

# 日本における学校福祉行政施策の 展開に関する歴史的研究

—京都市教育委員会「生徒福祉課」の設立と学校福祉実践との関連をめぐって—

The Historic Research about the Spread of the School  
Welfare Policy in Japan

—Concerning the Relation between the Establishment of Kyoto-city School Board “the Student  
Welfare Section” and the School Social Work Practice—

大崎 広行  
(Osaki Hiroyuki)

## Abstract :

The purpose of the this report is to clarify about the establishment process of “the student welfare section” and the meaning as social work practice in schools and the education administration policy.

“The student welfare section” was established in 1962. Mainly, in three pieces of task of the ① long absence measure, the ② infamy measure, the same ③ summation measure, as the administration system, those work was performed by approximately the same system until 1981.

A full-time taking charge staff, “the student welfare manager”, was arranged in “the student welfare section”, a student welfare instructor concurrently held the posts of a teacher, too, and was arranged at each school. “The student welfare manager” took charge of each area and the systematic practice was wrestled with in the Kyoto-city whole area. Then, in the “student welfare section”, the role was improved with the current of the times.

Kyoto-shi school board “the student welfare section” tried to support and solve by scientific processing by the social measure by casework, and counseling for society, the school, the guardian, and the juvenile student. Practice of this organization is the practice for which the board of education performed social work practice in schools systematically as an educational administration measure and which should be mentioned especially.

キーワード：生徒福祉課、学校福祉実践（スクールソーシャルワーク）、学校福祉

Keyword：The Student Welfare Section, Social Work Practice in Schools (School Social Work Practice), School Welfare

## 1. はじめに

「学校福祉」とは、児童生徒の学習・教育保障を目的に、児童生徒の抱える福祉的課題・問題に対して、学校と関わりのある教育・生活関連の福祉サービスや制度を整備することである<sup>1)</sup>。日本では、これまで学校福祉と関わる教育行政施策の歴史的研究としては、就学援助制度や学校給食制度に関わる研究<sup>2)</sup>や夜間中学やスラブ地域の長欠児童対策に関する研究<sup>3)</sup>など、制度的側面からの研究が中心で、学校福祉を具現化していくための学校福祉実践に関する歴史的研究はほとんどなされてこなかった。

本報告で取り上げる「学校福祉実践」とは、古くは「学校社会事業」と称され、今日では「スクールソーシャルワーカー活用事業」（国庫補助事業）として2008年度から日本でも導入されたスクールソーシャルワーク（以下、SSW）に関わる学校現場における福祉的实践である。日本では1950年代から1960年代にかけて、高知県の福祉教員制度<sup>4)</sup>をはじめとして、戦後の長欠不就学児・非行児対策として、全国各地で「福祉教諭」等が配置され、学校福祉実践が取り組まれていた<sup>5)</sup>。

なかでも京都市教育委員会「生徒福祉課」の実践は、社会、学校、保護者、児童生徒を対象として、「民生的視野（ケースワーク）による社会的施策と専門的教育知談（カウンセリング）による科学的処理によって、善導し、解決しよ

う」<sup>6)</sup>とした、教育委員会が教育行政施策として学校福祉実践を組織的に行った特筆すべき実践であるといえる。しかし、日本のこれまでの教育福祉研究の中では、ほとんど紹介されることもなく、学校福祉の行政施策として取り組まれた経緯や学校福祉実践としての教育的意義についても、ほとんど明らかにされてこなかった。

そこで本報告では、「生徒福祉課」の設立経緯と学校福祉実践としての意義および教育行政施策としての意義について明らかにすることを目的とする。

本研究においては、京都市教育委員会発行の定期刊行物を中心に、「生徒福祉課」に関する記事や報告書を収集および閲覧し、分析を行った。また、本調査においては、「生徒福祉課」の発足時（1962年前後）より「生徒福祉課福祉係」が「生徒指導」部門から独立して「生徒指導課」に移行した1982年までを調査対象期間として設定した。

## 2. 「生徒福祉課」の設立経緯

### (1) 「生徒福祉課」の設置経過の概要

京都市教育委員会「生徒福祉課」は、教育委員会の組織の改編に伴い、1962年に生徒福祉主事5名を陣容として永松小学校内に設置された（図1）。設置の背景には、非行児童・生徒の増加や欠食児童、長欠児童の問題等、当時の児童

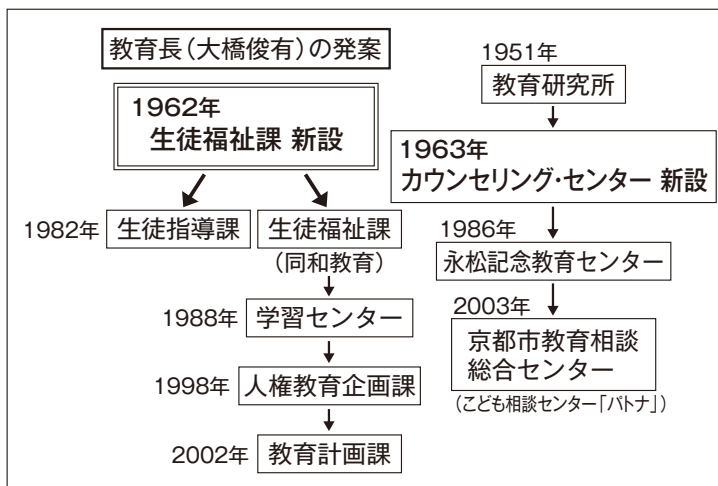


図1 生徒福祉課の変遷

生徒の抱える問題の中にソーシャルワークの視点をもって対応せざるを得ない社会状況があった。京都市教育委員会は、「生徒福祉課」新設の目的を以下の通り記述している<sup>7)</sup>。

「問題性の多い児童生徒の指導上の問題と積極的に取り組んで“社会”の、“学校現場の”、“保護者”の、そして“児童生徒自身”の悩みについて、<sup>ケースワーク</sup>民生的視野による社会的施策と<sup>カウン</sup>専門的教育知談による科学的処理によって、善導し、解決しようというものです。」

「生徒福祉課」の創設には、京都市民生局の職員時代から同和問題に熱心に取り組んできた当時の教育長、大橋俊有の強いリーダーシップがあったとされ、非行や長欠児対策以外に、同和地区の児童生徒への支援にも重要な役割を担っていた<sup>8)</sup>。

大橋は、京都市民生局出身の教育長で、僧侶でもあり、行政の立場から同和問題に深く関わっていた。大橋は、民生局を中心に役所の課長を歴任し、民生安定所（現在の福祉事務所）等の福祉行政にも深く関わっていた。大橋のこうしたキャリアによって、教育と民生的視野との接点が生まれたのは想像に難くない。また、新設の「生徒福祉課」福祉相談係長に、東山民生安定所第二係長であった沢田健次郎（米国の大学院でソーシャルワークの修士号を取得）を抜擢し、ソーシャルワークを専門的に指導できる人材を配して組織作りを行っていたことも、生徒福祉課がソーシャルワークを強く意識して設置されていたことを裏付けている。

