

# 児童扶養手当政策における母子家庭の差異化

(平成27年11月30日 受理)

人間科学系 東 野 充 成

## The Differentiation of Single-Parent Families in Child-Rearing Allowance Policies

(Received November 27, 2015)

Kyushu Institute of Technology Mitsunari HIGASHINO

### 1. 問題と目的

2010年、児童扶養手当法が改正され、いわゆる父子家庭にも児童扶養手当が支給されるようになった。児童扶養手当とは、「父又は母と生計を同じくしていない児童が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、(中略) 児童の福祉の増進を図ることを目的とした」(法第1条) 社会手当の一種である。母子家庭に限らず父子家庭も厳しい経済状態に置かれている中で(労働政策研究・研修機構2015)、この支給対象者の拡大は一定の評価をできるものである。

しかし、1961年からの児童扶養手当の歴史を振り返ってみると、かならずしも初めからすべてのひとり親家庭を対象として制度が設計されてきたわけではない。父子家庭に限らず、母子家庭であっても支給対象とならない家庭も存在した。すなわち、児童扶養手当政策は、当該手当の支給対象者を差異化しつつ、これまで変遷を重ねてきたわけである。本稿では、1961年から2002年までの児童扶養手当政策の変遷を振り返り、いかにして母子家庭を差異化してきたのか、その過程を明らかにする(後述するように、2002年とは、「歴史上初めての抜本的な改革」(母子寡婦福祉法令研究会編2004)と称されるほどの、母子家庭政策において大転換がなされた年である。この時期はまだ父子家庭は手当の支給対象となっていないので、本稿では母子家庭内部の差異化の問題を扱う)。

児童扶養手当とは本来、親がひとりであるという事象に着目して、その家庭や子ども

を支えるために支給される社会手当である。こうした重要な目的があるにもかかわらず、現実には手当が支給されない家庭も存在してきた。これは、社会政策における平等性という点で極めて大きな問題を含むものである。社会的排除論の用語を借りれば、母子家庭内部においても一定の層が社会政策から排除されてきたわけであり、そうした人々をどのように包摂するのかが問われている。本稿では、児童扶養手当政策においてどのような人々がなにもゆえ排除されてきたのかを問うことによって、社会政策が生み出す排除の一端を明らかにする。

本稿では、児童扶養手当政策という社会政策がどのような経緯の中で変遷を重ね、また異議申立てを受けてきたのかを明らかにすることを目的としている。したがって、児童扶養手当政策の制定や改定にかかる言説資料が、主な分析素材となる。具体的には、国会の会議録や裁判所の判決文、母子家庭の当事者団体が作成した文書などをもとに、児童扶養手当政策における母子家庭の差異化の過程を明らかにする。

## 2. 死別母子家庭と離別母子家庭

### 2.1. 児童扶養手当法の成立

児童扶養手当が創設されるようになったそもそものきっかけは、1959年に国民年金法が成立したことによる。国民年金法では、高齢、障害、死亡を保険事故とし、年金を支給する制度であるが、その際、死亡母子家庭に対しては母子年金給付制度が設けられた。また、それまでに保険料を支払ってなくても支給を行う制度として、母子福祉年金制度も定められた。このように、国民年金法の成立によって、死別母子家庭に対しては、年金保険あるいは社会手当の支給が行われるようになった。逆にいえば、離別母子家庭に対しては、何らの保険金あるいは手当も支給されないということである。

しかし、直後の1961年には児童扶養手当法が制定され、離別母子家庭にも児童扶養手当が支給されるようになる。死別であれ、離別であれ、母子家庭の置かれている厳しい経済状況に変わりはないという援助の必要性が認識されたためである。その結果、ほとんどの母子家庭には何らかの金銭が支給されるという体制が整えられた。以上はわずか2年あまりの出来事である。

だが、ここで着目しなければならないのは、わずか2年あまりの出来事であるとはいえ、日本の母子家庭政策が、母子家庭を死別と離別に差異化し、死別母子家庭には当初

から手厚く保護する一方、離別母子家庭にはその後の認識の高まりの中でようやく手当が支給されるようになったという事実である。この間の経緯に関して国会の会議録や新聞記事をもとに詳細に検証した堺（2015）によると、児童扶養手当が創設された社会的背景のひとつとして、厚生省（当時）の推計ミスによって母子福祉年金の予算が大幅に余ったという点が指摘されている。この説が正しいとするならば、児童扶養手当はいわば母子福祉年金の残余カテゴリーとして創設されたということである。

