

# 傷つけられる「ケアの絆」

—— 母子保護政策に埋め込まれた〈母〉概念の批判的再検討 ——

直 野 章 子\*

## 序 章

### 1. 問題設定

日本の母子世帯では、シングルマザーの8割以上が就労しているにもかかわらず、貧困率が高い水準にある。母子世帯の稼働所得は、児童のいる世帯の4割にも満たず（厚生労働省2022b）、働いても貧困から抜け出せないという矛盾がここに集中している。

2008年ごろから「子どもの貧困」が社会問題化し、2013年には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定された。しかし、貧困の連鎖を断ち切る意図のもと、子どもに対する教育支援に重点が置かれる一方で、世帯所得の底上げに直結する所得保障や再分配の強化は手薄で、政策の重点は就労支援を通じた「自立」促進に置かれてきた。他方で、労働市場のジェンダー格差、男性稼ぎ手モデルを前提とする税・社会保障制度といった構造的要因の是正は進んでいない。結果として、シングルマザーは仕事とケアのダブルバインドに陥ることになる。生活のために長時間働けば子どもとの時間が犠牲になり、子どもを優先するために仕事を減らせば生活が困窮するという構造的な問題が、母子家庭の母と子を苦しめているのである。

働いても貧困から脱却できない母子世帯が大量に生み出され、ケアを担う母親はケア責任を果たすがゆえに追い詰められている。この現状を明らかにする概念として「ケア・ペナルティ」（ケアを担うがゆえに経済的・社会的・政治的な不利を被ること）が提示され、社会学、経済学、ジェンダー研究において多くの知見が蓄積されてきた<sup>1)</sup>。本研究は、ケア・ペナルティの構造的要因をあらためて解明することを目指すのではなく、母子保護政策の歴史を辿ることで、ケアを担う母親の苦境がいかに制度的に形成され、強化されてきたかを明らかにする。焦点を当てるのは、制度が前提としてきた〈母〉概念である。母子世帯に対する保護政策の変遷にお

---

\*なおの あきこ 京都大学人文科学研究所

いて、「母子」はどのように観念され、どのような母子に対して、いかなる援護が制度化されたのか。戦前の母子保護法は子女養育という「母の天職」を掲げて母親を専心的なケア提供者として位置づけ、戦後の母子福祉制度は、それに加えて、扶養義務者としても位置づけた。2002年以降は「就労による自立」が制度目的として明記され、「育てよ・働き自立せよ」という二重の要求が固定化される。本論文は、この制度に埋め込まれた二重の要求が「ケアの絆」（依存者とケア提供者の関係）を蝕み、母子家庭の苦しみを生み出してきたことを、フェミニズムのケア理論から批判的に検討する。

母子世帯の苦境を緩和するための制度として考案されたはずの母子保護政策が、なぜ、母子を追い詰める構造を強化することになったのか。この点を考えるうえで、ケアの倫理と政治を考察したフェミニズム研究が有用である。本稿では、フェミニスト法学者のマーサ・ファインマンと倫理学者のエヴァ・キテイのケア論を主たる理論的参照枠とする。ファインマンの「必然的依存／二次的依存」概念と性的家族批判、キテイの依存労働論と連帯の倫理は、保護すべき単位を婚姻家族ではなく「ケアの絆」に求める視座を提供する。本稿は、この視角を通して、日本の母子保護政策における〈母〉概念とその効力を読み解いていく。

本稿の射程は、大正期に始まる母子扶助制度の構想から戦時に制定された母子保護法、戦後の母子福祉資金貸付法、児童扶養手当法とその改正までである。まず、母子を一体とみなして扶助する制度である母子保護法を取り上げ、その前史から法成立までを検討する。続いて、戦後の母子福祉資金貸付法、児童扶養手当法とその改正を対象に、制度が前提とし、運用を通じて強化してきた母性概念を検討する。母性概念の制度的形成の起点を母子保護法にみる先行研究を踏まえつつ、制度史の検討を通して、同概念がケアの可視化と同時にケア・ペナルティの再生産に資したメカニズムを明らかにする。

ただし、制度の形成・変遷過程を理解するためには、制度史の検討だけでは十分ではない。制度が対象とした母親たちは、ただ受動的にそれを受け入れていたわけではない。母子保護法や母子福祉制度の形成には、行政だけでなく、女性運動や当事者運動も重要な役割を果たした。戦前の母子保護法制定運動と戦後の全国未亡人団体協議会の運動を概観し、この点を明らかにする。

