

# 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—

岩永 公成

---

はじめに

- 1 児童相談機関の設置構想
- 2 児童相談所の機能の確立
- 3 アリス・キャロルの勧告と三部制の導入

おわりに

はじめに

## (1) 本稿の目的

周知のとおり、児童相談所は1947年成立の児童福祉法によって設置された児童福祉行政の第一線機関であり<sup>①</sup>、その内部組織は、第5次法改正に伴う事務次官通知によって確定した<sup>②</sup>。すなわち、措置に必要な業務や調査・指導を行う「措置部」、専門的な判定や指導を行う「判定指導部」、一時保護を行う「一時保護部」という三部制が導入された。三部制の導入は、曖昧であった児童相談所の機能を明確にしたという点で非常に重要な組織再編であったが、なぜこのような再編が行われたのだろうか。後述するように、先行研究はこの問いに対する十分な解答を与えていない。しかしながら、これからの児童相談所のあり方を検討する上でも、戦後の児童相談所の枠組みを規定した成立当時の論理を解明することは必要な作業と思われる。したがって、本稿では、「三部制の児童相談所がなぜ誕生したのか」を解明することを課題として設定する。

---

\* 本稿における略語

DJ-PH：日誌 ESS：経済科学局 GHQ/SCAP：連合国軍最高司令官総司令部 GS：民政局 M/R：記録用覚書 PHW：公衆衛生福祉局 SCAPIN：連合国軍最高司令官指令

(1) 本稿では、児童福祉法に規定された児童相談機関を「児童相談所」とみなしている。この相談機関は、①すべての児童が対象、②一定の行政区単位で全国に設置された公的機関、という2点において、戦前の児童相談所とは決定的に異なる。したがって、ここでは児童福祉法の「児童相談所」に議論を限定し、戦前の児童相談所は検討対象としない。

(2) 「児童福祉法の一部を改正する法律の施行について」(1951年11月8日厚生省発児第69号)。

## (2) 先行研究の吟味

前述のとおり、三部制は事務次官通知によるものだが、その原案は1949年12月に来日したアリス・キャロル (Alice Carroll) の勧告に示されていた。勧告の詳細は第3章で検討することとし、ここでは先行研究がキャロルの勧告や三部制の導入をどのように捉えているのかを確認する。まず、キャロルの通訳を務めていた浅賀ふさは、「〔児童相談所の〕機構は大体間違っていないが、その内容が未熟で不備で明確なディフィニッションを欠〔く。〕……〔児童相談所を〕三つのユニットに明らか〔に〕組織し、各ユニットは……夫々の専任職員において、夫々明確な職務と責任を持つのである」と述べ<sup>(3)</sup>、三部制を「機能の明確化」と関連づけて理解している。同様に、柏女霊峰や竹中哲夫も「機能の明確化（機能分化）」を指摘している<sup>(4)</sup>。確かに、「機能の明確化のために三部制を導入した」という説明は誤りではないが、「なぜ機能の明確化が求められたのか」という点が不分明なままである。つまり、いずれの研究も内部組織が確立した背景を十分に説明できていない。

なお、代表的な占領期児童福祉研究としては、タタラ・トシオと村上貴美子の研究があるが、いずれも児童相談所の組織構成に言及しておらず、本稿の課題は検討されていない<sup>(5)</sup>。

## (3) 本稿の構成

次に本稿の構成を確認しておく。児童相談機関の検討が本格化するのには児童福祉法の立案作業からである。したがって、第1章では法立案以前における相談機関の設置構想の有無を、占領軍・厚生省それぞれについて確認する。次に第2章では、児童福祉法の立案段階における児童相談所をめぐる議論を分析する。なお、内部組織の構成は児童相談所の機能と密接に関わるので、ここでは機能面を中心に検討する。最後に第3章では、アリス・キャロルの問題認識と勧告を吟味し、なぜ三部制が確立したのかを明らかにする<sup>(6)</sup>。

---

(3) 浅賀ふさ「児童相談所のあり方—キャロル女史の批判と指導」『児童心理と精神衛生』1巻4号、1951年、6-7頁。

(4) 柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房、1997年、145頁及び竹中哲夫『現代児童相談所論』三和書房、2000年、18頁。

(5) Toshio Tatara, "1400 Years of Japanese Social Work from Its Origin to the Allied Occupation, 552-1952." A Dissertation Submitted to the Graduate School of Social Research, Bryn Mawr College, 1975.及び村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987年。その他、児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成 上・下』ドメス出版、1978・1979年や、寺脇隆夫編『続 児童福祉法成立資料集成』ドメス出版、1996年が貴重な資料を多数発掘しているが、これらの資料だけでは、本稿の課題の分析には不十分である。

(6) 本稿では、主に2種類の資料を用いている。第1に、“GHQ/SCAP Records.” (国会図書館憲政資料室所蔵)のPHW文書である。特に、“Daily Journal.”, “Child Welfare Law.”, “UNICEF.”というフォルダの記録を参照している。資料の所在は、憲政資料室マイクロフィッシュ請求番号で示す。資料の詳細は、菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、2005年、130-131頁を参照されたい。第2に、厚生省の動向を示す資料として、注(5)の資料集成を利用している。