表1（資料1）と図2-1～6（資料2）は、1961年度から1982年度にかけての「生徒福祉課」組織改編の変遷である。1962年を境にして組織が改編され、「学校指導課」が担当していた生徒指導や同和教育に関わる業務が、「生徒福祉課」にシフトしている<sup>9)</sup>。

## （2）「生徒福祉課」が創設された土壌

### ① 京都独自のソーシャルワーク文化の影響

戦後、京都のソーシャルワーク実践および教育の発展に寄与した人物の一人として、ドロシー・デッソー女史を挙げる事ができる。住谷

は、「ドロシー・デッソーの人と思想―戦後日本のソーシャルワーカー」<sup>10)</sup>の中で、デッソーについて次のように語っている。

「戦後、ドロシー・デッソーは、進駐軍と共に来日し、日本の福祉行政・社会事業施設・機関の民主的なあり方や人権尊重について指導する任務をもっていた。（中略）デッソーは1947年から51年までの3年間、広島で活躍し、51年以降、大阪、神戸、奈良、和歌山、滋賀、京都地方を担当して、当時の民生安定所の設置と職員の訓練を行ったが、同時期に同志社大学の社会福祉専攻教授として招かれ、進駐軍とは関係はなくなり、学部で「児童発達論」、大学院で「ケースワーク」と「フィールドワーク」を担当する教壇生活に入ったが、京都市の福祉関係職員、福祉関係者の現任訓練は定期的につづけ、1970年の定年退職後も自宅を開放して毎週1回、または2回の研究会をもち、大学院生の実習指導を行っていた。」

デッソー女史は、戦後日本のソーシャルワークの発展に多大な影響を及ぼし、京都市民生局職員の現任訓練にも関与していた。そして、デッソー女史を京都に呼んだ人物として、「生徒福祉課」創設当時の教育長大橋俊有（京都市民生局課長）の名前が挙げられている<sup>11)</sup>。

こうして京都には、京都市民生局職員や各種相談機関職員、医療ソーシャルワーカー、福祉施設職員、教育関係者、大学教員、学生など、多くの専門職や専門職の卵が、本場アメリカのソーシャルワーク教育・訓練に触れる機会に恵まれ、教育現場にもソーシャルワークが適応されやすい土壌が生まれていったといえる。

### ② 同志社大学を中心としたソーシャルワーク教育の充実

同志社大学の社会福祉学科は、1931年に大学では日本で最初に社会事業学専攻として創設され、その後、1950年には日本で最初の大学院文学研究科社会福祉学専攻を創設し、これまで多くの福祉専門職、社会福祉研究者を社会に送り出してきた。戦後初期の同志社大学で、ソーシャルワーク教育の中心となったのがデッソー女史を初めとする、ソーシャルワークの本場、米国のソーシャルワーカーであった。現職のソー

シャルワーカーの現任訓練も含め、大学では実践的なソーシャルワーカーの養成が行われていた。

京都には、同志社大学以外にも、福祉系大学が点在し、ソーシャルワークの研究者や実践者を多数輩出している。そうした環境の中において、福祉やソーシャルワークを専門とする大学教員が、「生徒福祉課」の創設や設置後の教職員の研修・訓練に関与していた<sup>12)</sup>(表2)。

### 3. 学校福祉実践としての意義

#### (1) 「生徒福祉課」の実践

「生徒福祉課」の設置の趣旨と業務内容は、以下の通りである<sup>13)</sup>。

- ① 「生徒福祉課は、先生や保護者や、子供達と一体です」
- ② 「早期発見、即対応、治療主義」

③ 「教員に対するケースワーク、カウンセリング技術の養成と指導」

④ 「来課カウンセリングによる適確な判定と治療」

上記のポイントに挙げられているように、「生徒福祉課」の実践では、「社会」「学校」「保護者」「児童生徒」を援助対象とし、カウンセリングセンターと一体となって、それぞれに対して科学的なアプローチが試みられた。また、各中学校の担当教員や担当指導主事の研修においても、「中学校生徒福祉研修会」および「中学校生徒補導担当教員研修会」の中で、ケースワークを専門とする大学教員が講師として招かれ、「学校におけるケースワーク」「問題生徒のケースワーク」などの演題で講演会等の研修が行われていた<sup>14)</sup>。

こうした研修活動に力を入れていたことは、

表2 補導担当教員の研修会(京都市教育概要1964:54)

<b>補導担当教員を対象とした研修会</b>	
<p>ア 中学校生徒福祉研修会            主催 市教委・中学校補導連盟協議会            日時 昭和38年8月20日～8月22日(2泊3日)            場所 日吉会館(大津市坂本町 日吉神社内)            参加者 中学校補導担当教員各校1名            講師並に演題            「学校におけるケース・ワーク」                                            同志社大 大塚達雄            「生徒福祉について」 府立大 寺本喜一氏            「中学生の非行について」 少年鑑別所 林勝造            「グループの取り扱いとゲーム指導」                                            同志社女子大 谷川和子</p>	
<p>イ 中学校生徒補導担当教員研修会            主催 市教委・中学校補導連盟協議会            日時 昭和38年12月12日 1時30分～4時            場所 大島会館            参加者 中学校生徒補導担当教員1校より2名            講師並に演題            「問題生徒のケース・ワーク」                                            同志社大 大塚達雄            「事例研究発」                桃山中学校 森島 慧</p>	

生徒福祉課発足時の配付資料にも明記されている<sup>15)</sup>。

「何らかの障害のために自分の能力を充分発揮することができぬまま、うずもれている子どもたちは予想外に多いものです。問題児が改善され、より高い社会性を得て成長していくプロセスは一般の児童生徒が成長、発達していくプロセスと基本的になんら異なることはありません。「生徒福祉課」は現場の先生方に対するケースワーク及びカウンセリングの理論及び技術の普及につとめると共に、研究活動にも努力します。」

また、カウンセラーとソーシャルワーカーの役割や関係についても、この配付資料の中で示されており、カウンセラーとソーシャルワーカーが連携し、「子ども」「父母」「先生」の3者を支援していくことが示されている<sup>16)</sup> (図3)。

さらに、「生徒福祉課」の実践において、特筆すべきことは、教育委員会内部に独立した担当課を置き、生徒福祉主事という専任職員を配置し、それぞれの担当学校区を決め、相談・援助活動にあたるといった取り組みが、京都市の教育行政全体の中で組織的に行われていたということである<sup>17)</sup> (表3、図4)。

## (2) 「生徒福祉課」の実践を支えた背景要因

これまで見てきた通り、「生徒福祉課」の実践を支えていた背景には、以下の四つの点があげられる。

- ① 教育長(大橋俊有氏)の強いリーダーシップ
- ② 福祉相談係長(沢田健次郎氏)の専門性
- ③ カウンセリングセンターとの協働・連携
- ④ カウンセリングセンターの高度な専門性

