

論文

児童養護施設の小規模化と国・自治体の役割 —職員へのインタビュー調査から—

堀場 純矢

(日本福祉大学社会福祉学部)

要約 : 本稿では、小規模化した児童養護施設6か所の職員18名へのインタビュー調査から、労働組合の有無別および職階別に職員が国・自治体に対して何を求めているかを明らかにした。まず、カテゴリー別の意見数では、《制度面の課題》(措置費や職員配置の改善など)が最も多く、次いで《その他》(施設のイメージ、東京と地方の格差など)、《関係機関・地域との連携》(児相との関係、子育て支援の必要性など)、《労働条件・労働環境》(職員の権利、働きやすい環境など)の順に多い。

また、労働組合の有無別では、《制度面の課題》で「無」の意見が若干多く、《関係機関・地域と連携》と《その他》で「有」の意見が多い。一方、職階別では、《労働条件・労働環境》で「初任」の意見が多く、《制度面の課題》で「中堅」「管理職」の意見が多かった。さらに、小規模化を含む制度改革は、現場の実態をふまえて進めていく必要があることも浮き彫りとなった。

キーワード : 児童養護施設 小規模化 国・自治体 労働組合 職階

1. 研究目的

児童養護施設(以下、施設)¹⁾では、小規模化・地域分散化(以下、小規模化)によって、子どもへの個別的なかわりが増えた、子どもの生活環境やプライバシーの向上、少人数で行動がしやすいなど、多くのメリットが指摘されている(武藤2010; みずほ情報総研2017)。その一方で、職員によって養育の差が生じやすくなったことに加えて、一人勤務や宿直・長時間労働が増えて職員が孤立・疲弊し、職員の確保・育成が困難になるなどのデメリットも指摘されている(黒田2013; みずほ情報総研2017)。そのため、小規模化を持続可能な形で進めていくには、職員を支えるしくみが必要である。

こうした状況があるにもかかわらず、職員の労働条件・労働環境に関する先行研究は近年、極めて少ない。そうしたなかで、伊藤(2007)や安部・有村ら(2013, 2014)

は、調査をとおして職員の意識や労働実態を明らかにしている。これらの先行研究は重要な意義があるが、小規模化した施設に焦点化していないことや、労働条件・労働環境を改善するための労働組合（以下、労組）についての分析がされていない。

翻って、施設における小規模化の影響と課題に関する近年の先行研究には、みずほ情報総研（2017）、吉村（2019）、川上（2020）によるものなどがある。また、職員による実践報告は、『子どもと福祉』（子どもと福祉編集委員会 2016）や『季刊児童養護』（全国児童養護施設協議会〈以下、全養協〉2019abc）による特集で取り上げられている。まず、厚生労働省の委託事業として行われたみずほ情報総研（2017）の研究では、全国の施設を対象としたアンケート調査とヒアリング調査から、小規模化によって子どもへの個別的なかわりが増えたり、子どもの生活環境が向上したりするなどの利点がある一方、職員によって養育の差が生じやすくなったことに加えて、職員の精神的疲労や一人勤務・長時間労働が増え、職員の確保・育成が課題になっていることなどが明らかとなった。さらに、「小規模化の推進にあたり、制度・施策面で必要と考えること」では、「職員配置基準の改善・職員の増員」「夜間時間帯における複数職員の配置確保」「施設整備費の補助」の順に多いことも明らかにされている。

一方、吉村（2019）は、全国の施設で暮らす中高生を対象にしたアンケート調査の結果をふまえて、小規模化の移行前に子どもへの説明と同意に努めて不安を緩和すること、関係性を重視したマッチングの検討、関係性不調の早期発見と介入システムの構築、家族的な子ども集団づくりの必要性などを指摘している。また、川上（2020）は、職員5名へのインタビュー調査から、小規模化のメリットと課題をふまえて、課題が発生する背景要因を職員間連携の視点から分析している。そして、課題への対応について、ホーム統括者および管理職間の共有力強化、施設の養育理念・小規模化の目的とリスクの共有、しくみづくりと組織マネジメントの重要性を指摘している。

その他、『子どもと福祉』（子どもと福祉編集委員会 2016）の特集では、小規模化した6施設の実践報告をとおして、一人勤務の増加や職員の疲弊、職員間の連携などの課題をふまえて、小規模化を進めていくうえで、施設の方針を大切にされた実践、ホーム・ユニット間の連携と子ども・職員集団づくり、職員の労働環境と人材育成の3点が重要であることが浮かび上がった。さらに、『季刊児童養護』（全養協 2019abc）の特集では、小規模化は子どもと職員双方にメリットがある一方、職員の孤立・疲弊、理念・方針の伝承や人材育成の困難さなどのデメリットがあること、そして、デメリットに対しては会議や研修の充実に加えて、職員の支援体制の構築が重要であることなどが明らかとなった。

