

# 日本のひとり親家族支援政策

湯澤 直美

---

はじめに

- 1 「ひとり親家族」の概観
- 2 ひとり親家族の生活実態と社会的位置
- 3 現在の支援制度
- 4 「ひとり親家族支援政策」の形成史
- 5 成果と課題

はじめに

日本では、「ひとり親家族」への社会的認知が進まず、長らく、「母子福祉」という社会福祉の一分野として、「母子」「寡婦」をおもな対象とした制度体系が堅持されてきた。近年では、「就労促進による自立」を追求する政策が展開されているが、所得再分配政策は脆弱なままである。国際的にみても高いひとり親家族の相対的貧困率には、日本社会の諸矛盾が集中的に現れている。

本稿では、日本のひとり親家族に対する政策対応を概観し、その特徴と課題を検討する。第1節では、日本の家族制度の特質を踏まえたうえで、法制度上のひとり親家族の定義と人口動態からみたひとり親家族を概観する。第2節では、ひとり親家族の生活実態について、所得貧困・時間貧困という側面から、データをもとに把握する。第3節では、それらの諸困難に対し、いかなる支援政策が講じられているのか、所得の再分配に関わる制度を中心に概観する。第4節では、日本のひとり親家族支援政策の特徴について第二次世界大戦後の展開を分析し、第5節では、ひとり親家族支援政策の到達点と今後の課題について考察する<sup>(1)</sup>。

## 1 「ひとり親家族」の概観

### (1) 戸籍制度による家族の制度化の特質

日本においては、第二次世界大戦後にも、一貫して不動のものである家族単位の戸籍制度が存続している。1947年12月には、民法の家族法部分の改正により、明治時代からの「家」制度は廃止

---

(1) なお、本稿では、基本的に「ひとり親家族」という用語を使用するが、世帯をベースにした統計から論述する際には「ひとり親世帯」「母子世帯」「父子世帯」という用語を採用している。

された。しかし、戸籍法の改正により、家単位から「夫婦と未婚の子」単位の婚姻家族が規範化された〔下夷 2019〕。民法第 750 条では夫婦同姓を規定し、夫婦別姓や同性婚は法的に不承認である。法律婚を基礎とする異性愛婚姻家族のもとで、事実婚や非婚姻カップルは、法的な不利益に晒されている。

強固な嫡出規範も日本の特質であり、民法第 900 条第 4 号但し書きでは、非嫡出子（婚外子）の法定相続分を嫡出子（婚内子）の 2 分の 1 とすると規定し、戸籍法第 13 条第 4 号では、婚外子の続柄を「男」「女」と記載して婚内子と差別化する規定が設けられた。法定相続分規定については、最高裁判所大法廷にて、2013 年 9 月に法のもとの平等を定める憲法第 14 条第 1 項に違反し無効であると決定し、同年 12 月に、ようやく民法の一部改正によって差別が解消された。しかしながら、戸籍法第 49 条第 2 項第 1 号により、出生届には「嫡出子」「嫡出でない子」を記載する欄が設けられている。続柄記載差別については、2004 年により改正され、婚外子も婚内子と同様に「長女・長男」等と記載されるようになった。この点については、そもそも、家制度のもとで家督相続の順序を明確にするために記載されていた続柄そのものを廃止すべき、との見解がある。

また、日本の離婚は大半が協議離婚であり、未成年の子どもがいる夫婦においても、親権者を決めるだけで離婚の届出ができる。離婚後は単独親権であり、非監護親から監護親への養育費支払率は低く、非監護親と子どもの面接交流の機会は限定的である。夫婦の公平な財産分与、適切な慰謝料の支払い、養育費支払義務の履行確保などの諸課題から、離婚に伴う女性の不利益や離婚後の経済格差がある〔日弁連 2011〕。

このように、戸籍により制度化された家族がジェンダー不平等を基底に構成され、第二次世界大戦後にも一貫して不動のものである点は、戸籍簿を廃止して個人別の家族関係登録簿に踏み切った韓国との大きな相違である。家族単位の戸籍制度のもと、ひとり親家族への社会的承認が浸透しないばかりか、婚外子への差別的待遇を温存させてきた社会的背景から、日本の婚外子の出生率は極めて低い。このような態様は、脱法律婚の実態の広がりとともに事実婚や同性婚を法的に承認する国が増加している欧米諸国とは明瞭な差異である。いまだ日本のひとり親家族はマイノリティ家族としての社会的位相にあり、とりわけ、非婚のひとり親において顕著である。法制度的にパートナーシップの多様化・流動化が進行しない日本社会では、戸籍制度は夫婦同姓による異性愛法律婚カップルに人々を吸引し、女性を被扶養の立場へとコントロールする社会的装置として機能している。

## (2) ひとり親家族の定義と世帯動向

日本のひとり親家族の定義は、法律や制度運用上の対象として規定する場合、人口動態や実態把握の調査対象として規定する場合に、様々な定義が存在する。「国勢調査」（総務省）では、ひとり親と 20 歳未満の子のみからなる世帯（以下、単独型ひとり親世帯）、ひとり親と「他の世帯員」からなる世帯（以下、同居型ひとり親世帯）の双方を把握しており、「全国ひとり親世帯等調査（旧：全国母子世帯等調査）」（厚生労働省）は他の世帯員と同居する場合も含めた総世帯数を推計している。一方、「国民生活基礎調査」（厚生労働省）は、親の年齢上限を設定し、ひとり親と 20 歳未満の子のみで構成される世帯数のみを計上している。

このような定義の設定や調査方法の相違によって、ひとり親世帯数には幅がある。ちなみに、実際の世帯数を国勢調査（2015年）からみると、「単独型母子世帯」は75万4724世帯、「同居型」も含めた総母子世帯数は106万2702世帯であり、「単独型父子世帯」は8万4003世帯、「同居型」も含めた総父子世帯総数は18万1506世帯である。先進諸国の傾向と同様に母子世帯に比べて父子世帯数は低い傾向にあるが、日本では父子世帯は母子世帯総数の17%程度と極めて限定的である。加えて、子どもの祖父母等と同居する世帯が一定数存在しており、とりわけ、父子世帯においてその傾向が顕著である。男性稼ぎ主モデルが強固であり、男性の長時間労働が常態化する一方、男性の子育てが「育児参加」レベルでしか推奨されない日本社会では、父子家族を形成すること自体が困難な社会状況にあるといえよう。

表1は、年齢階層別の子どもの数に占めるひとり親世帯で暮らす子どもの割合をみたものである。年齢が高いほどひとり親の子どもの割合は高くなるものの、「19歳以下の子ども総数」に占める母子世帯（その他の世帯員のいる世帯を含めた総数）の子どもは4.6%、父子世帯の子どもは0.7%であり、日本においては、家族の多様化はさほど進行していない状況が読み取れる。

表1 母子世帯・父子世帯の子どもの割合（単独世帯・同居世帯別、単位%）

子どもの年齢	子ども数	単独ひとり親世帯の子どもの割合			総ひとり親世帯の子どもの割合（注）		
		母子世帯	父子世帯	ひとり親計	母子世帯	父子世帯	ひとり親計
0歳	954,596人	1.0	0.0	1.0	1.9	0.2	2.1
6歳	1,051,907人	4.6	0.3	4.9	6.6	0.8	7.4
12歳	1,112,615人	7.1	0.8	7.9	9.5	1.6	11.1
15歳	1,163,879人	8.1	1.0	9.1	10.5	1.9	12.4
18歳	1,048,788人	7.3	1.1	8.4	9.3	2.0	11.3
19歳以下総数	35,617,298人	3.4	0.4	3.7	4.6	0.7	5.3

出所：総務省「平成27年国勢調査」をもとに筆者作成

注：総ひとり親世帯とは、親と子のみで暮らす「単独のひとり親世帯」に、「その他の世帯員と同居しているひとり親世帯」を合わせた世帯をさす。

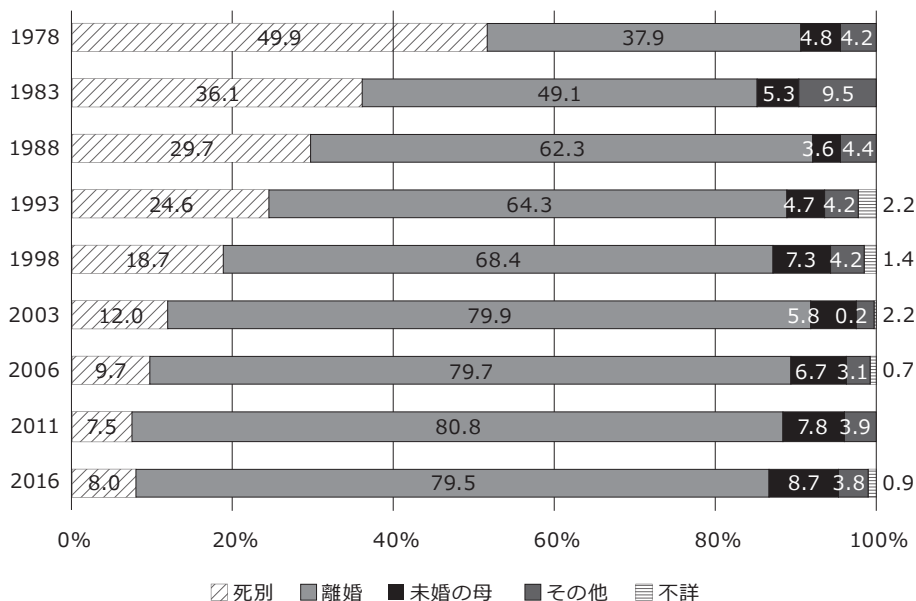
ひとり親世帯の形成理由の推移を把握したものが次頁の図1である（厚生労働省「ひとり親世帯等調査結果報告」）。母子世帯の推移をみると、1978年には「死別」が49.9%と最も高かったものの、最新調査である2016年調査では、「死別」が8.0%と1割以下に低減している。それに対し、「離婚」は37.9%から79.5%へと増加し、全体の約8割を占めるに至っている。「未婚（非婚）の母」は増減を繰り返しながらも2016年には8.7%となり、微増傾向にある。離婚率も上昇傾向にあるとはいえ、先進諸国との比較で見れば低位であり、婚外子の出生率も極めて限定的である。

