

札幌市における母子生活支援施設の目指すべき方向性について（素案）

1 趣旨

(1) 母子生活支援施設の在り方検討について

ア 法の位置づけ

母子生活支援施設は、「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」するための児童福祉施設として、児童福祉法第 38 条に規定されたもので、日々入所母子家庭に対して様々な支援を行っている。

札幌市では昭和 24 年に民間施設が開設されて以来、経済的な困窮や心身の不調等で困難を抱える母親と子どもを一緒に受け入れ、自立のために必要な支援を行ってきており、現在札幌市内には公設 1 施設、民設 4 施設の計 5 か所の施設がこうした役割を担っている。なお最近では平成 30 年に 1 施設休止（その後令和 3 年に廃止）しており、現在の体制となっている。

イ 最近の状況

近年では、平成 30 年に 1 施設が改築されており、令和 4 年にも 1 施設が改築に着手している一方で、建物の老朽化が進んでいる施設もあり、今後も施設の更新等が必要な状況である。

施設の利用状況について、入所者数は減少傾向であり、生活スタイルの変化や施設環境（建物の古さ・設備・立地など）がなじまないことなどにより、入所に至らないケースもある。また、ひとり親家庭支援施策も拡充されてきており、母子生活支援施設への入所を選択しないケースもある。

なお、公設施設である「札幌市しらぎく荘」については、建物設備の老朽化等の影響により、令和 5 年度をもって休止することとしている。

ウ 検討の目的

今回の母子生活支援施設の在り方を検討するに先立ち、札幌市子ども・子育て会議児童福祉部会で、今後の施設整備においては単に既存の機能を置き換えるのではなく、子ども家庭福祉を取り巻く環境の変化を踏まえて札幌市としての目指すべき姿を検討すべきとのご意見を頂いている。

母子家庭支援において、母子生活支援施設の母と子を一体として支援できるという特性を生かし、様々な困難を抱える母子家庭に対して必要な支援を行っていくためには、施設を取り巻く課題を整理し、今後の札幌市における母子生活支援施設の目指すべき方向性を定め、これを踏まえた取組を推進していく必要がある。

また、必要な支援を継続的に提供するためには、その前提として各施設の運営が安定していることが重要である。多様化するニーズへの対応と運営の安定化及び施設の老朽化対応を並行して進め、札幌市における適切な規模のもとでの持続可能な支援体制の構築を目指していく。

2 母子生活支援施設の現状

(1) 施設概要

市内 5 施設の設備概要等は以下のとおりである。なお最近の状況として、令和 3 年に 1 施設廃止をしている。また、札幌市しらぎく荘については令和 5 年度をもって休止することとしている。

施設名	札幌市しらぎく荘	札幌あいりん荘	すずらん	伏見寮	もいわ荘
設置類型	公設公営 (業務委託)	民設民営	民設民営	民設民営	民設民営
設置主体	札幌市 【業務委託先】 (公社) 札幌市 母子寡婦福祉連 合会	社福) 札幌愛隣 館	社福) 北海道社 会事業協会	社福) 札幌福祉 事業会	社福) 札幌もい わ会
築年月	昭和 49 年 4 月	平成 30 年 5 月	昭和 57 年 1 月	昭和 63 年 9 月	昭和 54 年 9 月
定員※1	20 世帯 (暫定 9)	20 世帯	20 世帯 (暫定 19)	20 世帯 (暫定 16)	20 世帯
入所世帯 数※2	5 世帯	20 世帯	16 世帯	13 世帯	13 世帯
建物の構 造	鉄筋コンクリー ト造 4 階建 (う ち 3・4 階部分)	鉄筋コンクリー ト造 3 階建	鉄筋コンクリー ト造 3 階建	鉄骨造 2 階建	鉄筋コンクリー ト造 3 階建
間取り	6×4.5 畳 流し付 風呂・トイレ共 同	6×5 畳 流し、ガスコン ロ付 風呂・トイレ付	6×6×4.5 畳 流し付、ベラン ダ有 風呂・トイレ付	7×4.5×4.5 畳 流し付、ベラン ダ有 風呂・トイレ付	6×4.5×3 畳 流し付、ベラン ダ有 風呂・トイレ付
家電等の 設備	共用洗濯機有	ガスコンロ付、 共用洗濯機有	各入居者が用意	各入居者が用意	共用洗濯機有
心理相談	-	-	○	-	-
工事等					令和 4 年度から 改築に着手

