

日本における母子世帯の現代的態様と制度改革

～ワークフェア型政策の特徴と課題～

The Current Status of Single Mothers and Policy Reforms in Japan

– The Particularities and Issues of Workfare Policy –

湯澤直美

Naomi Yuzawa

Abstract

In each country, especially in developed nations, the poverty and low income problem of single mothers has surfaced as a social problem with the number of such households increasing, and has become an important political issue. In recent years workfare policy has been adopted in some countries, that is, a policy of shifting from secured social welfare payments to the promotion of work. The increase of single mothers has in recent years become a political issue in Japan as well, and institutional reforms have been implemented with the political aim of promoting “welfare to work”. However, unique political considerations based on Japanese characteristics are necessary, because the Japanese single mother is in a particular position. Among other things, considering the widening income gap of the working poor, it is important to reorganize the system from stand points such as the secured social welfare payment, the relation to universal policy and the service provision system, and further, to implement children’s welfare and parents’ right to custody.

．問題の所在と研究の視点

1．問題の所在

離婚や非婚の増加に伴う母子世帯の出現率の上昇は、1970年代以降、先進諸国をはじめ広くみられる現象である。それとともに、母子世帯における貧困・低所得問題が社会的対応を要し、社会保障給付費の増大が政策課題として注目されている。その背景には、貧困世帯に占める女性世帯主世帯の増加といった現代的課題として、「貧困の女性化Feminization of poverty」現象があることも指摘されている¹⁾。そこで、各国では、母子世帯に対する社会的対応について政策論議が展開され、制度改革が具体化されてきた。母子世帯をめぐる各国の動向は、社会福祉政策、労働政策、女性政策などの理念と方法の相違や家族制度の態様に規定され、多様であ

1) たとえば、Pearce, Diana (1989) “The Feminization of Poverty: A Second Look” Paper Presented at the American Sociological Association Meetings, San Franciscoを参照。

る。たとえば、カマーマンとカーンは、母子世帯に対する政策対応には4つのオプションがあると述べている²⁾。つまり、貧困に対する政策、母子世帯に対する特別な政策、ユニバーサルな低年齢児政策、労働市場と家族政策を連携させた政策であるが、どのようなオプションが有効であるかについては一定した見解はみられない。また近年では、欧米諸国で採用されている政策のひとつとして、「welfare to work」を特徴とするワークフェアworkfare政策がある。ワークフェアの定義や方法は一律ではなく、その評価についても様々な立場があるが、福祉国家の現代的再編の一方策として登場したものである。ワークフェアに関する国際比較研究を組織したレーデルとリッキーは、ワークフェアを「人々に社会扶助給付の見返りとして就労を求めるプログラムあるいはスキーム」と定義している〔宮本2004³⁾〕。ある意味では、社会福祉を就労に向けての一時的な扶助・支援として位置づける方向を志向した改革であるといえる。わが国においても、近年、離婚の増加による財政負担を背景にした制度改革の論議がなされ、2002年に入りその具体策が提示された。2002年改革はまだ端緒にあるが、「welfare to work」の方向性を志向する政策理念を掲げており、今後の社会福祉の役割や機能そのものの変容が推測される。そこで重要なことは、各国の実情に即し、その固有性、独自性に立脚した政策の展開が必要とされるという点であり、わが国においてもその点の十分な検証が必要である。そこで本稿は、このような時代状況をおさえたうえで、日本における母子世帯の現況を日本の特質という観点から把握し、日本におけるワークフェア型政策の特徴と課題について整理することを目的とする。

2. 研究の背景と視点

(1) 研究の背景～制度改革の動向

日本における母子世帯への社会政策は、年金・手当・生活保護・貸付金などを柱とした所得保障、就労促進を柱とした雇用対策、養育や家庭生活関連の支援を柱とした対人サービスなどに大別される。近年の児童福祉改革においては、保育対策、要養護児童対策とならんで母子福祉対策が政策課題のひとつとして掲げられた。そこで、中央児童福祉審議会に基本問題部会を設置して論議がなされ、1996年には中間報告として「母子家庭の実態と施策の方向性について」が提出されている。母子世帯をめぐる政策論議は、おもに所得保障に焦点をあてて展開され、とりわけ母子世帯にとって重要な社会手当である児童扶養手当制度のあり方が課題とされてきた。1997年には、同審議会に児童扶養手当部会が設置され、12月に「今後の児童扶養手当

2) Sheila B. Kamerman. and Alfred J. Kahn. (1988) "Mother Alone: Strategies for a Time of Change", Auburn House Publishing Company

3) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア～福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」『福祉の公共哲学』東京大学出版会、2004、218ページを参照。

その他に、ワークフェア概念については、池上岳彦「ワークフェア概念と福祉国家の転換 分権的“福祉政府”へ向けて」『福祉国家』の射程』ミネルヴァ書房、2001年を参照のこと。

制度の在り方について」が答申される。児童扶養手当については給付の重点化・効率化・有期化が検討されるとともに、構造改革の具体的方向として「母子家庭等の自立支援対策の総合化」が打ち出された。

このような流れを受け、2002年3月には「母子家庭等自立支援対策大綱」が厚生労働省によりとりまとめられる。同大綱は、「昭和27年に戦争未亡人対策から始まり50年の歴史を持つ我が国の母子寡婦福祉対策を根本的に見直し、新しい時代の要請に的確に対応できるよう、その再構築を目指す」ものとして策定された。そのねらいは、「ひとり親家庭に対する“きめ細かな福祉サービスの展開”と母子家庭の母に対する“自立の支援”に主眼を置いた改革」であるとしている。具体的には、子育てや生活支援策、就労支援策、養育費の確保策、経済的支援策が掲げられ、とりわけ離婚後等の生活の激変を緩和するために、母子世帯となった直後の支援を重点的に実施することが提示されている。そのため、児童扶養手当制度については、激変期に集中的に対応するものとして見直すことが提起され、同年には児童扶養手当法(2002年8月政令改定、11月法改定)、母子及び寡婦福祉法の改定が実施された。

これらの改革がどのような内容のものであるのかをここで概観しておこう。今回の制度改革で児童扶養手当制度は、以下のような点が改定された。第一に、所得制限額および手当額の改定である。児童扶養手当はこれまで全部支給と一部支給の2段階制をとり、年収204.8万円未満の層(母子2人世帯の場合・収入ベース)が全部支給の対象であったが、年収130万円未満に引き下げられることとなった。一部支給については年収365万円未満に拡大されると同時に、一律同額の支給から所得に応じて支給額を変更することとなった。第二に、所得の範囲とその算出方法の改定である。これまで所得から差し引いていた寡婦控除・寡婦特別加算の適用が廃止された。さらに、これまで所得計算に加えていなかった養育費のうち80%を所得に参入することとなった。第三に、手当を全部支給で受給できる期間の限定である。これまで全部支給を受けられる期間は所得制限額を超えず子どもが対象年齢であれば限定はなかったが、最大5年までに限定するといった改定がなされた。今回の改定により、手当額が減額となる者は全体で33万人(46%)とされている⁴⁾。このような改革の意図は、離婚の増加に伴う財政負担の軽減を図るため、児童扶養手当に重点をおく従来の政策から就労による自立を促進する方向へ転換すること、母子家庭となった直後の激変期に集中的に対応することにより「早期自立」を促進することにあるといわれている。

そこで、児童扶養手当制度の改定とセットで導入されたものが、新たな「就労支援策」と「子育て・生活支援策」等であり、母子及び寡婦福祉法の改定により具体化されることとなった。「就労支援策」のおもな内容は、母子家庭等自立支援給付金事業、母子家庭等就業・自立支援センター事業、公共施設における雇入れの促進と公共職業安定所における情報収集・

4) 2002年11月19日衆議院厚生労働委員会第6号議事録を参照。

提供等の措置である。には「自立支援教育訓練給付」「母子家庭高等技術技能訓練促進費」「常用雇用転換奨励金」があり、には「就職準備・離転職等セミナー事業」「高度就業支援講習会事業」「就業情報提供事業」などがあり、には「特定求職者雇用開発助成金」「試行雇用事業」などがある⁵⁾。