## 2. 先行研究の検討と本研究の位置づけ

制度が前提とし、強化した〈母〉概念を検討するうえで、母性概念をめぐる先行研究は不可欠である。母性概念に関する研究は層が厚く、1980年代以降、とくにフェミニズム、ジェンダー研究において蓄積されてきた。江原由美子が整理したように、性役割を分析概念として用いた研究群は、本質主義的な母性言説を批判し、「母性」の構築性を明らかにしてきた（江原2009）。母性概念の歴史的形成と変容を明らかにした家族史や歴史社会学の研究（落合1989；大

日向 2015; 沢山 1986; 田間 2001), 育児に関わる不安や葛藤を明らかにし「母性」を脱本質化した実証研究(牧野 1989), 母性と国家の共犯関係を明らかにした研究(加納 2002; 西川 2000)などが代表的である。

近年の研究(井上 2013; 元橋 2021)は、こうした批判的母性研究の蓄積を踏まえたうえで、母親のアイデンティティや社会運動を分析している。しかし、心理学、歴史学、社会学の成果を取り入れる一方で、社会政策や制度史における母性・母子研究の動向には目が向けられていない。とりわけ元橋(2021)は、母子手帳とその手引きの変遷を通して母子保健政策を分析しているにもかかわらず、母子に関わる保健や福祉の政策がいかに母性規範を構築・強化してきたかを論じた制度史研究(一番ヶ瀬 1968; 今井 2005; 中山 2000; 副田 1983; 樽川 2010; 富江 2007)を参照していない<sup>2)</sup>。「母子一体」という母性概念の重要な構成要素が、母子政策の根拠としていかに機能してきたかを制度史の観点から跡づけた研究は、批判的母性研究やジェンダー論を用いた家族研究において、より積極的に参照されるべきであろう。

本研究は、こうした制度史研究の成果を踏まえつつ、母性神話の構築性と政治性を批判する一方で、他者をケアする行為の社会的・倫理的意義を積極的に論じてきたフェミニズム研究を理論的視座として採用する。とりわけ、合衆国における母子世帯への支援策を批判的に分析したフェミニスト法学者マーサ・ファインマンの研究に注目する。

ケア関係を家族法とジェンダーという切り口から分析するファインマンは、現代家族法の根本的問題を「性的家族」(sexual family)に見出している。性的家族とは、異性愛カップルの性的絆を核とし、国家による援助とプライバシー権を享受する特権的な家族形態である。これは規範家族としても機能する。この私的領域に閉じられた性的家族において、生存のために他者に依存する者のケア責任(主に次世代育成)は家族内の問題とされ、稼働役割を担う夫と、無償のケア労働を担う妻という性別分業が前提とされる。性的家族は、依存への対応を私的領域に封じ込め、未来の労働者と納税者を育成し、介護が必要な者を保護する責任を家族、とりわけ女性に担わせる。家族がこの社会再生産のコストを引き受ける限りにおいて、国家は家族を保護し、プライバシー権を付与するのである(Fineman 1995=2003)。

依存の受け皿として家族を位置づけるなかで、ファインマンは2種類の依存を区別する。「必然的依存」(inevitable dependency)と「二次的依存」(derivative dependency)である。必然的依存とは、子ども期、高齢期など、身体的なケアを必要とする状態を指す。すべての人が、少なくとも人生のどこかの時点で陥る依存状態であり、普遍的なものであるとファインマンはいう。二次的依存とは、この必然的依存者をケアすることで生じる経済的、心理的、情緒的な依存を指し、ケアの担い手が他者や社会的資源に依存せざるを得なくなる状態を意味する(Fineman 1995=2003: 180-183)。必然的依存が普遍的であるのに対して、二次的依存はジェンダー化されている点に特徴がある。近代社会において、女性(母、妻、娘)は無償で必然的依

存に対応する役割を割り当てられ、そのことによって経済的に夫や父親に依存する状態に置かれてきた。必然的依存への対応を家庭内の女性に担わせるこの構造をファインマンは「依存の私事化」と呼ぶ。そして、ジェンダー化されたケアに「ただ乗り」することで、国家も市場も男性も、ケアの担い手による無償労働の恩恵を享受していると批判する (Fineman 1995=2003)。

