

施設ケアワーカーの職務内容に関する研究(その4)

児童家庭福祉研究部 吉澤英子
坂本健
埼玉県立衛生短期大学 滝口桂子

要約

本研究は、過去5ヶ年の経年研究のまとめである。地域福祉の台頭によって、従来の施設機能にくわえ、地域の多様なニーズへの一貫性をもった対応などの方向性が問われてきている。このニーズに応えるべく、今日地域を単位とする施設のあり方、その独自の機能を発揮しつつ、ネットワーク化にむけて検討する必要に迫られてきている。その動向を認識した上で、施設ケアのあり方を再検討してきた。本年度は、前年度の施設処遇職員調査を実施した総合福祉施設から2施設を選定し、施設が存在する地域住民を対象に質問紙調査を実施、地域におけるケアシステムのあり方について考察した。その結果、児童福祉施設を基点とした各種施設のサービスが、一定の地域を舞台として展開することの必要性が明らかになった。地域社会の資源として、社会福祉施設が住民のニーズに的確に対応できるよう、処遇職員の専門技術の充実と、社会福祉法人のあり方が問われている。

見出し語

地域福祉；社会福祉法人；児童福祉施設

Study on the Function and Role of
Child Welfare Facilities
- Job Analysis of Care Workers (IV) -

Eiko YOSHIKAWA
Takeshi SAKAMOTO
Keiko TAKIGUCHI

Abstract

A general summary will be made this year of the study topics of each of the past 5 years. The function of child welfare facilities was studied and from this starting point, the position of child welfare facilities in relation to other social welfare institutions was clarified.

Through this study, it became clear that the services of the various types of welfare institutions, starting with child welfare facilities, need to be developed in a specific region. As one of the region's social resources, the professional abilities of the careworkers must be improved to enable social welfare institutions to fully meet the needs of residents.

Key Words

community welfare ; social welfare juridical person ; child welfare facilities

1 経年研究の意義とその目的

1. 研究目的と経過

本研究は、準備期（一法人他種施設間の処遇研究会実施以前の段階）すなわち日常ケアワーカー（処遇職員）の専門性を求め、その枠組設定の基本データ収集期を含めての5ヶ年間の継続研究である。

生活ニーズの多様化にともない、児童福祉問題の発生過程も複雑性を増幅し、その処遇にあたっての深刻な問題も散見され、「処遇困難児（者）」といわれている現状がある。これらの背景に潜む問題、とくに日常処遇に焦点をおきながら、地域とのかかわりにおける施設機能の方向性を明らかにすることを目的としてきた。したがって、東京都内A法人（養護施設をふくむ入所施設5ヶ所、通所施設4ヶ所—診療所をふくむ—）を選定、入所各種施設から5～10年の経験をもつ処遇職員の定例研究会を結成、月1回の問題提起を中心にディスカッションを約2年間にわたり実施した。いわば一法人事例としてインテンシブな踏査（臨地）調査を行い、日常処遇の実態、各施設間での処遇の共通性と相違性を明らかにしようと試みた。その過程で、各施設で独自の地域への対応をしていたプログラムの協働化（盆踊り、バザーなど）がはかられたり、他種施設相互間の処遇内容の理解が深まり、問題点の発生原因などが十分とはいえない難いが共に考え合うことができるようになった。たとえば、本研究その1（日本総合愛育研究所紀要第25集P80～89表3・職務および処遇分析表作成）により、各種施設処遇職員間での具体的処遇内容への理解の深まりが見られ、その結果を了解しあうことができた。

その研究会（前掲紀要）と併行して、日常生活処遇枠組（研究所紀要第26集P54～57参照）の検討を行い、プリテストによる修正を加えた。その枠組をもとに一法人他種施設3種類以上の施設職員（三法人—北海道・東京・九州—）に対し、3～5段階法によりケアワーカー側の視点から処遇評価および施設の機能を問う調査を実施した。それは、日常生活・習慣（食事、排泄、睡眠、入浴、衣、住）、対人社会関係（コミュニケーション、学習、娯楽文化、社会参加、家族関係、労働、性、信仰、経済、処遇理念）、生活上の満足度、処遇職員の心身の状況、法人内施設の相互関係などの視点からである（研究所紀要第27集P40～42参照）。その三法人間の差は、立地条件によるもの、法人の採用方針に関係するものが比較的に明らかになっており、それが法人内施設の人的条件による判断基準になっているように思料される。前年度の法人別、施設別調査の枠組設定上の問題（一般化にむけて）として、若干指摘しておいた。それらをふまえて

本年度は、法人の位置する地域住民の法人内施設に対する認知度、理解度、施設観および、近隣地域社会の生活課題と今後の見通しについて調査を実施した。

2. 経年研究の意義

経年研究の意義については、さまざまの見解もある。しかしわれわれは、生活の場としての施設、そして地域評価の「実」を把握することに重点をおき、施設におけるケア（処遇）のあり方と地域に根ざす施設の機能について再検討の必要性を明らかにしようと試みた。その際、施設のケアワークを担当するワーカーの処遇の質が問われる。つまり日常処遇の専門性の内実を明らかにすることである。それを具体的に生活の場面において明確化していくための方法として、経験5～10年の処遇職員による2ヶ年間の研究会をもって、研究主体と客体との間隔の縮少をはかることも含めて時間をかけることの意味を重視した。また生活枠組の決定に際しても、研究者側の施設での生活を共にする機会をもち、処遇記録からの分析視点を探りだす努力をしたことなど、経年の意義づけとしたい。さらにケアワーカーの入所者への対応姿勢の変容過程の意識化をはかることの意義も大きいといえよう。

