

第13章 福祉水準を高める施策

第1節 福祉事務所

社会福祉行政の第一線現業機関の中核をなすものは福祉事務所である。福祉事務所は、社会福祉事業法により都道府県並びに市及び特別区は義務設置、町村は任意設置とされており、都道府県の設置するものは、郡部の地域を管轄している。昭和41年6月1日現在1,039か所設置され、このうち都道府県の設置するもの373、市及び特別区の設置するもの664、町村の設置するもの2となつている。

福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び精神薄弱者福祉法のいわゆる社会福祉六法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務をつかさどることとなつているが、これ以外の社会福祉に関する事務についても社会福祉六法の運営に支障をきたさないかぎり行なつてもさしつかえないことになつている。現在では、社会福祉六法のみを行なつている福祉事務所は全体の1割弱にすぎず、大部分の福祉事務所は六法外の事務をもあわせて行なつており、地域福祉センターとしての性格を強めつつある。

福祉事務所の職員は指導監督を行なう職員、現業を行なう職員、事務を行なう職員、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事、家庭児童主事等により構成されており、職員総数は27,324人(41年6月1日現在、以下同じ)、このうち社会福祉六法の措置に伴う現業を行なう職員は8,562人である。これらの現業員は福祉事務所活動の中心となつて常時国民と接触し、要援護者等の生活指導、調査等にあたるものであるので一定の社会福祉に関する専門的な知識、技能を必要とし、またその数を確保する必要がある。このため、社会福祉事業法は現業員の資格基準及び定数基準を定めており、現業員定数は9,314人、充足率91.9%となつている。また、指導監督を行なう職員のうちで現業事務の指導監督を行なう職員、各福祉司及び各指導主事についても、社会福祉に関する専門的知識、技能を必要とする職員として、社会福祉事業法、社会福祉六法においてそれぞれ一定の資格基準を定めている。

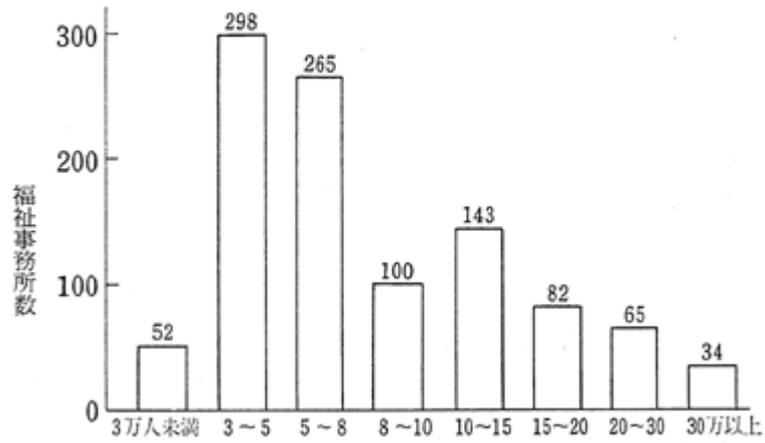
福祉事務所制度は、発足以来16年を経てこの間制度上種々の問題を生じてきた。その第1は、管轄する福祉地区の問題である。発足当初は、管内人口10万を適正規模と構想したのであるが、その後の町村合併の進行に伴う新市の誕生、農村漁村における人口の過疎化等に伴い管内人口5万未満の小規模事務所が全体の1/3を占めるようになり他方、人口の都市集中化に伴い管内人口20万をこえる大規模事務所も一割を占めるに至り、規模の差が顕著となつてきた(第13-1図参照)。

第2は、所掌事務の増加である。当初はいわゆる社会福祉三法(生活保護法、児童福祉法及び身体障害者福祉法)を所掌していたのに対し、現在は前述のように社会福祉六法を所掌しているが、これに対応する職員の増加が必ずしも図られず、このため事務の円滑な遂行が困難になつている。第3は、福祉事務所の性格の問題である。現在社会福祉六法のみを所掌するものから、すべての社会福祉事務を一元的に所掌するものまで、さまざまな性格の福祉事務所が存在し、その性格を明らかにする必要が生じている。

今後は、地域の実態に即し住民サービスの徹底を図る観点から、問題を検討し、早急にその解決を図る必要がある。

第13-1図 管内人口規模別福祉事務所数

第13-1圖 管内人口規模別福祉事務所数
(41年6月1日現在)