## 1 児童相談機関の設置構想

本章では、児童福祉法案の検討が開始されるまでの動向を追い、占領軍と厚生省が、児童相談機関について、いかなる構想を抱いていたのかを確認する。

### (1) 占領軍の児童相談機関設置構想

まず始めに、終戦前後の政策文書から、占領軍の児童相談機関の構想を確認したい。終戦前後の政策構想を示す文書としては、『民政ハンドブック』、『民政ガイド』、「福祉課の機能」があるが<sup>(7)</sup>、児童福祉に関して重要なのは『ハンドブック』である。『ハンドブック』は、戦前日本の児童保護政策の描写に重点をおきつつ、次のように機関設置を提案している<sup>(8)</sup>。

「[平時の日本では、家庭のしつけ等が非行問題を潜在化させていた。しかし、連合軍が]都市を爆撃したならば、成人の被災者や疎開者が生じ、その結果、家庭生活は崩壊するだろう。これは非行問題を主要課題へと導くかもしれない。これらの不測の事態に対処するために、児童を自身の家庭へ、あるいはそれが不可能ならば、親戚や以前隣人であった者へ引き渡す機関を設置するために、民政担当官が準備されるべきである。」

敷衍するまでもなく、『ハンドブック』提案の機関は、非行問題の深刻化を回避するという観点から打ち出されており、治安対策の色彩が強い。また、機能的には「戦災孤児・浮浪児を受け入れて、家庭等へ送致すること」に限定されている。したがって、終戦前後の段階では、占領軍は相談機関の設置を構想していなかったことがわかる<sup>(9)</sup>。

では、このような方針は、その後修正されたのだろうか。次に、児童福祉法立案直前の方針を把握するために、1946年9月作成の「日本政府宛覚書草案」を確認する。この草案は、厚生省児童局

---

(7) 『民政ハンドブック：日本第16巻：公的福祉』“*Civil Affairs Handbook : Japan. Section 16 : Public Welfare.*”は、日本に関する専門的情報を占領担当官に与えるために、1944年に作成された。『民政ガイド：日本における公的福祉制度と社会保障の管理』“*Civil Affairs Guide : Administration of Public Welfare Institutions and Social Security in Japan.*” (ESS(A)-00129-00131.)は、占領後の活動指針として1945年に作成された。「福祉課の機能」“*Functions of Welfare Sub-Section.*” (PHW-01497.)は、占領開始後(1945年11月)にPHW福祉課が作成した文書であり、福祉課の改革方針が記されている。以上の文書の詳細は、菅沼前掲書、39-66頁及び100-104頁を参照されたい。なお、『民政ガイド』及び「福祉課の機能」には、児童福祉に直接関係する叙述がないため、本稿では分析を省略する。

(8) “*Civil Affairs Handbook.*”, p.92.

(9) なお、「福祉課の機能」では、「関連する公的福祉プログラムは単一の機関で運営されるだろう。このような統合は運営経費を節約し、管理を強め、公衆の福祉サービスの理解と利用を簡便にする」(“*Functions of …….*”, *op. cit.* pp.5-6.)と述べ、福祉行政全般を取扱う機関を想定している。この方針からは、措置権を有する児童福祉機関の設置が推進される可能性は低いと思われる。

の設置を指示し、次の項目を児童局のプログラムとして列挙していた<sup>(10)</sup>。

「①世話または支援の明確な方法が欠けている、居場所のない家なき児童の継続的な搜索。②児童を受け入れ、措置する機関。一時保護を提供する機関。③社会サービス登録システム。このシステムを通じて、各機関は援助を試みている個人の情報を交換できる。④有効な里親措置プログラム。⑤里親家庭に対する、均一基準による適切な政府補償。⑥適当な里親家庭がない児童の世話と処遇のために、適切に指導監督された公私施設。⑦再生された少年審判所システム。⑧少年拘置所と教護院の分離。非行傾向がある児童に、人道的かつ有益な拘留と処遇を保証するために、適切な設備と十分な人的配慮がなされること。成人の犯罪者との明確な区別。⑨両親、親戚、里親、施設等どこにいても、児童が健康と正常な発育に最低限必要な食事を与えられるよう保証するために、政府は現金または現物給付（あるいはその両方）を行い支援すること。⑩すべての福祉施設における均一な栄養計算システム。⑪多様な児童福祉領域において、経験と訓練を基準とした、常勤・有給の政府職員の任用。⑫不適切な職員の解任。」

このように、覚書草案は多様なプログラムを提示していたが、その内容は、従前の施策の改善や強化が中心であった<sup>(11)</sup>。新たな施策は少なく、相談機関には言及していない。②が児童相談所に比較的近いが、相談機能は想定されていない<sup>(12)</sup>。したがって、児童福祉法案の検討開始直前においても、占領軍は相談機関の設置構想を有していなかったことがわかる。

## (2) 厚生省の児童相談機関設置構想

本節では、厚生省の児童相談機関の構想を確認するために、児童福祉法の立案以前に厚生省が作成した2つの通知を検討する。

---

(10) AG 091.4( 46)PH to Imperial Japanese Government, APO500, “Children in Need of Care and Protection.” Sep. 1946. PHW-01399. この覚書草案は、葛西嘉資（厚生省社会局長）がPHWに送った書簡が契機となり、作成された。書簡が未発見であるため、「覚書草案の内容すべてがPHWの構想」とは断定できない。草案が書簡の内容を反映している可能性も考えられるからである。しかしながら、2つの理由から、この可能性は低いと思われる。第1に、書簡の内容が貧弱だった点である。葛西は、「実にひどいものというか、取締りみたいなミゼラブルなものなんです。浮浪児みたいなものしか頭にないから……虐待児童の保護なども児童取締りと……」と証言している（葛西嘉資ほか「児童行政の回顧と展望（座談会）」『児童』10号、1952年、17頁）。このような書簡が覚書草案の作成に際して参照されたとは考えにくい。第2に、厚生省の主張とは認めたい項目が多い。例えば、⑥は施設より里親を重視しており、厚生省発案とは考えにくい。

