

吉備国際大学
 社会福祉学部研究紀要
 第19号, 101-111, 2009

児童指導員の業務に関する一考察 — 児童福祉法制定当時の児童指導員の業務 —

田中 禮子

A Study on Child Counselor Services : Services offered around the time when Child Welfare Law was established

Reiko TANAKA

Abstract

The aim of this paper is to explain the services that were initially offered by child counselors. The writer investigated child counselors working at the child welfare facility to make clear the following: (1) the minimum standard of child welfare facilities (established on December 12, 1948), (2) a manual for child welfare (compiled in 1951), (3) the base number of staff members, and (4) the training system for counselors.

A child counselor was initially assigned to each facility according to the trend of child welfare and casework in America and he/she may have been expected to work as a caseworker. However, the Minimum Standard in Child Welfare Facilities in Japan did not prescribe the job clearly and the training system was not well prepared. Considering these facts, it may be said that child counselor services during the initial phase were to take care of children and give them proper guidance and to secure their safety in daily life.

Key words : Child Counselor Services during the Initial Phase
 Minimum Standard of Child Welfare
 Child Counselor and Childcare Worker

1 はじめに

児童養護施設に入所している子どもたちの日常生活は、家庭での生活の流れとそれほどかわらない。そこで働く児童指導員や保育士は、早番・遅番・断続・宿直などからなる交代勤務によって、子どもたちの日常生活面のケアを中心に、遊びやスポーツ、学習支援や進路相談、掃除・洗濯・調理をはじめとする家事援助などのケアワークを行いなが

ら、同時に、学校や児童相談所など関係機関との連携をはじめとするソーシャルワークを行っている。¹⁾

保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童の生活の場である児童養護施設では、近年、被虐待児の入所割合が高くなり、その上、それらの児童に対する処遇が複雑さを増したことから、個別面接や生活場面での1対1の対応や

保護者への援助を行うための被虐待児個別対応職員や、関係機関と連携し、家庭にかかわり、家族と子どもの再統合を目指すための家庭支援専門相談員が平成16年度から配置された。しかし、既に配置されていた児童指導員と、被虐待児個別対応職員、家庭支援専門相談員との業務分担についての明確な規定はなく、平成20年度の全国厚生労働省関係部局長会議では「豊富な知識と経験を有する主任児童員又はそれに準じた職員1人を被虐待児個別対応職員として変則勤務から外し、個別面接や生活場面での1対1の対応、保護者への援助、他の児童指導員等への助言、里親への紹介等にあたることができる環境を整え、被虐待児の処遇の充実を図ることにしたので積極的な取り組みをお願いする」と説明しているだけである。

これまでに児童福祉施設に配置されている児童指導員は、一般的には施設においてソーシャルワークを担当する職員、保育士はケアワークを担当する職員とみなされ、そのために社会福祉士国家試験受験資格を取得するための実習においても、また、保育士資格を取得するための実習においても、助産施設以外の児童福祉施設は実習施設の一つとして考えられてきた。(ただし、乳児院は、社会福祉士受験資格を取得するための実習先には指定されていない。)しかしながら、平成19年12月末に社会福祉士の養成課程が見直された際に、全国児童養護施設協議会、全国乳児福祉協議会、全国母子支援施設協議会が連名で厚生労働省に提出した社会福祉士の受験資格として認められる「相談援助業務の実務経験」に関する意見書や、この小論のはじめで提示したような現実の児童福祉施設での保育士と児童指導員の重複した業務内容、そして、新たな被虐待児個別対応職員や家族対応専門相談員の配置等を考え合わせると、これまでソーシャルワーカーだと認識されてきた児童指導員の業務を改めて問い直す必要性が生じる。

そこで、この小論では、配置当初の児童指導員の

業務について明らかにすることを目的とした。方法としては、保育所を除くと福祉施設の中では施設数の多い児童養護施設の児童指導員の業務を取り上げ、(1)「児童福祉施設最低基準」(昭和23年12月29日)、(2)「児童福祉マニュアル」(厚生省児童局昭和26年1月)、(3)事務費算定の根拠とされた職員数、(4)養成体制の4点を手がかりとして設置当初の児童指導員の業務を考察する。

2 児童指導員の業務についての検討

(1)「児童福祉施設最低基準」(昭和23年12月29日)に見る児童指導員の業務

1) この「児童福祉施設最低基準」は、児童福祉法45条の規定に基づいてミニマム・スタンダードとして我が国で初めて立案され、敗戦直後の社会状況のなかで、「理想を高いところに置くのは結構だが、現在の日本人の境内的身長、自治的身長、文化的身長にまず合わせてゆく方が、デモクラシーもピッタリ身に付いたものになる」²⁾との批評を受けながら制定されたものである。

