

# 母子及び寡婦福祉法成立までの歴史的経緯

金 川 めぐみ

## 1. 本稿の目的と問題意識

本稿の目的は、日本における母子及び寡婦福祉法（以下、「母子寡婦福祉法」とする。）に至るまでの制定経過について追跡し、分析を行うことである。

現在、日本におけるひとり親家庭施策の中心となる法律は2つある。それは母子寡婦福祉法と児童扶養手当法である。前者の母子寡婦福祉法は、戦前の貧困母子対策およびその後の戦争未亡人対策からはじまり、1964（昭和39）年に母子福祉法が成立したことをルーツとする。そして1981（昭和56）年に同法を改正した母子寡婦福祉法が成立した。

この母子寡婦福祉法は、2002（平成14）年に大改正が行われた。それにより2003（平成15）年4月以降、母子家庭施策はそれまでの「児童扶養手当中心の経済支援」から「就業・自立に向けた総合的支援」へと方向転換し、①子育て・生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的な支援策といった総合的な支援策を推進してきたと評価されている（田宮〔2006〕）。なお就業支援については、2003（平成15）年に「母子家庭の母の就業支援に関する特別措置法」が成立するなど重点的に施策が講じられている。こうした総合的な支援策を進めるに当たっては、福祉対策と雇用対策との効果的な連携を図ることが特に重要とされている。

このように日本の母子家庭施策は、母子福祉法成立以来約50年を経過し、法改正を経て一定の成熟期を迎えつつあるわけであるが、その根本となる母子寡婦福祉施策がどのように効果的になされたかについては、まだ先行研究も多くなく、評価も一定していない（金川〔2012〕）。さらに母子家庭施策の中心となる母子寡婦福祉法（及びその前身法としての母子福祉法）の制定経過について検討したのも筆者の知る限りほとんど見受けられない<sup>1)</sup>。ただこの点は検討しないままですまされる訳ではない。近年の先行研究では、母子福祉の目的が、児童と母子一体化している故にその独自性について不明確になってきている、または母親の就業支援につき拙速に軸足をおきすぎているがゆえに、母子寡婦福祉施策の根本がやはり不明確になってきているとの指摘もみられる。この指摘を考える意味で、今一度、母子寡婦福祉施策の根本的な法律である母子寡婦福祉法がどのような経緯で制定されてきたのかを検証する必要がある。それゆえ本稿はこの点に力点を置き言及する。

本稿の構成は以下のとおりである。2. では戦前における母子福祉関連法の経緯について概観する。3. では、戦後から母子福祉法までの成立までの経過についてその内容を追跡する。

---

1) 児童扶養手当法の制定経過および法改正経過について検討したものは一定数みられる。詳細は金川〔2012〕参照。

さらに 4. では 1964（昭和 39）年の母子福祉法成立過程における国会の議論経過を、5. では 1981（昭和 56）年の母子寡婦福祉法成立過程における議論経過をそれぞれまとめる。最後 6. のまとめにおいて、母子及び寡婦福祉施策における法律制定過程を通じての論点を若干指摘することにより、母子寡婦福祉施策の方向性と課題について指摘する。

なお本稿の対象範囲とする時代区分は、戦前の母子福祉施策に関する法律から 1981（昭和 56）年の母子寡婦福祉法の成立までとする（表 1 参照）。前述のとおり、母子寡婦福祉法はその後数次の改正を経て、2002（平成 14）年に「就業・自立に向けた総合的支援」の方向転換のもと大改正を行い、2003（平成 15）年に「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が成立する経過をたどる。母子家庭の福祉施策の方向性を考える際に、上記 2000 年代の動向の分析作業も必要であるが、紙幅の関係上、本稿では取り扱わず、今後の検討課題とする。

また本稿における法律の制定経過の検討手法であるが、先行研究に加え当時の母子福祉に携わった関係者の手記および、戦前の帝国議会会議録および戦後の国会会議録<sup>2)</sup>に収録されている当時の議論をもとに検討していく手法を用いる。

表 1 母子寡婦福祉法までの法制度の経緯

年 代	事 項
1929（昭和 4）年	救護法（昭和 4 年法律第 39 号）制定
1932（昭和 7）年	救護法施行
1936（昭和 11）年	母子扶助法案上程（片山哲によるもの、衆法第 11 号）
1937（昭和 12）年	母子保護法（昭和 12 年法律第 19 号）制定
1938（昭和 13）年	母子保護法施行
1949（昭和 24）年	母子対策要綱（11 月 30 日閣議了解）
1952（昭和 27）年	母子福祉資金の貸付等に関する法律（昭和 27 年法律第 350 号）制定
1953（昭和 28）年	母子福祉資金の貸付等に関する法律施行
1964（昭和 39）年	母子福祉法（昭和 39 年法律第 129 号）制定・施行
1981（昭和 56）年	母子福祉法を母子及び寡婦福祉法に改題（昭和 56 年法律第 79 号）
1982（昭和 57）年	母子及び寡婦福祉法施行

出所：筆者作成

2) 会議録の収集にあたっては、国立国会図書館における、  
帝国議会会議録検索システム <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>  
国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/> を利用した。

## 2. 戦前における母子福祉関連法の経緯

ここではまず、母子寡婦福祉法の前身法であるとされる母子福祉法成立以前の法律の制定経過を簡単に述べる。

### (1) 「救護法」の制定

母子寡婦福祉施策の端緒は、母子貧困家庭における扶助をどのように行うか、というまなざしからはじまる。すなわち児童の健全な発育のために国家が母子福祉の向上を図るべきであるという論調が、大正時代から盛んになり、これを受け、1929（昭和4）年に救護法が制定された。このことにより、母と1歳未満の乳児からなる貧困家庭に対して生活扶助・医療扶助などの保護が行われるようになった<sup>3)</sup>。

ただこの救護法が制定される以前の1926（昭和元）年5月30日には、読売新聞において、国の社会局が母子扶助法を立案し、それに要する経費を編成中で、1927（昭和2）年の予算に組み込みたい要望を伝えたという記事が掲載されている（寺脇〔2007a〕, P67<sup>4)</sup>）。このことをもって寺脇は、社会局内では救護法よりもむしろ後述する母子扶助法のほうが立法準備として先行していたと判断している。

### (2) 「母子扶助法（案）の上程」

このように、まず貧困家庭への扶助の一類型として救護法に母子が位置づけられた。だが救護法の対象は母子家庭のごく一部にすぎず、母子心中の増加などが生じたため、婦人団体や社会福祉事業関係者などによって、より広範な福祉対策を求める運動が行われた（今井〔2002〕, 今井〔2004〕, 厚生省〔1988〕, P337）。

また国会においても、1931（昭和6）年3月の第59回帝国議会において、片山哲（社会党）

3) 救護法 第1条 左ニ掲グル者貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ救護ス

一 六十五歳以上ノ老衰者

二 十三歳以下ノ幼者

三 妊産婦

四 不具廢疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者

第十二条 幼者居宅救護ヲ受クベキ場合ニ於テ市町村長ノ哺育上必要アリト認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ幼者ト併セ其ノ母ノ救護ヲ為スコトヲ得

4) 読売新聞 1926年5月30日付「社会局が飽意気込む/母子扶助法の実現/予算を切り詰めて/立案の趣旨と要綱」。また母子扶助法に関連する内容が、その後1カ月後に東京朝日新聞 1926年6月11日付「財源はなくとも/要求は数多く/(略)/物すごい内務各局案の事業」、東京日々新聞 1926年6月11日付「内務省の/新規事業/各局で調査中の/主要項目」としてみられるとある。さらに1926年6月から7月にかけて内務省では「子女養育中ノ貧困寡婦等に関する調査」を行っており、そこでは寡婦とその子女、準寡婦とその子女の全国推計数が示されている。詳細は寺脇〔2007b〕, P158-160。

の手により母子扶助法案が提出されたが審議未了に終わっている（高島〔1938a〕, P54, 山高〔2001〕, P20）。さらにその後には法律案として2回, 建議案として1回, 議員より提出されているが, 政府はこれに対し財政上の理由により実施困難であるとして回答している。

これらの法律案は, 母と14歳未満の児童からなる母子家庭に対して生活扶助を行うものであり, ①母子家庭の母は子を養育すると同時に一家の生計を立て得るという2重の負担を負うことになる, ②母子家庭の母が貧困のために子を育てられないことは, 母性保護の観点から問題である, ③子の側からみても, 母親によって育てられることが最も適当である, ④子どもは次の時代を担うものであるから, その健全な育成を図ることは国家的義務である, の4点の趣旨に基づいていた。なお, 片山が上程した母子扶助法における対象者は, 母と15歳未満の子を養育する貧困家庭を対象に設定されていた。そこでは子の嫡出・非嫡出は問わず, 離婚・未婚の別も問わない, また夫の廃失・拘禁・所在不明のみならず失業状態の場合も本法の対象者に含まれていた<sup>5)</sup>。

### (3) 「母子保護法」制定

母子扶助案は結局成立することはなかったが, 1934(昭和9)年には母性保護連盟<sup>6)</sup>が結成され, 母子家庭に対する福祉施策を求める運動は活発に続けられた。その結果, 第70回帝国議会で議案が提出され, 1937(昭和12)年に母子保護法として制定された(施行は昭和13年)。

