

2012 年度
学士論文

「現代の日本における母子家庭の貧困 ～職業能力訓練による改善の可能性～」

一橋大学社会学部
4109019m
伊藤愛子
田中拓道ゼミナール

目次

序章	3 頁
第一章 働くシングルマザーの生活	
第一節 日本の母子家庭の貧困	5 頁
第二節 再配分の少なさ	6 頁
第三節 就業形態	7 頁
第四節 まとめと次章への展望	8 頁
第二章 日本の母子家庭向け政策の概要	
第一節 配分に関わる領域	9 頁
第二節 再配分に関わる領域	12 頁
第三節 今後日本でとるべき方向性	14 頁
第四節 まとめと次章への展望	15 頁
第三章 成果と課題—就労支援策を中心に	
第一節 広義のワークフェアの類型における日本の位置づけ	16 頁
第二節 検証のための指標と限界	18 頁
第三節 各論	19 頁
第四節 まとめと次章への展望	24 頁
第四章 望ましい制度のあり方	
第一節 参考事例（イギリス）	25 頁
第二節 改革案	28 頁
第三節 まとめと次章への展望	31 頁
第五章 望ましい制度を実現するための政治過程	
第一節 戦後日本における母子家族政策の展開	32 頁
第二節 新たなリサーチクエスションと仮説、分析枠組み	35 頁
第三節 政治過程分析	36 頁
第四節 まとめと次章への展望	41 頁
終章	41 頁
参考文献	44 頁

序章

研究課題

本稿では子どもの貧困を解決すべき問題として扱う。特に日本は他の先進諸国と比べて母子家庭の貧困率が高いことに着目する。今日の社会は学歴が生涯収入に大きな影響を及ぼすようになった「学歴社会」だと言われる。日本は義務教育こそ無償で受けられるが、高等教育への公的支出が少なく、高等学校・大学等に進学する際には家計に多額の経済的負担がかかる。そのため貧困家庭で生まれ育った子どもは金銭的負担を理由に教育へのアクセスが閉ざされる可能性が高い。子どもは生まれる家庭を選べないため、子どもの機会均等を確保する観点から母子世帯の貧困を解消する必要がある。したがって本稿では、母子家庭の貧困を解消し、母子家庭で育つ子どもの機会均等を確保するためにはどのような改革を行うべきか検討する。

研究手法

欧米では「福祉依存」が問題視されたことをきっかけに、福祉と就労を関連付けるワークフェア改革が進んでいる。この流れを受けて、日本でも 2002 年の「母子及び寡婦福祉法」が改正され、給付削減や就労支援など労働市場への参入促進策が行われるようになった。福祉と就労を関連付ける手法は国によって違い、これらの手法を広義のワークフェアとして類型化する研究が進んでいる。本稿では、日本の母子家庭政策を広義のワークフェア類型の中に位置づけることで現状の課題を分析し、新たに講ずべき施策について示唆を得る。

さらに本稿では、提示した改革案を実現するためにどのような政治過程が必要かを検討し、改革実現に向けた道筋を示す。政治過程分析を行うにあたり、母子家庭の当事者団体に着目する。当事者団体の動きが政府や社会に与えた影響を中心に、母子家庭向けの福祉を拡充する政策がどのような政治過程を経て実現されたかを分析する。財政悪化が問題視されるなかで福祉拡充を実現させるために必要な政治アクターとその行動を分析することで、本稿で提案した改革案を実現させるための手法を示す。

貧困とは何か

貧困という概念には、「絶対的貧困」と「相対的貧困」の 2 種類がある。「絶対的貧困」とは、食料や医療など人々が生活するために必要なものが欠けている状態 (阿部 2009:47) のことである。発展途上国で飢餓に苦しむ子どもと結びつけてイメージされる貧困は、この絶対的貧困にあたる。一方、「相対的貧困」は、人々がある社会の中で生活するためには、その社会の「通常」の生活レベルから一定距離以内の生活レベルが必要であるという考え方に基づいて定められている。OECD など国際機関で先進国の貧困を議論するときに使われる貧困基準も、日本の生活保護基準も、相対的貧困という概念を用いて設定されている。実際に相対的貧困率を計算する方法は複数存在するが、一般的に使われているのは OECD で用いられている方法である。OECD では、手取りの世帯所得を世帯人数で調整し、その

中央値の 50%のラインを貧困基準として定義している。このラインを下回る生活水準にある人々が「貧困」状況にあるとされる。

子どもの貧困

阿部(2009)は、15歳時点での暮らし向きがその後の所得に影響を与えることを証明し、日本の子どもの貧困率が高い主要因として、児童手当など家族関連支出の規模が低いことと所得の再配分機能が弱いことを指摘した(低所得を原因とする貧困経路)。さらに、教育支出の低さや劣悪な住環境(勉強場所が確保できない等)から学習資源の不足を原因とする貧困経路にも言及した。生まれ育つ家庭の経済状況は子どもの将来を大きく左右する。

母子家庭の子どもの貧困

母子家庭の子どもの焦点を絞ると、より深刻な問題が浮かび上がってくる。平成 22 年の国民生活基礎調査によると、母子世帯のうち 85.6%が生活意識について「大変苦しい」「やや苦しい」と回答している。一世帯あたりの平均所得金額についての調査では、全世帯平均額が 549.6 万円(平成 21 年)に対し、母子世帯平均が 262.6 万円と、大きな差があることが明らかになった。しかし経済的困窮状態にあっても、シングルマザーが養育者としてわが子にける思いは強い。約 7 割の母親が子どもの最終進学目標として「高卒以上」を挙げており、その中でも半数以上は子どもの大学進学を希望している(厚生労働省 2012b)。一般に子どもを大学まで進学させるために必要な費用は 2000~3000 万といわれており、平均年収が低いシングルマザーにとってはかなり厳しい目標であるといえよう。母子家庭の経済的困窮を改善することが、母子家庭で育つ子どもの教育アクセスを確保することにつながる。教育経済学の研究において学歴が賃金に正の影響を及ぼすことが明らかになっているため、子どもに教育アクセスを確保することで貧困から抜け出す可能性が高まる。

論文の構成と仮説の提示

本稿では、以下の 4 点を仮説とし検証をすすめる。

仮説 1 : 母子世帯の貧困解消のためには、「労働の質」の改善により母親の稼働能力向上を図ることが効果的である

仮説 2 : 日本における母子世帯の母親に向けた就労支援策は効果を発揮していない

仮説 3 : 日本における母子世帯の母親に向けた就労支援策が効果を発揮していないのは、育児との両立が困難な制度になっているためである

仮説 4 : 減額措置規定凍結の直接的要因は、当事者団体のネットワーク化による政治的発言力増大である

第一章では、日本の母子家庭の貧困問題の現状を示し、仮説 1 の検証を行う。第二章では、日本の母子家庭政策によって展開されている現行制度について触れ、本稿で提案する改革案の方向性を示す。第三章では、日本の母子家庭政策を広義のワークフェア類型の中に位

置づけ、仮説2および3の検証を行う。第四章では、母子家庭政策改革で先行するイギリスを参考事例として取り上げ、日本における改革案を提案する。第五章では、提案した改革案を実現するために必要とされる政治過程について分析し、仮説4の検証を行う。

第一章 働くシングルマザーの生活

第一章では、序章で提示した「仮説1：母子世帯の貧困解消のためには、「労働の質」の改善により母親の稼働能力向上をはかることが効果的である」の検証を行う。第一節において日本の母子世帯の貧困を具体的な数値をもって示す。さらに、第二節では労働時間、第三節では雇用形態の観点から、「就業率が高いものの収入が低い」現状の原因を探る。

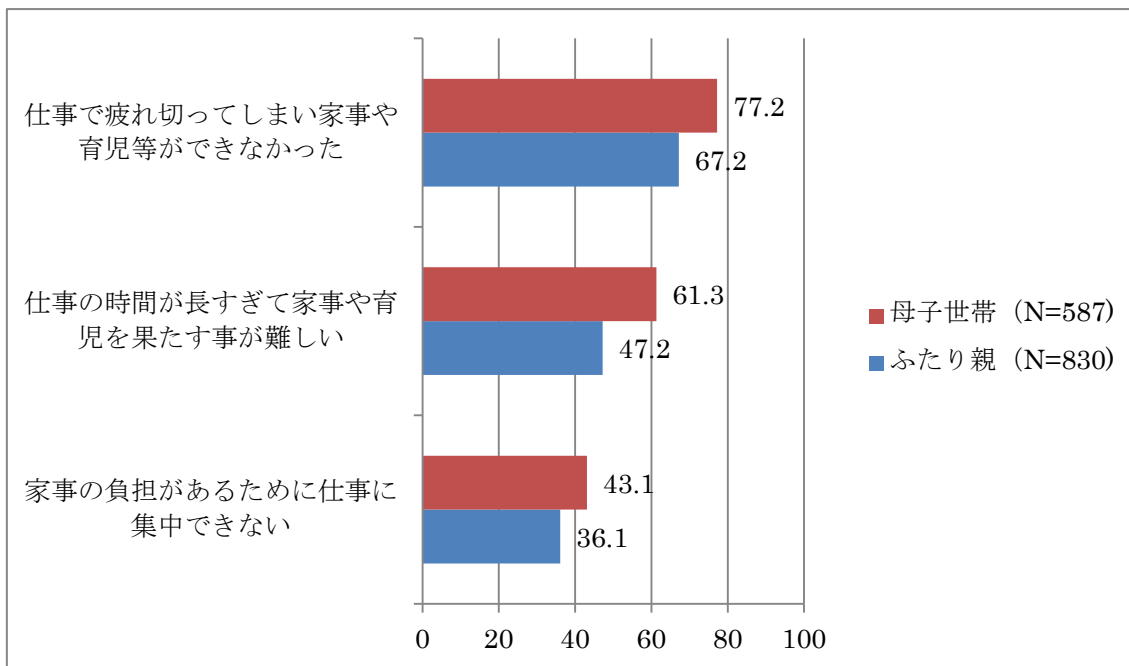
第一節 日本の母子家庭の貧困

第一節では、具体的な数値を用いて日本の母子家庭の貧困を示す。

日本の母子家庭の脆弱性と貧困率の高さはすでに多くの研究者によって指摘されてきた（阿部彩、浅井春夫など）。2007年の国民生活基礎調査によると、「子どもがいる現役世帯（世帯主が18～65歳未満）」のうち「大人が二人以上」いる世帯の貧困率は10.2%なのに対し、ひとり親世帯の貧困率は54.3%と突出した数値が示された（厚生労働省 2009a）。2008年にはOECDが、日本のひとり親世帯の貧困率は58.7%であり、30カ国の加盟国のうち最も高い数値であることを報告した（OECD 2008a）。欧米では就業率が低いほど貧困率が高い傾向があるが、日本ではシングルマザーの就業率は80%を超えているにもかかわらず（厚生労働省 2012b）、全世帯平均年収（549万6千円）を大きく下回る223万円（うち就労収入181万円）の平均年間収入で生活している（厚生労働省 2012a）ことから、日本と欧米とではシングルマザーの貧困率を高める要因が異なり、日本のシングルマザーは働いているにもかかわらず困窮状態に陥っていることが分かる。

2011年に独立行政法人労働政策研究・研修機構は『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—世帯類型別にみた「子育て」、「就業」と「貧困問題」—』の中で仕事を持つ保護者に対するアンケート調査を行った。図表1-1-1は、当該調査において何らかの形で仕事と家庭生活のコンフリクト（ワーク・ライフ・コンフリクト）を感じたことがあると回答した保護者の割合を示したものである。グラフによると、仕事を持つシングルマザーのうち「仕事で疲れ切ってしまう家事や育児等ができなかった」と回答した保護者の割合は77.2%、「仕事の時間が長すぎて家事や育児を果たす事が難しい」と回答した保護者の割合は61.3%に達した。これは同じ質問に対して「はい」と回答したふたり親世帯の親の割合を大きく上回っている（それぞれ67.2%と47.2%）。なぜ日本のシングルマザーは家事や育児ができなくなるまで働かなければならないのだろうか。

図表 1-1-1 仕事と家庭生活のコンフリクトを感じたことがある人の割合（単位：％）



出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構(2011)『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—世帯類型別にみた「子育て」、「就業」と「貧困問題」—』より筆者作成

第二節 就業形態

全国母子世帯等調査（厚生労働省 2011）によると、日本のシングルマザーの 80.6%が就業しており、このうち「正規の職員・従業員」として働いているのはわずか 39.4%である。就業形態として最も多いのは「パート・アルバイト等」（47.4%）で、「派遣社員」として働いている者（4.7%）も含めると半数以上のシングルマザーが非正規就業者として働いていることが分かる。世帯業態別にみた一世帯当たりの平均所得金額¹には、一般常雇用者世帯（655.8万円）と1月以上1年未満契約の雇用者世帯（422.8万円）・日々または1月未満契約の雇用者世帯（364.8万円）との間には大きな格差があることから、非正規就業者は貧困に陥りやすくなると考えられる。吉中(2011)が行った調査によると、ワーキングプア層の母子世帯の母親が「正社員・職員」として働いている割合が 29.8%であるのに対し、非ワーキングプア層の母子世帯の母親は 59.0%に達しており、ワーキングプア状態に陥る可能性と非正規就業との関連性の高さがうかがえる（図表 1-2-1）。

図表 1-2-1 母子世帯の母親の就業形態

¹国民生活基礎調査（2010）。

(%)	正社員・職員	非正社員・職員
WP 層の母子世帯	29.8	60.8
非 WP 層の母子世帯	59.0	39.4

出典：吉中(2011)より筆者作成

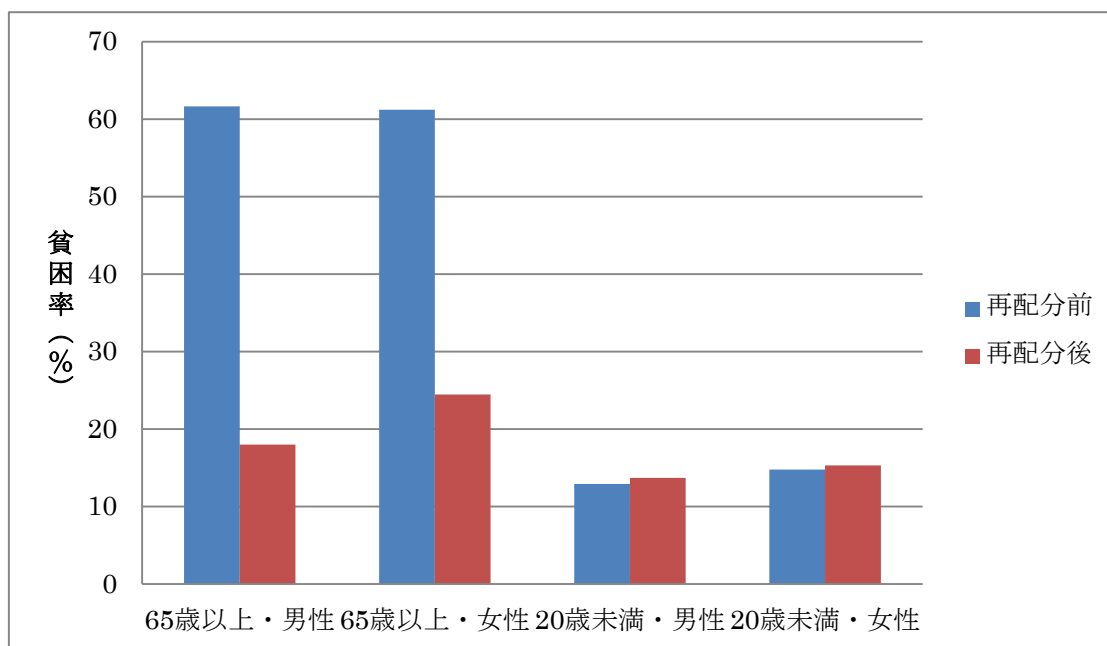
また、マッケンジー・コリン(2012)は、2004～09 年慶應義塾家計パネル調査 (KHPS2004～2009) の個票データを用いて就業形態が母子家庭の貧困に与える影響を検討した。その結果、母子家庭の母親のグループでは、非正規就業者の方が正規就業者より慢性的貧困になる確率は 15.9%で、有配偶者の母親のグループにおける正規就業者と非正規就業者との間にある確率差よりも大きいことが明らかになった。以上より、シングルマザーは非正規就業者として働く者が多いため貧困に陥る可能性が高く、就業形態が貧困に与える影響は有配偶者の母親よりも大きいことが明らかになった。