3. 本年度の研究目的とその方法

前述したごとく、本年度は2法人施設（東京・九州）にしぼり、その2法人の総合福祉施設周辺半径1Km内地域住民を対象に、施設の評価と、地域の近未来生活課題について調査を実施した。調査対象は表1の示すとおりである。質問紙郵送法によるが、その地区担当の民生児

表1 調査対象地域・回収状況

法人名	A法人		B法人
地域	東京都		九州
地区名	C区	D区	E市
配布数	206	194	400
回収数	171	169	319
回収率	83.0	87.1	79.8

童委員が地区内世帯に配布、調査票記入は世帯主またはそれに準ずる者に依頼、郵送する方法をとった。なお地

地域の近未来生活課題については、配布を担当してくれた民生児童委員とのインタビューをも行った。紙面の都合上本稿ではその全貌を記述することは不可能であるため、別途総合的にまとめる機会を考慮する予定である。

II 調査結果にみる住民の施設観と生活課題

本稿では「地域住民調査」の結果について、地域住民の施設（法人）の認識度、住民の生活上の諸問題、総合福祉施設に対する意識の三点を中心として、住民の側からみた施設のあり方を探りながら、地域社会と施設との関係について検討する。

1. 地域住民からみた施設（法人）の現状と課題

まず住民側の施設（法人）に対する認知度をたずねた（表2）。「知っている」とする者はA法人92%、B法人

表2 施設の認知

法人	A法人			B法人
	全体	C区	D区	E市
はい	92.1	98.8	85.2	95.0
いいえ	7.9	1.2	14.8	5.0
N.A	-	-	-	-
計	100.0	100.0	100.0	100.0

95%という高率であった。C区に属するA法人の場合、C区だけで見るとほぼ100%の周知度である。A法人はC区とD区の境界に位置するが、D区民も85%と認知度は高い。これはA法人とD区との協定により、平成2年に開所した精神薄弱者通所更生施設の定員の一部をD区の分としていること、精神薄弱者更生施設においてもD区の緊急一時保護事業を受託していること、また保育所でも例年D区から数名の園児を受け入れているなど、D区民にたいしても開かれていること、また法人としても、バザーや納涼祭（盆踊り大会）などの広報を、D区にも行うなど、日常から広報体制づくりに努力していることにもよるものと考えられる。なお今回の調査は両法人とも半径1 Kmの圏内に限定して実施したが、地域福祉実現にむけてどの程度の範囲を一つの地域として考えるか。他法人他施設との機能分担や都市圏の大きさを検討する中で策定する必要があるが、施設の認識度からみて半径1 Km内外というのは、施設までの所要時間からみても、施設側が第1のターゲットとすべき範囲として考えられるのではないだろうか。

つぎに施設を知っている理由は、A法人D区の場合、「通りがかりにみた」が多くなるのは地理的にいって事実であろう。同じA法人でもC区では、「近くにあるので」が85%をしめる。また「家族や知人の利用」が10%となっている。「寄附の依頼」が10%弱とあるのは、近年施設整備にあたり地域に対し協力を求めていることによる。一方B法人の場合では、「学校・PTA」が約20%である。これは10年前から小・中学校PTAと協同で放課後児童の対策に取り組んできたことの結果である。またE市には校区社協が全市にわたり整備されていることも見逃せない。「新聞・テレビ」が17%と目立っているが、これは乳児院がテレビで放映されたことによる効果が大きい。市民に対する効果的な広報という点からすれば、マスコミとの関係も大きな意味をもつことになろう。市民が社会福祉に対する理解を深める契機となれば、地域福祉の推進にとってプラスともなる。

法人内の知っている施設の種類について具体的には、A法人の場合、C区とD区を比べると、各施設ともおよそD区はC区の半分の認知度である。D区民にとっては、A法人施設を一部利用可能であるとしても、利用対象が限られていることや地理的条件などにより、個々の施設の内容を理解している段階にまでは至っていない。それに対しC区民にとってA法人各施設は、居住区にある身近な施設として、各施設とも6割程度の周知率となっている。なかでも診療所は両区民にとって生活に密着しており、A法人の入り口に面していることもあり、D区民にも広く知られている。また精神薄弱者更生施設は、処遇向上の観点から同施設入所者の余暇活動プログラムで、D区の公共施設を地域資源として位置づけていることに関連があると思われる。このように施設入所者の社会活動をひろげていくことは、処遇の社会化の中でもやや意図的に進めなければならないだけに、同施設の実践は評価されてよかろう。一方B法人内各施設は、A法人よりも高い割合でE市民に知られているようである。常に地域のニーズに迅速な対応を心がけてきた結果として評価される。

