

# 母子福祉の再構築

～ 家族規範と中立性の原則 ～

樽 川 典 子

## はじめに

日本の母子福祉にとって、1980年代は大きな転換期と位置づけられている。事実上、死別母子世帯を前提に構成されてきた戦後の母子福祉は、離婚率の上昇ともなっており、離別母子世帯を前提とするそれへと移行すべき時期にいたったのである。一連の出来事の端緒となった、児童扶養手当法は、母子福祉政策を再構成する動きへと展開して、2002（平成14）年「母子家庭等自立支援大綱」の策定に帰結する。

周縁的な存在であった児童扶養手当法の改正は、母子福祉の形成・展開の過程で確立してきた理念をめぐる葛藤という性格を帯びつつ、諸アクターがそれぞれ追求する価値にしたがって母子福祉の再構築を模索する重要なきっかけとなる。本稿は、その初期の過程に焦点をあてて考察する。

経緯の概略にふれておけば、児童扶養手当制度の改正は、経済の高度成長に終焉をむかえて、肥大化した行財政と行政赤字を解消することを目的とした国家の行政、財政の見直しを契機として組上りのぼった。厚生省は財政問題を、のちには行財政改革を背景として、支給対象にとどまらず社会保障制度における位置づけもふくめた抜本的なみなおしが要請された。その過程で、第一に離別した父親に養育費の負担を優先する原則が採用され、このかぎりにおいて死別母子世帯と離別母子世帯は異なる性格をもつという認識が浸透してゆく。第二にそれと関連して、制度の対象となる離別母子世帯の範囲をどのように確定していくかが問題となり、いわゆるミーンズテストの導入が検討されていく。第三に、戦後の母子福祉は、戦争未亡人にかぎらない母子世帯一般の問題に対応することを志向して成立したが、その理念の再検討をも迫られる。

こうした一連の動向について、家族政策の視点から分析をおこなった下夷美幸は、社会保険のような拠出を必要とせず、公的扶助の資力調査をうけることがない児童扶養手当制度を、社会手当とみなすことができ、このかぎりでの公的扶養の性格をもつという。たほうで、離婚母子にたいする父親の扶養に注目し、その私事性や自助の原則を重視する立場にたつばあい、母子世帯を私的扶養の問題の担い手と位置づけるべきであるという主張がなりたつ。公的扶養と私的扶養の組み

合わせの必要性を指摘した下夷は、母子福祉政策の国際比較や養育費の実態分析をふまえて、日本における母子世帯は家族政策の範疇から除外され、公的扶養と私的扶養の間隙に取り残されているという<sup>(1)</sup>。

また、財政上の限界をむかえ、母子世帯をその原因別にわけて捉える対応に着手した点については、ピエール・ロザンヴァロンの論考が少なからぬ示唆をあたえてくれる。ロザンヴァロンは、1980年以降のフランスをとりあげ、1945年以降に形成された福祉国家の哲学と技術的な基礎は時代に適合しなくなったと指摘する。社会保障の対象は、従来のように特定の階級あるいは集合的な現象としてではなく、離婚、家族関係や生活史を投影し個別性が高い問題として捉えるべき状況にあり、個人化した新しい社会問題にはそれに応じた政策の視点が必要になるという<sup>(2)</sup>。

ロザンヴァロンの論考は、個人化した社会問題の対応が、対象となる人びと以上に納税者たちの規範を考慮した政策を生みだす例をあげながら、それを克服する制度に言及するものであった。下夷は、児童扶養手当の場合、家族規範がつよく投影することを示唆する。

以下では、これらの方法や指摘を参照しながら、この時期の課題に対応した厚生官僚をはじめとするアクターたちに焦点をあてて分析をしていく。そこで注目される特徴は、それまで母子福祉が大きく展開されるさいには、必ずみられた厚生官僚と社会運動家たちとのあいだにあった相互に補完的な活動が欠落していることである<sup>(3)</sup>。後退した社会運動家たちの代わりに登場したアクターが大蔵省、1981年に設置された臨時行政調査会とそれを推進する政治家や世論などであった<sup>(4)</sup>。厚生省は臨時行調査会の答申につよく拘束されながら、たほうでそれを利用しつつ新しい母子福祉を構築しようとする、そのような認識にもとづきつつ、その過程をあきらかにする。

なお、議論にさきだって必要な範囲で児童扶養制度の確認をしておこう。1962（昭和37）年の創設当時、児童扶養手当法においてその目的と手当の趣旨は、つぎのように規定された。

「第1条 この法律は、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を目的とする。

第2条 児童扶養手当は、児童の心身の健やかな成長に寄与することを趣旨として支給されるものであって、その支給を受けた者は、これをその趣旨に従って用いなければならない」

離別母子世帯を主な対象としてこの制度が創設された背景には、国民皆年金体制を実現するなかで、無拠出の母子福祉年金が制定されたことがあった。国民年金法施行のさい、すでに夫と死別していた母子世帯は、拠出制の母子年金の対象にならないが、その生活実態を考慮して無拠出の母子福祉年金が制定されている。ただし、生別母子世帯は母子福祉年金の対象から除外されたために、児童扶養手当はそれを補完する制度として位置づけられてきた。そこには、ひとり親家庭の

子どもの健やかな成長に寄与するという福祉の理念あるいは、母子世帯になった原因にかかわらず子どもの福祉を実現する中立性の原則が存在する。

## 1. 母子世帯の質的・量的変化と財源問題

母子世帯は質的・量的に変容しつつあるという認識は、1970年代末から80年代初頭に、あらわれる。根拠とされたデータは、厚生省がほぼ5年間隔でおこなってきた『全国母子世帯調査』結果の動きであった。それによれば、死別母子世帯の減少と生別母子世帯の増加がめだち、母子世帯の主要形態は前者から後者へ移行していること、離別では未婚の母、遺棄によるものが増えていることが指摘された。量的には、60年初めに103万世帯あったものが、戦死・戦病死したことによる母子世帯が消えて、60年代半ばには半減し、のち漸増をつづけ63万余世帯になった動きがみてとれた(表1)。このような動向にたいして、母子福祉は、戦後母子世帯の中核をしめていた戦争犠牲者の母子問題への対応にとどまり、生別母子が過半数におよぶ時代への移行が不十分であったという<sup>6)</sup>。

