

## (報告)

# 米国における児童福祉

内 田 節 子

1968年4月から翌年5月迄の13ヶ月間と、1971年8月から9月にかけての40日間の2回にわたって、私は米国（主としてミシガン）において勉強する機会を持った。たまたま、1968年は米国にとって激動の年というか、歴史的な年と表現されようか、そんな年であった。即ち、キング牧師の暗殺、ワシントン D. C. での黒人大暴動、ロバート・ケネディーの暗殺、そして大統領選挙によるニクソン登場と、まことに米国民の良識が問われた年であった。また、1971年8月は、いわゆるニクソン・ショックといわれた円切り上げが発表された月であり、二度の渡米において、私は貴重な経験を得ることができた。

留学の主目的は、私の専攻領域である社会福祉方法論（主としてケースワーク）に関して、実際のアメリカン・アプローチの研究と、米国における児童福祉の現状を知り、日本のそれらと比較し、検討を加えることであった。

米国についての第一印象を求められるならば、先づ第一にその想像を絶する広大な自然をあげなければならないだろう。恵まれた自然と豊かな資源は目を見はるばかりで、ジョンソン前大統領をしていわしめた“偉大なる国”—Great Society—もさこそとうなづかれる。友人の助言もあって、サンフランシスコ到着以後、ロスアンゼルス、テキサス、オクラホマシティ、セントルイス、ワシントン D. C. そしてボストンを経由してミシガンに入ったが、その間すべてバスを利用した。バス乗車時間の殆んどは、人家のない無限の広がりをもつ荒野や砂漠を走るのに費やされた。窓外の手のつけられていない自然を眺めながら、この土地の幾らかでも、日本にあったらと思うことがしきりであった。

このように広大な土地を有する米国では、場所によって人々の生活のし方や物の考え方等にかなりの差異がみられる。それ故に、わづかの経験（見聞）によって、“これがアメリカだ”と一般化することは極めて困難であり、危険でさえある。このことは、社会福祉制度等についても同じことがいえるのではなからうか。

周知のように、米国では各州の自治権が強大であり、日本のそれとは比ぶべくもない。従って米国の児童福祉の現状も、その制度、政策において、州によって差異がみられる。ここで論じられる児童福祉は、私が経験したミシガン、ボストン及びロードアイランドにおけるものが中心となっている。また限られた紙面で、米国の児童福祉をすべて述べることはできないので、特徴的と思われるものを取りあげてみたい。

はじめ、私は社会福祉制度（政策）について、日本と米国との間にそれ程の差異はないだろうと考えていた。何故ならば、戦後の日本の社会福祉、なかんずく児童福祉については、米国の助言に基づいて計画立案されたといういきさつがあったからである。しかし、実際には異っており、この差異は米国内においてさえもみられるものである。日本においては、各県の児童福祉事業は児童福祉法のもとに営なまれているが、米国では、各州の諸制度、政策は変化に富んでいる。これは社会福祉制度等は地域住民のニードによって生まれるものであり、人間のニードは彼の地の文化や社会構造によって大きく影響を受けることを物語っている。

米国の社会構造は、多様な人種の集りをその特色としている。従って、米国では日本のよう

に同質性を特色としている国には見られない、また考えられない、人種の異質性からくるところの多くの問題がある。そしてこのことは福祉の問題とも大きくかかわっている。今日、人種問題はまことに米国内のあらゆる問題の根源または一要素となっているといっても過言ではない。特に都市問題や犯罪とは密接な関連をもっている。1968年5月には、同年3月にワシントンD. C. でおきた黒人暴動を、1971年8月には、同年7月におきたデトロイトの黒人暴動の後を目のあたり見学したが、さながら戦禍の跡のような有様であった。黒人問題は、米国における最も大きな社会問題であり、同時にそれは政治問題でもある。特に大都市における黒人人口の増加は著しく、そこから派生する問題が多発し、しかも多様化している。例えば、ワシントンD. C. の人口の約80%は黒人で占められている。従って公立学校で白人の児童は数える程しか在籍していない。もっとも子どもの教育に関する限り、黒人児童と同級になると学業成績が下がる等の理由から黒人児童の多い学校をさげようとする白人の親は多い。最近のニュースで伝えられるところによると、スクールバスの問題に関して、ニクソン大統領は緊急に措置を講ずる旨を言明した。このスクールバス問題というのは、スクールバスによって半ば強制的に都心部の黒人児童を郊外の白人児童の多い学校へ、逆に郊外の白人児童を都心の黒人児童の多い学校へ通学させようというものである。今年は大統領選挙の年であり、南部出身の候補者がこのスクールバス問題に反対して圧倒的な人気を博したので、ニクソン大統領もこの問題を取りあげざるを得なくなったのである。もともと黒人問題は、米国の繁栄のかげに長い間放置されてきたものでその根は深い。黒人の多くは恵まれない生活環境の中におかれ、従って黒人児童の福祉はあらゆる面で阻害されている。

