

## 児童福祉行政の現実と対策

牧 野 博 庸

### ① はじめに

児童福祉の概念は児童福祉法第1条「すべて国民は、児童が心身共に健かに生れ、且つ育成されるように努めなければならない。すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」の規定に明らかな児童福祉の基本理念、及び児童憲章によって把握できるところである。

児童福祉法によって、国・保護者と共に児童の健全育成について、重要な責任をもっている地方公共団体の児童福祉行政の理想とするところは、地域内の住民福祉に関する直接責任者として、地域に密着して、終局においてここまで向上することであろう。

したがって、地域ニードや環境や、住民事情に応じた、地方独自の施策を必要とする。国の施策であっても、その実施はやはり地方独自の運営の必要がある。

しかし、これに基いていかにすぐれた施策が決定されたとしても、これを実施に移す行政組織に問題があり非効率であったとしたら、児童福祉行政の水準向上も、また市民へのサービスも期待しえない。

この二つの観点から、「子どもの福祉は守られているだろうか」について、日頃感じている問題点を摘出し、その対策について若干観察を試みたい。もちろん、これは行政を担当する立場からの反省であり、かつ民生局青少年部児童課の所管する事務を中心としている。

### ② 児童福祉行政の現実と問題点

#### (1) 児童福祉の意義と沿革

児童福祉の意義を文字通り解釈するならば、初めにのべたようにその概念はきわめて広い。しかし、現在一般に用いられている児童福祉なり、児童福祉事業の意味は沿革的にみて、従来慈善救済事業として発達し、また社会事業の一部門としての児童保護の概念の発達したものであって、その点において特殊な意味をもっている。

児童福祉の重点施策の指向も、当初は要問題児童対策を主として発足したのであるが、「予防は治療にまさる」の考え方から、要保護状態に陥る可能性の強いボーダーライン層

の児童に、未然防止の施策を講ずることが重要視されるようになった。さらに今日では科学的に児童を理解して、そのニーズに適応した援助指導を行ない、すべての児童に可能な範囲で、よいパーソナリティを与えることが、児童福祉の重要な問題となってきた。

したがって児童の心身の発達に襲いかかる経済的な、また環境的な障害から児童を安全に護るのみならず、その健全な発育のために、あらゆる可能な機会が提供されなければならないのであって、その活動はきわめて積極的な性格を帯びたものとなってきている。

国の児童対策の推移も、こうした流れとともに新しい展開がされている（第1表）。

第1表 国の児童福祉重点施策の推移

期別	年度別	重点施策（新分野の展開）の推移
第1期	昭和 20年—23年	浮浪児問題対策時代（戦災孤児、浮浪児、家出児等の処理対策に集中）
第2期	24年—27年	問題児童対策時代（新たに引揚孤児、混血児、肢体不自由児等の処理に移行）
第3期	28年—32年	問題児中精神薄弱児童対策が重点に現われて来た。
第4期	33年—37年	非行対策（予防的）～健全育成対策が重点時代に移行
第5期	38年—現在	児童家庭対策に重点が指向されて来た。

市の児童福祉行政が真の意味で行なわれるようになった昭和31年11月（従来都道府県で処理されていた社会福祉事務が指定都市に移譲された）には、全国における要保護児対策にともなう施設は、99%が数的に整備されており、現在では、すでに国の施策の重点も、要保護児童対策から未然防止対策に移行されつつある時代である。

第2表 全国児童福祉施設数

種別 年度別	助産施設	児童館	乳児院	母子寮	養護施設	精神薄弱施設	精薄通園施設	育児施設	ろうあ施設	増弱児施設	し施設不自由児設	教護院	保育所	計
32年度以前	280	136	130	642	544	91	7	31	40	23	26	53	9,138	11,141
37年度	321	143	139	645	550	167	43	32	40	31	52	58	10,247	14,589
増加率(%)	15	5	7	0.5	1.1	84	514	3	0	34	100	9.4	11	/

したがって、この時に府県と同様の権限が付与されたが、これを行行使する諸施設並びに実施態勢の先進都道府県に対する遅れはいかんともしがたく、施策と施設の両面から努力が重ねられ、逐次整備された。また事業費の比率もその占めるウエイトは高くなっているが、財政上の制約もあり、今日においても未だ施設の不足不備、施策の欠陥がかなり目立ち、新しい分野の展開とあわせて推進せざるを得ないところに問題がある。