## 2 ひとり親家族の生活実態と社会的位置

### (1) 就業率と相対的貧困率

日本のひとり親家族の第一の特徴は就労率が高い点、とりわけ、女性全体の就業率と比較して母

図1 母子世帯の形成理由別割合の推移：構成割合の推移



出所：厚生労働省「全国ひとり親世帯等調査」（2011年度年までの調査名称は「全国母子世帯等調査」）をもとに筆者作成

表2 就業率：ふたり親世帯の母親・母子世帯の母親・父子世帯の父親（単位％）

	ふたり親世帯の母親	母子単独世帯	総母子世帯	父子単独世帯	総父子世帯
20歳未満の子どものいる世帯計	54.2	85.5	85.3	92.2	91.0
3歳未満児のいる世帯	45.1	68.7	66.4	91.9	85.3
6歳未満児のいる世帯	50.9	79.2	77.7	92.8	88.5
12歳未満児のいる世帯	57.8	83.9	83.3	93.1	90.8
15歳未満児のいる世帯	60.2	85.0	84.6	93.1	91.3
18歳未満児のいる世帯	61.9	85.5	85.2	92.6	91.2

出所：総務省統計局「平成27年国勢調査就業状態等基本集計」をもとに筆者作成

子家族の母親の就業率が高い点にある。「平成27年国勢調査——世帯構造等基本集計結果」によると、「単独母子世帯」の母親は75万4724人で、このうち労働力人口は64万1929人（うち就業者数60万2969人）、非労働力人口は6万2981人であり、労働力率<sup>(2)</sup>は91.9%となる。これを、「他の世帯員がいる世帯を含む総母子世帯」の母親でみると、労働力率は90.7%である。女性全体の労働力率は50.0%であることと比べると、いかに母子世帯の母親の労働力率が高いかがわかる。

そこで、女性全体ではなく、子どもをもつ母親という同様の立場で比較するとどうなるか、実際の就業率を20歳未満の子どものいる世帯で比較してみたものが表2である。ふたり親世帯の母親、

(2) 労働力率は、15歳以上人口に占める労働力人口（就業者+完全失業者）の割合をさす。

母子世帯の母親ともに、乳幼児がいる世帯ほど就業率は低く、子どもの年齢があがるにつれて就業率が高くなる傾向は共通している。しかし、就業が制約される状況がより大きい乳幼児のいる世帯でも、母子世帯の母親は7～8割が就業しており、ふたり親世帯の母親よりも就業率が高い状況が見てとれる。ちなみに、父子世帯の父親においては、乳幼児のいる世帯であっても9割前後が働いている。

日本のひとり親家族の第二の特徴は、就業率が高いにもかかわらず、相対的貧困率が高い点である。「2019年国民生活基礎調査」（厚生労働省）によると、「子どもがいる現役世帯」（世帯主が18歳以上65歳未満で子どもがいる世帯）のうち、「大人が2人以上」の世帯の貧困率は10.7%であるのに対し、「大人が1人」の世帯では48.1%という際立った高さである<sup>(3)</sup>。そこで、同調査から所得状況を把握すると、「児童のいる世帯」の2018年の稼働所得は686.8万円であるのに対し、「母子世帯」の稼働所得は231.1万円と低位である。社会保障給付金（児童手当含む）・財産所得・仕送り等を加えた総所得でても、「児童のいる世帯」は745.9万円であるのに対し、「母子世帯」は306.6万円である。「児童のいる世帯」の総所得を100とすると、母子世帯は41.1水準となり、所得格差が大きい。

国民生活基礎調査の公表データでは父子世帯の状況を把握できないため、日本労働政策研究・研修機構による「第5回子育て世帯全国調査」（2018年）から世帯類型別にみると、可処分所得が貧困線未満の世帯の割合は、母子世帯では51.4%、父子世帯では22.9%、ふたり親世帯では5.9%である<sup>(4)</sup>。同調査では、可処分所得が貧困線の50%に満たない「ディープ・プア（Deep Poor）」世帯の割合も算出しており、母子世帯が13.3%、父子世帯が8.6%、ふたり親世帯が0.5%となっている。このように、母子世帯はより貧困状況が深刻であり、また、男性が主たる稼ぎ手である父子世帯においてもディープ・プア世帯の割合がふたり親世帯の17倍に及んでいる。

## （2）国際比較からみた日本のひとり親家族

このような日本の特徴を検討するために、OECD（経済協力開発機構）加盟国のうち29か国のひとり親世帯の就業率と貧困率を比較したものが次頁の表3である<sup>(5)</sup>。各国のひとり親世帯の就業率は3割台後半から9割までかなり幅があり、日本は上位から5番目の高位グループに位置し、貧困率においては最も高い位置にある。日本では、就業することが貧困を緩和しないという事実が明白であり、ひとり親世帯は「働く貧困者（ワーキング・プア）」の典型的な世帯類型である。

さらに留意すべきは、就業率が高いにもかかわらず、日本の母子世帯は失業率も相対的に高い、という事実である。本特集の比較国で完全失業率を比較すると、フランス7.9%、韓国4.0%、ドイ

(3) 国民生活基礎調査における「相対的貧困率」は、貧困線に満たない世帯員の割合をいう。貧困線とは、等価可処分所得の中央値の半分の額をさし、現金給付として受給した社会保障給付金が含まれるが、社会保障給付金の現物給付等は含んでいない。

(4) 調査の正式名称は、JILPT調査シリーズNo.192「子どものいる世帯の生活状況および保護者の就業に関する調査2018」（2019年10月）。有効回答数は1,974世帯。

(5) 表3は2008年データであり、その後の変動もあることに留意が必要である。OECDによる最新データでは、本特集の4か国が比較できるデータが取得できなかったため、2008年データを使用した。

表3 OECD加盟国における  
ひとり親世帯の就業率と貧困率（単位％）

	ひとり親世帯	
	就業率	貧困率
ルクセンブルク	90.5	41.2
ポルトガル	88.7	33.4
イタリア	86.5	31.5
ギリシャ	86.5	26.5
日本	86.0	54.3
スイス	85.7	21.6
スウェーデン	84.2	17.9
デンマーク	83.5	9.9
スペイン	81.8	40.5
米国	80.1	46.9
フィンランド	80.0	13.7
カナダ	79.8	41.9
フランス	77.8	19.3
オランダ	76.2	31.2
メキシコ	74.4	35.8
オーストラリア	73.9	21.2
ノルウェー	72.5	15.9
OECD29 平均	72.0	31.2
イスラエル	70.3	44.9
ハンガリー	69.5	24.2
韓国	69.0	20.8
ニュージーランド	64.9	35.6
チェコ共和国	64.4	32.0
ポーランド	63.5	43.5
ドイツ	56.9	26.5
ベルギー	54.7	25.1
アイスランド	54.7	47.0
オーストラリア	47.9	38.3
イギリス	47.7	23.7
トルコ	36.0	39.4

出所：OECD（2010）, Income Distribution Questionnaires. より筆者作成  
Figure 6.1. Across the OECD the majority of sole parents are in paid employment, 2008  
注：網掛けは、本特集企画の対象国。

社会階層的な不利が連関している事実もおさえなければならぬ。ひとり親家族形成の主要な契機である離婚は、その発生自体に階層差がみられること、子どもの教育や社会経済的地位達成に影響す

表4 完全失業率：母子世帯・女性・男性（単位％）

	単独母子世帯	総母子世帯	女性	男性
15～19歳	25.6	21.2	4.1	5.9
20～24歳	14.4	14.1	5.3	5.4
25～29歳	9.0	8.7	4.7	4.2
30～34歳	7.0	6.7	3.9	3.4
35～39歳	5.8	5.6	3.4	2.8
40～44歳	5.3	5.0	2.7	2.9
45～49歳	5.5	5.3	2.7	2.9
50～54歳	6.1	5.7	2.6	3.1
55歳以上	7.0	6.4	—	—

