

# 東京都における社会福祉専門職制度 のあり方に関する最終答申

昭和42年9月29日  
東京都社会福祉審議会

前半部分（1～3章）が中間答申として、後半部分（4～6章）がこの最終答申として二つに分けて答申されたものである。

## 第4章 社会福祉専門職制度のあり方（続）

### 第16節 福祉事務所の再編成（続）

さきに述べたように、福祉事務所のあるべき姿は、当該地域の社会福祉センターたることであり、それは、およそ社会福祉に関する問題については、その地域の住民がそこに足を運べば、なんらかの解決の手がかりが得られる場所でなければならない。このことは、もとより、公的福祉に関するあらゆる問題が、すべて福祉事務所の責任において解決されるべきだ、ということの意味するものではない。しかし、福祉事務所は、地域における総合的、一般的ケースワークの機関として、住民の個別的な要求に的確に対応することのできる準備態勢を、常にととのえておかなければならないのである。

また、将来児童福祉法に基づく措置権を児童相談所から福祉事務所に移管すべきだとしたのは、児童相談所を、児童に関する問題の専門的診断治療機関として、前向きな方向にいつそう前進させようとする趣旨にほかならない。もっとも、児童相談についてのクリニック的機能は、公的機関としての児童相談所のみが独占すべきものではなく、その他の公私相談機関と協力してこの面からの住民の要求にこたえるべく努めなければならないものであることはいうまでもない。

〔福祉事務所の福祉サービス部門について〕

中間答申において、福祉事務所の福祉サービス部門には、児童福祉、家庭福祉、老人福祉、身体障害者福祉および精神薄弱者福祉の各小セクションを置

くこととしたが、これらの各小セクションに共通するおもな業務は次のとおりである。

- 1 地域の福祉計画立案に参加し、地域福祉の組織化の推進に当たる。  
調査資料をもとにして、事務所における当該業務の計画を立案し、かつ区市や地域社会福祉協議会の行なうその地域の福祉計画策定に参加する。  
さらに、対象者の福祉に関して区市の他の部課や地域社会福祉協議会、その他の団体や個人と協力して、地域社会の組織化を推進する。
- 2 管内の対象者の実態とそのニーズを把握する。  
随時、対象者の実態やニーズを調査し、実情の把握と資料の整備に努める。
- 3 対象者およびその家族に対して、直接サービスに当たる。（措置業務を含む。）
  - (1) インテーク部門で、継続的な相談指導や専門的指導ないし福祉措置を要すると判断されて小セクションに回付されたケースについて、直接サービスに当たる。
  - (2) その方法としては、所内面接相談、訪問指導、関係機関・施設への紹介、施設への委託、一般の社会資源の活用等が考えられる。
  - (3) ケースの処理、処遇は、原則としてすべて各小セクションの上級ソーシャル・ワーカー以上の者およびコンサルタントで構成する受理会議の協議を経て、計画的に行なう。この受理会議は毎週1回原則として2時間をあて、そのつど

協議の対象となるケースの調査担当者や必要に応じインテーク面接担当者の参加を求める。

受理会議で協議すべき事項は次のとおりである。

ア) インテーク部門から回付され調査の終わったケースについての処遇方針および担当者の決定。

イ) 関係専門機関に照会すべきケースの決定。  
(施設入所者の判定を含む。)

ウ) 関係機関の意見が示されたケースについての処遇方針および担当者の決定。

エ) その他の事務。

もちろん、実際のケース処理はできる限り迅速かつ機動的に行なわれるべきであり、軽易なケースは、担当者や指導監督員および必要に応じインテーク面接担当者やコンサルタントとそのつどの協議により処理が進められて、受理会議には既定の処遇方針の報告を行なうという形になる例が多いと思われるが、個々のケースの処遇方針については、必ず協議の課題とするか報告を行なうべきものとする。

特に、インテーク部門で指定した担当小セクションの変更、困難なケースや重複したケースについての処遇方針の決定等は、必ず受理会議の協議によるべきものとする。

なお、児童の小セクションのケースがかなり多数を占めるといような場合は、適宜、受理会議を分割することも考えられる。

(4) 実際の処遇に当っては、公私関係機関、施設等と密接に連絡し、参考記録、参考意見あるいは指導中やその後の変化の聴取にとどまらず、必要に応じ協働を行なう。

(5) 収容委託措置にかかわるケースについては、収容にいたる過程、収容継続中ならびに家庭ない社会復帰の過程および必要に応じその後も、施設指導員と密接な連絡を保ち、その処遇を常にケースワークの過程に置く必要がある。

