

長野県における児童相談所の生成と展開に関する研究序説

－草創期に焦点を当てて－

Introduction to research on the generation and development of child guidance centers
in Nagano Prefecture : Focusing on the early days

長野女子短期大学

小宮山 直道

Naomichi KOMIYAMA

要 旨

児童福祉法に基づき長野県に児童相談所が設置されてから70数年が経つ。そのあゆみを明らかにし検証することは今後のあり方を展望する上で参考になる。そこで、手始めに草創期（昭和30年あたりまで）の生成と展開のあゆみを6つの角度から解明することとした。

児童相談所は児童福祉法施行直後から順次設置された。内部組織は、機能を三つの部門に分けそれぞれが責任をもって業務を行う三部制を導入したが中央児童相談所のみであった。児童相談所の職員には専門家としてケースワーカーとしての能力が強く求められた。職員の経歴等からするとそれなりの適任者を任用したと言えなくもないが、人員は不十分であった。児童福祉司は、当初は児童相談所とは別個の機関であったが、昭和27年児童相談所の職員となった。その業務は多様で幅が広がったと思われる。当初は教員経験のある者が多く採用された。教員集団のもつ児童観などが業務遂行に影響を与えたと推測される。

児童相談所の業務の実態については、資料が乏しく全体像は把握できなかった。しかし、限られた資料になるが、その取扱件数や相談種別、相談経路、処理方法などをみると、当時の児童相談所は専門相談機関としてよりも措置機関としての性格が色濃く、またその役割が期待されたと考えられる。

児童相談所に対する長野県の取組みやメディア、議会の関心と注目は高かったとは言い難い。資料等の不足は否めず、今後さらにその発掘・収集と整理が課題である。

キーワード：草創期、三部制、児童相談所と児童福祉司、資格と任用、相談と措置、
関心と注目

1. はじめに

1947（昭和22）年12月、新しい理念に基づく児童の福祉に関する総合的でしかも基本的な立法である児童福祉法が制定された。児童福祉法では、すべての児童の心身の健全な育ちを児童の権利であると認め、そのために国及び地方公共団体は児童の保護者とともにその育ちについて責任を負うこととされた。そこから、児童福祉の第一線の行政機関として、「児童につき科学的措置や相談指導を行う」¹⁾ 児童相談所が都道府県に設置されることになった。

長野県においても第一号が誕生してから、すでに70数年が経過した。この間、経済や社会構造等の変化に伴い、子どもが育つあるいは子どもを育てる環境も大きく変わってきている。そのなかで、児童相談所は、その時々の子どもたちや子育ての抱える課題に対して、変化に即した十分な対応ができてきたのだろうか。住民から信頼され、期待される役割を果たしてきたのだろうか。児童相談所の勤務経験のある筆者からすると、その答えはいささか心もたない。

長野県においても、設置箇所をはじめ内部の機構、職員体制、また役割や業務内容など様々な点において幾多の変遷を経て現在に至っている。その具体的な生成と展開のあゆみを明らかにし検証することは、これからの長野県における児童相談所を展望する上で参考となるだろう。しかし、その作業は、全くと言ってよい程行われていない。一定の節目の時期に作成される「〇〇県児童相談所〇〇年のあゆみ」²⁾ といった記念誌類も今まで作られていない。

本研究は、その手始めとして、長野県児童相談所の草創期における生成と展開のあゆみを明らかにするものである。法令に大枠を規定されながらも、その後の児童相談所の取り組みないし方向性に影響を与えた、長野県としての特性あるいは体質といったものが、草創期のあゆみのなかに見出せるかもしれない。

研究方法としては、昭和30年あたりまでの状況を、法令等国の動向も踏まえながら。1 設置箇所（管

轄）、2 機構（組織）、3 職員体制、4 児童福祉司、5 業務の実態、6 児童相談所に対する関心と注目 といった6つの角度（視点）から解明することとしたい。「昭和30年あたりまで」としたのは、一つは我が国が戦後の社会的混乱や経済的窮乏から徐々に脱却し新たな段階に入ったこと、昭和27年に児童福祉司が児童相談所の職員となるなど児童相談所の基本的な枠組みが確立したこと、また昭和32年3月には児童相談所運営指針である「児童相談所執務必携」が新たに示されたことなどを勘案し、その時期が一つの節目になると考えたからである。

I 設置箇所（管轄）

1948（昭和23）年4月7日、県庁所在地である長野市内に県内一円を管轄区域とする長野県児童相談所が誕生した。4月9日の『信濃毎日新聞』³⁾では、“子供への愛の手”と題し、「不良児、精神薄弱児、身体障害児など恵まれぬ子供たちに愛の手をさしのべようと、児童福祉法にもとづいて児童相談所が店開きした。（中略）県下のお父さん、お母さんを始め児童委員たちがドシドシ難問題を持ち込むことを希望している」と報じている。さらに6月には児童を一時保護する施設（一時保護所）が、養護施設三婦寮の一角を借りて付設された。

この児童相談所と一時保護所は、翌年それぞれ移転をした後、1952（昭和27）年に同一場所に統合された。

1949（昭和24）年5月には、県内第二の都市である松本市内に松本児童相談所が設置され、長野県児童相談所は、長野県中央児童相談所と改称された。それに伴い、管轄区域は中央児童相談所が5市12郡、松本児童相談所が1市4郡に改められた。その翌年の5月には、松本児童相談所が新築移転され、同時に一時保護所も設けられた。

