びとに手ひどい被害を与えることにもなるときている。その意味では経済問題はこれらの人びとにとってけっして軽視されるべきものでないことないうまでもない。しかし、突きはなしたい方になるが、このような経済問題は、基本的には賃金、

労働等の政策を含む社会政策とか、あるいは、所得維持政策の課題とされなければならないものである。もちろんこれらの政策が十分でない状況において、社会福祉がそれらの機能を一部代替することがあるにしても、それはあくまでも経過的なものといわなければならない。むしろ社会福祉にとって重要なことは、経済的な意味での保障ではつくしえないところのニーズへの対応でなければならないのであって、高齢者、障害者、母子世帯あるいは児童等の日常生活上でのケアの必要の増加と、さらにこれらの人びとの人間としての諸能力を維持・回復・開発をいかに行なうかということが新たなニーズとなってきたのである。したがってこれらのニーズに対応するものとして、対パーソナル・サービスの充実が今まで以上に求められる一方、これらの人びとを疎外し、差別している社会環境・制度そのものを変化せしめ、究極のところこれらの人びとを含む当該社会の統合性をいかに高めるかということが、社会福祉の重要な目標となってきたのである。すなわち、経済的な意味での保護・救済ということではなく、非貨幣的な生活ニーズに対応するケア・ワークと、人間のもつ諸能力を維持・回復・開発せしめるところのソーシャル・ワーク的機能がますます重視される一方で、地域社会を含む生活環境、社会資源の開発・改革という地域福祉活動が新しい課題として登場してきているのである。このような社会福祉の新しい方向が求められることにより、今後の社会福祉の需要は大きく変わっていかざるを得ないのである。

すなわち前者の方向でいえば、高齢者、障害者、児童、母子世帯等の従来の社会福祉法の対象の増大に加えて、社会福祉に求められる「要救護性」「要援助性」の新たな増大をもたらし、結果的には社会福祉の需要を飛躍的に拡大させることになる。このことは従来の社会福祉では生活のニーズそのものに「要救護性」を認めるというよりは、まず経済的要件を前提とし、いわゆる「貧困の烙印」を押すことによってはじめて「要救護性」「要援助性」を認めるという傾向を残し、このために社会福祉の需要を制御することになっていた

のである。ところが上記したように、社会福祉における要救護性の把握の面で、この経済的要件を取りはずすことによって、その需要はさらに拡大することになるものと思われる。こうして前記した社会福祉において従来から対象とされてきた高齢者、障害者、児童、母子世帯等の増大にこの需要抑制的措置が取りはずされることによって、社会福祉全体に対する需要が飛躍的に増大することになるのである。

第2につけ加えておかなければならないことは、従来の社会福祉にとって、それほどのウェイトをもたなかった一般の地域住民のもつ社会福祉ニーズの拡大である。この点については、上記の『社会保障懇談会報告』でもつぎのように述べている。

「予想される激しい経済・社会の変動とこれに伴う伝統的地域社会の崩壊、核家族の進展にみられる家族生活の変化は、上記の老人、障害者その他ハンディキャップをもつグループのみならず、中産階層を含む一般の地域住民の生活面に、さまざまなインパクトを与えることになっている」⁹⁾と。

このことは1つにはR・ティトマスなどのいう「マイナスの福祉」(dis-welfare)あるいは「マイナスのサービス」(disservice)の増大ということで説明できるかもしれない。ここでいう「マイナスの福祉」というのは「現代社会における技術的、産業的、経済的その他の変動過程から生み出される社会的影響」¹⁰⁾のマイナス分をいうのであるが、その典型的な例として公害あるいは地域問題をみることができる。これらの諸問題は近代経済学の方では、「外部不経済」の問題として扱えられたり、あるいはマルクス経済学の立場からは「社会的費用」、「社会的共同消費手段の不足」の問題として最近論議されているが、このことは社会福祉にとっても新しい課題を提起するものといえる。そしてこのような公害、過密・過疎問題等に示される地域問題は今や新しい貧困の一形態とされるに到っているのである。この地域問題は不可逆性をもつとか、あるいは低所得層を中心として、全住民的規模であられ、この解決

