

Title	社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義に関する考察：社会的養護体制の構築過程にみる位置づけの分析をとおして
Author	中島, 尚美
Citation	生活科学研究誌. 14 卷, p.45-63.
Issue Date	2016-04
ISSN	1348-6926
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	『生活科学研究誌』編集委員会

社会的養護施設としての母子生活支援施設の 存在意義に関する考察 —社会的養護体制の構築過程にみる位置づけの分析をとおして—

中島 尚美*1

*1 大阪市立大学大学院生活科学研究科

Significance of maternal and child living support facilities:
positioning of the child protection system's construction process

Naomi NAKASHIMA*1

*1 *Graduate School of Human Life Science, Osaka City University*

Summary

This study aims to reveal the significance of maternal and child living support facilities, one of the facilities of the Japanese child protection system. This study emphasized on the Japanese child protection system's construction process and focused on the positioning of maternal and child living support facilities while examining the child protection system during committee meetings of the Ministry of Health, Labour and Welfare from 2003 to 2011., Furthermore, the study also analyzed the significance of these facilities. The results of the study clarified the following four points: (1) the services of the maternal and child living support facilities are essential for child and family welfare; (2) they ascribe great importance to a precautionary approach; (3) they need to be concerned with the community; and (4) they not only support child care but also care for expectant and nursing mothers.

Keywords : 母子生活支援施設, 社会的養護, 母子家庭のセーフティネット

Maternal and child living support facilities, Child protection, Safety net for mother-child families Welfare

I はじめに

1. 研究の背景

日本の社会的養護体制は、戦後の混乱期から「要保護」を中心に展開されてきた。それを、近年までは「養護」と称し取り扱ってきた。「社会的養護」という用語が新しく公的な文書に認められるのは2003年以降である。ただ、その定義も明確でなく根拠法もないと指摘されてきた¹⁾。そのような中、厚生労働省（以下、厚労省）に設置された「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」及び社会保障審議会児童部会「社会的養護専

門委員会」によって、2011年7月にとりまとめられた『社会的養護の課題と将来像』²⁾は、いわゆるわが国における社会的養護体制の骨組みを示す起点と捉えることができる。

この『社会的養護の課題と将来像』において、母子生活支援施設は、他の社会的養護施設とは異なり、改めて社会的養護施設として位置づけられたという認識がなされている。「なぜ、改めてなのか」という点に本研究の問題意識の端緒がある。

母子生活支援施設は、児童福祉法第38条及び第23条に規定された児童福祉施設である。2014年の厚労省の統計³⁾によると、全国に247か所の施設

があり、3,542世帯が利用している。児童数は5,843人にのぼり、社会的養護施設のなかでは、児童養護施設に次いで子どもの数が多い施設である。近年、利用者の抱える課題は、生活困窮やドメスティックバイオレンス（以下、DV）被害、虐待や障害、外国籍の課題など社会的孤立状態にある人も多い。心身の回復に向けたさまざまなケアと自立への支援が必要とされている。母子生活支援施設は、安心で安全な生活の拠点として、また、権利擁護を担う母子家庭のセーフティネットとして重要な役割を果たしている。

母子生活支援施設の萌芽は歴史的に古く、大正時代にまで遡ることになるが、制度的には、1937年に母子保護法に位置付けられ、社会的に定着したとされる。それと同時期に軍事扶助法のもとで成立した軍人遺家族のための母子寮も急速に増加したとされる⁴⁾。敗戦直後には貧困対策を主眼として、母子保護法や軍事扶助法を吸収した旧生活保護法の保護施設として、生活扶助を受けている母子を対象に位置づけられたものの、1947年の児童福祉法の成立に伴い、児童福祉施設の枠組みに「母子寮」として転化した経緯がある⁵⁾。1950年に刊行された「母子寮運営要領」には、「児童を本位とする母子一体」が強調されており、児童のための母親の安全地帯として、「屋根」対策と言われる住居提供と就労支援が主な役割であった。その後、高度経済成長期を境目に、離婚の増加や家族形態の変化による死別母子から生別母子へと、利用者の質的变化がもたらされ、施設の役割期待も変遷してきた。

特に母子生活支援施設に大きな変化をもたらしたのは、社会福祉基礎構造改革である。それを見据えての1997年の児童福祉法の一部改正により、母子寮を「母子生活支援施設」と改称し、施設目的には「自立の促進のためにその生活を支援」することが明記された。さらに、入所形態が「措置制度」から「利用選択制度」に変更され、保護者が申し出る契約方式となった。経済的な課題を有する母子も多いことから生活保護や各種手当等の母子福祉に関する業務を担う福祉事務所（都道府県、市、福祉事務所を設置する町村）が、入所手続きから支援にいたる業務を一体的に取り扱うとされた。その一方で、母子生活支援施設以外の社会的養護の入所型施設においては、被虐待児への対応等も鑑み、子ども・親の特殊性を配慮して児

童相談所による措置制度を維持し、措置後の権利擁護施策を整備する方向となった⁶⁾。

また、母子生活支援施設は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（以下、DV法）の施行以降は、逃避してきた母子の受入れ先としての機能を以前にも増して担い、母親の就労に力を入れた自立支援を促進することに焦点が当てられるようになった。そのため、児童福祉施設としての利用者である「子ども」の存在が見えにくくなったと推察される。

また、母子生活支援施設に関する先行研究においては、施設の実態調査による現状分析から支援のあり方を検討した研究⁷⁻⁹⁾、ソーシャルワークを基盤とした施設機能及び具体的な支援内容についての現状分析や検討¹⁰⁻¹⁴⁾、また、利用者である母親に焦点化したジェンダー視点での分析¹⁵⁻¹⁶⁾、貧困やDV被害への支援の検討¹⁷⁻¹⁸⁾、さらに具体的な実践内容に基づいた事例研究¹⁹⁻²⁰⁾等が報告されているが、社会的養護施設の枠組みを意識した研究²¹⁾は散見されるに留まっている。

このような経過から、母子生活支援施設は、社会的養護施設としては、「他の種別とは異なった存在であり、『社会的養護』という枠組みの中で、従来なかなか認知してもらえなかった」²²⁻²³⁾という背景を有してきた。それと同時に、母子生活支援施設自体も、複雑で深刻化するさまざまな課題を抱えた利用者の受け入れと日々の生活支援に追われるなかで、「社会的養護」という枠組みの施設であるという意識づけを十分に行えないまま、時代の流れに吞まれてきた経過があるのではないかと考える。

2. 研究目的

本研究の目的は、日本の社会的養護体制の構築過程において、社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義を明らかにすることにある。

『社会的養護の課題と将来像』では、社会的養護とは、「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」²⁴⁾と定義された。さらに、基本的な考え方として「社会的養護は、かつては、親が無い、親に育てられない子どもへの施策であったが、現在では、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障害のある子ども、DV

被害の母子などへの支援を行う施策へと役割が変化しており、その役割・機能の変化に、社会的養護のハード・ソフトの変革が遅れている。子育て支援施策を充実させていく中で、社会的養護の対象となる子どもにこそ、特に支援の充実が必要である」と謳われている。

ここで示された基本的な考え方は、従来の児童相談所を中心に据え、措置を基本とした狭義の社会的養護の枠組みからの拡大を意味している。そして、この社会的養護の対象が明確にされたことによって、これらの対象者をすべて包摂している母子生活支援施設は、社会的養護施設としての位置づけの基盤を得たことになる。

そこで本論文では、この社会的養護の捉え方の変遷に着目し、社会的養護体制が形づくられていくなかで、母子生活支援施設がどのようにとり扱われ、どのように位置づけられてきたのか、その経緯を明らかにすることを試みる。さらに、その位置づけの根拠を詳らかにすることによって、社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義を明らかにすることをねらいとする。そこに、母子生活支援施設が、今後担うべき使命や実践の本質が存在すると考えるからである。

II 研究方法

1. 分析対象と研究方法

本研究は、文献研究として取り組んだものである。その分析対象として、厚労省及び厚労省社会保障審議会児童部会に設けられた「社会的養護」に関する委員会等でとりまとめられた報告書4点、及び公開された議事録・会議資料を取り上げた。具体的には、社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」による『報告書』²⁵⁾、社会保障審議会児童部会「今後目指すべき児童の社会的養護に関する構想検討会」の『中間とりまとめ』²⁶⁾、社会保障審議会児童部会「社会的養護専門委員会」によるとりまとめとして『社会的養護体制の充実を図るための方策について』²⁷⁾、と「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」及び社会保障審議会児童部会「社会的養護専門委員会」によってとりまとめられた『社会的養護の課題と将来像』²⁸⁾及び、各会議資料と各会議の議事録である。

これら4つの委員会の報告書等を取り上げた理由は、以下の2点に集約される。その1点目は、児童虐待の深刻化と社会的養護を必要とする子どもの増加にともない、国は子ども家庭福祉の新たな展開を余儀なくされる状況下であり、これらの委員会での議論や検討が制度政策に直接影響を与える可能性を高く有していたからである。2点目は、『社会的養護の課題と将来像』に至る社会的養護体制の構築過程を検証することで、そのとりまとめの実現をより現実的な歩みとするための足がかりを得ておく必要があると考えたからである。母子生活支援施設が、このとりまとめによって、改めて社会的養護施設として認知されたとするならば、他の社会的養護施設とは同様のスタートラインではない可能性を有していたからである。よって、厚労省が初めて「社会的養護」という用語を用いて検討のために立ち上げた委員会から、『社会的養護の課題と将来像』のとりまとめに至るまでに限定した。