(6) 里親、保護受託者、養護受託者、職親等に委託する場合も(5)と同様であるが、委託は対象者本位に行ない、委託中の受託者の養護や指導についても継続的に指導を行なう必要がある。

(7) ソーシャル・ワーカーは、福祉サービスや扶助を受ける必要や資格があるにもかかわらず、それらを知らないでいたり、知っていても受け

ようとならないケースがないかどうか、絶えず注意する必要がある。

(8) 対象者やその家族に対する直接サービスに関して、各小セクションはおのおの次の諸点に留意すべきものとする。

ア) 児童福祉小セクション

(ア) 児童相談所はもとより、学校、公私教育相談・研究機関、警察、家庭裁判所、保健所、病院その他公私医療保健機関、養護施設等児童福祉施設、さらに地域の青少年健全育成団体、ボランティア、児童委員その他と密接に連絡、協力する必要がある。特に、早期発見、診断判定および指導継続中の観察をより完全なものにする参考記録ないし参考意見等について、これらの機関、団体および個人の協力を得ることは、児童の指導に当たる上できわめて重要なことと考える。

(イ) 収容委託措置を行なうケースについては、環境の激変に児童を準備させるためのケースワーク、収容継続中の家庭の健全化、早期家庭復帰のためのケースワーク、児童を両親や家庭環境と疎遠にしないためのケースワーク、家庭ないし社会復帰後児童が再び家族員ないし社会人として落ち着くようになるためのケースワーク等、絶えずケースワークの過程に置く必要がある。

(ウ) 児童が児童相談所や公私教育相談・研究機関あるいは病院で継続的な心理治療を受けることとなった場合、公的福祉サービス機関として、それらの機関の精神医学ソーシャル・ワーカー(PSW)や臨床家に、参考記録、観察ないし指導の上で進んで協力する必要がある。

(エ) 精神薄弱ないし身体障害の児童に対する福祉サービスは、まず児童福祉小セクションでコンサルタントの技術的援助を得て調査し、必要に応じさらに判定機関に紹介ないし照会して、社会的、医学的、心理学的診断がはっきりした上で受理会議にかけ、精神薄弱者福祉ないし身体障害者福祉の小セクションにゆだねるものとする。

イ) 家庭福祉小セクション

- (ア) 社会福祉固有の問題にとどまらず、いろいろな問題が持たれると考えられるので、児童相談所等福祉関係機関にとどまらず、家庭裁判所、公私家庭あるいは家事相談機関、警察および保健所、精神衛生センター等公私医療保健機関とも密接に連絡、協力する必要がある。また、地域福祉センター、各種団体等一般の社会資源の活用についても常に関心を払う必要がある。
  - (イ) 対象家庭の児童、老人、障害者等個別の福祉に関しても絶えず注意を払い、必要に応じてそれぞれの福祉担当者の助言を求め、さらに必要な場合遅滞なく他の小セクションの一時的参加ないしケースの移管について受理会議にはかる必要がある。
  - (ウ) 母子福祉に関する相談、指導は、原則としてこの小セクションの担当とする。
  - (エ) 福祉サービス部門の事務職員や公的扶助部門の職員の行なう保育措置事務について、指導監督に当たる。
- ウ 老人福祉小セクション
- (ア) 老人をとりまく家庭や地域社会が、本人にとってよりよく適応できる家族関係や地域環境となるよう、その家族に対して必要に応じケースワークに当たる。
  - (イ) 老人ホームへの収容委託措置を行なうケースについては、環境の変化への準備のためのケースワーク、収容継続中の老人と家族ないし家庭環境とを断絶させないためのケースワーク等が必要である。
  - (ウ) 地域福祉センター、保健所、公私医療保健機関、老人就労あっせん機関、老人クラブ、ボランティア等社会資源の活用について常に関心を払い、必要に応じてそれらの機関、施設等と連絡ないし調整をはかる。
- エ 身体障害者福祉小セクション
- (ア) 身体障害者(児)を持った家族が、本人にとってよりよく適応できる環境や家族関係を作ることができるよう、その家族に対して必要に応じケースワークに当たる。
  - (イ) 障害に関して身体障害者更生相談所、病院等で信頼できる診断、判定を受けるよう指導し、なお疑念のある場合、必要に応じ