この構造のなかで、シングルマザーは逸脱した存在として徴づけられる。性的家族においては、夫婦間の性的結合が家族を構成する核として、母子間のケアの絆よりも優位に置かれる。「母親」概念それ自体が婚姻関係にある夫の存在を暗黙の前提としており、「結婚している母親」という表現が冗長に聞こえるほど、母親であることと婚姻していることは一体化しているとファインマンは指摘する (Fineman 1995=2003: 160)。こうした規範の背景には、男性が家族の「長」であるか、少なくとも、家族にとって不可欠な存在であるという家父長制的家族観の内面化がある。

シングルマザーは、こうした家父長制的家族観に対する二重の脅威として立ち現れる。一方で、男性なしに子どもを育て、生活を成り立たせることで、家族における男性の不可欠性を揺るがす。他方で、婚姻によらない女性のセクシュアリティを体現する存在として、性的結合を核とする「性的家族」の正統性をも脅かす。ゆえに、シングルマザーは偏見やおそれと呼び覚ますのだとファインマンはいう。男性(夫/父)の存在が「自然」な家族の条件とされる規範のもとで、男性のいない家族は「不完全な」家族、すなわち国家が介入して「補完」すべき対象とみなされる。シングルマザー家庭は、「男性の不在」を国家が埋める「公的家族」として位置づけられ、監視と介入の対象となるのである (Fineman 1995=2003: 113-115, 206-211)。

シングルマザーに対するこのような懲罰的な国家介入を終わらせるために、ファインマンは法のカテゴリーとしての婚姻を廃止し、「ケアの絆」を保護の対象とするよう提案する。ファインマンは批判を承知で、ケアの絆を「母子」というメタファーで表現するという戦略をとる。「依存者」と「ケアの担い手」からなる養育単位を、「母子」という文化的に強力なシンボルを通して表現することで、必然的依存者へのケアという誰かが担わなければならない労働と、ケア責任を負うことで生じる二次的依存を可視化し、家族概念の刷新を図ろうとするのだ。この「母子」は生物学的な母子関係に限定されず、ケアの絆で結ばれたあらゆる養育関係を含む。したがって、ケアの担い手は男性でも、子どもの生物学上の親でなくても構わない。また、「子ども」は成人であっても、必然的依存状態にあるすべての人を含意する。

法と制度に埋め込まれたケア関係の規範とシングルマザーへの制度的差別を批判するファインマンに対して、倫理学者エヴァ・フェダー・キティは、依存者と依存者のケアを担う者(依存労働者)との関係性の倫理に焦点を当てる。依存労働を「愛の労働」とみなすことで、従事者が自己のニーズより依存者に対するケア責任を優先するという点に、キティは依存労働の特性をみる (Kittay 1999=2010)。依存労働者は自己の境界を解き放ち、ケアを必要とする者(依存

者)のニーズに適応する。それは依存者と強い精神的絆を形成すると同時に、依存労働者が傷つきやすい立場に置かれることを意味する。依存労働者は、必ずしも自ら望んで、その役割を引き受けたわけではないのであって、そこにはある種の偶発性があるとキティは指摘する。多くの場合、ケア関係は所与のものとして経験され——たとえば、母子関係のように——依存者が特定の依存労働者のケアに頼ることが当然視される。しかし、だからといって、この依存労働が特定の個人(多くは母親)に不当に押しつけられてよいわけではないとキティは主張する(Kittay 1999=2010)。

依存労働を引き受ける者が過剰な負担を強いられないようにするために、キティはケア関係の拡張を提案する。特に注目すべきは「公共的なドゥーリア」という概念である(Kittay 1999=2010: 245)。これは、ケアの担い手が二次的依存の状態に陥らないようにするための、社会的支援の仕組みを指す。この概念の基盤にあるのは、「私たちはみな誰かお母さんの子ども」という認識から生まれる「つながりにもとづく平等」の思想である(Kittay 1999=2010: 154)。わたしたちは、みな依存者であった、あるいは、いずれそうなる、つまり、脆弱性が普遍的であるという認識が、依存労働者への社会的支援の道徳的基盤となるとキティは主張する(Kittay 1999=2010)<sup>3)</sup>。