1961年の『全国母子世帯調査結果報告書』によると、当時の母子世帯となった理由別構成割合は死別が77.1%であり、確かに数の上では死別母子世帯がマジョリティであった。また、1960年9月9日の参議院社会労働委員会では、偽装離婚の横行、私的扶養との関係、生別母子世帯の把握の困難性など、生別母子世帯に母子福祉年金を支給することの難しさも議論されている。こうした議論があること自体は、離別母子世帯にも何らかの金銭的給付を目指そうというものであり、一定の評価を与えられるものである。しかしながら、結果的にこうした議論は実らず、わずか2年間といえども、死別母子世帯と離別母子世帯を分離し、離別母子世帯に対する給付は後発するという経緯となった。児童扶養手当は、その創設当初から、死別母子世帯と離別母子世帯を分離した上で成立しているということは記憶にとどめる必要がある。

## 2.2. 1985年改正法

このように、死別母子家庭と離別母子家庭を差異化する志向を内蔵して児童扶養手当制度は施行されたわけであるが、それでも母子福祉年金の補完という児童扶養手当の性格上、1970年10月以降、趣旨を同じくして制度の運用はなされてきた。すなわち、児童扶養手当と母子福祉年金は同額を一律に支給されてきた。

ところが、臨時行政調査会の設置など1980年代に行財政改革の気運が高まると、真っ先に見直しの対象とされたのが児童扶養手当であり、実際に1985年改正法の成立により、母子福祉年金と児童扶養手当はその支給額という面で袂を分かつことになる。すなわち、従来は、前年度の所得が361万円未満の場合には一律に、第一子月額32700円、第二子5000円、第三子以降2000円ずつ加算という支給額だったのが、改正法の成立により、所得が171万円未満の場合には第一子月額33000円とし、所得が171万円以上300万円未満の場合には第一子月額22000円と改定された（第二子、第三子の加算分に

については変更なし)。この間、母子福祉年金については廃止されたが、遺族基礎年金という形でより充実化された。支給対象となるか否かという面では、1961年の児童扶養手当法の成立によって、死別母子家庭と離別母子家庭との間に差異はなくなったが、母子家庭の生活において最も重要な実際の支給額という点では、母子福祉年金と決定的な差異が設けられ、死別母子家庭と離別母子家庭は再び分断化されることとなった。

この点につき、当時反対運動に携わっていた金住（1985）は次のように述べている。

児童扶養手当法は、母子福祉年金の補完的な制度として発足していたのを、それから切り離され、父と死別した母子家庭の児童にはいっそう手厚く、父と離別した母子家庭の児童には、いっそう給付を引き下げ、恩恵的、救貧的な扱いとしたのです。（中略）「夫に添いとげた妻の子」と、「勝手に離婚した妻の子」とでは明らかな差別扱いとなっているのです。

このように、1985年改正法による児童扶養手当の切り下げを厳しく批判しているわけであるが、ここでの批判の主眼が、支給額の切り下げそのものよりも、死別母子家庭と離別母子家庭との「差別扱い」に向けられていることに注意を促したい。所得制限の強化による支給額の切り下げそのものももちろん問題であるが（加えて言うなら、所得制限という制度自体が、不必要な総所得の逆転現象を生み出すなど、離別母子家庭内部の分断へとつながるものである）、児童扶養手当制度がそもそもはらんでいた死別母子家庭と離別母子家庭の差異化という点が先鋭化したことこそが問題なのである。当時の政治的過程の中で、「勝手に離婚した妻の子」を「差別扱い」しようという意図があったのか、確認できる公的文書を見つけ出すことはできないが、こうした制度の併存自体が母子家庭内部を差異化し、序列化していることは確かだろう。1961年の児童扶養手当法の成立過程及び1985年の改正過程から見てくることは、たとえ保険と手当の性格の違いという問題はあるにせよ、死別母子家庭と離別母子家庭を異なる政策体系で取り扱う必要があるのか、その必要性や妥当性、公正性を今一度検証することである。