『季刊児童養護』の特集のうち、斎藤（2019）は勤務先の職務経験をふまえた行政に対する疑問・要望として、子どもと向き合える職員体制の充実と連携体制づくりをしてほしいこと、小規模化・家庭的養育を一律に目指すだけでなく、多様な養護形

態のあり方を再論議してほしいことの2点を提起している。一方、中條（2019）は、大阪府内の施設で行われた調査結果をもとに、小規模化の整備推進にあたって、地域小規模児童養護施設における職員の増員と適正な配置数の調整に加えて、本体施設の体制を強化する必要があると指摘している。

以上、施設の小規模化の影響と課題に関する近年の先行研究をみてきた。このうち、みずほ情報総研の研究は、全国規模の調査によって小規模化による変化や制度・運営面の課題などを明らかにした点で意義があり、吉村と川上の研究も調査をとおして小規模化の影響と課題を明らかにした点で意義がある。また、『子どもと福祉』と『季刊児童養護』の特集で取り上げられた実践報告は、職員の視点から小規模化の実態と課題を明らかにした点で意義がある。

しかし、これらの先行研究は、職員による国・自治体への要望・意見に焦点化して分析しているわけではないことや、労組の有無別および職階別の分析もされていない。労組の有無別に分析する理由は、それが労働条件・労働環境の改善や職員の意識に大きく影響するからで、職階別に分析する理由は、経験年数や立場などによって職員の意識が大きく異なるからである。そこで、本稿では小規模化した6施設の職員18名のインタビュー調査から、労組の有無別および職階別に職員が国・自治体に対して何を求めているかを明らかにしたい。

2. 研究方法

研究対象は、2016年に筆者が行った職員の労働問題アンケート調査の対象施設20か所（堀場2020）のうち、地域バランスをふまえて、小規模化している6施設（労組の有無別に3か所ずつ）を選定した²⁾。内訳は中部地方のA園（労組有〈以下、有〉）、B園（労組無〈以下、無〉）、C園（無）、中国地方のD園（有）、関東地方のE園（無）、F園（有）で、社会福祉法人が運営している施設である。調査対象者は、施設の管理職が「管理職」「中堅」「初任」を1名ずつ選定した。

ここでいう「管理職」とは、施設長や事務員など、施設の管理・運営に携わっている職員のことである。「中堅」「初任」は、児童指導員・保育士（家庭支援専門相談員や主任を含む）を対象とし、「中堅」は勤続5～15年程度、「初任」は勤続3年未満とした（労組がある施設の「中堅」「初任」は組合員）³⁾。調査対象者の内訳は、「管理職」は6名全員が40代の男性、「中堅」は30代が5名、40代が1名（男性4名、女性2名）、「初任」は20代が5名、30代が1名（男性1名、女性5名）である（計18名）。

調査は2016年11月（A園、B園）と2017年2月（C園、D園、E園、F園）に行った。調査方法は施設に訪問し、応接室や会議室において調査対象者（「管理職」「中堅」「初任」）が1名ずつ、アンケート用紙に基本情報（年齢、学歴、職種など）を記

入した後、1名につき40～60分程度、個別にインタビュー調査を実施した。調査には筆者に加えて、調査補助者（2～4名）が同行し⁴⁾、筆者がインタビューの進行と記録を行い、調査補助者はインタビューの記録とデータ化を行った。そして、筆者がインタビューの記録とデータ化したものを照合し、確認のうえ、修正して逐語録を作成した。

実際の調査項目は10項目（堀場 2018）だが、本稿では小規模化した施設で職員が国・自治体に対して何を求めているかを明らかにするため、「国・自治体行政への要望・意見」の項目を取り上げて分析する。分析方法は、先行研究（高木 2007；安部・有村ら 2013；永田・笠原 2013）をふまえて、逐語録をもとにコード化・カテゴリー化（表1）したうえで、カテゴリー別に調査対象者の意見数を示した（表2）。なお、ここでは、調査項目を〈〉、カテゴリーを《》、逐語録から引用した部分を【】で表記した。

