

厚生労働大臣 根本 匠 様

令和 2 年度 全国母子生活支援施設協議会 国家予算・制度要望書

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
会 長 菅 田 賢 治

要望にあたって

児童相談所が平成 29 年度に対応した児童虐待の相談件数は 13 万件を超え、過去最多を更新するなど、平成 2 年に統計を取り始めて以来、虐待相談対応件数は一貫して増加し続けています。

児童虐待死等の報道が絶えないなか、平成 28 年児童福祉法改正では子どもが権利の主体であることを明確にし、平成 29 年に取りまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」では家庭養育優先の理念や親子関係への支援が求められています。

これまでも家庭養育の支援を行ってきた母子生活支援施設は、これらのニーズに応えることのできる施設であり、分離しないケアの充実を図りつつ、児童虐待の防止や早期発見、特定妊婦の受け入れ、地域も含めたひとり親家庭の支援等より一層重要な役割を担っていく必要があると考えられます。一方、母子生活支援施設は「母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て、安全・安心な生活環境と、母親と子どもの最善の利益を保証し、将来的には、親子で安心して地域で暮らすことができるようになる支援に取り組んでいます。

全国母子生活支援施設協議会（以下、全母協）においても、平成 27 年「私たちのめざす母子生活支援施設（ビジョン）」を作成し、施設内における支援（インケア）や退所後の支援（アフターケア）に加えて、地域でのひとり親家庭への支援（アウトリーチ）への取り組みが必要として、「ひとり親家庭支援センター（仮）」の設置を提唱しました。母子のみならず父子家庭を含めた相談と支援の機関として、ひとり親家庭への支援を軸に、施設・地域・関係機関の循環ネットワークによる地域共生社会の構築をめざすものです。

全国の母子生活支援施設が、幅広い利用者、幅広い課題を対象とする支援の展開を実現するために、さらなる制度施策・予算の充実を要望します。

I (社会的養護としての) 母子生活支援施設の専門的な家族支援機能の拡充

- 1 入所利用契約対象者、利用機会の拡大について
- 2 入所利用契約窓口の拡大、入所中・退所時の関係機関の関与について
- 3 ひとり親家庭の自立支援サポート検索システムの構築について
- 4 一時保護、ショートステイ等の利用および委託機関の拡大（配偶者暴力相談支援センター、福祉事務所、児童相談所）について

II ひとり親家庭等貧困対策および自立支援施策の充実

- 5 母の継続的就労に結びつく多様な雇用制度の推進について
- 6 子どもの進学、就職に関わる経済的支援制度の充実について
- 7 養育費確保策の推進について
- 8 障害者支援等の制度施策との連携等について

III アフターケアと地域のひとり親家庭への継続的支援施策の充実

- 9 サテライト（小規模分園型母子生活支援施設）の活用について
- 10 アフターケア、地域支援充実のための制度拡充と職員の配置について

IV 人員配置基準の改善による母子生活支援施設の母親と子の支援体制の強化

- 11 事務員の配置について
- 12 母子支援員、少年指導員配置の5世帯刻みへの改善について
- 13 保育士の必置について
- 14 心理療法担当職員、個別対応職員の配置について
- 15 職員の処遇改善について

V 措置費の公民格差の是正

- 16 措置費の市および福祉事務所設置町村負担区分の見直しについて

I (社会的養護としての) 母子生活支援施設の専門的な家族支援機能の拡充

母子生活支援施設は、母親と子が共に日常生活をする中で、母親、子、そして親子関係への支援を行う施設として特徴的な機能を備えています。

平成 29 年度には「産前・産後母子支援モデル事業」が創設され、特定妊婦への支援も新しい一歩を踏み出しました。平成 23 年度より支援を行うことが必要と認められる妊産婦については婦人相談所による一時保護委託の対象として母子生活支援施設が支援できるようになり、多くの施設が対応しているところですが、妊娠期から出産・子育てまで同じ職員が母子に寄り添い支援をするためにも、妊娠期からの継続的な入所利用契約が必要です。また、日常生活場面で親子関係への支援が可能な母子生活支援施設では、親子分離に至る前に親子関係の再構築を支援することが可能です。