### 3. 婚姻と婚姻外

#### 3.1. 未婚の母への支給打ち切り規定

さらに、1985年の改正法では、結局修正によって盛り込まれなかったが、別の基準による差異化が企図されていた。それが未婚の母に対する取り扱いである。

1985年児童扶養手当法の改正案が国会を通過したが、それに先立つ1984年の閣議決定では同法の改正案に未婚の母への支給の打ち切りが盛り込まれた。この案は結局実現されなかったが、当時この「改悪」に反対する運動を展開していた当事者らは、厚生省（当時）とのやり取りを記録している（世紀をひらく児童の権利保障を出版する会編）。これはひとつの伝聞資料であり、決して直接的な証拠となるものではないが、事実とするならば、未婚の母に対する差別的な認識をよく表している。

手当は未婚の母の推進制度だとの批判もあり、離婚という形態による経済的困窮の見地から未婚の母ははずされるということだ（厚生省局長の発言とされる）。

未婚の母はお妾手当だと国会でも冷ややかな議論が出ており…（厚生省局長の発言とされる）

また、当時厚生省が作成したとされる『改正の理由や考え方の問答集』のなかでは、次のように記されている。

問：未婚の母であっても子に責任はなく、「未婚の母」か否かで差別するのは子どもの人権や法の下での平等に反するのではないか。

答：いわゆるお妾さんにまで税金による手当が受けられることにはこれまでもいろいろ批判がありましたので、今回改正することにしましたのです。

この記載が事実とするならば、きわめて杜撰な想定問答集といわざるを得ない。質問者は子どもに対する差別的な取り扱いを問うているのに対して、回答は「妾」という立場からのものとなっており、そもそも問答ともなっていない。未婚の母が全員「妾」であ

るかどうかはわからないにもかかわらず、「妾」であることのみによって手当の支給を打ち切るすべての根源的な理由となっている。畠山（1985）によると、この問答集ではあらゆる質問に対して、上記の答えが用意されていたという。もしそうだとするならば、当時の厚生省の認識では、未婚の母はすべて誰かの「妾」であり、こうした人の子どもは差別されても仕方がないと考えているということをよく表している。

先述したように、これらは二次資料から引用したものであり、真実であるかどうか検証するすべはない。しかし、死別、離別のさらにその下に未婚の母子家庭を位置付けようとする階層分断的な認識をよく表している。修正協議により当該案そのものは実現しなかったが、閣議決定及び国会に上程されたことは確かである。このように、1985年改正法では、母子家庭のさらなる差異化が目指されていた。

### 3. 2. 児童扶養手当法の例外規定

以上のように、未婚の母への支給打ち切りは結果的に実現しなかったが、実は児童扶養手当にはその成立当初から支給を打ち切られる家庭が想定されていた。それが、父親の認知によって、未婚の母子家庭から新たに出現した家庭である。実際、この規定によって児童扶養手当の支給が打ち切られた家庭は多数存在するわけであるが、1990年代初めごろより、支給打ち切り処分の取消しを求めて裁判も提起されている（【表1】参照）。

【表1】児童扶養手当の打ち切りをめぐる裁判

奈良事件	奈良地判	平成 6年 9月28日	訟務月報41巻10号
	大阪高判	平成 7年11月21日	行政事件裁判例集46巻10・11号
	最判	平成14年 1月31日	最高裁民事判例集56巻1号
広島事件	広島地判	平成11年 3月31日	判例地方自治195号
	広島高判	平成12年11月16日	判例時報1765号
	最判	平成14年 1月31日	賃金と社会保障1322号
京都事件	京都地判	平成10年 8月 7日	判例タイムズ1037号
	大阪高判	平成12年 5月 6日	訟務月報47巻4号
	最判	平成14年 2月22日	判例時報1783号

3件の事件はすべて同様の問題によって構成されている。すなわち、扶養する子どもが父親に認知されたために、児童扶養手当の支給を打ち切られたことが憲法14条の法の下での平等に反するのではないかとして争われたものである。なぜ、このような問題が起きたのかというと、当時の児童扶養手当法では、4条1項において、児童扶養手当の支給要件として、次の5号を定めていた。

- 1号 父母が婚姻を解消した児童
- 2号 父が死亡した児童
- 3号 父が政令で定める程度の障害の状態にある児童
- 4号 父の生死が明らかでない児童
- 5号 その他前各号に準ずる状態にある児童で政令の定めるもの

