

施設数減少からみた母子生活支援施設の研究と実践の課題

—戦後母子寮研究からの示唆—

武藤 敦士ⁱ

1960年代以降の母子寮数の減少は、研究者と実践者にとって施設のあり方を問い直す機会となった。支援対象の典型が死別母子世帯から生別母子世帯へと転換し、従来の“保護”だけではない施設のあり方が模索されるようになると、母子寮数の減少に危機感をいだいた研究者や実践者によって施設の必要性を問い直す数々の議論が惹起された。本研究では、それらの戦後母子寮研究を実働施設数の変化の背景にある母子世帯の実態、制度・施策の変化等と照らし合わせながら検証し、今日の母子生活支援施設研究に至る戦後母子寮研究の歴史的枠組みを明らかにした。そのうえで、母子生活支援施設が今後どうあるべきかについて考察した。

キーワード：母子寮，母子生活支援施設，戦後母子寮研究，母子世帯

はじめに

母子生活支援施設は1997年の児童福祉法改正（施行は1998年4月）まで「母子寮」と呼ばれていた。母子寮は戦後、児童福祉法成立とともに児童福祉施設のひとつに位置づけられ、地域で自立した生活を営めなくなった母子を世帯のまま保護する役割を担っていた。

戦後の混乱期、戦争によって生み出された多くの死別母子世帯を保護し、支援するために急増した母子寮は、児童の成長とともに戦争による死別母子世帯が児童福祉法の対象から外れると、その数は急減した。その後も今日に至るまで施設数の減少に歯止めがかからず、研究者と実践者による対策の検討が母子生活支援施設の研究と実践の主要な課題となっている。

母子寮数の減少は研究者と実践者にとって、施設のあり方を問い直す機会となった。支援対象の典型が死別母子世帯から生別母子世帯へと転換し、従来の保護だけではない施設のあり方が模索されるようになると、母子寮の役割をめぐって数々の議論が惹起された。それは、母子寮数の減少に危機感をいだいた研究者や実践者による、施設の必要性を問い直す作業であったともいえる。

母子寮のあり方を論ずるに当たっては、実働施設数の減少を母子世帯全体の変化や母子世帯を対象とした各時期の社会福祉政策の展開、母子寮の研究と実践を取り巻く動向などに照らし合わせて分析する必要がある。戦後の母子寮研究では1970年代まで、歴史的な分析が行われている。しかしその後の、今日の母子生活支援施設研究に至る戦後母子寮研究の歴史的枠組みの全体像が明らかにされていない。そのため本研究では、戦後母子寮研究を実働施設数の変化の背景にある母子世帯の実態、制度・施策の変化等と照らし合わせながら検証し、今日の母子生活

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

支援施設研究に至る戦後母子寮研究の歴史的枠組みを明らかにしたい。そのうえで、母子生活支援施設が今後どうあるべきかについて考えていく。

なお本稿では、1997年の児童福祉法改正前の記述については旧名称である「母子寮」を、改正後の記述については「母子生活支援施設」を使用する。また、実践における表現として、先行研究等で「処遇」という言葉が用いられている場合はそれに応じて「処遇」を使用しているが、筆者自身の考察においては全て「支援」という言葉を使用する。

I. 先行研究

1. 戦後母子寮研究の検証

戦後における母子寮の変遷史は、児童福祉施設としてのあり方を常に問うてきた歴史でもある。戦後母子寮の発達を明確な時期区分によって整理した研究としては、母子寮数の推移をもとに、施設機能と処遇の変遷過程をまとめた副田あけみ(1985)の研究¹⁾と、母子寮をめぐる運動と施策の展開、施設と当事者の実態をまとめた林千代(1992)の研究²⁾が

あげられる。特に、母子寮研究における歴史的な認識は、林の研究に負うところが大きい。本研究では、母子寮数の推移と支援対象者である母子世帯の実態を軸として先行研究を検証し、それぞれの時期にどのような課題が母子寮につきつけられていたのかを明らかにする。加えて、副田や林の研究以降の歴史分析も試みる。

2. 母子寮のあり方に関する議論

母子寮のあり方をめぐる議論については、社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子寮協議会(1995)『平成7年度全国母子寮協議会基本文献資料集』(以下、「資料集」)を中心に、各時期に先行研究が取り上げていた課題を明らかにしていく。「資料集」は「これからの母子寮が新しく正しい方向へ歩んでいくための参考として活用されること」を目的に、1995年10月に「母子寮の将来像を見出すために、そのあり方を示唆した過去の文献をとりまとめ、全国母子寮協議会の基本文献集として再編集」して刊行された(坂江靖弘「刊行にあたって」)。この「資料集」には、以下の5本の全国母子寮協議会基本報

表1 先行研究における時期区分

副田あけみ (1985)			林千代 (1992)			
I 期 (絶対的不足期) 1945～1948年	戦後処理対策期	一般貧困対策としての開始期	1945～1965年	児童福祉施設としての出発	1945～1947年	戦後処理の中で
II 期 (増加期) 1949～1958年		未亡人対策としての展開期			1948～1955年	消極的な母子寮対策
III 期 (安定期) 1959～1964年	母子福祉対策の体系化期				1956～1965年	入寮者の変化と母子寮の対応
IV 期 (減少期) 1965～1977年	母子福祉対策安定期		1966～1976年	入寮者の減少と新たな問題	1966～1969年	入寮者の変化と開差是正
					1970～1976年	深刻な生活問題に対処する母子寮機能の検討
V 期** (減少期) 1978年～	問題女子、緊急避難母子等にたいする対策検討期		1975年～	「質的变化」と女性の貧困		

※各項目名はそれぞれの論文における節の見出しを引用している。

※※原文では「VI期」とされていたが、誤植であろうことから本稿では「V期」と改めた。

告と、2本の厚生科学研究報告が取められている。

基本報告

- ① 母子寮の法的位置づけに関する特別委員会の討議報告（1971）「母子寮の法的位置づけの諸問題」（以下、「1971年報告」）
- ② 特別研究委員会報告（1979）「あるべき母子寮の姿」（以下、「1979年報告」）
- ③ 母子寮基本問題検討委員会（1985）「母子寮改善についての提言」（以下、「1985年報告」）
- ④ これからの母子寮のあり方委員会（1989）「これからの母子寮の基本的方向」（以下、「1989年報告」）
- ⑤ 全国母子寮協議会特別委員会報告（1994）「家庭・家族福祉の拠点をめざす」（以下、「1994年報告」）

研究報告

- ① 副田義也（1976）「母子世帯の質的变化に対応した新しい母子福祉施策に関する研究—母子寮の現状と今後の課題—」（以下、「副田レポート」）
- ② 山崎美貴子（1994）「21世紀をめざす母子寮づくり—ともに生き、ともに学び合う母と子の拠点—」（以下、「山崎レポート」）

上記5本の基本報告からは、各時期に母子寮関係者が何を課題ととらえ、どのように解決・改善を図ろうとしていたのかがわかる。2本の研究報告は、母子寮のあり方に大きな示唆を与える一方で、研究者や実践者の間に様々な議論を呼び起こすものであった。本研究ではこれらの報告を中心として先行研究において取り上げられてきた母子寮の課題を整理し、そのうえで今日の母子生活支援施設に求められている施設のあり方とその課題について考える。

Ⅱ. 戦後未亡人対策と母子寮—公的責任による母子寮の整備とその終焉（1945～1965年）

救護法や軍事扶助法のなかで運営されてきた母子寮は戦後、戦災母子等を対象とした住宅問題対策と

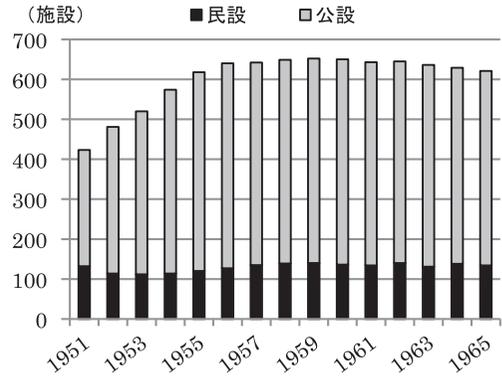


図1 施設数の変移（1951年～1965年）

※『社会福祉統計年報』、『社会福祉施設等調査報告』より筆者作成。

して新旧の生活保護法による運営を経て、児童福祉法の成立とともに児童福祉施設のひとつに位置づけられた。この時期の施設整備は図1のように公設施設が中心であり、地方自治体等が母子世帯の保護に主体的に取り組んでいたことがわかる。

当時、保護対象の中心は戦争によって生じた未亡人世帯であった。福永アキ（1949: 61-4）は、「独占資本は敗戦後四年益々強化され」ているのに対し、「その対極としての戦争犠牲者たちは窮乏のどん底に転落せしめられて」おり、「戦争未亡人は、その最も典型的な存在である」と当時の未亡人の様子を語っている³⁾。「吾が国未亡人対策は余りに不備」であり、「要保護世帯以外の未亡人たちと誰も同じように住宅難に陥っており、一般人とは何等変りない」が、「しかしながら未亡人達は住居の不安定なる場合は非常に自主性を喪失して恐ろしい破目に陥ってゆくのである」と母子世帯の脆弱性を指摘し、母子寮による保護の必要性を指摘している⁴⁾。当時、政策的にも母子寮の増設は喫緊の課題となっており、「母子福祉対策要綱（1949年11月閣議決定）」にもとづきその数を飛躍的に伸ばしていった⁵⁾。小林彌八（1951: 14）は当時の状況を、「昭和二十五年二月現在における厚生省児童局の調査によれば、全国の母子寮は二八七施設で、その中公立が一五〇ヶ所である。逐年公立施設の増設が著しく二十五年度におい