では、なぜ母子世帯の母親は正規就業者として働いていないのだろうか。周(2012a)は、アンケート調査を用いてシングルマザーの正社員就業に関する諸問題を分析し、半数以上のシングルマザーが正社員就業を希望しないというデータを得た。これを実証分析した結果、①資格や能力による制限（高齢、本人の健康状態が悪い等）、②育児による制限、③非勤労収入の存在（資産収入、遺族年金等）の3つがシングルマザーの正社員就業希望を低めていることが明らかになった。このことから、シングルマザーは、正規就業者として働いた方がワーキングプアとなるリスクを小さくできるが、多数の制約があるため正社員就業を希望しない者が多いということが分かった。

第三節 再配分

OECD(2006)は、日本の社会保障制度について、再配分によるジニ係数低下効果が小さいことを示し、再配分前よりも再配分後の方が可処分所得に不平等が生じていること、特に現役世代の低所得層に対する再配分機能が弱く、子どもの貧困率における再配分効果がマイナスを示していることを指摘した (OECD 2008b)。図表 1-3-1 は 2007 年に日本政府が行った再配分による世代別貧困率削減効果に関する調査結果をグラフで示したものである。グラフを見ると、65 歳以上の層では再配分によって貧困率が大きく削減されているのに対し、20 歳未満の層では再配分によって貧困率が高くなっていることが分かる。

図表 1-3-1 世代別貧困率から見る再配分効果 (2007)



出典：男女共同参画局(2011)より筆者作成

これは、社会保障制度の再配分機能が高齢者への所得移転に偏りすぎており現役世代への社会保障給付が少ないことと政府の家族政策支出等が少ないことを示している(太田 2006)。特に児童手当や所得税制上の子の扶養控除など有子世帯に対する所得移転が不十分であり、子どもの貧困率を高める大きな要因となっている。例外的に低所得の母子家庭を対象とする児童扶養手当は、親等と同居せずに暮らしている独立母子家庭の貧困率を 19.6%削減している(阿部 2005)。しかし児童扶養手当による大きな改善効果を得てもなお、母子家庭の貧困率は高水準であるという事実はより深刻な問題であると言えよう。

第四節 まとめと次章への展望

第一章では、日本の母子家庭は貧困率と就業率のいずれも世界で類をみないほど高いことを示し、その原因について検証した。配分に関わる領域に関しては、日本のシングルマザーの多くは非正規就業をしており、正規就業者と非正規就業者の賃金格差があることから家事や育児との両立および自らの健康状態に支障がでるまで働かざるを得ないことが明らかになった。正規就業は貧困リスクを低める効果を持つが、本人の健康状態や育児との両立等の制約があるために、正規就業を希望しない母子世帯の母親が多いことが示された。再配分に関わる領域に関しては、日本の社会保障制度の所得移転機能は高齢者に偏りすぎており、現役世代の低所得層に対する再配分機能が弱いことが示された。以上をふまえると、母子家庭の貧困を解消するための制度改革を行う場合、配分機能強化と再配分機能強化の二つの方向性が存在することが分かる。次章では現行制度を配分・再配分の機能別に示したうえで、今後日本の母子家庭政策がとるべき方向性を示す。

第二章 日本の母子家庭向け政策の概要

第二章では、第一章で示した母子家庭の経済的困窮状態に対して、どのような政策が行われているかを示す。第一節では配分に関わる領域として「子育て・生活支援」「就労支援」の各分野、第二節では再配分に関わる領域として「経済的支援」「税控除」「生活保護」の各分野で母子家庭向けに展開されている現行制度の概要を述べる。第三節では現行制度の概要を踏まえたうえで、今後の日本の母子家庭政策の方向性を検討し本稿で提案する制度改革の指針とする。

図表 2-1-1 日本の母子家庭向け政策

分野	事業
子育て・生活支援	母子家庭等日常生活支援事業
	ひとり親家庭生活支援事業
	母子生活支援施設
	母子自立支援員
	子育て短期支援事業
就労支援	マザーハローワーク事業
	母子家庭等就業・自立支援事業
	母子自立支援プログラム策定等事業
	自立支援教育訓練給付金事業
	高等技能訓練促進費等事業
	ひとり親家庭等の在宅就労支援事業
経済的支援	児童扶養手当制度
	母子寡婦福祉貸付金
税控除	寡婦控除
生活保護	母子加算

第一節 配分に関わる領域

1. 生活支援

1) 母子家庭等日常生活支援事業

病気、事故、技能習得のための通学や就職活動などによって一時的に家事援助・保育等のサービスが必要となった際に、家庭生活支援員による支援を受けられる事業である。支援内容には乳幼児の保育や食事の世話などの子育て支援のみならず、生活必需品等の買い物など生活援助も含まれる。1時間当たりの利用料（子育て支援：150円／生活援助：300円）が定められており、生活保護世帯や市町村税非課税世帯は無料、児童扶養手当水

準世帯では半額で利用できる。

2) ひとり親家庭生活支援事業

ひとり親家庭の生活に関する諸問題を解決するために、地方公共団体が相談や講習会を中心とする総合的支援を行う事業である。育児や母親・児童の健康管理に関する相談や講習会のほか、学習支援ボランティアやひとり親家庭が定期的に集まり情報交換を行うための交流会の開催などを行っている。

3) 母子生活支援施設

親に障害がある・虐待を受けたなどの事情がある児童と保護者を施設に一時的に保護し、母子支援員等の指導を中心に自立促進のために生活支援を行う。18歳未満の児童と保護者（「配偶者のいない女子またはこれに準ずる事情にある女子」²⁾）が対象となるが、児童が満20歳に達するまでは在所できる。近年、DV被害が原因で入所にいたる母子が増加しており、2010年度の母子生活支援施設の入所者のうち約半数が夫などの暴力を入所理由として挙げている(全国母子生活支援施設協議会 2008)。

4) 母子自立支援員

福祉事務所等の職員として、管轄区内の母子家庭・父子家庭・寡婦の生活全般に関する実情を把握し、それぞれのケースに応じて自立に必要な相談や指導を行う。2012年度は1601人が設置されており、その7割以上が非常勤職員である。年間でおよそ80万件におよぶ相談を受け、母親の就職・子どもの教育・経済的支援の受け方等について必要な指導を行っている。

5) 子育て短期支援事業

保護者の疾病や仕事などによってが子育てが一時的に困難になった場合に、児童を児童養護施設等で預かる事業である。短期入所生活援助（ショートステイ）事業と夜間養護等（トワイライトステイ）事業の2種類がある。前者は育児不安や慢性疾患児の看病疲れなど精神的負担の軽減が必要な場合にも使える点、後者は平日夜間と休日の託児が可能となる点に特徴がある。いずれも母子家庭以外も利用可能である。

2. 就労支援

1) マザーズハローワーク事業

政令指定都市を中心に、予約制・担当者制による個別の職業相談や仕事と子育てが両立しやすい求人の情報・地域の保育関連サービスに関する情報の提供などを子育て中の親に対して行う事業である。キッズコーナーやベビーチェアを設置するなど子ども連れでも来所しやすい環境が整備されているほか、マザーズハローワークで紹介面接を行うときに子どもの一時預かりを実施することで就労支援の段階から育児との両立を図っている。

2) 母子家庭等就業・自立支援事業

従来の就業相談窓口となっていたハローワークに加えて、母子世帯の母親に特化した就

²⁾ 児童福祉法第38条。

業相談機関として「母子家庭等就業・自立支援センター」（以下「支援センター」）新設された事業。支援センターでは、就職相談をはじめとして就労支援講習会や情報提供を行うほか、養育費・保育・法律問題等の相談に乗る生活支援など様々なサービスを提供している。母子世帯の母親の就業に関する「総合窓口」としての機能を担っており、全ての母子世帯の母および寡婦等を支援対象者とする。

3) 母子自立支援プログラム策定等事業

支援センターでの就労支援に加えて、個別ニーズに応じてきめ細かく対応するため、2006年度から追加された事業である。このプログラムは、支援対象者に対して個別面接を行うことで本人の生活や資格取得の取り組み等についての状況を把握し、得た情報に基づいて具体的な支援方法を検討して自立支援計画書を策定するものである。ハローワークと福祉事務所が連携し、必要と判断された者に対して「生活保護受給者等就労支援事業」を活用する点に特徴があり。支援対象者は児童扶養手当を受給している母子世帯の母親に限られる。地域とのつながりが薄く引きこもりがちであるなど状況に応じて、戸別訪問での支援を行う場合もある。

4) 自立支援教育訓練給付金事業

労働者や離職者が、自らの費用負担で指定の教育訓練講座を受講し終了した場合、本人の支払った費用の一部が支給される制度である。本来雇用保険の一般被保険者または一般被保険者であった者が給付対象者であったが、2003年4月より雇用保険に加入していない母子世帯の母親も給付対象者に含まれるようになった。講座を修了すると、受講費用の20%、最大10万円の給付を受けることができる。雇用保険制度に基づく制度では厚生労働大臣によって指定された教育訓練講座が給付対象となっているが、自立支援教育訓練給付金制度では自治体が指定する講座も給付対象となる。支援対象者は、児童扶養手当を受給しているまたは同等の所得水準にある母子世帯の母親に限られる。

5) 高等技能教育訓練促進費等事業

就職の際に有利となる指定された資格(看護師、介護福祉士、保育士、理学療法士、作業療法士等)取得のため、2年以上養成機関で学ぶ場合に、入学金と就業期間中の生活費の補助として一定の金額が支給される制度である。当初、12か月を上限として受講期間の後半3分の1について月額103,000円を支給することになっていたが、2009年6月の改正により上限18カ月、支給期間後半2分の1、月額141,000円の支給に変更された。さらに2011年度までの入学生については、「安心子ども基金」を併用することで就業全期間(上限3年)での受給が可能となっている。2011年度第4次補正予算で安心子ども基金の積み増し・延長を行ったことで、2012年度の入学者についても就業全期間(上限3年)を支給対象とする措置が継続された。支援対象者は、児童扶養手当を受給しているまたは同等の所得水準にある母子世帯の母親に限られる。

6) ひとり親家庭等の在宅就労支援事業

在宅で子育てをしながら就業できる在宅就業の普及促進をはかるため、「業務の開拓」「参

加者の能力開発」「業務処理の円滑な遂行」等を一体的に取り組む地方自治体に対して助成を行う事業である。業務としては、①無理なダブルワーク等の解消につながるレベルの収入（月 6 万円程度）が得られる在宅業務、②生活の維持や将来の教育費支出等に備えるレベルの収入（月 3 万円程度）が標準パターンとされており、家計補助となる収入を得るための就労支援という意味合いが強い。求められる「業務処理の円滑な遂行」の一環として、在宅就業者に対する相談支援が含まれる。

※常用雇用転換奨励金事業

母子世帯の母の常用雇用を推進するため、母子世帯の母親を有期で雇用している企業に対し、必要な研修や訓練を提供した上で常用雇用に転換する場合、一定の奨励金を支給する制度である。現在は、より一般的な有期契約労働者の常用雇用転換を推進するため、「中小企業雇用安定化奨励金」へ移行している。

以上をまとめると、日本の母子家庭政策において配分に関わる領域については、失業者対策を援用した就労促進制度が中心に展開されており、カバーしきれない母子家庭特有の課題については対処療法的な試みで対応されていると指摘できる。

就労支援分野の政策は、教育訓練給付金制度やハローワークなど失業者向けの就職支援制度を母子家庭向けに再編したものが多い。失業者を想定した制度を援用しても、日本の母子家庭の貧困問題が解決されるとは考えにくい。前述の通り日本のシングルマザーの 8 割以上は既に就業しているからである。すでに労働市場に参加している者の就業所得を向上させるという視点が現行制度には欠けており、母子家庭の貧困の根底にある「働いても貧困から抜け出せない」という問題に対する根本的な解決策を提示しているとは言えない。子育て短期支援事業やひとり親家庭等の在宅就労支援事業が行われていることから、夜間に働かざるを得ない、ダブルワークをせざるを得ないといった母子家庭の就業実態が解決すべき課題としてアジェンダ化されていることが分かるものの、政策内容は対処療法にとどまっている。

第二節 再配分に関わる領域

第二節では、再配分に関わる領域として「経済的支援」「税控除」「生活保護」の各分野の母子家庭政策の概要について述べ、特徴を示す。

1. 経済的支援

1) 児童扶養手当制度

児童扶養手当は 18 歳未満の子どもがいるひとり親世帯を対象として所得保障を行う制度で、母子家庭に対する施策の中で最も対象者数が多い³。年収 130 万円未満で生活する子ども

³ 受給者数は 2008 年 12 月時点で 100 万人を突破し（『共同通信』2009/3/18）、厚生労働省によると 2012 年 3 月末時点で 1,071,466 人となっている（郡山市・いわき市以外の福島県を除く）。

もひとりの母子家庭は毎月 41430 円の全額を受給でき、年収 130 万円以上 365 万円以下の母子家庭は所得に応じて減額される。厳密なミーンズテストが行われる生活保護制度にかわる準公的扶助としての性格が色濃くなってきているが、1980 年代以降給付費用を抑制する方向へ度重なる制度変更が行われている(湯沢 2007)。

2) 母子寡婦福祉貸付金

母子家庭の母・寡婦・母子福祉団体等を対象として、無利子または年利 1.5%、償還期間 3～20 年を条件に貸付を行う制度。修学資金、生活資金、医療介護資金など目的別に 12 種類あり、そのうち約 9 割(貸付金の件数・金額とも)が児童の修学資金関係に使われている。

2. 税控除

1) 寡婦控除

以下のいずれかに該当する場合、所得税法に基づいて 27 万円の所得控除を受けられる。

- ・「夫と死別し、若しくは離婚した後婚姻をしていない人、又は夫の生死が明らかでない一定の人で、扶養親族がいる人又は生計を一にする子がいる人(総所得金額等が 38 万円以下で、他の人の控除対象配偶者や扶養親族となっていない人に限られる)」
- ・「夫と死別した後婚姻をしていない人又は夫の生死が明らかでない一定の人で、合計所得金額が 500 万円以下の人」

戦後、婚外子の増加を背景として「戦争未亡人(=婚姻届提出経験者)」に対象を限定する形で創設され(西本 2008)、今なお非婚母子世帯は適用範囲外となっている。

3. 生活保護

1) 母子加算

生活保護を受けていて 18 歳以下の子どもがいる母子家庭・父子家庭の保護費を上乗せ⁴する制度。2005 年度以降、16 歳以上の子どもがいる家庭に対する母子加算は 3 年かけて減額し、2007 年度に廃止された。同様に 15 歳以下の子どもがいる家庭に対する母子加算も 2007 年度から 3 年かけて減額し、2009 年度に廃止された。代替策として既に働いている者や職業訓練等受講者に向けた「就労支援のための給付」や高等学校等就学費用の給付が創設された。しかし 2009 年政権交代後の三党合意(民主党・社会民主党・国民新党)に基づき母子加算が 2004 年度以前の水準に復活することとなり、代替策は廃止された。

※養育費の確保

母子及び寡婦福祉法・民事執行法・民法の改正によって、離婚協議で養育費支払いに関する取り決めを行うべきことが明記され、一度の申し立てで将来分の給料等の債権を差し押さえられるよになるなど強制執行の手続きが改善された。養育費相談支援センターを創設して個別事情に合わせた対応を行うほか、養育費の確保に係る裁判期間の生活資金として 12 か月分(約 123 万円)の貸付を行うことで司法制度の利用を促進し、養育費受給率の

⁴ 在宅、1 級地、児童一人の場合、月額 23,260 円。

増加を目指している。

以上をまとめると、日本の母子家庭政策の再配分に関わる領域については、国家による責任の後退を特徴として挙げることができる。児童扶養手当の給付減額が進み、母子加算の廃止が議論されているように、国からの現金給付は削減される傾向にある。給付削減分を補完するものとして、就業による「自立」支援と家族の扶養責任強化を提示している。第一節で述べた通り、就業による「自立」支援は就業に関する情報提供と職業能力訓練に対する金銭的負担軽減を軸に展開されている。家族の扶養責任を強化する方針は養育費確保に関する施策からうかがうことができる。養育費確保の強化は、離婚後の子育てに係る費用に対して元夫（または妻）の責任を重視する意味合いを持つ。児童扶養手当等の削減と就労支援・養育費確保の重視という方向性からは、母子家庭の生活保障の担い手が国家からシングルマザー自身とその家族・親族にシフトしていく過程を読み取ることができる。