「児童福祉施設最低基準」では、児童指導員については次のように規定されている。

児童指導員は「養護施設で生活指導をする者」である。児童養護施設、精神薄弱児施設(現在の知的障害児施設)、寮育施設(現在の肢体不自由児施設、盲ろうあ児施設、虚弱児施設)には必ず児童指導員を配置しなければならない、その場合の児童指導員の配置基準は、児童養護施設では「児童指導員及び保母の総数は、通じて、満3歳に満たない幼児おおむね2人につき1人以上、満3歳以上の幼児おおむね4人につき1人以上、少年おおむね6人につき1人以上」、知的障害児施設では「児童指導員及び保育士の総数は通じて、おおむね児童の数を4.3で除して得た数以上」である。

筆者は、児童指導員及び保育士の総数表現で記されており、児童指導員と保母の区別はされていない

こと、児童指導員の業務については「養護施設での生活指導」と規定されているが、「児童福祉施設最低基準」では、施設での保母の業務については規定されていないこと、(保母の業務は「児童福祉法施行令(第13条)」で、「児童福祉施設において児童の保育に従事する」と規定されている)にあいまいさを感じる。そのため、日常生活の場で、生活指導をすることと保育をすることにどのような差異があるのだろうか。また、保育所と養護施設で行う保育には差異はないのだろうか。「児童指導員及び保母」のように両職は総じて規定されているが、それぞれの職種がもつ固有の専門性は重視されていないのだろうかという三つの疑問に行き当たる。これらについて、「児童福祉施設最低基準」は、なにも明確にはしていない。そのため、児童指導員の業務は保母と異なる固有で独立した業務を行うということではなく、児童指導員と保母の行う日々の業務自体に差異はないが、その業務を遂行する上での理解の視点が両職で異なるということなのだろうか、あるいは、職種が異なる児童指導員と保母ではあるが、それぞれに異なる視点をもって業務を行うほど専門分化しておらず、ともに同じ業務を同じ視点で行うということなのか、という推測を可能にする。そして、これは、「児童福祉に関する中央常設委員会総会」に出席した委員から「基準にはその内容を規定して置くことが必要ではないか。」との質疑に、厚生省児童局企画課長は、「これについてはGHQよりも資料をもらっているが、余りその資料も多くない。日本の実情に合わせたものをつくりたい³⁾」と述べているように、現実的にはそれぞれの現場の状況にまかせているということが考えられる。

ところで、「児童福祉施設最低基準」が業務について厳密に規定していないのは児童指導員だけではない。「児童福祉施設最低基準」で資格が定められているのは、①寮母(第43条第1項—母子寮において、母子の生活指導を行う職員)、②児童厚生委

員(第61条第2項—児童厚生施設において、児童の遊びを指導する職員)、③児童指導員(68条1項—養護施設において、児童の生活指導を行う職員)④教護(第97条第1項—教護院において、児童の教護を行う職員)⑤教母(第97条第1項—教護院において、児童の保護を行う職員)の5種類であるが、その業務については、どれも厳密に規定されていない。これらについても、同じように現場でのそれぞれの実態に合わせた判断にまかせていると考えられる。

2) さて、児童指導員の資格要件は、下記の資格のうち、どれか一つに該当していることと「児童福祉施設最低基準第69条」に規定されているが、ここではソーシャルワークに必要な知識を児童指導員に求めている。(後述するが、保母の養成課程では社会事業一般、児童福祉事業概要、ケース・ワーク、グループ・ワーク、児童の福祉に関する法令のようなソーシャルワークに必要な基礎的な知識や技術の習得が求められている)したがって、筆者は、この要件を見る限りでは、当時想定されていた児童指導員の業務は、児童と生活をともにしながら、児童の衣食住を保障すること、日常の規則正しい生活を指導し、児童のもつ日常生活上の問題点の改善を指導することにあり、ソーシャルワークという固有の視点を取り入れた業務は期待されていなかったのではないかと考える。

児童福祉施設最低基準第69条

- 1 厚生大臣の指定する児童福祉施設の職員を養成する学校その他の養成施設を卒業した者
- 2 大学(大学令による大学をも含む第109条第2項)の学部で心理学、教育学又は社会学を修め、学士と称することを得ること
- 3 学校教育法の規定による高等学校、若しくは通常の課程による12年の学校教育を修了した者(通常の課程以外の課程によりこれに相当する学校教育を修了した者を含む)又は文部大臣がこれと同等以上の資格を有すると認

