

母子福祉政策の規範性 ——自立と家族規範——

砂脇 恵*

Normativity of Maternal and Child Welfare Policy : Independency and Family Norms

Megumi SUNAWAKI*

A major characteristic of the poverty issue confronting single-female-parent households in Japan is the fact that despite more than 80% of single mothers being in the workforce, a majority of mother-child families are relatively poor.

In Japanese society, which still retains deep-rooted social perceptions of gender roles based on men serving breadwinners and women taking care of household chores and children, single mothers, who must play the dual role of wage-earner and homemaker, have little chance of moving into secure employment or receiving sufficient social security protection. This disadvantageous position for single mothers has been reflected in mother-child households' remarkably high level of relative poverty.

This study explores the normativity of the allowance for single-parent families in child rearing, which should provide major income security for divorced single-mother families, in order to clarify the reason why the income security system designed to eliminate the poverty of mother-child households has not been functioning properly. This study sheds light on the fact that the entitlement for single-parent families in the child rearing allowance system is determined by societal norms about work that encourage independence from social security benefits, and family norms that require both divorced mothers raising children and separated fathers to fulfill their obligations to support their children, rather than by the needs of individual households.

はじめに

日本における貧困問題の特徴の一つに、ひとり親世帯の相対的貧困率の著しい高さがある。OECD 加盟国との比較においても、2012 年のひとり親世帯の相対的貧困率は 54.6% におよび、最上位の高さであることが明らかにされた。このように、ひとり親世帯の貧困状況が可視化されたことを契機に、2010 年代、その所得保障制度の中核であった児童扶養手当制度は、これまでの抑制基調から一転して、給付対象・水準等を改善する政策へと舵を切ることとなった。父子世帯への適用拡大 (2010 年)、配偶者からの DV 被害者 (保護命令を受けた場合) の支給要件追加 (2012 年)、公的年金と手当の差額分支給による併給調整 (2014 年)、第二子、第三子の加算額の引き上げ (2016 年)、所得制限額の引き上げ (2018 年)、支給回数増大 (年 3 回から 6 回へ、2019 年) などである。こうした一連の制度改革の評価を行うためには、戦後の母子福祉政策の変遷をたどり

* 龍谷大学社会学部准教授

ながら、給付抑制基調から改善へと方向転換した経緯を確認しておくことが必要となるだろう。

貧困対策の歴史のなかでは、洋の東西を問わず、つねに「援助に値する者」と「援助に値しない者」の選別が行われてきた¹⁾。その選別は、経済的困窮状態という客観的な基準よりもむしろ、労働規範や家族規範に依拠したものであった。とりわけ公的扶助や社会手当など全額公費を財源とする所得保障制度に関しては、受給資格の認定や給付水準の設定のあり方にこれらの規範性が制約を与えている。そして、制度の執行者でもある支援者は、そうした規範性による選別の機制から自由ではありえず、しばしば支援関係の抑圧性が問題とされてきた²⁾。NPO 法人しんぐるまざーず・ふぉーらむの理事長、赤石千衣子は、児童扶養手当の支援を担うはずの行政の対応が「審査」の機能に偏重し、「支援をつなげる」窓口になりにくくなる点を問題としている³⁾。

したがって、ひとり親世帯の貧困問題を解決していくためには、規範性に立脚した対象者の選別から、ニーズに即した支援の創出へと転換していかなければならないだろう。

こうした問題意識から、本稿では、母子福祉政策における所得保障の中心となる児童扶養手当制度に焦点をあて、そこに内在している労働規範としての「自立」、および、子どもの養育においては私的扶養を第一とする家族規範のあり方を検討していきたい。

1. 戦後母子福祉政策の胎動

戦後における母子世帯の経済的支援策は、「戦争未亡人」対策にはじまる。非軍事化を旨とする占領政策の下、戦争犠牲者への補償を進めようとした政府の意向は GHQ から退けられ、戦前の軍人恩給、軍事扶助法、母子保護法等は廃止されることとなった。これにより、戦争未亡人－死別母子世帯への対応は、生活困窮者一般を対象とする生活保護法（旧法、1946 年）に一本化されることとなる。だが、軍人遺家族・留守家族への補償を求める当事者団体の運動や世論の高まりを受け、1949 年の第 5 回臨時国会では、「遺族援護に関する決議」（衆議院）、「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議」（参議院）が行われ、政府は「母子福祉対策要綱」を閣議決定するに至る。本要綱は、「不遇な多くの母子を援護することは刻下の急務であり、再びその生活意欲を助長し、社会の健全な一員として自存の道を教え、新しい我が国社会再建に寄与させることは将に人道と平和を確立するために最も大切なこと」として、生活保護の適用徹底⁴⁾、母子寮整備、母の就労の斡旋、職業訓練、生業のための資金貸付などの措置を講じることとした。

