

論文

ひとり親家庭への支援をめぐる言説の現在 —ひとり親世帯臨時特別給付金を中心とした国会審議の分析から—

今村 篤史

Changes in Discourses on Support to Single-Parent Families:
An Analysis of the Minutes of the Diet

IMAMURA Atsushi

要 旨

ひとり親家庭への支援は、いわゆる2002年改革によって経済的自立を要請する就労支援を基軸とした政策を展開している。しかし、そうした就労支援については多くの問題が指摘されている。そのような中であって、今般のコロナ禍においてはひとり親家庭の生活困窮に注目が集まり、政府はひとり親家庭に対し「ひとり親世帯臨時特別給付金」の支給を実施した。本研究では、コロナ禍というこれまで以上にひとり親家庭の生活困難が浮き彫りにされた状況において、この「ひとり親世帯臨時特別給付金」を中心としたひとり親家庭支援をめぐる国会審議を分析することで、現在のひとり親家庭支援における政策のベクトルを明らかにすることを目的とする。

キーワード

ひとり親家庭 ひとり親世帯臨時特別給付金 就労支援 コロナ禍 政策のベクトル

目 次

- I. 問題の所在
- II. ひとり親家庭の現状
- III. ひとり親家庭支援政策の概観とその課題
- IV. 国会審議の分析—ひとり親世帯臨時特別給付金をめぐる議論を中心に
- V. まとめ

注

文献

I. 問題の所在

2020年、中国湖北省武漢市に端を発するとされる新型コロナウイルス感染症が世界を席卷した。わが国においても、同年1月にはじめての感染者を確認し、その影響は2021年現在も続いている。同月30日には内閣官房に新型コロナウイルス感染症対策本部が設置され、2月27日には全国小中学校の一斉休校が要請された。また、4月7日には7都道府県を対象に緊急事態宣言が発令され、同月16日にはその対象が全都道府県へと広がった。こうした新型コロナウイルス感染症拡大による影響(以下、コロナ禍とする)によって、わが国の経済は戦後最大の危機に直面しているとされ、われわれの日常生活にも暗い影を落としている。

そのような状況下において、政府は人びとの暮らしを下支えするため、1人につき10万円を支給する特別定額給付金や児童手当受給世帯に対し子ども1人あたりにつき1万円を支給する子育て世帯への臨時特別給付金、雇用調整助成金の特例措置、緊急小口資金や総合支援資金といった生活福祉資金貸付制度における特例貸付、生活困窮者自立支援制度にもとづく住居確保給付金の支給期間延長などの対応策を打ち出した。そうした対応策のひとつとして、本稿で取り上げるひとり親家庭^{注1}に対しては、2020年5月に1回目の「ひとり親世帯臨時特別給付金」(以下、1回目臨時特別給付金)^{注2}が、12月には2回目の「ひとり親世帯臨時特別給付金」(以下、2回目臨時特別給付金)^{注3}の支給が決定された。これらは、「新型コロナウイルス感染症の影響により、子育てと仕事を一人で担う低所得のひとり親世帯については、子育てに対する負担の増加や収入の減少などにより特に大きな困難が心身等に生じていることを踏まえ、こうした世帯を支援するため、臨時特別給付金を早期に支給する」¹⁾ことを目的とし、母子家庭を中心にもともと経済的な基盤が脆弱であるひとり親家庭に対する臨時的な所得保障施策として実施されたものである。

本稿は、こうした母子家庭を中心としたひとり親家庭支援における現在の政策のベクトルはどのようなものであるかを明らかにすることにある。その方法として、先のひとり親世帯臨時特別給付金を中心としたコロナ禍におけるひとり親家庭支援をめぐる

国会審議を分析する。こうした手法を用いるのは、第一に、コロナ禍という未曾有の出来事が、もともと経済的基盤が脆弱性であるひとり親家庭を直撃し、そこにある困難と支援における問題がより浮き彫りにされたと考えられるからであり、第二に、そのようにして浮き彫りにされたひとり親家庭の困難と支援における問題に対し、国会においてどのような議論が展開されているかを見ていくことは、ひとり親家庭支援政策において何が重視されているかについても同時に浮き彫りにすることができるからである。

後述するように、現在ひとり親家庭への支援施策は子育て・生活支援、就労支援、養育費確保支援、経済的支援の4本柱によって展開されているが、その重心は就労支援^{注4}とされている。つまり、政策のベクトルとしてはひとり親家庭に対して就労による経済的自立を求めるものとなっている。本稿は、そのような流れのなか、コロナ禍という危機的状況にあってひとり親家庭への支援がどのように語られているかを検証する試みである。

本稿では次のように論を進めていく。Ⅱではまず、ひとり親家庭が置かれている現状について経済的状況や就労状況を中心に確認する。そのうえで、Ⅲでは母子家庭を中心として進められてきたひとり親家庭支援政策の展開を概観し、2002年以降の就労支援を中心とした政策における問題について先行研究から紐解いていく。これらをふまえたうえで、Ⅳにおいてコロナ禍におけるひとり親家庭支援をめぐる言説について国会審議を分析していく。最後にⅤでは、以上から明らかになったことを通して現在のひとり親家庭支援政策のベクトルについての考察と若干の提言を行う。

Ⅱ. ひとり親家庭の現状

厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査」(以下、「ひとり親世帯等調査」)²⁾によると、母子世帯は123.2万世帯、父子家庭は18.7万世帯となっている^{注5}。つまり、ひとり親世帯の約9割が母子世帯となっている。なお、ひとり親世帯となった理由としては、離婚などの生別がそれぞれ91.1%、80.0%、死別がそれぞれ8.0%、19.0%であり、生別ひとり親世帯が多数であることがわかる。

「ひとり親世帯等調査」からこうしたひとり親世帯の収入状況をみると、母子世帯の母自身の平均年間収入は243万円、父子世帯の父自身の平均年間収入は420万円となっている。これらは、就労による収入のみならず、児童扶養手当などの社会保障給付や別れた配偶者からの養育費、親からの仕送りなどを加えたすべての収入額である。そこで、平均年間就労収入だけをみてみると、それぞれ200万円、398万円となっている。この平均年間就労収入の分布をみると、母子世帯の母の80.0%、父子世帯の父の35.2%が300万円未満となっている(表1)。このように、ひとり親世帯の収入は低い水準となっており、とくに母子世帯において顕著である。

このことは、同じく厚生労働省による「2019年 国民生活基礎調査」(以下、「国民生活基礎調査」)³⁾からもみてとることができる。それによると、母子世帯の平均総所得は306万円であり、平均稼働所得は231.1万円となっている。同調査による児童のいる世帯をみてみると、それぞれ745.9万円、686.8万円であり、父子世帯も含め、ひとり親世帯がいかに低い水準にあるかがわかる。また、労働政策研究・研修機構「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2018(第5回子育て世帯全国調査)」(2019)(以下、「子育て世帯全国調査」)⁴⁾による

と、母子世帯の可処分所得平均値は237.4万円、父子世帯のそれは414.5万円であり、ふたり親世帯は546.8万円となっている。

こうした状況は、当然ながら子どもの貧困率にもあらわれている。「国民生活基礎調査」によれば、全体としての子どもの貧困率は13.5%であり、約7人に1人の子どもが貧困状態にあるとされているが、ひとり親世帯の貧困率をみると48.1%と非常に高い数字となっている。つまり、ひとり親家庭の2人に1人の子どもが貧困状態にあるのである(表2)。そして、先の「子育て世帯全国調査」では可処分所得が貧困線の50%未満であるディープ・プア世帯の割合を示しており、そこではふたり親世帯が0.5%であるのに対し、母子世帯が13.3%、父子世帯が8.6%とひとり親世帯の厳しい状況がみてとれる。

しかし、このような経済的状況にあっても、わが国におけるひとり親家庭の就労率の高さは既知のことであり、先の「ひとり親世帯等調査」によれば、母子世帯の母の就労率は81.8%、父子世帯の父の就労率は85.4%となっている。また、「子育て世帯全国調査」においても母子世帯の母で89.6%であり、ふたり親世帯の母の73.1%より高い数字となっている。こうしたひとり親家庭の就労率の高さは近年に特徴的なものではなく、表3からもわかるように常

表1 ひとり親世帯における平均年間就労収入の構成割合

単位：%

	100万円 未満	100～200万円 未満	200～300万円 未満	300～400万円 未満	400万円 以上
母子世帯	22.3	35.8	21.9	10.7	9.2
父子世帯	8.2	11.7	15.3	24.9	39.9

出所：厚生労働省「平成28年全国ひとり親世帯等調査」より作成

表2 貧困率の推移

単位：%

	1994年	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
子どもの貧困率	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9	13.5
子どもがいる現役世帯	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9	12.6
大人が1人	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8	48.1
大人が2人以上	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7	10.7

出所：厚生労働省「2019年 国民生活基礎調査の概況」より作成

態のものとなっている。

このように、ひとり親家庭の母や父は高い就労率であるにもかかわらず、先に述べたようにひとり親家庭への支援は就労による自立を中心としたものとなっている。しかし、「日本で、就労することが貧困を緩和しないという事実が明白であり、ひとり親世帯は『働く貧困者(ワーキング・プア)』の典型的な世帯類型」⁵⁾となっているのである。藤原が述べているように、「一般的に就労支援とは、就労率が低く、支援がなければ就労しにくい人々に対して行われる支援である」が、ひとり親家庭において「就労率はそもそも高く、就労支援が叫ばれる領域のなかで異質の存在」⁶⁾なのである。ひとり親家庭への支援においては、後述する先行研究からの知見からもわかるように、就労支援によって就労に結びつけなければならないという問題があるのではなく、適切な労働と子育て支援等の適切なサービスや所得保障等の配分によって、適切に生活が保障されていないという問題があるということを押さえておく必要がある^{注6)}。

Ⅲ. ひとり親家庭支援政策の概観とその課題

1. ひとり親家庭支援政策の概観

ここでは、おもに戦後のひとり親家庭支援政策について、その変遷を概観するとともに、ひとり親家庭支援における所得保障としての位置づけをもつ児童扶養手当を抑制し、就労支援による経済的自立を大きな政策目標としたいわゆる2002年改革について確認していく。ひとり親家庭への支援の展開において、この2002年は大きなターニングポイントとなったのである。

わが国におけるひとり親家庭支援は、近年まで母

子家庭を中心として政策が展開されてきたことは周知のとおりである。戦後直後の混乱期においては、いわゆる戦争による未亡人からなる母子家庭が多数存在していたものの、「1947年、1948年において、困窮する母子世帯へ講じることができた支援策は、生活保護法と児童福祉法における児童福祉施設の一部(保育所、母子寮)くらいしかなかった」⁷⁾。

1949年には「母子福祉対策要綱」が出され、1952年には「母子福祉資金の貸付等に関する法律」が制定された。この「母子福祉資金の貸付は長いあいだ母子家庭への中軸的な施策」⁸⁾であり、戦後直後における母子家庭への支援は貸付を行うといった非常に限定的なものにとどまっていた。

1959年になると「国民年金法」が制定され、その中で拠出制の母子年金と無拠出制の母子福祉年金が創設された。この母子年金と母子福祉年金の支給対象は、夫と死別し、子を扶養している母子世帯であり、離婚などを理由とした生別母子世帯は対象となっていなかった。

1961年には「児童扶養手当法」が成立し、翌62年より施行されることとなった。この児童扶養手当制度は、先行して創設された「母子福祉年金の補完的制度として」、また1971年に成立する「児童手当制度を創設するための先行制度として創設された」⁹⁾とされる。ここでは、死別母子世帯への対応としての母子福祉年金はあるものの、生別母子世帯への対応も必要であることが議論されていた^{注7)}。

その後、1964年には、現在の「母子及び父子並びに寡婦福祉法」につながる「母子福祉法」が制定される。この背景として、流石(2015)は「母子問題を解決するため、母子福祉を進めるには総合的な立場で施策を行わなければならないとの認識が高まってきた。こうして母子福祉法の早期立法化を行うことが迫られた。」¹⁰⁾としている。つまり、これまでの施策において見られる限定的な現金給付や貸付だけでは