具体的な研究方法としては、これらの資料のなかから、社会的養護体制における母子生活支援施設の位置づけに関する箇所について抽出し、精緻に分析を試み、それに考察を加えた。

2. 倫理的配慮

本論文で分析対象として取り扱う文献は、既に公開されている資料である。各委員会の議事録の取り扱いについては、特に構成委員や厚労省担当官の発言全てを分析対象としたが、その際、特定の個人が判別できる記載は控えた。

III 結果

ここでは、社会的養護体制の構築過程に焦点化し、分析対象となる4つの各委員会における、母子生活支援施設の位置づけについて、その根拠を示しながら論述する。表1は、それらの要点を整理し一覧に示したものである。

なお、各委員会における本施設の社会的養護体制における位置づけについて、表内においては、確定「○」、不確定「×」、そのどちらでもない場合を「△」と表し、一部矢印を用いて状態の変化を示し解釈を添えた。

表1 各報告書等における母子生活支援施設の位置づけ

委員会等の名称	開催期間	開催回数	報告書名 (発行日)	社会的養護体制における母子生活支援施設の位置づけ	
社会的養護のあり方に関する専門委員会	2003(平成15)年 5月23日～ 2003年10月27日	計8回	『社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書』 (2003年10月27日)	△ 含まれているが 不確定	<ul style="list-style-type: none"> 本施設関係者は「構成委員」として、第1回目から出席。 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長が第1回会議で、検討課題の柱立てについて「母子生活支援施設について非常に難しい」と発言。 本施設利用者のDV被害者が占める状況と、暴力行為を目的の当たりには「被虐待」という認識の低さ。 児童相談所の「措置」を中心に据えた社会的養護のあり方を重視傾向(第4回会議資料「これからの社会的養護システム案」厚労省事務局作成図)。
今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会	2007(平成19)年 2月2日～ 2007年5月18日	計9回	『今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ』 (2007年5月29日)	×⇒△ 不確定から 浮上	<ul style="list-style-type: none"> 本施設関連の資料が含まれていない。ヒアリング候補の対象外(第1回会議資料 厚労省事務局作成)。 第1回会議において、一委員の指摘により、本施設を対象とするか否かを委員間で検討。第2回会議資料から対象施設として追加修正。 第5回会議にて、全母協会長が「今後目指すべき児童の社会的養護体制について」として意見陳述を実施。
社会的養護専門委員会	2007(平成19)年 9月7日～ 2011(平成23)年 7月11日	計5回	『社会的養護体制の充実を図るための方策について』 (2007年11月22日)	△ 確定にむけて	<ul style="list-style-type: none"> 本施設関係者は「構成委員」として、第1回目から出席。 第1回会議資料の一部に母子生活支援施設に関するデータが含まれていない。本施設協議会の代表者からは「社会的養護施設の枠組みからこぼれやすい」と発言。 とりまとめ(案)の「施設機能の見直し:子どもの状態や年齢に応じた適切なケアの実施」の箇所で本施設について未記入。 「社会的養護体制の充実を図るための方策について」とりまとめのなかで、本施設における支援の特性について明記。
		計7回	『社会的養護の課題と将来像について』 (2011年7月11日)	○ 確定へ	<ul style="list-style-type: none"> 委員会内で行われた「社会的養護における施設ケアに関する実態調査」において、本施設も実施し報告書を提出。 第7回会議で確認された、次世代育成支援推進法改正による「都道府県地域行動計画(社会的養護関係部分)の記載事項」において、本施設について記載。 第7回会議資料「被措置児童等虐待対応ガイドライン」において、本施設入所児童は、被措置児童に準じた対応を求められることを確認。 厚労省事務局作成の資料「社会的養護の現状について」の表に、初めて本施設について記載。
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	2011(平成23)年 1月28日～ 2011年7月11日	計5回	『社会的養護の課題と将来像について』 (2011年7月11日)	×⇒○ 不確定から 一転	<ul style="list-style-type: none"> 厚労省副大臣が本検討委員会の設置について報道発表した時点では、本施設関係者は構成委員の対象外。 第2回会議において、全母協が提出した資料を基に、事務局が本施設について言及。社会的養護施設としての施設機能について、その捉え方を初めて明示。 母子生活支援施設は、施設間格差の課題のため、職員配置基準改正において、人員配置の大幅な拡充に至らず、「早急にアクセルを踏んでやっていく課題の中には、母子生活支援施設は入り込むことができなかった」と全母協の代表者が言及。

※「社会的養護のあり方に関する専門委員会」は全9回開催されており、第9回は2004年10月21日に開催されたが、検討課題の内容が異なるため、ここでは割愛する。

※「社会的養護専門委員会」は2011年7月以降も継続して開催されているが、『社会的養護の課題と将来像について』の実現に向けての報告が主となるため割愛する。

※「全母協」は全国母子生活支援施設協議会の略

1. 社会的養護のあり方に関する専門委員会

「社会的養護のあり方に関する専門委員会（以下、あり方専門委員会）」は、2003年5月から開催されたが、この時期は、新しい社会福祉の次世代育成支援対策の推進を視野にいれながら、従来の子ども家庭福祉施策から、地域全ての子どもと家庭を視野に入れた施策へと大きく拡大する過渡期にあたる。権利侵害の防止策として2000年に児童虐待の防止等に関する法律（以下、児童虐待防止法）、2001年にはDV法が制定されている。

また2002年には里親制度の大幅な改正が行われ、施設養護偏重から家庭的養護へと舵が切れ、地域小規模児童養護施設（グループホーム）の創設につながった。母子家庭への支援策では、2003年からの母子福祉施策の地方自治体への一元化を踏まえ、2002年には母子及び寡婦福祉法等が改正され、「児童扶養手当中心の支援から就業・自立に向けた総合的な支援」へと転換が図られた。また、「サテライト型」と言われる小規模分園型母子生活支援施設が新たに創設された時期とも重なる。

そのような社会情勢の中、「あり方専門委員会」は、「2003年6月にとりまとめられた『児童虐待の防止等に関する専門委員会』の報告書における社会的養護に関する指摘を踏まえ、家庭的養護や施設養護、社会的養護の質の向上など、社会的養護のあり方について検討を深める」²⁹⁾ことを設置目的として、約5か月間に渡って8回開催された。構成委員は、学識経験者及び児童福祉施設関係者から成り、第1回会議から母子生活支援施設関係者が含まれている。

その一方で、「あり方専門委員会」第1回会議において、厚労省の事務局が準備した資料説明において、雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長が、「母子生活支援施設については非常に難しいので、直接には書いてありませんけれども、ご意見をお伺いしておきたい（第1回議事録）」³⁰⁾と発言をしている。この発言は、社会的養護のあり方を検討していくにあたり、予め事務局から検討課題の柱立てがなされていたが、そのなかに、本施設について書き込むことが難しかったことを意味する。それを受けて、母子生活支援施設関係者からは、本施設は母と子がともに生活をする事ができるという特徴から、施設養護と家庭的養育、さらに家庭復帰も含めた社会的養護を担っている施設であ

ること、また利用者には被虐待児も増えつつあり、児童養護施設や乳児院と同じスタンスでものを考えることが可能であるとの説明がなされている。

また、「あり方専門委員会」において母子生活支援施設関係者からは、本施設の利用者の実態として、DV被害者の割合が非常に増えてきていること、さらに両親の暴力行為を目の当たりにした児童は被虐待児（心理的虐待）であり、必要に応じて心理療担当職員による心のケアが、実際に行われている施設の存在が伝えられている（第1回議事録）³¹⁾。しかし、第4回会議において事務局より示された資料「現在の要保護児童に対するケア機関」³²⁾では、「心理的ケア」を実施している社会的養護施設として、母子生活支援施設が記載されておらず、本施設関係者からは追記要求がなされている。

さらに、「あり方専門委員会」の最終報告書のとりまとめで採用された図「これからの社会的養護のあり方（案）＝各児童福祉施設を基幹施設（センター）とする＝」のたたき台が、厚労省事務局から第4回会議資料「これからの社会的養護システム案（参考1）」³³⁾として提示されている。ここでは、児童相談所の「アセスメント」や「措置」が中心のシステムの描き方であり、市町村の福祉事務所を入所窓口とする母子生活支援施設には馴染まない図となっている。本施設関係者からは、児童相談所に限らず、市町村や他機関においても「アセスメント機能」を有するという意見が述べられ、最終的には追記修正が行われている。

また、第6回会議においては、報告書内容の記述について検討がなされたが、その大きな柱の「4. 家族関係調整及び地域支援について」の取組みの方向性の文書「子どもの自立を促していくためには、子どもを取り巻く家族や地域の果たす役割も重要である。このため、児童福祉施設においては、施設に入所した子どもの家庭復帰や家族再統合に向けて、子どもへの支援のみならず、児童相談所等の幅広い関係者と連携しつつ、家族への支援や親権者との関係調整を適切に実施していくことが必要である」の表現について、母子生活支援施設関係者から修正の要求がなされている³⁴⁾。児童福祉施設との連携においては「児童相談所の幅広い関係者」に限らずあらゆる関係機関や関係者と連携していくという意味から、最終的には、上記のように児童相談所の後に「等」が追記されることとなった。

