

1.8. 大阪市社会福祉審議会

大阪市における社会福祉専門職制度のあり方に関する第二次答申

(47.6.22.)

大阪市社会福祉審議会は、昭和45年3月27日、大阪市における社会福祉専門職制度のあり方について諮問をうけ、昭和46年5月29日、第一次答申として、この問題に関する基本的な考え方を明らかにし、あわせて、福祉事務所の管理運営についての改善策と福祉関係職員の研修のあり方を中心にいくつかの提案を行なった。その後引き続き、児童相談所、身体障害者福祉センター（身体障害者更生相談所を含む）、及び愛隣地区における要保護者のための更生相談所など福祉機関の職員の現状を中心に、福祉関係職員専門分科会において、16回にわたり審議を重ねてきたが、その結果に基づいて、ここに第二次答申を行なうこととする。

今回の審議に当たっても、本審議会は、第一次答申において示したとおり「現場の具体的実情の検討より出発して、その過程で専門職の本質的課題に即応する改善、改革の方向を考究する接近方法を取り、つとめて現実主義的配慮を固守する」基本的態度を維持している。

この審議の途上において、中央社会福祉審議会の職員問題専門分科会起草委員会の起草になる「社会福祉士法制定試案」が公表され、これをめぐって関係者の間にさまざまな論議を生んだが、それらに照らしても、本審議会の基本的な考え方は、いささかも修正の必要がないことを確認することができる。法制の整備以前に、社会福祉の現場において改善に努力すべきことはあまりにも多く、その実を挙げることなしに制度の確立を望みうべくもないことは、自ら明らかである。

二次にわたる審議の経過をかえりみて、特に強調されなければならないのは、職員の専門的能力の向上にとって、実務に即した任用と研修の体制を整備することが、極めて重要な意味を有しているということである。このため、本審議会において、さらにその検討を加えることとした。

第一次答申が行なわれて後、市当局においては、本審議会の答申の趣旨に沿って、職員の配置等について若干の改善への試みがなされ、前進のきざしをうかがうことができるが、なお本答申ともあわせて、その趣旨の実現のため、さらに一層の努力が続けられることを期待するものである。

第1 児童相談所及び家庭児童相談室

中央児童相談所の現状をみると、その機能発揮を阻んでいる重要な要因が二つあると思われる。その一つは、児童相談所と福祉事務所（家庭児童相談室）相互間の有機的な協業関係（機能分担）が確立していないことであり、いま一つは、児童相談所自体の職員配置に不備未充足の点を残していることである。

1 児童相談所と福祉事務所（家庭児童相談室）との関係の現状について

(1) 両者の関係が円滑を欠く最大の理由は、これまでの両者の職員の任用方針（採用、異動）が違ったこと、すなわち、児童相談所は、民生局直轄の機関としてその専門性が一応は重視され、所長以下判定員、児童福祉司等の基幹職員の採用とその後の処遇方針においても、とにかく、この観点が守られてきたのに対し、福祉事務所は、その所管が転々と変わり、特に昭和28年以降は、区役所組織に組み込まれて、その人事においても、非専門的な行政上の支配を終始うけてきたこと、それらの結果、両者の間には、職員の質（必ずしも公務員としての質ではない。福祉行政職員としてのメリットである）、定着度、意識、職務感覚、指導監督の方向づけや態様などの点で、少なからぬひらきを生じてきたのが最大の問題点である。

(2) 住民の要求を個別的に処理することを中心的任務とする福祉六法関係の業務は、専門化された各機関が有機的の一体となって、多様なニードを社会資源に体系的に結びつけることを基本とする。このことは、具体的にはそれら機関の職員が、その職種や所属機関のいずれであるかにかかわらず、社会福祉という同一の領域への帰属感と仲間意識を持つことによつてのみ達成される。児童相談所と福祉事務所との関係に今日見られる摩擦、相互理解の不十分さの理由の根本は、社会福祉行政機構における職員人事の有機的の一体処理の必要が自覚されないで、各機関や施設個々の整備、行政機構上の所属、職員の人事等がばらばらに考えられ、ある部分は閉鎖的に、ある部分は一般行政のプールの中で、非専門的支配の下に行なわれてきたことにある。

