

法人協

第4号

2007年9月発行

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
社会福祉法人協議会

“父親の英知”と“母親の愛情” ～二人の名誉都民～

社会福祉法人協議会 副会長
(社福) 愛児の家 理事長 神戸 澄雄

昨年度より引続き社会福祉法人協議会副会長の職を拝命しました。会員法人の皆様のご支援を賜わりながら、務めていきたいと考えています。

さて、私たちが携わっている社会福祉法人は現在大きな岐路にたっています。昨年、厚労省と全国経営協が設置した社会福祉法人研究会から出された報告書「社会福祉法人経営の課題と現状」に代表されるように社会福祉法人のあり方がこれまで以上に問われています。

社会状況の変化とともに社会福祉法人の役割や機能が変化していくのは必然と思うのと同時に、これまで社会福祉法人が長年築き上げてきたものが崩れてしまうのではとの危惧を抱いています。

そのような中、4年前の平成15年6月、東京育成園（児童養護施設）の故長谷川理事長と千葉園長より、同法人百周年記念事業の『東京育成園—創立から明治・大正』に引続き『昭和期』をまとめ、同書に「回想の松島正儀」を併載して出版する企画のため依頼されて寄稿したのを思い出し、その拙文をご紹介します。

同書はまだ出版されていませんが、このたび千葉園長の諒解をえて、先に陽の目をみたものです。

故松島^{まさのり}正儀先生は、明治37年（1904）8月15日生まれ。東京市京橋出身。昭和13年（1938）東京育成園2代目園長就任。戦後、東京都児童福祉審議会委員長、初代の全社協養護施設協議会（全養協）会長、同顧問、日本基督教社会福祉学会長、東京いのちの電話理事長を歴任。昭和51年（1976）朝日社会福祉賞受賞の際、副賞金を「若き従事者の研究、奨励のために」と全養協に寄贈し「松島賞」が創立された。石井十次賞受賞（平成6年）。東京都名誉都民（平成7年）。平成9年4月3日没。享年92。

故石綿さたよ（ママ）は明治30年（1897）1月23日生まれ。山形県飽海郡松山町出身。昭和20年秋、上野駅周辺にたむろする戦災孤児、浮浪児のため自宅を開放し、私財いっさいを投げ出して救護活動に乗り出した。昭和23年、児童福祉法による養護施設「愛児の家」園長。昭和27年社会福祉法人愛児の家を設立し、理事長就任。昭和55年（1980年）東京都名誉都民。昭和58年、神



戸澄雄に2代目園長を譲った後も、従来どおり幼児たちと寝食を共にし、慈んだ。平成元年4月22日没。享年92。

「回想の松島正儀」寄稿文

昭和38年（1963）某月某日、東京都共同募金会専務理事の山崎敬三氏（昭和47年没）から私に「都内にたくさんの児童養護施設があるが、自分が敬愛してやまないのは、東京育成園の松島さんと愛児の家のママさん（石綿さたよ）のお二人で、松島さんは“父親の英知”で、ママさんが“母親の愛情”でもって戦後の混乱期に戦災孤児、浮浪児を立派に育てていただいた。是非、当会の企画で、お二人のお元気なお姿をフィルムにおさめて顕彰させてほしい。」との申し出があった。翌39年1月、16ミリ映画「ここに母さんがいる－ある養護施設の記録－」（白黒19分）の完成をみました。（東京育成園版は「ここに兄姉さんがいる。」）

愛児の家にとって、このフィルムは翌年から続いた増改築で地上から姿を消した、昔懐かしい木造2階建ての施設と当時67歳の元気はつらつなママが活写された貴重な遺産の一つです。

そのような中、昭和55年（1980）9月から翌年2月迄、毎週火曜夜、ママをモデルにしたTBSドラマ「一人来い、二人来い、みんな来い」が放映されましたが、肝心要のママにあたる主人公（夏川静江）は、すでに物故し黒枠に収まっていたスタートで、娘役の池内淳子さんの奮迅ぶりに終始するストーリーでした。

放映直後、帯広の卒園生から「観ただけで愛児の家がモデルなのは分かったけれど、ママにあたる主人公が亡くなっているのは縁起でもない」と不満と抗議の電話が入り、取材に全面協力した手前、私には返す言葉がありませんでした。