表1 母子世帯になった理由別の構成比 (厚生省「全国母子世帯調査」)

調査年次		世帯数 (千世帯)	構成割合 (単位: %)							
			総数	死別	生 別					
					小計	離婚	未婚 の母	遺棄	行方 不明	その 他
昭和31	1956	1,150.0	100.0	77.9	22.1	14.6	1.9	2.5	1.0	2.1
36	1961	1,030.0	100.0	77.1	24.6	18.6	1.9	2.4	1.3	0.4
42	1967	515.4	100.0	68.1	31.9	23.7	1.8	2.7	1.0	2.7
48	1973	626.2	100.0	61.9	38.7	26.4	2.4	4.7	0.7	4.5
53	1978	633.7	100.0	49.9	50.1	37.9	4.8	*	*	7.4

こうした福祉体系にひそんでいた問題は、児童扶養手当制度にもっとも端的にあらわれる。この制度では、家族的背景にかかわりなく、子どもの福祉を図るという中立性の原則が徹底されるかたちで、展開されてきた。具体的には児童の母が老齢年金を受けていても併給をみとめる、支給対象児童の国籍要件を撤廃する、対象年齢について義務教育終了前の者から18歳未満の者に引きあげる、などの改正がくりかえされた。支給対象が拡大され、たほうで生別母子が増大すれば、当然のことながらそのための費用は膨らんでゆく。

その問題は1980(昭和55)年度予算の策定において顕在化した。最初の動きは、80年度予算策定をめぐる厚生省と大蔵省との攻防を「未婚の母や離婚ふえて“財政悲鳴”／とうとう一千億突破／児童扶養手当二年で倍増」見なおし迫る大蔵省、厚生省と熱い論争」という見出しで報じた、1979年10月24日、日本経済新聞の記

事にみいだせる<sup>6)</sup>。

「離婚、父の蒸発、未婚の母といった生き別れによる母子世帯に支給される『児童扶養手当』が、最近の“離婚ブーム”などを反映して急増。手当の支給総額が今年度初めて一千億円の大台を超えることが確実となり、これについて財政再建を進めている大蔵省と予算を確保しようとする厚生省との間で論議が活発化している。十年前に比べ24倍という同手当の急増ぶりに対して『大部分が親の身勝手な行動であり、そのシリぬぐいを国に回されたのでは・・・』と“攻め”の大蔵省は支給対象の制限など制度の大幅な手直しを提案。これに対し、厚生省は『子どもに罪はなく、大人の倫理問題で制度をつぶしてはならない』（児童家庭局）ともっぱら“人道論”で防戦している。両省では十二月の予算編成期までに改革のための何らかの成案をつくることで合意はしているが、社会倫理というモノサシで財政再建と児童福祉をどうハカリにけるか、その答えが注目される。」

双方の主張をつまびらかにしておくと、大蔵省主計局は、児童扶養手当が「きわだった伸び率」であるため、制度の原点に立ち返った見なおしを求め、母親の所得制限の強化、別れた夫から養育費をもらっている世帯に対する支給のあり方とともに、母子世帯になった原因、理由による支給の制限を提案している。未婚の母や蒸発といった社会道徳に反する行動で母子世帯になった世帯にまで国庫で援助の手をさしのべることが、はたして福祉の向上といえるかどうか。財政危機のなか国民の合意をえられるような形で現行制度をみなおすべき時期にきている」ことが、大蔵省側のいいふんであった。

これに対し厚生省は「母子家庭になった理由に関係なく、不幸な環境におかれている子供の福祉を図ることがこの制度のねらいで、社会の要請でもある。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（児童家庭局）と反発している。」

ついでにこのときの紙面構成にふれておくと、10代女性の妊娠行動調査の結果を報ずる記事が上述の記事とならべて掲載されている。これによって「未婚の母や離婚ふえて“財政悲鳴”という見出しが強調される効果をもたらし、大蔵省の見解を間接的に支持する紙面であった。のちにみるように離別母子世帯を死別母子と区別する理解が登場するが、その原型がここにみだすことができる。この家族規範にもとづく理解は、やがて世論に浸透していくことになる。

なお、厚生省児童家庭局にとって、大蔵省の提案は二重の意味において児童扶養手当制度の理念に抵触し、受け入れがたいものであった。

なによりもまず、児童扶養手当法第1条で規定する、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という法の目的に抵触し、提案を受け入れることは、みずから理念を否定することになる。大蔵省は、それをふまえたうえで「制度の原点に立ち返った改革が必要だ」とのべ、根源的な検討を提案したのであるが。

くわえていえば、母子世帯になった理由にかかわらず支援をするという中立

性の原則は、母子福祉を創出し展開してきた過程において、当事者たちと厚生官僚が形成し、共有してきた歴史的な価値でもあった。たとえば、戦後の遺族対策をもとめる諸団体は少なからずあったが、その一部は戦争未亡人を中核としつつ、母子家庭一般をもふくむ未亡人団体の組織化へと発展した。それは母子の生活安定というニーズに着目して軍人優先を否定し無差別平等をつよく求めるGHQへの対抗策であった。このとき関係者たちは未亡人対策の名称にこだわったが、未亡人は戦争未亡人と同義ではないかと疑うGHQとの交渉のむつかしさを痛感した当時の児童局長は、「母子家庭」の概念を採用すると関係者を説得している<sup>17)</sup>。

## 2. 対象の再定義

### 2-1 児童扶養手当の支給対象

大蔵省とのあいだで再検討を合意し、改革を前提に予算を確保する状況にあった厚生省児童局は、児童扶養手当の支給対象のみなおしに着手し、父と生計を同じくしていない状態の判断を明確にして、申請手続きを厳格におこなう方針を採用する。最初の具体的な方針は、児企第25号「児童扶養手当の遺棄の認定基準について」として1980（昭和55）年6月20日に通達された。その内容はつぎのとおりであった。