倫理的配慮は、日本社会福祉学会研究倫理指針にもとづき、調査対象者に目的・内容を説明し、口頭と文書で同意を得た。さらに、逐語録のうち、施設や個人が特定される可能性がある部分などの表現を一部加工した。

3. 結果と考察

〈国・自治体行政への要望・意見〉は、総計49（有27，無22）の意見があり、4つのカテゴリー（制度面の課題、関係機関・地域との連携、労働条件・労働環境、その他）とそれを構成する21のコードに分類された（表1）。また、カテゴリー別に調査対象者の意見数をみた表2では、労組の有無別にみると、《制度面の課題》で「無」の意見が若干多く、《関係機関・地域と連携》と《その他》で「有」の意見が多い。職階別では、《労働条件・労働環境》で「初任」の意見が多い一方、《制度面の課題》で「中堅」「管理職」の意見が多く、《関係機関・地域との連携》で「管理職」の意見が多かった。

（1）制度面の課題

《制度面の課題》（計25：有11，無14）は、9つのコードに分類された（表1）。「初任」（計5：有2，無3）は、「有」から【いろいろあるが、措置費をもう少し増やしてほしい】【配置基準の見直し】という意見があり、「無」からは【職員の配置はだいぶ改善されているが、多いに越したことはない】【職員の配置人数がもう少し多い方がいい】【里親を国が推進しているが、施設の方針をどう考えているのか疑問】という意見があった。

「中堅」（計11：有6，無5）は、「有」から【個人的には1ホームに8人の子どもだが、6人くらいにしたい】【配置基準がキー】【問題が大きすぎてどう言っているのか】。

行政がやってくれるのは配置やお金とか。(中略) 東京は恵まれている【建て替えたくてもお金がない】などの意見が出た。「無」からは、【今、中にいる子どもたちはいいが、外に出て行った子どもの支援が難しい】【家を借りるにしても、出てすぐの高校3年生は施設長が保証人になるが、大学を出た後とか、社会人になるとき、引っ越しのときにはいない】【今の地域小規模⁵⁾に飛び込みたいか。それに意味があるのか】【ものすごくアンケートが多い。(中略) 厚労省も自治体も増えている。アフターケア・自立支援・防災など、職員の仕事が増えて大変】などの意見がみられた。

「管理職」(計9:有3,無6)は、「有」から【今の児相⁶⁾の福祉警察のような部分をどうにかした方がいい】【相談機関と措置機関は分けた方がいい】【審議会の人選をもっとクリアに。意図的に偏った人で偏った議論をしている】という意見があった。一方、「無」からは【厚労省の予算の組み方。事務方が現場をおいてきぼりにするような加算をしている】【一時保護所の併設だとか、児相の手がまわらないから施設に任せてしまおうというのがみえる】【配置基準は当たり前に出てくるが、地域小規模よりも自立援助ホームを増やした方が良い。(中略) 自立援助ホームを増やせば、20歳以上の子どもたちの生活基盤を確保することができる】【社会的養護にどれくらいお金と人をつぎ込めばいいのか。全然足りていない】などの意見が出た。

ここで意見が多く出た職員配置の問題については、小規模グループケアの子どもの人数が2019年度から6人になったことや、厚生労働省は2020年度の予算措置で地域小規模児童養護施設・分園型小規模グループケアの職員配置を職員6人対子ども6人に拡充したため、調査時点と異なる状況もある。こうした制度の改善は評価できるが、後者は里親委託や多機能化などの要件が厳しいことや、コロナ禍の状況もふまえると、十分とはいえない。

「有」の「管理職」から出た意見については、児相は2019年の児童虐待防止法改正により、支援と介入の担当を分離することとされたが、それを厳密に分けることが困難であることや、介入から支援につながることもある(井上2019;川松2020)。犯罪性があるケースにおける子どもの強権的な保護については、家庭裁判所(以下、家裁)が担うことで一定の改善を図ることができるが(井上2019)、児相が家裁に提出する資料作成の負担が大きいと、その負担の軽減を図ることが前提になる(和田2021)。

児相の支援と介入の分離については、川松(2020)が指摘するように、子ども虐待の初期対応を児相から切り離して専門機関を立ち上げ、通告を一本化し、そこから児相か市区町村のいずれかに振り分けることによって、両者への通告の混在を防ぐことができる。または、児相が担っている業務を、受け付け・介入は警察、判断は家裁、支援は児相が担う形にする方法もある(和田2021)。ただし、川松が提起した新たな専門機関の立ち上げは、実現するのにかなりの時間を要するため、和田の指摘の方が現実的ともいえる。そのため、いずれかの方法を現場の実態に即して検討し、各機関