これを受けて、1953 年に成立したのが母子福祉資金の貸付等に関する法律（以下「貸付法」）である。貸付法は、「母子世帯の生活保護世帯への転落を防止しその自立更生を援助するために」⁵⁾創設されたもので、母子福祉資金の貸付等を行うことにより「経済的自立の助成と生活意欲の助長を図りあわせて…児童の福祉を増進すること」が目的とされた。このように、貸付法は、母親の「生活意欲の助長」によって就労自立することを前提として、生活保護への「転落」を抑止するためのわずかな貸付を用意するにとどまるものであった⁶⁾といえよう。

母子世帯一般を対象とする 1950 年代の母子福祉政策は、生活保護法の母子加算（1949 年）、教育扶助（1950 年）導入など若干の改善が行われたものの、貸付法がその中核であった。その後、貸付法は、1964 年の母子福祉法に統合されるが、ここで母子家庭の母は「自らすすんでその自立を図り、家庭生活の安定と向上につとめなければならない」とする「自立への努力義務」規定（第 4 条）が加えられることとなる。

また、貸付法の立法化を牽引した「全国未亡人団体協議会」の戦争未亡人たちの間にも生活保護を受けることは不名誉とする受け止めがあり、保護に頼らず、懸命に働き自立することが彼女たちの要求でもあったという⁷⁾。1950年代の母子福祉政策が所得保障による生活の安定よりも母の就労自立を重視する方針を打ち出すことができたのは、このためである。

戦前戦後の母子福祉政策を検証した窪田暁子が指摘する通り、当時の母子福祉政策は、「貸付という安上がりの方法による低所得対策であるという基本的性格と、その全体を通して、『軍国の母』に集約される未亡人像、子どもの成長だけを唯一の楽しみに、けなげに働く母親という母親像の強調がみられる⁸⁾」ものだったのである。

2. 児童扶養手当の創設～母子福祉年金の補完、給付水準の平準化

1960年代、生別母子世帯が増加するなかで、母子世帯の生活困窮が改めて政策上の課題とされ、ようやく所得保障が制度化されていく。

その契機となったのは、1959年4月に成立した国民年金法により、死別母子世帯に対しては母子年金（拠出制）および母子福祉年金（無拠出制）が支給されることとなったことである。母子世帯の多くは死別、生別を問わず低所得であり経済的、社会的に多くの困難を抱えていた。このような状況を受けて、死別母子世帯との均衡上の観点から、生別母子世帯についても同様の所得保障制度を求める議論が高まり、国民年金とは別個の制度として児童扶養手当法が創設されるに至る⁹⁾。

こうして1961年4月、児童扶養手当法は母子福祉年金の補完的制度として、「国が、父と生計を同じくしていない児童について、児童扶養手当を支給することにより、児童の福祉の増進を図ること」（第1条）を目的として成立した。

死別、生別によって対応する制度に差異が設けられたものの、児童扶養手当法成立が母子福祉政策の歴史のなかで画期的であったのは、生別母子世帯¹⁰⁾に対する所得保障を国の責任において行うこととし、給付費は全額国庫負担とされた点である。離別が人為的な事故であるにも関わらず、国の保障を要するとの社会的評価を受けたのは、親の事情に関わらず児童の福祉を増進しなければならないとする規範性にあったこと¹¹⁾をここでは確認しておきたい（児童の福祉増進という規範性は、のちの児童扶養手当の政策展開において、自立という労働規範、私的扶養という家族規範の強調のもと、後景に退いていく）。