なお、拙稿（「占領初期のPHWの児童福祉政策構想—厚生省児童局の設置過程を通して」『社会福祉学』42巻2号、2002年3月、5-6頁）においても、この草案を紹介したが、紙幅の都合から相当要約した。なかには不適切な要約があったため、本稿ではすべて訳出することとした。

(11) 12項目のうち、新たな施策は④⑤⑦だけである。①②③⑥⑧は従前の浮浪児・非行少年対策を強化する内容にすぎない（拙稿前掲書、3-5頁）。⑨⑩の食事や栄養面への言及は、学校給食の導入と軌を一にする取組みと推測される。また、⑪⑫は、児童問題に対する日本政府の取組みへの批判（拙稿前掲書、5-6頁）から提案されたと推測できる。

(12) ②は対象を浮浪児に限定している可能性が高く、その点でも児童相談所とは異なる。

まず第1に、社会局長名で各地方長官に通知された「浮浪児其の他児童保護等の応急措置実施に関する件」（1946年4月15日）である<sup>(13)</sup>。この通知では、非行少年の拘留状況の改善，児童保護施設の改善，児童保護委員会の設置，浮浪児保護状況の月例報告などとともに，児童保護相談所の設置が指示されていた。この相談所の主たる役割は、「浮浪児等を受け入れて措置すること」であったが，その一方で，「児童保護の相談に<sup>マツ</sup>応ぜらしむる」と相談機能も設定されていた。対象を浮浪児等に限定している点は留意すべきだが，相談機能を有する機関を構想していたことは確認できる。

第2に，1946年9月19日に東京・大阪など主要都市に通知された「主要地方浮浪児等保護要綱」である<sup>(14)</sup>。この通知は，「一時保護→児童鑑別所の判定→措置」という浮浪児の保護方法のほか，浮浪児保護委員会・一時保護所・児童鑑別所等の設置を指示していた。前述の4月15日付通知のような相談機関は指示されていないが，一時保護所において「身上調査及び生活相談を行い……」と，保護方法に相談業務が組み込まれていた。

以上，2つの通知を通じて，厚生省の方針を確認してきた。浮浪児対策という点では，児童相談所と一線を画するが，相談機関の設置という方針が存在していたことは確認できる。

## 2 児童相談所の機能の確立

本章では，児童福祉法の成立過程を辿りながら，児童相談所の機能が確定してゆく経緯を検討する。表1のとおり，法成立過程はおおむね5段階に区分されるが，本稿では，児童相談所の機能が確定した①と，それに対するPHWの評価が示された④を中心に分析する<sup>(15)</sup>。

表1 児童福祉法の成立過程

	時 期	概 要
①	厚生省内の検討 (1946年10月～1946年12月)	松崎芳伸（社会局援護課）が中心となり法案を作成。内容は，非行少年対策が中心。GHQは関与せず。
②	中央社会事業委員会における検討 (1946年12月～1947年1月)	厚相が委員会に法案を諮問。委員会では，「内容が暗い」と批判され，大幅に法案を修正。1月25日に答申。
③	日本政府内の検討 (1947年2月～1947年4月)	1月29日に厚生省がPHWに法案を提出。PHWは，「まずは日本政府内で検討すること」と指示。厚生省と関係省庁の折衝。
④	厚生省とGHQの折衝 (1947年5月～1947年8月)	5月上旬，厚生省がPHWに法案を再提出。PHWは多数の修正を提案。GHQ関係部局から同意を得て，8月11日に国会へ提出。
⑤	国会厚生委員会における検討 (1947年8月～1947年12月)	衆・参議院の厚生委員会にて検討。GS及び厚生委員会委員から修正提案。11月可決，12月公布。

(13) 通知の原文は，児童福祉法研究会編前出1978年，342-344頁を参照。通知作成の経緯は，拙稿前掲書，2-3頁を参照のこと。この通知は，PHWと厚生省の提案が混在しているが，児童保護相談所は厚生省提案である。

(14) 通知の原文は，児童福祉法研究会編前出1978年，345-347頁を参照。通知作成の経緯は，拙稿前掲書，5頁を参照のこと。

(15) 児童福祉法の成立過程全体は，寺脇隆夫「児童福祉法の成立と『児童の権利』—法成立過程研究の視点から」『社会福祉研究』19号，1976年10月や寺脇編前出1996年，16-29頁を参照されたい。



### (1) 厚生省内における児童相談所の検討

前章で示したとおり、占領軍は児童相談機関を設置するという発想を有していなかった。また、1947年1月末までに、PHWが法の立案に関与した形跡は確認できない<sup>(16)</sup>。したがって、児童相談所の機能は厚生省が独自に設定したものであり、本節では分析を厚生省内の議論に限定する。ただし、筆者が現時点で入手しえた資料では、省内の議論の全体像は解明できないため、ここでは「厚生省が児童相談所という着想をどのように得たのか」を仮説的に論じた上で、本稿の課題に即して「機能設定の経緯」を確認するにとどめる。