定した者であって、2年以上児童福祉事業に従事した者

- 4 学校教育法の規定により、小学校、中学校又は高等学校の教諭となる資格を有する者であって、厚生大臣又は都道府県知事が適当と認定した者

通常の課程による12年の学校を修了して、2年以上児童福祉事業に従事したこと

- 5 3年以上児童福祉事業に従事した者であって、厚生大臣又は都道府県知事が適当と認定した者

3) さらに、児童指導員の配置が義務づけられている3施設のうちの一つ、養護施設の児童指導員を取り上げ、児童指導員の業務として何が求められていたのかについて検討したい。養護施設の児童指導員に関する規定を「児童福祉施設最低基準」から以下に抜粋した。

第68条 養護施設には、児童指導員（養護施設において、児童の生活指導を行うものをいう。以下同じ）、嘱託医、保母及び書記を置かなければならない。

児童指導員及び保母の総数は、通じておおむね児童十人につき一人以上とする。

第70条 児童養護施設における生活指導は、児童の自治を尊重して、児童が日常の起居の間社会の健全な一員となるよう集団的及び個別的にこれを行わなければならない。

- 2 生活指導は、日々及び年間の実施計画に基き、特に児童が余暇において行う集団遊び、お話、音楽、リズム、絵画、制作、運動、自然研究及び社会研究のうち、適当なものを選びこれを行うものとする。

第72条 養護施設の長は、児童指導員及び保母のうち、少なくとも一人を児童と起居をともにさせなければならない。

- 2 養護施設においては、児童の養護に支障がない場合には、施設の長及び前項の児童指導員又は保母と起居をともにしなければならないやむを得ない事情のある者は、これを児童と起居をともにさせること

ができる。但し国、都道府県、又は市町村の設置する養護施設にあっては左に掲げる者に限る。①指導員の妻 ②児童指導員又は保母の子であって、満20歳に満たない者 ③児童指導員又は保母の父母 ④前項の児童指導員又は保母と起居をともにしなければならないやむを得ない事情のある者であって厚生大臣又は都道府県知事の許可を得た者、

第74条 養護施設の長は、児童の通学する学校、児童の保護者及び必要に応じ当該児童を取り扱った児童福祉司又は児童委員と常に密接な連絡をとり、児童の生活指導及び職業指導につき、その協力を求めなければならない。

児童養護施設には児童指導員とともに保母が配置されている。児童養護施設における児童指導員の業務は、生活指導であり、「日々及び年間の実施計画に基き、特に児童が余暇において行う集団遊び、お話、音楽、リズム、絵画、制作、運動、自然研究及び社会研究のうち、適当なものを選びこれを行うことである」とある。さらに、「児童福祉施設最低基準施行について」（昭和23年12月29日第67号厚生次官通牒では、養護施設、精神薄弱児施設、療育施設、教護院での生活指導について、「これらの各施設における保護又は教護の中心となるものであって、その範囲はきわめて広く、児童の心身に生起するすべての問題に関して、指導を行うものであり、その児童がその日常生活を通して将来心身ともに社会の健全な一員となるように留意されなければならない。⁴⁾」とある。

そしてまた、昭和22年6月17日に開かれた児童福祉に関する中央常設委員会第1回総会の報告書では、出席委員と厚生省児童局企画課長との児童福祉法案に関する質疑の中で、「生活指導というのには、社会生活の共同生活のための指導をしてほしいということである。⁵⁾」との発言もある。

一方、保母の業務についての規定は「児童福祉施

設最低基準」ではなく、保母については、「児童福祉法施行令」（昭和23年3月31日）で、「児童福祉施設において児童の保育に従事する女子」で「主務大臣の指定する保母を養成する学校その他の施設を卒業した者」あるいは、「保母試験に合格した者」がこれに「充て」られる（同令第13条第1項）と規定されているが、業務に関しては何も規定されていない。ただ、「児童福祉法施行に関する件」（昭和23年3月31日厚生次官依命通牒）では、今回、新たに保母という資格を設け、昭和23年度から保母試験を都道府県知事が施行すること、そして「児童の保育に従事する女子」については、保育所におけるいわゆる保母のみに限るものではなく、広く児童福祉施設において自己の責任において児童の世話、指導等保護に当たる女子をいうものであること、助産婦、看護婦又は保健婦を除くのはもちろん従来の母子寮のいわゆる寮母、保母を援ける保母助手、代用保母等の如き女子はこれに該当しないことなどが示されている⁶⁾。