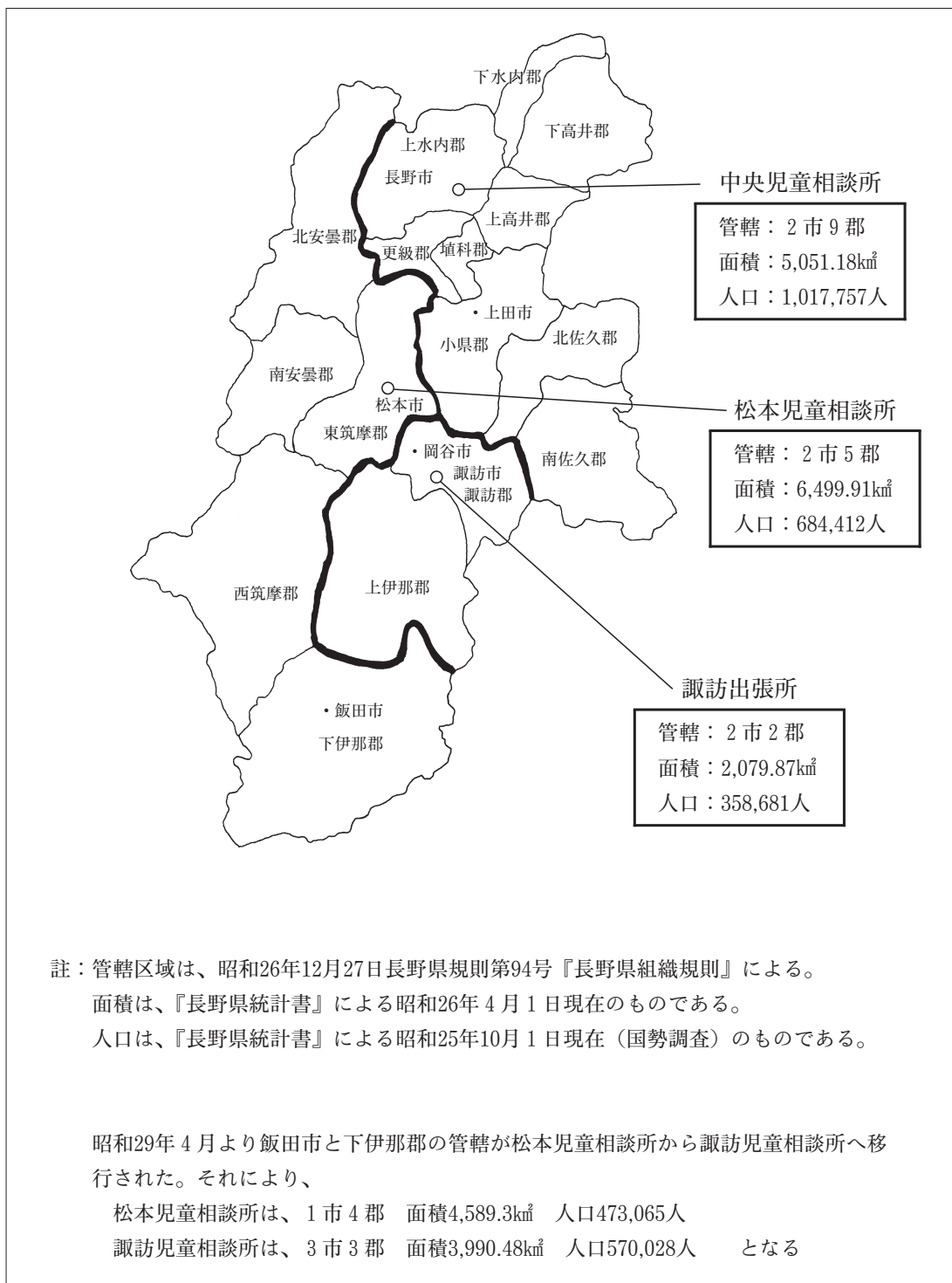
また、1950（昭和25）年5月には、諏訪市に、私設の相談所から発展した中央児童相談所諏訪出張所が諏訪地方事務所内に設置され、2市2郡を管轄することとなった（図1参照）。これは2年後の12月に諏訪児童相談所として独立した。地域バランスと

いう点では必ずしも適当とはいえない⁴⁾ 諏訪市に県下3番目の相談所が設置されたのは、児童福祉司である清水利一の働きかけと、それに呼応して協力を惜しまなかった地元の民生委員協議会や関係者、市町村の熱意と力があつたからと思われる⁵⁾。

その後松本・諏訪児童相談所間での管轄区域の見

直しを行いながら、三児童相談所体制がしばらく続くことになり、新たな設置は昭和30年代の後半まで待たなければならないが、県内4番目となる佐久童相談所の前身となる「出張相談所」が昭和28年に地元の社会福祉協議会や民生児童委員会の尽力によって設けられた。

図1 三児童相談所体制



II 機構（組織）

1 児童相談所の機構

児童相談所の組織構成は、昭和26年11月8日厚生省児発第69号厚生事務次官通達「児童福祉法の一部を改正する法律の施行について」により、措置部、判定指導部、一時保護部の三部制をとって、その有機的な運営を図ることが望ましいとされ、各部の機能は次の通りとされた。