※1 暫定定員は令和 5 年度のものの。

※2 入所世帯数は令和 5 年 6 月末時点。

(2) 母子生活支援施設への入所

母子生活支援施設への入所については、各区区役所保健センター（保健福祉部健康・子ども課）が相談窓口となっている。同課には母子・婦人相談員が配置されており、相談者の状況を聞き取り、施設での支援が必要と考えられる相談者に対して施設への入所を含めた支援を行っている。相談者から入所の意向が示された際には、生活状況等の聞き取りを行う。また、相談者本人に施設見学をしてもらうなど、入所後に認識のずれが生じないように努めている。

(3) 施設の機能

ア 職員配置

母子生活支援施設には「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和 23 年厚生省令第 63 号）」に規定される職員が配置されている。それぞれの主な業務内容は次のとおりである。

職種	仕事内容
施設長	各業務に関して統括的に責任を負い、施設運営や業務の効率化と改善に向けた取組を行う。
母子支援員	生活課題や心理的課題に対して、生活を共にする視点から、母親と子どもの生活の場に身を置き、その立場に立った支援を行う。
個別対応職員	虐待を受けた児童や保護者への援助等を行う。
保育士	保育所に入所できない子どもの保育や早朝・夜間・休日等の保育、子どもの病気・けが等の際の保育、母親が体調の悪いときの保育等、ニーズに応じた様々な施設内での保育支援を行う。
少年指導員 兼事務員	【少年指導員】子どもが自立に必要な力を身につけるために、学習や進路、悩み等への相談支援を行う。 【事務員】書類作成や備品管理を行う。
嘱託医	入居者の健康診断等を行う。
心理療法担当職員	心的外傷等により心理療法を必要とする母子に、カウンセリング等の心理療法を行う。安心感・安全感の再形成及び人間関係の修正等を図る。（現在すずらんにのみ配置）

イ 施設における主な業務

母子生活支援施設では課題を抱えた母親と子の自立に向けた様々な支援を行っている。

【主な支援内容】

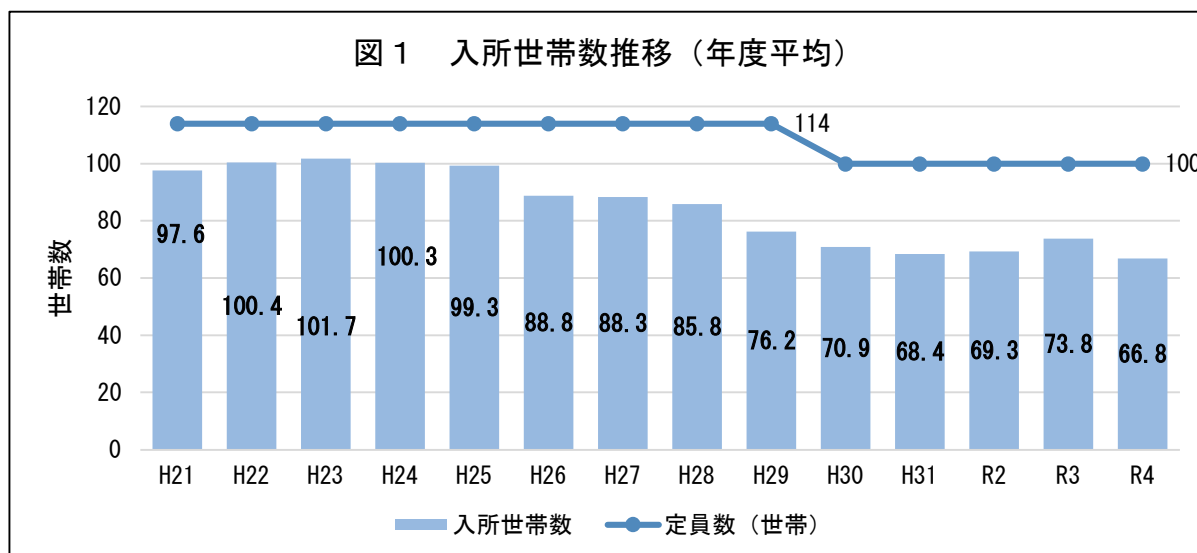
- 養育・生活相談、就労相談
- 生活支援
- 自立支援計画の作成（年 2 回の作成。その他随時面談）
- 施設内学童保育、病児保育
- 学習支援
- 心理療法担当職員による面談（1 施設）