表3 ひとり親家庭の母および父の就業状況

単位：％

	1998年	2003	2006	2011	2016
母子世帯	84.9	83.0	84.5	80.6	81.8
父子世帯	89.4	91.2	97.5	91.3	85.4

出所：厚生労働省「全国母子世帯等調査」(平成15、18、23年度)、「平成28年度全国ひとり親等調査」より作成

なく、母子への総合的な支援を目指したはじめての法律として制定されたのである。なお、この母子福祉法は、1982年に「母子及び寡婦福祉法」に、2014年に「母子及び父子並びに寡婦福祉法」と改正されていく。

その後、児童扶養手当の対象となる児童の障害の範囲の拡大(1974年)、18歳まで年齢の引き上げ(1976年)など、児童扶養手当を中心にひとり親家庭支援における施策は一応の充実をみることとなる。しかし、1985年の「児童扶養手当法の一部を改正する法律」によって、この児童扶養手当制度は大きな転換を迎えることとなる。そこでは、これまで母子福祉年金の補完的位置づけにあった児童扶養手当制度を、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目的とする福祉制度へと位置づけを変更し、所得による一部支給制限や都道府県による財政負担導入(それまでは国による10割の財源負担であったものが国8割、都道府県2割となった)などが行われた。この背景には、児童扶養手当受給者の急増を抑制することと緊縮財政がとられたことがある¹¹⁾。なお、この国と都道府県の財源負担割合は、1986年には国7割・都道府県3割に、1989年には国4分の3・都道府県4分の1に、そして、2006年には国3分の1・都道府県3分の2と、ついには国と地方の負担割合が逆転し現在に至っている。

2002年になると厚生労働省から「母子家庭等自立支援対策大綱」が出され、わが国のひとり親家庭支援における政策は大きく舵を切ることになる。それは、同大綱の基本的な考えに「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。」と示されていることからわかる。具体的にどのような方向に舵を切ったかという、母子家庭の母に対する「自立の支援」を目指すというものであり、そこでの自立とは「就労による自立」であった。同大綱を受けて、母子及び寡婦福祉法は同年に改正(翌2003年施行)され、そこでは、子育て・生活支援、就労支援、養育費の確保、経済的支援の4つの柱によって総合的に支援を展開していくことが示された。こうしたひとり親家庭支援における政策のベクトルの転換は2002年改革といわれており、「事実上は就労支援が中心であり、その他の施策は特段充実しているわけ

ない」¹²⁾ものと指摘されている。この2002年改革における就労による自立を目指す施策については次節でみていく。

2009年になると、民主党政権によりわが国の子どもの貧困率がはじめて公表されることとなった。このインパクトは大きく、子どもの貧困対策への動きは官民ともに活発となっていく。2013年には議員立法により「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、翌2014年に施行され、同年8月には「子どもの貧困対策に関する大綱」が閣議決定されることとなる。この大綱は5年を目途に見直されることになっており、2019年には新たな大綱が閣議決定された。そこでは、目的・理念として「現在から将来にわたって、全ての子供たちが前向きな気持ちで夢や希望を持つことのできる社会の構築を目指す」、「子育てや貧困を家庭のみの責任とするのではなく、地域や社会全体で課題を解決するという意識を強く持ち、子供のことを第一に考えた適切な支援を包括的かつ早期に講じる」¹³⁾ことが示され、ひとり親家庭への支援に関しては、重点施策として教育の支援、生活の安定に資するための支援、保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援、経済的支援が掲げられている。

2014年には、「次世代育成支援対策推進法の一部を改正する法律」によって先の母子及び寡婦福祉法が改正され、母子及び父子並びに寡婦福祉法となった。父子に関しては、2002年の母子及び寡婦福祉法の改正により、その対象として母子家庭等、母等の「等」に父子家庭、父が含まれることとなっていたが、2014年の改正により法律名称にはじめて父子が明記されることになった。このことにより、父子福祉資金貸付制度も創設されることとなった。

なお、母子及び父子並びに寡婦福祉法第11条第1項には、厚生労働大臣は母子家庭等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を定めるものとするとしており、これにもとづいて「母子家庭等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」が示されている。そこでは、「母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の自立を図るためには、①子育てや生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策を総合的かつ計画的に展開することが不可欠であり、これを積極的に推進する。」としており、また、「特に母子家庭施策

については、子育てをしながら収入面・雇用条件等でより良い就業をして、経済的に自立できることが、母本人にとっても、子どもの成長にとっても重要なことであり、就業による自立支援の必要性が従来以上に高まっている。」¹⁴⁾としている。このように、ひとり親家庭への支援の方向性として、先にみた2002年改革の方向性、つまり就労による自立を目指すというものと同様であることが読み取れる。また、そこにはより高い収入を目指すという視点が盛り込まれており、ひとり親家庭の経済的自立が強調されていることがうかがえる¹⁵⁾。

以上、わが国における戦後のひとり親家庭支援政策について概観してきた。そこでは、母子家庭を中心として、母子福祉年金やそれを補完する児童扶養手当といった所得保障施策が展開されてきたなかで、母子福祉法の制定において一応の総合的な支援の方向性が示されるも、1985年以降は児童扶養手当が所得保障的位置づけから福祉制度へと姿を変え、緊縮財政によりその支給抑制がはじまることとなっていた¹⁶⁾。そして、2002年改革においては、ひとり親家庭へ総合的な支援を展開するとしつつも、就労による自立を強調する性格を帯びるようになった。このことは、先にみた子どもの貧困対策大綱や、母子家庭等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にもみられ、現在も続いていることがわかった。

2. ひとり親家庭支援政策における課題

これまでみてきたように、ひとり親家庭への支援は2002年改革により就労による経済的自立を強調しているものであった。前節で述べたように、2002年に「母子家庭等自立支援対策大綱」が出されたわけだが、そこには、「離婚件数が増加したことにより、離別母子世帯への所得保障制度である児童扶養手当の受給者が増え、国庫負担が大きくなってきたこと」があり、「2001年に発足した小泉政権による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」という背景があった。そして、その「政府が想定した『母子家庭等の自立支援の総合化』とは、児童扶養手当を削減し、その代わりに母子世帯に対する就業支援策を充実させることであった」¹⁵⁾のである。

同年には、母子及び寡婦福祉法が一部改正されるとともに、児童扶養手当法も改正されることとなった。そこでは、児童扶養手当の全部支給の所得制限額が74万8,000円も引き下げられ、一部支給の場合は所得に応じて10円刻みの通減制が導入された。また、支給対象となる子の父から養育費を受けた場合は、その8割を母の所得としてみなす等の改正がなされた。

2003年には、「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が制定され、母子家庭の母の「就業を確保することが従前に増して強く求められている」とし、「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、母子家庭の福祉を図るものとする」とその趣旨が説明されている¹⁶⁾。そして、「近年の厳しい経済状況の中、母子家庭の母等は、十分な準備のないまま就業することにより、生計を支えるために十分な収入を得ることが困難な状況にある場合が多いことから、就業支援を柱とした母子家庭等に対する総合的な自立支援策を平成15年度から本格的に展開することとしている。」とし、「母子家庭の母等の就業をより効果的に促進するため」に「母子家庭等就業・自立支援センター事業」が実施されることとなった¹⁷⁾。

以上のように、2002年改革を経てひとり親家庭に対する就労支援は色濃く打ち出されることとなり、そこには、「母親の就労による経済的自立を一層強く促していくという、わが国ワークフェア政策の方向性がみてとれる」¹⁸⁾のである。それは、「ある意味で戦後の所得保障政策の“見直し政策”であり、当事者に自助努力の要請を一層強化した改革」¹⁹⁾であった。しかし、こうしたひとり親家庭への就労による自立を求める政策については、多くの問題点が指摘されている。

角田は、2005年に全国母子寡婦福祉団体協議会が実施した母子家庭の母の自立に向けた就業支援実態調査の状況をもとに、母子家庭等就業・自立支援センターの機能やハローワーク等との連携、自立支援に向けた社会的支援の検討を行い、就業に関する事業実施側と利用者側とのニーズのズレが生じており、また、女性の経済的自立が社会的に保障されていない現状において、低収入や家事・育児などの問題があることを指摘している²⁰⁾。

藤原は、先の母子家庭等就業・自立支援センター

事業と同様に、「母子家庭の母の就業をより効果的に促進するため」²¹⁾に2003年に創設された「母子家庭自立支援給付金事業」の実施状況を分析した。ここでは、給付金の支給件数が少なく、児童扶養手当受給者の1.6%程度であることが示され、「これら就業支援策の効果を図る政策指標が不十分であり、その政策効果が不明瞭な点」に問題があると指摘している。そして、「適度な就業時間である程度の賃金を得られる仕事に就くという、母子世帯の母が必要とする就業支援策になっているかどうか」が問われるべきであり、「就業支援策によって母子世帯の母が児童扶養手当を不要とするほどの賃金を得られる仕事に結びつけなければならない」としている²²⁾。

また、田宮は児童扶養手当の長期時系列データや2002年改革以降の就業支援の実施状況と効果を検証し、「児童扶養手当削減の代替手段として取り組みが強調されている就業支援策の拡充が、母子世帯の就労収入を増加させ、児童扶養手当の給付を減少させた効果はみられない。」ことを明らかにしている²³⁾。

先の角田と同様に母子家庭等就業・自立支援センターの利用者の追跡調査を行った丹波は、母子家庭の貧困・低所得構造は、就労につくだけで解消されるものではなく、そこには母子家庭の「自助努力」だけでは解決できない構造的問題を有していると述べている。そして、その構造とは、フルタイムで働いてもワーキングプアを脱しきれない労働のあり方、男女の賃金格差に代表される女性労働、そして、保育・子育て支援・所得保障・教育政策や住宅政策などを含む広義の社会保障政策が低水準であることに規定されているとしている²⁴⁾。

藤原・湯澤・石田は、ある地方自治体の児童扶養手当受給資格者データの分析から、地方における雇用機会と就業条件では、母の就業収入の向上は個人の努力や支援の域を超えており、就業支援という手段による母子世帯の貧困の緩和は十分に見込めないことを示している。あわせて、2002年以降さらに抑制政策をとった児童扶養手当について、その制度改革そのものが母子世帯の貧困削減効果を低下させており、児童扶養手当が母子世帯の貧困削減に果たしている役割を軽視すべきではないと述べている²⁵⁾。

さらに、中岡²⁶⁾は「母子家庭等実態調査報告書」(厚生労働省)とシングルマザーへの面接調査を通して、多くのシングルマザーが働いているが、その労働の

現状は厳しく、非正規割合の高さと就労収入の低さを指摘しつつ、それは、「社会全体の女性労働に対する評価の低さ、非正規雇用の賃金の低さと不可分である」としている。そして、そこには自治体の子育て支援が脆弱であること、公的支援が受けられる収入がかなり低く設定されていることによって、就労による自立を望んでも、賃金が上昇すると児童扶養手当をはじめとする支援が減額されるシステムがあるという問題を指摘している。

同じく中岡²⁷⁾は、「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」と札幌市母子寡婦福祉連合会の会員アンケート調査を検証し、「中卒や高卒といったキャリア弱者のシングルマザーが同年代の女性全体より働いている割合が高く、正社員の割合も高く、「不利な条件でも高い就業意欲を持っている」ことを明らかにし、「就労支援において、母子世帯になった後からの支援のみを考えるのではなく、女性が一般的に良好な職として認識されている正社員を出産後も続けられるような労務管理、労働政策がそのベースとなっていなければならない。」と述べている。こうした点については、すでに湯澤も「離婚を選択できるほど経済的自立が達成されていない日本の女性の社会的位置にこそ、議論の俎上にのせなければならない」と指摘している²⁸⁾。

