

ま え が き

現代社会が、都市化、産業化、高齢化などの進行とともに変貌しつつあるなかで、市民の価値観や生活意識が変化し、福祉行政に対する要請もますます多様化してきており、社会変化に即応した新しい福祉理念、目標、方策などが求められている。したがって、福祉行政の第一線機関である福祉機関のあり方についてもこの新しい理念と現実にとった視点から、見直されなければならないことは当然である。特に、最近のような、社会変化の渦中に巻き込まれ、受験戦争や暴力、非行の低年齢化など、種々の社会的な問題を顕在化させている児童・青少年を対象とした行政分野においては、その新しい方向性を早急に確立すべきことが課題として問われている現状がある。

このような背景の中で、児童を対象とした福祉機関の役割について総合的な検討を求める要請が民生部から出され、当センターにおいて「福祉機関のあり方」として調査研究を行うこととした。このテーマは実践的な課題であり、かつ高度の専門性と幅広い検討を必要とすることから、別記の「研究グループ」を設けて、関係部局職員の協力を得ながら、いわば関係機関との共同研究的な取組みのなかで進めてきた。

この報告書は、この「研究会」での討議を基に、一年未満という時間的制約の中でまとめたものであるため、与えられた大きなテーマに対して十分応えられていない部分もあるが、取り上げた課題については簡潔、かつ大胆に問題提起を行っている。

この報告書が、関係機関において今後のより有効的、総合的な福祉行政の展開に寄与し、その活性化に役立つことができれば誠に幸である。

「研究グループ」に参加していただいた方々、及びこの調査研究に協力していただいた方々に対し、この紙面を借りて厚くお礼申し上げる。

昭和 59 年 2 月

神奈川県自治総合研究センター

所 長 清 水 孝 信

別記 「福祉機関のあり方研究グループ」参加者名簿

氏名	所属	職名
小林 匠	県民部青少年企画課	主任主事
高橋 敏雄	民生部民生総務室	副主幹
柴田 秀和	〃 児童課	〃
安西省 三	〃 障害福祉課	主任主事
伊東 忠之	〃 横須賀児童相談所	主査
坂本 正路	〃 厚木児童相談所	指導課長
川村 公	衛生部健康普及課	主任主事
青木 三昭	教育庁義務教育課	指導主事
高橋 志郎	〃 教育センター	研修指導主事
飯田 和夫	小田原市福祉部福祉課	福祉課長

自治総合研究センター担当 白井 真、浅沼知行

目 次

はじめに	1
第1章 児童の環境	3
第1節 家庭	3
第2節 地域	4
第3節 社会	5
第4節 自然	7
第2章 児童福祉の概念の拡大と児童福祉行政の再編成	8
第1節 児童のための福祉社会へ	8
第2節 児童福祉行政の現状	8
第3節 児童福祉サービスの体系化	10
第4節 児童福祉行政の再編成	11
第3章 児童福祉行政組織の現状	13
第1節 児童福祉行政組織のとらえ方	13
第2節 児童福祉行政の企画調整組織	16
第3節 児童福祉行政の実践組織	21
第4節 児童相談所の現状及び他機関との連携	30
第4章 児童福祉行政組織の検討課題	45
第1節 児童福祉行政の連携システム	45
第2節 現行の児童福祉行政組織の検討課題	48
第3節 障害者地域療育システムの試みと課題	50
第4節 児童福祉行政の地域化と県・市町村の役割分担	52

はじめに

今回の調査研究テーマは「福祉機関のあり方」であるが、すべての福祉機関を対象とし調査研究を進めていくには膨大な作業量と時間を要する。したがって、本研究では変動する社会に対応した児童に関わる福祉機関の総合的な検討をという民生部の要請を踏まえ、児童の福祉機関を対象を限定しそのあり方の検討を行った。

本報告書は、第1章で児童のおかれている環境と問題状況を検討し、第2章はそれを受けて児童福祉の理念と枠組を明らかにし、第3章で児童福祉行政組織の現状分析を行い、第4章がその改善の方向を探る、という構成になっている。

1. 児童の権利と実現主体

児童は誕生したときから自分を取り巻く様々な環境を与えられたものとして受けとめざるを得ない。それが歪みを持ち児童の成長、発達を阻害するものであっても、子供自身の環境へ働きかけ変えていく有効な防御・適応の能力は小さい。したがって、大人や社会による環境改善の努力によって児童の生存や発達は基本的に保障されるものとなる。

国連の児童権利宣言（1959年）をあげるまでもなく、児童も大人と同様に人間としての尊厳と諸権利を有している。

児童の諸権利は児童憲章（1951年）において、①心身ともに健やかに生まれ、育成される権利、②正常な家庭生活を保障される権利、③能力に応じた教育を受ける権利、④遊戯およびレクリエーションの機会を与えられる権利、⑤健全な社会環境の下で生活する権利、⑥特別の治療、教育、保護を受ける権利、などとなっている。

そして、児童福祉法第1条第1項は「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」とし、第2条に「国および地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と述べているように大人と社会は児童の諸権利を擁護し、保障し、実現することを責務としている。

それでは児童の問題とは何かというと、それは、①児童の諸権利の行使が阻害されている状態、あるいは制度的に保障されていない状態を意味し、より狭く捉えれば、②社会福祉の一領域である児童福祉でいう、いわゆる保護を要する児童として

摘出された問題性、例えば養護問題とか非行問題ということになる。

しかし、児童の問題を狭く捉えることは今や転換を迫られている。それは現代社会の発展と変動が児童の問題を広げ複雑化させているからである。したがって、児童の問題解決においてこれまで重要な役割を果たしてきた児童相談所を中心とする児童の福祉機関も家庭機能の社会化の進行などによる児童の生活ニーズの社会的依存の高まりに対応したあり方を確立すべく見直しを迫られている。

2. 児童福祉の主体と対象

ところで大人や社会を児童の諸権利を守り、実現する主体とし、対象を児童としたが、この主体と対象にしても様々なレベルがある。

前者について言えば、大人としての個人、家族集団、地域の住民、地域の団体、諸組織、学校、企業、自治体、国といった児童に関わる人的、組織的な主体があり、対象としての児童も、胎児・乳児期、幼児期、児童期、少年前期、少年後期というようにライフサイクルに沿って分けることができるように、児童を特徴づける身体的、精神的、社会的な依存性は、それぞれの時期において非常に異なる。

また、児童の行動空間という面からみても、誕生から成長、発達していく段階ごとに家庭、近隣街区、学校区、地域社会、市町村域、県域などのように空間が存在する。

児童福祉はこのような主体と対象およびそれらが存在する空間の中で実現されるのであるが、主体、対象あるいは空間構造の機能と役割は社会変動によって大きく変わる。したがって、それらの変化を捉える中で児童福祉サービスのあり方を検討することが必要となっている。

第1章 児童の環境

前述したように児童の福祉を考える場合に、児童の環境としての生活行動空間の検討が必要である。ここでは大きく家庭・地域・社会の三つのレベルに分け、最小限の検討を行うことにする。

第1節 家庭

家庭は、核家族化の定着、消費的ライフスタイルの成熟、女性の社会参加の増大、家庭観や結婚観の変化、少子型家族の増加などによって大きく変貌している。

家庭の変化がもたらす子供への影響について、まず家庭機能からみると、生活保障的機能の不十分さ＝「貧困」は、児童に対する保護・養育の機能を果たすための財・サービスを市場から購入することを難しくする。したがって、一般的に教育、娯楽、社会的適応性の訓練などのより高次の家庭機能の遂行が難しいものとなる場合も多い。

このことが失業や傷病等によるものであるならば、昭和30年代後半以降の国民皆年金、皆保険制度の確立あるいは雇用政策、賃金政策などの原因に対応した政策が整備されている現状では、かなりの程度解消されてきているといえよう。

しかし、離婚や別居あるいは蒸発・家出などを要因とする母子・父子家庭が経済生活上の不十分さの問題を抱えている場合、確かに経済生活的には社会保障制度や公的扶助によって補完されるものの、その要因に対する政策の展開は困難さがつきまとっており、いずれにしても後述するような予防的、福祉増進的な政策の充実が必要とされるのである。

次に、少子型家族の問題の場合、それは本来子供が家庭や地域で果してきた役割や行動を両親が取り込んでしまうものとなり、また兄弟間でみられたお互いの経験交換や伝達による成長の機会を減少させることになっている。

その結果、子供は親などによって役割を代替された分だけ生活体験の少なさや自発性、自主性といった面において不十分なものとなりやすい。

さらに、子供は親の生き様をみて成長していくということが言われてきたが、現在では働いている父親の姿は子供の目からは見えにくくなっている。つまり、親子の断絶などといわれるように、子供が家庭において確認しうる両親の役割などが相

対的に小さなものになっており、人格形成や社会的適応の訓練の場としての家庭のあり方が揺らいでいるといえよう。したがって、家庭における問題状況を踏まえ、社会的適応性の訓練などを可能とする補完的なシステムを充実（それは人や自然などとのふれあいを充実するということになるが）していくことが必要となる。

一方、家庭内の役割構造の変化の子供への影響は、離婚や別居などによって生じた母子・父子家庭の場合、家庭において想定されていた生活保障や目標達成に係る役割と家庭内の融合や情緒安定化の役割を片親だけで果さなければならないわけであり、例えば所得獲得に比重をかければ他方の家庭内の融合や情緒安定化の機能が低下する可能性がある。また、女性の社会参加の増大により生じつつある家庭内の役割調整も同様の問題を投げかけているといつてよい。

これらの問題は今後益々増加していくことが予想されるので社会的な支援システムの整備が必要とされる。

第2節 地 域

高度成長期の地域における急激な人口の流入は、かつて家庭（住民）の様々な意味での生活空間であった地域構造を変化させた。なお、ここでいう地域とは近隣地域と同義である。

この変化は、子供の成長、発達に関して地域が持っていた子供の社会的ルールの訓練・習得、遊びや地域文化の伝達、近隣間での保護・養育的機能などを弱めている。

また、地域の子供の共同空間にしても工業化、都市化あるいはクルマ社会によって路地、空地、原っぱ、小川など自然を媒介とした遊び・コミュニケーション空間を、子供たちは奪われ、かつ狭められて、ある特定の許容された空間に囲い込まれてしまい、また残された空間も子供の事故につながる恐れがあるものが多いため、親たちも危い場所で遊んではいけないというように一層共同空間を規制してしまった。

さらに、遊びとしての「テレビ」や塾、習い事の増加は地域にみえる子供の数を減らしている。

その代わりに地域には子供に関わる様々な部分機能集団が成立してきた。子供野球チームやサッカーチームなどの運動・スポーツ集団、ボーイスカウトや何々少年団などの社会的適応性の訓練を支援する集団、または自治会の下の子ども会などの様々な活動集団が形成され、そのための指導者やボランティアなどの育成も盛んで

ある。

地域は、その意味ではかつて共同体によって行われていた子供への関わりを、様々な機能集団に担わせることによって再構成されつつあるといえる。

しかし、それらの団体、組織に潜在する問題性としては、組織としての機能を発揮するためには意図的でないにしろ適合的な子供を選択しがちであることである。逆にいえば何らかの意味で機能に支障をもたらす恐れのあるような子供は排除される可能性があるということである。さらに、それらの活動は個別的に横断的なつながりが薄いままに行われている傾向にあるという問題点もある。

一方、共同空間が狭められた結果、子供は子供空間以外の、消費の論理が支配している空間に遊びの場を展開していくか、または家庭のテレビ空間や一人遊びの場所へ戻っていくことになる。それは、地域における子供の一種の自衛的適応行動といえよう。

このような地域での子供の行動パターンの形成がみられる中で、子供の成長、発達につれて行動空間は拡大していく。そうすると、現代消費社会の中にある地域には欲望をそそる場と装置の種類と量にこと欠かない。

子供は、かつての子供遊び集団でみられたような「許容された逸脱行為」の体験なしに、つまり社会的ルールの侵犯と適応の学習体験が不十分なままに欲望をそそる様々な場面に出会うことになる。そのような状況から生ずる問題性として遊び型非行などがあり、万引などにみられるように動機として面白そうだからとか、皆んなやっているからといった、罪の意識の稀薄なままに行動するパターンが増えている。

それは逸脱行動やその前段階において的確に注意し相談・指導する態勢が家庭や地域に少ない状況とつながっており、そのような社会的態勢の確立が現在課題となってきているといえる。

第3節 社会

児童の成長、発達に関して現代社会には家庭や地域では充足できないニーズの領域がある。それは子供のニーズを充足する様々な機能のうち高度・専門的な部分にあたり、一部は教育のように子供のための社会制度として形成され、一部は保健・医療、労働、福祉等諸制度のうちに子供にかかる部分として包含されている。

そのような領域をみると社会制度としての教育では学歴社会の問題が生じている。神奈川県においても高校進学率が 94%程度の水準を示しているように、児童はほぼ全員が小・中・高校を合わせ 1 2 年間で教育の場で過すことになっている中で学歴社会に伴う受験競争が強化されるなど教育の児童に与える影響は大きい。

問題は子供の評価を成績・学力で行い、それがあたかも児童の全人的な評価の主要な位置を占めるという倒錯した価値観が教育の場を支配していることである。

このように児童という可塑性のある時期を成績評価による発達評価に還元してしまう学歴社会のあり様は、家庭、地域のみならず児童自身をも巻き込んでいるだけに非常に大きな問題を持っている。例えば、家庭が自らを教育の場の補完的役割に置いてしまっている状況がある。それは小学校高学年になると習い事が塾に主役の座を明け渡すことが多いことからいえる。

ところで、児童は自己の存在証明（アイデンティティ）の本来的欲求を持っているが、この自己確認をどのように行っているかが問題となる。

学歴社会の影響として子供の場合成績のもつウエイトが高く、例えば成績のよい子は成績のよさに加えて、努力してマジメであるという自画像を描けるから、自分に自信が持てる。それに対して、成績の悪い子は成績の悪さに加えて、努力を怠っている子となり、自画像に暗さをますということになる。つまり、成績に関連した自己確認という傾向が生じているのである。

しかし、アイデンティの欲求は元々精神と肉体を含めた全体的なものであるから、学歴社会に重く彩どられたそれに対して肉体的な、暴力的な自己顕示をもって表現されることにもなる。それは、登校拒否、校内暴力や家庭内暴力あるいは非行などとして現われてきたりする。

このような児童が表現する問題性に対して、後述するように従来の児童福祉サービスでは十分対応しえていない状況がある。

次に、高度成長期以降のテレビの普及に代表される情報化は、一つには多様な情報を提供するものとして、二つにはテレビのように最も主体性のいらぬ「遊び」を可能にするものとして現われた。

そこから得られる情報は過程を経ないで一挙に獲得される結果的情報であり、イメージ的、擬似的なものである。情報は子供の場合、元々集団の遊びなどのなかから体験的に得、かつ蓄積し、そのことが社会的適応性の訓練などにつながっていく