実際に施設を利用した経験については、A法人C区が17%、B法人E市が13%であった。いずれも比較的年齢の高い層が多い。これは利用内容を見れば明らかであり、ディサービスの利用と、それに加えてA法人の場合は診療所・保育所の利用である。B法人では「設備・ホールの利用」をあげる人が利用経験のある人の4割までひろがっている。施設の社会化の初期段階である施設設備の地域開放が、市民に認知されていることを意味している。こうした日々の活動が、市民の社会福祉に対する

理解を喚起し、地域福祉活動へのステップとなる。したがって、処遇に支障をきたさない範囲で市民に場を提供することは、重要な施設機能の一つとして位置づけられねばならない。

利用経験に対し訪問経験は、4倍程度高い割合となっている。訪問理由を一般住民についてみた場合(表3)。

表3 訪問理由(M, A)

法人	A法人	B法人
施設の利用	12.8	10.6
施設見学	7.0	28.8
ボランティア活動	4.7	18.2
行事に参加	61.6	22.7
職員に用事	11.6	25.8
商売上	8.1	4.5
何となく	4.7	18.2
その他	18.6	13.6
N.A	-	-

A法人では「行事に参加」が6割をしめている。地域の人々との交流を促進する意味から、施設行事へ地域住民の参加を求めることは必要な条件である。しかし、それがどの程度施設と地域住民との共同的な意識となっているかがこれからの課題である。B法人では「施設見学」「行事に参加」「何となく」が20~30%の中で分布している。目的・関心が様々な住民からの見学依頼を受け入れることは、施設側にとっては負担となりやすいが、可能な限り見学を受け入れることは、施設に対する理解を深める意味で有効である。開かれた施設づくりを指向するB法人の姿勢がうかがえる。さらに「ボランティア活動」をあげる人が20%近く数えるのも特徴である。入所者の処遇向上の観点からボランティアの導入をはかることは施設処遇上の必須の条件であるのみならず、施設入所者と地域社会を結び付ける橋渡しの役割を担う意味からもその動きは大きい。今後は施設のオリエンテーションを含めて、どのように組織化をはかっていくかが課題となる。

訪問経験があると回答した人に対して、法人(施設)に対する印象をたずねた。本設問は項目によっては不明回答が多く、一部判断が難しい項目も含まれていたが、結果としては、すべてにわたりA法人よりB法人のほうが高い結果となった。これは昨年実施した処遇職員に対する調査結果と類似しており、その意味では施設の外的条件に対する処遇職員の自己評価と地域住民の評価は、

表4 施設に対する印象(平均値)

法人	A法人			B法人
	全体	C区	D区	E市
入りやすさ	3.24	3.32	3.09	3.79
全体の雰囲気	3.27	3.29	3.22	3.84
建物の雰囲気	3.45	3.60	3.18	3.90
入所者の様子	3.32	3.32	3.33	3.66
職員の雰囲気	3.74	3.81	3.59	4.24
職員の動き	3.69	3.77	3.54	4.21

各項目5段階の評価で、どちらでもないを「3」とし、プラスの評価が「5」、マイナス評価を「1」とする。無回答を除外して平均値を算出

ある程度の確率で一致していると推定される。確かにB法人の位置する地域環境に施設設備を加え、物的条件としてその状況を総合的に判断するとするならば、この結果は実情を反映したものとと思われる。そして物的条件にプラスしてソフト面においても、専門職員の採用、スーパービジョン体制の確立、体系化された研修制度など、人的水準の向上にむけて日常から準備されていることに対する評価として捉えられる。

ところで項目中、「職員の雰囲気」「職員の動き」については、比較的高い評価がなされている。これは物的環境の不充分さを職員の努力をもってカバーしていることへの住民の理解度を示すものと考えられる。専門的処遇の前提として、施設の雰囲気や職員の動きは、一つのチェックポイントとして重要である。プラス回答の多さは、両法人の評価点としてあげられる。調査結果から地域住民の「目」の正確さが伺われた。物的条件、人的条件のいずれに対しても、つねに万全な態勢をもって処遇にあたらなければならないことを示唆している。

本調査においては、居住年数の長い人からの回答が目だった。そこで10年以上の居住者に、法人に対する印象をたずねた。その結果、「親しみがもてる」A法人33%、B法人42%と好意的回答が多かったが、「管理的になった」とする回答もA法人で18%みられた。比較的年齢の高い層においてその傾向が強いようであるが、建物ばかりが多くなり、入所者が増えた現在の法人内物理的環境について、地域環境との調和という観点から検討の余地がありそうである。なお「関心がない」とするものが10~15%存在する。年齢別では「子どもの養育」や「仕

事」に忙しい30歳代に目立っている。これは全国的な傾向であるかと思われるが、施設に対する理解の裾野をひろげるために、こうした無関心層に対するアプローチが今後の課題として残される。

2. 住民の生活上の課題

地域の生活と福祉についてという項目で、まず現在の心配事の有無について質問した。法人・地区を問わず心配事5心配事の有無

法人	A法人			B法人
	全 体	C 区	D 区	E 市
ある	34.1	36.8	31.4	31.3
ない	64.1	60.2	68.0	68.0
N.A	1.8	2.9	0.6	0.6
計	100.0	100.0	100.0	100.0