こうした日常的な支援の他に、夏祭りやクリスマス会など各種行事の開催や、各施設合同でのスキー遠足などの行事も開催している。

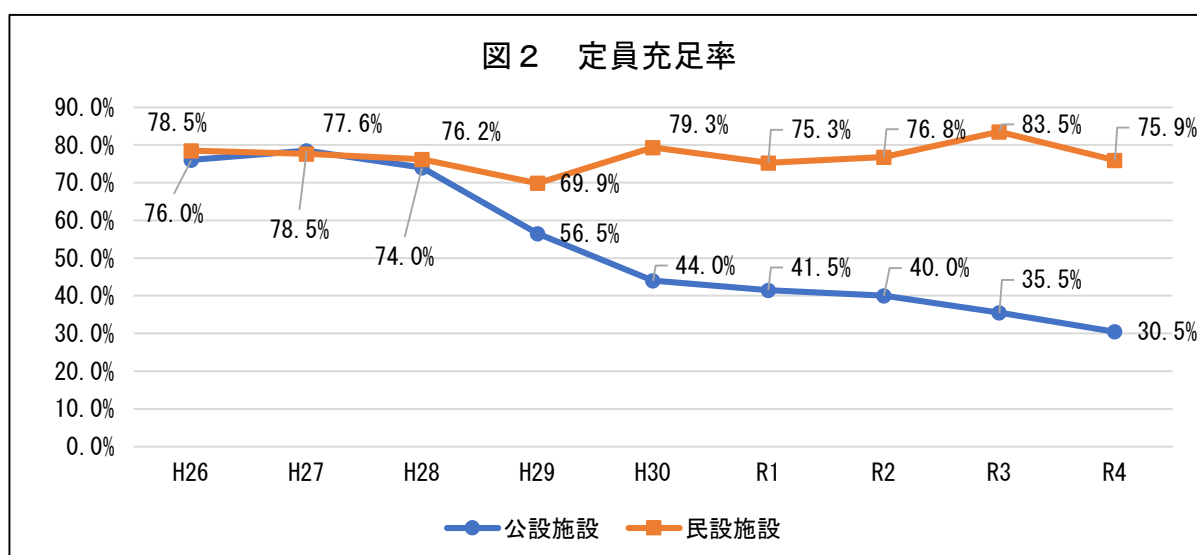
(4) 入所世帯の推移等

ア 入所世帯の推移

近年の入所世帯数は減少傾向となっている。これは、少子化等に伴う母子家庭数の減少のほか、生活様式の多様化により共同生活を伴う施設での生活が選ばれないケースがあること、他の母子家庭に対する支援施策が近年拡充していることなどが要因として考えられる。