支援を要する母子が、もれなく適切に支援につながる制度や取り組みの拡大が求められる中、母子生活支援施設が担う役割は大きく、その機能をさらに活用するためには、縦割りの仕組みにとらわれず、福祉事務所、児童相談所や婦人相談所・配偶者暴力相談支援センター等関係機関が、入・退所へ関与することが重要です。

【要 望】

1 入所利用契約対象者、利用機会の拡大について

○「特定妊婦」や第 1 子妊娠中の女性等

児童虐待防止の観点からも、妊娠期から出産、産後までの心身が不安定となる時期に、母親が孤立しない支援が必要です。さらに、若年での妊娠や支援のない妊娠など「特定妊婦」への支援は重要な課題となっています。この重要性に鑑み、妊娠期から子育て期にわたる支援のワンストップ拠点として「子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）」も立ち上がったところです。母子生活支援施設においても、この間、途切れることなく生活に寄り添う支援が可能となるよう、入所利用契約対象を第 1 子妊娠中の女性に拡大するよう要望します。

特定妊婦を受け入れるにあたっては、児童相談所と母子生活支援施設との連携強化を図るなどを講じていただけるよう要望します。

○母子生活支援施設の一時的保護利用

児童虐待による一時的保護は、母子一体での保護が望ましい事例（父親からの虐待で、母親からは虐待がない場合等）があるにもかかわらず、児童福祉法第 33 条では子どもの一時的保護のみとなり親子分離が行われています。「児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する」（国際連合憲章「児童の権利に関する条約」第 9 条）や、同条約の精神にのっとりすべての児童が「適切に養育されること、その生活を保障されること」（平成 28 年改正児童福祉法第 1 条）に鑑みると、児童の権利を侵害することなく、必要な場合には子どもとともにその監護者を一時的保護できるよう変えていく必要があります。

親子(母子一体)での一時的保護には、母子生活支援施設の機能を活用した一時的保護委託が適切です。

○母子分離の回避、家族再構築における活用

被虐待児への処遇決定において、在宅・養子縁組・里親・施設の選択肢だけではなく、母子分離を回避し、母子生活支援施設を活用した家庭養育の選択肢を増やすことは、子どもの最善の利益を考慮した処遇が行え、家族関係の修復に向けた支援が可能となります

分離された母子が家庭復帰する親子(家族)関係再構築場面では、分離された母子が家庭復帰する際に母子生活支援施設を活用し、母と子の気持ちに寄り添いながら、必要な支援を提供し、関係機関との連携を図り、安全・安心な環境のもとで、虐待の再発を防止し、親子(家族)関係を再構築・維持する支援が可能です。

2 入所利用契約窓口の拡大、入所中・退所時の関係機関の関与について

母子生活支援施設を利用する場合には住民票のある市町村の福祉事務所を窓口に入所利用契約を結ぶこととなっています。しかし、利用を必要とする母子世帯に対し、初期の相談支援を行う機関は必ずしも福祉事務所に限らず、福祉事務所との連携が十分でない場合には支援が途切れかねません。

については、施設利用を必要とする母子世帯の初期相談や、児童虐待等による親子分離・家族関係再構築の問題に多く対応している、婦人相談所や児童相談所でも、母子生活支援施設の入所利用契約を結ぶことができる体制の整備を切望します。また、入所中や退所後の生活に関する(母親の)自立支援計画について、入所理由に見合った計画策定や支援の実施、見直しが可能となるよう、それらの機関の関与を明確に位置づけるよう要望します。

とくに児童相談所の関与は、母子生活支援施設が児童福祉施設のひとつであり、子どもの育ちを保障し自立を支援する役割を担うという観点から欠かすことができません。

福祉事務所と施設入所利用契約を結ぶ際や契約更新する際に、この観点が十分に踏まえられないことなく、自治体によっては条例等で定められた一定の期間に入所を制限し、退所せざるをえない現況を危惧しています。

3 ひとり親家庭の自立支援サポート検索システムの構築

自立生活をサポートする母子生活支援施設のことを知らない自治体(都道府県、福祉事務所設置市区町村)担当者が増えています。そのため、自らが希望する場所で自立生活をめざそうとする母子家庭の入居と支援が実現に結びつかないことや、諸事情により現住地を離れて生活したい世帯に施設を紹介することができないことが生じています。

