

特集 よりよく生きるとは—現状から展望する Well-being

母子世帯の自立支援はどのようにあるべきか

—「令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書」を手掛かりに—

橋本夏実

はじめに

筆者は、福祉事務所での勤務経験から、「生活保護法におけるソーシャルワークの位置づけとその実施方法」をテーマとし、「法律上の枠組み」に視点を置いた研究を行っている。しかしながら、保育士養成で教えている中で、女性・母親・子どもの視点で考える「母子世帯の自立に向けた支援の在り方の必要性に改めて気付かされている。とりわけ、「令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書」(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, 2021)を読む中で、母子生活支援施設^(補注)に入所している母親が、働きながら子どもを養い、現代社会に生きていくことの難しさを考えさせられた。なぜなら、現在の社会保障制度の活用だけでは、生活保護から抜け出すことが難しいからである。

例えば、母親が経済的自立をするために、子どもを預ければなしにできる保育(児童)施設を作る等の保育の社会化の制度を進めれば、子どもを養えるだけの給料を得るという目的を達成することはできるであろう。しかし母親は、経済的自立と同時に子どもの養育をしなければならぬため、母親と子どもという「世帯」としての視点、また、併せて女性の自己実現からの視点から、自立に向けた支援を考えていく必要がある。筆者が考える自立に向けた支援とは、最低限の生活保障である生活保護や児童手当等の給付を受けながらも、母親と子どもと一緒に生活を送る生活基盤を形成した上で、安定した生活が送れるようになることである。そして、生活保護を受給しなければならなかった原因(理由)に取り組めるよう、母親若しくは女性・子どもの人権に寄り添い、それぞれの自立に向けて歩み始めることができるよう道筋をつけることである。

特集「よりよく生きるとは—現状から展望する Well-being」との関連でいえば、母子世帯の自立に向けた支援の在り方(以下、「自立支援」という)を考察することは、母子世帯がよりよく生きる(well-being)ための必要な視点だからである。

そこで、本稿の目的は、「令和2年度全国母子生活支援施設実態調査」を手掛かりに、入所している母子世帯の実態を整理した上で、母子世帯の自立支援の在り方を考察することである。

1. 母子生活支援施設の実態

1) 国が押し進める母子世帯の自立について

2002年3月の「母子家庭等自立支援大綱」(厚生労働省)では、「特に母子家庭については、

母親の就労等による収入をもって自立すること、そしてその上で子育てができることが子どもの成長にとって重要」と謳われている。また、2020年3月「母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」（厚生労働省）においても、「特に母子家庭施策については、子育てをしながら収入面・雇用条件等でより良い就業をして、経済的に自立できることが、母本人にとっても、子どもの成長にとっても重要なことであり、就業による自立支援の必要性が従来以上に高まっている」とあることから、国が第一義的な自立として考えているのは、母親の経済的自立である。

2) 2020（令和2）年度「母子生活支援施設実態調査報告書」より

(1) 母子生活支援施設の数

2020年4月1日現在、母子生活支援施設数は、212である。民設民営の施設は7施設増加しているものの、公設公営・公設民営施設が12施設も減少していることから、公的施策からの撤退に歯止めがかかっていない状況がある。

母子世帯数は、2,963世帯であり、母子の数の内訳は、母親等2,963人、子4,928人、合計7,891人である。1世帯あたりの平均人数は、2.7人である。

(2) 母子世帯になった理由

2019年度の新規入所世帯（1,248世帯）が母子世帯になった理由の割合は、生別1,231世帯、死別17世帯、である。生別世帯における理由の内訳は、離婚403世帯、遺棄14世帯、家出・別居558世帯、未婚196世帯、その他60世帯である。年次推移でみると、生別と離婚世帯は減少傾向を示しているが、家出・別居と未婚世帯は、横ばいで経過している。

(3) 入所している母親像

母親の平均年齢は36.5歳であり、母子生活支援施設への入所理由は「夫などの暴力」、「住宅事情」、「入所前の家庭環境の不適切」、「経済的な事情」等である。

母親の6割が就労しているが、残りの4割が就労しておらず、就労できない理由は、母親が障害や病気等があり、育児の問題を抱えている等である。

また、生活保護を受給している母子世帯は、全体の5割にのぼる。

(4) 入所している子ども像

調査に協力した208施設のうち、障害のある子どもが1人以上いる施設は184施設（88.5%）である。また、障害のある子どもの総数は1,107人であることから、1施設あたり約6人の障害を持つ子どもが入所していると推測される。障害を持っている子どもの中には、重複障害があり、施設配置の心理療法担当職員や施設外の機関で心理的支援を受けているものがある。