以上のことから、児童指導員は「日常生活を通じて、集団的及び個別的に児童の生活指導」業務に当たる職員であり、保母もまた「日常生活を通じて、児童の世話、指導等の保護」業務を行う職員であるので、両職種ともに、日常生活を通じて、児童の生活にかかわる直接処遇を行うことによって、児童福祉法（昭和22年12月12日成立時）第41条に規定する養護施設の目的、すなわち、入所児童を養護することにかかわる職員であるということであろう。

当時の厚生省児童局長は、「教護院、精神薄弱児施設等とことなり、児童自身は精神的、肉体的に比較的ノーマルであるが、その社会的環境が児童の福祉に適していない者（主な者をあげると、孤児、被虐待児、貧児、被等閑児童）」「引き取り場所の無い乳児院退所児童」や、「不良性が除去された教護院退所児」等をも含めた幅の広い児童」を入所させて、その児童の「心身の健全な育成を保障する」のが養

護施設であると解説している⁷⁾。このような児童に対する認識の下で、養護とはどのようなことをいうのだろうか。養護とは、児童として養育され、大人から保護され、護られることを意味する。心身の発達過程にある児童は、大人への依存を通して発達する。したがって、日常生活を通じて、児童の世話、指導等の保護が必要になる。また、入所している児童は、入所を余儀なくされた個々の問題によって形成された人間的な歪みや不信感を抱えている。これらを回復させ、社会に適応できる人間として生きられるように、日常生活を通じて、児童の世話、指導等の保護に加えて、集団的及び個別的に児童を指導することが求められるのであろう。これが養護の意味するところであり、心身の健全な育成を保障することである。これは世間一般の家庭で児童に与えられるべきだと考えられているものと変わりが無いということである。

また、児童福祉施設最低基準第72条第2項からは、児童指導員は男性であることが想定できる。保母は女性であることから、児童指導員と保母は、男女の職員がそれぞれの特質を生かしながら児童の生活にかかわる、いわゆる父親役、母親役の直接業務を行う者として見なされていたのだろうか。松崎芳伸は、母子寮の「少年を指導する職員」（少年が20人以上入所している母子寮に置かれる。）について、「母子寮はいうまでもなく女所帯であり、物心のついた児童を指導するには女親だけでは物足りない点があることがある。これはそういう女所帯の欠陥を補うという意味で置かれるのであり、単なる家庭教師的意味ではない。従って、それは大部分男であることが予定されている。⁸⁾」と説明しているが、この説明は「児童福祉施設最低基準」が定められた当時の、児童指導員にも共通する一般的な認識を示していると考えれば、上記の推測はそう的がはずれてはいないだろう。

ところで、第74条で施設長に求められている児童

の父母、関係者、関係機関などに協力を依頼し働きかける業務は、配置されているどの職種が担当するのだろうか。「児童福祉施設最低基準」にはそのことについての規定はなく、その判断は施設長に委ねられている。これらは日常の業務の中に組み込まれ、指導員と保母がともに担うということも考えられる。あるいは、施設長が、あるいは児童指導員が担うということもあり得る。これらの推測も規定の不明瞭から生じるものである。

(2)「児童福祉マニュアル」⁹⁾に見る児童指導員の業務

このマニュアルは国際連合より派遣されたアリス・K・キャロルが大阪府、福岡県、宮城県の各児童相談所において行った実地指導の内容をまとめたものである。児童相談所の職員を対象にしたものであるが、施設の職員に関する記述があるので、それを当時の児童指導員の業務を検討するための資料として取り上げることにした。

このマニュアルでは、施設の職員になるとき、子どもの援助計画を実行する能力と子どもに対する興味という基本的な資格を備えていることが第1の必要条件であるとした上で、ハウスマザー（寮母と訳されているが保母のことであろう）とケースワーカーの業務について以下のように説明している。

保母について

15～20人の子供を単位とする寮には一人づつ寮母を置かなければならない。寮には寮父母を配置する傾向がある。教育的見地から子供たちが両親にあたる人との接触を持つことは非常に大切である。英国では、既婚の夫婦を寮父母として仕事をさせている場合がある。寮父は自分の仕事を持ち、毎朝出勤し、寮母は子供たちとともに日中、生活をする。寮父は、晩と休日に子供の父としての時間を提供するのである。寮母は、子供の生活の日課（食事、睡眠、衣服、入浴、手洗いや便所の訓練、勉強、遊びや娯）を処理する。寮母は集団の指導者であり、母性的要素は強調しすぎるこ