- ・措置部 児童福祉法第27条の措置を行うために必要な業務並びに児童及び家庭について必要な調査及び指導を行う。
- ・判定指導部 措置部の行う措置を適切にするため必要な専門的判定を行うとともに、児童の各般の問題につき、家庭その他の相談に応じ、必要な判定及び指導を行う。
- ・一時保護部 児童に必要な一次保護を行うとともに、その生活観察を行う。

この三部制についてのもとの原案は、我が国の児童相談所のあり方に指導的な役割を果たしたアリス・キャロル（Alice Carroll）⁶⁾の勧告に示されており、上記事務次官通達によって確定したといわれる⁷⁾。この三部制の導入は、とかく曖昧であった児童相談所の機能を明確化し、それを三つの部門に分けそれぞれの専門職員が責任をもって業務を行うという点で重要であった。

2 長野県の機構

上記通達に基づき、長野県でも三部制が導入された。昭和26年長野県規則第58号「長野県組織規程」の第180条には、児童相談所の内部組織（部門）として次のように規定されている。

児童相談所の事務を分掌するため、相談部、診断指導部及び一時保護部の三部を設ける。

- ・相談部は、児童に関する各般の問題につき、家庭その他から相談に応じ且つ、児童福祉法第36条第1項（法27条第1項の誤りと思われる…筆者注）の措置を行うため必要な事務を行う。
- ・診断指導部は、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い、並びにこれらに付随して必要な指導を行う。

- ・一時保護部は、児童に必要な一次保護を行うとともに、その生活観察を行う。

前記の事務次官通達とは、一時保護部を除き部（内部組織）の呼称並びにその業務内容の説明が微妙に異なっているが、これは「長野県組織規程」は、児童福祉法の第五次改正（昭和26年6月6日）によって新たに設けられた第15条の2（児童相談所の業務）の規定をベースにしなが、事務次官通達をつなぎ合わせたようである。その理由は不明だが、何らかの意図のもとに、長野県としての独自性を構想したとは思われない。いずれにしても、児童相談所の業務は、相談・調査・判定・指導・措置・一時保護であり、その業務を3つの部署（部門）に明確に分掌させ、責任をもたせたのである。ただし、この三部制の導入は中央児童相談所においてのみであった。ちなみに、『長野県職員録』⁸⁾（以下『職員録』という。）の昭和28年度版（10月1日現在）をみると、各職員の分担業務に簡単な説明が付されているが、それによれば、相談部職員は相談・調査、診断指導部職員は判定、一時保護部職員は保護・指導・観察となっている。なお、昭和27年度には、児童福祉司が児童相談所の機構に組み込まれ、三部と児童福祉司という組織構成がとられることになる。

III 職員体制

1 児童相談所職員の資格要件

児童福祉法では、児童相談所には、所長と相談又は鑑別を担当する所員をおき、事務吏員又は技術吏員を充てる、と規定し、また厚生省事務次官通達⁹⁾では、その任用資格はおおむね児童福祉司のそれに準ずる程度とし、所員は全てケースワーカーとして能力を養うよう努めることとしている。児童福祉司の任用資格は、児童福祉法施行令（昭和23年政令第74号）に規定する資格要件¹⁰⁾を満たし、人格円満で実行力があり真にケースワーカーとして適当な人物となっている¹¹⁾。

その後、児童福祉法第五次改正（昭和26年6月）では、児童相談所の行う業務が具体的に明記されたことに伴い、所長及び所員の資格要件も具体的に規定され、新たな専門的資格が必要とされることになった¹²⁾。これは、福祉事務所の設置に伴い児童相談所の一層の専門技術化が図られたためである¹³⁾。

2 児童相談所職員の定数

児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）により、都道府県が児童相談所を設置する場合、厚生大臣の承認が必要とされ、その際の審査項目の一つとして、「職員の定数」があった。

その定数については、国庫補助職員であった昭和25年までは、東京と大阪の中央児童相談所は12名、その他の中央児童相談所は7名、中央以外の児童相談所は4名とされていた¹⁴⁾。それが昭和26年からは、その規模によって児童相談所にA、B、C、Dの級別が設けられ、一時保護所以外の職員の定数は、A級20名、B級15名、C級10名、D級4名として、地方財政平衡交付金の基準財政需要額の算定基礎に見込まれたが、この定数の充足は、「都道府県の努力にもかかわらず必ずしも当を得たものでない」ということで、昭和28年10月に厚生省は都道府県に対してさらなる努力を求めている¹⁵⁾。

3 長野県の職員体制

長野県の『職員録』による児童相談所職員の推移は〈表1〉のとおりである。まず児童相談所開設初年度（10月15日現在）は、所長以下10名の体制でスタートしている。そのうち3名は一時保護所職員で、所長は児童福祉司が兼務している。また、4名は、鑑別業務に従事する者であり、智能、性格、体力と役割が分担されている。他は所長と事務職員2名である。『信濃毎日新聞』には、「近く看護婦も決定するはず」となっているが、配置された形跡はない。

翌年度には、松本児童相談所が、所長以下4名体制で開所している（所長は児童福祉司が兼務）。昭和25年度には、長野県児童相談所から改称した中央児童相談所は、全体として3名の増員が認められる。

さらに、注目すべきは、松本も含め、それまでの「鑑別」に加えて、「相談指導」を業務とする職員が新たに配置されたことである。その理由や背景ははっきりしないが、ケースワークなりケースワーカーを強く意識したものであったのか。