直接照会して説明を補い、本人や家族の理解を助ける。

- (ウ) 本人が家庭や地域社会、学校、職場等で疎外感を持たないように支持し、常にケースワークの過程に置く。

必要に応じ家族員以外の者との人間関係や環境の調整にも努める。その際、更生相談所、職業安定所その他の機関や施設、さらには職場関係者と密接に連絡、協力する必要がある。

- (エ) 児童相談所、保健所、身体障害者更生相談所、更生指導所、公私病院、肢体不自由児施設、養護学院、職業訓練所、保護工場、授産場等各種リハビリテーション関係施設の活用について指導し、必要に応じてそれらの機関、施設と連絡ないし調整をはかる。

#### オ 精神薄弱者福祉小セクション

- (ア) 精神薄弱者(児)を持った家族が、本人にとってよりよく適応できる環境や家族関係を作ることができるよう、その家族に対して必要に応じケースワークに当たる。

- (イ) 個々の精神薄弱者(児)の身体条件、知能の状態、情緒的問題等について、児童相談所、精神薄弱者更生相談所、病院、公私教育相談・研究機関等で信頼のおける診断、判定を受けるよう指導し、必要に応じてそれらの機関とも連絡して、両親や家族が障害を十分理解するよう援助する。

- (ウ) 児童相談所、精神薄弱者更生相談所、保健所、公私教育相談・研究機関、養護学校、通園施設、通勤指導施設等社会資源の活用について指導し、最適の機関、施設の利用を助言する。

また、必要に応じてそれらの機関、施設と連絡しあるいは調整をはかる。

- (エ) 指導や保護のあり方について、学校、通園施設、職場等と両親や家族との調整に努める。

さらに、施設環境、職場環境の調整にも絶えず注意を払い、必要に応じ関係者と密接に連絡、協力する。

- 4 関係職員、公的扶助部門職員、その他に対し、技術指導ないし助言を行なう。

次の技術指導，助言指導を行なう。（主として上級ソーシャル・ワーカー）

- (1) 公的扶助部門や他の小セクションで扱われるケースについて助言を求められた場合，技術的指導を行なう。
- (2) 家庭奉仕員や相談員のような福祉サービスに当たる者に対する定期的な助言指導。
- (3) インテーク部門に対する専門的助言。
- (4) 民生委員，児童委員およびボランティアに対する専門的助言。

5 関係機関，施設，団体等との連絡，調整を行なう。

上記の1から4の業務を適切に行なうため，地域内外の関係公私専門機関，施設および各種団体ならびに一般の社会資源との連絡，調整，協働を行ない，必要に応じて会議に参加する。

#### 第17節 児童収容施設について

前回の中間答申で，われわれは児童指導員と養護職員のあり方について触れたが，その際われわれが児童収容施設の機能についてとった考え方について，ここで一言したい。

「家族に恵まれない児童には，これにかわる環境が与えられる。」という現代の児童養護の基本理念に基づき，その最有力な環境として，英米等の諸国では里親制度が普及し，全保護児童の過半数が，ソーシャル・ワーカーによって児童本位にそのそれぞれのニーズに対応して選定された多種多様な里親のもとで，家庭的養護を受けている現状にある。わが国の場合，里親の要保護児童に対する養護プログラム中に占める比重は十数パーセントに過ぎないし，それも養子縁組を前提ないし目標とした里親委託を中心としていて，いわゆる社会的養護としての里親委託による保護児童の養護は，ごく限られた対象児童および児童数に限られているのが実情である。したがって，わが国ではまだまだ多種多様な要保護児童の養護に占める収容施設の役割は，きわめて重大であるといわなければならない。

里親の比重が高ければ高いほど，施設は施設養護の持つそれぞれの治療的機能に適合した児童を収容することで，その積極的役割を果たすことが可能となるのであるが，里親の比重の低いわが国では，養護施設をはじめそれぞれの種別の児童収容施設にお