5号の規定を受けて、児童扶養手当法施行令1条の2は次のように定められていた。

- 1号 父が引き続き1年以上遺棄している児童
- 2号 父が法令により1年以上拘禁されている児童
- 3号 母が婚姻によらないで懐胎した児童 (父から認知された児童を除く。)
- 4号 略

下線を付した3号括弧書の規定を受けて、従前児童扶養手当を受けていた児童が支給を打ち切られるという事態が発生し、裁判へと持ち込まれたわけである。なお、1998年政令第224号により、件の括弧書部分は削除されている。したがって、現在ではこの問題は条文上解決されている。

憲法学や社会保障法学の議論においては、一連の事件は法の下での平等や司法権の限界といった観点から議論されることが多い（長尾2002など）。これらの論点が法学の諸議論において重要なものであることは論を俟たない。しかし、本研究の視座からは、これらは別の論点を提起する。すなわち、児童扶養手当制度は、その成立当初から、母子家庭を差異化する志向を内在していたということである。

当時の児童扶養手当法や同法施行令の条文だけを見ても、母子家庭にも様々な類型が存在することがわかる。言い換えれば、児童扶養手当法は様々なタイプの母子家庭を予

定していたということである。一般的に母子家庭とみなされる法4条1項1号（離別母子世帯）や2号（死別母子世帯）だけでなく、父が拘禁されている場合なども児童扶養手当の支給対象となっている。これは、児童扶養手当法の予定する母子家庭とは、父の存在／不存在そのものと同時に、「生計を維持する父」の存在／不存在によっても定義づけられているということである。実際、児童扶養手当の目的は法に次のように規定されている。

父又は母と生計を同じくしていない児童が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、（中略）児童の福祉の増進を図ることを目的とした…

このように、児童扶養手当の目的があくまでも児童の福祉の増進を図ることである以上、父が存在しているかどうかと同時に、父が生計を維持しうるかどうかにも重視されるわけである。この点につき、『児童扶養手当法重度精神薄弱児扶養手当の解釈と運用』に内在する家族モデルを検証した堀（2001）も同様の趣旨を述べている。

### 3.3. 認知と扶養

ところが、ここで件の括弧書の部分が問題となる。つまり、母の婚姻外で出生した子どもは児童扶養手当の支給対象となるのだが、その後父が認知した場合には、支給対象外となる規定である。こうした規定がなぜ置かれているのか、裁判で地方自治体は次のように述べている。

婚姻外の児童については、認知以前のその扶養状況は母によるもののみであるが、父が認知すると、児童を扶養する義務を負う者が新たに登場するという児童にとってより好ましい事情が発生する（奈良事件第一審より）。

ある児童は、父母が離婚した結果、生活環境の変化を受ける状況を想定し、ある児童は、もともといわゆる母子家庭であったのが、新たに父が現れて扶養するものが増えたという状況を想定し、その間の状況が異なることに着目し、父の認知という観点からではなく児童の観点から、児童扶養手当の支給対象に関し差異を設けることには、合理性がある（奈良事件第一審より）。



新たに父が出現することが、父がいなくなることと比べて、「好ましい事情」の発生、事態の好転ととらえられ、児童扶養手当の支給対象外とするという論理である。つまり、地方自治体の考える、児童扶養手当支給の対象となる母子家庭とは、端的に父が不存在の家庭ということになる。

しかし、こうした母子家庭の基準は法の趣旨と矛盾する側面を有している。先述したように、児童扶養手当法は「父（又は母）と生計を同じくしていない児童」を対象に、その子どもの福祉の増進を図るために支給されるものである。実際、父は存在するが生計を同じくできない拘禁中の場合などにも児童扶養手当は支給されている。むしろ、地方自治体としては法が規定する外形的な基準にのっとって支給対象外としたわけであるが、当時の法自体が「父が不在の家庭」と「父が生計を維持しない家庭」という2つの基準を内包していたといえるだろう。

したがって論点は、父の認知により新たに父が出現した家庭を、児童扶養手当法が予定する母子家庭と同視できるのかどうかに収斂する。もし同視できるとすれば、特定の状態の家庭にだけ手当を支給しないのは、合理的理由のない差別ということになる。この点につき、原告は次のように述べている。

