

わが国における母子福祉政策のあゆみ

——母子(父子)福祉に関する文献学的研究から——

研究第9部 川西康裕

史

I 前

日本の産業革命の急速な進行以前には、賃労働による生活経営はまれであった。多くの日本人世帯は農業に代表される大家族共同生活を営んでおり、たとえ夫が死亡しても、遺族母子は大家族の中に吸収されて生計を維持できた¹⁾。しかるに、日本の産業革命は、工業の機械化、人口の都市集中、労働の分業という事態を生み出し、多数の無産労働者と低賃金の年少労働者並びに婦人労働者の出現を促した。このような状況の中で、ひとたび一家の主たる夫が死亡、失業、入獄その他の理由で家族を扶養できなくなった場合、とりわけ幼少の子どもを持つ婦人は、極度の困窮に陥った。こうしてある母は子どもを家庭に残して仕事に出るため、十分な養育を果せなくなり、ある母は前途を絶望して子どもを道連れに死に急ぐ事態が起ってきた。

これらの母子の悲惨な生活が社会問題化するに到ったのは、大正年間の初めであった。その頃、第一次世界大戦による異常な好景気が物価高騰、実質賃金低下をもたらした。その結果、一般大衆の生活に支障をきたすようになったが、これに輪をかけて母子家庭の生活困窮の度合いが増し加わっていたのである。

このような実情に対して、政府はほとんど有効な施策を持たなかったといつてよいが、わずかな例外は母性と乳児の保護に関するものであった²⁾。施策の対象となつたのは、工場、学校等に就労している妊産婦およびその乳児、また衰弱じきった妊産婦である。つまり父性を失った母子家庭の母のうち、生活上、就業上の保護を必要とする母と、放っておけば生命すら危うい母が該当したことになり、今日の母子福祉の理念からみれば、きわめて制限的かつ部分的施策であった。³⁾しかし、政府の重い腰が上がる時がくる。大正7年6月、勅令をもって設置された救済事業調査会は児童保護に関する諮問を受け、大正8年10月、児童保護要綱を決議したのである。本要綱は母子扶助に関する法制定の必要を認め、同年12月、慎重な審議の末、その成案をみる

のである。ただし、これは制定公布に到らない。

つづく、大正15年9月、社会事業調査会第2回総会にて、母子扶助の規定がはっきり謳われた児童扶助法案の成案を得る。しかし、これも制定公布に到らない。

米騒動、関東大震災という未曾有の社会問題と大正デモクラシーという思潮の高揚を背景として生まれたのが官制の救済事業調査会(社会事業調査会の前身とみられる)であつて、そのメンバーには、留岡幸助等著名な民間社会事業家も含まれていたのだが、この政府主導の立法化運動は遂に日の目をみなかった。何故かという点、当時の貧困層の救済が「母子扶助」、「児童扶助」のみを法制化して事足りりとするほど容易な状況ではなく、社会扶助立法の抜本的改正が迫られていたからである⁴⁾。

昭和4年4月10日、法律第39号をもって成立した救護法はこの要請に応えたものである。本法中に大正15年の児童扶助法案の一部が採用されることになり、これによって母子扶助法制の審議は一応中止された。

本法による救護の対象は、貧困のため生活することのできない、つぎのものであつた。

- ①65歳以上の老老者
- ②13歳以下の幼者
- ③妊産婦
- ④不具廃疾、疾病、傷痍、その他精神または身体の障害によって業務を行うに故障あるもの
- ⑤(一歳未満の)幼児哺育の母

本法は、予算の目途がつかないまま実施が大幅に遅れたが、方面委員等社会事業関係者が一体となって救護法実施促進期成同盟を結成し、その運動の力もあって、ようやく昭和7年に施行されることになる。その後の本法の実施状況を被救護者別にみると、「13歳以下の幼者」が最も多く、「幼児哺育の母」は常に最低である。増加率では「幼者」が高く、「幼児哺育の母」は停滞している。これは「幼児」が1歳未満に限られていたためであろうと思われる。

ところで本法の成立によって、母子扶助法制の立法化の必要がなくなったわけではなかった。上にみられるとおり、本法による救護対象のうち、母子家庭の救護に関わりをもつものは「13歳以下の幼者」「妊産婦」「(一歳未満の)幼児哺育の母」に限られたので、1歳以上の子女を持つ母が夫に死別したり、また夫が失踪したりした場合、あるいは、夫が精神病患者として、犯罪者として長く家庭を離れたりした場合、貯蓄、家屋、土地、恩給等の保障のない限り、母子家庭は困窮の度を深めていく他なかった。また、たとえ救護法による生活扶助を受けたとしても、救護金は1日1人25銭、1世帯1円以内であった。ゆえに、母子世帯の母は、止むなく生活の中心となって働かねばならず、子女の養育に十分な時間をさけぬのも仕方のないことであった。

さらに、本法による救護状況を量的にみると、大正15年内務省調査による「保護を要する貧困寡婦、準寡婦並

びに之等子女数」は、127,727人であり、その後の社会情勢の逼迫から貧困母子は年々増加しているにもかかわらず、昭和8年、救護法による生活扶助を受けた母子は52,650人と半数にも達していない。これからみても、本法が母子家庭に対して、期待された機能を十分発揮したとは考えられないのである。こうして、新たに母子扶助法制立法化の必要が認識されるに至るのである。

最後に、以上の政策形成の流れをもう一つの側面から顧みれば、大正8年救済事業調査会の児童保護要綱以来救護法に到る歴史は、母子の保護ないし救護に関するかぎり、胎児、乳幼児および児童の保護を、その施策の焦点として浮かび上らせていることを指摘できるのである。この時代において母に対する援助が副次的であり、母子家庭を1つの単位とする施策がみられないのは、觀念上はいざ知らず、事実上子女の養育における母の役割が軽視されていたことを示しているのである。

II 母子保護単独法成立

昭和6年9月13日、満州事変が勃発し、日本は軍部の専行により、アジア民衆をまきこむ15年戦争に突入してゆく。国内では、経済恐慌と自然災害の相乗効果による生活危機が、東北農民を典型として国全体をおおい、これに原因して、親子心中、とりわけ母子心中の激増をみる。

このような不安な社会状況を背景として、婦人団体、無産政党が子を養育する母の保護の重大さをアピールし、母性の保護と子女の保護を一体として考える母子扶助法の制定を度々建議したのである。これがいわゆる母子一体の原則のさきがけであって、一般救貧法としての救護法を補強する特別法の立法根拠となる理念となった。しかし、法制定運動の背景にあった理念は、母子相互の幸福を目指す積極性を持っていたにもかかわらず、昭和12年3月30日公布された法律第19号母子保護法の機能は、制限的、恩恵的、不完全な救貧法の枠を超えることができなかった。以下に、母子保護法成立の事情とその性格をみ、また軍事扶助法との関連を考察してみたい。

母子一体の原則という積極的思想の担い手は、先に述べたように婦人団体ならびに無産政党であった。ここにいる婦人団体とは、山田わかを委員長とし、政治家、社会事業家、評論家らが、婦人運動の一環に母性保護というスローガンを掲げて一致団結した母性保護連盟(昭和10年4月以来の名称)のことであり、無産政党とは、社

会民衆党代議士片山哲を中心とするグループであった。前者の運動は、大正15年4月、週刊婦女新聞社内に「母子扶助法制定促進会」が設けられたことにはじまり、後者の運動は、無産婦人団体社会民衆婦人同盟が、「貧困母子の経済的扶助は当然国家の負うべき義務なり」と主張して法案をまとめ、昭和6年3月11日、これを片山哲が第59議会に提出したのをはじめとする。両者の運動は別々に起ったが、昭和9年2月18日の第5回全日本婦選大会を機に、密接に結びついて「母子扶助法即時決定」決議に結実した。

つづいて同年9月29日には、母性保護法要綱案の成案を得て、「母性保護法制定促進婦人連盟(母性保護連盟の前身)」が生まれ、具体的運動を組織した。ところが、この年は未曾有の凶作であったので、連盟は彼地の実情を鑑み、要綱案を修正し、議会に対して母性保護に関する請願をした。これが「連盟」にとってはじめての議会通過案件となった。本請願中には、妊産婦および乳児哺育中の母の生活と栄養の保障、学童、幼児への給食の実施、子女の売買禁止、そして種々の事情で母子家庭となった母性の保護が謳われていた。

つづく昭和10年1月、「連盟」は上の請願中にみられる主張を、「母子心中防止対策樹立に関する請願」においてさらに具体化し、一般化した。その骨子は、①母子扶助法の制定、②民法の一部改正、③家事調停法の制定と家事調停裁判所の設立、④母子ホームの建設、助成で

あった。このうち、母子扶助法制定の件についてみると、「政府による扶助を受けるものは、満15歳未満の子を養育する母および妊産婦であつて、子の父がなんらかの理由で家族を扶養できない場合に限る」とされた。本請願をうけて、母子ホームに関する建議案、母子扶助法制定に関する建議案が相ついで提出され、すべて両院で可決された。