(5) 入所期間

2019年度に退所した世帯（1,300世帯・無回答を除く）の入所期間の割合は、1-2年未満331世帯（25.5%）、2-3年未満251世帯（19.3%）、6か月未満206世帯（15.8%）、6か月-1年未満190世帯（14.6%）、3-4年未満118世帯（9.1%）、5-10年未満103世帯（7.9%）、4-5年未満75世帯（5.8%）、10年以上26世帯（2.0%）である。2年未満で退所した世帯は、

727世帯（55.9％）であり、全体の約半数を占めている。

東京都（2019）の調査では、利用期間について、「多くの施設（自治体）が2年と設定しているが、2年を原則とするルールは存在せず、これにより課題解決しないまま退所するケースもあるため、必要に応じて見直しの必要がある」と指摘している。

(6) 退所理由について

2019年度の1年間における退所世帯（1,301世帯）の退所決定の理由のうち、経済的自立度が高まった221世帯（17.0％）、日常生活・身辺、精神的自立が高まった189世帯（14.5％）、公営住宅に当選209世帯（16.1％）である。しかし一方で、希望退所（課題解決に至らず）171世帯（13.1％）、契約期間の満了88世帯（6.8％）等から、課題解決ができないまま退所せざるを得ないケースも多いことが明らかになっている。

その他の主な退所理由の自由記述から、施設の規約違反・強制退所等で施設との契約が打ち切り、SNSで知り合った男性と行方不明、無断で出ていく、失踪による居所不明等から、子どもの養育よりも個人として生きることを選択し、行動に移している状況も見られる。

(7) 母親の自立支援計画の策定状況

母親の自立支援計画の策定状況は、208施設において、「すべて作成している」204施設（98.1％）、「必要に応じて策定している」4施設（1.9％）であり、ほぼすべての施設で何らかの自立支援計画が策定されている。しかし、自立支援計画については、児童福祉法第29条の2（自立支援計画の策定）において、母子生活支援施設の長は、前条の目的を達成するため、入所中の個々の母子について、母子やその家庭の状況等を勘案して、その自立を支援するための計画を策定しなければならないとなっている。そのため、必要に応じて策定している4施設は、自立支援に対するアセスメントや目標、そして目標に対する評価もされない中で自立支援が行われていると考えられる。

(8) 子どもの自立支援計画の策定状況

208施設の内訳は、「すべて策定している」108施設（51.9％）、「策定している」65施設（31.3％）、「策定していない」35施設（16.8％）である。策定している173施設において、策定対象者（複数回答）の調査では、学童期以上の子ども161施設（93.1％）、中学生以上の子ども81施設（46.8％）、乳幼児期の子ども78施設（45.1％）、特筆すべき子どものみ10施設（5.8％）となっている。

次に、子どもの自立支援計画を策定していない理由の自由記述から、①業務の忙しさ等で策定できていない、②子どもの年齢の問題もあり、特筆すべき子どものみ策定、③母親の自立支援計画若しくは世帯の自立支援計画に含まれているため、その中に子どもの意見を反映している等の3つの理由に大別できる。

(9) 退所世帯の支援（アフターケア）の実施状況と支援内容

2019年4月1日から2020年3月31日まで実施した全208施設のうち、何等かの支援を行っている施設は、201施設（96.6％）である。支援方法は、電話相談194施設（93.3％）、来所相談189施設（90.9％）、訪問相談128施設（61.5％）、同行や代行96施設（46.2％）、その他68施設（34.0％）等である。

相談（電話・来所・訪問）を行っている場合の主な相談援助の内容は、上位5項目の複数回答ではあるが、子どもの行動課題（不登校、引きこもり）154施設（77.0%）、健康課題（精神保健含む）131施設（65.5%）、就労課題126施設（63.0%）、子どもの病気・障害等の課題100施設（50.0%）、その他68施設（34.0%）である。その他の回答の自由記述から、母子関係のこと、人間関係、手続きの仕方等の情報提供、生活全般に関する相談、子どもの養育不安等についての相談援助を行っている。退所後も引き続き、母親が相談場所としての母子生活支援施設を利用していることから、何かしらの支援の必要性がある状況であることが分かる。

