

母子生活支援施設職員の給与水準と待遇に関する諸課題

武藤 敦士

はじめに

- 1 母子生活支援施設の現状と課題
- 2 研究方法
- 3 母子生活支援施設職員の給与水準
- 4 母子生活支援施設職員の待遇に関する諸課題

おわりに

はじめに

母子生活支援施設は地域で生活できなくなった母子を保護し、その生活を支援する入所施設である。戦後、1947年の児童福祉法制定とともに母子寮として児童福祉施設のひとつに定められると、1997年の同法改正（1998年4月施行）により母子生活支援施設と名称を変更した後も、今日に至るまで一貫して生活に困窮した母子の保護と支援をおこなっている。

母子生活支援施設に関する実践と研究は、前身の母子寮時代より繰り返し母子世帯の母親の経済的な問題に注目してきた。入所世帯の母親の経済的な問題は入所世帯のみならず、日本の母子世帯に共通する問題であった。さらに、その背景には女性労働者全般を取り巻く雇用・労働問題が存在することが明らかにされている。

一方で、それら母子を支援する母子生活支援施設職員の労働環境や待遇に関しては、母子寮時代より今日に至るまでほとんど触れられることはなかった。同じ福祉労働者として、介護現場の職員や保育所保育士の労働環境や待遇に関する問題がマスメディアなどでたびたび取り上げられる一方で、母子生活支援施設の職員に光が当たることはなかった。

筆者はかつて母子生活支援施設の職員として、現在は母子生活支援施設にかかわる研究者として、職員の給与水準の低さへの不満や将来への不安の声をたびたび耳にしてきた。しかし、個人情報の中なかでもかなりデリケートな部分を取り扱うため、調査協力者の確保の難しさなどから、これまで研究テーマとして取り上げることはなかった。

今回、少数ではあるが調査協力者が確保できたことから、これまで明らかにされてこなかった母子生活支援施設職員の労働環境や待遇のうち、まずは職員の給与水準を明らかにすることにした。また、併せて聞き取った内容から職員の待遇に関する諸課題についても明らかにしていきたい。

1 母子生活支援施設の現状と課題

(1) 母子生活支援施設の現状

母子生活支援施設の前身である母子寮は、戦災等により生活に困窮した母子の保護を目的とした児童福祉施設として児童福祉法に位置づけられた。一時期は全国に652施設（1959年）を展開したがその後は減少の一途をたどり、「令和2年社会福祉施設等調査の概況」では212施設まで減少している。

1998年の児童福祉法改正により名称を母子生活支援施設と変更して以降は、その目的に自立支援とアフターケアが付加され、「母子生活支援施設は、配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童を入所させて、これらの者を保護するとともに、これらの者の自立の促進のためにその生活を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設」（第38条）として機能することが期待されている。

最近の入所者の傾向としては、DV（Domestic Violence）被害世帯が入所者の半数を超えるとともに、何らかの障害を抱えた母親の割合が増加している。特に、精神障害もしくはその可能性のある母親の増加が顕著である。同時に、就労世帯の減少と非正規化、生活保護受給世帯の増加など、母親の就労による経済的な自立が一層困難になっている様子がうかがえる⁽¹⁾。

(2) 母子生活支援施設で働く職員

母子生活支援施設は児童福祉施設ではあるものの世帯主として母親が存在するため、児童だけが入所する児童養護施設や乳児院のように直接的にその生活に介入する機会は少ない。一方で、母子をとともに保護し支援することから、職員に求められる役割は児童の支援だけでなく、母親への支援や世帯生活にかかる支援まで多岐にわたる。

支援は母子の自主性や主体性を尊重しながら、母親への就労支援、各種制度の手続きや利用に関する支援、児童の学習支援や進路の相談、母子関係の調整や世帯生活への支援など様々な支援をおこなっている。そのほかにも、DV問題を抱えている世帯に対しては家庭裁判所への同行支援や調停や裁判にかかる各種書類の作成支援、近年増加している精神障害もしくはその可能性のある母親の通院や服薬の支援、外国籍の母親への制度・サービスの説明や翻訳、家事や育児への支援、不登校児童や障害を抱えた児童とその母親に対する支援、さらにこれら世帯間の人間関係の調整など枚挙に遑がない。母親の職場、行政機関、司法関係者、学校、医療機関など外部の組織・機関との連絡・調整を担うこともある。自らの抱えている生活問題や思いを言語化できない母子の代弁者として、言語化・文章化にかかわることも多い。

これらの支援は、主に母子支援員や少年指導員が担当することになる。児童福祉施設の設備及び運営に関する基準では施設長に加え、「母子生活支援施設には、母子支援員（母子生活支援施設において母子の生活支援を行う者をいう。以下同じ）、嘱託医、少年を指導する職員及び調理員又は

(1) 武藤敦士（2020：46-50）を参照のこと。

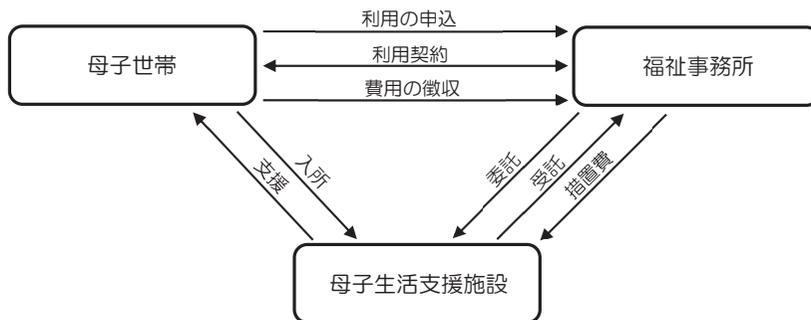
これに代わるべき者を置かなければならない」(第27条)と定められており、定員数に応じて、母子支援員は10世帯以上20世帯未満の場合2人以上、20世帯以上の場合3人以上、少年指導員は20世帯以上の場合2人以上とされている。さらに、必要に応じて心理療法をおこなう心理療法担当職員やDV被害母子に対して個別に特別な支援をおこなう個別対応職員が配置される。一般的にはこれらの職を、社会福祉士や精神保健福祉士、保育士、心理学や教育学に通じた職員が担っている。

(3) 社会福祉基礎構造改革と母子生活支援施設

日本の社会福祉は1990年代から2000年にかけて、高齢者や障害者の分野を中心に大きな変貌を遂げた。社会福祉基礎構造改革によって従前の措置制度が市場原理を取り入れた契約制度へと転換し、その象徴として1997年に介護保険法が成立すると2000年に施行された。児童分野でも保育所の利用が1997年の児童福祉法改正により措置制度から契約制度へと変更され、2000年の同法改正では母子生活支援施設と助産施設の利用が措置制度から契約制度へと変更された。

母子生活支援施設の利用に際しては母子世帯の母親からの相談に対し、福祉事務所が必要に応じて措置していたものが、図1のように母子世帯の母親からの利用の申し込みによる契約方式へと変更された。これにより、入所を希望する母子世帯が希望施設を選択できるようになった。

図1 母子生活支援施設の入所方式



出所：筆者作成。

入所に際しては個別ケースに応じて行政と施設間における入所の打診や情報共有、事前の施設見学などがおこなわれるが、基本的には以下のような手続きを踏むことになる。

①母子生活支援施設の利用を希望する保護者(母子世帯の母親等)は、「母子生活支援施設入所申込書」に必要事項を記入したうえで、福祉事務所を設置する自治体の首長あてに当該母子生活支援施設の入所申込書を提出する。