の役割を整理する必要がある。

同じく「有」の「管理職」から出た審議会については、関係団体の代表や一部の学識経験者によって委員が構成されることが多く、事務局主導で議論の結論が決まっている場合もあるため、現場の実態を反映した議論がされているとは言い難い（蔵田 2005；早川 2007）。すべての審議会がそうとはいえないが、こうした状況があるからこそ、職員を含む関係者による国・自治体に対する組織的なソーシャルアクションが必要といえる。

その他、「無」の「管理職」から出た地域小規模児童養護施設よりも自立援助ホームを設置した方が良いという意見は、アフターケアの拡充や施設退所者の厳しい生活状況をふまえると実態に即した重要な提起である。このように、施設では小規模化を進めるだけでなく、現場の課題に即した施策を優先する必要がある。

（2）関係機関・地域との連携

《関係機関・地域との連携》（計9：有7，無2）は、4つのコードに分類された（表1）。ここでは、「初任」（計0）はなく、「中堅」（計2：有1，無1）は、「有」から【保護者の居場所がわからない場合、市役所の先生とかネットワークは児相が動いてくださる。すごくいい自治体。よそに行くとき難しいと聞く】という意見があった。一方、「無」からは、【児相とのかかわりで施設の実態をわかってもらえていないと感じる。（中略）同じ立場になって話をしてほしい。（中略）児相を民営化してやる気のある人がやってほしい】という意見が出た。

「管理職」（計7：有6，無1）は、「有」から【福祉と教育、官と民の連携が弱い。連携だけではなく、連動が必要】【地域から子どもの人権保障機関として施設をみてもらうことが必要】【ここの児相は良い。むしろ気の毒なほど】【一つはとにかく国レベルでは期待していない。自治体レベルで小学校区ごとに一つの子育て支援を。小学校区ごとに学童保育が24時間泊まれ、ソーシャルワーカーがいる】【実家がある地域から子どもを剥がす。里親に行ってもたらいまわし。子どもからしたら学校（学年）が上がるほど、別れる暇もない】などの意見があり、「無」からは【管轄の自治体は、加配や補助金制度、経営面で施設の借入れ償還も自治体が8割を担保してくれるなど、いろいろと頑張ってくれている】という意見があった。

ここでは、「有」の「中堅」「管理職」と「無」の「管理職」から児相について肯定的な意見があった一方、「無」の「中堅」から児相に対する否定的な意見があった。この意見を児相は真摯に受け止めるべきだが、筆者は児相の対応に問題があるとしても、民営化の議論をするのはリスクが大きいと考える。それは自治体が担うべき福祉行政の公的責任を後退させることにつながり、最終的に子どもにしわ寄せされることになるからである。そのため、児相の民営化ではなく、福祉職の採用増や人事異動の見直

しなど、公務員の人事制度を改善する方向で議論していく必要がある。

また、「有」の「管理職」から出た小学校区における子育て支援に関する意見についても、重要な指摘である。この点について、日本では「すべり台社会」（湯浅 2008）といわれるほど社会的なセーフティネットが脆弱であるがゆえに、施設で暮らす子どもの多くが貧困・虐待などによって最終的に追い込まれた状態で保護されている。

とくに深刻なのは、施設で暮らす子どもと親が貧困の再生産を背景とした「生活文化の貧困」（堀場 2016）を抱えていることである。「生活文化の貧困」とは、社会経験（旅行、外食、買い物、友人関係など）の少なさ、食文化や家族間の対話の貧しさ、暴力的な人間関係などの状態に長年おかれ続けたことをいう。そのため、彼らの多くは負い目や自己否定感に加えて、精神的な不安定さを抱えており、生きる意欲すら削がれている。こうした状況から、彼らは公的機関に自ら相談することは皆無に近い。そのため、専門職（保健師、保育士など）によるアウトリーチ型の家事・育児支援を含む機能を持つ支援機関が小学校区ごとにあれば、施設入所に至るほど問題が深刻化するのを防ぐことができる可能性がある。

同じく「有」の「管理職」から出た実家がある地域から子どもを剥がすという意見については、施設が都道府県・政令指定都市（児相を設置している中核市・特別区を含む）の管轄であるため、児相に保護された場合、その多くは住んでいた地域から引き離されることが影響している。性的虐待などのケースでは、遠方の施設に保護する必要があるため、それが一概に良くないとはいえないが、児相は子どもの意向をふまえて、できる限り身近な地域にある施設に措置するなどして、友人関係を継続できるような配慮が求められる。

