

シビル・ミニマムと社会福祉政策への試論 II

『東京都中期計画——一九六八年』について

小 倉 襄 二

IV

H 『東京都中期計画——一九六八年』が昭和四四年度を初年度とし、昭和四六年度を最終年度とする三ヶ年を中期計画として期間を定め、その間に達成しようとする内容はすでに前項で紹介したごとく広汎な領域にわたっている。計画の内容について要約しておきたい。

「生命と健康を守るための課題」、(1)傷病については病気の予防—保健サービスの充実、行政指導監視の強化、傷病の治療とリハビリテーションでは、都立医療機関の整備、近代化を企図している。これにかかわる Civil Minimum は、保健サービスについては、都民が常時かつすみやかに健康保持のためのサービスを受け得る状態にする。行政指導、監視の場では、衛生上有害な環境

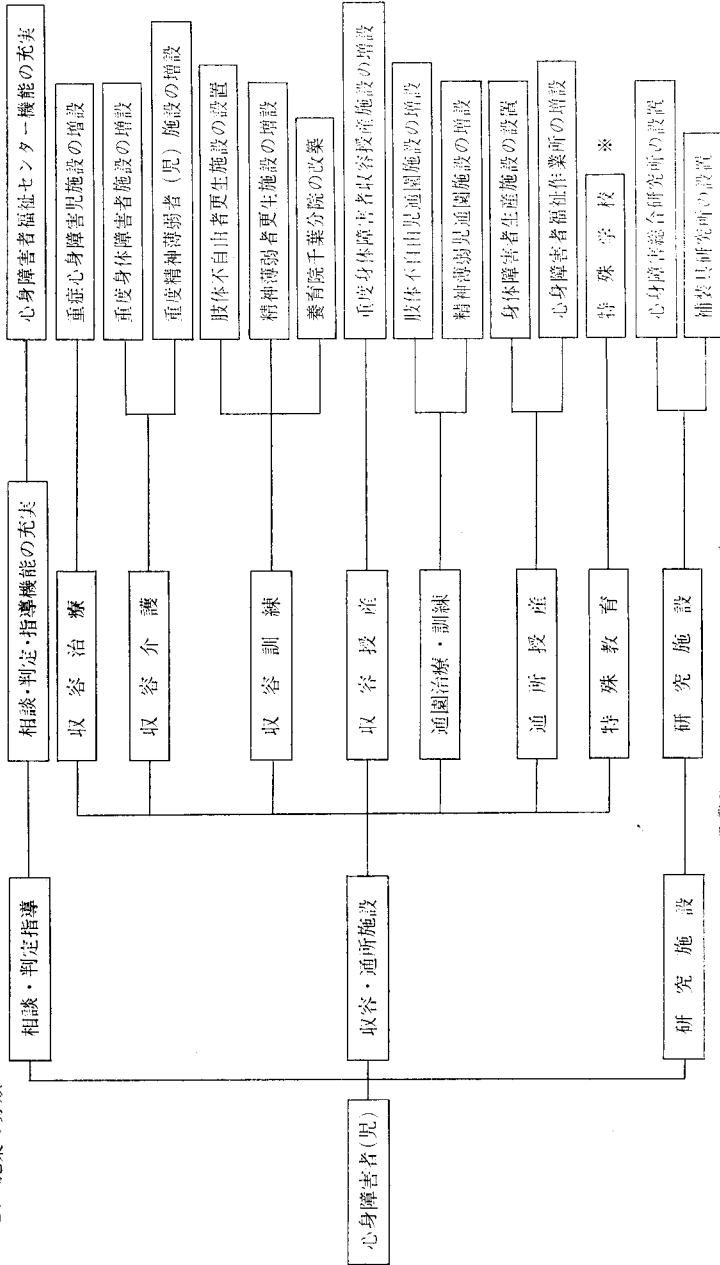
及び食品を排除するための検査指導体制の確立、伝染病・食中毒などの発生予防。都立医療機関の近代化としては、救急医療、都市公害、伝染病、精神障害、老人病、母子医療と中心とした医療分野を確立し、近代医学の精華と新しい技術によって支えられた施設と体制によって都民に十分な医療サービスを提供する。保健サービスは、できるかぎり住民の身近で、きめ細く行う必要から、保健所の利用不便な地域では対人保健サービスの業務をうけもつ保健相談所(仮称)を保健所のプランチとして設置する。病院の整備については、大規模病院の建設、地域総合病院の整備、専門および特殊病院の建設整備、(精神病院・小児専門病院)、母子保健院、老人病院の建設、整備、看護婦養成施設の増強、以上の項目が、中期プランとして、四四年と四六年度計画、事業の現況、事業の目標、必要事業量にわけて具体的に提案されている。