記事「あり」とする者が30%強を示している。「あり」と答えた人の具体的内容については地域差はみられず、「老人の介護」「子どもの教育」「自分の健康」がベスト3である。家族類型別あるいは年齢別にみると、当然のことであるが「子どものいる家庭」や子どもが中学校・高校期にあたる40代では、「子どもの教育」についての心配が高くなり、老人を抱えている家族や、50代・60代以上では、介護問題の比重が高くなっている。今後高齢化の進行にともない介護に対する需要の増大が予想される。また、ディサービスセンターや介護支援センターを中心とした在宅福祉サービスの展開が必要とされる。すでに両法人には同種の施設が設置されているが、地域内の他の施設と協働し、また役割分担を行いながらその機能を高めていくことが必要である。さらに地域社会のサービスネットワークの拠点としての役割も必要となろう。このような取り組みを重ねることによって、潜在的なニーズの開拓が可能になると思われる。将来の不安については、回答者の年齢層を反映して、「自分または配偶者の老後の健康」とするものが多数であった。このように近年の家庭機能の脆弱化の進行を受けて、住民のニーズが多様化していることが伺える。さまざまな生活不安をもつ住民に対して、現在居住している生活圏においてどのような福祉サービスを提供していくかが課題であり、地域社会における福祉施設のあり方がそこに問われている。

児童福祉法25条には、要保護児童発見者の通告義務と

して、保護者に監護させることが不相当であると認める児童を発見した者は、福祉事務所または児童相談所に通告しなければならないと規定されている。本調査では「近くで困っている人や、放任・虐待されている子どもや老人がいることに気づいた時、どうするか」という問いを設定した。ここでも法人・地域の区別による差はなく、一般住民の回答では「近所の人と相談する」「自分で手助け」「児童相談所に連絡」などの回答が多くなっている。一方「何もしない」6%、「関わりたくない」1%という数字からみると、実際の場面に遭遇した時にどのような行動をとるのかわからないが、少なくとも意識面においては、住民としての自覚が高いと言える。なお「施設に連絡する」は4%未満と低調であった。この結果についてコメントするには資料不足であるが、住民の目からみた場合、行政機関に比べると施設は信頼性に欠けるのかもしれない。また法人が大きいために、どこに相談すればよいのかわからないのかもしれない。しかしこれからの地域の中での施設の役割を考えるならば、もう少し身近で、信頼される機関となる必要がある。施設の機能について積極的なPRが求められているのではないだろうか。

設置を望む福祉施設については、20%程度の人が「ある」と答えている（表6）。ここでも年齢が高くなるにつ

表6 設置を望む福祉施設の有無

法人	A法人			B法人
	全 体	C 区	D 区	E 市
ある	17.9	15.8	20.1	22.3
ない	54.7	56.7	52.7	58.6
N.A	27.4	27.5	27.2	19.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0

れてその割合が高くなる傾向があり、具体的な施設名では、その多くが老人福祉施設を上げている。やはり高齢化についての関心の高さと、不安が表われた結果となっている。地域に必要な福祉サービスについても、「入所施設の増設」や「ホームヘルパーの配置」を求める声が強い。その中で児童館の増設を求める声も少なくない。特に20代・30代では過半数以上である。小学校低学年児童をもつ共働き家庭にとって、放課後の子どもの生活は不安のたねである。また週休2日制の拡大が時代の趨勢である今日、地域の中で親と子が一緒になって安心して遊べる児童館に対する期待は大きい。前述したニーズの多

様化・一般化がここからも示される。福祉施設は、地域住民の福祉ニーズをつねにキャッチし、ライフステージに応じたサービスを提供しなくてはならないのである。

3. 地域にねざす施設機能

－児童福祉施設を中心として－

本調査研究は、福祉サービスを必要としている住民が、居住している地域内の各種施設において、継続したトータルな援助（児童から老人に至る発達状況に応じた援助の総体を意味する）を受けることが可能となるようなシステムのあり方を考究することにある。そのためには施設の適正配置の促進が望まれるが、現状では都市部を中心としてその実現性に乏しい。そこで地域内の各種施設の連携によって機能の統合化をはかり、一定の地域内におけるサービス供給システムを確立することの必要性が求められる。こうしたサービス提供の一形態として、総合福祉施設の意味は大きい。そこで現存する総合福祉施設について、地域住民の意識を調査した。

表7 総合施設についての意見(M. A-2)

法人	A法人	B法人
便利でよい	34.9	41.1
安心感がある	31.5	42.9
設備の有効活用	33.2	35.7
福祉イメージの向上	8.8	15.5
イメージダウン	1.3	0.6
わからない	22.3	15.5
その他	5.9	3.0
N.A	8.4	1.2

総合施設についての意見については(表7)、一般住民では「便利でよい」「安心感がある」「設備の有効活用」をあげる住民が多く、A法人で35%、B法人で40%前後の割合である。特に「安心感がある」はB法人の方が10%高く、B法人の信頼度の高さが伺える。これに対し「イメージダウン」とする否定的意見は両法人とも1%程度とごくわずかで、長年にわたり地域福祉の向上に努めてきたことに対する結果として評価できよう。