先述したとおり、「生徒福祉課」の実践が、当

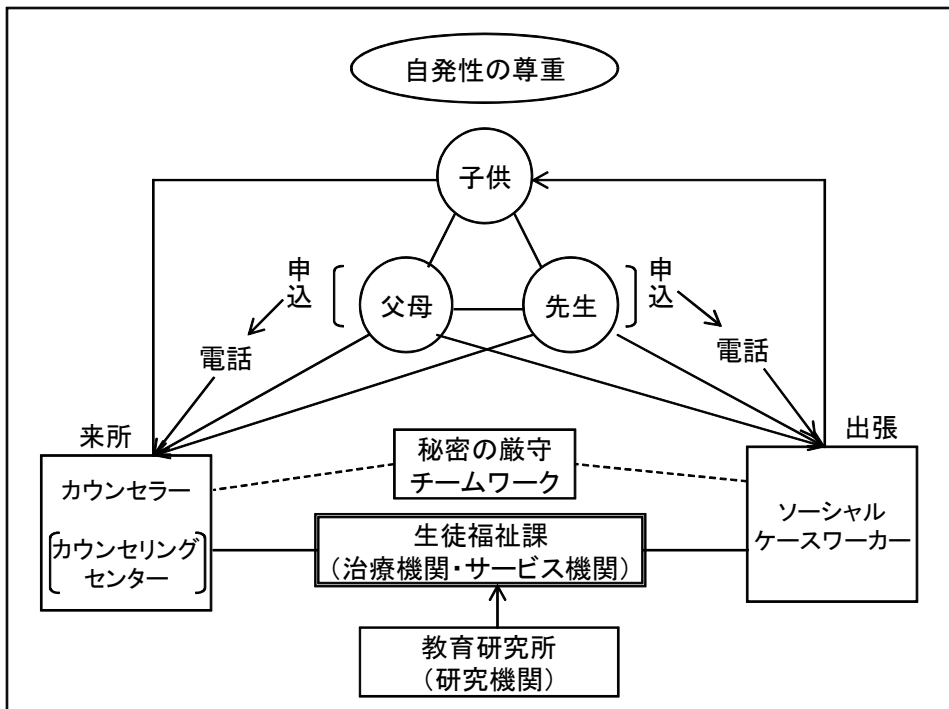


図3 「生徒福祉課」の役割 (「生徒福祉課の創設について1962より)

表3 生徒福祉主事等分担表（京都の教育1965：71、72）

生徒福祉主事等分担表							
1. 学校・地域担当				2. 主務分担			
小・中学校		高等学校		分 担	担当者名	分 担	担当者名
支 部 名	学 校 名	担当者名					
下京	伏見	伏見工業塔南	押田	ケース・ワーク	沢田	就学奨励・二部	宮川
左京	東山	日吉ヶ丘堀川専修	速水	生活指導	押田	文 部 省 指 定 生徒指導推進校	吉岡
中京	右京	洛陽工業堀川	桐山	研修	速水	同 和	仲田(主査)
上・北	南	西京商業紫野	宮川	補導	桐山		

### 生徒福祉課の支援体制

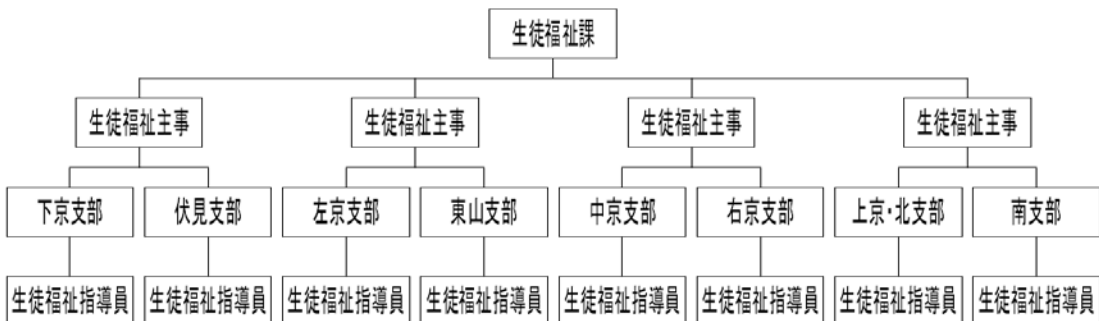


図4 生徒福祉課の支援体制（京都の教育1963：59、29）

時、全国に先駆けて行われた背景には、当時の教育長の強いリーダーシップがあったとされる。大橋教育長は、「民生」畑出身で福祉行政にも精通していた。当時、初代の「生徒福祉課」福祉相談係長として着任した沢田健次郎も、東山民生安定所（現・福祉事務所）からの異動であった。沢田は、自らも米国の大学院でソーシャルワークを学び、日本ではデッソー女史からの教えも受けており、高度なソーシャルワークの専門知識と技術を持っていた。

また、京都市教育委員会は1963年、全国に先駆けてカウンセリング・センターを発足させて

おり、このセンターの運営には、当時の京都大学出身の若手臨床心理学者が多数参加していた。その中には、現在の日本の臨床心理学やスクールカウンセリングの分野をリードとしてきた、河合隼雄（京都大学名誉教授）や村山正治（九州大学名誉教授）、鑓幹八郎（広島大学名誉教授）、西村州衛男（愛知教育大学名誉教授）、笠原嘉（名古屋大学名誉教授）などが含まれている。これらの陣容を見ても分かる通り、当時のセンターは実践レベルにおいても研究レベルにおいても、教育委員会が運営する教育相談機関としては群を抜く専門性を有していた。こ

のセンターは、機構上、独立した組織として運営されていたが、「生徒福祉課」とは密接な連携の下に運営されていた<sup>18)</sup>(図5)。「生徒福祉課」の設置目的にもあるとおり、ソーシャルワーク実践を支える大きな柱として、カウンセリング等の科学的な専門相談技術が重視されていたことが理解できる。

このことは「生徒福祉課」発足当時の配付資料<sup>19)</sup>にも明記され、「生徒福祉課」の「福祉相談」の重要な機能としてカウンセリングサービスが位置づけられていた。

「今回、生徒福祉課が新設され、その福祉相談係は「教育相談」の機能をも果たすことになり、教育研究所のスタッフの協力を得てというよりむしろ一体となって、児童生徒のみなさん、保護者の方々、そして現場の先生方の問題(生活指導上の問題)についてご相談に応ずることになりました。そして生徒福祉課のカウンセリングサービスは、児童生徒のみなさんや、保護者の方々が、いろいろな問題の解決のために、自発的(自主性・自律性・自己決定の尊重)にご相談いただく機関であります(サービス機関)。」