た。

しかし、情報化社会は結果的(間接的)情報を積み重ねていく。その場合、間接情報と現実をつなぐフィードバック関係が稀薄化しているため体験学習的な機会の減少の可能性が大きいので自然や労働そして人(老人や障害者など)とのふれあいを可能にする機会と場を確保していくシステムを充実していくことが非常に重要になってきている。

第4節 子供と自然

工業化、都市化の過程で自然環境の破壊が進み、無機質な人工的な自然がそれにとって代わるようになった。

かつて遊び場であった野原や雑木林は住宅やビルディングに代わり、土を踏みしめることの出来た地面はコンクリートでおおわれ、川は悪臭を放ち、小魚も棲めない状況となった。そして遊び場は児童公園のように大人から与えられるようなものになってしまった。

このように自然とのふれあいを持つ機会が減少した子供たちは、まず肉体面においては運動、訓練の場が狭められたために骨折しやすいとか、貧血になりやすい等の基礎的な体力の弱さと向上している体位とのアンバランスが指摘されている。また、自然は子供たちにとって自分たちの創意工夫をこらして何かを作ったりする精神的かつ創造的活動の場であるが、それも都市においては失われつつある。

それは都市での消費的なあり方が「自然」として子供には立ち現われてくることになる。

工業化、都市化のもたらしたものは単に自然の減少ばかりでなく、大気汚染、水質汚染、騒音などの公害にみるように自然環境の悪化をもたらした。

それらは、気管支ぜん息や慢性気管支炎、さらには水俣病などの公害病をもたらしたばかりでなく、人間に対する影響のはっきりしない化学物質の食品への添加などと相まって心身機能の未発達な子供の心と体を害しているのである。

児童の福祉を考える場合、子供と自然とのふれあいの場と機会をいかに確保するか、また自然環境の改善をいかに進めるかが不可欠の課題となっている。

第2章 児童福祉の概念の拡大と児童福祉行政の再編成

第1節 児童のための福祉社会へ

児童の抱えている問題の根底には、家庭機能の社会化の進行、地域における連帯性の稀薄化、学歴社会、テレビなどマスメディア情報の氾濫、消費的ライフスタイルの定着、都市化などによる自然の減少等に見るように家庭、地域、社会にわたる児童の環境の変化がある。

この問題状況を踏まえて児童福祉を定義すれば、児童憲章が述べる「児童の諸権利」を国・自治体や大人の責任において積極的に実現し、「人間の尊厳にふさわしい生活」をすべての児童に保障していく社会的方策、ということになり、あるいは現代社会の児童を取り巻く諸問題の解決のため国・自治体などが児童の生活と健康を守ると共に、より積極的に子供の全人的発達を促進するための健全育成策を含み総合的に展開される政策・制度ということになる。

しかし、ここで留意しておかねばならないのは現代において自治体は、児童のしあわせを達成するための政策、制度を充実していく責任を有することは勿論であるが、そのことは家庭や社会から児童福祉を「請け負う」ということではなく、社会全体が児童のしあわせを達成しようとする取り組みを可能にし発展させるように先導性を発揮することが基本になっている。

いいかえれば、児童のための「福祉国家」と同時に児童のための「福祉社会」づくりという原則の確立が必要なのであり、現代の児童福祉政策もそのことを基底に据えて置かなければならないということである。

児童の福祉機関のあり方を検討するにあたって、その原則の上に、自治体などが児童を取り巻く様々な問題に対して適切な内容を持った政策を展開しているかどうかはまず検討されることになる。

第2節 児童福祉行政の現状

第1節で定義した児童福祉は、健全育成策の内容としての保健・医療、教育、レクリエーションおよび生活環境の整備などの領域を幅広く含むものであり、対象となる児童も要保護児童に限定されることなくすべての児童となっている。

この児童福祉の対象と領域の拡大は、長い歴史のプロセスを経て社会的に承認さ

れ児童の諸権利として確立されたのであり、健全育成策についても児童福祉関係の諸立法に明記されるようになっていく。

しかし、児童福祉行政の基本法である児童福祉法にしても第1条、第2条で健全育成を唱えているものの、それを具体化すべき政策が欠落しており、実態上は依然として従来の要保護児童中心の児童福祉行政（狭義の児童福祉サービス）となっている。

狭義の児童福祉サービスは、第1に事後救済的性格を有している。現に要保護児童として摘出された子供に制度・施策を対応させていくのであり、内容的には養育機能の欠如した家庭の養護を必要としている児童、心身障害児として認定（措置）された児童に対する施設または在宅ケア等になる。第2は金銭給付的性格であり、金銭給付によって子供の生活基盤である家庭のニーズ充足欠如状態を満たすことにより家庭機能の回復を想定するものである。公的扶助としての生活保護制度あるいは児童手当制度などによって家庭の経済生活的側面の未充足部分を補完・代理するというものであり、それによってもなお子供に対する家庭機能の回復が難しいあるいは望めない場合には施設に入所させ、社会が家庭の代替をすることになる。

狭義の児童福祉サービスはこのように要保護性と経済的困難に限って対象領域を設定し、児童一般ないし要保護のレベルに陥りそうな子供への対応については、家庭と社会に期待しているという形になっている。

児童の抱える問題はこの狭義の児童福祉サービスのあり方では解決が難しいが、狭義の児童福祉サービスをこのように閉鎖的にしている問題要因としては、児童福祉サービスのタテワリ的なあり方がある。

児童福祉に関する諸施策は多くの場合、狭義の児童福祉・社会福祉の諸立法に明記されているほか、保健・医療、教育、労働、法務などの多くの行政領域にわたって立法化されており、それぞれがタテワリ的に様々な児童福祉サービスを提供していくという弊害が生じている。

しかし、諸サービスを受ける児童の側からみれば、個々バラバラに提供されたのでは児童のある特定のニーズや問題性に対する解決にはなるとしても、そのニーズや問題性が複合的な場合には十分な保障、解決策とはならないのである。

第3節 児童福祉サービスの体系化

狭義の児童福祉サービスの対象と領域の狭さからする児童問題解決の不十分さに対して、現在狭義の児童福祉サービスにおいても施策の内容が変わってきている。

例えば、こどもテレホン相談室や巡回児童相談、母子・父子福祉推進員制度、障害者地域療育システムなどがあげられよう。

つまり、問題性として顕在化する前に相談、助言、指導といった非金銭給付的サービスを提供することによって解決を探ろうとする方向性が生じているということである。

現代の児童の問題は金銭給付的、施設処遇的に解決される部分が相対的に小さくなり、それに対して非金銭給付（役務）的あるいは在宅処遇的方策によって解決される部分が大きくなっていることへの狭義の児童福祉サービスからのアプローチがみられる。

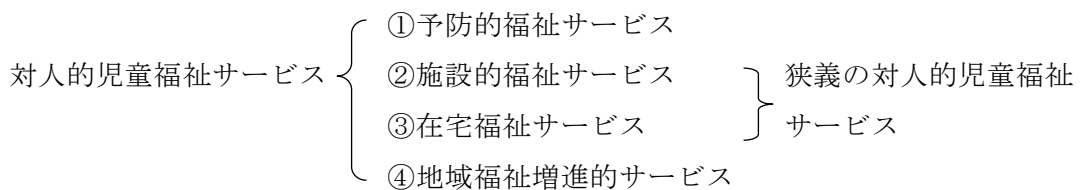
すなわち、子供の悩みを親や教師あるいは周りの大人たちが早くつかんで相談のり助言、指導することや非行などに陥りそうな子供の発見と的確な相談、助言、指導、あるいは核家族の若い親たちに子育て等について一般的な情報だけでなく、個別的、具体的な情報の提供や相談などのような福祉サービス＝対人福祉サービスによって解決が与えられる場面が多くなっており、児童福祉サービスはその中心を対人福祉サービスに移行してきている。

このような対人福祉サービスは要保護状態に陥らないための予防福祉的な性格を有し、非行などの現実的、具体的な問題性を有する児童だけでなく、要保護に陥る恐れのある児童をも含むことになり、場合によっては児童一般ということになる。

そのような対人福祉サービスとしては、健康教育、早期健診等の保健活動、性教育や福祉教育などの施策があげられよう。

それと同時に対人福祉サービスは、特定の要保護児童に限らず児童一般を含めてその福祉を増進させることを目的とする諸種の福祉増進的なサービスも含まれる。例えば、地域のスポーツ・レクリエーション活動のような健全育成策や社会化促進のための諸活動があげられよう。

以上のことから児童福祉における対人サービス体系は次のように整理される。



現代の児童福祉サービスは、狭義の児童福祉サービスの充実の上に今後の中心を占める対人福祉サービスを有機的・総合的に展開していくことが必要となっているのである。

ところで対人福祉サービスは、次のような特徴により「地域福祉」の重視に向かうことになる。

それは金銭給付的サービスのように適切なニーズ把握に基づいて貨幣的に計量し、必要な金銭給付が迅速かつ適切に行われるならば必ずしもニーズ発生の際にサービス供給組織が用意される必要はないという状況とは異なり、ニーズの性格から発生する場の近いところにサービスの供給組織が用意される必要があるということである。

つまり、非貨幣的ニーズの場合は供給組織との接近性、利用しやすさが特に重要なのである。

非金銭給付的サービスは主として家庭機能の社会化などによって生じるものであるから、今後とも増大していくことが予想される。したがって、サービスを多様に提供するために地域の住民や団体・組織の主体的な活動と自治体の連携がますます必要となろう。

第4節 児童福祉行政の再編成

児童福祉行政が児童福祉サービスの体系にみるように多様な対人福祉サービスを中心に組織化され、要保護児童を中心としつつも児童一般に対象が広がったことにより、各行政領域において個別に展開してきた児童福祉サービスは総合、統合していくことが迫られている。

1. 児童福祉行政の地域化

「貧困」が児童に与える影響は高度成長の過程で相当程度解消され、「豊かさの中の貧困」に象徴されるように、結果として要保護性として現われてくるにしても

原因と問題事象が変化しており、また解決のための施策の内容も変化してきている。

したがって、従来の要保護性主体の児童福祉行政では対症療法にとどまることになり、要保護性を生じる構造または原因に対応したものとなっていないといえる。

また、かつてのように働いてもなお家庭の生活水準を満たすことが不十分な場合には、金銭給付によってそれを補完すれば児童に対する他の家庭機能が自動的に機能する社会構造状況とは質的に異なっている。

以上のように、児童福祉行政は、家庭機能の社会化あるいは地域の機能の弱体化から増加してくる対人福祉サービスの需要に対して、地域福祉確立の視点から児童に関わる地域の様々な主体と連携、協働しながらどのように児童福祉行政を推進していくかが課題となっている。

2. 児童福祉行政のシステム化

上述のように狭義の福祉領域の外に要保護性の原因の多様性が見出されるわけであるから、児童福祉行政は狭義の児童福祉行政と他の児童に関わる行政領域の諸制度、諸活動と連携、連動性をもって行われることが求められている。

それは、福祉と教育、保健・医療、環境、労働等の各行政の連携による児童の環境改善の諸活動がなければ、要保護児童の治療、回復へのサービスや回復した児童の戻るべき家庭や社会を児童にとって安定した好ましい成長、発達の間とする事は難しいということである。

したがって、各行政領域の児童福祉に関わる施策、活動について連絡、調整する横断的なシステムの確立が今や最も大きな課題となっているといえよう。

第3章 児童福祉行政組織の現状

第1節 児童福祉行政組織のとらえ方

「児童福祉」の内容が、「児童の諸権利を国・自治体及び地域社会や大人の責任において積極的に推進し、『人間の尊厳にふさわしい生活』をすべての児童に保障していく社会的方策」であるにとらえられるならば、その一方の責任主体としての「児童福祉行政」とそれを遂行する行政組織もまたこれに対応するものとして構成されなくてはならない。そして、児童の諸権利を大別しても、教育、保健・医療、福祉、労働等におたる多元的なものであるから、児童福祉行政組織も多元的なものとしてとらえ直すことが迫られることとなる。しかし、多元的であることによって、分野別に縦割りの行政を遂行すればよいということにはならない。前章までに述べたように、児童福祉ニーズは多元的であると同時に相互に深い関連を有しており、行政から提供される児童福祉サービスもこれに対応して調整・連携を十分はかられなくてはならない。そして、現状ではサービスについては多種多様なものが事業化され一定の充実をみせている中で、政策立案組織と実践組織との間のフィードバック体制とともに、関係行政組織間における基本的理念の共有とそれに基づいた調整・連携システムの確立が課題となっている。

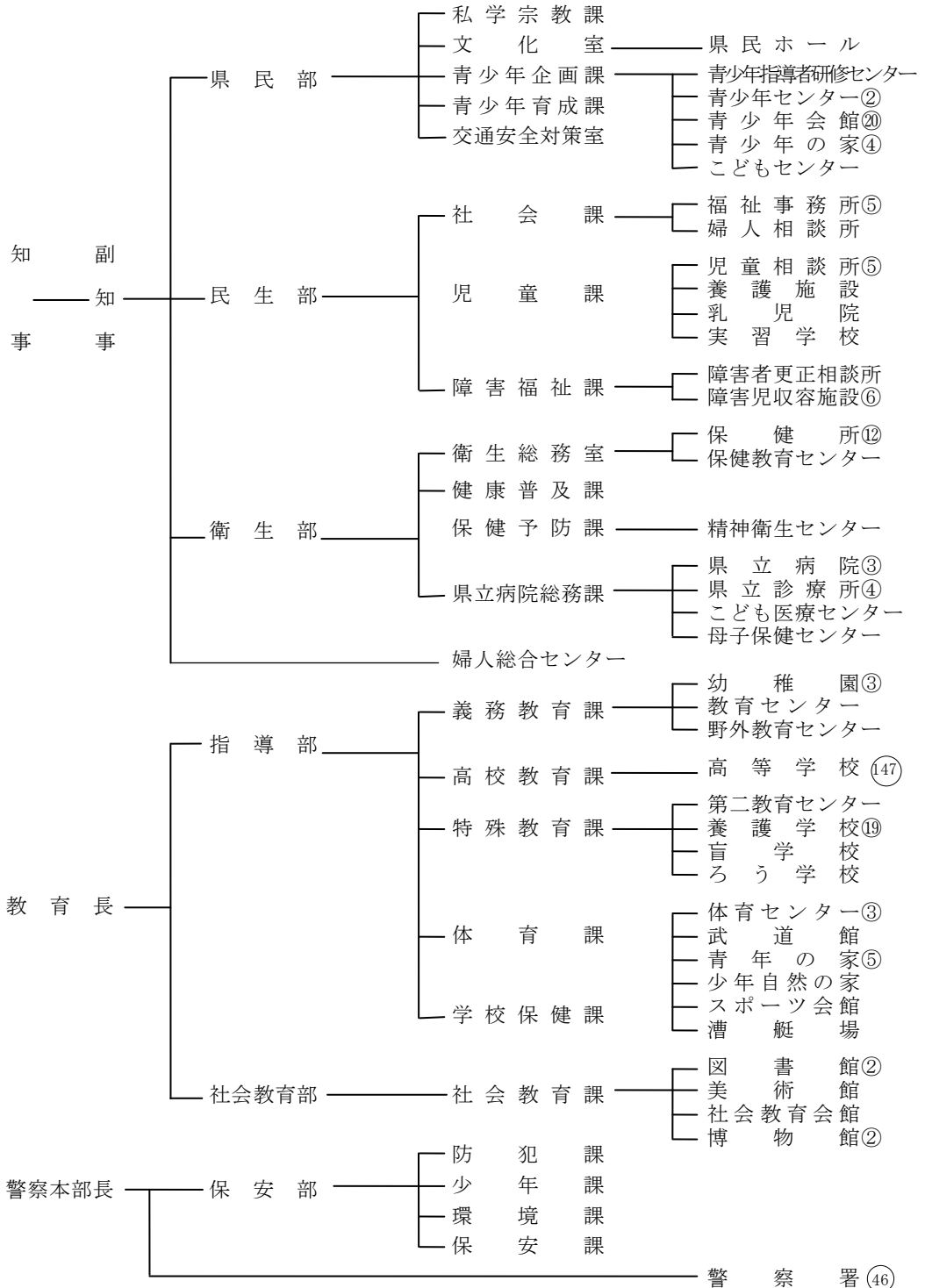
ところで、こうした観点から神奈川県における児童福祉関係行政組織をみると、狭義の児童福祉サービスは民生部、健全育成サービスについては県民部及び警察本部、教育サービスについては教育庁、保健・医療サービスについては衛生部等々と行政組織がそれぞれ独立的にサービスを提供している現実がある。これらの児童福祉行政組織はさらに本庁における企画調整組織とサービス提供の直接的な担い手である実践組織に分けて考えることができる。図1はこれらの主なものを示したものである。

