

岡山県における児童福祉の現状と展望

その1 地域福祉 (Community Care) のすすめ

内 田 節 子

ま え が き

「二十世紀は児童の世紀である」と二十世紀初頭にエレン・ケイが喝破して以来、半世紀以上を経たが、果して今日この言葉にこめられた願いが十分に実現されていると言えるだろうか。確かに戦後日本においては児童福祉は制度的にも、またそのサービスにおいても福祉の他の領域と比較して整っていると言えるだろう。しかしながら経済の急激な高度成長は現在多くの社会問題を生む結果となり、それら社会問題は多くの場合そのまま重大な児童問題ともなっている。

都市化や工業化の進展にともなって新たな社会問題が次々と生まれ、従ってそれらに対処するための地域住民の福祉的ニーズも益々複雑かつ多様化していきっており、また新たなニーズをも生むところとなっている。このことは岡山県においても例外ではない。すなわち各種公害、人口の過疎過密、教育的問題など様々の問題が児童の健全な育成を阻害している状況を見ることができる。

では、このように複雑多様な児童の福祉的ニーズに適切に、そして効果的に対応でき得る状況に岡山県はあるのだろうか。また岡山県において児童福祉は今後どのように発展してゆくのだろうか、或はまた進展させるべきなのだろうか。

序章 児童福祉における Community Care

児童の福祉は高邁な理念や先見あるビジョンのみによって高められたり、全うされ得るものではない。それが実践活動となって、はじめて児童福祉は意味をもつ。現在、児童福祉の方法（実践）として経済的援助活動からケースワークやカウンセリングなどの精神的援助活動まで様々な方法が用いられているが、最も新しい方法として登場してきたものに Community Care がある。現在までのところ、Community Care についての統一された明確な定義は見当たらないが、東京都社会福祉審議会による「東京都における Community Care の進展について」の答申によれば、「コミュニティ・ケヤーとはコミュニティという場で、在宅の対象者に、コミュニティ内に存在する社会福祉機関・施設により、地域住民の参加を得て、展開される方法」である。今日 Community Care については二つの考え方ががあるが、その一つは前述の東京都における答申のように、収容援護 (Institutional Care) に対置したものである。在宅援護の概念であり、今一つは、収容援護や在宅援護を含み、予防から治療までをも包容するところのより高次元の概念である。筆者は児童の福祉を増進させる最も有効な方法として後者の概念を採用する。

現在は、複雑多様な児童の福祉的ニーズに対応するために地域内に存在するあらゆる社会資源が動員され、共働しなければならぬ状況にある。例えば、心身に重度の障害をもつ児童の場合をみてみよう。彼等の福祉的ニーズに応えるためには、差しあたって福祉・医療・教育の

共働が必要となってくる。また例えば、健全育成の立場から子どもの遊びに関して、場所の獲得及び遊びの指導などについて福祉やボランティアの共働が必要となってくるだろう。はたまた継続して個別的援助を必要とする場合においても、児童相談所での専門家（児童福祉司）によるケースワーク・サービスと併行して地域での集団的援助（子ども会などにおいて）を求めることがその児童の福祉をより増進させる手だてとなる場合が多い。

人間は好むと好まざるとにかかわらず社会的なかかわりの中で生活することを余儀なくされている。そして児童もこうした社会的なかかわり合いの中で成長発達していくのである。それ故に児童がよりよく成長発達するためには社会的状況の中で援助されることが最も効果的である。しかも現代は少数の者のみ（狭義の要保護児童）でなく、児童の健全育成の立場からもすべての児童が何らかの福祉的ニーズを持っている。ここに Community Care が地域福祉における有力な方法として取りあげられるゆえんがある。

児童福祉の現状と展望

児童福祉のための積極的な意義をもつ方法として Community Care をとりあげる場合、何よりも主体について十分考慮することが肝要である。特に Community Care の場合には地域住民の参加を必要とするが、地域住民が積極的に関心をもち、参加できるためには、児童福祉の機関や施設が中心的主体とならねばならない。そこで、ここでは制度的・行政的側面から岡山県の児童福祉の現状を検討することとする。