②申込書を受理した自治体は、母子生活支援施設入所申込書の記載事項及び添付書類にもとづき、配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子であって、その者の監護すべき児童の福祉に欠けるところがあるという事実を確認する。

③入所要件に該当する事実を確認し母子保護の実施を決定した自治体は、保護者に対して「母子

生活支援施設入所承諾書」を交付するとともに、当該母子生活支援施設に対しても入所承諾書の写しを送付する。

また、申し込みのあったケースが入所要件に該当しない場合には、自治体は保護者に「母子生活支援施設入所不承諾通知書」を交付し、入所が認められない旨及びその理由等を通知することとなっている。

以上のように、社会福祉基礎構造改革のなかで母子生活支援施設の利用方式も措置から契約へと変更されたものの、実態としては母子世帯の母親と母子生活支援施設との直接契約ではなく、母子世帯の母親と福祉事務所等都道府県や市町村との契約であるため、母子生活支援施設にとっては従前の措置制度からの変化を感じられない内容になっている。また、現在もなお従前のシステムを踏襲し、母子に施設の選択権を与えていない自治体も存在することから、措置制度から契約制度へと変更されたにもかかわらず、実際には母子の意向に沿った施設利用が十分に実現できているわけではない。

さらに、福祉事務所等都道府県や市町村の窓口を介するシステムに変更はないため、母子生活支援施設の利用に伴う措置費の負担を嫌い「母子生活支援施設利用ニーズはあるが、福祉事務所が利用を制限している（いわゆる措置渋り）」ケースもあることが全国母子生活支援施設協議会から報告されている（全国母子生活支援施設協議会，2013：3）。

（4） 母子生活支援施設が抱える暫定定員問題

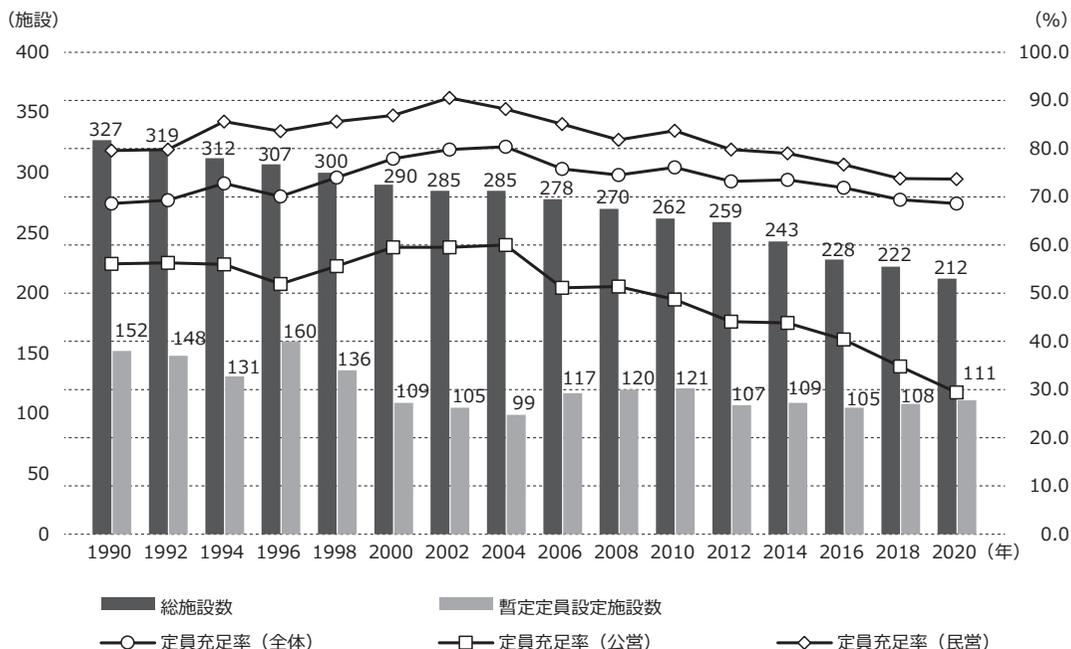
入所世帯に応じて措置費が自治体から施設に支払われるというシステムでは、入所世帯の減少が施設の収入減に直結する。特に、暫定定員が設定されるとその影響は大きく、中長期的には職員の待遇にも影響が及ぶ。

暫定定員問題は母子生活支援施設が長きにわたって抱える課題のひとつである。暫定定員とは認可定員数と実際に施設を利用している世帯数（現員）との間に生じた開差について、厚生労働省が定めた算式によっても認可定員数に満たない場合に設定される暫定的な定員である。暫定定員が設定されると月額保護単価（措置費）算定の基準が変わるため、年度当初から支弁されていた措置費を暫定定員数に応じて返還しなければならず、これにより施設の運営に大きな影響がでる。

次頁図2をみると、総施設数は減少の一途にあり、それにともない全国的な総定員数は減少しているものの、全体的な定員充足率に改善の兆候はみられない。むしろ、定員充足率は公営施設で著しく低下しており、暫定定員が設定された施設は現在も総施設数の半数に上る。社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子生活支援施設協議会（2021：48）『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』では、民設民営施設の35.3%（47施設）、公設民営施設の79.2%（38施設）、公設公営施設の96.3%（26施設）で「暫定定員あり」になっていることが報告されている。

全国母子生活支援施設協議会（2013：9）は暫定定員問題の影響について、「職員配置数の減員、措置費の減額等施設の存亡に関わる『負の連鎖』が始まり、支援力の低下等につながります」と指摘する。具体的には減額になった状態での施設運営による赤字化と、それが長期にわたることによる人件費の削減や人員整理の問題である。近年の入所世帯が多様な問題を抱えていることは先述したとおりであるが、暫定定員問題による人員減はこれら母子に対する支援力の低下に直結してお

図2 施設数と定員充足率の推移



出所：総施設数は「社会福祉施設等調査の概況」より，その他は『平成30年度基礎調査報告書』、『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』より筆者作成。

り，最終的には入所世帯の不利益につながる。

(5) 職員の待遇等に関する課題

人件費の問題に関しては暫定定員問題とも相まって，現場からも措置費による施設運営の難しさが何度も指摘されてきた。

母子寮時代の1971年に全国母子寮協議会（全母協，現在の全国母子生活支援施設協議会）が発表した「母子寮の法的位置づけの諸問題」では，「定員と現員の開差，職員定数の不充足・対象者処遇のあり方・過密過疎対策・母子住宅問題など」について，「その現況の不十分さは，あるいは行政のあり方にも責任がないとはいえないとしてもあまりにも未解決の問題が多過ぎる」と指摘している。同時に，「その他職員の処遇改善・労働条件の問題など，現在母子寮界の体質を大きく改善しなければならない事項が多いことを素直に認め，全母協としては公私施設の積極的なそして自主的な努力をつくすことに緊急の必要性が存在することを徹底すべきである」として，職員の待遇や労働条件が不十分であることを認め，その改善を取り組むべき重要な課題のひとつに位置づけている（全国母子寮協議会基本文献資料集，1995：7-8）。

