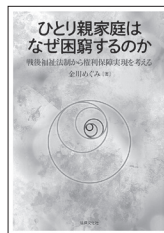


金川めぐみ著

## 『ひとり親家庭はなぜ 困窮するのか』

——戦後福祉法制から権利  
保障実現を考える』



評者：緒方 桂子

### 1 本書の主題と構成

本書は、日本のひとり親家庭の多くがその生活において困窮に陥っている原因を戦後福祉法制の分析・考察から明らかにしたうえで、今後の福祉政策の方向性について論じる研究書である。全体は大きく3つに分かれる。問題意識を提示する第1章及び第2章、ひとり親家庭に対する従来の福祉政策の分析を行う第3章及び第4章、そして今後の法政策への提言とその前提となる基礎理論について論じる第5章から第7章までである。

#### (1) 本書における問題意識の提示

まず、第1章「日本におけるひとり親家庭研究の動向」において従来の研究動向がレビューされ、また第2章「ひとり親家庭の“把握”と支援施策の動向」において統計調査等を通じて各自治体の母子自立支援施策の実態が就労支援を中心に明らかにされている。

著者は、第1章での分析を通じて、ひとり親家庭、特に母子世帯に関する就労と貧困をめぐる実証研究が、ジェンダー研究の深まりとともに深化しているとしつつ、ひとり親家庭を支える施策の総合的点検、特に2002年の母子及び寡

婦福祉法改正以降の自治体における福祉施策の方向性や政策効果に対する分析及びひとり親家庭の福祉をめぐる家族観や国家観についての分析が未だ十分ではないと評価する。続けて、第2章での分析を踏まえ、現在の自立支援策は就労に力点を置いているといわれるものの、自立支援給付金や母子父子寡婦福祉貸付金はひとり親家庭の父母が利用しやすい内容や体系とはなっておらず、またもっとも実効性の高い就労支援施策と考えられる非正規雇用の母が正規雇用に移行するための制度は少なく、活用されているとも言いがたいと評価して、ひとり親家庭の福祉政策に対する著者の問題意識を描き出している。

#### (2) ひとり親家庭に対するこれまでの福祉政策の分析

次に、著者は第1章及び第2章で提示した問題意識をもとに、第3章「母子及び寡婦福祉法成立までの関連法制定過程」及び第4章「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成立までの関連法制定過程」を通じて、ひとり親家庭に対する日本の戦後福祉政策を歴史的に分析していく。

第3章では、当時の母子福祉にたずさわった関係者の手記及び戦前の帝国議会会議録及び戦後の国会会議録に収録されている当時の議論をもとに、1964年の母子福祉法成立から1981年の同法改正による母子及び寡婦福祉法の成立までについての検討が行われている。本章における著者の問題意識は、2002年に大改正された母子及び寡婦福祉法（施行は2003年4月）がそれまでの「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」へと大きく方向転換され、法適用の対象者に対し自立を強制するものになったのはなぜかという点にある。そして著者は、本章における国会議論の検

討を通じて、母子福祉の理念をどのように体现するか、特に一般家庭と比較して母子家庭特有の問題がどこに存在するのかという問いを置き去りにしたまま、経済的問題に焦点をあてた法政策が展開してきたことに原因があると分析する。

第4章では、2002年の母子及び寡婦福祉法改正から2012年の母子父子就業特措法成立までの法の制定過程における就労と自立に関する動向が分析されている。第3章において、ひとり親家庭に対する日本の法政策が、2002年の母子及び寡婦福祉法改正を契機に、「財政的な支援」から「自立に向けたトータルな支援」へと大きく転換したことが明らかにされたが、本章はその意義とその後の実際の展開について踏み込んで検討するものである。そして本章において著者は、第1に政策転換のキーであった「自立」の意味が明確にされないまま「就労支援」という文言とセットで施策が進められてきたこと、第2に母子世帯の就労支援は「非正規労働と家事・育児を両立しつつ、就労訓練給付を受給することにより正規労働者に昇格すること」を要請されるべき母子家庭像として捉えその方向の法整備を進めたこと、そして、第3に近年の母子家庭の施策が「就労支援」に傾斜しすぎているために、母子家庭の生活環境等を向上させるということが等閑視されているように思われることの3点を指摘する。とりわけ第2の点については、国会での議論のなかでは野党側から、ただでさえ仕事と家庭の両立に負担を抱える母子家庭にとってあまりに「過重な負担」ではないかとの指摘がなされたものの、そのような難しい課題をこなせる対象者が母子家庭の「就労支援」の受給者にふさわしい存在であるとの論調が政策サイドの発言の随所に現れていることを明らかにしている。