児童福祉の機関・施設など

児童福祉のためのサービスを提供する機関・施設は表1にみるように制度上からも行政上からも一応準備されている。すなわち児童相談所、福祉事務所、家庭児童相談室、保健所や各種児童福祉施設などが、それぞれの児童のニーズに従ってサービスを提供している。特に児童相談所は児童福祉のための中心的な機関として位置づけられている。

表1 児童福祉機関・施設数

機関・施設	計	公	立	その他
児童相談所	3	県	3	
福祉事務所	19	市	12	
		県	7	
家庭児童相談室	20	市	13	
		県	7	
保健所	18	県	18	
各種児童収容施設	26		6	20
各種児童通園施設	4	精	1	2
		し		1
児童館	38		24	14
児童遊園	32		28	4
保育所	314		195	119
へき地保育所	35		35	
母子寮	3		3	
助産施設	53		21	32
母子休養ホーム	1			1

(昭和48年4月現在 岡山県民生労働部調べ)

このように児童の福祉にかかわるサービスを提供する機関や施設は数多くみることができるが、現実には地域に対して存在意義が稀薄となってしまったものも皆無ではない。また各専門機関相互の役割機能が不明確であったりして十分に、また有効に機能しているとは言いがたいものもある。このことはそれら機関に配置されている専門職員にも影響を与え彼等の専門職機能をフルに発揮することを妨げている。機関や施設が地域住民のニーズに十分応えるためには機関や施設の機能を明確化し、存在意義を確立しな

け

表2 福祉事務所職員の資格保有状況

項 目		総 計	事業法第 18条1号	事業法第 18条2号	その他	無資格
所 長	市 部	12		1		11
	郡 部	7		3		4
ス ー パ ー バ イ ザ ー	市 部	23	2	20		1
	郡 部	20		14	2	4
六 法 担 当 現 業 員	市 部	95	17	61		17
	郡 部	60		22	2	36
五 法 担 当 現 業 員	市 部	13	2	4		7
	郡 部	25		1	3	21

(昭和47年6月現在 岡山県民生労働部調べ)

ればならない。また複雑多様な児童の福祉のニーズに対応するためには、表2及び表3にみられるように、各機関における専門職員の質・量共に不十分と言わざるを得ない現状である。とりわけ収容施設は、ここ数年来慢性的職員不足に悩んでお

表3 児童相談所 職員の資格保有状況

児童相談所	児童福祉司		心理判定員		相 談 ・ 調 査 員				無 資 格
	大学児童 福祉法第 11条の2の1	大学児童 福祉法第 11条の2の2	大学心理 学 専 攻	大 学 其 他	大学社会 福祉専攻	大 学 其 他	保 母	社会福祉 主事認定 講 習	
中 央	1	4	3	1	1		2	1	2
倉 敷	2	2	2			1			
津 山		2	2		1				

(昭和49年3月末現在 筆者調べ)

り、県当局の助力にもかかわらず見通しは全く悲観的である。今や社会福祉事業に従事する専門職員を養成することが急務となっている。

児童福祉における方法として Community Care を考える時、中心的主体となるのは児童福祉の機関や施設であることは前述したとおりであるが、その場合、それら機関・施設に配置されている人が主要となってくる。現在の岡山県においては、その機能からも、また専門家としての人においても児童相談所が中心となってサービスのネットワークを整備することが最ものもぞましく可能な方法と考えられる。そこで、以下では特に児童相談所を中心にとりあげて論をすすめることとする。

児 童 相 談 所

児童相談所は児童福祉法（第15条）によって各県に設置することが義務づけられて生まれた機関であり、対象者は妊産婦から児童の保護者までも含まれる。そしてすべての子どもの福祉を増進させるためにあらゆる相談に応じ、児童のもつニーズに従って助言や指導を行なっている。特にクリニックとしての機能と措置権をあわせもっているということは、児童のその時々に必要なニーズによって、そのニーズに対応したサービス、すなわち或る時は通所によるサービスを、また次の時機には収容によるサービスを提供できる唯一の児童のための総合的なセンターとして特筆される。

児童相談所本来の使命は、地域住民へのサービスにある。換言すれば、地域の児童にかかわる諸々の問題に対処し、彼等の福祉が保障され、または増進されるために機能するのである。

表4 相談受付状況

年 度	受付件数	3才児検診
昭和44年	7,705	857
昭和45年	9,855	732
昭和46年	9,079	839
昭和47年	9,229	1,084

(3児相業務報告より)