### (3) 「生徒福祉課」と学校福祉実践

「生徒福祉課」は、「問題性の多い児童生徒の指導上の問題と積極的に取り組む」、「社会的施策」(ケースワーク)と「科学的処理」(カウンセリング)によって、「善導し、解決」するために設置された。「生徒福祉課」の実践においては、① 長欠対策、② 非行対策、③ 同和対策の3つの実践が中心であった。このことは、1963年当時の「生徒福祉課福祉係」の事務分掌にも、以下の通り記されている<sup>20)</sup>。

- ① 就学困難な児童及び生徒の就学奨励に関すること。
  - ・就学奨励費の配分(教科書、学用品、遠距離通学)等
- ② 同和教育の指導に関すること。
- ③ 就職困難な生徒の就職及び余暇勤労の指導及び援助に関すること。
- ④ 児童及び生徒の個別指導に関すること。
  - ・非行、長欠、不就学等の児童及び生徒の個別補導
- ⑤ 児童及び生徒の生活指導に直接従事する教職員の指導及び研修に関すること。
- ⑥ 学校において生徒福祉に直接従事する教職員の指導及び研修に関すること。

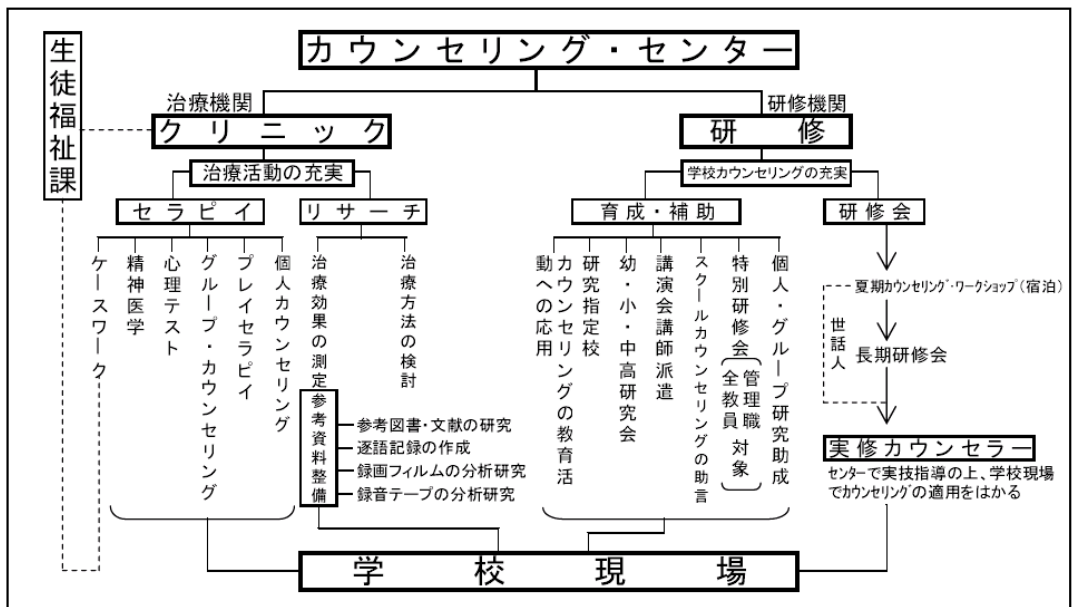


図5 「生徒福祉課」と「カウンセリング・センター」との関係(京都教育概要1964:56)

- ⑦ 児童及び生徒の一般補導事業に関すること。
- ⑧ 授業料減免の審査に関すること。
  - ・市立高等学校の生徒に対する審査
- ⑨ 課内庶務に関すること。

また、大橋教育長の命を受け、「生徒福祉課」の設置に関わったとされる仲田直（元生徒福祉課主査）によると、発足当時の生徒福祉課職員は、同和地区の住民からの糾弾や集会への対応に追われ、同和地区の児童生徒や保護者との関わりに多くの時間が使われていたようである。教育委員会発行の資料や定期刊行物の中には、「生徒福祉課」と同和対策との関わりを強く示す記述は見られないが、「生徒福祉課」にとって同和地区の児童生徒や保護者への支援が、業務の中心の一つであったことは、仲田以外の関係者の証言にも認められる<sup>21)</sup>。

「生徒福祉課」の数少ない実践記録として「福祉日誌」<sup>22)</sup>と記された資料が残っている。欠席児童生徒に対する、家庭訪問をした際の関わりを中心にまとめられており、各学校単位で配置された「生徒福祉指導員」の記録であると思われる。欠席児童生徒宅に訪問し、児童生徒や保護者に熱心に関わっている様子が記されている。

1950年代前半に、大きな社会問題となった長欠児童生徒の問題は、1960年代には表面上は収束していくことになるが、東京の山谷地区や横浜の寿町地区、大阪の愛隣地区など貧困層が局地的に集中する地域では、過酷な生活環境の中で不就学や長期欠席の問題は残されていた。京都市においても、同和地区を中心に貧困世帯の居住地域では、長欠不就学の問題は続いており、就学奨励費の配分等、児童生徒の就学援助に「生徒福祉課」は重要な役割を担っていた。

「生徒福祉課」の設置目的にもあるように、「問題性の多い児童生徒」を善導することが、「生徒福祉課」の重要な役割の一つである。非行児童生徒への対応は、カウンセリングでは対応が困難なケースも多く、関係者や関係機関との連携もより求められることが多い。また、ともすると生徒指導的な対応だけに終始し、“支援”や“援助”の視点を見失うことも少なくない。

「生徒福祉課」は、非行に対する基本方針を以下の通り定め、福祉や教育相談の視点をもって支援にあたっていた<sup>23)</sup>。

- ① 厳罰主義を排し、科学的愛情をもって当たる。
- ② 非行問題の本質を、社会病理学的視野に立脚するとともに、いわゆる不良行為でなく一人の人間の病患とみる。
- ③ ケース・ワーク的考え方を取り入れ、特に必要な場合は、カウンセリングによる心理的治療をする。

#### 4. 「生徒福祉課」設置の教育行政施策としての意義

学校福祉に関わる内容を教育行政施策として制度化してきたものとして、憲法26条に根拠を置き、経済的理由により就学困難な児童・生徒に対して、学用品や修学旅行費などを支給する「就学奨励法」（1960年）や学校給食費を支給する「学校給食法」（1960年）、医療費を支給する「学校保健法」（1960年）などの、就学援助制度があげられる。日本ではこうした学校福祉を充実させるための制度的な取り組みは進められてきているが、学校福祉に関わる実践を教育行政施策として制度化した例は、高知県の福祉教員制度以外では管見の限り見あたらない。

1962年に設置された「生徒福祉課」は、主に①長欠対策、②非行対策、③同和対策の3つの業務を主要な柱とし、行政組織としては1981年までほぼ同じ体制で業務が引き継がれていくこととなる。

「生徒福祉課」には、「生徒福祉主事」という専任の担当職員が配置され、各学校には生徒福祉指導員が教員も兼務し配置されていた。「生徒福祉主事」は、それぞれの地区を担当し、京都市全域で組織的な実践が取り組まれていた。