「あり方専門委員会」のとりまとめである『社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書(2003年10月27日)』³⁵⁾における「施設養護のあり方(施設サービス体系のあり方)について:当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見」では、「可能な限り親子の分離を行わない支援方法を検討すべきである。親子の分離を行わない生活施設は親子関係の修復・再生に有効であり、母子生活支援施設の活用を考えるべきである」と明記されている。また、本報告書の別添「社会的養護に関する現状データ」においても、施設養護の枠組みで、乳児院・児童養護施設・情緒障害児短期治療施設・児童自立支援施設と並んで母子生活支援施設が取り上げられており、本段階において、母子生活支援施設は、社会的養護を検討していく上でのメンバーの一員として認識されていることが確認できる。

しかし、「あり方専門委員会」においては、準備された会議資料は、確かに事務局が述べるように議論を呼ぶための資料であることには間違いないが、母子生活支援施設に関して、根本的に検討課題に取りあげることが難しいという指摘や、DV被害者母子の実態と本施設でのケアについての認知の低さ、さらには、母子生活支援施設が市町村の福祉事務所を窓口としている施設だけに、児童相談所を中心に据えた議論や絵の描き方に馴染めない部分の課題を遺したままとなった。

以上のことから、「あり方専門委員会」における本施設の位置づけは、「△:含まれているが不確定」という結論とした。

2. 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会

「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会(以下、構想検討会)は、先の「社会的養護のあり方に関する専門委員会」の報告を受け、さらに2004年の児童福祉法改正を踏まえて開催された。改正法では深刻化する児童虐待対策として、相談体制の見直しが図られ、市町村が児童相談の一義的な窓口として位置づけられた。さらに「要保護児童対策地域協議会」を設置することができるようになった。同じく2004年には、児童虐待防止法の改正により、児童虐待の定義の見直しがされ、児童の面前でDVを行うことは心理的虐待と認定されたことは、母子生活支援施設の入

所児童と関連深い。また、社会的養護体制においては、施設退所者に対するアフターケアが施設業務として法定化されたことは新たな展開といえる。

このような動向のなか、「構想検討会」は、「被虐待児の増加等による、要保護児童の増加と入所児童のニーズの多様化・複雑化を踏まえ、今後目指すべき児童の社会的養護体制について検討する」³⁶⁾ことを目的として設置され、約4か月の間に9回開催された。構成委員は、学識経験者を中心とし、施設関係者は含まれていない。

「構想検討会」における母子生活支援施設の位置づけは、まずは、厚労省事務局によって準備された第1回会議の資料³⁷⁾において、母子生活支援施設に関する資料が含まれていないことから捉えることができる。同資料において他施設の取り扱いについてみると、自立援助ホームは検討課題のなかで挙げられており、児童養護施設・乳児院・児童自立支援施設・情緒障害児短期治療施設は、資料の「社会的養護に関する報告書等」に取り上げられている。

この点については、第1回会議において一委員から「従来、こういう枠組みで話をするときには、母子生活支援施設を必ず入れて議論していたと思います。今回何か途中から抜けている気がします。」「なぜ抜けているのだろうかという素朴な疑問です。絵を見ても出てこない、ヒアリングの対象を見ても出てこない」³⁸⁾と指摘されている。これに対して事務局の方からは「特段、母子生活支援施設を議論から排除するという意図は全くない」³⁹⁾と説明がされている。

これに関する委員間の議論では、「親子で、セットでいるという部分で提供の仕方が若干違うので、今までも正直に言うと、過去の提案を見ても、母子生活支援施設の場合は少し中途半端になっている」⁴⁰⁾「母子生活支援施設は子どもの福祉施設であるというのは、結局母親を支える施設ではないということ。(中略)今の実態として女性福祉施設になっているはずなのに。本当に今の施設分類でいいのかということも含めて議論しなければならない」⁴¹⁾などの意見が交わされた。結局は、第2回会議から本施設を社会的養護施設として視野に入れて考えていくことが確認された。しかしながら、第2回会議では、母子生活支援施設の関連資料⁴²⁾を事務局が用意したものの、その資料についての説明や議論は行われていない⁴³⁾。

また、「構想検討会」は、社会的養護施設等の関係者を構成委員に含まない代わりに、各施設関係者等からヒアリングをすることが予定されており、第1回会議資料4では「ヒアリング候補（案）」⁴⁴⁾として、全国乳児福祉協議会・全国児童養護施設協議会・全国児童自立支援施設協議会・全国情緒障害児短期治療施設協議会・財団法人全国里親会・全国自立援助ホーム連絡協議会・全国児童家庭支援センター協議会・児童相談所長会、の8団体が挙げられている。しかし、ここでも全国母子生活支援施設協議会（以下、全母協）はヒアリング対象の候補に含まれていない。

第2回会議資料から母子生活支援施設関連資料が準備されたにもかかわらず、第2回会議の資料5「ヒアリング候補（案）」⁴⁵⁾においても含まれていない。このヒアリング候補リストからは、新たに「社会的養護の当事者参加推進団体」が加わり、計9団体になったことが確認できる。第3回会議から各団体のヒアリングが開始され、第4回会議終了時には、会議の流れを指して「座長として、9団体からヒアリングをさせていただきますので」⁴⁶⁾と説明されている。この時点で9団体のみがヒアリング対象として確定していたことが窺え、母子生活支援施設のヒアリングは予定されていなかった。

しかし、ヒアリングの最終回、第5回会議において、母子生活支援施設関係者として、全母協の会長、副会長2名の意見陳述が行われた⁴⁷⁾。それを受けて委員からは、現在の実情はDVのシェルター機能が強くなっていることや、母親が抱える様々な障害に関する対応が求められていることなどもあり、「世間的にみると、これが児童福祉の社会的養護の枠組みの中にある理由というのが、場合によっては理解しづらい状況になってきているのではないか。社会的養護として母子生活支援施設が生きていく上で、DVのシェルター機能は本来のDV法に基づいて単独で設置したほうがいいのか、社会的養護の枠組みでそこまで抱えることに意味があるのか」という質問がなされた⁴⁸⁾。

本施設関係者からは、母子生活支援施設は「家庭的養護を家庭の中でしながら、それを施設職員が社会的養護という立場で個々にケアをしていく展開」であると説明された。また、本施設がシェルターと差別化されている点は、「保護にとどまらない、中長期的なスパンで支援をしていくことが

可能な施設であることや、産後のケアも実践可能であり、ひいては『児童虐待の予防の最前線』を担っている施設であり、さらに今後期待される『家族再統合』は社会的使命と捉えている」と見解が述べられた⁴⁹⁾。

最終的に、『構想検討会の中間とりまとめ』のなかで、母子生活支援施設について触れられている部分は、「社会的養護の質の向上に向けた具体的な施策(3)施設機能の見直し」においてである。そこでは「母子生活支援施設については、母子ともに地域で家庭生活を営むことができるように支援するという観点から、DV被害者である母親とその子どもや虐待の危険性が高い母子等、さまざまな課題を抱える母子に対し、母親の就労支援等に加え、母親の養育機能の回復に向けた専門的なプログラムに基づく支援を行うことができるような体制整備とそのケアのあり方の確立を図る必要がある」⁵⁰⁾とされている。

このように、中間とりまとめにおいても社会的養護施設のひとつとして捉えられ、課題が記されているが、「構想検討会」の主な検討課題の範疇には入っていなかったことが、ヒアリングまでの経緯から推察できる。結局、委員間で本施設も含む方向性で議論をすることが確認されたにもかかわらず、また委員から、DV法との兼ね合いや子どもよりも母親への支援の色合いが濃くなっているのではないかといった指摘から、児童福祉施設としての根幹が問われるような投げかけがあったにもかかわらず、母子生活支援施設についての議論が、その後ほとんど交わされていないことが議事録からも窺える。

さらに、意見陳述において母子生活支援施設の施設機能の可能性として強調された「家族再統合」について、「構想検討会」としては、この用語が独り歩きをしてしまう危険性から、『中間とりまとめ』で明記することが控えられた。このことにより、母子生活支援施設の重要な施設機能や社会的養護体制における位置づけが、広く認知されないまま中途半端な状態で据え置かれてしまったとも言える。

以上のことから、「構想検討会」における本施設の位置づけは、「×⇒△：不確定から浮上」という結論とした。浮上したものの確定となる根拠が見当たらない状態である。

3-1) 社会的養護専門委員会「中間とりまとめ」まで

「社会的養護専門委員会（以下、専門委員会）」は、2015年に第18回が開催されているが、2007年9月より2011年7月11日に『社会的養護の課題と将来像』がとりまとめられるに至る第12回会議までを本研究の分析対象とする。さらにここでは、2007年11月に報告された『中間とりまとめ』までの計5回を検討する。

「専門委員会」は、「社会的養護を必要とする子どもの増加や虐待等による子どもの抱える背景の多様化・複雑化を踏まえ、児童の社会的養護の拡充に向けた具体的施策を検討する」⁵¹⁾ことを目的とし、具体的には先の「構想検討会」の中間とりまとめを踏まえて、さらに2007年5月に成立した改正児童虐待防止法の附則で規定された内容⁵²⁾について検討することを目的として設置された。構成委員には、「構想検討会」の構成委員8名全てが引きつがれ、併せて社会的養護施設等の協議会の代表者から成る。全母協の代表者も含まれている。