以上みてきたように、ひとり親家庭への就労による自立を求める支援のあり方は、それがはじまった初期からその問題が指摘されてきた。それらは、すでに多くのひとり親家庭の親は就労しているにもかかわらず、主たる稼ぎ手であるが非正規労働である割合が高く^{注10)}、低賃金であり、また正社員であっても労働条件が低位に置かれているという労働市場の問題があるとともに、所得保障施策や子育て支援サービスなど他の生活保障が脆弱であるがゆえに、働いても働いてもワーキングプアを脱しきれないというものであり、そこには社会としての構造的な問題があることを指摘するものである。それは、先の中岡が指摘しているように²⁷⁾、ひとり親家庭の「自助」を超えた労働社会におけるジェンダー格差の問題^{注11)}や、母子家庭や父子家庭問わずワークライフバランスの視点が欠如しているというものである。

IV. 国会審議の分析―ひとり親世帯臨時特別給付金をめぐる議論を中心に

これまで、ひとり親家庭の現状について確認し、そのひとり親家庭支援における政策の変遷をたどるとともに、2002年改革以降のひとり親家庭領域における就労支援を中心としたワークフェア政策の問題について、先行研究を紐解きながら述べてきた。

見てきたように、就労支援を中心としたひとり親家庭への支援におけるさまざまな問題が指摘されてきたなかで、コロナ禍という危機的な状況においてひとり親家庭支援はどのように語られているのだろうか。ここでは、そのことを国会審議から読み解いていくこととする。そこでは、2002年改革以降に強調されてきた就労支援とは反対に、抑制を求められてきた児童扶養手当と同様に所得保障としての性格をもつ「ひとり親世帯臨時特別給付金」を中心とした議論に注目する。なお、こうしたコロナ禍という危機的な状況においてひとり親家庭支援における政策の考え方や方向性を検証する研究はまだみられない^{注12}。

国会における議論を分析するにあたっては、「国会会議録検索システム」(<https://kokkai.ndl.go.jp>)^{注13}を利用した。分析の対象期間は、新型コロナウイルス感染症患者が国内ではじめて確認された2020年1月から、2回目臨時特別給付金が支給され、それについて議論がみられる2021年3月までの国会とする。対象国会は、第201回から第204回までとなるが、第202回においては本稿の対象となる議論はみられなかったため、第201回、203回、第204回における議論をみていく。

1-1) 1回目のひとり親世帯臨時特別給付金を中心とした国会審議(第201回国会)

2020年の1月から2月においては、新型コロナウイルス感染症の広がりが確認されはじめた時期ということもあり、それと関連したひとり親家庭への支援についての議論はまだみられなかったが、参議院国民生活・経済に関する調査会第1号(2020年2月12日)では、「子どもをめぐる諸問題」について参考人へ

意見聴取を行っており、そこで児童扶養手当を含むシングルマザーの就業支援について意見が出されている。そこでは、参考人の一人である労働政策研究・研修機構の周燕飛がシングルマザーの就業と養育費問題について意見を述べており、冒頭に「実は日本の母子政策は、2002年の母子寡婦福祉法の改正は一つの転換点」であり、「それまでは金銭給付が中心だった政策が就業支援へと重心を移るというような政策の大きな変化がみられ」たと述べており、シングルマザーへの就業支援における課題について言及している。

また、参議院本会議第6号(2020年3月6日)においては、コロナ禍に関連する議論ではないものの、音喜多駿議員からひとり親家庭への支援について問われた安倍晋三内閣総理大臣は次のように述べている^{注14}。

「一人親家庭の支援に係る政策は国によって様々であって、その予算規模について国際比較を行うことは容易ではありませんが、我が国においては、就業支援を基本としつつ、子育て・生活支援や経済的支援などの施策を総合的に進めており」
(第201回国会参議院本会議第6号での安倍晋三内閣総理大臣の発言)

このように、ひとり親家庭支援の中心は就業支援であることを明言しており、先にみてきた2002年改革の流れに変わりはないことが読み取れる。同様の発言は、参議院本会議第7号(2020年3月11日)での安倍^{注15}、参議院総務委員会第5号(2020年3月18日)での厚生労働省子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長依田泰からもみてとれる^{注16}。

3月に入ると、コロナ禍との関連においてひとり親家庭への支援について言及されるようになる。参議院第内閣委員会第5号(2020年3月18日)では、岸真紀子議員が2月27日の小中高校の一斉休校養成に触れる中で深刻な問題として子どもの貧困について取り上げ、「経済的に困窮する子供や一人親を支援する団体が12日に政府に対し、ゼロ歳から中学生までの子供に対し一人当たり三万円を臨時的給付金として子育て家庭に支給するように求め」ており、このことについて政府はどう考えているか質問している。

これに対し、内閣府子ども・子育て本部統括官の嶋田裕光と先の依田は、子育て世帯に関して第二弾の緊急対策により新たな助成金創設等を実施することとしており^{註17}、まずはそうした取り組みを進めることとし、指摘のような内容については検討していないと答弁している。これに対し岸は、すぐにでも支援が必要であり、全額国費の児童手当と児童扶養手当の臨時給付の検討を要請しているが、政府側の具体的な答弁はなかった。この時点においては、政府は既存の制度である児童手当や児童扶養手当を活用することによって臨時の給付金を支給する考えはなかったことがわかる。

衆議院厚生労働委員会第7号(2020年4月10日)では、尾辻かな子議員がNPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむを取り上げ、コロナ禍におけるひとり親家庭の窮状について次のように述べている。

「一人親支援のしんぐるまざあずふぉーらむさんにこの前お話を聞いたんですね。やはり一人親の家庭は本当に今しんどい状況になっていて、一斉休校で今何をされたかという、実は、千百世帯に五キロのお米を送ったんです。一番食事に必要なお米を送ったら、どういう返事が返ってきたかという、一日二食にしていたけれども、やっとこれで三食にできる、雑炊ではなくて、普通に炊いた御飯が食べられる、こういう世帯が今あるんですよ。緊急事態宣言の中でこういう家庭に政府として何ができるのか、これは、皆さん、本当に力を合わせてしっかりやっていただきたいというふうに思います。」
(第201回国会衆議院厚生労働委員会第7号での尾辻かな子の発言)

また、参議院法務委員会第7号(2020年4月16日)では、嘉田由紀子議員がコロナ禍におけるひとり親家庭における経済的困窮に触れ、兵庫県明石市においては児童扶養手当受給世帯に対し、5月に月3万円上乗せ支給するという事例を紹介している。しかし、これらの発言に対する政府側の答弁はみられなかった。

5月に入ると、コロナ禍に関連したひとり親家庭への支援に関する議論は活発化していくこととなる。参議院予算委員会第19号(2020年5月11日)では、矢

田わか子議員が児童扶養手当に触れて、次のように発言している。

「家計の状況が悪化し、十分な栄養摂取すらできない、学習機会を失われているという子供たちが増えているという実態にあります。野党として、このような家庭に児童扶養手当、今出させていただいていますが、是非それを倍額してほしいということをお願いしております。(中略)子供たち、今食べれなくて栄養状況悪い子らも出てきています。善意にだけ頼るのではなくて、是非この辺りの御検討は早期に進めていただきたいと思います。」

(第201回国会参議院予算委員会第19号での矢田わか子の発言)

ただし、この矢田の発言に対する政府側の答弁はみられなかった。

同日の参議院予算委員会第22号においても、高木美智代議員より「一人親家庭も切実な学生とともに非常に苦しんでおります。児童扶養手当の増額も今後提言したいと思いますので、どうぞよろしく願いいたします」と内閣総理大臣に向けて発言がなされている。

翌日の参議院厚生労働委員会第10号(2020年5月12日)では、田島麻衣子議員が次のように発言している。

「一人親世帯への支援について御意見を伺いたいと思います。日本で貧困と言われる子供たち、7人に1名、これと一人親家庭との関連性というのは従来から指摘されてまいりました。(中略)大臣にお伺いしたいんですが、今こういった一人親家庭、生活困窮の状況に、立場に置かれている一人親家庭の世帯に対してどのようにお感じになっているか、率直なお気持ちを聞かせていただけますでしょうか。」

(第201回国会参議院厚生労働委員会第10号での田島麻衣子の発言)

この発言に対し、厚生労働大臣の加藤勝信は次のように答弁している。

「今、一人親で子育てに励んでおられるそれぞ

れの皆さん方がこの新型コロナの発生前から大変厳しい状況にあるということ、そして、やっぱり子供を育てるということになると、当然それによって拘束される中で、また仕事を確保し、そして日々の糧を稼いでいく。委員御指摘のように、日本では就労しているにおいても貧困率が非常に高い、特にこの一人親家庭に高いというその現状、これは、私も十分承知をしながら、これに対する対策というものも一つ一つ考えていかなきゃいけないということで取り組ませていただいたところであります。

また、今回の新型コロナウイルス感染症の中で、そうした一人親家庭を含めて、やはり元々において生活力の弱い方、生活あるいは社会的になかなか厳しいところにおられる方のところに一層そうした影響が現れてきていると、これは我々も十分認識をしながら対策を立たせていかなければいけないというふうに思っています。」

(第201回国会参議院厚生労働委員会第10号での加藤勝信厚生労働大臣の発言)

ここでは、政府としてひとり親家庭の親の多くが就労しているにもかかわらず、高い貧困率にあるという構造的な問題について把握をしており、コロナ禍においてそうしたひとり親家庭により影響が及んでいることについて認識していることが読み取れる。しかし、続く田島による生活福祉資金貸付制度の緊急小口資金特例貸付を使って支援を受けているひとり親世帯の数についての質問に対し、厚生労働省社会・援護局長の谷内繁はひとり親世帯に限った貸付件数を把握していないと答弁している。

また、田島はひとり親家庭に対する現金給付について言及し、次のように発言している。

「今のような状況で市場が壊れていない場合には、現金というのは非常に有効な手段になるんですよね。あの東日本大震災のように、直後のように、もう物が買えないときには食料支援というのは重要ですけども、今この状況では、まだマーケットに行けば、スーパーマーケットに今お米も野菜も買えますから、食料を出すというよりも、現金を給付することによって受け

取る側に力を与えるという効果というのは必ず物すごく大きいんだろうなというふうに思います。

しんぐるまざあず・ふぉーむというNPOが二百名を対象にアンケートを行いました。四月二日から四月五日の間で二百名にアンケートを取ったんですが、この中で一番大きな声は、迅速に現金を給付してほしい、この声がやはり物すごく大きいんです。食料ももちろん有り難いけれども、自分たちで使い方を決められる現金をまず、家賃も非常につらいということも言われていますしね、現金給付をしてほしいということを言われています。

この現金給付に対して、政府の方、何か御意見とかあったら伺いたいと思います。」

(第201回国会参議院厚生労働委員会第10号での田島麻衣子の発言)

これに対し、加藤厚生労働大臣は次のように答弁している。

「現金的な給付については、これはいろいろ議論があった中で、まずスピード感だということで、一人当たり十万円の特別定額給付金を給付する。それから、子供さんがおられるところに対する支援ということで、子供一人当たり一万円を一時金として支給する。今、そうしたことでこの支給に向けて鋭意準備を進め、一日も早い支給を図るべく努力をしているところであります。」

(第201回国会参議院厚生労働委員会第10号での加藤勝信厚生労働大臣の発言)

ここでの特別定額給付金とは、住民基本台帳に記録されている者に対する10万円の給付金事業であり、子ども一人当たり一万円の一時金というのは、児童手当(本則給付)を受給する世帯に対しその対象児童一人あたり1万円の給付金を支給する子育て世帯への臨時特別給付金のことである。どちらも「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」(2020年4月20日閣議決定)によって決定されたものである。こうした加藤の答弁に対し、田島は「やはり一万円で本当に生活が成り立っていくのか」とし、スピード感が大事だという加藤の答弁に触れ、「児童扶養手当と

いう制度がございます。この制度はもう制度として確立されていますから、これを使うと迅速に現金を支給することができます。」と述べている。そして、「この制度を使ってこうした今本当に苦しい立場にある一人親家庭に対して現金を支給していく」ことを前向きに考えないかと発言している。これに対し、加藤は次のように答弁している。

