

「社会福祉施設整備計画の 改定について」のコメント

三 浦 文 夫

I

社会保障長期計画懇談会（以下「長期懇」と略す）は昨年9月に引続き、この2月に2回目の中間報告を発表した（別添資料参照）。この報告は「看護婦需給計画について」と「社会福祉施設整備計画の改定について」の2つであり、今後生活保護・年金・医療制度等の計画については追って発表され、いわゆる「社会保障長期計画」の全貌が明らかにされるものと想像できる。ところで今回上記2つの項目についてのみ、「長期懇」の一応の審議結果を明らかにしたのは、この2つの分野の課題の解決が緊喫のものになっており、できれば昭和49年度予算編成に、この一部の実施が望まれたからにほかならない。

ところがこのうち「社会福祉施設整備計画の改定について」は、その緊急的要請があるにもかかわらず、その考え方の大筋を示したものとどまり、この整備計画の目標水準等を数量的に表示するまでには至っていない。その意味ではこの報告は文字通りの中間報告にとどまっているようである。もともと社会福祉分野の計画化は必ずしも容易なものではない。それは社会福祉が取扱うニーズが、他の分野におけるニーズに比して、その把握がより困難であり、かつ、より数量的に表示しにくいという性格をもつからである。このために社会福祉の計画を行う場合にはどうしても定性的記述に流れやすくなる傾向をもっている。この「長期計画」において、その計画の要点の1つとして「計画の数量化」ということが挙げられているが、社会福祉に関する限り、それは決して容易なものではない。おそらく最終報告ではこの困難は何らかの形で解決されるものと思われるので、

この中間報告で具体的な目標値の設定あるいは数量的明示が行われていない点について、ここではあえて批判するつもりはない。むしろここでコメントとしたいと思うのは、この報告にみられる考え方、社会福祉施設整備の方向であり、その意味では限定されたコメントになることを予めお断わりしておきたい。

II

この中間報告は標題のとおり、「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」の進捗状況の総括からはじめられている。

そもそもこの「5ヵ年計画」はさきの「新経済社会発展計画」に基づき、その策定が求められ、昭和45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」という答申をえて策定されたものである。そしてこの計画は、昭和46年度を初年度として昭和50年までに社会福祉施設の緊急整備を図ろうとするものであった。そしてその目標としては、(1)寝たきり老人、重度の心身障害児・者等緊急に收容保護をする必要のあるものを、この目標期間中にすべて收容できるように関係施設の整備を図ること、(2)社会経済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等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)老人や心身障害者等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。そしてこの目標と内容を実現するために、5ヵ年間で必要とされる所要費は3,500億円とされたのであった（この計画については表1、表2を

表 1 社会福祉施設の整備

	定 員			整備水準 (対最終)		整 備 量			
	昭 和 45 年 度 末	50 年 度 末	最 終 目 標	45年 度 末	50 年 度 末	期間中 年平均	実績 (昭 和43~45 年度の年 平均)	倍率	
老人福祉施設	(人) 82,200	(人) 183,100	(人) 226,706	(%)	(%)	(人) 20,180	(人) 4,466	4.5	昭和45年度の 数字は軽費老 人ホーム
特別養護老人ホーム	13,700	52,300	52,300	26.2	100.0	7,720	2,453	3.0	
養護老人ホーム施設	62,600	87,200	87,200	71.8	100.0	4,920	1,765	2.7	
老人世話ホーム	5,900	43,600	43,600	13.5	100.0	7,540	158	47.7	
肢体不自由児(者)施設	11,800	21,500	38,900			1,940	1,075	1.8	
肢体不自由児施設	9,200	16,400	182,000	27.2	48.5	1,440	950	1.5	
肢体不自由者施設	2,600	5,100	5,100	51.0	100.0	500	125	4.0	
重度身体障害者施設	2,850	19,050	19,050	15.0	100.0	3,240	285	11.4	
精神薄弱者(児)施設	38,700	154,680	154,680			21,020	5,680	3.7	
精神薄弱児施設	23,800	60,600	60,600	39.3	100.0	7,360	2,395	3.1	
精神薄弱者更生授産施設	14,900	80,180	80,180	21.5	100.0	13,060	3,285	3.9	
精神薄弱者通勤施設		13,900	13,900		100.0	2,780	—	—	
心身障害者コロニー	3,100	20,050	20,050	15.5	100.0	3,390	750	4.5	
保 育 所	1,229,000	1,625,000	1,625,000	75.5	100.0	80,000	71,000	1.1	
職員養成施設(施設数)(箇所)	28	46	64	73.7	100.0	2	4	2.0	
肢体精薄通関施設	4,700	20,100	20,100			3,074	740	4.2	
肢体不自由児通関施設	700	6,200	6,200	11.8	100.0	1,094	440	2.5	
精神薄弱児通関施設	4,000	13,900	13,900	28.8	100.0	1,980	300	6.6	