昭和26年度（昭和27年1月1日現在）は、前年度開所した中央児童相談所諏訪出張所は、2名体制となっている。同出張所の所長と、松本児童相談所の所員1名は、児童福祉司が兼務している。この児童福祉司との兼務は他の年にもみられ、また、両者間の異動もみられた。

また、三所全体では、「相談調査」あるいは「相談、調査、指導」（所によって表現が異なる）の職員が拡大し、相対的に「鑑別」の職員の減少がみられる。児童福祉法第五次改正により、児童相談所の業務について整理がなされ、「鑑別」という語が消え、「調査」や「指導」が現れてきたことに形式的に対応しただけのことなのか（しかし、「鑑別」職員は残っている。）、それとも、児童相談所の児童問題への取り組みの基本的な姿勢・考え方の変化があり、それが反映されたものか、判然としない。

昭和27年7月の児童福祉法第七次改正によりそれまでは児童相談所とは別個の機関であった児童福祉司が児童相談所の職員とされることになった。それを受け、昭和28年度（10月1日現在）に三所の職員総数は、新たに児童福祉司を加えて31名となった。そのうち児童福祉司は、計11名である。この職員体制は以後しばらく続くことになる。

なお、前述した機構や職員数などの標準を示した4段階の級別について、長野県内の当時の状況については確認する資料を得ることができなかった¹⁶⁾。しかし、中央児童相談所でもA級はおろかB級にすら達しない状況にあったと言わざるを得ない。

表1 児童相談所職員の推移

単位：名

年度	中央	松本	諏訪	児童福祉司	計	備考
S23	10				10	S23.10.15現在 1名児童福祉司と兼務
S24	—	—			—	『職員録』不明
S25	13	4			17	S25. 5. 1現在 1名児童福祉司と兼務
S26	12	5	2		19	S27. 1. 1現在 2名児童福祉司と兼務
S27	—	—	—	—	—	『職員録』不明
S28	12	4	4	11	31	S28.10.1現在 「中央」職員休職1名
S29	12	4	4	11	31	S29.10.1現在 「中央」職員休職1名
S30	12	4	4	11	31	S30.11.1現在

* 出典は長野県の『職員録』 年月日は作成時点

4 職員の任用と配置

職員の任用は、どのような方法で行われ、また、どのような経歴の人物が任用されたのか、法令の定める資格要件との関連でどうであったかなどについては、資料不足で全体像を把握することができなかった。しかし、職員の動向について確認できたことは、一つは、児童相談所開設時に所長には善光寺大本願知行塾（僧が修行するところ）の職員、鑑別員には2人の中学校の教諭が迎えられたこと¹⁷⁾。二つ目は、事務職員はともかく専門職については、一時保護職員を除いて、比較的長期間にわたって勤務をしている職員が多いこと。特に、松本児童相談所は、開設から昭和35年度まで、所長が一度交代の他は、職員は同一であった。三つ目は、鑑別に従事した職員のかなにはその後大学の教員に転じた者が複数いたこと、である。児童相談所という新しい機関の基盤づくりをすべき草創期に、それなりの適任者を任用し、しかも、長く腰を落ち着けて仕事をしてもらおうという人事方針があったと言えなくもない。

IV 児童福祉司

1 設置経過と位置づけ、特色

児童福祉司は、今でこそ児童相談所の機構に組み

込まれ、その一員としての役割を果たしているが、元々は、児童相談所とは別個の機関として設けられた。いわば、「業務の性格上、2つが密接に絡み合いながら、別個の機関として成立するという、きわめて変則的な法的規定によって出発した」のである¹⁸⁾。

ところで、児童福祉法が国会へ提出された当初の法案には、「都道府県に児童委員を置く」（第11条）とだけ規定され、その児童委員には、都道府県の吏員である児童委員と民間奉仕者としての児童委員の二通りの意味が含まれていた。それが、法案の審議の過程で、有給の専任ワーカーとボランティアの児童委員を一つにすることは適当でないということになり、「児童福祉司」と「児童委員」の二つの名称に改められた¹⁹⁾。

児童福祉司は、都道府県本庁の職員として、都道府県知事が定める担当区域により、職務を行うこととされた。その職務は、「児童福祉に関する問題について相談指導を行い、積極的に児童福祉の増進につとめる所謂『ケースワーク』の仕事を行う」²⁰⁾とされ、ケースワーカーであることが強調され、強く求められた。児童福祉司の選任に際しては、前述のとおり、真にケースワーカーとして適当な人物を採

用することとされている。

その後、児童福祉法の第五次改正において、その職務に関しては、児童相談所長の指揮監督を受けることになり、さらに第七次改正で、児童福祉司は児童相談所の職員となり、その担当区域も児童相談所長が定めることとなった。これは、とかく児童相談所との関係やそれ自体の性格に明確性を欠く点が多かったことに鑑み、児童相談所との一体化を図ることにより児童福祉司は児童に関する専門的なケースワーカーとしての任務を十分発揮させるためであると説明されている²¹⁾。

2 職務

児童福祉司の職務については、児童福祉法では、当初は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注意を与える等福祉の増進に努めること及び児童相談所長による指導措置に基づく児童又はその保護者に対する指導、とされていたが、第五・第七次改正により職務から妊産婦に関する事項が除かれ、また「必要な注意を与える等」を「専門的技術に基づいて必要な指導を行う等」に改められた。