出所：母子世帯データは総務省統計局「平成27年国勢調査就業状態等基本集計」、女性・男性データは総務省統計局「労働力調査」（平成27年）をもとに筆者作成

つ3.4％、日本2.4％であり、日本の失業率は低い<sup>(6)</sup>。しかし、日本の母子世帯の完全失業率を国内で比較してみると、女性全体の失業率より高く、かつ、男性全体の失業率よりも高い現状にある（表4）。統計上の完全失業者は、「求職活動やその準備中であり、仕事があればすぐ就業できる者」である。また、現実には、就業を希望していても、保育や病気など何らかの理由で求職活動をしていない（できない）者も一定数存在する。つまり、日本では、実際にカウントされている就業者数よりもはるかに多くの母子世帯の母親が、就業しなければ生活できない状況に置かれているといえる。

### (3) ひとり親の階層性

日本のひとり親家族の約85～90％が母子家族であり、ジェンダー不平等の影響を直截的に被りやすい。加えて、ひとり親家族の形成に社会階層的な不利が連関している事実もおさえなければならぬ。ひとり親家族形成の主要な契機である離婚は、その発生自体に階層差がみられること、子どもの教育や社会経済的地位達成に影響す

(6) 独立行政法人日本労働政策研究・研修機構「国際比較統計：完全失業率」を参照した（<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f01.html>, 2020年8月31日最終閲覧）。

るイベントであることから、社会階層研究の対象となる重要なテーマである〔三輪 2006〕。三輪哲（2006）は、独自のデータ分析から、社会階層は資源配分の格差や文化的障壁を通して、離婚リスクへの無視しえぬ影響力を現代日本においても保持していることを指摘した。また、階層的地位の低い層で家族の不安定性が顕著であり、経済的問題を媒介として子どもの教育達成に影響を与えるという知見や、離婚リスクと学歴階層との関係が近年の結婚コーホートほど拡大する傾向にあり、低学歴階層では急速に離婚リスクが高まっているとの知見もある〔稲葉 2012, 林・余田 2014〕。

日本労働研究機構（現日本労働政策研究・研修機構）が実施した母子世帯調査をもとに学歴に着目して分析した藤原千沙は、女性一般の学歴構成と比べると、20代、30代の母子世帯の母親の学歴がとりわけ低く、同年齢層の女性の学歴構成から大きく乖離していることを明らかにし、母子世帯内部の階層分化に着目する必要性を指摘している（藤原 2007）。そこで、厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査」をもとに母子家族の母親の学歴階層をみると、「中学校卒」が11.5%、「高校卒」が44.8%で合わせて56.3%となる一方、「短期大学・高等専門学校卒」が19.1%、「大学・大学院卒」が9.1%である。低位な学歴階層への偏りは父子家族の父親により顕著であり、「中学校卒」が13.2%、「高校卒」が48.8%で合わせて62%となる一方、「短期大学・高等専門学校卒」が5.4%、「大学・大学院卒」が19.4%にとどまっている。

次頁の表5は、母子世帯の母親自身の学歴階層別に就業状況や生活保護等の受給状況をみたものであるが、低位な学歴階層ほど、母子家族を形成する以前から不安定性が顕著である<sup>(7)</sup>。たとえば就業していても、従業上の地位は非正規の割合が高く、「中学校卒」では73.5%、「高校卒」では53.3%を占めている。「大学・大学院卒」では、非正規は27.5%と相対的に低くなるものの、正規である割合が53.8%にとどまり、平均就労収入は303万円と低位である。いずれの学歴階層においても、非正規では派遣社員より「パート・アルバイト等」が大半を占めている。

また、ひとり親家族の形成理由による所得格差も明瞭である。厚生労働省「全国ひとり親世帯等調査」で「未婚」の母子世帯の収入状況をみると、年間就労収入、世帯全体の年間収入のいずれも、死別や離婚の母子世帯よりも低い。岩澤美帆は、「21世紀出生児縦断調査」の再分析をもとに、日本の婚外子の動向を分析しており、0歳時点で父親と同居している割合は、8、9割とされる北欧社会、5割とされる米国に比べても日本は低く、3人に1人以下であったという〔岩澤 2017〕。

なお、ひとり親の階層性は、養育費の受給状況にも反映している。養育費は、離婚した夫婦間において、子どもを監護する親が監護していない親に対して請求することができる。日本では、離婚に際して養育費を取り決めない場合も多く、かつ、養育費を支払う割合も低い。とりわけ、次頁の表6にあるように、低位な学歴階層ほど受給経験がないケースが多い。経済危機の時代状況になれば、養育費の不払いが増加する可能性も指摘されている〔OECD 2020〕<sup>(8)</sup>。しかしながら、養育費の不払いに対し、日本では政府による非監護親への徴収や立替え払いなどの積極的な関与策がとられないため、養育費はひとり親家族の貧困緩和には機能していない。

(7) 「全国ひとり親世帯等調査」では、学歴分類として「専修・各種学校」があるが、中学卒業後の進学なのか高校卒業後の進学なのかの判別がつかない点に留意が必要である。

(8) OECD (2020)「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) が子供に与える影響に対処する」を参照した。

表5 母子世帯の母の学歴階層別統計

	総数		就業率 (%)		従業上の地位 (%)	
			母子世帯に なる前	現在	正規の職員／従業員	
	N (人)	比率 (%)			母子世帯前	現在
中学校	231	11.5	68.4	71.9	12.0	21.2
高校	899	44.8	78.2	82.9	27.7	42.3
専修・各種学校	295	14.7	74.2	85.1	44.7	55.8
短大・高専	382	19.1	75.1	79.8	36.2	44.8
大学・大学院	183	9.1	81.4	87.4	49.0	53.8
その他	15	0.7	73.3	66.7	18.2	30.0
学歴把握者計	2005	100	76.2	82.3	32.2	44.3

出所：厚生労働省「平成23年度全国母子世帯等調査の結果」をもとに筆者作成

注1：「就業率」は、不詳の値を含めた「総数」に占める割合である。

注2：「正規職員／従業員」「非正規」は、「現在就業している者」に占める割合である。

注3：「児童扶養手当受給率」「生活保護受給率」は、不詳を除いた母集団に占める割合である。

表6 母子世帯の養育費の受給状況：学歴階層別（単位%）

	養育費を 受給中	過去に 受給あり	受給経験 なし	不詳	実数
中学校	10.7	11.6	75.3	2.3	215人
高校	21.4	14.7	59.8	4.0	794人
短大・高専	29.0	17.3	50.3	3.4	324人
大学・大学院	40.6	16.9	39.4	3.1	160人
専修・各種学校	29.3	16.9	49.2	4.5	266人
その他	28.6	7.1	50.0	14.3	14人
総数	24.5	15.3	56.5	3.8	1,773人

出典：厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」より筆者作成

#### (4) 時間の貧困

ひとり親家族の生活困難を捉えるには、経済的資源のみならず、時間という資源への着目が必要である。いうまでもなく、ひとり親家族は子どもを養育しており、家事・育児などに要するケアの確保は、時間保障を必然とする。家事・育児時間などに必要な時間が確保されているかどうかに着目し、所得と時間の2次元から貧困率を計測した研究によれば、時間貧困に最も陥りやすい世帯としてひとり親世帯があり、所得貧困と時間貧困がほぼ同時に発生しているケースが多い〔石井・浦川2014〕。母子世帯の母親の生活時間配分を分析した大石亜希子によれば、ふたり親世帯に比べて母子世帯の母親は、仕事時間が長く、土日を含めた週平均でふたり親世帯の母親より1日当たりで2時間半以上長く働いている。加えて、親の就業時間帯の相違も顕著であり、ふたり親世帯の母親は午前中を中心とした日中に就業時間が集中するのに対し、母子世帯の母親は早朝・夜間・深夜



(就業・年収・児童扶養手当・生活保護)

従業上の地位 (%)		平均年間収入 (円)		児童扶養 手当受給率 (%)	生活保護 受給率 (%)
非正規		就労収入	世帯の収入		
母子世帯前	現在				
77.9	73.5	117 万	289 万	86.0	30.0
64.1	53.3	117 万	323 万	77.2	11.1
44.8	37.9	257 万	393 万	67.5	7.0
51.6	42.9	229.5 万	362.5 万	67.7	14.3
38.3	27.5	303 万	423 万	58.1	2.3
54.5	55.6	120 万	368 万	50.0	20.0
57.8	52.0	201 万	347 万	73.1	10.9

などのいわゆる非典型時間帯に働く割合が高い [大石 2017, 2019]。

さらに、時間給など不安定就業の親は、生活費や教育費の確保のために、ダブルワーク／トリプルワークなど複合労働により対処するケースも多く、所得貧困が時間貧困を招く負のループに陥る。時間貧困は、子どものみで過ごす時間を余儀なくするうえ、地域社会における交流の機会を妨げることから、ひとり親世帯の孤立を深めている。