しかしながら、厚労省事務局が準備した第1回会議の配布資料⁵³⁾のなかの「要保護児童の社会的養護システム体系」「児童福祉施設等の現状について」「児童福祉施設関係データ（各施設対象児童の要点・施設数・児童定員・児童現員・充足率・入所時年齢等）」などの複数の図や表において、母子生活支援施設に関するデータが抜けている。一方で、第1回会議において、全国児童養護施設協議会関係者が次のように述べている。「平成17年度の数字ですが、社会的養護が全体で、47,337人です。その内、児童養護施設が30,830人、乳児院が3,077人、情短施設が1,030人、母子生活支援施設が7,116人、里親が3,293人等となっています」⁵⁴⁾と、具体的に社会的養護における児童数内訳として、母子生活支援施設の児童数も含めて述べており、既にここでも事務局との捉え方の齟齬が生じている。

また、第1回目の資料については、全母協の代表者からも指摘がなされている。第2回会議における施設職員の人材確保についての議論のなかで、「母子生活支援施設ですけれども、どうもこの社会的養護の枠組みの中からこぼれてしまいがちです。前回（第1回）にいただいた資料の55ページにも、児童福祉施設職員の最低基準という比較が載せてありますが、その中から母子生活支援施設の職員については（中略）最低基準も載せてありません」⁵⁵⁾

と訴えている。

さらに、「専門委員会」のとりまとめである社会保障審議会児童部会『社会的養護専門委員会報告書（案）』について、第4回会議において検討しているなかで、全母協の代表者から「施設機能の見直し」の項目において、「『このため、施設種別にかかわらず子どもの状態や年齢に応じた適切なケアが実施できるよう』というところに、他施設は挙げられているが、母子生活支援施設が抜けている」ことを指摘している⁵⁶⁾。本施設を利用する子どもたちはDV被害を含む被虐待児、発達にさまざまな子どもが多いことから、子どもの養育支援を行っている施設として十分該当すると指摘している。それに対して、事務局の厚労省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長より「これは正直、位置づけをどうしようかと随分と迷ったところです。（中略）ポジションというか、こういったことでも書く場所として『施設機能の見直し』のところに入れてもいいのかもわかりませんが」⁵⁷⁾と応じている。最終的な報告書『社会的養護体制の充実を図るための方策について』において、母子生活支援施設が追記修正されているのが確認できる⁵⁸⁾。

母子生活支援施設での実践が、社会的養護施設としての施設機能として客観的に認められていない状況が、事務局の捉え方から窺うことができる。会議で配布される資料のなかに母子生活支援施設に関するものが含まれていないことや、入所児童に対して個々の状態や年齢に応じた適切なケアが提供されている施設としての認識が十分になされていないことが認められる。これは、2003年に開催された「あり方専門委員会」や「構想検討会」における事務局の捉え方と変化していないように推察される。

そのなかにあって、とりまとめの「社会的養護体制の拡充のための具体的施策」における「施設機能の見直し」項目で「母子生活支援施設においても、母子の関係性に着目しつつ生活の場面において母子双方に支援を行うことができるという特性を活かしつつ、ケアの改善に向けた検討を行う必要がある」⁵⁹⁾と明記され、さらに「家庭支援機能の強化」項目においては、「母子生活支援施設については、その特性を活かし、母親と子どもの関係性に着目した支援プログラムの研究を進める等の機能強化を図るほか、入所する子どもの状態に応じた児童相談所への適切な連絡を行う等の入所時や入所中の福

社事務所と児童相談所・婦人相談所との連携を強化する」⁶⁰⁾と、「専門委員会」の検討の中で出された意見が反映される形で、今後の支援課題がまとめられていることが確認できる。

以上のことから、2007年のとりまとめまでに限定して、「専門委員会」における母子生活支援施設の位置付けは「△：確定にむけて」と結論づけた。確定に向けて認知が進みつつある状態と捉えられる。

3-2) 社会的養護専門委員会「中間とりまとめ」以降

「社会的養護専門委員会」は、2007年11月に『中間とりまとめ』を報告し、その後2008年10月に第6回会議がもたれ、その後2010年5月までは半年に1回の割合で3回開催された。その後、厚労省に立ち上がった「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」と連携して2011年7月に『社会的養護の課題と将来像』をまとめ、その後はその実現に向けて委員会が開催されている。ここでは、中間とりまとめから、第12回会議までを分析対象とする。

この間、本委員会の中間報告を受けて、2008年には「里親支援機関」が創設され、さらに同年に改正された児童福祉法によって、養子縁組を前提とした里親と養育里親を区別することが規定された。また、小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)が創設され、家庭的養護の強化が図られた。2010年には子ども・子育てビジョンが打ち出され、さらに「子ども・子育て新システム」が構築されることとなった。2011年には、児童の権利を擁護する観点から、親権の停止制度の新設などの「民法等の一部を改正する法律」が成立した。

2007年以降は、社会的養護における子どもの状態に応じた支援体制について、特に人員配置基準の見直し等を含めたケアの改善に向けた方策を検討するため、厚労省は、みずほ情報総研に委託して「社会的養護施設に関する実態調査」と「平成20年度社会的養護における施設ケアに関する実態調査のための試行的調査(タイムスタディ調査)」に各施設がとりかかり、2008年10月には、『平成19年度社会的養護施設に関する実態調査中間報告書』⁶¹⁾が提出されている。調査対象として、両調査とも母子生活支援施設は含まれている。

また、2009年に開催された第7回会議において、

確認された内容では、児童福祉法等の一部を改正する法律(平成20年法律第85条)により、次世代育成支援対策推進法が改正され、都道府県が策定する「地域行動計画」に記載する事項として、「保護を要する子どもの養育環境の整備」が明記されたことを受けて、「都道府県地域行動計画(社会的養護関係部分)」についての基本的な考え方の確認が行われている。そのなかの「家庭支援機能の強化」の項目で、母子生活支援施設については、「関係機関との連携体制を構築するための具体的な方策を記載。その時には母子生活支援施設の利用実態を把握し、DV被害者が多ければ、婦人相談所との連携等も含めた検討が必要」と明記されている。また同じく資料として配付された「被措置児童等虐待対応ガイドラインー都道府県・児童相談所設置市向けー」⁶²⁾においては、母子生活支援施設は、法律上の対象事業者・施設には含まれていないが、制度に準じた対応をすることが求められており、入所児童の取り扱いにおいても「被措置児童」として捉えることが確認されたと言える。

2010年12月に開催された第10回会議では、実態調査の結果を踏まえて「今後の社会的養護の在り方の見直し」を検討課題とするとともに、「子ども・子育て新システム」の動向を見据えた議論となっている。厚労省事務局提供の会議資料「社会的養護の現状について」の表内に、初めて母子生活支援施設が含まれたことが確認できる⁶³⁾。この後は、『社会的養護の課題と将来像』についての検討に入り、母子生活支援施設の位置づけは、社会的養護施設として「○：確定に向けて」進展している段階と結論づけた。

4. 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

「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(以下 検討委員会)」は、「社会的養護を必要とする子ども数の増加や虐待など子どもの抱える背景の多様化・複雑化を踏まえ、社会的養護の課題について、短期的に解決すべき課題や中・長期的に取り組む将来像を含め、集中して検討を行うこと」⁶⁴⁾を目的として設置された。「検討委員会」はタイガーマスク現象^{注1)}を受けて、公的な責任として社会的養護を充実させる必要があるという厚労省副大臣の強い意向で設置に至った。「検討委員会」は、社会保障審議会児童部会「社会的養護専門委員

会」における検討と連動するものとされる。

構成委員は、2011年1月19日に報道発表された時点では、「専門委員会」の委員長が兼務で、委員は全国児童養護施設協議会、全国乳児福祉協議会、全国里親会、全国自立援助ホーム連絡協議会、全国児童家庭支援センター協議会の関係者の計7名が挙げられた⁶⁵⁾。この時点では母子生活支援施設関係者は含まれていない。しかし、1月28日の第1回会議において厚労省副大臣からの挨拶において、「この検討会には施設の関係者の方など現場に近い方々ということで、先日1月19日にこの設置について私から記者発表しましたときのメンバーは7名でしたが、その後やはりもっと現場の方の声を多くした方が良いということで、児童養護施設に入所された経験をお持ちの方、あるいは社会的養護の中でも児童養護施設以外の施設類型の関係者の方にも参加していただくということで、さらに4名の方に加わっていただきまして11名になりました。」⁶⁶⁾と経緯が説明された。新たに全国児童自立支援施設協議会、全国情緒障害児短期治療施設協議会、社会的養護の当事者参加推進団体及び全母協の代表者が構成委員として追加された。

この経緯については、『平成22年度全国母子生活支援施設協議会事業報告』⁶⁷⁾で、次のように説明されている。「検討委員会」への参画については、「当初は母子生活支援施設等が委員に含まれていないことが判明した。これに対し、委員に含めるよう要請を行い、調整のうえ実現した。」とある。報道発表で判明してから第1回目の会議までのわずか9日間の内に働きかけた結果、構成委員になることができたことが裏付けられる。「検討委員会」は社会保障審議会児童部会「専門委員会」と連動すると言われながらも、発足時はごく限られた枠組みを想定したものだったことが窺える。

第2回会議では、厚労省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長より、第1回会議でそれぞれの施設協議会等が提出した資料に従って、各施設の「課題と将来像」についての要点が確認された。母子生活支援施設については、以下のように述べられている。「母子生活支援施設は、当初は生活に困窮する母子家庭に住む場所を提供する機能でしたが、近年ではDV被害者や虐待等の課題を抱える母子を一緒に生活する中で支援するという機能です。母親に対する支援、子どもに対する支援、また母子一体で生活できるという、社会的養護の中では唯一のジャンルです