(3) 大阪市独自の計画で大学又は大学院で社会福祉、児童心理、教育等を専攻した者を家庭児童相談室の家庭相談員に委嘱し、その水準を低下させないように努めながら設置個所をふやしてきた方針は、それなりに意味があり、評価に値する。しかし、この態

勢には次のような問題点がある。

(ア) 非常勤、隔日の交替勤務という立場（身分）からの無理からぬ結果として、家庭相談員一般に、福祉行政全般についての知識も、福祉事務所の機能や児童相談所との関係を含めた家庭児童相談室の任務についての理解もできていない。そのうえ、そのような理解を深め、必要な知識を与える一貫した指導体制もない。

市当局の資料（家庭児童相談室の業務、民生局報告163号p. 61～62）によれば、家庭児童相談室は、科学的な診断や分析に基づいて相談指導を行なう福祉事務所における家庭児童問題の専門サービス機関とされており、また、性格、生活慣習、知能、言語、児童のしつけに関する相談などが家庭児童相談室で扱うのに適した相談とされている。しかし、福祉事務所も、児童相談所も、要保護ケースの発見、措置についてなすべきことがな多いと考えられる現状において、家庭児童相談室の任務が、これらの機関との関係においてどうあるべきかについては検討し、明確にすべき点が残されている。

(イ) 上記と関連して、家庭相談員は児童の生活保障、環境調整など児童の権利防衛を任務の中心とするChild Welfare Workerであるのか、健全育成相談や治療的助言指導等に重点をおく、Clinicalなスタッフであるのか、また、児童問題に関するCommunity Worker的な役目は考慮しなくてよいのか、など考えなおしてみる必要がある。

現状では、家庭相談員個々の関心や研究を中心とする治療的相談・指導に傾いているように思われる。公的サービスとしては、偶然と主観に左右されるようなものであってはならない。

(ウ) 家庭児童相談室は個々の相談員の熱意、努力にもかかわらず、福祉事務所内で孤立し、ばらばらの感がある。具体的には、家庭相談員、地区担当員、面接員、査察指導員等との間の任務分担、連絡、指導監督の關係に断絶あるいは混乱がうかがわれる。

2 児童相談所と福祉事務所との協働関係の改善及び家庭児童相談室の任務の明確化について

以上のような現状にかんがみ児童相談所の機能をよりよく発揮せしめるため、次の諸点について福祉事務所との協働関係の改善をはかり、かつ、家庭児童相談室の任務をさらに明確化する必要がある。

(1) 児童相談所、福祉事務所、家庭児童相談室の職員組織を福祉行政職員としての意識、専門的教養、職務感覚、職務体験において、できうる限り均質の集団に転化させて行く具体的措置を人事制度と個別人事の実施に際して実現すること。すなわち、まず本番議会の第一次答申を真剣に継続して実行に移し、福祉事務所の体質改善を図ること。

(2) 福祉事務所、児童相談所、福祉施設間の人事交流を、各個人の適性、勤務状況の評価に基づいて計画的に実施すること。この場合は、いうまでもないことであるが、交流異動によって異動先の機関も強化され、職員個人も職務体験蓄積の機会を与えられることによって成長するという見通しのもとに行なわれなければならない。同時に経験のある職員を他へ転出させることに伴う一時的な不便、ある程度の能率低下は忍ばれなければならない。

(3) 家庭児童相談室の任務の重点を次のように明確化すること。

(ア) 地域住民の福祉保障の窓口である福祉事務所に所属する家庭児童相談室としては、まず、地域住民の中に福祉事務所との関係がないままに、児童を中心とする問題のために破滅する家庭や家庭崩壊によって犠牲とされる児童ができることを防止することを第一の任務としなければならない。

(イ) 第二には、施設、里親等への措置、委託が必要であるのに、待機を余儀なくされているケースの在宅指導や、現に施設に措置されている児童の家庭の支持援助などが、児童相談所と協力してもっと行なわれなければならない。

(ウ) 以上の目的のために、家庭児童相談室は、民生・児童委員、他の各種相談員、学校、要保護児童の親の会等とも積極的な連絡をとって、要保護児童の発見、その家庭に対する援助に努めるべきである。