今後の利用意向(表8)については、実際の場面にならないと想定しにくい質問であるため「わからない」との回答が多くなっているが、その中で3人に1人は「利用したい」と答えている。年齢でみると現実的な老人問題に直面している高齢層にその割合が高くなっている。一

表8 施設の利用意向

法人	A法人			B法人	
	地域	全体	C区	D区	E市
利用したい		32.9	36.8	29.0	41.1
抵抗がある		4.4	7.0	1.8	2.2
よくなれば利用		10.0	9.4	10.7	9.4
利用したくない		4.7	7.0	2.4	3.4
わからない		37.6	32.7	42.6	35.7
その他		5.3	4.1	6.5	3.8
N.A		5.0	2.9	7.1	4.4
計		100.0	100.0	100.0	100.0

方「よくなれば利用」という答えが10%見られる。前節の施設についての印象との関連において、各条件面からの検討が必要である。施設の諸環境の向上にむけて、法人の努力が求められる。また住民が利用しやすいような施設配置についての検討も必要である。この点からB法人のように相談所を入口に配置するといった工夫は、住民と施設をつなぐ意味において効果的であると思われる。

表9 施設への期待(M. A-2)

法人	A法人			B法人	
	地域	全体	C区	D区	E市
住民へのサービス		64.7	66.1	63.3	71.2
住民の優先利用		17.1	19.3	14.8	13.5
サービス内容の向上		22.9	21.1	24.9	28.5
予防的活動		23.5	22.8	24.3	21.0
その他		2.9	2.3	3.6	2.2
N.A		14.7	17.5	11.8	9.7

施設への期待(表9)としては、「住民へのサービス提供」が群をぬいて多く(A法人65%、B法人71%)、地域の中の施設として、住民の期待が表れた結果となった。次いで子どもから高齢者までの一貫した福祉サービスの提供を要望する声が25~30%、新しいサービスの開発と予防的活動への期待が20%強と、現在の利用者を中心としたサービスにプラスして、地域のニーズを先取りした新しい予防的なサービス活動を期待する意見が出されている。具体的には、短期入所へのニーズが高い。短期入

所の意味はさまざまあり、老人福祉施設でのショートスティのみならず、乳児院や養護施設でのショートスティ（トワイライトスティをふくめ）や、同じく養護施設や母子寮でのディサービスの提供が求められる。いずれにせよ、地域のニーズに即した施設機能の多様化が求められる。こうした地域の要望にこたえるためには、精緻なニーズ把握を行い、量的動向を含めた予測が必要となるであろう。そしてその結果を各地で策定されている地域福祉計画に生かしていくことが不可欠である。そして民間の特徴である「先駆性」「開拓性」を積極的に発揮することが望まれる。地域福祉の担い手としてその蓄積された経験、技術を活かした、かつ柔軟な事業展開が要請されている。

最後に施設活動への支援についてふれておきたい。一般住民の回答としては、施設に対して暖かい理解を示している住民が多い。その他では相互の比較においてA法人では「金銭・物品の援助」、B法人では「直接利用をすすめる」「行政・住民へのはたらきかけ」が多くなっている。一般的にややE市民の方が積極的な行動に対する支援が高く、住民の福祉参加が促進されている。これは地域特性と、それに対する法人の取り組み姿勢の相違からきたものと思われる。総合的に判断して、B法人の方が一貫した取り組みがなされており、スーパービジョン体制や研修制度の充実、社会福祉協議会との密接な関係、地域の意向を先取りした形で施設整備などに表れている。伝統と専門性をリンクさせたB法人の活動が、マンパワーの資質向上と連結して、福祉サービスの水準を引き上げ、その結果地域住民のニーズにも適切に応えうる資源となってきたものと見られる。今後は法人がどのような方針でサービスを提供していこうとしているのか、法人の姿勢についても問われよう。

表10 施設への支援(M. A-3)

法人	A法人	B法人
暖かい理解	63.0	60.7
ボランティア	22.3	27.4
金銭・物品の援助	29.8	14.3
行政・住民への働きかけ	12.2	20.8
利用をすすめる	12.6	26.8
特にない	7.6	7.1
わからない	12.6	12.5
その他	1.7	-
N. A	5.9	3.6

III 地域におけるケアシステムの構築にむけて

1. 総合福祉施設の意義

施設を中心に半径1 Km内の地域住民を調査対象としていることから、施設の認知度が90%以上であることは当然のこととしても、2地域を平均して住民の2人に1人が施設の行事に参加したり、見学やボランティア活動、施設利用などで、実際に施設を訪問した経験をもっているということなど、施設についての一般の人々の関心や期待は、かなり高いといえる。また、複数の施設を設置している総合福祉施設が地域内にあることについて、「必要に応じていろいろ利用できるので便利でよい」「何かあったらいつでも相談できると思うので安心感がある」など、総合福祉施設の存在意義を認める回答が30～50%みられる。さらに、「家族で対応できない問題が生じた時に、施設を利用するか否か」という設問には、約1/3の者が「近くにある施設なので積極的に利用したい」と答えている（表8参照）。