その後、「生徒福祉課」は、時代の流れとともにその役割が見直され改編し、別組織となってその名称も消えていくこととなる。

「生徒福祉課」が改編、消失していった背景には、以下の点があげられる。



### (1) 組織の肥大化

1962年に創設された「生徒福祉課」は、それまで「学校指導課」が担ってきた「児童及び生徒の補導事業」等と「社会教育課」が担ってきた「青少年団体の指導育成」等を主に担当する部署として設置された。設置当初の「福祉相談係」は、翌年、「カウンセリング・センター」が独立して設けられた関係で、「福祉係」となるが、設置当初ここでは主に「生活指導」と「就学奨励」に関わる事務が扱われていた。また、もう一つの「少年係」では、主に「児童生徒の健全育成」に関わる事務が扱われていた<sup>24)</sup>。(表1、図2-1～3)

1961年まで「学校指導課」内に置かれていた「同和对策主査」は、1962年には廃止され、「学校指導課」の「指導主事室」に、新たに「同和教育」の事務が加わった。そして、1963年には、「学校指導課」の「同和教育」と「職業指導」に関わる事務が、「生徒福祉課」の「福祉係」に引き継がれていった。これにより1963年以降、「生徒福祉課」の中心的な主な事務は、「就学奨励」「同和教育」「就職指導」「生活指導」「青少年団体の指導・育成」となった<sup>25)</sup>。(表1、図2-1～3)

その後、「生徒福祉課」の扱う事務は肥大化していき、1977年には課内に「生徒福祉主事室」と「就学援助係」が設置され、「生徒指導」に関わる事務が、「福祉係」から「生徒福祉主事室」に移り、「福祉係」は、主に「同和教育」を中心に担うこととなる。そして、さらに1981年には「振興係」が加わり、「生徒福祉課」は5つの係を抱えることとなり<sup>26)</sup>組織が肥大化していった。(資料1、資料2)

### (2) 市の財政問題

京都市教育委員会<sup>27)</sup>(1983)は、1983年当時の京都市の教育財政の特色について、次の通り説明している。

- ① 財政力が低く、民生費比率の高い財政の中にあって、比率的には他都市なみの教育費が確保され、教育にも重点が置かれている。
- ② 民生費比率が高いことは、施策を必要とする市民層が多いことの現れでもあり、教育財

政においても、その点を考慮して、保護者負担の軽減に努めてきたが、その結果、保護者の負担である学校徴収金は他都市に比べて低い額になっている。

また、京都市教育委員会<sup>28)</sup>(1981)は、「昭和56年度教育予算の重点」について、「国及び地方自治体の財政は、単なる危機状況から壊滅寸前の事態へばく進しているのではないかと思います」と警鐘をならし、生徒指導関連経費の予算について、次の通り説明している。

「生徒指導関係費は、合計8,400万円という巨額の経費となっています。生徒指導についてはここ数年来力をいれてまいっておりますが、予算的に申し上げますと、昭和51年度においては生徒指導関連経費は、わずか1,200万円であったのであります。恐らく京都市のあらゆる行政の中で、最も飛躍的に伸びた事業ではないかと思っています。」

1981年頃になると、以上のような財政的な問題も浮上し、組織の統廃合が進められる中で、「生徒福祉課」の改編も進められていくこととなった。

1982年、青少年の問題行動は、全国的に戦後の二つのピーク(1951年・1964年)を上回る第3のピークを迎えることとなった<sup>29)</sup>。先述した「組織の肥大化」と「財政問題」との間の中で、「生徒福祉課」から「生徒指導」部門が独立し、当時、生徒指導を主管する単独課としては、全国的にも例がないユニークな課として「生徒指導課」が設置されることとなった。

「生徒指導課」設置の経緯について、桶谷守は厳しい財政状況の中で生徒指導関連予算を獲得するのに、組織の改編も含め事業内容の新奇性も必要であったことを指摘している<sup>30)</sup>。

### (3) 社会のニーズとリーダーの不在

先述した通り「生徒福祉課」は、戦後における青少年の問題行動が、第2のピーク(1964年)を迎える前の1962年に創設された。この時期の少年非行の激増に関する記事として、「京都の教育」(1958、26号)には次の通り記されている。

「京都府の昭和32年中の少年非行は、数的に

は犯罪（刑法犯のみ）、触法行為（刑法に触れる行為）、ぐ犯行者（単純な不良行為を含む）のどれをとりあげても、飛躍的な上昇を示している。特に刑法犯については、戦後の最高を記録するにいたっている。（中略）『数的に激増したことについては、触法少年を含めて十八才未満の者の増加が目立ち、職業区分では、学生生徒特に中学生の増加が注目される。』

こうした時代背景を受けて「生徒福祉課」は、時代の要請として創設された。民生的視野に立ち、問題性の多い児童生徒の指導上の問題と積極的に取り組み、社会、学校現場、保護者、そして児童生徒自身の悩みについてケースワークによる社会的施策とカウンセリングによる科学的処理によって、善導し、解決しようとするものであった。

この「生徒福祉課」の設置を主導したのは、大橋教育長であり、大橋教育長の理解とリーダーシップなくして「生徒福祉課」の創設はあり得なかったと考えられる。一方、京都の学校文化は、長い歴史の中で住民主体で形成されてきた。大橋教育長の強いリーダーシップと、京都独自のソーシャルワーク文化を拠り所として誕生した「生徒福祉課」であったが、結果として、リーダー無き後、また、ソーシャルワーク文化が希薄化していく過程で、時代と共に「生徒福祉課」の役割も変化していき、トップダウンで進められた行政施策は、ボトムアップで育てられた学校文化の中で維持していくことが困難になっていったと考えられる。

## 5. まとめと今後の課題

本研究を通して、京都市教育委員会「生徒福祉課」の設立経緯と学校福祉実践としての意義の一端を明らかにすることができた。京都市教育委員会「生徒福祉課」の実践は、日本におけるスクールソーシャルワーク実践の源流として位置づけられる実践であり、地方教育委員会が欧米で発展した「ソーシャルワーク」を日本の教育現場で組織的に実践した最初の試みと考えられる。また、教育行政施策としても、「生徒福祉課」の創設と改編・消失の過程をたどることで、学校福祉行政への地方教育委員会の関心や

関与、事業実施上の教育行財政上の課題など、今日の教育行政施策に多くの示唆を与えてくれる。

しかし、一方で本研究では、学校福祉実践に関わる資料が少なく、限られた資料の中での検討しかすることができなかった。また、こうした学校福祉実践は、京都市以外にも、1949年以来同時代に、高知県を始めとして、千葉、栃木、静岡、尼崎、伊丹、甲府などにおいて、訪問教師制度や「福祉教諭」、「長欠対策主任」、「カウンセラー教師」、「訪問教師」等の名称で、長欠・不就学児童・生徒対策として行われており、それらの地域での実践の掘り起こしと学校福祉に関わる実践間の比較を今後は進めていく必要がある。