第三節 今後日本がとるべき方向性

第三節では、前二節から分かる現行制度の特徴を踏まえたうえで、今後日本の母子家庭政策がどのような方向性をとるべきかを示す。

第一章では、日本の母子家庭の貧困は配分機能強化と再配分機能強化の両方からアプローチすることが可能であると指摘した。今日の日本では母子家庭政策の中心を就労支援策に置くことにより配分機能強化が進んでいると言える。しかし各種調査の数値を見る限り、日本の母子家庭の貧困が改善されたとは言いがたい。したがって本稿では、母子家庭政策の配分機能を強化する方向性を肯定し、現行制度の就労支援策の修正と更なる充実を図ることで母子家庭の貧困を解消を目指す政策を提案する。配分機能強化という現行制度の方向性を肯定する理由は以下の三点である。第一に、政策決定の合意形成が困難だからである。今日の日本において母子家庭に対する再配分機能の強化について合意形成が困難であると判じられる理由として、税への不信感と企業福祉を挙げることができる。加藤によれば、平均的中流階層も対象に含める普遍主義的福祉政策のほうが貧困層を対象とする福祉政策よりも負担が増えるにも関わらず、受益者の政策的支持を多く獲得するため負担増に対する懸念を抑制できる。また各国が財政難に陥る 1970 年代より前の段階で消費課税を導入した国では、税制への信頼が醸成されることで課税ベースの拡大に成功するため、より高水準の給付を提供できる傾向にある（加藤 2004）。日本では、このような普遍的福祉政策導入と消費課税による課税ベース拡大の相乗効果の実現に失敗した。そのため国民の間に税負担に対する不信感が醸成されており（新川 2005）、福祉政策拡充の足かせとなっている。税を負担することに納得できない人が多いと、貧困者に対する再配分政策は福祉の依存体質と財政悪化を招くという批判を喚起しがちである。また戦後日本では企業福祉の発展が公的福祉の拡充を抑制してきたため、企業福祉を享受できなかった現役世代に対するセーフティネットを国が整備することに関する社会的合意は得られていない。したがって税制への不信感が福祉拡充を妨げ、若年層向けの公的福祉に対する社会的合意が得られ

ていない状況で、「福祉依存」批判を喚起しやすい再配分政策を中心に母子家庭政策を展開していくのは困難だと考えられる。第二に、再配分機能を強化することが子どもの貧困の解消につながらない可能性があるからである。後藤（2006）によれば、生活保護を受給していない低所得母子世帯は、通常必需品と考えられている財やサービスの消費を抑制する傾向がある一方で、通常選択項目と考えられている子どもを通じた社会活動（子どもの誕生会、近所づきあい等）・子どもの将来への投資に所得や時間を使おうとする傾向がある。対して生活保護受給母子世帯は、必需品である財やサービスに関しては高い消費水準を実現する一方で、将来設計や社会活動に向かう支出を抑制する傾向がある。必需品と考えられていないものへの支出は社会的な抵抗感を強く伴うからだと考えられる。現金給付を充実させるだけではスティグマを取り払うことはできず、子どもの貧困解消にはつながらないと考えられる。第三に、性別役割分業社会を変革する必要があるからである。経済の低成長と雇用の不安定化が進む社会において、家計の担い手たる男性労働者が家庭に入った女性と子どもを扶養する「男性稼ぎ主モデル」の維持は困難である。ひとりの稼ぎ手に依存すると実質所得の減少や失業等の家計へのリスクが大きくなるからである。このような家計のリスクに対して、個々の世帯レベルでは女性を労働力として活用するというアプローチをとることができる（前田 2004b）。さらに女性が保育サービス等を利用して継続して働くことで、より多くの生涯所得を得て、最終的に政府の初期投資を上回る額の税を納めるため、国全体の経済発展に繋がる（Esping-Andersen 1999）。リスクヘッジの手段と今後のさらなる経済発展のためには女性を労働力として活用し、性別役割分業社会を改革していく必要がある。性別役割分業社会の改革を指向する場合、改革の正当性を保つためには社会政策全体の性別役割分業体制を変革していかなければならない。社会政策の整合性をはかるためには母子家庭政策を再配分機能中心に組み替えて「働かなくても暮らしていける」層を増やすことは避けるべきであり、ある程度労働による社会参加を求めるのが妥当であろう。以上3点の理由より、本稿では母子家庭政策の配分機能を強化する方向性で改革案を提示する。

第四節 まとめと次章への展望

第二章では、今日の日本の母子家庭政策の概要と特徴を示した上で、今後母子家庭の貧困を解消するためにどのような方向性の改革を行うべきかを論じた。配分に関わる領域の政策は、失業者対策として講じられていた制度を母子家庭向けにアレンジした施策が多いという特徴を持つ。2000年代に導入されたものも多く、実績・成果を評価して修正の必要性を検討する必要があるだろう。再配分に関わる領域の政策は、児童扶養手当など政府による給付が削減される傾向にある。給付削減を補完するために養育費確保の強化や就労による自立が強調されており、母子家庭の貧困に関して元配偶者やシングルマザー自身に責任を求める政府の姿勢を示している。したがって今日の日本の母子家庭政策は再配分後の可処分所得ではなく就労で得られる市場所得を増やすことによって貧困問題を解決する方

向性をとっているといえる。本稿では現行制度における配分機能を強化する方向性を肯定し、改革案を提示する。配分機能強化を指向する理由としては、①日本は税負担への抵抗感や「福祉依存」への危機感が強いと再配分機能強化を指向する政策について合意を形成するのは困難であること、②再配分政策はスティグマを付与して子どもや将来への投資を抑制する可能性があること、③性別役割分業社会を変革する必要性があり母子家庭政策も整合性をとるべきであることの3点を挙げる事ができる。第三章では、第二章で論じた改革の方向性にに基づき、日本の母子家庭向け就労支援策の成果と課題について分析を行う。

第三章 成果と課題—就労支援策を中心に

第三章では、第一章で示した「稼働能力向上策が有効」との観点から、就労支援に関する各制度に焦点を絞って現状と課題を分析し、「仮説2：日本における母子世帯の母親に向けた就労支援策は効果を発揮していない」の検証を行う。第一節では、広義のワークフェア類型における日本の位置づけを確認し、日本の就労支援策の特異性を指摘する。第二節では、厚生労働省が公表しているデータをもとに就労支援策の実施状況と成果について検証する。第三節では、第一節で使用した厚生労働省発表のデータについて限界を指摘し、その部分的補完を行っている先行研究の成果を取り上げる。

第一節 広義のワークフェアの類型における日本の位置づけ

第三節では、日本の母子家庭に対する就労支援策を広義のワークフェア類型の中で位置づけ、欧米各国との比較を行った上で日本の就労支援策の特異性と課題を指摘し、改革モデルとすべき方向性を探る。

まず日本の母子家庭政策を広義のワークフェア類型の中に位置づける。就労と福祉を結びつける広義のワークフェア政策は欧米各国で展開されており、類型化が進んでいる。埋橋(2002)は、現実の政策として実施されているワークフェアを、①「福祉から就労へ」

(Welfare to Work)、②「就労に伴う福祉」(Welfare with Work)、③「はじめに就労ありき」(Work at first) に類型化した。①「福祉から就労へ」タイプに分類されるのは、失業保険や公的扶助の給付期間を短縮し受給に際して厳格な就労要件を課す政策である。福祉依存者の労働市場参加を促進し、社会保障予算を削減することをねらいとしており、アメリカやイギリスの政策がこれに該当する。②「就労に伴う福祉」タイプに分類されるのはスウェーデンを中心に完全雇用を前提として行われている積極的労働市場政策である。③「はじめに就労ありき」タイプに分類されるのは就労を大前提とし、こぼれ落ちた失業者に対してわずかな給付を行うような政策であり、後発資本主義国の経済発展過程で見出される。

宮本（2004）はワークフェアを、①アメリカ・イギリスを代表とするワークファーストモデルと、②スウェーデンを代表国とするサービスインセンシブモデルの2つに類型化した。日本はワークファーストモデル寄りの制度になっているが、同じワークファーストモデルに位置付けられるアメリカ・イギリスとは異なる特徴を持つ。アメリカやイギリスは給付を行う条件として就労義務を課すなど、就労がインセンティブとなるように自立支援策を設計している。このような条件付給付は、日本の自立支援策に組み込まれている社会給付による誘導方法とは異なる視点を提供する。自立支援に関わる社会給付のインセンティブ設計にはポジティブとネガティブの二つの方向性がある。社会保障分野ではサービス受給主体が自立に向けた行動を行わなければデメリットを被るようなネガティブ方式のインセンティブ設計を用いることが多い。ポジティブ方式とネガティブ方式の折衷案として就労による収入が増加すると受給額は一定程度減額されるが合計収入は増える形で調整されるような児童扶養手当等の制度は存在するものの、財源の制約や他の受給者との関係上、ニーズ以上の過剰給付を正当化することは困難であるため完全なポジティブ方式のインセンティブ設計をされているものはほとんど存在しない。しかしネガティブ方式にも折衷方式にも問題がある。ネガティブ方式の場合は受給者を擁護する立場と合意形成にいたるのが大変困難であり、折衷方式の場合はインセンティブの対象者がより狭く限定される可能性がある。たとえば児童扶養手当の場合は自立就労をしている者はニーズが縮小したと評価されて減額調整される可能性があるが、全く自立就労をしていない者は減額されないといった状況が起こりうる。これらの代替案として欧米でよく見られるのが条件付給付である。条件付給付もまたポジティブ方式とネガティブ方式の折衷案ではあるが、従来の折衷案とは調整の方向性が全く逆になる。自立努力を行った者に給付を行うことに力点を置いている点が従来の折衷方式との最大の違いである。条件付給付は従来方式に比べてより広範な対象者に自立に向けたインセンティブを与えることが可能である。さらに給付に対して条件が付与されることにより、まとまった費用投入に対する合意が得られやすくなる。日本の母子家庭政策は2002年以降、就労による自立を目指す方向に転換されたが、ネガティブ方式または折衷方式のインセンティブ設計に止まっている。今後就労インセンティブを高める条件付給付の導入を検討する必要があると考えられる。

次に改革モデルとすべき制度を検討する。第二章第三節で示したように、本稿では配分機能を強化する方向性の母子家庭政策改革を提言する。高額な税負担を前提とするサービスインセンシブモデルは配分機能強化を肯定する理由とそぐわないため、ワークファーストモデルに位置付けられる国の制度を参考にすべきである。ワークファーストモデルの代表国のひとつであるイギリスは、1997年以降のブレア政権において、子どもの貧困削減に関して一定の成果を出したと評価されてきた。イギリスのシングルマザーの就業率は高くないため全ての政策が日本の子どもの貧困削減に有効だとはいえないものの、社会保障支出額と財源に関して大幅な転換を伴わずに貧困削減で成果をあげた事例は、日本にとって有益な示唆となりうると思われる。

第二節 検証のための指標と限界

第一節では、2002年の母子寡婦福祉法改正によって母子家庭向け政策の中心として位置づけられた就労支援策の効果を検証するための指標について述べる。

本章では、「仮説2：日本におけるシングルマザー向けの就労支援策は効果を発揮していない」を検証するための指標として、①貧困率、②就業形態の変化、③年間所得の向上、④利用件数、⑤利用者数を選択する。理由は以下の通りである。①貧困率：本稿の目的は子どもの貧困を解消して機会均等をはかるための政策提言にあるため、貧困率の削減を指標として採用することは明らかに妥当である。ただし、他の政策実施により大きな影響を受けるため、就労支援策のみによる政策効果をはかるための指標として最適であるとは言いがたい。②正社員就業者の増加：第一章で仮説1を検証する過程において明らかになった「正社員就業が貧困リスクを抑制する」という事実から、政策実施による就業形態の変化を指標として採用する。例えば、非正社員として就業していたシングルマザーが政策実施によって正社員として就業できた場合、貧困リスクを抑制したと判断して当該政策を有効とみなす。③年間所得の向上：序章において「低所得による貧困経路」が指摘されていることを前提として、指標②正社員就業者の増加を補完するために年間所得の向上を指標として採用する。ただし、指標①貧困率と同様に、年間所得の向上という指標は経済的支援策など他の政策実施により大きな影響を受けるため、就労支援策のみによる政策効果をはかるための指標として最適であるとは言いがたい。しかし、就労支援策を利用することで非正規就業の中でもより高賃金の職を得られた場合など就業形態の転換がなくとも所得が向上する可能性は十分存在しうるため、指標②を補完するために採用することとした。④利用件数⑤利用者数：政策へのアクセシビリティの観点から、利用件数と利用者数を指標として採用した。就業形態の変化・年間所得の向上の各指標から極めて有効な政策だと判断されたとしても、制度利用者が増加しない限り国全体としての貧困率削減には結びつかないと考えられるからである。他に考えられる指標として欧米で広く採用されている就業率の向上という指標があげられるが、一般に就労支援策自体に就労インセンティブを低下させる性質はないと考えられることと日本では既に8割以上のシングルマザーが就業していることから、当該指標の採用を見送った。本節では以上5点の指標を用いてシングルマザーに対する就労支援策の有効性について検証することとする。

まず指標①貧困率を用いて就労支援に関する政策効果を検証する。OECDによれば、2000年時点での日本のひとり親世帯の貧困率は57.3%だったのに対して、58.7%と増加しており、2002年の政策転換によって有効な成果が得られたとはいえないと考えられる。これを踏まえたうえで指標②から指標⑤を用いて貧困率が削減できなかった原因について検証を進めていく必要がある。しかし実施主体である厚生労働省は事業利用者の就職件数と就職後の雇用形態という指標でしか「就業実績」に関するデータを公表しておらず、現時点で有効な検証を行うのは困難である。より有効な政策を実施するために賃金水準・労働時間・

労働条件などの指標を用いて政策効果を検証する必要性が指摘されている（阿部 2007；藤原 2008）。政策効果を検証するための部分的取り組みとして対象や地域を絞った先行研究が存在するが、いずれも十分な検証はなされていない。黒澤（2003）は都立技術専門校修了生のサンプルを用いて公共職業訓練が収入に与える効果を計測し、女性全般において訓練が収入を高める効果を持つことを示したが、入手可能なデータの制約のため訓練を受講していないサンプルとの比較ができなかった。また都道府県・市町村など自治体レベルや事業を委託した団体レベルでの政策効果を検証しようとする試み（金川 2010；角田 2007）もあるが、アンケート調査やヒアリング調査を基本とした分析である。政策検証結果により一般性を高めるためには客観的データを用いた定量分析を加える必要があるだろう。欧米で行われている追跡研究では年齢別男女別の効果や職業訓練を受けた人と受けていない人との間の所得差などのデータが用いられている。日本でも政策効果に関するより有効な分析を行うためには、詳細な個票データを集めるための環境を整える必要があるだろう。

第三節 各論

第三節では 1. 相談・情報提供による支援策（マザーズハローワーク事業、母子家庭等就業・自立支援事業）、2. 職業能力訓練（自立支援教育訓練給付金、高等技能教育訓練促進費等事業）3. 雇用創出（常用雇用転換奨励金事業、ひとり親家庭等の在宅就労支援事業）を扱い、各制度の現状と課題を明らかにする。特に、日本のシングルマザーの就業率は高いため、在職者がより良い就業条件の職に就くために利用可能であるかという視点で実績を分析する。