この黒人問題に次いで、今一つの大きな社会問題はスペイン語系アメリカ人（英語の話せないアメリカ人）の問題である。彼等の多くは、プエルトリコ、テキサス、ニューメキシコ辺りから、職を求めて、また生活のレベルアップを目ざして東部のニューヨーク、ボストン、ニューヘブレンやデトロイト等に移住してきたもので、その数は年々増大している。社会福祉機関は、特にスペイン語の話せるソーシャルワーカーを求めているほどである。ミシガンの貧しい地区の小学校を訪問した時、小学校2年生児童の私への質問の一つは“あなたはスペイン人ですか、英国人ですか？”であった。この質問について、担任教師は“あなたの頭髮が黒い（スペイン人の頭髮は黒い）のでスペイン人かなと思ったが、英語で話した（彼等の親はスペイン語で話す）ので英国人かなと迷ったのでしょうか”と註釈してくれた。昨夏、イエール大学病院を訪れた際、エマーゼンシー・サービス部の待合室で見かけた光景は、部屋一ぱいの来院患者は交通事故等による急救患者ではなく、施療を求める貧しい人々であった。ついでながら、米国における数ある福祉サービスのなかで最も遅れているのが医療保険制度である。貧しい人々が個人医に診察を求めることは皆無に等しい。例え、子どもが死に瀕していたとしても、またよしその子どもが死亡するようなことがあったとしても、隣家の医者や誰かを頼む非難しないだろうという。ここに今なお根強く残っている米国の“自助”の精神をみる思いがする。こういった事情で貧しい人々は病がかなり進行してから病院の施療部門を訪れるのである。私が会った患者の約半数は黒人であり、その残りの $\frac{2}{3}$ はスペイン語系アメリカ人で、 $\frac{1}{3}$ がイタリー語系他の人々であった。この待合室での人種を見ていると、そのまま彼等の米国における社会的地位が想像される。彼等はいつでも米国における **minority** に属する人々である。

今日の米国の大きな社会問題—これは取りもなおさず児童福祉にかかわってくる—は、“黒人問題”と“貧困問題”といわれている。“富める国の貧困”はたとえようもなく悲惨である（これは実感として強烈に印象づけられた）。現在、米国の総人口約2億の中“貧困集団”と

みられるのは約3400万といわれており（米国では4人家族で年3100ドルが最低限度の生活水準<sup>1)</sup>、実際には、それらの人々の $\frac{1}{4}$ （約800万）の者が公的扶助を受けているに過ぎない。また全児童（約6700万……18才以下）の $\frac{1}{4}$ は貧困の中に生活しており、約350万の児童が公的扶助を受けている。彼等の親は100万と推定されるが、その中約75%は母子家庭であり、AFDC（Aid to Family with Dependent Children）制度による扶助受給者である<sup>2)</sup>。最近これら公的扶助に対する批判が高まってきているが、なかでもAFDC制度は、世論の批判的となっている。たとえば、“惰民の養成である”“家庭崩壊を援助している”等の言葉がしばしばきかれる。事実、正式結婚によらないで何人もの子どもを抱えた母親が、AFDC受給者の中にはよく見られる。しかも、複数の父親をもったり、或は全然父親の判らない者もおり、全く根拠のない批判ばかりともいい難い。公的扶助についてのこの種の批判は日本においてもよくきかれるものである。公的扶助を受けている多くの人々は、米国内における minority に属しており、単に生存権と勤労意欲や親の責任感を刺戟するディレンマの問題のみでなく、人種問題ともかかわって事情は一層複雑化している。