資料：厚生省社会局「福祉事務所現況調査」

第13章 福祉水準を高める施策

第2節 民間社会福祉活動

1 民生委員

昭和42年は大正6年岡山県において民生委員制度の草分けである済生顧問制度が設けられて50周年を迎える。

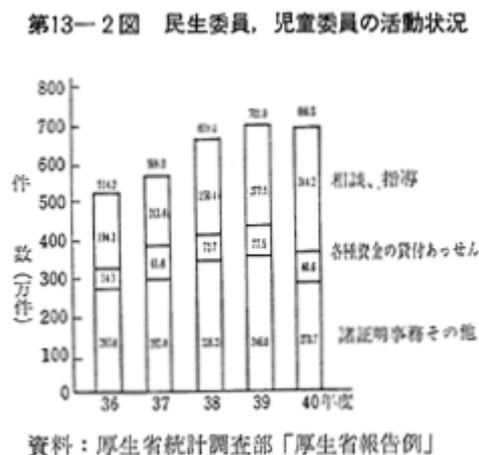
民生委員は、各市町村の区域にあつて、福祉事務所の行なう社会福祉に関する事務及びその他関係行政機関の業務についての協力活動を行なうほか、地域住民の福祉増進に努めるため、調査、相談指導等の自主的活動を広範囲に展開している。

民生委員は、都道府県知事の推せんに基づき厚生大臣が委嘱することになっており、その任期は3年で、3年ごとに全国一せいに改選が行なわれる。42年3月31日における民生委員の定数は、12万9,793人となっている。

また民生委員は、児童福祉法に定める児童委員も兼ねることとなつており、児童福祉、母子福祉等の活動にも従事している。

なお民生委員の活動状況は第13-2図のとおりであり、その活動が年々活発になつてきているが、特に本制度発足50周年を迎える今日民間篤志奉仕者として、さらにいつそう充実した地道な活動が行なわれるよう望まれている。

第13-2図 民生委員、児童委員の活動状況



第13章 福祉水準を高める施策

第2節 民間社会福祉活動

2 社会福祉協議会

社会福祉協議会は、地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他、生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を向上するための調査、企画、具体的活動などの推進を目的とする民間の自主的組織である。

最近における経済の高度成長、人口構造の変化は国民生活の各方面に、急速な変動を与え、地域住民生活に種々の問題を生ぜしめている。これら諸問題の解決は、公的施策のみでは得られるものでなく、地域住民をはじめ関係団体等の活動を組織的に推進することが最も重要なこととなっており、社会福祉協議会はこの機能を果たす役割をもつた民間組織であり、その活動は高く評価されている。

社会福祉協議会は、全国各地の市区町村段階、都道府県の段階に組織されており、連合体として全国社会福祉協議会が組織されている。その組織結成の状況は、全国都道府県はもちろん、現在市町村の段階までほとんど100%に近い結成をみている。また、国は社会福祉協議会活動の育成のために、昭和38年度以降全国社会福祉協議会に企画指導員を、都道府県、指定都市に福祉活動指導員(指定都市は40年度以降)を設置するために補助金を支出しており、また、41年度からは、さらに市町村社会福祉協議会にも福祉活動専門員の設置費を補助することとなり、市町村段階の社会福祉協議会活動を積極的に育成することとなった。

第13章 福祉水準を高める施策

第2節 民間社会福祉活動

3 共同募金会

共同募金運動は、制度発足以来20年目を迎えたところであつて、この運動は、「国民たすけあい」すなわち社会連帯相互扶助の精神に基づき、地域社会の自主的活動によつて民間社会福祉事業を推進するための財源を造成しようとする全国的国民運動であり、この運動の実施主体は共同募金会である。