日本の母子保護政策を通して構築されてきた母性概念を批判的に検討する本稿において、ケアを私的領域に閉じ込め、愛の名の下に母親に無償のケア労働を押しつける規範と制度を批判的に考察するファインマンとキティの視座は欠かせない。とりわけ、ファインマンの法制度批判とオルタナティブの提案は、母子世帯を対象として構築されてきた日本の母子保護政策を考察するうえで、有益な視座を提供している。日本においても、母子世帯への支援は、扶養義務を負う「家長」の代替として国家介入を正当化すると同時に、規範的母性を構築・強化してきた。大正期以降、母子扶助をめぐる言論と制度は、救済に値する母親像を産出する一方で、その枠から外れる母親を排除・監視の対象とした。とりわけ敗戦後の制度は、母親に対して、子の養育を担うよう要請すると同時に経済的「自立」を求め、扶養責任も全うせよと求めてきた。ケアを担う者であれば誰でも陥りうる二次的依存の状態は許容されず、支援はプライバシー権の侵害や尊厳の毀損と引き換えに、わずかばかり与えられるにすぎない。こうして母子保護政策は、母子を保護するどころか「ケアの絆」を傷つける力を強めてきたといえる。

以上の理論的視座を踏まえ、本稿は、母子扶助をめぐる言論、政策と法制度、運動を対象に、制度史を中心に、運動史も視野に入れつつ分析を行う。具体的な法制度としては、1937年の母子保護法制定から2002年の児童扶養手当法改正に至るまでの変遷を、主要な関係者の言論と立法議論、行政や審議会の論点を中心に追う。特に、各時代における制度の目的規定、対象要件、給付内容、欠格条項の変化に着目し、規範的母性がいかに語られたのか、国家が想定する「救済に値する母子」像がいかに構築・再編されてきたかを解明する。運動史では、戦前の

母子保護法制定運動から戦後の全国未亡人団体協議会の活動まで、運動と制度形成との関わりを検討する。運動側が用いた「母子不可分」という戦略が、母子家庭の権利獲得に貢献する一方で、母親規範を再生産する両義性を持っていた点に着目する。こうした歴史をフェミニズムのケア理論から批判的に読み解くことで、日本の母子保護政策が〈母〉に課してきた規範的前提と、それが「ケアの絆」を蝕んできた論理構造を明らかにする。

## 第1章 母子保護法における〈母子一体〉の制度化

### 1. 母子扶助制度：構想と立法運動

明治初期には産業資本主義の進展とともに貧困が社会問題として浮上し、政府は救貧政策の整備を迫られた。1874年に公布された恤救規則は、近代国家として日本に定められた初の救貧制度であるが、「人民相互ノ情誼」による隣保互扶を重視し、「無告の窮民」に対象を絞った最小限の公的扶助に留まるものだった（厚生省五十年史編集委員会 1988）。1908年に内務省主導で中央慈善協会が設立され、感化救済事業を軸とする「防貧」路線が進められ、社会運動への防波堤としての役割が期待された。1918年の米騒動、ロシア革命をうけ、社会主義の台頭を抑え込むために、政府は社会事業による国民生活安定化をはかるが、国庫負担を伴う経済支援は限定的であった（今井 2010）。

1917年には、生活に困窮する日清戦争、日露戦争の傷病兵たちの訴えを受けて軍事救護法が制定された。これを契機に、社会行政が進められていく。軍事救護法は傷病兵と遺家族に対する救貧制度であると同時に、国家への貢献義務を促す装置でもあった（富江 2007）。内務省社会局では、子どもを対象とする救貧制度から着手するという方針がとられたが、子どもを対象を絞った特別法は成立をみなかった。代わりに、母子保護法が制定されることになる（富江 2007）。

1919年3月末時点で、法律上、あるいは事実上、扶養義務者たる夫がいない妻のうち、子どもを擁する者は約4万5千人、その子ども（15歳未満）は10万5千人にも上ることが内務省の調査で明らかになった。当時、内務省救護課長だった田子一民は、こうした母子を扶助する救貧制度の必要性を主張し、母子扶助法案作成にとりくんだ（樽川 2010）。1919年10月に内務大臣が「児童保護ニ関スル件」を救済事業調査会に諮問し、その際、内務省案として母子扶助法に関する要綱が付された（厚生省五十年史編集委員会 1988; 樽川 2010）。12月、救済事業調査会が「児童保護ニ関スル施策要綱」を議決し、母子扶助法の必要性が認められた。「14歳未満の嫡出子を有する寡婦」が貧困のため子どもを扶養することが困難な場合に生活扶助を行うというのが、母子扶助の内容であった（厚生省五十年史編集委員会 1988; 樽川 2010; 山崎 [1937] 2009）。これが、母子保護法制定へ向かう起点であり（山崎 [1937] 2009）、法案レベルで「母子概念」