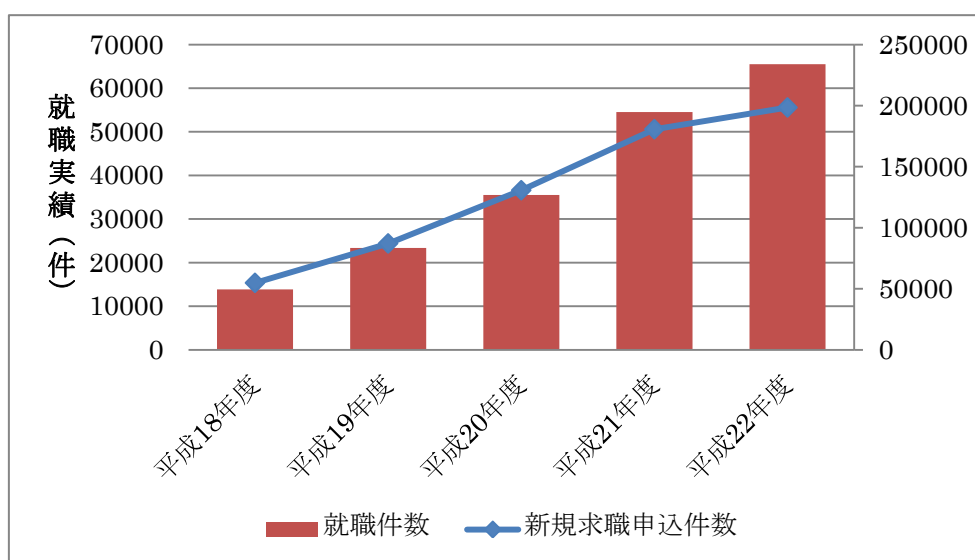
1. 相談・情報提供による支援策

就労支援の基本となるのは、相談を通じて求職者と求人とのマッチングをはかる支援策であるマザーズハローワーク事業と母子家庭等就業・自立支援センター（以下、「支援センター」）での相談・情報提供事業である。図 3-3-1 と図 3-3-2 は各事業の利用件数と就業実績を示すものである。グラフからは第二節で示した指標のうち、指標④利用件数を確認することが出来る。グラフ中の「就業実績」とは就労に結びついた件数を示すため、指標②就業形態の変化を確認することはできない。グラフからは母子家庭の就労支援に関する「総合窓口」である支援センターよりもマザーズハローワーク事業の方が利用数が多いことが分かる。これにはアクセシビリティの問題が関わってくると考えられる。自立支援センターは、就業相談と併せて養育費や育児などの生活問題の支援策を提供しているという点でマザーズハローワーク事業よりも母子家庭の実情に合わせた支援を行っているのだが、都道府県庁所在地や中核市にのみ設置されているため一箇所でのみ運営されている都道府県も少なくない。一方で、マザーズハローワーク事業は、山梨県・石川県・高知県・鳥取県を除き各都道府県の複数箇所で開催されている。これは、マザーズハローワーク事業が既存のハローワークを利用する形で展開されているからと考えられる。全国 500 箇所以上存在するハローワークという資源を利用し、育児と両立しやすい条件の求人情報の提

供や相談中に子どもを預けられる環境整備などより母子家庭の実情に合わせた支援を行っていくという手法は、他の制度を普及させて利用者数を増やしていく際に有益な示唆となりうる。

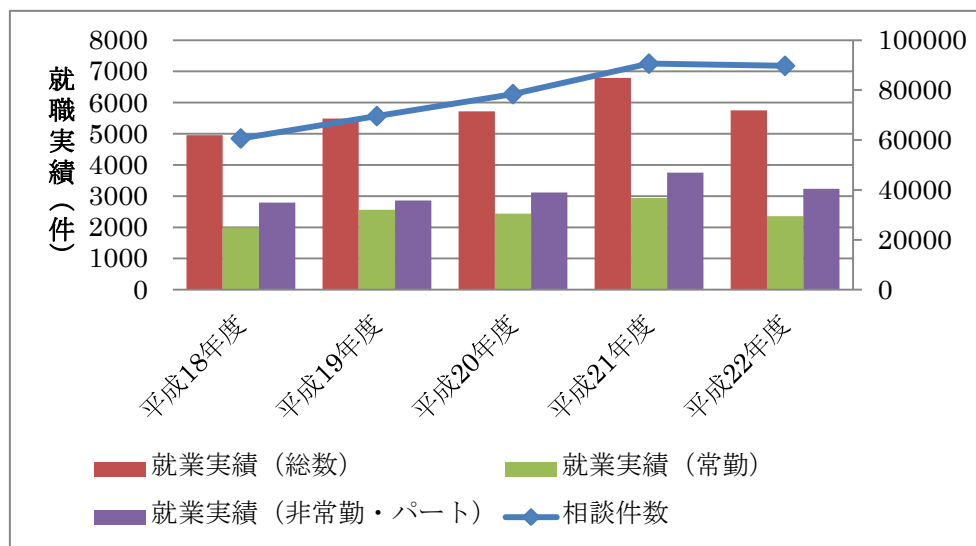
また8割以上のシングルマザーが既に働いているという事実を踏まえると、より条件の良い求人情報を求める在職者に対する配慮を行う必要がある。特に、自立支援センターの利用時間について改善を求める声は大きい。財団法人全国母子寡婦福祉団体協議会に加盟する母子福祉団体に委託して行われた自立支援センターの利用者を対象とするアンケート調査によると、土曜日（33.7%）、日曜日・祝日（29.0%）、夜間（14.1%）に自立支援センターを利用できるよう改善を求める一定の層が存在する（角田 2007）。多くのシングルマザーは時間給の非正規職員として働いているため、仕事を1時間でも休むことが収入減に直結する。「就業に関して、転職や修行条件のことなどで相談に行きたくても、生活するのに精一杯の状態なので、平日の昼間に仕事を休んで相談に行くことはかなり困難」（竹村 2007）であると考えられる。実際に当事者団体には「平日の昼間が多く、仕事で参加できない（34歳・パート/アルバイト）」「講座・セミナーを受講する＝会社を辞める or 休む＝収入が無くなる or 減る。手取り収入が減るよりは、明日の食事ができるよう会社に行く。将来性を考え、手に職をつけるべきと思うが、ある程度の蓄えがないと講座を受講することもできない（39歳・嘱託/準社員/臨時職員/契約社員）」などといった声が報告されている。回答者の母集団の人数が少なく偏りがあるとはいえ、非正規職員として働くシングルマザーが仕事を休んで就労支援を受けるのをためらう心理が見て取れる。

図3-3-1 マザーズハローワーク事業の実施状況



出典：厚生労働省（2011）より作成

図3-3-2 母子家庭等就業・自立支援センターの実施状況（就業相談）



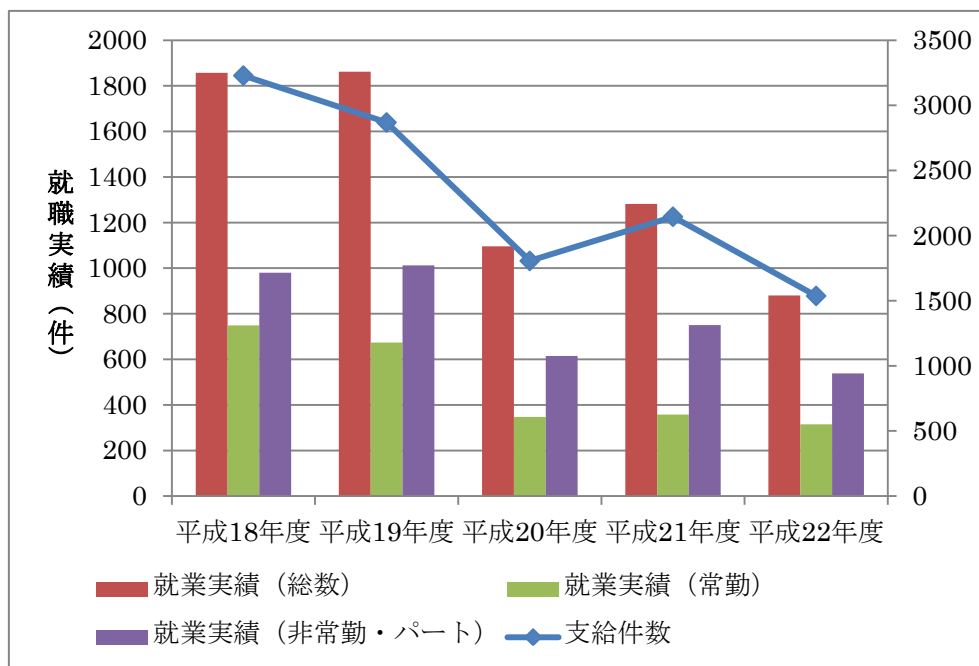
出典：厚生労働省（2011）より筆者作成

2. 職業能力訓練

図3-3-3と図3-3-4はそれぞれ、自立支援教育訓練給付金事業・高等技能訓練等促進費事業の就業実績を示すものである。グラフからは第二節で示した指標のうち、④利用件数のみを確認することが出来る。近年の高等技能訓練等促進費等事業の支給件数が大幅に伸びているものの就業実績でみると両事業共に1700件程度であり、利用が進んでいないことを指摘できる。収入が低いことを理由に転職を希望するシングルマザー（16.8%、約20万7000人：厚労省2012b）のみを訓練対象として想定したとしても、2011年度の自立支援教育訓練給付金事業・高等技能訓練促進費等事業の利用率はそれぞれ0.7%、3.8%と非常に低い。就業希望を持つ非就業者も利用対象に含めると割合は更に低下する。利用を阻害する要因を早急に突き止めて解消する必要がある。また自立支援教育訓練給付金事業は非常勤・パートの就業実績が多いのに対して、高等技能訓練促進費等事業は常勤の就業実績が圧倒的に多いのが特徴である。特に、看護師など労働市場において比較的賃金水準の高い医療系資格が人気（2010年度実績の90.5%）である。また、自立支援教育訓練給付金事業の支給件数は減少傾向にあるのに対して、高等技能訓練促進費等事業の支給件数については2009年度以降大幅に伸びていることが分かる。これは2009年度に創設された「安心子ども基金」によって支給期間が延長されたからである。高等技能訓練促進費等事業は、当初12ヶ月を上限として受講期間の後半1/3について月額103,000円を支給するものとして実施されていた。2009年6月の法改正によって、18ヶ月を上限として受講期間の後半1/2について月額141,000円を支給されるようになった。これに加えて「安心子ども

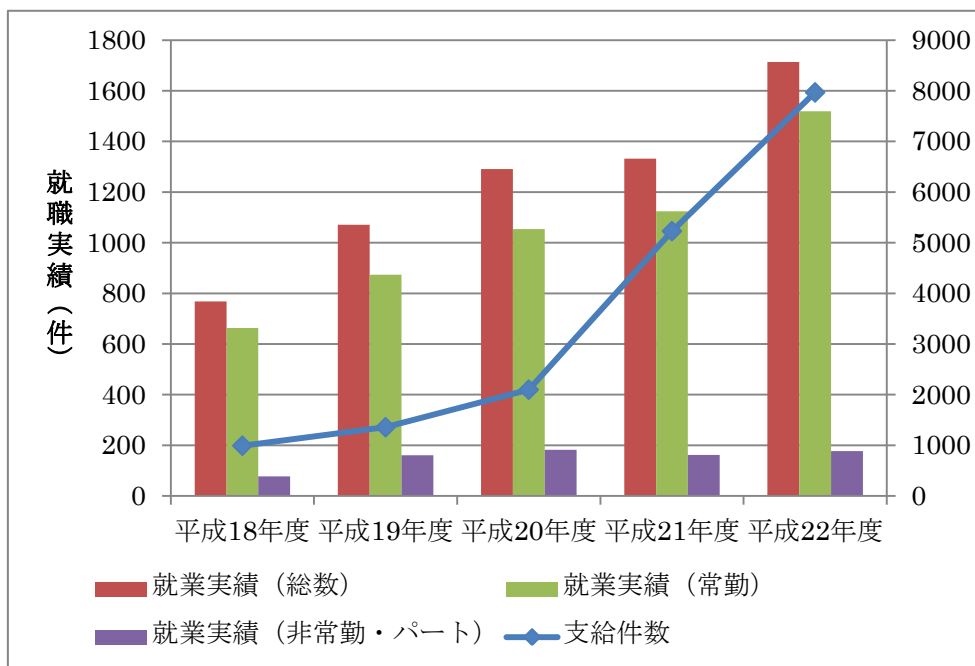
基金」を併用することで、3年を上限として受講期間の前半 1/2 を含めた全期間での受給が可能となり、支給件数が増えたものと考えられる。自立支援教育訓練給付金事業と違い、高等技能訓練促進費等事業では受講期間中の生活費を補助してもらえるため、一時離職してより良い労働条件の仕事に就くための準備ができるという点で、在職者にとっても利用しやすい制度であるといえる。

図 3-3-3 自立支援教育訓練給付金事業の実施状況



出典：厚生労働省（2011）より筆者作成

図3-3-4 高等技能訓練促進費等事業の実施状況



出典：厚生労働省（2011）より筆者作成

しかし、高等技能訓練促進費等事業で利用できる訓練は一部の資格に限られており、当該資格を用いる仕事に適性があり、かつその仕事を希望するシングルマザーにしか適応できない。就業率の高い日本の母子家庭の貧困率を削減するためには、より多くのシングルマザーに適応可能で有効な訓練が必要だと考えられる。

また2001年に労働政策研究・研修機構の調査チームがシングルマザーに対して行ったアンケートによると、職業能力向上の取り組みに対して46%のシングルマザーが「希望はあるが実施できない」と回答しており、その理由として「費用が負担できない」(67.6%)「仕事が忙しい」(48.4%)「子育てとの両立困難」(41.7%)を挙げている（複数回答可）。このうち費用負担軽減については、自立支援教育訓練給付金制度と高等技能促進費等事業の導入によってある程度改善のための取り組みが行われている。しかし職業能力訓練時において仕事と両立できるだけの生活保障や保育サービスの手立ては進んでおらず改善の余地があるといえる。

3. 雇用創出

雇用創出に関しては、一部の制度で指標⑤利用者数を確認することが可能である。国や地方自治体などの公的セクターでは、2004年3月に母子家庭の母の就労支援に関する関係省庁連絡課長会議における申し合わせに基づき、国の機関や公益法人、地方公共団体の非常勤職員を公募する場合に求人情報を母子家庭等就業・自立支援センターへ提供するなどシングルマザーの就業促進に配慮している。2011年度に国の機関は39名分、地方公共団体及び関係団体は329名分のシングルマザーの雇用を創出した。うち国の機関で22名、地

方公共団体及び関係団体で135名が1日8時間週5日間勤務に就いている（厚生労働省2011）。シングルマザー全体の人数を考えると雇用創出効果は非常に小さいといえよう。また非常勤勤務の賃金等具体的な労働条件は公表されておらず、シングルマザーの「労働の質」改善に結びついたかは不明である。したがって指標②就業形態の変化を検証することはできない。

シングルマザーを雇用した企業に対する助成としては中小企業雇用安定化奨励金事業や特定求職者雇用開発助成金事業、トライアル雇用奨励金事業等がある。しかしいずれの事業も対象者がシングルマザーに限定されておらず、対象者別の実績が公表されていない。したがってこれらの助成金・奨励金事業がシングルマザーの雇用に与えた影響を抽出して分析することは不可能である。

第四節 まとめと次章への展望

第三章では、広義のワークフェア類型に位置付ける作業を行った上で、日本の母子家庭向け就労支援策についての現状分析を行った。第一節では、日本は広義のワークフェア類型の中でワークファーストモデルに位置づけられるが、同じワークファーストモデルのアメリカやイギリスと比べて就労インセンティブを高める仕組みがないという点で異なる特徴を持つことを示した。この特徴を念頭に置いた上で就労支援策の現状を、①貧困率、②就業形態の変化、③年間所得、④利用件数、⑤利用者数の5つの指標を用いて分析を試みたが、厚生労働省が公表しているデータが不十分であるため、正確な政策効果を検証することはできなかった。第三節では、厚生労働省のデータから検証可能な指標④利用件数、指標⑤利用者数から政策効果を検証した。その結果、ほとんどの政策で母子家庭総数に比べて利用件数および利用者数の値が小さく、政策効果が得られていないことが推定された。利用が伸び悩む原因をアンケート調査や地域を限定した調査をもとに分析したところ、2点の課題が析出された。1点目は制度のアクセシビリティが悪いという課題である。アクセスを阻害する要因としては、①地理的制限：生活圏内に利用拠点がなく、②時間的制限：就業者が利用可能な時間帯にサービスが提供されていない、③保育サービスの制限：サービス利用時の保育の手立てがないが存在すると推測される。これらの制限のハードルを下げ利用者を増やすための制度改革を必要がある。2点目は職業訓練の内容が限定的という課題である。高等技能訓練促進費等事業は正規就業の実績が蓄積されシングルマザーの労働の質を向上させるのに有効な政策であることが明らかになったが、医療分野の資格が多いため対象者は限定される。同事業の枠組みを利用しつつ訓練内容を多様化し、より多くの人々が適用可能な制度を検討すべきである。以上の課題を解決することができる新たな制度を検討する際には、イギリスの制度を参考にすべきである。イギリスは、広義のワークフェア類型の中で日本と同じワークファーストモデルに位置付けられており、ブレア政権期に子どもの貧困削減政策を行い一定の成果を得ている。社会保障支出額と財源に関して大幅な転換を伴わずに貧困を削減した事例として日本に有益な示唆を与えられられる。