全国母子寮協議会が1979年に発表した「あるべき母子寮の姿」では施設数の減少とそれともなう入所世帯の減少，さらに1978（昭和53）年4月時点での定員充足率（公立64.9%，民間85.0%，平均72.8%）と暫定定員の適用率（公立52.7%，民間11.9%，平均38.4%）から，「こうした現状からみて，母子寮の存在は決して安定しているとはいえない」と述べている。そして，その

原因として、「母子寮を戦後処理的な施設として理解していた設置主体の姿勢，対象者の実態及びニーズの把握不足，施設整備の立ち遅れ等」を指摘している。さらに、「一方ではこのような流れに歯止めをかけることが出来なかった母子寮組織（大半が公立で占められていることによる）の弱さ等が考えられる」と、公立施設の運営問題にも言及している。これは、定員充足率が措置費の支給額に直結する民間施設に対し、公務員としての身分が保障されている公立施設に対する批判であるとも受け取れる。この点については、「措置費の中の人件費は国が給与規定を定め、その所要額を交付すべきである」という以下の記述が興味深い（全国母子寮協議会基本文献資料集，1995：27-58）。

母子寮職員は比較的勤続年数の永い職員が多く、特に法人立の場合措置費の中に積算されている人件費より高い給与水準の職員が多いために赤字になり、しかも母子寮は少数職員であるため一層きゅうくつになっている。このことが寮長の兼務や職員未充足の原因になっていることができると思う。また職員定数を充足するためには給与ダウンや昇給の停止等もやむを得ないとして苦勞をしている法人立の母子寮も見受けられる。このため公私立の格差あるいは他業種の職員との格差がますますひどくなっているというのが現状である。したがって国は国家公務員に準じた給与規定を定めそれに基づいて格付けし、その所要額を交付すれば、法人立はもちろん公立における職員未充足の問題もある程度解消されるのではないかと思う。

以上のように、職員の給与水準に関する問題と財源の確保に関する指摘は母子寮時代より繰り返しおこなわれてきたものの抜本的な解決をみることはなく、「あるべき母子寮の姿」による提言が実現されることもなく今日に至っている。実に半世紀にわたって業界に残り続ける課題である。それは、全国母子生活支援施設協議会が発行する最近の『全国母子生活支援施設実態調査報告書』の巻頭言において、全国母子生活支援施設協議会会長の菅田賢治氏が繰り返し職員の離職率と待遇改善の問題に言及していることからもうかがい知ることができる⁽²⁾。『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』では2019年4月1日時点での年次別推移における正規職員比率（58.5%）の低下と正規職員の離職率（11.2%）の増加を、「今後検討すべき課題」とであると指摘している。

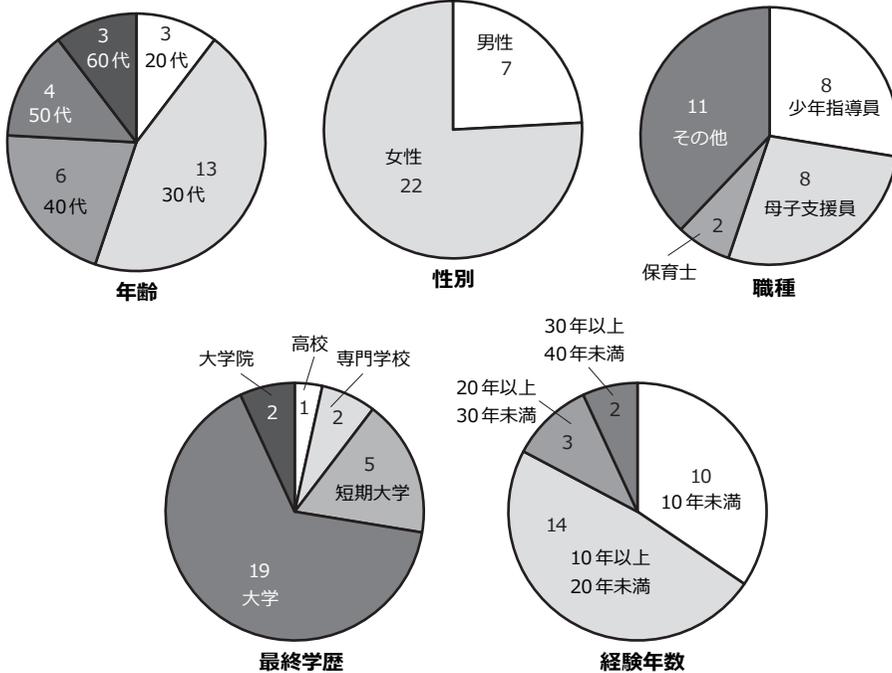
2 研究方法

(1) 研究の方法

本研究では母子生活支援施設で働く正規の職員の給与額を福祉職の給与水準や公務員の給与水準と比較することにより、職員の給与水準がどのあたりにあるかを明らかにする。また、併せて聞き取った労働環境や待遇に関する所感から、母子生活支援施設が抱える職員の待遇に関する諸課題を明らかにする。

(2) 『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』でも、離職率の悪化を「全母協の大きな課題と捉え」、近年改善された職員の処遇改善加算を「職員に全て支給する必要」があると言及している。

図3 調査対象者の基本属性 (n = 29)



(2) 調査方法, 対象, 期間

本研究における調査は2022年9月から10月にかけて、対面もしくは郵送により母子生活支援施設職員に質問紙を配布し、郵送による回収をおこなった。本調査で配布した質問紙は97件であり、8施設29名より回答があった（回収率29.9%）。回収した対象者の年齢、性別、職種、最終学歴、経験年数など基本属性は図3のとおりである。なお、社会福祉法人では公務員に準じた経験年数換算をおこなう施設が多いことから、母子生活支援施設入職前に勤務歴のある職員については、福祉職は100%、それ以外の業種は80%、無職期間は0%で経験年数を換算し、母子生活支援施設勤務歴と合算した。なお、サンプル数が少なく個人が特定されるおそれがあるため、基本属性を施設の所在地や定員数などに応じて個別に示した一覧表の掲載は差し控える。

(3) 倫理的配慮

本研究は、一般社団法人日本社会福祉学会の「研究倫理規程」,「研究倫理規程にもとづく研究ガイドライン」を遵守している。調査にあたっては「研究倫理規程」の第4条（個人情報の保護）、および第8条（説明と同意）にもとづき、書面にて調査の趣旨と手法、研究以外の目的でデータを使用しないこと、研究のうで個人が特定されることがないこと、収集した情報が外部に漏れることがないことなどに関する説明をおこない、調査への協力は対象者の自由意志にもとづくものであることも併せて伝えた。

(4) 分析に使用したデータ

本研究で聞き取った内容は、2021年の給与所得の源泉徴収票における給与収入金額とその給与額に対する所感（5件法）、仕事へのやりがい（5件法）、就労継続意欲（5件法）、現在及び将来の生活への不安（3件法及び自由記述）、労働組合の有無と加入状況、待遇等に関する不安や不満（自由記述）である。

給与水準については給与額に関する回答のあった23件のうち、2021年の1年間を通してフルタイムで働いた正規職員20件を分析に使用した。また、29件それぞれの回答内容から母子生活支援施設における職員の待遇に関する諸課題を明らかにした。