こうして国民年金を補完する制度としてスタートした児童扶養手当法は、母子福祉年金との均衡から給付水準を定めた。まず、所得制限は当初より母子福祉年金の制限額と同一基準とされ、支給額は当初、母子福祉年金の額を下回っていたものの、逐次引き上げがおこなわれ、1970年9月以降は、母子福祉年金と同額となった¹²⁾。加えて、1975年には国籍条項の撤廃、1976年から支給開始年齢の段階的引き上げ（15歳から18歳まで）等、給付対象を拡大する等の改善が行われたのである¹³⁾。

3. 死別母子世帯と生別母子世帯の給付の差異化（1985年改正）

1973年のオイルショックを契機に日本は低成長の時代に入り、1980年代以降、社会保障全体の給付抑制政策が進められていく。1978年には、死別母子世帯の割合を生別母子世帯がはじめて上回り、児童扶養手当受給者の増大が財政負担上の観点から問題とされていた¹⁴⁾。

1980年には、法の運用を変更することにより、認定手続きの厳格化が進められていく。それまで所得制限適用の確認のために求められていた「所得状況届」が「現況届」に改められることとなり、所得額の報告に加えて支給要件の挙証資料提出が義務づけられることとなった¹⁵⁾。とくに、法律婚の解消以外の理由、すなわち「遺棄」「未婚」「事実婚解消」による母子に関しては、父と生計を別にするに至った理由や、父の行方、父の仕送り・連絡の有無・頻度、生計維持の方法等を「遺棄調書」、「未婚の母子の調書」、「事実婚の解消に関する調書」に記入し、民生委員・児童委員の事実確認を受けて提出することが求められることとなった。このように、支給（継続）認定にあたって、これまでの所得額の確認からすすんで、父と別れた経緯や現在の交渉状況などプライバシーに踏み込んだ内容にまで審査の目が及ぶこととなったのである。

一方、生活保護制度の運用においても、母子世帯に対する「保護の適正化」が進められていく。1970年代半ばまで、保護行政上、母子世帯は「就労することが不能な世帯」に分類されており、稼働能力者である母について、その能力の活用を画一的に求めるのではなく、子の養育に専念する母子世帯の必要に応じて、保護を認めるという考え方に立つものであった¹⁶⁾。だが、1978年、生別母子世帯の増大とともに母子世帯の受給率の伸びが顕著となるや、保護適用を厳格化する方針へと変更されることとなる。生活保護制度の監査方針の変遷を検証した大友信勝によれば、1979年の監査方針において、「事実把握に基づく保護の適格性の確認」が強調され、その着眼事項の一つに「生別母子世帯における扶養義務調査」があげられた。さらに、1983年の監査方針では、母子世帯が「稼働年齢層の者のいるケース」に含まれることとなり、稼働能力の活用による自立助長を図るため、就労指導の強化・徹底が推進されることとなったのである¹⁷⁾。

以上のように、生別母子世帯に対する所得保障制度の運用は、父の扶養義務を公的扶養に優先するという家族規範と、就労自立という労働規範に依拠しながら、抑制基調に転じていくこととなった。

さらに、法運用の変更にとどまらず、行政改革の観点から法律改正への準備が進められていく。1981年に発足した第二次臨時行政調査会は、最終答申（1983年3月）において、児童扶養手当制度の社会保障政策上の位置づけの見直し、給付費にかかる都道府県負担の一部導入の検討を政府に求めた。さらに、最終答申では、給付を「必要最低限度のもの」とするための「適正化措置」として、不正受給の防止の観点から手続の厳格化（申請時の支給事由、受給者の資格継続の有無の確認の適正実施、監査指導の強化）など、制度の運用方法にまで踏み込んだ言及がなされた。

このような行政改革の方針を受け、1983年3月、厚生大臣の私的諮問機関「児童福祉問題懇談会」が設置され、主に児童扶養手当制度の検討が行われることとなった。離婚による生別母子世帯の増大、年金制度の成熟による母子福祉年金受給者の減少を受けて、「新しい制度は従来の母子福祉年金の補完的機能から離れ、児童福祉施策の対策の中での役割」すなわち「母子家庭の生活の安定と自立の促進を図り、もって児童の健全育成に資することを目的とする福祉施策として独自の役割を担うべきである」（児童福祉問題懇談会「最終報告書」1983年12月）との方向が示された。