第三章で指摘した現行制度の課題と日本のワークフェアの特徴を踏まえたうえで、次章ではイギリスの母子家庭政策を参考に日本の現行制度の課題を解決する制度のあり方を検討する。

第四章 望ましい制度のあり方

第四章では、望ましい母子家庭に対する就労支援のあり方について検討する。第一節では、同じワークファーストモデルに位置づけられるイギリスの母子家庭政策から、日本に向けての示唆となりうる部分を指摘する。第二節では、イギリスの政策を参考に日本の現行制度の課題を解消する制度のあり方を検討する。

第一節 参考事例（イギリス）

第一節では、ブレア政権を中心にイギリスで行われてきた母子家庭政策の概要について述べ、日本の母子家庭政策の参考となりうる制度を抽出して紹介する。

イギリスでは女性の社会進出と家族形態の多様化によって、1971年に約570000世帯だった母子家庭は1990年までに約1100000世帯まで増加した。家族形態の多様化には、同棲カップルの増加と1969年の離婚法改正が大きな影響を与えた。1969年の離婚法改正では「破綻主義」が導入され、一定期間を置けば有責配偶者からの離婚請求が認められるようになった結果、80年代までに離婚件数は3倍になった（市川他 1994）。また「法的拘束力を伴わない同棲のほうが実質的なひとり親家庭へ移行する割合が高い」（市川 1994: 107）ことから、出生数に占める婚外子の増加に伴って母子家庭数も増加した（所 2007）。母子家庭数が増加するとともに、貧困に陥る母子家庭も増加し問題視されるようになった。1979年には母子家庭の45%にあたる約309,000世帯が公的扶助を受給していたが、1989年には70%以上の約737,000世帯を受給するまでになった。この頃イギリス国内全体でも失業率が増加しており、「男性が稼いで女性は家庭に入る」という伝統的な家族観のもとでシングルマザーの就業率が低下した。イギリスの公的扶助制度には、週15ポンド以上の収入がある場合収入額を引いた額が収入総額となる規定が存在し、この規定がシングルマザーの労働意欲を妨げ、公的扶助への依存者増加と受給期間の長期化を引き起こした。70年代にはいると福祉依存を助長する母子家庭は問題視されるようになり、保守主義からはひとり親家庭を家族の崩壊の象徴だとする「福祉国家そのものが母子家庭を増加させる」という言説が、新自由主義からは「社会保障給付の増大が経済停滞と国際競争力の低下を招く」という言説が展開された。これをうけて1979年に成立した保守党サッチャー政権は、母子家庭を最大のターゲットのひとつとしてみなし、自立と自助を奨励して給付削減を行った。1997年に成立した労働党ブレア政権は「第三の道」を提唱し、子どもの貧困問題解決のための取り組みとして母子家庭政策の改革を行った。諸改革の中でブレアは「社会的投資」

と「社会的排除」をレトリックに用いた。「社会的投資」は子どもに社会支出を向けることを正当化するために用いられ家族政策の背景となった。「社会的排除」は金銭給付による福祉依存と差別から生じる撲滅すべきものとされ、社会参加の方法である就労を促進することで社会的連帯を確保するために用いられ就労支援政策の背景となった。具体的な政策は就労支援・チャイルドケア・所得保障を中心に展開された。中でも、日英の就業率の差を考慮したうえで日本の母子家庭政策の示唆となりうるのは、保育サービスの多様化と給付つき税額控除である。

イギリスの主要な保育サービスは、個人事業主として自宅で子どもを預かる「チャイルドマインダー」だった。ブレア政権は、チャイルドマインダーが預かっている子どもの人数は一人当たり平均4~5名であり（小川2004）、サービス内容も個人の裁量にゆだねられているため、国の主要保育サービスとしては質と量の双方の観点から不十分であるとしてチャイルドケアの整備に取り組んだ。イギリスのチャイルドケアのサービスはチャイルドマインダーのほかに保育所（全日制・半日制）、学校における初期教育と学童保育、地域のプレイグループなど様々な供給形態が存在する。このうちブレアが重視したのは全日制的保育所と学校における保育である。特に全日制保育所の規模を大幅に拡大し、1997年から2005年の政権期間中に事業者数を約2倍、定員数を約2.9倍にした。保育所の新設と同時に既存の公立保育所の民営化を促進した。イギリスでは公立保育所は障害児などハンディをもつ要保護児童を主な対象としているため、民営化することでより普遍的なサービスとなったといえる。学校における保育には、小学校入学前の3~5歳の児童に対する初期教育と小学生に対して朝・放課後・休日に行う学童保育がある。特に学童保育は、1990年代初めには稀な保育形態だったにもかかわらず、ブレア政権期に事業者数で約4倍、定員数で約4.5倍にまで激増した。もともとある小学校の施設でサービス供給を行うため、施設のハード面にかかるコストが少なく済んだことが学童保育の急激な普及に寄与したと考えられる。全日制的保育所も学童保育も、民営化と既存施設の利用によって公的負担を抑制しつつサービス提供の拡大を図っている点に特徴がある。

しかし安価な公的サービスの抑制はサービスの質に差を生み出し、利用可能な層が限定される可能性がある。この対策としてブレア政権ではサービスの一定の質確保のために全国基準の導入と監査機能の強化を行い、アクセシビリティ確保のために保育サービス事業の拡大と併せて経済的負担軽減策を実行した。経済的負担軽減策として、事業者に対しては幼児教育助成金、家庭に対しては従来制度の児童手当に加えて就労インセンティブつきの就労家庭タックスクレジット（Working Families' Tax Credit）を導入した。ブレアは、全ての3歳児と4歳児に対する無料の一定時間の幼児教育の提供を目標として掲げ、この実現のために幼児教育助成金を支給することとした。助成金は児童一人につき1学期407ポンドを限度に、地方自治体の教育局から事業者へ直接支払われる。就労家庭タックスクレジットは、WTC（就労タックスクレジット）とCTC（児童タックスクレジット）で構成されており、従来の所得扶助や児童税額控除等に代わって導入された。CTCは16歳未満の

児童または全日制教育を受ける 19 歳未満の者がいる中低所得世帯を対象としている。WTC は子どもの有無に関わらず就労にしている低所得世帯を対象としており、有子世帯にはさらに児童ケア費用にかかるコストの 70%の支給額が上乗せされる。就労インセンティブのある給付つき税額控除を導入する国は他にも存在するが、イギリスでは低所得の有子世帯に対する単なる所得保障にとどまらず、保育サービスに必要な費用そのものをターゲットとしている点に特徴がある。

ブレア政権下で改革を行った結果、イギリスは 1990 年代半ばから 2000 年代半ばにかけて貧困が減少した世界でも数少ない国の一つとなった (OECD 2008b)。しかし非就労者を労働市場へ戻す際に労働の質を確保できたかという点については疑問が残る。イギリスではフルタイムとパートタイムの間に賃金や労働時間の格差が存在する。女性は低賃金のパートタイムで働く場合が圧倒的に多く、雇用につながることで生活の安定を意味するわけではないと指摘される (Pascall 2008 ; Land 2009)。この指摘は労働市場に存在する良質な雇用の総量に制限がある場合、労働市場への参入を促すことによる貧困削減には限界が生じることを示している。その限界の最たる例は、不安定な仕事であれ短期雇用であれまず就労することを強要された結果生じるワーキングプア問題である。労働市場への参入促進による貧困削減の限界を超えるためには、労働市場そのものに対するアプローチが必要となると考えられる。労働市場政策の試みとして、ブレア政権後期以降、男女平等の観点から同一価値労働同一賃金原則に基づく法制度の拡充が進められている。男女の均等処遇を実現するための手段等を定めた同一賃金法 (1970 年) と性差別禁止法 (1975 年) に加えて、職務評価制度を導入した企業を訴訟上有利に扱う雇用法 (2002 年) や差別是正をサポートする機関を設ける平等法 (2006 年) を定めて均等処遇の実効性を高めている。男女間賃金の直接性差別だけでなく、賃金の高いフルタイムで働いているのは圧倒的に男性であるという事実から雇用形態による間接性差別の成立を認める判例もあり、広く同一価値労働同一賃金原則の実効性を確保しようとする姿勢がうかがえる。

近年のイギリスの試みは、正規社員と非正規社員の賃金格差が大きい日本でワーキングプア問題を解決するためには見習うべき取り組みである。日本のワーキングプア問題は賃金、労働条件や解雇の柔軟性といった正規社員と非正規社員の「働き方の壁」に問題があるとされる。正規社員は家庭の基幹稼働者と位置づけられ、長期雇用を前提に福利厚生や職能訓練機会が用意され、月給制で長時間の労働に従事する。一方非正規社員は家計補助的労働者とみなされ時給制で労働時間を柔軟に選択できるが、雇用の流動性は高く通常起業によって用意される社会保障制度の対象外である。このような「働き方の壁」は、終身雇用・年功序列賃金・企業別組合に代表される「日本的雇用慣行」の結果生み出されたものである。「日本的雇用慣行」は戦後の経済成長を支えてきたが、経済の低成長、国際的な投資・貿易の拡大、高齢化や女性の社会進出といった国内外の社会経済的環境変化に直面して様々な弊害をもたらしている。今日では貧困解消や人権保護、労働市場の効率性追及など様々な立場の者が「働き方の壁」撤廃を唱えている。中でも同一価値労働同一賃金原

則の重要性はどの立場からも指摘されており、早期に導入が検討されるべきであると考えられる。イギリス・ブレア政権はアメリカのワークフェアを修正する形で労働市場への参入促進による母子家庭政策を展開し、貧困削減に関して一定の成果を得た一方で労働の質に関する限界に直面した。今日展開されている日本の母子家庭政策もアメリカをモデルとしており、大まかな方向性を維持する限りイギリスと同様の限界に直面すると予想される。したがって日本の母子家庭の貧困問題を解決するためには、労働市場への参入を促進する現行制度に対して①労働市場への参入障壁と市場価値を向上させる際の育児による制約を小さくすること（育児との両立支援）と②給付つき税額控除等によって労働市場参入後に所得面でのフォローを行うこと（**Making Work Pay**）の二つの要素を加えるだけでなく、労働市場そのものに対して「働き方の壁」を撤廃するアプローチを行う必要があると考えられる。

第二節 改革案

第二節では、第一節で示したイギリスの母子家庭政策を参考に、第三章で指摘した日本の母子家庭政策の問題点である①アクセス困難性②職業能力訓練の適応範囲の狭さ③就労インセンティブ設計の欠如を改善する改革の提案を試みる。ここでは、第一章で示した非正規就業から正規就業へ雇用形態の転換し、労働の質を高めることが貧困を解消するという観点から改革案を提示する。

まず第一に、アクセス困難性の観点から、在職者への配慮も含めて、①時間的制限、②地理的制限、③保育サービスの制限のハードルを下げる必要がある。①時間的制限に関しては、就業相談や情報提供による支援を行う機関の利用日（土日祝日）と利用時間（延長、夜間）の改善を行う必要がある（角田 2006）。多くの支援施設は利用時間が平日昼間に限定されているため、就業中のシングルマザーにとって容易に利用できるものではない。特にパートなど時間給で働いている場合、就業相談等に行くためにたとえ数時間でも仕事を休むことが収入に響くため利用をためらう声も聞かれる。日本のシングルマザーの就業率が高いことを踏まえると就業者の利用可能性に対する配慮は必要不可欠であり、就業者が良い賃金や労働条件の求人情報を得るために相談窓口を利用しやすくなることで低賃金で働くシングルマザーに対して労働の質改善に向けた機会を提供することにつながる。②地理的制限に関しては、母子家庭支援の総合窓口とされている自立支援センターが各都道府県に一拠点しか存在せず、近隣住民以外は実質的に利用可能でない（金川 2010）ことなど居住地域によって受けられるサービスに制限があることが問題である。ここで鍵となるのが既存の施設を利用するという考え方である。日本のマザーズハローワーク事業はハローワークの施設を利用することで、自立支援センター事業に比べて普及が進んだ。イギリスでは小学校を利用して保育サービスの多様化と量的拡大を図った。各種サービスの利用拠点を生活可能圏内に収めることで利用対象者の拡大につながると考えられる。③保育サービスの制限に関しては、シングルマザーが就業相談や職業訓練など労働の質向上のために

行動する際に子どもを預けられない状況を改善する必要がある。第三章では、多くのシングルマザーが職業能力を向上させる希望を持っているものの、金銭面での負担や訓練中の育児の手立てが見つからないために、職業能力向上のための取り組みを行えていないことを示した。2002年の改革によって職業能力訓練にかかる費用負担は軽減されたが、訓練時の育児支援策はほとんど講じられていない。就業訓練へのアクセシビリティを高めるためには金銭的負担を軽減するだけでなく、就業準備期間中も保育サービスを利用できる環境を整える必要がある。特に職業能力向上への取り組み促進と仕事の選択肢拡大という二つの観点から、より多様化された保育サービスを実現すべきである。一時保育やショートステイを普及させることで育児を理由に職業訓練を受講できなかったシングルマザーが就業準備に取り組みやすくなる。また病児保育を浸透させることで子どもが体調を崩すたびに仕事を休む必要がなくなり、延長保育や夜間保育を充実させることで多様な就労スタイルに対応できる。その結果家事・育児と仕事を両立させるために賃金よりも労働条件を優先させていたシングルマザーたちがより多くの選択肢の中から仕事を選ぶことが可能になる。しかし今日の日本の保育制度は多様な保育ニーズに対応したサービスを十分に提供できていない。日本では保育所が中心となって保育サービスを提供している。日本の保育所には児童福祉法に基づき都道府県知事などの認可を受けた認可保育所、同様の認可を受けていない認可外保育所、地方単独保育事業として運営される認証保育園、夜間保育を行うベビーホテル、事業所や病院の従業員のために運営される事業所内保育園など様々な種類があるが、施設数・入所児童数で見ると認可保育所が圧倒的多数を占めている⁵。認可保育所は「子どもの心身の健全な育成を図るため」児童福祉法に定められた様々な基準を守る必要があるため、全国どこでも均質な保育サービスを楽しむ権利保障に貢献してきたが、女性の社会進出や社会の変化に伴う保育ニーズの多様化に対する対応が遅れており、需給のミスマッチやサービスの画一化を起していると指摘される（森田 2002）。また保育は非常に労働集約的なサービスであるが、認可保育所の保育料は非常に安く抑えられている。これは国の基準で所得に応じた利用者負担の上限が定められているほか、大多数の地方自治体が国の基準に上乗せして利用者負担を軽減しており、認可保育所の運営費の8割近くを公費でまかなっているからである。一部の入所児に高額なコストが投入されている状況は公平性を欠いているといえよう（中垣 2005）。一方認可外保育所は認可保育所でカバーできないニーズを汲み上げて長時間保育や夜間保育など多様な保育サービスを提供しているが、認可保育所と比較して保育料が高く利用者のほとんどは高所得世帯となっている（大石 2005）。以上の問題を緩和し、低所得の母子家庭でも利用可能で多様な保育サービスを提供するためには、規制緩和を行い市場メカニズムの導入を進め、低所得者に対する保障を行うべきだと考えられる。具体的には、保育運営費を施設補助方式

⁵ 2011年3月時点で認可保育所の施設数・入所児童数はそれぞれ23,202箇所・2,255,015人なのに対し、認可外保育施設（ベビーホテルも含む）は7,579箇所・186,107人である（厚生労働省保育課調）。

から利用者への直接補助方式へ移行させることで利用者が自由に保育サービスを選択できるようにし、規制緩和を行って保育の供給主体を多元化することでサービスの質による競争を促すべきである。このような保育の供給構造に関する改革を行うにあたって保育に関する情報公開を進めなければならない。保育を含む福祉サービス分野ではサービスの質を外部から短期的に判断するのが困難であるため、供給主体の多元化と民営化を進展させることが直接的にサービスの質向上につながるとは限らない。供給主体とサービス内容の多元化・多様化した後に利用者がサービスの質を判断して選択することで、サービスの質に関わる供給主体間の競争が生まれ保育のレベルを上げていくことが可能になる。情報の非対称性を解消し利用者が適正な判断を行えるようにするためにサービスの質や内容の情報公開を進めることが重要である。