とはないほど重要である。子供たちの個人的な行為上の困難な問題を施設の職員であるケースワーカーと相談するのは、寮母であり、児童の特殊必要についてのすべての助言は寮母に届けられる。

ケースワーカーについて

各施設には専属のケースワーカーを置くべきである。ケースワーカーは子供を訪ねてきた両親と面会し、子供達の状況を話してきかせる。また、両親とたえず交渉をもつ児童福祉司や福祉主事と連絡をする。施設の職員（施設長、寮母等）に対しては、児童についてよく説明をし、施設がその子供のために計画していることを伝える。ケースワーカーは他の機関と密接に交渉し、他機関と共同して働き、退所後の児童や家族に対する監督の必要について、その機関とともに計画することができる。

このマニュアルでは、保母とソーシャルワーカーの業務を明確に区別して、異なる職種であること示している。しかしながら、前述したように、「児童福祉施設最低基準」では、このケース・ワークの機能は施設長の職務として規定されており、施設長がどのようにして実践するのかについては明らかにされていない。

このことについて、仲村優一は、「ケースワークを行うことを主要な任務とする職種はどれかについては、異論もあるかもしれないが、指導員と考えるのが妥当であろう」¹⁰⁾と述べ、その根拠を、保母はケースワーカーではなく独自の養成課程をもつ独自の職種であり、他方、指導員は指導員という独自の職種ではなく個々のソーシャルワークを行う指導員として機能するのが妥当であろうと説明している。そしてまた、このことについて伊藤淑子は、「児童福祉法案」の国会提出に伴って厚生省児童局から用意された答弁資料の中での「養護施設は、児童委員と緊密に連絡を保つとともに、その施設にケース・ワーカーをおくように努めなければならないこ

と」という説明を示し、「児童指導員が施設内でケース・ワークを行うものとして位置付けられて居たことが分かる¹¹⁾」と述べているが、筆者はこの「児童福祉法逐条説明¹²⁾」の中にもケース・ワーカーは指導員であるとの説明を見出すことはできなかった。(この答弁資料のいう児童委員とは、成立法にいう児童福祉司及び児童委員のことである)しかし、現実的には保母を除くと、ケースワーカーとして考えられる職種は児童指導員あるいは、施設長しかないのは確かである。ただ、このマニュアルの影響について、窪田暁子が「アメリカのソーシャルワーク実践が、児童の社会的養護に関しては里親制度を軸に展開していたこともあって、児童福祉分野でも、いくつかの限られた児童相談所を除けばソーシャルワーク理論の影響は余り強くなかった。¹³⁾」と述べているように、これまでの日本の文化とは異なる文化の中から生成したケースワークの理論と方法が、日常生活の営みとの関連においてそのまま理解され、利用されたということではなく、日本流に消化され、取り込まれて、紹介されたマニュアルとは異なる形の日本流ケースワークが実践された可能性がある。

(3) 職員数から見る児童指導員の業務

以下は、松崎芳伸が「「児童福祉施設最低基準」施行に伴う費用の限度に関する件」(昭和23年12月

29日児第64号児童局長、会計課長通知)に従い、児童を児童福祉施設に委託する場合の委託費中の事務費算定の根拠として作成した職員数である¹⁴⁾。

委託費は事務費と事業費に分けて考えられており、その内、事務費とは、施設の維持や経営に必要な職員に伴う経費(俸給、給料、諸手当、旅費等)及び事務執行に伴う経費(備品、筆紙墨文具、事務所に必要な光熱費、その他)等である。松崎芳伸は、当時の厚生省児童局企画課長であり、この当時の行政の意向を示していると思われる。

この表の職員数を見ると、児童の収容人数が多い程配置数が増えているのは、児童指導員、保母、雇傭人である。これはこれらの職種が直接児童にかかわる職種であるということを示していると思われる。また、配置される児童指導員と保母の数を比較すると、児童の収容人数が100人以下であると、配置される児童指導員と保母の数は同じか、あるいは保母の数が多くなっており、児童の収容人数が100人を超えると、児童指導員が保母より多い。このことから、児童の集団が大きくなれば、女性である保母では対応が困難になる場合があることを危惧して児童指導員を多くするという配置になっているのではないかと考えられ、したがって、児童指導員は男性が想定されているということ、また、同じ指導員でも職業指導員の数は児童の収容人数には影響を受けておらず、その理由を職業指導を専属に行う者で