表 2 整備人員と整備費

区 分	整 備 人 員	整 備 費
I 緊急収容施設	191 千人	1,860 億円
II 保 育 所	396	539
III その他の施設 調 整	36	611
	—	500
総 計	623	3,510

参照のこと)。

ところでこの計画をどのように評価するかという点ではいろいろな意見がありうる。筆者^{注)}もこれについてかつて若干の論評を行なったこともあり、ここではこの問題を改めて論ずることはおくことにするが、ただ次の2つの点については、その積極的意義を認めておきたい。その第1はこの5ヵ年計画は社会福祉施設が増大する国民の福祉ニードに比して、著しく不足している点を明らかに

し、その不足を緊急に解決することを課題としているということである。換言するとこの計画は社会福祉の望ましい姿とか水準ということを目標とするものではなく、現実の施設不足に対応するという性格を強くもっていることになる。そして第2点はこれに関連して、計画の実現性、実効性を特に配慮していることである。すなわちこの5ヵ年計画は単なる指示的計画ではなく、すぐれて実施計画としての性格が付与されているのである。したがってこの計画は直ちに予算措置と結びつき、昭和46年以降の社会福祉施設の整備が、この計画に基づいて進捗しているのである。

このようにこの5ヵ年計画が緊急的性格と実現可能性をもつということは、逆の面ではこの計画の弱味にもなる危険をもっていることにもなる。というのはこの計画を策定する上で、その基礎となるべき社会福祉ニードと施設需要の把握では、当面の社会福祉ニードと施設需要にとどまり、将来これがどのように変化を遂げるかという点についての見積りが必ずしも十分に行われていないということにもなってくるのである。またこれと同

注) 拙稿「社会福祉と計画」『季刊社会保障研究』第8巻第3号。

拙稿「社会保障長期計画と社会福祉」『週刊社会保障』No. 750。

経済審議会環境研究委員会編『日本の環境問題』pp. 193~207。

表 3 「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」の進捗状況

	45年度末 収容人員 A	50年度末 収容人員 B	46～50年度 整備人員 C	56～48年度 整備人員 K	46～48年度 達成率 $L = K/C$
総 数	(人) 1,441,201	(人) 2,064,319	(人) 623,118	(人) 325,398	(%) 52.2
I 緊急収容施設	115,029	306,097	191,068	51,108	26.7
(1) 寝たきり老人等の施設	82,200	183,100	100,900	33,851	33.5
特別養護老人ホーム	13,700	52,300	38,600	21,062	54.5
養護老人ホーム	62,600	87,200	24,600	8,934	36.3
老人世話ホーム	5,900	43,600	37,700	3,855	10.2
(2) 重度身障者の施設	2,850	19,050	16,200	3,995	24.6
(3) 重度心身障害児(者)の施設	29,979	103,947	73,968	13,262	17.9
II 保 育 所	1,229,000	1,625,000	396,000	264,710	66.8
III 心身障害児・者施設等	97,172	133,222	36,050	9,580	26.5
(1) 心身障害児・者施設	55,787	90,147	34,360	8,724	25.3
(2) その他の収容施設	41,385	43,075	1,690	857	50.7
IV 福祉センター等(箇所)	21,742	24,262	2,520	1,682	66.7