幾つかの条件がある。その一つは地理的条件である。交通の便・不便、金銭の額、要する時間の三点は重要な要素である。現在設置されている3児相相談所の場合、最も良好な条件をもつものは中央児相相談所(岡山市柳町)及び津山児相相談所(津山市大手町)である。両者とも国鉄およびバス路線ターミナルから徒歩約10分の位置にあり、地域住民にとって時間的・金銭的に極めて経済性が高く、地域住民が容易に活用でき得る最良の地理的条件をそなえている。倉敷児相相談所は玉島地区に位置しており交通は不便である。しかし近いうちに旧倉敷市街地に移転の予定ということであり、そうなれば地域住民が活用し易い地理的条件を得ることとなり、従って児童の福祉に寄与することより大となることは疑いない。

今一つの条件は地域住民の期待する児童福祉のニーズに十分に答えてくれる児相相談所の内容である。

児相相談所は地域住民の児童福祉のニーズに応えるために存在するものである。そうであるならば、地域住民が最も活用し易い条件を整えることを怠ったり、忘れてはならない。

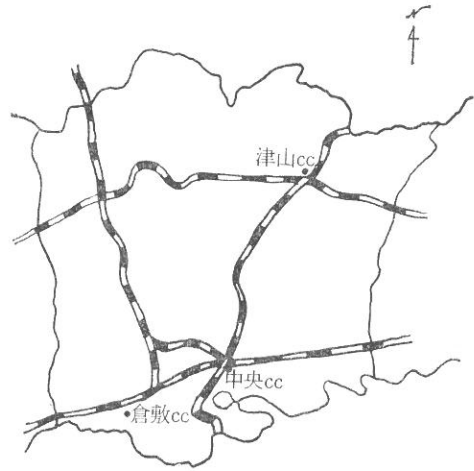
専門職員など

地域住民の児童福祉のニーズに対応するためには、地域の児童の福祉的状况を適確かつ十分に把握し理解しておかなければならない。

児相相談所の児童福祉司は地域を担当しており、担当地域内の児童の福祉の実情をつぶさに見聞し、把握し、理解し、児童福祉の一層の増進を図ることを大きな役割の一つとしている(児童福祉法第11条3項)。厚生省によれば、最低人口10万人乃至13万人につき1人の割合で児童福祉司を確保できるように地方交付税交付金に見込んでいる¹⁾。しかしながら児童の問題が質的に変化し、児童のもつニーズが激増し、しかも複雑多様化しており、加えて新たなニーズを生んでいる今日の実情においては、4万人乃至5万人に1人の割合で児童福祉司が配置されて真に地域住民の児童福祉のニーズに意味ある応答ができるだろう。岡山県においては、実働している児童福祉司は11名(中1名はスーパーバイザーで地域を担当せず)である。しかも各児童福祉司が担当する地域の広がりには余りにも大きい。また児童福祉司は直接に児童及び児童の保護者、或は担任教師などに助言したり、継続して指導をすることを中心的役割としている。そして継続して指導を要する児童は増加の傾向にあり、彼等のもつ問題は複雑で高度の専門的知識及び技術を必要としている。児童福祉司の量的不足は大きな問題点の一つと言える。

それ故に、もし児相相談所が地域住民の児童福祉のニーズに適宜、迅速に、しかも効果的に対応でき難いとするならば、もはや児相相談所はその存在理由を失なうこととなるだろう。

では岡山県においては児相相談所は地域住民に十分活用されているだろうか。表4は過去四ヶ年に3児相相談所(中央、倉敷、津山)が扱った件数である。児相相談所が地域住民によって十分活用されるためには



児童相談所には児童福祉司の他に専門職員として臨床心理判定員や相談調査員が配置されている（表3参照）。

近年、登校拒否や自閉症の問題など情緒的障害をもつ児童の相談が増加の傾向を示しており、高度に専門的な知識や技術を必要としているが、すべての児童に十分に、また最も彼等のニーズに合致したサービスを提供するためには心理判定員は量的に余りにも不足している。またその質においても十分とは言い難いものもある。その他、幼児の養護相談は全国的に年々増加している。乳幼児時期は人間の人格形成にとって最も重要な時期と言われており、幼児養護の相談は極めて慎重に扱われなければならないが、相談・調査に応ずる専門職員は量・質共に不十分と言える。