そこへ9月10日夜、松島先生から私に「こんど鈴木都知事が名誉都民制度を復活するんだが、福祉ではお前さんところのママさんしかいないが、推薦委員の自分がママへ電話すると間違いなく断られるから、おまえさんから納得させてほしい」との電話が入りました。

ママの名誉挽回はこれしかないと思い、「お受けします」と独断で即答してしまいました。

当然、ママから最後まで「余分なことをしてくれた」と文句を言われ続けました。

その後のお祝い騒ぎを思うと、出過ぎたことの反省とは裏腹に、ママの名誉回復も叶えられた満足感に浸ることもできました。

11月3日のお祝いの会に松島先生にもお出でいただき心暖まる祝辞をいただきました。

さらに、昭和60年（1985）4月28日開催の「愛児の家40周年とママの米寿を祝う会」の記念誌に、松島先生は「愛児の家と支柱の人物」と題してママを顕彰する寄稿文をいただきました。

松島先生も生前の平成7年10月1日、名誉都民に推挙されたことはご周知のとおりです。

今も都庁へ出向く際、時間があると第一本庁舎5階ホールに掲示されている歴代名誉都民の肖像写真を拝ませていただくのが楽しみの一つです。

東社協からの
お知らせ

福祉人材確保ネットワーク事業をスタートします！

9月10日に法人宛に募集のご案内をお送りしていますが、東社協では標記事業（運営委員長：山口桂造氏）を10月からスタートします。同事業は、ネットワークに参加する法人による合同採用試験、採用時合同研修、そして、採用後3年以降の法人間人事交流を柱とする事業です。人材確保難の中、福祉職場の魅力をアピールする事業として推進していきますので、ぜひご協力をお願いします。

詳細は、募集のご案内または東社協ホームページをご覧ください。

●問合せ先 東京都社会福祉協議会 総務部 企画担当 (Tel03-3268-7171)

<寄稿>

「介護報酬の地域係数は是正の必要性について」

博水の郷 施設長 田中 雅英

はじめに

ヒト、モノ、カネは全て東京一極集中だと久しく地方から怨嗟の声を浴びています。地域格差といえば東京の優位性ばかりが喧伝されてきました。しかし、介護保険サービスに限っては圧倒的に地方優位の地域格差が生じています。それにもかかわらず、地方優位、都市部劣位の実態については、ほとんど関心を持たれてきませんでした。社会保障審議会介護給付費分科会でも議論は一度として行われませんでした。しかし、容認できるような格差では全くありません。格差はあまりにも大きいのです。全国一律に施行された介護報酬削減の影響により介護職員の待遇が悪化して、介護を支える人材の確保が東京都では非常に困難になっています。景気が回復し職業選択の多様性が高くなったこともこれに拍車をかけています。介護人材の職場離れが続いた結果、利用者へのサービスの低下や介護保険サービス供給の空洞化が生じています。そして、その原因である介護報酬の地方と東京都との不均衡がもう7年も続いています。

介護保険サービス市場においては今後、労働力率（女性、高齢者、若年層）の向上、外国人介護労働者（フィリピン、インドネシア、タイ）の導入などが予想されます。しかしながら、介護保険の利用者が急増し、一方15歳～64歳までの生産年齢人口が激減していく都内においては介護報酬の地域係数は是正を抜きにしては他産業に伍して介護労働の対価を担保することは不可能であり、介護の需要を満たすことは困難であります。また、この結果、介護サービスの質や量そして種類が充実している地域とそうではない地域との格差が大きく広がってきています。紙面の都合で充分ではありませんが地域格差の実態とその理由を明らかにし、是正の必要性を訴えたいと思います。