が用いられた最初の例であった（樽川 2010: 240）。しかし、法案は、参考案として提出されるに留まったため、田子は雑誌『太陽』に寄稿し、母子扶助法の必要性を訴えた（樽川 2010; 富江 2007）。

田子は、寡婦やそれに準ずる女性が労働と子の養育という二重負担を負わされている状況を「惨又惨」と表現し、その子どもも学校教育を受けることができず、工場労働者などとして働かざるを得ない「不幸」な状況にあることから、母子扶助の制度が必要だと訴えた（田子 1920: 45-46）。母子扶助法は「親子の愛情」を毀損して家族制度を脅かすもので、扶養義務や隣保相扶の価値観と相容れないといった反論に対して、田子は社会連帯という進歩的な立場から母子扶助法の必要性を訴えた<sup>4)</sup>。ただし、母子扶助法はあくまでも児童保護のための制度として構想されたものである。子の養育は家庭において母親から与えられるのが最も適切であるという前提から、母子を扶助の対象とするのであって、貧困状態にある女性を保護するものではないと断っている（田子 1920）<sup>5)</sup>。

母子心中の増加など、扶養義務者に欠く母子の窮状が社会問題化したことを受け、民間でも母子扶助法制定に向けて運動が起こっていく。1926 年 4 月、『婦女新聞』社主の福島四郎は新聞紙上で「母子扶助法制定促進会」発足を呼びかけ、母子扶助法制定請願運動を展開した（樽川 2010; 富江 2007）。母子扶助ではなく児童扶助の法案を進めようとする政府に対して、福島は、母性主義の立場から、児童保護は母性保護に立脚してはじめて徹底すると主張し、当時の政府側の「児童扶助」路線に対して批判的であった（樽川 2010; 今井 2005）<sup>6)</sup>。

1926 年 7 月の「児童扶助制度ニ関スル件」（内務大臣諮問）を受けて、社会事業調査会の総会で「児童扶助法案要綱」が決議された。答申では「14 歳未満」「寡婦とその子」「孤児」「現金・現物・医療の扶助」など、対象や扶助類型の枠組みが具体的に提示された（樽川 2010）。この要綱に基づき内務省で法案化が進められた。その内容が福島らの母子扶助法構想と概ね重なることから、運動側は法案制定運動を中止した。しかし、児童扶助法案は議会提出に至らなかった（一番ヶ瀬 1968; 富江 2007; 山崎 [1937] 2009）。

児童や母子の保護を定めた特別法を制定するよりも、政府は「無告の窮民」一般を対象とする救護法を先行させ、1929 年に成立させた（1932 年施行）。同法は 65 歳以上の老衰者、13 歳以下の幼者、妊産婦、疾病・廃疾などを被救護者と位置づけ、就労能力のある者は救護の対象外とした。独身であること等を要件としていた恤救規則よりは対象を拡大したものの、親族扶養と共同体内での隣保相扶を前提に置く点では変わりなく、国家による救貧制度としては不十分なものだった（富江 2007）。

救護法は一歳以下の乳児を抱える母を例外として、労働能力のある母は救護の対象外であり（救護法施行令第 22 条）、窮状にあった多くの母子は救護を受けることができなかった。昭和恐慌で失業者が推定 300 万にも上り、欠食児童や母子心中が激増するなか、1929 年 12 月に母子

扶助法制定運動を始動させていた社会民衆婦人同盟（1927年結成）が、翌1930年に母子扶法案要綱を発表した（今井2000, 2005）。1931年には第59回帝国議会衆議院本会議において片山哲（社会民衆党）が同盟作成の母子扶法案を提出した。14歳未満の児童を対象に、夫が失業の場合も寡婦と同様に扱い扶助の対象とする、子一人当たり一日一円の給付上限とするといった内容であったが、法律上程には至らなかった（一番ヶ瀬1968; 樽川2010）。扶助法提案理由には以下の4点が挙げられた。①母親が背負わされている生計維持と子の教育という二重負担を除き、母が子の養育を「安んじて」全うできるようにする必要性、②深刻な経済状況による失業者の増加と母子心中や子殺しという「悲劇」の増加、③施設で育つ子どもの死亡率が高く、また「母親の慈愛深い手」に欠けると子どもの精神に弊害が生じるため、家庭で母親に育てられるように母子を扶助する国家の義務、④子どもは親の私有物ではなく、社会の一人格者であり、親が養育の資格に欠ける場合は国家が子の養育にあたるべきという認識（一番ヶ瀬1968）。以降、毎年のように法律案が提出されたが、最終的に母子保護法が成立するのは、1937年のことであった（山崎[1937]2009）。