父母が法律婚を解消した児童につき父に扶養義務があることには、父に認知され遡及的に父子関係が生じた児童の場合と同じである。しかるに、父母が法律婚を解消した児童の監護者に児童扶養手当が支給されるのに対し、認知された事実婚外の非嫡出子の監護者に児童扶養手当が支給されないのは、法の下での平等を定めた憲法14条に違背する…。

婚姻外の児童は、一般的に法律婚を解消した家庭の児童に比して劣悪な生活環境の下で養育されており、父の認知があったとしても、生活環境が改善される可能性は僅かであり、認知を理由に児童扶養手当の支給を打ち切るのは不合理である（奈良事件第一審判決より）。

認知した父親に子どもの扶養義務が生じることは確かである。地方自治体はこの点をもって「好ましい事情」の出来と理解している。しかし、離婚した父親にも扶養義務は存在する。どちらにも同様に扶養義務があるにもかかわらず、離婚した場合には手当が支給され、婚姻外で後から認知をした場合には手当が支給されないのは差別である、と

というのが原告の主張である。

その上で、原告が問題視するのは、認知を即「好ましい事情」の出来ととらえる地方自治体の主張の論理的飛躍である。すなわち、認知をすることと扶養義務を果たすことは同視できないにもかかわらず、認知が即「好ましい事情」の出来ととらえる論理的飛躍を「不合理である」と問題視している。

この主張の根幹をなすのは、認知と扶養はまったくの別物であるという法的、社会的事実である。確かに認知は相続権の発生など法的な効果を発生させるが、認知をした父親がその子どもを扶養するかどうかは、いうなればその父親の胸三寸ひとつである。実際、法律婚を解消し認知そのものが問題ならない母子家庭であっても、父親から扶養を受けている割合は2割未満に過ぎない（労働政策研究・研修機構2015）。つまり、父母が法律婚を解消した子どもはそもそも認知を受けており（地方自治体の言葉を借りれば「好ましい事情」があるにもかかわらず）、扶養の有無にかかわらず手当が支給される一方、婚姻外で出生した子どもは、認知を受けること＝扶養が期待される「好ましい事情」と解され、手当が支給されないという構造になっているわけである。この点が差別であるというのが原告の主張である。

### 3.4. 非嫡出子差別の一形態

さて、こうした区別が憲法の禁ずる差別に当たるか否かはここでの主題ではないし、憲法学を専門としない筆者の手におえるものではない。ここで着目したいのは、児童扶養手当法はあらかじめ母子家庭に差異を設けていたということである。すなわち、離別や死別により婚姻を解消してできた母子家庭と、婚姻によらないでできた母子家庭という差異である。しかも、後者には手当が支給されないなど、この差異には明らかな序列化が伴っている。こうした点にかんがみて、こうした区別を非嫡出子差別の一環ととらえる学説もある（長尾2002など）。いずれにせよ、法自体がその内部に母子家庭を差異化する機制をはらんだまま、この間運用されてきたわけである。その意味で、未婚の母への支給打ち切りを目指した1985年の改正案は、児童扶養手当法がそもそも内在する母子家庭の差異化と序列化への志向を顕在化したものとの見方もできる。

この点につき、判例は二分される。奈良事件及び京都事件の第一審や広島事件の第二審では原告の主張が認められたのに対し、広島事件の第一審や奈良事件及び京都事件の第二審では原告の主張が斥けられた。しかし、最高裁判決では一転原告の主張が認めら

れた。次のように述べている。

認知によって当然に母との婚姻関係が形成されるなどして世帯の生計維持者としての父が存在する状態になるわけでもない。また、父から認知されれば通常父による現実の扶養を期待することができるともいえない。したがって、婚姻外懐胎児童が認知により法律上の父がいる状態になったとしても、依然として法4条1項1号ないし4号に準ずる状態が続いているものというべきである（奈良事件最高裁判決より）。

このように述べて、認知を受けたことによる支給の打ち切りを違法と断じた。

ただし、最高裁判決には次のような反対意見もあった。

認知を受けた児童が父から引き続き1年以上遺棄されている場合など、法4条1項2号から4号までに該当する場合には、婚姻関係にある父母の間で出生した児童と同じ事由に基づき児童扶養手当の支給を受けることができるのであるから、格段の不利益を受けるものともいえない（奈良事件最高裁判決町田裁判官反対意見より）。