いて，施設種別に対応する特殊治療教育的機能を果たす前提条件として，本来家庭における児童養育に期待される，日常生活場面に即してのいわゆる日常生活養護の機能もまだまだ看過されてはならない。

施設におけるこの日常生活場面の設定と治療機能との組合せによる施設養護効果の増進のため，欧米では，ファミリー・グループ・ホーム（家庭集団式ホーム），ボーディング・ホーム（年長児寄宿式ホーム），コッティジ，システム（小舎制施設），レジデシヤル・トリートメント・ホーム（収容治療ホーム）等，施設養護方法における著しい工夫が進められているが，わが国においては，この面でもまだまだごく限られた実験段階にあるといえよう。

このような状況を反映して，わが国では，現代施設養護の基本方向とされている，施設間における分類収容および施設内におけるきめの細かい分類処遇が十分果たされず，時として無差別収容，無差別処遇の非難さえまぬがれない現状にあることは，きわめて遺憾といわなければならない。

分類，分化の進まなかった一半の責任は，児童相談所の従来の機能が，個々の児童について十分な診断評価を下し，それに基づいて積極的な分類収容を図るには，不十分な態勢に置かれていたことにある，と考えられるが，他面，児童相談所の分類措置の基準とすべきものは，むしろ施設側から提供される科学的な資料の積み重ねであり，また，児童の個別のニーズに対応する施設処遇の多様な可能性に関する研究と実践に待つべきものが多いのであるから，やはり施設側の養護の枠組設定に関する今後いっそうの努力が必要である。

家庭生活のあり方の変貌や，現代の社会的情勢が産み出している家庭生活のゆがみや崩壊によって，対象児童が質的に変化しつつあるだけでなく，最近特に都市部においては幼児の施設養護への要望がたかまりつつある。これらの問題に対処して，早期発見，早期治療による家庭復帰，社会復帰の促進への努力が必要であることはいうまでもないが，依然家庭に代わる生活の場として，長期施設収容を必要とする児童の存在も無視することはできない。一方，集団生活の利点を活用する積極的集団養護治療の期待できる学齢児以上，特に中学年齢児以上に対する施設処遇の研究と実践が積み重ねられなければならないと同時に，集団処遇になじまない低年齢児，特

に乳幼児に対するいわゆる母性的養護を基本とした個別養護治療（処遇）の面も、いま一度十分に再検討されなければならない状況にある。

以上のような諸点の検討を通して、われわれは、収容施設の養護機能ないし治療機能の今後の方向づけを次のように考えるものである。すなわち、中間答申にも児童指導員および養護職員の項において述べたように、施設における児童の養護ないし治療は、直接児童の日常生活に接し、基本的には児童と起居をともしながら、施設という社会集団の中で、日常生活の諸場面を通して、客観的知識、技術に基づいて、本来家庭生活および家庭関係において与えられる養育、しつけを担当する養護職員と、処遇内容の多様化、高度化、専門化に対応しうるケースワーク、グループ・ワーク、心理診断、カウンセリング、教育学習指導の専門技術をになう児童指導員とのチームワークによって進められていくものであると考える。

このような意味において、今後児童収容施設は、家庭に代るだけでなく、さらに通常の家庭の機能だけではその解決を期待しがたい特殊な問題をかかえた児童に対する治療を行なう場として、個別処遇、集団処遇および治療教育、あるいは、家庭に代る日常生活養護、ソーシャル・ワーク、心理的、医学的、矯正教育的治療の適切な組合せによる、児童の健全育成の態勢整備への絶えざる努力を要請されるものといえよう。

## 第18節 老人ホームの生活指導員、寮母について

老人ホームが、老衰のため独立して日常生活を営むことができない被保護者を収容して、生活保護法による最低生活の保障を行なう、という養老施設から、老人福祉法の制定を契機として、健全で安らかでかつ社会的活動にも参与の機会が与えられる生活を保障する施設へと脱皮して、すでに5年が経過した。各施設とも、新しい理念の実現を旨として努力を続けている。