共同募金会は、各都道府県の区域ごとに組織され、その連合体として中央共同募金会が組織されている。

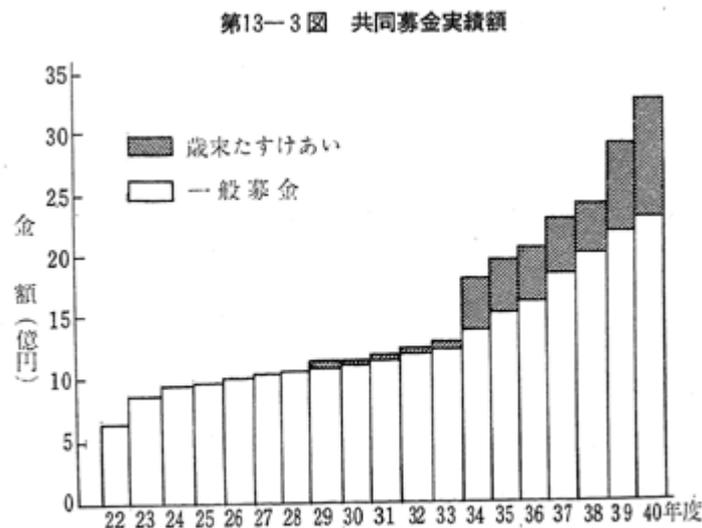
募金の種類としては、一般募金と12月に重点を置いて実施される歳末たすけあい募金とに大別されるが、いずれも第13-3図にみられるように年々増額をみている。

募金方法では、法人募金が年々伸びており、戸別募金の比率は年々低下の傾向を示している。募金額は40年度は31億円をこえ、その配分状況は第13-4図のとおりである。

共同募金発足以来19年間の募金累計は、293億円に達しており、民間社会福祉活動の財源形成に大きな役割を果たしてきている。

なお近年においては、国民の社会福祉に関する理解と関心が高まるとともに種々の意見が出されており、共同募金会においては、41年に制度発足20周年を迎えるにあたり共同募金強化策大綱を定め、共同募金運動の使命を再確認し、広報活動の強化、配分計画の刷新、さらには募金会の経営管理の整備などの改善を図ることとなつている。

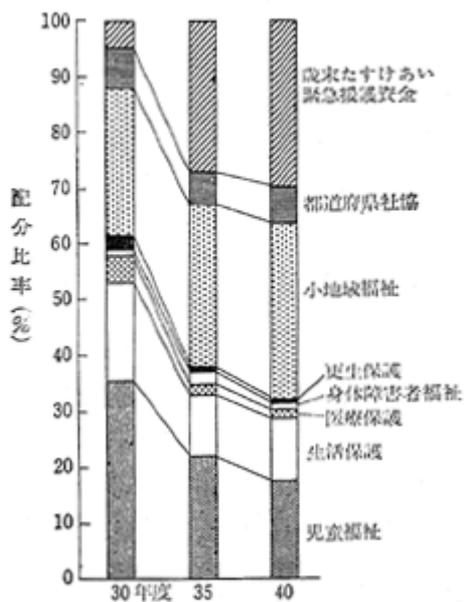
第13-3図 共同募金実績額



厚生省社会局調べ

第13-4図 共同募金配分比率

第13-4図 共同基金配分比率



厚生省社会局調べ

第13章 福祉水準を高める施策

第3節 消費生活協同組合

消費生活協同組合は、職域又は地域において消費者が自らの消費生活の安定及び向上を図るため自発的に組織する協同組織体である。その事業内容は、組合員のための生活必需物資の供給、浴場、食堂、病院等の協同利用施設の設置、火災、傷害等の事故に対する共済事業、組合員に対する教育文化事業等である。

組合数は、40年度において活動中のものが、1,205組合であり、39年度の1,185組合に比べて漸増の傾向を示している。

組合を事業種別にみると第13-1表のとおり供給事業を行なう組合の占める比重が依然として大きい。

組合員数は40年度において745万人と、39年度より約70万人増加し、特に地域組合における増大がめざましいが、これは主として共済事業の伸長によるものである。事業種別にみると共済事業を行なう組合員が最も多い。

事業状況をみると、まず組合の最も基本的な事業である供給事業においては、近年の物価上昇等により組合への期待が強い反面、事業の伸び悩みがみられ、また大規模なスーパーマーケットの進出によつて困難に直面している組合も多い。この中で、住宅供給事業の進展が著しいことが注目される。これは、37年度より、年金福祉事業団の融資が始まったことによるものであり、40年度の事業団融資は6億円余にのぼっている。なおこのたび特殊法人として発足した日本勤労者住宅協会に、消費生活協同組合も出資し住宅業務の委託を受けることができることになった。

共済事業は毎年の伸びが著しく、39年度から40年度にかけて組合員数は約50万人増加し、共済金給付額は40年度で18億円余となつている。このうち火災共済事業が最も広範囲に行なわれており、共済金の最高限度額も300万円まで認められている。その他の共済事業は一部の組合で行なわれているにすぎないが、交通災害の激化に伴つて交通災害共済事業を行なう組合が現われてきている。