第一 基準 父が児童を遺棄している場合とは、父親が児童と同居していないで監護義務をまったく放棄している場合をいう。

第二 解説 ここでは遺棄と判断する以下の4つのポイントがあげられる。それらは、①同居しているか否か：同居している場合は遺棄に該当しない。②監護＝金銭面、精神面等からの児童の生活についての種々の配慮をしているか否か：別居の場合でも仕送り、定期的な訪問、手紙、電話等による連絡があれば監護しているものと考えられる。③父の住居が判明しているか否か、④妻子が税法上の扶養親族の取り扱いをうけているか否かである。③④については、妻が子を連れて家出をした場合であって、父の酒乱、暴力行為、女性関係、犯罪行為、サラ金借金、ギャンブル等のため、父の監護意思、および監護事実が客観的に認められず、かつ母親に離婚の意思がある場合には、住所が判明していても、あるいは税法上の扶養親族の扱いをうけていても、遺棄に該当する。また生活保護を受給しているか否かについても、受給中の場合には父から遺棄されている可能性が高いので、遺棄の認定にあたっては判断材料になりうる。

第三に、市町村の担当者は、手当を請求する者に遺棄調査を記入させ、認定請求書に添えて都道府県に提出する事務処理手当を受給中の者で遺棄の認定基準に明らかに該当しないと認められるものには、職権でもつて受給資格の喪失処分を行うこと。

遺棄調査は、第二で解説されている事項を申請者である母親が記入する形式の書類である。

これによれば遺棄は、登録婚を前提として判断され、夫が別居していて、監護に関与する意思がとぼしいか、住居が判明していない状態にあり、妻子を扶養親族の扱いにしていないときに「遺棄」と認定される。この基準の設定は、該当しない世帯が支給を受けていれば、それを不正な受給と判定する根拠を明示したことになる。

なお、児童扶養手当制度は、母子福祉法の理念を踏襲して婚姻登録をしていない母子世帯にも対応している。それは「事実婚の解消」「未婚の母」の2つに分類されるが、これらの類型にたいしても、1980（昭和55）年10月18日付の通達「未婚の母及び事実婚の解消を支給理由とする児童扶養手当の申請手続きについて」がだされた。詳細ははぶくが、未婚の母が申請をしたばあい、子の父の状況、妻の有無、仕送りの有無、父の訪問回数、認知の予定、生計維持の方法などを内容とする「未婚の母子調書」義務づけられている。事実婚を解消のばあいは、それらに同居期間、事実婚解消の理由をくわえた事項を記入したうえで、民生委員が事実確認をした調書を提出することが求められることになった。

一連の通達は、主として遺棄を厳格に定義することで、児童扶養手当制度の対象を抑制する機能をはたしており、その意味において手続き上のしめつけという批判があった<sup>48)</sup>。ただし、未婚の母をはじめとする未登録婚の母子世帯を維持しようとしたともいえる。家族規範に抵触する母子世帯への給付を疑問視する大蔵省にたいして、給付の認定を厳格化する方法で中立性の原則を遵守することが児童家庭局の戦略であったことがわかる。

## 2-2 『昭和58年度全国母子世帯等調査』

児童扶養手当制度の対象の再定義に連動するかたちで、厚生省児童家庭局は『昭和58年度全国母子世帯調査』において、調査対象の定義の変更もおこなった。それは、1981（昭和56）年に設置された臨時行政調査会が緊急に取り組むべき改革方策として、社会福祉分野における課題に言及した第一次答申がでた1年後のことであった<sup>49)</sup>。

きにふれたように厚生省は、母子世帯の動向にかんする基礎的な情報を提供するために、1956年からおおむね5年おきに『全国母子世帯調査』をおこなってきたが、調査対象はいくどかの変更をへて、1961年以降は母子世帯のほかに寡婦世帯を調査対象に追加したていで、母子世帯の定義それ自体を変更したことはなかった<sup>49)</sup>。ところが、1983（昭和58）年調査では、調査の対象とするカテゴリー区分を増加し、それぞれつぎのように定義したのである。

母子世帯「父のいない児童がその母親によって扶養されている世帯」

父子世帯「母のいない児童とその父親によって扶養されている世帯」

養育世帯「父母ともにいない児童が養育者（祖父母等）に養育されている世帯等」

寡婦「児童を養育しておらず、かつ配偶者がいない女子であって、30歳以上65歳

未満のもの（未婚の者を除く）」

ちなみにその前に実施された1979（昭和53）年調査では、母子世帯と寡婦を対象としているが、それらはつぎのように定義されている。

母子世帯「調査日現在で満20歳未満の子どもを扶養している配偶者のない女子とその子どもからなる世帯をいう。“配偶者のない女子”にはその子どもの“母”のみならず“姉”“祖母”又は“伯（叔）母”などもふくまれるものとした」

寡婦「調査日現在で満20歳未満の子どもを扶養していない30歳以上65歳以上の寡婦とした」

この定義は、母子福祉法が利用者として措定する母子家庭を「配偶者のない女子」と規定していることに準拠したものであって、母子世帯を親子関係にかぎらず親族の女性までに拡大し、母子世帯に準ずるものをもふくんでいた。これにたいして、83年調査では母子世帯を親子関係に限定したところに特徴があり、母子に準ずるものと区別することによって母子世帯を純化させている。あわせて父子世帯、養育世帯、寡婦を派生形と位置づけた。

こうした調査は、母子問題の担い手とみなしその解決や予防のために母子福祉の対象として措定する、あるいは措定を予定したものを具体的にあらわすものである。その意味で官僚たちの母子福祉にかんする考え、方針、それらの底流にある価値意識が投影されたものといえる。それは83年調査では、79年調査にくらべて調査項目がめだって増加したことからもうかがえる。とくに児童手当制度の受給状況、公的年金の受給状況、離婚した場合の養育費受給状況などが注目される。それらによれば離別の母子世帯で75.4%が児童扶養手当を受給し、平均受給期間は4.7年、その用途では受給者の61.5%が生活費に充当している。養育費の受給では離婚した場合の78.6%が養育費を受けたことがなく、過去に受けたことがあるものは10.1%、現在も受けているものは11.3%にすぎない。いっぽう死別母子世帯では63.4%が公的年金を受給していると回答していた。児童扶養手当は離別母子世帯にとって安定した生活費の確保という重要な機能をはたしていること、父からの養育費があるばあい、それによって生活費の一部が確保されるが、受け取っている母子世帯は1割にすぎない。養育費の支払いがある世帯の支給のあり方を検討すべきだといわれるが、それが児童扶養手当財源を抑制する効果は期待されるほどではない。大蔵省との攻防を背景においてみると、このデータから、形式的な私的扶養の徹底によってむしろ制度にひずみを生じるというメッセージがよみとれる。