Ⅰ「安定したくらしのための課題」Ⅱの(1)生活を守るための課題、このなかでは、とくに心身障害者児について詳細なプランが編成されている。推計数としては、一一〇〇万人を超える東京都の人口のうち、身体障害者児は一・〇五八％、約一一万八〇〇〇人、精神薄弱者児は〇・五一六％、約五万八〇〇〇人と見込み、障害程度が重く、医療・要介護のための施設要入所対象数は五八〇〇〇人にのぼるが、その収容力は八〇〇〇人にすぎない。行政的にはリハビリテーション・サービスを積極的にすすめる、障害者関係の法体系の分立、ひいては行政サービスのセクトを排除して総合的体系的福祉施策の確立を提起している。この局面的 Civil Minimum は、当面の計画にとりあげる項目との関連において、(1)相談・判定・指導—すべての対象者の利便に供するため、相談判定機能の一元化、指導の強化、これに伴う施設設備の充実、(2)障害の種類・程度に応じ対象者の数に見合う治療、機能回復訓練、授産及び授護のための収容、通所施設を設ける。とくに通所施設については適正配置に留意する。施設を近代化し質的向上をはかるため、老朽施設の改築、設備の改善を行う。さらにこのプランの特色として、研究施設をあげ、心身障害者の治療、機能回復訓練およびアフターケア等を充実するため心身障害総合研究所及び補装具研究所を設置する。施策についてのシビル・ミニマムの達成の系統を構想している。