### 3 現在の支援制度

日本のひとり親家族の所得貧困、時間貧困などの諸問題に対し、いかなる支援政策が講じられているのか、また、その政策課題はどこにあるのか。ここでは、所得の再分配に関わる政策を中心に考察し、就業支援・就労支援に関わる支援策、子どもに関わる支援策を補足的に検討する。

#### (1) 所得の再分配効果と子育て世帯

相対的貧困率を削減するには、税制や社会保障制度により所得再分配効果を高める必要がある。日本は、労働年齢層（現役世代）への社会保障給付費の規模が小さいほか、税による再分配効果も低いことから、欧米諸国と比較して再分配が機能していないことが指摘されてきた。

所得再分配調査をもとに世帯類型別の分析をした阿部彩によれば、2002年調査では、「夫婦と未婚の子のみの世帯」と「父子世帯」で市場所得レベルよりも可処分所得レベルの相対的貧困率が高いことが把握された [阿部 2008]。これにより、政府による再分配の効果が弱いばかりか、再分配後に貧困率が高くなる逆機能現象があることが明らかにされた。さらに、国民生活基礎調査をもとに2015年時点の貧困率を計測した阿部のデータからは、ふたり親（2世代）世帯における子どもの貧困率が、親の就労状況にかかわらず、再分配後の方が再分配前より貧困率が高くなることが指

摘されている [阿部 2018] <sup>(9)</sup>。

そこで、「平成 29 年所得再分配調査」から、「夫婦と未婚の子のみの世帯」の拠出と給付の関係をみたものが次頁の図 2 である。税金（直接税）<sup>(10)</sup>・社会保険料の拠出金額を含めた「当初所得」が 728.6 万円であるのに対し、税金・社会保険料を支払ったのち、現金給付・現物給付を受給した「再分配所得」は 666.3 万円に減じている。また、「当初所得」から税金・社会保険料を拠出した所得額に、現金給付の受給額を加えた「可処分所得」は 608.9 万円とさらに低く、子育て世帯への所得再分配機能の脆弱性が確認される。

このように拠出と給付の不均衡は可処分所得に影響することから、子どもの養育費負担がある子育て世帯にとっては、その水準が重要となる。そこで、「大人が 2 人以上で子どもがいない、就労者 1 人」の世帯の可処分所得を 100 とした際、子どもがいる世帯の可処分所得がどの程度の水準か、OECD のデータを参照したものが次頁の表 7 である。本特集企画対象国のうちドイツ・フランスと比較すると、ひとり親世帯の可処分所得の水準は日本が特段に低いことがわかる。

## (2) 社会手当——児童手当・児童扶養手当

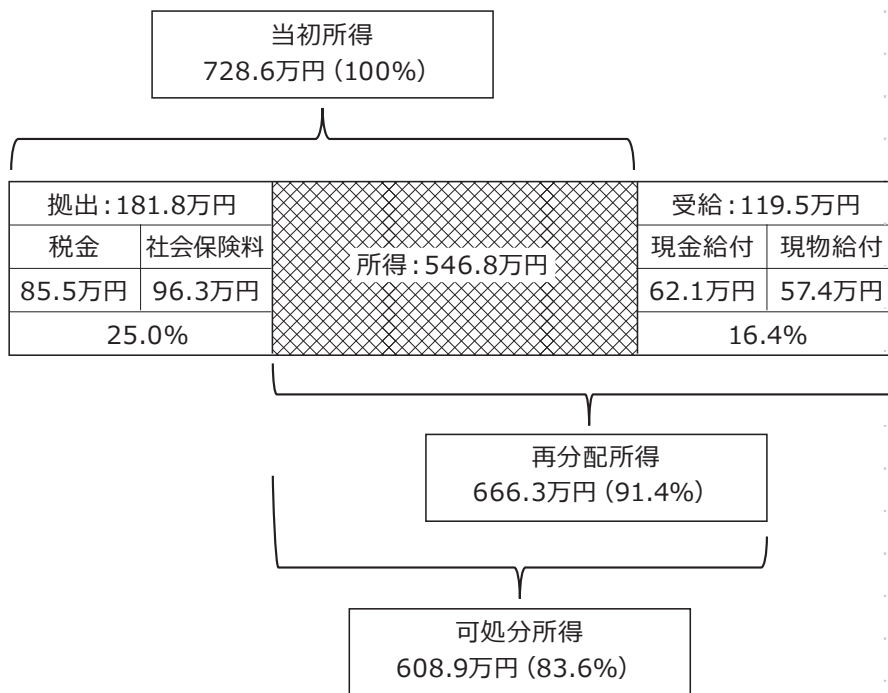
次に、子育て世帯の可処分所得に寄与しうる重要な制度として、社会手当をみていこう。日本では、おもに児童手当と児童扶養手当及び特別児童扶養手当が該当する。北明美によると、児童手当の機能と目的は、子育て家庭に共通する追加支出を社会的に補償し、有子世帯や多子世帯とそうでない世帯との均衡を図る平等化政策にある。受給資格は基本的に子どもの存在だけであり、通常、所得制限をつけないのもそのためである。北は、エスピン-アンデルセンの見解を参照しつつ、そのような意味で児童手当は所得の水平的再分配政策であり、低所得を補填する救貧政策ではないが、防貧としては本来、有効に機能する、と整理している [北 2019]。日本の制度設計をみると、1972 年に児童手当法が施行された当時より所得制限が設定されているという点で制限的である。また、支給要件や給付内容は度重なる変更が行われており、支給期間の設定や支給金額などの水準は諸外国と比較して低位である。1970 年代半ばから 2000 年に至るまで、児童手当の支給総額は殆ど増加せず、「長期にわたってその発展を抑制する政策」がとられてきた [北 2019]。

児童手当制度創設当時の支給対象は「第 3 子義務教育修了まで」であり、その後、「第 1 子以降に拡大とともに 3 歳未満に縮小」などの変遷を経て、現在は、「第 1 子以降、中学校卒業まで（15 歳の誕生日後の最初の 3 月 31 日まで）」となっている。近年、高校生に対しては、返済不要な国の支援策として、授業料支援にあてる高等学校等就学支援金（年収 910 万円未満世帯対象）や教科書や教材費にあてる高校生等就学給付金（生活保護世帯、住民税所得割非課税世帯対象）が新たに創設され、一定の制度改善が図られている。しかしながら、教育費の完全無償化ではないため、これらの制度では補填できない入学金や学校納付金の私費負担が困難な世帯が発生するものの、児童手当の対象年齢ではない、という課題がある。加えて、児童手当は原則として、父母（養育者など）のうち所得の高い方が請求者となっていることから、実質的に大半の世帯では、父親の銀行口座に

(9) 阿部彩 (2018)「日本の相対的貧困率の動態：2012 から 2015 年」科学研究費助成事業（科学研究費補助金）（基盤研究（B））「『貧困学』のフロンティアを構築する研究」報告書。

(10) 消費税は含まれていない。

図2 当初所得に対する社会保障の拠出と給付の関係：夫婦と未婚の子のみの世帯



出所：厚生労働省政策統括官「平成29年所得再分配調査報告書」をもとに筆者作成

表7 世帯タイプ（現役世代）でみた相対的な可処分所得

	2人以上の大人 子なし 就労者1人	2人以上の大人 子1人 就労者1人	2人以上の大人 子1人 就労者2人以上	ひとり親 子ども1人 就労者1人
日本	100.0	87.6	96.2	44.8
ドイツ	100.0	85.7	102.3	68.6
フランス	100.0	72.3	99.4	62.8
OECD-33average	100.0	75.8	113.0	70.7

出所：OECD Income Distribution Database, Chart CO2.1.B. Relative disposable income by household type, 2015 or nearest available year をもとに筆者作成

振り込まれることになる。このようなジェンダー秩序を前提とした制度運用のもとで、ドメスティック・バイオレンスから逃れた別居状態の母子が児童手当を受け取ることができないという状況も発生している。

次に、おもに生別のひとり親世帯を対象とした社会手当に、児童扶養手当制度がある。児童手当に加えて児童扶養手当を受給することによって、就労収入や可処分所得が低位水準でありながらも、どうにか家計をやりくりできるという点から、ひとり親世帯の命綱のような制度とも言われて

いる。現在、支給対象となる子どもの年齢は、「18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童（障害児の場合は20歳未満）」であり、児童手当の支給対象外となる高校生年代の子どもをもつ母子世帯・父子世帯にとって、より重要な手当である。しかしながら、児童扶養手当制度には所得制限があり、支給額は、受給資格者の所得額（収入から各種控除額を減じ、養育費の8割相当額を加えて算出）を扶養親族等の数に応じた所得制限限度額に照らし合わせて計算され、全部支給、一部支給、支給停止のいずれかに決定される。かつ、子どもの祖父母等と同居している場合、祖父母等の所得も所得制限限度額算定の基準になることから、3世代同居の場合にはより受給が制限されやすい。低所得のひとり親世帯の家計改善に有効性があるものの、児童手当同様、支給要件や給付方法は度重なる変更がなされてきた。社会手当は、政策目的や財政的な制約などから影響を受けやすく [黒田 2016]、頻繁な制度変更により、当事者の暮らしが左右されやすい。