しかし、各種の社会福祉機関中、理念と実践の両面で、その現代化にもっとも遅れをとっているものの一つに、いまだに老人施設があげられる現状である。まだまだ改善の余地は残されているといえよう。問題のいくつかを考察してみたい。

まず、多くの養護老人ホームで、1室に数名が同居することからくる老人間の人間関係の摩擦の処理に、寮母がかなりの精力をついやしているという点が指摘できる。このようなことは、寮母のみならず職員全体への無用の負担であることはもとより、基本的に敬愛され、安らかな個人生活を保障されるべき老人の福祉にも反するものと考えられるので、次の2点について、なおいっそうの努力が必要であると考えられる。

- (1) 今後、個室や1室2人制をも考慮して、個々の老人のニードの充足を図るとともに、共用施設の充実を並行させて、ある程度個人生活と共同生活を区別し、同時に、その双方を積極的に活用できる条件を整備する。
- (2) 老人に有用さと生きがいを感じさせるように個別の生活指導に加えて、有意義な活動の時間を継続的に経験させるようさらに努める必要がある。その方法としては、創造的、社会的な意味を持つ諸集団活動、レクリエーション活動、作業指導等が考えられる。それらは、当然のことながら、老人の身体機能、精神機能の減退を防止する役割も果たすものでなければならない。

次に、生活保護法の時代から今日までを通じて、生活指導員と寮母の職務分担が必ずしも明確になっていないことが指摘できる。特別養護老人ホームの寮母の職務は比較的明確であるが、生活指導員の役割は必ずしもそうではない。

また、養護老人ホームにあっては、寮母と指導員の職務内容は判然とせず、多分に施設長や職員の裁量に左右されて仕事が行なわれているといっても過言ではない。個々の職員の努力や、そこであげられてきた実績を評価しないものではないが、将来にわたって、老人ホームにおける老人養護の全体の水準の向上を図るうえでは、やはり、直接老人の処遇にたずさわる職員の職務内容、分担を明らかにして、少数でも専門職レベルの職員の位置づけをはっきりしていくことが、必要不可欠のことと考えられる。

そこで、生活指導員、寮母の職務内寄、望ましい資格要件、両者の必要数等を次のように考えた。

### 1 生活指導員について

- (1) 生活指導員の職能は、ケースワーク、グループ・ワーク、カウンセリング、レクリエーション、作業指導と考える。

ソーシャル・ワーカー，サイコロジストおよび教育者は，おのおのそれぞれの分野での専門職者ないし準専門職者として，生活指導員というスペシャリストの職に置かれる。

(2) ソーシャル・ワーカー，サイコロジスト，教育者の採用の順位は，任命権者の自主的決定にゆだねることで足りると考える。

(3) 生活指導員の採用レベルは，次の2段階とする。

ア 初級生活指導員 - - 準専門職者

(ア) 社会福祉，心理学もしくは教育学を専攻して短期大学を卒業した者。なお，(イ)の必要単位を取得していることが望ましい。

(イ) 社会福祉，心理学もしくは教育学の必要単位（別紙1）を取得して短期大学を卒業した者。

イ 中級生活指導員 - - 専門職者

(ア) 大学で社会福祉，心理学もしくは教育学を専攻する課程を修めて学士と称することを得る者。なお，(イ)の必要単位を取得していることが望ましい。

(イ) 大学を終えて学士と称することを得る者で，社会福祉，心理学もしくは教育学の必要単位（別紙1）を取得した者。

(4) 東京都における生活指導員は，ソーシャル・ワーカー，サイコロジストおよび教育者のそれぞれの専門職者ないし準専門職者として試験（別紙1）により採用された者の中から適当な者を任命する。

別紙〔略〕

## 2 寮母について

(1) 寮母は，直接老人に接して，老人の介護，日常生活の世話およびそれらに伴う仕事に当たるものとする。

(2) 寮母は，次のいずれかに該当する者から採用するものとする。

ア 高等学校（旧制高等女学校を含む。）を卒業した者。

なお，高等学校（新制）にあつては，衛生看護科ないし家庭科修了者が望ましい。

イ 准看護婦資格以上を取得した者。

ただし，いずれの場合も，適性について十分評価されるべきものとする。

## 3 生活指導員および寮母の配置基準

現行の基準を改訂する必要を認めないものではないが，特に何人に1人とすべきだと主張するに足る，実体的裏づけのある資料が得られなかったため，おおむね現行の基準によらざるを得なかった。将来，この基準をさらに改訂するについては，老人の福祉，職員の福利，労務管理等各方面から多角的に科学的検討を加える必要がある。