その見直しの意図は、母子福祉年金との連動を絶つことにより、児童扶養手当の給付水準を抑制することにあったと考えられる¹⁸⁾。報告書では、巨額となった給付費の財政負担が問題視されており、「離別した夫の子に対する扶養義務」など離別母子世帯と死別母子世帯とでは「必ずしも同一に論ずることができない面」があるとの認識が示された。ここでは、両親の養育責任が強調される

とともに、給付は離婚にともなう生活の激変の緩和策とし、支給期間の有期化を導入すること、「純粹な福祉制度」となるため対象者の必要度に応じた段階的な仕組みとすることが盛り込まれた。

これら報告書の基本方針に基づいて、1984年、児童扶養手当改正法案が国会に提出された。主な変更内容は次の通りである。

第一に、これまでの法律の目的規定（第1条）では、国が手当を支給することにより「児童の福祉の増進を図ること」とされていたが、改正法では、実施責任を示す「国が」という文言が削除されるとともに、「育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため」という文言が追加された。これにともなって給付費の負担割合にも変更が行われ、全額国庫負担から都道府県2割負担が導入されることとなった。

第二に、所得制限額が大幅に引き下げられるとともに、全部支給、一部支給の二段階制が導入されることとなった。改正法案に関する厚生省の説明資料によれば、「真にこの手当を必要としている母子世帯への給付をより手厚くするため¹⁹⁾」であるとしており、国民年金の補完から、真に困窮する世帯に対象を選別する救済的な制度へと変容したといえる。

第三に、手当の支給は「婚姻を解消した父等が児童に対して履行すべき扶養義務の程度又は内容を変更するものではない」との条文（第2条第2項）が追加され、離別した父の子に対する扶養責任が法文化されることとなった。もちろん、離別しても子に対する父の扶養義務は残される。ここで問題となるのは、婚姻解消の前年、父の所得が600万円以上である場合、手当を支給しないという規定（第4条第5項）である。子の扶養義務者が存在し一定以上の収入がある、ということと、事実行為として「扶養していること」とは異なる問題である。養育費確保を担保する手立てのないままに、扶養の「事実」ではなく「可能性」をもって手当支給から排除することは、公的扶養と私的扶養の間に母子世帯を取り残すことになりかねない問題をはらんでいる²⁰⁾。法案審議の結果、600万円以上という適用除外の基準額は750万円以上に修正された上で、事実上、本規定は凍結されることとなったが、このような規定が追加されたこと自体、母子世帯の必要度に関わらず、私的扶養の規範を根拠に手当を削減するという国の政策基調を表している。

第三に、離婚後の生活の激変の緩和という制度上の位置づけの変更から、手当の支給期間を7年間（義務教育終了前の児童は義務教育終了まで）とする有期制の導入が法案段階で盛り込まれていた（法案第6条第2項）。国会審議を経て改正法では削除されたものの、この方向性は2002年の法改正において「自立支援策」と連動しながら具体化するのである。

母子世帯に対する所得保障制度は、死別／生別により制度体系は異なるものの、1985年改正まで、親の事情に関わらず児童の福祉を増進する観点から、支給額が同一とされてきた。死別母子世帯に対応する母子福祉年金は、1985年国民年金法改正により母子年金とともに遺族基礎年金に統合され、給付水準が大幅に引き上げられる一方、児童扶養手当は、国民年金との連動が断ち切られた結果、給付水準が抑制されることとなった²¹⁾。このように、1985年の国民年金法、児童扶養手当法の改正は、死別母子世帯と生別母子世帯の間に、所得保障水準の差異化をもたらす決定的な契機となり、1990年代を通して、児童扶養手当の支給額の引き下げ等、給付水準は抑制されていくこととなる。

4. 「自立」への努力義務の支給要件化～2002 年改正

2000 年以降、「能力に応じた自立を支援する」（社会福祉法第 3 条）ことを基本理念に掲げた社会福祉基礎構造改革が本格化し、母子世帯だけではなく、高齢者、障害者、児童、若年無業者、ホームレス、生活保護など広範な社会福祉領域に就労自立に重点化した自立支援策が進められていくこととなる。その背景には、欧米流のワークフェア（workfare）、「福祉から就労へ」路線（welfare to work）の影響がある。