現在、核家族、夫婦共働き家庭、ひとり親家庭やひとり暮らし世帯、それに高齢者世帯など家族形態、ライフスタイルも多様化し、価値観や家族意識も大きく変化している。従来は家庭内でもっぱら営まれてきた育児・介護なども、家庭の養育・養護機能が弱化するなかで、さまざまな対人サービスへの福祉ニーズとして一般化してきている。今回の調査でも、地域に必要な福祉サービスは何かという問いに、ホームヘルパーの配置、デイサービスの充実、各種入所施設や健全育成施設の増設、何でも相談できる窓口、福祉情報の提供などを望む声が多かった。そして調査対象施設に関しては、施設に入所している者だけでなく、地域住民に施設サービスの提供を期待する者や、地域住民の優先的な利用を求める者があわせて80%以上であった（表9参照）。これらの結果からも、地域住民が施設を自分たちの身近な社会資源としてとらえ、子どもから老人に至るまでそれぞれのライフステージおよび心身の状況に応じ、地域の中で必要な福祉サービスを一貫して利用できることを期待していることが明らかである。

ところで、平成2年の福祉八法改正により、老人の保健福祉政策を中心に、社会福祉の理念、制度、社会福祉法人・施設の役割機能などが、「福祉改革」と表現されるほどに変化している。ちなみに、社会福祉事業法には新しく社会福祉の基本理念が次のように明記された（社会福祉事業法第3条）。

『国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その

他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。』（傍線筆者）

ここには、社会福祉法人など社会福祉事業を営む者は、地域の福祉ニーズを広範に把握し、必要なサービスが総合的に提供されるよう計画的に事業を実施すべきことがうたわれている。そして福祉サービスを必要とする者がそれらを利用することにより、健やかに育成されとともに、社会、経済、文化などあらゆる分野の活動に参加する機会を得られること、すなわち自分の生活圏内において、可能な限り通常の生活を送ることができるようにというノーマライゼーション及び地域福祉の理念が根幹にあることを示している。また、福祉の分野だけではなく医療、保健その他関連施策との有機的な連携や、地域に即した創意工夫、地域住民の理解と協力が不可欠であることも揚げられている。

このような、①福祉ニーズへの広範・柔軟な対応、②総合的サービスの計画的な実施、③地域生活の重視と地域住民の協力、④福祉施設間および関連分野との連携（ネットワークなど）、社会福祉法人（施設）が新たにめざすべく示された方向性は、地域の実情に即しさまざまな方法により、早急に実施されることが望まれる。また、これはすでに述べた今回の調査からもいえることである。

さて、その具体的実施の一方法として、社会福祉法人の多種・複数施設の経営、すなわち総合福祉施設化がある。これは施設をできるだけ小規模化し、地域内に分散して適正配置をすることにより、地域と融合をはかりつつ施設のノーマライゼーションを進める方向性とは矛盾する点があることは否めない。しかし、総合施設には次にあげるような大きな利点があり、単独の施設と協働して地域福祉を推進する拠点となることを期待したい。

①子ども、老人、障害者などへの福祉サービスを分断化せず、その成長・発達、生活状況に応じて柔軟に、かつ一貫性をもって対応することができる。

②地域住民（在宅）が、必要に応じて各種の福祉サービスを利用しやすい。

③法人内の各種施設の建物・設備、専門機能を可能な範囲で有効に共同活用することで、効率性が高まる。

④各種施設相互間でサービス方法、処遇内容などその共通点・相違点を出し合い、職員との共同研究により専門性の向上をはかるとともに、社会福祉援助の技術・方法

を新たに開発し、多種に実践できる。

⑤福祉施設のマンパワー対策として、法人内職員の計画的採用や、人事交流が可能であるとともに、職員の労働条件改善、福利厚生などが図りやすい。

⑥各種施設の入所者、利用者、あるいはその家族やボランティアなどが、ふれあいの場や時間をもちやすく、施設の社会化を促進しやすい。

⑦またそのことを通して、実質的な人のつながりが生れ、地域の福祉ネットワークを築く拠点とすることができる。さらに、ソーシャルアクションを高め、地域全体の福祉向上を推進できる。

⑧大きな組織として自主財源を得やすく、また行政に働きかける力も強化できる。

⑨以上のことを通し、同一法人による複数施設経営は、地域の福祉ニーズの変化に対応して施設の種類、規模、サービス内容、利用方法など弾力的な運用ないしは適切な組み替えを行い、法人内で総合的、計画的なサービスを実施することが可能である。