Ⅱたとえば障害者施策のネット・ワークの中核となる相談・判定・指導について新宿区戸山町に昭和四三年度開設した心身障害

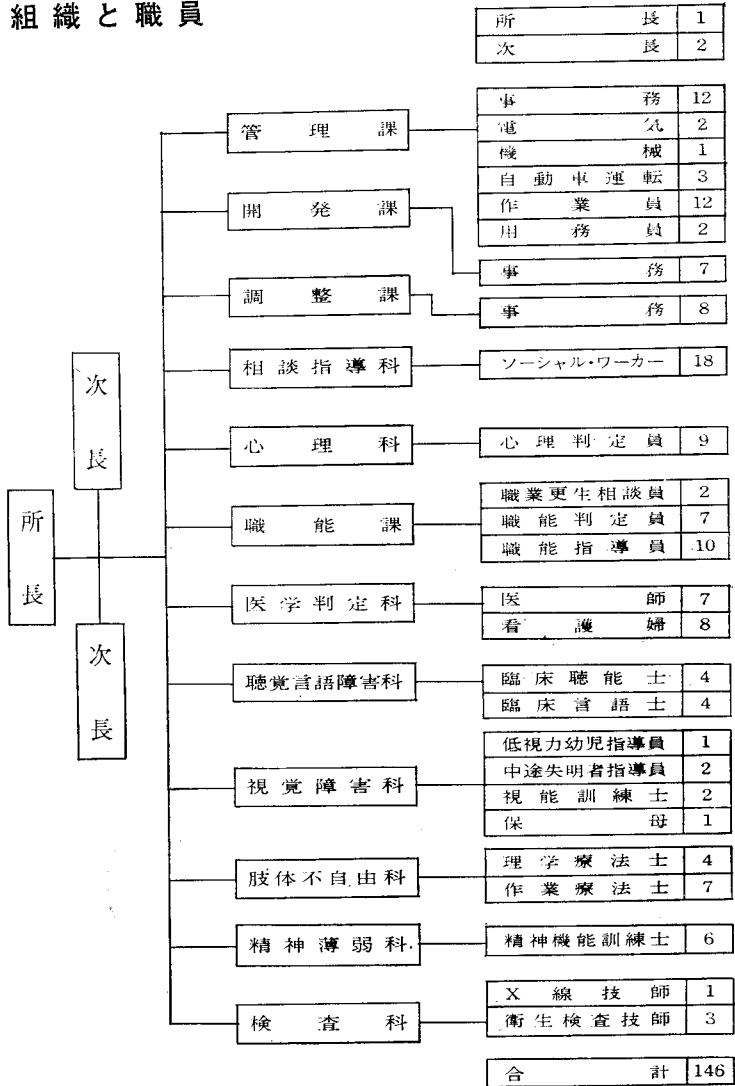
者児のための福祉センターの機能を充実するといっている。シビル・ミニマムのこの側面を行政サービスの機能に即して考えると心身障害者対策の第一歩として、障害者のニードを総合的に取り扱える高い水準の判定機能を持った技術的サービス機関を設けることの必要性を強調している。この機能を中心として、必要な措置と関係機関と協力して実施できる体制を確立することができるとしている。センターの機能は三つに分れ、(1)総合相談所としての機能—心身障害者のもつあらゆる問題、例えば、医療、教育、職業、結婚、生活などの問題について、窓口をできるかぎり一元化し、さらに関係機関との関連において、適切な措置がとられること、(2)総合評価センター及び短期訓練施設としての機能—心身障害者のもつ潜在能力と社会適応の方法を、医学、心理、社会、職能等あらゆる面から総合的にとらえ、必要に応じて、通所または宿泊によって短期間に各種の指導訓練を行い、これらの過程を通して高度の判定、評価を行う機能、(3)情報提供、研修、実習等の拠点としての技術センターの機能—心身障害者に関係のある機関、施設等相互の有機的連携を確保するために技術提携をはじめとして、機関誌、研究紀要の刊行及び研修、実習等の諸事業を行う機能を整備しようとしている。リハビリテーション機能としては(1)社会的リハビリテーション(受理面接・ケースワーク)(2)心理学的リハビリテーション(心理学的指導・カウンセリング)(3)職業的リハビリテーション(職業厚生相談・職能判定・職能指導)(4)医学的リハビリテーション(各医科により障害発生原因、

1. 施策の分類



組織と職員

シビル・ミニマムと社会福祉政策への試論 II



類別、程度、軽減回復の可能性の有無の判定など) (5)聴覚、言語障害者のリハビリテーション (6)視覚障害者のリハビリテーション (7)肢体不自由者のリハビリテーション (8)精神薄弱者のリハビリテーション (9)巡回相談 (10)出張判定 (11)検査 (12)宿泊(13)開発。組織と職員については表のとおりである。

業務別各室一覧務部門

業務部門	部屋名称
相談・指導関係	個別相談室(7), 総合相談(1)
心理関係	判定室(6)
職能関係	職能判定室(1), 職業適性検査室(3), 職能訓練室(1), 指導室(1)
医学判定関係	内部障害医学判定室(1), 肢体不自由医学判定室(2), 補装具室(2), 精神医学判定室(2), 視覚障害医学判定室(1), 聴覚言語障害医学判定室(1)
聴覚言語障害関係	聴能検査室(2), 小児聴能検査室(1), 集団言語訓練室(1), 集団聴能訓練室(1), 言語訓練室(4), 聴能訓練室(1)
視覚障害関係	コミュニケーション指導室(2), 感覚訓練室(1)
肢体不自由関係	運動浴室(1), 運動訓練室(1), 特別訓練室(1), 生活動作訓練室(1), 指導室(1), 作業訓練室(1)
精神薄弱関係	精神機能訓練室(2), 遊戯療法室(1)
検査関係	線検査室(1), 衛生検査室(1), 電気生理検査室(3)
宿泊関係	居室(4), 静養室(4), 談話室(1), 浴室(2), 洗濯室(1), 洗面室(2), 食堂(1)
開発関係	図書室(2), 研究室(1)