更に、上記の母子家庭対策の推進を図るため、新たに改正母子及び寡婦福祉法第11条に基づき、国は「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（基本方針）」を策定することとなった。国の基本方針は、国が講ずべき措置や地方公共団体が講ずべき措置に対する支援、及び地方公共団体の策定する「母子家庭及び寡婦自立促進計画の指針」を示すものであり、方針の対象期間は5年間である。また、2003年8月には、5年間の時限立法である「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が施行された。この立法の趣旨は次のように説明されている。「わが国の経済情勢は非常に厳しく、母子家庭の母は就業面で一層不利な状況に置かれており、その生活は極めて厳しいものとなっている」「2003年4月に施行された改正児童扶養手当法によって、支給開始から一定期間を経過した場合等における手当の一部減額措置が導入されたところであり、その就業の確保が従前にまして強く求められている。特別措置法は、こうした状況に対処するため、母子家庭の母の就業支援について特別の立法措置を講じることにより、母子家庭の福祉を図るものである。」⁶⁾ここで言明されているように、就労支援策の導入は児童扶養手当制度の給付抑制により受給額の減少という影響を受ける世帯への対応として位置づけられている。このような2002年の制度改革は、ある意味で戦後の母子福祉の“見直し元年”と言っても過言ではないであろう（以下2002年改革と略す）。この改革

5) の「自立支援教育訓練給付」は地方公共団体が指定する教育訓練講座を受講した場合、講座終了後に受講料の4割相当額を支給（上限20万）する施策、「母子家庭高等技術技能訓練促進費」は介護福祉士等の経済的自立に効果的な資格を取得するために2年以上養成機関等で修学する場合、生活費の負担軽減を図るため修学期間の最後の3分の1の期間に月額10万3千円支給する施策、「常用雇用転換奨励金」は母子世帯の母を新規にパートタイムとして雇用し、OJT実施後、常用雇用労働者に雇用転換した事業主に対し奨励金を支給（1人当たり30万）する施策である。また、は、就業相談や就職情報の提供等一貫した就業支援サービスの提供や養育費の相談など生活支援を提供するものである。就職準備・離転職等セミナー事業、高度就業支援講習会事業、就業情報提供事業などがある。の「特定求職者雇用開発助成金」は公共職業安定所の紹介により母子世帯の母を雇用した事業主に1年間、賃金の3分の1（大企業は4分の1）相当額が助成される施策、「試行雇用事業」は常用雇用希望者のうち通常の求職活動では就職困難な母子世帯の母を試行雇用として受け入れる事業主に対し、最大3ヶ月、月5万円の奨励金を支給する施策である。また、「子育て・生活支援策」の内容は、ショートステイ、トワイライトステイといった「子育て短期支援事業」の法定化、「日常生活支援事業」の拡充、土日・夜間電話相談、児童訪問援助、情報交換の場の提供等を内容とする「ひとり親家庭生活支援事業」、母子生活支援施設の「小規模分園型」の整備、公営住宅の母子世帯向け特別配慮、保育所の優先入所、などがある。

就業支援策の詳細については、藤原千沙「児童扶養手当の改革と就業支援策の課題」『構造改革』と子育て支援』女性労働研究No44、青木書店、2003年、を参照のこと。

6) 『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』厚生労働省告示第102号・2003年3月19日

は、児童扶養手当などによる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に転換する方向性をベースにしており、いわば「自立」という支援理念によって福祉政策による対応から労働政策による対応へ移行させる、という性質をもつ。近年欧米で施行されているワークフェアを形式的に導入したものと捉えられる。

(2) 研究の視点

本稿の目的は、日本の母子世帯に対するワークフェア型政策の特徴と課題を、母子世帯の日本的特質に依拠して整理することにある。ワークフェアの動向と知見を整理している宮本によれば、ワークフェアには「福祉給付の条件として就労を課するという面と、福祉の目的を就労支援におくという面」といった2つの契機がある。そして、どこに力点をおくかにより制度類型は異なってくるが、類型モデルはおもに 労働力拘束モデル labor-force attachment model (あるいはワークファーストモデル)、 人的資本開発モデル human-capital development model (あるいはサービスインテンシブモデル) に大別される。前者は「就労を福祉の条件とすることを重視し、就労支援のサービスが相対的に弱いモデル」であり、後者は「福祉が就労を支援することを重視し、職業教育などの社会サービスで失業手当などの受給者の可能性を高めることを目指すモデル」である (Peck, 2001) [宮本2004]⁷⁾。各国の母子世帯への社会的対応を例にみると、所得保障を受給する際に職業訓練の受講や就労を努力義務として課す方法や、規定時間以上の就労を受給の要件にするといった方法や、所得保障の受給期間を制限するといった方法など、多様な対応がみられる⁸⁾。

日本の2002年改革は、就労支援策の推進による「所得の向上と生活の安定」という成果を見極めるまえに、所得保障としての児童扶養手当の削減を先行する形をとり、かつ2003年4月から5年後に新たな減額措置が実行される。その間、就業促進を図る為に施行された特別措置法および国の基本方針も2008年3月末で失効となる。そのため、実質的にはこの5年間にいかなる成果が獲得できるかということが試金石となる。長引く経済不況下でどのような政策が有効であるかを検討するには、近年の母子世帯をめぐる就労および所得をめぐる実態の綿密な検証のもと、わが国に独自に必要とされる視角は何かを明らかにしなければならない。このような問題意識から、本稿では近年の母子世帯の就労と所得をめぐる現況を既存の政府統計から把握し、その知見をもとに日本的特質を抽出したうえで、わが国の政策展開に求められる視点を整理していくこととする。

7) 宮本(2004)前掲論文、220ページ参照。

8) 宮本によれば、ワークフェアという言葉は、アメリカにおけるAFDC(要保護児童家族扶助)改革に際してニクソン大統領のスピーチライターによって造語されたと言われるものであり、その主要な対象である母子世帯をターゲットにしたものであった。AFDCの変遷とその背景については、杉本貴代栄『アメリカ社会福祉の女性史』勁草書房、2003年を参照のこと。

・母子世帯の所得水準の時代的変遷

1. 世帯類型間の比較にみる特性

分析の前提として、はじめに母子世帯数の概況をおさえておこう。日本の母子世帯数を把握する際、既存の官庁統計では母子世帯の定義が一律ではない点に留意する必要がある。つまり、「国勢調査」(総務省)「国民生活基礎調査」(厚生労働省)では母子世帯を「母親とその未婚の子どものみから構成されている世帯」に限定しており、「全国母子世帯等調査」(厚生労働省)では親(子の祖父母)同居世帯まで含めているなどの相違がある。また、母集団の把握方法や規模、推計の程度も様々である。その為、調査によって母子世帯数は大幅に異なっており、2000年で見ると国民生活基礎調査では502,000世帯であるのに対し、全国母子世帯等調査では954,900世帯と推計されている。前者のように統計上「親と子からのみなる世帯」を対象としている場合には親(子の祖父母)同居世帯は母子世帯とみなされず、一方、後者のように同居世帯を含めている場合にもその割合がどの程度かは公表されていないため、母子世帯の全体像を把握すること自体が困難な現況にある。このような統計上の制約がありながらも、近年の統計数値からは、母子世帯は増加傾向にあることが指摘されている。例えば、全国母子世帯等調査では、死別世帯は減少しているのに対し離婚や非婚などの生別世帯が増加していることが近年の特徴である。また、離婚件数という観点からみると、1964年以降毎年増加し、1983年をピークに減少したのち1991年から再び増加に転じており、2001年には286,000件(厚生労働省「人口動態統計」)と過去最高の数値となっている。

さて、「自らの努力を基本」とした就労による自立を目指す政策理念のもとでは、母子世帯の就労及び所得状況は政策を方向づける重要な指標である。そこで、近年の傾向を時系列的な推移で把握できる資料として、国民生活基礎調査の年間所得のデータを用いて、その実態を分析していこう。国民生活基礎調査では、世帯類型による所得の現況を把握する資料として、「高齢者世帯」「母子世帯」「その他の世帯」というカ

表1 年間所得の世帯カテゴリー別推移

	母子世帯	高齢者世帯	その他の世帯
1975	40.3	41.6	100
1976	49.7	41.9	100
1977	54.9	43.8	100
1978	43	46.2	100
1979	49.5	46.3	100
1980	48.7	47	100
1981	45.9	48.1	100
1982	48.7	46.8	100
1983	49.3	43.7	100
1984	47.9	43	100
1985	39.3	45.5	100
1986	39.8	48.3	100
1987	42	43.3	100
1988	39.3	42.3	100
1989	40.7	41.2	100
1990	39.2	41.5	100
1991	36.9	40.7	100
1992	38	42.6	100
1993	39	41.6	100
1994	37.4	42.5	100
1995	35.3	44.4	100
1996	34.6	43.9	100
1997	34.5	45.1	100
1998	33.2	47	100
1999	37.9	47.6	100
2000	36.9	46.7	100

