

第3章 課題を有する母子への支援（母子生活支援施設¹⁰）

1 母子生活支援施設の本計画における位置づけ

- 平成28年改正児童福祉法では、子供が権利の主体であることを明確にし、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実とともに、家庭養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難であれば、特別養子縁組や里親による養育を推進することなどが規定されました。
この改正法の理念を具体化するため、平成29年8月に国の「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が、「新しい社会的養育ビジョン」（以下「ビジョン」という。）を取りまとめました。
- ビジョンでは、子供の最善の利益を念頭に、「社会的養護の課題と将来像」を全面的に見直し、平成28年改正児童福祉法に基づく社会的養育の全体像や、法の理念等の実現に向けた改革の工程、具体的な数値目標が示され、既存の推進計画を全面的に見直し、新たな計画の策定が求められています。
- 平成30年7月には、ビジョンで示された新たな計画策定に当たって踏まえるべき基本的な考え方等をまとめた「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（以下「策定要領」という。）が、国から示されました。
- ビジョンの中で、母子生活支援施設については、「代替養育を担う児童福祉施設の在り方」に「母子生活支援施設は、地域に開かれた施設として、妊娠期から産前産後のケアや親へのペアレンティング教育や親子関係再構築など専門的なケアを提供できるなど多様なニーズに対応できる機関となることが求められる。」と記載されています。
- また、策定要領の中で、計画に盛り込むべき「市区町村の相談支援体制等の整備に向けた都道府県の支援・取組」のひとつとして、「母子生活支援施設の活用について」が挙げられています。
- 「計画策定に当たっての留意点」として、「母子生活支援施設は、従来から母子を分離せずに入所させ、家庭養育の支援を実践してきた施設であり、平成28年改正児童福祉法により家庭養育優先原則が明記されたことも踏まえ、そのニーズに応じ利用されるよう改めて周知する」と記載されています。

¹⁰ 母子生活支援施設とは、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看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（児童福祉法第38条）

- また、「評価のための指標例」として、「多機能化した母子生活支援施設数（モデル事業としての産前・産後母子支援事業や、ショートステイ・トワイライトステイ等）」が例示されています。
- 都においても、このビジョンと策定要領を踏まえ、平成 27 年 4 月に策定した「東京都社会的養護施策推進計画」の全面的見直しを行い、令和 2 年 3 月、「東京都社会的養育推進計画」を策定しました。
- 第 4 期計画は、こうしたビジョンや策定要領における母子生活支援施設の位置づけを踏まえ、これまでの構成を一部見直し、「子育て支援・生活の場の整備」の一項目である「課題を有する母子への支援（母子生活支援施設）」の記述について、第 2 章から独立させ第 3 章とします。
- 都は、子供の最善の利益を実現する改正児童福祉法とその理念のもと、区市町村の子供家庭支援を担う福祉資源として母子生活支援施設の一層の活用を推進するため、本計画において、具体的な取組を示します。