2002 年 3 月、厚生労働省は「母子家庭等自立支援対策大綱」を制定し、これまでの児童扶養手当など「所得保障に重点をおく政策」から「就労による自立を促進する政策」への転換を図ることとした。そのための方策として、「子育て・生活支援策」、「就業支援策」、「養育費確保支援策」、「経済的支援策」の 4 つの柱が打ち出されている。この大綱をふまえて、同年 11 月、「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律」が成立するに至った。ここで児童扶養手当法の制度変更の内容を確認しておきたい。

第一に、自立への努力義務が明文化されたことである。すでに 1964 年成立の母子福祉法において同様の規定は設けられていたが、所得保障制度としての児童扶養手当においても「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなければならない」とする規定が追加された（第 2 条第 2 項）。

第二に、「受給資格者が、正当な理由がなくて、求職活動その他厚生労働省令で定める自立を図るための活動をしなかったとき」を支給停止事由に追加したこと（第 14 条第 4 項）である。これは、自立への努力義務を履行しなかった場合の制裁規定である。

第三の変更は、手当支給の有期化である（第 13 条の 2 第 1 項）。先述した通り、有期制は、1985 年の改正法案に盛り込まれていたが成立に至らなかったものである。これが、自立への努力義務規定とともに 2002 年改正で法定化されることとなった。この規定は、手当を 5 年間受給（ないし支給開始事由発生から 7 年間経過）した場合、手当額の 2 分の 1 までを支給停止することができるとしたものである。本規定は 2008 年度からの適用とされたが、2006 年度の全国母子世帯等調査において、母子世帯の生活状況に改善が見られなかったことが明らかとなり、児童扶養手当の一部支給停止措置の廃止を求める声が高まった²²⁾ことを受けて、政府は、2008 年 2 月、児童扶養手当法施行令を改正し、就業中・求職活動中の場合、障害や病気などで働くことができない場合、親族等の介護が必要な場合を「支給停止の適用除外事由」として認めるとした。法律上、期限付き給付を原則とすることに変更はないが、支給停止の適用除外事由に該当すれば、支給継続するという運用上の修正が行われたこととなる。これにともない、適用を審査するための挙証資料として、受給者の側に就労証明、求職証明、診断書等の提出が求められることとなった。

第四の変更は、受給者に養育費の報告を求め、養育費があった場合、その 8 割相当分を母の収入として認定する仕組みが導入されたことである（第 9 条第 2 項）。児童扶養手当法と一括改正された母子及び寡婦福祉法では、養育費に関する努力義務規定（第 5 条）が変更されており、父の養育費支払いの努力義務とともに、母の養育費確保に対する努力義務が明文化されることとなったことと合わせて考えると、私的扶養義務の履行を公的扶養に優先させる仕組みが法律上位置づけられたこととなる。

第五に、所得制限額の引き下げ及び手当額の引き下げが行われたことである。養育費の収入認定等、所得の範囲の算定方法の変更ともあいまって、給付対象や受給額が制限されることとなった。

第六に、給付費の費用負担について、国8割、都道府県2割であったものが、国4分の3、都道府県等²³⁾4分の1に変更され、地方負担が強化されることとなった（さらに、2006年には、三位一体改革を受けて、国3分の1、都道府県等が3分の2に変更され現在に至る）。

このように、2002年改正では、給付費に対する国庫負担率が削減されるなかで、自立への努力義務の履行を支給要件化すること、私的扶養義務の履行規定を制度に組み込むことによって、給付額、給付対象、支給期間を抑制する内容の変更が進められた。それは、自立という労働規範と、父-母が対となって扶養義務を担うべきとする（標準家族を前提とした）家族規範から逸脱する者を、「援助に値しない者」として排除することを意味していた。

シングルマザーの就労率が8割を超えるにも関わらず貧困が緩和されない状況において、就労自立を重視する政策が展開されることの問題性とは、自立した先の出口（安定した就労条件）が担保されないままに、手当から「より自立的であること」を——有期制や制裁規定を背景として——受給者に強制することにある。ここでの「自立」が意味するものとは、「安定した生活を営むに足る経済状態になる」ということではなく、働ける者はできるだけ働き、手当に依存しない状態、すなわち「手当からの自立（支給停止）」に他ならないのである。