※平成30年は、改築された1施設の定員数が14→20世帯に増加したが、20世帯定員の1施設が休止したことにより総世帯数は114→100に減少



※定員充足率は定員数（世帯）に対する利用者数（世帯）の割合で、図2は各年度における平均値

※公設施設は札幌市しらぎく荘の定員充足率

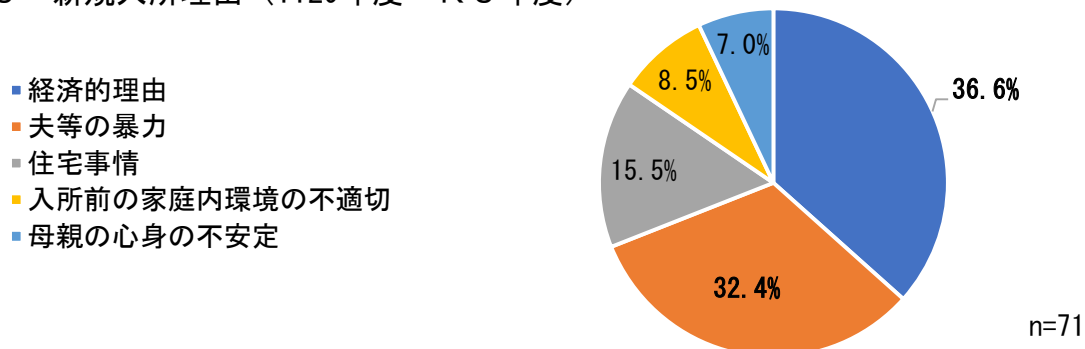
※民設施設はもいわ荘、すずらん、伏見寮、札幌あいりん荘及び平成30年に休止した厚生会母子ホームの5施設における定員充足率の平均

※あいりん荘は平成30年の建て替えにより定員数が14世帯から20世帯に増加

イ 新規入所者の入所理由

平成 29 年度～令和 3 年度における入所者 71 世帯の入所理由を見ると、「経済的理由」が 36.6%で最も高く、次いで「夫等の暴力」32.4%となっている。

図 3 新規入所理由（H29年度～R3年度）



ウ 退所理由

平成 30 年度～令和 4 年度における退所者 84 世帯の退所理由を見ると、「経済的自立」が 23.8%で最も高く、次いで「再婚・復縁・パートナーとの同居」16.7%、「施設環境に合わなかった」13.1%となっている。

		総計	割合
退所理由	経済的自立	20	23.8%
	再婚・復縁・パートナーと同居	14	16.7%
	施設環境に合わなかった	11	13.1%
	実家に居住	10	11.9%
	公営住宅へ入居	10	11.9%
	子が 18 歳	5	6.0%
	子の進学・進級	5	6.0%
	精神面の安定	3	3.6%
	母子分離	3	3.6%
	その他	3	3.6%
総計		84	100.0%

※退所理由が複数ある場合は、主なものの 1 つを集計

エ 在所年数

平成 30 年度～令和 4 年度の退所者 84 世帯の在所年数をみると、4 年未満で退所するものが 58.4%（太字部分）となっている。

在所年数	1 年未満	1	2	3	4	5	6	7
世帯数	14	15	9	11	4	3	6	6
割合	16.7%	17.9%	10.7%	13.1%	4.8%	3.6%	7.1%	7.1%

在所年数	8	9	10	11	12	13	17	総計
世帯数	1	2	1	2	5	2	3	84
割合	1.2%	2.4%	1.2%	2.4%	6.0%	2.4%	3.6%	100.0%

オ 入所に至らなかった理由

区の相談窓口で、母子生活支援施設に関する相談があったもののうち、結果として入所を希望しなかった理由について、「集団生活に抵抗感がある」の件数がもっとも多くなっている。

理由	件数
集団生活に抵抗感がある	11
施設のルールに抵抗感がある	6
子どもの転校に抵抗感がある	10
施設が古い	0
ペットが飼えない	1
不明	1
その他	15
合計	44