表 4 「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」に基づく施設整備進捗状況

	昭和50年度末総収容人員			施設整備進捗状況			
	45年度末 収容人員 A	46～50年度 (5ヵ年計画) 整備人員 B	合 計 (A+B)	46～48年度 整備人員 C	49年度整備 見込人員 D	46～49年度 整備見込人員 (C+D) E	5ヵ年計画 達成率 E/B
総 数	(人) 1,441,201	(人) 623,118	(人) 2,064,319	(人) 324,689	(人) 142,685	(人) 467,374	(%) 75.0
寝たきり老人の施設等	82,200	100,900	183,100	32,236	16,610	48,846	48.4
特別養護老人ホーム	13,700	38,600	52,300	20,461	11,470	31,931	82.7
養護老人ホーム	62,600	24,600	87,200	8,316	2,810	11,126	45.2
老人世話ホーム	5,900	37,700	43,600	3,459	2,330	5,789	15.4
重度身障者の施設	2,850	16,200	19,050	3,909	1,810	5,719	35.3
重度心身障害児(者)の施設	29,979	73,968	103,947	14,969	4,415	19,384	26.2
保 育 所	1,229,000	396,000	1,625,000	264,719	117,000	381,719	96.4
その他の収容施設	97,172	36,050	133,222	8,856	2,850	11,706	32.5

時に整備すべき施設群をみても、現行の施設体系に若干の新しい施設種類を加える程度にとどまり、最近新たに問題となっている施設体系の再編成とか、コミュニティ・ケアに基づく施設の在り方等についての配慮が必ずしも十分に論議されることがないということもある。この他施設整備の進め方、費用負担の在り方等でも格別に新しい観点は示されていない。

したがってこの5ヵ年計画がどのように実施されてきたかという点をみる場合に、この計画そのものもっていたこれらの限界がでてくるのは当然のことであったのかもしれない。

III

ところでこの5ヵ年計画が、昭和45年以降どのように実現されてきたのか。今回の中間報告ではこの計画と実績との関係を手がかりにして社会福祉施設整備計画の改定を考えようとしているが、その接近のやり方は適切である。この5ヵ年計画の再検討については、すでに昨年9月に公にされた「長期懇」の「審議状況について」という中間答申でも示唆され、参考表の形でこの計画の進捗状況が記されている(表3参照)。ところが今日の中間報告ではこの再検討を一步進め、この計画と実績のずれの理由を追求し、問題点を明らかにしているが、それは数ヵ月間の「長期懇」での作

業の進捗状況をうかがうことができる。

ところでその後の5ヵ年計画の進捗状況であるが、厚生省社会局施設課調べによると、表4のようになっている。そして上記の表3と表4をもとにして、「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」の実績をみると、今日の間接報告でもみられるように、「一応順調な進捗がみられる」ということになるかもしれない。しかし施設の種別別にみると、「予期以上の成果」を挙げたものがある反面、「予定を著しく下回るもの」もあり、その実績は施設種類によって不均衡な進捗状況といえることができる。(なお「予期以上の進捗状況」とされるものは特別養護老人ホームと保育所であり、とくに保育所の増設が予期以上に進んだことが、全体としてこの5ヵ年計画が順調に行われているということになっているにすぎない)。

そこでこの計画と実績との間のずれであるが、その理由にはいろいろのものが考えられる。その第1点は5ヵ年計画に示された「昭和50年」の目標値ないし整備水準がもともと過大ないし過小でなかったのかどうかという点の吟味である。この点は、そもそもの5ヵ年計画策定にあたって、前提とされた施設需要の見積りに過大ないし過小評価があったかどうかということと、同時に既述したように5ヵ年計画が当面の施設不足に対応することによって重点がおかれ、このため当面のニーズと需要の把握にとどまり、その後の変化を十分に計画に組みこみえなかったのではないかということになる。