て国庫補助を受けて新設されたものが更に、一二七を施設を数えている」(原文ママ)と述べている。1951年から15年間の実働施設数の推移を図1にみると、1956年までは公設施設の増加が顕著であり、そこから1960年にかけて横ばいになった後、1961年より減少に転じている。副田あけみ(1985)はこの時期を「戦後処理対策期(1945~1958年)」と「母子福祉対策の体系化期(1959~1964年)」に区分してとらえている。1959年にピークを迎えた実働施設数全体でとらえるならば、副田の指摘する「戦後処理対策期」はこの時点で転換したといえる。しかし、その後の施設数減少のなかで常に問われることとなる公設施設に着目するならば、むしろ公設施設数が最多の514施設となる1960年をひとつの転換点ととらえ、その後の公設施設の減少を母子福祉分野における公的責任の後退としてとらえることができるであろう。そうした転換の背景には、1952年12月の「母子福祉資金の貸付等に関する法律⁶⁾」の制定をはじめ、公営住宅法による第二種公営住宅の枠内における母子世帯の優先入居の措置⁷⁾や母子年金制度の確立⁸⁾など、主に死別世帯を対象とした各種施策の展開があった。さらに、1961年11月には生別母子世帯を対

象とした「児童扶養手当⁹⁾」が創設され、母子世帯全般に対する所得保障が整備されていった。副田が「母子福祉対策の体系化期」としてとらえたように、これまで母子寮に入所せざるを得なかった多くの母子世帯が、これらの母子福祉対策によって、低水準ではありながらも何とか地域生活を維持できるような状態になった時期であったと考えられる。

林(1992)は戦後の母子寮需要が供給を上回る実態のなかで、実践者や活動家が母子寮の拡充を訴え取り組んできた1945年から1965年までの戦後の20年を「児童福祉施設としての出発」としてとらえている。戦後の混乱期を経て児童福祉法成立(1947年)とともに母子寮が児童福祉法上の入所施設として位置づけられたことにより、児童福祉施設としてのあり方を模索していた時期である。この20年間に戦争によって夫と死別した母子世帯の児童は成人し、児童福祉法の対象から外れていった。

当時の母子世帯の変化は、離婚における親権の変化をみると明らかである。図2のように1965年を境に「妻が全ての子ども親権を行う場合」の割合が、「夫が全ての子ども親権を行う場合」を逆転している。その後、「妻が全ての子ども親権を行う場

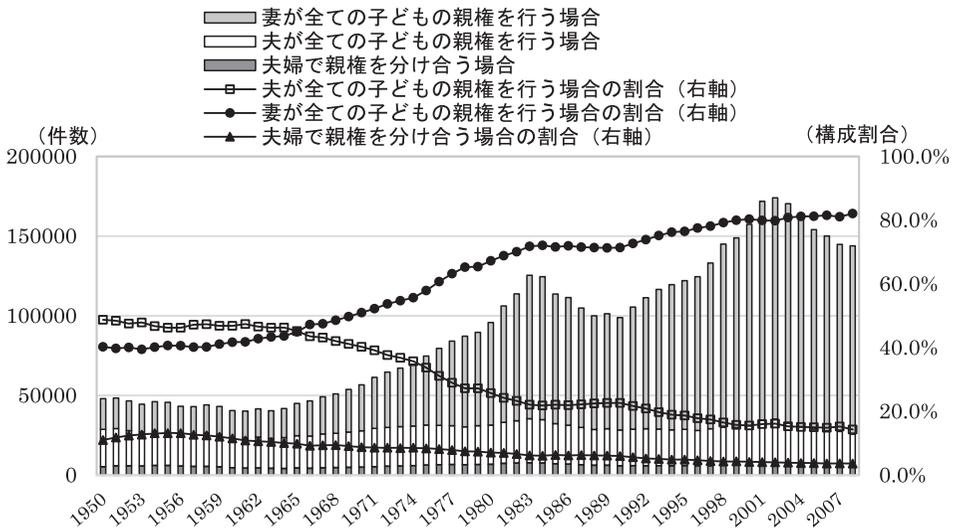


図2 親権を行う者別にみた離婚件数の変移

※「平成21年度 人口動態統計特殊報告」より筆者作成。

合」の件数は増加し、その割合も高まっていった。このことから、今日的な離婚による生別母子世帯増加の起点を1965年に置くことができる。その背景には、高度経済成長にともなう核家族化などによる家族観の変化や、女性の雇用機会の増加にともなう社会進出によって、以前に比べれば女性が経済的に自立できる可能性が多少とも高まったことがあったと考えられる。

Ⅲ. 実働施設の減少と支援対象の質的变化 (1966～1997年)

母子寮は図3に示すように、1959年の652施設（定員13,799世帯）をピークにその数を減らし、2011年現在259施設（定員5,240世帯）とピーク時の半数以下にまで減少している。特に、公設施設は136施設とピーク時（514施設、1960年）の26.5%にまで減少している。この減少を高橋正統（1974: 44）は、「昭和三十八年頃より、厚生省は、母子寮を対象として他の施設への転換を強制し、その縮少を各県に指示し」、「この縮少方針が“開差是正”という名の不見識きわまる方針に発展」（原文ママ）したと批判している。

公設施設減少の背景には、母子寮の中心的な利用者として想定されていた戦争死別母子世帯の減少が

あった。戦争によって夫と死別した母子世帯の困窮は、戦争が原因であるから公的責任において保護すべきものとして考えられていたのに対し、離婚・離別による母子世帯の困窮は自己責任であると考えられていた。この時期、母子寮を利用する母子世帯の中心が、病気や交通事故などによる死別母子世帯や離婚などによる生別母子世帯へと転換し、「母子世帯の質的变化」にともなう新たな問題の発生が母子寮関係者の主要な課題のひとつとなっていた。林（1992: 35）は母子世帯の質的变化について、「母子世帯のかかえる本質的な問題の所在は変わらないが、そうした意味の質ではなく、いわば入寮してくる母子の様相が従来とは異なってきた」と指摘している。「いぜんとして母子家庭の貧困は残り、その中でもとくに自立更生の難しい世帯が母子寮に入っていた」（林、1992: 46）時期であった。

「母子寮より母子住宅に住をもとめて、小さくとも楽しい我が家の生活を営むのが母子家族にとって幸福感をもたらすであろうことは当然」と指摘されたように、第二種公営住宅の建設にともない、多くの入所世帯が母子世帯向け住宅に退所していった¹⁰⁾。その結果、「母子住宅の家賃支払能力のない者」つまり「独立して母子住宅入居者として生活しうる心理的、社会的、肉体的能力のない母とその子の世帯」が母子寮に残されていった（松本武子・鈴

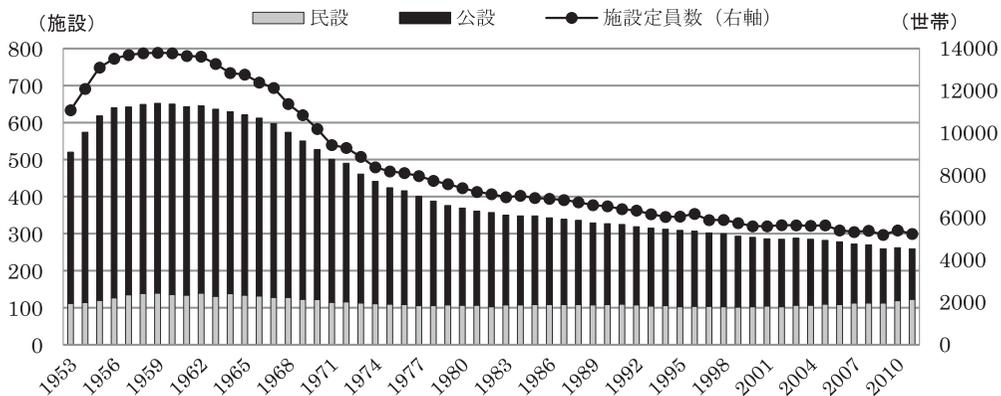


図3 実働施設数と施設定員数の変移

※『社会福祉統計年報』、『社会福祉施設等調査報告』より筆者作成。

木仲子, 1968: 26)。母子寮は、従来の住宅問題対策としての役割だけでなく、入所世帯に対する個別支援の重要性と必要性がこれまで以上に問われてくることとなった。