1. 東京都と全国の2005年度収支差額の比較

2006年度11月の東京都社会福祉協議会（東社協）高齢者施設福祉部会の特別養護老人ホーム（以下特養ホーム）経営実態調査「2005年度経営分析結果の収支差額」によると東京都内の特養ホームの年間の収支差額率はマイナス7.70%（都・区補助金・国庫補助金等積立金除く）でありました。別の調査である全国老人福祉施設協議会（全老施協）の「2005年度収支状況調査」では大都市を含む全国の特養ホームの年間収支差額率はプラス7.10%（補助金・国庫補助金等積立金除く）となっています。この結果から注目すべき点は、東京都内の施設は相次ぐ介護報酬削減に対応して必死に努力してのマイナス7.70%であり、地方では全老施協指導の高収益を介護報酬削減の理由にさせないよう収益を10%以下にするという政策的な意味を持つ「収益アンダー10%プロジェクト」（2003年10.1全国老人福祉施設協議会鹿児島大会緊急提言）作戦を展開して利益を圧縮した上に、東京都のマイナス部分を含んでのプラス7.10%と言うことであります。調査集計方法等の違いがあるので正確な比較はできませんが、実際は数字の差以上に大きな差があると思われます。差ができる理由は、介護報酬の地域係数が賃金、家賃を始めとする物価などの東京都と地方の地域格差の実態を全く反映していないからなのです。そのためこのように地域により同一のサービスを実施しても収益の状況に大きな不公平が生まれているのです。

2. 介護報酬の地域差の勘案方法と人事院勧告

介護報酬の地域差の勘案方法については、医療保険福祉審議会にて「現在の施設に係る措置費の事務費等からの移行、介護サービスの地域区分の主たる要因は人件費であると考えられること等から、制度創設時には、国家公務員の調整手当の級地区分を基本としつつ、今後、必要に応じ、客観的な指標等を踏まえ、必要な補正を加えて用いることが適当である」と決定されています。（1998年10月26日『介護報酬の中間とりまとめ』）公務員の調整手当の級地別支給割合は厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」による賃金指数に基づいています。介護報酬の地域係数はその級地区分毎の調整手当（2006年4月に地域手当に名称変更）に準拠しています。つまり、どちらも同じ物差しを用いて設定されているのです。2006年の人事院勧告は前年の賃金構造基本統計調査の指数に基づいています。東京23区は支給率が全国最高で18%となっています。平成22年より実施で平成19年度は経過措置として14%です。この人事院勧告からすると、介護報酬における賃金等の地域間格差を調整する地域係数が施設サービス系4.80%、在宅サービス系7.20%のままに留め置かれていることの説明がなされるのでしょうか。

実際に2005年「賃金構造基本統計調査」によりますと、指数の全国平均を100とすると23区は120.3です。他の地域は横浜市109.4、神戸市105.7、青梅市104.3、千葉市105.3などとなっています。一方、それぞれに対する介護報酬の地域係数は、横浜市/神戸市10.40、青梅市/千葉市10.12です。その差が特別区（23区）の10.48と比べて0.08と0.36でしかありません。そして、青梅市も新潟市、松江市、青森市と0.12の差しかないのです。これでは地域係数によって格差が正しく調整されているとは到底言えません。（表1参照）前述した、医療保険福祉審議会の指摘のとおり必要な補正を加えて用いるべきなのです。

表1 賃金指数と介護報酬の地域係数

地 域	賃金指数	介護報酬の 地 域 係 数	地 域	賃金指数	介護報酬の 地 域 係 数
東 京 23 区	120.3	10.48	青 梅 市	104.3	10.12
横 浜 市	109.4	10.40	新 潟 市	92.8	10.00
神 戸 市	105.7	10.40	松 江 市	90.6	10.00
千 葉 市	105.3	10.12	青 森 市	83.5	10.00

※2005年度賃金構造基本統計調査（厚生労働省）を基に人事院による算出

3. 人件費の負担率

現在、介護報酬の地域差については、基準単価10円に、公務員の調整手当（当時特別区は12%）に人件費率（40%）を乗じて算出した単位を加えた単位で調整しています。特別区の単位は全国最高で10.48円です。（10円＋10円×12%×40%）この人件費率40%は介護保険制度創設時に厚生省（当時）が全国調査した結果に基づくものです。以来見直しはされていません。一方東京都福祉保健局による2003年度決算における都内民間特別養護老人ホームの人件費率は70.6%（補助金なし）となっています。これは給食、設備管理、清掃、洗濯などの業務を外部委託している費用を含んでいます。人件費率を乗ずる必然性がどこにあるのかも明白に説明がなされていませんが、人件費率自体も全く実態と乖離しています。加えて有料老人ホーム、ケアハウス、グループホームの人件費率が40%ではなく60%に設定されている理由も明らかにする必要がありますでしょう。