※令和 5 年 3 月～6 月に各区相談窓口で「母子生活支援施設」に関連する相談のうち、「入所希望なし」となったケースにおける希望しない理由を集計（複数回答あり）。

※「その他」の一例として、「実家や親名義の家に住むことができる」がある。

※なお、施設に関する相談件数は 64 件で、うち「入所希望あり」が 10 件、「検討中」が 16 件、「入所希望なし」が 37 件、「不明」が 1 件となっている。

3 ひとり親家庭支援の状況

(1) 母子生活支援施設以外の支援（一例）

ひとり親家庭支援については近年拡充が進んでおり、養育費に関する取決めをする際に係る経費の一部を補助する「ひとり親家庭等養育費確保支援事業」を令和3年度から開始しているほか、就職に有利な資格取得を支援する「高等職業訓練促進給付金」の利用条件の緩和などが行われている。

名称	事業等の概要
ひとり親家庭等日常生活支援事業	急な残業や疾病により一時的に生活援助が必要な場合、生活環境の激変により日常生活に大きな支障が生じた場合等に、家庭生活支援員を派遣して家事等の支援を行う。
市営住宅の供給における抽選倍率の優遇	市営住宅の募集時に、ひとり親、多子、大家族等の世帯の当選確率を一般世帯よりも高めて優遇する。
住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅事業	高齢者、低所得者等の住宅確保要配慮者の円滑な入居を促進するための賃貸住宅について、登録制度の運用及び情報提供を進める。
児童扶養手当	18歳になって最初の年度末が到達していない児童等を養育しているひとり親家庭の父母または養育者（祖父母など）に手当を支給する（所得制限・公的年金との併給制限有り）。
自立支援教育訓練給付金	ひとり親家庭の親が、就業のための能力開発を目的として、一定の教育訓練講座を受ける場合に、受講費用の一部を支給する。
高等職業訓練促進給付金	ひとり親家庭の親が、就職に有利な資格取得をするために養成機関を利用する場合に、その間の生活費を支給する。
ひとり親家庭等養育費確保支援事業	ひとり親家庭等の子どもの養育費の取決めや確保に向けた手続（裁判外紛争解決手続（ADR）による養育費の取決めに向けた協議、公正証書作成等）に関する費用の補助を行う。
ひとり親家庭等医療費助成	ひとり親家庭または両親のいない家庭の20歳未満の児童と、その児童を扶養している母または父を対象に医療費の助成を行う。

(2) 札幌市におけるひとり親家庭の状況

令和4年度に実施した「札幌市ひとり親家庭等の生活と意識に関するアンケート調査」では、ひとり親家庭における生活状況、雇用状況等について調査を行った。調査結果からは、5年前の調査と比較して正規雇用されている割合が上昇しているなど雇用状況の好転が見られたものの、将来に不安を抱えている家庭の割合が高いなど、ひとり親家庭の厳しい生活が明らかになっている。