組合の資金は、主として出資金と借入金によつており、借入金の借入先では労働金庫が最も多いが、年金福祉事業団からの借入れもかなりの額を占めるに至つている。

消費生活協同組合は、このように組合員の生活に密着した活動を行なつているが、小規模の組合も多く、払込済出資金が100万円未満のものが41%を占めている。また供給事業量は40年度で1,003億円となつており、これはわが国の年間小売販売額の約1%を占めているにすぎない。消費生活協同組合が組合員の生活の安定と向上にさらに寄与するために、今後の着実な努力が期待される。

第13-1表 消費生活協同組合の事業種類別組合数

第13-1表 消費生活協同組合の事業種類別組合数

		総数	供給	利用	共済	供 利 給 用	供 給 共 済	利 用 共 済	供 給 利 用 共 済	不明
39	総数	1,148	575	94	70	369	8	3	10	19
年	地域	493	218	90	53	109	3	3	2	15
度	職域	655	357	4	17	260	5	—	8	4
40	総数	1,170	589	106	69	379	2	2	13	10
年	地域	510	221	103	55	116	2	2	4	7
度	職域	660	368	3	14	263	—	—	9	3

資料：厚生省社会局「消費生活協同組合実態調査」

(注) このほか、連合会が39年度37, 40年度35ある。

第13章 福祉水準を高める施策

第4節 災害救助

1 制度の概要

災害救助法は、一定規模以上の災害が発生した場合、災害を受けた人達の保護と社会秩序の保全を図ることを目的として、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力のもとに必要な応急的救助を実施するものである。したがって、災害復旧対策や個々の人に対して厳密な資産調査を実施したうえで行なわれる生活困窮者に対する生活保護等とはその目的を異にしている。

この法律による救助は、その災害の大小や態様をとわず、すべての災害について実施されるものではなく、市町村又は都道府県の区域内の人口に応じ一定程度以上の世帯の住家が滅失した場合や、これには該当しないが多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合等一定の法の適用基準に合致する場合に実施されるものであり、また、その適用は市町村の区域を単位として行なわれることとされている。

救助の実施機関は都道府県知事であるが、市町村長はその救助事務を補助し、又は委任を受けて救助の実施にあたることとなつている。また都道府県知事は救助や救助の応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができることとされている。

救助の種類は、収容施設(避難所、応急仮設住宅)の供与、たき出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、医療及び助産、被災者の救出、住宅の応急修理、生業資金の貸与、学用品の給与、埋葬、死体の搜索及び処理並びに障害物の除去となつており、実施にあつては、その程度、方法及び期間についてあらかじめ定められている基準に従つて行なわれることが原則とされている。

救助に要した費用は、都道府県が支弁することとなつており、当該費用が100万円をこえた場合は国が当該都道府県の救助に要した費用の額及び財政力に応じて当該費用の50~90%を負担することとなつている。

第13章 福祉水準を高める施策

第4節 災害救助

2 適用状況

41年度の災害は、例年になく局部的集中豪雨が頻発した反面、一部の県では台風による被害の発生地域が広範囲に及んだことなどが特徴であり、その災害救助法適用状況を示したものが第13-2表である。

41年度においては、197市町村に災害救助法が適用されており、これに要する救助費総額は3億5,000万円、国庫負担所要額は1億8,000万円となつている。

なお、最近10年間における災害救助法の適用状況は第13-3表のとおりである。

このほか、長野県松代町群発地震も昭和41年度になつて新しい段階にはいり、政府としても長野県松代町周辺地区地震対策連絡協議会を設置し強力な災害対策を推進することになり、応急救助の分野においても長期間反復継続する地震の特殊性にかんがみ災害救助法の適用される事態に準じ、現に地震による危険性のある住家を中心に避難用応急仮設施設を設置することにした。

いずれにしても災害時における応急救助は、あらゆる災害対策のなかで最も緊急を要するものであり、しかも救助の大部分が被災世帯の状況に基づき実施されるものであるからできるだけ早く被害状況を正確に把握するとともに一刻も早くこれを報告できる責任体制を常時確立しておくことが強く要請されるところである。