の方法は従来の所得維持政策あるいは所得再配分等では解決されないなど、いくつかの特徴をもつが¹¹⁾、いずれにせよ、このような「マイナスの福祉」の増大は、社会福祉の分野において、地域福祉の課題の増大となり、社会福祉の対象と課題の拡大につながっているのである。

さらにこのようなマイナスの福祉の増大とは別に、社会福祉の対象拡大と新たなニーズが地域住民の側にあらわれている。この点について『基本計画』の策定に先立って作られた経済審議会、住民・生活環境専門委員会の報告書ではつぎのようにふれている。「地域住民の生活の変化は、新しい地域福祉施設の需要を高めていく。たとえば、都市化の進行に伴う核家族化傾向、人口の都市集中化による庭や空地の絶対的不足、家屋の狭小化などの結果、従来、家庭内や近隣同志で果たしていた機能を、社会的に解決しなければならないことが増え、さらに、住民生活の高度化がすすむなかで、体育、レクリエーション、文化的活動などのための施設を身近かなところに求める声も高まっている」¹²⁾と。とくにここで注意しておかなければならないことは、住民の生活意識の高度化、権利意識の向上などによって新たなニーズが生じているのである。このニーズは具体的には余暇・文化活動の機会と結びつき、地域福祉センターその他の地域における共同利用施設(amenity)の増設となったり、地域における住民活動の機会の増大といった形であられるのである。

以上のような社会福祉をめぐる状況の変化は、社会福祉の需要を飛躍的に増大させることは疑いえない。そしてそれと同時にこれらの需要の増大が、社会福祉の質を高めることと結びついていることを見失ってはならない。すなわち、そこで求められる施設、サービスは従来のようにたんなる保護・援護にとどまるものではなく、社会福祉の対象者の日常生活上のニーズの充足を通して、その1人1人の諸能力の維持・回復・発展をはかるものとなっているのである。

このような社会福祉に寄せられる期待を前提にすると、はたして今までのような社会福祉の施策で対応できるかどうかは疑わしいものになって

いるのである。そこにこの2～3年来、社会福祉の「転換」ということが叫ばれ、新しい社会福祉の在り方が問われる所以があるのである。この方向はいかなるものか、そして社会福祉の制度はどのようなになるかは大いに議論のあるところであろう。たとえば生活保護制度のと直接的係わりをなくし、今までのように救貧制度へ収斂する傾向をなくすこともその1つであろう。あるいはまた社会福祉の機能の高度化、多様化に対応するために、医療・教育・労働その他の分野との新しい関連を求めることも重要である。あるいはまた従来の施設主義に陥る傾向を離れて、コミュニティ・ケアの発想に基づく社会福祉の在り方の追求も課題であろう。この他社会福祉における公私問題、住民参加の可能性の追求等今後検討しなければならない多くの課題がでている。

もちろんこれらの課題を具体的に解明し、社会福祉の新しい体系の構想を明らかにすることは容易なことではない。しかしこの細部にまでわたる見通しを欠いて、将来の社会福祉の計画を策定することはできないということではない。必要なことは、社会福祉の計画はたんに過去のトレンドをひきのばすということではなく、どの程度、社会福祉の新しい動向を組み入れるかということではない。こういった立場から以下、社会福祉における施設計画あるいは要員計画を検討する場合の問題点をみておくことにしたい。

III

では上記の動向をもとにして社会福祉施設計画を考えておこう。その場合まず検討の素材として例の「社会福祉緊急整備5ヵ年計画」がある。この計画は上述したように昭和46年度を初年度とし、50年までの5ヵ年間に、社会福祉の緊急整備を図ろうとするものである。そしてこの計画の目標として、①緊急に収容保護をする必要のある老人、重度の心身障害者などを百パーセント収容するように関係施設の整備を図ること、②社会経済的情勢の変化に対応して、保育所およびこれに関連する児童館などの施設の整備を図ること、③老朽社会福祉施設の建替えを促進するとともに、そ