(エ) 健全育成相談があればもちろん応ずべきであるが、長期にわたって高度の専門的取扱いが必要と認められるケースは、すみやかに児童相談所に送致し、家庭児童相談室が深入りするべきではない。

家庭児童相談室での健全育成相談については、児童相談所と協力して親のグループ等に対する集団指導を計画するのの一つの方法と考えられる。

(オ) 措置決定の業務や事務を主体とする業務には、家庭児童相談室は関与すべきではない。

(カ) 家庭児童相談室は、その地域の特殊性や社会資源の状況により、その活動の重点をどこにおくべきかについて意を用い、また、時とともに、変容する住民のニードに対し、たえず即応するように努めなければならない。

(4) 上記に伴って、家庭児童相談室の職員機構を次のように整えること。

(ア) 昭和39年厚生省発児92号事務次官通知、「家庭児童相談室の設置運営について」の趣旨に従い、家庭児童相談室に逐次専任の社会福祉主事（家庭児童福祉主事）を配置し、家庭相談員とのチームをつくる。

この社会福祉主事は児童相談所、福祉事務所、児童福祉施設等でなるべく広範囲に児童関係業務を取り扱った経験者が望ましい。

さらに家庭相談員の人選についても、有資格の家庭婦人等選考対象の範囲を広げ、人材を求めるように努力すべきである。

(イ) 家庭児童相談室を福祉事務所の組織の一部として一体化させるため、その内部組織のいずれに属させるかを十分に検討し、かつ、スーパービジョンの態勢を確保するため、指導監督職員として専門的能力を有する職員を配置すべきである。

以上の措置は、福祉事務所が児童問題についての関心が十分でなく、児童相談所に依存しがちな一般的傾向を解消するための前提条件となるべきものである。

3 児童相談所の職員機構整備について

(1) 地方行政におけるシビル・ミニマムの考え方、社会福祉におけるコミュニティ・ケアの理念など新しい行政の方向づけが生まれ、住民の権利意識がもりあがる社会の流れを背景として地方公共団体がその責任において当面し、処理しなければならない住民の生活、健康、発達等に関するニードの質・量の変化は、行政が既成の社会福祉制度体系の枠組を固守し、その枠内での責任を果すことにのみ止まることを次第に許さなくなっている。

この状況は、崩れやすくなった家庭の問題や心身障害児・難病罹患児のニードの顕在化などが目立つ児童福祉対策の領域で特に著しい。全国の地方公共団体で、この情勢変化に対応しようとする新しい型の施設や制度の新設開始の動きが見られる。

児童相談所の職員機構整備の問題についても、この情勢に応じた展望と将来への総合対策が要請され、すでにいろいろの場面でその検討がなされてい

る。

しかし、そのような展望を机上プランに終らせることなく、有効に実現するためにも、まず、次の事実に着眼する必要がある。

(ア)家庭や地域社会で、児童の生活・健康・発達が阻害され、何らかの保障・援助を必要とするのに公的な責任の届かず、あるいはニードそのものが無視又は放置されたり、破局的結末にいたっている事実がいまなお看取される。その解決には、施設など社会資源の面の整備が進まなければならないことはもちろんであるが、むしろ、それ以前に現存の社会資源を有効に生かし、また、不足がちな社会資源の不備を補って、児童とその家庭を支持的に、援助する児童福祉機関の体系的な、ほんもののサービス（専門職員による相談・指導・措置）を確立する必要がある。すなわち、住民の立場からも、担当職員の専門的な立場からも納得される措置が必要な時間をかけて選択されなければならない。

ニードに対応できる措置が、いますぐとれなくてもケースを放棄してはならない。

当初の措置が決定された後の観察、再評価、措置変更、措置解除等が適時に行なわれなければならない。

義務教育終了程度のなお未成熟な年齢で、社会に出ることを余儀なくされる養護施設児童の後保護の必要は、従来から強調されてきたところである。

これらのことは、現状では、不十分にしか実行されておらず、あるいはほとんど手がつけられていない。

(イ)現行の児童相談所級別職員設置基準は、児童福祉司の定数だけが人口基準で法定され、相談調査員・判定員・事務職員（書記）等の定数は、人口基準不明確の相談所単位に定められているため、実施面ではなほだしい不合理を生じている。100万に近い管内児童人口を抱え、大都市特有の複雑困難な児童問題に対応する責任のある本市中央児童相談所の職員定数が、同じA級相談所という形式上の理由から、児童人口僅々20～30万の児童相談所と同一の基準で押さえられているのは、その顕著な一例である。もしも、現行基準にそのまま従うならば、本市には、当然、市域を分けて数カ所のA級相談所を設置するか、中央児童相談所の