ので、その中での親子関係の再構築やさまざまな支援をするような体制をしっかりとつけていくことが大事です。施設の中での格差、そこまでしっかりやろうとしている施設と、どちらかという従来型の部屋貸し的なところにとどまっている所がありますが、基本的にはすべての施設機能を持つていくべきというのが課題であろうと思います。」⁶⁸⁾このように、厚労省の事務局が資料を基に、社会的養護として母子生活支援施設の施設機能や課題について、その捉え方を明示したのは初めてである。

しかしながら、そこでも指摘があったように、母子生活支援施設は施設間格差が大きいため、「検討委員会」の命題である、公的な責任としてスピーディに実施していくという意味での「早急にアクセルを踏んでやっていく課題の中には母子生活支援施設は入り込むことができなかった」ことも事実である。実際、「入所窓口が市町村であることから、財源の4分の1は市町村から施設に入ってくるため、財源確保においても、職員配置においても非常に施設間格差ができてしまった」⁶⁹⁾ことなどから、「当面の最低基準改正において人員配置の大幅な拡充に至らないことは残念であるが、今後の課題である将来像の実現を強く要望する」と全母協の代表者は訴えている。

以上のことから、「検討委員会」において母子生活支援施設は明らかに社会的養護施設として認められており、施設の課題の抽出とそれへの方策の検討、さらに将来像に向けた提言とともに試算をしていく段階にあると捉えることができる。しかし、「検討委員会」の当初の構成員に含まれていなかったという不安定要素を、ここにきても含んでいるという事実は否めないため、位置づけとしては「×⇒○：不確定から一転」という結論とした。

IV 考察

1. 母子生活支援施設が社会的養護施設として存立する4つの要件

「社会的養護」という用語が公の文書に登場するようになってからの約8年間の動向、すなわち日本の社会的養護体制の構築過程において、母子生活支援施設がどのように位置づけられてきたのかを客観的な事実から捉えることを試みてきた。そこから見えてきたものは、決して、母子生活支援施設が社会的養護を担う施設として確定的な位置づけを得

てきたわけではないということである。

しかしながら、『社会的養護の課題と将来像』において、先に示したとおり、その基本的な考え方のなかに、母子生活支援施設の利用者及びそこで展開される支援が書き込まれるに至ったこともまた事実である。そうであれば、「構想検討会」で交わされた言葉を借りれば「社会的養護として母子生活支援施設が生きていく」ことになった経緯のなかで、何が強調されてきたのかを明らかにしておく必要がある。それが母子生活支援施設が社会的養護施設として存立する要件となるからである。

それらは以下の4点に集約される。

まず、1点目は2003年の「あり方専門委員会」から2011年の「検討委員会」に至るまで一貫して強調されてきた、子どもの権利擁護の視点と、子どものみならず家庭を視野にいれた支援ができることである。『社会的養護の課題と将来像』をとりまとめるにあたり、厚労省事務局が「社会的養護の中では唯一のジャンルである」と表現したように、母子生活支援施設が児童福祉施設で唯一親子で支援できる施設であることや、可能な限り親子の分離を行わない支援、さらに親子関係の修復や再生においても有効に活用できることを施設の使命として明示してきたことに依拠するものである。

2点目は、予防的な支援ができることである。この社会的養護にかかる8年間の議論の背景には、常に深刻化する児童虐待の問題が存在し、介入的な解決方法だけではなく、いかに防ぎ、いかに修復し、いかに家庭的な環境で養育していくのが検討されてきた。母子生活支援施設の利用者の多くはDVの被害者であり、被虐待児であることを踏まえ、その重篤な状況に陥った環境を一から立て直す支援ができること、さらに子どもの将来を見据えた虐待や貧困の連鎖を断ち切るための支援ができることが強調されてきた。これはまさに予防的な支援に他ならない。

3点目は、母子生活支援施設は、地域密着型の支援を展開していることである。これは2003年の「あり方専門委員会」の時点から強調されてきたことである。それは市町村を窓口とした契約方式の入所形態であることのみならず、入所前から退所後のアフターケアに至るまで、母子生活支援施設を中心に地域を基盤とした支援がなされている点にある。それは、子どもへの支援、母親への支援、母と子の関係性への支援を展開するにあたって、身近なコミュニ

ティの様々な資源を巻き込み、連携していく地域ネットワークを活用していくことが不可欠であることを意味しているからである。

4点目は、周産期からの切れ目のない支援ができる点にある。これは母子生活支援施設が児童福祉施設たるが所以の要件とも言える。児童福祉法の対象には妊産婦も含まれるからである^{注2)}。2003年の『社会的養護のあり方検討委員会報告書』における記載にも認められるように、また2007年の「構想検討会」においても、リスクの高そうな場合は妊娠中から母子生活支援施設の支援の対象とすることが議論されてきたこと、すなわち、母親を支えながら子どもの育ちを保障していくという、社会的養護の根幹に通底する支援の専門性が強調された点である。

以上みてきたように、母子生活支援施設が社会的養護施設として存立する要件は、①「子ども家庭福祉の本流」に位置した支援、②「予防的な視座」を重視した支援、③「地域」を基盤とした支援、④「周産期からの切れ目のない」母と子の育ちへの支援、と整理できる。

2. 社会的養護施設としての存在意義

- 4つの要件からの考察 -

このようにまとめられた母子生活支援施設が社会的養護施設として存立する4つの要件を踏まえて、さらに母子生活支援施設が果たすべき専門的機能に着眼し、社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義についての論拠を考察したい。

具体的には、本研究の分析対象としてきた4つの委員会等の報告書及び議事録、会議資料において、母子生活支援施設が果たすべき専門的機能に関して言及されている部分を抽出し整理を試みた。さらにそれらの内容と前述の4つの存立要件との関係を分析した。表2は、抽出した内容を簡略化して記載し、存立要件との関係を○印をつけて示した一覧表である。いうまでもなく、ここに抽出された個々の内容は、4つの要件に複数跨る様相を示していることになる。