⑩そして、パイオニアとして高い福祉理念を掲げ、創造的に福祉事業を展開する可能性をもっている。

2. 法人内施設間の諸問題

以上、同一法人による総合福祉施設の現代的意義およびそのメリットを述べたが、実際に運営するに当たっては多くの課題が存在する。

まず第1に、社会福祉施設はそれぞれの福祉法にその目的、対象、サービスの提供方法が規定され、施設設備・職員配置・運営などの基準も明確に定められている。また、措置施設に関しては、措置権が都道府県にあるものと市町村にあるものとの相違や、児童相談所、福祉事務所など福祉の専門機関が扱う施設と一般行政担当が扱う施設が混在しているのが現状である。福祉ニーズに柔軟に対応できるように、法人内の施設を弾力的に運用するにあたって、これらの法体系や行政単位、管轄の違いを越えて福祉についての共通の理解を得、セクショナリズムを解消することが先決である。そして施設入所サービス、通所利用サービス、訪問派遣サービス、問題発生予防および啓発的サービスなどがバランスよく地域に提供できるように、社会福祉サービスの体系を見直し、再編成する必要がある。急速な高齢社会の到来で、老人福祉に関しては10カ年計画のいわゆる“ゴールドプラン”が策定されているが、福祉の全分野にわたるきめ細かい検討に基づいた改革が求められよう。現に、平成2年の福祉八法改正を中心に、「福祉改革」が進行中であるが、その改革の基本的な性格は、“①普遍化（一般化）、②自

助化、③多元化、④分権化、⑤自由化（脱規制化）、⑥地域化、⑦計画化、⑧総合化、⑨専門職化として把握できる”ことが指摘されている。そしてまたその福祉改革の評価は、現時点ではまだ困難であることも付言されている（古川孝順『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房1992、P20）。多角的に福祉事業に携わっている総合福祉施設の現場から、具体的な提言を積極的に行っていくことに意義があるといえる。

第2点として、法人組織と人に関する問題である。社会福祉法人設立の理念と経営能力が高く求められている現在、法人役員としての理事会の構成や選任方法（名前だけではなく実質的に法人運営に責任をもてる人や、地域住民の立場から代弁できる人など）が適切であるかどうか検討を要する課題である。また、理事者や施設長の意識改革も強く求められている。措置費制度に安住し、その枠内のみでの施設運営や、施設長が自分の施設を管理運営することに埋没し、法人全体として協力しあい、いかに施設入所者や地域住民の福祉ニーズにより良く応えるかの視点を見失っている状況が数多く報告されている（たとえば『月刊福祉75巻7号』特集「社会福祉法人・施設経営の新しいあり方を考える」1992.6）。先にあげた総合福祉施設として期待される役割機能を法人が推進していくためには、理事会の力量を高めるとともに施設長をはじめとして施設職員の意識、専門性の向上がもっとも重要な課題である。ちなみに、前年度に行った3法人の施設職員調査にも、法人内の施設相互関係（話し合いの機会、合同の定期プログラムや地域との交流など）が十分に行われているとはいえない結果が出されている（研究所紀要第27集参照）。

第3に、法人内の施設相互間協力とともに、地域内の単一施設（1法人1施設）との連携もこれからの課題である。それには、地域の社会福祉協議会が連絡調整を行い、地域のケアシステム構築に積極的な役割を担うことが期待される。とくに、来年度からは「市区町村」を単位とする福祉体系が中心となるために、地域内の福祉ネットワーク推進に社会福祉協議会が果たす役割は重要となる。

3. 小地域を単位とするケアシステム

小地域（市区町村単位、ないしは福祉事務所設置の福祉地区に該当する地域とする）を単位とする福祉のケアシステムをどのように構築すればよいであろうか。これは、われわれの今後の研究課題の1つであるが、まず児童福祉のケアシステムを考えるにあたり、その指標となる枠組をまだ十分に検討できていない段階であるが、一

試案として提示しておくことにする（次ページ表11）。

地域における児童福祉ケアシステムを構築する際に、福祉の専門機関と施設を中心にしてその役割・機能の側面から次の4つの柱を設定した。①児童問題の発生を予防し、かつ地域児童すべての福祉を増進する機能、②問題の早期発見、相談指導および連絡調整的な機能、③家庭における児童養育を支援し、不足する部分を補う機能、④家庭における養育が困難な場合、家庭にかかわって児童を養育し、かつ家庭を援助する機能。そしてもう一方で、福祉サービスを利用する児童および家族の状況的側面から、⑤児童養育に適切な地域環境を整備し、児童家庭福祉を促進する基礎的なサービスの提供、⑥児童および家族問題の解決、関係調整を図ることと、児童養育サービスの提供、⑦障害をもつ児童の治療、教育訓練と家庭支援のサービス提供、の3つを組み合わせた。この体系をどのように有機的に関連づけ、円滑に機能するシステムを生み出せるか、児童福祉施設を一つの拠点としてこれから考えていくことも必要と思われる。

IV まとめにかえて

1. 児童福祉施設のケアワーカーとしての機能

本研究では、施設ケアワーカーの職務内容に関する継続研究を行ってきた（研究所紀要第25～27集参照）。そのなかで施設処遇の枠組構築を試み、それをもとにして総合福祉施設3カ所の直接処遇職員に、処遇に関する意識調査を実施した。

処遇枠組は、ケアワーカーの職務を中心にし、施設で生活する者の「日常生活・習慣」に関するもの、「対人・社会関係」に関するものの2つに大別した。そして日常生活・習慣については、保健医療、衣食住環境、排泄、睡眠、入浴など7項目、対人・社会関係については、コミュニケーション、学習、娯楽・文化をはじめ9項目により、ケアワーカーが自ら行っている処遇や施設自体の処遇を5段階で自己評価してもらった。その結果は、養護施設をとりあげてみると、3法人の施設間では全体の評価レベルにかなりの差がみられた。しかし、それぞれ同一施設内で各項目ごとの評価を比べると、顕著な差は生じなかった。