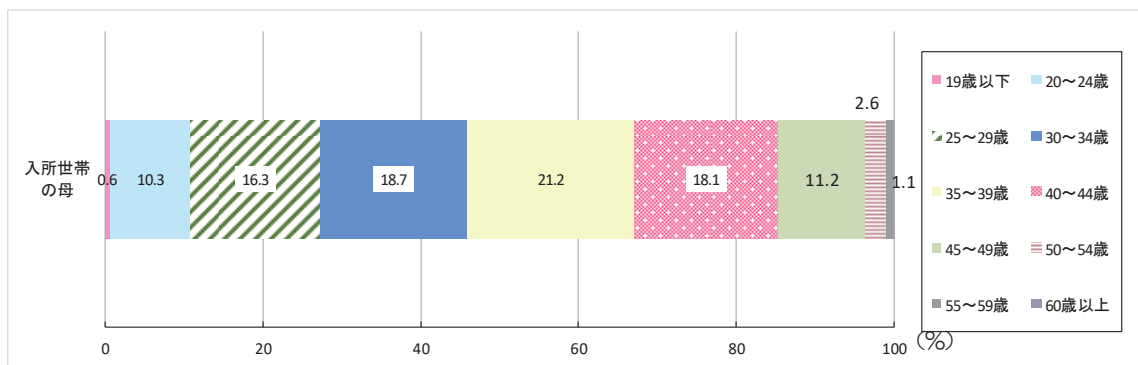
2 母子生活支援施設の状況

(1) 入所母子の状況

ア 入所母子の年齢

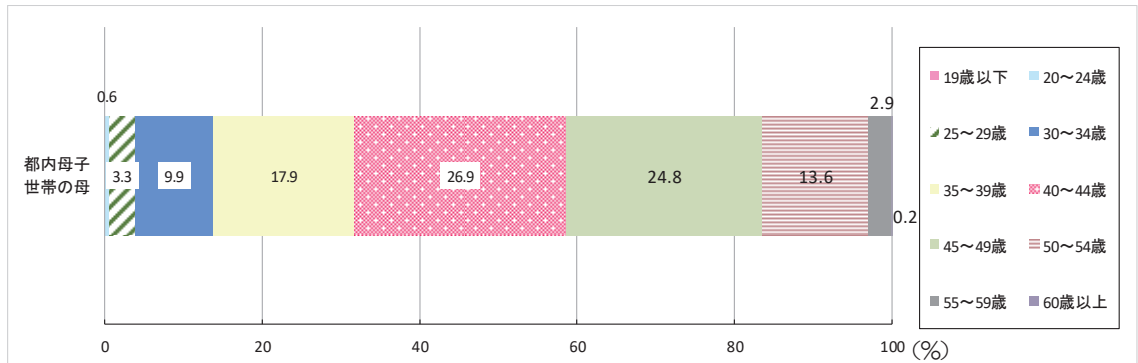
- 入所している母の年齢については、30代が最も多くなっています。(図表1)
 また、「平成29年度東京都福祉保健基礎調査」(東京都福祉保健局)によると、母子世帯の母のうち30歳未満の母は、都内全体の3.9%であるのに対し、母子生活支援施設入所者の母のうち、30歳未満の母は27.2%となっており、母子生活支援施設の入所世帯には、若年の母が多いことがうかがえます。(参考1)

図表1 母子生活支援施設入所世帯の母の年齢構成(東京 令和元年6月1日)



資料：東京都福祉保健局「東京都ひとり親家庭(母子生活支援施設入所者)実態調査」

参考1 母子世帯の母の年齢構成(都内全体)(東京 平成29年度)

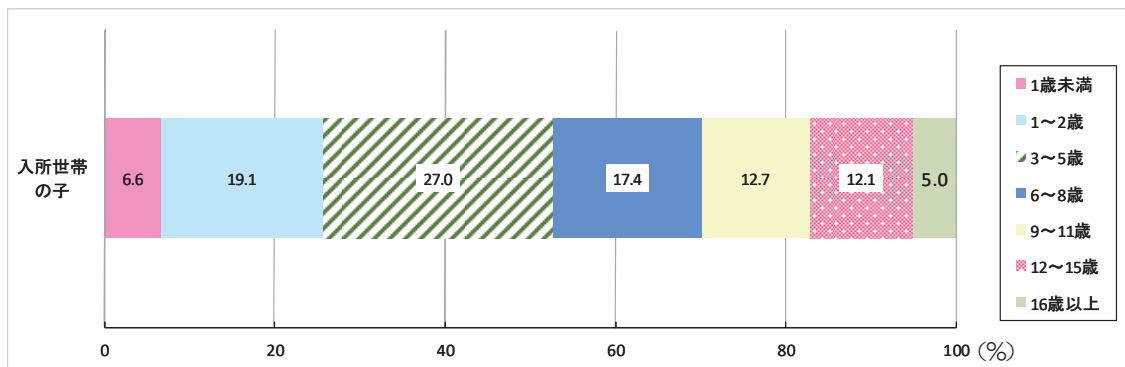


資料：東京都福祉保健局「東京都福祉保健基礎調査」

- 入所している世帯の子供の年齢については、3歳から5歳が最も多くなっています。(図表2)

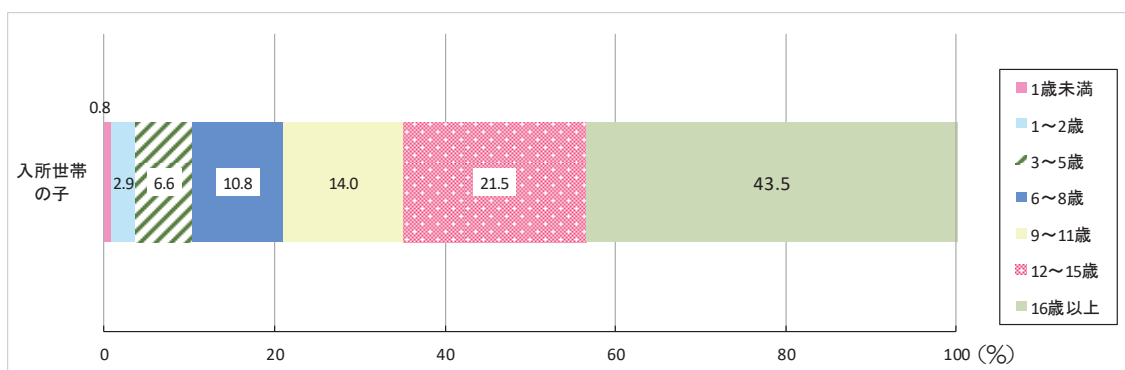
また、「平成29年度東京都福祉保健基礎調査」(東京都福祉保健局)によると、母子世帯の子供のうち、6歳未満の就学前児童は、都内全体の10.3%であるのに対し、母子生活支援施設の入所児童のうち6歳未満の就学前児童は、52.7%と半数を超えており、低年齢の児童が多く入所していることがうかがえます。(参考2)