いうまでもなく社会福祉施設計画の策定の場合に基礎的前提となるものは、社会福祉ニーズとこれに基づく社会福祉施設需要の把握であることはいうまでもない。ところで余計なことであるかもしれないが、このニーズと需要とを論理的に区別するということが、今までの社会福祉計画では必ずしも明確にされえないといううらみがあったように思われる。この点をいさ少し敷衍しておこう。

まず社会福祉のニーズであるが、それは少なくとも次の2つの側面から究明される必要があるように思われる。適切な言葉でないかもしれないが、その1つは客体的ないし即自的なニーズともいう

べきものである。それは具体的には本人の心身状況とか社会経済的状况に基づいて an sich に表わされるニーズ(あるいは dependency)である。たとえば「寝たきり」老人を例にとると、「寝たきり」状態の有無と程度がそれである。あるいは経済的ニーズを取扱う場合でも、稼働能力の喪失とか所得の高低その他を客観的に捉えることが重要である。しかし社会福祉ニーズとされるのはこのように客観的あるいは即自的に捉えられるだけでなく、他の側面との係わりも見落してはならない。すなわちこれもまた適切な言葉ではないかもしれないが、いわば「主体的」な側面とでもいうべきものである。その意味で上記の「客体的」あるいは即自的に把握できるニーズがあるにしても、このニーズを充足せしめるための社会、集団、家族等の構造・機能がある場合には、上記のニーズは必ずしも社会福祉ニーズとして顕在化しえないことになるのである。「寝たきり」老人の例でいうならば、「寝たきり」状態にある老人が見出されたにしても、この老人に対する介助(援助)、扶養機能が家族等に十分に残されている場合には、必ずしもすべてが社会福祉ニーズに転化するわけではない。あるいはまた本人に稼働能力がなかったり、所得がないという場合でも、これを扶養する構造・機能が社会・集団・家族等にある場合には必ずしも、これに対する社会的対応が直ぐには求められるものではない。社会福祉ニーズの分析にこの2つの側面からのアプローチの必要はこの例からも理解することができるであろう。

ところでこのように把握される社会福祉ニーズは直ちに社会福祉需要なり、社会福祉施設需要に転化するわけではない。というのは社会福祉需要はこのニーズを基礎とすることは明らかであるが、このニーズを需要化せしめるその他の要因・条件が働くからである。その1つは社会福祉についての価値判断を含む意識の変化ということも無視できない(権利意識の発展等もその1つの例となる)。そしてそれとは別に供給が需要に影響するということも重要である。もちろんその場合の供給とは、供給の量・質と同時に供給の仕方を含むことになる。このようにみるとニーズと需要は密

接な関連をもちながらも、それは同列に論ずるわけにはいかないことが理解できよう。

ここで問題となる社会福祉施設需要であるが、この場合に注意しておかなければならないことは、社会福祉の需要の充足の仕方の1つとして施設需要であることはいうまでもない。しかし条件によってはこの需要を施設ではなく居宅形態において充足することも十分可能なのであり、その限りでは社会福祉の供給を行うにあたって居宅と収容施設との関係は、代替的あるいは補完的關係に立つことになる（同様のことは社会福祉需要における行政需要と民間需要の場合にもいうことができるのである）。

このように社会福祉施設計画の前提となるべき施設需要の把握にはいくつかの操作的手続きが必要となってくるのである。ところが今までの計画では、せいぜい第1の社会福祉ニーズの把握にとどまってきた。なお蛇足を加えておくと、この社会福祉ニーズの把握のうち、上記の客体的ないしは即自的ニーズの把握にとどまらず、主体的側面との係わりでニーズを明らかなするという工夫が5ヵ年計画の一部では行われている。たとえば特別養護老人ホームの整備目標の設定をみると、まず「寝たきり」老人の出現率と「寝たきり」の状態を各種の実態調査に基づき算定し、これに介助状況を加味し、要収容老人数の析出を行なったりしているのである。