施設の 職種 規模	300 人収容	150 人収容	100 人収容	50 人収容	30 人収容
所長(児童指導員)	1	1	1	1	1
児童指導員	13	7	4	2	1
書 記	2	2	1	1	1
保 母	12	6	5	2	2
職業指導員	2	1	1	1	1
雇 傭 人	8	5	4	2	1
嘱 託 医	1	1	1	1	1
合 計	39	23	17	10	9

あるからと考えれば、児童の収容人数には影響を受ける児童指導員は専属のソーシャルワーカーではないということが推察できる。

このような職員配置は、精神薄弱児施設、療育施設でも同様な傾向が見られる。当時のこれらの施設における児童指導員の状況を現していると思われる記述がある。

糸賀一雄の著した『この子らを世の光に』に知的障害児のグループ「さくら組」を担当している辻教官と鳥居保母の生活指導の様子を垣間見る記事である¹⁵⁾。

新しい「さくら組」は2年を経過した。・・・ようやくこの白痴児（現在では知的障害児と呼ばれているがこの小論では原文に従って記述する。以下同様）グループに生活指導のこまかい枠組みがつくられたので、それを厳重に実行しようということになった。しかし、いざとなると、生活の現場では辻教官と鳥居保母は、細部のいろいろな点で意見を異にし、激しく対立もした。そこには意見の対立だけではなく感情の対立もあった。辻教官の人間性はその当時、むしろかたくなといえるほどでした。・・・ところが鳥居さんの性格は全く対照的で、徹底的なマザータイプというのであった。この二人はお互いの性格のちがいに悩みながらも、共通の目的にむかってひたむきに努力していった。この努力の故にこそ子どもたちの心の世界の広がりがあったともいえる。

・・・・・・・・

子どもたちの毎日の姿のなかにも、なにか強制されてせっぱつまったというような、ぎりぎりの動きが、しだいにゆとりのあるものになり、とみになごやかさを加え、しかも自発性をさえそのなかに見出すことができるようになってきたのである。

・・・・・・・・

辻教官の報告：今年になってから保母も私も、なんと負担が軽くなったことか。・・・飯あげ、分配、食事作法の指導監督、食器洗い等すべてを子どもが自分

でやるようになったのである。

（４）養成

児童福祉法（昭和22年12月12日）第35条第4項には、「児童福祉施設には、児童福祉施設の職員の養成施設を付置することができる」と規定されている。当時の厚生省児童局長である高田正巳は、この養成施設について「児童福祉法第35条第4項の規定がもうけられているのは、児童福祉施設の職員養成施設の生徒が実習を行うにあたって、当該養成施設が児童福祉施設に付置されていると幾多の便宜があるので、このことを念のために規定したに過ぎない」と述べ、さらに「児童福祉施設の職員の養成施設というのは、児童福祉施設で働く職員すなわち、保母、寮母、児童指導員、児童厚生員、教護職員（主として教護）等を養成する施設をいうのであるが、現在のまでのところ『保母を養成する施設』と『教護職員を養成する施設』があるにすぎない」と当時の状況を説明している¹⁶⁾。すなわち、昭和26年9月の時点で、保母の養成施設は26カ所あるが、児童指導員の養成施設は全くないということである。これは、児童福祉法案逐条説明（答弁資料）の中で「さしあたり考えられるのは教護院職員と保育所等の保母の養成施設である¹⁷⁾。」と説明しているように当初から児童指導員の養成施設は考えられていなかったということの結果である。

保母の養成については、「保母養成施設の設置及び運営に関する件」(昭和23年4月8日児発第105号)で目的、設置主体、養成所の職員、定員、修業年限、教育内容等の基準を示し、保母の養成にかかわる31科目の教科として、保育、育児、看護、栄養、音楽、遊戯、絵画、製作等とともに社会事業一般、ケース・ワーク、グループ・ワーク、児童の福祉に関する法令¹²⁾が含まれている。これによって、少なくとも保母はソーシャルワークと社会福祉の基本的な知識を得ていることになる。それに対して、児童指導員

には、ソーシャルワークや社会福祉の基本的な知識を得る機会が与えられてはならず、前述したように「児童福祉施設最低基準」に規定されている児童指導員の資格要件をも勘案すると、筆者には児童指導員の業務にソーシャルワークを含めること自体が無理なことだと思えてくる。