（3）労働条件・労働環境

《労働条件・労働環境》（計5：有2，無3）は、3つのコードに分類された（表1）。「初任」（計5：有2，無3）は、「有」から【今、国の施策では保育所は給与が上がっているが、施設との差は何か。待機児童はわかるが、施設も大変】【子どもたちが第一なのはわかるが（子どもの権利は守られているが）、働いている職員の安全や権利が守られる制度がほしい】という意見があった。一方、「無」からは【個人的なことだが、お金（補助金、給料を含む）がもう少し出ればいい】【女性がもう少し働きやすいと良い】【子どものために働いているが、大人の犠牲はあるのかなど。少しでも改善したらいい】という意見があった（「中堅」「管理職」はなし）。

ここで出た意見のように、施設では歴史的に職員の人権が十分に守られてこなかった経緯がある。現在も小規模化が進むなかで、一人勤務や宿直・長時間労働が増えたことによって労働環境が悪化し、職員の確保・育成が困難になってきている（黒田 2013；みずほ情報総研 2017）。このような状況では持続可能性がないため、ディーセ

ント・ワーク（人間らしい働きがいのある仕事）の視点をふまえて、子どもと職員双方の人権を一体的に保障するしくみづくりが必要である。

この点について、施設では人がいないからできないという議論になりがちだが、仕事量の限界を見極めたうえで、必ずするという視点で業務の改善に向けた議論を行い、現状を変えていくことが求められる（重田 2010）。ただし、職員が疲弊する背景には、措置費や職員配置基準の低さなどの制度の貧困さがあるため、それを改善するためのソーシャルアクションをどのように展開していくかが課題である。さらに、職員の確保・育成に向けては、個別の施設の自助努力だけではなく、国・自治体による財政的な支援のもとで、業界全体で対策に取り組む必要がある。

（４）その他

《その他》（計 10：有 7，無 3）は、5つのコードに分類された（表 1）。「初任」（計 3：有 2，無 1）は、「有」から【施設のイメージ、実態をもう少し一般の人がわかるような取り組みをしてほしい】【子どもとかかわる時間を増やすのが難しい】という意見があり、「無」からは【施設の良さがつぶれないようにしてほしい】という意見が出た。「中堅」（計 3：有 2，無 1）は、「有」から【東京はまだいいが、同じ施設でも地方に行くと、大舎だと死角だらけの所もある。それで辞めてしまう人もいる】【東京と地方の格差を東京に近づけないと、違いもある】という意見があり、「無」からは【苦しい立場の人に優しくしてほしい】という意見があった。

「管理職」（計 4：有 3，無 1）は、「有」から【気になるのは最近、継父の性的虐待。ステップファミリー（4組に1組）の喪失感】【子どもを施設に預けている間、親をどうするのか。包括的な支援がほしい】【施設か里親かという議論があるが、大人の都合ではなく、子どもにとっての議論を。養子もパーマネンシーも、1割も18歳までいない】という意見があり、「無」からは【言い出せばキリがないほどたくさんある】という意見がみられた。

ここで、「有」の「中堅」から出た東京と地方の格差については、東京都は独自の補助金があることや、職員を独自に加配していることが背景にある。この点については、本調査の対象施設のように、地方の施設であっても労働条件が良く、ケアの質も高い場合があるため、一概にはいえないが、地域間格差に加えて施設間格差も存在するため、全体の底上げが必要である。

また、ここで「有」の「管理職」から出た包括的な支援は、《関係機関・地域との連携》で「有」の「管理職」から出た意見とも共通している。日本ではこうした役割を担う機関として、子育て世代包括支援センターや市区町村子ども家庭支援拠点⁷⁾などがあるが、相談に対応するだけではなく、前述した専門職が家庭に出向いて継続的に家事・育児支援ができるしくみが必要である。

その他、同じく「有」の「管理職」から、国が進めている里親・養子縁組を拡充する政策の問題点を指摘する意見もあった。この点については、里親の養成や支援体制が整わないなかでそれを推進することによって、欧米諸国のようにフォスターケア・ドリフトが起きる危険性がある。フォスターケア・ドリフトとは、施設を廃止して里親に移行した欧米諸国において、子どもが里親家庭を転々とせざるをえない状況をいうが、2017年に取りまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」では、それを検証することなく里親委託の推進を提起した点で問題がある（黒田 2018）。