## 【脚注】

- 1) 小川利夫「第3章福祉教育と教育福祉」一番ヶ瀬康子・小川利夫・木谷宜弘・大橋謙策編『福祉教育の理論と展開』光生館114-133頁（1987）、岡村重夫『社会福祉学（各論）』柴田書店156頁（1963）を基にした筆者による定義。
- 2) 小椋佑紀「就学援助制度研究における社会福祉学分野の課題」社会福祉学49（3）（2008）、藤澤宏樹「就学援助制度の再検討（1）」大阪経大論集58（1）（2007）、藤澤宏樹「就学援助制度の再検討（2・完）」大阪経大論集59（1）（2008）など。
- 3) 三上敦史『近代日本の夜間中学』北海道大学図書刊行会刊（2005）、小林正泰「簡易宿泊所地域における長欠対策学級の実践」国立オリンピック記念青少年総合センター研究紀要第6号（2006）など。
- 4) 倉石一郎「福祉教員制度の成立・展開と教育の〈外部〉：高知県の事例を手がかりに」『人権問題研究』5（2005）、大阪市立大学人権問題研究センター、倉石一郎「〈社会〉と教壇のはざまに立つ教員—高知県の「福祉教員」と同和教育—」『教育学研究』74（3）（2007）。
- 5) 学校福祉研究会「学校福祉の理念と方法」黄十字会出版部（1963）。
- 6) 京都市教育委員会『京都の教育』、53（1962）。
- 7) 京都市教育委員会『京都の教育』、53（1962）。
- 8) 沢田健次郎（初代生徒福祉係長）、桐山昇造（初代生徒福祉主事）、荒木英昭（元生徒福祉課職

- 員)、仲田直(元生徒福祉課主査)からの聞き取り調査により確認。
- 9) 京都市教育委員会『京都市教育概要』(1962～1964、1978、1982、1983)。
  - 10) ドロシー・デッソー顕彰会『ドロシー・デッソーの人と思想:戦後日本のソーシャルワーク』葵橋ファミリー・クリニック(2004)。
  - 11) 大塚達雄「ドロシー・デッソー教授を語る」『ドロシー・デッソーの人と思想:戦後日本のソーシャルワーク』葵橋ファミリー・クリニック(2004)。
  - 12) 京都市教育委員会『京都市教育概要』(1963)。
  - 13) 京都市教育委員会「生徒福祉課の創設について」(1962)。生徒福祉課が作成した説明用の資料。
  - 14) 京都市教育委員会『京都市教育概要』(1963)。
  - 15) 前掲「生徒福祉課の創設について」。
  - 16) 前掲「生徒福祉課の創設について」。
  - 17) 京都市教育委員会「京都の教育」59(1963)に「生徒福祉課の支援体制」(図4)が、京都市教育委員会「京都の教育」71(1965)に「生徒福祉主事等分担表」(表3)が掲載されている。
  - 18) 京都市教育委員会「京都市教育概要」56(1961)。
  - 19) 前掲「生徒福祉課の創設について」。
  - 20) 「生徒福祉課事務分掌」部落問題研究所資料室所蔵資料(資料番号:1-3, 63-13、407)。
  - 21) 沢田健次郎(初代生徒福祉係長)、桐山昇造(初代生徒福祉主事)、荒木英昭(元生徒福祉課職員)〈以上、平成16年・17年に実施〉、桶谷守(元京都市教育相談総合センター所長)〈平成23年に実施〉からの聞き取り調査により確認。
  - 22) 「福祉日記NO.1～NO.3」部落問題研究所資料室所蔵資料(資料番号:1-, 63-10、360)。
  - 23) 京都市教育委員会「京都の教育」55(1962)。
  - 24) 前掲、京都市教育委員会『京都市教育概要』(1962～1964)。
  - 25) 前掲、京都市教育委員会『京都市教育概要』(1962～1964)。
  - 26) 前掲、京都市教育委員会『京都市教育概要』(1978、1982、1983)。
  - 27) 京都市教育委員会『教育きょうと』2(1983)。
  - 28) 京都市教育委員会「京都の教育」138(1981)。
  - 29) 京都市教育委員会『京都市教育概要』(1983)。
  - 30) 桶谷守(元京都市教育相談総合センター所長)への聞き取り調査(平成23年に実施)。

## 【参考文献】

- 岡村重夫『社会福祉学(各論)』柴田書店(1963)。
- 寺本喜一「米国に於ける学校社会事業の展開に就いて」『西京大学学術報告理学及び家政学』第2巻第4号(1957)。
- 倉石一郎「〈社会〉と教壇のはざまに立つ教員—高知県の「福祉教員」と同和教育—」『教育学研究』第74巻第3号(2007)。
- 上田千秋「学校社会事業研究序説」『佛教大学研究紀要』48号(1965)。
- 倉石一郎「福祉教員制度の成立・展開と教育の〈外部〉:高知県の事例を手がかりに」『人権問題研究』5、大阪市立大学人権問題研究センター、71-90、(2005)。
- 村上尚三部「学校社会事業に関する一考察」『佛教大学社会学部論叢』、3、67-91(1969)。
- 村上尚三郎「学校社会事業展開の一試論—教師や子どもの問題を中心に—」『佛教大学社会学部論叢』、4、33-51(1970)。
- 村上尚三郎『教育福祉論序説』、勁草書房(1981)。
- 大崎広行「日本における学校ソーシャルワーク実践の可能性に関する研究」、『わが国の学校ソーシャルワーカー配置に向けた調査研究』(研究代表者:門田光司)、平成16・17・18年度文部科学省科学研究費【基盤研究(C)】報告書(課題番号:16530373)(2007)。
- 寺本喜一「『学校社会事業』成立可能仮説」『西京大学学術報告人文』3、22-40(1953)。
- 寺本喜一「学校社会事業(S. S. W.)論—学校ケースワーク・学校カウンセリングを越えて—」『ソーシャルワーク研究』、6(2)、70-76(1980)。
- 内田守「学校社会事業の現段階とその問題点」『熊本短大論集』第14号、106-158(1957)。