の不燃化、近代化を図ること、④老人や心身障害者などのリハビリテーションのためのモデル的施設を建設すること、⑤施設の職員を養成確保するために、職員の養成施設および職員住宅の整備を図ることとしている。そしてこの整備量の所要経費は3,510億円とされているのである。

ところでこの整備計画は単なる将来予測といった計画というよりは、厚生省にとっては実行計画そのものという性格をもち、このために今後検討を要する問題とか、不確定要素を含む予測値はこの計画から排除しなければならない制約をもっていったようである。このためにこの計画そのものが当面の社会福祉ニードに対する施設不足に対応するという側面に重点がおかれ、上記したような社会福祉の需要の増大とニードの変化を予測した計画になりえなかった点は理解できないわけではない。しかしこのような制約条件に拘泥しすぎるかぎり、その施設計画は常にあと追的なものとなる危険をはらむものであろう。このために筆者は上記の「住宅・環境専門委員会」報告のなかで、つぎのような問題点を提示せざるをえなかったのである。

①緊急整備5ヵ年計画においては、当面の社会福祉ニーズに対する施設不足に重点がおかれているが、今後に予想される要収容・要利用者の推定について、いまいちど合理的な検討を必要とする。

②なお、この問題と関連して、現行の施設体系を改めて検討し、収容施設、中間施設、利用施設等の在り方、あるいは施設と住宅の互換性、代替性などと合わせて、そのシステム化を図る必要がある。

③緊急整備5ヵ年計画では、従来、社会福祉事業法の枠内でとらえられている施設の整備が主なものになっているが、国民生活の変化に伴う福祉ニーズの変化を勘案して新しい施設も検討する必要がある。たとえば地域福祉センター、老人福祉センター、障害者センターその他の地域福祉施設、あるいは地域住民の新しいニーズに対応した各種の地域施設などがそれらである。

④なお、これらの施設は、それぞれ国民各層の

福祉ニーズの充足を図るものであるが、同時にこれらの施設は、地域社会（コミュニティ）の物的条件の1部を形成するものであることを配慮して、施設の機能的連関とその配置計画、制備計画なども別途に検討する必要がある。

⑤またこの計画を具体化させる資金面については、現行の費用負担の考え方に基づいているが、社会福祉において公私の役割が改めて問われるなかで、施設整備についての公的責任の範囲等を改めて検討しなければならない。

以上の指摘はいわずもがなということかもしれないし、また、このような批判はそれとして、ではどのようにして将来の社会福祉の需要の予測を行ない、どのような施設体系を考えるかは言うは易く行ない難しということになる。この点は膨大な作業量を要することであり、ここで検討することはできないが、社会福祉施設計画を策定する場合に、議論をつめる必要のある施設体系について以下若干の敷衍をしておこう。

その第1は社会福祉施設の機能についての検討である。わが国の社会福祉施設の主体をなすのは収容施設であるが、この収容施設の機能には未だに救貧的収容保護という面が根強く残されている。もともとこの収容施設の原型は救貧対策における居宅保護に対する収容（施設）保護ということで発展してきたもので、その発想は生活困窮者あるいは要援護者に対しての現金給付に代る現物給付ということになりがちであった。したがってその機能は対象者の最低生活を営む程度の収容保護にとどまる傾向をもっていたのである。

ところで上記したように、現在、社会福祉は対象者のニーズの変化のなかで、日常生活のケアと同時に、対象者の人間としての諸能力の維持・回復・開発を求められるようになってきている。そしてこのような立場でみるかぎり、従来の収容施設はその基本的な機能を大きく転換せしめ、対象者のニーズと能力に応じた治療・教育・訓練・リハビリテーション等の機能をより強くもたなければならない。もちろんこの方向への転換は徐々にではあるが進められてきている。たとえばわが国の社会福祉施設の年次別推移をみると、その数も

増え、種類も多様化してきているし、貧困者、低所得者等の経済的貧困に対応する施設よりは、老人、障害者、母子世帯等のカテゴリー別の施設の増加が目立ち、さらに療育、更生医療等の機能をもつ施設も増えはじめている。また社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画において施設数の拡充ということの他に、上記したように老人や心身障害者などのリハビリテーションのためのモデル的施設を建設することもこの点に着目したものとみることができる。その方向は今後の社会福祉施設の増設にあたってとくに考慮すべきことであって、たんなる収容施設の増設ということではなく、治療・看護・訓練・教育・リハビリテーション等の機能を主体とする社会福祉施設の建設が重要になると思われる。