林 (1992: 77) は1966年から1976年までの10年間で、「入寮者の減少と新たな問題」が発生した時期としてとらえている。この10年間に入寮者は減少し、公設施設を中心に定員を大きく下回る施設が増加し、定員充足率の低下が顕著になった。また、入所する母子世帯の典型が死別母子世帯から離婚等による生別母子世帯へと変化し、施設にはそれに応じた支援が求められるようになっていた。従来とは異なる問題を抱えるようになった生別母子世帯のなかの最も困窮した層が母子寮利用者として入所し、母子寮関係者に新たな課題を投げかけていた時期であった。その結果、社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子寮協議会 (以下、「全母協」) は母子寮に突き付けられた課題の解決・改善と入所者の質的变化に対応するために、1975年に『母子寮生活指導のてびき』(以下、「てびき」) を作成することとなった。また、1976年には副田義也・吉田恭爾による「母子世帯の質的变化に対応した新しい母子福祉施策に関する研究—母子寮の現状と今後の課題—」(昭和50年度厚生科学研究報告書、前掲「副田レポート」) が発表された。母子寮を、住宅提供的母子寮に生活指導と緊急保護の機能を加えた母子寮 (母子寮 A 型) と母子住宅や公営住宅などのコミュニティ・ケアが担うべき役割を代替的に行う住宅提供的母子寮 (母子寮 B 型) に分けて運営することを提唱した副田らの研究は、その後の母子寮のあり方に関する研究と実践に大きな影響を与えた。

林は「てびき」の作成と「副田レポート」の発表を転換点ととらえて、この10年を締めくくっている。それは、この「てびき」がその後の母子寮運営の指針となるものであり、「副田レポート」がその後の研究と実践に新たな課題を投げかけるものであったからである。

1970年代後半、日本の社会福祉政策は施設福祉か

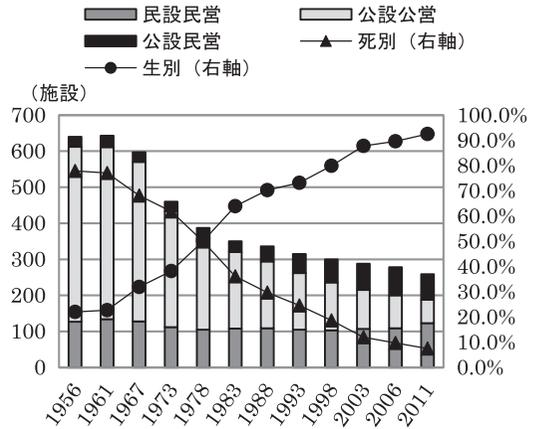


図4 実働施設数と母子世帯になった理由の変移

※『社会福祉施設等調査報告』、『全国母子世帯等調査』より筆者作成。

※年次は『全国母子世帯等調査』が行われた年による。

※母子世帯になった理由に関する1973年以前のデータについては、堺 (2011) より引用。

ら在宅福祉へと大きな転換点を迎えていた。全国社会福祉協議会 (1979) 『在宅福祉サービスの戦略』では、「『在宅福祉サービス』は概念としては、きわめて新しいもの」であり、「老人・障害者・児童・母子およびその家族などのそれぞれのニーズにたいする諸サービスを再編成して、新たに社会福祉サービスの供給体制の総合的整備をはかるうとするものであり、いわばパーソナル・サービスを根幹とする社会福祉の新しい体系化への試みといってもよい」(太宰博邦「発刊にあたって」, i-iii) と述べられている。オイルショック以降の低成長下で進められていた在宅福祉政策が高齢者分野を中心にひとつの形としてまとめられた時期であった。

全母協も「1979年報告」のなかで、「いままでの母子寮の機能は、教育的、治療的機能をもっているのだとよく言われてきたが、母子寮に限らず、社会福祉施設の機能は、社会情勢の変遷とともに、そのニーズに対応していかなければならない」と述べている。母子寮のあり方は、生別母子世帯の増加とそれに伴う処遇困難ケースの増加によって、ニーズ論に沿った個別支援重視へと変化していった。事実

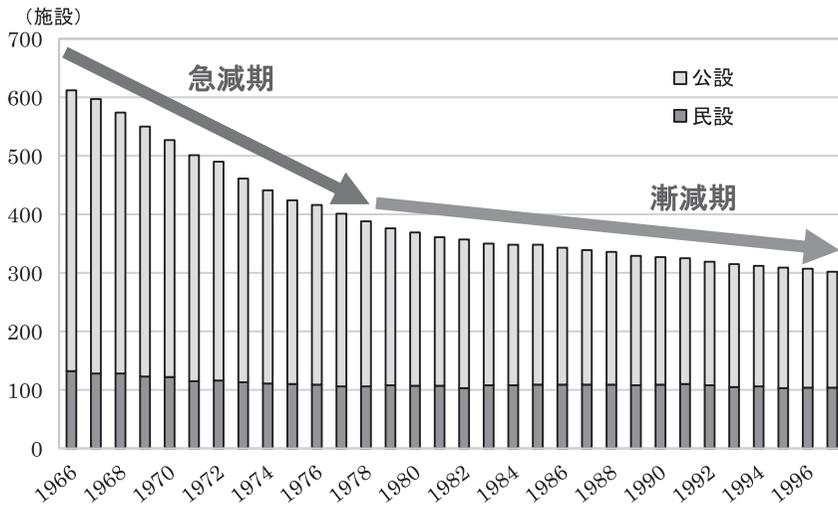


図5 施設数の推移 (1966～1997年)

※『社会福祉施設等調査報告』より筆者作成。

「1979年報告」は、「これからの母子寮には、経済的問題よりも、むしろ性格的、精神的な面で複雑困難な問題をかかえたケースが増加することが予測され」、「このような母子家庭の崩壊を防ぎ、健全な家庭をきずくために積極的な指導援助が必要であり、そしてそれらの精神面の補完的役割を果さなければならぬ」と指摘している。「これからの母子寮は精神的自立への指導援助を優先させるべき」であり、「母子寮の機能の中でもこの精神面の補完的役割が最も重要である」というのが全母協の考え方となった（資料集、36）。

その背景には母子世帯の質的变化があった。林（1992: 33-46）は母子世帯の質的变化を、「母子世帯となった原因が離別、未婚の母などが増え、死別でも戦傷病死は減り、病死、事故死に片寄りを示してきたこと、それから母の年齢の若年化傾向、そして当然のことながら子の年齢低下、乳幼児の増加などにより問題の幅が広がり、生活意識が大きく変化してきたことを意味している」と説明している。林は母子世帯の質的变化が昭和30年代（1956年～）頃から表れてきたことを明らかにしている。そして、それが顕著となるのが1970年代である。図4のとおり、

1978年以降生別母子世帯の割合が死別母子世帯の割合を上回り、この時期を境に、生別母子世帯が日本の母子世帯の典型となっていった。

母子寮に関する研究も、この時期大きな動きがあった。戦後の母子寮研究は、全国社会福祉協議会による『社会事業』や『月刊福祉』を中心に、研究者や実践者たちが散発的に発表していたものの、その数は非常に少なかった。しかし、母子世帯に対する社会保障の低さは、対象に関する実証的研究の少なさに起因しているという指摘のもと、1978年に社会福祉法人真正会社会福祉研究所によって『母子福祉』が刊行されると、毎年のように母子世帯、母子寮に関する様々な研究が報告されるようになった¹¹⁾。

この時期の転換点を林は1976年、副田は1977年としているのに対し、本研究では生別母子世帯が死別母子世帯を上回り、母子世帯対策が新たな局面を迎えた1978年とした。1966年以降の母子寮数の推移をみると、図5のとおり1978年頃までの急減期と、その後の漸減期に分けて考えることができる。これは特に、公設施設数の減少にその特徴をみることができる。そのため本稿では、1966年以降を母子寮の急減期（1966～1978年）と漸減期（1979～1997年）

にわけて考察することとした。

1. 施設数の急減と生別母子世帯の増加 (1966～1978年)

(1) 施設の老朽化に伴う定員充足率の低下と公設施設の減少

林 (1992) が「入所者の減少と新たな問題」が発生した時期としてとらえた1966年から1976年頃にかけて、特に公設施設における定員充足率の低下が顕著であった。その一因として、戦後急増した公設施設の多くが、戦中の軍用施設等を転用したものや戦後すぐに建設された簡素な木造の建物であり、その多くが老朽化していたことが指摘できる¹²⁾。一例として、京都府下の母子寮を調査した1957年の『レファレンス』第75号をみると、当時の府立母子寮が新築ではなかったことがわかる。この調査で報告されている三つの京都府立母子寮の設置経緯は以下のとおりである。

①京都府立鴨川母子寮

鴨川母子寮は戦時中、軍事保護院が京都府内戦争未亡人の職業補導所の宿舎として建設に着手したものであるが、終戦により工事半ばにして放置してあったものを京都府が工事を続行し母子寮として完成、昭和二三年十二月一日開寮した。

②京都府立平安母子寮

昭和十七年軍事扶助法により戦争遺家族のための家族寮として開寮し、終戦後同胞援護会の経営となり、昭和二三年一月児童福祉法による母子寮として認可、昭和二五年十月京都府に移管されたものである。

③京都府立吉田母子寮

昭和二一年京都府が越冬対策の一環として民間会社の家族寮を買上げ、引揚母子世帯に対する住宅提供施設として京都府海外引揚者婦人連盟に委託し二二年一月一五日開寮、二四年度から児童福祉法による母子寮として発足した。