### (3) 今後の福祉政策の方向性とその基礎理論

第5章「法における家族の眼差しと、ひとり親家庭の視座」、第6章「『福祉の権利化』の視点からみたひとり親家庭の福祉法政策」及び第7章「ひとり親家庭の福祉法政策における今後の方向性」は、第4章までに示した問題意識及び現状認識を踏まえ、ひとり親家庭に対する今後の法政策の方向性を論じるものである。著者は、基礎理論に立ち返った考察を通じて、法におけるあるべき家族像の提示（第5章）、「福祉の権利化」構想（第6章）、そして社会福祉法政策におけるあるべき人間像（第7章）を展開している。

著者が第5章で提示する家族像は「新たな親密圏モデルとしての共同体的家族モデル」と称するものである。親密圏とは、日常生活を協同して営む親密な人的関係（領域）であり、婚姻家族のみに限定されるものではないが、日常生活協同による排他性のある、性別を問わない複数の人々による関係をいうとされる。また、著者は第6章で日本のひとり親家庭福祉政策においては「福祉の権利化」が阻まれていることを示し、その状況を克服することの重要性を論じる。ここでいう「福祉の権利化」とは、「法律などにより、権利の保有者とそれに対応する義務の担い手、さらに権利の内容が明確にルール化されていること」を指す。

第7章において著者は、まず、社会保障法学における「自立」像をめぐる議論について整理する。著者はそのなかで、現在の社会保障法学において有力に主張される「自律の人間像」を社会保障法の人間像として指定することから生じる課題を解決するために、近年、政治哲学において提唱される「ケアの倫理」及びそこで想定される人間像をベースにしながら、ひとり親家庭の福祉法政策における人間像について試論を提示する。そしてフェミニスト哲学者E. フェ

ダー・キテイが提唱した「ケアの正義論」及び「ドゥーリア」の概念に拠り、今後のひとり親家庭の福祉法政策への提言を示す。ここでは、①ひとり親家庭の福祉法規定における法内容の権利化、②ひとり親家庭の福祉／就労サービスにおける情報アクセスの権利の確立、③サービス給付段階における包括的支援体制の構築、④サービス給付段階における権利保持のための独立した監視機関及び不服申し立て窓口の創設の4点が指摘されている。

## 2 若干のコメント

評者は労働法学の研究を中心に行っており、ひとり親家庭に対する福祉政策について十分な知見と定見を持つ者とは言いがたい。そのため評者が本書を評するのに適しているか大いに心許ないが、女性の労働と家族ケアとの関係、また最近では国家による関与の重要性に深く関心を持っているという立場から若干のコメントを試みてみたい。

まず評者は、著者の問題意識については大いに共感する。また、評者は本書を通じて、ひとり親家庭とりわけ母子家庭についての日本の現在の法政策が「就労による自立」を強く要請していること、そして、それに対応できない者——たとえば職業訓練を受け非正規雇用から正規雇用へと転換するという人物像から外れる者——を切り捨ててしまいかねないような福祉政策が展開されていることを改めて確認することができた。本書では、日本におけるひとり親家庭に対する福祉政策の歴史的展開が国会会議録等を手がかりに丁寧に追跡、検証されており、この点が本書の特筆すべき大きな特長となっている。

他方、本書の問題へのアプローチの仕方についてはいくつか疑問がある。以下では、著者の主張が展開される第5章から第7章に関して、

3点指摘しておきたい。

第1に、著者は今後のあるべき家族像として「新たな親密圏モデルとしての共同体的家族モデル」を提示するが、なぜ、その「共同体的家族モデル」があるべき家族像なのか十分に論じられているとは言いがたい。著者は、第5章において家族法研究者ないし憲法研究者らが分析・提示する家族モデルを列挙し、どの家族モデルが日本のひとり親家庭に対する福祉政策に当てはまるかを論じるが、論理的に考えて、そこから今後の福祉政策における家族像が何であるべきかが導かれることはない。上記「共同体的家族」モデルがあるべき家族モデルであるというのであれば、そのこと自体を徹底的に論じる必要があるように思われる。

また、法政策分析のツールとして挙げられている家族モデルの選択も、著者の論証の目的に適う適切なものであったか疑問が残る。辻村みよ子教授が提唱する「3つの家族モデル」、水野紀子教授のいう「婚姻中心モデル」あるいは二宮周平教授が提示する「共同体的家族モデル」というのは、本来、国家と家族との関係の捉え方であったり、法律婚と多様な家族形態をめぐる議論のなかで提示された考え方である。社会福祉において国家の役割をいかに捉えるかは重要な問題であるし、またひとり親家庭も多様な家族形態のひとつといえはそのとおりではあるが、上記各論者の主張と著者の問題意識とは議論のベースに違いがあるために、それらのモデルを分析ツールとすることには違和感がある。たとえば、脚注110)で追加されている説明などは、こういった読者の違和感に対応しようとするもののように思えるが、そもそもの論証の方法自体が適切であったかを検討する必要があるようにも思われる。