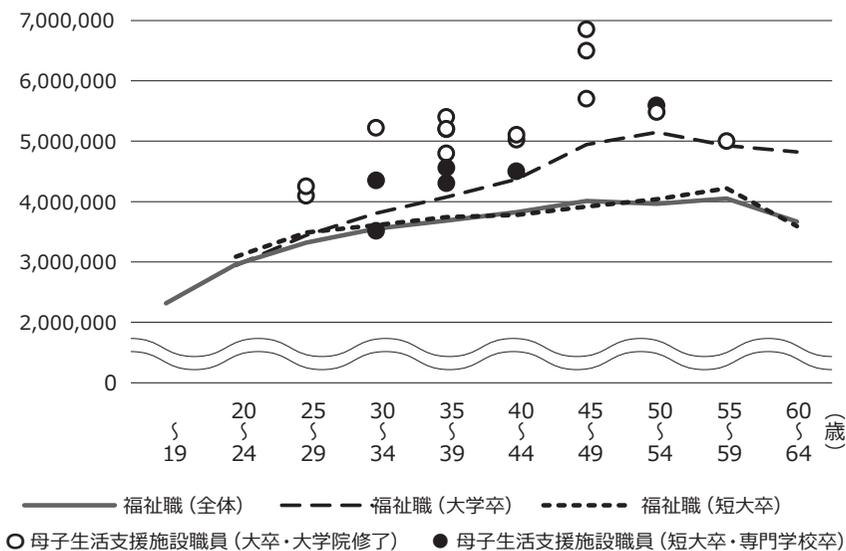
3 母子生活支援施設職員の給与水準

(1) 福祉職における母子生活支援施設職員の給与水準

図4は厚生労働省（2022）「令和3年賃金構造基本統計調査」における「第1表 年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額」をもとに、きまって支給する現金給与額に12ヶ月を乗じたうえで年間賞与その他特別給与額を加えたものを年齢階級別にみた民間の福祉職（社会保険・社会福祉・介護事業、企業規模10～99人）の給与平均と母子生活支援施設職員の給与額の比較である。

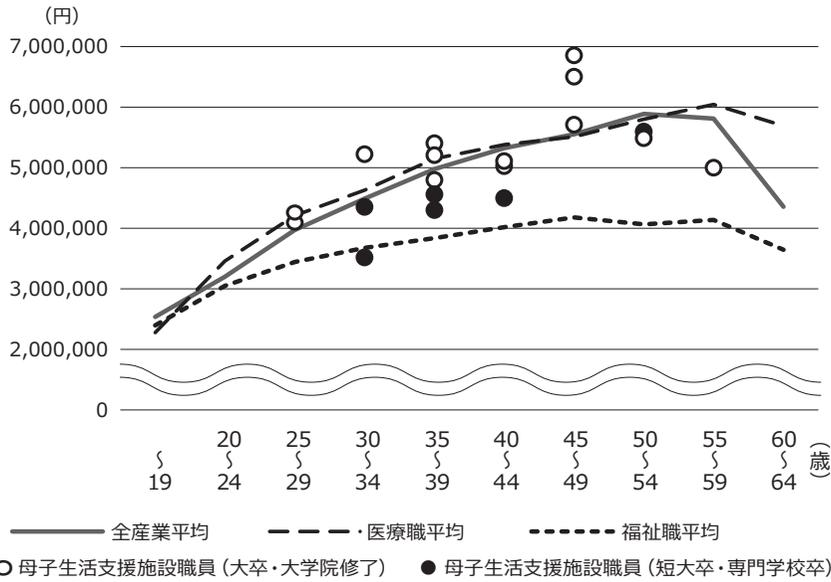
これを見ると母子生活支援施設職員のほとんどが福祉職大卒者の平均と同等かそれ以上に分布している。福祉職における母子生活支援施設職員の給与水準は比較的高い位置にあることがわかる。

図4 年齢階級別福祉職の給与額に対する母子生活支援施設職員（n = 20）の給与収入額（年額）の分布（円）



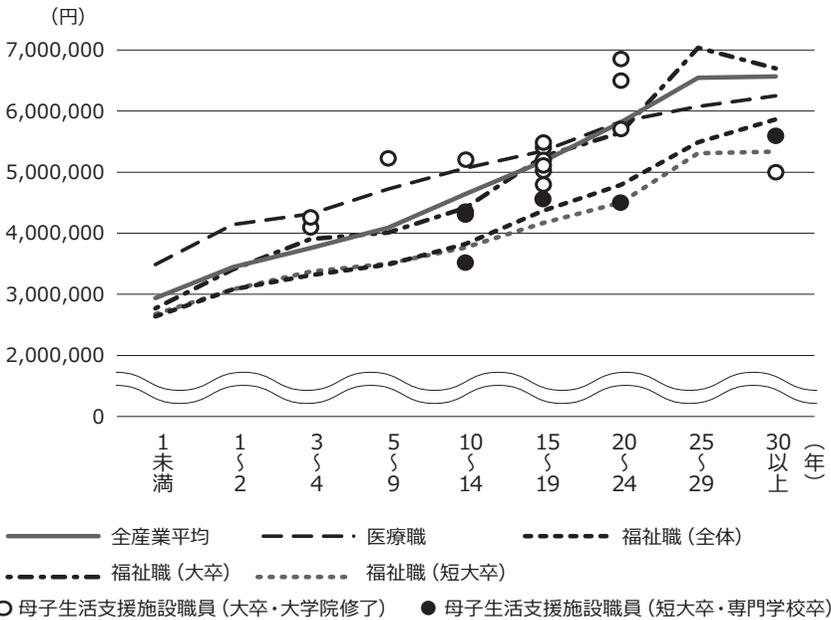
出所：厚生労働省「令和3年賃金構造基本統計調査」第1表産業中分類「医療、福祉」の「社会保険・社会福祉・介護事業」（企業規模10～99人）より筆者作成。

図5 年齢階級別全産業、医療職、福祉職の給与額に対する母子生活支援施設職員（n = 20）の給与収入額（年額）の分布



出所：厚生労働省「令和3年賃金構造基本統計調査」第2表産業計，第1表産業中分類「医療，福祉」の「医療業」（規模計），「社会保険・社会福祉・介護事業」（規模計）より筆者作成。

図6 経験年数別全産業、医療職、福祉職の給与額に対する母子生活支援施設職員（n = 20）の給与収入額（年額）の分布



出所：厚生労働省「令和3年賃金構造基本統計調査」第2表産業計，第1表産業中分類「医療，福祉」の「医療業」（規模計），「社会保険・社会福祉・介護事業」（企業規模10～99人）より筆者作成。

ただし、母子生活支援施設職員の給与額が比較的上位に位置しているのは、あくまでも福祉職のなかでの話である。福祉職自体が労働者のなかでどのような位置づけにあるのかも確認しておく必要がある。

前頁図5は「令和3年賃金構造基本統計調査」における全産業および医療職との比較である。これをみると、福祉職の賃金カーブの上昇率が低く抑えられていることがわかる。母子生活支援施設職員の給与額は福祉職のなかでは比較的上位に位置づけられるものの、全産業および医療職との比較では平均的な水準にあるものが多い。

これを経験年数別に並べ替えたものが前頁図6である。25年目あたりまでは医療職が高いが、このあたりで福祉職（大卒）と全産業平均が逆転している。さきほどまでと違い、母子生活支援施設職員の給与額の分布をみると、福祉職（全体）平均を下回るケースがいくつか出てくる。これは給与の伸び率が低い母子生活支援施設の存在を表している。