貧困を取りあげる場合、見落せない米国的問題として migrant の問題がある。migrant とは、仕事を追って移住する家族集団のことである。約35万の親が migrant workers であるといわれている<sup>3)</sup>。migrant workers であることは低所得者であることをも意味している。彼等の子弟は、その移住性の故に、学校教育、健康に関して、また地域社会において極めて不遇な状況に置かれている。彼等の多くはスペイン語系アメリカ人であり、大人も子どもも多くの面で福祉サービスを、しかも緊急を要するサービスを必要としている。彼等のニーズに対応するために、それぞれにふさわしい機関が主として民間によって運営されている。

多種多様な人種は、多様な文化をその地にもたらすことともなる。州によって人種の占める割合は同じではない。従ってそこに生まれる文化や社会構造は変化に富んだものとなっている。その中から地域の人々のニーズに対応するものとして諸々の制度や政策が生まれてくる。シカゴよりもミシガンの方が保護費が高額だから引越して来たという話はよく聞かれる類のものである。事実、救済を受ける目的でニューヨークにやってくる者への援助をことわるとい法律がニューヨークで通過した。日本の常識からすれば、まるで笑話であるが事実である。このように保護申請に際しての適格基準や扶助額の格差が州によって著しく、米国連邦政府は各州のレベルをいかに高く揃えるかということに苦慮しているのが現状である。

今日殆んどの国において、公的福祉サービスに対する中央政府の責任と役割は大きくなっているが、民間社会福祉事業の盛んな米国においても例外ではなくなった。1935年に制定された社会保障法によってこのことは一層明確となった。即ち、この社会保障法の成立によって、連邦政府は社会福祉の領域における計画の推進者として、また財源の支給者として、各州に対しても政策決定の影響者として登場するところとなった。ちなみに、ラッセル・セイジ財団による報告によると、116の都市コミュニティで、救済のための経費として使われた民間からの資金は、1928年に24.2%であったものが、1938年（社会保障法制定後）には0.7%と大巾に減少している<sup>4)</sup>。このことは、公的資金が増加したことを物語っている。この結果、全国にわたって強力な公的福祉機関が発展した。これらの機関は多くの貧困者に現金給付をなし、公的財源による医療扶助や社会保険サービスを管理するが、すべての福祉サービスに直接タッチしているわけではない。しかしながら、ジョンソン前大統領による“貧困との戦争”宣言後に生まれた雇用、教育、青少年対策、地域福祉等の総合プログラム（1964）が実施展開されることとなって、HEW（U. S. Department of Health, Education and Welfare）—日本の

厚生省と文部省を合わせたような省一の仕事は増大の一途をたどっている。今や公的福祉機関と民間のそれとは厳密に区別することは困難となってきた。しかしながら、米国の児童福祉事業の殆んどは民間によって運営されてきたもので、今日なお、依然として民間事業の果たす役割は大きい。収容施設の85%、養子縁組相談所（Adoption Services）の49%は民間である。<sup>5)</sup>これは、たとえ財政的に政府が全面的に援助したとしても、施設保護の仕事は宗教的施設にまかされるべきである、という米国民の考え方の表われとみることができる。特にニューヨークでは、民間社会福祉事業が発達しており、児童福祉施設（ニューヨーク州社会福祉局の監督下にある組織）492ヶ所中、公立は79ヶ所で残りの413ヶ所は民間である。特に特殊施設及び保育所はすべて民間であり、<sup>6)</sup>ニューヨークの児童福祉事業は民間によって支えられているということが出来る。民間の財源としては、最近特に政府の援助を受けて行なわれるものが増加しているが、民間事業の多くは、あまたある財団の援助、寄附（米国社会事業の特色である）または共同募金などの援助を受けている。それ故に民間施設は、公的財源とも合わせて豊かな財源でその事業を運営しているものが多い。従って、民間社会事業の発達している地方では、職員の給料も公立のそれより高額となっている。私がミシガンで見学したV. F. W. N. H（養護施設のタイプ）は、政府から全く援助を受けないで施設事業を運営している。丘があり、小川がある広大な敷地に、家屋が点在（小舎制）しており、病院、売店、消防署までも持っている小さな町といった感じの施設で、児童は地域の学校へ通学している。