社会手当のほかに、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」に規定されている貸付制度として母子父子寡婦福祉資金があるものの、あくまでも貸付であり、かつ、返済可能性を審査するため、利用率は低い。

### (3) 税制上の措置

税制上の措置として、所得税法と地方税法上の所得控除である寡婦控除がある。所得税では年収から最大で35万円、地方税では最大で30万円が控除され、税負担を軽減できるものの、「夫と死別、若しくは離婚した後、婚姻をしていない者、又は夫の生死が明らかでない者」という要件があり、「非婚（未婚）」のままひとり親となった場合は適用されないという問題を内在していた。

寡婦控除は、寡婦が扶養親族を抱えている場合、「職業の選択も制限され、所得を得るために特別の労度も要し、また、特別の経費も要することが予想される」ところから、1951年度の税制改正により創設されたものである<sup>(11)</sup>。その後、離婚した母・父にも適用拡大されてきたものの、非婚の母を適用対象外としてきた。寡婦控除の適用によって税制上の所得額が変動するため、所得税、住民税のほかに、保育料の減免や公営住宅の所得制限にも連動する。非婚のひとり親は、死別や離婚したひとり親と比べてそれらが高く算定されてしまうことから、経済的不利益を被っていた [湯澤 2013]。このようなひとり親世帯間での不公平を解消するために、寡婦控除を「みなし適用」する地方自治体が漸増する。2020年度税制改正により、ようやく、非婚のひとり親にも拡充されることとなり、すべてのひとり親に対して控除額が同額となる「ひとり親控除」が適用されることになった。

### (4) 就業支援・就労支援策

就業相談・就職支援については、2006（平成18）年から子育て中の女性等を対象とするマザーズハローワークが設置されている。ひとり親家庭対象の事業としては、母子家庭等就業・自立支援センター事業（都道府県・指定都市・中核市）及び一般市就業・自立支援事業（一般市・福祉事務所設置町村）がある。また、児童扶養手当受給者を対象に自立支援計画を策定し、ハローワーク等

(11) 武田昌輔編『DHC コメントール所得税法』第一法規加除式、4847頁。

と連携のうえで就労支援を実施する母子・父子自立支援プログラム策定事業がある。

職業能力開発に関する事業としては、地方公共団体が指定する教育訓練講座を受講したひとり親に対して、講座終了後に受講料の6割相当額を支給する自立支援教育訓練給付事業がある。また、看護師、准看護師、保育士、介護福祉士、理学療法士、調理師など、経済的自立に効果的な資格を取得するために1年以上養成機関等で修学する場合に、月額10万円（住民税課税世帯は月額7万500円）を支給する高等職業訓練促進給付金がある。2015（平成27）年度には、入学準備金として50万円、就職準備金として20万円を貸し付けるひとり親家庭高等職業訓練促進資金貸付事業も創設された。ひとり親が不安定就業から脱する1つの方策として資格取得支援は重要だが、高等職業訓練促進給付金の月額の設定では、貯蓄がなければ生活が成り立たないことから、一定の生活基盤がないと活用できない。また、入学試験への合格という入り口の壁を突破するには、低位な学歴の親への個別のサポートが必要となる。更には、資格取得ができて、宿泊や休日出勤を伴う介護現場に就職するには親族等による子どものケアのサポートも必要となるなど、幾つもの課題がある。

#### （5）当事者による貧困回避策

日本では、生活保護の捕捉率の低さが特徴であり、セーフティネットが十全に機能していない。2018年7月31日現在の生活保護受給者数は2,068,958人であるが、これは、同年10月1日現在の全国の人口（推計）126,443,000人の1.6%でしかない。厳格な資産調査や扶養義務の履行など制度設計上の制約に加え、生活保護受給者への社会的な監視やスティグマの強さから、生活保護基準以下の所得であっても生活保護を受給していないひとり親家族が多い。

雇用労働市場のジェンダー不平等構造が解消に向かわないなかでは、就業が貧困の緩和にはつながらず、当事者の自助努力による貧困回避策によって、日本のひとり親の暮らしはどうか維持されている。その方策のひとつとして、白波瀬佐和子は、実証データを用いた分析結果から、母子家族においても「社会的支援の不足を補うかのように親との同居を通して貧困を回避する現状」があると指摘している。しかし、受け手としての親の側も決して余裕があるわけではなく、親との同居を母子世帯の経済的困難を克服する手立ての1つとして積極的に位置づけることには限界がある[白波瀬2017]。保育所の待機児童問題は仕事と子育ての両立を妨げることから、母子家族以上に父子家族では、親（子どもの祖父母）同居という自助努力が選択されている。しかしながら、介護問題が浮上すればダブル・ケア状態を余儀なくされ、生活リスクが増進することからも、当事者の自助努力には限界がある。

## 4 「ひとり親家族支援政策」の形成史

本節では、第二次世界大戦後の母子家族・父子家族への政策対応の展開について、概観する。日本の特徴を把握するために、①政策カテゴリーの生成がいかんにしてジェンダー化されたのかという視点、②母子福祉という政策対応がセクシュアリティの統制という機能を担ってきたのではないかと

という視点に絞って考察する<sup>(12)</sup>。

### (1) 「母子福祉」という政策カテゴリーの生成とジェンダー化

日本では、「母子及び寡婦福祉法」を基本法として、「母子福祉」という政策カテゴリーが堅持されてきた。たとえ低所得の父子家族であっても、児童扶養手当や母子福祉資金貸付の対象にはならず、ジェンダー化した制度運用が図られてきた。基本法を「母子及び父子並びに寡婦福祉法」に名称変更し、法的に「ひとり親」という政策カテゴリーが整備されたのは2014年のことである。そこで、どのような経緯を経て、母子福祉が生成されてきたのかを概観する。

第二次世界大戦を通じては、夫が戦病死した「戦争未亡人・母子」が多く生み出された。未亡人対策の樹立を訴えた女性たちは、母子問題懇話会を立ち上げ、戦前の「母子保護法」のような特別法や児童福祉の単独法を制定すること、また、児童局の設置などを要望に掲げて、GHQ司令部への働きかけを始動した[山高1977, 寺脇2016]。1948年には、全国母子保護連盟が結成される。植山つるが「未亡人援護対策要綱私案(問題解決の具体案)」を作成し、児童局が「未亡人母子援護対策要綱」をとりまとめるなど対策の立案が目指された。1949年には未亡人代表者会議の開催、GHQ担当官との会見を経て「母子福祉対策中央協議会」の組織化など運動が広がりを見せ、衆参両院議員有志による「母子福祉対策国会議員連盟」が結成される[寺脇2016]。夫を失った未亡人が封建的因襲による社会的冷遇を受け、生活苦にありながらも福祉施策が皆無に等しいこと、戦没者遺族の多くが精神的にも物質的にも窮状にあることを「二大問題」として、速やかに施策を樹立することを要請する「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する参議院決議」が採択される。これを受け、厚生省は「未亡人母子福祉法案」を立案するが<sup>(13)</sup>、未亡人という用語の使用は好ましくないとするGHQの見解から却下された。そこで、厚生省社会局は、総合的な母子援護対策を打ち出すべく、「母子福祉対策要綱」を決定した<sup>(14)</sup>。これは、「配偶者と死別した婦人で現に18歳未満の子女を扶養しているもの」を基礎としつつも、同様の社会的条件にある者として、離婚した者、配偶者がいても行方不明・抑留などにより不在であったり、心身の障害によって労働能力を失っている場合や、配偶者により遺棄されたり非婚による母子も対象とした。このように、死別・離婚に限らず、配偶者の実質的な不在や配偶者が経済的扶養をできない状況にある場合も対象とした規定は、現在の「母子及び寡婦並びに父子福祉法」にも引き継がれている対象規定として重要であり、第二次世界大戦後の母子福祉の胎動の起点となったといえる。

1950年には全国未亡人代表者会議が開催され、母子福祉総合法の制定運動が高まる。1952年には厚生省児童局により「全国母子世帯調査」が実施され、「一般病死」を理由とした母子家族が4割を占めることが判明し、「軍人軍属の遺族である母子家庭に対する救済のみをもっては、母子対策は十分でない」との見解が提示される。そのような母子家族の生活困窮に対処すべく緊急対応の必要性が認識され、「母子福祉資金の貸付等に関する法律」が公布される。これを起点に、母子福祉という社会福祉政策の一分野として、「母子」「寡婦」を対象とした制度体系が生成されていく。