ここまで保育サービスの多様化を実現し、就業準備段階で保育サービスを利用できるようにし仕事の選択肢の幅を増やすことによってシングルマザーの労働の質向上を図ることを検討してきた。さらに就職後も仕事と育児の両立支援を行う必要があるという観点からは保育サービスの充実に加えて出勤時間・残業時間の調整や急な欠勤・早退等への対応など「労働時間の弾力化」（橋本 2007）を実現し、シングルマザーだけではなくすべての子どもをもつ母親が働きやすい環境整備を進める必要があるだろう。

第二に、職業能力訓練の内容をより普遍的なものにする必要がある。ここでは学歴が賃金に与える影響に着目し、間接的な就労支援方法としての就学支援の可能性を検討する。第三章でみたように高等技能訓練費等促進事業は、他の職業能力訓練と比べて正規職員としての就業実績が多く、労働の質向上に関して効果がある事業であるといえる。しかし支給件数は少なく、効果はあるものの利用対象者が限られているのが現状である。これは同事業の給付対象が看護師や介護福祉士等の一部の資格取得に向けた援助に限られているからだと考えられる。医療や福祉の現場で働くことに対する適性や夜勤等の労働条件などを考慮すると、訓練対象者を拡大するのにも限界がある。日本のシングルマザーのうち半数以上の最終学歴は中学校または高校である（厚生労働省 2012b）。戦後日本の学校教育システムは本人の選択・適性・努力によって個人を振り分けることによって特定の職業に押し出す「パイプライン」としての機能を担っているため（山田 2004）、より質の高い職に就く機会を得るために中卒者や高卒者を再度「パイプライン」に戻すという就学援助はシングルマザーの労働の質を高めるのに一定の効果を発揮すると考えられる。高等教育の就学援助こそがより多くのシングルマザーの労働市場価値を高める普遍的な「職業能力訓練」となりうる。しかし学校システムの肥大化による学卒者の過剰供給少数の専門中核労働者と代替りのきく単純労働者という職業の二極化を背景に「パイプライン」には亀裂が生じており、亀裂から漏れ出て不安定就業者になるリスクが高まっている（山田 2004）。シングルマザーの貧困対策だけでなく、パイプラインから漏れ出た人に対するセーフティネットを整備するという意味でも、利用可能な奨学金等の就学援助を充実させていく必要があると考えられる。

第三に、就労インセンティブを高める施策が必要である。具体的には条件付給付による所得保障を提案する。労働市場参入促進後の所得保障によるフォロー策に条件付給付方式を導入したものが、イギリスの事例の中で紹介した就労家庭タックスクレジット (WFTC) であるといえる。第一節で広義のワークフェアモデルの中に日本を位置づける中で指摘したように、日本の母子家庭政策には欧米諸国のワークフェア政策に広く見られる就労インセンティブがほとんど設計されていない。WFTC のような給付つき税額控除は、給付金を支給する場合と比較して行政コストが安価であることから、労働市場参入後の所得面でのフォロー、すなわち **Work** を **Pay** するものにさせる手段として欧米では戦略的に利用されている。日本では、シングルマザーの就業率は高いため福祉依存からの脱却を目指すために就労インセンティブを高める必要があった欧米とは前提条件が異なるものの、イギリスのように保育サービスを対象とする給付つき税額控除を導入することで、育児にかかる金銭的負担からくる仕事上の制約を取り除くことができる。保育所の民営化を進めると保育コストを支払えない低所得者が保育サービスを利用できなくなる恐れがあるが、保育サービスを対象とする給付つき税額控除を導入することでこの問題を解消することが可能である。

第三節 まとめと次章への展望

第四章では、同じワークフェアモデルの中でこどもの貧困削減に関して一定の成果を得たイギリスの事例を参考に、シングルマザーの貧困を解決するためには、非正社員就業から正社員就業への転換をはかり労働の質を向上させることが重要であるとの観点から、保育サービス拡充と就学援助に重点を置いて上記のような改革を行うことを提案した。しかし第一節でも示した通り、労働市場に存在する仕事（特に正規雇用）の総量に制限がある限り、正社員就業への転換を図ることによる貧困削減には限界が生じる。したがって労働市場そのものが抱える問題解決に取り組むことが不可欠となる。イギリスでは同一価値労働同一賃金原則の実効性を高める施策が行われている。日本でも「働き方の壁」を撤廃して同一価値労働同一賃金を導入するような労働市場改革に取り組む必要がある。しかし賃金差別を撤廃するだけでも評価制度や雇用契約など複雑に絡み合った雇用慣行を抜本的に見直さなければならないため、合意形成に至るには相当の困難があると予想される。日本の母子家庭の貧困を削減するためには、育児と仕事の両立を配慮した就労支援策によって正社員就業への転換をはかって短期的な成果を目指しつつ、「働き方の壁」を撤廃するために雇用規制のあり方や労働市場改革の方法について中長期的な成果を見据えて議論を進めなければならないだろう。次章では、第四章で提案した改革を実現するためにどのような政治過程をたどる必要があるかを分析する。

第五章 望ましい制度を実現するための政治過程

第五章では、第四章で示した改革案を実現させるために、どのような政治プロセスが必要なのかを検討する。第一節では、戦後日本における母子家族政策がどのような過程を経て変遷してきたのかを明らかにする。第二節では政治過程の分析枠組みを紹介し、その枠組みに基づいて第三節で分析を行う。第五章では新たなリサーチクエスションと仮説を立てて検証を行う。

第一節 戦後日本における母子家族政策の展開

第一節では、戦後日本における母子家庭政策の展開を述べる。

戦後日本における母子家族政策は、「戦争未亡人」に対する戦後補償としてはじまった。1949年には、戦争に直接・間接に起因して激増した母子家族が戦後の特異な社会経済事情に影響され窮状を深めているという政府認識⁶のもと、母子福祉対策要綱が閣議決定された。「不遇な多くの母子を援護することは刻下の急勢であり、再びその生活意欲を助長し、社会の健全な一員として自存の道を教え、新しい我が国社会再建に寄与させることは将に人道と平和を確立するために最も大切なこと」であるという要綱の趣旨に則り、生計を維持して生活保護への「転落」を防止するための仕組みとして、1952年に「母子福祉資金の貸付等に関する法律」が制定された。同法の目的は「経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進すること」と規定され、「一般母子家庭」の母親の就労自活を前提として、生活保護でカバーされない経済的困窮の法的対応が行われた（湯沢 2007：147）。一方、同時期に戦後処理の一環として、「戦疾病者戦没者遺族等援護法」と「未帰還者留守家族等援護法」が制定され、「戦争未亡人」に対しては「一般母子家庭」と別枠で、遺族年金や留守家族手当などの所得保障が行われることとなった。このように、1950年代の母子家庭政策は、「戦争未亡人」と「一般母子家庭」が別に扱われ、前者に対しては所得保障が与えられてシングルマザーが子どもをケアするという選択の余地が残されたものの、後者に対しては生計維持のための労働が求められ、両者の差異化が図られた（湯沢 2007：148）。

1950年代後半から60年代には高度経済成長をうけて、戦後処理の一環として扱われてきた母子家庭政策は見直されることとなり、福祉施策拡充の流れの中で母子家庭の所得保障制度が確立した。シングルマザーは、高齢者や身体障害者とともに稼働能力に制限がある社会的弱者としてのカテゴリーに組み込まれ、社会保障制度による対応がなされた。1959年には国民年金法が成立し、母子年金制度が創設された。さらに補完的的制度として、母子年金制度の受給要件を満たさない死別母子家庭のためには母子福祉年金制度が創設されたほか、生別母子家庭に対する社会保障として児童扶養手当法が制定された。

1970年代の離婚による生別母子世帯数増加と80年代の社会保障再編に伴って、母子家

⁶ 1952年12月19日参議院本会議議事録「15 - 参 - 本会議 - 13号」。

庭政策も「自立促進」の方向性へと再転換した。1985年には児童福祉手当法が改正され、目的条項に「仮定の生活の安定と自立の促進に寄与するため」という文章が追加された⁷。生活保護行政においても、母子家庭は「稼働能力層のいるケース」として位置づけられ経済的自立を求められるようになった。

2002年は母子家庭政策にとって転換点となる年であった。政府は前年末に与党三党（自民党、公明党、保守党）がまとめた報告に基づき母子自立支援対策大綱（以下、「大綱」）を作成した。大綱では「母親の就労等による収入をもって自立できること」を重要視し、「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」を実施することが明言された。大綱に基づき、「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律案」（以下、「改正母子寡婦福祉法」）と「母子世帯等の母への就労支援に関する特別措置法案」が審議入りした。両法案には、①子育て・生活支援策の充実、②就労支援策の充実、③養育費確保の促進、④経済的支援、⑤国及び地方公共団体における総合的な自立支援体制の充実を行うことが明記された（図表5-1-1）。

図表5-1-1 母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律案の概要

① 育て・生活支援策の充実	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育所の優先入所 ・ 子育て短期支援事業の法定化 ショートステイ、トワイライトステイ
② 就労支援策の充実	<ul style="list-style-type: none"> ・ 母子家庭就労支援事業創設 ・ 母子家庭の母の能力開発及び 常用雇用転換への支援事業創設
③ 養育費確保の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 養育費に関する規定の創設 ・ 扶養義務の履行確保に関する施策の あり方についての検討
④ 経済的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 母子寡婦福祉貸付金の充実 ・ 児童扶養手当制度の見直し
⑤ 国及び地方公共団体における 総合的な自立支援体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国の基本方針 ・ 都道府県、市等の自立促進計画

②就労支援策の充実と④経済的支援に関しては具体的な制度改正を伴うため母子家庭の暮らしに影響を与えると予測された。両分野の改正は、「児童扶養手当など受給期間が長期で恒常的な性格を持つ所得保障は極力制限し、代わりに、職業訓練などを通して母親自身の労働能力を高めることにより、将来的には政府からの援助を必要としない『自立』生活を目指す」（阿部 2008）という趣旨で行われたと言われる。特に児童扶養手当が見直され

⁷ 子育て世帯に支給される児童手当の目的条項には「自立」というワードは含まれていない。

た影響は大きい。「急速に離婚が増大」していることを背景に、児童扶養手当は「離婚後などの生活の激変を一定期間内で緩和し、自立を促進するという趣旨」で全面的に施策を組みなおすこととなった。まず支給方式について、改正前は全額・半額の二段階方式で支給されていたが、所得に応じて徐々に減額される方式へと変更された。さらに全額支給される所得制限の引き下げや、養育費の8割を世帯収入として加算するなど支給額算定の変更、寡婦控除や寡婦特別加算を所得控除の対象からはずすことなど支給要件の厳格化が行われた。これに加えて、「受給期間が5年（事由発生から7年）を超える場合、それ以後児童が18歳までは一定の率をもって一部支給停止を行うことができるもの」（以下、「減額措置」とする規定が明記された。大綱に基づき第155回第5号厚生労働委員会(2002年11月8日)では改正母子寡婦福祉法の採決が行われた。委員会では「改正法施行後における子育て・生活支援策、就労支援策、養育費確保策、経済的支援策等の進展状況及び離婚の状況などを十分踏まえて制定すること」「母子福祉団体など幅広く関係者の意見を十分聞くこと」「所得制限については、今後とも社会経済情勢や母子家庭の状況等を勘案しながら、適切に設定すること」等の減額措置についての言及を含む付帯決議を付すことによって民主党が賛成に回り、改正母子寡婦福祉法は可決されることとなった。改正母子寡婦福祉法等の可決により職業能力訓練と同時に所得保障の削減が行われ、母子家庭の生活は一層困難なものとなった。改正母子寡婦福祉法施行から5年経過後の2007年に減額措置は実施されるはずであったが、当事者団体の反対運動にあい事実上凍結されることとなった。

このように1980年代以降、日本の母子家庭政策は一貫して就労による「自立促進」という方向性で展開されてきた。しかし本稿で何度も強調してきたように日本のシングルマザーの就業率は非常に高く、公的扶助に依存して生活している状況は見受けられない。「自立促進」という政治的言説は、福祉制度再編の圧力が高まるなかで社会保障支出抑制に重きを置いた政策を正当化するために使用されてきたといえる。「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律案」に明記された児童扶養手当の減額措置をめぐる政策変化は、一貫して「自立促進」を軸とする政策展開の中にあって母子家庭の生活の実情に視点が向けられたという点で特筆すべきである。この児童扶養手当減額措置凍結に関わる政策変化を引き起こした政治過程は、今後ともより厳しい社会保障支出抑制圧力が見込まれるなかで母子家庭の貧困を解決する政策の実現可能性を高めるために必要なプロセスを導くと考えられる。本稿で提案した改革案は、シングルマザーの就労を前提とするため現行制度の「自立促進」という方向性を否定するものではないが、保育サービスの充実と保育にかかわる金銭的負担の緩和等の軌道修正を行うものであるため現行制度に対してシングルマザーの生活実態に即した新たな視点を加える必要がある。次節以降、児童扶養手当削減に関わる政策変化について、どのような過程を経てシングルマザーの生活を重視する視点が織り込まれていたかを分析・考察し、本稿で提案する改革案を実現するために必要な政治過程の条件を探る。

第二節 新たなリサーチクエスチョンと仮説、分析枠組み

第二節では、児童扶養手当削減をめぐる政策変化を起こした政治過程を分析するために新たなリサーチクエスチョンを設定し、分析に用いる枠組を紹介する。

児童扶養手当削減をめぐる政治過程を分析するにあたり、新たなリサーチクエスチョン・目的・仮説を設定する。

まず「なぜ 2002 年改正母子寡婦福祉法には児童扶養手当の減額措置に関する規定が明記され、なぜその規定は後に凍結されることとなったのか」をリサーチクエスチョンとして設定する。

次に予算削減・自立支援と母子家庭の生活保障・現金給付という対立軸の中で、どのような変化があって一度政府側優位に傾いた規定が母子家庭優位に変わるようになったのかを明らかにすることで、本稿で提案する改革案を実現するために必要とされる政治過程を見出すことを目的とする。

さらに「仮説 4：減額措置規定凍結の直接的要因は、当事者団体のネットワーク化による政治的発言力増大である」を第五章における仮説として設定する。

仮説 4 の検証するための分析枠組みとして Kingdon (1995) の「政策の窓」モデルを適用する。「政策の窓」モデルは、「課題の流れ」「政策案の流れ」「政治の流れ」が合流したときに「政策の窓」が開き政策アジェンダ化が実現すると想定するモデルであり、政策過程を、①アジェンダ設定、②政策案の練成、③複数の政策案の中からの選択、④政策の実施という 4 段階に分けた場合の①②にあたる部分に焦点を当てて分析する。「課題の流れ」とは、ある特定の問題が政策形成者に認識される「ルート」を意味する。統計データや調査報告書、危機的事態や災害の発生、政策目標が達成されていない等の既存政策からのフィードバックが代表的な「ルート」として挙げられる。「政策案の流れ」とは、各種の専門家で構成される政策コミュニティの中で浮遊しているアイデアが他のアイデアと結合したり修正されたりしながら、実現可能性や予算制約、世論等の諸条件をクリアして一つの政策代替案として受容される過程を意味する。「政治の流れ」は、世論や社会運動等の国の雰囲気、利益団体や政治エリート等の組織化された政治権力、閣僚の交代や議席の変化等の政府部内の変化のことを指し、アジェンダ設定に多大な影響を及ぼす。これら 3 つの「流れ」が合流したとき、すなわち「問題が認識され、解決案が政策コミュニティにおいて進化し利用可能な状態にあり、政治的変化が政策変化の契機を創出し、障害となる諸制約が存在しない」(西岡 2001) 決定的な時機において政策はアジェンダ化され、その帰結として政策変化が起きる。また 3 つの流れの合流は偶然発生するものではなく、閣僚や議員、官僚、学者、ロビイスト等の「政策起業家」によって促進されるものとされる。「政策起業家」は諸資源を動員して自らの提案や課題を政策として実現させるべく 3 つの流れを人為的に合流させようとする。

本稿の事例分析に「政策の窓」モデルを適用する利点は以下の 2 点である。第一に、広く社会全体の変化が政策に与える影響を分析できる。母子家庭政策は対象が限定されるた