母子保護法は, 前述の母子扶助法案の内容をほぼ受け継ぎ, 母と13歳以下の子からなる貧困家庭(祖母と孫の場合も含む。)を対象として扶助を行うこととする<sup>7)</sup>。扶助の種類は, 生活扶助, 教育扶助, 生業扶助および医療扶助であり, 母親の生活および子の養育に必要な限度内で行われる。母又は子が死亡した場合には埋葬費を補助するほか, 母子家庭を保護する施設の設置についても定めている。一方, 保護を受ける母子家庭の子の養育について市町村が指導できることとし, 子の健全育成に配慮している。

### (4) 「軍事扶助法」の制定

以上のような一般の母子家庭に対する福祉施策とは別に, 軍人の妻と子に対する保護事業と

5) 母子扶助法案

第1条 本法ニ於イテ子トハ嫡出子庶子, 私生子及養子ヲ謂フ

第2条 左ニ掲クル貧困ノ為生活スルコト能ハサルトキハ本法ニ依リ之ヲ扶助ス

一 十五歳未満ノ子ヲ養育スル寡婦ニシテ其ノ財産又ハ収入カ家族ノ生活ヲ保証シ得サルモノ

二 離婚, 別居又ハ遺棄セラレタ妻ニシテ十五歳未満ノ子ヲ養育シ夫ヨリ扶助ヲ受けケサルモノ

6) 山高〔2001〕, 今井〔2004〕によれば, この母性保護連盟のメンバーとしては, 委員長は山田わか, 副委員長は千本木道子, 田中芳子, 書記は山高しげり, さらに参加団体は日本基督教婦人参政権協会, 婦人参政同盟ほか17団体で, 主に婦選運動を行う団体の構成メンバーにて組織された。婦人運動としての目的の明確化のため, 男性へ組織内に入らず, その協力は諮問委員会としての参加として位置づけられていた。

して、兵役に服する者が安心して軍務に専念することができるように図られていたが、1937（昭和12）年には、戦争準備の必要から軍事扶助法が制定された。

軍事扶助法は母子保護法に比較して、対象者の貧困の要件が緩かった一方、扶助の内容は手厚いものであった。例えば遺家族に対する租税の減免、特別母子寮の設置、子の授業料、入学金等の減免、学用品の給与、学校給食の便宜供与、就職あっせんの優先などさまざまな施策によって、軍人遺族母子家庭に対し特別の保護を行うものであった。

### 3. 戦後から母子福祉法の成立までの経過

#### (1) 「母子福祉対策要綱」の作成

戦前における貧困母子家庭へのまなざしから一転して、戦後の母子施策の主軸は、戦争未亡人の大量発生に焦点が当てられることとなった。これら未亡人とその扶養する児童に対して必要な福祉施策をどのように講じるかが喫緊の課題であった。

このような中、軍人遺族を含めた一般母子世帯を対象とする「母子福祉対策要綱」が1949（昭和24）年に作成される。母子対策要綱は、生活力の弱い母子家庭の保護、次代を担う子どもの健全育成などの観点から、児童相談所、民生事務所、市町村などを通じ、①母子家庭に対する生活保護法に基づく公的扶助の徹底、②母子寮の整備、集団住宅の借上げ、国庫補助住宅措置等による母子住宅環境の整備、③職業あっせんや職業技能の修得促進、生業による自活を目指す者への生活保護の生業扶助、更生資金及び国民金融公庫法の生業資金の借り入れ方法の周

- 
- 7) 母子保護法 第1条 一三歳以下ノ子ヲ擁スル母貧困ノ為生活スルコト能ワズ又ハ其ノ子ヲ養育スルコト能ワザルトキハ本法ニ依リ之ヲ扶助ス但シ母ニ配偶者（届出ヲ為サザルモ事實上婚姻関係ト同様ノ事情ニ在ル者ヲ含ム以下之ニ同ジ）アル場合ハ此ノ限ニ在ラズ。母ニ配偶者アル場合ト雖モ其ノ者が左ノ各号ノ一ニ該當スルトキハ前項ノ規定ニ付イテ母ハ配偶者ナキモノト看做ス
- 一 精神又ハ身體ノ障碍ニ因リ勞務ヲ行フコト能ハザルトキ
  - 二 行方不明ナルトキ
  - 三 法令ニ因リ拘禁セラレタルトキ
  - 四 母子ヲ遺棄シタルトキ

なお高橋〔1938a, P56〕は、本条第1条が「子を有する」ではなく「子を擁する」と記載されている点につき、「母はただ子供をもっているのではな」く、「これを保護し、これを養育する任務をもつ」との解釈によるとする。また今井〔2004〕は、「子を擁する母」という巧みな表現で私生児とその母をも自動的に含まれるという成果をみた、とこの部分について表現している。なお高橋も今井も、本条での適用対象として「夫失業」の場合についても論議されたが、予算膨張を理由に削除されたとしている。この点において、本法は「母子保護法」という名称であるけれども、母子家庭のそのものを対象としたわけではなく、母子家庭を主眼とするというよりもより幅広く生活に困難を及ぼす母子における児童の健全育成と母の母性保護をもってなされたと判断できる。なお夫の失業状態を本条の対象者と含める考え方は、現在の母子寡婦福祉法ではおかれておらず、この意味で母子保護法と母子寡婦福祉法の前進である戦後の母子福祉法との連続性と断絶性が検証される必要があると思われる。なお寺脇〔2007 b, P1320〕では、本法は救護法の制限的性格を多少とも緩和補完する性格をもつ、その意味で「特別救貧法」として位置づけることができるとする。

知徹底等、生業援護の促進、④保育所への優先入所（保育所のない場合、昼間家庭養育委託の強化）、育成資金の貸付等、保育・教育への援護、⑤母子家庭の特殊事情を参酌した課税上の考慮、を行うとした。

なおこの母子福祉対策要綱の対象者は、「配偶者と死別した婦人で現に十八歳未満の子女を扶養しているもの」ばかりでなく「これと同様の社会的条件にある十八歳未満の子女を抱えた左の婦人をも謂う」とされており、「離婚、配偶者行方不明、配偶者海外抑留、配偶者が身体または精神障害の場合で労働能力を喪失している場合、配偶者による遺棄、未婚の母」がその範疇とされている<sup>8)</sup>。この時点で、現在の母子寡婦福祉法における定義と年齢区分を除いてはほぼ対象範囲が重複している。

## (2) 「母子福祉資金の貸付等に関する法律」の制定

### ①背景

前述の母子対策要綱により戦後の母子福祉施策はスタートしたが、母子家庭の社会的・経済的事情から考えると、一般家庭と一律の制度に基づく保護ではなお不十分との主張がなされ、母子家庭を対象とした特別立法を求める要望が強くなってきた（鯉淵〔2000〕、山高〔2001〕）。

それに答えて、国会においても「母子福祉資金貸し付けに関する法律（以下、「母子福祉資金貸付法」とする）」案が検討されることとなった。なおこの法律案は第13回国会衆議院厚生委員会においてまず小委員会が設けられ議論があり、母子世帯の保護施策について慎重審議された末、第15回国会で法律第350号としてその公布をみた。

### ②国会における議論

国会における議論では、母子家庭への理解の前提として、母子家庭における経済的困窮が多く示される。例えば第15回国会衆議院厚生委員会第5号（昭和27年12月15日）では、母子福祉資金貸付法案の提案理由として、「生活内容の改善、向上が図れずやがては生活保護の該当者に転落の一步手前と申すような不安な境遇にさらされている者はすこぶる多く、例えば母が生計の中心となっている母子世帯のうち、生活保護法による保護を受けているものは全体の28%を占め、その他の世帯につきましても、生活に余裕ありと認められるものは総数のわ

---

#### 8) 母子対策要綱 第二 対象

本要綱の対象は、配偶者と死別した婦人で現に十八歳未満の子女を扶養しているものばかりでなくこれと同様の社会的条件にある十八歳未満の子女を抱えた左の婦人をも謂う。

- 1 配偶者と離婚した者
- 2 配偶者が行方不明の者
- 3 配偶者が海外に抑留されている者
- 4 配偶者が精神又は身体の障害により長期に亘って労働能力を失っている者
- 5 配偶者に遺棄せられた者
- 6 未婚の母

ずかに4%にすぎない」といった窮状が明らかにされている（野澤清人・自由党発言）。だが当時の母子施策は、生活保護法における施策を基礎とした上で、不足する部分は先述の母子対策要綱に基づく児童福祉法による母子寮、保育所等の活用や、戦傷病者戦残者家族等援護法による処置等で賄われているにすぎず、この点の不足が指摘されている<sup>9)</sup>。それを踏まえた上で、③の法律案が提示された。

なお本案の審議過程において、概ね法律の趣旨に賛成であるものの、まず総合的な母子福祉対策が整備されておらず、本法案により対策を糊塗するよりも根本的な母子福祉の充実を目指すべきだという発言もなされている<sup>10)</sup>。

### ③法律案

対象者は、「配偶者と死別した女子で現に婚姻をしていない者及びこれに準ずる事情にある女子であつて、現に二十歳未満の児童を扶養している者」<sup>11)</sup>、とされている。前述の母子福祉対策要綱より子の年齢がここで2歳上昇し、現在の母子寡婦福祉法の対象範囲の規定と同範囲となる。