（2）母子生活支援施設職員の給与水準と公務員の給与水準の比較

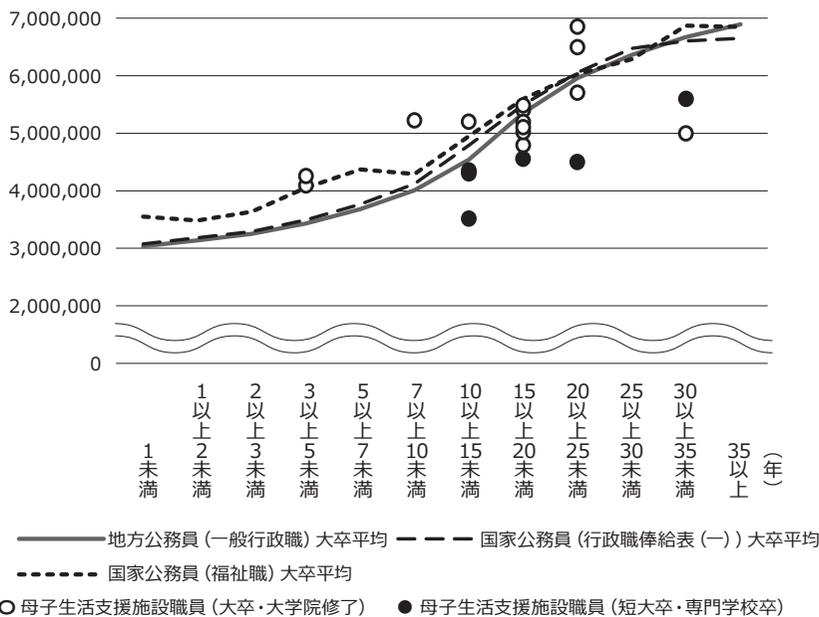
「あるべき母子寮の姿」（1979年）では職員の給与水準について、「国は国家公務員に準じた給与規定を定めそれに基づいて格付けし、その所要額を交付すれば、法人立はもちろん公立における職員未充足の問題もある程度解消されるのではないかと思う」と指摘していた。そのため、母子生活支援施設職員の給与額を地方公務員や国家公務員の給与平均とも比較しておきたい。

分析で用いた母子生活支援施設職員の7割が大卒者以上であったことから、次頁図7では人事院給与局（2021）「令和3年国家公務員給与等実態調査報告書」における国家公務員（行政職俸給表（一）に該当する職員および福祉職）、総務省（2022）「令和3年地方公務員給与の実態 令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」における地方公務員（一般行政職）、以上の大卒者の平均基本給与月額に12ヶ月を乗じたうえで「期末手当＋勤勉手当」を加えて年間の給与収入額として算出したデータと比較した。算出にあたり、「期末手当＋勤勉手当」は2021年の人事院勧告で期末手当の支給月数の引き下げがあったことから、年間4.30月分としている。

これをみると、勤続年数が上がるにしたがって公務員の給与平均を下回るケースが増えている。やはり、その一因に給与の伸び率の低さがあると考えられる。さらに、ここで注意すべきは今回の比較に用いた母子生活支援施設職員の給与が諸手当を含むグロス値であるのに対し、図7で示す公務員の給与額はネット値であるということである。そのため、実際には公務員の給与平均はもう少し上昇すると考えられる。そこで、国家公務員の基本給（俸給）に諸手当（地域手当、広域異動手当、俸給の特別調整額、本府省業務調整手当、扶養手当、住居手当、単身赴任手当（基礎額）、寒冷地手当、特勤手当等）を加えた額を用いて算出した国家公務員の給与水準と母子生活支援施設職員の給与を年齢階級別に比較したものが次頁図8である。

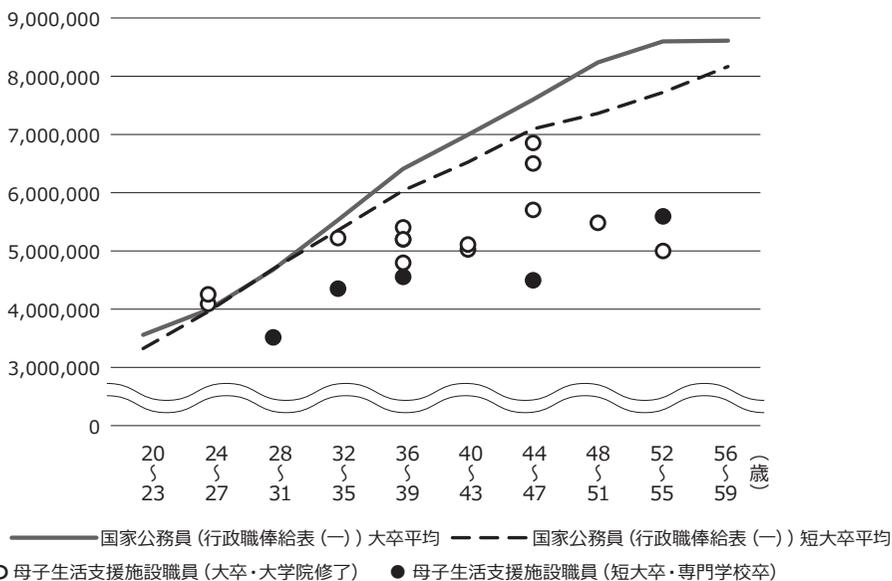
これをみると、20代の中頃までは国家公務員と遜色のない給与水準であるが、年齢の上昇とともに乖離していく。国家公務員と母子生活支援施設職員には、賃金カーブの上昇率に明確な違いがあり、「あるべき母子寮の姿」が指摘した国家公務員の給与水準との乖離が未だに大きく残っていることが確認できる。

図7 経験年数別公務員の給与額に対する母子生活支援施設職員 (n = 20) の給与収入額 (年額) の分布



出所：総務省「令和3年地方公務員給与の実態 令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」，人事院給与局「令和3年国家公務員給与等実態調査報告書」より筆者作成。

図8 年齢階級別国家公務員の給与額に対する母子生活支援施設職員 (n = 20) の給与収入額 (年額) の分布



出所：人事院給与局「令和3年国家公務員給与等実態調査報告書」より筆者作成。なお，国家公務員の算出に用いた平均給与月額，俸給及び諸手当（地域手当，広域異動手当，俸給の特別調整額，本府省業務調整手当，扶養手当，住居手当，単身赴任手当（基礎額），寒冷地手当，特地勤務手当等）の合計である。

(3) 母子生活支援施設職員の給与の相対的位置

今回の調査で入手した母子生活支援施設職員の給与データ 20 件を医療・福祉職や公務員の給与水準と比較したことによって、以下のことが明らかとなった。

まず、母子生活支援施設職員の給与は福祉職のなかでは比較的高めに位置しているということである。ただしこれは、母子生活支援施設職員の給与が高いというよりも、福祉職全体の給与水準が低すぎるためであろう。近接領域である医療職の平均や全産業の平均と比較すると、母子生活支援施設職員の給与が一般的な水準であることがわかる。むしろ母子生活支援施設職員でも短大卒・専門学校卒の場合、経験年数別にみると福祉職の一般的な水準にとどまっている。