ここからは、これらの4つの要件に基づき、母子生活支援施設が果たすべき専門的機能に焦点化して、社会的養護施設としての存在意義について具体的に述べる。

表2 母子生活支援施設の社会的養護施設として存立する4つの要件

委員会等の名称	母子生活支援施設が果たすべき専門的機能	I	II	III	IV
社会的養護のあり方に関する専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> 母子生活支援施設はDV被害者の利用が増加している/DVを目の当たりにした子どもは虐待の被害者である。子どもの権利擁護というのが母子生活支援施設の仕事の一番基本にある(『あり方専門委員会報告書別添』第1回会議事録) 	○	○		
	<ul style="list-style-type: none"> 夫等からの暴力を受けた母子及び被虐待児等がいる母子生活支援施設施設では、心理療法担当職員を配置できる/要保護児童に対する主なケア機能として、母子生活支援施設では、児童のニーズに対応し、適切な養育として【心理的ケア】を実施している(『あり方専門委員会報告書別添』第4回会議事録) 		○		
	<ul style="list-style-type: none"> 施設養護と同時に家庭的養育が存在し、両者の協働という場である/家庭での養育を支えていくなかで、親子が一緒に心を通わせていくことや親の姿を子どもが見ていくこと、子どもが生活の香りや音を見つけていくようなことが、1つの家族として生活の中で実際に体験できる(第1、2回会議事録) 	○		○	
	<ul style="list-style-type: none"> 周産期の女性による母子生活支援施設の利用を検討すべきである/单身女性も保護できるシステムがある。その中の妊婦についても、家庭的な雰囲気の中で実家のようなケアができる/マザリングの機会をもつことができる。子どもにとっても愛着対象がきちんとでき、人生のスタートの一番ベースになる基本的な部分の欲求が満たされる。(『あり方専門委員会報告書別添』第4回会議事録) 	○	○	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> 児童相談所や婦人相談所のみならず、市町村(福祉事務所)との連携が必要である/入所前からアフターケアまでを含めて、支援方針等についてのケースカンファレンスは地域密着型である。母子生活支援施設の場合、家庭児童相談室や母子自立支援員、学校や医療など、必要に応じて関係者が集まり、ひとりひとりの子どもやその家族に着眼して議論している(第5、6回会議事録) 		○	○	
	<ul style="list-style-type: none"> 家族関係の再構築や家庭復帰の前段階での観察機関と捉えて、中間施設的なアセスメント機能としての利用が考えられる/可能な限り親子の分離を行わない支援方法を検討すべきである。親子の分離を行わない生活施設は親子関係の修復・再生に有効であり、母子生活支援施設の活用を考えるべきである。(第3回会議事録、『あり方専門委員会報告書』) 	○	○	○	○
今後目指すべき児童の社会的養護体制に	<ul style="list-style-type: none"> 地域の様々な社会資源(児童相談所や福祉事務所のみならず、里親や入国管理局に至るまで)と連携を行い、施設が間に入りながらついでいくという、地域ネットワークのなかで、母子の自立に向けた支援を行うことが日々の実践である/広域措置にも対応している(第5回会議事録、会議資料) 			○	
	<ul style="list-style-type: none"> DVシェルターとは差別化する必要がある。母子生活支援施設は、単に母子と子の保護に留まらない中長期的なスパンで自立まで支援していくことが可能な施設である(第5回会議事録) 		○		○
	<ul style="list-style-type: none"> 利用者同士のお互いの子育てのあり方を子育てのモデルとして体得しながら生活ができる/利用者同士でエンパワメントし合って、それぞれ受けた傷を癒し合っていくことができる生活の場として救われている点がある/グループとしての支援と個別支援の両方の支援を行っていくことが可能である(第5回会議事録) 		○		
	<ul style="list-style-type: none"> リスクの高いケースにおいては、産後のケアや子育て支援も実践可能であり、ひいては児童虐待予防の最前線を担っている/母親自身が虐待を受けて育った等の事例も多いため、家庭的養護を家庭の中でしながら、それを施設職員が社会的養護という立場で個々にケアを行っていく展開である/(第5回会議事録) 		○		○
	<ul style="list-style-type: none"> 母子ともに地域で家庭生活を営むことができるように支援する観点から、DV被害者である母親とその子どもや虐待の危険性が高い母子等、様々な課題を抱える母子に対し、母親の就業支援等に加え、母親の養育機能の回復に向けた専門的なプログラムに基づく支援を行うことができるような体制整備とそのケアのあり方の確立を図る必要がある(『構想検討会中間とりまとめ』) 	○	○	○	○
社会的養護専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> 「施設機能の見直し」において、母子の関係性に着目しつつ、生活の場面において母子双方に支援を行うことができるという特性を活かしつつ、ケアの改善に向けた検討を行う必要がある/地域の中における施設の役割の充実を図り、入所中や退所後の家庭や子どもに対する施設からの支援を強化する(専門委員会報告書『社会的養護体制の充実を図るための方策について』) 	○	○	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> 「家庭支援機能の強化」において、母子生活支援施設の特性を活かし、母親と子どもの関係性に着目した支援プログラムの研究を進める等の機能強化を図るほか、入所する子どもの状態に応じて児童相談所への適切な連絡を行う等の入所時や入所中の福祉事務所と児童相談所・婦人相談所との連携を強化する(専門委員会報告書『社会的養護体制の充実を図るための方策について』) 	○	○	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉法の一部を改正する法律により、次世代育成支援対策推進法が改正され、社会的養護体制の計画的整備として、都道府県が策定する「地域行動計画」に記載する事項に、「家庭支援機能の強化」において母子生活支援施設との連携体制を構築するための具体的な方策を記載することが明記された(第7回会議資料) 	○	○	○	
	<ul style="list-style-type: none"> 「被措置児童等虐待対応ガイドライン」において、母子生活支援施設は法律上の対象事業者・施設には含まれないが、(入所児童の状態に応じて)制度に準じた対応をすることが求められる(第7回会議配布資料) 		○	○	
児童養護施設等の検討委員会	<ul style="list-style-type: none"> 当初は生活に困窮する母子家庭に住む場所を提供する機能だったが、近年ではDV被害者や虐待等の課題を抱える母子を一緒に生活する中で支援するという機能である。母親に対する支援、子どもに対する支援、また母子一体で生活できるという、社会的養護の中では唯一のジャンルである。その中で、親子関係の再構築やさまざまな支援をするような体制づくりが課題である(第2回会議資料) 	○			
	<ul style="list-style-type: none"> さまざまな課題のある母子世帯の児童の適切な養育を保障し、権利を擁護する機能がある/「命を守る仕事」をしている/母子の生活の実態に触れやすく危機介入しやすい/安心できる場で安心できる「おとなモデル」の提供ができる(第1、2回会議事録、『社会的養護の課題と将来像』) 	○	○		
	<ul style="list-style-type: none"> 安定した生活基盤の形成や子どもの進学・就職を支援し、「貧困」「虐待」などの世代間連鎖を防止する機能がある/利用者である母親自身が被虐待経験や生活困窮家庭で育った経験を有しているケースが高い割合である(第2回会議事録) 		○		○
	<ul style="list-style-type: none"> 虐待で親子分離となった場合に、母子との双方の支援を通じて、安全に再統合を支援できる(『社会的養護の課題と将来像』) 	○	○	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> 退所した母子家庭や、地域で生活する母子家庭に対し、ショートステイや相談の実施などの支援ができる(『社会的養護の課題と将来像』) 		○	○	○

I : 「子ども家庭福祉」の本流に位置した支援

II : 「予防的」な視座を重視した支援

III : 「地域」を基盤とした支援

IV : 「周産期からの切れ目のない」母と子の育ちへの支援

1. 「子ども家庭福祉」の本流に位置した支援

存在意義の1点目は、「子ども家庭福祉」の本流に社会的養護施設としての母子生活支援施設の支援が位置していることの意味である。

1993年に厚生省児童家庭局から「子どもの未来21プラン」が発出された。「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会報告書」である。そこでは「子ども家庭施策の基本理念」として①子ども家庭施策の普遍化、②子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ、③権利主体としての子どもの位置づけ、④家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進、が掲げられている。

1997年に児童福祉法が改正され、「児童福祉」から「子ども家庭福祉」への概念の転換が図られたと言われているが、それを高橋は「子どもの権利条約（子どもの最善の利益、子どものウェルビーイングの促進等）と国連国際家族年の理念（社会は家族がコミュニティのなかで家庭の責任を完全に果たせるように幅広い可能な保護と援助を実施しなければならない、等）を基盤に、子どもの未来21プランで描いたビジョンを反映させた児童福祉法の改正」⁷⁰⁾と意味づけている。

そして、社会的養護体制の構築は、この「子ども家庭福祉」へという大きな流れを本流として行われていったということを見落としてはならない。その本流が重視する「家庭と社会のパートナーシップ」や、可能な限り子どもが生まれ育ち生活する基本的な場である家庭・地域社会において育成されることを求めた「家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進」こそ、母子生活支援施設の実践そのものと捉えることができるからである。

特に2003年の『あり方専門委員会報告書』において、母子生活支援施設を社会的養護施設として活用していくことの有効性としては、子どものみならず、「親」を含めた子どもと家族へのケアができることや、可能な限り親子の分離を行わない支援の検討と、親子関係の修復・再生が効果的に行える点が明記されたことが挙げられる。さらに2007年の『構想検討会中間とりまとめ』においては、母子ともに地域で家庭生活を営むことができるように、母親の就労支援に加え、養育機能の回復に向けた専門的なプログラムに基づく支援の必要性が明記された。また、「子どもの権利擁護が母子生活支援施設の仕事

の一番基本にある（あり方専門委員会）」ことや、「様々な課題を有する母子世帯の児童の適切な養育を保障するとともに権利を擁護する機能がある（検討委員会）」こと等を、母子生活支援施設が果たすべき専門的機能に挙げることができる。ここで強調された点は、まさに「子ども家庭福祉」の本流を根拠としているからこそ意味がある。

2. 「予防的な視座」を重視した支援

存在意義の2点目は、母子生活支援施設における実践において「予防的な視座」を重視することの意味である。この視座に立った専門的機能は、「構想検討会」の第5回会議において、DV被害者の利用が年々増加傾向にある母子生活支援施設の担う機能として、DVシェルターとは差別化する必要があるという点につながる。すなわち、母子生活支援施設は、社会的養護施設として、母と子の保護に留まらない中長期的なスパンで予防的に支援をしていくことが可能な施設機能を有するということが強調されたからである。さらに、「専門委員会」の中間とりまとめである『社会的養護体制の充実を図るための方策について』において、「母子の関係性に着目しつつ生活の場面において母子双方に支援を行うことができるという特性」を活かして、「継続的なケアを行うためにも地域において家庭支援をすることができる体制をさらに強化すること」が求められたことは、入所からアフターケアに続く予防的な視座を重視した支援をすることが可能な施設として、その機能を強調したことになる。

また、母子生活支援施設の利用者には、貧困や社会的孤立、暴力や障害、そして母親自身が生育過程において困難状況を体験してきたケースも少なくない⁷¹⁾。そのため「負の連鎖」と言われる状況をどのように断ち切り克服できるように支援するのことは、社会的養護施設としての使命とも言える。この点については「検討委員会」においても、利用者である母親自身が被虐待経験や生活困窮家庭で育った経験を有しているケースが高い割合で認められることから、「安定した生活基盤の形成や子どもの進学・就労を支援し、『貧困』『虐待』などの世代間連鎖を防止する」ことの重要性が取り上げられ、最終的には『社会的養護の課題と将来像』に明記されるに至った。

このように、母親と子どもの関係性に着目した支援ができる母子生活支援施設だからこそ、その双方

に予防的に働きかけることが可能なのである。そこに母子生活支援施設の存在意義が明らかに見出せるといえよう。

3. 「地域」を基盤とした支援

存在意義の3点目は、「地域」を基盤とした視座を重視することの意味である。

この視座に立った専門的機能は、2007年の「構想検討会」の第5回会議において、母子生活支援施設は母と子の支援・援助において、地域のさまざまな社会資源(児童相談所や福祉事務所のみならず里親や入国管理局に至るまで)と連携を行い、施設が間に入りながらつないでいくという、地域ネットワークのなかで、母子の自立に向けた支援を進めていることが本施設の日々の実践である、と強調されたとおりである。

さらに、「専門委員会」第7回会議において議論された次世代育成支援対策推進法の改正と関連して、都道府県が策定する「地域行動計画」に記載する事項の検討において、母子生活支援施設との連携体制整備が明確にされたことは、地域における資源としての認知と捉えることができる。