3 長野県の人員体制

長野県の児童福祉司の推移は〈表2〉のとおりである。初年度（10月15日現在）は、『職員録』では、4名となっており、それぞれ担当地域が定められている。（しかし、松本市を中心とした地域については記載がない。）ちなみに、厚生省児童局が作

成した『昭和23年11月1日現在全国児童福祉司名簿』²²⁾によれば、長野県は定員6名に対し、全体で5名となっており、そのうち2名は、児童福祉司心得、別の2名は任命予定者と断り書きがしてある。この『全国児童福祉司名簿』にはなく、『職員録』に記載のある1名は、長野県児童相談所の一時保護所長を兼務していた。

児童福祉司の配置は、法施行と同時に一気にではなく、徐々になされたようである。

その後、昭和25年度（5月1日現在）は、10人と倍増したが、昭和26年度以降は（27年度は不明）、11名で変化なく推移していくことになる。

4 児童福祉司の任用

児童福祉司に任用された者の経歴は、他県では「元校長とかそういう方ばかり」²³⁾というところもあったようであるが、長野県でも前掲の『昭和23年11月1日現在全国児童福祉司名簿』によると、5名のうち2名について、最終歴が、小学校長と中学校教官とある。（他は記載なし）さらに他の1名も教員であったことが確認でき（それ以外の者の経歴は不明）、また、上記一時保護所長兼務の児童福祉司もやはり教員であった。長野県でも、制度発足当初の児童福祉司の半数以上が教員であったことが確認できる²⁴⁾。しかも、そのうちの経歴のはっきりしている2人は、50歳代であり、戦前から校長や長野県視学などを務めた、いわば教育界における「指導的人物」であった²⁵⁾。

そのうちのひとり、清水利一（1894～1975）は、

表2 児童福祉司の推移

単位：名

年度	中央	松本	諏訪	計	備考
S23				4	S23.10.15現在『職員録』 S23.11.1現在厚生省『児童福祉司名簿』では5名
S24				4	S24.9.1現在『信毎年鑑1950年版』
S25				10	S25.5.1現在『職員録』
S26				12	S27.1.1現在『職員録』うち1名休職
S27				—	『職員録』不明
S28	5	4	2	11	S28.10.1現在『職員録』
S29	5	3	3	11	S29.10.1現在『職員録』
S30	5	3	3	11	S30.11.1現在『職員録』

小学校長や長野県視学など教職33年の後、児童福祉分野で働くことになる。児童福祉司の他に諏訪児童相談所長や県立諏訪湖学園長などを歴任する。長野県で最初の児童福祉司であった。もうひとりの田島清（1892～1981）は、小中学校長や長野県視学を経た後、盲学校教諭を兼務しながら児童福祉司となる。その後、長野盲学校校長を務める。作曲も行い、信州白樺派の一員でもあった。

このように教員の経歴をもつ者が多く任用されたのは、ケースワークの専門職が育っていないこの時期に、少なくとも教育の専門家である教員に頼らざるを得なかったからなのか。田島清は、談話のなかで、児童福祉司について「専門のケースワーカーはまだないので、とりあえず学校の教員からということになりました。困難な仕事ですし、資格も経験もないので買って出る者はありません。それで、校長の中からなんとかぜひ児童福祉司になって欲しいと、初代の児童課長から頼まれて、出ることになりました」と語っている²⁶⁾。また、その初代児童課長の村松益治も田島清を偲ぶ一文の中で、「上水内郡教育会長の要職にあられた先生を無理に懇望して児童福祉司となって戴き……」と書いている²⁷⁾。

このように、初期の児童福祉司に教員歴のある者が多かった事実は、教員集団が持っている児童観やものごとの捉え方、倫理などが、児童福祉司という機関の業務遂行や体質に少なからぬ影響を与えたのではないかと推測される。さらには、児童相談所にも、数は定かでないが教員が任用されたこと並びに両機関の職員の異動を考えるならば、同様のことが言える²⁸⁾。

5 児童福祉司の活動拠点

児童福祉司の職務執行の場所は、長野県民生部編『1950年10月 長野県民生行政要覧』によれば、ここでは児童福祉司は9人となっており、中央と松本児童相談所（3名）以外では、すべて県の地方事務所（4所 6名）となっている。

6 具体的な活動内容

児童福祉司の実際の活動内容については、先述の田島清が書き残している²⁹⁾。田島清の児童福祉司としての在任期間は、昭和23年9月から昭和25年7月まで2年間弱の短期間であったが、そこから当時の活動の一端を知ることができる。そこで田島は、児童福祉司の仕事は、「全く雑多で骨の折れる仕事」であるが「大事な仕事ですから、休む暇もなく働き」、「悲鳴を上げたいような毎日が続きました。」と述懐し、具体的な活動（仕事）として、次のようなものを挙げている。

- ①里親の調査
- ②申請のあった施設についての身上調査
- ③身体障害児の処置
- ④児童に関わる多様な機関・施設との連絡、会合
- ⑤民生委員の指導
- ⑥盗みの子や集団万引きの子供たちへの集団指導

このなかには、児童福祉司というより、本来は児童課の業務ではないかと思われるものも含まれており、当時児童相談所とあわせて三者の実際の役割・業務の分担やすみ分けは、それ程画然としたものでなく、混沌としていたように思える。