そこで、本章では、神奈川県の子童福祉関係行政組織について、中でも対人サービスを担当している組織の相互の調整・連携システムの確立を検討する観点から、その現状を紹介し、若干の考察を加えることとする。

なお、児童福祉行政組織は市町村にもおかれており、児童福祉行政の内容を具体的に検討するためには、県と市町村の有している機能をトータルに把握する必要があるが、ここでは、県レベルに主眼をおきつつ、特に関係が深い部分について市町

村の組織について言及することにとどめる。(ただし、横浜市と川崎市は児童福祉行政については政令指定都市として県と同等の権限を有しており、ここでは除外する。)

図1 児童福祉関係部局組織図（昭和58年6月1日現在）



第2節 児童福祉行政の企画調整組織

児童の福祉に関しては、多くの機関がかかわっているが、これらの機関が縦割的に行政を執行するのではなく、総合的に調整し相互に連携をとる必要がある。このための組織として、神奈川県においては青少年総合対策本部、児童福祉審議会、青少年問題協議会を挙げることができる。

(1) 青少年総合対策本部

青少年総合対策本部は、昭和39年に設置された総合調整機関である。その権限と任務は、

- ① 青少年対策の総合的な企画・調整及び推進に関すること。
- ② 青少年対策について県関係部局間の相互連絡に関すること。
- ③ その他

(神奈川県青少年総合対策本部設置要綱第2条)

とされている。本部長には知事があたり、本部員には知事部局の全部長のほか、行政センター所長(指定制)、教育庁から教育長、指導部長、社会教育部長、警察本部から本部長と保安部長があてられており、児童福祉行政に関する最高企画調整機関として位置づけられている。

このような総合的な企画・調整の目的を達成するためには、通常、下部組織として部会や進行管理及び細部の調整を担当する事務局などが設けられるが、本県の場合は総合対策本部の庶務を青少年企画課が担当することを定めるにとどまっている。

この青少年総合対策本部は、毎年、『青少年白書』を発行して、神奈川県の施策と担当機関等について報告している。また、昭和55年5月に「青少年行政基本方針」を決定し、その中で推進目標として次の6項目を挙げている。

- ① 青少年問題に関する県民の理解と認識の高揚を図る。
- ② 県民の連帯と参加による青少年育成活動と、よりよい社会環境づくりを推進する。
- ③ 青少年の社会活動の奨励と、「市民」としての自立と連帯の醸成を図る。
- ④ ゆたかな心とたくましい身体を培うための機会の充実を図る。
- ⑤ 広く世界を理解し、連帯していくことのできるような国際意識の高揚を

図る。

⑥ 青少年の生命と健康を守り育てるとともに、福祉の増進を図る。

(2) 児童福祉審議会

児童福祉審議会は、児童福祉法による義務設置機関であり、「児童、妊産婦及び精神薄弱者の福祉に関する事項を調査審議し」（§8-①）、また「夫々（知事の）諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申することができる」（§8-④）とされている。

この規定によれば、児童福祉行政については児童福祉審議会が一元的総合的に調査・審議し、答申及び意見具申を行うことが予定されていると考えられる。

本県の児童福祉審議会は、施設里親部会、心身障害児部会、母子福祉部会、文化財部会の4部会で構成されている。近年では、「今後の母子及び父子福祉対策のあり方について」（昭和55年4月25日）の答申などの活動があるが、児童の健全育成や非行対策については有害図書の規制等社会環境に関して文化財部会があたるにとどまり、専ら社会福祉的施策の調査審議が行われ、児童の福祉全般についての施策のあり方や、総合的展開の指針等についての意見具申は行われていない。委員は児童又は精神薄弱者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者の中から任命され（§9-③）、事務局には全体として児童課があたるほか、部会ごとに関係課があたっている。

(3) 青少年問題協議会

神奈川県青少年問題協議会は、昭和24年11月に発足したが、その後、昭和28年に制定された「青少年問題審議会及び地方青少年問題協議会設置法」を受けて条例により設置された附属機関である。青少年問題協議会は、「青少年の指導、育成、保護及び矯正に関する総合的施策の樹立につき必要な重要事項を調査審議するとともに、その実施に関し必要な関係行政機関相互の連絡調整を図ること」（神奈川県附属機関に関する条例）を目的としている。

同協議会は会長に知事をあて、委員として学識経験者のほか行政職員から副知事、県民部長、教育長、警察本部長が任命されている。民生部長は委員に加えられていない。部会として企画部会、育成部会及び環境部会が置かれ、幹事

の設置のほか協議会の庶務については青少年企画課があてられている。

県青少年問題協議会は、最近では、「新しい青少年活動を求めて一地域と青少年」（昭和 54 年 10 月）、「新しい時代を迎えた青少年育成のあり方について」（昭和 56 年 10 月）、「少年非行防止と地域活動」（同上）、「青少年が主体的に生き仲間とともに新しい神奈川を築くために」（昭和 58 年 8 月）をいずれも意見具申として知事に提出している。

(4) 若干の考察

神奈川県における児童福祉行政の企画・調整組織について考察するにあたっては、次のような事実経緯を踏まえておく必要がある。

全国的には、「児童福祉法」（昭和 22 年）の制定、衆議院「青少年犯罪防止に関する決議」（昭和 24 年）及び参議院「青少年不良化に関する決議」（同年）を受けた「青少年問題協議会設置に関する」閣議決定（同年、通達施行、昭和 28 年法律化）、「児童憲章」（昭和 26 年）の制定等が行われ児童福祉行政の理念と推進体制が整えられる中で、神奈川県でも児童福祉審議会の設置（昭和 22 年）、青少年問題協議会の設置（昭和 24 年、後に条例化）などにより対応していた。また、昭和 30 年には、全国の注目を浴びた「青少年保護育成条例」を制定し、児童の保護とともに社会環境の改善に積極的にのり出した。一方では、終戦直後の混乱期に主として浮浪児の保護を目的とした「児童保護所（昭和 21 年）を設置し、昭和 23 年に「児童相談所」に改組した。

しかし、昭和 30 年代になって高度経済成長とともに都市化が急激にすすみ、京浜工業地帯を抱える本県には、全国各地から若年労働者が殺到し、彼らに対する福祉対策・定住対策が緊急課題となった。また都市化社会での人間疎外現象、レジャー族の増加とそこから派生する問題など他県にみられない複雑な問題が多発する傾向が出てきた。

当時、神奈川県の子童福祉行政は、知事部局の民生部、労働部、教育委員会警察本部で分任しており、児童福祉審議会及び青少年問題協議会の事務局にはいずれも民生部児童課があたり、関係機関との連絡調整も行うという体制であった。しかし、児童をめぐる状況が急激に変化してきたのに伴い、「青少年行政の一元化」を行い実効をあげることが検討されはじめ、昭和 38 年 12 月の県

議会で「青少年対策関係行政に関する意見書」が採択されるに至った。これを受けて、昭和 39 年 2 月に知事部局の部外課として担当参事のもとに青少年企画課と青少年育成課の 2 課が設置され、ここに神奈川県の子童福祉行政組織は一大転機を迎えることとなった。この機構改革により、民生部児童課育成係及び青少年問題協議会の事務、教育庁青少年教育課の事務、警察本部保安部少年課の事務の一部が青少年 2 課に移管統合され、出先機関の所管も変更された。また、昭和 39 年 3 月には上部機構として青少年総合対策本部が設置され、全庁的に組織・施策立案・実施にわたって調整と連携をはかることになった。そして、青少年行政担当参事は調整権を發揮するため行政機関としての青少年総合対策本部と附属機関である青少年問題協議会の両方の事務局長を兼ねることになったのである。その後、昭和 44 年 7 月になって担当参事制を改め青少年事務局となったが、昭和 52 年 5 月の機構改革により青少年 2 課は県民部に属することになり現在に至っている。

昭和 39 年の機構改革では、出先機関の改組もあわせて行われた。すなわち、県域を 8 ブロックにわけ「青少年対策地区連絡会議」を設置し、横浜・川崎、横須賀・三浦の 2 ブロックは青少年企画課が、他の 6 ブロックは県の福祉事務所がそれぞれ事務を所管することとされた。しかし、約 1 年後の昭和 40 年 4 月からは、この事務は地方事務所の県民課に移管され、さらに機構改革を経て現在では地区行政センター県民部青少年課（または県民課）の所管するところとなっている。また、昭和 40 年の所管替えに伴い、地方事務所県民課には青少年担当主査（いわゆる育成主査）が置かれ、関係出先機関との連絡調整、所管区域内の市町村との連絡調整、地域団体の育成などを担当することとなったが、青少年課の設置によりこの特命制度は統合されたという経緯がある。

以上の経緯を踏まえて、現在の児童福祉行政の企画調整組織をみると、基本的には昭和 39 年に構築された体制を維持してきているといえよう。この「39 年体制」の問題点は第 4 章で述べるとして、青少年総合対策本部、児童福祉審議会、青少年問題協議会の 3 組織について問題点を二・三指摘しておきたい。

第一に、青少年総合対策本部については、その構成があまりにも包括的であることである。基本方針の最終決定機関として包括性が必要であるならば、部会を設置し、十分検討する機会を確保すべきであろうし、またそのためのワー

キング・グループも必要であろう。事務局体制も調整権、進行管理権を明確にした上で充実しなければ、要綱のようにいわゆる「庶務」機能に限定されてしまうことになる。

第二に、児童福祉審議会と青少年問題協議会については、相互の役割分担を区分しすぎたために、今日の児童福祉行政に期待されている総合性の観点からすると弱点をもっていることである。すなわち、それぞれの部会の設置状況や答申・意見具申をみると、児童福祉審議会は社会福祉としての狭義の児童福祉を対象とし、青少年問題協議会は健全育成、社会環境等社会福祉的施策以外の広義の児童福祉を対象としており、相互の関連性についてはあまり配慮されていない状況がうかがわれる。

この両者の担当する施策の対象は、児童福祉法では18歳未満であり、青少年行政においては学齢期から25歳までとされているが、広範囲にわたって重なった年齢児を対象としている。また、審議の内容は、児童福祉審議会は「児童、妊産婦及び精神薄弱者の福祉」であり、青少年問題協議会では「青少年の指導、育成、保護、矯正」であるが、「児童の福祉」の内容には、「指導、育成、保護」が含まれ、「矯正」は原則として国の所管事項であって（たとえば「少年法」による少年院等での処遇など）、自治体の権限の範囲内で考えるならば児童福祉法にいう「教護」が主体となると考えられる。

従って、この二つの附属機関は、本来、目的においても対象においても共通するところが大きいものであり、児童福祉サービスの内容においては特に予防的サービス、福祉増進サービスについて両者が共通して審議すべき領域といえよう。とりわけ、自治体は、中央政府の縦割り行政に対して総合行政を実現する任務を負っており、また今日においては、児童をとりまく環境の変化に対応して総合的な取組みが特に求められるようになってきている。このように考えると、両者は共通の基本理念に立って、相互に協働・調整しながら施策を審議していくことが必要であるといえよう。

このような児童福祉行政に関する本庁の企画・調整組織の有している弱点は、施策の実践においても当然影響を与えずにはいないものであるから、その構成、下部組織、役割等について検討する余地があると考えられる。

第3節 児童福祉行政の実践組織

児童福祉行政の実践に関しては、図2のように非常に多くの機関、施設、民間団体及び個人がかかわっている。これらの中で行政側の実践組織は、法令で定められたものと、自治体が任意に設置しているものに分けられる。

(1) 児童福祉法の定める組織

児童の福祉に関する基本法である児童福祉法は、実践組織として児童相談所、福祉事務所、保健所及び児童委員を挙げている。基本的業務は第1表のようになっているが、更に福祉事務所については母子福祉法、保健所については母子保健法に基づいて役割が定められている。