第2に問題としたいことは、社会福祉施設の多様化と体系化ということである。すでにみてきたようにわが国の社会福祉施設の大半はいぜんとして収容施設であるが、この収容施設は暗黙裏に対象者を長期間あるいは半永久的に収容し、しかもその日常生活の全体を管理し、ケアを行なうという性格をもっている。

ところで収容施設の機能が先にみたように変化していくとすると、そこに収容される期間は必ずしも長期間あるいは半永久的であるとはかぎらない。むしろこの期間は対象者の状況に応じ、彼らに対する治療・看護・訓練・教育・リハビリテーション等を行なうに必要な期間ということになる。したがって人によってはそれは常にロング・ターン・ケアを必要とするわけではない。また治療、リハビリテーション等を行なう場合にも、常時当該施設に収容される代りに、通園等の形でこれらの施設を利用することも当然考えられよう。最近のわが国の社会福祉施設において、収容施設の代りに、通園形態の施設が新しく登場し、増えてきていることは、この意味で重要であろう。

したがって今後の社会福祉施設の計画を考える場合に、たんにロング・ターン・ケアを主体とする収容施設というだけではなく、各種の通園・利用施設等を考慮することが必要になるのである。このようなものとして身体障害者向けの中間施設

は今までも考慮されてきたが、老人あるいは精神障害者等の中間施設は今後の計画で新たに考慮されなければならない。デイ・ケア・センター、ショート・ステイ・ホーム、ハーフ・ウェイ・ハウス、シェルタード・ワークショップ等はその例である。もちろんこのような社会福祉施設の変化のなかでロング・ターム・ケアを主体とする収容施設は、それはたんに収容者のための治療・訓練・リハビリテーション等の機能を果たすだけではなく、居宅における対象者の通園・利用も考えなければならない。その意味でこれらの施設のオープン化は今まで以上に進展していくことになるだろう。こうした収容施設・各種の中間施設・居宅をつなぐ施設を体系的に整備することは、今後、社会福祉の分野において望まれているコミュニティ・ケアの体系を発展させる上でも不可欠の条件となるものであろう。

第3は社会福祉における地域福祉施設の問題であろう。この点もすでに述べたように、社会福祉の対象拡大とニーズの変化の重要な側面の1つは、地域住民のための地域福祉施設の体系的整備ということである。これは現在の社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画ではほとんど言及されていない。この点はすでに昭和45年中央社会福祉審議会は「コミュニティ形式と社会福祉」という答申で、その構想を明らかにし、これをうけて上記の「住宅・生活環境専門委員会」でも地域福祉施設の整備ということを打ち出している。また『社会保障問題懇談会報告書』においても「今後の社会福祉は、上記の特定カテゴリーに対する対策の強化と同時に、一般地域住民の生活ニーズ、福祉ニーズに対応する施設、サービスの拡充が必要とされる」として、地域福祉センター、地区福祉館等合わせて23,350館、総額7,390億円の整備計画を打ち出しているのである。今後の社会福祉施設計画にとって、この部分は十分考慮に入れられる必要があるだろう。

第4に以上の施設機能、施設体系等についての検討を軸にして、その上で現行の施設基準の再検討、設備内容の検討等を行なうことは当然のことであろう。この点は緊急整備5ヵ年計画において

も、施設の不燃化・近代化ということで芽を出しているが、その本格的検討が望まれる。またこれと関連して、今日の土地問題は社会福祉施設の建設の最大の隘路となりつつあることにかんがみ、土地取得についての計画をあわせて検討することも必要となろう。

以上、社会福祉施設計画のために検討を要すべき若干の問題点の提示にとどまったが、社会福祉が大きく転換しようとするときに、その物的条件をなす施設の在り方についても、いわゆる「発想の転換」が必要とされることは明らかなのである。