子ども・子育て支援に取り組む自治体が、とくにひとり親家庭自立支援策を講じるための一助として、国が、全国の自治体を結ぶシステムに載せて、全国の母子生活支援施設の所在地や入所状況(空き状況)、所管の福祉事務所や児童相談所を検索することができる仕組みを作ってください。

4 一時保護、ショートステイ等の利用および委託機関の拡大(配偶者暴力相談支援センター、福祉事務所、児童相談所)について

DV防止法や売春防止法に基づく一時保護や一時保護委託は婦人相談所が行いますが、その設置は基本的に都道府県に1か所(東京、愛知は複数)で、必要とする女性や母子にとって相談支援の利便性は低いのが実情です。支援を要する女性や母子が居住する市町村

域でのワンストップの相談・支援に対応するためには、都道府県市に必ず設置されている福祉事務所や、都道府県内に複数設置されている配偶者暴力相談支援センターにおいても一時保護委託を可能とするよう要望します。また、経済困窮や児童虐待等により一時保護を要する母子世帯もあります。福祉事務所については、DVに加え、経済困窮等を理由とした一時保護、ショートステイ等の委託についても可能とするよう要望します。また、すでに法定化されている児童相談所による一時保護委託は、活用が進むよう児童相談所への具体的な働きかけを要望します。

II ひとり親家庭等貧困対策および自立支援施策の充実

母子生活支援施設利用世帯の母親の66.5%が就労していますが、その84.7%が非正規雇用です。母子世帯の年間所得は平均を大きく下回る貧困・低所得層ですが、母子生活支援施設に入所する母子世帯の所得は、母子世帯の平均所得さえも下回っています。また、ひとり親家庭の子育てにおける経済的支えとして、養育費は欠かせないものですが、その取り決めについて養育者の責任として十分に行われていないのが現状であり、その確保に対する制度のさらなる推進が求められています。

このような経済的事情を背景に、進学を希望しながらも断念せざるを得ない子どもは少なくありません。進学率の低さが貧困の連鎖につながることは各種調査で明らかにされているところです。生活困窮者自立支援法や子どもの貧困対策法が成立し、ひとり親家庭の総合的な自立支援の推進として、親の転職・キャリアアップ支援等の就業支援関連事業や、子どもに対する学習支援等の推進がはかられていますが、経済的支援を含めた一層の拡充が必要です。

【要 望】

5 母の継続的就労に結びつく多様な雇用制度の推進について

ひとり親家庭は子育てと生計の維持をひとりで担うなか、日常の生活や経済的に厳しい状況におかれています。仕事と子育ての両立を図りながら継続的に就労し、自立に結び付くことができるよう柔軟な勤務時間の就労や、在宅就労等、それぞれの状況に対応できる多様な雇用制度の推進を要望します。

6 子どもの進学、就職に関わる経済的支援制度の充実について

教育の格差が将来もたらすさまざまな問題や「負の連鎖」を未然に防ぐことが求められています。家庭の経済的事情により進学を断念することがないよう、経済的課題を抱えるひとり親家庭の子どもへの給付型奨学金の拡充や、授業料の減免の仕組みを要望します。

とくに、日本学生支援機構と文部科学省が平成29年度進学者への先行実施から始めた給付奨学金の「社会的養護枠」には、母子生活支援施設を含めることを要望します。この給付型奨学金の募集対象者の1要件「社会的養護を必要とする人」は、母子生活支援施設入居世帯の児童は、対象外とされています。本格実施された平成30年度以降の進学者用奨学

金でも同様です。

文部科学省はこの理由に、「母子生活支援施設が（厚生労働省の）児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業の対象となっていない」ことを挙げています。制度のはざまに陥り必要としている世帯に支援が行き届かない実態の解消と、省庁間の綿密な連携を求めます。また、他の社会的養護施設に実施されている「大学進学等自立生活支援費」「就職支度費」の適用など、進学・就職に関する経済的支援施策の充実をさらに推進するよう要望します。