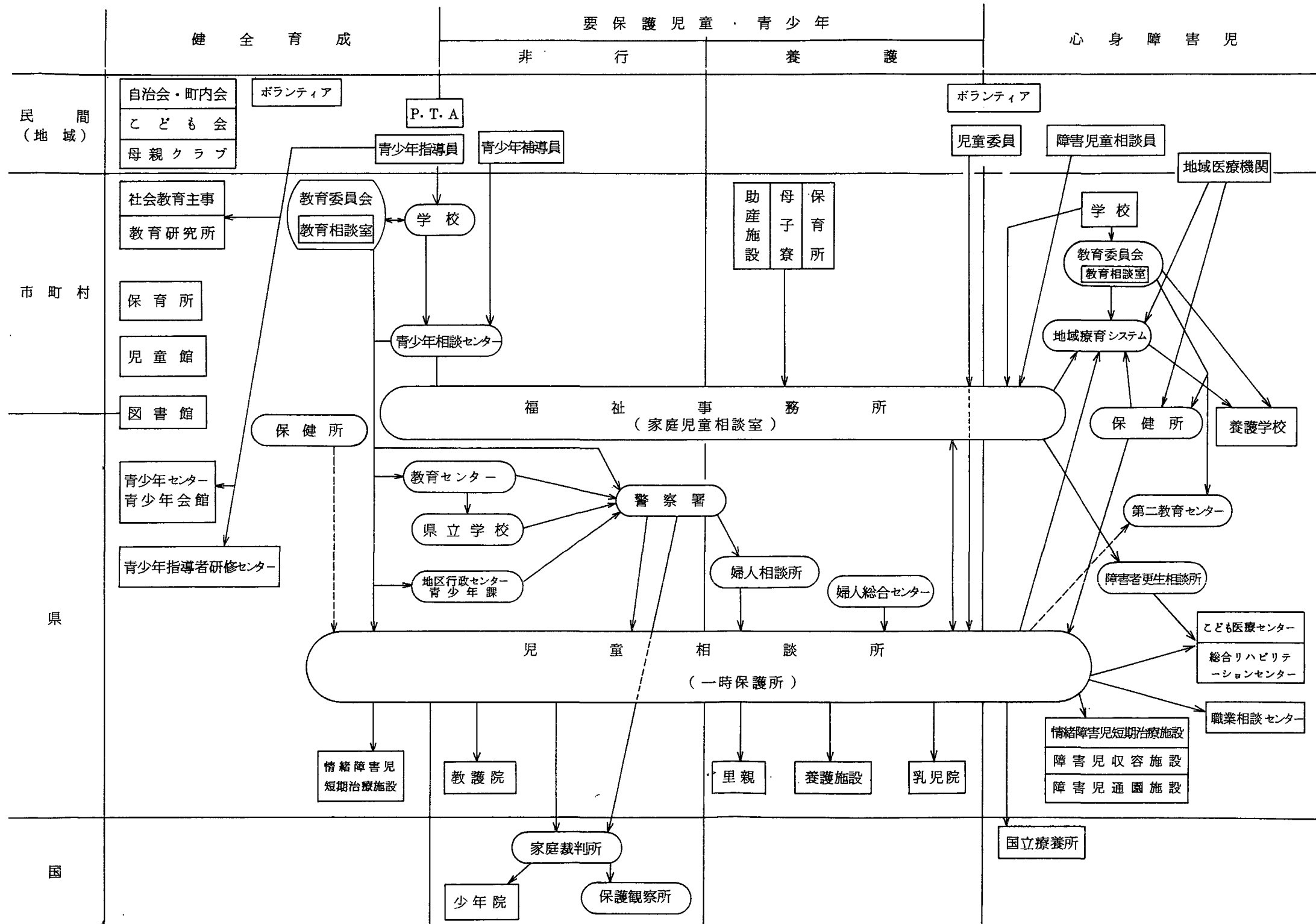
これらの組織の中で、児童福祉行政にもっとも広汎に関係しているのは児童相談所である。児童相談所の基本的任務は、児童福祉法第15条の2に定められている相談、判定、指導といった主としてガイダンス・クリニック機能の発揮であるが、一時保護措置権限のほか、同法第32条により、措置に関する知事の権限の多くを委任されており、児童福祉の実践機関の中核的存在として位置づけられている。この児童相談所については第4節でややたちいってみることにしたい。

(2) その他の実践組織

図2で示した諸機関のうち、自治体が任意に設置しているものも多い。その中で相談業務を行っている組織の主なものの概要と現状は次のようになっている。

図-2 児童福祉機関・施設関連図

凡例 ○ 行政機関・司法機関
□ 施設その他



第1表 児童福祉法に定める福祉機関の業務

		専門職員	措置	関係施設	備考
児童相談所	<ol style="list-style-type: none"> 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じること。(§15-Ⅱ①-(1)) 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、社会学的及び精神衛生上の判定を行うこと。(§15-Ⅱ①-(2)) 児童及びその保護者につき、2の調査判定に基づいて必要な指導を行うこと。(§15-Ⅱ①-(3)) 児童の一時保護を行うこと。(§15-Ⅱ①-(4)) 必要に応じ、巡回して1~3の業務を行うこと。(§15-Ⅱ②) 	児童福祉司 (§11) 心理判定員 児童相談員	<ol style="list-style-type: none"> 訓戒・誓約(§27①(1)) 児童福祉司指導 児童委員指導(§27①(2)) 里親委託(§27①(3)) 施設への入所(§27①(3)) 家庭裁判所送致(§27①(4)) 国立療養所委託(§27②) 立入調査(§29) 一時保護(§33) 親権喪失宣告の請求(§33V) 後見人選任・解任の請求(§33VI・VII) 	<ol style="list-style-type: none"> 乳児院 養護施設 精神薄弱児施設 精神薄弱児通園施設 盲ろうあ児施設 虚弱児施設 肢体不自由児施設 重症心身障害児施設 情緒障害児短期治療施設 教護院 	<ul style="list-style-type: none"> 特別児童扶養手当支給に伴う判定 療育手帳の交付に伴う判定
福祉事務所	<ol style="list-style-type: none"> 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。(§18-Ⅱ①-(1)) 児童及び妊産婦の福祉に関する事項について、相談に応じ、必要な調査を行い、及び個別的に又は集団的に、必要な指導を行うこと並びにこれに附随する業務を行うこと。(§18-Ⅱ①-(2))(§25-Ⅱ①²) 児童相談所長から委嘱された調査を行うこと。(§18Ⅱ②) 	精神薄弱者福祉司 社会福祉主事 身体障害者福祉司 (身障法による)	<ol style="list-style-type: none"> 助産施設への入所(知事・市町村長) 母子寮への入所(〃) 保育所への入所(市町村長) 児童相談所への送致(法§25-Ⅱ①) 1~3について措置権者への報告又は通知 補装具の交付 	<ol style="list-style-type: none"> 助産施設 母子寮 保育所(市町村のみ) 	<ul style="list-style-type: none"> 児童扶養手当支給 母子福祉資金貸付
	(家庭児童相談室) 福祉事務所が行う家庭児童福祉に関する業務のうち専門的技術を必要とする業務	社会福祉主事 家庭相談員			
保健所	<ol style="list-style-type: none"> 児童の保健について、正しい衛生知識の普及を図ること。(§18-Ⅲ) 児童の健康相談に応じ、又は健康診査を行い、必要に応じ、保健指導を行うこと。 身体に障害のある児童の療育について、指導を行うこと。 	医師 保健婦 栄養士	<ul style="list-style-type: none"> 療育医療の給付(§21-9)(知事) 	指定療育医療機関	<ul style="list-style-type: none"> 医療券交付

		専 門 職 員	措 置	関 係 施 設	備 考
	4. 児童福祉施設に対し、栄養の改善その他衛生に関し必要な助言を与えること。				
児 童 委 員	<p>1. 児童及び妊産婦につき、常にその生活及び環境の状態をつまびらかにし、その保護、保健その他福祉に関し援助及び指導をするとともに、児童福祉司又は社会福祉主事の行う職務に協力する。 (§ 12②)</p> <p>2. 担当地区内における児童又は妊産婦に関し、必要な事項につき、その担当区域を管轄する児童相談所長又は市町村長にその状況を通知し、併せて意見を述べる。(§ 13②)</p>				

① 家庭児童相談室

家庭児童相談室は、昭和 39 年の厚生省通知に基づき、県・市の設置している福祉事務所に付設されるようになったものである。昭和 30 年代後半に児童の健全育成・非行対策の強化が問題となったが、児童相談所の大幅な増設が見込めないことから、比較的軽易な問題に対処するため、既に設置されていた福祉事務所にその機能を期待したという経緯がある。県内の設置状況及び相談内容は第 2 表のようになっている。これによると、横浜・川崎両市を除いて 8 市及び県の福祉事務所 2 ケ所の計 10 福祉事務所に設置されているにとどまっている。また、担当職員はすべて非常勤または兼務職員で平均 4 名で構成している。相談内容の分類は児童相談所の分類と異っており、そのままでは比較できないが、心身障害関係の相談が多く、次いで環境福祉相談がめだっている。学校・生活についても比較的多いが、家族関係、非行関係は少ない。

第 2 表 家庭児童相談室の設置状況及び相談内訳

福祉事務所名	開設年月日	職員配置状況		
		相談員	社会福祉主事	事務職員
足柄上福祉事務所	昭40. 1. 1	2 (非常勤)	1 (兼務)	1 (〃)
津久井 〃	〃	2 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
平塚市 〃	40. 8. 15	2 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
大和市 〃	47. 4. 1	2 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
伊勢原市 〃	〃	1 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
秦野市 〃	47. 6. 1	4 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
逗子市 〃	49. 4. 1	2 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
茅ヶ崎市 〃	51. 1. 1	2 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
三浦市 〃	53.10. 1	1 (〃)	1 (〃)	1 (〃)
相模原市 〃	56. 4. 1	2 (〃)	1 (〃)	1 (〃)

相談種別 年度	習 慣 等 性 格 ・ 生 活	知 能 ・ 言 語	学 校 ・ 生 活	非 行	家 族 関 係	環 境 福 祉	心 身 障 害	そ の 他	計
53	件 621	件 1,436	件 249	件 114	件 474	件 526	件 2,583	件 579	件 6,582
54	922	1,494	520	153	445	645	2,277	598	7,054
55	759	1,498	687	128	579	1,121	2,448	814	8,034
56	761	1,006	1,045	114	555	1,408	2,884	458	8,231
57	990	1,301	850	248	436	1,105	2,539	510	7,979

② 青少年相談センター

青少年相談センターは、総理府の指導で市町村に設置されるようになったもので、県内では昭和 37 年に小田原市に設置されたものが最初である。現在 2 市を除いてすべての市に設置されている。青少年の悩みの解決や、非行の未然防止を目的としており、組織的には、福祉部に所属しているものもあるが多くは教育委員会に所属している。職員は平均 8 人おり、約 8 割は常勤で、必ず警察官及び婦人補導員（婦人警官）が配属されているところに特徴がある。また、民間人を青少年補導員として活用しており、横浜・川崎両市を除いても約 1,150 人いる。活動内容は相談と街頭補導に大別される。相談活動は、悩みごと相談と非行関係が相半ばしている。このうち非行関係では犯罪・触法もかなりの件数を示し、不良交友、家出浮浪、薬物乱用、怠学などが目立っている。悩みごと関係では、障害相談はほとんどなく、登校拒否に関するものが目立っている。しかし、件数としては身上指導が多い。

処理別では、助言指導が約 3 分の 2 を占めており、うち約 30% が「継続補導」となっている。警察引継が少ないのは、警察官が常勤していることによるとみられるが、児童相談所への通告件数が少ないのが際立っていて特徴的である。

街頭補導件数は相談件数の約 2 倍にのぼっており、内訳では喫煙、不良交友、怠学が多い。補導実施回数は 3,000 回を超え、のべ約 13,000 人が従事している。街頭での問題行動児童の発見とその保護に力をいれている。

いずれにしても、青少年相談センターが専ら非行対策に力をいれていることがわかる。

③ 教育相談機関

神奈川県で行っている教育相談は、教育庁教育相談室、県庁県民相談室、地区行政センター県民相談室（計 12 カ所）のほか教育センター教育情報相談室がある（このほか心身障害児関係では第 2 教育センターがある）。教育相談については昭和 34 年から業務を開始し、教育センターの相談室は、昭和 58 年度に開設されたものである。教育センター分を除いた教育相談は、計 14 人の非常勤の相談員（いずれも退職小・中・高校長）により実施しており、その相談内容の特色としては学校教育についての相談が多いが、家庭教育についての相談が相当数あり、また、社会教育に関する相談もあり、幅広い対応が必要とされている。そのうち社会的に問題となっている事項を抽出したのが第 3 表である。登校拒否、海外帰国子女の相談が多くなっており、また、非行、校内暴力と並んで教員への要望も多い。教育センターでの教育相談も同じ傾向を示しており、特に登校拒否の相談が多い。

第 3 表 教育相談中主な項目の内訳

年度	項目	登校拒否	海外帰国子女教育	教員の指導方法	校内暴力	家庭内暴力	学校事故	その他の非行
55		191	79	49	15	29	35	51
56		214	110	80	52	26	15	52
57		157	83	46	41	13	4	58

第 4 節 児童相談所の現状及び他機関との連携

児童福祉行政の目的が達成されるためには、企画調整段階で十分調整された施策を実践段階でも有機的連携のもとに提供されることが重要である。そこで、実践段

階での中核的機関である児童相談所についてややたちいって考察するとともに、他機関との連携の現状をみておくこととする。

(1) 児童相談所

ア 機能

児童相談所の機能は、第一に、家庭などから児童の養育・育成についての相談を受け、必要に応じて家庭状況、生活歴、性向面などを専門的角度から調査・判定し、指導を実施することである。

機能の第二は、第一の機能の延長として、あるいは他機関からの通告・送致を受け、在宅での指導・治療が困難である児童について、児童福祉施設に入所させたり里親に委託するなどの措置をとり、また、緊急の保護を要する場合に一時的に児童を保護収容することである。

この第一・第二の機能が、法的に明確に位置づけられているものであり、通常、児童相談所は、「ガイダンス・クリニックの機能と、措置権の行使と一時保護機能をあわせ持っており、児童を一貫して処遇する児童福祉の第一線機関」（昭和 51 年東京都児童福祉審議会意見具申「地域に開かれた児童相談所のあり方」）といわれたり、「その機能は大きくいえば、措置権を中核とした行政機能と判定治療機能を併せもつ社会福祉行政機関」（昭和 54 年民生部プロジェクトチーム「地域民生行政機関のあり方」）といわれるゆえんともなっている。

しかし、第三の機能として児童相談所は、第一及び第二の機能を遂行するため、本来的に他機関との連絡調整機能を担うべき立場にある。この機能は、児童相談所が学校、福祉事務所、保健所、民生児童委員、警察、青少年相談センター、家庭児童相談室等との連携なくしてはその業務の円滑な実施が考えられないことから明らかである。そして、児童相談所に集中してくるあらゆるケースを通しての経験と考察から当然その専門性を他機関の活動に還元していく任務を負っているからである。

第四に、児童相談所は、一定の地域を所管する児童福祉の専門機関として精神医学なども含めた総合的な指導力を発揮し、予防的・啓蒙的活動を担いながら地域の児童福祉の実現に関して中核的な存在となることが本来的に期

待されている。この機能は、例えば、児童が非行に走ることを積極的に予防するなど、要保護状態に陥ることを防ぐために「第一線機関」として負うべきものである。

第三、第四の機能は法律上明確に規定されているものではないが、今日の児童をめぐる状況を考えるとこれらの機能の充実が重要性和緊急性を増してきているといえよう。さらに、地域福祉の実現という観点からも、地域に存在する行政的、社会的資源に接近し、これを掘りおこし、協働していくことが求められている。児童相談所は、こうした四つの機能を駆使しながら、予防・発見・指導・治療に一貫してかかわっていく機関として、まさに中核的役割を果たすことが期待されているのである。