まず、「児童相談所という着想」だが、少なくとも5つの可能性が考えられる。第1に、前章で言及した浮浪児等を対象とする機関から発展した可能性である。この場合、「浮浪児から児童一般へ」という対象拡大の理由が問題となるが、厚生省児童局の設置が検討され、児童保護政策の対象の一般化が志向されていた時期であることを鑑みれば、対象拡大は自然な流れであろう。第2に、戦前わずかに存在していた母子相談所をモデルにした可能性である。伊藤清によれば、母子相談所の目的は「子女養育に悩む母……の相談指導機関として適当な処遇の途を与える」とされており<sup>(17)</sup>、児童相談所との類似性が確認できる。第3に、少年教護法の「少年鑑別機関」から着想を得た可能性である。初期の児童福祉法案が少年教護法を参照していることは明らかであり、少年鑑別機関から「機関設置」というアイデアを得た可能性も指摘できよう<sup>(18)</sup>。第4に、戦前、都市部を中心に設置されていた公立児童相談所を参考にした可能性が考えられる。第5に、合衆国の児童相談所(child guidance clinic)をモデルにした可能性である。例えば、厚生官僚は合衆国の連邦児童局から厚生省児童局の設置というアイデアを得ており<sup>(19)</sup>、児童相談所も同様の可能性が考えられる。

以上のように、少なくとも5つの可能性が考えられるが、資料的な裏づけを得られていないため、本稿では可能性を指摘するにとどめる。

次に、児童相談所の機能が設定された経緯を確認しよう<sup>(20)</sup>。まず、1946年10月15日付法案要綱において、児童相談所は、「児童の心身につき調査をなし、その養育及び保護について相談及び指導をなす」と規定され、「調査・相談・指導」という機能が設定された。次に、11月4日付法(仮)案では、「児童保護相談所には、児童一時保護所を付設せねばならない」「地方長官は……〔浮浪児等を〕児童保護相談所の鑑別審査に付さなければならない」という条文が加わり、「一時保護・専門的判定(鑑別審査)」という機能が追加された。さらに、11月26日付法要綱案では、「地方長官は、……権限の全部又は一部を、児童保護相談所長に委任することができる」と規定され、措置権が委

(16) 厚生省がPHWに法案を初めて提出したのは1947年1月29日である(M/R “Child Welfare Law. (Rough Draft).” DJ-PH. 31 Jan. 1947. PHW-00908.)。

(17) 伊藤清『児童保護事業』常磐書房、1939年、80頁。伊藤は厚生省社会局児童課の初代課長であった。

(18) なお、少年鑑別機関が相談機能を有していなかった点は留意すべきである。したがって、あくまで「児童への対応機関の設置」というアイデアを得たにとどまる。

(19) 児童局設置は、高田正己(社会局援護課長)が、「アメリカにチルドレンズ・ビューローというのがあるらしい」と葛西嘉資に話したことから検討が開始された。厚生省児童家庭局編『児童福祉三十年の歩み』日本児童問題調査会、1978年、228頁。

(20) 以下の法案は、児童福祉法研究会編前出1978年、519-528頁及び寺脇編前出1996年、75-83頁を参照。

譲された。これによって、児童相談所が「調査・相談・指導・判定・一時保護・措置」という機能を有することが確定した<sup>(21)</sup>。では、これらの機能をPHWはどのように評価したのだろうか。

## (2) 児童相談所に対するPHWの評価

PHWが児童福祉法の立案に積極的に関与し始めたのは、1947年5月以降である<sup>(22)</sup>。まず、5月21日と6月3日に厚生省と話し合い、PHWは多数の修正を提案した。すなわち、施設の認可制の導入、児童プログラムと福祉プログラムの統合、里親養育と養子縁組の強調、児童保護における裁判所の役割の修正等である<sup>(23)</sup>。したがって、児童相談所を含む児童福祉行政機構については、これらの会合では言及されなかった。

その後、6月23日にPHW内部の会議において、法案の重大な問題点について意見集約が行われ<sup>(24)</sup>、翌24日の会議で厚生省に伝えられた<sup>(25)</sup>。PHWが指摘した問題点とは、「①現在の福祉局との統合に欠けること、②非専門職で訓練されていない児童福祉従事者を大量に追加すること、③民間組

(21) 機能の設定理由の解明は今後の課題だが、最も重要な措置権の委譲は言及しておきたい。1946年11月時点の厚生省の論理は不明だが、1947年8月作成の児童福祉法案逐条説明（答弁資料）では、措置権委譲について、「従来の少年教護法は、入院措置、退院措置を都道府県知事、厚生大臣にまかしているの、入院命令が事態発生後、遅れることがある。この弊をためよ〔改めよう：岩永〕とするのである」と説明している（児童福祉法研究会編前出1978年、801-802頁）。したがって、「事務の迅速化」が措置権委譲の理由と推測できる。

(22) PHWは1947年1月29日に法案を受領し（注(16)参照）、2月3日に「日本政府内で検討後、法案を再提出する」ように厚生省に指示した（M/R “Child Welfare Law. (Rough Draft).” DJ-PH. 4 Feb. 1947. PHW-00917.）。再提出日は不明だが、5月中旬の『週報』に「現在、PHWは第2次案を検討中」（PHW “Weekly Bulletin.” 11 May to 17 May 1947. PHW-05210.）とあり、5月上旬と推測される。この間、PHWが法案を検討した形跡はない。また、再提出された法案は未発見であり、日本政府内の検討結果は不明である。