(注)「その他の世帯」を100として係数を算出。

(出所)『国民生活基礎調査』厚生労働省、各年をもとに湯澤作成

テグリー間の比較をしている。ここでいう「その他の世帯」とは、高齢者世帯・母子世帯以外の世帯をさす。また、これらのカテゴリーを合わせた平均値は「総数」として計上されている。この3カテゴリーの年間所得の推移をみると、まず、「その他の世帯」は1975年から1994年までの期間は一貫して上昇を続けており、減少傾向を示し始めたのは1995年である。一方、母子世帯は、「その他世帯」ほどの明瞭な傾向はなく、増減を繰り返しながら緩やかな伸びを示している。しかし、高齢者世帯と母子世帯を詳細に比較すると、母子世帯のほうが所得の伸び率はより緩慢であるといえる。つまり、表1をみるとわかるように、「その他の世帯」を100とした場合の係数では、高齢者世帯は1975年～76年は41%台だが、その後およそ45%前後で推移しており、低迷期があるものの40%台を切ることはない。一方、母子世帯は様相を異にしており、その傾向を「その他の世帯」を100とした場合の割合を軸に把握すると3つの時期に区分することができる。第1期は1975年から1984年であり、これは40%台後半維持期である。1975年は40.3%だが翌年は49.7%であり、その後この10年間は増減がありながらも45%台後半を維持する。そのため、高齢者世帯よりも比率が高い年次が7ヵ年みられている。第2期は1985年から1995年であり、これは30%台後半維持期である。1985年以後は40%を越えた年は2ヵ年しかなく、3割台を推移し続けるなかで高齢者世帯との格差が固定化されていく。第3期は1996年以降期であり、これは30%台前半への移行期である⁹⁾。このような時期区分から傾向を概観すると、1985年以降期には母子世帯と高齢者世帯との格差が開き始めていること、また「その他の世帯」は1995年まで上昇を続けたのに対し、母子世帯はその10年前の時期にはすでに低迷傾向が表われており、約10年の位相があるといえる。

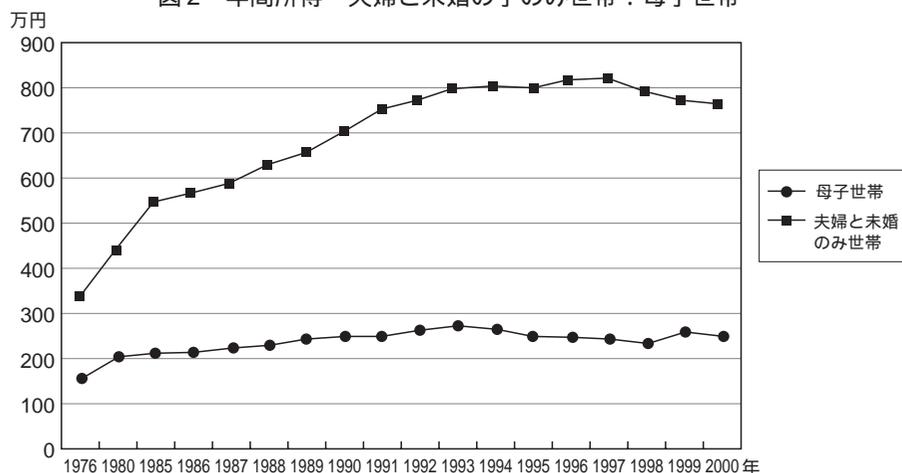
2. 相対的貧困層としての格差の拡大

このような推移をより現実に即してみるためには、母子世帯と「夫婦と未婚の子のみの世帯」というカテゴリー間の比較をする必要がある。経済的状況が暮らしに及ぼす影響をみるには、「有子世帯」という因子が重要となるためである。そこでまず、「夫婦と未婚の子のみ世帯」の年間所得の推移をみると、図2のように1997年まではほぼ一貫して上昇を続けている¹⁰⁾。1997年以降は、減少傾向に向かうが、「その他の世帯」よりも2ヵ年あとまで上昇を維持している。そこで、この世帯類型と母子世帯を比較するために、「夫婦と未婚の子のみ世帯」を100として母子世帯の所得水準をみると、先にみた傾向とは異なる様相を示すことがわかる。すなわち、母子世帯の傾向は以下の3つの時期に区分することができる。第1期は1975年から1984年であり、これは「45%前後から50%前後維持期」である。第2期は1985年から1990年であり、これは30%台後半維持期となる。続く第3期は1991年から2000年であり、これは30%台前半維持期となる。このように、「夫婦と未婚の子のみ世帯」との比較でみた場合には、母子世帯の所得

9) 99年・2000年には若干盛り返しているため、30%台前半維持期とは現時点では確定できない。

10) 1982年、1995年は、若干、前年度比が下がる。しかし、0.2か、0.1レベルである。

図2 年間所得 夫婦と未婚の子のみ世帯：母子世帯



(出所)『国民生活基礎調査』厚生労働省、各年をもとに湯澤作成

水準が30%台前半に移行する時期が「その他の世帯」との比較でみた場合よりも4年早くなる。つまり、有子世帯との比較でみると、所得格差の拡大がもたらされた時期はより早まり、1990年代初頭には30%台前半に落ち込んでいるのである。以上みてきたように世帯類型による比較から母子世帯の所得水準をみると、格差の拡大は持続しており、相対的貧困層としての位置が固定化される傾向にあるといえよう。

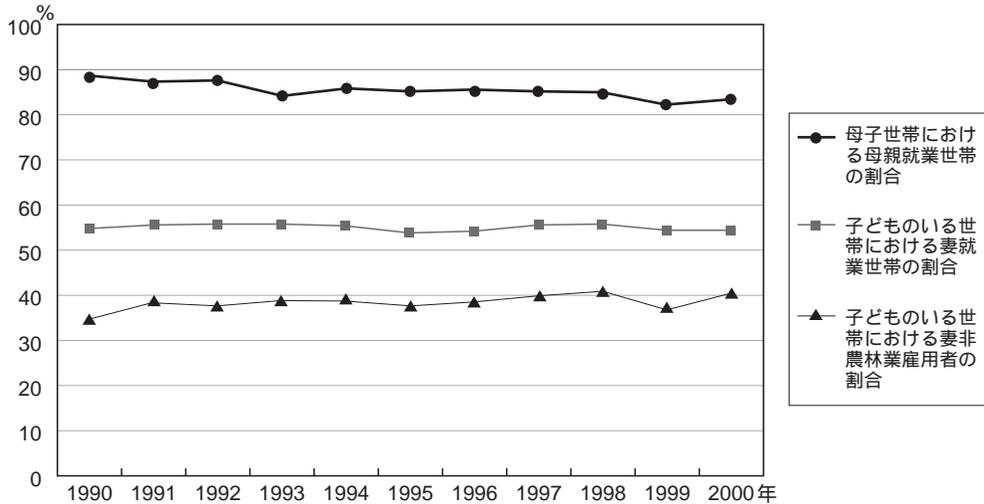
そのようななか、暮らしを営む意識はどのような現況にあるのか、という点にも注目してみよう。国民生活基礎調査では、現在の暮らしをどのように感じているか、という枠組みで生活意識を把握している。2000年の調査結果をみると、母子世帯では「大変苦しい」が41.3%、「苦しい」が40.2%であり、この2項を合わせると81.5%にも及んでいる。他の世帯類型では、この2項の合計は4～5割台であり、母子世帯との差が顕著である。このような傾向はかねてからみられていたが、母子世帯では1997～98年に2項の合計が最高値を記録し、85%に到達している。9割に迫る世帯が暮らしを「苦しい」と感じているという数値は見逃せないものであり、社会保障・社会福祉制度が生活問題の緩和・解消にどのように機能しているのか、という点が重要となる。

・生活問題の基底としての貧困・低所得の背景

1. ワーキングプア working poorとしての態様

母子世帯にみられる所得格差の拡大の背景にはどのような実状があるのだろうか。母子世帯をめぐる諸状況の推移を把握できる基礎的データを用いながら、その背景について考察してみたい。まず、就労実態をみてみよう。図3は「母子世帯の女性(母親)の就労割合」と「子ど