(以上、社会部・社会法令課 (1957: 80-1) より抜粋) いずれも戦前、戦中より設置、もしくは建設され

ていた建物が、後に児童福祉法上の母子寮として開寮・認可されている¹³⁾。この調査報告では当時の状況を、「基準 (児童福祉施設最低基準) に外れる点はないが、ともに寮舎の老朽著しく、鴨川・吉田二寮母子の共同炊事場にはガス、水道の設備もないという状態である」(原文ママ、括弧内筆者)とし、「母子寮最大の問題は施設修繕費であって、現在の坪当たり年間三〇〇円の修繕費では畳替その他の修繕が不可能で寮舎はますます老朽していく一方である」と指摘している (社会部・社会法令課, 1957: 81-2)。池川清 (1960: 55) も当時同様に、「社会施設といえば、古い建物を改造するか木造に限られている現状は不経済でもあり、また火災等の場合に被害が大きいため、母子寮建築も一般のアパート並のものを考える時代に来ている」と指摘している。1960年に向けた母子寮増加は新築による施設数の増加ではなく、従来の建造物の転用による認可件数の増加によるものであったと考えるべきである。

その結果1960年代後半には入所者の減少と施設の老朽化により、図5のように公設施設数は急激に減少していった。林 (1992: 67) は、民設施設に比べて脆弱な職員の配置や、定員の少ない小規模施設が公設施設に多かったことに触れたうえで、公設施設の減少について、「規模の小さい母子寮で、充足率が半分位で専任職員もほとんどいない施設なら、財政的には整理し再編成するほうがよいと考えるのは当然であろう」と指摘している。多くの公設施設は戦争によって生み出された未亡人世帯を保護するという当初の政策的役割を終えたことにより、新改築されることなくその役割を終えていった。

(2) 生別母子世帯の増加と質的变化

生別母子世帯の増加は、母子寮に新たな課題を与えた。この時期すでに、入所者の典型は離婚による生別母子世帯であった。林 (1992) が「離婚という、わが国ではいまだ女が蔑視される要因で母子世帯となり、かつ、最も経済的裏付けを欠いた子連れ的女世帯の住む場所が母子寮」と述べたように、当時の

母子寮では貧困問題を抱えた生別母子世帯への支援が大きな課題となっていた。母親たちの就労先は、「最も多いのは、労働能力があれば特殊技能やことさら職業意識がなくともできる職種であり、景気の変動にさらされる不安定就労なかんずく低賃金層」であったと指摘される。貧困問題を抱えた生別母子世帯の母親の労働問題と、そのための保育問題の解決が当時の母子寮に求められていたといえる。保育問題対策は母親の就労のための対策であり、本来であれば保育所整備によって対応されるべき問題であるが、実際には保育所数の不足を補完するかたちで母子寮が担うことになった。しかし、保育機能を母子寮が担ってもなお、入所世帯が抱える貧困問題の解決は困難であった。「母子寮在寮世帯の母の就労問題は、まさに婦人労働問題の集約」であったといわれるように、入所世帯が抱える貧困問題の背景には女性労働者の雇用・労働問題が存在していた（林，1992: 55-8）。

このことについて、戦後間もないころの母子寮入所者の実態と比べると大きな違いがある。副田（1985: 206）は1948年に東京都が行った生活保護を受給している母子世帯の実態調査から、「母子寮入寮者に特徴的なことは、母親の年齢が相対的に若い（35歳以下60.4%）、学歴が高い（女学校・高専卒39.6%）、比較的安定している職業に就いているものが多く（工員、会社事務員35.3%）、無職が少ない（3.7%）、前夫の職業も専門職・教員（13.2%）や会社員（38.9%）が多く、不規則労働（1.9%）や無職が少ない」という特徴を指摘している。母親の年齢が若いことや無職が少ないといった特徴は今日の母子生活支援施設入所者においても一貫して見られるが、学歴の高さや安定職就業者の割合、さらに前夫の職業や就労形態については、戦争による死別母子世帯とその後の離婚・離別による生別母子世帯とでは歴然とした違いがある。母親の低学歴や無資格といった就業上の不利、さらには離婚・離別相手にも低学歴、不安定就労といった問題が多いという今日の母子生活支援施設入所者に多く見られる特徴は、

生別母子世帯の増加とともにみられるようになってきた特徴としてとらえてよいであろう。生別母子世帯の増加は、働いてもなお貧困であるという今日でいうところのワーキングプア世帯の増加でもあった。

2. 民営化と「自立」支援（1979～1997年）

(1) 公営施設の減少と民営化

1979年以降の母子寮運営の特徴のひとつに、公設公営施設の民営化がある¹⁴⁾。図4をみると、1979年以降公設施設全体の減少とともに、残された公設施設の民営化が進んでいる。2010年には公設民営施設が公設公営施設を上回り（公設公営71施設、公設民営72施設）、2011年には完全に逆転した（公設公営65施設、公設民営71施設）。

公設施設の民営化に関する議論の背景には、稼働施設数の減少と特に公設公営施設で顕著であった低い定員充足率があった。「1979年報告」はこのような状況に陥った原因を、「母子寮を戦後処理的な施設として理解していた設置主体の姿勢、対象者の実態及びニーズの把握不足、施設整備の立ち遅れ等があり、また一方ではこのような流れに歯止めをかけることが出来なかった母子寮組織（大半が公立で占められていることによる）の弱さ等が考えられる」と指摘している（資料集，29）。全母協はこの問題に対し、「1985年報告」のなかで、施設設置者に対する提言のひとつとして、「改善に限界のある場合は、民間委託あるいは委譲を検討すべきである」（資料集，73）としている。これは、公設公営施設の現状を批判し、解決の方向性を民営化に求めたものといえよう。

「1989年報告」でも公設施設批判が行われている。当時、稼働施設数はピーク時のほぼ半分（654施設→343施設）になっていたが、廃止になった施設のほとんどは公設施設であった。「1989年報告」は、「戦後、戦争未亡人や戦災母子、あるいは引揚母子を対象とした、いわゆる戦後処理的な発想から設置された母子寮が多く、それなりの役割を果たしてきたが、母子寮を単なる住宅提供施設としか理解して

いなかったことから母子寮の役割は終わったとする考え方が廃止の最も大きな原因になっている」ことを指摘している。そのうえで、「設置者が戦後処理的な考えを改め、真に母子の自立をめざす母子福祉施策の中における母子寮の役割についての理解を深め、国の示す基準職員配置、国民の生活水準に対応できる居住環境の整備、職員の専門性の醸成等の条件整備が必要である」と述べている。しかし、実際には公設施設の改善は困難を極め、結果的に「これらの条件整備に困難な問題があり、どうしても改善できない場合は、民間活力を導入し、民間施設としての創意工夫を活かした運営にゆだねるべきである」として、民営化の道を示唆している(資料集, 96-7)。

1990年代に入ると、公設公営施設に対する批判と民営化への方向づけがより明確化してくる。山崎美貴子は1994年に出された「山崎レポート」のなかで、「児童福祉施設が有機的に連携しやすいシステムづくりを地域に適切に施設を配置していくためにも公設母子寮に対しては民間活力を導入し、創意工夫が可能な条件整備の検討を行うなど柔軟な対応が必要」と指摘している(資料集, 201)。「1994年報告」も同様に、「運営形態の方向性として公立施設を児童福祉施設の経験のある社会福祉法人に委託することを積極的にすすめていくことが大切」とであると指摘している。このように、民営化の方向性が明確に打ち出されていく背景には、「利用者の持つ生活問題が多様になり、公立施設の持つ支援体制では利用者のニーズに適切できなくなってきたり、民間施設の職員の専門性や夜間の管理体制を含む24時間サービスが必要になってきている」という、公設公営施設の不十分な運営実態があった(資料集, 105-6)。しかし、これは反面で本来公的責任により公設公営施設が行うべき支援の不十分さを容認した(諦めた¹⁵⁾)結果の民営化であり、行政に対してソーシャルアクションを貫けなかった業界団体の弱さを指摘できるのではないだろうか。結果として、社会福祉政策全体の大きなうねりの中で、母子寮も民

営化の渦の中に巻き込まれ、公的責任の後退を許してしまったといえる。当事者の実態に即した柔軟な支援を行うには、当時としては民営施設でなければ対応が困難であったことは想像できる。緊急性のある母子世帯を対象としている以上、遅々として進まぬ公設公営施設の改革・改善を業界団体である全母協が待ち受けきれなかったことも事実であろう。その結果、母子寮の運営は民営化へ大きく舵を切っていった¹⁶⁾。

(2) 自助自立を求める社会福祉政策の展開—臨調行革を中心として

1970年代後半、生別母子世帯が死別母子世帯を逆転すると、時期を同じくして社会保障・社会福祉制度に対する引き締めと、対象者の絞り込み(制度からの締め出し)が強化されるようになった。特に、1980年代に入り第二次臨時行政調査会(以下、「第二臨調」)が発足すると、母子世帯の所得保障への締め付けは一層強化された。

生活に困窮した母子世帯の最後のセーフティネットとして機能するべき生活保護制度は、厚生省社会局保護課長・監査指導課長の連名で出された通称「123号通知¹⁷⁾」を起点として、締め付け(絞り込み)が強化された。「123号通知」が出された背景には暴力団による生活保護費不正受給事件があったが、その後の生活保護行政の運営は、暴力団関係者等関連ケースだけでなく、実働年齢層の人のいるケース(新規開始1年未満、母子ケース)も重点的に行うことになり、全国的に相談窓口での挙証関係事務、母子世帯の扶養義務、就労指導の強化・徹底が推進されることとなった。

母子世帯に対する代表的な所得保障制度である児童扶養手当も、「離婚の増加、女性の職場進出の進展等の変化を踏まえ、児童扶養手当の社会保障政策上の位置付けを明確にし、手当支給に要する費用の一部についての都道府県負担導入問題について、早急に結論を得る」とした第二臨調最終答申(1983年3月)を踏まえて、1985年3月に法改正された。こ