現在、米国には公立と民間を合わせて、約4000のエイゼンシー（agency）<sup>7)</sup>一施設や機関一があり、その中の約半数が児童福祉の事業を行なっている。これらのエイゼンシーは、ただ1つの機能（多くは養子縁組相談所—Adoption Services、収容施設等）を遂行しているものと2つ以上の機能（ファミリー・サービス等）を遂行しているものとの2種類に分けられるが、州によって違った範囲で各種の機能がまとめられ、また分化したエイゼンシーとなっている。日本においては、児童福祉法に基づいて行政がなされ、その法のもとに生まれた児童相談所（各県に設置義務がある）が児童福祉のための中心的機関となって、すべての児童及びその保護者や妊産婦に対して、彼等のニーズに応じて一切の助言、指導活動を行なっている。必要ある対象者のためには、各種の児童福祉施設が用意されている。ところが米国においては、いわゆる日本の児童相談所は存在しなくて前述したようにその機能が分化されたエイゼンシーが存在している。もっとも類似したエイゼンシーとしてファミリー・サービス（Family Services）をあげることができる。これは日本でいうところの福祉事務所と児童相談所の機能を一部合わせもったような機関である。エイゼンシーの機能が分化していることは、より専門的な援助が受けられるという点で優れているが、複合した問題を援助する場合（児童問題は多くの場合複合している）には不便である。例えば、中学1年生の女子が不純異性交遊で妊娠したとしよう。たまたま相手が同級生であれば、日本では妊娠している女兒と相手の男児共に家庭や学校を通して、児童相談所で援助することになるだろうが、同一機関で問題が扱われるので助言や指導はスムーズに行なわれる。これに反して、米国では女兒は先づ、生まれてくる子どもについてだけの相談（養子または里子に出す）のために養子縁組相談所を訪れるだろう。その場合、教護児としての男児についての助言もしくは指導は全くなされない。しかも次にまた同じ問題をおこすおそれが予測されたとしても、何もなされないだろう。これ等多くの点について考える時、日本における児童福祉とそのもとで行なわれる児童福祉事業は優れていると考えられる。

児童福祉サービスのなかで、日本にないものとしてホームメーカー（Homemaker Services）とスクール・ソーシャルワーク（School Social Work）をあげることができる。

ホームメーカー・サービスというのは、母親の病気または母親の持つ余儀ない事情のために、或は子ども自身の特殊な病気のために、十分母親としての役割が遂行できない場合に受けることができる。しかしこの場合、すみやかに正常な家庭生活にもどれることが必要条件である。ホームメーカーは女性であり、子どもの家庭に派遣されて、母親の役割を遂行したり補助する。ホームメーカーはハウスキーパー (House keeper) とははっきり区別されており、児童福祉のために訓練を受けた女性で、ケースワーカーの判断によってエイゼンシーから家庭に派遣されるものである。

スクール・ソーシャルワーク。この言葉は日本でもかなりなじみ深いものとなってきたが、米国では発展している児童福祉サービスの一つである。通常、米国の学校(小・中・高)には、教師の他に心理学者、カウンセラーや看護婦等が配置されており、スクール・ソーシャルワーカーは彼等と共働する。ソーシャルワーカーは、主として児童や生徒が学校で十分に勉強ができ、また学校生活にうまく適応できるように、彼等や彼等の保護者に対してケースワーク・サービスを提供する。必要によっては、地域の他の児童福祉機関との連絡調整にもあたるとなる。日本では、この種のサービスは児童相談所の児童福祉司が行なっている。

児童福祉サービスの一つに施設における収容保護がある。かつては孤児とかそれに類する児童が施設に収容保護されたが、今日では、収容保護の考え方が大きく変わってきている。即ち、米国にはいわゆる養護施設が存在しないといわれるゆえんである。(実際には極めて少数ながら存在している)これには、子どもは家庭で養育されるべきであるという考え方が反映している。こういった考え方から生まれたものかどうか、米国では里親制度 (Foster Care) が著しく発達しており、曲り角にきているといわれている日本の里親制度とは比較にならないものがある。里親を希望する者の多くは、善意に基づくものであるが、里子の養育料を家計の足しにしようという者も皆無ではないといわれている。一般的にいて、養護児童は里親へ委託される。エイゼンシーは、里子を委託すると事後の援助のために、里親と里子の双方としばしば接触をもつ。施設にも里親系のケースワーカーが置かれ、施設から委託した児童についての援助を行なっている。