いずれにしても、これら以外の活動も当然あっただろうし、児童福祉司の仕事は実に多様で幅が広がったことがうかがわれる。また、児童福祉司の活動に対して、時に連合国軍軍政部から厚生官が視察にきて、「やれ指導がどうの処理がどうの」と強い叱責や指導があったとのことである。

V 業務の実態

1 児童相談所の機能・業務

児童福祉に関する専門的な行政機関である児童相談所の機能ないし業務は、児童福祉法制定当初から、大きくは、相談、措置、一時保護とされていた。この相談については、当初「児童の福祉増進について相談に応じ、資質の鑑別を行う」とされていたが、第五次改正により、一つは、「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」もう一つは、「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、社会学的及び精神衛生上の判定を行い、並びにこれらに付随して必要な指導を行う」と整理された。

措置業務については、都道府県知事のとるべき措置（実態は児童相談所長へ委任）として、当初は、訓戒・制約、児童福祉司あるいは児童委員による指導、児童福祉施設への入所及び里親委託が規定され、のち第五次改正により、社会福祉主事指導、保護受託者委託及び家庭裁判所送致が加わった。

2 当時の児童福祉の課題

児童相談所の創設期は、敗戦による社会の混乱と窮乏の中で、多くの所謂“戦災孤児”や“浮浪児”と呼ばれる児童や飢餓にあえぐ児童など、生活と成長する基盤を奪われた児童が多く生みだされた。そのため、当時の児童相談所もこの問題への対応を喫緊の課題として取り組まざるを得なかった。というより、そもそも児童相談所設立の動機は、「戦後の混乱の処理という切実な要請にあった」³⁰⁾のである。

3 業務の状況

草創期における業務の状況については、昭和30年3月に長野県の3児童相談所共同で、『児童福祉法施行満五ヶ年間に取扱った児童の動態—長野県下三児童相談所統計—』なる冊子が作成されており、児童相談所開設当初から昭和27年末までの状況をうかがい知ることができる。それによると、

- (1) 昭和23年から27年までの5年間に計6,897件を取扱っている。
- (2) 昭和23年の取り扱いは、703件であり、以後前年比減少の年もあったが、全体としては着実に増加しており、昭和27年には2,257件と初年の3倍強となっている。昭和26年以後になって順調な増加をみたのは、「児童福祉機関（児童委員、社会福祉主事）の活動がようやく本格的段階に入ったためとみることができる」と分析している。もちろん、児童相談所数の増加及び全体としての職員増など体制の強化が背景にあることは言うまでもない。

- (3) 相談種別については、これを教護（不良虞犯触法、浮浪等）、養護（孤児、棄児、被虐待、監護不良、生活困難等環境的原因によるもの）、精薄、療育（虚弱、病弱、身体障害、盲聾啞児等）、教育（性格、知能程度等）、職業（就職指導等）、その他と7分類したなかで、教護と養護相談が圧倒的に多く67.5%を占めている。これは、戦争の爪痕が残り、未だ混乱した社会状況を反映しているといえる。

このことと関連して、県外からの相談も1割近くを占めている。浮浪児、家出児等の県内に入ってきたものが多いことを示している、と解説している。

- (4) 相談通告の経路は、警察や市町村、児童委員等公的機関からの通告が圧倒的に多い。保護者を中心に親戚や本人も含めての個人からの相談は12%強にすぎない。その保護者等からの相談は、養護相談が最も多く約35%を占めている。保護者からの相談は、おそらく経済的理由等による養育困難を主訴としたものであったと推測される。

- (5) これらの相談や通告に対する処理としては、助言指導が39.2%を占め、それ以外はほとんど措置である。施設入所措置は、20.9%で最も多く、そのうち養護施設が約半数を占めている。以下、訓戒誓約措置（これは、ほとんど教護相談に対するものである。）、指導措置と続いている。

なお、療育、精薄相談のなかには、施設入所を必要とする児童が少なくないのに、施設不足から、助言指導で終わって必要な措置ができないものも多かったようである。

- (6) 助言指導であれ措置であれ、処理の90%近くは、1回の相談で終結されている。

複数回の相談ケースも、2回がほとんどであり、3回以上（最大で5回）にわたるものは僅か59件である。

これら相談種別や相談通告の経路また相談通告に対する処理方式などの状況からは、当時の児童相談所は、児童福祉の専門相談機関としてよりも、児童福祉法による措置機関としての性格が色濃く、またその役割が期待されたと考えられる。

VI 児童相談所に対する関心と注目

児童相談所に限らず、一つの組織体の充実・発展には、組織体自らの努力とともに、住民を中心とした外からの関心や注目が不可欠である。草創期の児童相談所についてはどうであったか。

(1) 新聞（地元の信濃毎日新聞）

昭和20年代、地元紙である「信濃毎日新聞」が、児童相談所について報じたのは、1948（昭和23）年の長野県児童相談所の開設の前後2回のみである。1回目は、開設2日前に、所長以下の職員体制の準備の状況を³¹⁾、また2回目は、開設2日後に、新規開設した旨と児童相談所の業務や職員体制について³²⁾触れられている。しかし、以後は、児童相談所に関する記事が掲載されることは、1951（昭和26）年から翌年にかけて、2回、同日の朝・夕刊に鑑別職員³³⁾の業務上での少女に対する“行き過ぎた行為”の問題が社会面で報じられた以外にはなかった。