また『社会的養護の課題と将来像』において、「退所した母子家庭や地域で生活する母子家庭に対し、ショートステイや相談の実施などの支援ができる」ことが明記されたことは、退所した利用者が施設の隣接地域に住居を構えるケースが多いことや、入所期間が3年未満であるケースが約7割を占める実態⁷²⁾からも地域を基盤としたアフターケアの充実がさらに課題として明確にされたことを示している。また、児童福祉法第48条の2に規定されている地域支援機能からも、母子生活支援施設の担う支援の根幹に地域を基盤とした視座が重要視されていることは言うまでもない。

4. 「周産期からの切れ目のない」母と子の育ちへの支援

存在意義の4点目は、「妊産婦」をも対象とした周産期からの切れ目のない支援を母と子の育ちに向けて行うことの意味である。入所時からアフターケアに至るまでの継続的な支援のなかで、母親も子どもも常に「育つ」存在であることを意識した支援を展開していくことの重要性を含んでいる。

2003年の「あり方専門委員会」の時点から、母子生活支援施設の専門的機能として、「周産期も含む

子どもの育ち、特にマザリングの機会をもつことができること」、すなわち母親にとっても「子どもにとって、愛着対象がきちんとできていく、人生のスタートの一番ベースになる基本的な部分の欲求が満たされていくことが期待できる」実践が、母子生活支援施設では既に行われていることを強調してきた点にある。

先述のとおり、児童福祉法においても、その対象に「妊産婦」を含めることを明らかにしているように、2007年からの「構想検討会」においても、「虐待防止の観点からもリスクの高そうな場合は、妊娠中から母子支援の対象とする」ことが議論されていることから裏付けられる。

また、全母協は、妊娠中の単身女性が、出産前から、出産を経て、出産後までの心身が不安定となる時期に継続的・安定的な支援が受けられるように、母子生活支援施設への入所を可能にするよう国に対し要望してきた経緯がある。それが、社会的養護施設の機能を検討してきた経緯の中で認められ、その結果、『社会的養護の課題と将来像』に盛り込むこととなり、「婦人相談所が行う一時保護の委託について」の改正(2011年7月27日児童家庭局長通知)⁷³⁾へと結実したことは意味深い。

さらに『全母協通信』^{注3)}によると、「構想検討会」、「専門委員会」及び「検討委員会」において、座長や委員長を担った柏女は、全母協会長との対談において、母子生活支援施設について、社会的養護の問題として一体的に議論できたことを画期的だったとした上で、「今回、『(社会的養護の)課題と将来像』に書き込めたのは、母子のセーフティネット機能を改めて明らかにしたことだ」⁷⁴⁾と見解を述べ、特に周産期からの子育てにおける課題に関わることの重要性について言及している。

このように母子生活支援施設が、子どもの育ちを胎児のときからサポートできる施設であるということが認められ、母親には出産前からの一貫した支援が可能となったことで、リスクが高い場合にも予防的機能を有効に発揮することが可能である。また、児童福祉法に則った周産期からの、子どもの育ちを基軸とした切れ目のない支援が展開できることや、母親には「家庭的な雰囲気の中で実家のようなケアができる(あり方専門委員会)」こと自体が、双方の育ちをサポートしていくという、母子生活支援施設の最大の強みであり存在意義であると考えられる。

V おわりに—まとめと今後の展望—

本稿では、わが国の社会的養護体制の構築過程に着眼し、社会的養護のあり方の検討のなかで、社会的養護施設としての母子生活支援施設の位置づけに着眼して分析を試みた。さらに機能に焦点化した分析をとおして、社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義は、①「子ども家庭福祉」の本流に母子生活支援施設の支援は位置していること、②「予防的」な視座を重視した支援が展開されていること、③「地域」を基盤とした支援が求められていること、④「周産期からの切れ目のない」母と子の育ちへの支援が展開できる施設であるということを詳らかにした。

ここで取りあげた社会的養護体制の構築に向けての8年間の検討はまた、日本の子ども家庭福祉の大きな転換期における、その方向性を担う舵取りにつながる議論であったことに間違いはない。この間の2004年、2010年の2回に渡って、子どもの権利委員会からの勧告を受けてきたという事実もある。特に2010年の指摘では、施設養護の見直しのみならず、2009年11月に採択された「国連子どもの代替的養育に関するガイドライン」^{注4)}を考慮するよう勧告された。「代替的養育に直接的または間接的にかかわるすべての部門」を視野に入れた総合的な施策展開が強く求められたことも契機となって『社会的養護の課題と将来像』に結実したとされる⁷⁵⁾。

「保護から自立へ」「分離から家族再構築へ」「国・都道府県から市町村へ」「施設養護から家庭的養護へ」「大舎から小規模へ」の潮流のなかで、母子生活支援施設の存在意義を、その機能から見出すことができたことに意味があると考えられる。社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義を問うとき、その位置づけ自体に課題を有してきたにもかかわらず、母子生活支援施設の日々の実践は、日本の社会的養護施策からかけ離れていないこと、むしろ日本の社会的養護を牽引していく可能性を大きく有していることを示唆しているからである。

しかし、本研究においては、分析対象とした資料が、会議体の文書によるごく限られた情報である。そのため、できるだけ文書の文脈に沿って意味の解釈を行い、精緻に分析を試みたが、解釈や分析に限界を有したことは否めない。これは本研究の限界と

言わざるをえない。

今後の展望として、本研究で明らかになった存在意義が、実践のなかで具体的にどのように生かされているのかを検証していく必要がある。『社会的養護の課題と将来像』の実現にむけた今後の展開のなかで、常に社会的養護体制における母子生活支援施設の位置づけと果たすべき専門的機能を意識した、本質を見据えていく姿勢が求められている。

※本研究は、平成26年-28年度日本学術振興会研究費補助金(基盤C)「母子生活支援施設における予防強化型ソーシャルワーク実践モデル構築に関する研究(研究代表者:中島尚美)」の研究成果の一部に基づくものである。

注

注1)タイガーマスク現象:2010年12月に伊達直人と名乗る男性から群馬県の児童相談所にランドセルが届けられたことを皮切りに、2011年1月にかけて、児童相談所や児童養護施設などに寄付行為が相次いだ現象。伊達直人は漫画「タイガーマスク」の主人公であることからこのように呼ばれている。

注2)児童福祉法第5条には、「この法律で、妊産婦とは、妊娠中又は出産後1年以内の女子をいう」と定め、児童福祉法の対象として「妊産婦」を含めることを明らかにしている。

注3)全国母子生活支援施設協議会の機関誌である。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が年に2回発行している。母子生活支援施設の職員には情報提供として、また地域の社協や行政関係機関等に対する本施設の理解及び活用促進を目的として、施策の動向や研修会の議事録など、母子福祉・児童福祉関係者及び社会福祉領域の教育関係者や実習生に役立つ情報が記載されている。

注4)児童の権利に関する条約20周年に合わせて国連総会で採択された。厚労省の訳ではAlternative Careを「代替的養護」としているが、ここでは山縣・藤林(参考文献74)による「代替的養育」を採用した。ガイドラインでは、Alternative Careとして「親による養育を奪われる危険にさらされている子ども」、「子どもが家族の養育を受け続けられるようにするための活動」、「子どもを家族のもとに戻すための活動」など広く捉えられており、親の養育と社会的養護が連続性のあるものとされている。