第15回国会で提示された法律案では、1)生活資金・就職資金等の7種類の資金貸付制度の実施、2)都道府県への母子相談員の設置、3)国又は地方公共団体の公共的施設等の管理者に対する物品販売のための売店の設置、又は理容所、美容所等の施設を設置許可の努力義務、4)日本専売公社における製造たばこの小売人の指定の努力義務である。上記内容については、後述する母子福祉法にその内容が引き継がれており前身としてとらえられる。

なお2)の母子相談員は、母子世帯に関する相談に応じ、かつ必要な指導に当たるとして、

9) 同様の趣旨を述べたものに、第15回国会衆議院厚生委員会第2号（昭和27年11月11日）の堤ツルヨ（日本社会党）の発言がある。

10) 第15回国会衆議院厚生委員会第5号（昭和27年12月15日）における高橋禎一（改進黨）、堤ツルヨ（日本社会党）の発言、および第15回国会参議院大蔵委員会第6号（昭和27年12月08日）における野溝勝（日本社会党）発言。ただし前者の高橋発言では、あくまで「夫たる夫たる協同者を失い、かつ子供をかかえ生活に苦しみ、前途に不安を持ち、暗澹たる日を送っている多数の人達に対し、経済的自立の助成と生活意欲の助長をはかり、その福祉を増進する」および「単に母子のためのみのものでなく、妻子を持つ夫にも後顧の憂いなからしめ、安心して死ぬる、いわば男子のための法律である」という趣旨で発言されており、現在の母子福祉施策の視点からのニュアンスとはやや異なるといえる。

11) 母子福祉資金貸付法 第2条 この法律において「配偶者のない女子」とは、配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。以下同じ。）と死別した女子であつて、現に婚姻（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある場合を含む。以下同じ。）をしていない者及びこれに準ずる左の各号の一に掲げる女子をいう。

- 一 離婚した女子であつて現に婚姻をしていない者
- 二 配偶者の生死が明らかでない女子
- 三 配偶者から遺棄されている女子
- 四 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
- 五 配偶者が精神又は身体の障害により長期にわたつて労働能力を失っている女子
- 六 前各号に掲げる者に準ずる女子であつて政令で定める者

国はこの母子相談員に要する経費の2分の1を負担することになっている<sup>12)</sup>。

## 4. 母子福祉法の制定

### (1) 背景

前述の母子福祉資金貸付法制定の議論経過にもあるように、母子に対する総合的な福祉対策が従来から迫られていた。なお1959(昭和34)年には国民年金制度が制定され、母子年金、準母子年金、母子福祉年金等の死別母子世帯のための無拠出の年金制度が、1961(昭和36)年には児童扶養手当制度も制定され生別母子世帯のための手当の支給が実施されているものの、ソフト面としての母子福祉サービスが総合的に図られている状態ではなかったといえる。

さらに戦後の母子福祉施策は、生活保護法における施策を基礎としたうえで、母子福祉資金は経済的分野、母子寮・保育所は児童福祉分野、戦傷病者に対する遺族援護分野で行われており、関連分野が多岐にわたり行政区分が別々に行われている実情もあった。この時期、それらを総合的に体系化し、積極的な母子福祉施策を推進していく必要にせまられていた。

### (2) 国会における議論

#### ① 1964(昭和39)年提出法案以前の議論

前述の母子福祉資金貸付法の制定過程でも、参議院では、貸付法よりも総合的な母子福祉法を成立させるのが先であるとの議論があった<sup>13)</sup>。しかしながら、衆議院で母子福祉資金貸付法の法案が進められているとの情報のもと、衆参一致しまず貸付法の成立を目指すべきとの機運の高まりにより、母子福祉資金貸付法が最初に成立した。

その後、母子団体からの度重なる陳情や請願、署名等の制定運動を受け、母子福祉法が国会における審議事項として本格的に国会の俎上に挙がってきたのは、1958(昭和33)年のことである<sup>14)</sup>。母子福祉資金貸付法成立以降における、総合的な母子福祉法の提案を最初に行ったものとして、第28回国会参議院社会労働委員会第28号(昭和33年4月22日)における山下義信(日本社会党)による法提案趣旨がみられる。ここでは、当時の母子世帯が「生活保護法とすれすれのボーダー・ライン層、生活に全く余裕のない世帯が約半数を占めている」と

---

12) 当初、この母子相談員の費用は国庫補助金であったが、のちに地方交付金に変更された。その点から、後述する母子福祉法制定の際の国会議論では、財源が変更されたことによる母子相談員の身分の不安定性や母子相談員の定数や処遇が地方によって左右される点が問題とされている。

13) 第15回国会参議院厚生委員会第10号(昭和27年12月16日)における山下義信(日本社会党)および谷口弥三郎(民主クラブ)の発言より。

14) ただしそれ以前にも母子福祉資金の成立の陰に、総合的な母子福祉法の制定が忘れられてきたとの指摘がみられる。例えば第26回国会参議院社会労働委員会第21号(昭和32年04月06日)における紅露みつ(自由民主党)の発言など。

いう生活状況を述べた上、その経済的自立の助成と生活意欲の助長、あわせて父母のない児童の独立自活の促進をはかることを目的とした総合的母子福祉法の提案がされている。法案の内容は、母子福祉資金貸付法に記載された内容の拡充強化とともに、公営住宅法による母子住宅確保の義務、母の職業紹介等において、公共職業安定所が適切な措置を講じ、必要と認めるときは特別の職業補導を行う旨や、就業する母親のための保育手当の支給、母子団体の授産施設の生産品についての官公署の優先買入義務、国及び地方公共団体の補助等を規定したものであった。

この意味で山下が提唱した法案には、従来の母子福祉資金貸付法より踏み込んだ積極的な内容が規定されている。だがその後、第34回国会参議院社会労働委員会第26号（昭和35年4月21日）において母子福祉法の単独立法を促す紅露みつ（自由民主党）や坂本昭（日本社会党）の発言、第43回国会参議院社会労働委員会第11号（昭和38年3月19日）において、母子相談員の処遇の現状や貸付金の現状と踏まえ総合的母子福祉法の成立を促す山高しげり（第2院クラブ）の発言等はなされているが、この時点では具体的な法案提出に至っていない。

最終的には1964（昭和39）年の第46回国会にて母子福祉法案が政府提案され、審議の末、1964（昭和39）年7月1日法律第129号として公布、同日施行された。また母子福祉法の制定に伴い、前述の母子福祉資金貸付法は廃止されることとなった。

## ② 1964（昭和39）年提出法案における議論

### 1）衆議院

1964（昭和39）年2月14日、政府から提出された母子福祉法案（内閣提出第九四号）は第46回国会衆議院社会労働委員会第10号（昭和39年02月18日）で付託されている。その後第46回衆議院社会労働委員会第13号（昭和39年02月26日）において、小林進国務大臣（日本社会党）から提案趣旨が説明されているが、そこでは「母子問題の重要性を鑑み、この際、母子福祉に関する施策を整備し、他の関連諸施策の充実、強化と相まって母子福祉施策を推進」する趣旨と、法律案において「母子福祉に関する基本的な考え方を国民の前に明らかにすることによって、母子福祉に関する国、地方公共団体の施策、あるいは母子家庭の母の自立への努力について、その指標を与える」ことを目的とする旨が述べられている。母子福祉資金貸付法より以前の国会の議論では、「自立」という文言よりもむしろ母子世帯の窮状を鑑みての適切な保護の側面より議論がなされてきた感があるが、ここに来て国務大臣の趣旨説明の点にまず「自立」という点が最初にしめされたのは特徴的である。

法律案の内容としては、母とその子の福祉の一体的保障を前提に、①母子福祉資金の貸付、②母子家庭に対する職場開拓・雇用促進と、母子家庭の福祉の機関と職業安定所の相互協力、③母子家庭に対する住宅対策、すなわち母子家庭の公営住宅への入居についての特別の配慮、④母子福祉のための施設としての母子福祉センター及び母子休養ホーム、について規定され

ている。

なお同日の委員会では、政府提案の母子福祉法のほか、伊藤よし子（日本社会党）ほか11名より議院提案された「母性の保健及び母子世帯の福祉に関する法律案」についても説明されている。政府案との違いは、①妊産婦の無料健康診査、妊産婦、乳幼児へ牛乳など栄養食品の無償給付、出産に関する費用の国庫負担等の措置が法案に盛り込まれていること、②母子福祉の項目として母子福祉資金の無利子貸し付け、母子世帯のための公営住宅の確保、公共的施設内での売店設置等についての優先的取り扱い、母子世帯の母や子の雇用促進、税制上の優遇措置、母子寮の増設等について国の責任を明記したこと、母子世帯の生活相談、指導のための母子福祉センターを整備拡充、常勤の母子相談員の配置母子休養ホームの整備拡充、母子世帯の福祉増進のための母子福祉団体の助長育成等についての国の義務を規定したことなど、であり、この点においては政府案より内容が広範囲であり各項目も踏み込んだものとなっている。