の法改正による児童扶養手当制度の位置づけは、母子世帯の母親の経済的自立を促し家庭生活の安定を目指すことにより、児童の健全な育成を図るというものであった。この改正により、これまで母子福祉年金制度に準じた運用が行われてきた児童扶養手当制度に、母子福祉年金制度と異なる体系の所得制限が設けられた。支給額は世帯の所得に応じて2段階に区分されるようになり、所得限度額を超えると支給額が激減することとなった¹⁸⁾。改正の背景には、母子福祉年金の受給者がほとんどいなくなったことに加え、母子世帯の生活環境が児童扶養手当制度創設時から大きく変化したという理由があった。こうして児童扶養手当は、従来の母子福祉年金の補完としてではなく、離別母子世帯の生活安定と自立促進を図るための福祉制度として改正されたが、実際には、「離別母子世帯の急増に伴う児童扶養手当給付費の削減という社会福祉行財政の合理化という一方的な立場からの改正」であり、「厳しい生活を生きている母子世帯の生活実態を正しく認識しないままの社会福祉抑制策」であったため、母子世帯に対する社会保障制度の後退であると批判された（中垣昌美, 1987: 11-2）。

児童手当制度についても同様である。1977年度から始まった所得限度額の据え置きは、1981年度には限度額の引き下げへと進展した。そして、直後の1981年7月に出された第二臨調第1次答申を受けて制定された「行革関連特例法」を根拠として、1982年度以降所得制限がさらに強化された。

以上のように、1970年代後半から1980年代にかけての生別母子世帯の増加は、当時の「福祉見直し」という社会的な背景のなかで、政策の方向性をこれまでの母子世帯に対する社会的な支援から、母親に自助自立を求めるものへと転換してきた。今日、母子世帯を対象として展開されているワークファースト偏重のワークフェア政策の起点は、2002年3月に厚生労働省が制定した「母子家庭等自立支援対策大綱」にあると考えられるが（いわゆる「2002年改革」、詳細は後述）、施策の歴史的な展開をたどると、そ

の嚆矢が第二臨調にあることを確認できる。この点については湯澤直美（2005: 103）も、1980年代からの母子世帯に対する一連の給付抑制策と自立促進策が、2002年改革に結実したと指摘している。そして、「所得保障政策の展開は、ワーキングプアとしての母子家族の貧困・低所得問題の解消に寄与しなかったばかりか、就労していても貧困から抜け出せない構造を固定化してきた」と批判している。

(3) 入所世帯のさらなる質的变化

1976年の「副田レポート」は、「母親が家事労働、とくに子どもの養育、教育のための能力、習慣の一部を欠いているばあい」、「自立した生活への意欲を欠くもの、子どもへの愛情を欠くもの、隣人との友好的関係をもちえないもの、いちじるしい粗暴、怠惰などの性癖をもつもの、常習的売春者、常習的犯罪者、アルコールや薬物の中毒者など」といったパーソナリティに関する問題や、「夫や内縁関係の夫、いわゆるひもなどの暴力によって、母子の心身にいちじるしい危害が加えられたり、予測され、緊急の避難と保護が必要となる時」といったDV問題による緊急一時保護などをいずれも当時「レア・ケース」として取りあげていた（資料集, 145-6）。しかし、これら個別パーソナリティに関する問題や今日的な緊急一時保護に関する問題こそが、施設ケアが担うべき問題であると考えていた。そのため、公設の母子寮を中心に住宅提供の母子寮が多数派であった当時の母子寮に対し、「生活指導と緊急保護には、一部類似する性格がある」ことから、「2とおりの性格を1つの母子寮にもたせることは、必要であり、可能である」として、住宅提供の母子寮に生活指導と緊急保護の機能を加えた母子寮の必要性を提唱した¹⁹⁾。

ところが、副田が「レア・ケース」として取り上げた個別パーソナリティに関する問題や今日的な緊急一時保護に関する問題は、戦後、支援の対象が死別母子世帯から生別母子世帯へと転換していく過程で、すでに入所世帯の質的变化として指摘されていた。「1971年報告」はこのことについて、「問題母子

の質的变化」,「対象母子の質的变化に対処する職務の困難性」という言葉で表現している(資料集, 7)。

「1979年報告」では, 昭和20年代後半より30年代にかけて, 高度経済成長とともに「母子寮に入寮してくる母子家庭の態様も大きく変化しはじめ」, 昭和30年代の中頃には入寮母子の抱えている「問題が多様化し, さらに母子寮における生活指導の専門性がより要求されるようになった」と報告している(資料集, 21)。特に, 「最近若年母子が増加しているが, 現代の自由放任主義的社会の中で育った, これらの若い母親は, 子どもの基礎的なしつけはしようとしないうし, それよりもむしろ育児能力に欠けた母親が目立っている」ことを指摘している(資料集, 32)。さらに, 緊急一時保護については, 「複雑多様化してきた世相を反映して緊急保護を求めるケースが増加の傾向をたどっている」ことを指摘し, その一例に「夫の暴力行為からの逃避」を挙げている(資料集, 37)。

以上のことから, 副田が取り上げた「レア・ケース」はいずれも, 1970年代には母子寮における処遇困難ケースとしてすでに増加していたことがわかる。

個別パーソナリティに関する問題について「1979年報告」は, 「これからの母子寮には, 経済的問題よりも, むしろ性格的, 精神的な面で複雑困難な問題をかかえたケースが増加すること」を予測していた(資料集, 36)。「1989年報告」ではそれが, 「近年の母子世帯の質的变化に伴い, 基本的生活習慣の上で生活課題を担っている者, 精神的な障害をもった母子, アルコール依存や薬物禍のある者, あるいは緊急避難的課題を抱えた入所者が増加の傾向にあり, その処遇に困難を生じている」として, 主要な処遇困難ケースになっていることを報告している(資料集, 99)。「1989年報告」で, 「最近の母子寮には精薄母子, 精神的障害をもつ者, あるいは, アルコールや薬物依存等の日常生活の遂行に支援が必要な入所者が増加している」, 「日常生活における基本的生活習慣等の生活課題を抱える世帯や金銭管理が充分にできない世帯, あるいは勤労意欲に欠けた世帯等情緒的, 性格的に問題をもつ世帯の入所が増加してい

る」(資料集, 87-90)と報告されていた母親のパーソナリティに関する問題は, その後の「1994年報告」では, 「心理カウンセリングの必要な利用者の増加, 精神的課題を持つ利用者の増加, 不登校児, 情緒障害児等の増加」として, 児童の問題にまで広がりをみせている(資料集, 112)。

緊急一時保護に関する問題についても同様に, 「1985年報告」ですでに「夫の暴力」からの緊急一時保護機能の必要性を指摘しており(資料集, 67), 「1989年報告」では広域措置の必要性にまで言及していた(資料集, 91, 97-8)。以上の各報告は, 緊急一時保護の対象を夫等からのDV被害だけに限定せず, サラ金業者による取り立て, 夫の蒸発, 性格の不一致による離別, 浮浪なども含めた各種問題からの保護ととらえていた。しかし, 個別パーソナリティに関する問題が児童の問題にまで広がりをみせたのに対し, 緊急一時保護の対象は母親の抱える問題だけにとどまっており, この時点では被虐待児等に関する言及はなかった。

戦後母子寮の入所者の典型が, 死別母子世帯から生別母子世帯へと変化するなかで, 常にその質的变化が処遇の困難性とともに取り上げられてきた。特に, 日常生活への不適応による処遇困難な母親の問題は, 当時の母子寮関係者にとって主要な課題のひとつであった。「1985年報告」が「就職指導等による経済的自立への援助も重要であることはいうまでもないが現在の入所者の実態を考えると, むしろこれからの母子寮は, 精神的自立への指導援助を優先させるべきである」と指摘したように(資料集, 66), 入所世帯の質的变化はその後の母子寮における支援のあり方を, 処遇困難ケースに対する援助技術・方法重視へと転換させていくきっかけとなっていった。

(4) 入所世帯に求められた二つの「自立」—経済的「自立」と精神的「自立」

この時期, 全母協は母子世帯の真の福祉のあり方を以下のように繰り返し述べてきた。

「1979年報告」によると, 「母子の精神的自立を図

り、さらにその上立って経済的にも自立できるように指導し援助していくのが、ほんとうの母子福祉につながる」というものであり、「精神的自立が優先しない限り経済的自立もあり得ないし、また、いわゆる生活条件の安定もない」というものであった。そのため、「母子寮は母子福祉施策の中に精神的自立促進の援助の役割を主体的に果す施設として意義づけられる」と結論づけている（資料集、31-5）。

「1989年報告」では、「入所母子世帯の経済的自立を促進するためには、安定した収入が得られる将来性のある職場が必要」であり、絶対条件であると指摘している。その前提として、「最近の入所者の質的变化にみられるような精神的不安定な母子世帯には、単に経済的援助だけでは真の福祉は考えられない」、「それ以前の問題として、それらのもつ問題解決に努め、精神的自立への援助指導が必要である。この精神的自立が優先しない限り、経済的自立もあり得ないし、家庭生活の安定もない」と精神的自立の必要性が語られている（資料集、89）。