「明確な診断は措置のための重要な前提である」というケネディのコトバをもととして運営されているこの東京都心身障害者福

祉センターは、障害者へのシビル・ミニマムのネットワークのケルンともいべきもので、その構想と条件のなかに一応、なにがミニマムとして企図され、具現されているかをうかがうことができる。各施設、機関の中期計画と必要事業量、事業費、現況と全体の対比、達成率などを項目別にあきらかにしているのもこのプランの特色である。さらに、東京都は昭和四三年に開設された都立府中療育センターとして重症心身障害者児(者)(二〇〇床)重度精神薄弱児(五〇床)重度身体障害者(肢体不自由)者(一〇〇床)重度精神薄弱者(五〇床)計四〇〇床をもうけて、重い障害児(者)に日常行動いっさいの介護、出来るかぎりの医療と行い、生活指導、訓練と適性別に実施し、少しずつでも障害回復のめどをつかみたいとセンターの役割を規定している。さきのミニマムにしめされた総合的な障害問題の研究機関はこの療育センターに隣接して建設される予定になっている。この二つのセンターの現況は、法体系の多元的適用、従来の行政セクト、相談・診断・判定というサービスの内容への無理解、センターと第一線機関との調整のむつかしさなどから見て、自治体行政の責任の所在の設定とともに運営上の困難をはらんでいる。しかし、シビル・ミニマムの、住民中心の行政ネットワークに一定の方向性と、そのミニマムを担ううえでの個々のサービスの在り方、適用上の条件などをプランとして策定したことは高く評価されねばならない。

K老人問題についてのシビル・ミニマムとしては(1)医療・長期介護施設―老人専門の病院(研究所付置)一〇〇〇床、入院介護

を切望するすべての対象者を收容するため、長期介護施設（特別養護老人ホーム）の整備 (2) 援護施設—收容援護を要望する対象者を全員收容するため養護老人ホーム、軽費老人ホームを整備するとともに施設を近代化する。自立生活の維持向上をはかるために、対象者に見合う老人世帯向低家賃住宅の確保、老人授産場の整備、(3) 地域福祉施設—老人の孤立化を防止し、健全な老後の生活を誘導するため地域老人福祉施設（老人福祉センター）を分散配置する。たとえば、老人病院については四四〜四六年度計画として、事業内容、事業量、調査、設計、工事の一部・事業費は十億一千万円、全体計画四三億円（老人病院一〇〇〇床、研究所、看護婦、職員等宿舍）を明示している。收容施設についても、それぞれ事業量、達成率についての明確なフレームがつくられている。老人福祉対策のネット・ワークとしての地域福祉施設の項をみてみると、その趣旨は、社会的孤立から老人を解放し、健全な老後の生活を誘導するために拠点として地域老人福祉施設を各区・市・町村単位に設置する。設置にあたっては、他の地域福祉施設（地域福祉センター、児童館、母子福祉センター）との併設により地域住民相互の社会的連けいを強化し、老人の有用感を高めるとともに、施設の効率的適用につとめるとのべている。

L 働く母親の項目としては、共稼働化、婦人の労働市場への進出による要保育児童等の激増をあげ、四三年度末にすでに一一万八〇〇〇人の收容施設の必要があげられている。現況では七万三〇〇〇人で六二%の充足率となっている。一年未満の零才児保育

事業の目標算出基礎

保育所の増設 117,458人	43年度 学令前人口(A)	1,124,000人 (推計)
	42年度 要保育率 (B)	10.45% <small>[42年8月全国家要保育児童実態調査(厚生省)および42年5月都民生局実態調査]</small>
	要保育児童数(C)=(A)×(B)	117,458人
	43年度末 収容定員(D)	72,763人 (43年度建設分を含む)
	不足定員 (E)=(C)-(D)	44,695人
零才児保育の充実 10,454人	43年度末要保育児童数(A)	117,458人
	要保育零才児率(B)	8.9% <small>[43年8月全国家要保育児童実態調査(厚生省)]</small>
	要保育零才児(C)=(A)×(B)	10,454人
	43年度末 収容定員 (D)	362人
	不足定員(E)=(C)-(D)	10,092人

については一一万一〇〇〇人の対象児が推計されるが、收容力は三六二人にすぎない。シビル・ミニマムとしては(1)保育に欠ける乳児、幼児全員(一一七、四五八人)に対して、社会的保育を実施するため、保育的施設を整備する。(2)とくに零才児についてはすべての対象児(一〇四五四人)に対して、家庭保育に比較しても心身の発達が立ち遅れることのないような環境のもとで保育を行うとのべている。事業目標の算出基礎は表のとおりで、達成率は保育所につ