上記2法案について、衆議院での実質的審議が開始したのは、第46回国会衆議院社会労働委員会第38号（昭和39年5月6日）においてである。ここでは伊藤よし子から、政府案に対し、本法が実質、母子福祉資金貸付法の手直しとなっており不十分であるという点、また政府案における資金の貸し付け限度額、貸し付け方法等が政令事項になったために、不利益になる部分はないかとの危惧、母子福祉資金の1964（昭和37）年当時の人数と規模、修学支度資金の充実、公営住宅における特別の配慮の意味、政府案に母子寮の規定がなされていない点が質問されている。続く第46回衆議院社会労働委員会第39号（昭和39年5月7日）では、長谷川保（日本社会党）から、政府案に対し、本法の対象者に対する規定や母子相談員の報酬、公営住宅における母子住宅の推進の問題、母子家庭への職業紹介としての内職公共職業補導所および家事サービス職業訓練所の現況、課税面の特例措置を盛り込んでいない理由、政府案に母子寮の規定がない点が言及されている。

さらに第46回衆議院社会労働委員会第41号（昭和39年5月13日）においては、滝井義高（日本社会党）からの母子福祉法における政策理念が、どのようなスタンスに基づくのかとの質問が出されている。これに対し黒木利克厚生省児童局長の回答は、「戦争による未亡人母子世帯というものが激減をしまりましたので、従来のような考え方では処理できなくなってきた」ため「母子福祉法案の立案にあたりまして、従来の母子福祉資金等の貸し付けに関する立法の趣旨から、さらに何か新しい理念をさがす必要があるというようなことで、この一条、二条に高度の福祉国家の理念を持ち出してまいりまして、母子家庭が特に経済的に、あるいは精神的に安定を欠く、そういう障害というものが考えられますので、低所得者対策としても新しく取り上げてしかるべき」という趣旨内容が示されている。戦争による未亡人対策を主流としていた従来からの母子福祉施策と、今回の母子福祉法では、法案の目的が変更されていることがうかがえる。さらに滝井は、母子福祉政策を「母子家庭は低所得階層に属する」ための政策をしてとらえるのがいいのか、「全般の母子というとらえ方をして、そうして母子問題全体

の中における一環として母子家庭、いわゆる欠損家庭の母子をとらえることのほうがいいのか」との母子福祉の方向性に関する質問を行っている。これに対し黒木は、「母子家庭で特に低所得その他情緒的な安定を欠くおそれのある家庭に対しまして、一般の家庭よりも手厚く施策を浸透せしめたい」との認識のもとに、母子福祉の理念について「最初は確かに慈恵的な段階」から「その後母子家庭の持つハンディキャップを国の責任で埋めてあげる、いわゆるリハビリテーションと申しますか、これは身体障害者の立法と同じように、ハンディを国の責任で埋めるといような段階」、「それがさらに、この法案におきましては福祉国家の理念で、ハンディを埋めるといようなことになしに、むしろそれも含めて、母子家庭における児童が心身ともにすこやかに育成されるための条件なり、あるいは母親が人間としての生活が保障されるような、そういう施策をやるべきだといふうに進展」をしている第3段階にあると捉える。また個別な論点として滝井は、母子相談員の非常勤という現状ゆえ、母子福祉に関する相談について、母子相談員、婦人相談員、児童委員、民生委員、ケースワーカー等主軸を担う所在がはっきりしない点を指摘しており、母子福祉法制を根本的に体系化する必要性を述べる。

なお5月13日の衆議院社会労働委員会では、本島百合子（民主社会党）も質問を行っており、ここでは法律案の範疇に該当しづらい母子世帯の問題、母子家庭に対する職業開発の問題等の質問が出されている。以上で、衆議院社会労働委員会での議論は終了、同日、政府提出の母子福祉法案は自由民主党、日本社会党、民主社会党三党共同の附帯決議<sup>15)</sup>を付したうえ委員会にて採決された。なお本案は、1964（昭和39）年5月16日の衆議院本会議を通過した。

## 2) 参議院

前述の2法案とも参議院では、第46回国会参議院社会労働委員会第13号（昭和39年3月17日）に法案趣旨説明がなされている。その後、参議院では、山高しげりが所属していた第46回参議院予算委員会第四分科会第2号（昭和39年3月26日）において、山高より母子福祉資金における入学仕度資金の導入と母子相談員の常勤化、浮浪母子寮<sup>16)</sup>の問題の3点が質問されている。

なお第46回参議院社会労働委員会第29号（昭和39年6月2日）において、藤原道子（日本社会党）から、母子福祉の考え方と位置づけ、母子寮の問題等、続く第46回国会参議院社

---

15) 衆議院における母子福祉法案に対する附帯決議の内容は以下の通りである。

「母子福祉法の制定にあたり、政府は左記事項を速やかに実施するよう努力すること。

一、母子福祉法については、その問題の重要性に比し、その内容は十分と認められないので、雇用、自営等の自立の助長並びに住宅その他各般の問題につき更に強力な改正案提出並びに行政措置を講ずること。

二、母子福祉資金の貸付制度については、更にわくの拡大、貸付条件の緩和改善等につき善処すること。」

16) 当時の母子寮は、児童福祉法における母子の人間形成と社会適応を図る福祉的自立援助を果たす施設であった。ただ山高によれば、この母子寮については、児童局所管の母子寮と社会局所管のいわゆる浮浪母子寮の二本立てになっていることが指摘されており、これを母子福祉法の中に入れて一本化すべきだとの議論がなされている。

会労働委員会第31号（昭和39年6月9日）の柳岡秋夫（日本社会党）の質問では、母子相談員の定数基準と常勤化、公営住宅における母子住宅の現状、母子福祉資金の詳細を政令化した理由と相互連帯保証人の問題等、衆議院での議論と同様の論点が指摘される。また同日の阿具根登（日本社会党）は、駅等の公共施設母子小売人の出店優先を要求する質問、小平芳平（公明会）は母子寮の老朽化と今後の見通しの質問および母子寮滞在者における負担金徴収軽減を要望する趣旨を提示している。

このように2日間にわたる参議院社会労働委員会での議論は終了、1964（昭和39）年6月9日、政府提出の母子福祉法案は紅露みつ提出の修正案である「第七条第三項中「非常勤とし」を削り、同条に次の一項を加える。4 母子相談員は、非常勤とする。ただし、第二項に規定する職務につき政令で定める相当の知識経験を有する者については、常勤とすることができる。」との修正案を付し、さらに各会派提出による附帯決議<sup>17)</sup>を経た上、委員会にて採決された。なお本案は、第46回国会参議院本会議第27号（昭和39年6月12日）に修正案を含め本会議通過したのち、同年6月16日に衆議院本会議にて修正回付可決され、7月1日法律第129号として公布された。

### (3) 1964（昭和39）年成立当時の母子福祉法の内容

#### ①総論

国会における議論で伊藤や滝井、山高が指摘しているとおり<sup>18)</sup>、本法では母子福祉の理念が打ち出されているものの、具体的な対策という点では従来の母子福祉資金が変わらず新しい法律の大きな中軸の一つにとどまっており、積極的な就労支援、保育支援、居住問題等の点にまで踏み込まれていない。

ただ政府委員である黒木が指摘するように、1964（昭和39）年当時の本法は、従来の未亡人対策から、福祉国家の理念に基づいた新しい母子福祉対策を提示しようとするものであり、その意味で、冒頭に新たに本法の目的規定（第1条）、基本理念（第2条）、国及び地方公共団体の責務（第3条）、母子家庭の自立への努力（第4条）が示されている。また、国会における各議員の質問および政府委員の答弁も、いつになく熱を帯びたものであり、当時の母子福祉

17) 参議院における母子福祉法案に対する附帯決議の内容は以下の通りである。

「母子福祉法の制定にあたり、政府は、すみやかに次の事項を実施するよう努力すること。

一、母子福祉法については、その問題が重要なにもかかわらずその内容は十分に認められないので、雇用を促進し、自営等による自立の助長並びに住宅その他各般の問題につき更に強力な法的措置並びに行政措置を講ずること。

二、母子福祉資金の貸付制度については、更にわくの拡大、貸付条件の緩和改善等につき善処すること。

三、現在の母子相談員については、今日までの経験にかんがみ、つとめて常勤化するようその予算の確保に努めること。」

18) 第46回国会参議院予算委員会第四分科会第2号（昭和39年03月26日）における山高しげり発言より。

法に関する関心の高さを見て取れる<sup>19)</sup>。

## ②目的規定（第1条）の比較

本法の前身法である1952（昭和27）年の母子福祉資金貸付法第1条における目的規定<sup>20)</sup>をみると、「貸付による経済的自立の助成，生活意欲の助長，児童福祉の増進」の3点が示される。それに対し母子福祉法第1条における目的規定<sup>21)</sup>には「母子家庭の福祉に関する原理の明確化，母子家庭に対するその生活の安定と向上のために必要な措置，母子家庭の福祉の向上」の3点が示される。

母子福祉法の目的規定における「母子家庭の福祉に関する原理の明確化」であるが，本法における当時のコンメンタール（穴山〔1973〕，竹内〔1978〕）によると，第1条の趣旨として「母子家庭は，一般家庭における生計の主たる維持者である夫（父）がいないため，その稼得能力は一般的に低くなっている例が多い，したがって，母子家庭の生活を安定させるためには，所得保障を行うことが最も必要であることはいうまでもない。」とされているものの，「所得保障については，国民年金法その他の公的年金あるいは児童扶養手当法等により法律上の整備」されていることから，「母子福祉法に所得保障関係の規定を設け」ない，とされており，これは先述の国会議論における政府委員の黒木の答弁とも一致する。そのうえで，本法では「資金の貸付をはじめとして，住宅，雇用に関する特別の配慮，母子相談員，母子福祉施設の設置等総合的施策によって母子家庭の福祉を図り，さらに母子家庭みずからの努力をも期待して，社会において安定した生活を送れるように」することを目的とする，とある。