### 3. 「行財政改革に関する第五次答申」～自助と連帯

児童扶養手当のみなおしをつよく求め、母子福祉体系の構築をうながした最大の力は臨時行政調査会の答申と、それにもとづく行政改革推進審議会であった。

臨時行政調査会の概要を確認しておくと、それは1981年、鈴木善幸内閣で設置

され、中曽根内閣で行政改革推進審議会が設置された。臨時行政調査会の課題一つは、「行財政改革に関する第五次答申」でおこなわれた整理によれば、発足当初は肥大化・硬直化した財政の再建、82年度予算について緊急答申をおこなうことにあった。それについて、当面の財政難を打開するものとして位置づけた第一次答申が提出されている。いま一つの課題は、中長期的な行政のあり方や、21世紀の展望を開く行政のサービスの方向性を示すものであり、その基本的認識が第三次答申としてまとめられ、第5次答申は（最終答申）具体的な制度・政策改革について踏みこんだ提言をしている。

この「第二臨調」に委員として参加した人びとへのインタビューをおこなった政治学者の大嶽秀夫の著作によると、質素精練イメージが伝えられた土光敏夫委員長は、肥大化しムダに満ちた行政と好対照をなすシンボルとして位置づけられた<sup>(11)</sup>。土光のもとで非効率な行政の改革を検討した委員たちは意気込みと使命感をつよく意識している。それは、国家の役割をかえ、国家との新しい関係を構築しようとする使命であった。その一つは、三公社五現業の民営化の提案に代表されるような政府—民間の関係であり、いま一つは政府組織のなかでの関係、つまり中央政府—地方政府の関係として地方分権化を提案する。最後は国家—国民の関係で、「国民が自立・自助の原則に立脚して行政への甘えと過度の期待を精算するとともに、納税者の立場から行政に対する関心を深め批判を強める」ことを期待する<sup>(12)</sup>。

このようなビジョンにもとづく検討作業のなかで児童扶養手当制度は、国鉄民営化や健康保険制度改革とくらべれば、国民一般の日常におよぼす影響は大きいとはいいがたく、どちらかといえば地味な問題であった。にもかかわらず行政の体質を改善するための「いわば緊急の外科手術」と位置づけられた「第一次答申」の段階で見直しが言及されている。それは、小さな政府をめざす臨時行政調査会にとって簡素化、効率化に抵触する現象であったからである。

「第五次答申（最終答申）」において、児童扶養手当は補助金のカテゴリーに分類されるが、補助金全体について整理合理化の方針が以下のように提示された。

- (1) 変化への対応：①社会・経済情勢の変化については低成長への移行に伴い、負担との関係で行政サービスの水準の見直しが必要であり、②国民の意識、教育、所得、資産及び健康水準が向上し、自立・自助を基本とする新しい社会を形成していくための条件が整いつつあること。③標準的行政サービスが各地方に行き渡り、行政サービスの提供について、地方の自主性の尊重が望まれるようになった。
- (2) 終期の設定やスクラップ・アンド・ビルドの原則を徹底する。
- (3) 信頼性：国民の信頼性を得るために最も重要なことは公平の確保である。施策が特定の分野や領域に偏しないようにバランスを保つとともに助成内容、助成水準をつぎのような視点から見直しをおこなう。①受益する者が特定され、負担能力がある場合は、受益者負担を強化する。②助成が真に必要な



な対象に向けられるよう、運用の適正化を図る。例えば生活保護、児童扶養手当の不正受給を排除するために厳しい制裁措置を適用すべきである。③所得水準により適応範囲を限定しているものについては、助成相互のバランスの適正化をはかる。例えば幼稚園就園助成や児童扶養手当の支給対象については、この点から見直す。

そのうえで、社会保障分野全体について「自助努力と社会連帯を基礎としつつ、社会保障制度が国の政策として安定的に機能し得るよう、国民の負担水準との関連に配慮しながら、運用を含め制度の合理化、効率化及び体系化を図る必要がある」という基本的な考え方をしめして公的年金制度、医療保険制度、児童扶養手当制度の抜本的見直しを図ることをもとめた。

児童扶養手当は、政策目的の達成に必要な最小限のものにする、過剰需要が生じないように助成水準や受益者負担を適正化する項目に該当する制度でありドラステックな改善の必要性があるとのべ、①具体的には適正化措置の強化と、②費用の一部を都道府県負担とする問題をあげる。

- i 不正受給を防止するため、認定申請の支給事由の確認及び受給者の受給資格継続の有無の確認につき適正化措置を強化する。
- ii 離婚の増加、女性の職場進出の進展等の変化を踏まえ、児童扶養手当の社会保障政策上の位置づけを明確にし、手当支給に要する費用負担の一部について都道府県負担導入問題について、早急に結論を得る。

行政改革に対する各省の抵抗は大きかった。たとえば医療保険制度の改革では、厚生省内部では、「臨調」の主張を積極的に支持したわけではなく、欧米型福祉国家をめざし福祉拡大を省の組織目標とみなす体質があり、その観点から反発が強く存在した。そのため、改革案作成などの中心的役割をになった吉村官房長は、省内にほとんど相談せず、既成事実化したうえで自民党社労族の権威を借りて省内の反対をおさえたとする<sup>(13)</sup>。

いっぽう、元厚生省次官であった梅本正純が述懐するように、時代の変化に対応する必要性を感じる少数派もいた。

「福祉に従事している者はできるだけ多く大蔵省から予算を獲得して福祉を充実させるのが自分の責務であり、実績をあげるべきだという考えがあるから、福祉を制限するような考えには反発がありました。しかしもっと長期的にみないと大本をつぶしてしまうと言う人もいて、だんだんわかってきたという時期ですね。