1930年代半ばには、婦人団体が法案制定に向けて力を入れ始める。1934年2月の第5回全日本婦選大会において、社会大衆婦人同盟<sup>7)</sup>の阿部静枝が母子扶法案の即時制定を提案し、決議された。婦選獲得同盟<sup>8)</sup>のイニシアティブで、同年9月に母性保護法制定促進婦人連盟<sup>9)</sup>が結成され、委員長に山田わかを選出された。婦人連盟結成には内務官僚や福島らの後押しもあったというが、婦人運動として推進するために、男性は組織外の諮問委員として参加することになった（今井2005）。婦人連盟は、母性保護に資する関連法の制定を目的に掲げて運動を展開し、なかでも母子扶法案は母子心中という喫緊の社会問題への対応策として、メンバー間の思想信条の違いを超えて取り組まれた（一番ヶ瀬1968）。

連盟が提案した母性保護法要綱案は「母による養育はその子女にとって絶対に必要」と訴え、扶養義務者に欠ける母子を貧窮状態に陥らせることのないよう、国家が経済的な扶助を与えるべきとの考えに立ち、生活扶助、教育、医療などの扶助を定めた（山高1982: 22-25）。ただし、一番ヶ瀬康子も指摘するように、子どもの生存権を保護するために母を扶助するという「当時の家族主義思想に迎合的なもの」であったことは、母親が養育に適さない場合には保護の対象外となるという雑則からもみてとれる（一番ヶ瀬1968: 41）。もっとも、産みの母以外の「近親婦人」や保護機関から委託された「血縁にあらざる婦人」を対象者に含んでいる点（今井2005: 364）は、家族主義の枠を超える側面もあったといえる。

婦選獲得同盟が母子扶法案制定運動に力を入れたのは、1931年の満州事変以降、婦人参政権獲得に特化した運動が困難に陥り、女性の立場からより広い社会問題に取り組む運動へと転換を迫られたからだという（冨江2007）。母子扶法案制定運動を「最近頻発せる母子心中の防止救済を第一の目的」としつつも、母子心中の原因である「経済的な救済」と同時に「妻及至

は母の地位を確保するため」と位置づけることで、貧困母子家庭を対象とした救済運動ではなく、女性の地位向上を求める運動として展開したのである(富江 2007: 221)。

母性保護連盟の母子扶法案では、その対象となる児童は 15 歳未満で、嫡出子に限定されることなく、夫が失業中の場合も扶助の対象に含まれた(樽川 2010; 富江 2007)。法案の理由書では、生計の維持と養育という二重の責任を母親が負わされるなかで生活苦に陥り、ひいては母子心中という悲惨な結末に帰結すること、救護法は対象が限定されており多くの母子は救済されないこと、母親が十分に子の養育にあたることができないと不良児が生まれ、国家の将来に響くことなどが挙げられた(樽川 2010)。第 67 回議会に対する運動方針として、母子扶法案制定が決定されたが、その理由をみると、国民育成の任にあたる母親への扶助の必要性が強調されており、「国家の将来のために」というレトリックが前景化した(富江 2007: 212)。それは、1935 年 10 月の第 8 回全国社会事業大会において、山田わかが母子扶法案の提案理由を「民族生命線を護らしむる為」と説明したことに端的に示されている(富江 2007: 214)。

1936 年 12 月には「母子保護法案要綱に関する件」が社会事業調査会に諮問され、可決をみた。母性保護連盟は議会運動特別委員会を設置し、政府原案にある非嫡出子の除外に反対し、正式に発表された法案要綱に含ませることに成功した。しかし、夫が失業の場合への扶助と全額国庫負担という連盟の要求は認められなかった(一番ヶ瀬 1968; 富江 2007)。