7 養育費確保策の推進について

母子生活支援施設利用世帯で、養育費の受け取りを取り決めているのはわずか17.7%です。そのうち、取り決め通りに受け取っている世帯は58.9%、不定期的な受け取りを含めても78.1%に留まっています。養育費の取り決めが確実に行われ、またその受け取りが確実に保証される制度施策の推進を要望します。

8 障害者支援等の制度施策、関係機関との連携等について

母子生活支援施設利用者のうち、障害のある母親等の割合は31.4%、障害のある子どもの割合は18.9%と高い比率を占め、いずれも12年前の2倍となっています。障害の内容も知的障害や精神障害を中心により重度な課題があるケースが増えており、専門的な関係機関との連携による支援が求められています。利用者のさまざまな自立目標を保障し支援するためにも、施設の入所利用と並行して、障害者支援等の幅広い制度利用の推進を要望します。

例えば、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律及び児童福祉法の一部を改正する法律」（平成28年6月3日公布）により、平成29年4月1日から乳児院・児童養護施設にも対象が拡大された「保育所等訪問支援事業」の対象を、母子生活支援施設にも拡充することの検討を求めます。

また、障害手帳を有する母子生活支援施設利用者（母親および子）は「就労継続A型事業所」や「同B型事業所」の利用ができるのと同様に、「生活介護」の利用もできる扱いとされるよう要望します。

Ⅲ アフターケアと、地域のひとり親家庭への継続的支援の充実

ひとり親家庭の抱えるさまざまな課題に対応すべく「すくすくサポート・プロジェクト」では、ひとり親家庭が孤立せず支援につながる仕組みを整え、社会全体で応援する仕組みの構築について、相談窓口のワンストップサービス化や、生活・学び・仕事・住まいの総合的支援が必要とされています。

母子生活支援施設は、ひとり親家庭支援拠点として活用し、親の生活支援、子どもの生活・学習支援、就業支援専門員の配置、ショートステイ・トワイライトステイの実施などの対応が求められています。全母協も、平成27年に策定した「私たちのめざす母子生活支援施設（ビジョン）」において「ひとり親家庭支援センター（仮）」の設置を提唱し、地域

におけるひとり親家庭支援の必要性とそのための機関設置を訴えています。

【要 望】

9 サテライト（小規模分園型母子生活支援施設）の活用について

現在のサテライト（小規模分園型母子生活支援施設）は、自立退所に向けた準備施設として概ね1年以内に退所が見込める世帯の利用に限られており、設置が進んでいないのが現状です。しかしサテライト型は、小規模施設であることから個別ニーズに対応しやすく、運用を工夫すれば集団生活が困難な母子の受け入れや、父子家庭の受け入れも可能です。

サテライト型の設置要件を緩和し、ニーズに対応したゆるやかで幅広い受け入れが可能な施設としてその活用を図ることを要望します。

10 アフターケア、地域支援充実のための制度拡充・機能強化と職員の配置について

退所して地域生活を始める母子と地域で暮らすひとり親家庭への支援は、ひとり親家庭の貧困を解消するために緊急に取り組まなくてはならない課題です。「すくすくサポート・プロジェクト」においては、母子生活支援施設のひとり親家庭支援拠点としての活用がうたわれ、平成31年末までに100施設での実現が求められています。全母協においても「母子生活支援施設ビジョン」を作成し地域のひとり親支援に取り組む目標を掲げました。施設機能をより強化し、児童家庭支援センター等の併置、さらにはひとり親家庭支援センター（仮）の設置を進め、地域のひとり親家庭支援の拠点として関係機関とのネットワークによる地域共生社会を実現するため、施設機能の拡充強化と職員の配置を要望します。

IV 人員配置基準の改善による母子生活支援施設の母親と子の支援体制の強化

母子生活支援施設では、深刻なDV被害や児童虐待を受けた母親と子、精神障害や知的障害など何らかの障害のある母親と子の利用が増え、乳幼児の子どもがいる世帯、外国籍の世帯の利用も増加しています。また、特定妊婦への対応、地域での公益活動への取り組みが求められるなど、さらなる支援の充実が求められています。