第2に、「福祉の権利化」についてである。第6章は「福祉の権利化」の視点から日本のひ

とり親家庭の法政策の到達点を分析するものであるが、そもそも、なぜ、著者は「福祉の権利化」の視点からの分析が必要と考えたのかが明らかでない。また、「福祉の権利化」を実現するために、秋元美世教授が提案する「ソフト・ロー」化または「緩やかな制度化」の構想を前提にするが、著者がなぜ秋元教授の構想を用いるべきと考えたのかも明らかでない。もちろん、ある見解をツールに分析を行うという研究手法自体に問題があるわけではない。当該見解の妥当性を検証する場合等、思考実験的にそういった手法を採ることが適当な場合もある。しかしその場合でも当該見解そのものに対する検討は必要であるし、またその分析から導かれた結論が自らの見解に結びついているのであれば、なぜ当該見解を分析ツールとして用いるのかということについての説明は必要であるように思われる。

また、「ソフト・ロー的要素」という表現の意味するところも不明である。著者は、ソフト・ローを「法的拘束力のない社会規範」と一応定義するが（本書脚注116）参照）、たとえば本書では関係諸団体が行う行動（反対署名運動など）もソフト・ローと捉え、それを「ソフト・ロー的要素」と表現する（同脚注127）参照）。しかし、「ソフト・ロー」の一般的な理解は、法律の規定は抽象的なものとして柔軟性を持たせる一方で具体的なルールの適用についてガイドラインや法解釈等を通じて明確化するというものである。もちろん、一般的な理解を外れて、著者が独自の言葉遣いをすることも可能ではあるが、本書で挙げられた上記の例はひとり親家庭の「当事者運動」と位置づけられうる性格のもので、それを本来の用語の使用法を離れて、「ソフト・ロー的要素」と表現することの必然性が不明である。むしろ、関係諸団体の行う法改正への反対署名運動や当事者運動を法

制定過程のなかできちんと位置づけ、「福祉の権利化」にとって重要な要素となりうることを論じるべきであるように思う。なお、「ソフト・ロー的要素」のもうひとつの例として挙げられている、児童扶養手当受給者確認のために実務上行われているプライバシー確認作業は「ソフト・ロー」の一般的理解に相応して生じうる事象であり、ソフト・ローの負の側面であると考えられる。

第3に、「公的ドゥーリア」についてである。著者は、キテイの述べる「公的ドゥーリア」の視点を軸にひとり親家庭の福祉政策は再構築されるべきと述べる。しかし、キテイの述べる「ドゥーリア」という概念は、ごく簡単にいうと、依存者（ケア（育児、介護、看護等）を必要とする者。たとえば児童）と、その依存者をケアする者（たとえば母親。二次依存者あるいはケア労働者ともいう。なお、キテイが「ケア労働者」と呼ぶときには、保育士や看護師などの有償ケアを行う労働者と無償ケアを行う家族の両方が含まれている）の両者に対する支援を、社会（たとえば国家）が行うべきとする考え方である。キテイの提唱する「ケアの正義論」は、ケアを必要とする者のみならず、その者をケアする者の「弱い立場」を可視化し、それらの者に対する社会的保護と支援を行うことが、社会における正義を実現するために必要であると論じたところに非常に重要な意義がある。

しかし、ケアを必要とする者とその者をケアする者への社会的支援というのは、ひとり親家庭に関していえば、従来から行われてきた福祉政策そのものである。そうであれば、著者が主張する「再構築」とは、いったいどのような意味においてなのかが明らかにされる必要がある。また、この観点から考えるならば、今後の福祉政策が上記1(3)で挙げた4つにとどまっ

ているのはいささか肩すかしの感じもある。

### 3 最後に

本書についていくつか厳しいことを述べたが、もちろんそれは本書の価値をいささかでも損なうものではなく、今後へ向けての期待の現れである。本テーマに関しては、本書終章で著者も自覚的に述べているように、今後、比較法研究を取り入れながら議論を展開することが期

待される。本書における国内法研究を基礎に、比較法的な視点からさらに研究を進めることで、ひとり親家庭に対する福祉政策はより豊かに構想されることだろう。

(金川めぐみ著『ひとり親家庭はなぜ困窮するのか——戦後福祉法制から権利保障実現を考える』法律文化社、2023年3月、vii + 225頁、定価4,800円+税)

(おがた・けいこ 南山大学法学部教授)