イ 組織及び職員

図3は、本県が設置している児童相談所の組織を示し、第4表は、職員配置を示したものである。これによると、児童相談に実際にかかわるのは、指導課及び判定養護課であり、一時保護所の設置されていない児童相談所ではすべて指導課が担当している。職員の種類は、児童福祉司、児童相談員、心理判定員、児童指導員、保母の5種類であるが、児童指導員と保母は一時保護所の業務に従事する職員である。

業務の流れとしては、図4のようになっている。

児童相談所の職員はそれぞれ専門職であり、第5表にみられる機能を相互補完的に担当している。また、児童の処遇の決定についても、職員の専門性を生かすため所内会議（措置会議）による合議を経て所長が行うことになっている。

ウ 相談業務

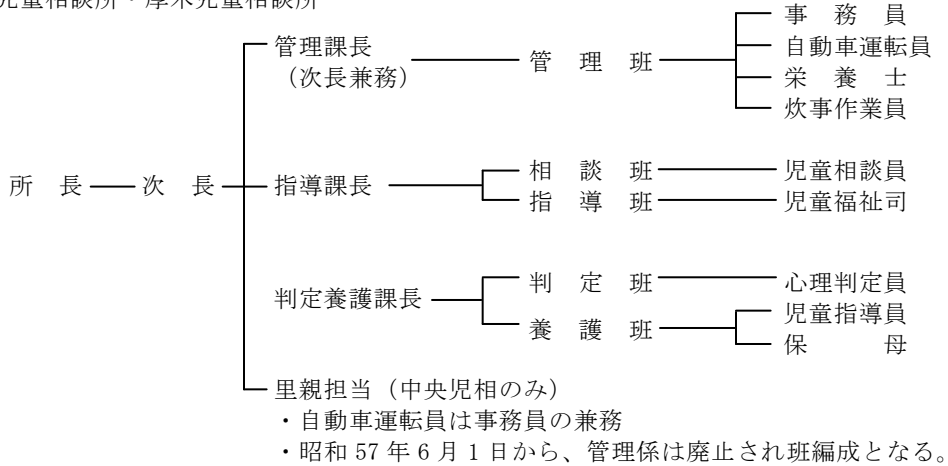
相談受付件数は約1万件で推移しており、テレフォン相談と面接相談がほぼ二分している（図5）。それらを分析すると次のようである。

① 内容別

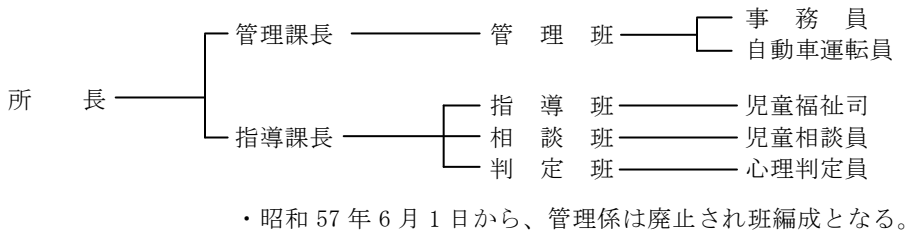
児童相談所では、相談内容別に、養護関係、非行関係、健全育成関係、障害関係の4種に分類している。このうち、発足当初にはなかった心身障害関係の相談の比重が高まり、全体の約3分の1で、面接相談では6割を超えている（図6、第6表）。

図3 神奈川県の子童相談所の組織

中央子童相談所・厚木子童相談所



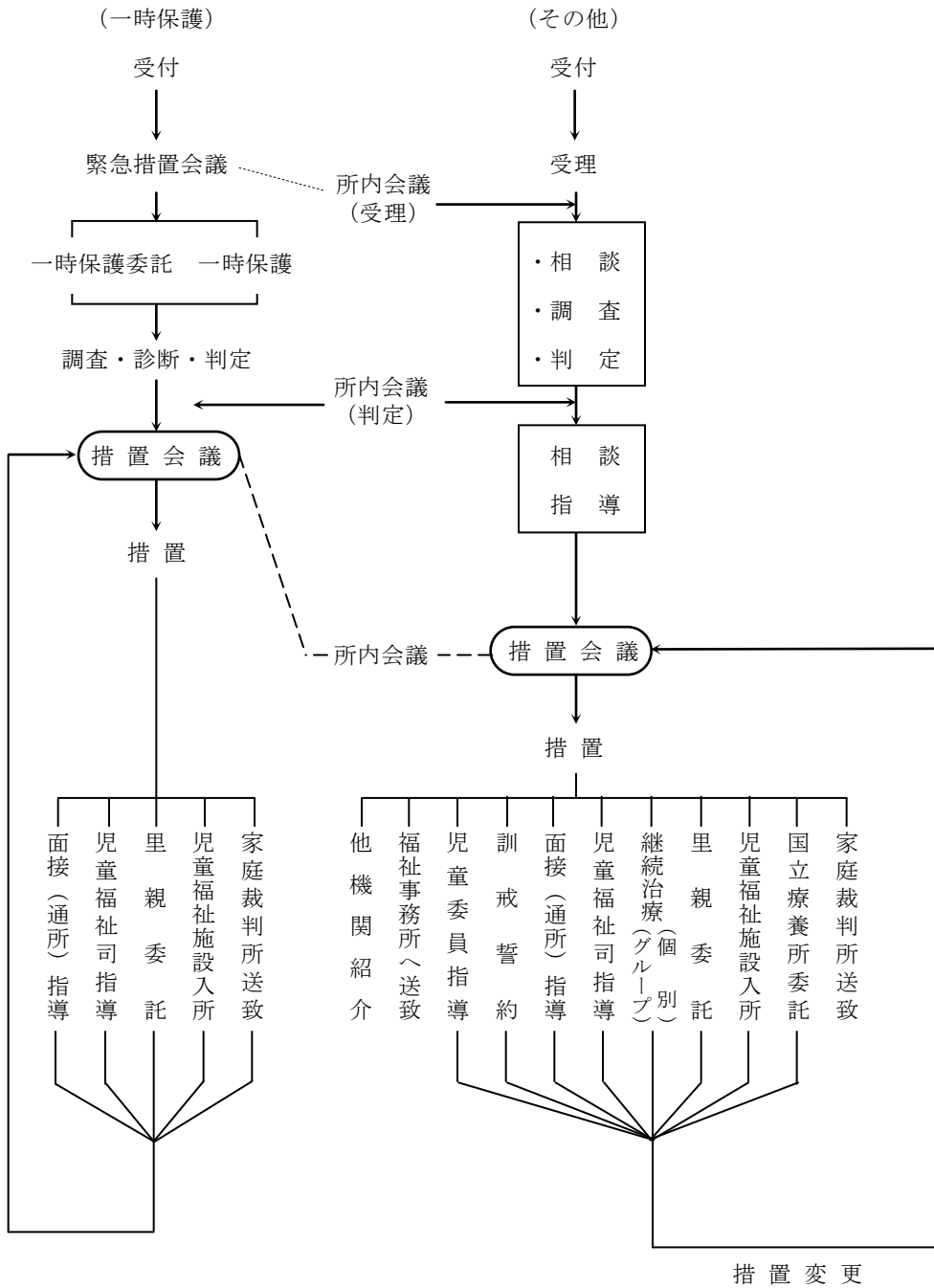
横須賀子童相談所・小田原子童相談所・相模原子童相談所



第4表 職員配置 (昭和58・4・1現在)

	所(次)長	一 般 事 務 他	相 談 員	判 定 員	一 時 保 護		児 福 祉 司	里 親 担 当	計	非 常 勤 職 員		
					指 導 員	保 母				医 師	電 話 相 談 員	そ の 他
中 央	2	5	5	6	4	2	8	2	34	4	1	9
横 須 賀	1	5	4	4	—	—	5	—	19	3	1	2
小 田 原	1	4	4	4	—	—	3	—	16	4	1	2
相 模 原	1	4	5	4	—	—	6	—	20	2	1	3
厚 木	2	5	5	5	4	2	5	—	28	5	1	7
計	7	23	23	23	8	4	27	2	117	18	5	23

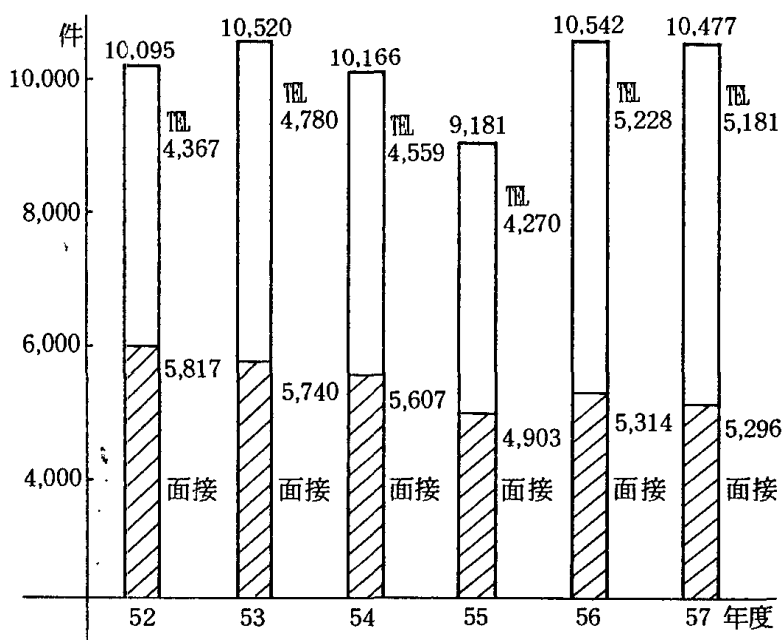
図4 業務系統図



第5表 児童相談業務の分類

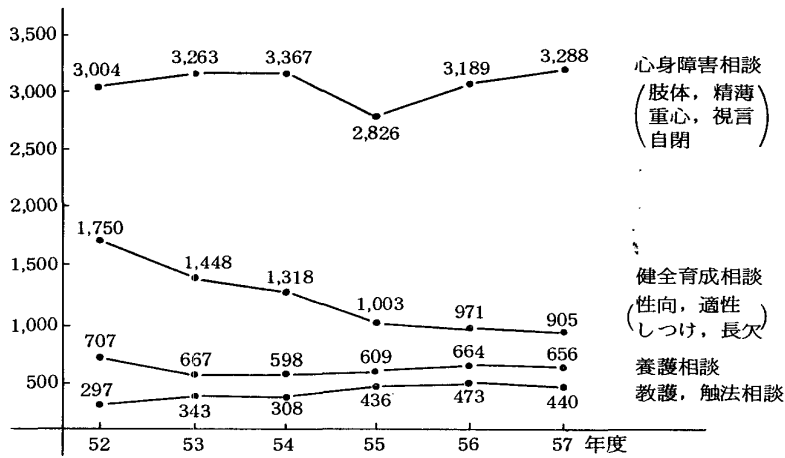
機能・名称		機能・分類	機能・内容
診断、判定機能		①医学的検査、診断 ②心理学的検査、診断 ③社会学的調査、診断	・脳波検査、医学診察等 ・知能、性格学検査 ・家庭調査、環境調査等 } を総合的に判断し、処遇を決定する。
相談機能		①状況調査、分析 ②情報提供	・インテーク ・助言指導、他機関紹介
指導・措置機能	保護機能	①緊急保護 ②施設保護	・とりあえず児童の身体生命の安全の保障（33条） ・児童の生活の場の保障 } (27条1項3号) ・教育、指導、訓練、治療施設の提供 } ・家庭、地域内で指導調整（27条1項2号） ・児童相談所へ通所指導助言する。（面接指導Ⅱ）
	指導機能	①施設入所指導 ②在宅指導 ③通所（児童相談所へ）指導	

第5図 年度別相談受付状況



57年度相談受付件数は10,477件、面接、テレホン相談とも昨年とほぼ同じである。その内容も極めて多岐で、面接相談では心身障害相談は62%を占め、健全育成相談はやや減少し、養護、非行相談は横ばいで、年令的には中学生が微増している。

図6 年度別、相談別受付状況（除、テレホン相談）



第6表 相談種別受付件数

相談種別		面接相談	テレホン相談	総計
養護 関係	養 護	656	62	718
	小 計	656 (12.4)	62	718 (6.9)
非行 関係	教 護	205	237	442
	触 法	235	—	235
	小 計	440 (8.3)	237 (4.6)	677 (6.5)
育 成 関 係	し つ け	82	1,334	1,416
	保 健	22	530	552
	性 向	507	765	1,272
	適 性	124	92	216
	長欠・不就学	170	167	337
	小 計	905 (17.1)	2,888 (55.7)	3,793 (36.2)
心身 障 害 関 係	精 神 薄 弱	2,031	12	2,043
	肢 体 不 自 由	369	2	371
	重 症 心 身 障 害	280	4	284
	視 聴 言 語 障 害	603	115	718
	自 閉 症	5	—	5
	小 計	3,288 (62.1)	133 (2.6)	3,421 (32.6)
そ の 他		7 (0.1)	1,861 (35.9)	1,868 (17.8)
総 計		5,296 (100.0)	5,181 (100.0)	10,477 (100.0)

(50.5)

(49.5)

(100.0)

養護関係は全体の7%、面接相談の約12%であり、比率としては小さいものの、児童相談の中では「最も迅速さと作業量と困難さを要するもの」（昭和57年度 業務概要）とされている。

非行関係は全体の6.5%、面接相談の8.3%となっている。戦後少年非行の第3のピークを迎えているといわれる今日でも意外に低い状況にある。

健全育成関係は、全体の中では36.2%と最も相談件数が多いが、面接相談では約17%となっている。これは「しつけ」についての相談など軽易なものは電話相談で対応しているためとみられる。

② 経路別

相談の経路別をみると、家族・親戚からが過半数をしめ、児童本人からの相談も約2割ある。他機関から通告・送致されたものは約25%である。相談内容との関係は不明である。

第7表からわかることは、児童本人からの相談が急激に増加していること、近隣知人からの相談はきわめて少ないことである。また、学校からの相談が少なく、児童委員からの通告が極めて少ないことも特徴となっている。

第7表 経路別相談受付状況

() 内はテレホン相談件数

経路区分 年度別	児童委員 通告	福祉事務所から 送致通告	警察からの 通告	保健所からの 通告	市町村からの 通告	家庭裁判所から 送致	児童福祉施設から 相談	里親から 相談	学校から 相談	家族・親戚から 相談	近隣・知人から 相談	児童本人から 相談	その他から 相談	計
53	19	1,246	286	258	650	4	121	5	158	7,155	62	309	247	10,520 (4,780)
54	23	1,300	231	235	672	9	116	5	180	6,840	59	261	230	10,166 (4,559)
55	15	608	316	242	695	26	128	9	189	6,010	52	617	274	9,181 (4,278)
56	22	763	338	220	854	7	162	6	156	5,642	147	1,946	279	10,542 (5,228)
57	27	1,042	303	234	622	20	197	7	190	5,456	64	2,088	227	10,477 (5,181)