確かに、認知を受けて児童扶養手当の支給が取り消されても、1年以上父親が扶養していない事実が認められれば、児童扶養手当法施行令により、再び児童扶養手当は支給されることになる。しかしながら、この主張では、母子家庭の置かれた劣悪な経済状態が一切加味されていない。多くの母子家庭が貧困線前後の年収で暮らしている中で、上記のような一般論を展開することは、さらに1年間我慢しろといっているに等しい。こうした点で、町田裁判官の反対意見は、法律論以前に、母子家庭の置かれた劣悪な環境を等閑視するものといえるだろう。

いずれにせよ、児童扶養手当法はその成立当初から、母子家庭を差異化し序列化する機制をはらんでいたわけである。この場合の基準とは、婚姻によって産まれた子どもであるかどうかである。婚姻によって産まれた子どもの場合、父親が離婚後養育費を払っていても手当が支給される一方、婚姻外で産まれた子どもの場合、父親が認知をした途端に実際に養育費を払っているかどうかにかかわらず手当が打ち切られるという、いわば身分的な基準に基づいて支給の有無が定められていたわけである。この点につき、

最高裁はその違法性を明確に指摘し、政令も改正され、現在はこの基準による母子家庭の分断化はなくなったわけであるが、こうした制度が長らく温存されてきたことは、非嫡出子相続分差別と同様、記憶されなければならない。

## 4. 外形的基準から内在的基準へ

### 4.1. 基準としての自立

以上のように、児童扶養手当制度は必ずしもすべての母子家庭を対象に制度化されてきたわけではない。ある時期まで死別か離別か、婚姻内か婚姻外かという身分的、外形的な基準によって母子家庭を差異化してきた。しかしながら、こうした基準は、反対闘争が積み重なり、法令が改正される中で徐々に消失していった（むろん、いまでも死別か離別かによる保険給付と手当の支給という差異は残っているが）。かといって、児童扶養手当の支給対象となる基準が消滅したわけではない。社会保障政策全体のワークフェア化の中で、その基準はより個人の特性に起因するもの、そして不可視なものへと変化している。そして、別の問題を生み出している。

先に述べたように、2002年の児童扶養手当法の改正は、歴史的転換とも位置付けられるものであった。その主な内容は、母子家庭の母親に対する就労支援の強化と児童扶養手当の見直しで、児童扶養手当の受給開始から5年を経過した場合には、手当額の一部を支給しないというものである。こうした制度を導入する理由を、当時の厚生労働省局長は次のように述べている。

なるべく早く自分の就労による収入で自立していただけますよう、（中略）収入が増えるにしたがって手当がきめ細かく逡減をして、そして収入トータルでは増加が続くように、（中略）仕組みを見直したものでございます。（2002年11月6日衆議院厚生労働委員会会議録より）

つまり、働いて自立してもらうために手当を減らしていくという趣旨である。

しかしながら、経済的支援を図ることと就労を支援することは水準を異にする政策であり、両立しえないものではない。しかしながら、この二者は二律背反的に捉えられる。その根拠として用いられるのが、「福祉に頼る母子家庭の母親」という言説である。

母子家庭のほとんどの皆さん方は大変な自立への努力をされていることを私もよく存じております。しかし、どの分野にもそうでない人も中には含まれているわけでありまして、(中略)やはりこうした項目(「自ら進んでその自立を図り、家庭生活及び職業生活の安定と向上に努めなければならない」という条文)を入れておくということは大変大事なことでないかというふうに私は思います。(2002年11月6日衆議院厚生労働委員会厚生労働大臣坂口力の発言)

だが、この当時ですすでにおよそ85%の母子家庭の母親が就労していた。上記の発言は、社会問題の構築主義の用語を借りれば、「問題」を含む一部の個別的な事例を示すことで、批判者からの問題提起の信頼性を低める「逸話語り」のレトリックと位置付けることができる。こうしたレトリックが駆使されていく中で、「自立に向けて努力している母親」と「自立に向けて努力していない母親」という基準が設定され、外形的基準とは別の形で、母子家庭の差異化と序列化が図られていく。