政策的には母子世帯の母親に経済的自立を強く要請するワークフェアが指向されていくなかで、母子寮では入所世帯の質的变化にともない、母親に対する精神的「自立支援」が重要視され、その方法が模索されていた。この「自立支援」は、現場で支援にあたる職員の苦悩から導き出された事実であり、ワークファーストを指向したワークフェア政策における「自立支援」とは異なった文脈から生み出されてきた「自立支援」である。就労による経済的自立を意味する狭義の政策的「自立支援」に対して、実践現場で導き出された「自立支援」は、就労による経済的自立を最終的、理想的な到達点として位置づけながらも、実際には社会生活自立や日常生活自立、精神的自立までも含む多義的概念であった。しかし、その後の政策と実践の展開は、異なった文脈から生み出された「自立支援」を政策的意味合いをもった「自立支援」へと集約していった。その背景として、実践現場では経済的自立を実現する前提条件としての精神的「自立支援」に着目するあまり、母子世帯

の経済的自立までもが個別支援によって達成できる（する）ものと理解されていた可能性を指摘できる。これは、今日に至るまでソーシャルワークの現場で散見される現象である。その結果、この時期以降、現場実践の関心は入所者のパーソナリティに着目した個別支援へと移行していった。母子世帯の母親を労働市場の現状にいかにかに適応させるかという個別支援が注目され、経済的自立に必要な雇用・労働環境の改善や社会保障の拡充など社会的な条件整備の視点が薄れていったように感じられる。

IV. 母子寮から母子生活支援施設へ—母子生活支援施設としての基盤整備（1998年以降）

(1) 児童福祉法改正と母子生活支援施設

戦後、児童福祉法成立とともに児童福祉法上の入所施設として位置づけられた母子寮は、「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」を目的に設置されていた。ところが、生別母子世帯の増加にともなう入所世帯の質的变化により、従来の保護機能だけでは当事者母子への対応に様々な課題が生じるようになり、実態に応じた新たな支援機能の必要性が指摘されるようになった。母子寮における実践は、当事者母子の実態に応じた「自立支援」のあり方を模索し、その手段をソーシャルワークに求めた。

法条文上、施設の目的に初めてこの「自立支援」という言葉が明記されたのは1997年の児童福祉法改正であった。1998年度より施行された改正児童福祉法は各児童福祉施設に「自立支援」を求めていくものであった。母子寮も従来の保護機能に加えて、「これらの者の自立の促進のためにその生活を支援」することが施設の目的に加えられ、施設名称も「母子生活支援施設」に変更された。以前から全母協は、「『保護する』だけの表現では余りにも現代の福祉要求にそぐわないものになっていると言わざるを得ない」（1979年報告、資料集、34）と指摘していた。ま

た、「母子寮という呼称は、イメージ的に暗いものがあると考えられるので、現代生活意識にマッチした呼称に、施設側で変更をしていくべき」(1989年報告, 資料集, 100) という指摘もあった。そのため、実践者のなかには1997年の児童福祉法改正を、これまでの実践が法律に反映されたものとして受け止めたものもいたはずである。しかし、この「自立支援」が政策的には母親の就労による経済的自立を指向していたことは、その後の母子世帯対策をみると明らかである。

ところが、それに対する批判的な研究や運動が実践現場から起こってこなかった背景には、実践現場で展開していた多義的概念としての「自立支援」が社会的に認知されたという実践者の理解があったと考えられる。多義的概念としての「自立支援」の実現に向けた議論は引き続き全母協を中心に展開され、先駆的な取り組みを行う施設も出現した²⁰⁾。一方で、政策に無批判に追従して母親の就労による経済的自立を目的とした支援を展開する施設が出現したのも事実である。

「自立支援」は今日に至るまで、母子生活支援施設における研究と実践の主要な課題として扱われており、多くの施設では多義的概念としての「自立支援」の実現に向けた取り組みが今もなお進められているところである。法条文上は「自立の促進のためにその生活を支援」するとしか明記されていない以上、すべての母子生活支援施設が母親の就労による経済的自立を目的としたワークフェア政策の問題点を認識し、多義的概念としての「自立支援」の本来あるべき方向性と、そのための方法を共有することができれば、現場実践に変化を生み出すことは可能である。むしろ、この「自立支援」を正しい方向へ導いていくことこそが今後の研究と実践の主要な課題となるであろう。

(2) ワークフェア政策の推進

母子福祉分野では2002年に「自立」という支援理念のもと、社会福祉政策において就労自立を前面に

押し出した改革が行なわれた。この改革は、「当事者に自助努力の要請を一層強化した改革」であり、そこでは「“welfare to work” を志向する政策理念」が掲げられていた(湯澤, 2005: 93-5)。

2002年に策定された「母子家庭等自立支援対策大綱」(以下、「大綱」)をみると、母子家庭では「母親の就労等による収入をもって自立できること、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」であるという、子育ての前提としてのワークファーストを挙げている。

この大綱は、母子世帯となった直後の支援を重点的に実施し、早期に就労による経済的自立を図らせようとするものであった。それを証明するように、この大綱では児童扶養手当制度を、「離婚後等の激変期に集中的に対応するものとして見直し、増大する離婚の中でもその機能が維持できるように配慮する」として、時限的な考え方を導入し、離婚後の一時期にのみ対応する一時的な制度であると位置づけていた²¹⁾。そして、その考え方にもとづいて児童扶養手当制度は、2002年8月に大きく改正されることとなった²²⁾。

この児童扶養手当制度の改正を阿部彩(2008: 133-7)は、所得限度額を超えると急に支給額が激減するといった矛盾は解消されたものの、全般的に所得制限が厳しくなっただけでなく、改正に併せて支給要件がより厳しくなったため、結果として、受給者の中で全額を支給されていた率は85%前後から60%台にまで減少し、多くの受給者の支給額が減額されることとなったと批判している。さらに、「母子世帯の生活苦は、母子世帯となってからの年数がたつにつれて軽減するものではない」ばかりか、「時間がたつとともに、苦しくなる可能性も充分にある」と時限支給の問題点を指摘している。これらのことからみても、2002年改革が母子世帯の母親に求めていたワークフェアの問題性が理解できる²³⁾。

日本の社会福祉政策は臨調行革以降、雇用・労働政策が女性労働者の労働市場への参加について、未だ十分な対策をとっていない状態にあるという本質

的問題を置き去りにして、ワークフェアの名の下に所得保障を抑制し、就労支援を強化してきた。これら一連の社会福祉政策は母子福祉分野に限らず、「生活問題から『社会』の視点が弱くなり、個人責任原理につながりやすい懲罰・制裁つきの Welfare to Work（福祉から就労へ）が新たな道として政策化の焦点になっている」（大友信勝, 2013: 42）という指摘のとおり、今日の社会福祉にかかわる研究と実践の大きな課題となっている。

（3）母子生活支援施設としての新たな取り組み

児童福祉法改正によって母子生活支援施設の目的に「自立支援」の概念が明確に位置づけられると、一部の施設では政策動向を無批判に受け入れ、母親に就労自立を強いる支援が展開されるようになった。その一方で、全母協を中心に多くの施設では母子寮時代に提起されていた支援課題の解決を目指し、「自立支援」をどのようにとらえ、具体化させるかという試行錯誤が重ねられた。その結果、2007年4月に全母協は、「母と子および地域社会から信頼される施設として支援を行う」ために、「基本理念」、「パートナーシップ」、「自立支援」、「人権侵害防止」、「運営・資質の向上」、「アフターケア」、「地域協働」の7項目からなる「全国母子生活支援施設協議会倫理綱領」（以下、「倫理綱領」）を策定した。この倫理綱領により、母子生活支援施設における支援の柱は明確になったが、その内容は理念的なものであり、具体的な支援のあり方を示すまでには至らなかった。

母子生活支援施設における支援のあり方について、具体的な方針を示したのは2012年3月に全母協から発表された「母子生活支援施設運営指針」（以下、「運営指針」）である。この運営指針は、2011年7月に児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会が発表した「社会的養護の課題と将来像」にもとづいている。「社会的養護の課題と将来像」では、社会的養護を、「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会

的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことである」と規定している。このような考え方は、母子寮研究のなかでは1994年の「山崎レポート」ですでに指摘されていた。松原康雄は「山崎レポート」の第3章で、母子寮のもつ母子一体型の子育て支援機能を、「地域で在宅児童福祉サービスを利用するだけでは、十全な養育をできない母親のもとで育てられる児童及びその世帯を対象とし、親子を分離せずに諸サービスを提供することである」と規定している（資料集, 190）。これは今日、母子生活支援施設が社会的に求められている養護機能と通底している。「山崎レポート」は当時の母子寮運営に多くの示唆を与えたが、母子寮の支援指針策定に発展することはなかった。それから18年が経過して、ようやく「社会的養護の課題と将来像」が社会的養護を担う各施設に運営指針の策定を求めたことにより、母子生活支援施設として初めて具体的な支援指針の策定に着手することとなった。

近年、児童福祉分野で取り組みが強化されている「社会的養護」は、社会的な養護を必要とする児童への支援を第一義にしているが、その過程において見直しや整備が求められた様々な事項は、母子生活支援施設における支援のあり方を具体化させ、専門的支援を提供する施設としての基盤づくりに貢献したといえる。むしろ、母子生活支援施設関係者がこの機会を積極的に利用して、これまでの経験主義的实践に対し、理論的根拠を与え、組織的、体系的な支援体制づくりに取り組んだといえる。支援のあり方に関しては未だに多くの課題が残されているが、支援の基盤整備のための一連の取り組みは、施設が最低限担保すべき支援の水準を定めたものとして評価できる。