## 2. 母子保護法：法案審議の争点と制度設計

1937 年 3 月の第 70 回帝国議会で、政府は母子保護法を提案した。法案提出理由では、子どもの養育が母親の「最も重要な任務」とであると述べられた。そのうえで、救護法単独では扶養義務者なき母子を保護するには不十分であり、「国民生活安定の一方策」として母子保護法が必要であると説明された(第 70 回帝国議会衆議院軍事救護法中改正法律案外一件委員会(1937 年 3 月 6 日))。内務省社会局部長の山崎巖は、母子保護法を「国家が夫に代って其の家庭に於て母をして安んじて子女の養育に当らしめ得る様、其の生活を扶助することこそ最も緊要にして適切なる方策」と述べ、「子女を要する貧困なる母をしてその子の養育を全からしめんとする趣旨」にたつと説明している(山崎[1937] 2009: 212, 230)。

法案の論点は主に、①救貧制度か社会立法か、②対象の子どもの年齢を 13 歳以下にするか 15 歳以下にするか、③「非嫡出子」を対象に含めるか否か、④夫が失業の場合、対象に含めるか否か、⑤全額国庫負担にするか否かであった。母性保護連盟は、母子扶法案は救貧制度ではないと主張したが、制定された母子保護法は実質的に救貧制度であった。ただし、救護法とは違い、「労働能力ある母に対しても扶助」する点に特徴があった(第 70 回帝国議会貴族院軍事救護法中改正法律案特別委員会(1937 年 3 月 17 日))。社会政策ではなかったものの、内務省社会局保護課の船本数江(1937: 57)が「母子関係の尊重を意味する国家的宣言」と評価したよう

に、政府は、貧者救護にとどまらず母性と児童の保護を目的とするものとして、一般の救貧制度とは一線を画すものと位置づけた（山崎 [1937] 2009）。ただし、対象となる子の年齢を 13 歳以下とした救護法との整合性を考慮したように、救貧制度としての性格が強いともいえる。「非嫡出子」の扱いについては、「性道德の觀念を低下せしむる懸念」という反対意見があった。しかし、政府はこれに対し、法の目的はあくまで児童保護にあり、親の婚姻関係によって差別するのは適切ではないとの立場を示した。救護法も「嫡出・非嫡出」を区別していないことを挙げたうえで、むしろ「私生児」は死亡率や犯罪率が高く不利な立場に置かれているからこそ、保護の必要性があると説明した（山崎 [1937] 2009）。夫が失業者の場合にも保護の対象になるか否かと全額国庫負担の是非については、夫の扶養義務を定めた家族制度を尊重し、濫給を防ぐという理由で、ともに否定された（山崎 [1937] 2009; 第 70 回帝国議会衆議院本会議（1937 年 3 月 2 日））。保護のための経費の一部を市町村が負担するという制度設計については、家族の扶養義務のほか、隣保相扶を尊重するという理由も挙げられた（山崎 [1937] 2009）。

1937 年 3 月 31 日、母子保護法は公布された。対象となるのは 13 歳以下の子を擁する母で、その内容は生活扶助、養育扶助、生業扶助、医療給付からなる。救護法が例外的に現在地の市町村長を救護機関としたのに対して、事務執行機関は居住地の市町村長と定められた。「母親をしてその子をその膝下において養育せしめんとする」という母子保護法の趣旨に照らすと、一定の居住をもたない母親に子の養育責任は果たせないという理由による規定である（高島 1938: 22）。居宅扶助を原則としているのは、同様の理由による（高島 1938）。

母子保護法は、母の元で子が育つのが望ましい形であるという前提に立ち、貧困ゆえに母子が引き離されることなく保護されるようにした。扶養義務者たる夫がおらず、生計維持のために養育が困難になっている母親を対象に扶助を行い、児童を保護するための救貧制度である。労働能力のある者に対しても扶助を行うという点、子を養育するのに必要な費用である養育扶助（子の生活費、教育費等）を金銭または物品で補給する点において救護法とは異なるが、その内容は最低限のものである（吉田 1979）<sup>10)</sup>。しかも、子の養育を母が担うことを可能にするための扶助であるという理由で、「母が性行その他の事由に因り子を養育するに適せざるときは之を扶助せず」と、欠格条項が明記された（第 70 回帝国議会衆議院軍事救護法中改正法律案外一件委員会（1937 年 3 月 8 日））<sup>11)</sup>。母親の適性を審査し、扶助に値するか否かを決定するのは、要扶助者の生活状態を詳査し、扶助決定後も「観察・指導」の任に当たる方面委員であった（高島 1938）。生業扶助についても、「子女の養育に支障なき限り」自活に向けて働くことを促すものであり（山崎 [1937] 2009: 7）、母親が「怠惰」に陥らぬよう求める通牒も出されたが（堀川 2019）、後の改正児童扶養手当法のように経済的な自立を明文化して要求するものではなかった（厚生省社会局 1939）。