以上は、「連盟」の母性保護運動の第1段階であり、つぎに社会事業界と手を組む第2段階に入つていった。「連盟」の委員中には、二葉保育園母の家の大屋梅らもおり、この第2段階への発展は極く自然であつた。「連盟」は昭和10年4月19日の第1回全国委員会において、名称を「母性保護連盟」と改め、つづく10月23～26日の第8回全国社会事業大会において、「母子扶助法制定の件」「母子ホーム急設助成の件」ならびに「家事調停裁判所設置の件」を上程したのである。そして、これをうけた大会は協議の結果、10月26日、会長清浦奎吾名で「母子扶助制定要望＝関スル件建議」を内務大臣、大蔵大臣宛提出するのである。また、そこに明記された「救貧法ト立場ヲ異ニスル母子扶助法案」の条文化をはかつて、穂積重遠を委員長とし、原泰一、斎藤守園、片山哲らを委員とする全国社会事業大会継続第1委員会を発足させ、昭和11年11月17日、最終法案をまとめ内務大臣に建議するのである。

本法案は全8条から成つており、第1条～第3条は扶助の対象、第4条～第8条は扶助の方法を規定している。対象を「子」についてみると、

①子は15歳未満で嫡出子、庶子、私生児、養子を問わない。

②子が満15歳になつても扶助を受ける者が労働不能のときは、子が満16歳になるまで引き続き扶助を受けられる。

③母が労働不能であるときは、母が労働不能であるか否かというように進歩的な見解がみられ、また「母」についてみると、

①母は、私生児の母、離婚、別居の妻、夫が失業のため生活できない母を含む。

②母に代つて子の養育をなす祖母、伯叔母、姉も母と見做す。

③母が労働不能であるときは、母が労働不能であるか否かあり、困窮母子の窮状に応える現実的な対象規定であつたといふよりさらに、方法についてみると、

①扶助の費用は国庫負担とする。

②市町村は扶助事務のため母子扶助委員会を設置するとともに、母子の保護に関する国の責務を明らかにするとともに、母子扶助施策を円滑に実施すべく配慮されてのことだと考えられる。

以上のような経緯をへて、第70議会で内務省社会局の大橋武夫によって起草された母子保護法原案が審議された。「第70帝國議會衆議院軍事救護法中改正法律案外一件委員会」と称される会議で、法案中の微妙な条項が検討されるうちに、自然に本法の性格が明らかになつてゆく。たとえば、「保護される母の労働能力の有無は問わない。本法は子の養育が中心である」という積極的な意見が開陳されるかと思えば、「（しかし）依頼心を起させてはいけぬから、救護額は救護法と同等にする」というふうに、本法が救貧法の枠を實質的に出ないことを示唆した。また「連盟」の度々の主張にもかかわらず、救護法との関連が子の年齢制限にも表われ、「13歳以下の子ヲ擁スル母、貧困ヲ為生活スルコト能ハズ……」という表現になり、救護法中の「13歳以下の幼者」と一致した。ただし、母に代わる祖母は保護の対象となつた。さらにまた、椎尾委員が第3条「母ガ性行ノ他ノ事由ニ因リ子ヲ養育スルニ適セザルトキハ……」という欠格条項を問題にし、自身の母子寮処遇の経験を根拠にして、「そのような母にこそ母子保護法による母性の教導が必要なのではないか」ときわめて重要かつ積極的な発言をしたのに対し、広瀬政府委員は、「発言の主旨はよくわかるが、母性の教導は本法とは別に社会事業家の援助を得て処理していきたい」と答弁して、第3条の欠格条項がそのまま生きることとなつた。このほか、本法の性格を表わすこととして、濫教に陥らないように、また夫の自主的精神を傷つけないようにとの理由から、失業者の妻を除外したこと、また、隣保相扶の情誼を重んずるとの理由から、保護費は全額国庫負担となつたこと、を挙げておかなければならない。

こうして、わが国初の母子保護単独法に寄せられた「連盟」や社会事業界の熱い期待にもかかわらず、法律第19号母子保護法の性格は以上のごとくであつて、穂積らの提出した法案の極く一部が採用されるのみという結果に終わるのである。そこで終わりに、「連盟」等の主張が容れられた一例を挙げれば、明治以来、民間の浄財によつて細々と運営されてきた母子ホームが、本法第9条に母子保護施設として規定され、行政施策の一環としての位置づけをされるようになったことである。

ところで、また別の角度から母子保護法制定の事情をみると、本法が、時を同じくして公布された法律第20号軍事扶助法（大正6年7月19日公布された軍事救護法の改正法）と抱き合せの法律であることに気づかされるのである。これは上記の法案審議委員会の名称にも明らかとなつておりである。時局は急速に日中戦争（昭和12年7月7日蘆溝橋事件を発端とする）に向いつつあり、現在の

軍人世帯の援助、未来の軍人養成が焦眉の急を告げていた。そこで、法の対象によって救護法、母子保護法、軍事扶助法の3者を比較してみると、軍事扶助法による扶助の対象は、傷病兵および下士官兵の遺家族のうち「生活スルコト困難ナル者」であって、救護法、母子保護法の「生活スルコト能ハザル者」と著しい対照をみせている。また、軍事扶助法のみは、扶助費も高額であり、他の2者がそうである救貧法の枠を超えていた。したがって、母子家庭に対する援助には、名目上は最上部に軍事扶助法による「扶助」があり、つぎに母子保護法による「保護」があり、最下部に救護法による「救護」があったと考えられるが、実際には後2者は大同小異の援助を行ったのであり、これに比べて軍事扶助法の機能は凶抜けていたのである。こうして、国家政策の上で、軍人遺家族である母子世帯と、それ以外の貧困母子世帯とが峻別されることになるのである⁸⁾。つまり、すべては、軍事体制化の健民政政策という視角から判定されたのであって、この見地に立てば、母子保護法第3条の欠格条項「性行其ノ他ノ理由デ子ヲ養育スルニ適セザル母」は、すなわち「よき軍人を育てられない母」という意味に理解せられ、国家がこのような女子に対して、生きる資格を与えることすら否定的であったことも納得できるのである。

さて、これまで母子保護法定定の事情と本法の性格および社会政策上の位置をみてきたわけだが、それでは、被保護母子の実情はどうであったろうか。昭和13年当時厚生省児童課にいた小林智恵の視察記⁹⁾にこれをたずねてみたい。彼らの実態はおよそつぎのとおりである。

彼らの住居は、通風、採光が極めて不良であり、畳の汚れ、押入の破損、勝手元の不潔は想像の外といった態である。家賃はほとんど滞納している。扶助費との関連でみれば、労働収入がある場合は扶助額からそれだけ差し引かれるから、労働収入のあるなしは生活程度にあまり関係せず、いつでも家計は火の車である。また、扶助額は1日1人平均20~30銭であったのに対し、当時の1日の生活は最低50銭はかかったので、家計の収支は全くあわない。この概況を合せるのは、いわゆる隣保相扶の関係である。米も味噌も近所隣りでやりくりしあっており、中産階級には想像できぬほど互いに世話をしあっている。しかし一方では、子どもが小遣銭を多く使うという下層階級特有の悪習もあり、また、なかには、法によ

らて他人に同情救済されることに慣れてしまう母もで

くる。小林はおよそ以上のような見聞をふまえて、つぎの提案をする。

- ①保護額は最低生活費と同等であるべきこと
- ②居宅保護のままでは母の指導教化も、母の授産指導もままならず、母子ホームの十分な設置が望まれること
- ③家庭の事情に応じ、徹底的に仕事によって救済すること

各項目についてそれぞれ、その後の経過をみると、①については、戦争激化にともない、軍事扶助法、母子保護法、救護法のそれぞれの扶助額が上げられたが、実質価値は必ずしも上がらなかった。

②の授産指導については、昭和14年に軍人遺家族嘱託制度が設けられ、また東京女高師、奈良女高師および各府県女子師範に「戦没者寡婦教員養成所」が特設され、その方面の指導は充実していったが、母子保護法の対象に門戸は開かれなかった。また母子ホームの充実については、軍人援護を目的とする母子ホームを除けば、依然として、民間のやむにやまれぬ気持から発した事業に任せられていたといっても過言ではない。戦争末期に秋田で生まれた未婚の母の家などはその典型であろう¹⁰⁾。

③については、多くの母が国家総動員臨戦体制下の軍需産業に吸収されていったが、それは自己の健康と子女の養育の犠牲をともなっていた。

太平洋戦争が勃発してからは、すべてに戦争が優先した。軍事援護がすべての社会事業を圧倒し、社会事業は褒賞体制下に入ったが、母子福祉も例外ではなかった。そういった状況でわずかな光明をみるとすれば、貧しさの中の母性の健在であり、下層階級の互助の姿であり、全国の婦人方面委員ならびに訪問婦、そして母子ホームの献身的な実践であった。戦争は容赦なく新たな母子世帯を生んだが、当の母は、体制下の貧苦の中で国家のために働きながら、子を想う愛情を失なわず、しかも戦争の駒である他なかった。われわれは、この母子の姿、母の本性に母子福祉の積極的根拠をみ、これを理念として運動を展開した人々に敬意を表すが故に、これら母子の幸福を、あるいは後退させ、あるいはなじ崩しにした当時の軍事体制を否定し、その幸福破壊の構造を明確にしなければならない。