だが国会の議論にもあったように，上記母子相談員については，後述のとおりその専門性と処遇についての議論がなされているし，住宅・雇用に関しても当時の法自体の規定ではさほど

---

19) この点につき，第46回参議院社会労働委員会第31号（昭和39年6月9日）における黒木利克政府委員の発言をみると「母子福祉法という新しい法律をつくりまして，まあ母子福祉のリヴァイバルと申しますか，だんだん戦争未亡人の方たちが少なくなつてまいりまして，母子世帯の実態もだんだん変わつてまいりましたから，しかも，従来の施策がいささかマンネリズムになつたきらいがございましたから，この法律の立法によつてもう一度リヴァイバルをしよう，内容よりも，むしろそういうことで新しい法律をつくつてこれから内容をよくしていこう，その先がけの意味で，内容よりも，こういう法律を新しくつくことに大きな意味を見出して立案をしたような次第」と成立の経緯を述べている。また第46回衆議院社会労働委員会第41号（昭和39年5月13日）には，滝井義高（日本社会党）から「母子問題が国会で，お互いにこうやって目の色を変えて三人も四人も質問者が立つて論議されたことは，いままでの国会ではない」として当時の状況が述べられている。

20) 母子福祉資金貸付法

第1条 この法律は，配偶者のない女子であつて現に児童を扶養している者に対し，資金の貸付を行うこと等により，その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り，あわせてその扶養している児童の福祉を増進することを目的とする。

21) 母子福祉法

第1条 この法律は，母子家庭の福祉に関する原理を明らかにするとともに，母子家庭に対しその生活の安定と向上のために必要な措置を講じ，もつて母子家庭の福祉を図ることを目的とする。

踏み込まれたものになっていない。

### ③基本理念（第2条）、国及び地方公共団体の責務（第3条）の創設

母子福祉資金貸付法と異なり、母子福祉法では、第2条として基本理念が提示された<sup>22)</sup>。ここでは母子福祉の理念として「児童の福祉という観点からみれば、児童がどのような環境におかれていようとも、その児童が心身ともに健やかに育成されるための諸条件が維持されなければならないのであり（児童福祉の原理）、そのために必要な保護、指導、助成等がなされなければならないのと同時に、その母親に対しては、みずからが健康で文化的な生活を営みつつ、その養育責任が遂行できるように必要な援助がなされなければならない」として、児童福祉を基礎に、母と子の福祉が一体として保障されるべき思想を示す（穴山〔1973〕, P358, 竹内〔1978〕, P360）。

また母子福祉法では、第3条としてあらたに国及び地方公共団体の責務の項目が提示されている<sup>23)</sup>。ここでは「母子家庭の福祉に関係のある施策」として、本法に規定する各種の施策にとどまらず、住宅、就労、所得、課税その他母子福祉に関係のあるすべての分野の施策を含むとし、これらに関して国および地方公共団体が母子福祉増進の責務を有し、国政あるいは地方公共団体等の施策がそれに則して行われるべきであるとの方向性を明確にしているものである。

### ④自立への努力（第4条）の創設

母子福祉法の4条では、はじめて自立を全面に出した条文が創設されている<sup>24)</sup>。国会議論における政府説明や法案の趣旨説明においても、保護の観点からの戦争未亡人対策から一步踏み出したものという点が述べられていたが、本条はその点を反映したものといえよう。

なお母子福祉資金貸付法では、第1条の目的規定にて、母子家庭に対する「経済的自立の助成」という文言がある<sup>25)</sup>。また第15条第2項において、母子相談員の業務として「身上相談に応じ、その自立に必要な指導を行う」という文言が用いられている<sup>26)</sup>。この2つの条文は、

#### 22) 母子福祉法

第2条 すべて母子家庭には、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とが保障されるものとする。

#### 23) 母子福祉法

第3条 国及び地方公共団体は、母子家庭の福祉を増進する責務を有する。

2 国及び地方公共団体は、母子家庭の福祉に関係のある施策を講ずるに当たっては、その施策を通じて、前条に規定する理念が具現されるように配慮しなければならない。

#### 24) 母子福祉法

第4条 母子家庭の母は、みずからすすんでその自立を図り、家庭生活の安定と向上に努めなければならない。

#### 25) 母子福祉資金貸付法

第1条 この法律は、配偶者のない女子であつて現に児童を扶養している者に対し、資金の貸付を行うこと等により、その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進することを目的とする。

その後母子福祉法第10条<sup>27)</sup>と第7条<sup>28)</sup>にはほぼそのままの形で引き継がれている。

なお母子福祉法貸付法は経済的資金の貸付を主眼としたので、「経済的自立」に目的が限定されていたが、母子福祉法では第四条に自立への努力規定を置くことにより「経済的自立」に限定されたものとなっていない。「母子家庭みずからが母子家庭であることの自覚のもとに自立をめざし生活を安定しようと努力しなければ、それらの行政施策の効果は半減することになるであろう。」(穴山 [1973], P359, 竹内 [1978], P361)として、母子福祉資金貸付法の論調に比べ、経済的自立のみに限定しない総合的な自らの意思での自立という点が志向されている。

公的施策と本人の自立意思との関連性について、コンメンタールでは、「母子家庭の生活の安定と向上のためには、国および地方公共団体の責任に基づく総合的福祉施策と、それを享受する母子家庭の自立への努力の両者が相まってはじめて母子福祉の実があがるのであり、このような意味から前条(筆者注：第3条)の国および地方公共団体の責務の規定に対応させて本条が設けられた」とされる。

#### (4) 母子福祉法制定の際の議論点

では、このような大きな転換点を迎えた母子福祉法制定の際に、議論とされた点は一体どのようなものだったのか。国会における議論を検証すると、①母子福祉の理念の理解、②母子福祉専門職への理解、の2点がカギであったように思われる。

##### ①母子福祉理念の理解

国会における議論で、伊藤よし子および滝井義高の発言をみると、母子福祉におけるそもそもの政策理念や理解という点が、改めて考えられなければならなかったことがうかがえる。前述のとおり、伊藤や滝井の属していた日本社会党は、1964(昭和39)年の母子福祉法政府案に対し、「母性の保健及び母子世帯の福祉に関する法律案」を提出しており、この内容は、まだその当時制定されていなかった1965(昭和40)年の母子保健法の内容を含めたものとなっ

#### 26) 母子福祉資金貸付法

第15条 都道府県に母子相談員を置く。

2 母子相談員は、配偶者のない女子であつて現に児童を扶養している者に対し、身上相談に応じ、その自立に必要な指導を行う等これらの者の福祉の増進に努める。

#### 27) 母子福祉法

第10条 都道府県は、配偶者のない女子で現に児童を扶養しているものに対し、その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進するため、次に掲げる資金を貸し付けることができる。

一 事業を開始し、又は継続するのに必要な資金  
(以下略)

#### 28) 母子福祉法

第7条 都道府県に母子相談員を置く。

2 母子相談員は、配偶者のない女子で現に児童を扶養しているものに対し、身上相談に応じ、その自立に必要な指導を行う等母子家庭の福祉の増進に努めるものとする。

ていた。またこの法案から見える母子福祉の理念として、前述のとおり滝井は、母子福祉を低所得者対策して一般世帯から切り分けて捉えるというよりは、「母子全体を対象とする一つの体系を作った上で、その体系の中で、母子家庭においては経済的に完全家庭より劣っているので、そこで情緒的な面をもカバーしながら経済的な厚い施策を講じ」るようにしたほうが良いという見解を示している。また伊藤も同様に、「母子福祉法と言われるならば、母子世帯を中心に考えなくてはならぬことは言うまでもないことですが、特にならぬことでもありませんが、特に働いておる母子の福祉を考えた総合的な母子福祉法というものをおつくりいただく必要」があるとして、自身が提出した法案趣旨を説明している。この意味で、母子福祉の理念において、一般施策の理念を充実させた上でさらに充実した母子福祉の手当を求める見解が見られるが、政府委員である黒木の説明によると、福祉国家の理念に基づき母子のハンディを埋めるのみならず、人間としての生活が保障されるという第3段階の施策に重点を置くとの説明がなされており、一般家庭との福祉との間とにどのような関係性が成り立つのかについてははっきりした説明が行われていない。このような母子福祉における理解の“ズレ”や、一般家庭と比較して母子世帯の特有の問題がどのように表出されるのかという点への理解が、母子福祉資金貸付法から本法が進展した故に、経済的側面以外ではきちんと分析されておらず法案にまとめられてしまったため、現在の母子寡婦福祉施策で「何が」必要とされるべきか、の理解の不十分さと混乱を引き起こしてしまったように思わざるを得ない。

## ②母子福祉専門職への理解

母子福祉法における母子相談員における専門性の議論を見ても、母子寡婦福祉施策で「何が」必要とされるべきか、の理解の不十分さが現在の施策へ影響しているように思われる。