## (2) 児童福祉行政の基礎的観察

児童福祉行政も市民サービス行政である。児童福祉行政の重点施策も広義の健全育成対策にまで進展し、活動もきわめて積極的な性格を帯びてきた今日、地域児童の実態及び児童のニーズを十分捕捉し、その資料の分析過程を通じて、問題所在の根拠を科学的に鮮明して、科学的な確固たる児童福祉行政の基礎づくりを考える時期であろう。

市児童福祉行政の進展のために、地味ではあるが、特に緻密な長期にわたる事業の総合的見通しによる計画を必要とするが、ここにも基礎的資料に乏しい現実の問題がある。

## (3) 児童福祉行政実施機関の現実

児童福祉行政の分野は、その特質が複雑多岐であるために、市の行政の中でも、民生、衛生、教育、建築、建設等を主とする各部局にまたがり、市の行政から離れても、労働、法務、警察等の各行政分野に関係している。

したがって、第一線の実施機関も、各行政分野にしたがい数多く設置されている。ここでは児童福祉法による児童福祉の実施機関のうち、民生安定所、児童相談所、児童委員について現実を観察してみたい。

**ア 民生安定所** 民生安定所は福祉3法を所管する社会福祉行政の機関である。地区担当員（社会福祉主事）の所持ケースは比較的減少している。しかし、福祉3法以外への援護対策の展開がなされたため、その定数設置基準は被保護世帯80世帯につき1人とされているが、以上の観点からすれば、本市の場合には十分とは言えない（第4表）。この傾向があるとすれば、一般的に民生安定所そのものの本質、使命について検討を加えるべき時期と考えられるし、その運営面ではいろいろの問題が派生しており、児童福祉行政の占める位置は第5表に示すように低く、一部門であるにすぎない。

民生安定所が地域を結びついた社会福祉センターとしての機能に基づき、また民生安定所の設置数及び職員数が他の機関と比較して圧倒的に多いことと相まって、地域に及ぼす影響がきわめて大きく、児童福祉の分野においても重要な役割を有していることを考えると、民生安定所における児童福祉の分野が占める

第3表 民生費中に児童福祉費の占めるウエイト

年度別	民生費	児童福祉費	占める割合	
	百万円	百万円	割	合%
31	1,362	98	6	8
32	1,398	157	11	
33	1,492	198	13	
34	1,749	216	12	4
35	1,914	229	11	9
36	1,990	279	14	
37	2,250	340	15	

(決算額による)

第4表 地区担当員区別担当数

区別	世帯数	現業		1人 当り 担当 数
		員数	世帯数	
鶴見 神奈 西川 中南	68,328	9	714	79
	54,826	8	526	66
	30,343	5	376	75
	35,751	10	981	98
保土ヶ 磯子 金沢 港北 戸塚	61,147	13	966	74
	49,710	6	577	96
	21,648	4	297	74
	21,400	5	344	69
計	51,550	6	441	73
	38,437	4	291	73
計	433,140	70	5,513	79

(39 3月)

第5表 児童福祉業務の量的分析表(全国福祉事務所)

児童行政の占める%			事務種別、職種別の%			
郡部	市部	平均	事務	現業	医療職	その他
3.6	8	5.3	46	29.5	20.1	4.3

ウエイトの増大について大いに考える必要があり、そのウエイトの増加に比例して地域の児童福祉活動の活発化、地域住民の児童福祉活動への参加協力は高くなってゆくのではなからうか。

イ 児童相談所 児童福祉行政における実践機関としての中枢的機能を発揮しなければならない児童相談所を、いかなる位置に置くかはその地方における児童福祉行政に対する関心の度合を示すバロメーターであるとさえいわれている。

児童相談所は、児童福祉司、心理判定員、医師等、特定の資格を有する専門職員を置いて

- (ア) 児童に関する各般の問題につき、家庭その他からの相談に応ずること
- (イ) 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会的及び精神衛生上の判定を行なうこと
- (ウ) 児童及びその保護者につき、判定又は調査に基づいて、必要な指導を行なうことを業務とし、児童福祉行政の唯一の診断と治療機能をもった専門機関として、特に各種児童福祉施設への措置機関として第一線の役割を果たしつつある。また、行政対策の一環としても、中枢的機関として各方面の注目を浴びようになっている。すなわち、わが国では14才以上の非行児は主に家庭裁判所の審判を中心に扱われているが、14才未満では児童福祉法の中で取り扱われる仕組となっており、とくに非行児の早期発見、早期治療が叫ばれている今日、早急にこの方面での積極的な活動が期待されている。ただ職員の充実、機構の整備は必ずしも十分といえず、一般家庭へのサービス、各地域の住民のニーズに応じた児童福祉活動が十分になされていない感がある。