事業名	44～46年度計画		事業の現況(41～43年度の事業内容及び事業費)	全体計画または事業の目標
	事業内容及び事業量	事業費		
特殊学校の新設	開設 6校 {肢体不自由 2校 {精薄 4校}	百万円 (交付公債 1,058) 2,756	開設 2校(精薄) 百万円 1,253	肢体不自由 3校 精薄 8校

算定根拠

未收容児童・生徒数は、今後の実態調査を持つ必要があるが、当面、肢体不自由児 557人、精神薄弱児 1,527人と想定した。

いはは八四%、零才児保育については二一%である。設置主体としては、区部公立、都営住宅併設、市町村立、私立などをあわせたものである。

M勤労者についてはシビル・ミニマムとして(1)福祉施設に恵まれない中小企業の労働者に対して大企業労働者もっているのと同程度の共同福祉施設を提供するとともに中小企業がみずから福祉施設を設けることを助成する。(2)技能の修得、向上を切望する労働者に、技術革新に即応した技能を修得する機会を与える。この達成のために、勤労福祉会館の建設勤労者少年家の建設、港湾厚生施設の建設、従業員福祉施設資金貸付事業、公立職業訓練の建設、技能検定センターの建設などをあげている。

その他、消費者、中小企業、住宅、生活環境(水質汚染・大気汚染)、交通、港湾についてそれぞれシビル・

配置状況(小学校区単位)					公立小学校数
0カ所	1カ所	2カ所	3カ所	4カ所以上	
123	223	202	130	125	803

ミニマムの設定がなされているが紹介は省略する。「若い世代のための課題」としては、教育における、小中学校、高等学校について、新增設要改築、老朽施設の改築、騒音対策などがきめこまかに提言されている。福祉領域に密接する特殊学校、遊び場については、精神薄弱児および肢体不自由児の収容をはかるため養護学校を新設する。すべての木造校舎、寄宿舎を鉄筋化する。体育館、プールすべての学校に設置する。すべての児童・生徒の利用できる海と山の施設を設置する。

遊び場については、(1)児童幼児の安全と守り健全な育成をはかるため、日常利用できる場所に安全な遊び場を増設する。(2)教育と福祉の両面から児童の校外活動を振興するため児童館を増設する。シビル・ミニマムとしては区部においては、公立小学校区に四ヶ所(幼児が徒歩で利用できる距離、約二五〇メートル間隔)、市町村部においては、公立小学校区に平均二ヶ所の児童公園、児童遊園、遊び場を設ける。公立小学校区、四区に一ヶ所、(おおむね小学生が徒歩一五分で利用できる距離一〇〇メートル間隔)の児童館を設置する。事業の目標算出基礎によると

1、児童公園、児童遊園、遊び場等の設置

(1) 総務局の調査によれば、区部における遊び場等の配置状況をもととして必要な限度を設

定している。

- (2) シビル・ミニマムは一学校区に四カ所の施設であるから、全部四カ所以上にするためには、今後全体で一、六九五カ所設置が必要である。(シビル・ミニマムの四カ所は一学校区半径平均五〇〇mとすれば、半径二五〇mに一カ所の施設ということになり、幼児が徒歩で利用し得る適正な距離となる。)

- (3) 中期計画期間中は当面すべての学校区に二カ所以上の施設を設置することを目標として、四六九カ所を計画した。

- (4) 市町村部においては、学校区ごとの調査が現存しないので、市町村立小学校区ごとに平均二カ所の施設が設置されることをシビル・ミニマムとした。

- (5) 従って必要な事業量は $502 \times 34 = 17068$ (学校数) $351 \times 2 = 702$ (シビル・ミニマムの施設数) である。ということになる。

- (6) 当面計画期間中はそのうち一〇五カ所を設置するものである。

2、児童館の設置

- (1) 児童館のシビル・ミニマムは四学校区に一カ所とした。

これは一学校区半径平均五〇〇mとすれば、半径一、〇〇〇mに一カ所の児童館ということになる。小学校高学年の児童を中心に考えると、この距離は概ね徒歩で一五分であり、帰宅後に出かける施設としての最大限の距離と思われる。