(23) 5月21日の会議では、「①里親家庭・保育所・公私施設を問わず、あらゆる児童保護関係施設を認可制にする計画。この認可は、衛生・職員・物質面等の規定に基づく。②児童プログラムは現在の福祉プログラムと統合されるべきで、独立したプログラムとして検討されないように注意すること。③法が労働局の範囲に及ぶ条文を含むので、企画グループには労働局職員を含めるべき。④親や法定後見人から児童を引き離すことは、裁判所の手続きとすべき（現在は、この権限を地方政府の官吏に付与）。⑤小さなコミュニティでは、地方の拘留所よりも、適切に認可され指導監督された里親家庭を一時的な非行少年収容所として利用できる」が提案された（M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 26 May 1947. PHW-00950.）。また6月3日の会議では、「①国が現在十分な施設の収容能力を有していることは明白なので、新しい施設の計画を厳格に統制すること。②『設備・職員等の最低基準による認可手続き』『あらゆる施設が教育・労働・保健に関する法を遵守すること』という2点を要求することによって、現在の施設水準の向上を強調すること。③養子縁組と里親養育の強調。④親や法定後見人から児童を引き離すことは、児童委員の調査に基づき裁判所が行う事項とすること。⑤児童の保有財産の保護規定。⑥特定の児童（非行少年や虐待少年）の措置施設の種別に関する法令による説明。⑦適切な措置かどうかを確認するため、措置及び現在施設入所中の児童を調査すること」が提案された（M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 7 Jun. 1947. PHW-00955.）。

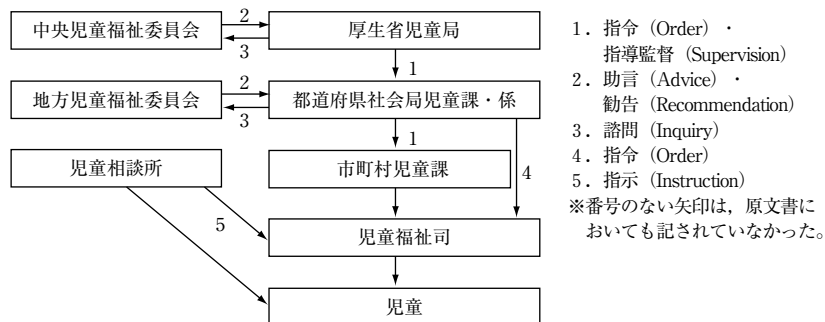
(24) M/R “Child Welfare Law.” 23 Jun. 1947. PHW-01169.

(25) M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 27 Jun. 1947. PHW-00960.

織への補助金」という3点であった。このうち児童相談所と間接的に関わるのは①であるので、ここでは①を中心にその後の議論を辿ろう<sup>(26)</sup>。

厚生省は6月28日に図1の組織計画を作成し、6月30日にPHWに提出した<sup>(27)</sup>。PHWが全般的な福祉行政と児童福祉行政の関係を問うていたにもかかわらず、計画は児童福祉に限定されていた。PHWはこの計画を「不十分」と評価し、さらに詳細な計画を提出するように、厚生省に命じた。また、「厚生省がこのような部局（office）の適切な構成や機能を提案することによって、都道府県にリーダーシップを与えなければならない。この計画は、児童〔福祉〕法が施行されるにあたって、極めて重要になるだろう」とも指摘した<sup>(28)</sup>。このように、PHWは福祉行政全体との関係性には関心を払っていたが、児童相談所の位置づけや機能については明確に言及しなかった。

図1 児童福祉法施行後の児童福祉運営組織（1947年6月28日，厚生省作成）



その後、7月3日と14日にPHWと厚生省の会議が開かれたが、いずれの会議においても児童相談所は議題とならなかった。7月3日の会議では、児童委員と民間施設への補助金が主に話し合わ

<sup>(26)</sup> ②及び③に関するその後の議論は、注(27)及び(29)を参照のこと。

<sup>(27)</sup> その他、6月30日の議題は次のとおりである。第1に、民間施設への補助金の条文を修正するようにPHWが提案した。第2に、児童局代表が「民生委員とは別に68,000人の児童福祉従事者を確保すること」を主張した。PHWは反対したが、児童局代表は承服せず、継続審議となった。M/R “Child Welfare Law.” 30 Jun. 1947. PHW-01169.

<sup>(28)</sup> この「部局（office）」は、都道府県福祉局を指しており、児童相談所のことではない。通常、児童相談所は、“child welfare center”か“child welfare station”と表記されている。



れた<sup>(29)</sup>。また、7月14日の会議では、浅賀ふさ（社会局嘱託）が民間の保育所・母子福祉施設に対する補助金の必要性を主張し、PHWは次のように回答した<sup>(30)</sup>。

「このような補助金は、現在、生活保護法の下で実際に可能であり、児童福祉法にこの条文をくり返すことは不要である。……都道府県福祉局の児童課はサービス課という観点から検討すべきであり、法の下で提供されるサービスに対するすべての支払いは、生活保護法の現行の規定を通じて処理すべきである。これと関連して、……出産前後の保護費の支払いの責任を社会局（生活保護法）から児童局へ変更することは不要である。」

この回答は、生活保護と児童福祉の関係に対するPHWの考えを表明しており、示唆に富むが、ここでも児童相談所への言及はなかった。その後、厚生省はPHWの提案を受け入れ、助産の費用の規定を削除した法案を7月21日に完成させ、PHWはこれを承認した。