第6表に明らかなように、児童福祉機関として家族親戚等からの直接相談が、全取扱件数の半分を占めていることは、児童相談所に対する市民の関心度を示すものとし

第6表 児童相談所取扱件数調

経路別 期 間	児童 委員 から	民生 安定 所 から	警 察 か ら	市 町 村 都 道 府 県 ら	家 庭 裁 判 所 か ら	児 施 童 設 福 か 社 ら	学 校 か ら	家 庭 親 戚 か ら	近 隣 か ら	児 童 体 人 か ら	そ の 他 か ら	計
38.4~38.3	3	59	800	14	8	124	297	1,393	11	4	36	2,749

相談種別 期 間	養 護 相 談	保 健 相 談	し 相 体 不 自 由 児 談	視 聴 言 語 障 害 談	精 薄 相 談	教 護 相 談	触 法 相 談	長 欠 不 就 学 相 談	性 向 相 談	適 性 相 談	し つ け 相 談	そ の 他	計
38.4~39.3	636	0	69	17	137	362	504	21	149	634	184	36	2,749

て、今後児童相談所を地域の結びつきにつき再考の必要がある。

ウ 児童委員 児童委員は児童福祉法の一つの機関として、各地区を担当し、地区内の児童及び妊産婦につき常にその生活及び環境を審かにし、その保護、保健その他の福祉に関し指導を行なうものである。児童委員は生活保護法を推進してゆくための民生委員であって、児童福祉には縁遠い存在になっているのが実情で、民生委員の大半は児童委員としての意識がきわめて薄いとの声も高い。

また比較的高年令層も多いこともあり、直接子どもの指導をすることは研究を要する点であろう。なおこの制度には古い伝統があり、わが国社会福祉の発展に寄与するところ大なるものがあることを考慮に入れて、いかに児童福祉行政の上に生かすべきかを検討すべきである。

#### (4) 実施機関の一体性の確立

児童の健全育成のためには、各実施機関の有機的連絡提携が要務であるが、児童福祉機関の個々については、前述のごとき問題もあり、整備も十分とはいえない現実にあるためか、これの総括的有機的結びつきも、また十分とはいえない状況にある。

各組織間の結合が薄く、おのおのが分離孤立化し不統一の感が深い。これは他の分野における機関（学校、警察等）と、児童福祉法による市行政機関との間においてもいえる。

### ③ 児童福祉行政についての一提案

#### (1) 基礎的調査研究機能の設置

以上要約すれば児童福祉行政は、ますます複雑な性格で帯びてきており、高度の専門的技術に裏付けされた科学的対策を必要とする段階にある今日、現在の行政組織のみをもってしてはその打解は困難な状況にある。そこで学校教育の面において、「横浜市教育研究所」が現存し、本市の教育実態に対する科学的調査に基づき教育の理論と実践に関する研究を行ない、本市教育進展のため寄与しつつあるが、児童福祉の面においても、児童福祉事業の観点から総合的研究をする機関として「児童問題研究所」を設置することにより、科学的立場に立脚した児童福祉行政の充実推進を図る時期と考える。

ア 設置の目的 横浜市における児童福祉の実態に関する科学的調査に基づいて、児童福祉の理論と実践に関する研究を行ない、本市の地域性に応じた児童福祉施策の基礎資料を提供するとともに児童福祉事業関係者の現任訓練を行ない、あわせて資料、図書収集、閲覧及び紹介を行なう。

#### イ 設置のあり方

(ア) 児童問題研究所は現在の青少年相談センターを発展的に転換してこれに充てる。

(イ) 現青少年相談センターの業務は児童相談所に移管し、あわせて現業員の配置転換

により児童相談所の充実強化を図る。

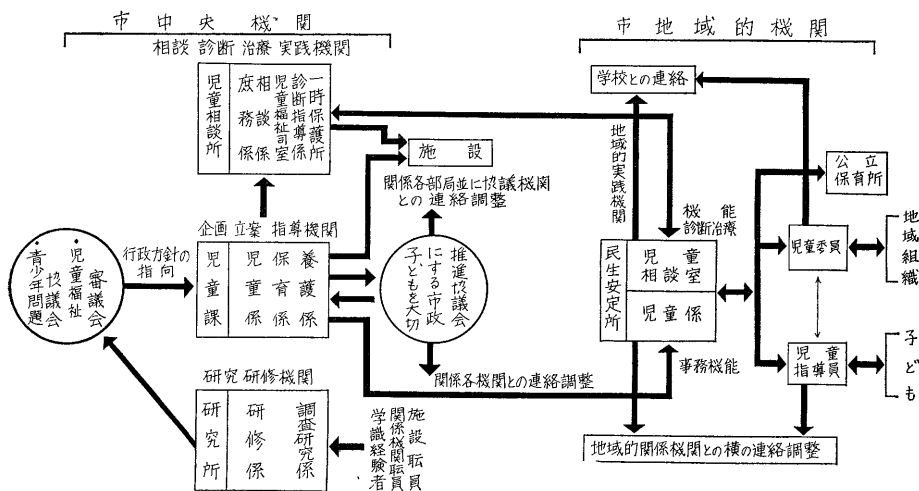
- (ウ) 児童問題研究所の職員については専任者は少数精鋭主義をとり、心理学、教育学、社会学専攻の職員を充てる。その他は兼任職員として児童相談所児童福祉司、心理判定員、施設職員より随時委嘱することにより、現業機関との連絡を密にするとともに、施策の実際面より遊離することのないように努める。