図表 2 母子生活支援施設入所世帯の子の年齢構成（東京 令和元年6月1日）



資料：東京都福祉保健局「東京都ひとり親家庭（母子生活支援施設入所者）実態調査」

参考 2 母子世帯の子の年齢構成（都内全体）（東京 平成 29 年度）

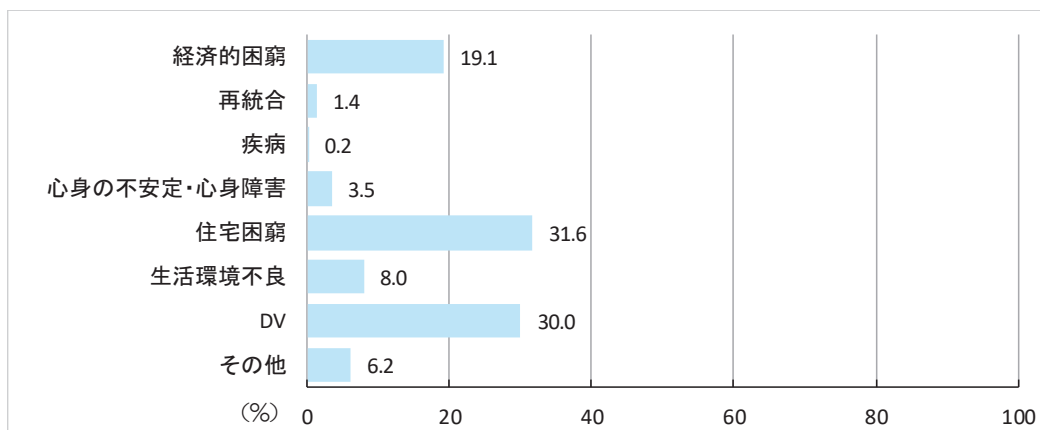


資料：東京都福祉保健局「東京都福祉保健基礎調査」

イ 入所理由

- 平成 30 年 4 月 1 日時点の入所理由は、「住宅困窮」が 31.6%、「DV」が 30.0%、「経済的困窮」が 19.1%でした。

図表 3 母子生活支援施設への入所理由（東京 平成 30 年 4 月 1 日）



資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

ウ 障害等のある利用者の入所状況

- 母の状況では、精神障害者保健福祉手帳を持つ、又は現に精神科を受診しているなど、精神的な課題を持つ入所者の割合は 24.8%でした。

- 身体障害なども含めると、障害等のある利用者の割合は、母では 36.3%、子では 16.1%となっています。

資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」（平成 30 年 4 月 1 日の状況）

エ DV 被害・児童虐待の入所状況

- 家庭の状況を見ると、DV 被害を受けた世帯数は 200 世帯で、全体の 41.1%を占めています。
- 子供が虐待経験のある世帯（入所前から虐待を経験した世帯を含む。）は、327 世帯であり、全体の 44.6%を占めています。さらに、母からの虐待が継続している世帯は 86 世帯で、入所後も課題が継続している世帯もみられます。

資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」（平成 30 年 4 月 1 日の状況、虐待経験世帯数のみ平成 29 年度中の状況）

オ 外国籍の母の入所状況

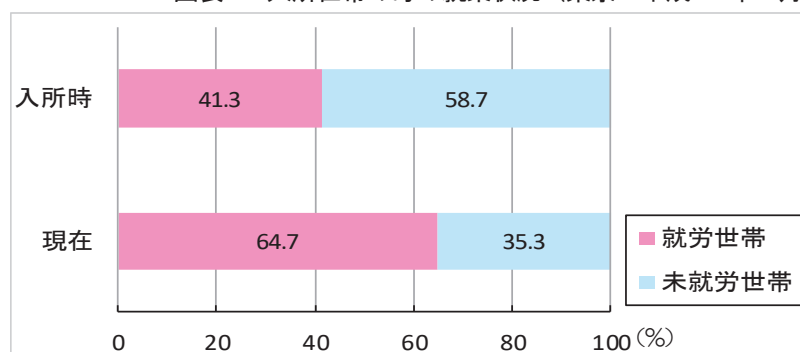
- 入所世帯の母について、平成 30 年 4 月 1 日時点では 12.7%が外国籍となっています。また、平成 26 年（5 年前）の同項目の割合は 8.9%であり、増加傾向にあるといえます。

資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

カ 就業の状況

- 母の就業状況を見ると、平成 30 年 4 月 1 日時点の入所世帯 487 世帯のうち、315 世帯（64.7%）が就業しています。それらの世帯が入所時に就業していた割合は 41.3%であることから、入所中の支援等により、就業率が上昇したと言えます。

図表 4 入所世帯の母の就業状況（東京 平成 30 年 4 月 1 日）

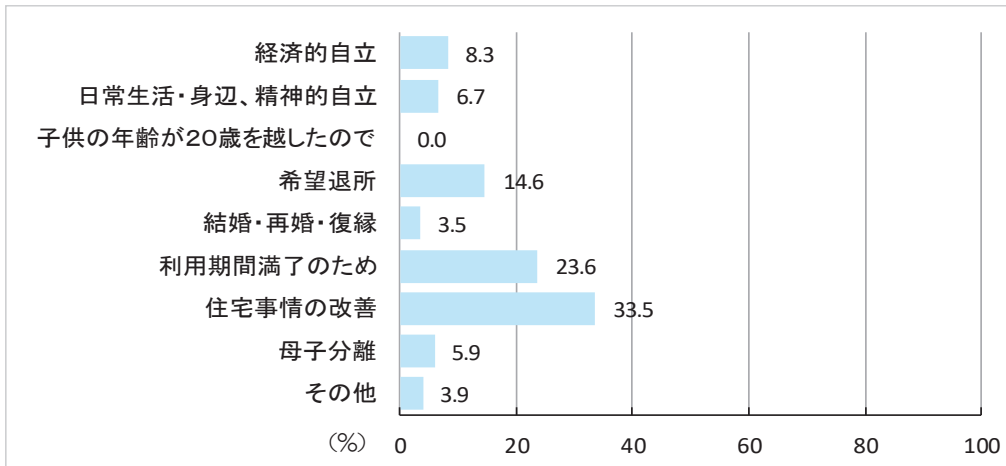


資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

キ 退所状況

- 退所の状況を見ると、平成 29 年度中に退所した世帯の退所理由は、「住宅事情の改善」が 33.5%で最も多く、次いで「利用期間満了のため」が 23.6%、「希望退所」が 14.6%でした。

