

堀場純矢著

## 『児童養護施設の労働問題』

——子ども・職員双方の人権保障のために』



評者：板倉 香子

### 本書の概要と特徴

児童養護施設は、虐待や保護者の不在など、なんらかの事情により家庭で育つことが困難な状況にある子どもが生活する施設で、全国に612か所、およそ2万3千人の子どもが入所している（こども家庭庁2024）。施設の小規模化と地域分散化が進められるなかで、職員の負担が過重となり、職員の確保や育成が困難になるなどの問題が指摘されている。しかしながら、それを労働問題の視点からとらえようとする研究は少ない。本書は、児童養護施設における労働の実態と課題について、アンケート調査とインタビュー調査を通して多角的にそして実証的に分析した研究である。とくに労働組合（以下、労組）に注目し、その役割と意義を明らかにしようとしたことは、近年の社会福祉研究にはない視点であり、本研究の大きな特徴である。

本書の構成は、序章、4部から成る第1章から第14章、そして終章の全16章である。まずはその概要をみていく。

序章では、労働問題研究の背景および視点と枠組み、そして対象と方法を述べている。本研究は、全国各地の児童養護施設20か所の全職員を対象としたアンケート調査と、6施設の「管理職」「中堅」「初任」職員を対象としたインタビュー調査を分析したものである。それにより「施設の労働問題をトータルかつ実証的に明らかにし、それを踏まえた政策課題を提示すること」「施設における労組の役割を明らかにすること」「小規模化した施設における労働問題と対策を明らかにすること」の3点を研究課題としている。

第I部は第1章と第2章から成る。第1章では、社会福祉労働に関する先行研究と施設職員に関する先行研究を整理・分析している。そして、施設における労働問題をトータルにそして実証的にとらえる本研究の意義を述べている。

続く第2章では、児童養護施設における労働問題の歴史について、1945年から2024年までのおよそ80年間を6つに区分してまとめている。分析を通じて「いずれの時代においても施設における労働問題が深刻である」ことを浮かび上がらせている。

第II部は第3章から第5章までの3章構成で、アンケート調査の結果を分析している。第3章では、基本属性や施設の形態、勤務形態等がまとめられている。調査対象の20施設のうち、労組のある施設が7施設、ない施設が13施設である。労組のある施設は、大規模な法人による運営や職員の負担に配慮された勤務形態<sup>(1)</sup>の割合が高く、小規模化も進められている。一方、勤続年数は労組の有無にかかわらず「5年以下」が半分近くを占め、施設職員の負担の大きさが顕れている。

(1) 労組のある施設のほうが「継続勤務」の割合が顕著に高かったことについて、著者は、児童養護施設に特徴的で負担の大きい「断続勤務」（午前と夕方に勤務時間を分割する勤務形態）を、労組の活動によって減らしてきた結果であろうと考察している。

第4章・第5章では、給与体系や労働条件について分析している。措置制度<sup>(2)</sup>があることによって年収は比較的安定しているが、有給休暇の取得日数は看護職や保育職と比較して少なく、宿直回数が多い。労組の有無別には、労組のある施設のほうが労働条件が良い傾向にある。

第Ⅲ部は、第6章から第9章までの4章で構成され、施設職員の健康状態と人間関係に関わる項目について、アンケート調査とインタビュー調査の結果を分析している。第6章では、職員の健康状態や仕事上の悩みなどについてまとめられている。体のどこかしらに不調を自覚している人が多く、9割の職員が精神的ストレスを抱えていた。看護職や保育職と比較しても深刻な状況にあり、施設の労働環境の厳しさが明らかとなった。

第7章では、退職を考えたときについて分析されている。辞めたいと思う理由として「職員及び施設の子どもの関係」が挙げられる一方で、支えになり仕事を継続する理由になっているのもまた「職員との関係や施設の子どもの存在」であったことは、施設職員の労働の特徴をよく表している。

第8章は、施設職員になった理由についての分析である。「子どもが好き」であることのほかに、実習等での経験から「働きたいと思った」との回答が、とくに労組のある施設において高い割合であった。労組のある職場は労働環境が良く、それが就職に結びついている。また、労組の有無にかかわらず、仕事にやりがいを感じる職員は9割以上にのぼった。この点について著者は、「やりがいの搾取」に転化する危険性と、労組の組織化や社会運動等を通してそれに対抗することの必要性を指摘している。

第9章では、子どもや家族からの苦情や要望について、労組の有無別に分析している。労組のある施設のほうが苦情や要望を「聞いている」割合が高く、これはホームヘルパーを対象にした先行研究と同様の結果であった。