IV

社会福祉の計画にあたって忘れることのできない問題に職員問題がある。この問題はIでもみてきたように、昭和35年の所得倍增計画以来、幾度かの経済計画あるいは厚生省の『基本構想』、『長期構想』等においても取り上げられてきている。しかし、それにもかかわらず、この要員に関する具体的な計画がほとんど樹立されず、わずかに『厚生行政の長期構想』において、社会福祉施設の整備と関連し、昭和45年度末の施設職員165.8千人を50年に275.0千人に増員するというのが要員計画らしい唯一のものようである。

このために『社会保障問題懇談会』においてもとくにこの問題を重視し、つぎのように述べている。「一方、社会福祉事業従事職員は、兼任6万人を含めて約30万人、そのうち施設従事者165,800人であるが、職種は多様であり、しかもその半数が有資格の専門職員である。したがって、その養成確保とくに質的な充足には困難が多いが、近年、労働力需給の逼迫に伴い女子労働力の占める比率が増大し、定着率が著しく悪化している。これは従事者に対する直接の処遇にも問題があるが、最近の労働市場で、賃金のほか労働時間、交替制、時間外労働、人間関係等が重視される傾向が強まってきている」¹³⁾と述べ、その上に立って今後の問題として「施設整備を進める上で、従事者、とくに専門職の確保の困難な最大のネックになることが予想され、養成確保の問題と並んで処

遇の改善、専門職についての身分制度の確立等の施策を進める等の努力が必要である¹⁴⁾としていのである。しかし、この要員問題について、同懇談会は具体的な数字を示すことはできず、その限りでは従来の職員問題についての指摘とそれほど変わるものではない。

ところで社会福祉における要員（マンパワー）計画を今後検討するために多くの論点があるが、その第1は今後5年なり、10年なりの間に、いったいどれほどの職員が要求されるかという量の問題がある。上記の『長期構想』においては、施設整備に見合うものとして昭和45年度末の16万人余を50年に27万人と約11万人の増員を打ち出しているが、はたしてこれでよいかどうかはおおいに検討されなければならない問題であろう。

(1) すなわちまず問題にされなければならないことは前述してきたように、現行の社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画は、現在の施設不足の充実に重点をおいたものであり、したがってきわめてつましいものといわなければならない。仮に上記したように将来の社会福祉施設に対する需要を、社会福祉のニーズの変化に即して考えるならば、おそらく施設量は上記の5ヵ年計画を大きく上回ることになる。たとえば『懇談会報告』によると、今後整備すべき施設として例示的に計算されているものだけみると、中間施設35万床分（仮に100人定員の施設としてみると3,500施設になる。これをすべて社会福祉施設として組み入れるかどうかはなお検討を必要とするが）となっている。そして必要職員はそこでは21万7千人とされている。あるいはまた地域福祉施設として、地域福祉センター分3,350施設で、必要職員は約2万人と推定されている。これらは上記の緊急整備5ヵ年には含まれていないものであるから、これを加えると施設関係職員だけでも約50万人前後が必要とされることになる。

(2) これに加えて上記の緊急整備5ヵ年計画での職員算定は現行の施設基準に基づいているもので、それは必ずしも十分なものとはいえない。たとえば、週休二日制が具体化されるような情勢があるにもかかわらず、社会福祉施設職員は、実

働9時間でその労働日が計算され、これが上記の最低基準算定に組み込まれているといわれている。その意味では最低基準の算定にあたって、この労働日の問題の改善を図らなければならないであろうし、さらに週休二日実施による職員増も将来計画には組み込まなければならないことはもちろんであろう。これらに加えていわゆる対象者当りの職員数（職員定数）についても大幅な改善が望まれる。とくにこの点は、上記の施設機能の高度化が要請されればされるほど、現行の職員定数では、この機能を果すことができない点は衆目の一致するところであろう。また後述するように、施設機能の高度に即応して、職員の再訓練・研修等がますます必要になるが、その場合、職員の研修権を保障するための「代用職員」も別に用意されなければならないかもしれない。