図表5 母子生活支援施設の退所理由（東京 平成29年度）



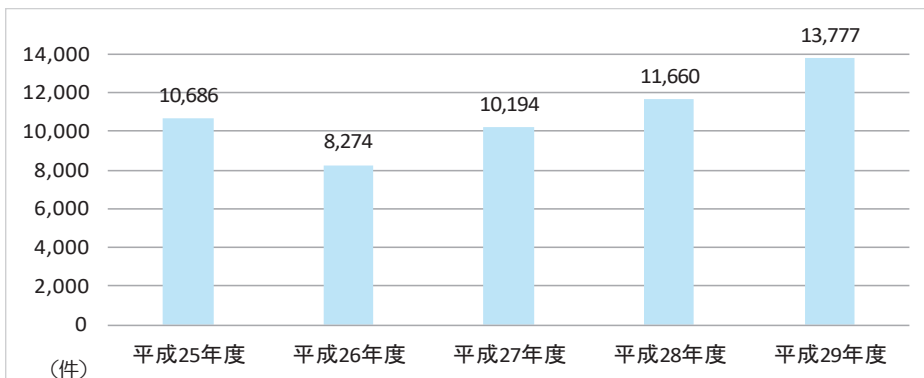
資料：東京都社会福祉協議会「平成30年度東京都母子生活支援施設実態調査」

- 退所後の住宅については、「民間アパート・マンション等」が45.7%、「公営住宅」が36.2%となっています。

ク アフターケアの実施状況

- 施設退所後の世帯に対するアフターケアは、全母子生活支援施設において行われており、実績は年々増加傾向にあります。平成29年度のアフターケアの主な内容は、「相談援助」（32施設）、「行事」（30施設）、「学習支援」（23施設）となっており、相談援助の内容では、「健康課題」（28施設）、「養育課題」（25施設）、「子供の進学・就労課題」（18施設）が上位を占めています。

図表6 アフターケアの実施延件数の推移（東京 平成25～29年度）



資料：東京都社会福祉協議会「平成26年～平成30年度東京都母子生活支援施設実態調査」

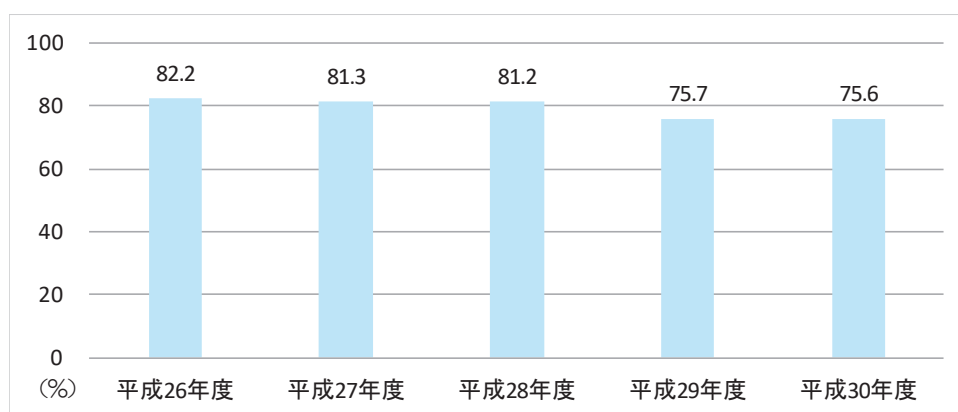
(2) 都内母子生活支援施設の運営状況

都内の母子生活支援施設は、設置主体や運営主体、立地条件等、様々であり、施設によって異なる強みを持っていますが、一方で、入所基準や支援方法に差が生じているとの指摘もあります。

ア 施設の運営状況

- 母子生活支援施設の施設数及び入所世帯数・人員は、平成26年4月1日時点では、34施設、定員681世帯でしたが、平成31年4月1日現在、32施設（中核市所在施設含む。）、定員639世帯となっており、施設数、定員とも減少しています。
- 平成31年4月1日現在、施設は区部に26施設（公立施設14、私立施設12）、市部に6施設（公立施設1、私立施設5）所在しています。
- 入所率は、毎年少しずつ減少する傾向にあります。また、これに伴って、暫定定員¹¹となる施設も増えています。