(略) 1972年、厚生省は社会保障制度面の懸案は大体解決したということで『福祉元年』とした。ところがオイル・ショックが襲ってきて、経済は一気に減速したわけです。そのため、社会制度をこれ以上内容的に充実させるのは不可能であるし、高齢化や年金などの問題との兼ね合いもあり今後は難しくなる、これ以上やると根本から倒れてしまうという見方が出てきました。(略)」<sup>(14)</sup>

行政改革案にたいする反応は、おなじ厚生省内でも部局によって異なっていた。

児童家庭局は、母子問題の変容を認識するかぎり、積極的であるか否かはともあれ少数派の考え方をぜざるえなかった。

#### 4. アジェンダの設定「児童福祉問題懇話会報告」「離婚制度研究会報告」

厚生省は1983（昭和58）年3月9日に私的諮問機関として児童福祉問題懇話会を設置した。臨時行政審議会第五次・最終答申は同3月14日付で作成されているので、最終答申をまたずに、私的諮問機関の設置を決めて動きだしたことになる。

児童問題懇話会委員は、坂本貞一郎（中外製薬副社長）、首藤堯（公営企業金融公庫相殺）、田中敬（国民金融公庫総裁）、日後和夫（成蹊大学教授）、山田雄三（一橋大学名誉教授・委員長）であり、同年12月6日に審議の報告をおこなっている。

同懇話会は私的諮問機関であったが、実質的には児童扶養手当の現状と課題を検討することが任務とされていた。したがって、臨時行政調査会がしめした理念をふまえて、つぎの考え方をのべる<sup>(15)</sup>。

「1.（略）今後、急速に人口の高齢化が進むとともに、これまでの社会保障の拡大を支えてきた社会的、経済的背景が変化していること等を考えると、社会保障全般にわたり自立自助の促進、社会的公正の確保、施策の効率化・総合化等の観点から見直しを行うべき時期にきているといえよう。こうした認識にたつて児童福祉の面についても、年金、医療等の他の社会保障分野との関連、金銭給付と福祉サービスとの関連、子に対する両親の養育責任に留意しつつ、今後の児童数の減少、家庭機能の低下等が進む中で、時代を担う児童の育成に努めていくことが、ますます必要になっている。

2. 児童扶養手当は、制度発足時の経緯からこれまで母子家庭に対する年金制度の補完として機能してきたが、制度発足から20年以上が経過した今日、年金制度の成熟とともに、母子福祉年金の受給者は減少する一方で、離婚についての意識、様態等の変化に伴い、その件数は年々著しく増加し、児童扶養手当の受給者は急増を遂げ、財政負担も巨額になっている。他方、母子家庭が自立していくための環境は、婦人の就労機会の増大、保育所の整備、貸付金制度の拡充等、大幅に改善されてきている。また、離別した夫の子に対する扶養義務等離別母子家庭と死別母子家庭とでは必ずしも同一に論ずることができない面があること等、制度の再検討が要請されるに至っている。

3. このような背景から、児童扶養手当制度の抜本的な見直しが必要であろうと考えられるが、新しい制度は従来の母子福祉年金の補完機能から離れ、児童福祉施策の体系の中での役割を明らかにし、次のような考え方に立って、母子家庭の生活の安定と自立の促進を図り、もつ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機能を担うべきであると考えられる。

- ①両親の子どもに対する養育責任を前提としながら経済的困難を援助する。
- ②離別にともなう生活の激変を緩和し、自立促進を図る。
- ③児童の養育費の一部を援助することにより、一般家庭の児童と同様な健全育成を図る。(略)

こうした環境諸条件の変化にかんする認識にもとづき、児童扶養手当制度は、社会保障制度から分離して児童福祉体系の一つに位置づける理解が提示された。さらに、新制度の仕組みと内容、換言すれば制度の再設計をするうえでの留意点として3点に言及がおこなわれている。それらは、①児童の年齢を考慮のうえ、手当の支給について有期的考え方を導入すること、②手当の金額と所得制限は、対象者の必要度を考慮した妥当なものとし、段階的な仕組みを導入すること、③離別した場合でも親は子に対する扶養義務を有するので、それを前提とした仕組みとすること、である。

年金制度を補完する機能とは、おなじ生活実態にありながら母子世帯のうち母子年金、母子福祉年金の対象に該当しない離別母子世帯に対応する制度として位置づけることから導きだされた認識である。そこでは母子世帯のあいだの公平性が重視される。児童扶養手当を社会保障から分離する理解は、この意味での公平性は相対的に低下する結果を招くが、いっぽうで公平性を別の文脈におくことを可能にする。子どもを養育する両親家庭とのあいだや、子どもの扶養義務をはたしている離婚した親とのあいだの公平性などであり、制度再設計上の留意点がそれをよく示唆している。

児童福祉問題懇話会報告にもとづいて厚生省は「児童扶養手当法改正案」を策定しつつ、あわせて翌84年7月に厚生省児童家庭局長の私的諮問機関・離婚制度研究会を設置した。上記のように民法にさだめる親の子に対する扶養義務を前提とした仕組みの再構築を要請されたことを背景にして、8名で構成される研究会の委員のうち家族法の専門家が4人をしめた。ほかには元児童庭局長、東京都福祉次長、全国母子寮協議会副会長など社会福祉関係者とNHK解説委員が参加し、湯沢雅彦が座長代理をつとめている。研究会は、広範囲にわたって詳細な検討をおこない、翌85（昭和50）年12月に全4章、108ページにおよぶ報告書をまとめた<sup>(6)</sup>。そのなかで子どもに対する親の扶養に関連する提言は、6点にまとめられる。

- (1) 離婚の方式については、少なくとも未成年の子を有する夫婦の協議離婚に際しては、家庭裁判所あるいはしかるべき公的機関による離婚意思等の確認手続を必要とする制度に改めることが考えられる。
- (2) 未成年の子を有する夫婦の離婚については、必ず家庭裁判所の審判を経なければならないものとするのも検討に値する。
- (3) 家庭裁判所における調停の過程に子の福祉の確保という観点をよりよく反映させるため、調停機能の一層の強化を図る必要がある。
- (4) 今日、協議離婚においては未成年の子に対する養育費支払いの取決めが全