こうした多様な利用者が抱えるさまざまな課題や日々生じる問題に即応し支援するには、24時間・365日の職員体制を確保すること、総合的な家族支援を行う専門性の高い職員を配置すること、そして職種ごとに定員世帯数に応じた適正数を配置することが必要です。

全母協では平成28年度、ひとり親家庭を支える人材の育成指針として、「母子生活支援施設の研修体系」を作成し、職員の資質向上や高い専門性の獲得に努め、支援の充実に努めているところです。

働き方改革も求められているなか、労働基準法を守り、長く働き続けることができる労働環境の整備を図るなど、人材の確保、育成、定着に向けた抜本的対策を早急に講じていただくことを要望します。

【要 望】

11 事務員の配置について

児童養護施設、乳児院（定員 10 人以上）、児童自立支援施設、児童心理治療施設等の社会的養護施設においては事務職員が必置とされていますが、母子生活支援施設には少年指導員が兼務で実施することとされています。

少年指導員は主として子どもの支援を行う職員ですが、発達に課題がある入所児童が多くみられることや、学童児が学校に通う日中も乳幼児が増え保育を要すること等から、事務を兼務することは困難です。また、広域利用により措置元自治体が複数にわたり、措置費請求事務が非常に煩雑となっています。定員 10 世帯以上の場合に事務職員 1 人を専任で配置するよう要望します。

12 母子支援員、少年指導員配置の 5 世帯刻みへの改善について *別表①参照

母子支援員は、入所中の母親の支援および乳幼児の養育支援等に加え、退所世帯の支援も担います。障害等により課題のある母子の入所が増えていること、入所期間の短期化も重なり支援を要する退所世帯が増えていること等から、支援体制の一層の強化が必要です。

少年指導員は主に学童期以上の子どもの養育支援を担います。DV被害や虐待等による入所児童が増えたことに照らしたきめ細かな支援、貧困の連鎖を防止するための学習支援などの充実等が必要です。

現在、それぞれの職種の人員配置は 10 世帯単位となっていますが、暫定定員施設が増加しているなか、例えば 20 世帯定員施設が 19 世帯の暫定定員となると、母子支援員、少年指導員の配置は 10 世帯定員施設と同じとなります。このことはきめ細かな支援に障るだけでなく、施設運営費収入の大幅な減少により、職員の継続的雇用が保障されず、ひいては支援の弱体化をもたらします

については、10 世帯以上で定員が 5 世帯増えるごとに 1 人を加える配置にするよう要望します。相対的に配置数が少なくなる 40~50 世帯定員施設は加算配置できることとされていますが、5 世帯刻みの段階的な配置基準として、施設の定員数によって支援に格差の生じることがない配置を要望します。

13 保育士の必置について

母親の自立に向けた就職支援や就労継続、また「特定妊婦」への対応をはじめとする、妊娠から出産までの切れ目のない支援など、母子生活支援施設への保育支援ニーズはますます高まっています。「すくすくサポート・プロジェクト」においても母子生活支援施設等での「ショートステイ」「トワイライトステイ」の対応が必要とされています。

母子生活支援施設は、補助保育(81.2%)、休日保育(45.1%)、病児・病後児保育(60.6%)、早朝(24.4%)夜間保育(46.0%)等の補完保育を実施していますが、未就労の母(求職中を除く)のうち、12.4%が乳幼児の世話のため就労できないと答えています。また、保育士の配置は乳幼児おおむね「30 人につき 1 人以上(30:1)」「1 人をくだることはない」とされていますが、必置とされていないため、保育士の配置施設は 55.4%にとどまっています。保育所保育士の配置基準では「0 歳児 3:1、1・2 歳児 6:1、3 歳児 20:1、4 歳児以上幼児 30:1」「2 人をくだることはない」とされています。待機児童問題にあるように保

育所に入所できない子どもたちも多く、施設内の保育の一層の充実を図るため、保育士を必置とするとともに、保育所の職員に関する規定に準ずる配置に改善していただくことを要望します。

14 心理療法担当職員、個別対応職員の配置について

新規入所世帯の半数以上がDV被害や児童虐待を利用理由にあげており、母子への心理的ケアの充実が必要です。現行の通り心理療法を必要とする10人以上について1人の心理療法担当職員の配置に加え、対象母子が10人増えるごとに非常勤職員1人（常勤換算0.5人）の配置を可能とするよう要望します。また、入所児童のうち虐待を受けたことがある児童は7割近くにおよびます。個別支援を充実できるよう、個別対応職員1人を必置とするよう要望します。