「ですから、今は当面の措置ということで十万円、一万円をやらせていただいているわけであります。もちろん、児童扶養手当というのは定期的に支給もされているわけであります。それに加えて、これからの状況の中でどういう対応をしていくのか、これは不断に考えていかなきゃいけない。

別に、私は、未来永劫やるとかやらないことを申し上げているわけではなく、当面としてはまずこの十万円であり一万円であり、それから、先ほどお話があった小口について、こういったものをしっかり活用していただくことに注力しながら、まず直近の、そうした厳しい状況の方に、そうした貸付金でもありますけれども、あるいは現金給付、これが届くように努力をしていきたいと思っています。」

(第201回国会参議院厚生労働委員会第10号での加藤勝信厚生労働大臣の発言)

こうした厚生労働大臣の答弁から、この時点においては特別定額給付金と子育て世帯臨時特別給付金、あるいは生活福祉資金制度の緊急小口資金特例貸付の活用ありきであり、児童扶養手当受給世帯についての現金の支給は考えていないことが読み取れる。

同様のことは、同日の衆議院本会議第23号(2020年5月12日)からも読み取ることができる。中島克仁議員はコロナ禍においてひとり親世帯が厳しい生活を強いられていることに触れ、「低所得の一人親家庭の支援のため、児童扶養手当の大幅拡充あるいは特別給付金を支給するべきと考えるが、総理の見解を求めます。」と質問している。これに対し、安倍内閣総理大臣は次のように答弁している。

「一人親家庭を含む子育て世帯に対しては、緊

急小口資金等の特例貸付制度を実施するほか、緊急経済対策で、一人当たり十万円の特別定額給付金や子供一人当たり一万円の一時金により、支援を行っていく考えです。」

(第201回国会衆議院本会議第23号での安倍晋三内閣総理大臣の発言)

さらに同会議において宮本徹議員からは、ひとり親家庭は深刻な状況であり、児童扶養手当を倍増すること、一度きりの10万円の支給では足りないという発言に対しても、安倍は同様の答弁をしている^{注18}。また、翌日の衆議院厚生労働委員会第12号(2020年5月13日)において、岡本あき子議員が児童扶養手当によってひとり親家庭の家計急変に対応すべきではないかという質問に対し、厚生労働省子ども家庭局長の渡辺由美子も次のように同様の答弁をしている。

「今般の新型コロナウイルス感染症の影響により家計が急変した世帯につきましては、一人親世帯も含めまして、返済免除も可能な緊急小口資金等の特例貸付制度を実施しているほか、緊急経済対策で、一人当たり十万円の特別定額給付金あるいは子供一人当たり一万円の一時金ということで支援を行っているところでありまして、まずはこれらの施策をしっかりと実施してまいりたいと考えております。」

(第201回国会衆議院厚生労働委員会第12号での渡辺由美子子ども家庭局長の発言)

以上のように、コロナ禍の影響が続く中で、ひとり親家庭の窮状についての発言が増え、児童扶養手当受給者を対象とした現金支給や児童扶養手当の増額について言及されるようになったが、政府としての方針は特別定額給付金や子育て世帯臨時特別給付金、そして緊急小口資金の特例貸付の利用を促すものであった。つまり、コロナ禍における具体的な政策対象としてひとり親家庭に目が向けられていなかったことがわかる。しかし、その後風向きは変わっていくことになる^{注19}。

衆議院議院運営委員会第28号(2020年5月14日)において、佐藤英道議員は「第二次補正予算の編成を強く求めます。雇用調整助成金の上限の引上げ、中小事業者への家賃補助、困窮する学生への支援、地

方創生臨時交付金の大幅な増額、一人親家庭を支援する児童扶養手当の上乗せなどのために、第二次補正予算案の提出に向けてスピード感を持って取り組んでいただきたい」と発言している。これに対し、経済再生担当大臣の西村康稔は、「家賃に対して、雇調金、あるいは学生、地方創生交付金、あるいは児童手当など、さまざまな御提案をいただいております。与党の御検討、御提案を踏まえながら、今検討を急いでいるところでございます。おくれることなく、しっかりと早期に対応していきたいというふうに考えております。」と答弁している。

つまり、第二次補正予算によって、これまでの特別定額給付金や子育て世帯への臨時特別給付金、あるいは緊急小口資金の特例貸付以外の対応策の検討を始めているということである。実際に、翌日の参議院本会議第17号(2020年5月15日)では、安倍内閣総理大臣が「昨日の政府対策本部において第二次補正予算の編成を指示した」と発言している。

同日の衆議院厚生労働委員会第13号においても、第二次補正予算への言及がみられる。山井議員がNPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむのメール相談を紹介しつつ、「加藤厚生労働大臣をお願いしたいんですが、ぜひとも、児童扶養手当の大幅な増額、あるいは児童扶養手当を受給しておられる方々への特別な給付金をこのコロナで心が起こらないように早急に行うべきではないかと考えますが、いかがでしょうか。」と述べたのに対し、加藤厚生労働大臣は「児童扶養手当については、野党の皆さん方からも、また与党からもいろいろご意見を頂戴しているところでございますので、きのう、総理からも令和二年度第二次補正について取りかかるというお話もありましたので、その中で、与野党間のいろいろな議論もふまえながら、我々もしっかりと検討させていただきたいと思っております。」と第二次補正予算に言及しながら答弁している。なお、この答弁に対し、山井は前向きであることを評価しているが、第二次補正予算では遅いので予備費の活用について質問している。これに対しては、加藤厚生労働大臣からの明確な答弁はみられず、「緊急小口資金等、しっかりとまず活用できるものは活用していただく」といった従前の方針が述べられている。

この第二次補正予算での児童扶養手当を受給しているひとり親家庭への臨時的給付金については、参

議院国民生活・経済に関する調査会第3号(2020年5月27日)においても言及されている。これは先の調査会であり、そこで「困難を抱える人々の現状」について意見交換がなされ、高木かおり議員より次のような発言があった。

「今、日本の子供の貧困率は約一四％とされていますが、特に厳しい状況なのがシングルマザー、母子家庭世帯です。非正規雇用が増える中で、二人親世帯でも貧困はもちろんございますが、厳しい状態ですが、やはり一人親家庭の貧困率は五〇％を超えているのが現状です。(中略)

今、国民一人当たりには十数万円の給付金、こういったことも支援をしていただいている現状。ほかにも、児童扶養手当を受給している一人親家庭には臨時給付金、こういったことも考えていただいている。児童手当の一万円の増額。様々支援をしている中、けれども、厳しい生活に変わりはありません。支援の手をもっと早く回すべきだと思っております。

また、これに伴って、子供たち、また女性に対しての虐待やDV、これが、DVに関しては三割増、虐待に関しては一から二割増ということでございます。

児童相談所の人員不足も大変懸念もされています。また、児童相談所の方々の負担も大きい。こういったところをしっかりと支援をしていかなければなりません。

貧困の社会的な連鎖を食い止めることがまずは重要かと思います。子供たちにしっかりとした教育を受けさせ、そして働いて賃金を稼ぐということをきちんと国が支援をするべきではないでしょうか。」

(第201回国会参議院国民生活・経済に関する調査会第3号での高木かおりの発言)

ここでは、第二次補正予算において児童扶養手当を受給しているひとり親家庭への臨時的給付金が検討されているが、日本におけるひとり親家庭の貧困の状況、コロナ禍によって児童虐待やDVが増加していること、かねてから言われている児童相談所の人員不足について触れ、支援が遅いことと国の責任

で支援すべきことが指摘されている。

このように議論されてきた令和2年度第二次補正予算は、その案が2020年5月27日に閣議決定され、6月8日には国会提出、12日に政府案通り成立し、1回目臨時特別給付金が決定している^{注20}。

衆議院内閣委員会第16号(2020年6月3日)においては、大河原雅子議員は子どもの貧困対策についてふれ、次のように発言している。

「特に、一人親、シングルマザー家庭の窮状というのは大臣もお聞きだと思いますけれども、そういう意味では、女性の賃金が格段に男性に比べて低いこと、非正規が多いこと。社会保障や税の負担は、実は一人親の家庭に一番大きく、逆になってしまっている、所得の再配分についても裏目に出てしまう、逆作用しているという根本的な課題がありますので、そのこともぜひお含みいただきたいと思います。」

(第201回国会衆議院内閣委員会第16号での大河原雅子の発言)

このように、先にみた先行研究でも明らかになっている、ひとり親家庭、とくに母子家庭の貧困の構造的な問題に触れられている^{注21}。こうした大河原の発言に対し、内閣府子ども・子育て本部統括官の嶋田裕光は「令和二年度の二次補正についての子供の貧困対策費用ということで、例えばということで申し上げますと、低所得の一人親世帯の子供負担の増加や収入の減少に対する支援を行うための臨時特別給付金の支給とか、(中略)そういうことが盛り込まれるというふうに認識しております。内閣府としても、こうした施策の周知にしっかりと取り組んでまいりたいと思いますし、関係省庁と連携しながら各種の施策を進めてまいりたいと思っております。」と述べるにとどまっている。

また、大河原は「二次補正のことは、これから中身についての審議が始まりますけれども、やはりその視点、何が一番今必要なのか。(中略)子供のこと、若者のこと、高齢者、女性のこと、そういう命、生活、こういう脆弱な層の手当てが一番大事だということとはぜひとも全府省庁で認識をしていただきたいと思います。」と、少子化対策担当大臣である衛藤晟一にその中心的役割を担うよう述べて

いる。そして、「児童扶養手当を増額する、当たり前にやらなきゃいけないことだったと思いますし、児童扶養手当は限られた方たちのものですから、児童手当をしっかりと大きくしていくこととか、先ほども申し上げましたように、一人親家庭、また、女性たちも、社会保障と税の中立的な仕組みにさせていただくこととか、本当に大きな仕事が続いているわけです。」と発言している。

参議院本会議第23号(2020年6月8日)においては、第二次補正予算におけるひとり親世帯臨時特別給付金に関して安倍内閣総理大臣が答弁をしている。それは、山本香苗議員の次のような発言に対する答弁であった。

「経済的基盤の弱い一人親家庭は想像を絶する状況に置かれています。減収や失業に加え、食費や光熱水費等の出費がかさみ、子供がおなかをすいていても食べさせるものがないといった切実なお声も伺いました。(中略)

今回、児童扶養手当受給者に加え、公的年金等を受給していることにより児童扶養手当の支給が受けられていない一人親家庭や、現在は児童扶養手当の支給対象ではないものの、直近の収入が児童扶養手当の対象となる水準に下がった一人親家庭等に対しても、特別臨時給付金を支給するとしたことは高く評価します。

しかし、元々一人親家庭の状況は厳しいんです。今後も状況をフォローし、更なる支援を検討していただきたい。総理、困窮する一人親家庭の皆様が安心できるような答弁をお願いいたします。」

(第201回国会参議院本会議第23号での山本香苗の発言)

安倍の答弁は次のとおりである。

「低所得の一人親家庭の皆さんについては、経済的基盤が弱く厳しい状況にある中で、今般の感染症の影響を受け、特に大きな困難が生じているものと承知しています。

このため、こうした家庭に対して、感染症の影響による子育て負担の増加や収入の減少に対する支援を行うため、今般の第二次補正予算に

において臨時特別給付金を支給することとしており、早期に御承認いただいた上で、厳しい状況にある方々のお手元に迅速にお届けできるよう全力を尽くす考えです。今後とも、大変な状況にあるこうした一人親家庭の状況をしっかりとフォローし、必要な対応を迅速に講じてまいります。」

(第201回国会参議院本会議第23号安倍内閣総理大臣の発言)

衆議院予算委員会第27号(2020年6月10日)においては、野党は第二次補正予算案撤回のうえ編成組み替えを求める動議を出している。そこでは、児童扶養手当受給者に対する臨時特別給付金について、半年間、児童扶養手当の全額支給の額に相当する額を支給するため、予算を1,600億円増額し、総額3,000億円とするものであった。しかし、この動議は否決されている。