2) 施設の運営上の問題

(1) 退所期間について

母子生活支援施設は、母子と一緒に生活できるという利点を活かし、母子生活支援員等の援助を受けながら、自立を目指すこと（自身の課題・就職活動・子育て等）のできる施設のはずである。しかし、施設側の一方的な2年間という入所期間が設定されていた。設定された期間内で、どれだけ本人が抱えている課題が解決できる母子世帯がいるのかは未知数だが、退所後のビジョンを描くことができるようになるまで、安心して入所できる期間の保障と措置の寛容さが求められる。

(2) 母子の自立支援計画の問題

母子生活支援施設運営指針第Ⅱ部各論2自立支援計画の記録では、「アセスメントに基づいて、母親と子ども一人一人の自立支援計画を策定するための体制を確立し実際に機能させる。そして、策定された自立支援計画を、全職員で共有し、養育・支援は統一かつ統合されたものとする。アセスメント・自立支援計画はケース会議で合議する」となっている。

しかし、調査結果から、全施設において、自立支援計画が策定されていない現状が見られた。また、計画策定時に必要なカンファレンスが開催されていないことから、最低基準での人員配置数+加算の配置だけでは、現場がまわしきれていない問題が背景にあるのではないかと考えられた。また、①施設内カンファレンスを実施していない施設は、職員一人で計画を策定している可能性、②関係機関とのケースカンファレンスを実施していない施設は、自立支援を行うにあたって関係機関との連携が行われず、自立支援に向けた支援が行われていない可能性、③子どもの自立支援計画が策定されていない施設では、養育と支援が統一かつ統合された支援が行われていない可能性があると考えられる。そして、様々な連携先とカンファレンスを行っているということは、本人が抱えている課題が様々な分野を横断して解決しなければならないと考えられ、自立支援計画の策定には、その分野の専門的な知識（専門性）と技術を持ち合わせた専門職を配置した上で、計画を策定する必要がある。

(3) 人員配置の問題

母子生活支援施設の人員基準は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（第29条）に規定されている。

1施設あたりの平均職員数は13.0人である。特に、心理療法担当職員や個別対応職員等を

配置する施設が増加していることは、個別に対応しなければならない母子のニーズに応えようとしている施設側の運営努力の賜物である。しかし、実際には、加算職員をすべて配置している施設は少なく、必要とされる支援が提供できていない。障害（知的・精神・身体障害等）を持つ母親や子どもが増加している中、24時間体制で、継続的、個別的な支援等のサービスを提供していくためには、加算による職員配置もすべて最低基準の中に含めた職員体制が必要である。

2. 母子世帯の自立に向けた支援について

1) 母子世帯の自立に向けた自立支援

自立支援計画の策定の視点について湯澤⁵⁾は、母親の視点からの支援だけではなく、ジェンダーの観点から、①子どもの福祉の保障を第一義的なものとして、母親の福祉の実現を通して子どもの福祉を保障していく、②母親の福祉と子どもの福祉を独自なものとして位置づけ双方を保障していく」という2つの捉え方の必要性を述べている。

武藤（2013a）は、子どもの自立について「それぞれの発達段階において、児童が自己実現していく過程とその発達を意味する。児童自ら目標を設定し、その達成課題に取り組んでいくその過程が既に児童にとっての『自立』であり、その過程における環境調整を含めた支援の見取り図を、児童とともに考えて設計したものが自立支援計画である。そして、その計画に基づいた、児童主体で行う職員との協働作業が自立支援である。このように策定された児童個別の自立支援計画を、どのように世帯としての自立支援目標にむすびつけ、整合性を図っていけるかが重要である」と述べている。

湯澤（2000）や武藤（2013b）の観点から、自立支援を考察してみると、以下の図のようなことが考えられる（図1）。女性と子どもそれぞれの個別の自立支援計画を立案する。一方で、母子世帯として統合した支援も必要になることから、母子世帯の視点での自立支援計画も必要である。そして、女性・子どもの将来の目標に向かって自立支援を行うことができるのではないかと考えている。