児童福祉を志向する者にとっての基本的態度というべきものに「人間の尊厳」を尊重するということがある。このことは、ただ一人の児童といえども、またどんな問題をもっていても、かけがえのない一人の人間として対することを意味しており、これはまたそれぞれの児童のもつニーズに合致したサービスを提供することをも意味している。

今日の児童問題は複雑多岐にわたっており、従って児童がもつ福祉のニーズも複雑多様である。それ故に各児童福祉機関や施設には専門職員が配置されなければならない。すなわち人間行動に対する深い科学的知識と専門的技術をもち、そして高い倫理性に裏うちされた人が求められるのである。しかしながら県下のすべての児童福祉機関や施設にこのような専門職員が配置されているとは言い難い現状である。むしろ間に合わせといおうか、にわか仕立ての、即ち短期間の研修によって各機関に配置された、言うならば素人専門職員が相当の割合を占めている実状は、児童福祉の Community Care 推進における大きな問題点と言える。このことは児童相談所についても全く無関係の事柄とは言えない実情がある。

児童福祉機関・施設及び専門職員の共働（cooperation）

今日、各種の機関や施設は分化した機能をもっており、複雑多様な児童のニーズに対応するためには、それらの機関及び施設の共働の必要がおこってくる。しかしながら実際には、このことは十分行なわれていないようである。地域社会における児童の個別的、集団的ニーズに対して一貫した、より効果的なサービスを提供するためには、専門性をそなえた職員が余りにも不足しており、共働を不十分なものとさせている。専門性を身につけた職員は、機関や施設の役割機能を十分に理解しており、またそれら機関・施設の機能の限界と自分自身の能力の限界を確知しており、従って他の専門職員と協力共働することをためらわない筈である。そして個々の児童の、地域全体の児童の福祉を高めるために現実の状況に照らして、最も意味ある、また効果的な共働のし方を研究工夫するだろう。

今日 の 課 題

各児童福祉機関・施設の機能の明確化と充実

公私にわたる各種機関・施設の機能を明確にし、内容を充実整備することが急務である。いたづらに新しい機関や施設を作るのではなく既存の機関や施設を意義あらしめるためにこそ努力が払われるべきである。

特に専門職員の位置づけを明確にし、量的充実をはかり、質的レベル・アップを期することが急がれねばならない。このためには社会福祉事業に従事する専門職員を養成確保する方途を講ずることが、とりもなおさず県下の児童の福祉増進をはかる最も効果的な方法（施策）と言える。

児童直談所の整備・充実

1) 児童相談所の増設： 現在児童相談所は岡山市、倉敷市および津山市の三ヶ所に設置されているが、地域住民の児童福祉のニーズに適宜、迅速に対応するためには新見もしくは高梁近辺にもう一ヶ所新設されることがのぞましい。特に Community Care の視点から児童相談所を地域福祉における児童福祉の中核ととらえる場合には増設は必要不可欠のことといえる。

2) 児童指導クリニックとしての機能の明確化： 特に家庭児童相談室との関連において、このことを明確にしておかなければならない。

児童相談所は児童にかかわる諸々の問題を知的・情緒的な内的側面と家族的・文化的・社会的・経済的な外的側面の両側面から深くとらえ、そしてそれらを社会学的・社会福祉学的・臨床心理学的に、また精神医学的に解明し、それに基づいて児童を処遇する、すなわち家族関係や交友関係を調整したり、児童や児童の保護者の自我を強化して、児童がうまく社会生活できるように援助するという高度な児童福祉の専門機関として位置づけられるが、実質的内容としてもそのように充実整備されなければならない。このことは児童福祉法によっても明らかなどころであり、実際に児童相談所には、相談・判定・指導・一時保護の業務にそれぞれ各職名をもつ職員を配しているが、児童福祉司及び臨床心理判定員の絶対数が不足しており、それに質的問題などさき指摘したとおりである。目下の急務はこれら専門職員の充足ということである。しかしながら量的充足のために資質がレベル・ダウンしてはならない。第一義的に資質が考えられるべきである。そうでなければ、もはや今日の児童相談所で児童の福祉的ニーズに対応することは困難である。