図3 女性就業世帯の割合 母子世帯：子どものいる世帯



(出所) 国民生活基礎調査(厚生労働省) 労働力調査(総務省統計局)をもとに湯澤作成

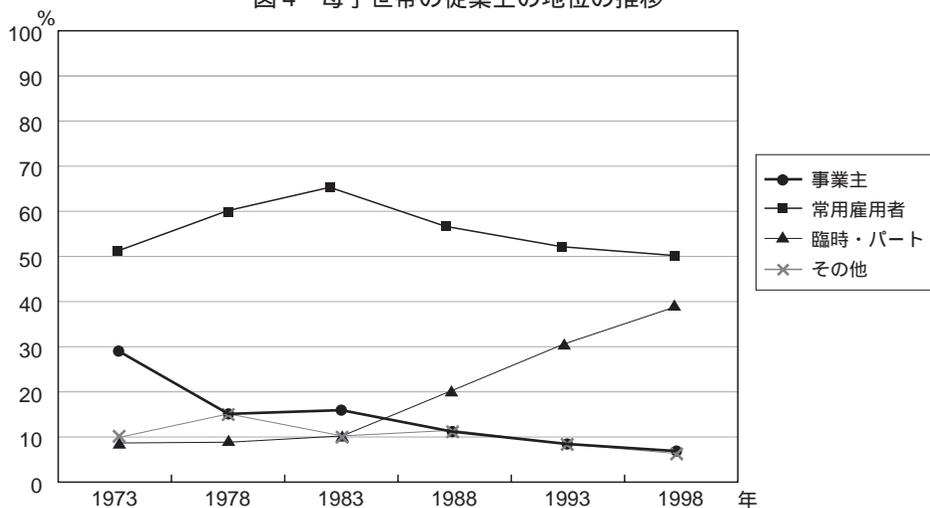
ものいる世帯のうち妻が就業している世帯の割合」および「子どものいる世帯のうち妻が非農林業雇者である世帯の割合」を比較したものである。図3は90年代の変遷をみているが、母子世帯の就労率は85%前後から90%までの間で安定的に推移している。全国母子世帯等調査では1949年からの統計を把握することができ、それによるとその当時よりほぼ一貫して8割台から9割台の数値で、一定の就労率が維持されてきたことが把握される。このような数値を「子どものいる世帯のうち妻が就業している世帯」の割合と比較すると、極めて高率であることがわかる。さらに、諸外国の母子世帯と比較しても極めて高い比率であるという特徴がある。つまり、諸外国の母子世帯の就労率をBradshaw・埋橋らの研究からみると、アイルランド(23%)・オランダ(40%)・イギリス(41%)など低位なグループ、オーストラリア(58%)・アメリカ(60%)・ノルウェー(61%)など中位のグループ、デンマーク(69%)・スウェーデン(70%)・フランス(82%)など高位のグループに大別され、日本は最も高い就労率となっている¹¹⁾。また、これらを既婚有子女性と比較すると、母子世帯の就労率のほうが低率のグループ・同水準のグループ・母子世帯のほうが高率のグループに峻別され、日本の母子世帯は既婚有子女性の就労率を遙かに上回る点でも特徴的であることが報告されている。このことから、就労率そのものが格差拡大の背景要因にあるとは言いがたく、わが国の母子世帯は働きながらも貧しいというworking poorの様相を長期的に呈しており、近年その傾向がより強まっていると特徴づけられる。

11) Bradshaw, J. 埋橋孝文「ワンペアレント・ファミリー - に対する税・社会保障給付パッケージ 20カ国国際比較を通して」季刊『家計経済研究』第33号、1997年、参照。

2. 日本経済の変動と女性の就業の変化

では、なぜ大半の母子世帯が働いていながら、所得格差が広がっているのだろうか。この点について幾つかの指標から検証してみよう。そのひとつの指標は女性の就業形態の変化であり、とりわけ従業上の地位の変化として現れている。図4は全国母子世帯等調査から推移をみたものであり、1998年では「常用雇用者」は50.7%、「臨時・パート」は38.3%となっている。かねてより常用雇用者の割合が低かったものの、近年では「臨時・パート」が増加傾向にあり、4割弱を占めている。但し、同調査における常用雇用者の定義は「会社、団体、官公庁等に雇用期間について別段の定めなく雇われている者」とあり、期間についてのみ規定されているものであるため、このなかにも短時間雇用者や所定内労働日数が短い者、日給制の者など相当数の不安定雇用にある者が含まれていると思われる。近年の母子世帯における「臨時・パート」の増加傾向は、女性労働の非正規化が急速に進んでいる近年の状況を反映しているものと考えられるが、既存の統計数値からは母子世帯はその影響をより直裁的に受け、非正規化が進行していると推察される。また、非正規化の進行は、賃金の動向に直接的に影響する。2001年の常用労働者（パートを含む）1人の平均月額現金給与額をみると、女性は男性の50.1%にすぎず、この傾向は1989年以降殆ど変化がみられない。また、パートタイム労働者と一般労働者の賃金格差は年々拡大しており、女性パートタイム労働者の時間当たり所定内給与額は男性一般労働者の43.9%であることが報告されている¹²⁾。なお、「臨時・パート」であっても週労働時間35時間以上の者も相当数含まれており、また、低賃金であるために複合労働により対処せざるをえない者も相当数存在する。この他にも、就業実態については年齢・学歴階層・勤続年数・企業

図4 母子世帯の従業上の地位の推移



(出所) 全国母子世帯等調査 (厚生労働省) をもとに湯澤作成。同調査は5年に1回の割合で実施されている。

12) 厚生労働省「毎月勤労統計調査報告」、内閣府編『平成15年版男女共同参画白書』を参照。

表5 片働き世帯と共働き世帯の実収入の推移及び実収入の構成割合

年次	片働き世帯	片働き世帯を100とした場合 の共働き世帯の実収入	共働き世帯の実収入の構成	
			世帯主収入割合	配偶者収入割合
1985	100	114.9	74.3	20.5
1986	100	117.2	75.1	20.3
1987	100	116.3	74.6	20.2
1988	100	114.4	74.3	20.5
1989	100	114.5	75.8	19.4
1990	100	116.8	75.6	19.4
1991	100	121.0	74.5	20.2
1992	100	119.6	74.8	20.5
1993	100	121.4	73.0	23.4
1994	100	122.9	75.0	20.3
1995	100	124.7	72.1	24.3
1996	100	120.6	73.6	22.3
1997	100	122.7	73.4	22.7
1998	100	124.1	72.9	23.9
1999	100	124.3	71.9	24.8
2000	100	123.5	73.3	24.0
2001	100	121.7	73.2	23.9
2002	100	128.2	72.0	25.4

(出所)「家計調査」(総務省統計局)各年をもとに湯澤作成

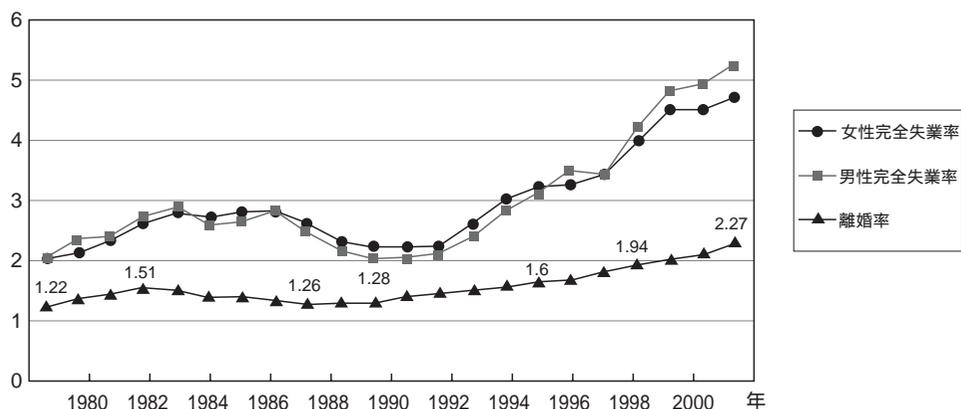
規模及び産業等、多角的に検証する必要があるほか、採用・昇進・解雇等に際する母子世帯への差別的待遇についても把握することが重要である。

次に注目すべき指標は、共働き世帯の増加に伴う実収入の変化である。表5は片働き世帯の実収入を100とした場合の共働き世帯の実収入の係数をみたものであるが、1990年代以降、片働き世帯と共働き世帯との格差は広がっていることが把握される。それは、共働き世帯の実収入に占める配偶者(ここでは妻の数値を計上)の収入割合が増加していることから裏付けられるものである。有配偶女性の就業が世帯の所得格差にどのように影響するかという点については、夫の所得が低い世帯ほど妻の就業率が高いという知見が示されてきた。また近年では、「夫の所得の高い世帯で無業の妻は依然として多いものの、その一方で正社員として働く妻が増えている。他方、夫の所得の低い世帯ではパートとして働く妻が増え、しかもパートと正社員の賃金格差が拡大した結果、“高所得の夫と高所得の妻”対“低所得の夫と低所得の妻”といった世帯の所得格差が拡大している」という知見も出されている¹³⁾。更に注目すべき点は、女性の労働力率が上昇したとはいえ、日本は依然としてM字型カーブを描いている点である。再就職の為の市場はパート・アルバイトが主流であることが、母子世帯の就業にも影響を及ぼし