ところでこの社会福祉ニーズであるが、この客体的側面はともあれ、「主体的」側面は、国民の経済状況、家族構成の変化によるのみでなく、その扶養・援助の能力も、さらには扶養意識その他の条件によっても影響される。このため、計画にこれらをどのように取り入れるか大変むずかしい問題であり、かつ社会福祉ニーズの変化にこの側面が特に大きく影響することになるのである。社会福祉ニーズの将来予測の困難性の1つの理由はここらにもあるように思われる。

またこれらのニーズの把握が行われたにしても、その需要ということになると、ニーズを需要化せしめる要因が複雑であるだけに、計画数値としてこれを取込むことも大変厄介である。少くともこ

れらの作業は社会福祉の政策・計画分野で十分に開発されず、このために依拠すべき文献も研究もわが国ではないのが現状である。その意味で5ヵ年計画においても、この施設需要の予測と測定の面でも問題がでるのはある意味では当然のことであつたのかもしれない。

本論にもどり表3、表4で5ヵ年計画の進捗状況をみると、計画と実績のずれということの1つの理由は、この計画の目標とされた数値において、過大ないし過小評価があつたのではないかということは、上記の論議からも当然推察できるのである。この点で一番問題になるのは保育需要の見積りである。この点は今回の中間報告においても「保育需要の予想外の高まり」ということで、当初の5ヵ年計画における整備目標の過少評価が具体的な例として取上げられている。そして特にこの点については「女子就業率の動向の保育需要への影響に留意すべきこと」と具体的な指摘を行なっている。なおこの場合に女子就業率の動向を特に農村、都市といった地域レベルでの変化を十分に考慮することの指摘も適切である。しかし保育需要の予測はこれだけではすまされない。たとえば保育そのものについての国民の側の意識と態度の変化がある。つまり保育需要は単に婦人の就業率の上昇に伴う「託児的」需要だけではなく、乳幼児の教育と結びついて、保育需要が拡大している面も軽視するわけにはいかないのである。

また重度身障者施設とか重度心身障害児（者）の施設の整備は「予想を著しく下回る」が、それは果して当初計画における目標整備量が過大であつたかどうかという点が問題になるかもしれない。この目標整備量の算定は5年毎に実施された「実態調査」に依拠したものであるが、出現率の低いこの種の分野で、果してこの調査による分析が妥当性と信頼性をもちうるかどうかということも検討されなければならない。特に出現率の問題と同時にニーズの「主体的」側面の捕捉は決して容易なことではない。その意味でこの中間報告が「今後とも地域レベルでのニーズや施設の正確な実態把握のための調査体系を拡充・改善すべきこと」と指摘する理由の1つがあつたものと思われる。

IV

この計画と実績のずれについて、当初の5ヵ年計画におけるニーズおよび施設需要の把握、したがって整備目標の設定の妥当性、信頼性の問題と同時に、施設整備の進め方にも問題があるように思われる。その第1はこれまでの施設建設は、国が直接に費用を負担し自ら施設を作るということはほとんどなく、その大部分は、一定の補助および融資を行い、地方公共団体および民間（社会福祉事業）がこの補助、融資に自己資金を加えて施設を建設するというのが一般のパターンであった。したがって、この種の施設計画を策定するに当たって、地方レベルでの計画との斉合性が特に重要なことになる。この点について「長期懇」はすでに昨年9月の中間答申において、次のような批判を行なっている。「計画策定に当たって、地域性をふまえたニーズの把握が必ずしも正確、かつ、十分ではなく、ひいては実施面においても、地域の施設整備に十分に反映されなかった事情があった」と。適切な指摘である。また今回の中間報告においても、「新計画の前提として留意すべき事項」でも、「地域レベルでのニーズの把握」ということの重要性を指摘しているのである。この点は新しい5ヵ年計画の策定に当たって配慮されると思われるが、しかし現行の施設整備の進め方と結びつく補助および融資方式を改めることは必ずしも容易なことではない。