#### 4.2. 自立という基準の問題性

こうした基準の変化は、近年のワークフェア型国家への変化と軌を一にするものである。ワークフェアのもつ問題性を的確に分析した仁平(2015)を参照に、自立という基準がもつ問題性について考えてみたい。

ワークフェアとは、「何らかの方法を通して各種社会保障・福祉給付(失業給付や公的扶助、あるいは障害給付、老齢給付、ひとり親手当など)を受ける人々の労働・社会参加を促進しようとする一連の政策」(埋橋2007)と位置付けられ、「無条件の福祉給付を労働や社会参加の促進を目的とした条件付き給付に切り替える点が要点となる」(仁平2015)。こうした点で、2002年の児童扶養手当法の改正は端的にワークフェア型への切り替えと位置付けることができる。とりわけ、アメリカなどに顕著に見られるワークファースト型(社会保障支出の抑制のため自立を求める)への転換である。

さて、ワークフェア型社会政策においては、自己責任と厳罰化が伴うことが多い。自立を基準とした支給の打ち切りはまさに自己責任化の典型である。一方、社会政策における厳罰化の流れについては、日本では目立った動きは見られないが、兵庫県小野市の社会福祉の受給者に対する監視条例の制定などの動きをあげることができる。小野市の条例では、生活保護の受給者に対する監視が注目を集めたが、当該条例の被監視者には

児童扶養手当の受給者も含まれている。すなわち、児童扶養手当の受給者と思しき人がギャンブルや飲酒等で「浪費」するのを見かけた市民は、当局に通報することが求められている。これは厳密な意味での刑罰とは言えないが、受給者を逸脱者と見做し、監視を通してその生活を規律訓練していこうとする点で、まさに近代的な「罰する権力」の一形態と位置付けることもできる。

このように、ワークフェア型の社会政策においては、問題は受給者「自らが解決すべきものとされるため、自己をマネジメントできる主体創出のための言説や実践が配置される」（仁平2015）。そのため、ワークフェア型国家においては〈教育〉が呼びこまれるわけであるが、それが結果的に排除を生み出す機制となっているというのが仁平（2015）の論旨である。2002年の児童扶養手当法の改定においても、就労に向けての自立訓練という〈教育〉に政策の舵が切られたことは先述したとおりである。それは結果的に、〈教育を受けて成果を出す者〉と〈教育を受けられない者〉〈教育を受けても成果を出せない者〉へと母子家庭の母親たちを分断していく。

## 5. おわりに

概観してきたように、児童扶養手当はその支給対象者を常に峻別してこれまで存続してきた。確かに外形的な基準によって支給対象となるかどうかという問題はほぼなくなったのかもしれないが、2002年の改定によってより内在的な支給基準が設定されることとなった。こうした基準は不可視であるがゆえに、排除に晒された母子家庭をより見えなくする危険性をもつ。また、自己帰責化のレトリックが駆使される中で、社会や政治の責任を隠蔽する危険性もある。さらには、支給にかかる行政の裁量権を拡大し、行政の胸三寸で支給対象とならない家庭が出てくる危険性もある。こうした問題をこれまで以上に鋭敏に検証し続けていくことが必要だろう。

## 参考文献

- 母子寡婦福祉法令研究会編 2004 『総合的な展開を見せる母子家庭等施策のすべて』 ぎょうせい
- 畠山裕子 1985 「人間を切ってはいけん！—児童扶養手当を18歳に引き上げる運動から—」『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, 3-15頁
- 堀真紀子 2001 「制度が前提とする家族モデル—児童扶養手当を中心に—」『社会福祉学』 第42巻第1号, 68-76頁
- 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を出版する会編『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, 17-35頁
- 長尾英彦 2002 「児童扶養手当支給における非嫡出子差別（続）」『中京法学』 37巻1・2号, 252-261頁
- 仁平典宏 2015 「〈教育〉化する社会保障と社会的排除—ワークフェア・人的資本・統治性—」『教育社会学研究』 第96集, 175-195頁
- 労働政策研究・研修機構 2015 「第3回（2014）子育て世帯全国調査結果速報」
- 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年までの国会審理及び新聞報道からの考察—」『社会福祉学』 第55巻第4号, 14-29頁
- 埋橋孝文 2007 「ワークフェアの国際的席卷—その論理と問題点—」埋橋孝文編『ワークフェア—排除から包摂へ？—』 法律文化社