さらに、この水準を公務員の給与水準と比較した場合、母子生活支援施設職員の大卒・大学院修了者の給与水準がようやく公務員の基本給ベースであるということである。母子生活支援施設では早朝や夜間の入所者対応のための変則的な勤務シフトに加え、突発的な事態に対応するための時間外労働や月に数度の宿直業務がある。それを加味すると見た目以上に両者の差は大きいといえる。公務員の給与水準との差は長期に勤務すればするほど大きくなり、生涯賃金の差へとつながっていく。その背景には、母子生活支援施設職員の給与の伸び率の低さが存在している。

この水準を当事者である職員自身はどうとらえているのか。表 1 をみると年間の給与収入額の分析対象となった職員（n=20）も、また表 2 をみるとそれ以外を加えた全体（n=29）でも、半数以上の職員が「かなり低い」もしくは「少し低い」と感じている。自由記述をみると、「福祉の中ではいい方なのかなと思っていますが、長く勤めて給料が上がっていくと実感できません」（30代）というように、職員自身も本研究の結果と同じような感想を抱いている。職員の給与に対する満足度を向上させるには、「あるべき母子寮の姿」（1979年）が指摘したように、当面は国家公務員の給与水準がひとつの目標となろう。

表 1 給与額に対する所感 (n=20)

年齢	かなり低い	少し低い	適正	少し多い	かなり多い	無回答	計
20代	0	2	0	0	0	0	2
30代	2	3	3	0	0	1	9
40代	1	2	2	0	1	0	6
50代	0	1	2	0	0	0	3
60代	0	0	0	0	0	0	0
計	3	8	7	0	1	1	20

表 2 給与額に対する所感 (n=29)

かなり低い	少し低い	適正	少し多い	かなり多い	無回答	計
0	2	0	0	0	1	3
2	6	4	0	0	1	13
1	2	2	0	1	0	6
1	1	2	0	0	0	4
0	0	3	0	0	0	3
4	11	11	0	1	2	29

4 母子生活支援施設職員の待遇に関する諸課題

(1) やりがいと就労継続意欲

今回の調査では「現在の職場（仕事）にやりがいを感じていますか」という問いに対し、次頁表 3

表3 仕事へのやりがい (n=29)

年齢	強く感じている	ある程度感じている	わからない	あまり感じない	まったく感じない	無回答	計
20代	1	2	0	0	0	0	3
30代	3	4	4	1	0	1	13
40代	0	3	2	1	0	0	6
50代	0	1	3	0	0	0	4
60代	1	2	0	0	0	0	3
計	5	12	9	2	0	1	29

表4 就労継続意欲 (n=29)

年齢	強く思う	ある程度思う	わからない	将来的には転職したい	なるべく早く転職したい	無回答	計
20代	1	0	1	1	0	0	3
30代	2	6	3	0	1	1	13
40代	0	0	6	0	0	0	6
50代	0	1	2	1	0	0	4
60代	0	1	2	0	0	0	3
計	3	8	14	2	1	1	29

表5 現在および将来への不安 (n=29)

年齢	現在と将来に不安がある	将来に不安がある	不安はない	無回答	計
20代	1	2	0	0	3
30代	4	6	2	1	13
40代	2	3	1	0	6
50代	2	1	1	0	4
60代	0	1	2	0	3
計	9	13	6	1	29

のように半数以上の職員が、「強く感じている」(5人)、「ある程度感じている」(12人)と回答している。一方で、「現在の職場に勤め続けたいと思いますか」という就労継続意欲に関する問いについては、表4のように「強く思う」(3人)、「ある程度思う」(8人)と半数以下にとどまっている。なぜこのような状況に陥っているのか、その原因を探っていききたい。

(2) 給与水準への不安

母子生活支援施設職員の給与に対する所感は表2に示したとおりである。母子生活支援施設職員の給与の伸び率には他業種と大きな違いがある

あることを明らかにしてきたが、給与水準に関しては20～30代で少ないと感じている職員が多い。これは表5のように現在や将来への不安としてあらわれている。

自由記述の内容をみてもと金銭的な不安としては、「貯金がなかなかできない」(30代)、「給与が上がらないので貯蓄できない」(30代)、「奨学金・生活費・仕送り等を払うと貯金にまわす余裕はない」(20代)という不安が確認できる。いずれも現在の生活自体に困窮しているわけではないが、貯金が困難であるという記述である。その状況は生活のステージが進むにつれて、「子どもの教育費を十分に準備できるか、住宅ローンの返済」(30代)、「子どもの養育費用、教育費用、住宅ローン」(30代)、「子育て、子どもの学習費、貯金になかなかまわせない」(30代)、「(子どもが成長し負担が増えるにしたがって)今後養っていけるか不安に思う」(40代)という、家族を形成する際の不安につながっている。そして、将来的な、「老後資金」(30代)、「老後の資金」(30代)「老後の生活に十分な貯えがないこと」(50代)、「老後の生活に少し不安はあります」(60代)とい

う不安へとつながっていく。現在の母子生活支援施設職員の給与水準は職員自身の生活を維持するには足る水準であるが、家族を形成し安心して生活していくには不安を感じざるを得ない水準であるということである。

（3）勤務体制における不安

先述のように母子生活支援施設の職員には、入所母子が抱える多岐にわたる問題への対応が求められている。母子の生活の場での支援であるため、その生活時間に応じて早朝から夜間に至るまで、長時間の勤務が必要となる。さらに、母子の健康上の問題やDV被害者の突然の来訪に備えるために、交代で施設に泊まり込む必要が出てくる。職員からは、「年齢を重ねていくうちにこの仕事を続けることは体力的・勤務体制的・給与面的に厳しくなる」（20代）、「家庭と両立していけるか」（30代）、「結婚や出産など生活に変化が生まれた際に仕事を続けられるか、生活力、経済力を維持できるか」（20代）、「結婚、出産などのライフイベントが発生した際に、仕事と両立できるか」（30代）、「子育てをしながら交代勤務をしていけるのか」（30代）など、職員自身の家庭生活との両立に不安や悩みが生じる。核家族化が進展し働きの率が上昇している現代社会において、祖父母に子育ての協力を求めることは難しい。男性の家事・育児への参加が叫ばれて久しいが、今もなおこれらの負担の多くが女性にかかっている状況のなかで、女性職員の比率が高い母子生活支援施設では必然的にこのような問題が生じてくる。

（4）施設の運営面における不安

母子生活支援施設が直面する暫定定員問題は、「入所率低下で施設運営が大丈夫なのか（中略）職員のリストラとかあったらどうしようかと思う」（40代）という職員の不安につながっていた。暫定定員問題を回避するための定員充足率の向上は安定した施設経営に不可欠であり、それは同時に職員が安心して働くためにも重要な要因であることがわかる。

さらに、施設を運営する法人自体の姿勢を問うような、「将来性に関して限界を感じる」（50代）、「施設の将来や法人内の体制に不安がある」（50代）という回答がみられた。母子生活支援施設の経営母体には複数の母子生活支援施設を運営する法人をはじめ、児童養護施設や保育所など他の児童福祉施設も運営する法人や、高齢者施設や障害者施設も運営する法人もあるが、一法人一施設のところも多い。そのような施設では措置費で運営されていることが給与面やその他労働環境に影響を与えやすく、規模の小ささが閉塞的な雰囲気を生み出すことがある。