## (2) 児童相談機関の地域的措置

非行防止対策を含めた児童の健全育成のための対策の重点はなんといっても、早期発見早期治療に努めることである。しかし、早期発見もそれに応じた治療的処置がなければ効果はなく、むしろ逆効果を来すおそれがある。早期発見への努力は熱心に払われているが、治療への試みはそれに相応していないうらみがある。治療のない非行の早期発見はいたずらに児童に「問題児」のレッテルをはるにすぎなくなる。

治療の困難性の一つに診断と治療機能をもつ機関が少ないことがある。補導体制は整備されつつあるが、地域におけるかかる機関はほとんど設けられていない。また、児童福祉行政の実施機関の中で診断と治療機能をもつ教育相談、および児童相談機関の代表的ものは児童相談所である。しかも、児童相談所は全市にただの1カ所であり、児童相談所が地域の実情に応じ、要望にこたえて活動することは望ましいが、現状の児童相談所の機構態勢の整備状況ではとても望みえない。ここに、児童相談所の一部機構としての診断と治療機能をもつ教育相談、または児童相談機関が地域的に設置される必要がある。

第一線の地域行政機関としては民生安定所があるが、その機能を有していないし、またその態勢にもないのが現実である。しかし、民生安定所が地域と結びついた社会福祉センターであり、かつ児童福祉の分野においても重要な役割を有し、地域に及ぼす影響がきわめ



て大きい点を考慮し、児童相談事務を専門に取り扱う児童係を新たに設置することにより、さらにそれに診断と治療機能を与える（児童相談室併設）ことにより、地域住民の児童福祉活動への参加協力は高くなるのみならず、児童相談所の第一次機関としての機能として有機的連けいも果たされ、ひいては児童相談所の実質的充実ともなり一石三鳥であろう。

### （３） 地域指導組織の一体的構造を図ること

地域における児童指導または補導の組織は、それぞれの行政分野に基づき、各系列ごとに設置せられ、末端地域においては同一人が兼ねている場合もあり、かねてからこれの一本化、一体化が叫ばれている。一応関係分野の協議の上解散し、地域における児童福祉組織活動の中心を児童福祉法による児童委員制度に一本化し、直接児童の指導に当たる児童指導員制度を設け、民生安定所児童係に直結することが望ましい。

### （４） 児童福祉事務の再配分を図ること

児童福祉主管課である児童課の業務を

- ① 関係児童福祉施設の指導査察
- ② 児童福祉、母子福祉対策の企画、立案、実施
- ③ 全市的性格を有する児童福祉施設（公立）の運営管理

の３点にしぼり、指導査察実施態勢の強化を図るために、他の４大都市と同様に係を増置し、現行母子係、児童係の２係制を、児童係、保育係、養護係の３係制に機構態勢を整備する。これにあわせてできる限り指導査察と公立施設の運営整理を同一組織が行なうことは望ましくないので、保育所（公立）の運営管理は民生安定所の態勢状況に応じ、民生安定所児童係に移管の方向をとる必要がある。

また施設収容児の措置徴収事務についても、家庭指導と合わせて行なうのが望ましいので、児童相談所に移管するよう考慮すべきである。

### ④ おわりに

こうした体形において、児童福祉主管課を中心とした児童相談所、児童問題研究所により構成された中央機関、児童相談所、民生安定所、児童委員、児童指導員の縦の系列による中央実施機関と地域住民との結びつき、子どもを大切にす推進協議会、民生安定所（児童係）による横の連絡調整、という行政体系による基本実施態勢の整備、さらにできれば一定地に児童相談所、児童問題研究所、これにあわせて子ども専門病院を一堂に集めた児童福祉センターの建設が、児童福祉行政にたずさわるものの夢であろう。

（民生局青少年部児童課長）