第Ⅳ部は、第10章から第14章までの5章で構成され、職員の労働問題を規定する要因について分析している。第10章では施設の小規模化の影響を取り上げ、子どもには「家庭に近い生活体験ができる」などのメリットがある一方で、職員については「一人勤務の増加」「孤立化」「新人育成の困難」などの課題が指摘された。

第11章では研修体制について分析している。研修への参加率は、労組のある施設のほうが高い結果であった。また、労組のある施設では「養護問題の本質や子どもの人権に関する内容」を選択する人の割合が高く、労組の活動が影響したと著者は考察している。

第12章は「働き続けられる環境づくり」についての分析である。働き続けるために必要なこととして、「賃金や休暇などの労働条件」「信頼できる相談相手」「職員配置基準の改善」の割合が高かった。加えて、労組のある施設ではとくに働きやすい環境が整備されていることがうかがえ、労組の意義が示されたと著者は考察している。

第13章は、労組の役割についての分析である。労組のある施設の職員は労働条件等を改善する意識が高く、労組や社会運動の重要性を認識していること、労組のない施設の場合は労組の認知度が低く、その必要性を感じていないことが明らかとなった。著者は、労働条件の改善のみならず、制度の改善に向けた社会運動の展開においても「労組の役割は大きい」と指摘す

(2) 措置制度は行政機関の職務権限に基づき公的責任により社会福祉サービスが提供されるしくみであり、施設は措置費によって安定的な運営ができる。

る。労組への理解と参加をいかに広げていくかが課題である。

第14章では、国・自治体への要望や意見を整理し分析している。労働条件・労働環境の改善や制度面の課題、児童相談所の体制、施設の知名度の低さのほか、国などが進める政策と現場の実態との乖離を指摘する職員の声の整理・分析されている。著者は、こうした課題の解決に向けて「労組を軸にした国・自治体に対する社会運動」の重要性を指摘している。

そして終章では、総括として本研究の意義を以下の3点にまとめている。労組の果たす役割と職員の意識を明らかにしたこと、小規模化の影響や職員が働き続けるための配慮や職員集団づくりについて具体的に明らかにしたこと、労組の有無別に労働条件・労働環境や職員の意識の違いを明らかにしたことである。

### 児童養護施設における労働と労働問題の特殊性

本書は、詳細かつ実証的な分析により、児童養護施設における労働と労働問題の特殊性と、それを背景にした厳しい労働実態を明らかにしている。施設は、家庭の代わりに子どもが生活を送る場として、24時間365日稼働する。同じく休みなく稼働する病院の看護職に比べて、有給休暇の取得日数が少なく、勤続年数が短い人の割合が高いことは、その労働条件・労働環境の厳しさを物語っている。施設に特徴的な「断続勤務」は、戦後間もない頃の職員配置基準の低さから生まれたもので、こうした「自己犠牲的な働き方を余儀なくされ」てきた背景に制度の影響があることは、本書で一貫して指摘されている課題であり、施設における労働問題の特殊性を示している。施設単体での労働条件・労働環境の改善は、労組がなくても「施設

長・主任が意見を吸い上げ、改善を行ってくれる」という「民主的な職場」であれば実現できるかもしれない<sup>(3)</sup>。しかし、職員配置基準や制度の改善には、著者が再三にわたり本書で述べているように「労組への組織化と社会運動」が必要なのである。

また、施設に入所する子どもとその家族の抱える課題の変化は、職員に高い専門性を求め、その負担を増大させているのではないだろうか。児童養護施設が制度化された戦後間もない時期は、戦争で親を失った戦争孤児を保護し「親代わり」として育てて送り出すことが施設の大きな役割であった。しかし現在は、親のいない子どもの入所は少なく、その代わりに虐待を受けた経験のある子どもが7割を占める。施設職員は「親代わり」であることに加え、愛着に課題があったり心に傷を抱える子どもたちへの専門的な支援も求められる。高度な専門知識を必要とする仕事はストレス負荷も大きい。十分な休息をとることのできる労働条件・労働環境は、子どものケアを担う施設職員には必要不可欠であろう。本書の第6章でも言及されているとおり、施設職員は「専門性を持つ子どもの権利保障の重要な担い手」であり、その専門性に見合った労働条件・労働環境の整備がなされなければならない。

### 小規模化・地域分散化の課題

本書は、施設の小規模化による子どもと職員への影響について、アンケートおよびインタビュー調査から明らかにしている。小規模化とは、ケア単位を縮小し、家庭に近い生活環境を子どもに提供する施設形態に移行することで、小規模グループケア（ユニットケア）、分園型小規模グループケア、地域小規模児童養護施設