Ⅲ 戦後母子福祉政策の変遷

軍事体制が残したものは、要保護者の群れであった。敗戦直後の困窮者は800万人に上ると推計された。政府は占領軍の指導下におかれ、これら困窮者援護対策にとりかかった。戦後母子福祉政策の当初は、この敗戦処理施策と軌を一にした。

困窮者のなかでも、当時、最も世間の目を惹いたのは戦傷病者と軍人遺家族と孤児・浮浪児であった。これらの人々の群れは、社会事業対象発生原因としての戦争が、他の原因よりも圧倒的に抜きんでており、すべての階層をまきこんだことを示していた。

本章では、戦後処理に始まる戦後母子福祉政策の変遷を辿ることを目的としているが、その際、母子寮を除く戦後母子福祉政策の推移と戦後母子寮の法制度上の推移との2つの部分に大別し、さらに前者を、母子福祉を含む生活援護政策と母子福祉固有の政策に分けて論じることによって、そのおおよその流れの把握を試みることにする。

なお本章の構成は、母子福祉政策のなかでも、とりわけ母子寮を浮き彫りにしている。その第1の理由は、母子寮(母子ホーム)が母子福祉政策の成立以前から今日に到るまで、母子を固有の対象として営々と努力を積み重ねてきた施設であるにもかかわらず、母子福祉政策の変遷の過程では、いつでもその法制度上の位置が問題にされ、いまだにその論議に終止符が打たれていないという特殊な事情によっており、筆者はここでその論議を総括しておきたいのである。また第2の理由は、援助方法の観点からみても、母子寮が母子をまるごと抱えこんだ生活の場であるという点で、後から生まれた母子福祉諸施策ときわだちていることに留意し、これを特別に扱うことが適当と考えたのである。

1. 戦後母子福祉政策の推移

—母子寮を除いて—

(1) 母子福祉を含む生活援護政策

(1) (旧)生活保護法
昭和20年12月15日、政府はGHQの指導のもとに生活困窮者緊急生活援護要綱を決定、実施する。「要綱」は、従来の救護法、母子保護法、医療保護法、軍事扶助法および戦時災害保護法にかわって統一的援護を目指すものであり、これら従来の救護法的諸法の統合の先がけをなすものであった。そして、これに統いてあらわれた統合法が、昭和21年9月9日、政府が、GHQのいわゆる公

的扶助に関する四原則⁹⁾を指針として、制定公布した法律第17号(旧)生活保護法である。

(旧)生活保護法は、「およそ生活保護を要する状態にある者」に対し、国は無差別平等に保護すべきことを明記しており、この意味で、本法成立はわが国の公的扶助史上画期的な出来事であった。しかしまた母子福祉の観点からみれば、従来の救護諸法がすべて廃止されたことは、母子保護法の消極的救護法的性格のみ統合吸収されて、戦前の「母性保護」の積極的特別法的性格が生かされなかったことを意味していたのである。

(2) 児童福祉法

戦前「母性保護連盟」に結集した婦人運動家らは、敗戦の翌日から未亡人対策の樹立を訴え、その健在ぶりを示していた¹⁰⁾。昭和20年秋ごろから、二葉保育園新宿旭町分園に集會し、当該問題を語り合う彼女らの交わりは「母子問題懇話会」と呼ばれ、そのメンバーはそれぞれ政界や社会事業界で重んじられ、各方面で重要な役割を担うようになっていった。昭和21年3月には、竹内茂代が国会に送られ、同年12月21日に、山高しげりが厚生省中央社会事業委員会委員に選ばれた。こうして、彼女らはGHQ指導下における母子福祉政策策定の前線に立つことになり、その影響力は戦前の活躍を凌ぐほどになるのである。

昭和21年4月、政府は厚生省社会局に援護課を設置し、母子および児童の保護に関する事項ならびに保育隣保に関する事項を所管させたが、当時の最大の課題は、より根本的な戦災孤児・浮浪児対策の樹立であった。そのため厚生大臣は、昭和21年12月、中央社会事業委員会に児童保護事業強化徹底の具体策について諮問した。これが昭和22年12月12日児童福祉法制定に到る重要な論議の緒となり、約半年後、法制定の基本的姿勢がつぎのように謳われた。「国の将来は、現在の児童によって決せられる。敗戦日本が、将来、民主主義に徹底して文化国家として力強い歩みをするためには、現在の児童の健康を始めその福祉の増進に、特に深甚な考慮を払わなければならない」(昭和22年7月26日児童福祉法案要旨)。

すなわち、特殊問題児童に対する福祉の法律ではなく、すべての児童におよぶ福祉の法律が目指されたわけである。

ここで、児童福祉法制定過程を母子福祉の視角からながめておこう。

本法は、昭和21年9～12月、厚生省社会局援護課（後に児童局企画課）の松崎芳伸らが中心になって数度、修正立案した児童保護法要綱案を原案としているが、この起案中には、母子問題懇話会の植山つる、伊福部敬子の両氏がたびたび松崎を訪れていることから¹⁰⁾、要綱案中に彼女らの思想の一端が反映されていたと考えられる。しかし、要綱案では孤児・浮浪児等いわゆる問題児に対する施策に焦点があてられ、すべての児童に目が向けられてはいなかった。このことは、要綱案が論議された中央社会事業委員会児童保護対策小委員会で、ただちに議論的となり、昭和21年12月30日松崎が、山高しげり、河崎なつ、山田わか、植山つる、山崎道子ら「懇話会」の意見を傾聴するに及んで¹¹⁾、本法が、一般児童に光を当てた明るい前向きの法律であるべきことが確認されたのである。こうして、総則第1条前段に「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに育成されるように努めなければならない」とあったのが、「健やかに生まれ、かつ育成され…」と修正され、本項の基本に「母性保護」の理念が生きるようになったのである。

その後、要綱案は、小委員会で都合8回にわたって修正、追加され、昭和22年8月11日児童福祉法案として第1回国会に提出された。国会審議の過程では、母子寮の法制度上の位置づけに関する論争に端を発し、母子福祉、母性保護に関して実に多くの時間がさかれ、またその内容は大変ミクロな貧困母子の事例から、高邁な母子福祉に関する識見まできわめて広範囲に及んだ。

たとえば、山崎道子はずぎの意味の見解をのべる。「児童福祉法案は一般児童を保護する法案であるが、母を離れて子の福祉はありえないから、この法案に母の保護を含めるべきであり¹²⁾、さらに同様の理由で、本法の主旨は児童福祉法というより母子福祉法と表現されるのが適当である¹³⁾。」つまりここでは、母子福祉が児童福祉の根拠とされたのである。

「母性保護」の理念は、総則前文において、母子保健ならびに児童の健全育成の視点をとり入れることを要求し、また本文中に母の保護施策の規定（具体的には母子寮の規定）の必要を訴えるばかりでなく、児童の福祉の根本が母子の福祉であるのだから、これを法律の名称として表現すべきであると主張するのであった。

しかし、そのような議論の末、本文中に母子寮の規定は設けられたものの、現実の施策実施の段階で行政当局が住宅政策の一部のような取り扱いをしたため、上記の高邁な理念が空洞化し、本法成立後の母子寮の實踐に支障をきたす事態も起ってきたのである。この母子寮の例にみられるごとく本法における母子福祉の理念は、制定

過程のはなやかさとはうらはらに、現実には期待されるほど成熟したとはいいがたいのである。

児童福祉法案は、昭和22年11月21日、国会を通過し、同年12月12日法律第164号児童福祉法として制定公布、翌23年1月1日部分的に施行、4月から本格的に実施され、その後30数回の改正をへて今日に到っている。

(3) 現行生活保護法

昭和23年12月、占領軍が日本経済自立化の名のもとに、経済9原則令を出すのにもない、企業合理化、行政整理等が行われ、大量の失業者を輩出した¹⁴⁾。こういう社会情勢のなかで、完全就労と生活保護の充実を求める運動が生まれ、これを背景として(旧)生活保護法の抜本的改正が検討されるようになった。

昭和24年9月、社会保障制度審議会は政府に対して「生活保護制度の改善強化に関する勧告」を行う。その主な内容は、

- ①国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませうる程度のものであること
- ②公的扶助は権利として請求できるものとする
- ③生活保護担当職員は一定の資格を必要とすること
- ④民生委員は協力機関とすること
- ⑤新たに教育扶助および住宅扶助をつくること

等であったが、昭和25年5月4日、これらを骨子としながら、医療扶助引き締めを含む¹⁵⁾現行生活保護法が公布・施行されるのである。

このように、改正された一般公的扶助立法は、法文中に母子加算制度を規定し、母子家庭に対する優遇措置を設け、昭和24年11月の母子福祉対策要綱とともに、貧困母子家庭に対する基本的援助施策となった。