以上、児童福祉法案がPHWに承認されるまでの経緯を辿ってきたが、機能面に限らず、PHWは児童相談所にほとんど言及しなかった。なぜだろうか。理由は3つ考えられる。第1に、児童相談所を重要課題とみなしていなかったからである。先述のとおり、6月23日にPHWが集約した法案の問題点では、児童相談所は直接言及されていない。もちろんPHWは児童福祉行政に関心を寄せていたが、あくまで既存の福祉行政との関係に重点を置いていた<sup>(31)</sup>。第2に、児童福祉行政をサービス提供に限定すべきとみなしていたためである。この考えは、浅賀の訴えに対する回答に示されている。この観点から捉えた場合、「調査・相談・指導・判定・一時保護・措置」という児童相談所の機能を問題視することは少ないだろう。第3に、法制定を急いだため、行政機構の詳細は「今後の課題」とみなしていた可能性が考えられる。PHWは、フラナガン神父の来日によって児童福祉への関心が高まったと認識しており、一刻も早く法を成立させることを強く希望していた<sup>(32)</sup>。

(29) 7月3日の主な議題は児童福祉従事者の確保であり、民生委員が児童委員を兼務することで合意した。また、民間施設への補助金の問題は、一部の条文を削除することとした。さらに、追加修正として、「①児童福祉委員会の任用は、『政府』ではなく、厚生省及び都道府県福祉担当者が行うこと。②児童福祉委員会委員に対する共通条件の規定。③児童福祉司は福祉局の一員になるため、『必要な指示 (instruction)』よりも『必要な助言 (advice)』を受けべき。④里親家庭は知事ではなく福祉局に登録すること。⑤今後設置する可能性がある、より大きな委員会に、児童福祉委員会を統合するための規定が設けられること。⑥妊婦は知事ではなく保健所に報告すること。⑦母子手帳は保健所ではなく知事が承認すること。⑧非行少年の施設退所は、児童福祉司及び施設長によって合意されるべき事項であり、当該児童は地域の児童福祉司に送致すること」が、PHWより提案された。このうち、③の「指示 (instruction) よりも」という指摘は、図1の「指令 (order)」とは異なっており、厚生省が計画を再提出した可能性を示唆している (M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 10 Jul. 1947. PHW-00967.)。

(30) M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 22 Jul. 1947. PHW-00973.

(31) 筆者が調べた限りでは、6月30日に再検討を命じられた組織計画の提出日及び内容は不明である。注29に示すとおり、再提出された可能性が高いが、その後の検討課題にはなっていない。これは、再提出案がPHWの要求を満たすものであったためか、あるいは、検討が先送りされた可能性が考えられる。6月30日の会議で、PHWが「この計画は、児童〔福祉〕法が施行されるにあたって……」と指摘している点を鑑みると、後者の可能性も否定できない。

(32) M/R “Conference on Juvenile Court and Child Welfare Law.” DJ-PH. 7 Aug. 1947. PHW-00979.

そのため、法案に重大な瑕疵がない限り、積極的に承認する姿勢を取っていたと思われる。

以上の理由から、PHWは児童相談所に言及せず、8月5日に国会提出案が完成した。国会提出後に児童相談所の規定に修正はなく<sup>(33)</sup>、厚生省が設定した機能のまま、児童相談所が誕生した。

### 3 アリス・キャロルの勧告と三部制の導入

前章では、児童福祉法の成立過程を辿りながら、児童相談所の機能をめぐる議論を確認してきた。本章では、これらの機能が「三部制」という組織構成へ展開する契機となったアリス・キャロルの勧告を中心に検討する<sup>(34)</sup>。

#### (1) 児童相談所に対するキャロルの評価

本節では、キャロル作成の報告書を用いて、児童相談所をどのように評価していたのかを確認する<sup>(35)</sup>。児童相談所に対するキャロルの評価は、おおむね3点にまとめられる。

第1に、児童相談所の実践が心理学から強い影響を受けている点を問題視していた。例えば、1月報告書では<sup>(36)</sup>、

「現在、児童相談所職員は自分たちが理解していると感じていることにだけ没頭しており、そ

---

<sup>(33)</sup> 国会提出後、GS裁判法律課が法案に異を唱え、「〔児童福祉法〕第26条は、『……両親及び後見人がいない、または不適切な両親及び後見人とともにいる児童を発見した場合、〔知事は〕里親・乳児院・養護施設・精神薄弱児施設・療育施設・教護院に措置できる』と規定している。この規定は、……民法第845条及び第834条に反している。……児童福祉法第31条〔知事から児童相談所長への権限委譲〕は、法第26条と同じ問題にさらされている」と指摘した（M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 22 Jul. 1947. PHW-00973.）。ここでいう民法第845条・第834条とは、「後見人の選任や親権の喪失は、家事審判所の手続きによること」と定めている。このように、やや異なる角度からではあるが、児童相談所の措置権が議論の俎上に載せられ、PHW・GS・厚生省等が数回会議を行った（M/R “Child Welfare Law.” DJ-PH. 29 Aug. 1947. PHW-00982. and M/R “Child Welfare Law.” 15 Sep. 1947. LS-37949.）。会議の具体的内容の解明は今後の課題だが、最終的に児童相談所の規定は修正されていない。