13) 樋口・法専・鈴木・飯島・川出・坂本「パネルデータに見る所得階層の固定性と意識変化」『日本の所得階層と社会階層』日本評論社、2003年参照。

樋口美雄『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社、2001年参照。

図6 完全失業率と離婚率の推移



(出所)「労働力調査」(総務省統計局)「人口動態統計」(厚生労働省)をもとに湯澤作成

ている。このような動向のもと、母子世帯の貧困・低所得は、男女の賃金格差という基底的問題に加え、「片働きであり、かつひとりで養育を担う」ことからくる就業上の制約から、より相対的に厳しい位置にあるといえる。

総じて、これらの背景としてバブル経済の崩壊、1990年代における日本経済の景気低迷の長期化といった時代状況がもたらした影響を押さえておくことが重要である。たとえば、2002年の完全失業者数は、女性140万人(前年差9万人増)、男性219万人(前年差10万人増)とともに過去最高となり、完全失業率も女性5.1%、男性5.5%とともに過去最高を記録した。とりわけ1990年代初頭以降、完全失業率は上昇傾向にある¹⁴⁾。景気低迷の影響による所得や家計への影響は、家族の自助努力による対処とその限界のせめぎあいのなかで家族の解体へと結びつく傾向をもつ。この点について、庄司はひとり親家族の貧困の構造を論述するなかで、「貧困はそれを乗り切る見通しがある限りにおいては家族の凝集性を高める可能性もあるが、一般には、家族を解体や崩壊へ導く作用をはらむものである」と指摘している。そして、「家族の解体・崩壊は、高収入の安定した階層よりも相対的に低い階層の中で生じやすいと考えられ、そうした家族が解体・崩壊の後にさらに困窮する条件を負うことになる」と言及している¹⁵⁾。このような観点から離婚の動向をみると、完全失業率が上昇傾向にある1990年代以降には、同時に離婚率も上昇している趨勢が把握され、戦後の過去最高数値を更新している(図6)。婚姻時における経済基盤の脆弱性が、母子世帯形成後の貧困・低所得に連鎖する構造の解明が求められよう。

14) 総務省統計局「労働力調査」参照。

15) 庄司洋子「ひとり親家族の貧困」『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣、1997年、98 - 105ページ参照。

・所得保障政策の変遷からみた貧困・低所得の背景

母子世帯の貧困・低所得問題の背景を考える際、所得保障として児童扶養手当制度と生活保護制度がどのように機能してきたかをおさえることが重要である。母子世帯の稼働収入は低位であるため、それを補完する所得保障が重要な位置を占めているからである。つまり、節で分析対象とした国民生活基礎調査の年間所得は、稼働所得以外の所得も含めた総額であり、2004年を例にみると母子世帯の平均所得金額の構成割合は次のようになっている。稼働所得76%、公的年金・恩給以外の社会保障給付金14%、公的年金・恩給5.1%、仕送り2.4%、財産所得0.6%である。このように、生別母子世帯の場合「公的年金・恩給以外の社会保障給付金」が重要な所得源となっているため、以下ではそのうち児童扶養手当制度と生活保護制度に焦点をあて、母子世帯への所得保障という観点から政策動向の概況をみていくこととする。なお、有子世帯への社会手当である児童手当については、日本の場合、給付額が極めて低く支給対象期間も短いものであり、所得保障として有効に機能しているとは言い難いため、ここでは除外する。

1. 児童扶養手当制度

児童扶養手当は、「母子世帯の生活の安定と自立の促進を通じて児童の健全育成を図る」ことを目的として、子どもが18歳の年度末に達するまで支給される手当であり、1961年に創設された制度である。遺族年金受給者は対象外であり、おもに離婚や非婚の母子世帯、実質的に子の父が不在で母子世帯と同様の状態にある世帯などが支給対象である。死別母子世帯については年金制度が対応しているのに対し、生別母子世帯は年金制度上の保険事故として構成が困難であるため、その枠組みとは別に補完的的制度として児童扶養手当制度が設けられた経緯がある。しかし、1985年の国民年金法改正に伴い母子福祉年金が廃止され遺族年金に統合されたことや第二次臨調の動向等に対応し、従来の補完的的制度から「自立の促進」を通じて「児童の健全育成を図る」制度へと方向転換をしている。その背後には離婚率の上昇に伴う手当受給者数の増加が財政負担と認識される趨勢があり、同制度は給付抑制の対象とされてきた。まず、85年には手当額を2段階制にする改革が実施される。これは、一律32,700円であった手当額を、所得制限額に応じて「全部支給33,000円」と「一部支給22,000円」の2段階にするものである。改革後、児童扶養手当受給者数は減少に転じ、1985年に647,606人だったものが1990年には588,735人となる。しかし、離婚率の増加に伴い受給者数は再び増加に転じていく。そのようななか、1996年に提出された「財政構造改革白書」(大蔵省財政制度審議会報告)では、児童扶養手当が就労の妨げになっているという意見や雇用政策あるいは養育費確保のほうが重要であるという考え方、また、母子家庭対策全般を見直し効果的・効率的な方策を再構成すべきといった考え方があるとして、改革の必要性が打ち出される。これを受け、翌97年には「今後の児童扶養手当制度の在り方について」が答申され、ここで2002年改革の基礎となる離婚後の激変期への対応と自助努力を基本とした就労等による自活の方向性が示されたのである。さらにその具体化と

して、1998年には「必要度の高い世帯への給付を重点化」という観点から「一部支給」の場合の所得制限額を272.2万円(収入ベースで407.8万円)から192万円(収入ベースで300万円)に引き下げる改革が実施された(母子2人世帯の場合)。

そして、2002年改革では「全部支給」の所得制限額を90.4万円(収入ベースでは204.8万円)から57万円(収入ベースでは130万円)に引き下げ、低所得層により厳しい改革となっている。実際予算額をみると、2003年度の児童扶養手当予算は前年度より43億7,500万円削減されている。

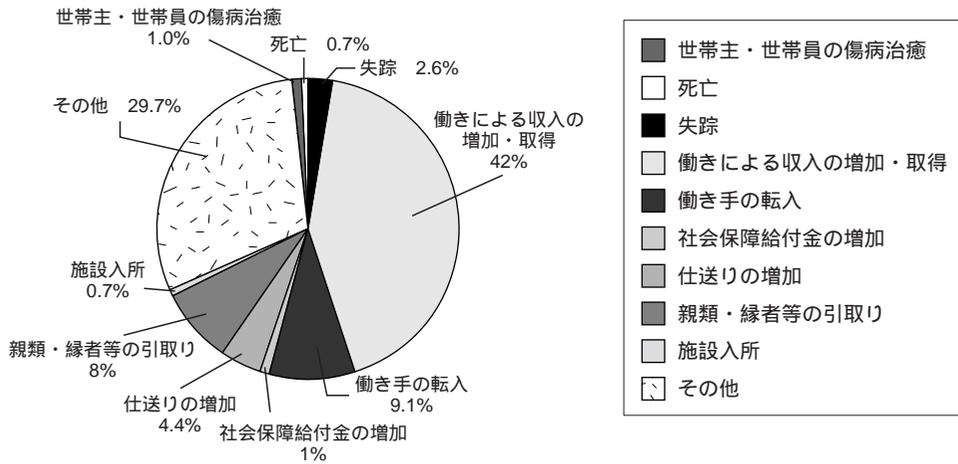
このように、児童扶養手当は80年代以降、給付費の抑制という方向性で度重なる制度改革が実施されてきた。そして、2002年改革で「全部支給」の所得制限額が更に引き下げられたわけだが、この点に関する参議院質疑においては、「所得税の非課税水準として設定していた204.8万円(収入ベース)を、母子世帯の平均的所得水準を考慮して130万円(収入ベース)にした」と政府答弁で説明されており、母子世帯の貧困・低所得の解消に機能しえない制度改革の方向性であることが読み取れる。