図表7 毎年4月1日の入所率（東京 平成26～30年度）

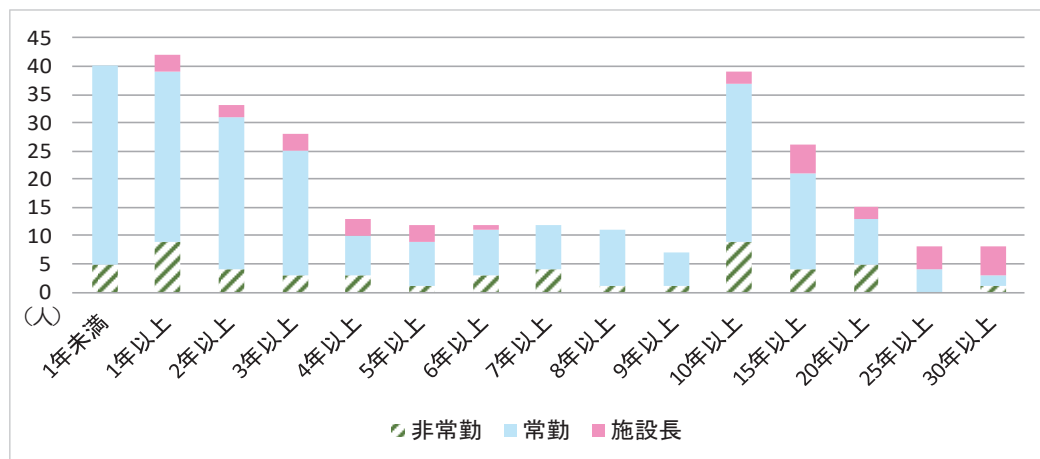


資料：東京都社会福祉協議会「平成26年～平成30年度東京都母子生活支援施設実態調査」

- 職員の経験年数について、平成30年度の民間母子生活支援施設では平均経験年数は約11年、公立施設では約9年でした。構成は、若手職員とベテラン職員が多く、中堅職員が少ない（U字型）傾向となっています。

¹¹ 各年度の母子保護の実施に際して、それぞれの施設の前年度や直近3か年の入所世帯数などを利用して算定した数が、その施設の定員に満たない（入所率が低い）場合には、その満たない数に定員を改定するか、「暫定定員」を設けることとされている。

図表 8 職員の経験年数（国基準（※）職員（加算職員を除く。）（東京 平成 30 年 4 月 1 日）



資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

（※）施設長、母子支援員、少年指導員兼事務員、保育士、調理員等、嘱託医

- 精神的に課題のある世帯の入所も多い中、臨床心理士等の資格を有し、施設で心理的ケアを行う心理療法担当職員は、平成 30 年度は 18 施設（公立施設 6、民立施設 12）で配置されています。

イ 入所者への支援方針

- 各年度中の退所者の平均入所期間をみると、短くなる傾向にあります。

図表 9 退所世帯の平均入所期間（東京 平成 27～29 年度）

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
2 年 4 か月	2 年 4 か月	1 年 11 か月

資料：東京都社会福祉協議会「平成 28 年～平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

- 母子生活支援施設は、入所中の個々の母親と子供について、その家庭の状況を勘察し、母親と子供の意向を尊重した上で、どのように支援していくことで世帯の自立が図られるかというプラン（自立支援計画）を策定しなければなりません。

自立支援計画は、実施状況に応じて見直しが求められ、目安は半年に 1 回以上¹²とされています。多くの施設はこれに倣っていますが、「1 年に 1 回」という施設も一定数みられます。

図表 10 母親の自立支援計画作成頻度（東京 平成 30 年 4 月 1 日現在）

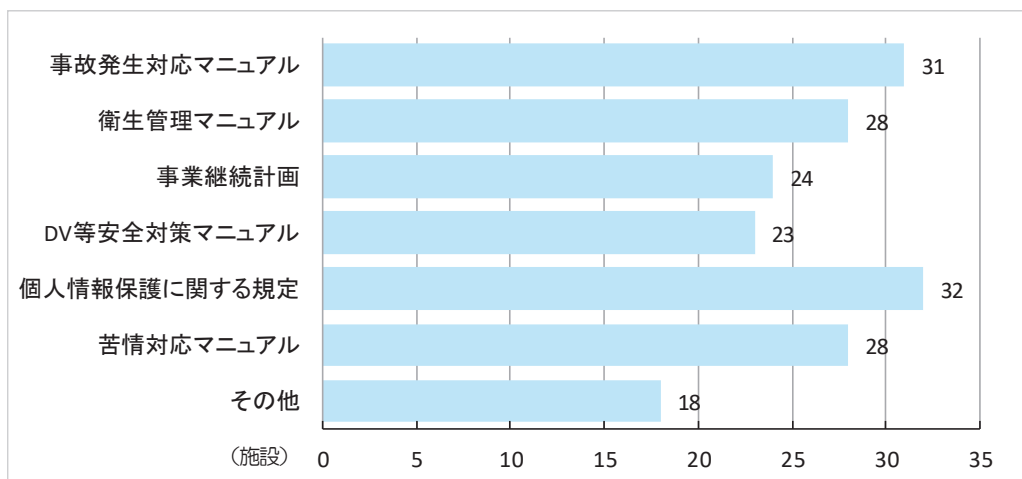
年 1 回	7 施設
年 2 回	22 施設
年 3 回以上	1 施設
その他（「年 1 回以上」など）	3 施設

資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

¹² 「母子生活支援施設運営ハンドブック」（平成 26 年 3 月）より

- また、自立支援計画は子供単独での作成も求められますが、平成30年4月1日現在、作成している施設が84.8%、作成していない施設が15.2%となっています。
- 各種マニュアルの整備状況について、「個人情報保護」など、一般的事項についてはすべての施設で整備されていますが、DV入所者に対応するための安全対策マニュアルについては、整備されていない施設もあります。