こうして第二次補正予算が成立し、1回目臨時特別給付金は実施されることとなったが、その後、その扱いについて議論がなされている。それは、衆議院厚生労働委員会第19号(2020年7月1日)において、枅屋敬悟議員から出されたひとり親世帯臨時特別給付金の生活保護上の扱いについての質疑である。つまり、ひとり親世帯臨時特別給付金による収入を生活保護上の収入として認定するのか否かという点についてである。このことについて、厚生労働省社会・援護局長の谷内繁は、ひとり親世帯臨時特別給付金の趣旨は新型コロナウイルス感染症の影響による子育て負担の増加に対する支援であることから、生活保護上の収入として認定しないと答弁しており、政府におけるひとり親世帯臨時特別給付金の位置づけを読み取ることができる^{注22}。

1-2)小括

これまで、1回目臨時特別給付金を中心としたひとり親家庭支援をめぐる国会審議をみてきた。そこからわかったことは、大きく次の4つである。①政府としては親家庭への支援については、就労支援を基軸として考えていることに変わりはないこと、②コロナ禍の影響が拡大、長期化する中でも、当初は特別定額給付金や子育て世帯への臨時特別給付金、

あるいは生活福祉資金における緊急小口資金の特例貸付といったものの活用促進を意図していたこと、③それでも、与野党からのひとり親家庭の置かれている窮状への言及により第二次補正予算内にひとり親世帯臨時特別給付金が組み込まれたこと^{注23}、④そして、この給付金についてはあくまでコロナ禍におけるひとり親家庭の負担増を支援するものであり、先行研究で指摘されているようなひとり親家庭が置かれている構造的な問題について改善を目指す言及はみられなかったこと、である。

2-1)2回目のひとり親世帯臨時特別給付金を中心とした国会審議(第203回、204回国会)

これまでみてきたように、令和2年度第二次補正予算によって1回目臨時特別給付金が支給されることとなった。10月にはコロナ禍により解雇などで仕事を失った人は見込みも含めて6万人を超えるといった報道もなされるなど^{注29}、その後もコロナ禍の影響は続いた。10月26日には第203回国会が召集され、再びひとり親家庭の窮状とその支援について取り上げられることとなる。

衆議院本会議第3号(2020年10月29日)において、石井啓一議員は次のように発言している。

「一人親の支援に取り組む民間団体の調査によれば、シングルマザーのうち、減収、無収入の割合は七割超に上り、新型コロナウイルスに感染して家族をケアできなくなるおそれから自発的に休職、退職した方が三割に及ぶなど、一人親家庭は非常に深刻な経済的影響を受けております。第二次補正予算により、低所得の一人親世帯への臨時特別給付金が支給されましたが、再度給付することや、児童扶養手当の拡充など、早急に対策を検討すべきと考えます。」

(第203回国会衆議院本会議第3号での石井啓一の発言)

ここで出てくる民間団体の調査とは、おそらくこれまでの議論の中でも出てきたNPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむによる「新型コロナウイルス深刻化する母子世帯のくらし～1800人の実態調査・

集計表(確報)～」のことである^{注24}。この調査結果を示しながら、その上で、第二次補正予算によってなされたひとり親臨時特別給付金の再度の支給や児童扶養手当の拡充を求めている。これに対し、菅義偉内閣総理大臣は次のように答弁している。

「就業支援を基本としつつ、子育て・生活支援や経済的支援などの施策を総合的に進めており、例えば、児童扶養手当制度については、近年、多子加算額の倍増や、所得制限限度額の引上げなどを図ってまいりました。また、新型コロナウイルスの影響を踏まえ、第二次補正予算により、低所得の一人親世帯への臨時特別給付金の支給を実施しております。今後とも、新型コロナウイルスによる一人親家庭の所得状況や生活実態、社会経済状況の変化を踏まえつつ、関係施策の充実に向けた検討を行ってまいります。」
(第203回国会衆議院本会議第3号での菅義偉内閣総理大臣の発言)

また、同日の参議院本会議第2号(2020年10月29日)においては、福山哲郎議員より次のような発言があった。

「一人親世帯の多くは平時でさえ苦しい生活状況であります。認定NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむの調査では、おむつを頻繁に替えない、職場のウォーターサーバーのお湯が朝食だという母親がたくさんいます。深刻な状況が明らかになっています。

一人親は多くの人が非正規労働で働いています。その結果、雇い止めに遭ったり、休業手当が出ないなど、新型コロナの影響を最も受けていると言っても過言ではありません。

総理は、所信表明演説で、一人親家庭への支援など、子供の貧困対策に社会全体で取り組みますと明言されました。年内に低所得の一人親世帯への臨時特別給付金の二度目の支給を、予備費を活用して実施してはいかがでしょうか。総理の見解を求めます。」

(第203回国会参議院本会議第2号での福山哲郎の発言)

これに対し、菅内閣総理大臣は次のように答弁している。

「新型コロナウイルスの影響を踏まえ、第二次補正予算により、低所得者の一人親世帯への臨時特別給付金の支給を実施しております。今後とも、新型コロナウイルスによる一人親家庭の所得状況や生活実態、社会経済状況の変化を踏まえつつ、一人親世帯に対する関係施策の充実に向けた検討を行ってまいります。」

(第203回国会参議院本会議第2号での菅義偉内閣総理大臣の発言)

以上のように、この時点では2回目臨時特別給付金については触れられておらず、これまでの児童扶養手当の拡充施策を示しながら、今後の状況をみながら検討を行っていくとしている。注目すべきは、菅の「就業支援を基本としつつ」という発言である。コロナ禍において、ひとり親家庭の窮状が示され、1回目臨時特別給付金の支給を決めた後においても、ひとり親家庭支援においては就業支援を中心とするという姿勢であることがわかる。

続く参議院本会議第3号(2020年10月30日)においても、水岡俊一議員より「一人親の実態を踏まえれば、一回限りの給付では不十分であり、追加の給付金の支給が必要」との発言があった。これに対し、菅は先の衆議院本会議第3号と同様に、ひとり親世帯臨時特別給付金の実施に触れ、今後のひとり親家庭の状況等を踏まえ、検討していくと答弁するにとどまっている^{注25}。

こうした2回目臨時特別給付金については、衆議院予算委員会第3号(2020年11月4日)においてさらに議論がなされている。枝野幸男議員は次のように発言している。

「一人親家庭、特に母子家庭において、従来から母親の仕事が非正規で低賃金という方が多い中で、仕事を失われて困窮をされている方が多くなっています。

代表質問で申し上げた支援団体の調査、認定NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむの調査では、児童扶養手当を受け取っている一人親家庭の六割では、この間、収入が減少しており、

一割は収入自体がゼロになっているという状況で、一日の食事は一回だけだとか、残っているお金はもう数千円とか、そういう声が多数届いております。

参議院の代表質問で我が党の福山幹事長から、七兆円の予備費を活用してでも、年内にこうした家庭への臨時特別給付金、二度目を支給すべきではないかというふうに提案をいたしました。残念ながら、総理の御答弁は前向きなものはいただけませんでした。

今、三次補正などという話がいろいろ飛び交っていますが、三次補正では、年が明けて、実際に施行されるのはむしろ新年度になるかもしれないような状況です。

この年末年始に向けて、この一人親家庭に対する支援、年を越せないという声が多々あるという状況を総理はどう認識し、そして、この予備費の活用をお考えになりますか。いかがですか。」

(第203回国会衆議院予算委員会第3号での枝野幸男の発言)

これに対し菅内閣総理大臣は、次のように答弁している。

「新型コロナウイルスの影響を踏まえて、子育てと仕事を一人で担う、いわゆる一人親家庭を緊急的に支援をするために、第二次補正予算で臨時特別給付金の支給を実施したところであります。今後の対応としては、まずは、さまざまな困難な課題を抱えている一人親家庭の状況をしっかりと把握し、個々の家庭のニーズに沿った生活支援を、また就労支援など、多様な支援策につなげていく必要があるというふうに考えています。このため、現在、自治体の相談窓口において、創意工夫をしながら、多様な支援策につなげている好事例を収集をし、横展開を図るなど、一人親家庭が個々のニーズに沿った支援を受けられるよう、自治体の取組をしっかりと支援をしていきたいと思っております。」

(第203回国会衆議院予算委員会第3号での菅義偉内閣総理大臣の発言)

この答弁に対し、枝野は次のように発言している。

「就労支援とおっしゃいましたけれども、今、仕事が減っていて、この雇用状況はむしろ悪化をしている状況です。一人親でなかなか働く時間などの確保自体も困難な皆さんですから、この状況で就労支援してもすぐに就労できるという可能性の方が圧倒的に低い状況で、年を越せないと申し上げているんです。年内にやはり次の支援策を行わなきゃいけないと思います。どうですか、総理。」

(第203回国会衆議院予算委員会第3号での枝野幸男の発言)

しかし、この枝野の発言に対し、菅は「そういう状況の中で、二次補正予算の中で臨時特別給付金の支給を実施したところ。また、状況を見ながら、緊急に対応が必要なときは対応するというのが政府の考え方であります。」と述べるにとどまっている。

また、衆議院本会議第4号(2020年11月4日)においても同様に、ひとり親世帯臨時特別給付金の再支給を求める発言がみられる。それは、中島克仁議員の次のような発言である。

「一人親世帯の多くは、平時でさえ苦しい生活状況にある中、新型コロナウイルス感染症の長期化により、より厳しい生活を強いられています。政府は、第二次補正予算により、低所得の一人親世帯に臨時特別給付金を支給いたしました。九月に認定NPOしんぐるまざあず・ふぉーらむが行ったアンケートによると、シングルマザーの約六割が収入減、約一割が収入がないとしているほか、一日二食など、食事の回数や量を減らしているという深刻な実態が明らかとなりました。」

こうした状況から、我々は、ひとり親世帯臨時特別給付金二回目支給法案の提出を検討しておりますが、一人親世帯の深刻な生活困窮に対して、予備費を活用し、低所得の一人親家庭の特別給付金、二回目の支給を年内に行うべきです。総理の見解を求めます。」

(第203回国会衆議院本会議第4号での中島克仁の発言)

しかしこれに対しても、菅は「今後とも、一人親家庭が置かれている実情を把握しつつ、緊急的に支援が必要な場合には、状況に応じて対応していきたいと考えております。」とだけ答弁している。

こうした2回目臨時特別給付金を中心としたひとり親家庭支援をめぐる議論を見てくると、政府側は1回目臨時特別給付金を実施したことの強調と、今後の状況に応じて対応を検討していくという姿勢にとどまっていることがわかる。しかし、衆議院厚生労働委員会第3号(2020年11月13日)をみると、政府側にまったく動きがなかったのではないことがわかる。それは川内博史議員と田村憲久厚生労働大臣の次のような議論である。

「私たちは、この臨時給付金をもう一度年末に向けて支給すべきであるということを大臣にお願いをしているわけですが、大臣の方からは累次にわたって、実態をよく把握して対応したいという旨の御答弁があり、この実態をよく把握して対応したいというのはどういう意味なんだろうと思って事務方の方に教えていただいたら、JILPTに調査をさせますということなんです。これからJILPTに調査をさせるというんですね。これから調査して、大変だね、実態がわかった、ではそれから支給しましょうということになると、物すごい時間がかかっちゃうんですね。

大臣のところにはさまざまなお声が届いております。この一人親家庭の所得状況や生活実態を今大臣としてどのように把握をされていらっしゃるのかということを教えていただきたいと思います。」

(第203回国会衆議院厚生労働委員会第3号での川内博史議員の発言)

「八月のJILPTの一人親世帯の調査ですと、実は、例えば、雇用や収入に大いに又はある程度影響があった一人親世帯は四四・二%であります。一人親世帯以外は四〇・六%。それから、もともとの月収と比較して収入がほぼ同じだった一人親世帯は六六・五%、それから一人親世帯以外は七〇・四%。両方とも厳しいんですが、余り差がない。でも、差がないけれども、差が