いずれにせよ現在の施設職員のもつ問題の解決を前提にして職員数を考えれば、現行の職員の30%なり40%の増員は予定されなければならないのである。おそらくこれらの諸条件を考慮に入れば、上記の施設職員の50万人の上にさらに10万なり20万人の増員を加えなければならないであろう。

(3) 社会福祉職員は決して施設職員に限られるものではない。従来、わが国にあっては比較的軽視されるきらいのあった施設以外の職員、たとえばホーム・ヘルパー、ホーム・ナース、コミュニティ・オーガナイザー、グループ・ワーク、その他の需要は今まで以上に高まることは確実である。たとえばこれらコミュニティ・サービスにとって欠くことのできない老人、障害者等の世帯に派遣されているホーム・ヘルパーを例にとってみよう。現在その数は8千人強で、週2日はこれらの世帯に派遣されるとして、1人のヘルパーが約5～6世帯を担当しているといわれる。しかし居宅における要ヘルパー世帯はおそらく30～40万人を越えるものと推定されよう。すると現在の担当量をそのままにしても、ヘルパー数は10倍前後増やさなければならない勘定になる。

この他社会福祉の行政関係の職員の増員も別途に考慮しなければならない。こうした点を1つ1

つより厳密に検討し、その積上げを行なうとしたら、おそらく社会福祉関係の要員（マンパワー）はここ10年ぐらいの間に優に100万人を超えることが見込まれるのである。

ではこれらの職員をいかにして確保するのか。もちろんこれらの職員はすべて常勤である必要はないかもしれないが、それにしても膨大な数であろう。ところが現状では若年労働力不足に加えて、社会福祉に働く人びとの賃金、労働時間その他の条件は必ずしも恵まれたものとはいえない。このために現状では社会福祉施設の職員に欠員が生じた場合、これを埋めるのが困難になっている施設も少なくないようである。また有資格者の欠員補充が思うにまかせず、無資格者で代替する例も決してめずらしいことではなくなっている。こうした現状をみるにつけ、100万人あまりの職員を養成・確保することがいかに深刻な問題であるかを知ることができるのである。

（4）問題はこれにつけるわけではない。上記したように社会福祉のニーズの多様化と高度化に対応して、社会福祉の質をより向上せしめる必要がますます強調されるようになっている。したがって社会福祉におけるマンパワー計画を考えるにあたり、その量的確保の問題と合わせて、職員の質をいかに高めるかという課題が平行的に考えられなければならないのである。

この問題は言うは易いがその実行はとくに困難な問題であるが、マンパワー計画のなかでは、養成・研修等の計画と結びつけて考えることができる。これは社会福祉施設緊急整備計画においては、国立の社会福祉研修所の設置のほかに各都道府県に1ヵ所の職員養成施設の配置ということが計画化されているが、この構想は一応妥当なものと思われる。なお、欲をいえば社会福祉職員の養成・訓練にとって重要なことは施設内の研修・訓練である。したがって上記の養成施設の他に、医学の分野において教育病院として確立をみているような例にならい、社会福祉施設のあるものに職員に対する教育的機能をもたせることも一つの工夫であろう。なおわが国の場合には福祉系の大学、学部、学科の数はかなりあり、職員の養成・確保

とその質の向上のためにこれらの大学の役割を改めて考慮する必要がある。いままでこれらの大学、短期大学をマンパワー計画のなかで考慮することは少かったが、これらの点も今後改められる必要があろう。

ところでこの養成・研修と関連して一言しておかなければならないことは、指導者の確保ということである。わが国では今まで職員の教育・訓練に当るスーパーバイザーないし指導職員の養成については必ずしも十分な配慮が行なわれていたとはいえない。このために上記の職員養成所の設置、あるいは教育機能をもつ社会福祉施設を構想するにしても、その現実の隘路の1つは、この指導職員の不足であることは十分に予想できることである。その意味では一般的に社会福祉職員の養成・確保を主張するだけでなく、この基幹的職員の養成・訓練・確保を早急に、かつ、重点的に行なう必要がある。したがって社会福祉の要員計画のなかで、もっとも高いプライオリティをおいた計画として、この問題が取り扱われる必要があるようにも思われる。