(12) 4節・5節は、初出：湯澤直美(2019)をもとに、再構成したものである。

(13) 「未亡人母子福祉法案」は、寺脇(2016)155-169頁に掲載されている。

(14) 「母子福祉対策要綱」は、厚生省児童局編(1959)を参照した。

一方、同年4月には、戦後処理の一環として「戦傷病者戦没者遺族等援護法」が制定される（法律127号）。1953年には、軍人恩給の復活とともに「未帰還者留守家族等援護法」が制定された。いわゆる「戦争未亡人」については、「一般母子家庭」とは別枠でこれらの法律により遺族年金・留守家族手当などの所得保障が講じられ、より便宜のよい待遇がとられたことになる。この時期の特徴を窪田暁子は、「一方で戦争未亡人優先の保障があらためてうちだされ、他方いわゆる“一般母子家庭”に対しては、生活保護における若干の改善が行われるにとどまり、結果的に母子家庭の母親たちが、一致して要求運動に立ち上がる基盤が分断された」と指摘する〔窪田1971〕。

1959年には国民年金法制定により、母子年金制度が創設され、同時に制度の受給要件を満たさない死別母子家族には母子福祉年金制度が創設された。これを契機に、父親の不在による経済的不安定は生別による場合も同様であり、生別母子家族にも社会保障が必要であるとの認識から、1961年に「児童扶養手当法」が制定されるに至る。1964年には「母子福祉法」が制定され、1981年には「母子及び寡婦福祉法」に改正されて、今日に至る基本法の基礎となった（次頁表8）。「母子／寡婦」という政策カテゴリーが堅持されてきた点は、日本の特質のひとつである。ここでいう「寡婦」というカテゴリーは、税法上の「寡婦」とは異なり、「配偶者のない女子であって、かつて配偶者のない女子として民法第877条の規定により児童を扶養していたことのあるもの」（母子及び父子並びに寡婦福祉法第6条第3項）をさす。母子家族の子どもが成人し、児童福祉の制度対象からも外れたのちに、高齢化する母親を母子福祉の枠組みから制度対象とする運用である。元来、高齢者福祉でカバーされる制度対象が「寡婦福祉」として対象化されたことは、未亡人や死別母子家族を中心とした当事者団体の影響力の強さを物語っている。

このようにして、「ひとり親」という政策体系には収斂しない展開のもとで、母子家族と同様の低所得状況にある場合でも、父子家族は所得保障制度の対象からは排除されてきた。家族状況によって子どものwell-beingが阻害される現実には、子どもの権利保障という点からも問題である。男性を稼ぎ主として扶養する立場に置く社会政策のジェンダー・バイアスは、妻を扶養しない父親、すなわち父子家族のように子どものケアの主たる担い手となる男性を不可視にしてきたともいえる。2014年には、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」に法律名称が変更されたものの、法文上は「母子家庭等」と表記され、父子家族はあくまでも「等」の位置づけに置かれている。

## （2）生別母子家族への「自立への努力義務」の要請とセクシュアリティの統制

母子福祉政策の特質は、法的な規定において「自立への努力」を要請している点にある。その端緒は、1964年に「母子福祉資金の貸付等に関する法律」を母子福祉法に改定するにあたり、「自立への努力」を規定する条文を新設したことにある。すなわち、「母子福祉資金の貸付等に関する法律」の目的規定には「生活意欲の助長」という文言が用いられていたが、それは削除され、新たに第4条において、「母子家庭の母は、みずから進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」という文言が示された。自立への努力義務を課す政策主体の意思を明確にし、個人の主体性と努力を第一義的に位置づけた、と解釈できる。

1971（昭和46）年度版『厚生白書』では児童問題特集が生まれ、離婚の増加に着目して、「深刻な欠損家庭児童の問題」を論じている。離婚等による生別の母子世帯の増加傾向が顕著になったこ

表 8 母子福祉関連法規・所得保障制度関連法規を軸にした推移

時期区分	年次	母子福祉関連の法律・大綱等	年金	年金・児童扶養手当
母子福祉胎動期	1949	「母子福祉対策要綱」		
	1952	「母子福祉資金の貸付等に関する法律」制定（昭和 27 年法律第 350 号）	戦傷病者戦没者遺族等援護法 軍人恩給の復活 未帰還者留守家族等援護法： 留守家族手当	
	1953	「母子福祉資金の貸付等に関する法律」施行		
所得保障制度の成立・定着期	1959		国民年金法制定：母子年金・準母子年金・母子福祉年金	
	1961			児童扶養手当法制定：児童扶養手当
	1962			児童扶養手当法施行
	1964	「母子福祉法」制定／施行（昭和 39 年法律第 129 号）		
	1981	「母子及び寡婦福祉法」に改正（昭和 59 年法律第 79 号）		
	1982	「母子及び寡婦福祉法」施行		
所得保障制度の抑制・就労自立強化期	1985		基礎年金制度の導入：遺族年金制度	児童扶養手当法改正
	1994			児童扶養手当法改正
	1998			児童扶養手当法施行令改正
	2002	「母子家庭等自立支援対策大綱」策定 「母子及び寡婦福祉法」改正		児童扶養手当法改正
	2003			児童扶養手当法改正法施行
	2013	「母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法」施行		
	2014	「母子及び父子並びに寡婦福祉法」に改正		

出所：筆者作成

の時期には、「家庭生活への十分な配慮と準備がないまま安易に結婚する結果」「父母としての責務に対する自覚の喪失」など、ひとり親家族を形成する背景に個人的要因を強調する自己責任論の端緒が現れてきていた。

その後、1978 年に発表された『全国母子世帯等調査』（厚生省）において、初めて生別母子世帯数が死別母子世帯数を上回る結果が示される。この逆転した数値のインパクトは社会保障再編の動向と符合し、1980 年代には所得保障のあり方の転換が具体化する。1983 年の児童福祉問題懇話会報告は、①母子福祉年金の受給者の激減の一方、離婚件数の増加による児童扶養手当受給者数の急増による巨額な財政負担、②女性の就労機会の増大など母子家庭の自立のための環境の進展、③離



別母子家庭は夫の子に対する扶養義務など死別と同一に論じることの是非，などを論点として，児童扶養手当制度の再考が議論された。所得保障制度においては，死別母子世帯と生別母子世帯との均衡を配慮する観点から遺族年金・児童扶養手当の給付額を連動させてきたにもかかわらず，1980年代半ばより児童扶養手当を年金制度から切り離し，自立促進のための独自の福祉制度へと転換させた。

そのような転換の背景要因のひとつには緊縮財政があり，離婚の増加による児童扶養手当経費の増加から，その抑制策が実行されていた。そのような政策転換のスケープゴートとされたのが「未婚の母」である。「未婚の母」については，子どもの父親から認知を受けた場合には，児童扶養手当を支給停止にするという措置がとられており，このような子どもの権利侵害にあたる措置は国際連合からは正勧告が出される状況にあった。児童扶養手当制度の抑制期には，伝統的な家族秩序を保持する立場から，さらに「未婚の母」を排除しようとする議論が噴出した。具体的には，児童扶養手当法の改正案として，①未婚の母の支給対象からの除外，②父の所得による支給制限，③手当額及び所得制限の改定，④手当の支給期間の有期化，⑤支給主体と費用負担の変更などが盛り込まれた。国会審議の結果，「未婚の母」の除外，支給期間の有期化はせず，父の所得による支給制限は別途政令で定めるとして保留されたが，都道府県の10分の2負担の導入とともに手当額と所得制限の改定が具体化した。定額給付であった手当額を，所得制限額に応じた2段階の手当額に変更し，受給者数の抑制が図られていった。1961年制定当時の児童扶養手当法では，「国」が「児童の福祉の増進を図ること」をその目的として規定されていたが，1985年の改正法では，目的規定から「国」の1字を削除し，同時に「家庭生活の安定と自立の促進に寄与するため」という文言が挿入され，自立促進が強調された。

このような制度の抑制・縮減傾向のなか，児童扶養手当の審査方法においても，個人生活に介入するレベルの対応をとる自治体がみられるようになる。児童扶養手当受給者は，その資格審査のために，毎年1回，現況届を提出することになっており，多くの自治体では郵送による提出ができないため，役所の窓口へ提出する。現況届の提出に際しては，「事実婚の解消・未婚の母に関する調書」を活用して，詳細な確認をする窓口対応もある。また，「異性との交友関係について」という欄や「家の出入りはないが，特定の異性とお付き合いしている」かを確認する項目まで取り入れる自治体もある。なかには，「交際する人ができたら，すぐに報告する義務があります」と延々といわれたという経験談もあるという〔千田2018〕<sup>(15)</sup>。むろん，児童扶養手当受給資格である世帯かどうかを認定することは必要な作業である。しかしながら，ひとたび母子家族になったならば肅々と母親業をやるべきという社会意識を醸成することによって，女性のセクシュアリティが統制される危うさを，児童扶養手当制度への行政対応はあぶりだしているといえよう。

### （3）母子家庭等自立支援対策大綱を起点とした2002年改革の帰結

2002年3月には，戦後の母子福祉を転換するとして，母子家庭等自立支援対策大綱が策定された（以下，2002年改革）。この大綱を起点とした諸改革は，同年11月の「母子及び寡婦福祉法」