ないというのが理屈にならないのは、もともと収入が少ないので、そこから減っているわけですから、厳しいのだらうなというふうにこれでも推察いたします。

あと、いろいろな民間団体からいろいろなお声をいただいております。

ただ、なかなか、定性的なものはあるんですけども、幾らだとかというはかれるものが若干ないということもございまして、そこで、私の方が役所の方に指示をいたしました。LINEを使ってなるべく早くやってもらいたいということでございますので、多分十二月の初めごろには出てくるのではないかなというふうに思いますので、そういうようなものを総合的に判断をさせていただきながら対応策を練ってまいりたいというふうに思っております。」

(第203回国会衆議院厚生労働委員会第3号での田村憲久厚生労働大臣の発言)

つまり、政府側としてはひとり親家庭の現状を把握するために、JILPT(独立行政法人労働政策研究・研修機構)に調査をさせているということであり、その結果をもって判断したいということである。このことは、衆議院厚生労働委員会第2号(2020年11月17日)においてもみることができる^{注26}。

11月25日の衆議院予算委員会第3号(2020年11月25日)においては、白見はな議員から「自民党の女性活躍推進特別委員会では、森まさこ委員長の下、昨日、緊急提言をまとめ、五万円の臨時特別給付金を予備費を活用し年を越す前の年内にもう一度支給してほしいという要望を打ち出した」と発言しており、与党内からも年内に2回目のひとり親世帯臨時特別給付金を支給するよう要望が出されていることがわかる。

また、同予算委員会において福山哲郎議員は次のように発言している。

「年末年始、一気に社会が壊れる可能性があります。(中略)子育て世代の、一人親世帯の臨時特別給付金、今、一回ぼっきりだけ給付されましたけど、これ本当に一人親世帯は厳しいです。みんな非正規で、雇い止めとか、女性が今本当に厳しい状況になっています。これは女性不況だと

言われています。コロナの中で一番厳しいのは多分女性です。ましてや子育て中の女性です。これ、一回しか給付されていない一人親世帯の給付金、何とか年末に向けて再交付していただけないか。」

(第203回国会衆議院予算委員会第3号での福山哲郎の発言)

これに対し、菅は次のように答弁するにとどまっている。

「感染状況や雇用、その経済状況というものをしっかりと見ながら、そこは適切に判断をしたと思います。」

(第203回国会衆議院予算委員会第3号での菅義偉内閣総理大臣の発言)

以上のような年内にひとり親家庭へ臨時の給付金の再度支給を要望する議論は、参議院本会議第6号(2020年11月30日)、同日の参議院行政監視委員会国と地方の行政の役割分担に関する小委員会第1号においてもなされているが、政府側からは具体的な答弁はみられなかった。

しかしその後、12月8日に「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」が閣議決定され、その中で「ひとり親家庭への支援を強化するとともに、低所得のひとり親世帯に対し、予備費を活用し、年内を目途にひとり親世帯臨時特別給付金(基本給付)の再支給を行う。」³⁰⁾とされた。

このように、2回目臨時特別給付金は予備費の活用をもって、年内の支給を目指し実施することが決定されたわけだが、この決定については、先にみてきたJILPTの調査結果が根拠となっている^{注27)}。それは、第204回国会衆議院予算委員会第2号(2021年1月25日)での会議録から読み取ることができる。ここでは、岡本あき子議員による「昨年末、臨時給付金が再支給されました。私からは、年末だけでは足りない、更に三月に向けて支給をしてほしい」との発言に対し、田村憲久厚生労働大臣は次のように答弁している。

「臨時特例の給付金、これはおっしゃられたとおり、年末、支給という形で総理に御英断をい

ただいたということであります。そういう意味では、これは以前にやはり、JILPT等を通じて、一人親家庭の方々がどのような状況かというのを確認をさせていただきました。調査をいたしました。非常に厳しいということで、総理の御判断という形の中でこれを実施したわけでありまして」

(第204回国会衆議院予算委員会第2号での田村憲久厚生労働大臣の発言)

そして、第204回国会参議院予算委員会第4号(2021年2月4日)においては、菅自身が次のように発言している。

「とりわけ、経済的に厳しい状況にある一人親家庭の皆さんに対しては、年末年始を前にいち早くお手元に資金を届けなきゃならないという思いの中で、昨年、二回目の給付金、給付金の再支給を私自身判断をいたしました。」

(第204回国会参議院予算委員会第4号での菅義偉内閣総理大臣の発言)

以上のように、2回目臨時特別給付金の支給決定がなされたわけだが、第203回国会衆議院内閣委員会第8号(2021年1月13日)においては、先の岡本のように柚木道義議員が年度末に向けてひとり親世帯臨時特別給付金の再々支給を要望している。そして、それに対し厚生労働副大臣の山本博司は次のように発言している。

「今後のことでございますけれども、御指摘のような給付金の支給という方法によらず、緊急小口資金等の特例貸付制度、さらには、資格取得のための訓練受講期間についての生活費を最大四年間支給する高等職業訓練促進給付金の活用、こうした個々のニーズに応じた支援策を一人親家庭の方が受けられるように、自治体における取組、これを支援していきたいと思う次第でございます。」

(第203回国会衆議院内閣委員会第8号での山本博司厚生労働副大臣の発言)

つまり、3度目のひとり親家庭を対象とした臨時

の給付金は考えておらず、すでに展開している貸付制度や高等職業訓練促進給付金^{注28}を活用するといった、1回目臨時特別給付金決定後と同様に既存制度の活用促進といった趣旨の答弁である。その後の、衆議院内閣委員会第2号(2021年2月1日)においても、山井和則議員が3月に向けて臨時の給付金の実現について尋ねたところ、厚生労働省子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長の岸本武史は次のように答弁している^{注29}。

「一人親家庭につきましては、昨年十一月にJILPTに依頼した緊急調査におきまして、その生活実態が依然として厳しいということが改めて明らかになったことから、予備費の使用を決定し、臨時特別給付金の再支給を実施したところでございます。現時点で、全ての自治体で給付金をお届けすることができたところでございます。

今後の一人親家庭への支援でございますが、まずは、これまで二回実施した臨時特別給付金による支援を活用いただくことが重要と考えております。

支給要件に該当するにもかかわらず申請されていない方に対する申請勧奨を行うとともに、資格取得のための訓練受講期間について、最大四年間生活費を支援する高等職業訓練促進給付金の支給を始めとした就労支援などに取り組んでまいりたいと考えております。」

(第204回国会衆議院内閣委員会第2号での子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長岸本武史の発言)

同様のことは、衆議院予算委員会第4号(2021年2月4日)における菅の発言からもみてとることができる。それは次のような発言である。

「昨年末に、いち早くお手元に資金をお届けしたいということで、特例的に給付金の再支給を一人親家庭の皆さんにはさせていただきました。

また、新型コロナウイルス、この影響が長引く中で、一人親家庭も含めて依然として生活が厳しい家庭もあると認識しており、今回、緊急小口資金、この限度額を百四十万円から二百万

円に引き上げるとともに、住居確保給付金の再支給を行うということにしたところであります。従来から、一人親家庭の就労を支援するために、高等職業訓練促進給付金の支給、こうしたものも実施をいたしております。

一人親家庭の方々にとっても、こうした重層的なセーフティーネットを活用して、個々人のニーズに寄り添った継続的な自立につながるための支援、これはしっかり行っていきたいと思っています。」

(第204回国会衆議院予算委員会第4号での菅義偉内閣総理大臣の発言)

このように、2回目臨時特別給付金の支給決定後においては、年度末に向けて3回目の臨時の給付金の支給について要望が出されるなか^{注30}、政府側としては、1回目臨時特別給付金支給決定後と同様に、緊急小口資金貸付制度といった既存の制度活用が答弁の中心となっていた。そしてまた、そこには高等職業訓練促進給付金事業への言及などひとり親家庭に対して就労による経済的自立を要請する姿勢が見てとれた。

2-2)小括

これまで、2回目臨時特別給付金を中心とした国会審議についてみてきた。そこからはわかったことは大きく次の4つである。それは、①第203回国会開会当初よりひとり親家庭の窮状についてNPO法人しんぐるまざあず・ふぉーむなどの民間支援団体の調査結果をもとに示され、再度の給付金の支給を求める議論がなされていること、②そこでは、政府側は1回目臨時特別給付金の支給をアピールするとともに、今後のひとり親家庭の状況などに応じて検討していくと述べるにとどまっていること、③しかし、こうした議論の後に予備費の活用によって2回目臨時特別給付金の支給が決定されることになるが、それはJILPTによる調査が根拠となっており、菅内閣総理大臣の判断によるものだという、④そして、注目すべきは、ひとり親家庭への支援においては就労支援を基本とする姿勢にやはり変わりはないということ、である。

V. まとめ

これまで、現在のひとり親家庭支援政策において何が重視されているのかを検証するために、2020年に支給された2回のひとり親世帯臨時特別給付金を中心とした国会審議を分析してきた。そこには、コロナ禍という危機的な状況においてひとり親家庭の抱える困難と支援における問題が浮き彫りにされるがゆえに、そこへの対応についての考え方も浮き彫りになるであろうという狙いがあった。言い換えれば、そのような狙いのもとひとり親家庭支援における現在の政策のベクトルについて明らかにしていくという作業であった。

そこから見えてきたこととして、国会ではコロナ禍における母子家庭を中心としたひとり親家庭の窮状が示され、ひとり親家庭に対する臨時の給付金の支給や児童扶養手当の増額について多くの言及がなされていたが、政府の当初の論調は4月に決定された特別定額給付金や子育て世帯への臨時特別給付金、生活福祉資金貸付制度などの活用を求めるものであった。そしてなにより、ひとり親家庭支援においては就労支援を中心に据えるというこれまでと変わらない姿勢がそこにはあった。

1回目臨時特別給付金の支給決定後も、NPO法人しんぐるまぎあず・ふおーらむの調査結果をもとにひとり親家庭の窮状は訴え続けられた。しかし、政府側としてはそこでも1回目臨時特別給付金の支給の強調と今後の状況に応じて対応していくという姿勢にとどまっていた。その後、JILPTの調査結果をエビデンスとして2回目臨時特別給付金が決定されるが、決定後の議論をみていくと、1回目臨時特別給付金決定前からなんら変化がないことがわかる。

つまり、コロナ禍という危機的な状況下において、緊急一時的な所得保障施策としてひとり親世帯臨時特別給付金というアイデアが出され、その支給が決定したものの、ひとり親家庭支援においてその中心は就労支援にあるという変わらぬ政策のベクトルがあったのである。また、別の所得保障施策のアイデアである児童扶養手当の増額についても、なんら答弁はみられなかった。

ここでは、コロナ禍においてひとり親家庭の窮状がもたらされた背景への言及、つまり先行研究で指摘されている労働市場やジェンダー格差といった社

会構造上の問題について取り上げられたが、これらに対する言及みられなかった。第203回国会参議院厚生労働委員会第2号(2020年11月17日)において、厚生労働大臣の田村憲久はコロナ禍における影響が大きい飲食業や宿泊業、サービス業等とくに非正規雇用である女性が多い業種の雇用維持対策や再就職について問われ、「非正規で次就職されるという方もおられると思いますが、できれば正規で就職していただけるというのが本当はいい、望まれればの話でありますけれども、いいわけであります。」とし、先の高等職業訓練促進給付金事業に触れながら「しっかりと職業能力も付けていただきながら、一方で生活するための資金等々もしっかり確保していただきながら」と述べている。ここには、母子家庭の母を中心としたひとり親家庭に対して「非正規労働と家事・育児を両立しつつ、就労訓練給付を受給することにより正規労働者に昇格すること」³¹⁾を要請するという方向性が見てとれる^{注31)}。しかしこうした就労支援のあり方は、現状においては「不安定な労働市場へと『再投入』するに過ぎず」³²⁾、貧困から抜け出すことが困難であるということはずでに明らかであった。