<sup>(34)</sup> アリス・キャロル（Alice Kenyon Carroll）は、PHWの要請で児童福祉顧問として国連社会活動部から派遣され、1949年12月から翌年8月まで日本に滞在した。全国14ヶ所の児童相談所の調査を行った上で、1950年3月から大阪・福岡・宮城の児童相談所で現地指導を試みた。キャロルの経歴については、浅賀前掲書を参照されたい。

<sup>(35)</sup> キャロルの活動報告書は、①M/R “Copy of Report Submitted to U.N. By Miss A. K. Carroll.” 2 Mar. 1950.（1950年1月までの報告、全8頁、PHW-04079.）、②M/R “Miss Carroll’s Reports for February, March and April.” 24 Jul. 1950.（2～4月の報告、全94頁、PHW-04077-04078.）、③M/R “United Nations Representative’s Report through 31 May 1950 (Alice Carroll).” 25 Aug. 1950.（5月の報告、全27頁、PHW-04077.）、④M/R “Final Monthly Reports of UN Social Activities Division Representative.” 8 Nov. 1950.（6～7月の報告、全33頁、PHW-04076.）があり、引用する場合は、「○月報告書、○頁」と記す。なお、紙幅の都合から、引用は文意を損なわない範囲で要約している。

<sup>(36)</sup> 1月報告書、5頁。

これは心理検査と心理学的研究である。後者は明らかに、公的福祉という枠組みにおける児童福祉サービスの主たる機能ではない。むしろそれは、ニードを抱えた家族と児童へのサービスである。これらのサービスは、児童福祉法、生活保護法、少年法に十分に定義されている。」

と指摘していた。同様に2月報告書では<sup>(37)</sup>、

「児童相談所の目的は、『心理学的研究または事業』に取り組むことであると、しばしば所長に表明された。大多数の所長が、『児童福祉サービスには関心がなく、それは、さまざまな心理学的調査を終え、児童が最終的に措置された施設の仕事である』と主張した。したがって、『児童福祉サービスの提供を職務とする集団が児童相談所の職員に含まれなければならない…』という点が、調査を通じて明らかになった。」

と述べ、児童相談所の業務が心理学的傾向を帯びている点を強く批判していた。このような叙述は多数確認でき、最重視されていたことがわかる。一方、児童相談所が担うべきサービスについては、児童福祉法等において十分定義されているとみなしており、既定の児童相談所の機能を問題視していなかった。換言すれば、キャロルは、法に定められた機能は容認していたが、実際に果たしていた機能については不十分と評価していたのである。

第2に、1点目とも関わるが、児童相談所の「相談サービス」が限定されていると認識していた。2月報告書では、次のように述べている<sup>(38)</sup>。

「児童相談所は児童を施設へ入所させるという（児童福祉法に規定された）方法を用いる措置機関にすぎない。児童相談所の相談サービスは、多くの地区では、学童に知能検査を実施し、教師に助言することである。……一部では、虐待少年の両親に相談サービスを行っている。これは、（調査期間中は）頻繁に確認できなかった。確認できたものの大部分は、両親と児童を訓戒し、誓約書を書くように要求することであった。」

敷衍するまでもなく、児童相談所の中心的な機能である相談サービスが不十分であり、施設措置を実施するだけの機関になっていると捉えていた。

第3に、児童相談所の運営において庶務係が強い権限を持っていることを、事例を挙げながら批判していた。2月報告書では<sup>(39)</sup>、

「運営管理部門〔庶務係〕が管理職（所長）を管理・制限・抑制する傾向がある。例えば、庶務係会計主任が一時保護所の倉庫の鍵を管理し、寮母や一時保護所長が庶務係に連絡が取れないために、入所児童に必要な食料の提供や衣料の交換ができない、ということが調査中頻繁に確認された。その他、庶務係が受付を管理し、児童相談所長や相談員に児童を送致していた。」と指摘していた。このように、本来、補佐的な役割を担うはずの庶務係が受付等の重要な業務を担当しており、庶務係の権限を縮小する必要があると認識していた。

以上のように、キャロルは児童相談所を「心理学的研究に従事し、相談サービスが貧弱であり、

<sup>(37)</sup> 2月報告書、14-15頁。

<sup>(38)</sup> 2月報告書、17-18頁。

<sup>(39)</sup> 2月報告書、12頁。

非専門職である庶務係が権限を有している機関」と捉えていた<sup>(40)</sup>。では、これらの評価を踏まえ、キャロルはいかなる勧告を行ったのだろうか。

## (2) 児童相談所再編に関する勧告

厚生省児童局に対するキャロルの勧告は、2月報告書に以下のようにまとめられている<sup>(41)</sup>。

「①中央児童相談所のサービスを機能的にすること (functionalize)。すなわち、児童調査・措置部 (Child Study & Child Placement Agency)、措置する児童のための一時保護部 (Temporary Shelter Home)、家族・児童指導部 (Family and Child Guidance Clinic) である。②現場及び〔都道府県〕児童課の児童福祉司を、児童調査・措置部に恒久的に配置し、訓練すること。③措置以前に児童を一時保護する小規模施設部門の運営について、職員を訓練すること。④専門職の訓練。ここでいう専門職とは、家族・児童サービスの領域において、あらゆる職員 (例えば、市町村の児童福祉司や市福祉地区の福祉主事) に協力・調整・統合的なサービスを提供する臨床チームとして活動する技術職である。〔⑤～⑦は省略。⑤は児童相談所のマニュアルの編集、⑥・⑦は児童福祉職に対する児童相談所オリエンテーションに言及〕」