おわりに

「男性稼ぎ主モデル」を前提として形作られてきた日本の労働市場、税・社会保障のシステムのなかで、長年、女性の貧困は、男性の被扶養者としての立場において、顕在化してこなかった。加えて、子育ては家族の問題として私事化され、母親が無償でケア役割を担うことが当然とされてきた。そのような社会のシステムにおいて、性別役割分業規範から外れるひとり親世帯の母は、男性正社員を標準とする日本型雇用慣行からも、正社員という地位と連動する社会保障制度からも排除されてきた。

イギリスの貧困研究者、ルース・リスターは、女性の隠された貧困に「女性の経済的依存と男性の権力にともなう構造的要因」と「子どものために自身の必要を犠牲にする女性の主体的行為」の二つの側面が反映されていると指摘した上で、女性の「強制的な利他主義が当然視されていることがあまりにも多い」ことを指摘している²⁴⁾。

母子世帯の貧困問題を放置する社会とは、シングルマザーの就労への努力、養育者としての扶養責任履行への努力にフリーライドする社会に他ならない。努力が求められているのは、社会の側なのである。

冒頭で示した通り、2010年代に入り、児童扶養手当制度の改善が進められつつある。「ひとり親家庭は、子育てと生計を一人で担わなければならず、生活上の様々な困難を抱えている。…このため、児童扶養手当について、特に経済的に厳しい状況にあるひとり親家庭に重点を置いた改善を図る」として、児童扶養手当額の加算額増額（第2子・第3子以降）が進められることとなった。専ら就労自立支援に傾いてきた母子福祉政策の動向のなかで、ひとり親世帯の困窮状況をニーズととらえ、それに対応すべく所得保障を強化しようとする政策へと転換することの意義は大きい。

湯澤直美は、「夫／妻」という対の関係を基礎としなくとも、いかにひとりの人間が労働とケア

に引き裂かれることなく生活者として豊かに暮らしていけるのかという問題を提起している²⁵⁾。家族の多様性を認め、どのような家族形態であったとしても、安定した生活を営むことができる就労と、子育てができる社会。その実現のためには、雇用、所得保障をはじめとした「分配」とともに、多様な生き方、多様な家族のあり方に対する社会の「承認」が必要となるだろう。

注

- 1) 堅田香緒里 (2002) p.90, 参照。
- 2) 児童扶養手当の支給継続に係る現況届は、郵送による提出が認められておらず、年1回、行政の担当課まで出向いて提出することが義務づけられている。そこで、地方公共団体によっては、支給要件の確認、不正受給防止のためとして、過度にプライバシーに踏み込む質問がなされることがあり、新聞報道でも問題視された(朝日新聞(朝刊)「交際は？妊娠は？ひとり親困惑 児童扶養手当の資格確認」, 2019年8月27日, 「ひとり親への審査, プライバシーは 児童扶養手当の資格めぐり『援助男性は?』『宿泊回数は?』」2019年9月12日, 毎日新聞(東京朝刊)「追跡:「私」侵す自治体 児童扶養手当, 「事実婚」か調査」2019年10月2日)。
- 3) 赤石 (2015)「シングルマザーが福祉から排除されるとき」『SINODOS』2015年6月23日
- 4) 戦争未亡人補償の社会的要請を背景の一つとしながら、1950年、現行の生活保護法が成立する。現行法の基本通知では、「必要即応の原則」(第9条)の解釈を次の通り説明している。「稼働能力のある要保護者に対して、…その就労の促進を図ることはもとより必要と認められるが、乳幼児をかかえた母親に対して、同一の方針をもつてのぞむことはむしろ避けるべきであつて、…母親がその乳幼児の養育に専念し得るように保護を決定すべきものである」(「生活保護法の施行に関する件」(厚生省発者第46号, 各都道府県知事宛厚生事務次官依命通知, 1950年5月20日)。一般稼働能力者と異なる母子世帯の母の扱いが承認された理由について、菊地英明は、「戦争未亡人を生活保護制度の枠内で処遇するが、「必要原理」を徹底して保護基準等を充実することにより、実質的に補償の代替手段とするという戦略があった」と指摘している。菊地 (2003) p.27。
- 5) 厚生省五十年史編集委員会編 (1988) p.981
- 6) 湯澤直美 (2007) pp.147~148
- 7) 藤原千紗 (2005)「福祉と女性労働供給の関係史-母の就業と母子福祉」佐口和郎・中川清編著『福祉社会の歴史-伝統と変容』ミネルヴァ書房, pp.127~129, 参照
- 8) 窪田暁子 (1973) p.229
- 9) 本稿の課題との関連で注目しておきたいのは、国民年金法の審議過程において、生別母子世帯を母子福祉年金の適用から除外した理由である。国民年金法施行前の1960年、第34回参議院社会労働委員会では「生別母子世帯への母子福祉年金の支給」について議論されたが、厚生省年金局長福祉年金課長の高木玄は、給付のための「逆選択」(偽装離婚等)の問題とともに、離別した父の私的扶養責任との関係から支給を適用することに懸念を表明した。(第34回参議院社会労働委員会議録, 26号, 1960年9月9日)。ここで問題とされたのは、生別母子世帯を公的扶養の対象とすることが離別した父の私的扶養責任の不履行を助長しかねないということである。公的扶養に私的扶養が優先するという「家族規範」の観点は、その後の児童扶養手当制度の展開においても、法律面でも、制度運用面でも貫かれる。
- 10) 児童扶養手当法は、事実婚の解消、非婚による母子世帯も対象としていた。ただし、非婚の場合、父が認知した場合は、支給停止の扱いとされた。この運用が廃止されるのは、1998年からのことである。
- 11) 田中明彦 (2012) p.29
- 12) 厚生省五十年史編集委員会編 (1988) p.1236~1237, および、金住典子 (1985) p.20, 参照。
- 13) 児童扶養手当法制定、国籍条項の撤廃、支給年齢引き上げを求める当事者運動については、関千枝子 (2009) pp.40~46, 参照。
- 14) 樽川典子は、1980年度予算策定時の段階で、1985年児童扶養手当法改正として具体化される「死別母子世帯と離別母子世帯を区別する理解」が大蔵省から出されていることを指摘している。ここでは大蔵省が、離婚という「親の身勝手な行動」による受給者の増大を問題視し、給付の重点化、所得制限の強化等を求めたのに対し、厚生省は、母子家庭に至った大人の問題、つまり生活上の倫理問題を理由に財政が介入するのは行き過ぎとして、子どもの福祉を優先を堅持していたという。樽川 (2015), pp.25~26