施設で暮している児童の日常生活の援助や児童の人間形成、社会性の発達に関する処遇については、ある程度の共通理念と処遇技術、方法の確立、そしてそれを生かす環境整備の必要性がこの処遇枠組を設定することにより確認できたといえる。児童福祉施設のケアワーカーとしての機能に、今後大きく期待されることは、児童の「生活の質」すなわち「職員の質」を高めることであ

表11 小地域における児童福祉の体系（試案）

	小 地 域				(広域地域)
	①問題発生予防 福祉促進的役割	②問題発見・相談指 導・連絡調整的役割	③家庭養育の補 完・支援的役割	④家庭養育の代 替・支援的役割	
④地域環境整備 家庭福祉の基 礎サービス	福祉事務所 社会福祉協議会 民生委員児童委員 ボランティア・センター 児童厚生施設	福祉事務所 保健所・母子保健セ ンター 社会福祉協議会 民生委員児童委員 ボランティア	保育所・保育ママ 学童保育 ホームヘルパー {ショートステイサービス トワイライトサービス ボランティア}	登録里親	児童相談所
⑥家庭問題支援 児童養育サー ビス	福祉事務所 社会福祉協議会 民生委員児童委員 ボランティア	福祉事務所 母子福祉センター 社会福祉協議会 ボランティア	母子寮・父子寮 ホームヘルパー ショートステイサービス トワイライトサービス ボランティア	グループホーム 里親委託 保護受託者委託 ボランティア 養護施設 自立援助ホーム	児童相談所 養育家庭センター (里親促進) 乳児院・教護 院・虚弱児施 設など
⑦障害児家庭支 援 障害児療育サー ビス	保健所 障害児療育センター 障害児・者作業所 ボランティア	福祉事務所 保健所 社会福祉協議会 療育指定機関 ボランティア	各種障害児通園施 設 ショートステイサービス デイサービス 介護人派遣 ボランティア	グループホーム 障害児(者)通 勤寮 ボランティア 各種障害児入所施設	児童相談所 障害者更生相 談所

る。そのために、処遇計画をたて、処遇のプロセスを評価し、実践を理論化できるように積み重ねていくことが望まれる。

それに加え、施設が入所児童の処遇のみでなく、地域社会のなかで地域住民の福祉ニーズにさまざまな方法で応えていくことが強く求められるようになった現在、ケアワーカーも視野をひろげ、地域福祉の充実を担う一員としての自覚をもつ必要がある。ケアワーカーはソーシャルワーカーそのものといえるか否か疑問があるが、入所児童の処遇の一貫として、家族、学校、地域の実情を把握し、施設が地域福祉の拠点としての機能を十分に果たせるよう、ソーシャルワークの知識・技術を相当程度こなしていくことが期待されている。これは地域にとって、施設自体の存在意義と地域ニーズに見合った柔軟性

にとんだ施設機能が求められていることになる。

2. 施設機能のネットワーク化にむけて

一法人複数施設化の方向は、社会福祉法人の経営基盤の安定、強化等の観点から、福祉関係三審議会合同企画分科会意見具申『今後の社会福祉のあり方について』（平成元年3月30日）をはじめ各方面から提言されている。処遇面からみても、A法人にみられる母子寮と保育所・学童保育クラブとの連携やB法人での乳児院・養護施設間のケア継続の事例などにみられるように、相当のメリットが見いだされる。また児童福祉施設と他法施設との交流による、相互の好影響が処遇研究会の中でも報告された（『研究所紀要第25集』P91参照）。これはノーマライゼーションの思想を具体化する出発点と考えられるの

である。また今回の調査で明らかになった対地域との関係においても、一貫した地域福祉推進にとって、総合福祉施設のメリットは少なくない。児童から老人に至る（障害者をふくめ）まで、問題の予防を含めて地域社会の中で対応できるシステムをつくるために、総合福祉施設の担う役割は大きい。確かに法人内各施設間の連携や職員交流の難しさなど、法人内で解決すべき課題は少なくない。しかし処遇研究会の中で明らかになったように、施設処遇には数多くの共通性と相違性が存在する（『研究所紀要第25集』P79-90）。職員一人一人が、処遇の共通性についてはより広く共有し、相違性についてはその特質を認め合う中から、法人としてのまとまりを確立

していくことが期待される。とくに地域の中でトータルな援助を受けることができるよう施設機能が総合化された場合の一つのパターンとして、総合福祉施設の活動が期待される。一定の地域を単位として、一法人一施設の既存の各種施設の機能分担の明確化をはかり、相互了解の上でのネットワーク形成を推進し、一法人他施設機能を果たす方向を工夫することが求められよう。このために、本テーマである児童福祉施設は人生の出発点、基点であり、その施設の機能が、老人施設他施設の機能との関連で一貫性をもって発揮されることが望まれる現在である。