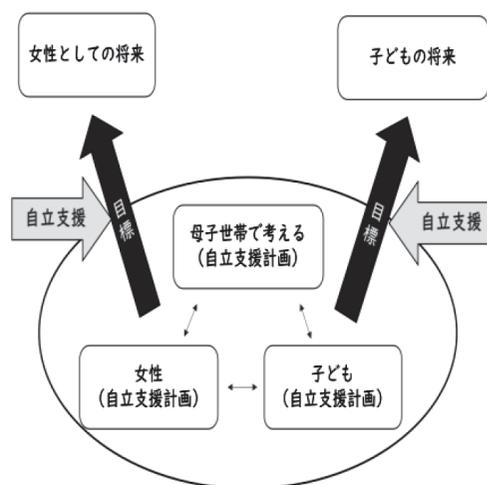


図1 母子世帯の自立支援

2) 母子世帯の継続した支援に向けて

武藤（2013a）は、「地域で母子世帯が、公的な社会資源とつながりにくい現実があるとすれば、母子生活支援施設を退所する母子には、退所時にそれら社会資源にシッ

かりと繋げるとともに、その関係性を持続できるようなアフターケアが必要であること、また、社会資源との連携率が低い現状は、退所した母子世帯が地域で生活していく上で再び何らかの生活問題を抱えた際に、自ら相談に赴く時間や活力を持ち合わせていない場合、その問題が潜在化したまま深刻化してしまう可能性もある」と指摘している。退所後も引き続き生活保護を受給していれば、担当している現業員が支援の旗振り役の代替を行うことは可能だが、生活保護を受給していない場合は、誰も旗振り役をする者が存在しない。そのため、新たな問題が発生した場合、相談できる人や相談先がない状況に陥ってしまう。

母子生活支援施設運営指針（厚生労働省）において、「退所後のアフターケアが効果的に行われるよう、退所後の支援計画を作成する」となっているが、母子生活支援施設が責任を持つ形での退所支援をいつまで行うのかという明確な期間は明示されていない。そのため、退所後の支援の継続に対する責任の所在が、母子世帯が自立するにあたっての足枷になっているのではないかと考えられる。引き続き、退所後も母子世帯に対する自立支援を継続する方法の確立が急務である。

現在の母子生活支援施設では、2007年4月「全国母子生活支援施設協議会 倫理綱領」（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、2007; 2017改訂）が制定され、2012年3月の「母子生活支援施設運営指針」、2014年3月の「母子生活支援施設運営ハンドブック」に基づいた支援が行われている。

母子生活支援施設運営ハンドブックでは、「①生活の場であればこそできる支援として、できるだけ親子、家庭のあり方を重視して行われることが重要であることから、母子生活支援施設は、入所型の施設の特性を生かし、母親と子どもに対して生活の場であればこそできる日常生活支援を提供する、②入所にあたっての支援、入所初期の生活の安定への支援、就労支援、心理的課題への対応、課題を抱えたときの個別支援、退所支援、その後のアフターケアという一連の過程において、利用者の意向を意識しつつ目標設定を行い、切れ目のない支援を計画的に展開する、③利用者の課題を正しく理解し、必要な支援を高い専門性をもって提供する必要がある。それは、『課題解決』と日常の『生活支援』を組み合わせ、母親と子どもの生活の安定と自立、子どもの健康な発達と自立を目指し、その時どきの個別のニーズや課題に対して利用者と共に取り組んでいく支援、日常の関わりの中でその母親と子どもが元来もつニーズの充足をめざす支援、日常のさまざまな事象における利用者にとっての意味を見だし、実践の意味を確認しつつ進めていく支援であり、ソーシャルワークの考え方を基盤とした総合的支援である」という。

母子世帯の自立支援を行うには、まずは、すべての母子それぞれについてのアセスメントの実施や自立支援計画書の作成を行い、母子世帯の母と子どもがそれぞれ自立できるまで、自立支援計画を見直しつつ支援を行わなければならない。様々な問題を抱えている母子世帯にとっては、児童福祉法だけではなく、他法（売春防止法・配偶者暴力防止法他）を跨る支援システムの構築とともに、母子世帯を自立へと導く「制度を超えても使用し続けることのできる支援計画書の策定と共有」が求められる。それと同時に、母子世帯を俯瞰し、母子の自立支援に向けて全体を統括するソーシャルワーカー（旗振り役）を配置することも必要である。