【令和 4 年度札幌市ひとり親家庭等の生活と意識に関するアンケート調査（一部抜粋）】

①今後の生活に不安を感じる人の割合（母子家庭）

「不安を感じている」割合は 89.2%と高い状況である。

「感じている」「どちらかといえは感じている」の合計	「感じていない」「どちらかといえは感じていない」の合計	どちらともいえない
89.2%	5.0%	5.3%

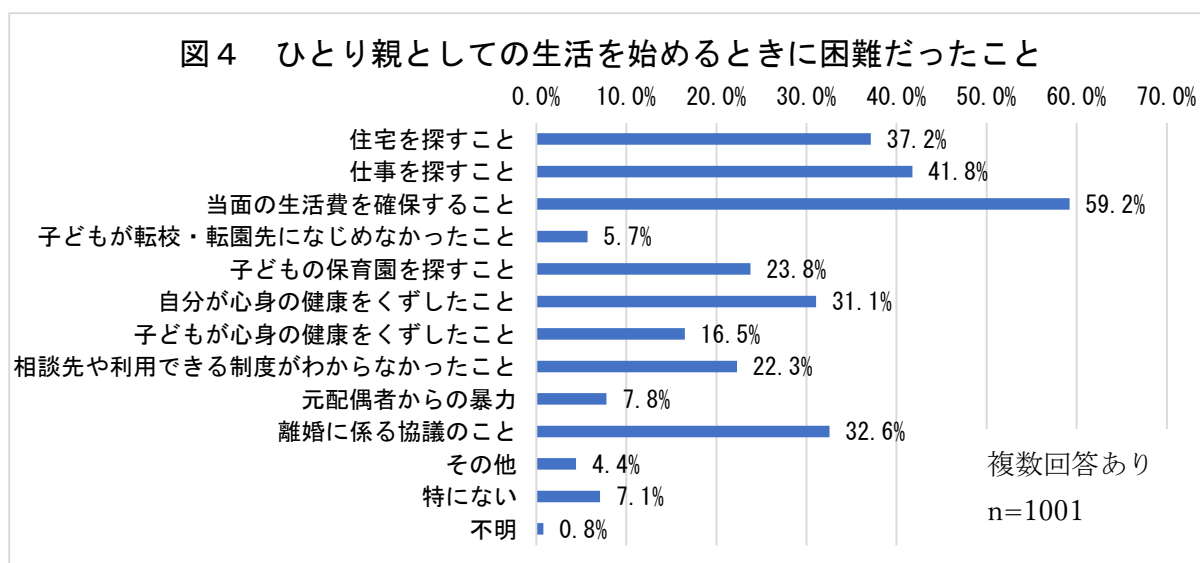
②過去一か月のこころの状態

過去 1 か月の心の状態について 2019 年国民生活基礎調査の全体の結果と比較すると、ひとり親世帯ではすべての世帯類型において精神的な問題が重い可能性があると考えられる点数が高い傾向にある。

	0～4 点	5～9 点	10～14 点	15 点以上	不明
母子家庭	34.8%	28.9%	20.5%	15.6%	0.3%
【参考】 国民生活基礎調査	68.3%	17.3%	7.1%	2.5%	4.8%

③ひとり親としての生活を始めるときに困難だったこと

「当面の生活費を確保すること」（59.2%）、「仕事を探すこと」（41.8%）に次いで、「住宅を探すこと」（37.2%）の割合が高く、住まいを探すことに大変さを感じている。



④母子生活支援施設の認知度

母子生活支援施設の認知度について、半数以上の人々が「知らない」と回答している。

利用あり	利用はないが知っている	知らない
1.6%	37.2%	55.6%

※上記には「無回答」を含んでいないため、合計が 100%にならない。

(3) 関係機関からのヒアリング

母子生活支援施設の今後の方向性を検討するに先立ち、①区役所やひとり親家庭支援センター相談員、女性支援団体、②市内母子生活支援施設及び③妊娠相談実施団体から以下のとおりヒアリングを行った。

【①支援機関】

相談の結果入所に至らない場合、どんな理由があるか

- 子の転園・転校が伴うために断念。
- 本人が集団生活を望まない。
- 相談者の子が中学生、高校生で入所を拒む。
- 門限など、集団生活をするうえでのルールへの拒否感。
- コロナでますます集団生活は避けられる。生活するうえで安心できない。
- 施設・設備の古さ。