今回の調査では指定管理者制度により母子生活支援施設を運営している法人の職員からも回答を得た。『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』によると指定管理者制度により運営している施設は減少傾向にあり、42施設と報告されている。その8割以上が指定期間5年以内である。そのため、指定管理者制度により運営されている施設の職員からは、「指定管理者制度上の施設であるため、加えて一法人一施設の団体であるため運営が脆弱」（40代）、「指定管理なので切れたらと思うと不安」（30代）という声が寄せられている。指定管理者制度が職員に不安を与える一因になっている。

(5) 時間外手当等諸手当に関する不満

待遇等に関する不安や不満（自由記述）で多かったのが、時間外手当に関する記述である。「時間外手当が1時間ごとにしか申請させてもらえない」（30代）、「時間外手当は個人の自由でとれない」（20代）、「よほどの理由がなければ時間外手当はつけられない」（20代）、「時間外手当が支払われない（認められない）ことがある。日常業務が勤務時間を過ぎていても付かない（サービス残業）」（30代）など、いくつかの施設で問題がみられる。母子支援の現場では突発的な出来事も多く、シフト制のなかで少ない職員で臨機応変に対応しなければならないことから、時間外労働が発生しやすい。また、母子とかがかかわっている最中に「定時なので帰ります」と切り出すことは、ラポール形成の観点からみても難しい。そのような環境下において時間外手当が支給されない状況が生じているのであれば、職員のモチベーションの低下や施設・法人に対する不信感につながっていくことになる。労働に対して正当な対価が支払われるような改善が求められる。

また、時間外手当以外にも、「携帯当番があると半ば勤務と変わらない、手当を付けてほしい⁽³⁾」（40代）、「交通費を全額支給してほしい」（20代）、「子どもを扶養に入れているが、その分の加算がされない」（30代）、「学会、研修に自費で参加している」（50代）など、個別法人・施設内における給与規定等の改正が必要な課題が指摘された。給与面の改善については今一度各法人・施設において見直しが必要であり、他の法人・施設とも足並みをそろえるために、業界団体である全国母子生活支援施設協議会が一定の指針なり指標を示す必要があると考える。

(6) 休暇に関する不満

時間外手当と同じように多かったのが、休暇に関する記述である。

年次有給休暇については、「休み等は取りやすい環境でとてもありがたい」（30代）という施設がある一方で、「有給休暇の許可を得るために上司に言いやすい環境を整えてほしい」（60代）、「かなりの日数の有給休暇が消化せずに消えていきます」（60代）という施設もある。また、「職種によって休みの入れやすさに差がある（少年指導員は土曜や平日午後、長期休暇に休みを入れにくい）」（30代）という声は、子育てをしている職員にとっては切実な問題である。少年指導員にとって夏休みは繁忙期となるが、一方でそれは自らの子が夏休みであるにもかかわらず十分な家事・育児の時間が確保できないということでもある。職員の希望にもとづく年次有給休暇の取得、さらには完全消化に向けて職場内での環境改善が求められる事案である。

産前・産後休業や育児休業（以下、産休・育休）については、「産休育休については、現在は希望する人は取れる仕組みであるが、実際自分が生んだ時は、『うちでは取れない』とはっきり言われ育休は取らずにやってきた」（40代）、「今は産休や育休は一昔前に比べるとずいぶん取りやすい時代になったと思います」（50代）というように、改善の兆候がみられる。しかし、「育休を取りたいと相談したが『ボーナスが0だ』とおどしのように言われ結局取得しなかった」（30代）とい

(3) 携帯当番はすべての母子生活支援施設がおこなっている業務ではないため当該施設における本業務の詳細については不明であるが、福祉や医療の分野では休日や夜間など時間外における緊急連絡対応のための携帯電話当番をする場合、精神的な緊張を強いられたり行動に制約を受けることもあるため、当番にともなう手当が支給されることが一般的である。

ように、すべての施設で利用しやすい状況にあるわけではない。「現実的に考えると現場の負担（いない間の勤務シフトのフォローなど）は大きい。育休後の時短も入れると、早朝・夜間に働ける人がなくなる」（40代）というように、少ない職員で業務を回している現場実態から、取りづらいい、取らせづらいい背景がみてとれる。今後も引き続き環境改善のための取り組みが求められている課題であるが、個別法人・施設での取り組みには限界もあることから、政策的な取り組みが求められる部分である。

休暇に関してはコロナ禍ならではの問題もみられた。「コロナでの休みが年休になる。特休にしてほしい」（30代）、「ワクチン接種することを推奨するならば、ワクチン休暇がほしい」（40代）というように、労働環境の整備が実態に追いついていないことが確認できた。コロナ禍に突入して2年が経過し、すでにWithコロナ（新型コロナウイルスとの併存）の時代に移行している。就業規則の改正など各法人・施設での柔軟な取り組みが求められている。

（7）非正規雇用職員の待遇に関する問題

調査では少数ではあるが非常勤職員からの回答があった。非常勤とはいえ週5日の常勤的な勤務を求められている職員であり、10年以上勤務する職員である。措置費という限られた財源から人件費を分配する過程で、非常勤職員は人件費を抑制したい法人・施設における調整弁的な役割を担っていると考えられる。

今回把握した非常勤職員の給与（年額）は219万円（50代）、214万円（60代）と、いずれも200万円をわずかに超える程度でしかなかった。勤務実態としては、正規職員と同様の職務を担うことも多い。給与面では正規職員からも、「労働時間、内容のわりに給料が少ないと感じる」（20代）、「仕事内容（障害など支援が必要な母子の増加）に応じた給与とは思えない」（40代）という不満の声が出るような労働環境のなかで、非常勤職員の給与は正規の職員のはるか下方に位置づけられている。給与水準としても労働の対価としても、非常に低く位置づけられており、正当な評価がされているとは考えにくい。正規職員の給与が生活には困窮しないが貯蓄は難しい水準であるとしたら、常勤的な非常勤職員の給与水準は、それだけでは生活を維持することも難しい水準であるといえる。

非常勤職員からは「就職して11年になるが、一度も昇給がない」（50代）という実態の指摘に加え、社会保険料の料率引き上げへの配慮がないなど給与面への不満は大きい。これはともに働く正規職員にとっても懸案事項になっており、正規職員からも「非正規の職員のボーナスを正規と同じ割合で平等に支給してほしい」（30代）という声があがっている。

ともすれば職員間の分断を招きかねない雇用体制であるが、この問題の解決には措置費に占める人件費の引き上げなど政策的な取り組みが必要であり、職員全体のベースアップとともに考えていかなくてはならない課題である。現行の制度下では財源となる措置費は限られており、一方で非常勤職員が経験年数を重ねれば重ねるほど正規雇用時の経験年数換算による人件費負担が大きくなるため、正規雇用に踏み切れない法人・施設もあると推察される。

(8) 待遇に関する諸課題の小括

今回の調査では現場で働く職員から、日ごろ感じている不安や不満について、忌憚なき意見をいただいた。どれも現場の苦悩が伝わる内容であり、これらをすべて解決できるのであれば、母子生活支援施設の労働環境は飛躍的に改善し、離職率の低下につながるであろう指摘であった。紙幅の関係でそのすべての声を本稿に反映することができなかつたことは、筆者としても残念なところである。