エ 処理状況

第8表は相談の処理状況を示したものである。通所での継続指導は321件に集約され、児童福祉司指導は164件である。すなわち、児童相談所が主体

第8表 相談処理状況

相談別処理状況（含・テレホン相談）

相談処理 相談種別	訓 戒 ・ 誓 約	児 童 福 祉 司 指 導	福 祉 事 務 所 送 致	児 童 委 員 指 導	里 親 委 託	児 童 施 設		国 立 療 養 所 委 託	家 裁 送 致	他 機 関 あ っ せ ん	面 接		そ の 他	計	翌 年 度 繰 越 件 数	
						収 容	通 園				継 続 指 導	助 言 指 導				
養護相談	5	69	2	3	15	254	—	—	—	6	7	341	55	757	56	
保健相談	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	542	—	543	12	
肢・不相談	—	1	5	—	—	38	39	3	—	3	6	211	37	343	61	
視聴言語相談	—	2	9	—	—	1	26	—	—	5	108	579	30	760	102	
重心相談	—	6	1	—	—	36	9	4	—	—	4	142	79	281	25	
精薄相談	—	19	32	—	—	56	113	—	—	2	38	1,264	548	2,072	118	
自閉症相談	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	1	3	2	
教 護	14歳未満	1	7	—	—	11	—	—	2	—	11	160	6	198	35	
	14～18歳未満	—	16	—	—	12	—	—	1	—	7	184	30	250	37	
触 法	14歳未満	—	14	1	—	11	—	—	—	3	4	111	25	169	117	
	14～18歳未満	—	6	—	—	4	—	—	1	—	1	36	12	60	29	
長欠相談	—	14	—	—	—	3	—	—	—	—	45	286	—	348	86	
性向相談	1	7	—	—	—	5	—	—	—	—	81	1,209	6	1,309	136	
適性相談	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	4	203	4	212	16	
しつけ相談	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	4	1,409	2	1,416	18	
その他の相談	—	3	—	—	—	1	—	—	—	—	1	1,864	—	1,869	2	
計	7	164	50	3	15	432	188	7	4	21	321	8,543	835	10,590	852	
児 童 相 談 所 別	中 央	1	25	1	—	7	132	63	4	—	4	54	2,021	177	2,489	220
	横 須 賀	1	64	14	—	2	80	12	—	2	4	140	2,697	189	3,205	188
	小 田 原	—	12	2	—	—	39	22	—	—	2	20	1,039	73	1,209	58
	相 模 原	—	25	3	3	2	84	63	—	—	5	37	1,941	261	2,424	177
	厚 木	5	38	30	—	6	97	28	3	2	6	70	845	133	1,263	209

となって継続的に指導しているケースは約 500 件とみられる。このほか入所施設と通園施設への措置が約 600 件あり、これも継続的な指導とみるべき件数といえる。継続指導と児童福祉司指導をみると（第 9 表）長期化する傾向が顕著であり、いずれも 10 回以上が 7 割をこえている。しかし、他方で、児童委員指導と他機関あっせんの件数が全体の件数からみると非常に少ないことも特徴となっている。

第 9 表 継続指導および児童福祉司指導終結ケースの指導回数

		総 数	2 回	3～5回	6～9回	10回以上
継続指導 (通所)	中 央	60	—	6	7	47
	横 須 賀	76	2	7	16	51
	小 田 原	33	—	1	4	28
	相 模 原	41	—	1	6	34
	厚 木	41	1	6	9	25
	計	251	3	21	42	185
児童福祉司 指導	中 央	18	—	3	4	11
	横 須 賀	35	1	3	9	22
	小 田 原	6	—	—	1	5
	相 模 原	32	3	4	4	21
	厚 木	17	—	1	3	13
	計	108	4	11	21	72

オ その他の事業

『児童相談所業務概要』には、その他の事業として、(1)3 歳児精神発達精密検診、(2)3 歳児の精神発達精密検診事業指導、(3)障害児の親に対する特別相談、(4)巡回相談、(5)地域要保護児童対策事業(児童委員研修等)、(6)児童相談地域総合連絡調整会議があげられている。これらの実施状況は第 10 表のとおりであるが、(1)～(3)は主として障害児の発見等に関するものであり、(5)、(6)は他機関との連携に関するものである。(5)は、養護性に重点をおいた研修、連絡会であり、参加者は延人数で 1,715 人であるが、児童委員が実数で 3,386

人いることを考えるとアプローチの弱さがうかがわれる。(6)は児童相談所の性格から非常に重要なものである。しかし実績からみると、第1に各児童相談所が統一性なく実施していること、第二に実施頻度に大きなバラツキがみられることなどが顕著である。このほか、心身障害児対策事業として多くの事業を実施している。

(2) 児童相談所と他機関の連携の現状

(1)でみたように、児童相談所は児童福祉の実践機関の中核的存在として多くの活動を行っている。しかし、本章の最初に述べたように、児童福祉サービスについては、各行政分野との連携が必要となっており、連携のあり方を考えるためにも、児童相談所を中心として関係実践機関の連携の状況をみておきたい(第10表)。

ア 児童相談所と家庭児童相談室

この両者は、同じ福祉(民生)組織に属しており、また家庭児童相談室の設置も児童相談所の機能を分任するために行われたことから本来協働して活動する立場にある。しかし、家庭児童相談室は、市に設置されるのが常態であり、職員間の交流は基本的に閉ざされている。現状では、週に約1回の割合で児童相談所の児童福祉司が立ち寄る程度であり、福祉事務所と児童相談所の業務連絡会(児童相談地域総合連絡調整会議)も制度化されたものではなく、昭和57年度では、各所平均1回程度開かれているにすぎない。

イ 児童相談所と青少年相談センター

この両者は、非行関係を中心に連携をはかることが期待されている。昭和57年度では、多い地区では毎月打合せ会が行われているが、警察・家庭裁判所を含めた合同会議を年に1回しか行っていない児童相談所もある。しかし具体的なケースをとりあげながら共同して研究したり、また協働してケース・ワークを行うことはあまり行われておらず、会議の内容の充実も今後の課題とみられる。

第 10 表 児童相談地域総合連絡調整会議実施状況

	年 月 日	議 題	参加人員	開催場所
中 央	4月22日他	藤沢市青少年相談センターとの定例打合会 6回	延 40人	中 央 児 相
	12月 8日	管内児童福祉施設職員との業務連絡会	15	”
	12月20日	管内家庭児童相談員・母子相談員・婦人相談員との連絡会議	20	”
	2月21日	管内保健所との連絡会議	14	”
横 須 賀	4月10日他	逗子市療育担当者会議 10回	延 80	逗子福祉会館
	5月31日他	家裁・教研・青少年センターとの打合会 4回	延 76	横須賀児相他
	9月 7日他	3歳児検診等の取扱いについて 3回	延 74	”
	11月25日	非行児の取扱いについて	13	横須賀市役所
	3月29日	管内の児童問題について	15	行政センター
小 田 原	4月20日他	小田原市青少年相談センターとの打合会 12回	延117	小田原児相他
	11月 1日	南足柄市青少年相談育成室との打合会	10	”
	12月 6日	児童福祉関係機関打合会	30	小田原合同庁舎
	3月 8日	教護・触法児童関係機関打合会	22	小 田 原 児 相
相 模 原	12月 3日	警察・青少年相談所・家庭裁判所との打合会	19	相 模 原 児 相
	12月15日	福祉事務所との連絡会	18	”
	12月16日	施設長との業務連絡会	22	”
	12月20日	保健所との連絡会	17	”
厚 木	5月24日	福祉事務所との業務連絡会	15	厚 木 児 相
	11月29日	青少年相談室との業務連絡会	22	海老名市役所
	12月20日	養護施設長との業務連絡会	12	厚 木 児 相
	1月24日	障害児施設長との業務連絡会	21	”
	2月23日	青少年相談室との業務連絡会	28	綾瀬市民会館
	3月 9日	警察署との業務連絡会	19	厚 木 児 相

ウ 児童相談所と学校

この両者間では定例的な連絡会は何ら行われていない。また、児童相談所から学校に対する接近も少なく、学校からもちこまれたケースを通じてかかわっているのが現状である。しかも、通常、学校から児童相談所へは問題が深刻化してはじめて相談があることが多く、もっと初期の段階で相談してくれたらと、学校の閉鎖的姿勢を指摘する児童福祉司もいる。児童相談所と学校は、非行・健全育成だけでなく、養護、心身障害関係でも最も深い関係ができあがっていないと見なければならぬ立場にある。両者の関係は抜本的に改善される必要がある。

エ 学校警察連絡協議会（学警連）

ア～ウに比較して、学校と警察は非常に密接な関係にある。神奈川県では昭和 31 年 12 月から各警察署単位に学警連が実施されてきている。

この学警連は、小・中・高校の 99%を組織しており、各単位で 8 回程度、全体では 358 回（昭和 57 年度）にのぼる連絡会を実施している。教育と警察が連携を深めることの是非はともかくとして、ウの福祉と教育現場との連携とは比較にならない結びつきだといわなければならない。

また、教育と警察は、学警連のほかに昭和 56 年度より「警察・教育委員会等補導連絡会議」を設置している。設置要領によると、学警連が現場レベルであるのに対して、本庁レベル、広域レベルでの連携組織であり、年 4 回の定例会のほか臨時会を随時開催することになっている。

このように、ウとエを通してみると、教育行政機関では児童生徒の非行、校内暴力等への対応として専ら警察との連携をはかっているが、福祉的対応については十分な配慮をはかっていない現状がうかがえる。しかし、非行問題も教育と福祉の現場が連携して対応すべき部分が非常に大きいものであり、長欠・登校拒否・家庭内暴力などへの対応も両者の協働が極めて重要であり、両者の関係は抜本的に改善がはかられる必要がある。

オ 児童相談所と児童委員

児童福祉法は、児童福祉行政の展開を地域で支える人的資源として地域住

民を児童委員として委嘱し、住民と児童相談所、市町村長（具体的には福祉事務所）との間に立って積極的活動を行うことを期待し、児童相談所によるケース処理（措置）の一形態としても児童委員への指導の委任を規定している。しかし、児童委員には民生委員が自動的にあてられるため、民生委員としての行政への協力業務が増加している現状では、児童委員としての活動が弱いといわれている。民生委員＝児童委員の研修会も児童福祉担当セッションではなく、民生委員担当セッションが企画するため児童問題は中心テーマになりにくい。児童相談所が行っている児童委員研修・連絡会は、昭和 57 年度計 38 回、延べ参加者数 1,715 人となっており、児童委員数 3,386 人からすると、延べ人数でも約半数と接触するにとどまっている。児童相談所と児童委員との関係は希薄化しているといわざるをえず、それは、「児童委員指導」とした件数が 3 件（昭和 57 年度）にすぎないことにも端的にあらわれている。

児童委員は、本来地域社会におけるボランティアの一員として、地域にねぎし、住民と一体になって地域の児童福祉の向上に寄与することが期待されている。児童相談所と児童委員の連携を強化していくためには、児童相談所から児童委員に強力に接近していく方策を構じるとともに、児童委員の活動を活性化するために選任方法の改善など制度の基本的あり方についても検討する必要があるだろう。

カ 若干の考察

以上みてきたように、実践レベルにおける連携システムは、まだほとんど出来あがっていないといってよいであろう。特に、その中核となることが予想される児童相談所も、発足以来、時代の要請のもとに次々と事業が増大し、実践レベルでの関係機関の連携の中核となるべき機能を発揮するのが困難な状況にあった。

児童相談所は、増大する児童福祉ニーズの中でそれ自身機能面（たとえば専門性の向上）や手続面（たとえば迅速性）で改善されるべき点をもっているが、また他機関や住民の側も児童相談所のもつ措置権にのみ期待してこなかったか考え直す必要があるだろう。これは、児童相談所が戦後の混乱期に浮浪

児の保護を主たる業務とし発足し、その後も「問題」を抱える児童が行くところというイメージが社会的に作られてしまったのではなかろうか。児童相談所が実践レベルでの連携の中核として機能していくためには、こうしたイメージから脱却し、他機関や住民が集まりやすいイメージに転換させる方策についても配慮されなくてはならない。

本県民生部の「地域民生行政機関のあり方」プロジェクト・チームも「今後の課題」として、第一に「措置権のもつ危険性の自覚」をあげ、措置権が応々にして施策や制度にあわせて福祉ニーズを切り捨てる役割を担いかねないことを指摘し、第二に「真に住民の福祉ニーズに立脚して機能を発揮すること」をあげている。また、専門性の確立、地域福祉推進のための組織、機構の整備・拡充も抜本的改善を要するとしている。(いずれも「地域民生行政機関のあり方」プロジェクト・チーム、昭和54年5月)

それでは、児童相談所はどのような方向をめざすべきであろうか。それは既に述べてきたことから明らかであろう。すなわち、子どもをめぐる顕在化した問題に対応するだけでなく、児童福祉の理念を地域社会において実現するための中核的存在として、積極的に活動を展開する方向である。このことは、児童相談所が児童に関する社会福祉的対応にとどまらず、予防的活動、地域福祉増進的活動にも広くかつ深く組みこまれるべきことを意味している。しかし、このことはまた、短絡的に、現実の児童相談所が個々の力量においてできる範囲で活動を拡大していくことを期待するには過大な任務であることをも意味しているように思われる。

こうした方向で、児童福祉の実現をはかるためには、今一度、児童福祉行政の体系とそれを担う組織と実践の全体を原点にたちかえって点検しなければならない。現在の児童相談所に建増しの役割を付加しても、それは弥縫的対応に終わり、ますます全体のシステムとしては、錯綜を増す要因となるだけであろう。

第4章 児童福祉行政組織の検討課題

第1節 児童福祉行政の連携システム

前章において、神奈川県における児童福祉行政組織の概要とその企画・調整レベル及び実践レベルにおける連携の現状をみてきた。それによると、児童福祉行政の対象の広がりには十分対応しきれていないことがわかった。それでは、どのような連携システムを構想したらよいただろうか。

一言に児童福祉行政の連携システムといっても、ただちにその一般的包括的なものを考えるのはそもそも無理がある。何故なら、児童福祉ニーズそのものに様々な種類があり、そのニーズに対応した具体的な連携システムでなければ現実的には機能しないからである。さらに、このシステムは組織のレベル、施策のレベル、実践のレベルでそれぞれ構築される必要があり、そしてさらにそれを総合するシステムを設定しておくべきであろう。組織のレベル・施策のレベルでの連携システムは、主として本庁の企画・調整組織が責任を負うべきであり、実践のレベルでは実践組織が