3 配置時に期待された児童指導員像と実際の児童指導員

児童指導員の配置を決めた「児童福祉施設最低基準」はフラナガン神父の提案により、GHQが指示してつくられたものである¹⁸⁾。従って、当時のアメリカの児童の福祉に対する動向やソーシャルワークの影響が強く反映されていると考えられる。1940～1950年代のアメリカでは、児童福祉の援助にはパーソナリティや親子関係、家族関係の知識が要求され、またハミルトンやホリス等のケースワーク理論が主流であった。したがって、GHQは、アメリカでの実践と同様に日本においても地域には児童福祉司を、児童福祉施設にはケースワーカーを配置して、児童の福祉問題に対処させようとしたのであろう。しかしながら、日本の福祉にかかわっていた職員の実態は、宮城県の子童相談所の筑前甚七のように、A. K. キャロルの講義を受け、「大きく目が開いた」¹⁹⁾と述べている者がいる一方で、D. デッソーが「福祉職員になりたくってなったのではなく、命令で配属されたというだけなので、学びたいという気持ちさえもなかったのです。しかも、福祉のことをよく知っているからというのではなく、長年公務員として働いてきたからという理由で上司になった人を教えなければならなかったのです。ほとんどの人がお爺さんで、福祉のことは知らず、また新たに学ぶこともしたくないという人たちでした」²⁰⁾という証言をしているように、ケースワークやグループワークの概念自体を十分に理解することができていない人も多かったのではなかろうか。このような状

況の中で配置された児童指導員である。

(1)「児童福祉施設最低基準」の検討からは、児童指導員は養護施設で生活指導をする職員であるが、業務内容が明確に規定されていないので、全体像を把握することができない。提示されている規定からは児童指導員がソーシャルワークを行う専門職というよりは、男性が配置され、父親代わりの役割を果たすための職種として認識されていたという推測が可能になる。

(2)「児童福祉マニュアル」の検討からは、保母とケースワーカーの職務内容が区別され、児童指導員がケースワーカーの職務を果たすことが期待されていたのだらうという推測はできる。しかし、「児童福祉マニュアル」に書かれている内容が当時の日本人に十分に理解されたのかどうかについては、はなはだ疑問である。

(3)「職員数」の検討からは、児童指導員は、保母と同様に子どもにかかわる直接処遇職員であり、児童指導員は男性であること、児童指導員は専属のソーシャルワーカーではないということが推察できる。

(4)「養成」の検討からは、児童指導員は新しく設置された職種ではあるが、養成体制が整備されず、基本的な児童福祉やケースワークについての知識も技術もない状態で配置されており、児童指導員自身がどのように職務を遂行すればよいのか理解できていなかったのではないかと推測することができる。

以上のことから、GHQにより児童指導員に求められた業務はケースワークやグループワークを中心としたソーシャルワークであったかもしれないが、当時の日本では、その専門性を担保するための体制が整わず、児童指導員はソーシャルワークの固有な視点も持てない状態の中で日本流ソーシャルワーカーとして、保母とともにケア担当者としての業務を求められるままに果たし、必要に応じて外部との連絡調整なども行っていたのではなかろうか。

4 おわりに

児童福祉法が成立し、「児童福祉施設最低基準」が制定されて以来、35年が経過した昭和57年に開催された全国養護施設長研究協議会の協議資料の第2研究部会B分科会のテーマは、「現任訓練」であった。そこでは、まだ、「養護施設における直接処遇職員としては、保母及び児童指導員等があり、いずれもその資格が児童福祉法等によって規定されている。しかしながら、保母と児童指導員では、その規定されている内容が異なっており、入所児童に対する日常処遇の現状やあり方等から考えるとそれらの職員がどのように役割を果たしていくのか、その役割に応じ必要となる職員の資質をいかに高めるのか等、今後検討すべき課題が多い。²¹⁾」という趣旨が述べられている。また、平成9年に行われた児童福祉法の改正に伴い、「児童福祉施設最低基準」の検討をした「全養協制度検討特別委員会中間報告（抜粋）」²²⁾においても、児童指導員と保母は総じて直接処遇職員として取り扱われており、新たな8職種の配置の必要性を検討してはいるものの、児童指導員の業務については全く触れられていない。さらに、同時期に開かれた座談会、「有識者児童福祉法改正案と養護実践の課題を探る」のなかで、元厚生省専門官であり、現在大学教授である柏女霊峰は、児童指導員の職務についてこのように述べている。「私はある養護施設で指導員と保母が一日どんな仕事をしているのかということをヒアリングしたことがあ

るのです。実に多様な仕事をしています。生活を総合的に支援するというのは当たり前なんですが、では、養護施設の保母は何をする人なのか、あるいは指導員は何をする人なのか、仕事の中身を私はきちんと整理した方がいいのではないかと思います。その中でいま何が欠けているのか、どこに力をかけなければいけないか、そういう作業を丁寧にやっていくことが必要なんじゃないかと思っています。²³⁾」