15 職員の処遇改善について

平成29年度に、社会的養護施設等職員の処遇改善が実施されたところですが、保育士など職種によっては処遇改善Ⅱ～Ⅴの対象者として明記されておらず、母子支援員のみが改善Ⅳ・Ⅴの対象とされています。対象者特定の配置基準職種のみによることなく職員全体での実施を求めます。母子生活支援施設の平均職員数11.9人、38.5%の施設が10人未満という職員配置の状況に見合った、職員全体のバランスの取れた処遇改善の仕組みと、単年度に終わることのない継続的な処遇の改善実施を要望します。また、処遇改善の要件となる研修について、生涯研修体系として全母協が作成した「母子生活支援施設の研修体系」を基に実施することを要望します。さらに、平成29年度に示された社会的養護処遇改善加算のうち「民間母子生活支援施設の処遇改善加算【研修（例）】」に、全国社会福祉協議会が実施するファミリーソーシャルワーク研修会の追加を求めます。

V 措置費の公民格差の是正

【要 望】

16 措置費の市および福祉事務所設置町村負担区分の見直しについて

市および福祉事務所設置町村は、都道府県立の施設に措置した場合には負担区分がないにもかかわらず、民設の母子生活支援施設に措置した場合には措置費の1/4を負担する義務があり、大きな公民格差問題となっています。また、この市町村の負担が、DV被害者の婦人相談所等による一時保護から母子生活支援施設入所にスムーズにつながらない等、さまざまな問題要因となっています。

公立施設比率の減少が続くなか、財政規模によって自治体が民間施設への措置を逡巡することのないよう、財政基盤の差による利用格差を防止し、施設設置元者に限らず等しく利用できるサービスを提供するため、負担区分を見直し市町村の民設施設措置時の1/4負担をなくすよう要望します。

（注）本要望書中の母子生活支援施設入所利用者に関するデータの出典
「平成30年度基礎調査（全国母子生活支援施設協議会）」

別表①

母子生活支援施設職員配置基準検討資料 ()内は加算職員

	施設定員	平成29年度配置基準			全母協要望案			当面の要望案		
		母子 支援員	少年 指導員	合計	母子 支援員	少年 指導員	合計	母子 支援員	少年 指導員	合計
母子支援員・少年指導員	5世帯未満	1	1	2	1	1	2	1	1	2
	5世帯以上 10世帯未満	1	1	2	1	1	2	2	1	3
	10世帯以上 15世帯未満	2	2	4	2	2	4	2	2	4
	15世帯以上 20世帯未満	2	2	4	3	3	6	3	2	5
	20世帯以上 25世帯未満	3	3	6	4	4	8	3	3	6
	25世帯以上 30世帯未満	3	3	6	5	5	10	4	3	7
	30世帯以上 35世帯未満	4	4	8	6	6	12	4	4	8
	35世帯以上 40世帯未満	4	4	8	7	7	14	5	4	9
	40世帯以上 45世帯未満	4+ (1)	4+ (1)	8+ (2)	8	8	16	5	5	10
	45世帯以上 50世帯未満	4+ (1)	4+ (1)	8+ (2)	9	9	18	6	5	11
	50世帯以上	4+ (1)	4+ (1)	8+ (2)	10	10	20	6	6	12
	その他の職員	施設長	1人 必置			1人 必置				
調理員 その他		1人 必置			1人 必置					
保育士		30:1 加算配置 (1人を下らない)			1人 必置 保育所基準で配置					
個別対応 職員		1人 加算配置			1人 必置					
心理療法 担当職員		必要とする母子10人 以上に1人加算配置			←に加えて10人増ごとに 非常勤1人加配					
事務員		少年指導員が兼務			1人 必置					
アフターケア 地域支援		なし			1人 必置					
特別生活指導 費加算		困難母子4人以上1人 困難母子8人以上2人			困難母子4人以上1人 困難母子8人以上2人					