もともと母子相談員は、母子福祉資金貸付法においても規定され、母子福祉法ではその規定がほぼ引き継がれたものである。さらにその系譜をたどれば戦中の遺族家族嘱託及び戦病者戦没者遺族等援護法の制定に伴う遺族及び母子相談員につながるとされる（竹内〔1978〕、P365）。

1964（昭和39）年の母子福祉法制定の際の国会議論でも明らかなように、しばしば母子相談員の身分と処遇、そしてその資質が課題とされている。この点につき国会議員の側からは、母子相談員の給与や地方交付金から支出されているため、その配置や給与が各地方自治体の裁量に委ねられ統一されていない点<sup>29)</sup>、さらに当時の母子相談員には非常勤が圧倒的に多く、身分が安定しないにも関わらず、事務仕事も加わり本来のケースワーカー業務に積極的に関与できるイニシアチブが存在しないという点等<sup>30)</sup>、身分の保障と資格要件の明確化が述べられる。

これに対し黒木ほか当時の政府委員は、母子相談員は、母子家庭における相談業務という特定事項であることから、一般任用制度の適用よりも、非常勤として随時幅広く民間から適用者

を任命できるほうが望ましいという点が述べられており<sup>31)</sup>、資格を法定化してしまうと処遇は上がるもののこれらの者に対して今度は相談員になれないあるいは現在の相談員が資格がなくなるという課題点もあげられる。また母子相談員の雇用自体、母子家庭の母の雇用促進という趣旨で行われていたため、資格化をあまり厳しくするとこれらの者に対する雇用の促進の道が閉ざされてしまうという危惧も国会議員側からなされており、「母子家庭の母の雇用促進」と「母子福祉の専門職としての資格の確立」の狭間で、母子相談員の処遇をどのように考えるかという点が論点となっていた。

ただ、当時の議論においてはこのような相談員の専門性をどのようなものと捉えるかについては、さほど明確な議論がなされている訳ではない。例えば、網野ほか〔2006〕によると、母子福祉法制定当時の母子相談員の要件として、「年齢30歳以上の婦人であって社会的信望があり母子福祉の増進に必要な熱意と知識を有する者の中から、都道府県知事が任命する非常勤(特別職)職員であって、福祉事務所に配置される。相談は、母子福祉法に定める福祉の措置について相談及び母子家庭に対する生活費、医療費等の経済上の問題、児童の養育、就学及び就職並びに家庭紛争その他一身上の問題等である」(P43)、としてその身分と職務が説明されている。また、職務の役割分担として、相談業務の中で法的措置を必要とするケースは現業員が取り扱うものとし、母子相談員は現業員の取り扱っているケースについて、特に母子相談員の指導を必要とする事項については援助又は相談を行うものとするものとされている。

ただ当時の職務内容を見ると、黒木の言うような特定事項というよりは、母子家庭に関するあらゆる相談ごとと受け付ける趣旨で書かれているので、母子相談員の職務と専門性は、本来幅広く高い意義をもっていたはずのものであろう。ただこの記述からは母子相談員の固有の専門性はどのようなものか、またそれに必要な資格要件についても、依然として曖昧模糊とした印象をもたざるを得ない。母子相談員が当事者である母子家庭の母にしかできない、その意味特有用な専門性をもつという意味とその掘り下げをこの当時行って置かなかった点も相まって、母子福祉とは何かという点が不明確になってしまったような感がある。

---

✓ 29) この点につき当時の状況として、処遇と業務内容が類似する同じ厚生省の御所管の婦人相談員が売春防止法によって設置をされ予算面では国庫負担であるにも関わらず、母子相談員が交付税交付金であることが指摘される(第43回参議院社会労働委員会11号(昭和38年3月19日)における山高しげり(第二院クラブ)発言より)。

✓ 30) この点は例えば職業紹介にあたって、当時の労働行政では婦人少年室の協働員、それから母子相談員それから職業安定所の紹介官の3者が担当することになるので、母子相談員が非常勤の場合は十分能力が発揮できないとの指摘がなされている。

31) 当初の母子相談員は、現に母子家庭である母または母子家庭であった母から任命されることが多かった。

## 5. 母子寡婦福祉法の誕生

### (1) 背景

#### ①母子寡婦福祉法までの改正経過

1964（昭和39）年に制定された母子福祉法は、その後（昭和56）年に「母子寡婦福祉法」に改正される。その間、母子福祉法に関しては「第1次改正（昭和43年5月15日）」として、法第10条の母子福祉資金貸付について、修学資金の貸付対象から実地訓練を削除する内容の改正<sup>32)</sup>が行われたものであり、内容的に大きな変更はない。

#### ②当事者団体の認識と要望

だがこの間、母子福祉関係団体にとっては、1964（昭和39）年に母子福祉法が成立されたにもかかわらず本法の対象者にならない母子家庭がでてきたという点が引き続き問題にされた。すなわち寡婦の問題であり、母子福祉法においては「20歳未満の子のいる母子家庭」が対象になるがゆえに、子どもが20歳になるとこれら施策の対象外となるという点が問題とされた。当時の母子寡婦福祉団体である全国未亡人団体協議会によると、「長年の子育てに疲れ果てた老いたる母」「子は成人に達したとはいえ激しい世の荒波の中で母を負うにはまだ力がたりない」等の表現で、寡婦家庭を母子福祉法の対象に含めるよう施策を求める運動が続いたのである（全国未亡人団体協議会〔1981〕、P15）。

さらに母子福祉法以外の法律に基づかない制度の整備として、1969（昭和44）年度には、「寡婦福祉資金貸付制度」が寡婦世帯を対象として新設されている。これらは資金の種類や貸付限度額、償還期間等は母子福祉資金と同様であるが、寡婦が扶養している子の婚姻に際し必要な結婚資金を設けていることと、予算措置制度であったという2点が異なるものであった。またそれ以外に、寡婦対策として、このころ知識習得のための専門技能を取得させるための講習会の開催や、生活上の問題解決のための相談事業を行う寡婦等自立促進事業が実施されるようになり、税制度の寡婦控除の優遇措置も図られてきた。ただこれらがすべて法律に基づく制度ではないことから、「寡婦福祉法」の制定が要望されるようになってきた。

なお母子福祉法では、母子家庭に対する公共施設内売店の優先許可を受けることが可能であったが、母子家庭から寡婦家庭に従事者が変更された場合には、この優先許可を受けることができないなどの問題点も指摘された。当事者団体におけるこのころの寡婦家庭への対応の認識として、「40歳から64歳までの未亡人には、貸付金以外の福祉はなく、また、母子福祉法

32) 昭和43年改正前母子福祉法

第10条 略

一 事業を開始し、又は継続するのに必要な資金

二 配偶者のない女子が扶養している児童の修学（これに引き続く実地訓練を含む。）に必要な資金

昭和43年法47号では、上記傍線部を削除した。

よりはらずされ、職場を失う例もある。母子福祉なみに法律で65歳までの未亡人を守ってほしい」 「母子福祉法と老人福祉法の谷間にある寡婦にも法律を」という認識をもっていたといえる（全国未亡人団体協議会〔1981〕, P17）。ちなみに、このころ全国母子・寡婦福祉大会において「寡婦福祉法制定等に関する請願」を200万人目標として行われ、これは結局、目標を超えた350万人の請願署名を集める成果につながった。

## (2) 関係団体・自民党小委員会での議論

### ①単独立法か、母子福祉法改正か

上記を受け、国会では1978（昭和53）年頃から「寡婦福祉法制定」の請願がしばしば社会労働委員会に提出されている。第94回国会参議院社会労働委員会第5号（昭和56年3月24日）では、例えば山田耕三郎（一の会）から、寡婦が母子福祉法の範囲から除外される点に対する質問が行われている。山田の質問に対し当時の国務大臣である園田直は、「母子家庭と寡婦の問題は、共通の悩みと苦しみを持っているというように簡単に判断しがちであるが別物な点」があること、また「法的にも老人福祉法と母子福祉法の谷間いわばすき間でこぼれている方が寡婦であり、寡婦福祉法というか、あるいはいまの母子福祉法を一部改正をしてそこに寡婦の問題を個条に入れるか、どちらかにすべき」だ」という点が述べられ、「この点に対しては自由民主党内でもいろいろ研究され」ている、と当時の状況が語られる。

ここで述べられた「自由民主党内における研究」とは、全国未亡人団体協議会〔1981〕によると、自民党に置かれた中高年婦人福祉対策国会議員連盟下における、寡婦福祉法制定の小委員会であると思われる。前述の園田の発言にもあるように、寡婦は母子福祉法と老人福祉法の谷間に置かれる存在であるとの共有認識はあったが、寡婦福祉を法的に位置づけるためには、既存の母子福祉法の改正によるべきか、寡婦福祉法という単独立法を立ち上げるべきか、この点が問題とされた。さらに「寡婦」そのものに対する認識も大きな問題があり、「寡婦を憲法により健康で文化的生活の保障されている一般国民と区別して、法律による特別の権利を有し得るための理由づけ」をどの点に見出すかについても、立法の形態とともに問題とされた。