(4) 戦傷病者戦没者遺族等援護法、未婚遺者留守家族等援護法、恩給法の一部改正による法律

戦争の直接の犠牲者である遺族、留守家族に対する国家補償は、昭和27年4月28日平和条約が発効後、すなわちGHQの指導を離れてから行われた¹⁶⁾。昭和27年4月30日、戦傷病者・戦没者遺族等援護法が公布、施行され、昭和28年8月1日、未婚遺者留守家族等援護法ならびに恩給法の一部改正による法律が公布、施行された。これが軍人遺家族に対する国家補償の表現であった。

戦傷病者、戦没者遺族等援護法による遺族年金または遺族給付金、未婚遺者留守家族等援護法による留守家族手当、さらに恩給法の一部改正による法律に定められた軍人恩給または遺族扶助は、当時全母子世帯の35%を占めた¹⁷⁾戦没者遺族母子に対する政策を部分的に担った。

(5) 公営住宅法

戦災者、引揚者などへの応急的な住宅供給措置のあ

と、昭和26年6月4日、公営住宅法が成立する。本法による公営住宅とは、地方公共団体が国庫補助をうけて、主として低所得の住宅困窮者を対象に建設供給する住宅をいい、第1種、第2種および特定目的の公営住宅があり、それぞれ所得の上限の制限等、入居条件が定められている。

母子福祉政策と本法は、昭和30年4月7日第2種公営住宅の中に、母子住宅として一定の枠が設けられて以来密接な関係を保つようになる。それを簡略に追ってみることにする。

昭和30年および33年に、建設省住宅局長は、公営住宅の入居者選考の際には、母子家庭を困窮度が最も高いものとして優先的に取り扱い、母子家庭に対する低家賃住宅供与を促進するよう通知した。

昭和34年3月には、建設省住宅局と厚生省児童局の申し合わせで、母子寮退所世帯を優先して入居させる母子世帯向公営住宅の建設が指示された。

昭和39年7月には、母子福祉法制定によって、公営住宅建設の際に母子家庭の公営住宅への優先入居、母子世帯向け住宅の建設、家賃の減免等の母子世帯に対する優遇措置をとることが制度化された。

昭和40年4月には、建設省住宅局長より、公営住宅の一定戸数を母子世帯向け住宅として建設する従来のやり方を改め、一般公営住宅(第2種)のうち一定戸数を母子世帯向けとするよう指示があった。

そして昭和46年には、第1種公営住宅にまでこれを広げた。

これらの措置によって建設された母子世帯向け公営住宅は、昭和34年から51年までで、約26,000戸といわれる¹⁰⁾。また、厚生省の母子世帯調査によって母子世帯の第2種公営住宅入居割合をみると、31年度調査では、全母子世帯中1.9%の入居率であったのが、48年度調査では7.8%に増えている。母子家庭の自立には、住宅問題の解決が不可欠であることを考慮すれば、上の施策の流れも数字の変化もうなずけ、この意味では確かにこの方面の施策は充実してきている。

なお、かかる優遇措置は、母子世帯に対してのみとられたのではなく、老人世帯、心身障害者世帯にも同様の措置がはかられている。

(6) 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律

本法は、市町村が経済的理由によって就学困難な児童の保護者に対して学用品若しくはその購入費、通学に要する交通費、または修学旅行費を給与する場合、国が予算の範囲内でこれに要する経費を補助することをとり決

めた法律であり、昭和31年3月30日に公布、施行された。なお、修学旅行費については34年から実施されたのであり、昭和37年に義務教育諸学校の教科用図書は無償に関する法律が公布されてからは、本法の「学用品若しくはその購入費」について同法の規定が適用されるようになった。

本法の対象となる保護者は、生活保護法による要保護者のうち教育扶助をうけていないものと要保護者に準ずる程度に困窮しているものとされたので、困窮母子世帯もこれに含まれるわけである。

また、このほか児童が盲学校、聾学校および養護学校に通学している場合は、盲学校、聾学校および養護学校への就学奨励に関する法律(昭和29年6月1日法律第144号)によって就学の便宜がはかられている。

(7) 国民年金法

昭和34年4月16日公布、同年11月1日より施行された国民年金法は、死別母子の所得保障をすすめる施策である。本法には、老齢年金、障害年金等の他に母子年金、準母子年金、遺児年金、母子福祉年金、準母子福祉年金が規定されていて、拋出制ではあるが拋出要件を満たさない場合の救済策もこうじており、母子福祉政策の対象を要保護世帯のような困窮階層から一般母子世帯に広げる一里塚となった。

本法成立には、全国未亡人団体協議会(昭和25年11月29日結成、山高七げり会長)が昭和31年以来展開してきた運動が大きな推進力となった。

本法以外にも各種公的年金による遺族年金等所得保障があるがここではふれない。

(8) 所得税法・地方税法

所得税法(昭和40年3月31日法律第33号)第81条および地方税法(昭和25年7月31日法律第226号)第24条、第34条等に寡婦控除の規定がある。これは、夫と死別または離婚したあと、婚姻をしていないか、または夫の生死が明らかでない65歳未満の、しかも扶養親族のある婦人を対象とする税の減免制度で、所得税の控除と地方税法に基づく住民税の控除ないしは非課税措置をとる規定である。

寡婦控除は母子世帯にとって、課税優遇措置となっており、昭和29年5月6日地方税法改正以来数次寡婦控除限度額が引き上げられた。なお、このほかに法人税法による母子福祉団体に対する非課税措置がある。

(2) 母子福祉固有の政策

(1) 母子福祉対策要綱
昭和24年8月1日現在厚生省児童局の母子世帯調査によると、総数610,218世帯のうち生活保護を受けてい

るもの 173, 284、保護を受けていないが生活がきわめて困難であるもの 108, 529、保護を受けていないが余裕のない生活であるもの 224, 281、生活に相当の余裕があるもの 104, 124 となっていて、母子世帯の $\frac{5}{6}$ が余裕のない生活を送っていることが明らかになった。一般家庭と比べればその困難度はさらに著しかった。この窮状に対応したのが、昭和24年11月30日、閣議了解により策定された母子福祉対策要綱であり、同年12月、厚生事務次官名で各都道府県に通知された。

「要綱」の実施項目には、①公的扶助の徹底、②母子居住環境の改善、③生業援護の促進、④母に養育される児童の福祉、⑤その他課税に関する事項等⑥弘報活動の援護、が定められていて、国および地方公共団体の総合的母子福祉対策への取り組みを示唆した。

ところで、昭和24年3月第5国会において、衆議院は「遺族援護に関する決議」を、参議院は「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議」を行なっており、これらは母子福祉対策要綱に先行している。しかし、両者とも昭和27年に到るまで法制化されず（前者は戦傷病者・戦没者遺族等援護法に、後者は母子福祉資金の貸付等に関する法律に結実する）、その法制化がGHQの指導を離れる時期と一致しているのは興味深い。

(2) 母子福祉資金の貸付等に関する法律

他方、民間団体は、関係方面との緊密な提携を図り、母子福祉を円滑適正に進めるため24年10月末に母子福祉対策中央協議会を組織した。参加した団体は、日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、母子愛育会、同胞援護会、全国授産事業連盟、全国母子保護連盟、日本遺族更生連盟の7団体であった。また「協議会」の主な事業は①母子の自主的、互助的活動に対する支援協力、②参加団体および関係各方面との定期的連絡会の開催等であった。

「協議会」は後に母子福祉政策の推進力となった民間団体「全国未亡人団体協議会」結成に大いに寄与することになる。昭和25年3月、「協議会」は全国未亡人代表者会議を開催し、本会議において全国未亡人団体協議会（以下全未協と略す）の結成が決議され、同年11月29日結成されたのである。

全未協は結成後間もない翌26年より、同胞援護会、日本社会事業協会、全国民生委員連盟が統合されて生まれた中央社会福祉協議会（以下中社協）と共同して、母子福祉総合法の制定運動を開始した。また昭和26年9月には、全未協は厚生省、中社協と母子福祉研究会をつくり、本件を協議し、27年2月、希望条項にまとめて衆議院厚生委員会母子福祉小委員会に提出した。希望条項の

冒頭に「単独法を必要とする理由」があるが、その後半部は次の通りである。

「……従って、社会は、子が健康なる社会人として育成されるために、母子家庭に対しては、父に代って母を保護し、もってその母性的任務を完遂せしめる義務がある。

母子世帯の扶助については、この母性的労苦に対し、特別の考慮を払うべきであるとともに、母子不可分の原則にもとづき一家を離散せしめないように務めなければならない。更に母子家庭を更生させるためには、母の経済力を助長する必要があるとともに、子女の教育についても特別の考慮を要する。また母並に子女の就労についても、現存する悪条件の打開に積極的に協力する必要がある。」

つづく母子福祉法案起草の作業は、希望条項の達成を期して、昭和27年9月、全未協と全国社会福祉協議会（中社協改め）合同で始められた。そして、同年11月、全国社会福祉大会で、母子福祉法即時制定の決議が行なわれたのである。