施設に求めること（相談員の視点から）

- プライベートの確保。
- 施設のセキュリティがしっかりしていること。
- 衛生環境（風呂やトイレ）が整っていること。
- 家電が最初からそろっているなど、入居時の経済的な負担が少ないこと。
- 住んでいる地域にあること。
- 就職を考えている人には交通の便の良さは重要。
- 子どもの転校・転園が伴わないところ。
- 病児保育も含め子供の保育等が充実していること。
- 手厚い相談体制など、母に対するケアが充実していること。
- 妊娠中の受け入れ。特定妊婦は支援制度の狭間的な存在であるため施設での支援は必要ではないか。
- 若年女子の中にも特定妊婦はいる。実家ではなく特定の男性宅に身を寄せていて、追い出されるケースもあり、こういった人に対しては母子生活支援施設で支援できるとよい。産む前から支援することが重要ではないか。
- 門限がないこと（夜の仕事をしている人もいる）。
- DV 被害者対応として、すぐに入ることができる施設。
- DV 支援について、メンタルへのケアは 100%必要。
- 事前に施設で対応可能な支援を明らかにしておく必要あり。
- ワンストップ支援（就労、貧困、自立、精神科受診、産婦人科受診同行支援）。
- 入所規則の緩和（外出制限など）規則が嫌で入所を拒む方が多い。相談者が抱える問題の深刻度によって利用できる場所が変わる仕組みがあってもよい。
- 入所者と長く係ることで信頼関係を築き、また、施設には関係機関と連携して必要とする支援につなげるための基盤となしてほしい。

【②母子生活支援施設】

施設における課題

- 様々な困難を抱えた入所者への支援をどのように行っていくか。経済的問題、子育ての問題、心身の問題などの複数の困難を抱えた母子への支援が求められる。これまでの経験が通用しないケースもある。
- 入所者が求める支援内容と施設側が提供可能な支援との間にギャップが存在している。入所してからこんなはずではなかったと言われる場合がある。
- 施設職員の定着とスキルアップ。
- O J Tや各種研修への参加は行っているが、人材育成に関する方針については未整備。

施設として今後取り組みたいこと

- 特定妊婦支援、24 時間対応、心理療法担当職員の配置等、新たな機能強化の検討。
- DV 被害者支援に関するこれまでの取り組みの充実。
- 機能強化とあわせたハード面での整備。

【③妊娠相談実施団体】

入所型支援について

- 札幌市内には入所型の支援を行っている場所がほとんどないため、そうした施設の整備が必要ではないか。
- 一時的な居場所だけでもあった方がよい。一時的な居場所があれば第三者の係わりの中で本人も気持ちを落ち着けることができる。
- 相談者は経済的な問題を抱えている人が多いので、本人負担がない施設があったらよい。
- 特定妊婦の中には、出産を機に職を失った人もいる。生活の支援だけでなく、就労支援もあわせて行えるとよい。
- メンタル不調を訴える方は多いと思う。以前と比べて精神科受診のハードルが下がったことも要因だと思うが、精神面でのフォローが必要な人は多い。

(4) 政令市における支援機能の状況

令和4年9月に政令市19都市に母子生活支援施設で導入している「機能」について照会を行った。令和元年度調査と比べ定員世帯数は減少しているものの、24時間体制としている施設が増加しているほか、新たに産前・産後母子支援事業※による妊婦の受入を行っている施設が2施設あるなど、支援機能の強化が図られている。

項目	令和元年	令和4年	備考
施設数	54 施設	55 施設	1 都市で小規模施設（定員5～10世帯）を設置したため1増となっているが、全体の定員数は減少
定員世帯数	1,373 世帯	1,340 世帯	
24 時間体制	24 施設	30 施設	1 施設導入をやめている一方で（1施設）、7 施設で新たに導入されるなどし、全体としては増加
ショートステイ	12 施設	13 施設	
トワイライトステイ	5 施設	9 施設	
心理療法担当職員を配置	－	39 施設	R4 年のみ調査。うち24 施設では常勤の職員が配置。札幌では1 施設で非常勤職員を配置
産前・産後母子支援事業による妊婦の受入	0 施設	2 施設	
各都市独自の妊婦受入事業	－	5 都市	R4 年のみ調査。このほか、一時保護事業で妊婦も受け入れ可としている都市あり。