- 15) 「児童扶養手当法施行規則の一部を改正する省令」厚生省令第 25 号, 1980 年 6 月
- 16) 注 2), 参照
- 17) 大友信勝 (2000) pp.246~248, 263~264, 参照
- 18) 下夷美幸 (2008), p.24
- 19) 厚生省「児童扶養手当法の改正について (問答)」1984 年 4 月, 中垣昌美編 (1987) に収録
- 20) 政府から法律案の諮問を受けた社会保障制度審議会は, 1984 年 2 月, 「児童扶養手当制度の改正について (答申)」を提出した。ここで注目されるのは, 父の扶養の事実ではなく「可能性」をもって支給要件から外すことについて懸念を示したことである。改正法では, 婚姻解消時の夫の所得が一定額以上である場合に, 「父による扶養義務の履行が十分可能であると考え, この場合には手当を支給しないとした」点について「民法上の扶養義務が十分に履行されるような手立てなしには, 児童の福祉が確保されないことにもなりかねないので, この方面に対する検討を別に行われたい」とした。1984 年 7 月, 厚生大臣の私的諮問機関として「離婚制度等研究会」が設置され, 1985 年 12 月の報告書では, 「公的扶養と私的扶養の調整」として, 養育費請求権を請求者に代わって行使する方法, 扶養義務者に費用徴収の形で負担を求める方法も議論されたが実現には至らなかった (下夷 (2008) pp.26~27)。
- 21) 田宮遊子によれば, 1985 年の国民年金法および児童扶養手当法の改正により, 1985 年改定で全部支給が遺族基礎年金の 50%, 一部支給が 32.9% の水準に抑えられることとなり, 死別母子世帯と生別母子世帯の所得保障の水準に格差が拡大したという (田宮 (2009) p.28, 参照)。
- 22) 綿村恵 (2016), p.14
- 23) 2002 年改正にともない, 児童扶養手当給付費の 4 分の 1 を市・福祉事務所設置を設置する町村・都道府県 (福祉事務所を設置しない町村) が負担することとされた。
- 24) Lister, R. (2004→2011), pp.92~94
- 25) 湯澤直美 (2013), p.92