また、公務員給与の地域手当はあくまで地域の消費者物価水準を反映したものであり、別途住居手当やマスコミで話題になるほどの格安で官舎を現物提供するなどの便宜が図られています。通勤手当も55000円を限度に別途支給されています。そもそも事業を経営する際の人材コストを反映しているものではないのです。給食や設備管理の委託費を始め、不動産の価格や賃料、各種物価、通勤費、勘定項目では衛生費に含まれる医師への診療報酬なども地域格差が影響することは言うまでも無いことです。介護報酬の地域差を勘案するときに考慮するのは人件費だけで良いのかと言う論議の過程が看過されていたように思われます。

4.介護保険制度の歪み

こうした結果、地方では過分に収益が残り、東京都内では経営が立ち行かないという介護保険制度の歪みが生じています。繰り返しになりますがその原因は、地域係数の地方と東京都の不均衡なのです。外食産業のマクドナルドが2007年6月18日（毎日新聞）、人件費や賃料が高騰している東京や大阪などの店で平均3～5%の値上げ、一方東北などの店で同2～3%の値下げをする方向であることを明らかにしました。ハンバーガーチェーン最大手のマクドナルドの地域別料金導入で、外食産業をはじめ他業種への影響も少なくないと思われます。試験的に6月から実施し対象地域を順次拡大していくということです。人件費率30%程度と言われている、物を売る業界でさえ賃金や賃料の地域格差を料金に反映するというのです。いわんや人間の命や尊厳を預かる究極の人的サービスである介護業界において”をやです。

おわりに

介護事業業界の大手企業コムスンが不正請求により、厚生労働省から事業所指定を取り消されました。コムスンは氷山の一角であり事業者への監視と指導を厳しくすべきであるとの指摘がなされています。一方、事業者や利用者から相次ぐ介護報酬の削減や給付抑制の影響による介護人材不足への対策が必要であるとの悲痛な声が聞こえてきます。サービスの質の責任を担える報酬水準の確保も問題となっています。また、コムスン事件は在宅介護市場においてはすでにして過剰に競争原理が働いていることを浮き彫りにしています。しかるに、都内における施設サービスの厳しい経営実態も、東京都とその他の地域との地域格差の実態（介護に係るサービス度や収益差額に雲泥の差があるなど）は、なかなかメディアに取り上げられません。介護保険をめぐる政治的にも経済的にも、また制度はどうあるべきかなどと公共的な関心は高まっていますが、介護保険に係る地域間格差は関心を持たれていません。

もう3年後の介護報酬改定の検討は始まっています。2005年度の経営収支実態調査の結果を踏まえて、賃金、物価、交通事情等地域間格差を調整する介護保険の地域係数の是正を東京都の法人自らが訴えていかなければならないと考察します。

因みに2007年5月30日に東京都福祉保健局は厚生労働省に「介護保険施設に係る介護報酬の地域差に関する提言～大都市東京で深刻化する人材不足の打開に向けて～」を提出しました。

また、政府は8月15日、民主党山井和則代議士の介護保険制度に関する質問趣意書への回答のなかで、次回の介護報酬改定において、介護報酬の地域差を勘案する方法については、適切な介護報酬の設定に努める中で検討していくことを明らかにしました。厚生労働省、社会保障審議会介護保険給付費分科会等へのさらなる積極的な働きかけが望まれます。

社会福祉法人のルーツを探る③

社会福祉法人 東京家庭学校 常務理事 今井 譲 氏

(聞き手) 社会福祉法人 稲城青葉会 理事 城所真人 (法人協広報委員会委員)

第3回のインタビューは杉並区高井戸東に法人本部がある(社福)東京家庭学校の常務理事兼上水保育園園長の今井さんにお話を伺いました。

(社福)東京家庭学校は日本の社会事業の開拓者の一人である留岡幸助氏が明治32年(1899)、巣鴨に家庭学校を開設してから、今年で108年目を向かえました。その間、大正3年(1914)北海道に分校と農場を開設、昭和10年(1935)に巣鴨にあった家庭学校は現在の高井戸に移転。昭和27年(1952)には今井譲氏の父である新太郎氏が上水保育園を開設。