(3) これらは本書の第13章で分析された「労働組合の必要性を感じない理由」の自由記述である。

(グループホーム)がその形態である。小規模化により、子どもにとっては「家庭に近い生活体験ができる」「職員との距離が縮まった」「いじめや暴力がなくなった」など多くのメリットがある。しかしそれとは裏腹に、職員の労働環境は「一人勤務の増加」「宿直の増加」「職員が疲弊」「職員が孤立」など、より過酷になっている。ユニットケアやグループホームでは、小さな職員集団で毎日の生活を支えなければならない。そのため、宿直回数や一人で勤務する時間が増えてしまう現実がある。また、「勤務が大変でマルチな力が求められる」という意見からは、調理や洗濯などの家事全般と子どものケアを少数の職員が担わざるを得ない実態がうかがえる。そのほか、「先輩のやり方を見ることができなくなった」という意見にあるように、現場で新任職員を育成するゆとりもなくなるなど、働く側の視点からみると、小規模化には多くの課題がある。

さらに、小規模化に加えて「地域に分散している」ことによる課題もある。みずほ情報総研が2016年に実施した調査では、敷地外に小規模ユニットを置いたことの利点として近所づきあいがあることを挙げているが<sup>(4)</sup>、それは職員の負担をさらに増やすことにもつながりかねない。また、物理的な距離が離れていることによって、本園など他の職員の支援を得ることが困難になりやすく、グループホームの「孤立」を生み出してしまう。

子どもが家庭に近い環境で育つことの保障は、施設に求められる子どもの権利保障の取り組みであるが、それが職員の犠牲の上に立つようなことがあってはならない。本書のサブタイトルにあるように、子ども・職員双方の人権保障のために、各施設で工夫・改善できることと

国や地方自治体に要求すべきことを明確にしていく必要があるだろう。

### 労働組合の組織化と社会運動——子ども・職員の権利を守るために

労組は、施設職員の労働条件・労働環境を改善する役割をもつ。「労組の必要性」に関する自由回答では「労組を通して労働条件を変えていくことができている」などの記述があり、「組合の存在が不当な扱いを防ぐ抑止力になっている」ことを実感していることがうかがえる。また、労組があることにより、風通しのよい民主的な組織運営を実現でき、職員が長く勤め続けられるように労働環境を改善していくことができる。長く勤められる環境には、「職員同士の支えがある」という回答に見られるように、職場内での良好な人間関係も含まれる。また、本書では、労組のある施設のほうが、子どもと家族のからの苦情や意見を聞いていることが明らかにされた。この背景には、労組の活動を通して醸成された「職員の人権感覚」の高さがあり、これは子どもの権利に敏感であるべき施設にとって大いに意義のあることであろう。

本書は、児童養護施設を含めて、人びとのくらしにかかわる福祉や保育の現場にこそ労組が求められることを強く感じさせられる内容であった。それだけに、およそ2%という社会的養護における労組の組織率の低さが、重い現実として迫る。著者は、大学や短大での労働法や労組の教育の重要性を説く。それと同時に、現場での労組の組織化を進めることも重要となる。非組合員が「労組の必要性を感じない」のは、労組への忌避感もあるが、労組にかかわる機会がなく、組合活動を経験していないことも影響しているのではないか。たとえば、小田文

(4) 小規模ユニットを本体施設又は本体施設敷地内と外に置くことの利点の相違点をたずねた項目への回答である(みずほ情報総研 2017)。

江らは、新しい乳児院の開所にあたり、「新しくつくりあげていく施設だからこそ『なんでも話し合える、新しい職員集団づくりのために(中略)組合が必要』」(小田・山本 2022) だとして、労組を立ち上げたという。それは労組の良さを経験していたからこそであろう。労組の意義と役割を福祉労働の現場に浸透させるための取り組みをどのようにすすめて組織率を高めていくのか、著者の今後の研究と実践の広がり注目したい。

(堀場純矢著『児童養護施設の労働問題——子ども・職員双方の人権保障のために』ミネルヴァ書房, 2025年2月, vii + 324頁, 定価: 本体 6,500円 + 税)

(いたくら・こうこ 和洋女子大学家政学部准教授)

#### 【参考文献】

- こども家庭庁 (2024) 「児童養護施設入所児童等調査の概要 (令和5年2月1日現在)」
- 小田文江・山本成美 (2022) 「乳児院と組合活動の大切さ」全国児童養護問題研究会『社会的養護研究』Vol.2, 創英社
- みずほ情報総研株式会社 (2017) 「児童養護施設等の小規模化における現状・取組の調査・検討報告書」
- (2020) 「児童養護施設の小規模かつ地域分散化に関する調査研究報告書」