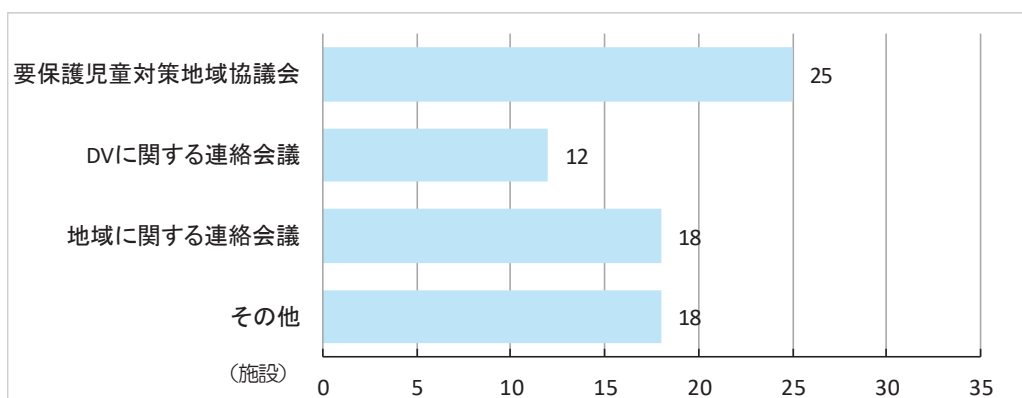
図表 11 マニュアルの整備状況（東京 令和元年6月1日）※複数回答



資料：東京都福祉保健局「東京都ひとり親家庭（母子生活支援施設入所者）実態調査」

- 関係会議への参加状況についてみると、要保護児童対策地域協議会など、虐待経験のある世帯の入所も多い中、会議に参加していない施設も一定数あることが分かります。

図表 12 関係者会議等への参加状況（東京 平成30年4月1日現在）※複数回答

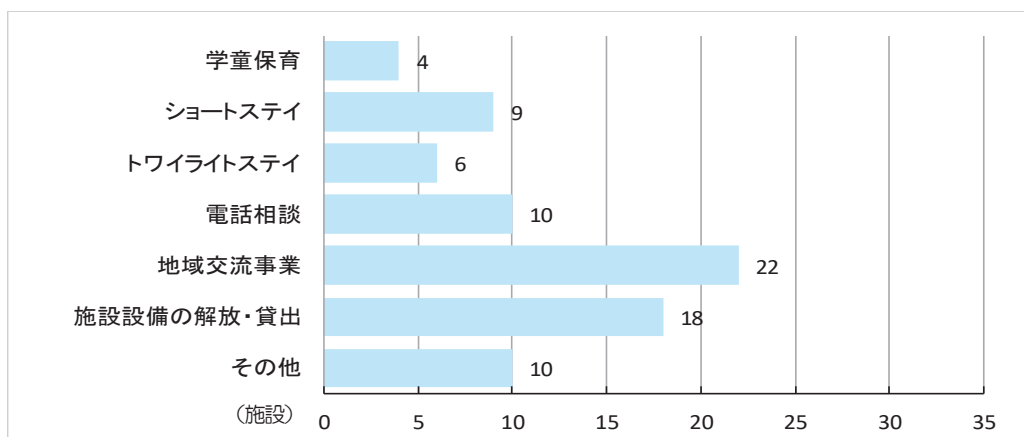


資料：東京都社会福祉協議会「平成30年度東京都母子生活支援施設実態調査」

ウ 施設の多機能化実施状況

- ショートステイなどの地域福祉サービス事業を実施する施設も増えており、地域の子育て支援の拠点としても、母子生活支援施設は活用されています。

図表 13 地域福祉サービス事業の実施状況（東京 平成 29 年度）※複数回答



資料：東京都社会福祉協議会「平成 30 年度東京都母子生活支援施設実態調査」

- 本入所ではない形で緊急的に母子を受け入れることができる「緊急一時保護事業¹³」は、多くの施設で実施されており、平成 29 年度は 27 施設が区市からの委託を受けています。DV 等による緊急避難の受入先としても、施設は積極的に活用されています。
- また、緊急一時保護と並ぶ、東京都独自の事業である「母子一体型ショートケア¹⁴」についても、現在は 2 施設（2 区）で実施されています。

¹³ DV からの避難等で緊急に保護が必要な母子等に対し、母子生活支援施設やシェルター、ホテル等に一時的に居室を確保する。都は、「子供家庭支援区市町村包括補助事業」により事業を行う区市町村に対し、独自に補助を行っている。

¹⁴ 見守りが必要な母子等に対し、母子生活支援施設で母子ともに滞在型のショートステイを実施し、育児・家事指導を行うことにより、その後の生活支援につなげる。本事業についても、「子供家庭支援区市町村包括補助事業」により区市町村に対して補助を実施