本稿ではそのなかでも、指摘の多い事項からいくつかを取り上げてきた。その内容をみると、個別法人・施設で解決・改善が可能なもの、業界全体で取り組んでいく必要のあるもの、政策的な取り組みが必要なものなど様々であった。

個別法人・施設で解決・改善が可能なものは比較的簡単に取り組めるのではないかと感じる読者もいると思うが、実態はそれほど容易ではない。「法人としての規則を何かしら作ったり、変更したりして欲しいことを伝えても何も改善してくれない」(30代)、「職員の声が理事会に届かず、受け入れられない」(50代)、「(法人)本部としての仕事の意識が低いように感じています」(60代)など、労働者としての職員の立場はきわめて弱い。その背景には母子生活支援施設職員の多くが未組織労働者であるという実態がある。今回の調査では回答のあった29ケースのうち労働組合のある施設は1施設のみ、労働組合加入者は職場外に組織された組合に加入する1名だけであった。

業界全体で取り組んでいく必要のあるものについては、全国母子生活支援施設協議会が積極的に介入することが望ましい。その第一歩として全国の母子生活支援施設職員の置かれた労働環境の実態調査が必要であろう。『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』では2020年4月1日時点での全国の母子生活支援施設職員数を2,694人(208施設)と報告している。このことから考えると、本稿で扱ったサンプルは全体の1%にすぎない。さらに詳細に、例えば学歴と給与額や給与額とやりがいの相関関係を明らかにするならば、残り99%へのアプローチが必要となる。現在のところ、それを最も実現しやすい立場にいるのは全国母子生活支援施設協議会である。今後、各施設がどのように職員の待遇等を改善すればよいのか、全国母子生活支援施設協議会にはその方向性を明確にする役割を期待したい。

母子生活支援施設が措置費で運営されている以上、政策的な取り組みに帰するところは大きい。今回提示された職員の不安や不満は、措置費の増額によって解決・改善できるものがほとんどである。直接的な給与のベースアップや職員の正規化だけでなく、職員の増員にともなう勤務体制や休暇取得環境の改善など実現可能なものは多い。ただし、社会問題化していない現在の状況のなかで、政策側がこの問題を積極的に取り上げるとは考えにくい。介護現場の職員や保育所保育士の待遇改善例を参考に、利用者ニーズの掘り起こしによる施設利用率の向上があつて初めて職員の待遇等諸課題に政策の目が向くと考えられる。そのためにも暫定定員問題の解決は喫緊の課題であり、各施設が早急に取り組むべき事項である。

すでに新たな取り組みを開始した施設も出てきている。福祉事務所等を訪問して母子生活支援施設の役割や機能を説明し、自施設の利用を促す活動を開始した施設の職員からは一定の成果が出ていると聞いている。DV被害世帯の増加とともに施設の所在を秘匿化する施設がある一方で、Instagram等SNSを利用して積極的に施設の情報を当事者に向けて発信する施設も出てきている。

今後はこれらの取り組みの成果を検証し、効果的な取り組みについては普遍化に向けた実施方法の共有化を図っていく必要があるだろう。

また、母子生活支援施設の職員が積極的に地域へと赴き、困窮した母子世帯を掘り起こし施設の利用につなげるアウトリーチ機能の強化も求められる。社会福祉基礎構造改革における2000年の児童福祉法改正では、第23条第2項に「母子生活支援施設は、厚生労働省令の定めるところにより、当該保護者の依頼を受けて、当該申込書の提出を代わって行うことができる」と定められた。従来の入所後の支援だけでなく、地域支援、地域協働の一環として母子生活支援施設が積極的な入所支援を実施していくことも可能であり、申し込み段階から専門職が関与することにより“措置渋り”を回避することにもつながると考えられる。

おわりに

入所世帯の母親も母子生活支援施設の職員も、ともに労働者階級に属する労働者である。しかし、母子世帯の母親の就労実態や所得状況に関する調査が定期的実施され、低所得で不安定な女性労働者であることが明らかにされてきた一方で、それを支援する母子生活支援施設職員の実態は明らかにされてこなかった。今回、きわめて少数であるがその実態を調査した結果、母子生活支援施設職員の所得状況も決して高くはなく、特に非常勤職員については母子世帯の母親と同様に、非常に不安定な状況におかれていた。また、入所世帯の母親の就労と育児の両立を支援する職員自身のワークライフバランスが危うい状況にあることも明らかとなった。

母子生活支援施設は何かを製造して販売する職場ではない。人が人を支援する職場である。支援の現場では人こそが資源であり財産である。その人材を育成しても離職してしまったり、安心して働けない職場であってはならない。今回の研究で明らかにしたのは、母子生活支援施設職員の労働環境や待遇のきわめて限定された部分である。今後、母子生活支援施設職員の労働環境や待遇に関して、より大規模な調査を実施し、その全貌を明らかにする必要がある。さらに、これら研究の蓄積により、将来的には児童福祉分野の労働者、延いては福祉労働者全般の労働環境や待遇の改善に資する研究へと発展させていかなければならない。本研究がその一助となれば幸いである。

（むとう・あつし 東北学院大学地域総合学部准教授）

【謝辞】

日常の業務に追われるなかで、回答しづらい内容にもかかわらず貴重な情報を提供していただいた職員の皆様、調整していただいた施設長はじめ関係者の皆様に改めてお礼申し上げます。

【参考文献】

- 「あるべき母子寮の姿」特別研究委員会報告（1979）「あるべき母子寮の姿」全国母子寮協議会（1995）『全国母子寮協議会基本文献資料集』
公益財団法人児童育成協会（2020）『児童保護措置費・保育給付費手帳 令和元年度版』中央法規
厚生労働省（2021）「令和2年社会福祉施設等調査の概況」（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/20/dl/soukatsu.pdf>, 2022年5月3日）

- 厚生労働省（2022）「令和3年賃金構造基本統計調査」（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2021/index.html>, 2022年12月27日）
- 厚生省児童家庭局長（2000）「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律第9条による児童福祉法の一部改正及びこれに伴う児童福祉法施行規則等の関係政省令の一部改正について」（平成12年12月26日，児発第966号）
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子生活支援施設協議会暫定定員問題に関する検討委員会（2013）「母子生活支援施設における暫定定員問題に関する資料集」
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子生活支援施設協議会（2019）『平成30年度基礎調査報告書』
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子生活支援施設協議会（2021）『令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』
- 人事院給与局（2021）「令和3年国家公務員給与等実態調査報告書」（<https://www.jinji.go.jp/kankoku/kokkou/03kokkoulink/2021houkoku.pdf>, 2022年12月27日）
- 全国母子寮協議会（1995）『全国母子寮協議会基本文献資料集』
- 総務省（2022）「令和3年地方公務員給与の実態 令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/r03_kyuuyo_1.html, 2022年12月27日）
- 中央児童福祉審議会企画部会資料（1999）「助産施設と母子生活支援施設の入所方式の見直しについて」（<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/766.pdf>, 2022年5月5日）
- 母子寮の法的位置づけに関する特別委員会の討議報告（1971）「母子寮の法的位置づけの諸問題」全国母子寮協議会（1995）『全国母子寮協議会基本文献資料集』
- 武藤敦士（2020）『母子生活支援施設の現状と課題』 みらい