くされていないことが多い。(略)離婚時における養育費支払い義務の具体的確定(程度,履行方法)の義務づけと,そのための規定の整備について検討すべきである。

- (5) 養育費支払義務の履行については,履行勧告,履行命令,裁判による金銭受託受け入れという手段は用意されているが,履行勧告に対する負債の全部履行は30%にとどまるなど不十分であり,これを徹底させる必要もある。
- (6) 先進諸国では,養育費の支払による私的扶養と,公的扶養の間を調整する制度がある。現実の養育費の支払いが十分でないことから,児童扶養手当を支給する代わりに,行政庁が扶養義務者に対して求償する制度が作れないかという議論がうまれた。行政庁が養育費請求権を請求者に代わって行使する方法をとるためには,養育に関する具体的規定の整備,養育費支払義務の履行の確保のための法制上の措置を講ずる必要がある。

座長代理をつとめた湯沢によれば,厚生省の担当者から児童扶養手当の給付額が急増し,この10年間の一般会計の伸び2.4倍にくらべると,給付額の9.6倍は,異常な伸びだといわれている,という説明をうけた。しかし研究会は,児童扶養手当法の問題をまったく議論せず,直接的にはその改正とは関係なく進行したという<sup>(17)</sup>。

適切な養育費の支払制度が確実なものになっていないかぎり,給付額の伸びをおさえる法改正は,離別母子世帯を貧困状態におく単なる抑制策にしかならない。子どもの権利の確保するためには,司法制度と福祉制度の有機的な共同が必要になる。私的諮問機関・離婚問題研究会の設置は,そうした厚生省側の姿勢を表現していた。なお,法務省側にもふれておくと,法制審議会の民法部会が1991年1月から選択的夫婦別姓,離婚原因の規定,嫡出でない子の相続について審議をおこない,1996(平成8)年に「民法の一部を改正する法律案要綱」を答申している。それによれば協議上の離婚を規定する766条1項の例示に,監護に必要な事項として,面会および交流,子の監護に関する費用の分担が追加された<sup>(17)</sup>。ただし,この民法改正案は日の目みなかった。

## 5. 児童扶養手当法改正案

離婚制度研究会の作業と並行して厚生省は,「児童扶養手当法の一部を改正する法案」を作成した。『児童扶養手当法の運用と解釈』や厚生省が作成した『児童扶養手当法の改正について(問答)』をてがかりにして主要な改正点を整理しておく<sup>(18)</sup>。

- (1) この改正の目的・趣旨は,児童扶養制度を従来の母子福祉年金の補完的制度から,母子世帯の生活の安定と自立促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度に改めることにあり,この趣旨にそって第1条の目的の規定も改正された。

(2) 児童扶養手当は、次のいずれかに該当するとき支給する。未婚の母は支給しない。

- ①父母が婚姻を解消した児童
- ②父が死亡した児童
- ③父が一定の障害の状態にある児童
- ④父の生死が明らかでない児童
- ⑤父が引き続き1年以上拘禁されている児童

(3) 手当額は、従来は母子福祉年金の額を考慮して定められてきたが、年金とは個別の福祉制度として位置づけられたため、別個にさだめる。同時に、所得に応じて手当額の一部の支給停止が新たに導入され、支給される手当額は二段階となっている。具体的には年収151万円未満と151万円～300万円に区分し、300万円以上は支給しない。また夫の所得による支給制限をもうけ、父の所得が一定額（年収600万円程度）を越えるときは特別な場合をのぞいて支給しない。これは、父の扶養義務の履行を前提とする考え方にもとづいている。

(4) 支給期間：手当は、離婚による衝撃を緩和して自立を促進することにあるため、支給期間は原則として7年間とするが、7年を経過しても子どもが義務教育終了までは継続することができる。

(5) 手当の支給主体：児童扶養手当法が福祉制度として位置づけられたことに伴い、都道府県が支給主体となり、費用負担も国8、都道府県2とする。

『児童扶養手当法の改正について（問答）』は、死別母子世帯と離別母子世帯の処遇の違いや、未婚の母を対象から除外することへの疑問に対するつぎのような回答を用意している。

「夫が死別した場合には、通常、厚生年金や国民年金による遺族年金が支給されることとなります。死別は本人の意思によるものではなく、予期しがたい事故です。またこういった事態に対し、予め保険料あるいは掛け金がおさめられています。これに対し、離婚はいろいろな事情があるとは思いますが、本人の意思あるいは夫婦間の協議によるものであり、また、児童扶養手当の財源は全額税金でまかなわれています。従って死別母子世帯に対する年金と手当とで、支給の要件や金額が違ってくるのはやむを得ないのではないのでしょうか。」

「児童扶養手当は、正式に婚姻をした夫婦とその子どものいる通常の家で、夫が死別し、あるいは夫と離婚した場合に、残された母子の自立を援助するために母に支給するものです。未婚の母とは結婚をしないで子どもをつくった女性のことですが、このような女性には、実際には夫なり子の父親にあたる人がおられる場合が多いので今回の改正ではご遠慮ねがっていただくことにしたのです。現在の制度でも父が子を認知すれば支給対象になっていませんし、いわゆるおめかけさんにまで、税金による手当が受けられるについて、これまでいろいろと批判もありました。」

大蔵省と攻防戦において、厚生省は、家族規範ではなく子どもの福祉の確保を根拠として中立性の原則を維持していたが、ここではその姿勢はうかがえない。それどころか母子福祉法を事実婚主義で、運用する原則や未婚の母が、〈おめかけさん〉とは異なる文脈のもとで1970年代に発見された経緯が捨象されている<sup>(19)</sup>。〈おめかけさん〉は、「家」制度や性の二重規範を背景とした関係であるのにならして、未婚の母は、1970年代末に、婚姻身分よる差別を否定する中立性に依拠した理解のしかたとして導入、定着してきたものである。通俗的な家族規範によって、納税者に対する説得が優先されたのであろうか。

## 6. 児童扶養手当法の一部改正 ～家族規範と公平性

「児童扶養手当法の一部改正に関する法律案」は、1984（昭和59）年3月、第101回国会に提出されたが審議未了となり、102回国会で継続審議となった。

衆議院社会労働委員会議事録によれば、制度の位置付け、支給対象、父の所得、支給期間、手当額のいずれにたいしても、自由民主党をはじめとして各政党が反対・修正案をだしている。1984（昭和54）年4月18日の社会労働委員会において修正案を提出した自由民主党と野党の代表的な意見をあげておこう<sup>(20)</sup>。