一方、政府も戦傷病者・戦没者遺族等援護法の施行に伴い、人口10万以上の市に国費をもって「遺族並に母子相談員」を設置し、また同年11月3日には母子家庭貸付資金5億円の補正予算を発表して、民間団体の運動に応えた。

以上の経過をへて昭和27年12月29日、議員立法、法律第350号母子福祉資金の貸付等に関する法律が公布され、翌28年4月1日より施行された。

本法に規定される母子福祉貸付資金は、生活保護法等の金銭給付とは違い、資金貸付の後、一定期間をへて償還される融資であり、したがって、その財源には、国および都道府県が繰入れる原資と償還金があてられることになっている。

また、本法による貸付資金の種類は、当初生業資金（昭和35年、事業開始資金と改称）、支度資金（昭和40年、就職支度資金と改称）、技能習得資金、生活資金、事業継続資金、修学資金および修業資金の7種類であったが、昭和31年に住宅補修資金（昭和36年に住宅資金と改称）が、昭和38年に転宅資金が新設されて9種類となった。また昭和35年には母子家庭の就労促進、職場開拓をはかる趣旨により母子福祉団体に対する貸付制度が創始された。

また、昭和27年11月から28年3月まで15ヶ月間にわたって設置された「遺族及び母子相談員」は、本法に規定された母子相談員制度へと発展解消した。母子相談員は非常勤とされた。

さらに本法は、国または地方公共団体の設置した事務所の他の公共施設の管理者は、母子家庭から申請があった場合、その公共施設内において新聞、雑誌、たばこ、事務用品、食料品その他の物品を販売する売店を設けること、または理容業、美容業等の店舗を設置することを許可するよう努めなければならないと規定し、日本専売公社は、たばこ専売法の規定によって製造たばこ小売人の指定申請があったときは、これの指定に努めなければならないと規定した¹⁹⁾。この規定は、昭和39年制定の母子福祉法に引き継がれることになった。

以上の内容を持つ本法は、運用面の改正や国庫補助率の引き上げ等の改正をへて、ほぼ全面的に母子福祉法に吸収されるのである。しかし、このように内容をみでくと、本法は、名称にも表れているように母子福祉総合法ではなく限定法というべきであり、全未協等の当初の希望がかなったとはいいがたいのである。ところが、昭和28年2月13日、全未協と全社協は感謝会を催している²⁰⁾。抗議会ではなく感謝会であったという事実は、全未協等民間団体が母子福祉法制定運動を段階的に進めたことを意味すると同時に、未来の母子福祉法の狭小な性格をも暗示しているのである。

ところで、昭和27年9月1日現在厚生省児童局の全国母子世帯調査によれば、全母子世帯数 694,660のうち、27%が生活保護法による被保護世帯であり、これを含めて46%が生活困難を訴えている。また、生活困難を訴えないものもどうにか生活している程度であり、生活に余裕があるとみられるものはきわめて少ない。さらに、子どものことで困っている母は全体の81%を占め、「子どもの面倒がみられない」、「養育費、教育費の不足」等の悩みをもつものが多い。民間団体の運動に加えて、以上の調査結果が本法成立に大きく寄与したことは疑いえない。しかし同時に、この調査は、本法が母子世帯の救済策としては未だ不十分であることを示唆しているように思えるのである。厚生省当局は、以後もほぼ定期的に調査を行ない、母子福祉政策の策定に活用している。

(3) 児童扶養手当法

昭和34年の国民年金法成立によって、死別母子世帯の生活保障が一步前進してからは、その頃次第に増えてきた離婚をはじめとする生別母子世帯の援助に論議が集中するようになった。昭和36年8月1日現在厚生省児童局による全国母子世帯調査では、生別母子世帯が全母子世帯の22.9%（生死不明、不詳を含む）を占め、さらに増え続ける様相をみせていた。そこで、このように多数の生別世帯に対して、できるかぎり広範囲にわたる児童福祉施策として考案されたのが、国が父と生計を同じくし

ていない児童について児童扶養手当を支給することを規定した児童扶養手当法であった。本法は、昭和36年11月29日公布され、翌年1月1日より施行された。その後、その後本法はしばしば改正されるが、毎年の支給額の改定のほか²¹⁾、主なものはつぎの4点に要約できる。

- ①児童が障害児であったばあい、その障害の範囲が拡大されるようになり、支給の年限が20歳まで引きのばされるようになったこと
- ②昭和47年堀木訴訟判決により、母またはその他の養育者が老齢または障害者であったばあい、障害福祉年金と老齢福祉年金と児童扶養手当の併給が認められるようになったこと
- ③昭和50年、支給対象児童の国籍要件が撤廃されたこと
- ④昭和51年から3年計画で支給対象児童の年限を義務教育終了前から18歳未満まで拡大したこと

なお、本法制定の推進に大きな寄与をしたのは、昭和35年8月の児童福祉審議会「児童福祉行政の刷新強化に関する意見」中にある母子福祉対策強化の項であった。この意見具申は、昭和34年11月の国連総会における児童権利宣言をうけた形となっている。

(4) 母子福祉法

母子福祉政策は昭和20年代の遺族援護中心の施策から、30年代の高度経済成長を背景に、次第に一般母子家庭の福祉施策へと拡大してゆく。これは児童福祉政策が要保護児童対策から一般児童対策へと転換拡大を目指す動きと重なっている。母子福祉政策は、児童福祉政策からいわば分家し、固有の領域を形成して一般母子家庭の福祉を目指していったが、同時に他方では、逆にこれが一般児童福祉政策の一端を担うことになるのである²²⁾。この歴史は、昭和24年の母子福祉対策要綱に始まり、昭和39年7月1日の母子福祉法公布施行によって、一応の終結をみたと考えられる。

母子福祉法は4章から成っている。

第1章総則には、本法の目的と理念、国及び地方公共団体の責務と母子家庭の母の自立への努力の指示、配偶者のない女子の定義をそして児童福祉審議会、母子相談員、福祉事務所、児童委員の役割が明文化されている。

第2章福祉の措置では、貸付資金の種類、母子福祉団体に対する貸付、償還の免除規定、都道府県の本法に関する特別会計、国の貸付率、売店等の設置の許可、専売品販売の許可、公営住宅供給に関する特別の配慮、そして母子家庭の母及び児童の雇用に関する協力が明示されている。

第3章は、母子福祉施設の規定である。このうち、立川

第4章には、雑則として大都市の特例が書かれている。本法は、以上の施策によって一般母子家庭の経済的社会的安定をはかる母子福祉総合基本法であるとされ、母子福祉資金貸付等に関する法律（以下旧法とする）はこれに吸収された。

本法を旧法と比較して、削除ないし追加状況を分野別にみると以下のようなものである。

①貸付資金については、旧法の規定の特に重要な事業開始資金、修学資金、技能習得資金のみ本文中に明示され、その他の資金貸付は政令事項とされた（全部で11種類）。また旧法では、貸付決定の際、都道府県児童福祉審議会の意見聴取が必要とされたが、これは削除された。

②母子相談員は旧法では非常勤であったが、本法では児童福祉司、社会福祉主事の任用資格を持つものは常勤とする途がひらかれた。

③公営住宅への優先入居の規定は本法において新たに設けられた。

④母子家庭の母および児童の雇用に関する規定は、本法において新たに設けられたが、ここに到るまでに、昭和30年12月、厚生省児童局長、労働省職業安定局長連名で、「両親または片親を欠く児童の就職援護について」の通知が出され、また各都道府県では就職の際の身元保証制度創設の努力がなされる等布石があった。

⑥母子福祉施設の規定は、本法において新たに設けられた。このうち母子福祉センターについては、昭和28年全未協によって第1号が建てられ、その後各地で建設されていたが、昭和35年4月に厚生事務次官名で「母子福祉センター設置要綱」が各都道府県知事・指定都市市長宛通知され、これが本法への準備段階となった。また母子休養ホームについても、昭和38年3月「母子休養ホームの設置について」の同様の通知がされていた。

つぎに、本法の実施状況例を分野別にみることにしよう。

まず資金貸付制度であるが、昭和28年旧法実施以来52年までに投入された原資は、国が約135億円、都道府県が約75億円、あわせて約210億円である²⁸⁾。また、貸付延件数は約131万件であり、貸付総数は530億円に達する²⁹⁾。資金需要は、社会経済の変動とともにかなり変化をみせているが、昭和51年には申し込み者の98%は資金の貸付を受けている³⁰⁾。資金の種類別需要も著しい変化をみせており、最近では、修学資金、住宅資金の急増が目立っているのも納得できることである。償還率は、

昭和28年の81.5%から昭和33年の67.5%までは低下が続いたが、償還協力員制度等による努力の結果、昭和50年には93.3%と上昇した²⁸⁾。このきわめて高い償還率は、貸付を受けた母子世帯の自立更生度の高さを表わしていると考えられ、本制度の有効さを実証している。