第13-2表 災害救助法適用状況

第13-2表 災害救助法適用状況

(41年度)

	災害の名称	都道府県名	市(区)	町	村	計
6月28日	台風4号	東京、埼玉、福島、群馬、 神奈川、青森、宮城	23	8	—	31
7月2日 7月28日	梅雨前線 大雨	兵庫、鹿児島、長崎、新潟 山梨	4	6	6	16
8月13日 # 19日	8月 集中豪雨	青森、大分、宮崎、山口、 北海道	6	7	5	18
9月25日	台風26号	群馬、静岡、埼玉、山梨、 宮城、東京	34	51	34	119
10月12日 10月14日	10月豪雨	愛知、静岡、岩手、青森	1	5	1	7
その他	火災 災 水害等	長崎、鹿児島、長野、大分 北海道	3	3	—	6
		実数20、延数32	71	80	46	197

厚生省社会局調べ

第13-3表 最近10年間の災害救助法適用状況

第13-3表 最近10年間の災害救助法適用状況

	32年度	33	34	35	36	37	38	39	40	41
法府適用都道数	33	45	58	34	58	40	19	35	34	32
法府適用都実数	19	26	32	22	33	25	13	22	24	20
法村適用市町数	80	211	787	88	512	203	74	148	215	197
災害救助費支出額(千円)	181,183	330,994	4,936,500	170,846	1,435,468	213,441	139,238	854,937	672,129	351,835
災害救助費国庫負担額(千円)	103,922	139,398	4,027,797	74,833	757,403	106,720	69,619	546,701	402,704	175,685
国庫負担対象数 国都道府県数	6	9	19	7	22	20	12	20	20	18

厚生省社会局調べ

第13章 福祉水準を高める施策

第5節 その他の福祉対策

1 婦人保護

売春防止法による要保護女子(性行又は環境に照して売春を行なうおそれのある女子)の保護更生に関する業務は、婦人相談所、婦人相談員、及び婦人保護施設などが中心となつて実施している。

婦人相談所は、各都道府県に1か所、計46か所設置されており、相談、調査、判定、指導及び一時保護等を業務としている。又、婦人相談員は、42年3月末現在全国に485人設置されており、相談、指導等の業務を行なつている。

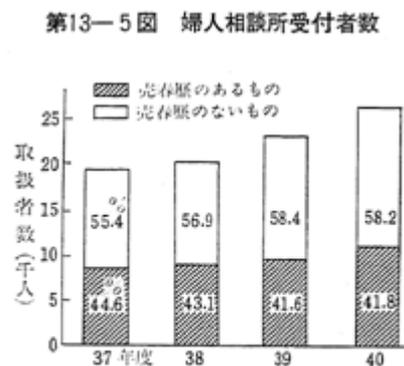
婦人相談所、婦人相談員が取り扱つた対象者は、売春防止法施行当時においては大半が売春経歴のあるものであつたが、最近では第13-5図のとおり半数以上が売春経歴のないものとなつており、これらの機関の機能の重点が、転落した女子の更生から、転落の未然防止に移りつつあることがうかがえる。

又、これらの機関の受付け数は漸増の傾向にあるが、経路別にみると、41年度には本人自身の来訪というケースが婦人相談所においては40.7%、婦人相談員においては53.4%と最も多く、これらの機関が広く相談相手としての機能を果たしつつあることがうかがえる。また、処理状況をみると、助言指導が婦人相談所、婦人相談員のいずれについても約44%と最も多い。

婦人保護施設は、要保護女子を收容保護し、社会復帰に必要な生活訓練、職業指導を行なつており、41年度で64施設、收容定員は2,332人、延べ收容人員は49万0,960人となつており、近年は大きな変化はみられない。

婦人保護事業の対象となる要保護女子について、最近みられる特徴は、これらの女子の知能指数が非常に低いことである。41年5月現在における婦人保護施設の收容者についてみると、知能指数70未満の、いわゆる精神薄弱者が、約40%を占めている。

第13-5図 婦人相談所受付者数



厚生省社会局調べ

このような要保護女子に対しては、その知能程度、社会復帰の可能性等に応じて措置を行なうことが必要であるが、知能程度の低い女子については特に基礎的生活指導、職業指導等をとおして勤労意欲の増進、社会復帰を目的とした指導を長期にわたり必要とすることから婦人保護長期收容施設が開設されて

