

平成 26 年 3 月

平成 25 年度都内母子生活支援施設のあり方検討委員会まとめ
～母子生活支援施設の課題と今後の取り組み～

母子生活支援施設は、児童福祉法第 38 条により、「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である」と規定されており、様々な課題を抱える母子に対し、生活・子育て・就労などの総合的な支援を行い、自立を目指す児童福祉施設である。

入所者の就労収入は、母子世帯の中でも低い状況にあることや、近年では、DV 被害者や虐待を受けた児童の入所が半数以上を占めるようになり、母子の精神的課題への対応や、虐待の防止、親子再統合の支援などもますます期待され、その役割と必要性は大きい。

そのような状況下でありながら、都内母子生活支援施設の入所率は年々低下する傾向にあり、入所促進や広域利用の推進が課題とされてきた。

特に、広域利用については、東京都ひとり親家庭自立支援計画（第 2 期）（平成 22 年 4 月）において、DV 被害者の安全を確保するために、今後のあり方を検討することとされ、それを受けて、平成 22 年度に都内母子生活支援施設のあり方検討委員会が設置された。

平成 22 年 11 月の「検討会報告書～広域利用の実施について～」においては、運用に向けてのポイント等が示され、準備が整ったところから実施していくこととしたが、未だ進んでいないのが現状である。

そこで、平成 25 年度の母子生活支援施設のあり方検討委員会においては、平成 22 年度からこれまでの検討結果や都内各自治体及び各施設へのアンケート調査をもとに、母子生活支援施設の活用について、「入所率の向上」「広域利用の推進」「積極的活用」の 3 つの事項を論点として、改めて検討を行った。

「平成 25 年度都内母子生活支援施設のあり方検討委員会まとめ～母子生活支援施設の課題と今後の取り組み～」は、東京都を含めた各自治体・各施設の今後の取組みに活用できるよう、あり方検討会最終年度として、検討内容をまとめたものである。

1 入所率の向上

都内全体では入所率が低い、各自治体・施設ごとの入所率には大きく差がある。このことから、入所率に影響があると思われる要因について事項ごとに検討した。

(1) 各区市の入所決定について

【現状】

- ・入所対象外要件を設定しているかどうかについて、各自治体へのアンケート結果を見てみると、「ある」との回答が17自治体あり、その理由の中で、「生活保護受給世帯」は2自治体、「離婚不成立」が6自治体あった。
- ・また、入所実績が低く、暫定定員が設定されている施設には、公立施設が多く、これは、暫定定員による収入減が直接影響する民立施設とは異なる状況にあることが要因と考えられる。

～考え方と取り組み～

- ・母子生活支援施設の目的は入所者の自立支援であり、生活保護受給者を一律に対象外とすることは適切ではない。
- ・入所対象者については、「配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子」と児童福祉法に定められており、離婚不成立を理由に対象外とすることも適切ではない。
- ・入所対象外要件を設定している自治体は、一律に対象外とすることなく、個別の事例により決定するよう改善する必要がある。
- ・暫定定員の問題については、設置自治体として、支援の必要な母子がいるにも関わらず、空きのある状態を改善し、施設の活用を図っていく必要がある。
- ・定員払いである措置費の観点からも、公立・民立問わず、入所定員と現員との間に開差がある状態を解消していく必要がある。

(2) 母子自立支援員の経験・関係機関や施設との連携

【現状】

- ・母子自立支援員については、異動等により経験の蓄積がされにくいことから、母子の状況やニーズを把握する力には差があり、支援の必要な者が入所に繋がっていない場合もあり得る。
- ・母子自立支援員を中心とした、生活保護、児童扶養手当、保育、子ども家庭支援センター等の関係部署との連携方法についても、組織体制の違いなどから、自治体により異なる面がある。
- ・入所決定に至るまでの過程や入所後の施設との連携においては、自治体のアンケートでは、すべての区市で施設との連携をとっていると回答しているが、検討の中では、支援内容の共有化が不十分なために支援のミスマッチも起こりうるとの意見が挙げられた。

～考え方と取り組み～

- ・母子生活支援施設の目的や支援内容を踏まえつつ、支援の必要な者を入所に繋げていくためには、母子生活支援施設についての理解が促進されるよう取り組む必要があり、母子自立支援員研修などにおいて、施設の支援内容を学ぶ機会の充実などが求められる。
- ・また、母子自立支援員のみならず、関係者が施設を正しく理解し、母子の状況や施設支援の必要性を的確に把握することが、自治体全体でのニーズ把握に繋がるものである。
- ・そのためには、例えば、関係部署が参加する定例会議の設置、母子生活支援施設のマニュアルの共有化など、密接な連携が必要不可欠である。
- ・施設の支援機能を効果的に活用し、母子を確実に自立させるためには、入所前から母子自立支援員と施設における情報共有も重要である。入所決定会議に施設長も参加するなど、決定までの過程で施設と十分に調整できるような仕組みを構築するべきである。