め政治アリーナにおける主要な議題になりにくい。少数派集団向け政策の実現には政府部内の変化のみならず国際的な調査報告や世論をはじめとする国全体の雰囲気が多大な影響を与える。偶発的に発生する社会の変化を捉え政策過程分析に組み込むためには、「政策の窓」モデルが有効である考えられる。第二に、政策過程を、①問題の認知、②アジェンダ設定、③決定、④実施というプロセスで順序だてて進行するものとする段階論モデルでは本稿で扱う事例の政策過程における複雑な現象を十分に説明できない。児童扶養手当削減は2002年の法改正で明記された。2002年以前にも当事者団体は削減抑制を求める要望書を提出していたが受容されなかった。しかし一転して2007年に削減実施は見送られることとなった。このような政策変化のプロセスを段階論モデルで説明するのは困難である。以上の利点から本稿では政治過程分析の枠組みとして「政策の窓」モデルを採用する。

第三節 政治過程分析

第三節では、改正母子寡婦福祉法における政策変化の政治過程を、2. 制定期（～2002年）、3. 転換期（2003～2007年）に分け、「政策の窓」モデルを用いて分析し、「仮説4：減額措置規定凍結の直接的要因は、当事者団体のネットワーク化による政治的発言力増大である」について検証する。「直接的要因」とは、「政策の窓」が開く直前に合流した「流れ」として定義する。具体的な分析に入る前に、「政策の窓」モデルにおける「政策起業家」となる当事者団体について前提として説明する。

1. 当事者団体の立場の違い

「政策の窓」モデルでは、当事者団体は課題の流れ・政策の流れ・政治の流れの合流を促進して「政策の窓」を開かせる役割を果たす。本稿で扱う事例に深く関わった当事者団体は財団法人全国母子寡婦福祉団体協議会（以下、「全母子協」とNPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ（以下、「ふぉーらむ」）の二団体である。両団体は同じ母子家庭の当事者団体ではあるが、団体としての沿革が異なるため、当初の児童扶養手当削減案に対して正反対の意見を表明していた。

全母子協は、1950年に結成された全国未亡人団体協議会を前身としている。全国未亡人団体協議会は、戦後未亡人となった人々により各地で設立された相互扶助組織の連絡協議機関として結成された。結成直後から母子福祉総合法の制定運動や母子福祉貸付金の充実・寡婦控除限度額引き上げの陳情運動などを積極的に展開した。1950年代に「一般母子家庭」と「戦争未亡人」が別枠で扱われ、後者に対してより充実した所得保障が行われた背景にはこのような戦争未亡人の組織化の影響があったといえよう。今日における全母子協は、死別母子世帯を中心に約34万人の会員を抱える最大規模の当事者団体である。全母子協は、2002年の児童扶養手当切り下げを含む改正母子寡婦福祉法案に賛成の立場をとっていた。法改正の最終局面で行われた厚生労働委員会⁸では、全母子協会長の黒武者キミ子

⁸第155回第4号厚生労働委員会(2002年11月7日)。

氏が児童扶養手当削減の影響を問う質問に対して「今、児童扶養手当をもらっている方で私たちの会に加入している方が少ない」と回答した。さらに「(全母子協結成時には) 戦争未亡人の人たちは、自分で、自分のお金で東京に集まって、この会を立ち上げられた」「児童扶養手当をもらっている方々は、忙しいとかなんとかおっしゃって、なかなか会に加入なさいません」と発言を重ね、「本当に、児童扶養手当をもらっている方々が自分の生活のことを積み上げて」行くべきと今日の離別母子世帯の受身姿勢を批判した。全母子協は自民党政権から委託を受けて、2003年以降進められた母子家庭等就業自立支援センター事業のほとんどを担うこととなった。

ふおーらむは、2002年にNPO法人として認可された若い団体で、「シングルマザーが子どもといっしょに生き生き楽しく生きられるように」、相互交流や母子家庭の生活実態調査、政策提言を行っている団体である。会員1000人弱の小規模団体だが、行政への働きかけを積極的に行っており、改正母子寡婦福祉法成立後から児童扶養手当削減の事実上凍結にいたるまでの政治過程に大きな影響を与えた。ふおーらむは改正母子寡婦福祉法の審議では反対の立場をとり、2001年12月時点で「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」を提出するなど審議の早期段階から厚労省への働きかけを行っていた⁹。

2. 制定期 (2001～2002年)

制定期において、母子家庭の当事者団体は児童扶養手当の抑制撤回を求めて行政への働きかけを行っていたが要望を実現させることは叶わなかった。

制定期は、自民党・小泉政権の発足直後の時期にあたる。2001年4月に発足した新政権の支持率は80%を超え¹⁰、「小泉ブーム」を巻き起こした。小泉首相は「骨太方針」を設定し、社会保障給付を強く抑制する方針を打ち出した。国民は、政治経済の行き詰まり打破を求めて小泉首相の「構造改革」を受け入れた(清水 2005)。2001年9月に行われた世論調査では「小泉純一郎首相の構造改革は国民にも痛みを求めています。失業率は既に過去最悪の5%に達しましたが、それでも構造改革を実行すべきだと思いますか。」という質問に対し、71%が「思う」と回答する¹¹など、小泉政権下で社会保障費抑制を肯定する世論が広まった。改革に沸く一方で、社会保障費抑制のしわ寄せが母子家庭を襲った。厚生労働省が毎年公表している「社会福祉行政業務報告」によると、児童扶養手当2000年以降受給者数は1年間に5万人を超えるペースで増え、2002年度に受給者数は80万人を突破した(厚生労働省 2001、2002、2003)。しかし報道発表は児童福祉行政業務報告の概要を元に行われており、児童扶養手当に関する統計結果に触れられることはなかった。また改正母子寡婦福祉法に対して、当事者団体間に意見対立があった。最大規模の母子家庭当事者団体である全母子協が改正母子寡婦等福祉法に対して賛成する立場をとっていた。全母子協

⁹ NPO法人しんぐるまざあず・ふおーらむ HP より
(<http://www.single-mama.com/opinion/>)

¹⁰ 毎日新聞社調べ。

¹¹ 定期世論調査 (2001年9月24日) 毎日新聞社調べ。

を構成しているのは主に子育てが終わった寡婦であり、児童扶養手当削減による影響は少なかったからである。一方ふおーらむは、2001年12月7日に「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」を提出するなど児童扶養手当の削減を防ぐために奔走したが、成果を得られなかった。したがって、与党の支持率が非常に高く、社会保障の見直しを肯定的に受け入れる風潮が広まっており、利益団体に立場の違いがあったために、制定期において減額措置凍結を可能にするための政治の流れは弱かった。また母子家庭の生活状況は悪化していたものの社会全体に問題として認知される機会が少なく、課題の流れも生まれていなかった。よって政治の流れ、課題の流れ、政策案の流れが合流することはなく、減額措置規定凍結に向けた政策の窓は開かなかった。

2. 転換期（2003～2007年）

転換期において、児童扶養手当の減額措置規定の凍結が事実上実現された。

転換期の初期（2003～2004年）には、2002年以降取り組まれてきた就労支援策の効果に関する調査が進められた。2005年から2006年にかけて母子家庭に関する様々な調査・統計結果が公表され、課題の流れが大きくなった。2005年1月には、厚生労働省が2003年度に行った全国母子世帯等調査結果について報道発表を行い、5年前と比べて平均年収が17万円低下していることなど母子家庭の生活状況悪化を示す統計結果を公表した。2006年には国立社会保障・人口問題研究所の専門家が「児童扶養手当を受給して5年間経過後に母子家庭の経済力が向上するわけではない」とする研究結果を発表し、減額措置規定を指示する根拠を覆した。さらに同じ年、ふおーらむは医療福祉機構の助成金事業として母子家庭の就業状況や就労支援策の利用実態、生活の変化などを独自に調査し、就労支援策の利用率が低い（18.1%）ことを指摘した（赤石 2008）。

ふおーらむは集められた実例やデータ、専門家の調査結果を利用し政府の施策に反論した。2006年には離婚問題に取り組むハンド・イン・ハンドの会や女性の自立支援を行うNPO法人WINKと共同で「児童扶養手当の減額の見直しを求める要望書—123万世帯の母子家庭に育つ子どもたちのために」を作成し、賛同人を集める活動を行った¹²。さらに地方議会向け・国会向けの請願署名活動を行い、大阪府議会（2006年3月22日提出）¹³や豊島区議会（2006年7月7日提出）¹⁴の「児童扶養手当見直しに関する意見書」提出につながった。就労支援策の実態や統計結果をうけて、当初減額措置を含む改正母子寡婦福祉法に賛成していた全母子協は主張を一部修正し、2006年1月から「平成20年4月以降の児童扶養手当の減額率の検討にあたっては厳しい生活実態に十分配慮いただき、今後も母子家庭の自立に向けた就労支援策の更なる充実を図られるよう要望する署名運動」を開始した。

¹² NPO法人しんぐるまざあず・ふおーらむ HP より
(<http://www.single-mama.com/opinion/>)

¹³ 大阪府 HP より (<http://www.pref.osaka.jp/>)

¹⁴ 豊島区 HP より (<http://www.city.toshima.lg.jp/>)

最大規模の当事者団体が減額措置規定に対して反対する意思を表明したことで、当事者団体間の主張対立は緩和された。全母子協による署名活動は2006年9月まで続き、「児童扶養手当の減額率を検討するに当たり配慮を求めることに関する請願」として176名の紹介議員を通して第165回臨時国会開会中に提出された¹⁵。2007年年明けにはふおーらむが国会ロビィを開始し、社民党・共産党・民主党に対するアプローチを進めた（赤石 2008）。当時野党第一党であった民主党は党格差是正プロジェクトチーム（以下、「格差是正PT」）において非正規雇用の実態についてヒアリングを行うなど格差是正に関する法案提出に向けて動いていた。格差是正PT事務局長へのふおーらむの働きかけもあって、2007年3月1日に民主党が提出した「格差是正のための緊急措置等に関する法律案」には児童扶養手当法を一部改正し減額措置規定を削除する条項が盛り込まれた。ふおーらむは国立社会保障・人口問題研究所の専門家を呼んで3月13日に院内集会を開き、減額措置規定が母子家庭に及ぼす影響について調査と統計をもとに訴えた（赤石 2008）。しかし当法案は第166回国会において審議未了となり、会期不継続の原則により廃案となった。このように転換期初期に行われた調査や統計の結果が公表されることで（課題の流れ）、当事者団体は主張の説得力を強めることができ、議会向けの署名・請願活動で一定の成果を得られた。さらに研究者が減額措置規定の依拠する説を否定する研究成果を公表した（政策案の流れ）。また当事者団体同士の主張対立が解消されたことで署名・請願活動の規模を拡大することができた（政治の流れ）。しかし2006年度末の段階では減額措置規定を凍結することはできなかった。

2007年には、さらに2つの大きな政治の流れが合流した。

第一の政治の流れは、貧困問題に対する世論である。貧困問題に取り組む多様な組織の集合体として結成された反貧困ネットワークに参加することで、当事者団体の政治的主張力は一層高まった。2007年3月に行われた反貧困ネットワークによる最初の集会「もうガマンできない！広がる貧困」は複数のマスコミに取り上げられた。毎日新聞では集会前日に取り組みを紹介する記事を出し¹⁶、朝日新聞では「貧困解決へ大同団結」「先見えぬ不安連帯の旗印に」と見出しをうち、不安定雇用が広がりシングルマザー、フリーター、障害者などがくらしに困難を抱えている実情を伝えた¹⁷。反貧困ネットワークの活動はマスコミを通じて全国に報道され、母子家庭の生活実態を広く発信し世論への影響力向上につながった。

第二の政治の流れは、与党の参院選大敗である。2007年7月29日に行われた参議院選挙で安倍首相率いる自民党は37議席しか獲得できず、結党以来始めて参院第一党の座を失った。公明党も過去最低記録と並ぶ9議席獲得に止まる厳しい結果となった。公明党太田

¹⁵ 財団法人全国母子寡婦福祉団体協議会 HP より (<http://zenbo.org/>)

¹⁶ 『毎日新聞』2007年3月23日付 地方版／東京 27面

¹⁷ 『朝日新聞』2007年3月25日付 朝刊 2面

代表は選挙後の記者会見で「選挙で受けた国民の審判を真摯に受け止め、課題を解決することが大事だ」と述べ、小泉・安倍政権下で進められてきた改革路線を支持すると表明した。しかし公明党は児童扶養手当に関して立場を変え、2007年9月に発足した福田政権での与党合意では、児童扶養手当削減の凍結を要求した。公明党の要求により与党プロジェクトチームが結成され、児童扶養手当や後期高齢者医療制度の凍結等について話し合いが進められた。

公明党が児童扶養手当削減の凍結を要求したものの、プロジェクトチームは一枚岩ではなかった。初回会合の前段階で、未公表の調査結果からシングルマザーの就業率は1.5ポイント上がり、平均年収は1万円増加したことが厚生労働関係議員に伝わり、「凍結対象は低所得世帯を中心に検討するのが適当だ」との声が出ていると報じられた¹⁸。この与党プロジェクトチームの動きに対し、世論と当事者団体による「政治の流れ」が再び合流する。10月14日に行われた「児童扶養手当削減は廃止して！シングルママアクション」は毎日新聞¹⁹と朝日新聞²⁰に取り上げられた。毎日新聞はギリギリの生活で働くシングルマザーの声、ふおーらむの赤石理事の言葉や国立社会保障・人口問題研究所による調査結果等を掲載した。朝日新聞は母子家庭に対する就労支援策について独自調査に基づく記事を掲載し、各都道府県の母子家庭に対する就労支援の実施状況や正社員化を促す企業への助成金の利用実績についてデータを示したうえで母子家庭に対する就労支援策は「現実離れ」していると報じた。読売新聞はJR大阪駅前で行われたシングルマザーによる緊急アピールを取り上げたほか、大阪で契約社員として働くシングルマザーへの独自取材を行い周囲の無理解、子どもの将来に関する不安、休日保育や病児保育を利用できなければ職すら得られない状況であることなどを伝えた²¹。11月2日には全国知事会および全国市長会が「児童扶養手当の一部削減の凍結について」申し入れを行い、「大連立構想」による支持率低下を防ごうと民主党が児童扶養手当法改正案を提出する方針を固めたと報じられた。当事者団体・世論・野党の動きをうけて、与党プロジェクトチームは11月16日に児童扶養手当の減額措置規定を凍結することで合意した。

以上より、2007年にはマスコミの報道やドキュメンタリー映像作成によって貧困問題の認知度が高まり、当事者団体の反貧困ネットワークに参加により母子家庭の実情が報道される機会が増えた。また参議院選挙大敗により、政権与党の公明党が減額措置規定に反対する立場に回った。「報道による世論の変化」と「政府部内の勢力変化」という二つの政治の流れが合流した結果、11月16日の与党プロジェクトチームの会合で、児童扶養手当の削減は「事実上の凍結」とされることとなった。

18 『朝日新聞』2007年10月5日 朝刊 10面

19 『毎日新聞』2007年10月20日 東京朝刊 15面

20 『朝日新聞』2007年10月22日 朝刊 1面、2面

21 『読売新聞』2007年10月17日 大阪朝刊 22面

第四節 まとめと次章への展望

第五章では、改正母子寡婦福祉法における児童扶養手当の減額措置規定をめぐる政治過程を分析した。制定期（2002～2003年）には、当事者団体間の意見対立や圧倒的支持率を得た小泉政権の「改革路線」の影響で、減額措置規定を凍結するために必要な政治の流れが生まれなかった。転換期（2004～2007年）には、まず母子家庭に関する調査・統計結果が公表されることで課題の流れが生まれた。さらに研究者が減額措置規定の依拠する説を否定する研究成果を公表し、政策案の流れが生み出された。また当事者団体が主張対立を解消し、貧困ネットワークに参加することによって政治的発言力を強めて政治の流れを生んだ。ただし実際に減額措置規定の凍結が実現したのは、さらに二つの大きな政治の流れが合流した後である。その流れを形成したのは、貧困問題に対する世論形成と与党の参議院選挙大敗である。したがって「仮説4：減額措置規定凍結の直接的要因は、当事者団体のネットワーク化による政治的発言力増大である」は棄却される。当事者団体の政治的発言力増大は減額措置規定凍結の要因の一つではあるが、「政策の窓」を開かせたのは与党参議院選挙大敗という政治の流れであった。