る。

- (2) 公立小学校数は一、〇五四であるから四学校区一カ所として総数二六三が必要である。

- (3) 中期計画期間中は設置主体である区・市の事情を考慮しつつ、四二カ所の事業量を想定して補助を行なうこととした。

V

N 『東京都中期計画一九六八年』—いかにしてシビル・ミニマムに到達するか—の中で社会福祉の領域に関する部分を中心にその内容を紹介したのであるが、この報告書の冒頭にも、(1)シビル・ミニマムをうたいながら、画きだされたミニマムの多くが都の行政にとつてはまさにマキシマムであるにかかわらず、都民生活の要請に正確にもとつこうとするならば、なお、かなり低い行政水準であることを認めざるを得ない。(2)このプランのなかには、地方自治体としての東京都が本来担当すべき責任を超えた分野にいたる課題まで含めざるを得なかったこと、このことは、国民生活の基盤があらゆる側面において圧迫されていることを意味する。(3)巨大都市東京の都市構造、行財政のあり方に対する基本的な改革とは無縁にシビル・ミニマムの達成は可能でないものがあることを十分に知りながらなお、都民生活の当面の条件整備と補充を最優先とせざるを得なかったこと、このことは、古い課題と新しい課題とが混在している日本の都市問題の特質ともいいうべ

き後進性のディレンマである。以上の三点の矛盾—制約がかかげられている。この制約からシビル・ミニマムという政策決定の視座は、ぼう大な都政の歯車を時刻も停止させないでシビルミニマムという新しい観点からの都政を開始しなければならぬことから生ずる困難として理解している。さらに、シビル・ミニマムを形態的にみるのではなくてこのミニマムの正確な保障のためにはたえずの水準上昇のための努力を怠るべきではない。そのために、シビル・ミニマムの内容そのものの調査研究を行ないそれを都民の前に公表し、毎年度の計画達成状況を公表する。このことが都民に対する都の義務であり、このことによって、都民の都政参加の道がさらに大きく切りひらかれることを期待するとむすんでいる。この制約をみきわめたいので、シビル・ミニマム実現への決意はとくに高く評価されなくてはならないであろう。

○自治体として東京都がこのようなかたちでシビル・ミニマムを策定したことは、今後において各地の自治体にあたる影響はきわめて大きいとみなくてはならない。シビル・ミニマムが、たんなる年次プランではなくて不十分なが、なかに自治体行政にあって、住民に対する最低限の責任として具現すべきかという問題意識に立脚していることがとくに注目されねばならない。そこには美濃部革新都政という体質からすでにふれたようにナショナル・ミニマム (National Minimums) の低位性と非弾力性への鋭い指摘ともなり、不当に重く転嫁されている自治体行政の対決すべき問題点が明示されている。このシビル・ミニマムの策定はそ

のような自治体の今後における行政の科学化により住民中心の行政のオリエンテーションの中軸になると考えられる。都の報告書の制約的条件としてうたっていることの外に、すでにかけた事業遂行上のフレームに若干の疑点がある。都がシビル・ミニマム策定のために独自に時間をかけて扱った直接的なデータは乏しい。全国調査という大ざっぱなデータの推計数やパーセンテージを都の状況にあてはめたものもすくなくない。ぼう大な都行政対象や効果を測定するのは至難であるから、シビル・ミニマム策定の根拠ともなる出発点—データであるからこの基礎データの処理が今後問題となるであろう。さらに、一応、目的意識と項目別に配列して扱われているが、この場合、行政的にシビルミニマムを遂行する行政主体の体制についての展望がふたしかである。「計画の背景」という項目で、人口推移、財政（歳入、歳出、起債その他）について言及されているが、現状と若干の予測を要約したにすぎない。都の行政機構についてはよくわからないが、報告書もふれているようにここまで新しい観点に立ってシビル・ミニマムの条件を提起した場合にこの観点に沿って行政機構の徹底した点検と改革をとまなうことなしにとうていこのようなシビル・ミニマムの達成は不可能と思われる。たとえば、心身障害者福祉のネット・ワークにしても、すでにみた東京都心身障害者福祉センターの「高度の診断、判定、相談の業務」と既存の児童相談所、福祉事務所とのネットワーク、専門的ワーカー、スタッフの交流、チームワークが必ずしも円滑にうごいていない。そのためにせつ