(1) 養護老人ホームにおける生活指導員，寮母の配置基準は，当分の間，次による。

ア 生活指導員

おおむね，老人100人につき1人

ただし，施設長の判断により，必要に応じ寮母の定数の4分の1（四捨五入による）以内を振り替えることができる。

イ 寮母

おおむね，老人20人につき1人

(2) 特別養護老人ホームにおける生活指導員，寮母の配置基準は，当分の間，次による。

ア 生活指導員

おおむね，老人100人につき1人

イ 寮母

おおむね，老人5人につき1人

(3) 軽費老人ホームにおける生活指導員，寮母の配置基準は，養護老人ホームに準ずる。

## 第19節 指導監督員について（続）

さきの中問答申において触れられなかった二，三の点について補足する。特に児童相談所においては，その機能の特性から，指導監督員の設置基準やチームワークにおける指導性について，特別の考慮が払われるべきである。

### 1 福祉事務所

(1) 指導監督員は，部門の長である社会福祉管理職者(C)がその役割も果たすことを原則とするが，部門の規模によっては，6人ないし，7人当たり1人を原則とする指導監督員は上級ソーシャル・ワーカーレベルで置くことになる。

児童の小セクションは，規模によっては，別の社会福祉管理職者をもって独立の部門となることもあり得る。

- (2) 公的扶助部門では、原則として集中的ケースワーカーたる上級ソーシャル・ワーカーが指導監督員を兼ねるものとする。
- 2 児童相談所
- (1) 指導監督員は、所長たる社会福祉管理職者がその役割も果たすことを原則とするが、所の規模によっては、精神医学ソーシャル・ワーカー（以下PSWと略称する。）および心理職者ごとにそれぞれ6人に1人および4人に1人の割合を原則として、上級PSWおよび上級心理職者のレベルで置く。
- (2) 多くのケースが、精神科医、心理職者およびPSWのチームワークで処理されることになるが、その場合、心理職者、PSWは、それぞれの指導監督員の指導監督と同時に、チームリーダーの指導も受けることとなる。
- 3 社会福祉施設および児童福祉施設
- (1) 社会福祉施設および児童福祉施設における指導監督員は、原則として施設単位に置く。その場合、小規模施設にあつては、社会福祉管理職者たる施設長が兼務することとなるが、中規模以上の施設にあつては、上級児童指導員、上級生活指導員ないし上級養護職員のレベルで置くこととなる。また、大規模施設にあつては、職員種別に置くことも考えられる。
- 4 共通事項
- (1) 指導監督員たる上級ソーシャル・ワーカー、上級PSW、上級心理職者、上級児童指導員、上級生活指導員および上級養護職員は、指導監督を効果的に行なううえで必要な限度で、少数のケースを直接担当することが望ましい。
- (2) 学生実習のための指導監督も、原則として指導監督員研修を修了した上級ソーシャル・ワーカーをあてるものとする。

## 第5章 昇任等について

### 第20節 昇任について〔略〕

### 第21節 互換性について

互換性については、職場内で経験を積み、その職場や類似の職場での他の職種の業務内容についても理解が深まり、それらの職種に移ることもできるようになる、という考え方と、特定の職種について経験を積み、より専門性が深まる結果、他の職種への転換は難かしくなる、という考え方の二つの考え方が成り立つと思われるが、われわれは専門職制度により適合する考え方として、後者の考えを選ん

だ。しかし、以上の基準は、経過的には必ずしも厳格で絶対的なものとしてでなく、弾力性を持って運用されるべきものであり、場合によってはむしろ人事管理の必要上やむをえず弾力的な運用を行なうこともあり得ると考えられる。

なお、民間と都、他の公的機関、施設と都との間および都の部局間についても、将来は相互の交流を通じて全体の専門性の向上を図ることが必要であると考え。〔以下略〕

### 第22節 研修について〔略〕

## 第6章 経過規程〔略〕