現在、法人では東京家庭学校(児童養護施設)、光ホーム(障害者(児)短期入所事業)、上水保育園、高井戸保育園、養護児童グループホーム3箇所(浜田山ホーム、久我山ホーム、福生ホーム)の事業を実施。



Q1

東京家庭学校の創設者である留岡幸助さんはどのような経緯で社会福祉事業を開始したのでしょうか？

▶ 同志社大を卒業し、牧師になりました。教誨師^{きょうかいし}(※)として招聘され、犯罪者と接する中で、少年時代に恵まれていたならば、犯罪を起こすことはないと悟り、感化事業を学ぶためアメリカに留学しました。

当時、日本の監獄では百人単位の犯罪者を集団指導できることが良とされていましたが、アメリカは普通教育だけでなく、多様な実業教育を行い、監獄というより教育機関として機能していたことに感銘を受けたそうです。その経験や研究を踏まえて、帰国した明治29年に「慈善問題」と題した本を刊行しました。

そして家庭学校を創設し、ひとりの少年を保護することから事業が始まりました。名のとおり、家庭のような学校ということ思いが込められ、当時の感化院の名称は使用しませんでした。当時は「よく食べて、よく働いて、よく眠って」の「三能主義」を唱えました。これは基督教の「一日の苦勞は、一日にて足りる」の教えに沿ったものです。

※ 教誨師^{きょうかいし}……受刑者に対し、その非を悔い改めるよう教えさとする。



Q2

北海道家庭学校はどのような経緯で設立されたのですか？

▶ 当時の家庭学校の教育方針は信仰をもって第一とし、職業教育、徳育、体育、宗教教育を施し、勤勉、独立、正道、清潔をその信条としており、特に少年の境遇を変えるためには大自然の中に農業を第一とする労作教育が重要と考え、それを実践するために大正3年、北海道紋別郡上湧別村に1,000町歩(ヘクタール)の土地を

Q3

取得し、家庭学校分校と農場を開設しました。

これまで法人として苦勞された点は何ですか？

▶私が東京家庭学校の職員になる前のことですが、戦後、進駐軍が東京家庭学校に来て「このような広大な敷地になぜ少人数の子どもしか面倒を見ないのか」、「上野には多くの戦争孤児がいるので、その孤児の面倒を見るように」と言ったそうです。施設としても「家庭的な雰囲気を重要視しており、多くの子どもを見ることはできない」ということで散々議論しましたが、最終的には創設者の意志であった孤児の不良化を予防するために、計95名の児童を引き受けました。私は昭和34年に正式に東京家庭学校の職員になりましたが、その前から子どもに勉強を教えており、シラミや疥癬が発生し、大変であったことが思い出されます。

また私自身もかかわっていたことですが、東京と北海道が距離的に離れており、理事会を開催するのも容易でなく、児童福祉法の制定により行政区分が都道府県ごとになったこともあり、北海道家庭学校の分離が議論になりました。その中で昭和27年（1952）、財団法人から社会福祉法人へと組織変更した際、「家庭学校の歴史並びに財産の本質に鑑み、これを分離する事なく従来通り統一の下に、東京家庭学校、北海道家庭学校を経営し、以て留岡校祖の遺志を大成せんと欲するものである」との理事会声明をめぐり様々な意見がありました。最終的には、それぞれの事業を強化する、精神的には一体であることを確認し、昭和43年（1968）に北海道家庭学校が分離独立することになりました。今でも北海道が冷害等にあった場合は、支援したりなどのつながりがあります。

Q4

今井さん自身が昔と今と比較してどのようなところが変わったと感じますか？

▶戦後、隣組が消滅し、地域のつながりがなくなってしまいました。社会福祉施設は地域の協力がなければやっていけないが、それだけでなく、社会福祉施設も地域に貢献するべきと考え、先代の今井新太郎が中心となって町会をつくりました。戦後、保育園をつくったのも仕事を持つ母親が年々増加し、地域から幼児保育を切望する声があったからです。