「自由民主党・国民連合を代表として、児童扶養用手当法を一部改正する法律案及びこれに対して自由民主党及び国民連合が提出した修正案につきまして、修正案及び修正案を除く原案に賛成の意を表するものであります。（略）

今日、社会保障施策全般について、本格的な高齢化社会の到来という厳しい行財政環境の中で、制度の見直しが急務とされておりますが、本制度についても第二次臨時行政調査会の指摘をうけ、社会保障上の位置づけ、費用の一部について地方負担を導入すること等について検討が要請されていたのであります。

政府原案は、このような要請にこたえて、現行制度を基本的に見直し、離別母子家庭の生活安定と自立促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする純粋の福祉制度に改めようとするものであり、その趣旨には基本的に評価できるのであります。

しかしながら、母子家庭の現状をかながみるとき、次の諸点について所要の修正を行い、真に援助を必要とする母子家庭に対して十分な配慮をする必要があると考えます。

第一に、いわゆる未婚の母を支給の対象とする点についてであります。未婚の母の中には、真に援助を必要とする気の毒な者も含まれている事情を勘案し、現行通りの手当の支給対象とする修正を行うこととあります。なお、いわゆる未婚の母の運用上の諸問題については一層適正化のために努力する必要があります。

第二に政府原案においては、離婚した後も父は未成年の子に対し絶対的扶養義務があることにかながみ、父の所得が高額の場合には児童扶養手当を支給しない

こととしている点についてであります。離婚後の父の扶養義務の履行状況等の現状から、直ちにこれを実施した場合は種々の問題が生じる恐れがあるので、扶養義務の履行状況等を勘案して、別途政令でその施行期日を定めるよう修正をしております。(略)

「母子家庭の厳しい生活状態は、厚生省の離婚統計や58年全国母子家庭等実態調査でも明白であり、実態無視の改正案なのであります。離婚年齢もしいだいに高まりこれに伴って子持ちの離婚率が全体の7割を占めるといふなかで、57年現在で子どもを引き取る妻のほうが7割という、文字通り母子家庭が増加している現状であります。

にもかかわらず養育費を支払う父親はきわめて少なく、厚生省の調査にも養育費を受け取っている母親はわずか11.1%、受け取ったことがある母親も10.1%にすぎず、8割弱の母親が自力で子供を育てています。(略)

特に問題なのが、未婚か離婚かによって児童に対する福祉の姿勢を変えることは、平等に生き、育てられる権利を有する児童にたいする明らかな差別扱いであって、憲法十四条、法のもとの平等、かつ児童憲章、児童福祉法の精神を真っ向から踏みにじるものであり許されません。

また、前夫の養育費支払い義務を明確にしないまま、前夫の所得次第で支給制限をするということは全く納得できません。統計資料にも明らかなように、養育費の支払い状況は極めて悪く、社会保障審議会等の答申にも「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は確保されないことになりかねない」と厳しく指摘しています。むしろ高収入の前夫から国に納入させる制度を工夫して対処すべきです。

また、支給期限の原則7年に短縮することも児童福祉制度本来の目的を大きくゆがめるものであります。

以上、種々の問題を批判、追及した結果、与党みずから、未婚の母には現行通り支給する、前夫の所得制限を緩和する等の修正案を訂正いたしました。しかし、残念ながら小手先の修正であり、極めて不満です。したがって、修正案並びに修正案ともに反対いたします。」

問題になった未婚の母は支給対象とする修正がおこなわれ、父の所得金額による支給制限は、別途政令でその施行期日を定めると修正された。後者についてはその実施を事実上、凍結したとみなされた<sup>(21)</sup>。「児童扶養手当法の一部改正に関する法律案」は、1985(昭和60)年5月30日、衆議院で一部修正おこなったうえで可決し、衆議院に回付され成立した。

## おわりに

全国母子福祉団体協議会が「児童扶養手当法の一部改正に関する法律案」の成立後に、この法律の改正の経緯を、表2のようにまとめている<sup>(22)</sup>。

表2 児童扶養手当法の一部改正について

(60.5.31 参本会議可決。衆本会議に回付の上成立)

区分	改正前	当初改正案	国会の修正案(第2次改正案)	新制度
制度の位置づけ	母子福祉年金の補完的制度	母子家庭生活安定と自立促進を通じて児童の健全育成を目的とする純粋の福祉制度		改正案とおおり
支給対象者	18歳(障害児の場合は20歳)未満の児童を監護している生別母子世帯等の母又は養育者	同左 ただし、新規認定分から、いわゆる「未婚の母」は支給対象外	現行どおりとする。(衆議院)	現行どおり
父の所得との関係		新規認定分から、離婚した父の所得が一定額以上の場合には支給しない。	同左 ただし、別途政令で定める日から施行する。(衆議院)	衆議院修正のおおおり
支給期間	支給対象者の要件に該当する限り制限なし	7年間 ただし、義務教育終了前に7年間経過したときは、義務教育終了まで支給	現行どおりとする。(参議院)	現行どおり
手当額(月額) (母子2人世帯の場合)	年取361万円未満 32,700円 年取361万円以上支給しない。	年取151万円未満 33,000円 年取151万円以上300万円未満 22,000円 年取300万円以上 支給しない。 ただし、従前の受給者については、1年間に過ぎり月額22,000円を支給	*年取171万円未満 33,000円 年取171万円以上300万円未満 22,000円 年取300万円以上 支給しない。 ただし、従前の受給者については、1年間に限り月額22,000円を支給	第2次改正案とおおり
支給主体・財源	国 10/10	都道府県知事 新規認定分から、給付費の2割を都道府県負担とする。 国 10/10 従来分 8/10 新規認定分 2/10 都道府県	同左	改正案とおおり
施行期日	(昭和37年1月1日)	昭和59年11月1日	昭和60年8月1日 ただし、「父の所得」欄参照(衆議院)	衆議院修正のおおおり