いる。

婦人保護事業は、現在、売春の潜在化し、要保護女子の態様の変化等種々の問題に対する検討が強く要請されている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第13章 福祉水準を高める施策

第5節 その他の福祉対策

2 地方改善事業

(1) 同和対策

同和地区又は未解放部落といわれる地区は37年の総理府同和対策審議会の調査によれば、全国で4,160地区、約40万世帯、111万人となつている。これを地方別にみると、おもに近畿、中国地方など西日本に多い。

これらの地区は経済的、社会的に低位な状態にあるため、その生活水準は総体的に低く、なかでも生活環境においては立地条件が劣悪であるので保健衛生上、災害防止上の点からも改善が必要である。

厚生省においては、同和地区の環境改善を目的とする施設の設置、住民の生活改善、保健福祉を図るための隣保事業の育成等を通じて同和対策を推進している。

28年度以後41年度までに、国庫補助を受けて市町村の事業として、隣保館267か所、共同浴場143か所、共同作業所179か所、下水排水路587か所地区道路939か所などが設置されてきている。

同和問題は、単に厚生省が行なう事業のみで解決できるものではなく、ひろく一般国民の理解と認識にあわせて、関係各省の施策が有機的、総合的に実施されることが必要である。

このため33年10月、内閣に同和問題閣僚懇談会が設置され、34年5月に同懇談会において同和対策要綱が了承された。この趣旨は同和問題解決のため年次計画をたて、地区の経済確立対策、環境改善対策、教育事業の推進の3点に重点を置き、実施にあたつてはモデル地区を設定して地区住民の自覚と協力をもととした受入態勢を促進するとともに、各省の施策を実情に応じて集中的に実施し、有効適切な成果をあげようとするものであり、厚生省の施策もこれに基づいて進められている。

なお、35年に同和対策審議会が総理府に設置され36年に内閣総理大臣から「同和地区に関する社会的及び経済的諸問題を解決するための基本的方策について」の諮問を受け、40年8月に提出した答申のなかで環境改善、社会福祉、産業職業、教育問題、人権問題等についての対策を提案した。同和対策審議会は同月廃止になり、かわつて41年6月から総理府に同和対策協議会が設置され、学識経験者及び関係各省事務次官によつて、同和対策で関係行政機関相互の緊密な連絡を要するものに関する基本的事項を調査審議することとなつた。同和対策協議会は、42年2月に「同和対策長期計画の策定に関する意見」を提出し、同和対策審議会の答申に基づく政府施策を具体化させるための長期計画の策定方針をとりまとめた。長期計画の策定方針としては、10年計画を前期と後期に分け、生活環境整備対策、教育及び地域社会対策、経済向上対策等についての重点を掲げ、また具体的計画案策定の前提として実態調査を行なうこととしている。

第13章 福祉水準を高める施策

第5節 その他の福祉対策

2 地方改善事業

(2) 不良環境地区改善事業等

同和地区のほかにも、都市におけるスラム、北海道におけるアイヌ集落や、石炭産業の不況の影響を受けた産炭地等の不良環境地区においては、積極的な環境改善の事業が必要である。

都市における不良環境地区は、35年の建設省調査によれば、248市に875地区があり、戸数にして15万戸を数え、北海道のアイヌ集落は、北海道庁の38年の調査によれば、33市町村、73地区に約6,500世帯、6万5,000人が居住している。

これらの不良環境地区に対しては建設省が住宅地区改良法に基づき年次計画をもつて改良住宅の建設を進めており、41年度には4,500戸が建設されている。厚生省においても、36年度からこれら不良環境地区の環境改善事業に着手し、生活館、共同浴場、共同作業場等の設置に対し、国庫補助を行なっている。

その事業実績は、第13-4表のとおりである。

また、いわゆるへき地においては、生活環境が劣悪であり、積極的な対策が必要である。厚生省では、40年度からへき地(へき地教育振興法に基づく全国の3、4、5級地)のうち200か所について、へき地保健福祉館の設置に対して国庫補助を行なっている。へき地保健福祉館は、へき地の住民に対し、保健福祉に関する相談、講習会、集会、保育、授産等を行ない、保健福祉の積極的増進を図ろうとするもので、41年度末までに全国で30か所設置されている。