(15) 千田有紀「シングルマザーが8月に憂鬱になるわけ 役所の現況届、これでいいのか」を参照した。 <https://news.yahoo.co.jp/byline/sendayuki/20180824-00094265/>（最終閲覧日：2020年8月1日）

一部改正、同年8月の「児童扶養手当法施行令」一部改正と11月の同法一部改正、2003年3月の「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」告示、2003年7月の「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」の公布といった一連の法制度の変更・新設を経て実行に移された。

2002年改革では、これまでの所得保障に重点を置いた政策から「就労による自立促進」を主眼とする自立支援に転換することが提起された。児童扶養手当については、離婚後等の生活の激変を緩和するために、母子家族となった直後の支援を重点的に実施するとともに、就労による自立、子を監護しない親からの養育費の支払いの確保を重視することが打ち出された。

その特徴がより端的に示された制度変更が、児童扶養手当の一部支給停止措置の導入である。これは、2008年4月から、手当を5年間受給している場合に、手当の一部を支給停止できるとする措置であり、児童扶養手当法一部改正により新設された第14条第4項に根拠がある。ここでは、「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、その額の全部又は一部を支給しないことができる」と規定している。ある自治体のホームページでは、「一部支給停止とは、ひとり親の就業・自立を促すため、就業が困難な事情がないにも関わらず、就業意欲が見られない場合には支給額の2分の1が支給停止となる制度」と説明されている。子育て世帯を対象とする児童手当制度や、死別母子家族を対象とする遺族年金制度では、当然のことながら自立のための活動を支給の条件とせず、就業意欲が問われないことに鑑みると、生別母子家族に対する差異化した扱いは歴然としている。同じく子どもを養育しているにもかかわらず、生別母子家族になったならば早期に就労自立することが社会的要請となる。正当な理由がない場合には一部支給停止という措置は、離婚や非婚への負のサンクションとして、制裁的に機能している。既婚女性については夫に経済的に依存する生き方を優遇する税制や年金制度の設計がある一方で、夫と離婚し、あるいは非婚で子どもを育てる女性に対しては、ケアをめぐる権利という観点がみられないばかりか、子どものケアを女性の所与のものとする母性規範すらも垣間見られない〔湯澤2007〕。

#### (4) 子どもの貧困対策の生成とひとり親家族支援の再定位

ひとり親家族支援政策に新たなインパクトをもたらしたのが、2010年前後の時期から社会的関心の対象となった「子どもの貧困」問題である。貧困・低所得層が直面する必要経費の私費負担の困難性が、健康保険の「無保険問題」や給食費等の未納問題として子どもの暮らしを直撃している現実が明るみになり、マスメディアで取り上げられるようになった時期である。政府による相対的貧困率の公表や市民運動の広がりを背景に、2013年6月には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成25年法律第64号）が成立した。内閣府には「子どもの貧困対策会議」を設置し、会議の会長は内閣総理大臣が務め、文部科学省・厚生労働省・その他関係行政機関が参画する（第15条）。政府には毎年1回、子どもの貧困の状況と対策の実施状況を公表する義務が課され（第7条）、地方公共団体については都道府県子どもの貧困対策計画を定め、国・地方公共団体の連携ものもとで施策を講じる責任を有することが明記された（第10～13条）。このように、子どもの貧困対策が政府、自治体の責務として規定されたことにより、実態調査の実施や計画策定、制度・政

策の実施につながったことは、これまでにない大きな変化といえる。

政府の取り組みの一環として、2015年には、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」と称して、ひとり親家庭の支援の充実が取り組みのひとつに掲げられた。財政状況に応じて、度重なる給付の抑制策が図られてきた児童扶養手当についても、2016年度から多子加算部分について第二子加算額を5千円から最大1万円へ、第三子以降の加算額を3千円から最大6千円へ増額する、という稀に見る制度改善が実施された。また、手当の支払回数が年3回に限られていた点についても、生活の利便性に即して年6回に見直されている。このような取り組みは重要な制度改善ではある一方、児童扶養手当制度の性質を変質させた「5年一部支給停止措置」など、制度運用の根幹は変わらぬままである点、また、子どもの貧困対策推進法の施行と同時期に、生活保護基準の引き下げが履行されている点には留意が必要である。このように、ひとり親家族支援政策の重要性は、長らく、女性の経済的自立やジェンダー平等の推進という視角からは認識されなかったものの、子どもの貧困対策によって、ようやく政府の推進課題に位置づけられるようになった。

また、2000年代以降、養育費政策にも変化がみられた。2016年には、一度の申し立てで将来分についても給料等の債権を差し押さえることができるよう、養育費の強制執行をより利用しやすくする改訂が行われた。2017年には養育費相談支援センターを創設、2012年には、民法等の一部改正により、親子の面会交流、子の監護に要する費用の分担など、協議離婚で定めるべき事項を条文上に明記し、離婚届けに養育費の取り決めの有無のチェック欄が設けられるようになった。2020年4月には、民事執行法等の一部改正により、債務者以外の第三者からの情報取得手続きの新設や、財産開示手続きの見直しが導入されている。これにより、裁判所に申し立て、情報提供命令がくだると、金融機関からは預貯金債権、上場株式、国債等に関する情報を、登記所からは土地・建物に関する情報を取得できるようになった。また、裁判所に不出頭等の際や、財産開示の無視や虚偽の報告などの場合に、6か月以下の懲役または50万円以下の罰金が科されるようになった。

このような養育費政策の改訂も徐々に進められつつあるものの、国家が関与する立替払い制度や行政による支払い強制の制度などは日本にはない。日本では、私的扶養が優位であり、子ども・子育てを私事とみなす観念が強く、家族の自助原則が重視される〔下夷2010〕という基本構造は変わっていない。

## 5 成果と課題

### (1) 問われる政策理念——規範的家族への政策的誘導

2002年改革により目指された「就労促進による自立」は、児童扶養手当制度の改変とセットで遂行された。児童扶養手当制度への一部支給停止措置の導入は、社会手当において就労意欲を裁定する政策手段となった。しかしながら、母子家族の所得貧困の背景にあるのは、当事者の意欲や自的努力を超えた雇用労働市場のジェンダー不平等という構造的問題である。

そもそも、少子化対策の必要性から子どもを産み育てやすい環境整備が強調され、2010年改定版ワーク・ライフ・バランス憲章では、仕事と生活の調和に向けた取り組みを通じて、「ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」の実現に取り組むことが謳われた。そこでは、

「ディーセント・ワークの推進は、就業を促進し、自立支援につなげるという観点からも必要である」と指摘している。逆説的に述べれば、就業を促進し自立支援を推進するには、ディーセント・ワークという観点が必要ということになる。夫のいる妻（母）に対しては「能力活用」が強調され、母子家族の母に対しては「就労意欲」「就労への努力」を強調する政策対応のなかで、母子家族はワーク・ライフ・バランス政策からも除外され、「女性稼ぎ主」となることを徹底されてきたかにみえる。

「男性稼ぎ主モデル」は主婦というケア役割の存在を前提とした家庭責任を回避したケアレスマンモデルであるのに対し、母子家族の母はケア役割と稼ぎ主の二重責任の単独遂行を前提としている。雇用の非正規化と女性の貧困化における児童扶養手当の抑制は、結果として子どものケアを犠牲にして就労に邁進する母親像を徹底する政策となった。このことは、母子家族になることへの不安を増長し離婚を回避させるべく、人々を規範的家族に動員する政治的効果をもたらす。しかし、もはや規範的家族そのものが経済の低迷や雇用の劣化、そして混迷する政治に晒されて危機に瀕しているのである。親がひとりで仕事と育児・家事の両立を担うひとり親家族にこそ、ワーク・ライフ・バランス政策を推進することが求められよう。

2008年以降、子どもの貧困問題に社会の関心が注がれるようになり、2013年には、子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定された。子どもの貧困対策は、政府により国民運動として展開されるようになり、ひとり親家族支援への社会的認知が広がりつつある。そのようななかで、ようやく、政府も子どもの貧困対策の一環として、児童扶養手当制度の改善に舵をきった。かねてよりひとり親家族の貧困問題は厳然として存在していたにもかかわらず、それは自明のこととみなされてきたなかであって、ひとり親家族の貧困は「子どもの貧困」というフレームワークによって社会問題として認知されるに至った。それは、救済の対象として「子ども」が前景化したことによる社会現象であり、離婚や非婚を生きる女性への社会的承認ではない。子どもの貧困対策にはジェンダー平等の視点が欠落している。

## (2) ジェンダー平等の達成とケアの脱家族化／脱女性化

先進資本主義諸国における女性の賃労働化は、「非労働力であった家庭の主婦を追加的労働力供給源」として着目し〔竹中1985〕、日本では「主婦パート」の活用によって、非正規雇用としての女性の労働力化が進行した。男女雇用機会均等法により、女性の正社員化や総合職採用が打ち出されるものの、性別役割分業を基礎とした夫婦制家族モデルに誘導する社会政策の採用とともに、女性の社会進出は限定的であった。少子高齢化の進展とともに人口減少社会が主要な政治課題となる2000年代には、共働き夫婦世帯への支援が着目され、父親の育児休業取得の推進や女性の就労支援政策が取り組まれていく。