専門職員の充足によってクリニックとしての臨床チームが真に動き始めるだろう。近年継続して援助を提供しなければならない児童が増加しているが、このことは臨床チームの必要を物語っている。

3) 指導・研修的機能の確立： Community Care における中核的機関として児童福祉の関連諸機関・施設に対する助言・指導が行なえるように人容を強化整備することが肝要である。特に現在の福祉事務所や家庭児童相談室、或はまた学校などに対する助言サービスや健全育成の立場から母親学級その他のクラブ、またはボランティアに対する指導および研修の機能を強化すること。当県においては既に児童委員研修のサービスを開始して久しいが、これは評価されるものである。Community Care を採用する場合、地域住民(ボランティアも含む)に対する福祉思想の普及や啓蒙が大切となってくるが、このことに関しては特に児童福祉司に期待されるものである。この点からも児童福祉司の一層の質的レベル・アップと増員がのぞまれる。

指導・研修的機能を強化したり、年々質的に変化する児童問題に対処するためには、当然児童相談所の専門職員の現任訓練・研修が行なわれねばならない。短期及び長期の内地留学や海外研修をさせることが必要である。海外研修制度については既に制度化している県外の児童相談所もあると聞く。とりわけ長期間の内地留学や海外研修については現場で実働している職員を派遣すべきである。

4) 一時保護所の強化： 一時保護所は、児童相談所の三部門(診断指導部門、措置部門、一時保護部門)の一つとして位置づけられているが、児童の年令のばらつきや多種の問題の混在、そして在所期間の不定性などから、単なる児童の一時預り所的な感がないでもない。児童相談所がクリニックとしての機能を明確にするならば、一時保護所もそれに準じて機能を整備しなおさねばならない。すなわち当然一時保護所に配置される職員は専門職員であらねばならない。

クリニックとしての方向性をもつ一時保護所として整備強化する場合、既存の三児童相談所すべての一時保護所をその方向にもっていくよりも、地域性をもたせたり、また現に機能している内容に照らして一ヶ所を強化してはどうだろうか。この場合、三児童相談所が互いに連携し、相互の協同がスムーズに行なわれるよう意を用いねばならない。

福祉事務所の充実

1) 地域における第一線の窓口としての機能の明確化：特に児童相談所との関連において明確にしておくことが大切である。今迄は制度上からも社会福祉主事と児童福祉司の役割機能に不明確なものがあり、相互に各自の機能を十分に発揮できない面があったようである。

地域住民に直接に接する第一線の窓口となっている福祉事務所は当然児童福祉に関してもそのような機能をもっており、それを明確にしておかなければならない。特に福祉事務所内に家庭児童相談室が設置（昭和39年）されて以来、現実には多くの児童問題を取り扱って来ている（表5参照）。

表5 家庭児童相談室における相談件数

年度	相談別 しつけ 性格など	知 能 言 語	学校生 活など	非 行	家 族 関 係	環 境 福 祉	心 身 障 害	その他	計
昭和44年	1,256	570	788	280	404	395	372	360	4,425
昭和45年	1,283	706	1,077	283	351	438	516	100	4,754
昭和46年	1,115	896	797	169	635	543	478	193	4,806
昭和47年	1,141	777	893	229	647	641	604	198	5,130

（昭和48年4月 岡山県民生労働部）

福祉事務所が児童の問題を取り扱う場合、簡易なケースは当然処理できるが、ケースの内容に従って高度の専門的処遇を要する場合には速やかにそのケースを児童相談所へ送致するように、その役割機能を明確にしておかねばならない。

2) 社会福祉主事の充実：地域の社会福祉のセンターとしての福祉事務所における第一線の業務を担当する専門職員が社会福祉主事である。社会福祉主事は日々地域住民と接触をもち、その中で彼等の福祉的ニーズを適確に把握し、それぞれのニーズに対応するためには専門的知識と技術を必要とする。しかしながら表2に示されるように専門教育を受けた社会福祉主事は極めて少数であり、スーパーバイザーも含んで236人中86人は無資格者である。社会福祉主事の量的、質的充実、とりわけ質的なレベル・アップを図ることが急務である。もしも社会福祉主事に児童福祉司が担当しているケースの幾らかでも移管できるならば、それは児童相談所の強化にもつながることとなる。