(3) 母子生活支援施設を取り巻く社会的状況

- 平成 28 年児童福祉法改正において、市と同様に、特別区も個別に政令で指定を受けることにより、児童相談所を設置することができるようになりました。市区が児童相談所を設置した場合は、母子生活支援施設の設置認可権限を有することとなり、市区が認可権者として、母子生活支援施設の運営に関わることとなります。
- 平成 31 年 3 月には、改正児童虐待防止法が成立し、関係閣僚会議において決定された「児童虐待防止対策の抜本的強化について」が発出され、「DV 対応と児童虐待対応との連携強化」及び「婦人相談所・一時保護所の体制強化」が盛り込まれました。
- また、平成 30 年 7 月から、国において「困難を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」が開催され、貧困や DV、性暴力被害女性・若年女性など、既存の法制度の枠組みに留まらない困難を抱えた女性への支援のあり方について、検討が進められ、令和元年 6 月には「婦人保護事業の運用面における見直し方針」が、10 月には、中間まとめが公表されました。
- これらの法制度改正や検討結果を踏まえ、従来一時保護や婦人保護施設入所における「同伴児童」とされていた児童への学習支援や通学支援事業が予算化されました。併せて、児童虐待防止の観点から、婦人相談員活動の強化、DV 対策機能強化が予定されています。
- このような社会的状況の中、母子生活支援施設は、これまで以上に DV や虐待の未然防止や、地域において様々な理由で支援を必要とする母子家庭へ適切な支援を提供する役割を、強く求められていくと考えられます。

3 母子生活支援施設の具体的展開

3-1 インケアの更なる充実

(1) 現状と課題

- 母子生活支援施設に入所している母子は、DV や虐待等、様々な課題を有しており、また、その課題は、より複雑化する傾向にあります。住居支援や一般的な生活支援に留まらない、養育支援や心理ケア等の専門的な支援、母、子それぞれのニーズを踏まえた多面的な支援が必要とされています。
- 支援に当たっては、母子の状況に応じて、母子・父子自立支援員や児童相談所、医療機関、学校などの関係機関との連携が重要です。しかし、施設における職員の支援力や関係機関との連携状況にはばらつきがあり、必ずしも十分でない場合があります。
- また、母子生活支援施設は、母子分離をせずに、虐待等の被害からの回復や虐待の未然防止に向けて支援する機能がありますが、こうした目的で入所するケースは少ない状況にあります。
- 退所者の平均入所期間は2年弱となっており、短縮傾向にあります。入所期間を厳格に2年間とする自治体もあり、入所時の課題について、整理や解決ができないまま退所する世帯もあります。入所期間の適切な設定と、入所中から退所を見据えた支援が不可欠です。
- 母子生活支援施設の職員構成は、若手とベテラン職員が多く、中堅職員が少なくなっています。多くの福祉施設において、職員の確保・育成・定着が課題となっていますが、母子生活支援施設においても、重要な課題と言えます。
- 施設の改築・改修は進んでいますが、一部には洗面所等が共用となっていたり、老朽化が進んでいるなど、一般的なライフスタイルと合わない施設も残されています。

(2) 第3期の取組状況

DVや虐待等、様々な課題を有する母子家庭の自立を支援するため、職員の確保・育成を図るとともに、入所児童への学習支援の充実を図りました。

親子再統合支援など、母子生活支援施設の役割や機能について、関係機関への周知を図りました。

- 平成 29 年度の処遇改善加算の導入に伴い、職員の処遇の改善が図られました。
- 併せて、従来実施していた「基幹的職員研修」に加え、各職種の専門性向上、リーダー職員の問題解決やスーパーバイズ等実践的な技術の習得等を新たに盛り込んだ「処遇改善加算対応研修」を平成 30 年度から開始しました。
- 入所児童が、標準的学力を備え退所後に自立できるよう、小学生から高校生までを対象とした加算が平成 27 年度に設定され、施設内での学習や塾など学習支援の充実が図られました。
- 児童養護施設等に入所した子供の家庭復帰に当たっては、母子関係の調整や再統合を目指しながら生活できる母子生活支援施設の活用について、児童相談所などの関係機関職員への周知を図りました。
- 入所する母子の生活環境の向上を図るため、施設の改修・改築や設備整備を支援しました。

(3) 第 4 期の具体的取組

複雑化し、より困難な課題を有する母と子それぞれに、またひとつの家庭としての母子に対し、それぞれのニーズに応じた自立を支援していきます。

(施設の支援力向上)

- 施設に求められる支援内容を整理し、見守りや家事支援に留まらない、乳幼児への養育支援や心理ケア、親子関係の調整など、支援力の向上に取り組みます。
- 入所中から、退所後の生活を見据えた関係機関との連携のあり方や、アフターケアについて、支援の参考となるガイドラインを作成します。
- また、DVや虐待、若年母子、特定妊婦、親子再統合事例など、支援の参考となる事例を取り上げた、職員向け事例集の作成を支援します。

(関係機関との連携強化)

- 複雑な課題を持つ母子への支援には、関係機関との連携が重要です。関係機関との情報共有の在り方を検討し、連携会議への参加を進めます。
- 母子・父子自立支援員に向けた、施設入所のためのインテークやアセスメントの方法、入所母子家庭のそれぞれの状況に合わせた適切な入所期間の設定や施設への情報提供の在り方等を整理し、ガイドラインを作成します。

(職員の確保・育成・定着への支援)

- 母子支援員等の補助者を雇上げ、育成することにより、職員の負担を軽減するとともに、人材の確保を図る「児童養護施設等体制強化事業」を実施します。

(施設整備等への支援)