参考・引用文献

- ・上野加代子 (2013) 「児童虐待という問題の構築」庄司洋子編『親密性の福祉社会学－ケアが織りなす関係』東京大学出版会, 所収
- ・小川政亮 (1964) 『家族・国籍・社会保障』勁草書房
- ・大友信勝 (2000) 『公的扶助の展開－公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社
- ・堅田香緒里 (2002) 「社会保障・社会福祉における排除と包摂－『援助に値する者』と『援助に値しない者』の選別」, 山森亮『労働再審⑥労働と生存権』大月書店, 所収
- ・金住典子 (1985) 「児童扶養手当法「改正」の骨子と問題点」, 「世紀をひらく児童の権利保障」政策編集委員会編『世紀をひらく児童の権利保障－児童扶養手当制度を考える』径書房, 所収
- ・菊地英明 (2003) 「生活保護における『母子世帯』施策の変遷－戦後補償と必要即応原則」, 日本社会福祉学会編『社会福祉学』第 43 巻第 2 号
- ・窪田暁子 (1971) 「戦後の母子保健・母子福祉」日本福祉大学社会福祉研究所編『研究所年報』第 4 号
- ・窪田暁子 (1973) 「母子保健・母子福祉の現状と課題」, 『ジュリスト』537 号, 臨時増刊『現代の福祉問題』, 所収
- ・厚生省五十年史編集委員会編 (1988) 『厚生省五十年史 (記述篇)』中央法規出版
- ・小杉礼子・宮本みち子編著 (2015) 『下層化する女性たち－労働と家庭からの排除と貧困』勁草書房
- ・堺恵 (2015) 「児童扶養手当制度の成立過程における制度創設の経緯－1959 年から 1961 年までの国会審理および新聞報道からの考察」, 日本社会福祉学会編『社会福祉学』第 55 巻第 4 号
- ・小山進次郎 (1951→1975) 『改定増補 生活保護法の解釈と運用 (復刻版)』全国社会福祉協議会
- ・桜井啓太 (2017) 『〈自立支援〉の社会保障を問う』法律文化社
- ・庄司洋子 (2013) 「ケア関係の社会学－家族のケア・社会のケア」庄司洋子編『親密性の福祉社会学－ケアが織りなす関係』東京大学出版会, 所収
- ・関千枝子 (2009) 『ルポ母子家庭－「母」の老後, 「子」のこれから』岩波書店
- ・田中明彦 (2012) 「児童扶養手当法における併給調整の問題点と課題－金併給調整訴訟 (平成 23 年 (行コ) 第 5 号) に係る意見書」『賃金と社会保障』1560 号, 2012 年 4 月
- ・田宮遊子 (2009) 「給付抑制期における児童扶養手当の分析」『社会政策研究』編集委員会編『社会政策研究 9』, 東信堂

- ・樽川典子（2015）「母子福祉の再構築：家族規範と中立性の原則」筑波大学社会学研究室編『社会学ジャーナル』40号
- ・中垣昌美編（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
- ・綿村恵（2016）「子どもの貧困とひとり親家庭の自立支援－児童扶養手当法の一部を改正する法律案」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』375号
- ・藤原千紗（2005）「福祉と女性労働供給の関係史－母の就業と母子福祉」佐口和郎・中川清編著『福祉社会の歴史－伝統と変容』ミネルヴァ書房
- ・藤原千紗（2010）「ひとり親世帯をめぐる社会階層とジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編著『社会政策のなかのジェンダー』明石書店
- ・Lister, R. (2004) *Poverty*, Cambridge: Polity Press. [松本伊智朗監訳／立木勝訳, ルース・リスター（2011）『貧困とはなにか－概念・言説・ポリティクス』明石書店]
- ・湯澤直美（2007）「日本における母子家族政策の展開－福祉と労働の再編」埋橋孝文編著『ワークフェア－排除から包摂へ?』法律文化社
- ・湯澤直美（2013）「ひとり親世帯をめぐる分断の諸相」庄司洋子編『親密性の福祉社会学－ケアが織りなす関係』東京大学出版会, 所収
- ・湯澤直美（2019）「国民運動としての『子どもの貧困対策』再考」, 山野良一・湯澤直美編著『シリーズ子どもの貧困⑤支える・つながる－地域・自治体・国の役割と社会保障』明石書店, 所収。