家庭児童相談室の相談員をスーパーバイズする家庭児童福祉主事は岡山県においては皆無である。このことは福祉事務所において児童福祉部門が軽んじられているためだろうか。それとも適任者がいないためだろうか。早急に家庭児童福祉主事が充足整備されることがのぞまれる。

その他の社会資源の充実と活用

児童福祉のための社会資源として、各種児童福祉施設、公民館や学校までも考えられるが、特に地域社会に点在する資源の中で、児童館の活用が期待される。児童館は地域の児童の健全育成の立場からおおいに機能すべく設置されたものであるが、実際には一方的な教育プログラ

ムが多過ぎたり、単に子ども達に場所を提供するだけという域を出ていない感が強い。地域における児童福祉の増進を図るためには、地域に密着した最先端の児童福祉のセンターとして児童館を児童相談所との関連で内容を充実することがのぞまれる。特に Community Care を志向する時、児童館を福祉学的にとらえ直し、方法論としてのグループワーク技術を導入し、遊びの指導を効果あらしめるなどの方向性をもつべきである。このためには社会事業の方法を駆使できる専門職員が必要となる。児童館の内容（特に人の問題）を充実することは、児童の非行などの問題行動発生の予防ともなり、児童の健全な育成におおいに資するところとなろう。

また早期発見・早期治療の視点から学校ソーシャルワーカーが制度化されることがのぞましい。米国においてこの制度は最も進んでおり、効果をあげている。この他里親制度や収容施設などについての改善や充実が忘れられてならないことであるが、別の機会に取りあげることにする。

緊急を要する課題（専門職員の充実）

以上、児童福祉の推進、とりわけ Community Care 推進のためには、各種機関や施設の整備・充実が図られねばならないが、特にそれら機関・施設における専門職員の質・量の両面についての充実こそが緊急の必要事である。児童福祉のためのサービス機関・施設において人を得ずして、一体何が期待できるだろうか。確かに制度や施設を整えることは重要不可欠のことである。しかしそれ以上にそれらを運用していく、支えていく人こそが真に福祉を福祉たらしめる前提条件なのである。地域住民が機関や施設の職員に信頼をおくことから福祉は始まるといっても過言ではない。しかも地域住民のその職員に対する信頼は、彼のもつ専門性に対するものなのである。また一方、職員は専門性をもつことによって、はじめて自信をもって、生々と真に地域住民が期待するような働きをなすことができるのである。

また激動する社会情勢の中にあって真に児童の福祉的ニードに対応するためには、絶えざる研究が必要であり、現に専門職にある人々を研修させなければならない。その研修においては現任訓練がみのものであるものとなるようなプログラムが組まれなければならない。

今日、最ももぞまれるものは専門職員の充実である。そして今や養成なくして専門職員を確保することは困難なのである。公私各機関・施設がこの問題に関して県当局に期待するもの大であり、切なるものがある。

またより資質の高い人材を確保するためには、その職の位置づけ（福祉職としての確立など）、待遇など考慮されるべき条件があるがこのことに関しては次の機会にゆずりたい。

この項を終えるにあたって、貴重な資料を心よく提供くださった民生労働部厚生課・中島修氏、児童家庭課・鳥村勝男氏、岡山県中央児童相談所・町井晶子氏、渡辺佳子氏に深く感謝申し上げる次第である。

註1) 厚生省児童家庭局、^{*}児童相談所執務必携、(昭和39年改訂) P.22

参 考 資 料

- 1) 岡山県民生労働部、^{*}民生労働行政の概要、(昭和48年度)
- 2) ^{*}社会福祉統計年報、(昭和47年)
- 3) 岡山県中央児童相談所、^{*}業務概要報告書、(昭和47年度)
- 4) 岡山県倉敷児童相談所、^{*}業務概要報告書、(昭和47年度)
- 5) 岡山県衛生部、^{*}衛生行政の現況、(昭和48年)
- 6) 東京都社会福祉審議会、^{*}資料 4.東京都社会福祉審議会の「地域福祉の進め方」の答申から、

参 考 文 献

- 1) National Association of Social Workers, "Encyclopedia of Social Work" National Association of Social Workers, New York, (1971)