里親へ委託できない児童(児童の保護者が里親保護を希望しない、児童自身に家庭生活の訓練ができていないとか著しく社会性が劣るとか児童自身の心身に問題があって特別の処遇を必要としている場合)が施設に収容され保護される。私の見学した限りでは、障害児福祉は物心両面で我が国より進んでいるようである。

これ等米国における民間社会事業を含めて社会福祉事業運営の中心となっているのは、専門家としてのソーシャルワーカーである。彼等は全国組織としてのNASW (National Association of Social Workers) に属しており、この組織は会員4万人以上を擁している。会員資格はCSWE (Council on Social Work Education) の公認する学校の卒業生(大半はmaster)となっている。しかし実際には、資格のある専門社会事業家は不足している。特に収容施設においては常勤のソーシャルワーカーを揃えることに困難している。そこで、施設で重要なスタッフとなってくるのは児童処遇職員、主としてハウス・マザー (House Mother) である。ハウス・マザーは日本での保母と類似した役割を持つが、資質的には日本の保母がはるかに優っている(資格基準が高い)。

最後に、今日の米国における児童問題をみたい。その傾向としては日本と米国は類似しており、日本と同様に情緒的に問題をもつ児童が増加している。全児童の8~15%は何らかの情緒的障害をもっているといわれている。非行問題も大きな児童問題の一つであり、10才~17才の

全児童の1%は非行児といわれ、16才~21才迄の青少年の6人に1人は学校へも行かず、また定職もなくぶらぶらしているといわれている。日本といささか異った問題として、未婚の母の子ども<sup>8)</sup>の問題がある。全国で約250万、1000人中39人(18才以下)は私生児といわれている。しかも米国社会では、私生児は“恥”とされているにもかかわらずその数は年々増加している。彼等の多くは、社会的経済的に恵まれない場合が多く、やがてこれ等の児童の或る者は母親と同じ道を歩むようになる。家族計画は目下の米国に最も必要なサービスの一つといえる。

重大で深刻な児童問題として児童虐待があげられなければならないだろう。先づミシガン州社会福祉局の児童虐待防止についてのパンフレットの前文を紹介しよう。

#### 児童虐待とは何か？

医師は生後15ヶ月の子どもを診察して、多くの打撲の跡、骨折した腕そして太ももにさしこまれた縫針を発見した……煙火の火で火傷をさせられた子ども……母親に乳を与えられないで飢餓におちいつている赤ん坊……これらは驚くべきことであるが、児童虐待の稀な例ではない……我々の社会が直面している緊急を要する問題。

Zalba や Nurse の調査研究によると、米国における全児童の6~7%は虐待されているという。1964年にカリフォルニアにおいては最低2万の児童が虐待による保護を必要としていたし、上記ミシガン州では最近州社会福祉局が通告を受けた200ケースの1/3は、頭脳損傷と骨折等の傷害で苦しんでいる児童であり、その中の9人は死亡したということである。またAPWA (The American Public Welfare Association) は、1958年の報告書の中で、毎月約100人の児童が公的福祉機関へ虐待児として通告されており、毎年米国全土において20万~25万の児童が虐待による保護を必要としていると述べている。文明の発達につれて、年々虐待児童の数は増加している。しかも虐待する親達は必ずしも社会的経済的に下層階級に属するものではない。その多くはミドル・クラスに属している。このことは、貧困や無知から虐待が生まれるのではなく、虐待する親達自身の心に根ざす問題の故であることを意味している。親達は、パーソナリティーにゆがみを持っていたり(衝動性、社会的に孤立等)、また彼等の幼少時において、彼等自身肉体的精神的に虐待の経験をもつことが実証されている。また夫婦間の葛藤が彼等の子どもの上に置き換えられたりしている。従って、児童虐待はその発見や処遇が極めて困難なものとなっている。通常、親達は虐待する事実を認めながら、また父や母の双方はお互いにかばい合う傾向がある。他方虐待される児童は幼児で特に1才以下の者が多く、証言でき得る年令にない。近隣の人が、虐待の事実を知っていても容易に通告しないのは日本と同様であり、診察した医師でさえ、虐待の事実を知りながら通告しない者が多いという。目下各州の社会福祉局は児童虐待防止とその早期発見に努力している。ミシガン州社会福祉局の児童虐待防止のパンフレットは次の言葉で結ばれている。