図7 連携システムを検討するための基本的枠組み（1）

問題別 組織別	養 護 シ ス テ ム	非 行 対 策 シ ス テ ム	健 全 育 成 シ ス テ ム	心 身 障 害 児 福 祉 シ ス テ ム	
民 生 行 政 シ ス テ ム	○	○	○	○	全部をとりこんだシステム
衛 生 行 政 シ ス テ ム			○	○	健全育成、心身障害児福祉をとりこんだシステム
青 少 年 行 政 シ ス テ ム		○	○	○	非行対策、健全育成、心身障害児福祉をとりこんだシステム
教 育 行 政 シ ス テ ム	○	○	○	○	全部をとりこんだシステム
警 察 行 政 シ ス テ ム	○	○			養護、非行対策をとりこんだシステム
	民生、教育、警察をとりこんだシステム	民生、青少年、教育、警察をとりこんだシステム	民生、衛生、青少年、教育をとりこんだシステム	民生、衛生、青少年、教育をとりこんだシステム	

図8 連携システムを検討するための基本的枠組み（2）

問題別 機能別	養 護 シ ス テ ム	非 行 対 策 シ ス テ ム	健 全 育 成 シ ス テ ム	心 身 障 害 児 福 祉 シ ス テ ム
発見システム	児童相談所、児童 委員、福祉事務所 警察署、学校	警察署、学校、児 童相談所、青少年 相談センター、児 童委員	児童相談所、教育 相談所、青少年相 談センター、児童 委員	福祉事務所、児童 相談所、保健所、 医療機関、学校、 児童委員
予防システム	児童相談所	同 上	同 上	保 健 所、 医 療 機 関
サービス提供 シ ス テ ム	児童福祉法、 児童福祉施設	同 上	同上のほか、児童 館、こども会、 P. T. A. 等	児童相談所、医療 機関、児童福祉施 設
調整システム	児 童 相 談 所	警察署、児童相談 所、学校	青少年問題協議会	児童相談所、保健 所、医療機関

（東京都社会福祉協議会「児童福祉システムの現状と課題」1980. 3を参考にした）。

連携システムの運営の責任を負うことになる。この実践レベルについて更に区分してみると発見、予防、サービスの提供及び調整にわけることができよう。これらの基本的枠組みを試みに示したのが図7と図8である。

児童福祉行政の連携システムについては、組織レベルについては、当然のことながら様々な工夫が試みられている。それは権限の配分の問題としかえらることも可能であり、通常の行政管理にもなじむからである。しかし、施策レベルについては十分に連携システムが工夫されていないのが現状である。この原因としては、「行政の縦割り」的執行が最大のものである。一旦権限の配分が行われると、よほどの熱意と努力がなければ、組織を超えた施策の調整と連携は困難である。しかし、中央政府と異なり、地方自治体は組織レベルでの工夫に立脚して施策レベルにおける連携システムが必要である。それによって、はじめて総合的行政を行う条件ができるからである。この施策レベルでの連携システムができていないと実践レベルでの混乱は避けられないものとなり、いくら実践レベルでの連携システムを考えても結局機能しないものとならざるをえない。

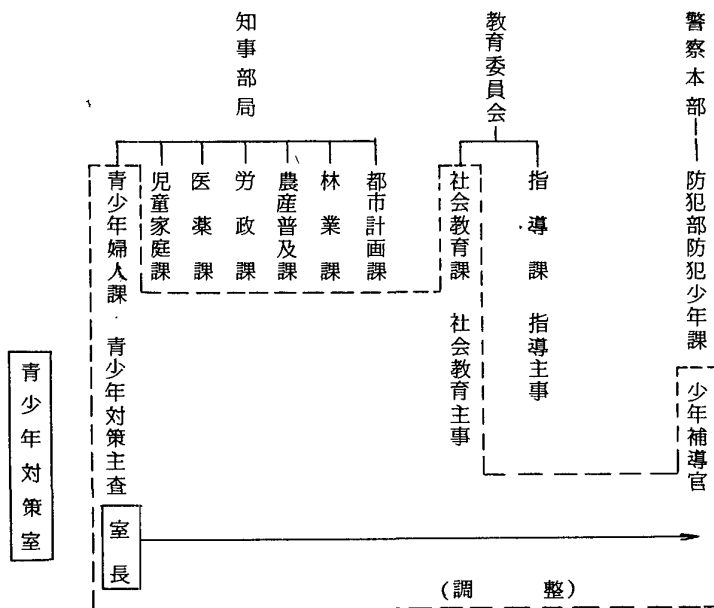
神奈川県にそくして考えるならば、組織レベル及び施策レベルでの連携システムに問題があり、そのため実践レベルでの連携システムも整備されておらず十

分実効をあげていないということができよう。

都道府県及び政令指定都市における児童福祉行政組織をみると、知事部局においては社会福祉行政主管部、青少年行政主管部、衛生行政主管部に分け、これに教育庁と警察本部がかかわるといった構成をとっているところが多いが、社会福祉行政と青少年行政を統合して福祉部等に一本化しているところもみられる。広島県や川崎市はその典型である。これは、施策レベル及び実践レベルでの連携強化を重視していることを示している。また、関係課がマトリックス組織を形成しているところもある。岡山県などはその典型である。岩手県では、児童家庭課と婦人青少年課を福祉部に統合した上でさらに関係部局間でマトリックス組織を形成すべきであるとの提言を受けている（図9参照。地方自治協会『岩手県行政事務運営改善調査報告書』各論昭和58年9月）。また、横浜市のように、非行対策、健全育成の施策を市民局と民生局に分割したうえで、実施レベルでの連携システムに配慮して児童相談所とともに青少年相談センターを民生局に配置しているところもある。

このように、児童福祉行政の連携システムについて各自治体が真に実効のあがる組織体制を模索している現状をみると、本県においても現行の組織を固定的にとらえるのではなく、積極的に検討する必要がある。

図9 岩手県の青少年対策マトリックス



さらに、実践レベルでの連携システムについては、本県においては近年心身障害児地域療育システムを発足させているが、その他の分野では法に定められた通告関係を除くと、連携システムは非常に弱体であり、各実践組織の裁量と努力に委ねられているといっても過言ではない。この実践レベルでの連携のあり方については、特にその調整システムの責任主体について、本県の実態に即して検討する必要がある。その際、東京都社会福祉協議会児童福祉問題委員会で検討された「児童福祉政策の協働システム（狭義・広義）」が参考になろう。

第2節 現行の児童福祉行政組織の検討課題

神奈川県における現行の児童福祉行政組織は、第3章で述べたように昭和39年の機構改革の影響を今もって受けている。そこで、第1節で考察した連携システムを構築する観点から、現行の組織体制についていくつかの検討課題を提示しておきたい。

第一は、児童福祉行政と青少年行政の乖離の傾向である。

青少年問題協議会発足当初から昭和40年にかけて「青少年保護育成運動」として毎年テーマをきめて運動を進めてきたが、その中には、「長期欠席児童対策の推進」、「児童憲章の徹底」、「児童の権利宣言の徹底」などのテーマが「青少年の地域活動の促進、地域組織の強化と環境の改善」、「青少年のための施設整備の促進」とならんで必ず組みこまれていた。そして、青少年総合対策本部の発足後もしばらくは「明るい家庭づくり」、「家庭教育の振興と保健、福祉の充実」などが上位の項目として決定されていた。しかし、昭和55年5月に決定された「神奈川県青少年行政基本方針」の推進目標では、最後の第6項目にしろうじて「青少年の生命と健康を守り育てるとともに、福祉の増進を図る」と掲げられているにすぎない。

また、機構的にみると、発足当初は民生部児童課の育成係がそのまま青少年育成課に移管されており、ブロックにおいても「地区連絡会議」の事務を福祉事務所が所管するなど民生サイドとの協調がとれやすい体制であった。しかし、本庁の組織確立と福祉事務所から地方事務所への移管により組織的關係が弱められるに至った。それでも、地方事務所移管当初は「育成主査」がおかれ、その多くは児童福祉司経験者があてられていた状況があったが、それも慣例化しないまま、人事配置的にもつながりが切れてしまった。

第二は、青少年行政の発足にもかかわらず、実践レベルでの児童相談所との連携システムが作られなかったことである。

児童相談所は、昭和 39 年の機構改革によって、結果的には専ら狭義の社会福祉行政を担当するように位置づけられ、どちらかといえば関係機関との連絡調整機能や啓蒙的予防的機能については重視されなかったといえる。また、青少年行政の側は、「健全な青少年の育成」を主たる任務として、「場づくり、人づくり、組織づくり」に主力が注がれ、いわゆる要保護児童対策との接点がなくなってしまったといえる。

児童相談所は、その相談分野として「健全育成」を四つの柱の一つに据えてはいるものの、児童福祉行政と青少年行政の乖離の傾向の中で、両者の総合的出先機関としての位置づけを与えられることなく、また措置行為を伴わない分野であることもあいまって有効な調整手段を有することもなく今日に至っている。また、非行対策に関しては、児童相談所は措置権を有しており青少年行政との関係を強くもっているものの、「非行」防止のための機能は専ら青少年行政の分担するところとなり、児童相談所は事後処理的な役割を期待されるにとどまっている。

第三は、児童福祉行政における調整機能の弱体化である。

青少年総合対策本部は、「青少年対策の総合的な企画・調整及び推進」とそのための「県関係部局間の相互連絡」を任務としている。この「青少年対策」の内容については明らかにされているわけではないが、発足の経緯や、同本部発行の『青少年白書』のカバーしている範囲からみると、ここでいう「児童福祉行政」とほぼ同義であるといつてよい。つまり、同本部は「児童福祉行政」の「企画・調整及び推進」と「関係部局間の相互連絡」機能の発揮が期待されているのである。

しかし、同本部には、要綱上は部会もワーキンググループも設定されておらず、事務局機能を青少年企画課が一手に負うこととなっている。この組織体制では、第一に、施策の企画、立案、実施の一連の過程において十分論議する場が確保されていないこと、第二に事務局として青少年企画課があたることとなっているが、これは担当参事制ないし青少年事務局という強力な調整機関の存在を前提とした体制であるといえよう。また、その後の経緯で、青少年企画課は、二十数ヶ所に及ぶ青少年会館等の施設運営をその業務とするようになり、企画調整関係事務は相対的に低下してきている。このように、昭和 39 年当時からは実態が大きく変化してきており、

調整機能を発揮する基盤は非常に弱くなっている。

そのほか、昭和 39 年当初から比較すると児童福祉のとらえ方が大きく変化してきており、また、市町村が幅広く児童福祉のための施策を展開してきており、ますます地域福祉の重要性が高まる中であって、本県における児童福祉行政の推進体制について、機構、施策、連携システム、権限委譲など抜本的に見直す必要があると考えられる。

第 3 節 障害者地域療育システムの試みと課題

昭和 56 年の国際障害者年において特に顕著であったように、ここ数年の間に障害児者に対する住民の関心と理解は急速に高まりつつある。そして同時に行政分野においても、地域のなかで暮らしていこうとする障害児者の療育は行政の手で推し進める必要があると考えられるようになった。神奈川県においては昭和 55 年 3 月に神奈川県心身障害児教育問題調査会の答申として、障害児者のライフサイクルに沿った一貫した療育指導体制が必要であるという方向が打ち出された。

その内容は、従来の療育機関はともすれば自己完結的に保護者からの相談を受け、ある特定の時期にだけ療育訓練を行い、その時期が終了するとその障害児者や保護者との結びつきが失われやすくなり、その後の段階で関わることとなった機関は改めて相談から始めるというようなムダがあった。そのため、障害児にとって大切な時期に一貫した療育指導を十分に行えずに後々まで悪影響をもたらすということもあった。その反省から、障害児者の療育相談の窓口を市町村に一本化し、そこに情報を集め、多くの療育関係者を委員として処遇委員会や専門部会を設置し、より客観的な処遇決定をしていこうとするものである。

しかもその窓口の担当者（コーディネーター）は対象者を適切な療育機関に紹介するとともに対象者のそれまでの情報もその機関に提供することとしている。

県では、この答申を受けて昭和 56 年度から「障害者地域療育システム推進事業」として事業化した。現在この事業を実施しているところは、昭和 58 年現在で、国の事業である「福祉都市」を実施している鎌倉市、大和市を含めて 8 市（横須賀市、藤沢市、小田原市、逗子市、相模原市、秦野市及び前述の 2 市）である。

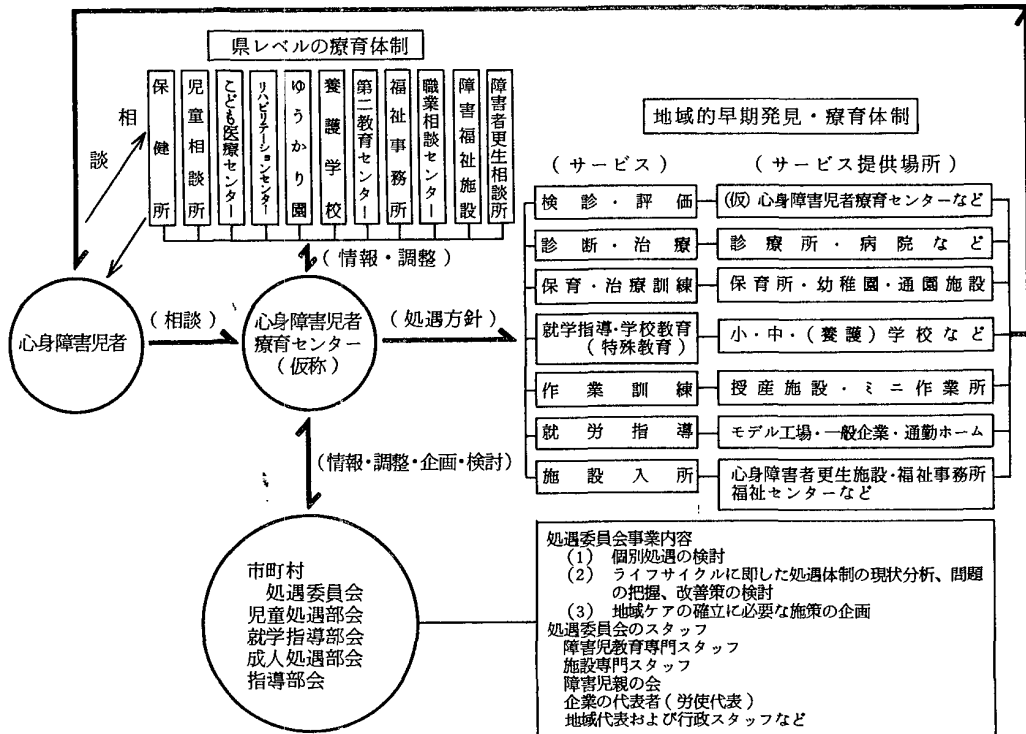
障害者地域療育システムの主な事業内容は、(1)療育相談等窓口の一本化、(2)障害者のライフサイクルに沿った適切な処遇を行うための処遇委員会の設置・運営、を