(3) 施設の取組み

【現状】

- ・各施設へのアンケートによると、入所率の減少について、「施設側にも理由があると思う」が23施設（63.9%）あった。
- ・その理由として、「養育支援が必要な世帯を受入れるだけの支援体制が構築できていない」が7施設、その他の回答として、「施設職員の利用者に対する支援の質」や「DV利用者の数が増えており対応困難」「入り口～中身～出口の問題であり、中身（支援）が良ければ入口であるワーカーや利用者が利用したいと感じる・・・」などがある。
- ・また、入所率減少の理由として、「施設全体の老朽化や居室・トイレ・風呂などの環境状況」と回答が17施設ある。

～考え方と取り組み～

- ・施設側の支援の標準化・質の向上や母子自立の実績により、施設支援の効果を示していくことが求められる。
- ・施設的环境については、整備計画を立て、補助金等を活用することにより、環境改善を図っていくことが必要である。

2 広域利用

広域利用については、平成22年度の「母子生活支援施設のあり方に関する検討会報告書～広域利用の実施について～」により、それまでの間、問題とされてきた「公立施設を他自治体住民が利用する際の議会の議決の必要性」「生活保護ケースの費用負担」「定員の空きがない」の3点については、広域利用の実施そのものには支障とならないことが明確にされた。平成25年度から区内1自治体が広域受入れを開始したが、以後、自治体における検討はほとんど進んでいない。

実際にどのようなことが支障となっているのかを把握し、推進策を探るため各自治体へのアンケート結果をもとに検討した。

【現状】

- ・各施設へのアンケートでは、広域受入れを実施したい（実施しているを含む）との回答が32施設にもなるが、各自治体へのアンケートでは、広域受け入れを行っていない（協定による相互利用含む）のは22区市となっている。
- ・広域を実施しない理由は、自由意見も含め、「生活保護費の増加」が3自治体、「措置元による支援継続が困難」が5自治体、「他自治体との経費負担の整理」3自治体、「施設に空きがないため」3自治体、「区民市民優先」が3自治体などであった。
- ・22年度の報告書において、他自治体への広域入所の実績が示されているが、各自治体へのアンケートでも、他自治体への広域入所のケースは32件と、広域受け入れを実施していない自治体においても、広域入所をさせているという結果となった。

～考え方と取り組み～

- ・児童福祉法の規定には、「都道府県等は、前項に規定する保護者が特別な事情により当該都道府県等の設置する福祉事務所の所管区域外の母子生活支援施設への入所を希望するときは、当該施設への入所について必要な連絡及び調整を図らなければならない」とあり、広域入所は、母子生活支援施設の利用の仕組みとして備えられているものである。
- ・また、母子生活支援施設の入所に占めるDV被害者の割合は、全国的にみると5割を超えている。これらを踏まえると、広域利用は、DV被害者等に対し、加害者から離れた施設で保護と自立支援を行うという重要な役割を持っており、どの自治体においても必要性はあると考えられ、全ての母子生活支援施設が実施することで効果的活用が図れるものである。
- ・既に広域利用を行っている自治体があることや、自治体アンケートにおける広域利用ができない理由をみても、広域受入れの支障となる絶対的な理由は見当たらず、法の主旨を踏まえ、適切に実施しなければならない。
- ・このことから、すべての施設所在自治体において、広域受入れの仕組みを構築した上で、定員の空きや入所予定等の状況を見ながら、実態に合わせて受け入れの可否を判断していく方法をとることが必要である。
- ・実際に仕組みの構築を進めるためには、東京都が広域受入れ実施マニュアル（措置元との連携方法、費用負担の計算・請求方法等）の例などを示していくことも有効である。

3 積極的活用（母子再統合支援・母子分離しない支援）

「母と子が一緒に生活しつつ、共に支援を受けることができる唯一の児童福祉施設」という特性を活かし、分離した母子の再統合支援や児童虐待の防止などの機能を充実させていくことが施設の活用にも繋がるものである。さらに活用していくための課題について検討した。

【現状】

- ・各施設へのアンケートをみると、再統合支援や分離しないための支援は、70%近くの施設が行っている。
- ・一方では、「支援体制が整っていない」「児童相談所との連携不足」などの理由により、実施していないという回答もある。
- ・母子再統合や母子を分離しない支援については、児童相談所や子ども家庭支援センターなどの関係機関との連携が必要不可欠であるが、アンケートによると、要保護児童対策地域協議会に参加していない施設が12施設あった。
- ・再統合支援を行うにあたり、母子生活支援施設では、母単独での入所ができないため、分離されている子を段階的に受け入れていくような支援体制をとることが難しいとの指摘もあった。

～考え方と取り組み～

- ・母子生活支援施設として、母子再統合、母子分離しないための支援について、支援内容の明確化・共有化が必要であると思われる。
- ・また、児童相談所や子ども家庭支援センターが、要支援・要保護家庭への支援のための母子生活支援施設の活用について、より一層、認識を高めることも必要である。
- ・母子一体型ショートステイ事業については、アンケートにおいて各自治体・施設それぞれに様々な意見がでたが、どのような支援をするにせよ実施期間が一週間では短く不十分であるというものが多く、活用を促すためには、期間設定を柔軟にするなどの検討が必要だろう。また、再統合支援における段階的な受入れ体制のための活用策としても検討する余地がある。