2002年改革によって、ひとり親家庭への支援政策は所得保障である児童扶養手当を削減し就労による自立を求めるベクトルへと大きく舵を切った。そして、その就労支援における問題はこれまでも多く指摘されてきた。しかし、その改革から20年を経過しようとしている現在においてもその政策のベクトルに変化はみられない。

もちろん、コロナ禍という緊急時において当座をしのぐための所得保障施策としてひとり親世帯臨時特別給付金は必要なものであろう。しかし、緊急時であるがゆえにひとり親家庭への支援における問題がより鮮明になったはずである。それは、本稿でみてきた国会審議においても言及されていた。こうしてより浮き彫りにされた問題を一時しのぎの施策で暗渠化することなく、問題解決に向けたひとつのきっかけとして捉えていかなければならない。

ひとり親家庭への支援においては「就労支援という施策の限界」があり、「個々人の努力や個々人への支援で解決できる問題ではない」³³⁾ことは、先にみたひとり親家庭の母や父の就労率や収入状況、先行研究からもすでに明らかになっている。また、そ

うした政策がもたらしているひとり親家庭の子どもの貧困率の高さを考えれば、子どもの権利といった視点からもこの問題を捉えていく必要があるだろう。ひとり親家庭はその母や父が、ひとりで有償労働によって経済的基盤を維持しながら、子どもへのケアという無償労働によって日常生活基盤を維持していかなければならない。ここでは、当然ながら経済的基盤の確保のため子どもへのケアがそぎ落とされることとなる。このことが、ひとり親家庭の「自助」を超えた、社会の側の構造的な問題であるのなら、社会はそうした子どもたちの権利を侵害していることになる。田宮が述べるように、「貧困の根を断ち切るためには、こうした子どもを中心に据えた視点は重要」³⁴⁾であろう^{注32}。

ひとり親家庭支援政策においては、「求められるのは、彼女らが働いているにもかかわらず、貧困であるという不条理を解消する社会システムの構築」³⁵⁾であり、ただの言葉にとどまらない本当の意味でのひとり親家庭への「総合的」な支援が展開されるとともに、ひとり親家庭を取り巻く社会の側への働きかけという2つの方向性が必要である。そして、そこにはひとり親家庭の母や父と子どもそれぞれのウェルビーイングを高めていくという政策理念が求められる。

なお、本稿では現在のひとり親家庭支援政策のベクトルを明らかにするために、コロナ禍におけるひとり親家庭支援をめぐる国会審議について分析してきたが、今後の議論を引き続き検証していくことはもちろんのこと、ひとり親世帯臨時特別給付金の支給額の妥当性や支給時期といった制度設計とその効果について検証していく必要がある。つまり、それらがひとり親家庭におけるニーズに答え得るものであったのかを明らかにしなければならない。このことは、先の総合的な支援のひとつである経済的支援のあり方を考えていくうえでの重要な示唆を与えてくれるものと思われる。これらについての分析と検証は、今後の課題としていきたい。

注

注1 現状として、ひとり親家庭やひとり親世帯、母子(父子)世帯や母子(父子)家庭という表記について厳密な使い分けがなされているわけでない。本稿では、国の制度や通知、資料や各種調査、文献等の引用及びそれらに付随する記述については原文のまま表記することとし、それら以外については「家庭」を用いることとする。

注2 1回目臨時特別給付金は、令和2年度一般会計第二次補正予算に1,365億円が計上され、6月17日に「ひとり親世帯臨時特別給付金の支給について」(令和2年6月17日子発0617第1号 厚生労働省子ども家庭局長通知)が発出された。支給対象としては、①2020年6月分の児童扶養手当受給者、②公的年金給付等を受けており児童扶養手当の支給を受けていない者(児童扶養手当支給制限限度額を下回る者に限る)、③コロナ禍により家計が急変し、直近の収入が児童扶養手当の対象となる水準に下がった者(以上、基本給付)、④上記①、②の支給対象者のうち、コロナ禍によって家計が急変し、収入が大きく減少していると申し出があった者(追加給付)となっており、基本給付は1世帯につき5万円、第2子以降1人につき3万円の加算、追加給付は1世帯につき5万円となっている。なお、財源負担については国の10割となっている。

注3 2回目臨時特別給付金は、12月8日に「国民の暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」が閣議決定され、新型コロナウイルス感染症対策予備費によって737億円が計上された。同月11日には、「ひとり親世帯臨時特別給付金の支給について」(改正 令和2年12月11日子発1211第1号 厚生労働省子ども家庭局長通知)が発出された。支給対象や支給金額、財源負担については、1回目臨時特別給付金と同様となっている。

注4 現状として、就業支援や就労支援という表記について厳密な使い分けがなされているわけではない。本稿では、国の制度や通知、資料や各種調査、文献等の引用及びそれらに付随する記述については原文のまま表記することとし、それら以外については「就労」を用いることとする。

注5 この調査における「ひとり親世帯等」とは、父のいない児童(満20歳未満の子どもであっても、未婚のもの)がその母によって養育されている世帯を「母子世帯」、母のいない児童がその父によって養育されている世帯を「父子世帯」、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を「養育者世帯」としている。また、親と子以外の同居者がいる世帯も含まれる。<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomokateikyoku/0000188148.pdf>(2020年3月25日閲覧)。

- 注6 「平成28年度全国ひとり親世帯等調査」によると、母子世帯の母の就業状況の内訳は、正規の職員・従業員が44.2%、パート・アルバイト等が43.8%、派遣社員4.6%などとなっている。父子世帯の父は正規の職員・従業員が68.2%、自営業18.2%、パート・アルバイト等6.4%などとなっている。また、「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2018(第5回子育て世帯全国調査)」によれば、母子世帯に母の就業形態は正社員43.0%、パート・アルバイト29.7%、契約・派遣社員等16.9%などとなっており、父子世帯の父は正社員70.4%、契約・派遣社員等20.4%、パート・アルバイト1.9%などとなっている。ふたり親世帯の母はパート・アルバイト36.0%、無職26.9%、正社員23.5%、契約・派遣社員等が13.6%となっており、母子世帯の母のほうが正社員の割合は高い。また、ひとり親世帯においてはパート・アルバイトであっても、ダブルワークによる生計費の獲得が目指される。こうしたことから、ひとり親世帯における親の労働時間のしわ寄せが育児時間を切り詰めることにつながる。このような時間と貧困の問題については、田宮遊子・四方理人、「母子世帯の仕事と育児―生活時間の国際比較から―」『季刊・社会保障』Vol.43 No.3(2007)、中岡桐代、「シングルマザーのキャリア継続と正社員雇用」『季刊北海学園大学経済論集』第66巻第2号(2018)、大石亜希子、「子どもをケアする時間の格差」および鳥山まどか、「ひとり親世帯の貧困―所得と時間」、松本伊智朗編集代表、『シリーズ子どもの貧困① 生まれ、育つ基盤―子どもの貧困と家族・社会』明石書店(2019)などで指摘されている。
- 注7 菅沼隆・土田武史・岩永理恵・田中聡一郎編、『戦後社会保障の証言―厚生官僚120時間オーラルヒストリー』有斐閣、pp.131-132(2018)では、当時の厚生省児童家庭局母子福祉課職員であった長尾立子により児童扶養手当制度創設に向けた厚労省(当時)の動きが語られている。
- 注8 2015年には「すくすくサポート・プロジェクト」(すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト)が子どもの貧困対策会議において決定され、そこでの「Iひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」においても、「就業による自立に向けた支援を基本にしつつ」とされている。
- 注9 2016年に児童扶養手当法が一部改正され、第2子で最大5,000円、第3子以降で最大3,000円の加算額増額となった。しかし、そもそもの加算額がそれぞれ5,000円、3,000円と低額であり、この増額も第2子については36年ぶり、第3子以降については22年ぶりの引き上げとなっている。
- 注10 この点について、中岡(2018)は「さらに正社員の長時間労働等の採用後の労働条件は所与のものとして、正社員になれない理由をシングルマザー側に帰しているのではないだろうか。『正社員になりたくない』から貧困なのではなく、

『自分が正社員になるのが難しい』あるいは『正社員になっても自立は難しい』と考えているシングルマザーが少なくないという事であろう。」と指摘している。中岡桐代、「シングルマザーのキャリア継続と正社員雇用」『季刊北海学園大学経済論集』第66巻第2号、p.26(2018)。

- 注11 ジェンダーの視点から捉えたものとして、先の湯澤直美(2005)や田宮遊子、「現代社会のリスクと社会保障制度：母子世帯の問題に焦点をあてて」『学術の動向』(2013)、中野冬美、「シングルマザーが生き生き子育てできるために―現状と課題―」『住民と自治』(2016)などがある。また、シングルファーザーからみたジェンダー不平等の指摘として、高山純子、「生別したシングルファーザーの語りにみる子育てをめぐるジェンダー規範―父子家庭の形成過程に着目して」『人間文化創成科学論叢』(2017)などもあり、ジェンダー不平等や格差は母子世帯に限ったものではないことがわかる。
- 注12 コロナ禍におけるひとり親家庭への影響について述べられたものとしては、中岡桐代、「コロナウイルス感染症拡大による臨時休校がシングルマザーに与える影響：札幌市母子寡婦福祉連合会・会員のアンケート報告」『季刊北海学園大学経済論集』第68巻第1号(2020)、近本聡子、「シングルマザーはコロナ感染だけではなく何と闘っているのか：国全域の予防体制下で食生活・生活課題はより困難に」『農村と都市を結ぶ』No.825(2020)、赤石千衣子、「ひとり親支援の活動から」『貧困研究』Vol.25(2020)などがある。
- 注13 本稿では、国会議員および政府参考人の発言について国会会議録の原文のまま記述する。
- 注14 音喜多駿議員は、「令和元年度における厚生労働省の一人親家庭等自立支援関係の予算は約四千三百億円となっているものの、状況が長期間にわたって全く改善しない以上、そもそもこの施策に費やす予算額が絶対的に不足しているのでは」とし、「予算を策定するに当たり、各種統計などを参考にしていると思われますが、一人親支援に関して諸外国と比較した適正な予算規模の検証を行っているのか、そもそもそうした比較調査のデータを持っているのかどうか、政府に現状を伺います。」と質問している。
- 注15 安倍は、「就業支援を基本としつつ、子育て・生活支援や経済的支援などの施策を総合的に進めており、児童扶養手当制度について、近年、多子加算の倍増や所得制限限度額の引上げ等、拡充を図ってきた」と発言している。
- 注16 依田は、「一人親家庭に対する支援につきましては、就業支援を基本としつつ、子育て生活支援や経済的支援などの施策を総合的に進めるところでございまして」と発言している。
- 注17 第二弾の緊急対策とは、新型コロナウイルス感染症対策本部が2020年3月10日に出した「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第2弾―」のことであり、ここでは、①感染

症拡大防止策と医療提供体制の整備、学校の臨時休業に伴って生じる課題への対応、③事業活動の縮小や雇用への対応の大きく3つの対応策が示されている。

注18 このとき安倍は、「一人親家庭を含む子育て世帯に対しては、緊急小口資金等の特例貸付制度を実施するほか、緊急経済対策で、一人当たり十万円の特別定額給付金や子供一人当たり一万円の一時金により、支援を行っていく考えです。」と発言している。

注19 5月15日には、野党共同で「児童扶養手当受給者に対する臨時特別給付金の支給に関する法律案」が提出された。この法案は、児童扶養手当受給者に対し3月から8月分の手当を倍増して支給するというものであった。

注20 令和2年度第二次補正予算におけるひとり親世帯臨時特別給付金にかかる予算については、注1でも示したように1,365億円が計上されたが、このほか、雇用調整助成金の拡充や資金繰り対応の強化、家賃支援給付金の創設、医療提供体制等の強化などが盛り込まれており、新型コロナウイルス感染症対策関係経費としての予算総額は31.8兆円となっている。