2. 生活保護制度

それでは、母子世帯のセーフティネットとして位置する生活保護制度の現況はどのようになっているのだろうか。生活保護制度は日本の公的扶助制度であり、生活保護法第1条では同制度の目的を「生活に困窮する国民に対して最低限度の生活の保障し、生活困窮者の自立を助長する」と規定している。母子世帯は、高齢者世帯、傷病・障害者世帯と並んで生活保護受給世帯の代表的な世帯類型であり、同制度における母子世帯の位置も政策動向のなかで注目されてきた経緯がある¹⁶⁾。そこで、節と同様にまず1970年代以降の状況を把握してみよう。1970年から1985年の間には、全保護世帯に占める母子世帯の割合は上昇傾向にあったが、1985年に14.6%となって以降は年々低下し、2000年には8.4%まで下がっている。これを世帯保護率でみるとどうであろうか。1975年には生活保護受給世帯全体の世帯保護率は21.4%であるのに対し、母子世帯は189.2%であり、全体の約9倍の比率である。2000年では受給世帯全体の世帯保護率は16.5%、母子世帯は106.1%である。世帯保護率そのものは低下しているものの、全体の世帯保護率と比較すると6.4倍の比率であり、依然として母子世帯はより貧困状態に置かれやすい社会経済的位置にあることが把握される。また、さらに目を向けなければならない点は、母子世帯の保護開始世帯数は全般的に減少傾向を示していること、及び保護廃止理由に変化がみられることである。母子世帯数は増加傾向にあり、かつ貧困・低所得の傾向を強めているにも関わらず保護開始世帯数が減少している状況からは、社会保障による所得の補填をせずに生計を営む世帯が増えていることが推察される。また、母子世帯の場合、世帯主の稼働収入の増加によ

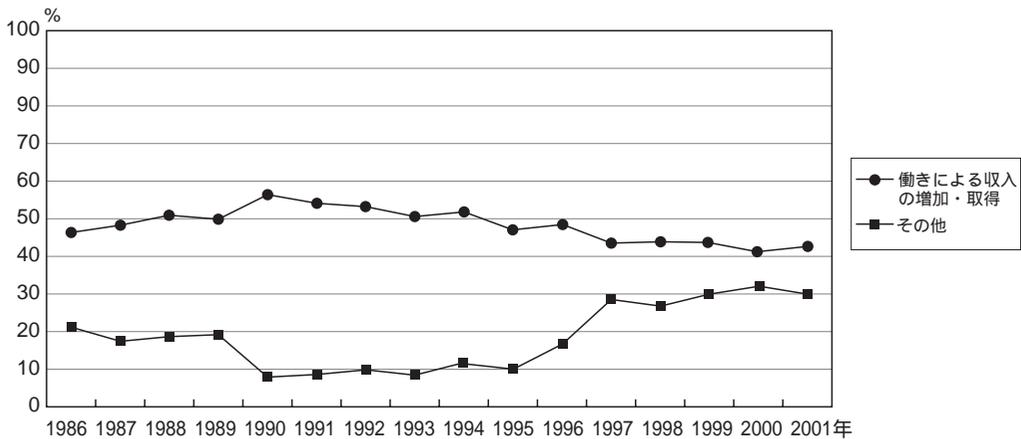
16) 生活保護関係の統計数値は、厚生労働省「福祉行政報告例」「社会福祉行政業務報告」「生活保護動態調査報告」、生活保護の動向編集委員会編『生活保護の動向』等を参照。

図7 2002年 保護廃止理由 母子世帯



(出所)「社会福祉行政業務報告」(厚生労働省)をもとに湯澤作成

図8 保護廃止理由の推移 母子世帯



(出所)「社会福祉行政業務報告」「生活保護動態調査報告」(厚生労働省)をもとに湯澤作成

って保護廃止となるのが本来的な「経済的自立」であると捉えられるが、図7のように2002年では「働きによる収入の増加・取得」で廃止となった世帯は保護廃止母子世帯のうちの42.5%に過ぎず、次に多いのが「その他」29.7%、他に「働き手の転入」9.1%、「親類・縁者等の引取り」8%等となっている。図8をもとにその推移をみると、1990年には「働きによる収入の増加・取得」は56.2%あったものがそれ以降減少しており、一方、「その他」が同年7.3%であったものが年々増加の一途を辿っている。「その他」の内実と、その増加の要因を把握できるデータは存在しない。十分な経済的自立が保障されないまま保護廃止となる層や、廃止となっても生活保護基準以下で暮らす層が増えているのかどうか、検証が必要とされる場所である。

このような生活保護受給母子世帯の割合の減少傾向の背景を考えるには、制度設計面及び制度運用面の課題をおさえる必要がある。日本の生活保護制度は、制度の適用にあたって 労働能力の活用 資産の活用 扶養義務の履行といった諸側面から厳密なミーンズテストが実施されており、かつ受給後の対応も厳格に実施されている。また、社会経済状況に応じ「適正化」政策が実施されてきた経過があり、とりわけ1981年に出された123号通知に始まる「適正化」政策が、母子世帯に与えた影響は大きい。これは、同年に発足した第二次臨時行政調査会が高率補助の典型として生活保護費の負担割合を問題にし、不正受給防止のための適正化措置と監査指導の強化を提示したことを受け、遂行されたものである。具体的な内容としては、申請手続きの際の収入・資産などの事実把握の徹底、扶養義務履行の強力な指導、稼働能力の活用の強化などが施行された。このような「適正化」政策のなかで、母子世帯に対しては子の父に対する扶養義務履行が強力に要請され、子の父が応じない場合には調停や審判に申し立てることが指導されるようになる。そのため、ドメスティック・バイオレンス(DV)被害女性を初めとして、申請を諦めざるを得ない立場に立たされる母子世帯が出現した。また、母子世帯は「稼働年齢層がいる世帯として自立助長が期待できる」という観点から指導監査の対象として重視され、就労指導がより強く要請されることとなった。保護率は急激に減少するが餓死事件なども発生し、申請受理を阻む行き過ぎた窓口対応が「水際作戦」として社会的に非難されたことから、対応を改善する動きが要請されるようになる¹⁷⁾。DV被害女性への対応についても考慮されるようになった。しかし、現在でも母子世帯にとって生活保護は敷居の高い制度となっている。

以上のように、児童扶養手当費削減による抑制傾向が持続している一方で、生活保護受給の母子世帯数も減少傾向にあり、母子世帯において社会保障への「依存」は総体として強まっていないことが把握される。そのような動向をふまえ、2002年改革がどのような意味をもつのかを検証することが求められているといえよう。

母子世帯の日本の特質とワークフェア型政策の課題

1. 母子世帯の日本の特質

上記のような現況をふまえ、日本における現代の母子世帯の態様を整理していきたい。第一に、離婚をめぐる態様についてである。厚生労働省は「近年の離婚増加の原因については、事情は様々であるため一概には言えないが、そのひとつには、離婚に対する考え方の変化や、女性の経済的自立の進展等近年の社会情勢の変化により、以前に比べ、離婚の障害が少ない環境になってきていることが考えられる」という現状認識を示している¹⁸⁾ しかしながら、このよ

17) 一連の動向については、大友信勝『公的扶助の展開』旬報社、2000年を参照。指導監査方針については、『生活と福祉』各年を参照。

18) 『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』厚生労働省告示第102号・2003年3月19日

うな現状認識については、別の角度からの検証が必要である。つまり、日本の離婚率は増加傾向にあるとはいえ、先進諸国と比較すると低率であり、その結果としてひとり親世帯の出現率も低いということがあげられる。具体的には、ひとり親家族の割合では、アメリカが25%と最も高く、ついでイギリス・ノルウェー・スウェーデンが19%、デンマークが18%と続き、日本は4%と最も低率となっている¹⁹⁾。このように諸外国との比較からは、日本において離婚は相対的に抑制されており、家族形態の多様化はさほど進行していない様相が示されている。その背景には、先にみたような男女の経済的格差、とりわけ母子世帯の所得水準の低さにより、日本では女性が離婚をしようとしても選択できない社会的状況があると考えられる。昨今では、ドメスティック・バイオレンスが社会問題として認知されるなかで、このような現状がより鮮明になっている。つまり、女性が暴力被害を受けても家をでることができない現状があり、その理由のひとつとして「自活できる経済力がない」ことが指摘されている。「離婚に対する意識が寛大になっている」という指摘とは裏腹に、現実には生命に危険が及びぎりぎりまで、暴力に耐えている現実が存在するのである。そして、「家庭内離婚」という現実を乗り切る方策が選択されるわけだが、これは日本的な現象として注目されている。またこのことと関連する調査として、18歳以上35歳未満の未婚者に「結婚相手に求める条件」を尋ねた調査がある。「相手の収入などの経済力」を「重視する、あるいは考慮する」と回答した女性は、全体の9割を占めていたのに対し、男性は約3割でありその差は歴然としている²⁰⁾。これらのことは、依然、女性にとって結婚という社会制度は生活保障としての機能が大きいことを示している。日本では母子世帯を形成すること自体が困難な社会的位置に女性が置かれているといえよう²¹⁾。