この自民党の小委員会および関係団体の検討において、寡婦福祉法の単独立法の場合と母子福祉法の改正の場合との問題点が以下のとおり検討された（表2参照）。

表2 「寡婦福祉法」制定をめぐる意見

	意 見
総論	①寡婦福祉法という単独立法では、母子福祉法とはほぼ同様の内容をもつ法律を単に対象が異なるという理由で制定することになり、非効率である。
単独立法の場合の論点	<p>①母子福祉法と同じ内容の施策を寡婦にも及ぼす手法としては、母子福祉法の対象拡大により対処するのが立法的にみて素直な方法である。</p> <p>②売店等の設定及び専売品の許可等の福祉施策に関しては、寡婦に対して母子家庭の母に準じた法的地位を与えることで十分である。単独立法の場合、両者の優先関係を規定せざるを得なくなる。</p> <p>③母子寡婦福祉法の一部改正ならば、対象となる寡婦を母子家庭の母に準ずる範囲で限定しやすいが、単独立法の場合、福祉の措置対象者として種々の問題のある生別寡婦、中高齢独身婦人等を除外することがバランス上困難になり、対象が広すぎる恐れがある。</p> <p>④母子と寡婦との比較では、前者のほうが社会通念上手厚い保護を要するものと解されるので、単独立法により寡婦に対する福祉の措置は、母子以下のものにならざるを得ない。母子福祉法の一部改正により、寡婦は母子に準ずるとすれば、実質的に同列になるのに比べて寡婦にとって不利になる恐れがある。</p>
母子福祉法改正の場合の論点	<p>①母子福祉法の対象は母子家庭の母と子であるが、その中心は子であり、子の健全育成を実質的に保障する観点からも母を対象としている。母子家庭の母以外の寡婦についてはその置かれている社会的、経済的事情に特殊性があることは認められるものの、憲法によって健康で文化的生活が保障されている一般国民と特に区別して特別の保障を受ける権利を有するものとして法的に位置づけるまでの必要性があるとの理由づけが困難である。したがって、基本理念等総則の規定に乗りにくい。</p> <p>②母子福祉法による福祉の措置の根幹は、沿革から明らかなように福祉資金貸付制度である。寡婦に関しても、法律の規定はないが、既に福祉資金貸付制度を実施しており、あらためて法律化する実質的な意味に乏しい。また法律化した場合、寡婦福祉資金貸付制度は、従来の条例に基づく制度から、法律に基づく制度に変わり、新旧制度の切り替えが必要となるが、貸付制度の長期的性格のため、実務的にも立法技術的にもその円滑な切り替えが難しい。</p>

出所：全国未亡人団体協議会〔1981〕P17 - 18を参考に筆者作成。

理論的に大きな論点となるのは、「単独立法」の場合の論点③と、「母子寡婦福祉法改正」の場合の論点①だろう。前者について、第76回参議院予算委員会第7号（昭和50年11月6日）において佐々木静子（日本社会党）が「結婚する機会がなかった人は、寡婦年金ももらえなければ、育児何とか、母子年金ももらえない…（中略）それをやっぱり考えないと困ると思いますよ。どうですか。そして皆さん方が、賃金が少ない、そして昇進という機会は全くない、定年は来る。その日暮らしてあるから預金は全くない、そういう状態の中にいま置かれている…（中略）。そして、いまはからずも労働大臣が母子福祉年金のことを、寡婦についての優遇措置

のことを言われましたけれどもね。これ、厚生大臣にも伺いたいんですけども、母子年金とか寡婦福祉資金の貸付制度などというものがございましてけれどもね。これはやはり寡婦だけじゃなしに、結婚する機会がなかった独身女性に、これもやはり適用すべきじゃないか。」との発言を行っている。この佐々木の言葉に、「寡婦」という立場を保護・優遇するならば、一般独身中高年女性の問題と比べてそれはどのように位置づけられるのかという視点が投げかけられる。この佐々木の質問に対する政府側の明確な返答はなかったが、母子寡婦福祉の基本理念を考える上で、佐々木のこの発言に対して現在の母子寡婦福祉の体系が、それに対する回答を果たして有しているのか否かを検討する必要もあろうかと考える。

またこの点と関係する課題が、後者の「母子福祉法」改正の場合の①の論点である。単独法では根拠がつけづらいということで、母子及び寡婦福祉法として基本理念を母子のそれと準ずるという形で、法的には決着をみたものの、この点を当時さらに検討して置かなかった点が、ひいては2000年代の母子寡婦福祉法をめぐる大幅な変化と自立の強制、そして基本理念をめぐる混乱につながったのではないか。

なお、自民党における小委員会及び関係団体における検討の過程で、母子福祉法の改正法にするにしてもなお検討を要する問題点として表3の通りの内容があげられている。

表3 「母子福祉法改正」の場合におけるさらに検討を要する課題点

課 題 点
①寡婦について、一般国民と特に区別して特別の保障を受ける権利を有するものとして法的に位置づける必要性を理由づけることが難しい。中高年独身婦人とのバランスや、子どもが成人に達すれば自立が可能であろうとの意見もある。
②①の問題のため、すべての寡婦ではなく特定の寡婦のみ法律の対象とすべきかどうか、特定の寡婦だけ対象とする場合、年齢の上下限、所得、子の有無等による線引きが考えられるが、合理的な線引きは可能か。
③母子福祉法は、母子家庭という家庭に着目しており、寡婦福祉の場合は、寡婦福祉ではなく寡婦個人をとらえることになるので、母子と寡婦の同列化といってもとらえ方の次元が異なる。
④母子家庭の母と異なり、すべての寡婦が自立の義務を負うべきかどうか。

出所：出所：全国未亡人団体協議会〔1981〕、P19 - 20をもとに筆者作成。

いずれの点も、現在の寡婦福祉のありかたにもつながる根幹にかかわる問題である。この点について国会ではどのように議論されたのか、それともなされなかったのかについてみていくことにする。

### (3) 国会での議論

#### ①衆議院

第94回国会衆議院社会労働委員会18号（昭和56年6月2日）において、母子福祉法の一

部を改正する法律案起草の件として山下徳夫委員長（自由民主党）から、母子寡婦福祉法の改正内容が示されている。

ここでは寡婦の現状として「子供が二十歳に達した場合には、その対象から外れる」点、さらに「子供が二十歳に達した以後においても経済的、社会的環境は必ずしも恵まれているとは言えない実情」であり「その対策が従来から要望されてきたところ」と説明されている。そのうえで、この改正法案は、寡婦に対して、「母子家庭の母に準じた」各種の施策を講じ、その福祉の一層の向上を図ろうとするとした。

改正案の内容としては、①法律の題名を母子及び寡婦福祉法に改めるとともに、目的、基本理念等について母子家庭の母に準じて寡婦についても規定する、②寡婦の範囲を、配偶者のない女子であって、かつて母子家庭の母であったものとする、③寡婦に対し、母子家庭の母と同様に、母子相談員や福祉事務所での相談業務、国または地方公共団体の設置した事務所等における売店等の優先許可、たばこ小売人の優先指定等の福祉の措置を講ずる、④国及び地方公共団体は、母子家庭の母及び児童並びに寡婦の雇用の促進を図るため、職業訓練の実施、就職のあっせん等必要な措置を講ずるように努める、⑤従来から予算措置で行われてきました寡婦福祉資金の貸付事業を法定化する、とした。

これに対し、森井忠良（日本社会党）が、法案第19条の3の売店等の設置の許可等の規定について、母子家庭と寡婦家庭の運用についてどのように扱われるかの質問を行っており、大石千八（自由民主党、厚生政務次官）が、母子家庭が寡婦に優先し、例えば当該売店等に働く寡婦が扶養していた子の自立等他の方途により自立が図られるようになった場合には、より必要の高い母子家庭の母または寡婦に機会を譲るよう指導するとの答弁を行っている。さらに森井からは、本改正法の対象者につき、「子供のいない未亡人に対しても福祉の措置を講ずるよう引き続き検討すべき」ではないかとの質問が出ているが、これについて大石は検討を行っていないと述べているが、確固たる見解は示してはいない。

この後、衆議院社会労働委員会での議論は終了し、本法案は全会一致で可決されている。なお本法案は、第94回衆議院本会議第30号（昭和56年6月4日）にて趣旨説明がなされた上、可決されている。

## ②参議院

他方、参議院では、第94回参議院社会労働委員会15号（昭和56年6月4日）において、前述の山下から法案の趣旨説明が行われている。これに対して参議院では特に質問はなく、全会一致で可決されている。なおその後、高杉勉忠（日本社会党）から、本法案に対し各派共同提案による附帯決議案が提起されて可決されているが、これは母子家庭の母等の雇用促進に関するものである<sup>33)</sup>。なお本法案は、第94回参議院本会議第23号（昭和56年6月5日）にて趣旨説明がなされ、全会一致の上可決、1981（昭和56）年6月11日に法律第79号として公

布された。

#### (4) 1981（昭和56）年当時の母子寡婦福祉法の内容

##### ①総論

1964（昭和39）年の母子福祉法における議論の高まりと比較して、本法案では、国会における議論はほぼ皆無の状況であった。表2および表3で示したように、自民党の小委員会において寡婦福祉に関する本質的な論点が提示されているものの、国会ではこの点につき表2の「単独立法の場合」の②で論議された売店の優先許可について、母子家庭が寡婦家庭を優先するとの点が、さらに表2の「単独立法の場合」の③、すなわち子どものいない寡婦については範疇に含めるべきではないのではとの議論がなされているのみで、その他の論点については触れられていない。