参考文献

- 1) 筒井孝子・大冨賀政昭：社会的養護体制の再編にむけた研究の現状と課題－社会的養護関連施設入所児童の変化、これに伴うケア提供体制の再構築のための研究の在り方－, 保健医療科学, 60 (5), 401-410 (2011)
- 2) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課, 児童養護施設等の社会的養護の課題にする検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会委員ととりまとめ「社会的養護の課題と将来像 (2011.7)」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/08.pdf (2014/5/6)
- 3) 厚生労働省「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて (27年7月版)」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-119-00000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000090493.pdf> (2015/7/30)
- 4) 一番ヶ瀬康子：『女性解放の構図と展開』ドメス出版, 283 (1989)
- 5) 松原康雄：第1章ファミリーサポートの拠点としての母子生活支援施設, 『母子生活支援施設－ファミリーサポートの拠点－』松原康雄編著, エイデル研究所, 11 (1999)
- 6) 林浩康：社会福祉基礎構造改革と社会的養護, 『よくわかる社会的養護第2版』山縣文治・林浩康編, ミネルヴァ書房, 68-69 (2013)
- 7) 松本佑子：母子寮に在る母親の生活困難と意識に関する一考察, 聖徳大学研究紀要人文学部, 6, 27-31 (1995)
- 8) 母子世帯の生活状況と支援のあり方に関する調査－母子生活支援施設の場合－, 平成14年度厚生労働科学研究費補助金, 子ども家庭総合研究事業 (2000)
<http://www.aiiku.or.jp/~doc/houkoku/h14/h1490405.pdf> (2014/7/10)
- 9) 堺恵：母子生活支援施設の利用世帯における入所理由の分析, 龍谷大学大学院研究紀要, 20, 69-78 (2013)
- 10) 山辺朗子：社会福祉施設におけるソーシャルワークの展開について－母子生活支援施設における自立生活支援を中心として (その1)－, 龍谷大学社会学部紀要, 20, 55-61 (2002)
- 11) 山辺朗子：社会福祉施設におけるソーシャルワークの展開について－母子生活支援施設における自立生活支援を中心として (その2)－, 龍谷大学社会学部紀要, 21, 80-88 (2002)
- 12) 大塩孝江：母子生活支援施設における家族支援とソーシャルワーク, ソーシャルワーク研究, 32 (4), 相川書房, 28-36 (2007)
- 13) 山辺朗子：母子生活支援施設の現状と課題－「安心できる安定した生活」と「自立」生活の基盤づくり－, 社会福祉研究, 110, 財団法人鉄道弘済会, 96-103 (2011)
- 14) 武藤敦士：母子生活支援施設における自立支援計画のあり方について, 人間福祉学研究, 6 (1), 105-123 (2013)
- 15) 湯澤直美：母子生活支援施設における女性支援の視点, 立教大学コミュニティ福祉学部紀要, 2, 1-13 (2000)
- 16) 今市恵：母子生活支援施設と母性の歴史, 大阪千代田短期大学紀要, 30, 171-181 (2001)
- 17) 寺田貴美代：外国人DV被害者に対するソーシャルワーク実践に関する考察－母子生活支援施設における被害者支援の聞き取り調査から－, ソーシャルワーク研究, 35 (3), 相川書房, 26-32 (2009)
- 18) 大塩孝江：家庭内暴力と広域入所の実態－母子生活支援施設の実践を通して－, 社会福祉研究, 118, 財団法人鉄道弘済会, 32-36 (2013)
- 19) 宮崎法子：母子福祉領域における事例検討の方法－母子寮における事例検討の進め方についてのいくつかの提案－, ソーシャルワーク研究, 17 (2), 相川書房, 97-106 (1991)
- 20) 中島尚美・岩間伸之：退所後を想定して今から何をすべきか－母子生活支援施設における予防的アプローチの検討－, ソーシャルワーク研究, 40 (1), 相川書房, 80-86 (2014)
- 21) 財団法人こども未来財団：「社会的養護体系における母子生活支援施設の現代的役割とケアのあり方に関する調査研究」報告書 (2009)
- 22) 全国社会福祉協議会：特集「社会的養護の課題と将来像」策定の意義と今後の課題－柏女霊峰先生に聞く－, 『全母協通信』, 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, 134, 2-15 (2012)
- 23) 湯澤直美：女性の貧困・女性への暴力と母子生活支援施設, 『再構児童福祉』, 古川孝順監修, 筒井書房, 189 (2014)
- 24) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲2)
- 25) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課, 社会保障審議会児童部会：社会的養護のあり方に関する

中島：社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義に関する考察
 -社会的養護体制の構築過程にみる位置づけの分析をとおして-

- 専門委員会，報告書（2003）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/10/s1027-8.html> (2014/7/6)
- 26) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課，社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護に関する構想検討会，中間とりまとめ（2007）
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/13.pdf(2014/7/6)
- 27) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会：社会的養護体制の充実を図るための方策について，とりまとめ（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/s1129-7.html> (2014/7/6)
- 28) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲2)
- 29) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲25)
- 30) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護のあり方に関する専門委員会，第1回議事録（2003）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/05/txt/s0523-2.txt> (2014/5/6)
- 31) 前掲30)
- 32) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護のあり方に関する専門委員会，第4回会議事次第・資料（2003）
[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11gs20.nsf/0/49256fe9001b533f49256d91001a17dc/\\$FILE/siryou.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11gs20.nsf/0/49256fe9001b533f49256d91001a17dc/$FILE/siryou.pdf) (2014/5/6)
- 33) 前掲32)
- 34) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護のあり方に関する専門委員会，第6回会議議事録（2003）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/09/s0929-8.html> (2014/5/6)
- 35) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲25)
- 36) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会，第1回会議資料（2007）
[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/cfd8cab2f75a2174925727a00058d21/\\$FILE/20070206_1shiryou1~4.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/cfd8cab2f75a2174925727a00058d21/$FILE/20070206_1shiryou1~4.pdf) (2014/5/6)
- 37) 前掲36)
- 38) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会，第1回会議議事録（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/02/txt/s0202-1.txt> (2014/5/6)
- 39) 前掲38)
- 40) 前掲38)
- 41) 前掲38)
- 42) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会，第2回会議資料（2007）
[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/c9ce7bb3862bfea849257282000aa615/\\$FILE/20070214_3shiryou_all.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/c9ce7bb3862bfea849257282000aa615/$FILE/20070214_3shiryou_all.pdf) (2014/5/6)
- 43) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会，第2回会議事録（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/02/txt/s0209-2.txt> (2014/5/6)
- 44) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲36)
- 45) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲42)
- 46) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会，第4回会議事録（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/txt/s0316-1.txt> (2014/5/6)
- 47) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会，第5回会議事録（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/txt/s0322-2.txt> (2014/5/6)
- 48) 前掲47)
- 49) 前掲47)
- 50) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲11)
- 51) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護専門委員会，第1回会議資料1，社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会の設置について（2007）
[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/481949fb78ae446f49257352002bef1c/\\$FILE/20070910_3shiryou1~3.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/481949fb78ae446f49257352002bef1c/$FILE/20070910_3shiryou1~3.pdf) (2014/5/6)

- 52) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護専門委員会，第1回会議事録（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/09/txt/s0907-1.txt> (2014/5/6)
- 53) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護専門委員会，第1回会議資料6，社会的養護の概要と実施状況等（2007）
[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/481949fb78ae446f49257352002bef1c/\\$FILE/20070910_3shiryoku6_1.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/481949fb78ae446f49257352002bef1c/$FILE/20070910_3shiryoku6_1.pdf) (2014/5/6)
- 54) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲52)
- 55) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護専門委員会，第1回会議資料，児童福祉施設最低基準（職員配置）の比較，55（2007）
[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/481949fb78ae446f49257352002bef1c/\\$FILE/20070910_3shiryoku6_4.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/481949fb78ae446f49257352002bef1c/$FILE/20070910_3shiryoku6_4.pdf) (2014/7/6)
- 56) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護専門委員会，第4回会議事録（2007）
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/txt/s1113-2.txt> (2014/7/6)
- 57) 前掲56)
- 58) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲27)
- 59) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲27)
- 60) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：前掲27)
- 61) 平成19年度社会的養護施設に関する実態調査中間報告書（2008）
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/14.pdf (2014/7/6)
- 62) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課厚生労働省社会援護局障害福祉部障害福祉課：被措置児童等虐待対応ガイドライン—都道府県・児童相談所設置市向け—（2009）
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-45.pdf> (2014/7/6)
- 63) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課社会保障審議会児童部会：社会的養護専門委員会，第10回会議資料1，社会的養護の現状について（2010）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000ybr9-att/2r9852000000ybwr.pdf> (2014/7/6)
- 64) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：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，第1回会議資料（2011）
- 65) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：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の設置について，報道発表資料（2011）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000010mz4.html> (2014/7/6)
- 66) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：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，第1回会議事録（2011）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000013azi.html> (2014/7/6)
- 67) 平成22年度全国母子生活支援施設協議会事業報告（2011）
http://zenbokyoku.jp/outline/pdf/jigyo_h_h22.pdf (2014/7/29)
- 68) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：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，第2回会議事録（2011）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000015qkn.html> (2014/7/6)
- 69) 前掲68)
- 70) 高橋重宏：第2章児童福祉の理念と権利保障，『児童や家庭に対する支援と子ども家庭福祉制度』芝野松次郎・高橋重宏・松原康雄編著，ミネルヴァ書房，34（2009）
- 71) 湯澤直美，前掲23）198
- 72) 全国社会福祉協議会・全国母子生活支援施設協議会『平成26年度全国母子生活支援施設実態調査報告書』（2015）
- 73) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知：婦人相談所が行う一時保護の委託について（2011）
http://www.gender.go.jp/e-vaw/kanrentsuchi/03/r_58_033120.pdf (2014/7/6)
- 74) 全国社会福祉協議会：前掲22)
- 75) 山縣文治，藤林武史「代替的養育に関するガイドライン 特集に当たって」『子どもの虐待とネグレクト』日本子ども虐待防止学会，14(3)，294-295（2012）

社会的養護施設としての母子生活支援施設の 存在意義に関する考察 －社会的養護体制の構築過程にみる位置づけの分析をとおして－

中島 尚美

要旨：本稿の目的は、わが国の社会的養護体制における社会的養護施設としての母子生活支援施設の存在意義を明らかにすることである。わが国の社会的養護体制の構築過程に着眼し、厚生労働省に2003年から2011年にかけて設置された委員会等における社会的養護のあり方の検討のなかで、社会的養護施設としての母子生活支援施設の位置づけに焦点化し、委員会における報告書・議事録・会議資料等の文書による分析を試みた。その結果、母子生活支援施設が必ずしも社会的養護施設の枠組みに最初から定着していたとはいえない状況が認められた。しかしながら、『社会的養護の課題と将来像』につながる、社会的養護施設としての母子生活支援施設に確固たる位置づけをもたらした存立要件に次の4点が挙げられた。①「子ども家庭福祉」の本流に母子生活支援施設の支援が位置していること、②「予防的」な視座を重視した支援が展開されていること、③「地域」を基盤とした支援がさらに求められていること、④「周産期からの切れ目のない」母と子の育ちへの支援が展開できる施設であること。さらにこれらを、果たすべき専門的機能の分析をとおして母子生活支援施設の存在意義として明らかにした。