以上の養成・研修計画と同時に、将来のマンパワー計画のなかで考慮されなければならない問題に、社会福祉における専門職の確立ということがある。この問題は現在中央社会福祉審議会・職員問題専門委員会で審議・検討されて、いわゆる「社会福祉士法」試案が、同委員会・起草小委員会の名で公表されている。この試案については各方面からの反響があり、今後どのような形をとるかは明らかではないが、いずれにせよ社会福祉のマンパワー計画のなかで、この専門職の意味する問題は重要である。

このように現在、社会福祉の計画を考える場合、マンパワー計画が施設計画とともに格別に重要視されなければならないわけであるが、施設というハードの計画に比して、マンパワーというソフトの計画はいろいろの意味でむずかしい。それは上記したようにたんにその量的確保というだけでなく、質をいかに保障するかということを含むからである。それに加えて職員養成は施設建設とは異って、長い年月を必要とするものであろう。

おそらく専門職にふさわしい職員を養成するためには10年近い年数を要するといわれている。このために施設はあっても、職員が得られないという深刻な事態を近い将来に予想すらできるのである。その意味でもマンパワー計画は早急に策定される必要がある。

V

以上、社会福祉の計画の策定にあたって、中心的な課題を負う社会福祉施設計画および社会福祉マンパワー計画に限定し、検討すべき問題点を例示的に記してみたが、社会福祉計画はこれで行き止まりではない。この他、社会福祉の組織、とくに公私関係、ボランティアの係わり、地域住民の社会福祉への参加の問題などは厄介な問題である。そしてこの他にも費用負担の在り方、とくに中央政府と地方自治体の費用負担問題、公私の社会福祉事業における費用負担問題等も曖昧にすごされてよい問題ではない。あるいはまた社会福祉の機能がより高度化するに従って、社会福祉と医療、教育、住宅、労働、その他との関係についても従来とは異った観点から再検討する必要がある。これらはいずれも今後の社会福祉を考え、その計画化を図るためには十分に検討しておく必要があるものである。しかしこれらの問題について、ここで論議することは、能力と紙幅の上からできない。したがってこの辺の論議は別の機会に行なうことにしたいと思うが、いずれにせよここで強調しておきたいことは、社会福祉の計画は今や過去の社会福祉行政のトレンドでみたりすることはできなくなっているということである。現在何にもまして重要なことは過去の社会福祉について評価は評価として明確にしながら、社会福祉に対する国民の関心と要求に根ざして、新しい観点での政策目標と目標達成のための諸手段、組織を考えていくことである。もちろんこのような方向づけは言うは易く行い難いものであろう。しかしこの点を回避することはもはや許されなくなっているのである。

ところでこの2月に『経済社会基本計画』が公表された。ではこの計画のなかで社会福祉はどの

ように取り扱われ、新しい視点がどの程度組み込まれているのか、本稿をまとめる段階ではこの『基本計画』の全貌については必ずしも明らかにされていなかったが、このために感想めいたことを述べて一応の結びとしておこう。

すなわち、この『基本計画』は「活力ある福祉社会のために」という副題が付され、福祉政策としてとくに社会保障、社会福祉に重点がおかれた印象があるが、社会福祉についてはそれほど目新しいものは見当たらないようである。すなわち、この計画では、社会福祉の充実について一般的記述の他に、具体的には社会福祉の施設の整備計画と、マンパワーの養成確保が簡単に扱われている程度である。それらは短い文章であるのでそのまま引用してみるとつぎのようになっている。「社会福祉の整備については、計画的、かつ、重点的に整備することとし、とくに、収容保護を必要とするねたきり老人、重度の心身障害者(児)などに対しては、計画期間中に全員入所できる態勢を確立するとともに、施設運営の改善合理化をはかる。また家庭奉仕員の増員をはじめ、コミュニティ・ケア、在宅ケア等の充実をはかる」¹⁵⁾とし、マンパワーについては「保母・寮母等社会福祉施設職員についても、その養成確保のため、所要の措置を講ずる」としているのである。以上の記述はあまりにも短かすぎるということで批判をする心算はない。上記の短い記述のなかにも、たとえばコミュニティ・ケア等の充実ということで、新しい志向もみることのできるものである。しかしそれにもかかわらずそこにはいぜんとして、昭和45年の「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」を墨守し、その枠を必ずしも十分にのりこえていない不満は残る。たとえば『社会保障問題懇談会』で不十分ながら指摘されていた「中間施設」あるいは「地域福祉施設」はこの計画では全面的に欠落しているし、マンパワー問題についても待遇改善のための給与の50%アップ等はその片鱗だにみることができないのである。このために事業別公共投資額でみると、昭和48～52年の5ヵ年の間に47年度価格で1兆8,200億円にとどまるものしか打ち出しえないのである。ちなみに昭和43～47年で