第二に、母子世帯の「自助」方策として親族などの私的資源がどのような位置にあるか、という点に注目する必要がある。本稿でみてきたように、日本の母子世帯は所得の低位性を基底に多様な生活問題を抱えているが、既存の統計からは公的な社会資源の利用は低率であることが示されており、生活問題の緩和や解決にどのように対処しているかという問いが改めて重要となる。その答えを探る為には、私的資源の位置に着目する必要がある。つまり、日本の母子世帯は、その親(子どもの祖父母)世代と同居するという方策をとっている層が一定程度存在し、その比率は諸外国よりも高いと想定される。経済水準の低位性、それに付随した住宅確保の難しさ、子育てと労働の両立のための公的資源の地域的偏在やアクセスビリティの悪さからくる利用率の低さ等の諸要因から、三世同居という自助努力の方策がとられていると推察されるからである。近年、この点に関連する興味深いデータが公表された。『母子世帯の母への

19) 財団法人家計経済研究所編『ワンペアレント・ファミリー(離別母子世帯)に関する6カ国調査』1999年3月、参照。

20) 国立社会保障・人口問題研究所『第11回出生動向基本調査』1997年参照。

21) 厚生労働省「男女間の賃金格差問題に関する研究会報告」(2002年)では、米英独仏と日本の男女間賃金格差を比較し、国際的にみても日本は格差が大きいと指摘している。

就業支援に関する研究』(日本労働研究機構)では、資料編のなかに全国母子世帯等調査の再集計データが掲載されており、従来概要版として公表されていた全国調査では把握できない親同居世帯(以下、三世代同居世帯)の趨勢を掴むことができる。それによると、日本の母子世帯の三世代同居率は、全国平均で26.8%、父子世帯はさらに高く46.1%という数値となっている²²⁾。また、筆者は共同研究としてひとり親世帯を対象とした調査を実施し、私的資源の位置を探るデータを収集した²³⁾。この調査は2大都市(東京都区部と大阪市)を対象としたものであり全国的動向として一般化はできないが、三世代同居世帯は21.5%であった。さきの再集計もあわせて考えると、おおむね4~5世帯に1世帯の割合が同居世帯とみることができ、母子世帯の形成過程と生活構造の関連に接近するうえで重要なデータであると思われる。ちなみに、世帯構造の全般的傾向としては世帯規模の縮小とともに三世代世帯の割合は一貫して減少しており、2002年では全世帯の10.0%である。そこで、我々の調査結果の知見から、三世代同居世帯の態様をより詳細に把握すると、同居した時期としては「ひとり親になった時」が54%と最も多く、「ひとり親になってしばらくは親子で暮らし、その後同居した」という回答は13.8%であった。これらは「ひとり親になったこと」「ひとり親であること」と三世代同居との関連が強い層であると考えられ、私的資源による何らかの支えを必要としたと推察される。そこで、同居するようになった「最も大きな理由」を尋ねた結果、「生活費を節約するため」「祖父母と同居のほうが安心なため」がそれぞれ23.7%、ついで「子育てを助けてもらうため」が20.3%であり、その他に「別れた相手の暴力から逃れるため」8.5%、「適当な住宅が見つからなかったため」が5.1%という結果であった。一方、祖父母側の理由によるものもあり、「祖父母が同居を希望した為」が8.5%、「祖父母の世話をする必要があった為」が1.7%と、合わせて約1割であった。では、親と同居していることについてはどのように感じているのだろうか。「とても助かっている」が64.4%と最も多い一方、「どちらかといえば大変である」「とても大変である」といった大変さを感じている層が合わせて9.1%みられた。今後の意向としては「できれば同居を続けたい」が49.4%と半数を占める一方、「当分同居せざるを得ない」「できれば別居したい」といった同居に消極的な層が合わせて42.5%であった。このように、母子世帯形成過程および生活の再建過程においては、生活費・心理的安心・子育て・住宅などの支援ニーズを背景に三世代同居を選択する層が多いにもかかわらず、今後の意向という観点から見ると積極的同居層と消極的同居層が混在している。つまり、生活問題の緩和を図る対処方策として親族という私的資源を位置づけざるをえない状況があり、4割強は独立した母子世帯を形成する意

22) 日本労働研究機構『母子世帯の母への就業支援に関する研究』2003年8月、603ページ。

23) 『母子家族等 多様な家族形態における子育て支援のあり方』平成14年度児童環境づくり等総合研究事業・財団法人子ども未来財団・2003年3月。主任研究者：湯澤直美、共同研究者：石田浩、イト・ベング。この調査は、東京都区部と大阪市を対象として住民基本台帳による単純無作為抽出法によって母子世帯・父子世帯と推定された世帯に郵送によりアンケートを送付する方法で実施したものである。

向を持ちながらもそれが困難な生活実態にあることがわかる。

第三に、日本においては婚外子（非嫡出子）の出生率が極めて低く、非婚（未婚）母子家族は圧倒的なマイノリティであることにも注目する必要がある。非婚出産については結婚に対する意識が寛容になっているという言説が流布しているが、婚外子出生率は約1%であり、微増傾向はみられるにせよ年次推移では大きな変動はない。諸外国と比較しても差異は大きく、日本におけるひとり世帯の量的少なさを規定するもうひとつの要因はここにある。その背景には、法律婚主義が浸透していること、戸籍の続き柄差別や相続分差別といった負のサンクション（制裁）が機能していることなどがある。実際には、出生後に親子分離したり、非婚出産であることを隠したりといった方策がとられることも多い。また、社会保障による対応にも相違があるため、母子世帯内にみられる経済水準の格差が生じている。全国母子世帯等調査を再集計した前出の日本労働研究機構の報告書によれば、1998年の死別母子世帯の年間収入は288.1万円、離婚は219.5万円、未婚（非婚）が171.1万円、その他が226.3万円である。²⁴⁾ 国民生活基礎調査の「夫婦と未婚の子のみの世帯」の年間収入と比較すると、非婚母子世帯の年間収入は21.7%にしか及ばず、極めて厳しい経済状況であることがわかる。日本の婚外子をめぐる差別的扱いについては国連からも勧告が出されている一方、近年では当事者が差別撤廃のための裁判に取り組み始めているが、婚外子差別があることすら知らない人も多いという現実がある。

2. 日本におけるworkfare型政策の課題

本稿でみてきたように、母子世帯への社会政策は、母子家庭等自立支援対策大綱の策定を起点とした2002年改革により、制度の再構築を図る方向性が示された。日本の2002年改革は、欧米諸国で施行されているワークフェア政策をモデルとして参照していると言われており、その観点から特徴をみると以下のように整理できる。第一の特徴として、母子福祉の推進方法として就労支援を中核とする「自立促進」を打ち出している点があげられる。就労支援策をメニューとして掲げるほか、都道府県等が「母子家庭及び寡婦自立促進計画」を策定することとなり、「自立促進」という文言が採用されている。また、母子世帯の専門相談員である「母子相談員」についても「母子自立支援員」に名称変更し、その業務として「職業能力の向上及び求職活動に関する支援」が追加された。第二の特徴として、母子世帯の女性（母親）に対する自助努力の一層の要請が、三つの側面から強化されたことがあげられる。一点目は、就労を自助努力として要請する方向性である。母子及び寡婦福祉法では、改正前より第4条において「自立への努力」の項目を設け、「自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」と規定していた。改正法ではこの規定に「職業生活」という一項が追加されている。二点目は、児童扶養手当受給者に自助努力を要請する方向性である。改正児童扶養手当法では、