大きな柱として図 10 のようなシステムで運営されている。

システム化がはかられて 2 年を経過したが、法的な制約また専門職員の配置状況等から次のような問題点が指摘できる。

第一に、精神薄弱児者に対する判定権限が児童相談所にあるため、保護者が自分の子供の知恵遅れ等を認めて、何らかの行政的・社会的配慮を受けようとするればシステム設置の目的に反して保護者の大多数は、最初に足を運ぶところが児童相談所になっていることである。第二に、通園施設等の入所決定権を法的には児童相談所が有しているので、万一児童の処遇決定が児童相談所と市町村で設置、運営されている処遇委員会の処遇の決定と異なることがあれば地域療育システムの構想の根幹が根本的に脅かされることとなることである。そして第三に、市町村の担当者は異動が激しく、専門職員になりにくくまた財政面からも組織面からも OT、PT、ST、医師等の専門職員の確保が困難となっていることである。

図 10 地域療育システム体系



これらの問題点を解決しシステムのより一層の発展と活性化を図るためには、

次のような方策が考えられる。

- ① この地域療育システムを強力に推進していくには、単に市町村の努力を待つだけではなく、従来心身障害の療育の中心的役割を担ってきた児童相談所の専門的スタッフである児童福祉司、心理判定員等の経験豊かな人材が市町村の療育相談窓口に対して巡回訪問あるいは出向の形での協力や専門部会のメンバーとしての協力をしていくことが必要であろう。また、各市町村の動向などを把握し情報の提供なども行っていくべきであろう。
- ② 判定機能と措置権については、判定については心理判定員を有さない市町村に心理判定員を派遣し、配置されている市町村に対しては共同で事案を処理することとし、児童相談所長名で判定結果を通知する形をとることが望ましい。措置権については、市町村に措置権を委任するか、市町村の処遇方針に従って追認するなどの運用が可能となろう。しかし同時に国に対しても法的な改正を含めた要請も欠かすことはできない。
- ③ 保健所をはじめとする県が設置している障害児者に関連する全ての機関は、情報交換等をより積極的に推し進めていく協力を欠かすことはできない。
また、学校を卒業して就労等の道を求める心身障害者にとってその道は決して平坦なものではないことは万人の認めるところであろう。その時期の協力機関としては職業安定所や計画中の障害者職業訓練センターなどが想定されるが、最終的には企業側の深い理解が必要であることは言うまでもなく、企業の協力態勢確立への一層の努力が必要であろう。
- ④ 地域における療育体制の核となる市町村は、自らがより高度な専門性を有する職員の養成・配置などの体制の充実に力をいれる必要があるだろう。

第4節 児童福祉行政の地域化と県・市町村の役割分担

前節まで、児童福祉行政組織について、児童福祉法に定める児童相談所を中心として、そのサービス提供及び関係機関との連携の現状と課題を指摘してきた。児童相談所は県に設置されており、児童福祉法も、児童福祉行政については、原則として県の機能として位置づけて構成している。そのため、この研究も県レベルでの現状と課題の提示が中心とならざるを得なかった。

しかし、日本でも昭和40年代後半から福祉そのもののあり方が問い直され、ノ

ーマライゼーションの考え方を基調として、「社会的弱者の保護・収容」及び経済的援護を中心としたものから、その一定の充実を経て非経済的福祉サービスを重視し、かつ在宅における福祉ニーズの充足をめざす方向が広く社会的に確認されてきた。すなわち「地域福祉」の展開である。これは、主として障害者及び老人の福祉についての問題提起を契機としていたが、児童の福祉についてもけっして例外ではない。そのため、地域福祉の理念に従った児童福祉行政のあり方の全体像が早急に検討されなければならないが、それは「福祉機関のあり方」をテーマとするこの考察の枠を超えている。

そこで、最後に、この「地域福祉の理念に従った児童の福祉」を考慮にいれながら、今までの検討をふまえて、「児童福祉行政の地域化」について述べておきたい。

(1) 児童福祉行政の地域化

児童福祉行政の地域化とは、端的に言えば、市町村の機能の重視ということである。

これまでの児童福祉行政は、県（政令指定都市は別）の機能を重視し、市町村は法的には保育、母子福祉など限定された分野でしか位置づけられてこなかった。しかし、今後、福祉行政の方向を地域福祉の確立におく限り、市町村が決定的に重要な役割を担うことが求められるのは明らかであろう。それは、地域福祉の理念が家庭をはじめコミュニティの機能を重視し、そこに予防的機能や福祉ニーズの発見を期待し、サービス提供のほか社会環境の改善を含めて福祉増進サービスをシステム的かつ集中的に提供しようとするものであるならば、それを担う行政主体としては、地域の諸団体との連携も深い市町村が最もふさわしいからである。

特に、児童は、家庭と地域社会から切り離して考えることの困難な存在であり、家庭と地域社会が相互に影響しあいながら育っていくことを考えるならば、この両者に直接かつトータルな関係をもつ市町村が児童福祉行政の中核的存在となるべきことは明らかである。

しかし、既に述べたように、これまで、市町村は児童福祉行政の中核的行政主体としては位置づけられてこなかったために、組織的にも施策的にも、また人的にも十分体制が整えられているとはいえない面があり、その整備が緊急課

題となっている。

もちろん、児童福祉行政の地域化は、市町村における創意によって児童福祉行政が行われることを広く認容するものでなければならず、その有する行政的資源、社会的資源、社会的風土等によってその力点のおきどころが相違するのは当然であり、従来の縦割的画一的発想は厳しくいましめられなくてはならない。また、国・県は市町村の意欲をそこなうような干渉をしてはならないことはいうまでもない。

市町村といっても現状では市と町村では相当へだたりがある。すなわち、市は、法律により福祉事務所を設置する義務があり、現在では、県内のほとんどの市は、福祉部ないし社会福祉部を市長部局に設置し、法に定める福祉事務所の業務のほか、いわゆる単独事業として、住民に広く福祉サービスを提供するに至っている。

町村では、福祉事務所の設置義務がないため、現在県がそれを代替しているが、ほとんどの町村が福祉課を設置し、その中で児童福祉行政も担当している段階である。

健全育成、非行対策面では、市のほとんどは青少年相談センターを設置しているが、これを福祉行政担当部が所管しているところは少なく、多くは教育委員会の社会教育課が所管している。昭和59年度からは、厚生省から児童福祉法上の「児童館」にも非行相談機能を付与する方針が出されており、市町村におけるこの面での充実が期待されるが、既存の青少年相談センターとの連携がはかられねばなるまい。

保健所については、法令により設置義務がある横浜市、川崎市、横須賀市のほかは設置していないが、その他の市町村でも学校保健の実施や老人保健法の施行により保健婦を確保してきており、この面においても従来よりは体制整備がはかられているといえよう。

こうした現実を十分把握しつつ、今後、児童福祉行政の地域化を進めていくにあたっては、市については、第一線行政主体として、その組織、施策の統合と調整を期待しつつ、原則として県の果している機能の多くを移管していくことにすべきである。町村については、当面は県が代替せざるを得ない部分が多いであろうが、地域化は町村についてもプログラムで終わらせてはならず、段

階的にせよ必ず実行していかなければならない。それは地域福祉の質にかかわる問題だからである。

(2) 県・市町村の役割分担の方向

ア．基本的方向

児童福祉行政における県と市町村の役割分担も前項に述べた地域化に基づいて考えられなくてはならない。

すなわち、市町村を児童福祉の第一線行政主体と位置づけるならば、県は、地方自治法のいう広域的事務、補完的事務、統一的事務、連絡調整的事務をその役割とすることになる。しかし、地方自治法の事務区分の意味内容はそのままでは明らかではなく、児童福祉行政の地域化に即して考える必要がある。

その場合に、既に発足している障害者地域療育システムも一つの参考となる。

イ．県の役割

児童福祉行政の地域化の理念とそのための役割分担の基本的方向の考え方に沿って、県がとるべき方策について列挙してみたい。

① 県レベルでの児童福祉行政の総合化

児童福祉行政については、青少年総合対策本部の構成にみられるように、ほとんどすべての行政分野が関係しているが、特に対人サービスを担っている民生部、県民部（青少年）、衛生部、教育委員会、警察本部の担っている機能を、過去の経緯にとらわれることなく、また、中央政府の縦割的制度にとらわれることなく、現時点において、地域化を基本において再検討し、総合化をはかることが必要である。第3章第2節で述べた「39年体制」は、高度経済成長、都市化、人口の急激な増大等に基づく諸問題に対応した体制であり、かつ民生部の所管する児童福祉は狭義の社会福祉としての児童福祉であり要保護児童を措置することを主たる内容とするものに限定された体制であったといっても誤りではないであろう。児童相談所についていわれる問題点は、この体制の矛盾の集約ととらえることができるのである。

したがって、児童福祉行政の地域化を実現していくに際しては、単に部局単位での縦割的・対症療法的対応で終わらせることなく、青少年総合対策本部の改組、

調整組織の強化及び統合をあわせて全面的に検討されるべきものとする。

② 児童相談所のセンター化

児童相談所の機能も市町村に移管されなくてはならない。すなわち、通常の相談、ケースワーク業務は、既に市町村で実施している部分があり、その充実によって効果的に対応できる領域が広く存在する。したがってその中で県の児童相談所は、広域的な組織として、市町村の相談、指導になじまない特殊・困難なケースを市町村の依頼により扱うとともに、区域内での研修や、専門的な調査・研究、関係機関との連絡・調整を担当するセンターになるべきである。

しかし、いくつかの問題も存在する。それらの問題と対応の方向を次に提起しておきたい。

第一に職員の問題である。市の福祉事務所にいる社会福祉主事は、今まで児童の諸問題を主たる業務として行ってきたわけではなく、現状のままで児童福祉司と同程度の活動ができるかについては不安ももたれている。また、心理判定業務については、市でも担当職員が置かれていない。このような職員の問題については、当面、市と県との積極的な人事交流、あるいは、県から市への期間を決めた出向による経過的措置をとることによって解消されよう。さらに、それが一度にできない場合は、東京都で実施されているように、地区班を結成して対応していくことも検討されるべきであろう。

第二に措置権の問題がある。児童相談所の機能を市町村に移管するにあたっては措置権もあわせて移管すべきことは当然であろう。しかし、第一の職員の問題と関係して措置権の即時移管については消極的見解も根強いものがある。それは、市町村によって対応に差が出る状況になった場合に、県内の統一的基準を確保するために介入する根拠が失われるという懸念からと思われる。この懸念は、県が統一的事務をその役割とする限り根拠をもつように考えられるが、しかしそれは、権力的介入あるいは権限保留といった形ではなく、いわば「説得」によって、いかに言えば、日常のケース検討を主体とした研修や連絡調整活動を通じて行われるべきものであろう。

③ 担当職員の能力向上対策

県の役割としてその重要性が増すものとして職員及び社会資源の能力向上

のための役割がある。このための研修機能は、市町村の補完事務として、また統一的事務としても位置づけられよう。これは理論的研修とともに、極力ケースを中心とした実践的研修が重視されなくてはならない。また、「児童相談センター」だけでなく、「青少年の指導者」の養成機関等においても同様である。

このような研修が実践できるか否かは、県の職員が専門性そのものをどの程度持ちうるかにかかっている。

④ 調査・研究機能

児童福祉行政の向上のためには、調査・研究が常時行われている体制が必要とされるが、現状では大きな弱点となっていると指摘されている。この調査・研究機能は③の職員の能力向上対策の基礎となるべきものであり、この機能の強化こそ県が最も力を入れるべき役割といえよう。しかし、現在のところ中央児童相談所でもまた青少年指導者研修センターでもこの機能はほとんど果しておらず、また家庭問題や年少労働者問題についても基礎的調査研究を県は持っていない。したがって、現状の分析を通して児童福祉行政の課題を明確にするための総合的な「こども白書」なども当然のことながら発行されていない。

児童福祉行政の地域化をはかるにあたっては、あわせてこの機能の設置強化が不可欠である。このため、中央児童相談所の抜本的改革をはかるほか、上述の諸分野を統合した「家庭青少年総合研究センター」（仮称）を構想すべき段階にきていると考えられる。

(3) その他の課題

以上のような役割分担によって、児童福祉行政の水準は大きく向上することが期待できるが、さらに、関連して解決すべき課題を次にあげておきたい。

第一は、プライバシーの保護と情報の交流の問題である。

児童福祉行政組織間の連携システムが機能するためには、相互の情報が十分交流されなくてはならない。特に、実践レベルにおいては生のケースの情報交換が必要となることが多い。しかし、現状では、他機関への送致が異常に少ないことに端的に表われているように、相互の情報の交流は非常に少ない。これ

は、相談者のプライバシーの保護という理由によっていることが多い。たしかに個々のケースはプライバシーそのものであるが、それを絶対的にとらえるならば、そもそも他機関との連携や調査・研究は不可能である。ケースの管理は第一義的には相談を受けた機関の責任であろうが、関係機関の間においても絶対伝達してはならないものであろうか。プライバシーの保護は尊重しながら、若干の抽象性を加えて調査・研究機関に集中・管理し、あるいは、研修等でケース研修を行うことまでも禁じられているとするならば、結局、児童の福祉水準の向上を著しく遅らせることになる。このプライバシーの保護と情報の相互交流の問題は早急に解決されなくてはなるまい。

第二に、これまで触れてこなかったが、市町村間の連携のあり方や、市町村と県の児童福祉施設との連携のあり方も実際問題としては重要な課題となる。児童の行動も市町村の区域を越えることが多い現状では、隣接する市町村を中心に、他の市町村と協力してケースを処理する場合が当然考えられるので、そのための連携システム作りが必要となる。また、市町村が措置権を行使する場合、県立の施設をどのように利用するかについても基準が必要となる。

また、これに関連して、地域に存在する社会資源相互の連携についても配慮される必要がある。図2で示したように、地域には児童委員、自治会、P.T.A. 母親クラブ、こども会、青少年指導員をはじめ、地区社会福祉協議会やそこに集まるボランティアなど、多様な人的資源がある。これらの社会的資源が児童福祉のために連携をとれるか否かは地域福祉の実質的展開にとって不可欠の要素であり、市町村の調整機能の発揮が期待される。

第三に、職員の確保、特に医師の確保が極めて重要となる。神奈川県の子童相談所には常勤の医師は一人もいないが、情緒障害児などへの指導、治療にあたっては精神科医の存在が重要である。本県においては、こども医療センター、総合リハビリテーションセンターなどがあるが、これらの医療機関との機能分担をどのようにするかについても検討される必要がある。

おわりに

以上、「児童福祉機関」のあり方について、連携システムを中心に考察して

きた。これらのシステムづくりにあたっては、法令の改正が必要となるものもある。一方で、児童福祉法は、制定後 37 年を経過しており、これまでに改正をくり返してはいるものの、基本的枠組みについては変化していない。そこで、児童福祉行政を今日的視点から総合的に展開し、市町村の役割を大幅にとり入れるよう関係法令を改正するために自治体の側から積極的に働きかけるべき時期にきていることを、最後に指摘しておきたい。