かくの対象者の診断、判定という処遇と法的措置や次の段階への受入れ、送致などがネット・ワークとして連繫していない点なども指摘されている。府中の療育センターの受入れ態勢との分析・ギャップなどもみられるようである。これらは一例にすぎず、また過渡的段階としてやむをえないものであるが、シビル・ミニマム―中期計画が都政の基軸にすえられるとするならば、遂行主体の側の行政システム、その組織、機能、サービスの現況を根本的に改革しなければ、総体的なシビル・ミニマムが、既存の行政システムのバラバラの年次プランの積みあげ、ひいては行政サイドの御都合主義やセクショナリズムによってこの計画の生命的部分が崩壊するおそれもあるのではないか。

P自治体の財政との相関はもっとも困難な部分であろう。『社会的費用論』(W・ミハルスキー著・尾上・飯尾訳)では、社会的費用(Social Costs)・社会的損失(Social Losses)・社会的共通費用(Social overheads)・外部不経済(external diseconomies)などの分析を前提として、この社会的費用とみなされる状態の具体的な分類を行っている。財政論からとらえるとき、シビル・ミニマムの充足条件としてこの社会的費用論は、前稿で指摘した社会的共同消費手段の論点ともからみあわせて重要ではなからうか。社会費用の発生についての状況と事例としては、1業務災害、職業病および婦人年少労働による人間の被害、2大気および水汚染による負担、3土地資源およびエネルギー源の早期採掘と涸渇ならびに動物の濫獲と絶滅、4過度伐採および土地侵蝕と土地酸性

化、5過度の技術進歩、6失業、7独占的行為と競争的宣伝、8小売のかけ値、9不完全な交通手段体系、10不十分な研究組織と技術的可能性の不十分な有用化、11産業の過度な集積(übermalizing Agglomeration)と無計画的建設、これらが経済的助成の分野において国庫に肩代りされる限りでの創業費と営業経常費、12社会秩序維持のための一般費用、これらの項目の列挙は明確に規定されていない事態と多様な事実関係を多く含んでいる。(同書一〇八頁)。W・ミハルスキーの社会費用概念の確定からは包摂されないものがあるが、その論理の確定は別個の問題として、消費者の事例提起の多くの部分が、シビル・ミニマムの不充足、ネガティブ・サイドの主題とかかわることは自明であろう。現在の独占の体系の蓄積過程は社会的共同消費手段の節減、相対的低下をともなって進行し、地域開発、都市再開発のなかでも、住民の被害をもたらしつづけている。直接、間接の加害―被害連関は都市生活者の生活営為上の不安、挫折、不便として累積しつつある。その現実に立脚して生活基盤の著実な構築を企図する一つの行政の責任“像”がシビル・ミニマムである。住民の租税負担―地方財政の志向するもの、社会的費用の支弁、行・財政の方向性が現実の具体的条件として分析されなくてはならない。地方財政の在り方にも直接的な改革を要請ものとしてシビル・ミニマムの策定がある。むしろシビル・ミニマムの成否は地方財政の“流れ”をこの中期計画のしめす筋みちにしたがって改革すること、その実現のための条件づくりをぬきにしては語りえないというべきである。

シビル・ミニマムと社会福祉政策への試論 II

私自身も参加している京都府・京都市における社会福祉行政の点検や、障害者福祉のネットワークの策定、児童福祉センターをはじめとするセンター行政への問題提起のなかにもこの東京都のシビル・ミニマムの論理を活用することができた。東京都のシビル・ミニマム策定が行政サイドのみならず、住民の“参加”として

自治体問題と市民運動にも、対応の“基準”を形成するという意味において無意味な庄力型、陳情型のスタイルから、自治体行政のミニマムの責任のとり方をめぐって明確に科学的な対応へのエネルギー結集という新しい展望を招くことも期待できそうである。