実際に、欧米諸国においても、里親では対応することが困難な子どもが少なくないため、施設養護の意義や必要性が改めて認識されていることもふまえる必要がある⁸⁾。このため、筆者は施設か里親かの二者択一的な捉え方（黒田 2018）や数値目標ありきではなく、全養協元会長の藤野（2017）が提起した「日本型社会的養護（仮称）」⁹⁾のように、日本の実情に即して施設と里親が協力・連携しつつ、そのうえで子どもの意向をふまえて、いずれかを選択できるシステムを構築する必要があると考える。

表1 国・自治体行政への要望・意見

カテゴリー	コード
制度面の課題	措置費をもう少し増やしてほしい 職員配置基準の見直し 建て替えたくてもお金がない 外に出て行った子どもの支援が難しい アンケートが多くて大変 児相の福祉警察のような部分をどうにかした方がいい 審議会の人選をもっとクリアに 厚労省の予算の組み方 地域小規模よりも自立援助ホームを増やした方がいい
関係機関・地域との連携	すごくいい自治体 児相が施設の実態がわかってくれていないと感じる 福祉と教育、官と民の連携が弱い 自治体レベルで小学校区に一つの子育て支援を
労働条件・労働環境	職員の安全や権利が守られる制度がほしい お金がもう少し出ればいい 女性がもう少し働きやすいと良い
その他	施設のイメージ、実態を一般の人がわかるような取り組みをしてほしい 東京と地方の格差 子どもを施設に預けている間、親をどうするのか 大人の都合ではなく、子どもにとっての議論を 言い出せばキリがないほどたくさんある

表2 カテゴリー別にみた調査対象者の意見数

カテゴリー / 調査対象者	初任(計13)	中堅(計16)	管理職(計20)	意見数(総計49)
制度面の課題	5(有2, 無3)	11(有6, 無5)	9(有3, 無6)	計25(有11, 無14)
関係機関・地域との連携	0(有0, 無0)	2(有1, 無1)	7(有6, 無1)	計9(有7, 無2)
労働条件・労働環境	5(有2, 無3)	0(有0, 無0)	0(有0, 無0)	計5(有2, 無3)
その他	3(有2, 無1)	3(有2, 無1)	4(有3, 無1)	計10(有7, 無3)

4. 結論

本稿では、小規模化した6施設の職員18名のインタビュー調査から、職員が国・自治体に対して何を求めているかについて、労組の有無別および職階別に明らかにした。まず、カテゴリー別にみると、《制度面の課題》が最も多く、ここでは措置費や職員配置の見直しに関する意見に加えて、児相の役割や審議会に関する意見があった。《関係機関・地域との連携》では、児相に対する意見が2つに分かれたことに加えて、関係機関との連携や地域における子育て支援の拡充の必要性に関する意見がみられた。

《労働条件・労働環境》では、施設でなおざりになりがちな職員の権利や働きやすい環境の必要性に関する意見があり、小規模化が進むなかでその重要性が増していることが浮かび上がった。《その他》では、施設のイメージや東京と地方の格差、社会的養護のシステムに関する意見があった。このように、施設では小規模化以外の課題も多くあることが浮き彫りとなった。

労組の有無別では、《制度面の課題》で「無」の意見数が若干多く、《関係機関・地域と連携》と《その他》で「有」の意見数が多い。意見の内容については、「無」と比較して「有」で本質的な意見が多くみられた。本稿は質的研究のため、それだけでは明確にいけない面もあるが、この背景には「有」では労組の存在や活動により、職員が問題の本質を理解していることや、視野が広いことが影響していると考えられる。この点については、本調査の他の調査項目（堀場 2018）や、先行研究（Goodman=2006）においても共通した傾向がみられたため、施設における労組の意義は大きいといえる。

職階別にみると、《労働条件・労働環境》で「初任」の意見が多いのは、現場で小規模化の影響を最も受けているからと考えられる。一方、《制度面の課題》で「中堅」「管理職」の意見が多く、《関係機関・地域との連携》で「管理職」の意見が多い背景には、経験年数や立場が大きく影響しているといえる。