※産前・産後母子支援事業

国の「乳児院等多機能化推進事業実施要綱」に規定される事業で、出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦や、妊婦健診を受けずに出産に至った妊婦などの「特定妊婦」への支援の強化に向けて、産科医療機関や母子生活支援施設等において、既存資源との連携・活用等により特定妊婦等への支援を提供することを目的とした事業。

4 母子生活支援施設の目指すべき方向性

札幌市における支援が必要な母子家庭等の状況や各母子生活支援施設の状況及び令和5年度に発足したこども家庭庁におけるひとり親家庭支援の方向性を踏まえ、今後の課題及び目指すべき方向性を示す。

(1) 主な課題

①多様化するニーズへの対応

- 経済的な困窮や、心身の不調、DV被害など、各家庭が抱える様々な困難さへの支援が必要である一方で、プライベートの重視、集団生活への拒否感など、施設入所を望まない母子家庭もあり、施設の入所者は全体としては減少傾向にある。
- ひとり親家庭支援施策については、自立支援給付金事業をはじめ近年拡充傾向であり、利用できる支援の選択の幅は広がっている。
- インターネット等で「母子生活支援施設」に関する情報が入手できる状況ではあるが、実際に市内各施設が提供できる支援内容と、利用者が当初期待していた支援の内容とが合わない場合があり、結果として環境が合わず退所となっている場合がある。施設の支援内容を利用者が事前に理解できるような手法を検討する必要がある。
- 令和4年に成立した「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」※に関する対応など、他法令等の検討状況も踏まえつつ、母子生活支援施設と区役所やひとり親家庭支援センター等他の支援機関との連携の更なる強化が必要である。

※「女性の福祉」、「人権の尊重や養護」、「男女平等」といった視点を明確に規定し、これまでの売春防止法から脱却し、困難な問題を抱える女性への支援に必要な施策を講じる責務について定めた法律。令和6年4月施行。

②施設の機能強化

- 平成30年、令和5年とこれまで施設の改築を進めてきたが、引き続き老朽化が進む施設に対する対応を検討していく必要がある。
- また、老朽化対応を検討するにあたっては、これまで札幌市では実施していない初妊婦支援や、職員による24時間対応などの機能強化の方向性についてもあわせて検討を行う。なおその際には施設設備と運営体制の両面での検討が必要である。
- 既存の機能についての強化（DV支援の強化など）についても検討する。
- さらに、こうした機能強化を図るにあたっては、それを支える職員の存在が不可欠である。多岐にわたる支援を担う人材の確保・育成が必要である。

③持続可能な施設運営

- 民間 4 施設の運営の安定化
- 施設の機能強化を踏まえた、今後の札幌市における適正規模の検討
- 機能強化を目指した職員配置の検討
- 各施設がそれぞれの状況に応じた支援体制を構築する

(2) 今後の方向性

①事業の認知度向上

母子一体で支援を受けることができる施設の特長等を様々な困難を抱える母子家庭に効果的に周知するとともに、関係機関に対しても施設の特長を理解してもらう取組を行い、各機関の更なる連携強化を図っていく。

②機能強化を見据えた施設・設備更新

築年数が古くなっている施設の改築等の施設・設備更新や、妊婦支援や職員による 24 時間対応などの新たな機能について、各施設がそれぞれの状況を踏まえながら機能強化について検討を行っていく。

③支援を支える人材の確保・育成

支援を担う施設職員の確保・育成を行う。キャリアパスの仕組みの検討など、職員の専門性を高める取組を検討する。

④持続可能な運営の確保

しらぎく荘休止後の札幌市全体における規模（定員数）については、機能強化に伴う利用希望の変化を注視しながら、札幌市における適正な規模を確保し、また、各施設における運営の安定化を目指していく。

5 実施に向けた取組

取組について、現在庁内で検討中のため、次回提示予定