母子相談員は、昭和39年11月末現在全国で952人であり²⁷⁾、昭和52年3月31日現在でも1,037人と²⁸⁾、さほどの増員をみていない。また相談件数も昭和40年は32万件²⁹⁾、昭和51年は36万件³⁰⁾とこれも同様の結果である。しかし、母子世帯の総数が36年度厚生省調査では1,029,000であったのが48年度調査では626,200と激減しているため、母子世帯数に比べて、相談件数の割合は上昇している。つまり、母子家庭における問題の多発化傾向がみてとれるのであり、相談機能の充実がますます重要な課題となってきているのである。

売店等の設置状況は、昭和28年から51年までで2,896件、たばこ専売品の小売指定状況は、上記期間中の申請数15,504件、指定数が6,106件、許可割合は39.4%である。

このように本法を概観し、あわせてこれまでの戦後の母子福祉に関係する政策を顧みると、児童福祉法を除くすべてが母子世帯の経済保障に関係しており、基本法たる本法も多様な経済保障の一翼を担っているものであり、他の各種の保障政策と複雑な連関を保つことによつてはじめてその機能を十全に発揮するということができるのである。その意味で、本法は、わが国の経済保障政策の変遷を一般母子世帯という対象視点からとらえた集約点であり、そこから新たな展開を期する基地とも呼ばれるべき性格を持っていると考えられる。

しかし、本法が母子福祉総合基本法を銘打つならば、母子福祉資金の貸付等に関する法律の改善程度のものでなく、第2条基本理念「すべての母子家庭には、児童がそのおかれている環境にかかわらず、心身ともにすこやかに育成されるために必要な諸条件と、その母の健康で文化的な生活が保障されるものとする」という宣言にもっとふさわしい内容が考えられてしかるべきであった、とする意見も数多い。たとえば、つぎの見解はその代表である。

「……理念では、母子問題に対して総合的対応の原理をのべながら、それはそれまでの制度を組入れ、母子福祉センター、母子休養ホームを設けたにすぎなかった」³¹⁾

詳しくは後述するけれども、このような見解は、主に本法中にその規定が設けられなかった母子寮当事者ないしは関係者によるものであり、その方面から、本法に関

する批判的検討がなされてはきた。しかし、この議論は本法施行以来15年を経ようとする今日も未だ熟しておらず、本法にかわる母子福祉総合基本法の具体案は提示されないままなのである。

(5) その他の母子福祉固有の政策

以上の各法のほかに、母子福祉固有の政策として昭和47年より実施された「母子家庭及び寡婦自立促進対策事業」がある。これは、母子家庭の母のうち、老人ならびに重度心身障害児の家庭奉仕員等を希望するものに、必要な技能を習得させるための講習会を開催するもので、老人福祉政策、障害者(児)福祉対策の進展にともない、母子福祉政策との接点をみたわけである。また昭和48年には、本制度中に、母子家庭の複雑で専門的な問題に対する特別相談事業が設けられた。

さらに、昭和50年10月発足した「母子家庭介護人派遣事業」も見逃すことができない。本制度は、乳幼児を抱えた母子家庭の母が一時的な疾病のため、日常生活を営むのに支障がある場合、要請に基づいて介護人を派遣し、必要な介護および乳幼児の保育等を行なうことを規定するものである。核家族時代、隣保相扶喪夫の時代を反映して、母がいったん病に倒れると誰も子どもをみられない母子家庭が現われてきたのである。

以上の両制度にかかる費用は、双方とも予算措置によって、児童福祉法施行事務費補助金のなかに計上されている。

このほか、労働省による寡婦等就業援助対策としてつぎの制度が設けられている。

①寡婦等雇用奨励金——この制度は、寡婦等(寡婦等とは母子福祉法第5条第1項に規定する配偶者のない女子である求職者であって、20歳未満の子若しくは一定の廃疾の状態にある子、又は同項第5号の精神若しくは身体の障害により長期にわたって労働能力を失っている配偶者を扶養するものをいう)を雇い入れる事業主に対して、雇用奨励金を支給し、もって寡婦等の雇用の促進を図ろうとするものである。

②寡婦等の職業訓練手当——この制度は、公共職業安定所の指示により公共職業訓練を受講する寡婦等の求職者に対して雇用対策法(昭和41年法律第132号)に基づき訓練手当を支給し、寡婦等の知識及び技能の習得を容易にし、もって寡婦等の雇用の促進を図ろうとするものである(昭和52年度設置)。

③内職相談施設等の運営

④内職相談センターの運営

⑤寡婦就業援助センターの設置・拡充

ハ、寡婦等職業相談員の設置

2. 戦後母子寮の法制度上の推移

1) (旧)生活保護法による保護施設

母子寮は、昭和12年の母子保護法によってはじめて法的規定を受け、つづいて軍事扶助法の改正によって軍人遺家族のための母子寮が加わり、法的に2種類の母子寮が存在しながら、戦時体制下を通過し、敗戦後1年余りをへた昭和21年9月7日、(旧)生活保護法の制定にともない、母子保護法、軍事扶助法が廃止されるまで、このまま存続した。そして、(旧)生活保護法制定と同時に、母子寮は本法第6条の規定による保護施設となり、主に宿所提供施設としての機能を期待されることになった。つまり、戦後混乱期の住宅難解消策の一つとしても重要視されたのであり、実際に、全国各地で一般困窮世帯を受け入れる事態が起き、そこでは母子という対象の独自性すら喪失することとなった。

なお、(旧)生活保護法はGHQが作成したともいえる法律であるから、法制定過程において、母子寮の法的位置づけに関する論議はつくされなかった。

2) 児童福祉法による児童福祉施設

児童福祉法は、昭和22年12月12日法律第164号として制定公布され、その第38条「母子寮は、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ことを目的とする施設とする」において母子寮を規定した。今日の母子寮は本法に依拠している。児童福祉法第38条に母子寮が規定されるまでにはつぎのような経緯がある。

①児童福祉法案は、先述のとおり厚生省社会局援護課の松崎芳伸(後に児童局企画課が法案作成の中心となり、松崎も児童局企画課に移る)らによって国会上程まで都合8度立案修正された。このうち、法案中に母子寮の規定が最初にみられるのは、昭和22年6月2日、厚生省児童局企画課で作成した第7番目の児童福祉法案である。その第46条母子寮の規定はつぎのとおりである。

第46条 母子寮とは、16歳に満たない子又は孫を擁する寡婦(配偶者の行方不明その他命令の定める事由により、寡婦と同様の境遇にある女子を含める。以下同じ)及びその子又は孫を收容して、寡婦に精神的援助を与え、その子又は孫の福祉を推進する施設をいう。

②しかし、社会局の反対でこの条項が削られ、第8番目の昭和22年8月11日国会案には母子寮の規定が含まれなかった。児童局が昭和22年8月15日に作

成したこれに関する予想質問答弁はつぎのとおりである。

「母子寮に入所させる母子の問題につきましては、母子一体としての生活問題即ち生活扶助、母の職業補導、授産、再婚の問題等生活の保護指導が極めて重要であって、それが同時に児童の福祉を増進させる所以と考えられ、従って生活保護法で従来通り取り扱うのが適当と認められますのでこの法案にとり上げなかったのであります。」

昭和22年9月18日の第1回国会参議院厚生委員会では、草葉隆円委員の質問に対し米澤政府委員が以上の主旨の答弁をし、10月2日の第1回国会衆議院厚生委員会でも、山崎道子委員の質問に対し、同じく米澤政府委員による同様の答弁がなされた。

⑧ところが、山崎道子委員はこの答弁に満足せず、ただちにつぎの主旨の反論を行なった。

「生活保護というのは転落してから救うものであって、子を抱えた戦争未亡人、戦災母子、引揚母子にこれを適用するのは大きな誤りであります。これらの母子が転落する前に、安心して子供を保育できる母と子の施設に迎えることが必要であり、そこで同じ境遇にある母同志励まし合うことが必要なのです。つまり今の生活保護法による母子寮では不十分であり、もう一步進んだ母子寮が必要なのです。」

これに対する米澤政府委員の答弁は、主旨には全く同感だが、財政上の理由で現在では非常に困難であるというふうに微妙に変化し、つづく10月16日の衆議院厚生委員会では武田キヨ委員の質問に対し、一松厚生大臣が修正答弁をして、10月25日衆議院厚生委員会で小野委員長は、児童福祉施設の中に母子寮を加えるという修正案を発表するのである。その後本修正法案は本会議で議決され、児童福祉法第38条は今日まで存続しているのである。

ここで、本法の解釈によって児童福祉施設としての母子寮の役割・機能を把握しておこう。

母子寮の対象は、配偶者のない女子またはこれに準ずる事情にある女子およびその者の監護すべき児童であって、都道府県知事または市町村長が、母子寮に入所させなければ、その者の監護すべき児童の福祉に欠けると判断したものである。(児童福祉法第23条参照)。「配偶者のない女子」とは、配偶者と死別または離別した女子のほか、いわゆる未婚の母もふくまれる。「これに準ずる事情にある女子」とは、①配偶者が生死不明の女子、②配偶者に遺棄されている女子、③配偶者が精神または身体の障害により長期にわたって労働能力を失っている女