また、先行研究（黒田 2013；みずほ情報総研 2017；子どもと福祉編集委員会 2016；全養協 2019abc；川上 2020）で共通して指摘された施設における組織づくりや労働環境、職員の確保・育成などの課題を改善するためにも、本稿で明らかになった制度面の改善に加えて、それを実現するためのソーシャルアクションが重要になる。このうち、職員の確保・育成については、一部の都道府県施設協議会で行われている学生向けイベントの開催に加えて、職員が結婚・出産した後も安心して働き続けられるしくみづくりに向けて、国・自治体による財政的な支援の拡充のもとで、業界全体で対策に取り組む必要がある。さらに、ソーシャルアクションについては、ノウハウを持っている労組の意義を、組織率が低い施設でどのように喚起していくかが課題といえる。

その他、斎藤（2019）と中條（2019）が指摘した点は、本稿で出た措置費や職員配置の改善、自立援助ホームの必要性、児相の役割、審議会の人選、職員の権利、東京と地方の格差などの意見と表現は若干異なるものの、国が進めている政策と現場の実

態に乖離がある点で共通している。このため、本稿をとおして、制度改革は現場の実態をふまえて進めていく必要があることも改めて浮き彫りとなった。

翻って、本稿は小規模化した6施設のインタビュー調査から、職員が国・自治体に対して何を求めているかについて、労組の有無別および職階別に明らかにした意義がある。しかし、本稿で明らかになった制度面の課題を改善するためのソーシャルアクションの方法については具体的に取り上げることができなかった。そのため、今後それを明らかにすることを課題としたい。

謝辞 本研究は、生協総研賞・第14回助成事業による研究成果の一部である。調査にご協力いただいた職員の皆様に御礼を申し上げる。

注

- 1) 以下、逐語録についても、「施設」と表記する。
- 2) 小規模化の定義は、定員45人以下の施設が「小規模施設加算」の対象であることや、「小規模グループケア」の定員が子ども6人以上8人以下（調査時点）であることから、対象施設もそれを基準に選定した（一部のユニットを除く）。
- 3) 「初任」のうち、同じ法人の他施設から異動および転職後の勤続年数が該当する者が1名ずつ、「中堅」のうち、勤続年数が18年目の者も1名含まれている。
- 4) 日本福祉大学の2年生3名、3年生3名の計6名（堀場ゼミ）。なお、調査補助者には、打ち合わせや調査時に守秘義務や個人情報の保護について遵守するよう周知した。
- 5) 地域小規模児童養護施設を意味する。以下、同じ。
- 6) 児童相談所を意味する。以下、同じ。
- 7) 厚生労働省は、2021年7月16日に開催された社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会において、市区町村のソーシャルワーク機能強化に向けて両者を一体的に対応する方針を示した（福祉新聞2021）。
- 8) この点については、Courtney, M. E. and Iwaniec, D. (2009) *Residential Care of Children: Comparative Perspectives*, Oxford University Press. (=2010, 岩崎浩三・三上邦彦監訳『施設で育つ世界の子どもたち』筒井書房。) や、Smith, M., Fulcher, L. and Doran, P. (2013) *Residential Child Care in Practice: Making a Difference*, The Policy Press. (=2018, 檜原真也監訳『ソーシャルペダゴジーから考える施設養育の新たな挑戦』明石書店。) などで指摘されている。
- 9) 「日本型社会的養護（仮称）」とは、欧米諸国のように施設を廃止して里親へ移行するという方向ではなく、日本独特の措置制度のもとで、4～6人の小規模ケア・個別ケアの拡充・強化を図りつつ、施設と里親が連携し、施設のソーシャル