おわりに

戦後母子寮研究を振り返ってみると、副田（1985）の研究も林（1992）の研究もほぼ同じ時期に

「転換点」という位置づけを与えている。それは、実働施設数の変化から戦後母子寮の変化をみた本稿の転換時期とも合致する。副田や林、そして本稿における転換時期には数年の違いがある。これは、それぞれの研究が異なる指標を用いて歴史分析を行ったことによる「誤差」としてとらえることができるであろう。むしろ異なった指標を用いたにもかかわらず、結果的に1960年代中盤と1970年代後半に転換点があることが明らかになっていることからみると、それぞれの時期に母子寮、母子福祉、社会福祉における大きな転換点があったと理解されるべきであろう。そして、副田や林による研究以降の歴史的な変遷を考察するならば、その後の転換点は児童福祉法改正によって施設名称が母子生活支援施設に変更された1997年におくべきであろう。1997年の児童福祉法改正によって母子生活支援施設の目的に「自立支援」が明確に位置づけられたことにより、母子生活支援施設としてのあり方が問われるようになったと考えるからである。

本研究で取り上げた実働施設数の減少は、1960年代の転換以降今日まで、母子寮と母子生活支援施設の研究と実践が常に取り上げてきた課題である。しかし、現在もなお実働施設数の減少に歯止めをかけることはできていない。それどころか、最近では実働施設数の減少を食い止める以前に、定員充足率の低下をどのように食い止めるかということが全母協でも課題として取り上げられ、暫定定員²⁴⁾の回避が施設存続の死活問題としてとらえられている²⁵⁾。実践現場がそのような状況であるため、最近では実働施設数の減少を研究と実践の主課題としてとらえること自体が難しくなっており、当然、実働施設数を増やすための議論に至ってはいない。

しかし、最近の全母協が課題とする定員充足率の低下に対する取り組みも、母子寮時代から取り上げられてきた様々な課題への対策も、そして今後考えなければならない施設数増加に向けた取り組みも、すべてに共通していえることは、生活実態に応じた対策の検討が必要であるということであり、いずれ

も母子生活支援施設のあり方に関する研究と実践のなかで取り上げられるべきものである。これらの問題を解決・改善していくための手がかりは、母子寮の研究と実践のなかで繰り返し行われてきた入所世帯の質的变化に対する議論や、今日的ワークフェア政策と母子世帯の生活実態の間に生じている矛盾のなかにある。その対策が常に当事者である母子世帯の生活実態を中心に考えられているかということが重要であり、今日の現場実践においては果たして当事者主体のソーシャルワークが貫かれているかが問われてくる。母子生活支援施設に関する研究と実践は母子世帯の行動を政策理念に適応させるためのものではなく、その時々を政策を母子世帯の生活実態と照合することにより、そこに発生している矛盾を研究と実践の主課題として取り上げ、実態に即した制度・施策に修正していく方向で行われなければならない。

現在の母子生活支援施設のあり方に関する研究と実践の到達点は、運営指針が示すように母子生活支援施設運営の取り組みの明確化とその内容と効果の検討までである。そのなかでも、アフターケアや地域支援、地域協働といった対象を施設外におく取り組みは、実践現場が入所中の支援困難事例に集中しすぎていることから有名無実化しがちである²⁶⁾。これは母子寮時代から一貫して、母子寮関係者が入所母子だけを見てきた結果であるとも考えられる。現在の母子生活支援施設が入所母子以外の地域住民も含めた支援を展開するには、全母協も常に指摘し続けてきた職員の増員、社会福祉を継続的かつ体系的に学ぶことのできる専門的職員研修の実施、理論と実践を結びつけることができるスーパーバイザーとしての施設長や基幹的職員の養成など、多くの取り組みべき課題が残されている。これらを実現し、入所母子のためだけの施設から脱却し、社会的施設としての存在意義を見出し、いかなければ、今後も実働施設数は減少し続けるであろう。

今後の研究と実践には、母子寮時代から常に課題にあげられていた入所世帯の質的变化や施設の老朽

化、施設数の減少や入所世帯の減少などへの対策・対応を継続・発展させていくことに加え、就労支援が強化されるワークフェア政策の渦中において、母子世帯の生活実態に応じた支援をどのように実現していくかという取り組みが求められている。この取り組みは対象を入所世帯に限定せず、地域で暮らすひとり親世帯や子育て世帯の支援に向けて拡大して応用可能なものであり、施設支援で培った専門性を施設外に発信していく手段となり得る。これをすべての母子生活支援施設で実現できれば、施設の専門性に対する信頼は高まり、その存在意義が社会的に認知されるようになっていくであろう。

注

- 1) 副田は母子世帯に対する独自の施策が実施されていなかった1948年までを第Ⅰ期、独自の施策が実施され始めた1949年以降を第Ⅱ期以降と位置づけている。ただし、「戦後第Ⅱ期以降については次稿で論ずることにしたい」（副田，1985：213）というものの、その後の研究が発表されていない。
- 2) 林の研究は1992年に出版された『母子寮の戦後史 もう一つの女たちの暮らし』（ドメス出版）にまとめられている。しかし、各年代の研究はそれぞれ、「戦後にみる母子寮の歩みと課題（1）—昭和20年から40年まで—」（1978）、「戦後にみる母子寮の歩みと課題（2）—昭和41年から51年まで—」（1979）として雑誌『母子研究』（社会福祉法人真生会社会福祉研究所）に発表されていた。
- 3) 福永（1949）の論文は、未亡人を資本主義社会における女性労働者としてとらえている。母子世帯という世帯形態から、居住機能としての「社宅、官舎」や、保育機能としての「託児所」を職場内に設置する必要性を指摘している。また、「彼女達は自らの意志で未亡人になったのではなく、特に戦争未亡人は独占資本の企てた無暴な戦争の結果生じたのであるから、それは独占資本国家の責任においてその生活を保障すべきである」（原文ママ）にもかかわらず、生活保護による「慈恵的な保護」しか与えられていないことから、未亡人に対する社会保障の必要性を訴えている。
- 4) さらに、母子寮に居住機能だけを求めるのではなく、「在寮者は殆んど全員要保護世帯である関係上、彼女達に対して職業補導することは精神的にも経済的にも緊急を要するものがある」として、世帯の経済的自立を目的とした授産機能の必要性にも触れている（福永，1949：62）。
- 5) 林（1992：22-3）によると、「毎年ほぼ五〇から六〇カ所、年度によっては九〇以上」増加していた。
- 6) 死別母子世帯に対し、生業資金、支度資金、技能習得資金、生活資金、事業継続資金、住宅補修資金、修学資金および修業資金の貸付を行った。後の改正によって転宅資金等住居にかかる資金の貸付も加わった。
- 7) しかし、さらに低廉なる母子住居の建設が強く要望されていた（厚生省大臣官房企画室編，1956：63）。公営住宅の整備状況については、「これらの措置が実施されることになった昭和30（1955）年度から昭和33（1958）年度までに建設された第2種公営住宅小家族向住宅1万9,700戸中24%に当たる4,742戸に、母子世帯が優先措置により入居し、また母子世帯向住宅は昭和34（1959）年度から昭和36（1961）年度までに4,300戸が建設されている」（厚生省児童局編，1963：112）。
- 8) 1959年に発足した国民年金法のなかで、死別母子世帯に対する所得保障として、母子年金、母子福祉年金が制定された。
- 9) 背景には生別母子世帯に対する、「経済的には死別母子世帯とほとんど同じように苦しく、夫または父に生き別れになったという意味での不幸は、死別母子世帯にも劣らぬものがあるから、このような事情がじゅうぶん考慮されてしかるべき」（厚生省大臣官房企画室編，1961：207）という考え方があった。
- 10) 松本武子・鈴木伸子（1968：26）は東京都の母子寮における実態を、「母子寮に入居していたものが母子世帯向住宅に転入した数は昭和三四年より昭和三九年の間で一一〇七世帯である」と報告している。
- 11) 『母子研究』はその後、2002年の第22号をもって終刊となるが、特に初期の研究に注目すべきものが多い。
- 12) 当時の状況について先行研究では、「不用にな