子、④配偶者が海外にあるためその扶養を受けることができない女子、⑤配偶者が法令により長期にわたって拘禁されている女子等をいう。「その者の監護すべき児童の福祉に欠ける」とは、一般的に母子家庭は母親が生計の中心となつて、幼い子女の養育の責任を果たさなければならず、精神的にも経済的にもきわめて不利な条件にあり、生活、住宅、教育、就職等の解決困難ないろいろな問題をもっているため、その者の監護すべき児童の心身に好ましくない影響を与え、配偶者のない女子が児童の監護の責任を十分果たしえないことをいう。したがって、母子が貧困であるとか住居がないということは、福祉に欠ける場合の一例にすぎない。「その監護すべき児童」とは、配偶者のない女子が保護者として現に監護しており、将来もひきつづき監護しなければならぬ責任を負う児童という趣旨であつて、配偶者のない女子は必ずしもその児童の親権者または後見人である必要はない³²⁾。

母子寮は以上に該当する母子を「入所させて」「保護する」施設である。これをより正確にのべれば、母子寮は、児童の福祉はその母から切り離して考えられないので、このような母子をともに収容保護し、生活、住宅、教育、就職等母子家庭の遭遇するあらゆる問題についてその解決の場を与え、これによって社会の共同生活に適應させるとともに、母をしてその子の養育を完うせしめ、児童の福祉を保障しようとする施設なのである。

つぎに、本法による母子寮への入所措置規定は、助産施設とともに、他の児童福祉施設への入所措置規定に比較して微妙な相違を示しているのので、これにふれておこう。

母子寮への入所措置に関する規定は、児童福祉法第23条におかれた。当初の措置権者は、市町村長とされたが、昭和26年3月社会福祉事業法制定にもとづく福祉事務所制度発足にともない、助産施設および母子寮への入所措置権者は、市町村長から都道府県知事、市長および福祉事務所を設置する町村長へと移行した³³⁾。

これを他の児童福祉施設の措置と比較してみるとその性格がはっきりする。措置は3種類に分れ、第1を保育所、第2を助産施設および母子寮、第3をその他の児童福祉施設(児童厚生施設を除く)とすることができる。

第1の保育所の措置権者は市町村長であり児童福祉法第32条第2項の委任条項によって、すべて福祉事務所長に委任される。

また、第3のその他の児童福祉施設の措置権者は都道府県知事及び指定都市の市長であり、第32条第1項の委任条項によって、すべて児童相談所長に委任される。

第2の助産施設および母子寮の措置権は、市町村長と都道府県知事及び指定都市の市長の双方に存し、しかもすべて、福祉事務所長に委任される。そこで、これを第1の保育所と比較してみると、すべて措置権が福祉事務所長に委任されるという点で同一であり、都道府県知事及び指定都市の市長からの委任がありうるという点で相違する。また、第3のその他の児童福祉施設と比較すると、都道府県知事及び指定都市の市長に措置権があるという点で重なりあい、すべて福祉事務所長に措置権が委任されるという点で相反する。

このように、施設入所措置という観点から本法を検討すると、児童福祉行政措置における母子寮、助産施設の中間的性格が明らかになるのである。

最後に、児童福祉施設としての母子寮の設備その他については、昭和23年12月発効の厚生省令第63号児童福祉施設最低基準の第40条から第48条までに規定がある。昭和48年の児童福祉施設職員の定数の改正により、寮母、嘱託医に加えて、少年指導員が必置となった。

3) 母子福祉法と母子寮

本文23条からなる母子福祉法は、一応母子福祉に関する基本法としての体系を整え、昭和39年7月1日法律第129号として公布施行されたが、本文中に母子寮を規定する条項をふくまなかった。本項では、その理由を、当時の国会審議とその後の全国母子寮協議会における論議から引き出すこととする。

まず、国会審議についてみると、昭和39年5月6日および7日の第46国会衆議院社会労働委員会において、この件が審議されている。そのでんまは、5月7日の社会党の長谷川委員の質問とこれに対する黒木政府委員の答弁に代表されるので、以下にこれを紹介する。

○長谷川(保)委員；母子寮の問題ですが、これもまた御承知のように、社会党の法案では第15条に母子寮の項がわざわざとってあるのであります。これは児童福祉法の第38条に母子寮の規定があるわけでありまして、母子福祉法というなら、母子寮はやはり社会党の案のようにここに持つてくるべきじゃないか。児童福祉法の中にとどめておいて、この母子福祉法の中に母子寮の問題が出てこないというのは、どうも法律として変じゃないかというように思うのでありますが、この点、やはり母子寮は児童福祉法のほうに置いて、ここに載せなかったのは何らかの理由があるだろうと思う。私どもは、母子福祉法もしくはそれに類する名前の法律であれば当然やはりこの中に母子寮は持つてくるべきである——乳児院は児童福祉法の中に置くことになりましたが、当然母子寮はここに持つて

くるべきであると思うのでありますが、どうして母子福祉法という名前をつけながら母子寮をこの中に持つてこないのか、むしろ社会党案のほうが当然ではないか、こういうふうに思うのでありますが、いかがでありますか。

○黒木政府委員；確かに、おっしゃるように母子福祉法の中に母子寮を入れるべきであります。また社会局の保護施設も入れるべきだと思います。ただ、今回の法律案を国会に提出するに際しまして、実はすでに39年度の子算の概算案というものが決定をしております。国会にすでに提出されておりました。そこでは、母子寮の措置費につきましては施設保護費の中に計上されてしまっておったのであります。したがって、子算の組みかえをしませんと、この母子福祉法案の中に取り入れることができないというような技術上の問題がありまして、残念ながら間に合わなかったのであります。次の改正の機会に、ぜひ社会局の保護施設も含めまして、母子寮の規定を挿入したいと考えております。

ところで、母子寮側は、「今後の母子福祉法改正の際に母子寮規定を挿入する」という政府の見解を素直に喜ばなかった。全国母子寮研究協議会資料を調べてみると、39年、40年、43年、45年、46年に母子寮側での議論がなされており、これらの総括とも呼ぶべきものが46年の「母子寮の法的位置づけに関する特別委員会報告」であり、ここに母子寮側の立場が整理され、今後のとるべき方向が示されている。

母子寮の大勢は、母子福祉法制定間もない第8回全国母子寮研究協議会で、母子寮は児童福祉法にとり入れられて社会福祉的機能を果たすべき使命を課せられているにもかかわらず、現実には最低基準がきわめて不十分であり、23年以来1度も改善されていない。このような現状のまま母子福祉法にとり入れられることは不安である旨表明した。また、その後論議に年を重ねるうちに、母子寮の総意を反映した法的位置づけに関する定見をもった上で、この問題に対処せざるをえなくなり、そのため特別委員会が設けられた。特別委員会報告にみられる母子寮の法的位置づけに関する定見の要旨はつぎのとおりである。

- ①母子寮の法的位置づけ論議は、母子寮の運営の問題としてではなく、「母と子」の福祉問題として展開しなければならない。
- ②母子寮は児童の福祉と共に母の福祉増進を一体のものとしてはかることを目的とする。
- ③法律の検討に先立ってなすべきことは母子寮の体質

改善である。開差是正、過密・過疎、職員定数不足、公私格差等さまざまな問題を露呈している母子寮界の現状を自省し、その改善の具体策をもとめ、しかる後に行政施策の改善が求められるべきである。

④施策改善の第1は最低基準の改訂である。児童福祉施設最低基準(46年現在)はあまりに不十分であり、

⑤②の目的を果せない状態であるから、他の児童福祉施設と協力して、これを改訂しなければならない。

⑥また、児童福祉法は児童の福祉をその中心理念としているが、母の福祉をどう高めるかという視点が十分とはいえない。それゆえ、「母と子」のための児童福祉法の一部改訂が必要で、母に対する取り扱いについては、保護の手厚さを可能ならしめるものとしなければならない。これも他の児童福祉施設と共働で行う作業である。

⑦以上の作業を通過して最後に、母子寮の依拠すべき

新しい母子福祉法が検討されるべきである。母子寮は全ての国民を対象とする母子福祉政策の一貫性のなかに存在しなければならない。そのためには、一貫性をもちうる新しい母子福祉理念が必要であり、これを、母子福祉資金の貸付等に関する法律の改善によって生れた現行母子福祉法は保持していない。したがって、新しい母子福祉理念誕生にとまらう新しい母子福祉法のなかに将来の母子寮の位置づけがある。

特別委員会報告の後、先述のように昭和48年の最低基準の改訂で少年指導員が必置となり、職員定数の枠は広がった。また、一部母子寮では、⑧でふれた体質改善の努力が真剣になされ、また昭和50年度の副田義也らによる厚生科学研究報告以来そのための研究もさかんであるが、上に示された作業のほとんどは、なお将来の課題として残されている。