児童の虐待防止は、世論の社会的自覚と一般人の参加によってのみ実現され得るのである。

児童福祉にかかわる問題は、ひとり政府や専門社会事業家の努力のみによって解決でき得るものではない。地域住民の参加によって、初めて、より良きもの、全きものになることができる、ということは日本でも米国でも同様である。

以上大まかに米国の児童福祉の現状をみてきたが、“豊かなる社会”を標榜して進んできた

米国は、多くの点で、日本にとって手本であった。強力な国力と豊富な資源をもってするならば、児童福祉の実現は至極当然のこのように私には考えられていた。しかし、現実に米国の児童福祉の現状を見た時、私の考えは余りにも楽観的であったように思えた。GNP第一位を誇る米国にして、児童福祉は多くの点で疎外されているようであり、児童は福祉を十分に保障され得ない現状にあるようにみえる。社会の急速な発展の中であって児童問題は、新たに次々と生まれている。社会的環境汚染は児童の精神的健康をむしばんでいっており、また、人種問題は児童福祉の上にも大きな影を落している。まことに1970年代の米国の児童福祉は多難といえる。しかしながら、米国の児童福祉を専門社会事業の立場からみる時、我々にとって学ぶべきものは多くある。社会福祉事業はプロフェッショナルな仕事（弁護士や医師等）であり、その仕事は専門教育を受けた人々によって運営されるべきであるという考え方が、一般の人々にも十分認識されている。この点、日本とはなんと大きな開きがあることだろう。従って、専門社会事業家を養成する学校（大学院以上）は早くから作られ、その数も急速に増加し、従って専門社会事業は、米国において、もっともよく発達するところとなった。このように専門社会事業はアメリカ社会の産物であるが、人間を扱うという点で、その技術的なもの、そしてもっとも基本的な人間に対する姿勢（philosophy）について学ぶべきものが多い。特にソーシャルワークを語る時、何よりもまず、“価値”の問題が取りあげられなければならないだろうが、“価値”の問題については、次の機会にとり上げたい。結局は、ソーシャルワークは民主化事業として理解されるのではなかろうか。

(注) 1) Burns, Eveline M. “公的福祉制度の将来”

四国学院大学社会福祉学科, 社会福祉学論集 22, P.107 (1971)

2) \_\_\_\_\_, “公的福祉制度の将来” P.109

3) National Association of Social Workers, “Encyclopedia of Social Work” National Association of Social Workers, New York, P.140. (1967)

4) 一番ヶ瀬康子: “アメリカ社会福祉発達史” 光生館 P.211. (1966)

5) \_\_\_\_\_, “Encyclopedia of Social Work” P.141.

6) \_\_\_\_\_, “アメリカ社会福祉発達史” P.263

7) \_\_\_\_\_, “Encyclopedia of Social Work” P.141.

8) \_\_\_\_\_, “Encyclopedia of Social Work” P.140.

#### 参 考 文 献

Zalba, Serapio, “The Abused Child: A Survey of the Problem” in Social Work, Vol. 11, No. 4, Oct. (1966)

Nurse, Shirley, “Familiar Patterns of Parents who Abuse Their Children” in Smith College Studies in Social Work, Vol. XXXV, No. 1, Oct. (1964)

Zietz, Dorothy, “Child Welfare: Principles and Methods” John Wiley & Sons, New York, (1966)

National Association of Social Workers, “Encyclopedia of Social Work” National Association of Social Workers, New York, (1967)

一番ヶ瀬康子: “アメリカ社会福祉発達史” 光生館 (1966)

四国学院大学社会福祉学科, “社会福祉学論集 22” (1971)