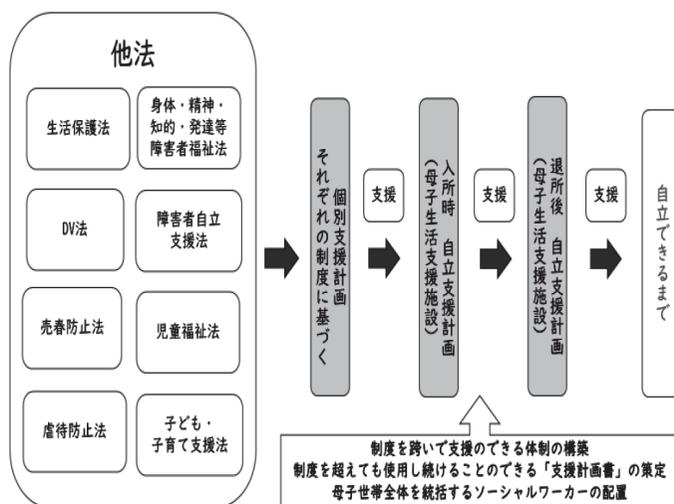


図2 母子の自立支援の継続性

なぜなら、制度の隙間に落ちてしまう母子世帯の抱えている問題を発見し、解決していくには、制度の運用と共に、ソーシャルワーカーが支援していくことが必要だからである（図2）。

おわりに

母子生活支援施設は、様々な事情を抱えた母子世帯の受け皿として、母親と子どもが施設で養育できるという特殊ながらも重要な役割を果たしている。そして、その子どもは、これからの日本を担う役割がある。しかし、貧困世帯の固定化や格差が拡大している背景に伴い、「親ガチャ」という本来の親子関係を揺るがしかねない言葉が生まれ、自分の将来の不確かさについて嘆いている。

母子世帯がよりよく生きる（well-being）ためには、筆者が提案した母子世帯の自立支援の方法だけでは事足りない。引き続き、子どもが感じている将来の不確かさを真摯に受け止め、個々の母子世帯の事情に即した福祉・社会保障・教育等々、横断的で一体的な支援（ケア）の枠組みについても研究していきたい。

補注

母子生活支援施設とは、1998年の児童福祉法改正により、「母子寮」が「母子生活支援施設」へと名称が改称された。同法第38条において、「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」として位置づけられている。このことから、母子生活支援施設の目的は、①配偶

者のない女子等及び児童の保護、②自立の促進のための生活を支援、③退所後の相談や援助を行うという目的がある。

引用・参考文献

- 厚生労働省. (2002). 「母子家庭等自立支援大綱」, <https://www.mhlw.go.jp/topics/2002/03/tp0307-3.html> (2022年1月20日閲覧)
- 厚生労働省. (2014). 「母子生活支援施設運営ハンドブック」, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/000080110.pdf> (2022年1月20日閲覧)
- 厚生労働省. (2020). 「母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」, https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00011790&dataType=0&pageNo=1 (2022年1月2日閲覧)
- 厚生労働省. (2021). 「母子生活支援施設運営指針」, https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_08.pdf (2022年1月20日閲覧)
- 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 (2007, 2017改定) 「全国母子生活支援施設協議会倫理綱領」
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会. (2021). 「令和2年度全国母子生活支援施設実態調査報告書」
- 東京都. (2019). 「都内母子生活支援施設の現状」, https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hitorioya_shien/hitorioyakeikaku/daiyonki/dai2kai.files/shisetsugennjou.pdf (2022年1月20日閲覧)
- 武藤敦士. (2013a). 「母子生活支援施設における『アフターケア』に関する一考察」中部社会福祉学研究, 4, P.76-77.
- 武藤敦士. (2013b). 「母子生活支援施設における自立支援計画のあり方について」人間福祉学研究, 6 (1), P.110.
- 湯澤直美. (2000). 「母子生活支援施設における女性支援の視点」立教大学コミュニティ福祉学部紀要, 2, P.12.