第13-4表 不良環境地区改善施設

第13-4表 不良環境地区改善施設

	40年度 末現在	41年度 実施分
生活館	71 か所	24 か所
共同浴場	11	1
共同作業場	21	3
下水排水路	16	11
共同炊事洗濯場	2	—
共同井戸	21	8

厚生省社会局調べ

第13章 福祉水準を高める施策

第5節 その他の福祉対策

3 社会福祉事業振興会

社会福祉事業は、公私社会福祉事業の均衡ある発展によつてはじめて実効をあげることができるのであるが、社会福祉施設の場合においては、従来、公的施設の側の整備の立ち遅れが著しかつたこともあつて、社会福祉法人等の民間団体が中心となつて、応急的に旧軍用施設、学校、寺院等を転用して施設の利用を必要とする老人や心身障害者や児童等の処遇にあたつてきたのである。

したがつて、今日なお民間社会福祉施設には、老朽施設あるいは転用施設であるため施設の最低基準に適合しないものが相当数存在しているのである。

しかし、これらの老朽施設の整備や収容者の増大のためないしは設備の近代化、災害復旧等のための改善整備を急がなければならないにもかかわらず、民間団体の財政はその非営利性ということもあつて経常費だけでも十分とはいえない実情にあるため、施設の整備という臨時的経費のための自己財源の捻出は困難をきわめてきたのである。

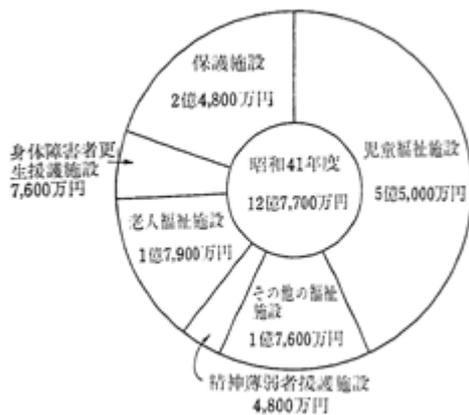
そこで、この問題の解決に対する関係者の強い要請の結果、長期低利の資金を融通する機関として昭和29年4月に特殊法人として誕生したのが社会福祉事業振興会である。この会の主たる業務は社会福祉法人に対し、社会福祉施設の修理、改造、拡張、整備等に要する資金や施設の経営に必要なその他の資金を無利子期間2年以内、償還期限20年以内、利率年5分1厘1毛という長期低利な条件で貸し付けることにより社会福祉事業の振興に資することであるが、36年からは、業務の複雑困難な割合には比較的処遇に恵まれない社会福祉施設の職員に退職手当を支給するための社会福祉施設職員退職手当共済法が成立したのを機会に、この制度の運営をあわせて実施する機関として今日に及んでいる。

なお、この退職手当共済制度は、毎年度の退職者に対する退職手当金の給付費所要額に見合う財源をその年度でまかなうといういわゆる賦課方式を採用しており、施設経営者の負担をできるだけ軽減する意図から、国と都道府県が高率(国1/3、都道府県1/3)の補助を行なうところに他に例の少ない特色を有している。

社会福祉事業振興会の貸付事業及び退職手当共済事業の41年度の実績は第13-6図及び第13-7図のとおりであるが、貸付事業については特に貸付原資の枠の増大が、また退職手当共済制度については退職手当金の計算の基礎となる額(42年度においては一律1万5,000円)の引上げ及びこの制度の適用範囲の拡大についての要望が強い。

第13-6図 社会福祉事業振興会の貸付事業の状況

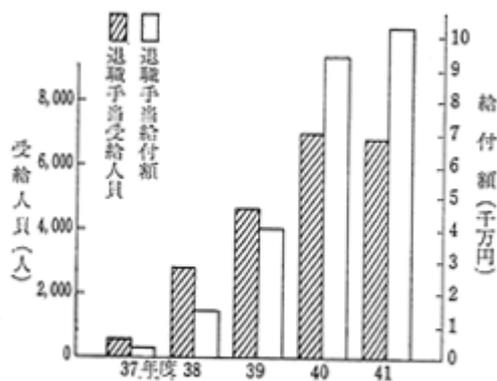
第13-6図 社会福祉事業振興会の貸付事業の状況



厚生省社会局調べ

第13-7図 社会福祉施設職員退職手当共済制度の状況

第13-7図 社会福祉施設職員退職手当共済制度の状況



厚生省社会局調べ