24) 日本労働研究機構『母子世帯の母への就業支援に関する研究』2003年8月、626ページ。

第二条に「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、家庭生活の安定と向上に努めなければならない」という規定が新たに追加された。この点に加え、改正児童扶養手当法において、求職活動等の履行を手当受給の基礎的要件として位置づける方向性が示されたことに留意しなければならない。すなわち、「受給資格者が、正当な理由がなく、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」には、「手当の全部又は一部を支給することができない」という規定が14条に新設されている。「正当な理由」が何をさすのかについては文書化されていないが、自立への努力について第三者が制裁的な対処を含めて評価する項目が新設されたと解してよいであろう²⁵⁾。三点目は、扶養義務の履行の確保への自助努力を要請する方向性である。改正母子及び寡婦福祉法では、第5条として「扶養義務の履行」を新設し、「母子家庭等の児童の親は、当該児童を監護しない親の当該児童についての扶養義務の履行を確保するように努めなければならない」という規定を追加している。第三の特徴として、児童扶養手当の受給期間について期限設定を設けたことがあげられる。具体的には、受給期間が5年を超える場合には、それ以後手当の一部について支給停止するという方針であり、この措置は2003年4月1日から起算して5年を経過した後に適用される。

このように、2002年改革は、自立への自助努力の要請の強化とともに、児童扶養手当受給期限の設定および自立への活動を怠った際の制裁的規定をセットにして導入する形態をとったものである。受給期限の設定については、当初5年経過した場合には受給を打ち切ることが検討されており、ワークファーストモデルに特徴的な就労を福祉受給の条件とするという点で、同モデルに共通性を見出せるものである。しかし、日本の2002年改革は就労を義務づける方策はとっておらず、その点では同モデルより緩やかなものであるといえよう。一方、積極的労働市場政策という点からみると日本の就労支援対策の水準は低位であるといわざるをえず、サービスインテンシブモデルとは言い難い。総じて財政支出の抑制が先行した改革であるために、福祉改革の理念が明確でないといえよう。

このような特徴をふまえたうえで、2002年改革の課題を整理していこう。第一に、2002年改革は多角的な自助努力の要請を特徴としているが、日本の母子世帯当事者の自助努力の現況を見極める必要がある。西欧諸国では、母子世帯の低い就労率が問題とされ、目標値を設定して就労率をあげること、とりわけ就労のインセンティブを高めることが政策課題とされているが、

25) 母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律案が審議された衆議院厚生労働委員会における厚生労働省答弁では、「正当な理由なく」という規定はまれなケースをさすとして、裕福な資産を持つために就職活動の必要がないケース、元夫から養育費を十分受け取っているために就職活動を急がないケースがあるかもしれないとしている。なお、そのうえで「本人が働く能力があり、そしてそのために様々な就職活動の機会や能力開発の機会があるにもかかわらず全くそういう意欲を見せないようなケースが仮にあるとすればこの規定に該当することになるかと思う」と答弁している(2002年11月19日衆議院厚生労働委員会第6号議事録)。このように、本人の就労意欲を支給要件とすることは、社会手当としての児童扶養手当制度の性格を逸脱するものである。

日本の母子世帯はすでに8割を超え、国際的に高水準の就労率を持続している。それにもかかわらず母子世帯の貧困・低所得は一向に改善されないばかりか、所得格差が拡大している現況にあることは本稿でみてきた通りである。このことは、簡潔に言えば日本では福祉受給者の就労を実現するという観点ではworkfare的様相を持続しているといえ、いわゆる「第三の道」における雇用・福祉改革のターゲットとして母子世帯は本来的な位置にはない。また、親族等の私的資源の活用を通して生活をマネージメントする自助方策も尽くされており、当事者の自助努力はいわば臨界点に達していると言ってもよいであろう。言い換えれば、日本の母子世帯の貧困・低所得の現況は当事者の自助努力では解消困難な社会構造的な問題であることを立証しており、欧米型のworkfare政策を形式的に導入しても、生活問題の緩和・解消に実質的にどれだけ貢献できるかは疑わしく、日本的な土壌のなかで基盤を整備していくことが求められている。

第二に、日本の制度改革を第一の課題と関連して考えるならば、貧困から脱却するための具体的方策を政策目標として掲げる必要がある。欧米諸国では貧困の計測に基づいて貧困解消のプログラムが政策課題として提示されているが、日本においては貧困の計測自体がなされていない。そのため、子どもの貧困の根絶と世代間継承の解消といった問題も政策課題として浮上していない現状にある。日本の母子世帯は生活保護基準並みかそれ以下の水準である世帯が広範に存在しているとみられているが、貧困の計測がなされていないために、政策論議のなかではしばしば母子世帯の貧困・低所得を当事者の「就労意欲」の問題とする言説が繰り返されてきたのである。

第三に、母子世帯にとってのセーフティーネットの構築を、社会保険・社会手当・公的扶助という所得保障政策の総合的観点から検討する必要がある。2002年改革は、生活保護を改革のターゲットとせず、社会手当である児童扶養手当を改革のターゲットに掲げており、欧米諸国のワークフェア政策が公的扶助領域を射程にしている点と様相を異にしている。この点を別の角度からみると、その方策にこそ日本の特徴が現れていると思われる。つまり、日本の生活保護制度は、その適用にあたって厳密なミーンズテストが実施され、かつ受給後の対応も厳格に実施されており、制度設計及び運用面の双方から利用しにくい制度となっている。とりわけ、母子世帯は稼働年齢層として指導監査の対象となりやすく、就労指導がより強く要請される位置にある。そのような制度の特性のなかで、本稿でみたように所得格差は拡大しているにも関わらず、母子世帯の世帯保護率は減少傾向を持続しており、財政抑制という観点からはあえて制度改革の対象とする必要がない現況にあると解釈できる。その分、児童扶養手当は生活保護を受給していない母子世帯にとって低所得を補填する重要な所得保障として位置づいており、財政抑制という観点からは見逃せない制度になっていると思われる。また、「自助努力による早期自立」という意識を浸透させるという政策意図のもとでは、量的に対象層が広い児童扶養手当を改革のターゲットに据えるということもありうるだろう。さらに、今般の児童扶養手当制度改革は、社会手当としての適切なレベルの要件を超えた「自助努力の要請」と「制裁的規

定の導入」を実施しており、社会手当という性格そのものを変容させる改革である点に留意する必要がある²⁶⁾。現行の生活保護制度が母子世帯の貧困・低所得問題に十分に機能していない現状に加え、児童扶養手当制度の性質そのものを含めた改変という状況のなかで、母子世帯にとってのセーフティネットとは何か、どう構築するのか、という観点からの総合的な検討が必要とされている。

第四に、普遍的政策と母子世帯独自政策の関連と有効性を精査し、政策の方向性を導き出すことが必要である。母子世帯を独自の対象とした政策の守備範囲は、広く子育て世帯を対象とした育児支援政策、女性全般を対象とした労働政策、貧困・低所得問題に対する社会政策などがどの程度の水準であるかによって規定される性質をもつ。日本の場合、児童手当などの社会手当の水準は低く、教育政策や住宅政策も立ち遅れているために、子育て世帯にとって生活基盤の維持には相当の経費を要する現状にある。また、社会政策としては男性稼ぎ主型モデルが採用されてきたため、共働き世帯における子育てと就労の両立の困難や社会保障制度及び税制度上の不利益も存在する。さらに、セーフティネットとしての生活保護はミーンズテストなど入り口の狭さにより利用層は限定的である。母子世帯の高就労率は、これらの課題が交錯して生活問題として凝縮されていることにより、「低賃金労働のもとで働き続け、低所得のもとで生計を維持する」という自助方策として一貫して維持されてきたと考えられる。そのため、母子世帯の独自施策の基盤となるこれらの普遍的政策のあり方について、母子世帯の現況から照射される問題を提起し、政策の方向性を検討することが必要である。なお、普遍的政策の水準が低位な領域については、その代替措置として母子世帯独自政策を機能させることが求められるよう。

本稿では、日本における母子世帯への制度改革の動向と課題について整理してきたが、母子世帯の現代的態様は自立概念の成熟を社会に要請しているといえよう。それは、権利としての労働の復権や労働概念そのものの再構築といった課題を包含しつつ、社会福祉の行方を同定するものとなるであろう。

26) 2002年改革の一環として、児童扶養手当制度の運用において「養育費等に関する申告書」の提出が導入された。当初、この申告書案のなかに家計の収入・支出状況を書く欄が設けられており、毎月の食費・高熱水費・家賃・医療費・教育費等も書くよう指示されていた。このような運用は、児童扶養手当制度を公的扶助以上に厳しい制度対応に置くことにつながり、社会手当としての性格を逸脱するものとなる。当事者及び関係者から異論の声があがり、家計の収入・支出状況欄は削除された経緯がある。この点については、<http://www7.big.or.jp/single-m/index.html>、2002年11月19日衆議院厚生労働委員会第6号議事録を参照のこと。