1985年に「男女雇用機会均等法」が制定されてから35年が経過した現在でも、母子家族の現実が照射するように、女性の社会・経済的地位の改善は遅滞している。家事労働を担わない者を基準に「機会の平等」が進められ、家事労働の負担なく労働時間を無限定に提供することが標準とされる労働世界が持続してきた〔藤原2017〕。2015年には、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」が成立したが、その背後には、「日本再興戦略」が「意欲と能力のある人材が生き生き

と働ける社会の構築」を謳い、その一環として「女性の活躍推進」を掲げる戦略がある。そこでは、「女性の力」が「我が国最大の潜在力」として称揚され、女性の力を最大限発揮する「女性が輝く社会」の実現が政策目標とされる。新自由主義的改革のもとで遂行される現代の女性活用が、いかに女性の階層化／貧困化を深めていくのか、注視しなければならない。

三浦まりは、女性就労支援政策の政策目的は、成長戦略、少子化対策、社会保障給付にあるとして、「働きつつ子どもを産み育てる母親を政策的に支援していくのと同時に、母親役割を強調することで、性別役割分担には大きな変化をもたらさない形で女性労働の活用を図る」という政策意図があるという。すなわち、「女性活用」の内実は「母性活用」であり、「新自由主義的母性」を称揚する展開となっていると指摘する〔三浦 2015〕。なお、ここでいう政策上の「母親」とは、「妻である母親」であり、「産む身体をもつ母親」である。ゆえに、「妻の位置にいない母親」としての母子家族の女性は、ケア時間の剥奪のもとで就労自立による制度離脱を政策的に要請されている。

労働力不足と少子化問題の同時解決の鍵として、女性は「働く母親」として資源化される。そのような社会的文脈のなかで、女性がいかに経済的自立の基盤を獲得し、自らの人生の主人公として選択権を行使できるのか。その論点のひとつに、ケアの社会化があり、「ケアの脱家族化を相当に意識的に脱女性化の方向」で進めることが重要となる〔庄司 2013〕。

### （3） セクシュアリティの統制から生き方に中立な社会政策へ

戸籍により制度化された日本の家族には、「近代家族法の三大原理である“異性愛＝法律婚＝嫡出家族モデル”という法的家族モデルのジェンダー・バイアス」が貫かれてきた。三成美保によれば、三大原理とは、①一夫一婦制をとる「異性愛主義」、②国家による婚姻統制を保障する「法律婚主義」、③法律婚以外の出生子（婚外子）を差別する「嫡出家族主義」（嫡出原理）である〔三成 2005〕。法的家族モデルの周縁を生きる女性には、様々な負のサンクションが行使される。

たとえば、離婚母子家族の母親に対しては、「恋愛の禁忌」という政策的な視線がみてとれた。児童扶養手当の申請や継続手続きばかりでなく、日常的に、母子家族の母親の恋愛を監視する社会のまなざしは張り巡らされている。一方、母子家族の母親の再婚は社会保障給付費の削減という観点から許容されるとすれば、いわば「恋愛なしの再婚」が推奨されることになる。堅牢な家族制度を保持するために活用されてきたのが、婚姻内の性と婚姻外の性を差別化する女性のセクシュアリティの統制であり、そのような統制機能の基盤はジェンダー秩序を強化する戸籍制度と民法の諸規定によって与えられてきた。夫権的家父長制を支える日本の婚姻秩序は、そこに埋め込まれるジェンダーに基づく力関係の不均衡によって、女性に対する暴力を生み出す社会的機構のひとつとなっている。

そこで、求められるのは、女性の生き方に中立な社会政策の推進である。そのためには、家族形成権の視角を社会福祉政策に導入することが必要である。これまでの社会福祉は、法的家族モデルがもたらす差別や法的家族の虚構性に無批判なまま、ケアの社会化や家族支援に関わる研究や実践を蓄積してきたといえよう。

世界性の健康学会が採択した「性の権利宣言」では、「生命・自由・および身体の安全を守る権利」「あらゆる暴力や強制・強要から自由である権利」など「暴力からの自由」に関わる権利を規

定しているほか、「平等かつ十分かつ自由な同意に基づいた婚姻関係又は他の類する形態を始め、築き、解消する権利」という家族形成権や、「家族からの自由」に関わる権利を規定している点で重要である<sup>(16)</sup>。「家族を形成するかしないか」「どのような家族を形成するのか」といった家族形成に関わる権利、及び、家族を解消する権利を射程に入れ、生き方に中立な制度・政策を構築していくことが望まれる。

(ゆざわ・なおみ 立教大学コミュニティ福祉学部教授)

### 【参考文献】

- 阿部彩 (2008) 「日本の貧困の実態と貧困政策」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会, 21-51 頁
- 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
- 藤原千沙 (2007) 「母子世帯の階層分化——制度利用者の特徴からみた政策対象の明確化」『季刊家計経済研究』WINTER, No.73, 10-20 頁
- (2017) 「「生活できる賃金」をめぐる研究史——労働時間と社会保障の視点から」『社会政策』第9巻第2号, 23-35 頁
- 林雄亮・余田翔平 (2014) 「離婚行動と社会階層との関係に関する実証的研究」『季刊家計経済研究』第101号, 51-62 頁
- 稲葉昭英 (2012) 「家族の変動と社会階層移動」『三田社会学』第17号, 28-42 頁
- 石井加代子・浦川邦夫 (2014) 「生活時間を考慮した貧困分析」『三田商学研究』57 (4)
- 岩澤美帆 (2017) 「2000年代の日本における婚外子——父親との同居, 社会経済状況とその多様性」『人口学研究』第53号, 47-61 頁
- 北明美 (2019) 「子どもの貧困と「社会手当」の有効性」山野良一・湯澤直美編『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, 22-60 頁
- 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「ひとり親家庭等の支援について」2020年(厚生労働省ホームページ掲載資料)
- 厚生省児童局編 (1959) 『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会
- 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『研究年報』4号
- 暮石渉・若林緑 (2017) 「子どものいる世帯の貧困の持続性の検証」『社会保障研究』第2巻第1号, 90-106 頁
- 黒田有志弥 (2016) 「社会手当の意義と課題——児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆」『社会保障研究』Vol.1, No.2, 370-381 頁
- Millet, Kate (1970) *Sexual Politics*, Doubleday & Company (ケイト・ミレット『性の政治学』藤枝滯子訳, 自由国民社, 1973年).
- 三成美保 (2005) 『ジェンダーの法史学——近代ドイツの家族とセクシュアリティ』勁草書房
- 三浦まり (2015) 「新自由主義的母性: 「女性の活躍」政策の矛盾」『ジェンダー研究: お茶の水女子大学ジェンダー研究センター年報』53-68 頁
- 三輪哲 (2006) 「離婚と社会階層との関連に関する試論的考察」『共同社会の到来とそれをめぐる葛藤——夫婦関係』(SSJDA Research Paper Series 34) 東京大学社会科学研究所, 45-60 頁
- 日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会編 (2011) 『離婚と子どもの幸せ——面会交流・養育費を男女共同参画の視点から考える』明石書店

(16) ケイト・ミレットは、制度としての家族を「父権制の主要な制度」と捉え、「個人と社会構造との仲介者」として、家族は「政治的その他の権威がいきとどかないところに、統制と順応をもたらす」と指摘している [ケイト・ミレット 1970 = 1973, p.84]。

- 大石亜希子（2017）「24時間週7日経済におけるワーク・ライフ・バランス」『大原社会問題研究所雑誌』No.701, 24-39頁
- （2019）「子どもをケアする時間の格差」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤——子どもの貧困と家族・社会』明石書店, 131-149頁
- 白波瀬佐和子（2017）「小さな世帯の増加と社会保障」『社会保障研究』Vol.2, No.1, 4-18頁
- 下夷美幸（2010）「養育費問題からみた日本の家族政策——国際比較の視点から」『比較家族史研究』第25号, 81-104頁
- （2019）『日本の家族と戸籍』東京大学出版会
- 庄司洋子（2013）「ケア関係の社会学」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, 1-20頁
- 高田正巳（1952）『母子福祉資金の貸付等に関する法律の解説と運用』中央法規出版
- 竹川嘉巳（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
- 竹中恵美子（1985）「女子労働論の再構成——雇用における性分業とその構造」『社会政策叢書』9巻, 3-34頁
- 寺脇隆夫編（2016）『母子・児童・老人福祉基本資料 第1巻』柏書房
- 山高しげり（1977）『母子福祉四十年』翔文社
- 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『ワークフェア——排除から包摂へ？』法律文化社, 143-169頁
- （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, 69-94頁
- （2019）「社会福祉におけるセクシュアリティ統制の構図——婦人保護事業・母子福祉事業に焦点をあてて」首都大学東京大学院人文科学研究科・博士論文