第五章における仮説は棄却されたが、「政策のモデル」は「課題の流れ」「政治の流れ」「政策案の流れ」の全てが合流したときに「政策の窓」が開かれて政策変化が起きるとするモデルである。したがって児童扶養手当の減額措置規定をめぐる政策変化が起きるためには、母子家庭に関する調査・統計結果の公表や、研究者の活動、当事者団体の意見対立解消と政治的発言力の強化等の全ての「流れ」が必要であったと言える。児童扶養手当の減額措置規定をめぐる政策変化の政治過程は、今後厳しい財政状況の中で母子家庭向けの福祉政策を充実させていくためには、母子家庭の生活困難を示すための信頼できるデータを集め、具体的な調査・統計結果に基づく政策の代替案を提供し、政府や世論に対する組織的な働きかけを行っていくことが重要であると示している。次章では本稿全体のまとめと今後の研究課題について述べる。

終章

まとめ

本稿では、日本の母子家庭で育つ子どもの機会均等を確保するためにどのような政策を実施すべきかを明らかにするために4つの仮説を検証した。

仮説1：『母子家庭の貧困解消のためには、「労働の質」の改善により母親の稼働能力向上を図ることが効果的である』に対しては、各種統計結果から具体的データを用いて母子家庭の貧困の原因を示すことを試みた（第一章）。その結果、日本の母子家庭が貧困に陥っている原因は、非正規就業と再配分機能の弱さであることが明らかになった。したがって「労働の質」を改善する方法と再配分を充実させる方法の二つのアプローチが選択肢とし

て残された。

しかし第二章では、税負担に対する不信感が強く、現役世代に対して公的福祉を整備する社会的合意がとれていないことから日本において大規模な再配分政策を行うことは難しいことが明らかになった。さらに低成長社会において性別役割分業を変革する必要性があることから、本稿では配分機能を高める母子家庭政策の提案を試みることにした。

仮説2：『日本における母子世帯の母親に向けた就労支援策は効果を発揮していない』および仮説3：『日本における母子世帯の母親に向けた就労支援策が効果を発揮していないのは、育児との両立が困難な制度になっているためである』に対しては、類型論と厚生労働省が公表しているデータ、利用者の反応をもとに、現在行われている母子家庭に対する就労支援策が効果を発揮していないことを第三章において明らかにしようとした。広義のワークフェア類型の中に日本を位置づける作業では、日本の母子家庭向けの自立支援策には就労インセンティブ設計が欠けていることが明らかになった。厚生労働省の公表データは指標が不十分で正確な政策効果を測定することは不可能であったため、利用者が少ない点のみを指摘するにとどまった。アンケート調査等で集められた利用者の反応からは、意欲はあるものの時間的制限、地理的制限、保育サービスの制限により職業能力向上に取り組めていない実態が明らかになった。

第三章の結果に基づき、第四章では保育サービスの充実、就学援助、条件付給付の整備を軸とする改革案の提案を行った。

「仮説4：減額措置規定凍結の直接的要因は、当事者団体のネットワーク化による政治的発言力増大である」に対しては、第五章において Kingdom の「政策の窓」モデルを用いて検証を行った。その結果、減額措置凍結という「政策の窓」が開く直接的要因となったのは、与党の参院選挙大敗と貧困問題に対する世論の受け止め方の変化という「流れ」であった。しかしそ直接的要因となった「流れ」以外の「流れ」もまた必要な要素であり、母子家庭に関する調査・統計結果の公表や、研究者の活動、当事者団体の意見対立解消と政治的発言力の強化等の様々な「流れ」が順番に合流した結果「政策の窓」を開くことができたと考察した。今後財政悪化が見込まれる中で少数集団に対する福祉を拡充していくためには、複数の当事者団体による連帯や研究者とのつながり、メディアの利用を通して政策をアジェンダ化し、政府に主張を届けていく必要があるだろう。

今後の課題

本稿では母子家庭の貧困問題解決を理想として新たな政策を提案することを目標とした。しかしその改革案には、提案内容が不十分な部分が存在する。まず保育所運営に対する市場メカニズムの導入方法である。本稿では完全な市場化を想定して低所得者層へ保育サービスを対象とする所得保障を行うことを提案した。しかし公立保育所を民営化する現場レベルの取り組みや、部分的に市場化を行い民間企業やNPO等の参入を促進し低所得者層向けの公営保育所は残す方法など様々な案があり、どのような手法で市場メカニズムを導入するのが望ましいのかに関して議論を進める必要がある。次に労働市場改革のあり方と実

現方法についてである。本稿では「働き方の壁」を撤廃することが必要かつ重要であることを指摘するにとどまったが、「働き方の壁」は母子家庭の貧困に関わる大きな問題であると考えられる。「働いても貧困から抜け出せない」という問題を労働の側ではなく敢えて福祉の側から解決策を講じるのは貧困問題の本質を見誤る可能性がある。望ましい「労働」とは何か、そのために雇用規制、賃金制度、評価制度等をどう変えていくべきなのか議論を深める必要がある。

また本稿では福祉と就労を結びつける福祉政策、すなわち広義のワークフェアを前提として論を展開した。しかし近年ヨーロッパではワークフェアとは正反対のベーシックインカムというアイデアの検討が進められている。ベーシックインカムとは全ての人に一定の生活を送ることが可能な額の給付を行い福祉と就労を切り離す政策である。日本においても、高齢化に伴う年金負担増や若年層の不安定雇用といった社会保障に関する問題を払拭する「特効薬」としてベーシックインカムの導入可能性を探る研究が進められている。今後福祉と就労の関係性はどうかをより広い視野で捉えて検討していくべきだろう。

参考文献

- 青木紀 (2003)『現代日本の「見えない」貧困—生活保護受給母子世帯の現実』明石書店
- 赤石千衣子(2008)「シングルマザーたちが国会を動かした」フォーラム・女性と労働 21 編
『女性と労働 21』17(65) 22-37 頁
- 浅井春夫 (2009)『社会保障と保育は「子どもの貧困」にどう応えるか—子育てのセーフティネットを提案する』自治体研究社
- 浅井春夫他 (2008)『子どもの貧困—子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店 .
- 阿部彩 (2009)『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波書店
- 阿部彩 (2007)「母子世帯に対する政策—児童扶養手当の満額受給有機化の意味」『生活経済研究』 3-9 頁
- 阿部彩他(2005)「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会 第 5 章 143-161 頁
- 市川一宏・イト・ペング(1994)「イギリスにおける母子家庭の現状と対策」『社会福祉研究』財産法人鉄道弘済会 第 61 号(1994/10) 106-110 頁
- 岩間大和子(2006)「英国ブレア政権の保育政策の展開—統合化、普遍化、質の確保へ」国立国会図書館
- 埋橋孝文(2011)「ディーセントワークの指標化をめぐる—今後のための基礎的作業」中川清他編『生活保障と支援の社会政策』(講座 現代の社会政策 第二巻) 明石書店 第 10 章 250-267 頁
- 埋橋孝文 (2002) 「公的扶助を取り巻く環境変化と政策的舵取り」『公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究 平成 13 年度報告書』(厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業) 67-68 頁
- NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ(2005)「母子家庭の仕事とくらし③ 母子家庭の就労・子育て実態調査報告書」NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ
- 大石亜希子(2005)「保育サービスの再分配効果と母親の就労」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』第 6 章 165-184 頁
- 大阪弁護士会 (2011)『貧困の実態とこれからの日本社会—子ども・女性・犯罪・障害者、そして人権』明石書店 .
- 太田清 (2006) 「日本の所得再分配—国際比較で見たその特徴」内閣府経済社会総合研究所 10 頁
- 加藤淳子(2003)「福祉国家の税収構造の比較研究—財政基盤の形成に見る経路依存症」武智秀之編著『福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房 第一章 15-47 頁
- 金川めぐみ (2010) 「母子自立支援の実施状況における自治体比較— 6 自治体におけるインタビュー調査を通じて」和歌山大学経済学会『研究年報』第 14 号 727-742 頁
- 金子能宏他(2002)「労働市場の変化と子育て支援の展開」国立社会保障・人口問題研究所編

- 『少子社会の子育て支援』第8章 161-192頁
- 黒岩容子他(2010)「イギリス法・EU法における男女同一価値労働同一賃金原則」森ます美
他編『同一価値労働同一賃金原則の実施システム—公平な賃金の実現に向けて』
有斐閣 第六章 219-264頁
- 黒澤昌子(2003)「公共職業訓練の収入への効果」『日本労働研究雑誌』第514号
- 厚生労働省(2012a)「グラフで見る世帯の状況—国民生活基礎調査(平成22年)の結果か
ら」
- 厚生労働省(2012b)「平成23年度全国母子世帯等調査結果報告」
- 厚生労働省(2012c)「ひとり親家庭の支援について」
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shien.pdf>
- 厚生労働省(2011)「平成22年度母子家庭等対策の実施状況について」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/boshi/10/dl/taisaku22.pdf>
- 厚生労働省(2009a)「グラフで見る世帯の状況—国民生活基礎調査(平成19年)の結果か
ら」
- 厚生労働省(2009b)「公共職業訓練のあり方と評価について」(第2回社会保障改革推進懇
談会配布資料)
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shakaikondankai/kaisai/dai02/02siryou3.pdf>
- 厚生労働省(2007)「平成18年度社会福祉行政業務報告」
- 厚生労働省(2006)「平成17年度社会福祉行政業務報告」
- 厚生労働省(2005)「平成16年度社会福祉行政業務報告」
- 厚生労働省(2004)「平成15年度社会福祉行政業務報告」
- 厚生労働省(2003)「平成14年度社会福祉行政業務報告」
- 厚生労働省(2002)「平成13年度社会福祉行政業務報告」
- 厚生労働省(2001)「平成12年度社会福祉行政業務報告」
- 伍賀一道他(2011)「ディーセント・ワークと新福祉国家構想」旬報社
- 後藤玲子(2006)「正義と公共的相互性」『思想』No.983 2006年3月号 82-99頁
- 佐橋克彦(2006)「福祉サービスの準市場化—保育・介護・支援費制度の比較から」(MINERVA
社会福祉叢書⑩) ミネルヴァ書房
- 清水真人(2005)「官邸主導」日本経済新聞社
- 周燕飛(2012a)「正社員就業がなぜ希望されないのか」『シングルマザーの就業と経済的自
立』労働政策研究・研修機構 61-77頁
- 周燕飛(2012b)「国と自治体による就労支援」『シングルマザーの就業と経済的自立』
労働政策研究・研修機構 107-116頁
- ジョージ・ツェベリス(2009)「拒否権プレーヤー」早稲田大学出版部
- 新川敏光(2005)「日本型福祉レジームの発展と変容」ミネルヴァ書房
- 角田芳伸(2007)「ひとり親家庭の自立支援策における諸課題について—母子家庭等就業・

- 自立支援センターの機能と役割に関する考察『羽陽学園短期大学紀要』第 8 巻
第 1 号 39-52 頁
- 全国保育団体連絡会／保育研究所編(2012)「保育白書 2012 年版」ひとなる書房
- 全国母子生活支援施設協議会(2008)「平成 20 年度全国母子生活支援施設実態調査」
千年よしみ(2005)「保育・学童保育の現状と新しい動き—スウェーデンの示唆」国立社会保
障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』第 8 章 209-239 頁
- 竹村一夫(2007)「母子家庭施策の転換とシングルマザー」『大阪樟蔭女子大学人間科学研究
紀要』大阪樟蔭女子大学 第 6 巻 179-189 頁
- 男女共同参画局(2011)「相対的貧困率の推移—2007 年から 2010 年」(男女共同参画会議
基本問題・影響調査専門調査会 女性と経済 ワーキング・グループ 第
8 回資料)
http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/kihon/kihon_eikyousei/08/pdf/siryousei3.pdf
- 辻由紀(2012)「家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治」ミネルヴァ書房 (シリー
ズ・現代の福祉国家⑩)
- 所道彦(2007)「ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点」『海外社会保障研究』No.160
Autumn2007 87-98 頁
- 中垣陽子(2005)「社会保障を問いなおす—年金・医療・少子化対策」ちくま新書
- 長沼建一郎(2008)「自立”支援”のための政策手法の検討—社会保障給付における誘導的手
法」菊池馨実編著『自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、社会保
障を求めて』日本加除出版 第 5 章
- 西岡晋(2001)「医療政策過程分析の枠組み—政策の窓モデルの可能性」『早稲田政治公法研
究』第 67 号 57-87 頁
- 西谷敏(2011)「人権としてのディーセント・ワーク—働きがいのある人間らしい仕事」旬報
社
- 西本佳織 (2008)「「寡婦」控除規定から見る非婚母子世帯への差別」『立命館法政論集』
第 6 号 201-232 頁
- 橋本埋 (2007)「地域就労支援の現状と課題—障害者雇用および母子家庭の母の雇用を中心
に」関西大学『社会学部紀要』第 39 巻第 1 号 1-15 頁
- 浜口桂一郎(2009)「新しい労働社会—雇用システムの再構築へ」岩波書店
- 広井良典(1999)「日本の社会保障」岩波書店
- 藤原千沙 (2008)「2002 年改革後の母子世帯と就労支援策の状況—児童扶養手当の削減
と凍結をめぐって」『女性と労働 21 』6-21 頁
- 前田正子(2004a)「子育てしやすい社会—保育・家庭・職場をめぐる育児支援策」ミネル
ヴァ書房
- 前田正子(2004b)「少子化時代の育児支援策—女性を巡るシステムの改革」ミネルヴァ書房

- 前田正子(2002)『全国子育てマップ』に見る保育の現状分析」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』第9章 193-214頁
- マッケンジー・コリン (2012)「母子世帯の貧困—就業形態の影響について」『シングルマザーの就業と経済的自立』労働政策研究・研修機構 30-60頁
- 宮崎由佳(2010)「イギリス平等法制の現時点と課題」森ます美他編『同一価値労働同一賃金原則の実施システム—公平な賃金の実現に向けて』有斐閣 第5章 197-218頁
- 宮本太郎 (2004)「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」塩野谷祐一他編『福祉の公共哲学』東京大学出版会 220頁
- 武藤敦士 (2012)「母子世帯の貧困と就労支援の課題—「母子家庭自立支援給付金事業」を中心として」『龍谷大学大学院研究紀要 社会学・社会福祉学』第19巻 37-56頁
- 森田明美 (2009)「日本のシングルマザー政策」杉本貴代栄他編『シングルマザーの暮らしと福祉政策—日本・アメリカ・デンマーク・韓国の比較調査』(新 MINERVA 福祉ライブラリー③) ミネルヴァ書房 118-147頁
- 森田陽子(2002)「保育政策と女性の就業」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』第10章 215-240頁
- 八代尚宏(2009)「労働市場改革の経済学—正社員「保護主義」の終わり」東洋経済新報社
- 安井健悟他(2009)「教育が賃金にもたらす因果的な効果について—手法とサーヴェイの新たな推定」『日本労働研究雑誌』No.588 16-33頁
- 山重慎二(2002)「保育所充実政策の効果と費用—家族・政府・市場による保育サービス供給の分析」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』第11章 241-264頁
- 山根純佳(2010)「なぜ女性はケア労働をするのか—性別分業の再生産を超えて」勁草書房
- 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?』(シリーズ<新しい社会政策の課題と 挑戦>2) 法律文化社 143-169頁
- 吉中季子 (2011)「母子世帯の母親の就労と生活の実態」『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書Ⅱ—分析編—：困難な時代を生きる人々の仕事と生活の実態』公益財団法人連合総合生活開発研究所 196-220頁
- Esping-Andersen(1999). *Social Foundations of Industrial Economies*, Oxford University Press
- Kingdon, John(2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies. Updated Second Edition*. New York : Longman
- Land, H (2009). *Slaying idleness without killing care: a challenge for the British welfare state*, Social Policy Review21, pp. 29-47
- OECD(2008a). *Economic survey of japan* . OECD
- OECD(2008b). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*,

OECD.

OECD (2006). *Economic Survey of Japan*. OECD

Pascall, J (2008). *Gender and New Labour ; after the male breadwinner model?*,
Social Policy Review 21, pp. 215-239

大阪府HP (<http://www.pref.osaka.jp/>)

NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむHP (<http://www.single-mama.com/>)

厚生労働省HP (<http://www.mhlw.go.jp/>)

財団法人全国母子寡婦福祉団体協議会HP (<http://zenbo.org/>)

衆議院会議録 (http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm)

豊島区HP (<http://www.city.toshima.lg.jp/>)