- った兵舎も馬小屋も利用できる施設はあげて母子寮に改装されて戦災母子の収容保護に積極的に参加した」(長睦すめる, 1967: 21), 「旧軍隊からの払い下げ建物とか, 軍需工場の寮などを転用したものが多く, しかも殆んどが木造」(秦恵美子, 1967: 40) などと言及されている。
- 13) 鴨川母子寮と吉田母子寮は統合され, 現在は「東山母子生活支援施設」として社会福祉法人京都府社会福祉事業団が運営している。平安母子寮は現在, 「母子生活支援施設野菊荘」として社会福祉法人宏量福祉会がその運営を引き継いでいる。
- 14) ここでいう「民営化」とは, これまで地方自治体等によって直接運営されてきた施設を, 社会福祉法人等に委託や移管することである。最近では, 指定管理者制度を利用して代行させることもある。
- 15) 「1985年報告」では検討課題のひとつとして, 「どうしても改善できない母子寮を児童福祉施策の中で, どのように位置づければよいか」(資料集, 76) という課題があげられていた。
- 16) この流れは, 厚生労働省が2002年3月に策定した「母子家庭等自立支援対策大綱」にも, 「公設民営方式による施設整備を推進する」として引き継がれている。
- 17) 1981年11月17日に厚生省社会局保護課長・監査指導課長の連名によって出された社保第123号「生活保護の適正実施の推進について」を指す。
- 18) この二段階の支給方法はその後, 2002年まで継続した。
- 19) 副田はこれを「母子寮A型」とし, 本来であれば母子住宅や公営住宅などのコミュニティ・ケアが担うべき役割を代替的に行う「母子寮B型」と呼ばれる住宅提供的母子寮と区別した。ただし, 副田の提唱する母子寮の機能分化は, 定員充足率低下の原因を供給過多にあると理解し, 施設の統廃合によってそれを解消するという視座にもとづいて提唱されている点に留意しなければならない。
- 20) 一例として, 野菊荘(京都市)の取り組みがある。研究者と職員が協働で取り組んだ野菊荘の実践は, 社会福祉法人宏量福祉会野菊荘(2007)『母子生活支援施設における自立支援計画策定に関する研究報告書』にまとめられている。
- 21) 児童扶養手当法第13条の2には, 支給開始月の初日から起算して五年又は手当の支給要件に該当するに至った日の属する月の初日から起算して七年を経過したときは, その経過した日の属する月の翌月に当該受給資格者に支払うべき手当の額の二分の一に相当する額を超えない範囲で支給額を減額する, ということが明文化された。この規定については当事者団体等の反対運動の結果, 受給資格者やその子どもなどの障害・疾病等により就業が困難な事情がないにもかかわらず, 就業意欲がみられない場合についてのみ適用されることとなった。しかし, 受給開始から5年を経過した者が減額を免除されるためには書面による手続きが必要となり, 支給の有期化が完全に撤廃されたわけではない。今後はこの条文自体を法から削除するという課題が残されており, それに向けた取り組みが求められている。
- 22) 以前は所得に応じて2段階の支給が行われていた(全部支給(42,370円/円)か一部支給(28,350円/月), 支給額は改正当時)が, 改正以降は一部支給の手当額が所得に応じて細かく定められた。厚生労働省はその理由を, 改正前の2段階の支給方法では, 収入が増えても, 収入と手当の合計額である総収入額が収入が増える以前に比べて減ってしまう場合があったため, この改正によって, 収入が増加した場合には収入の増加に応じて手当額を減じていき, 最終的に手当を加えた総収入がなだらかに増えていくようになったと説明している。
- 23) 2002年3月の「母子家庭等自立支援対策大綱」を起点とした2002年改革と呼ばれるワークフェア政策の特徴と課題については, 湯澤(2005), 堺恵(2010)などを参照のこと。
- 24) 暫定定員とは, 厚生労働省が定めた算式によって算出された世帯数が, 認可定員数に満たない場合に設定される定員数をいう。認可定員数と実際の措置世帯数(現員)の「開差」により生じる。暫定定員が設定されると年度当初から支弁されていた措置費を暫定定員数に応じて返還しなければならない。詳細は, 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暫定定員問題に関する検討委員会(2013)「母子生活支援施設における暫定定員問題に関する資料集」(<http://www.zenbokyou.jp/>)

- outline/pdf/siryou_zanteimondai.pdf#search=%E6%AF%8D%E5%AD%90%E7%94%9F%E6%B4%BB%E6%94%AF%E6%8F%B4%E6%96%BD%E8%A8%AD+%E6%9A%AB%E5%AE%9A%E5%AE%9A%E5%93%A1', 2015. 4. 24) を参照のこと。
- 25) 全国の母子生活支援施設職員や関係者が参加する「全国母子生活支援施設研究大会」（主催：全国社会福祉協議会・全国母子生活支援施設協議会）では、第57回大会（2013年10月）で「これからの母子生活支援施設のあり方を考える」というテーマでこの問題を取り上げていた。
- 26) アフターケアや地域協働に関する課題については、武藤敦士（2013a, 2013b）を参照のこと。
- 参考文献**
- 阿部彩（2008）『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波書店。
- 池川清（1960）『働く未亡人の住宅問題』『社会事業』43（10），52-55。
- 大友信勝（2013）『第1章 社会福祉原論研究の意義と課題』大友信勝・永岡正己編著『社会福祉原論の課題と展望』高菅出版，17-44。
- 厚生省大臣官房企画室編（1956）『厚生白書—国民の生活と健康はいかに守られているか—昭和31年度版』東洋経済新報社。
- 厚生省大臣官房企画室編（1961）『厚生白書—福祉国家への途—昭和35年度版』大蔵省印刷局。
- 厚生省児童局編（1963）『児童福祉白書—児童福祉法制定15周年記念』厚生問題研究会。
- 小林彌八（1951）『母子寮の横顔』『母子寮』（4），14-15。
- 堺恵（2010）『母子世帯に対するワークフェア政策の概観—2002年改革に関する先行研究を通して—』『龍谷大学大学院研究紀要 社会学・社会福祉学』（17），71-85。
- 堺恵（2011）『「全国母子世帯等調査」における調査項目の変遷』『龍谷大学大学院研究紀要 社会学・社会福祉学』（18），55-64。
- 社会部・社会法令課（1957）『京都府下母子寮の実態をみる』『レファレンス』（75），77-87。
- 社会福祉法人宏量福祉会野菊荘（2007）『母子生活支援施設における自立支援計画策定に関する研究報告書』。
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会（1979）『在宅福祉サービスの戦略』社会福祉法人全国社会福祉協議会。
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国母子寮協議会（1995）『平成7年度全国母子寮協議会基本文献資料集』。
- 副田あけみ（1985）『敗戦直後における母子寮』『人文科学報。社会福祉学1』（179），195-214。
- 高橋正統（1974）『母子寮—何処へ行く—その存廃をめぐる』『月刊福祉』57（4），43-47。
- 長畦すめる（1967）『母子寮と地域社会』『月刊福祉』50（8），20-23。
- 中垣昌美編・大阪府母子福祉連合会（1987）『離別母子世帯の自立と児童扶養手当制度』さんえい出版。
- 秦恵美子（1967）『当面している母子寮の諸問題』『研究紀要』（12），27-50。
- 林千代（1978）『戦後にみる母子寮の歩みと課題（1）—昭和20年から40年まで—』『母子研究』（1），126-138。
- 林千代（1979）『戦後にみる母子寮の歩みと課題（2）—昭和41年から51年まで—』『母子研究』（2），149-165。
- 林千代（1992）『母子寮の戦後史 もう一つの女たちの暮らし』ドメス出版。
- 福永アキ（1949）『終戦後に於ける未亡人問題—特に未亡人対策試案—』『社会事業』32（1・2），61-64。
- 松本武子・鈴木伸子（1968）『母子世帯の生活に関する一考察—東京都母子寮在住世帯調査に関して—』『社会福祉』（14），5-28。
- 武藤敦士（2013a）『母子生活支援施設における地域協働の意義と課題—『全国母子生活支援施設協議会倫理綱領』に定める地域協働の実現に向けて—』『社会福祉士』（20），8-16。
- 武藤敦士（2013b）『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—『母子生活支援施設運営指針』を中心として—』『中部社会福祉学研究』（4），75-84。
- 湯澤直美（2005）『ひとり親家族政策とワークフェア—日本における制度改革の特徴と課題』社会政策学会編『若者—長期化する移行期と社会政策』社会政策学会誌（13），92-109。

An Approach to Studies on and the Practice of Maternal and Child Living Support Facilities to Halt the Decrease in the Number of Facilities : Valuable Suggestions from Postwar Studies on Homes for Mothers and Children

MUTO Atsushiⁱ

Abstract : A decrease in the number of homes provided for mothers and children since the 1960s has created an opportunity for researchers and staff of facilities to re-examine what the nature of these facilities should be. Typical eligible recipients of such assistance have shifted from widowed single female parent households to those who are divorced or separated. This shift has prompted a search for facilities that would serve far beyond the function of conventional “protection” facilities and has also sparked much debate over the role of these homes for mothers and children. Researchers and staff of facilities re-examined such facilities and concluded that the decreasing number of homes for mothers and children is a critical issue.

The discussion on the nature of homes for mothers and children requires an analysis of the decrease in the number of active facilities with regard to the overall changes in single female parent households, development of social welfare policies for single female parent households at different points in time, and trends surrounding studies on and practice of homes for mothers and children, among others.

This study examines studies on postwar homes for mothers and children in the light of changes in the actual conditions of single female parent households and the systems and policies that have influenced the changes in the number of active facilities. It then elucidates a historical framework for the studies on postwar homes for mothers and children that led to contemporary studies on maternal and child living support facilities. Based on the findings, this study also discusses what the nature of maternal and child living support facilities should be in the future.

Maternal and child living support facilities must move beyond being facilities only for mothers and children and establish their significance as social facilities.

The social functions of maternal and child living support facilities require re-evaluation for the implementation of new policy, and an understanding of the public perception on the matter is necessary. The continued existence of these facilities is essential not only for the mothers and children involved but also for general public welfare. Re-evaluation of policies would halt the decrease in the number of these facilities.

Keywords : homes for mothers and children, maternal and child living support facilities, postwar studies on homes for mothers and children, single female parent families

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University