ただこの点につき、政府内では法案作成の際、意識した項目はあったようであり、それが、③で述べる法律の対象とする寡婦の定義、④自立の義務についてである。

②目的規定（第1条）、基本理念（第2条）、国及び地方公共団体の責任（第3条）における母子福祉法との比較

本来ならば、表3の課題点③で示されるように、母子福祉は母子という家庭に着目しており、寡婦家庭の場合は寡婦個人を捉えることになるので、本来ならば母子と寡婦の同列化といっても捉え方の次元をより検討せねばならないが、1981（昭和56）年制定当時の母子寡婦福祉法の規定をみると、目的規定（第1条）、基本理念（第2条）、国及び地方公共団体の責任（第3条）については、母子家庭と同様の内容が寡婦についても保障されるという形でとめられている。ただし、母子寡婦福祉法第2条第2項として新規追加された「母子家庭の母に準じて」の意味は、母子家庭の母のほうの子が小さい分だけ就労が制限され、生活も苦しいと考えられるため、母子家庭の母が寡婦に優先すると解釈されているのみである（全国未亡人団体協議会〔1981〕P23）<sup>34)</sup>。この点、表3の課題点の①としてあげられた一般国民と特に区別しての理由づけが、この時点できちんと解釈されている訳ではない。

✓ 33) 参議院における母子福祉法の一部を改正する法律案に対する附帯決議は以下のとおりである。

「政府は、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一、母子家庭の母等の雇用を促進するため、職業相談員の増員等職業紹介体制の整備、職業訓練の機動的な実施について積極的な推進を図ること。

二、母子家庭等の生活の安定を図るため、雇用対策法及び雇用保険法に基づく雇用援護措置の積極的な活用を努めること。

三、事業内託児施設その他の福祉施設の設置または利用の促進に努めること。」

34) 母子寡婦福祉法

第2条 2. 寡婦には、母子家庭の母に準じて健康で文化的な生活が保障されるものとする。

### ③法律の対象とする寡婦の定義（第5条第3項）

この点は国会でも議論されたが、結果、法律の対象とする寡婦は「かつて母子家庭の母であった者」とし、子のない寡婦や独身婦人は範疇に含めないこととした<sup>35)</sup>。表3の課題点の②に答えたものであるが、この点につき、かつて母子家庭の母であった者と限定する理由としては、「子のない寡婦や独身婦人と比較して上記の者は一般に収入が低いため、特別な保障を受けるための合理性があると考えられる」と説明がなされている（全国未亡人団体協議会〔1981〕、P20）。

### ④自立への努力義務（第4条）

目的規定や基本理念を母子福祉法に準じたものとしたため、第4条における自立義務についても、寡婦家庭について同様に定められることとなった<sup>36)</sup>。ただし、当時の政府関係者の概要説明として、当該寡婦には自立義務の規定は置くものの「寡婦の場合、母子家庭の母にくらべて高齢者が多くなるが、第4条に新たに規定された寡婦の自立への努力は、高齢者まで対象とするものではない」〔全国未亡人団体協議会〔1981〕、P23〕として、高齢寡婦家庭については自立義務は一定除外されているものと当時は捉えられている。

## 6. まとめ

以上、戦前から1981（昭和56）年の母子寡婦福祉法における法制定における経過を概観してきた。結論からいうと歴史経過として、母子寡婦福祉法に至るまでに3つの大きな転換点があったと理解できる。すなわち「戦前と戦後の断絶」、 「母子福祉法における理念変化」、 「母子寡婦福祉法における理念の不明確性」の3点である。

戦前における母子福祉政策は、失業者等を対象に含めるという点がしばしば議論されている点から考えると「母子家庭を含めた貧困母子問題」として法はその対象を捉えており、戦後の戦争未亡人対策とそのスタンスは明らかに異なる。そして戦後の母子福祉法の成立経過は、戦後より引き継がれてきた戦争未亡人対策についての考え方から、福祉国家として母子家庭問題をどのようにとらえ考えるかという点とその根本になった。母子福祉法ではその理念が高らかにうたわれているが、一方では国会の議論を検討していくと、その母子福祉の理念をどのようにに体现するか、とくに一般家庭と比較しての母子家庭問題の論点はどこにあるのかという点が、

---

35) 母子寡婦福祉法

第5条 3. この法律において「寡婦」とは、配偶者のない女子であつて、かつて配偶者のない女子として民法（明治二十九年法律第八十九号）第八百七十七条の規定により児童を扶養していたことのあるものをいう。

36) 母子寡婦福祉法

第4条 母子家庭の母及び寡婦は、自らすすんでその自立を図り、家庭生活の安定と向上に努めなければならない。

経済的問題のみに終始し、明らかにされないままに法施策が進展されてきた面もみえてきた。

さらに1981（昭和56）年の母子寡婦福祉法成立の際には、寡婦という母子家庭の範疇から外れた対象者をいかに法政策的に取り込むかという点が腐心された故に、母子福祉と寡婦福祉の同一性と差異性、そして他の一般施策と寡婦施策の充実の間にどのような理論的根拠をもたせるかという点で明らかにされる問題を置き去りにしたまま、歴史が進展している点も明らかになっているように思われる。

現在、母子家庭の自立支援がさかんに論じられているが、本稿における各法が規定する自立についても、母子福祉法成立まではその点がまがりなりにもどのような意味をもつかが真摯に検討され、それが法条文に多少は反映されてきた感を受ける。だが、母子福祉法以降、寡婦の自立という問題も含まれると、母子寡婦福祉法における自立の意味は、根本から問い直されることなく、そのまま2000年代まで明確化されず取り残されてきた感を受けざるを得ない。また、母子福祉法に置いて議論された、母子寮の法的位置づけや母子相談員の専門性についても、1964（昭和39）年に議論された点が、現在の政策過程において解消しているとはいえ、問題は引き継がれている。

本稿では、1981（昭和56）年の母子寡婦福祉法までの法制定の歴史的経緯から、現在の母子寡婦福祉施策における問題点を指摘したが、これが2000年代の議論にどのような意味をもってくるのかは、まだ検討の過程にあるので、その点が今後の課題である。とりあえず、積み残された問題点と母子寡婦福祉施策の基本的理念の曖昧さについて、1964（昭和39）年と1981（昭和56）年の議論の一端からその過程が見えてきたこと、そしてその点は無視することができず、さらに分析を進めていくべきであるという点を指摘して筆を置きたい。

#### 【参考文献】

- ・ 穴山徳夫〔1973〕『児童福祉法 母子福祉法 母子保健法の解説』時事通信社。
- ・ 網野武博ほか〔2006〕『児童福祉基本法制 第15巻 児童福祉 母子福祉 執務提要』日本図書センター（底本は、厚生省児童家庭局〔1964〕『児童福祉 母子福祉 執務提要』日本児童福祉協会）。
- ・ 今井小の実〔2002〕「婦選獲得同盟と母性・児童保護運動—その揺籃期のモチベーションを追って—」『社会福祉学』第43巻第1号、P1-11。
- ・ 今井小の実〔2004〕「覚え書き 母子保護法成立までの軌跡—母性保護連盟の活動を追って—」『大阪体育大学健康福祉学部研究紀要』創刊号、P67-84。
- ・ 金川めぐみ〔2012〕「日本におけるひとり親世帯研究の動向と課題」『経済理論』第369号、和歌山大学経済学会、P1-16。
- ・ 鯉淵敏子〔2000〕『母子福祉の道ひとすじに』ドメス出版。
- ・ 厚生省児童家庭局〔1988〕『最新・児童福祉法・母子及び寡婦福祉法・母子保健法・精神薄弱者福祉法の解説』時事通信社。
- ・ 全国未亡人団体協議会〔1981〕『寡婦福祉への出発—母子及び寡婦福祉法の成立』全国未亡人団体協議会。
- ・ 高島巖〔1938a〕「母子保護法に就て（1）」『幼児の教育』38巻4号、P53-62。
- ・ 高島巖〔1938b〕「母子保護法に就て（2）」『幼児の教育』38巻5号、P22-28。
- ・ 竹内嘉巳〔1978〕『新版増補 児童福祉法 母子福祉法 母子保健法の解説』時事通信社。

- ・田宮遊子〔2006〕「シングルマザーを対象とした政策転換の実相」『神戸学院経済学論集』37巻3・4号, P147-163。
- ・寺脇隆夫〔2007a〕『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版
- ・寺脇隆夫〔2007b〕『救護法成立・施行関係資料集成』ドメス出版
- ・山高しげり〔2001〕『山高しげり 「母子福祉40年」』日本図書センター（底本は山高しげり〔1977〕『母子福祉40年』翔文社）

## Debates Regarding Acts on Welfare of Mothers with Dependents and Widows in Japan

Megumi KANAGAWA

### Abstract

The aim of this article is to analyze debates about Acts on Welfare of Mothers with Dependents and Widows in Japan.

The article begins with an explanation of Acts on Welfare of Mothers with Dependents before World War II. Next, I present an analysis of Acts on Welfare of Mothers with Dependents after World War II, with a particular emphasis on the debates of 1981. I end with a discussion of some of the outstanding issues facing the field.

I conclude that discussions about social welfare of mothers with dependents and widows can be divided into three periods. However, there is still a lack of clarity on fundamental principles in regard to the issues involved, and this has led to confusion about the measures for maternal and child welfare currently in place.