児童指導員が配置されて、60年が経過した現在でもその業務が明確になっていない現実がある。被虐待児個別対応職員や家庭支援専門相談員が配置された現実がある。児童指導員と保母の業務は同一である²⁴⁾という現実がある。また新たに児童福祉法が改正され2009年度からは児童養護施設内での職員の虐待問題への取り組みが求められる現実もある。

以上のことから、筆者は、これまでの経緯にこだわらず、これらの現実をふまえて、入所児童福祉施設においては、児童指導員と保育士という職種区分を廃止し、生活支援担当職員一種、二種として一括し、資格要件として一種には、現行の児童指導員の資格要件に加えて、ソーシャルワークの基礎研修の義務付けを、二種には、保育士という資格要件を設定するとよいのではないかと考えるに至っている。

最後にこの小論では、引用資料の時代に合わせた用語を使用しており、現在とは多少異なっている点をお断りしておく²⁵⁾。

注

- 1) 望月彰, 2006, 子どもの社会的養護－出会いと希望のかけはし, 建帛社, 101頁
- 2) 松崎芳伸, 1949, 児童福祉最低基準, 網野武博他編集, 児童福祉基本法制 (第12巻), 日本図書センター, 2006, 14頁,
- 3) 児童福祉法研究会, 1978, 児童福祉法成立資料集成 (上巻), ドメス出版, 742頁
- 4) 児童福祉法研究会, 1979, 児童福祉法成立資料集成 (下巻), ドメス出版, 512頁
- 5) 児童福祉法研究会, 1978, 児童福祉法成立資料集成 (上巻), ドメス出版, 744頁
- 6) 児童福祉法研究会, 1979, 児童福祉法成立資料集成 (下巻), ドメス出版, 409～410頁
- 7) 高田正巳, 1951, 児童福祉法の解説と運用, 網野武博他編, 児童福祉基本法制 (第8巻), 日本図書センター,

- 2006, 286～288頁
- 8) 松崎芳伸、前掲書113頁
- 9) 厚生省児童局, 1951, 児童福祉マニュアル, 網野武博他編, 児童福祉基本法制 (第9巻), 日本図書センター, 2006, 100～102頁
- 10) 吉村公夫, 2005, 児童指導員とソーシャルワーク, 名古屋市立大学大学院人間文化研究科, 人間文化研究第3号, 31～41頁
仲村優一, 1970, ケースワーク第2版, 誠信書房, 52～56頁
- 11) 伊藤淑子, 社会福祉職発達史研究, 1996, ドメス出版, 251頁
- 12) 児童福祉法研究会, 1978, 児童福祉法成立資料集成 (上巻), ドメス出版, 810頁
- 13) 窪田暁子, 2002, 社会福祉実践分野と社会福祉の方法, 仲村優一他編, 戦後社会福祉の総括と21世紀への展望Ⅳ, ドメス出版, 114頁
- 14) 松崎芳伸, 前掲書, 132頁
- 15) 糸賀一雄, 2003, この子らを世の光に～近江学園二十年の願い, 日本放送出版協会, 287～290頁
- 16) 高田正巳, 前掲書, 264～268頁
- 17) 児童福祉法研究会, 1978, 児童福祉法成立資料集成 (上巻), ドメス出版, 806頁
- 18) 児童福祉法研究会, 1978, 児童福祉法成立資料集成 (上巻), ドメス出版, 742頁
- 19) 伊藤淑子, 社会福祉職発達史研究, 1996, ドメス出版, 249頁
- 20) 伊藤淑子, 前掲書, 253頁
ドロシー・デッソーの証言, 1978, 社会福祉研究所, 占領期における社会福祉資料に関する研究報告書, 社会福祉研究所, 273頁
- 21) 第36回全国養護施設長研究協議会協議資料, 1982, 全国養護施設長研究協議会, 74頁
- 22) 全国養護施設協議会, 1997, 児童養護, Vol28 (No 1), 11～15頁
- 23) 全国養護施設協議会, 1997, 児童養護, Vol28 (No 1), 26頁
- 24) 2008年10月21日、岡山県下のA養護施設において、被虐待児個別対応職員、家庭支援専門相談員から、施設内での児童指導員、保育士の業務内容や被虐待児個別対応職員、家庭支援専門相談員と児童指導員との関連等について話を聞いた。
- 25) 例えば、児童委員、保母、精神薄弱児施設は、それぞれ現在の保育士、児童福祉司、知的障害児施設である。