(2) 長野県議会

昭和22年12月第73回から昭和23年12月第79回まで8回にわたる長野県議会の定例、臨時議会の会議日誌を調べたが、提出議案に対する知事の説明や議員の一般質問、各委員会委員長報告のいずれにも児童相談所や児童福祉司制度について取りあげた形跡はなかった³⁴⁾。

(3) 長野県広報誌

1949（昭和24）年4月1日付けで第1号を発行してから昭和30年3月までの113号を調べてみた。「県民と県政をむすぶパイプ役であるとともに県政の生きた記録である」（第1号のあとがき）広報誌は、取り上げられている記事から、その時々々の県政の重点事項等を知ることができる。

児童課を中心として、一部他の部署によるものも含めて、児童福祉関連の記事も掲載されている。そのなかで比較的目立つのは、保育関係や母子保護、福祉施設や里親といった社会的養護及び子どもの日（児童福祉週間）関連である。もちろん児童相談所や児童福祉司について触れている記事も

いくつかあるが、ほとんどは、例えば県内の児童福祉施設の紹介の後、入所の申込用紙が用意されている場所として、市町村役場と並んで児童相談所が触れられるといった程度のものである。児童相談所や児童福祉司について正面から取り上げた記事の掲載は2回のみである。一つは、昭和27年12月1日付第80号で、「児童福祉法五周年 福祉施設を整備 5年間に5倍の増」とのタイトルで、過去5年間を通じての長野県児童福祉事業の主な現況として児童相談所をとりあげている。児童相談所の設置経過や取扱件数、また児童福祉司の数や一人あたりの取扱件数などを説明している。もう一つは、昭和28年3月15日付第84号で、「児童相談所の窓口から」とのタイトルで、児童相談所の業務（相談）の様子を、或る相談事例を挙げながら紹介している。これは児童相談所の原稿である。

VII おわりに

長野県児童相談所の草創期における生成と展開に係る資料等の入手に困難を極め、また十分に行うことができず、得た資料は乏しいものになってしまった。そのために、一つひとつの資料（事実）を相互に関連付けて、そこにある意味を見出ししていく作業（考察）は不十分なものにならざるを得なかった。そのため、多くが事実の羅列と問題意識の提示にとどまってしまった。しかし、長野県児童相談所の生成と展開という未開拓の分野において、限定的ではあるが資料の発掘・収集とそれを整理する作業の先鞭をつけることはできたと思っている。

長野県としての取り組みや関心も、またマスメディアや議会の注目や関心も決して高いとはいえないなかで「浮遊」（と思える）する長野県の児童相談所のあゆみについて、今後さらに、いわゆるジグソーパズルの欠けたピースを埋めるような作業が必要である。

なお、本稿は、筆者の北信越社会福祉史学会論文「長野県における児童相談所の生成と展開に関する研究序説～草創期に焦点を当てて～」に、その後の資料の収集等を踏まえ改めて編集及び加筆修正を行ったものである。

註及び参考・引用文献

- 1) 第1回国会衆議院厚生委員会議録第15号 一松厚生大臣 児童福祉法案の提案理由
児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版 1979年2月 p.16
- 2) 筆者の手元には、神奈川県『児童福祉のあゆみ—児童相談所25年史—』と愛知県『児童相談所40年のあゆみ』がある。
- 3) 信濃毎日新聞社『信濃毎日新聞』“子供への愛の手店開きした懸中央児童相談所” 1948年4月9日朝刊
- 4) 昭和23年3月31日厚生省発児第20号厚生事務次官通達「児童福祉法施行に関する件」では、児童相談所の設置の場所及び管轄区域について、人口数、人口密度、青少年犯罪の頻度、その他、要保護児童の数等を勘案し、その機能の発揮について格別の工夫を加えることとしている。
また、児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）では、児童相談所の管轄区域は、その区域内に居住する児童数その他社会環境を考慮して定めなければならない、としている。
- 5) 清水利一『本立而道生』「本立而道生」刊行会 1966年11月 pp.252~254
諏訪市史編纂委員会編纂『諏訪市史 下巻 近現代』諏訪市役所発行 1976年3月 pp.533~534
- 6) アリス・キャロル (Alice Kenyon Carroll) は、GHQのPHW (公衆衛生福祉局) の要請で、国連社会活動部からわが国に派遣され、1949 (昭和24) 年12月から1950 (昭和25) 年8月まで日本に滞在した。その間、全国14ヶ所の児童相談所の調査を行ったり、宮城県、大阪府、福岡県の3児童相談所で現地指導を行い、その結果は活動報告書 (Miss Carroll's Reports) としてまとめられた。
- 7) 岩永公成「児童相談所の組織構成の成立過程—三部制の導入をめぐる—」『大原社会問題研究所雑誌』第573号 大原社会問題研究所、2006年、p.61
なお、岩永はアリス・キャロルが三部制の導入を勧告した理由として、児童相談所の機能を明確化することに加えて、児童相談所は、研究機関ではなく「相談サービスの提供機関」であることを職員に認識させることにもあったと指摘している。
- 8) 長野県『長野県職員録』の昭和26年度版 (昭和27年1月1日現在) には、新しい組織構成が反映されていない。
なお、『長野県職員録』については、昭和24年度分と昭和27年度分が見当たらない。両年度のみ発行されなかった可能性が高い。
- 9) 昭和23年3月31日厚生省発児第20号厚生事務次官通達「児童福祉法施行に関する件」
- 10) 児童福祉法施行令 (昭和23年政令第74号) 第8条に、5つの要件が示され、その一つに該当する2級の事務吏員又は技術吏員を充てるとしている。
5つの要件とは、①児童及び妊産婦の保護、保健その他福祉に関する事業に、2年以上従事した者 ②大学の学部で、心理学、教育学又は社会学を専修する学科を修め、学士と称することを得る者 ③医師 ④主務大臣の指定する児童福祉司又は児童福祉施設の職員を養成する学校その他の施設を卒業した者 ⑤前各号に準じ児童福祉司として適当な資格を有する者 である。
- 11) 前掲の註9)
- 12) 児童相談所の所員について、判定を掌る所員の中には、①医師であって、精神保健に関して学識経験を有する者又はこれに準ずる資格を有する者 ②学校教育法に基づく大学又は旧大学令に基づく大学において、心理学を専修する学科又はこれに相当する課程科目を修めて卒業した者又はこれに準ずる資格を有する者がそれぞれ1名以上含まなければならない、相談及び調査を掌る所員は、児童福祉司たる資格を有する者でなければならない、とされた。
- 13) 昭和26年11月8日厚生省発児第69号厚生事務次官通達「児童福祉法の一部を改正する法律の施行について」
- 14) 安田生命社会事業団『日本の児童相談 続 戦後25年の歩み』川島書店 1970年12月 p.137
- 15) 昭和28年10月28日厚生省発児第517号厚生省児童局長通知『児童相談所の業務に従事する職員の定数について』
- 16) 昭和36年発行の長野県社会部編「民生労働行政の現状と問題点」pp.148~149によれば、昭和35年4月1日現在中央児童相談所B級、松本C級、諏訪D級であり、その職員組織の現況は国の「標準にはるかに及ばない」としている。
昭和32年2月に『児童相談所執務必携』が刊行され、