また、職員配置については、次のように提案していた<sup>(42)</sup>。

「児童調査・措置部：部長、監督者 (スーパーバイザー)、ソーシャルワーカー、受付係 (インテーク・ワーカー)、書類係。一時保護部：部長 (児童調査・措置部と兼務)、寮父母、児童指導員、炊事婦、裁縫婦、洗濯婦、小使。家族・児童指導部：所長 (精神科医)、心理学者、精神医学的ソーシャルワーカー、小児科医、看護婦、受付係。」

これらの勧告・提案において注目すべき点は4つある。第1に、児童福祉法に定義されている児童相談所の機能に言及していない。前節で指摘したとおり、キャロルは既存の機能を容認しており、根底的な修正は意図していなかった。第2に、ソーシャルワーカーを配置した点である。貧弱であった相談サービスを担う専門職を配置し、文字どおり相談機関へと変貌させることを狙っていたのである。第3に、心理学者を指導部の一構成員として配置している。キャロル自身は心理学者を相

---

(40) その他、キャロルの活動報告書では、「児童福祉法の問題点 (孤児・児童虐待等の用語が未定義、後見の規定が不十分)」「児童福祉行政の運営責任」「能力主義による職員採用の必要性」「都道府県福祉局及び児童課の再編」「児童福祉司の役割と訓練」「浮浪児の全国調査の必要性」「精神科医のフェローシップ」など、広範囲にわたって言及している。特に、「児童福祉行政の運営責任」については、「児童福祉法は、政府の様々な水準 (国・都道府県・市町村) がその履行を引き受けなければならない運営責任を、十分にまたは明確に定義していない。結果的に、ほとんどすべての運営責任が児童相談所にある。この責任は非常に重荷であるので、職員は一時保護所で保護している児童にさえ、最低水準のサービスを提供できていない」(2月報告書、7頁)と指摘し、曖昧な運営責任が児童相談所の業務を過重にしている現状を批判している。

(41) 2月報告書、29-30頁。

(42) 厚生省児童局編『児童福祉マニュアル』日本少年教護協会、1951年、68-120頁。本書は、児童局に対する勧告に示されたマニュアルであり、キャロルの実地指導の内容がまとめられている。なお、このマニュアルでは、「ソーシャルワーカー」と「ケースワーカー」が互換的に用いられているため、本稿では「ソーシャルワーカー」に統一した。



談所内にとどめることは本意ではなかったが、現状を踏襲し、指導部に配置した<sup>(43)</sup>。第4に、明示的ではないが、各職種の役割を定義することによって、庶務系の権限の縮小を意図していた。

以上の勧告は、1951年11月8日発見第69号に反映され、三部制が導入された。最後に、本稿の課題である「三部制の導入理由」を確認しておこう。キャロルは3月報告書で内部組織の設定理由を、次のように説明している<sup>(44)</sup>。

「児童相談所再編は三部門を設定することを含む。……もし各運営部門内の訓練が伴うならば、このような分割は各部門独自の機能・目的・サービス・手続きを明確にすることになると思われる。このような機能化（functionalization）は、3つの運営部門内の一部の職員にサービス意識の成長を促すだろう。」

前半部分の「このような分割は機能等を明確にする」という部分は、先行研究の指摘どおりだが、加えて重要であるのは、「機能化がサービス意識を強める」という点である。前節で確認したとおり、キャロルが調査した児童相談所では、「心理学的研究や事業を行う機関」という認識が強く、「相談サービスの提供機関」とは認識されていなかった。このような認識を是正する手段として、キャロルは「内部組織の設定」が有効とみなしており、三部制の導入を主張したのであった。

## おわりに

最後に全体をまとめ、残された課題を確認しよう。

児童相談所の設置というアイデアは厚生省によるものであり、その機能も厚生省が独自に設定したものであった。PHWは児童相談所に強い関心を抱いておらず、厚生省案に異議を唱えなかった。同様に、1949年に児童福祉顧問として来日したアリス・キャロルも児童相談所の機能に根底的な批判を加えず、既定の枠組みを容認した。一方、キャロルは児童相談所が心理学的な研究機関と認識されていた状況は強く問題視していた。そのため、機能を明確にし、研究機関ではなく「相談サービスの提供機関」であることを相談所職員に認識させるために、三部制の導入を勧告した。

このように、三部制導入の背景には、サービス機関化という意図があったが、ここから次の課題が導出する。すなわち、キャロルの意図が結実したのかどうかという問題である。憶測の域を出ないが、戦後の児童相談所はサービス機関として十分な役割を果たしていないように思われる。福祉事務所の設置や児童福祉司の動向と関連づけながら、「相談サービスの提供機関」としての児童相談所の展開を検証することが、次の課題となる。

（いわなが・きみなり 東日本国際大学福祉環境学部講師）

(43) 2月報告書では、「心理学者の集団は、『児童相談所内の臨床部門となるべき』と感じている。臨床部門とは、既往歴・家族歴・生育歴・学校歴・性格の観察に関して児童の社会的調査を終えた後で、児童福祉職が児童を送致する部門である。心理学への没頭が児童相談所に既に存在しないならば、私は児童福祉においてこのような発展を提案しない。それどころか、すでに設置された保健所や一般病院の小児科外来でこのようなサービスを発展させることを強調するだろう」（2月報告書、14-15頁）と述べている。

(44) 3月報告書、15頁。