たとえば早い話であるが、地方公共団体あるいは民間サイドで社会福祉施設の整備を行う場合に、現行の補助率および補助単価が果して実態に合うのかどうか（いわゆる超過負担問題）という問題がある。この点について、この中間報告が「建築単価の実態に応じた引上げ等の措置を講ずること」とする理由があったのである。なおこの他補助率についても再検討が必要であろう。またこの問題とは別に施設が作られたにしても、現行の方式では、その建設に投じられた自己資金の償還および利子の支払いについても十分にできないのが実情である。このための計画にもかかわらず、実績が伴わないという理由の1つはこのあたりにも

あることは明らかであり、この解決策についても今後ぜひ検討しなければならない。

第2に指摘しておかなければならないことは、施設整備は単に建物を作ればよいということだけではすまされないということである。特に計画と実績の面で、「予想を著しく下回る」ものとして、重度心身障害児・者施設および重度精神薄弱者施設があるが、これらの施設の最大のネックは、必要な要員が確保できるかどうかといったことや、その運営についての隘路が未解決であること等が、この建設をためらわせているものと推察できる。

この点について今回の中間報告では「施設整備計画とあわせて、社会福祉従事職員の養成確保対策についても特段の配慮を払べきである」という指摘は重要である。ただ言葉じりを捉えるようであるが、この報告で引続き「現在までのところ、看護婦等の医療専門職を除き、著しい不足状況はみられない」として、今後の動向として、この人手不足を深刻な課題としている。しかし、現状は必ずしもそうではない。上記したように重度心身障害児・者施設とか、特別養護老人ホーム等での人手不足は深刻なものとなっており、また公立施設に比して、民間施設ではより深刻である。ただ全体的に社会福祉施設での人手不足が表面化していないのは、看護婦等のように従事者の資格基準が明確でなく、このために人員の補充についても無資格者であろうとどうであろうと、人手さえ集めればという傾向があったからであろう。このため社会福祉の視点からみて、質の低い労働力で代替的に埋め合わせるという傾向もないわけではない。事態の深刻さはその意味では決して軽視できないのである。

V

以上主として5ヵ年計画の実施を手がかりにして、社会福祉施設整備計画についてのコメントを行ってきたが、この計画との関連で付け加えなければならない2、3の論点がある。紙幅の関係でこれらを詳しく論ずるゆとりがないので、以下箇条書風に問題点のみを記しておきたい。

その第1は施設需要と在宅需要との関係である。

この点について中間報告は「従来の施設収容偏重の考え方から脱皮し、在宅福祉対策重視の考え方を明確にすべきこと」としている。この指摘は、先の9月の中間答申にもみられたものであるが、そこでの考え方をさらに一歩進めたものとして評価したい。そして特にこの考え方を反映するものとして、通所・通園施設の整備を一つの重点とすることとしているのである。筆者は今後の社会福祉の方向を、もしもコミュニティ・ケア重視ということで考えるとすれば、社会福祉施設の体系とその内容は大きく変わるものと考えている。したがってこの中間報告の指摘は、この新しい施設体系の在り方につらなる考え方を内包しているものとして評価しておきたい。

第2にこの問題と関連して医療サービスとの連携ということが指摘されているが、これもまた社会福祉施設のかかえている当面の問題を解決するためにも十分に検討しなければならない問題である。従来からも育成医療、療育ということで、障害児・者についての医療と福祉の結びつきは論じ

られ、またそのための施設も整備されてきたが、最近では老人あるいは精神障害者の分野等においても、この結びつきは重要なものとなっている。その意味でも「長期懇」の指摘は重要である。

第3に施設の質的充実も忘れてはならない。今までの収容施設の多くは、救貧的性格をもってきたために、施設の内実は多くの問題をかかえてきていた。したがって老朽施設の建替え等が進められていくなかで、この内容改善は当然考慮されるべきであろう。そして特にこれらの施設の多くが、30～40年という耐用期間をもつものであるだけに、この内容改善についても、当面の水準の向上というだけでなく、20年、30年後の水準にも適合できるような構造設備を考慮する必要もあろう。

以上2、3の問題の指摘にとどまったが、いうまでもなく、この社会福祉施設整備計画の根底には、社会福祉全体の計画化が必要なことはいうまでもない。これらの問題については別の機会に論じなければならない。