新たな指針が示された以降の状況を踏まえたものである。

- 17) 前掲の註2) 「…児童の指導や保護の方法を判定する鑑別員には長野市柳町中学島田、軽井沢中学清原の両先生が迎えられ先生の体験と専攻した児童心理学を大いに活かそうと…」と記されている。
- 18) 藤井常文「児童相談所と児童福祉司制度の成立の歴史的経緯」p.145 藤井常文著 倉重裕子訳『キャロル活動報告書と児童相談所改革～児童福祉司はなぜソーシャルワークから取り残されたか～』（明石書店）2010年9月
- 19) 佐藤進・高沢武司編『児童福祉法50講』有斐閣 1976年9月 p.161
- 20) 昭和24年3月4日厚生省児発第186号厚生省児童局長通知「児童福祉司の職務及びその指導監督について」
- 21) 昭和27年7月5日厚生省児発第59号厚生事務次官通達「児童福祉法の一部を改正する法律の施行について」
- 22) 寺脇隆夫編『続 児童福祉法成立資料集成』（ドメス出版）1996年11月 pp.472～489
- 23) 語り手：坪郷康 聞き手：加登田恵子 「語りつぐ山口の福祉―昭和30年代の児童問題と相談援助―」『山口県立大学社会福祉学部紀要』第14号 2008年3月 p.118
なお、藤井常文は、『昭和23年11月1日現在全国児童福祉司名簿』に記載された318名について、最終履歴別の一覧を作成している。（そのうち53名は最終履歴が不明である。）それによると教員の経歴のある者（校長、訓導、教員、視学、教授など）は、109名で、全体の34.3%（不明者を除くと41.1%）と多数を占めている。藤井常文「草創期における児童福祉司制度の実態―主に東京など都道府県での任用と配属の問題をめぐって―」東京都社会福祉史研究会『東京都社会福祉史研究第3号』2009年5月 p.36
- 24) 田島清記念会編『叙勲喜寿記念出版田島清集』1968年4月 p.366 児童福祉司は、県下から校長4人が任命された、との記述がある。
- 25) 『長野県歴史人物大辞典』1989年7月16日発行郷土出版社 p.363・444
- 26) 前掲の註24) p.388
- 27) 田島俊一編集『晩年の田島清』1983年10月 p.131

- 28) 藤井常文は、「児童福祉司の制度をわが国の土壌と風土に順応させる上で、先導的な役割を果たしたのは、キャロル女史が指導したソーシャルケースワークの思想と技法ではなく、むしろ学校教員の身体に染み付いた倫理、知識、技術ではなかったのではないか。」と言っている。藤井常文「草創期における児童福祉司制度の実態―主に東京など都道府県での任用と配属の問題をめぐって―」東京都社会福祉史研究会『東京都社会福祉史研究第3号』2009年5月 p.37
- 29) 前掲の註24) pp.366～369
- 30) 竹中哲夫『現代児童相談所論』三和書房 2000年10月 p.9
- 31) 信濃毎日新聞社『信濃毎日新聞』1948年4月5日夕刊
- 32) 前掲の註3)
- 33) 信濃毎日新聞社『信濃毎日新聞』1951年5月28日朝・夕刊同1952年1月18日朝・夕刊
- 34) 藤井常文は、「国会においても児童福祉法案についての論議は、児童相談所や児童委員、児童福祉委員会のことは、「取り上げた回数が少なく、論議の内容も低調である」としている。前掲の註18) p.158