注21 こうした構造的な問題については、第204回国会参議院予算委員会第4号(2021年3月4日)で田村智子議員が「女性は家計の主たる担い手ではなく補助の立場、だから非正規で低賃金、家庭の責任を担うのは女性、こういう当たり前とされるような構造が一番矛盾を集中させているのが、私、シングルマザーだと思うんです。家庭の責任があるから残業が当たり前の正社員になるのは難しいと。八時間働くのも難しい場合もありますね。で、非正規雇用で、そうすると低賃金が当たり前な状態にされてしまう。しかし、彼女たちは、お母さんたちは、家計の補助ではなくて担い手そのものなんですね。この構造的な不利益を埋める補償が余りにもなさ過ぎる。」「それから、やはり女性が置かれている構造的な問題、本気で変えましょうよ。時給じゃなくて月給で収入が得られる、一か月、三か月のような短い雇用契約じゃなくて、経験積んで長く働ける、その経験が給料で評価される、休業しなくちゃいけないときには生活保障がある、こういう雇用のルールをつくる方向に政策転換が求められている」と発言している。

注22 「『ひとり親世帯臨時特別給付金』の生活保護制度上の取扱いについて」(令和2年6月18日社援保発0618第1号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知)において、「子ども家庭局長通知において、ひとり親世帯臨時特別給付金は、新型コロナウイルス感染症の影響により、子育てと仕事を一人で担う低所得のひとり親世帯については、子育てに対する負担の増加や収入の減少などにより特に大きな困難が心身等に生じていることを踏まえ、こうした世帯を支援するために支給するものとされている。」とし、「ひとり親世帯臨時特別給付金のうち『基本給

付』については、児童扶養手当に係る支給制限限度額に相当する収入額未満の者を支給対象としており、被保護者も給付の対象とされている。被保護者に基本給付が給付された場合の収入認定の取扱いについては、こうした趣旨・目的を鑑み、収入として認定しないこととする。」と示されている。

注23 本稿は、1回目臨時特別給付金の制度設計そのものについて検証することは目的ではないが、その支給額について、どのように設定されたのか、あるいはそれが妥当な額であるのかといったことに対する議論は確認できなかった。このことは、2回目臨時特別給付金についても同様である。

注24 この調査は、シングルマザー当事者団体・支援者団体のメールマガジンを登録している会員シングルマザーを対象に、WEBフォームによって行われたものである(調査期間2020年7月1日～7日、有効回答数1,814)。そこでは、基本情報、雇用について、臨時一斉休校による影響について、家計について、心の状態について、通信環境・住環境、各種制度の認知についての6つが調査されている(認定NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ&シングルマザー調査プロジェクト「新型コロナウイルス 深刻化する母子世帯のくらし～1800人の実態調査・集計表(確報)」(2020))。

注25 このとき菅は、「一人親家庭については、経済的基盤が弱く、厳しい状況の中、今般の感染症の影響を受け、大きな困難が生じていると思います。こうした点を踏まえ、第二次補正予算により低所得者の一人親家庭への臨時特別給付金の支給を実施しております。今後とも、新型コロナウイルスによる一人親家庭の所得状況や生活実態、社会経済状況の変化を踏まえつつ、一人親世帯に対する関係施策の充実に向けた検討を行ってまいります。」と発言している。

注26 そこでは、福島みずほ議員が「ひとり親世帯臨時特別給付金が支給されていますが、コロナ禍の影響で不安定な生活が継続している世帯が多いです。更に支給を検討すべきではないでしょうか。いかがですか。」と発言したのに対し、田村厚生労働大臣は「JILPTで八月上旬に調査を行いました、これを見ると、雇用や収入に大いに又はある程度影響がある、一人親家庭四四・二%、それから一人親家庭以外四〇・六%と、そういう意味では余り差がないという結果が出てきます。ほかの項目も差が余りありません。ただ、なくても、元から収入が少ないですから、それは影響は全体的から見ればあるのは当たり前なので、そういう意味で、言われますとおり、臨時特別な給付金というものを実施をさせていただきます。その後どうなっているかというのを今、私大臣になってから早急に調査してほしいということで、厚生労働省にSNSを使って調査をさせておりますので、もうやがてその結果

が出てくると思いますから、それをしっかりと分析した上で、早急にどうすべきか判断してまいりたいというふうに思います。」と答弁している。

注27 JILPTも、「足下のひとり親家庭の状況を緊急に把握し、必要な施策を検討するため、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課からの要請を受けて緊急調査を行った。」と調査の趣旨を説明しており、調査結果においては、年末に向けての暮らし向きが「苦しい」ひとり親は60.8%、直近1ヶ月間に必要とする食料が買えないことが「あった」ひとり親は35.6%と調査結果のポイントを示されている(労働政策研究・研修機構『新型コロナウイルス感染症のひとり親家庭への影響に関する調査』結果(2020))。

注28 これは、「母子家庭自立支援給付金及び父子家庭自立支援給付金事業の実施について」(平成26年9月30日雇児発0930第3号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)にもとづいて実施されている事業である。具体的には、母子家庭の母及び父子家庭の父が看護師や介護福祉士等の資格取得のため、1年以上養成機関で修業する場合に、修業期間中の生活の負担軽減のため、上限4年として月額10万円(住民税非課税世帯)もしくは70,500円(住民税課税世帯)の促進給付金と、入学時の負担軽減のために5万円(住民税非課税世帯)もしくは2.5万円(住民税課税世帯)の修了給付金が支給されるものである。

注29 岸本は、衆議院内閣委員会第4号(2021年2月12日)においても「一人親家庭に対する支援でございますが、就業支援を基本としつつ、子育て・生活支援や経済的支援などの施策を総合的に進めているところでございます。」と述べており、ここでもひとり親家庭への支援は就労支援を基本としていることがわかる。

注30 2021年3月16日には「新型コロナに影響を受けた非正規雇用労働者等に対する緊急対策関係閣僚会議」が開催され、そこでは、低所得のひとり親世帯とふたり親子育て世帯に対し、児童1人あたり一律5万円を支給することが盛り込まれた。また、同日には厚生労働省から「『低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金』(仮称)のうち低所得のひとり親世帯向けの給付金について」(令和3年3月16日事務連絡)が発出され、現時点ではその財源は決定していないこと、概要は示すが具体的な制度設計は今後行っていくこと、正式な通知は準備が整い次第発出する旨が書かれている。今後、この給付金の動きやその後の議論についても注視していく必要がある。

注31 金川(2018)は、2002年改革における就労支援の特徴について、ここで示した「方向性」、つまり常用雇用に就くために仕事と育児をひとり親で問題なくこなすことができるということを施策が肯定するという方向性について指摘するとともに、自立という用語の「曖昧性」、施策が就労支援に傾斜しすぎたため、そこには「生活のトータルサポート」ともいえる点が

不足している点を指摘している。

注32 こうした権利や人権からの視点は、当然ながらひとり親家庭の母や父に対しても議論されるべきである。神原(2020)が「日本社会は、離婚することや結婚しないで子どもを産むことに対して、差別や偏見が非常に強いということである。日本社会の中では、ひとり親の中でも、死別と、離婚と、非婚の母とでは、法律的にも税制でも差がある。」と述べているように、ひとり親家庭はまだマイノリティとして位置づけられており、それは制度上の差異としても現れている。神原文子、『子づれシングルの社会学―貧困・被差別・生きづらさ―』見洋書房、p.90(2020)。

文献

- 1) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課母子家庭等自立支援室、「低所得のひとり親世帯への臨時特別給付金Q&A」(2020), <https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000704580.pdf> (2021年3月25日閲覧)。
- 2) 厚生労働省、「平成28年度 全国ひとり親世帯等調査」(2017), <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000188147.html> (2021年3月25日閲覧)。
- 3) 厚生労働省、「2019年 国民生活基礎調査の概況」(2020), <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa19/dl/14.pdf> (2021年3月25日閲覧)。
- 4) 独立行政法人労働政策研究・研修機構、「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2018(第5回子育て世帯全国調査)」(2019), <https://www.jil.go.jp/institute/research/2019/documents/192.pdf> (2021年3月25日閲覧)。
- 5) 湯澤直美, 「日本のひとり親家族政策」『大原社会問題研究所雑誌』No.746, p.83(2020)。
- 6) 藤原千沙, 「母子家庭支援分野における就労支援が提起すること」『職業リハビリテーション』vol.28 No.2, p.24(2015)。
- 7) 堺恵, 『児童扶養手当制度の形成と展開―制度の推移と支給金額の決定過程―』見洋書房, p.40(2020)。
- 8) 元木久男, 「わが国の母子家庭に対する施策の政策と課題」『九州保健福祉大学研究紀要』第14号, p.71(2013)。
- 9) 堺前掲書, p.99(2020)。
- 10) 流石智子, 「歴史的にみる母子家庭の政策の変遷とその課題」金城学院大学文学研究科博士論文, p.65(2015)。
- 11) 湯澤前掲書, p.95(2020)。
- 12) 丹波史紀, 「ひとり親家庭の『自立』と就労支援をめぐる現状と課題」『社会福祉研究』第126号, p.60(2016)。
- 13) 内閣府, 「子供の貧困対策に関する大綱～日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて～」(2019), <https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/r01-taikou.pdf>

- (2021年3月25日閲覧).
- 14) 「母子家庭等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」(令和2年3月23日厚生労働省告示第78号).
 - 15) 堺恵, 「母子世帯に対するワークフェア政策の概観—2002年改革に関する先行研究を通して—」『龍谷大学大学院研究紀要社会学・社会福祉学』第17号, p.73(2009).
 - 16) 「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」(平成15年7月24日法律第126号)第1条.
 - 17) 「母子家庭等就業・自立支援センター事業の実施について」(平成15年6月24日雇児発第0624001号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知).
 - 18) 武藤敦士, 「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号, p.45(2012).
 - 19) 湯澤直美, 「ひとり親家族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」『社会政策学会誌』13巻, p.95(2005).
 - 20) 角田芳伸, 「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(通巻27号)(2007).
 - 21) 「母子家庭自立支援給付金事業の実施について」(平成15年6月30日雇児発第0630009号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)前文.
 - 22) 藤原千沙, 「2002年改革後の母子世帯と就業支援策の状況—児童扶養手当の削減と凍結をめぐって」『女性と労働』21(65)(2008).
 - 23) 田宮遊子, 「給付抑制期における児童扶養手当の分析」『社会政策研究』第9号(2009).
 - 24) 丹波史紀, 「シングルマザーへの就労支援の有効性に関する実証的研究—母子家庭等就業・自立支援センター利用者の追跡調査を通して—」『行政社会論集』第23巻第1号(2010).
 - 25) 藤原千沙・湯澤直美・石田浩, 「母子世帯の所得分布と児童扶養手当の貧困削減効果—地方自治体の児童扶養手当受給者データから—」『貧困研究』Vol.6(2011).
 - 26) 中囿桐代, 「『女性活躍社会』の下での母子家庭の母の労働と生活—強制される就労と貧困」『日本労働社会学会年報』第27号(2016).
 - 27) 中囿桐代, 「シングルマザーのキャリア継続と正社員雇用」『季刊北海学園大学経済論集』第66巻第2号, (2018).
 - 28) 湯澤前掲書, p.96(2005).
 - 29) 「新型コロナ影響で失業 6万3000人余 飲食業も1万人超に」NHKニュースウェブ(2020年10月6日配信), <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201006/k10012650331000.html> (2021年3月25日閲覧).
 - 30) 「『国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策』について」(2020年12月8日閣議決定).
 - 31) 金川めぐみ, 「母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法成立までの歴史的経緯—国会会議録からみる『就労支援』へのシフトに着目して—」『大阪市立大学法学雑誌』64巻1・2号, p.181(2018).
 - 32) 丹波前掲書, p.92(2010).
 - 33) 藤原前掲書, p.28(2015).
 - 34) 田宮遊子, 「現代社会のリスクと社会保障制度: 母子世帯の問題に焦点をあてて」『学術の動向』18巻5号, p.44(2013).
 - 35) 中囿前掲書, p.101(2016).