管轄下に数カ所のB・C級相談所を設置するか、さもなければこれに相当する職員定数を中央児童相談所に置くべきものである。これに対し、現在の定員配置は、A級相談所1カ所の基準定数に対してすら、各職種を通算して数名の不足である。（ウ）書記要員の不足から、児童福祉司が書類の調製・照会等の事務処理に追われている。

判定員不足のため、児童の処遇決定、保護者への助言・指導サービス、福祉事務所からの判定依頼への回答などが大幅に遅れ、児童相談所や福祉事務所に対する住民や施設側の信頼を損う傾向が目立っている。

在宅一般児童の養育・しつけ・問題行動等に関する相談や治療のサービスは、受身的、消極的にしか行なわれていない。

(2)以上を統合してみると、児童相談所が住民側の要求に、責任のあるサービスを行なうためには、次の方向づけと緊急の措置が必要である。

(ア)まず、大都市は級別設置基準によるA級相談所1カ所相当の機構と職員定数を置けば、それで市の、住民に対する責任は果しえているという形式的・受身的な姿勢から抜け出す必要がある。住民の立場から現在の状況をありのままに観察し、将来の動向を考えれば、児童相談所の職員機構は思いきった拡充が必要であることを確認しなければならない。児童福祉機関の体系や権限配分が、今後どういう方向をとるにせよ、住民のニードにこたえる実力のある職員を養成確保しておかなければ、将来どれだけの予算原資を投入し、どんな職制・組織ができて、それらは対策の形を整えるにすぎず、子供とその家庭という人間を原点とするサービスにはなりえないのである。

(イ)体制整備の進め方としては、児童相談所だけについて理想的なマスター・プランを画くことなどよりも、福祉事務所等関係機関の整備・体質改善とも並行して、全体として調和のとれたサービス体系を現実的な方法と順序を踏んで実現して行くのがよい。

その意味で、まず1及び2で述べた福祉事務所（家庭児童相談室）との協働のサービス体系を確立することと、その体系的サービスの要である児童相談所の専門機関としての機能を妨げている、さしせまった要員不足（判定員、書記の不足）を早急に充足解消することから着手すべきである。

(ウ)子供とその家庭に対するコミュニティ・ケアを現実のものとするうえにおいて、健全育成等在宅一般児童のためのサービスは、今後ますます重要となることは明らかであるが、現段階では、まず、公的責任による保障や援助を必要とすることもとその家庭が、児童福祉機関との関係を持たないままに放置されることがないように努め、また、判定、処遇方法の選択決定、処遇方法を直ちに決定できないケースや施設入所順番待ちのケースに対する支持的な援助、措置後のケース管理、措置解除後の後保護等の処過程を切れ目なく、一層密度の高い形で行なうなど、措置機関としての責任をより完全に果すことに重点をおくべきである。福祉機関の間の措置権再配分の問題は、まだ議論の段階であって、現実の方策選択上の問題にはならない。

(エ)少数専門グループである判定員は、人事制度や個々の人事のうえでその重要性が看過されがちであるが、児童サービスの大切な要の一つである。各人が就任後の研修を自主的に継続するのに必要な時間・経費等の面での援助や、人事交流、昇進、給与面での優遇措置など、キャリア・サービスとして安定して働くことができるための、きめの細かい処遇方針を確立すべきである。

(オ)児童相談所が措置した児童の扶養義務者に対する児童福祉法第56条の負担金徴収事務の所管については、審議の過程において慎重に検討されたが、事務配分の全体的な考慮のうえから、これを担任する書記要員の増員配置を前提条件として措置機関である児童相談所の所管とすることが自然であろう。

第2 身体障害者福祉センター〔略〕

第3 更生相談所〔略〕