IV おわりに

さまざまな事情から「父」の機能を失った母子が、どこからの援助もないまま社会生活を継続すべく運命づけられるならば、あるものは極度の生活不安にさいなまれ、またあるものは極度の貧困生活を余儀なくされることであろう。われわれの生きる時代にあっては、これを不当な事象とみ、困窮母子世帯に対して国家的レベルの救済策を講じてきた。いわゆる母子福祉政策の推進である。

本文では、わが国における母子福祉政策の成立時期を、わが国最初の母子のための単独保護立法である母子保護法(昭和12年3月30日制定公布)の成立時期と同一であるとみなしている。その成立の条件には、およそつぎのことながら考慮される。

- ①わが国の家族制度ならびに資本主義経済体制の矛盾に原因する母子家庭の困窮状況
- ②その困窮状況を社会的にアピールする社会運動家(団体)の存在
- ③母子を対象とした民間社会事業家の実践
- ④母子救済と国家的健民政策との合致
- ⑤母子保護立法を含む諸外国の社会福祉制度の影響
- ⑥以上の条件をうけた議会活動

母子福祉政策の成立という歴史上の事象の前提には、このような諸条件の複雑な連関が看取され、またその諸条件の背後には有名無名の無数の人間の鼓動が感受されるのである。

母子福祉政策は成立し、変遷した。それは生成変化の

過程であった。われわれはそれを変遷とよび、発展とも進歩とも後退ともよばぬことにする。その最大の理由は、わが国の母子福祉政策が戦時体制ならびに敗戦処理政策と密接に結びついてきたことにある。「福祉政策」はこのように時代の暗部に最も深く関わっているゆえに、決して独立に「発展した」として美しく語られてはならない。母子福祉政策は時代状況の変化とともに「変遷」したというべきなのである。なお、政策の変遷の背景に成立期と同様の諸条件の連関があることはいうまでもないであろう。

本文は、母子福祉政策の成立と変遷に関する記述であり、以上は本文執筆に際しての筆者の基本的前提である。この前提のもとに、母子福祉政策とそのあゆんできた時代状況との錯綜した関係を把握することが筆者の希望である。しかし、本文は時間的経緯を追うだけの、多分に平面的な叙述に終ってしまい、その意図は十分に達成されなかった。誌して大方の御叱正を請う次第である。

* * *

なお、本文は、現在研究第九部ですすめられている「母子(父子)福祉に関する文献学的研究」の一環であり、わが国における母子福祉政策のあゆみを一応通史の形態にまとめたものである。

〔註〕

- 1) 池川浩, 母子福祉, 日本生命済生会, 昭36.6. P602

参照

2) 明治32年6月19日公布された「行旅病人、行旅死亡人及同伴者救護並ニ取扱ニ関スル件」第1条において、歩行に堪えぬ行旅中の妊産婦にして手当を要するものに対しては、準行旅病人として保護することが規定されている。

また、明治44年3月29日公布の工場法第12条および工場法施行規則第9条には、工場主は4週間以内に出産予定のものが休養を求めれば、そのものを就業させられず、産後週6間を経過しないものも同様である旨規定されている。また生後満1年以内に達しない乳児を哺育する女子は就業時間中毎日に2回乳児を哺育することができる旨規定されている。

このほか、大正5年8月の鉱夫労務扶助規則、大正6年7月の軍事救護法および文部省訓令「女教員の産前産後ニ於ケル休養ニ関スル件」、東京府令「小学校令施行細則にも該当条項がある。

佐野常光、恵まれざる母の義務と特権のために、社会事業研究24巻1号、P91参照。

3) 試みに、大正11年の内務省社会局『本邦社会事業概要』で「一家が生存上必須の最少限度をも充たし能はざる」窮民数を見ると、当時推定55万人であったのに対し、公費救助の状況は、「窮民として国家及公共団体の救助を受けるものが8,000人以内(幼弱者も含む)」であり、「行旅病人として取扱はれるものが3,000人以内(行旅病人携帯児及準行旅病人として扱われる児童を含む)」であって、公費救助人員は、1万人内外であったことがわかる。上の数字の差にみられるように、恤救規則および行旅病人取扱法の不備が極めて顕著になってきたわけである。そこで内務省当局は、法改正を検討するにあたって、先ず第1次大戦後恐慌下の労働能力ある失業窮民対策に不十分ながら手をつけ、それを補完して労働能力なき窮民のみを対象とする新たな救貧法案を得た。

これを総括してみれば、労働能力のある窮民を除外するという本法案の制限主義は、救助の対象たる窮民を社会の落伍者とみていることを意味しており、大正14年普通選挙法においては彼らが選挙権を持てなかった事実と呼応する。したがって、被救護者の人権は著しく傷つけられていたといわなければならない。

4) 昭和9年に中央社会事業協会および全日本方面委員聯盟が、新聞に現れた親子心中に関する調査をまとめたところによると、昭和2年7月から昭和10年6月までの間に親子心中は1,735件発生しており、親子心中によって死んだ父の数は612、母の数は1,368、子の

数は2,700にのぼっている。親子心中の内訳をみると、総件数1,735のうち母子心中は70%、父子心中は17%、父母と子の心中は13%程度と推定されている。また参考までにその原因をみると、生活困難が460件で最も多く、家庭不和322件、精神異常298件、自己又は配偶者の病弱188件がこれに続いている。

5) 軍人遺家族への優遇政策は、母子ホームの処遇にもあらわれており、軍人援護のための母子ホームと一般母子ホームとの居住環境の差は歴然としていた。たとえば、一般母子ホームでは、各世帯が3畳〜6畳のせいぜい台所付きの狭い部屋に暮らしている時代に、軍人援護母子ホーム第1号の武蔵野母子寮では、「格子戸の玄関、京都風の日本座敷付の部屋」が整備されていたのである。

6) 小林智恵、母子保護法に依る扶助家庭を視察して、社会事業22巻6号、昭13,9、P64〜71。

7) 山高しげり、母子福祉40年、翔文社、昭52.10、P101。

8) 公的扶助に関する四原則とは、①生活困窮者の保護は国家責任であり(国家責任の原則)、②この責任を民間または半官半民的なものに転嫁してはいけない(責任転嫁禁止の原則ないし公私分離の原則)、③困窮者保護は無差別平等でなければならぬ(無差別平等の原則)、④困窮防止に必要な限り救済費に制限をつけてはならない(必要かつ十分の原則)の4つを指している。

小川政亮、社会事業法制、ミネルヴァ書房、昭48.4、P29参照。

9) 山高しげり、前掲書、P120。

10)、11) 松崎芳伸、松崎日誌、児童福祉法研究創刊号、昭52.12、P46〜47。

12)、13) 第1回国会衆議院厚生委員会議録22号、昭22.10.13。一番ヶ瀬康子編、日本婦人問題資料集成、ドメス出版、昭53.4、P384〜401。

14) 小川政亮、前掲書、P30。

15) 生活保護法第53条第1項に「都道府県知事は、指定医療機関の診療内容及び診療報酬の請求を随時審査し、且つ指定医療機関が前条の規定によって請求することのできる診療報酬の額を決定することができる」とあり、第5項に「第1項の規定による診療報酬の額の決定については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない」とあるのは医療扶助引き締め要請からである。

小川、前掲書、P31参照。

16) 厚生省児童家庭局編、児童福祉30年の歩み、日本児

- 児童問題調査会, 昭53.6, P13.
- 17) 昭和27年9月1日現在厚生省児童局全国母子世帯調査結果報告書。
- 18) 児童福祉30年の歩み, P128~129.
- 19) 児童福祉30年の歩み, P127.
- 20) 山高しげり, 前掲書, P140.
- 21) 参考までに昭和53年8月現在の手当額は, 児童1人の場合, 月額21,500円, 児童2人の場合, 月額23,500円(児童3人以上の場合の児童1人に加算する額は400円)である。
- 22) 徳永寅雄「児童福祉事業の制度と行政」日社大編, 戦後日本の社会事業, 勁草書房, 昭42, P222~224.
- 23), 24), 25) 国民の福祉の動向, 厚生指標25巻11号, 昭53.9, P127.
- 26) 児童福祉30年の歩み, P125.
- 27) 福祉と国民生活の動向, 厚生指標12巻13号, 昭40.11, P69.
- 28) 国民の福祉の動向, 厚生指標25巻11号, 昭53.9, P126.
- 29) 福祉と国民生活の動向, 厚生指標13巻13号, 昭41.11, P68.
- 30) 国民の福祉の動向, 厚生指標25巻11号, 昭53.9, P126.
- 31) 一番ヶ瀬康子, 「母子寮問題の展開」, 吉田久一編著 戦後社会福祉の展開, ドメス出版, 昭51.12, P315.
- 32) 穴山徳夫, 児童福祉法, 母子福祉法, 母子保健法の解説, 時事通信社, 昭48.1, P144~145.
- 33) 厚生省児童局編, 児童福祉10年の歩み, 日本児童問題調査会, 昭34.12, P28, 児童福祉30年の歩み, P131~132参照。