ワーク機能などの専門性を活かした社会的養護を目指すものである(藤野 2017)。

文献一覧

- 安部慎吾・有村大士・永野咲・山内陽子 (2013) 「児童養護施設における子どもと家族の最善の利益に資する職場環境づくり：職員のワーク・ライフ・バランスの視点から」『子どもと福祉』Vol. 6, 明石書店, 127-133.
- 安部慎吾・有村大士・永野咲・山内陽子 (2014) 「児童養護施設における子どもと家族の最善の利益に資する職場環境づくり：職員のワーク・ライフ・バランスの視点から 量的調査の結果報告」『子どもと福祉』Vol. 7, 明石書店, 117-123.
- 藤野興一 (2017) 「新たな社会的養育の在り方に関する意見」『新たな社会的養護への挑戦：すべての子どもと歩む未来へ 第70回全国児童養護施設長研究協議会記念誌』全国児童養護施設協議会, 218-220.
- 福祉新聞 (2021) 8月2日付記事.
- Goodman, R. (2000) Children of the Japanese State: The changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan, Oxford University Press. (= 2006, 津崎哲雄訳『日本の児童養護：児童養護学への招待』明石書店, 153-155.)
- 早川和男 (2007) 『権力に迎合する学者たち：「反骨的学問」のススメ』三五館, 39-72.
- 堀場純矢 (2016) 「子どもの貧困と生活文化の影響」『保健室』No.184, 本の泉社, 7-12.
- 堀場純矢 (2018) 「児童養護施設における小規模化の影響：職員の労働環境に焦点を当てて」『生協総研賞・第14回助成事業研究論文集』生協総合研究所, 56-70.
- 堀場純矢 (2020) 「児童養護施設職員の労働問題・労働組合に関する研究：20施設のアンケート調査から」『いのちとくらし研究所報』第70号, 70-77.
- 井上景 (2019) 『行列のできる児童相談所：子ども虐待を人任せにしない社会と行動のために』北大路書房, 90-115.
- 伊藤嘉余子 (2007) 『児童養護施設におけるレジデンシャルワーク：施設職員の職場環境とストレス』明石書店, 61-120.
- 川上知幸 (2020) 「家庭的養護実践の意義と職員間連携の課題：児童養護施設職員へのインタビュー調査から」『子どもと福祉』Vol. 13, 明石書店, 105-111.
- 川松亮 (2020) 「まとめ：児童相談所はこれからどうなっていくのでしょうか？」青山さくら・川松亮『ジソウのお仕事：50の物語で考える子ども虐待と児童相談所』フェミックス, 238-250.
- 蔵田伸雄 (2005) 「(5) 提言・その5：「政策決定過程・手続き・機構等に関する生命倫理基本法」『北大法学論集』第56巻第3号, 422-407.
- 黒田邦夫 (2013) 「児童養護施設における『小規模化』の現状と課題：『小規模化』は施設間格差を拡大している」『子どもと福祉』Vol. 6, 明石書店, 64-68.

- 黒田邦夫 (2018) 「日本の児童養護が培ってきたものを土台とした方向性を提起する」
浅井春夫・黒田邦夫編『〈施設養護か里親制度か〉の対立軸を超えて：「新しい社会的養育ビジョン」とこれからの社会的養護を展望する』明石書店，213-236.
- 子どもと福祉編集委員会 (2016) 『子どもと福祉』Vol. 9 (特集：児童養護施設の小規模化でみえてきたこと)，明石書店，4-21.
- みずほ情報総研株式会社 (2017) 『平成28年度先駆的ケア策定・検証調査事業 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』1-59, 140-147.
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000174956.pdf> (2020年4月13日閲覧)
- 武藤素明 (2010) 「地域小規模児童養護施設における実践と課題」『子どもと福祉』Vol. 3, 明石書店，22-28.
- 中條薫 (2019) 「大阪の児童養護施設が今後担う機能について：大阪府社会福祉協議会児童施設部会特別委員会からの報告」『季刊児童養護』第50号第1巻，26-31.
- 永田祐・笠原千絵 (2013) 「第5章 データを集める，読みとくⅡ：ひとつを掘り下げる質的アプローチ」笠原千絵・永田祐編『地域の〈実践〉を変える社会福祉調査入門』春秋社，112-127.
- 斎藤耕平 (2019) 「施設入所児童の抱える問題と家庭的養育環境とのマッチング」『季刊児童養護』第50号第1巻，18-21.
- 重田博正 (2010) 『保育職場のストレス：生き生きした保育をしたい！』かもがわ出版，106-115.
- 高木和美 (2007) 『社会福祉労働者政策：ホームヘルパーの労働・生活・健康の質を規定する社会的条件』桐書房，73-89.
- 和田一郎 (2021) 「日本の『児童虐待対応』世界から取り残されるワケ：『警察との情報共有』が現場を苦しめている」『東洋経済 ONLIE』(7月9日付記事)，東洋経済新報社. https://toyokeizai.net/articles/amp/438207?display=b&_event=read-body&ismmark=a (2021年7月26日閲覧)
- 吉村美由紀 (2019) 「児童養護施設の小規模化への移行と課題：子どもの視点から」『日本の科学者』Vol. 54 No. 8, 本の泉社，44-50.
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困：「すべり台社会」からの脱出』岩波書店，19-58.
- 全国児童養護施設協議会 (2019a) 『季刊児童養護』第50号第1巻 (特集：小規模化、家庭的養育における乗り越えるべき課題)，6-31.
- 全国児童養護施設協議会 (2019b) 『季刊児童養護』第50号第2巻，6-27.
- 全国児童養護施設協議会 (2019c) 『季刊児童養護』第50号第3巻，6-27.