\*年取については昭和60年度大蔵省原案で修正。



これによると、児童扶養手当制度は、母子福祉年金の補完的制度から純粹の福祉制度へとその位置づけが変更され、所得制限の強化と支給額の二段階制を導入することで、生活困窮者対策という性格が付与されている。支給主体が国から都道府県知事に移行され、費用の一部を地方政府が負担することにもなった。これらの変更によって、厚生省児童家庭局は財政の抑制という課題を達成したが、未婚の母の除外と父親の収入による支給制限については、国会がそれを受け入れないという結果をむかえている。

一連の推移をふりかえると、『昭和58年度全国母子世帯等調査結果』は、国会でも改正案の問題をしめす根拠となり、調査結果に託した厚生官僚のメッセージはおおいに活用されていた。官僚たちは、未婚の母の処遇と父親による養育費支払いを前提とする2点については、国会の審議に判断をゆだねるかたちで、自身の主張を貫いたことになる。ただし、中立性の原則については、その維持が達成されたといえるのであろうか。たしかに、支給対象の範囲をみるかぎり、家族規範にたいする中立性が、紆余曲折はありながらも維持された。いっぽうで、改正までの過程で離婚を選択し父親が存在する離別母子世帯を、死別母子世帯と異なる母子問題の担い手として位置づける考え方が成立した。これによって、母子家庭になった理由を問わず支援をするという、伝統的な中立性の原則は、その存在基盤をうしなったのである。

(注)

- (1) 下夷美幸『養育費政策にみる国家と家族 母子世帯の社会学』勁草書房、2008年
- (2) ビエール・ロザンヴァロン著、北垣徹訳『連帯の新たな哲学 福祉国家再考』勁草書房、2006年、Pierre Rosanvallon *La nouvelle question l'Etat-providence* Edition du Seuil, 1995.
- (3) 1937年「母子保護法」にかんしては、内務官僚と母子保護法制定促進婦人聯盟が、1949年に決定をみた「母子福祉対策要綱」の策定までには、厚生省児童局、国会議員連盟、中央社会福祉協議会、全国民生委員連盟とともに未亡人を組織化しつつあった同法援護会、遺族連盟が協働をしていた。榎川典子「未亡人の誕生」真生会社会福祉研究所『母子研究』No.22、2002年、pp1-20。榎川「母子概念の形成過程—階級とジェンダーの接合」副田義也編『内務省の歴史社会学』東京大学出版会、2010年、pp237-284。
- (4) 大嶽秀夫『行革の発想』TBS プリタニカ、1997年、pp21-47。
- (5) 山崎美貴子「単親家庭問題の実態と今後」全国社会福祉協議会『月刊福祉』第67巻8号、1984年、pp24-29
- (6) 日本経済新聞1979年10月24日。
- (7) 榎川「前掲論文」2002年、pp8-17。
- (8) 山縣文治「児童扶養手当法の改正とそれをめぐる諸問題」『大阪市立大学生

活科学部紀要』第33巻，1985年，pp215-230，宮本モヨ「離別母子世帯に対する所得保障～児童養手当法改正案の問題点～」『広島女子大学文学部紀要』第20号，1985年，pp99-102。

- (9) 臨時行政調査会「行財政改革に関する第一次答申」1981年
- (10) 副田義也「母子世帯の出現と構成」真生会社会福祉研究所『母子福祉・父子福祉』1985年，pp1-30。
- (11) 大嶽秀夫『行革の発想』TBSブリタニカ，1997年，pp215-225
- (12) 臨時行政調査会「行財政改革に関する第五次答申（最終答申）」1983年
- (13) 大嶽秀夫『前掲書』p265
- (14) 大嶽秀夫『前掲書』p265
- (15) 「児童福祉問題懇話会報告」
- (16) 「離婚制度等研究会報告」『判例タイムズ』575号，1986年2月13日号 pp 75-96。報告書の構成は，つぎのとおりである。第1章，わが国の離婚の現状，第2章，離婚により生ずる諸問題と対策の現状，第3章，わが国の離婚制度と諸外国との比較，4．提言。
- (17) 湯沢雍彦「離婚制度等研究会の報告から」日本家族＜社会と法＞学会『家族＜社会と法＞』日本加除出版社，1987，pp101-109。
- (18) 坂本竜彦『児童扶養手当法・特別児童扶養手当法の支給に関する法律の解釈と運用』中央法規出版，1987年，p4。厚生省「児童扶養手当法の改正について（問答）」は1984年9月に作成された。この小冊子は，現在，国会に提出している児童扶養手当法の一部改正について，改正の理由や考え方を問答形式でわかりやすくとりまとめたものです」という説明が付記されている。中垣昌美『離別母子世帯の自立と児童扶養手当制度』大阪府母子福祉会発行，1987年に所収。
- (19) 京極高宣「イギリスにおけるワンペアレント・ファミリー研究の動向」真生会社会福祉研究所『母子研究』No1，1979，pp41-54。
- (20) 「第百二回衆議院社会労働委員会議事録第十六号」
- (21) 下夷美幸『前掲書』
- (22) 全国母子福祉団体協議会『母子展望』創刊号，1985年，p10。

#### <参考文献>

- 小池信行 1996 「民法の一部を改正する法律案の概要」『法律のひろば』49（6）pp 4-16
- 島崎謙治 2005 「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立保障・人口問題研究所『子育て世代の社会保障』東京大学出版会，85-118
- 下夷美幸 1993 「母子家庭への社会的支援」社会保障研究所『女性と社会保障』東京大学出版会

湯沢直美 2005 「ひとり親家庭政策とワークフェア：日本における制度改革の特徴と課題」社会政策学会編『若者：長期化する移行期と社会政策』（社会政策学会誌 第13号）法律文化社

臨時行政調査会「行財政改革に関する第三次答申（基本答申）」1982

臨時行政調査会「行財政改革に関する第五次答申（最終答申）」1983

社会保障制度審議会答申「児童扶養手当制度の改正について」1984

「離婚制度等研究会報告」『判例タイムズ』575号，1986年2月13日号 pp 75-96

福祉関係三審議会合同企画分科会「今後の社会福祉のあり方について」意見具申  
1989

社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築（勧告）」1995

中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告「母子家庭の実態と施策の方向について」1996

厚生省「母子家庭等自立支援対策大綱」2002