表 1-1 「生徒福祉課」の分掌業務の変遷（1961年～1976年）

昭和36（1961）年		昭和37（1962）年		昭和38（1963）年～昭和51（1976）年	
課 係	事務	課 係	事務	課 係	事務
		福祉相談係	児童生徒の生活相談 就学奨励 就職・余暇勤労の指導援助 個別補導 生徒福祉に直接従事教職員の指導・研修 課内庶務	福祉係	就学奨励 同和教育 就職・余暇勤労の指導援助 個別補導 生活指導・就職指導 一般補導事業 生徒福祉に直接従事教職員の指導・研修 授業料減免 課内庶務
		生徒福祉課	少年団体の運営指導 少年団体指導者の養成・研修・児童文化育成 少年合唱団・なかよし劇場 八瀬学習センター・巡回文庫・移動劇場の運営 少年補導団体との連絡調整	生徒福祉課	少年団体の運営指導 少年団体指導者の養成・研修・児童文化育成 少年合唱団・なかよし劇場 八瀬学習センター・巡回文庫・移動劇場の運営 少年補導団体との連絡調整
学校指導課	指導主事室 教科課程及び教材 職業教育及び職業指導教員の研修等	指導主事室	生徒指導 職業指導 同和教育 特殊教育 等	指導主事室	教育課程の指導・企画立案 等
	学事係 学校の設置・廃止 等	学事係	学校の設置・廃止 等		
	指導事業係 児童及び生徒の補導事業 等	指導事業係	学校教育活動助成 一般補導事業 等	指導事業係	学校教育活動助成 等
	同和対策主査				
				研修係	教員の研究活動の指導・助成・研修計画実施 等
社会教育課	成人係 社会教育委員 職業教育及び労働教育 等	成人係	社会教育委員 等	成人係	社会教育委員 等
	婦人青年係 婦人団体の指導育成 婦人の職業教育及び労働教育 等	婦人青年係	婦人・青年団体の指導育成・養成・研修 等	婦人青年係	婦人・青年団体の指導育成・養成・研修 等
	青少年係 青少年の補導 青少年の職業教育及び労働教育 青少年団体の指導育成 児童文化の育成 視聴覚教育				
教育研究所	研究室 教育計画・内容・方法の調査研究 教育相談 等	教育研究室	教育計画・内容・方法の調査研究 教育相談 等	教育研究室	教育計画・内容・方法の調査研究 等
	事務係 教育図書・資料の保存・閲覧 等	教育研究所事務係	教育図書・資料の保存・閲覧 等	教育研究所事務係	教育図書・資料の保存・閲覧 等
				カウンセリングセンター	児童生徒のカウンセリング

表1-2 「生徒福祉課」の分掌業務の変遷（1977年～1982年）

昭和52（1977）年		昭和56（1981）年		昭和57（1982）年			
課	係	係	事務	課	係	事務	
生徒福祉課	福祉係	福祉係	同和教育 生徒指導事業 生徒福祉に係る事業の実施 課内庶務	生徒福祉課	福祉係	同和教育に係る事業の実施 同和教育に関する統計・資料収集	
	少年係	少年係	少年団体の運営指導 少年団体指導者の養成・研修 児童文化育成 少年合唱団 静原キャンプ場の運営 野外教育センター奥志摩みさきの家				
	生徒福祉主事室	生徒福祉主事室	生徒指導及び補導 生徒指導に直接従事する教職員の指導・研修 少年補導所等関連機関・団体との連絡調整				
		振興係	学習センターの管理・事業計画の実施		振興係	学習センターの管理・事業計画の実施 中学校二部学級 北辰寮 へき地スクールバス 課内庶務	
	就学援助係	就学援助係	就学援助 就園助成 授業料減免の審査 学校給食補給金 医療援助 遠距離通学費の補助				
学校指導課等	省略	省略	省略	学校指導課等	指導主事室	同和教育の指導 同和教育及び生徒福祉に直接従事する教職員の指導・研修	
					育成指導係	生徒指導に係る事業の実施 少年団体の運営指導・連絡調整 少年団体指導者の養成・研修 児童文化育成 少年合唱団 静原キャンプ場の運営 野外教育センター奥志摩みさきの家 課内庶務	
					就学援助係	就学援助 就園助成 授業料減免の審査 同和教育に係る就学奨励費・進学就職支度金 学校給食補給金 医療援助 遠距離通学費の補助	
					指導主事室	生徒指導・補導 生徒指導に直接従事する教職員の指導・研修 少年補導所等関連機関・団体との連絡調整	
					省略	省略	