- 入所する母子の生活環境の向上を図るため、老朽化した施設の建替や改築、設備整備や安全対策を支援します。

3-2 地域のひとり親福祉資源としての積極活用

(1) 現状と課題

- 母子生活支援施設は、従来から、母と子を分離させずに入所させ、家庭養育を実践してきた施設として、地域で生活する母子への支援に、施設の持つ支援力の活用が期待されています。
- 都では、ショートステイやトワイライトステイ、母子一体型ショートステイなどの事業を行う区市町村を支援していますが、実施している施設は、まだ多くはありません。

(2) 第3期の取組状況

施設の支援力を活用した事業を行う区市町村を支援しました。

- 若年出産などの特定妊婦や地域で課題を抱える母子への滞在型の育児・家事支援を行う母子一体型ショートケア事業の活用拡大を図るため、区市町村や施設に対し、具体的な支援事例を紹介するなど、周知を図りました。現在、2区（2施設）において、実施されています。
- 地域のニーズに合わせ、入所児童だけでなく、地域の子供も対象とした学習・居場所支援や、電話相談事業などの取組を行う施設もあります。

(3) 第4期の具体的取組

地域で生活する母子の安定した暮らしを支援するため、母子生活支援施設の支援力を生かす施設の多機能化を支援します。

(施設の多機能化)

- 入所母子への支援に留まらず、地域で生活する課題を抱えた母子を対象とした様々な取組を後押しします。
- 適切な支援を受けることにより、課題を有する母子が地域で自立して生活できるよう、ショートステイやトワイライトステイの実施など、ひとり親家庭の支援拠点としての活用を推進します。
- 母子生活支援施設の支援力を生かした、母子一体型ショートケア事業の実施施設の拡大を進め、様々の課題を持ちながら、地域で生活する母子の安定した暮らしを支援します。

コラム 地域の子育て世帯への支援～母子一体型ショートケア～

- 「母子一体型ショートケア」では、地域の見守りが必要な母子に滞在型のショートステイを実施し、手厚い生活支援を行うことが可能です。豊島区では、平成 25 年度から、本事業を活用して地域の母子家庭への支援を行っています。
- 区では、「見守りを必要とする母子等」を対象とし、妊産婦等も受け入れています。妊産婦を受け入れる場合には、育児指導や家事指導などの通常の支援に加え、施設が雇用した助産師による母子保健指導を行うなど、保健指導分野の充実も図っています。
- また、見守りを必要とする母子は、複数の課題を抱えている場合もあります。区では、子供家庭支援センターや保健所、保育所や学校など様々な機関と連携を図りながら、事業に取り組んでいます。
- 一例ですが、保健師からの連携で、統合失調症の母が、夫の入院に当たってひとりでの育児に不安を訴えているということで、ショートケアを利用した事例がありました。当初は不安感が強く、特に育児に自信がない様子でしたが、施設職員の見守りや育児指導で少しずつ自信をつけることができました。利用中に地域での支援、特に子供家庭支援センターにつなぎ、保育所とも連携することで、退所後も母を支援するきっかけを作ることもできました。



3-3 広域入所の促進・入所率の向上

(1) 現状と課題

- DV被害などにより支援の必要な母子家庭については、区市町村の区域を超えて対応することが必要ですが、区部で広域受入れを行っている施設は多くありません。
- 区市町村においては、広域受入れを進めるとともに、DVに起因する虐待の未然防止など母子生活支援施設を活用した支援を進める必要があります。
- 施設の入所率は減少傾向にあり、暫定定員を設定する施設も増加しています。施設の活用促進のため、母子生活支援施設における支援内容や入所のメリットなどをひとり親やひとり親家庭の相談・支援に携わる行政職員等に対し、周知する必要があります。

(2) 第3期の取組状況

母子生活支援施設の利用促進及び利用者への支援の充実を図るため、広域利用の推進について、関係機関に働きかけを行いました。

- 都は、区、市、施設に対し、広域利用の推進について働きかけを行い、12施設（うち、5施設は協定を結んだ自治体に限定しての広域利用）が広域利用の受け入れを行っています。また、特に利用の進んでいない区部の公立施設についても、検討が開始されました。

(3) 第4期の具体的取組

母子生活支援施設の広域利用を促進し、DV等の課題を有する母子家庭の自立を支援するとともに、入所率の向上を図ります。

（区部における広域利用の促進）

- DV被害を受けた母子家庭の安全確保のため、引き続き、区部の施設における広域受入れの実施について、働きかけていきます。
- 入所決定を行う自治体と施設が所在する自治体とが連携し、施設とともに、入所中から退所後まで、母子が安定した生活を送れるよう、連携の手法や仕組みの検討について、支援していきます。
- 母子生活支援施設は、DV対応の安全性を重視した閉鎖施設と、地域の母子を支援する開かれた施設の両方の役割を有する施設であることから、対応が可能となるよう、安全対策など、引き続き施設を支援します。
また、両方の役割を分離した施設の在り方など、国の検討を注視していきます。

(施設の入所率向上)

- 施設の活用促進を図るため、母子生活支援施設における支援の好事例など、施設入所のメリットをひとり親やひとり親家庭の相談・支援に携わる行政職員等に対し、広く周知していきます。