また、東京家庭学校をみると現在は35名の職員で51名の児童を見ていますが、戦後は17～18名の職員で95名の児童のお世話をし、その点では昔の職員は本当によくやっていたと思います。

他方、以前は孤児を預かっていればよかったのですが、現在は親がいても虐待や親の養育困難により、心身ともに傷ついて入ってくる児童が多くなっています。児童一人ひとりをどう心理的にサポートすればよいのか考えなければならず、時代と共に職員に求められる役割が大きく変わってきました。

そのようなニーズの変化もあり、以前は10数名で大部屋に寝ていましたが、今では中高生には全員個室、小学生も2人部屋になりました。また家庭的な雰囲気を出すように対面式の台所を作り、それぞれの部屋の共有スペースで子どもたちとご飯や味噌汁を料理し、お風呂も以前は大浴場でしたが、各寮舎で入浴できる家庭用浴室に変えました。

私個人としては個室に子どもがこもってしまって、職員がどのように指導できるのかと疑問に思ったこともありましたが、時代の流れでしょう。

現在、グループホームを3つ設置していますが、児童養護施設で職員が様々な努力しても変わらなかった児童が、グループホームに行ったとたん表情がすごく明るくなったケースがありました。児童養護施設では今も1か月分のメニューが決まっていますが、グループホームでは、自分たちの好みがその日のメニューに盛り込まれたり、買い物を手伝ったりと自立性も高まるなどの効果が見られます。以前、「なんでグループホームの方がよいの」と聞いたところ、「静かに暮らせるから安心できる」と言われました。そういう意味では大人数での生活は現代の子どもにとって不都合なのかも知れません。

Q5

今も設立当初も変わらない点、またどのような時に社会福祉に携わってきて良かったと感じますか？

▶ 法人名のとおり創設当初から温かい明るい家庭の雰囲気の中で愛情豊かなお世話をすること、そして安心して楽しいところであるべきと考えてやってきました。その考えを現在も受け継ぎ、7月には富士山の合宿や多摩川のデイキャンプ、盆踊りを開催し、年間を通して様々な行事を行っており、楽しく過ごせるよういろいろ取組んでいます。

卒園してすぐに良かったと感じることはあまりありません。というのは卒園してもその直後は職を転々としたり、家賃を滞納したりしていろいろ頼って、お世話をしなければなりません。卒園して何年か経ち、結婚して家族と一緒に来たとき、はじめて良かったなと実感します。

Q6

今後、法人協にどのようなこと期待しますか？

▶ 今、介護保険制度や障害者自立支援法に代表するように制度の変更により、経営難となっている施設が多くなっています。そのような課題に対して取組む運動体であってほしいです。

● 編 集 後 記 ●

地域格差の現実と介護報酬の乖離に危機感を持ち、今回は博水の郷の田中さんに原稿をお願いしました。地方の生活が厳しいとマスコミは取り上げますが、NHKの「鶴瓶の家族に乾杯」を見てみると、海の幸、山の幸、道路は整備されているし、一人1台の自家用車はあるし、家は広いし、見方によれば余程豊かです。介護報酬における給与問題というのではなく、社会福祉法人経営という視点で読ませていただきました。

年二回発行予定の広報誌ですが、なかなか守れていません。厚生労働省も全社協も法人主義を言いますが、種別の問題に隠れて法人協議会の活動が低調というのも一つの原因でしょう。しかし、今年は丹下さんを委員長に（仮称）行動規範検討委員会を立ち上げましたので、期待させていただきます。

民間事業者の事業譲渡や特養の不祥事もありました。事業所を閉鎖すると利用者に迷惑が掛かる、だから事業譲渡をしてでも事業を継続することですが、検査で不正が指摘されると自ら事業所を閉鎖していた行為が問われている訳で、ものすごい論理矛盾を感じています。

しかし、これらの事件は決して他人事ではありません。同じ仕事に携わる者として襟を正さなくてはと心引き締めます。
(関根)

法人協 第4号

発行 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 社会福祉法人協議会
〒162-8953 東京都新宿区神楽河岸1-1 TEL 03-3268-7174
発行人 社会福祉法人協議会 会長 山口 桂造
発行日 平成19年9月28日
編集 広報委員会