は1兆270億円であるので、その伸び率は176.2ということになる。なお事業別公共投資額合計では48～52年で90兆円で、43～47年の37兆8840億円に比して237.6の増加率であり、厚生福祉の投資額がいかにつつましいかが理解できよう。(もちろん厚生福祉には医療・保健衛生等の項目が、社会福祉・児童部門と同時に含まれているし、前の計画で含まれていた自然公園が他に移管されることなどもあり、厚生福祉の投資額の伸びが低いことを、すべて社会福祉施設の故ということとはできないかもしれないが、社会福祉施設が前記計画をそのままひきついでいることは否定できない)。

このようにみえてくると、今回の『基本計画』における社会福祉は、今までの計画の域を抜け出るものではないということになろう。もちろんこれにはいろいろの理由があろう。そこでは上記したように将来の社会福祉の需要と新しい方向を見定めるには時間が十分になかったり、あるいは資料の制約があったことも十分に推測できる。それに加えて社会福祉の計画がたんなる経済成長とか物価の予測とこれに基づく計画というのとは異って、より強く実行性を伴わなければならない、このために現業部門をより強く制約するという性格をもつための遠慮も働いていたこともあろう。そしてこのための厚生省サイドの計画がこの基本計画に対応して樹立されなかったことも事実である。幸い現在厚生省ではこの基本計画とは別に、「社会保障の長期計画」の策定の努力が続けられていると聞く。この計画がいかなるものであるかは現段階では明らかではないが、社会福祉については、この『基本計画』をつきぬけて、社会福祉の

新しい発展に結びついた計画でどれほど打ち出すことができるかが問題である。もちろん上記したように社会福祉の計画を行なう場合に検討しなければならない多くの問題があり、それらを一気に解決することは困難であろう。したがって、ここでは計画そのものにそれほどの新味がもり込まれ、どれほど実行性をもった計画が出されるかということも期待されるが、それ以上にこの計画策定の過程で、今までの社会福祉についての反省と評価が適切に行なわれ、新しい社会福祉の方向がどのように見定められるかが重要な気がする。

注

- 1) United Nations: "Report on the World Social Situation" 1967, p. 93.
- 2) 社会保障制度審議会「社会保障制度の総合調整に関する答申と社会保障制度の推進に関する勧告」昭和37年(社会保障研究所編『戦後の社会保障・資料』p. 256).
- 3) 経済審議会「中期経済計画」(『戦後の社会保障・資料』p. 356).
- 4) 経済審議会「経済社会発展計画」(『戦後の社会保障・資料』p. 376).
- 5) 厚生省大臣官房企画室『厚生行政の長期構想』p. 119(社会保険法規研究会刊).
- 6) 社会保障問題懇談会『社会保障問題懇談会報告書』p104.
- 7) 同上 p. 105.
- 8) 拙稿「1960年代の社会福祉」(『季刊・社会保障研究』第5巻, 第4号所収).
- 9) 前掲書, p. 105.
- 10) R. M. ティトマス, 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』p. 143(東京大学出版会刊).
- 11) この点について, 宮本憲一『社会資本論』(有斐閣), 『地域開発はこれでよいのか』(岩波書店)等が参考になる.
- 12) 経済審議会環境研究委員会編『日本の環境問題』p. 201(至誠堂).
- 13) 前掲書, p. 117.
- 14) 前掲書, p. 125.
- 15) 経済企画庁『経済社会基本計画』p. 55.