### 京都市教育委員会の組織図(S.36)

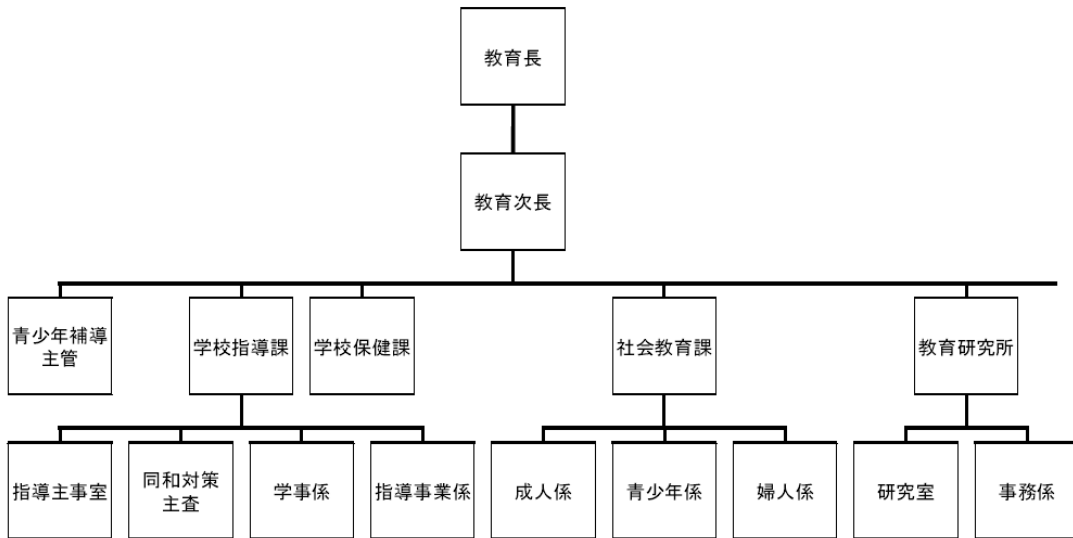


図2-1 京都市教育委員会の組織図（昭和36年度）（京都市教育概要1962：107）

### 京都市教育委員会の組織図(S.37)

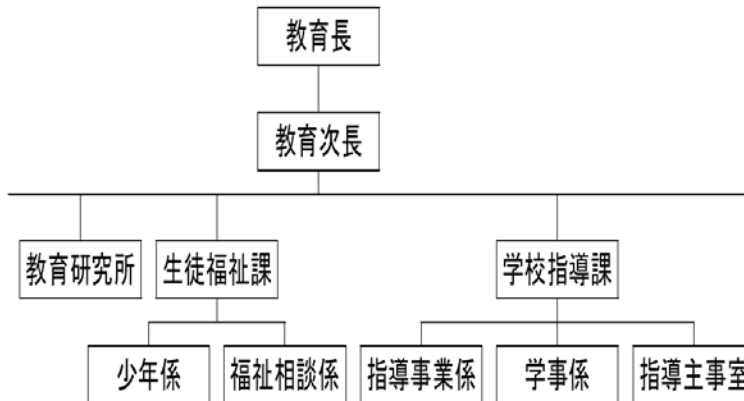


図2-2 京都市教育委員会の組織図（昭和37年度）（京都市教育概要1963：89-90）

### 京都市教育委員会の組織図(S.38)

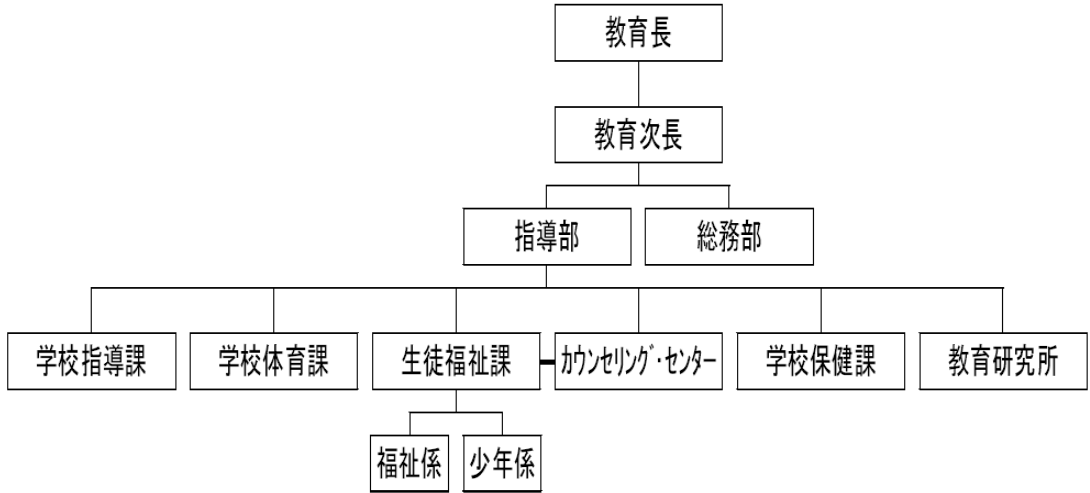


図2-3 京都市教育委員会の組織図（昭和38年度）（京都市教育概要1964：54-58）

### 京都市教育委員会の組織図(S.52)

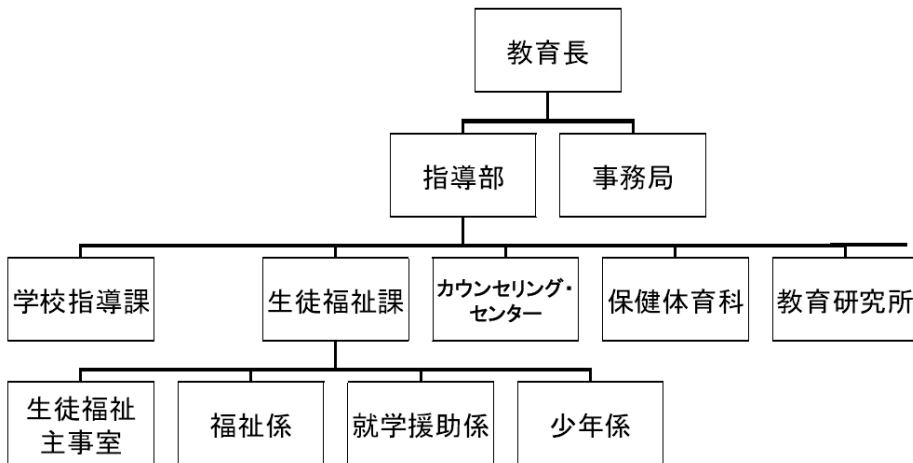


図2-4 京都市教育委員会の組織図（昭和52年度）（京都市教育概要1978：88）

## 京都市教育委員会の組織図(S.56)

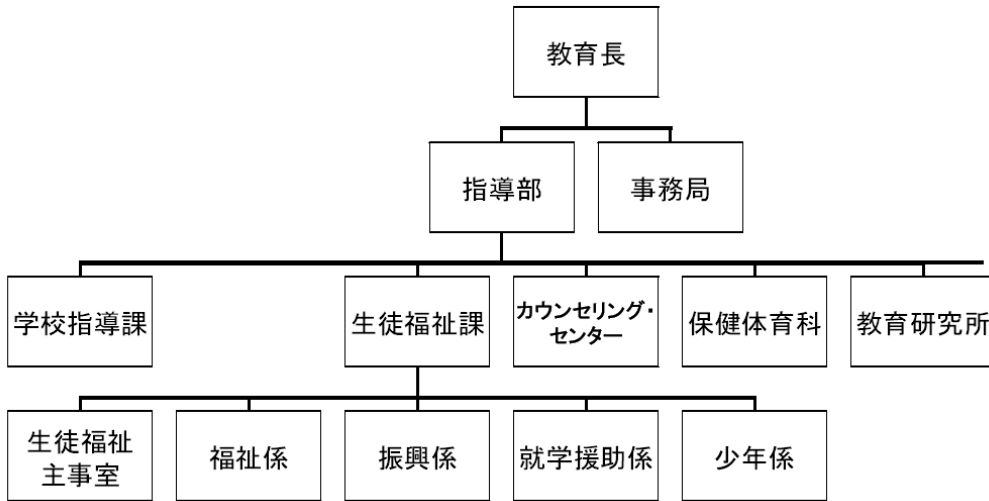


図2-5 京都市教育委員会の組織図（昭和56年度）（京都市教育概要1982：7）

## 京都市教育委員会の組織図(S.57)

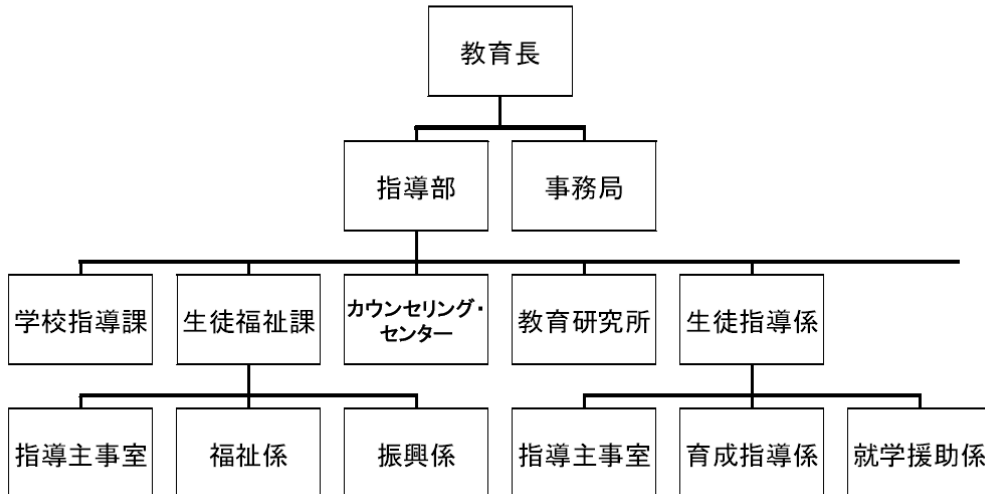


図2-6 京都市教育委員会の組織図（昭和57年度）（京都市教育概要19823：54-58）