社会局部長の山崎は母子保護法制定について、対象者は十万人程度と少ないものの、母性及

び児童保護に関する制度に「一大画期的躍進をもたらすべき」ものと評価した（山崎 [1937] 2009: 246）。たしかに、救護法が就労不能な貧困者への最低限の扶助を定めたのに対し、極めて消極的な内容に留まったとはいえ、夫不在の妻とその子に対する特別法として、就労可能な母親も含めて扶助の対象とする制度が成立したのは、前進といえよう。児童保護制度の確立を目指し、隣保相扶から社会政策への転換を目指した内務省官僚らの動きと、女性の解放と権利獲得、母親としての社会的地位の確立を目指した女性たちの運動が、母子保護法を成立させる重要な推進力であった（今井 2005; 富江 2007; 樽川 2010; 山高 1982）。そこには「平等化を志向するというデモクラシーの色彩がつよく反映されている」と樽川（2010: 279）は評価する。しかし、母親である限りにおいて女性が社会の成員として認知されるという論理構造を包含していたことは否めない。この論理は、児童保護のために母性保護を強調した官僚たちにも、児童育成という母としての社会貢献を強調した女性運動にも共通していた。山崎が、児童を「国家社会を次代に於て担う生命」と位置づけ、その健全な育成には「母性の力」が必要であり、それこそが「母親の重大且至高の義務」であると論じたことは、その典型といえる（山崎 [1937] 2009: 212）。

今井（2005: 346）が指摘するように、与謝野晶子、平塚らいてふ、山田わか、山川菊栄の間で交わされた「母性保護論争」は、母子保護法制定に向かう「思想的起点」であった。実際に成立した保護法は「第二国民」育成という母親の貢献を国家が認めるという論理構造を持ち、国家に扶助される母親の権利という、らいてふとわか主張した母性主義を反映するものとなった<sup>12)</sup>。母親の国家貢献を強調するという女性運動側の戦略は、全面戦争へと向かっていく当時の社会状況のなかで功を奏したといえるが、戦局の深化とともに、政府の人的資源増強政策のなかに位置づけられることになり、戦争遂行に資する政策のひとつとなるのは必然であった（今井 2005; 中山 2000; 副田 1983）。

母子保護法は、大正デモクラシーのなかで構想され始めたものでありながら、日本が戦争に邁進する時期に成立した。そのため、良質な「第二の国民」育成の重要性と、その任にあたる母親の国家への貢献を理由とする救貧策になった。当初、女性運動家たちが求めていた女性の解放や権利獲得に資するどころか、女性が母親である限りにおいてその地位が公的に承認されるという、母性主義を強化する結果となったのである（富江 2007）。とはいえ、「母の権利確立という目的」（富江 2007: 226）には近づいたともいえる。母親業を通して社会に参加・貢献することが女性の地位向上に資するという論理は、女性参政権が認められていなかった時代に威力を発揮した。しかし、この論理は敗戦後、女性が参政権を獲得してからも影響力を持ち続けた。そのことは、戦後の母子福祉政策の展開からも見てとれる。

母性主義に依拠したことが問題であったとすれば、別の根拠に立つべきだったのだろうか。母子保護法は「児童の権利という観点から求められるべきだった」（今井 2005: 329）という評価

もある。しかし、児童の権利を根拠とすることが、母親と児童双方の権利を保障するものになるとは限らない。そのことは、児童保護という考え方の歴史を振り返れば明らかだろう。副田あけみによれば、19世紀末から20世紀初めにかけて欧米で広まった児童保護の考え方は、二つの児童観に支えられていた（副田1983）。一つは、子どもを将来の国家社会の担い手とみなし、親による保護が欠ける場合には公的に保護すべきとする考えであり、もう一つは、子ども自身に固有の権利を認め、その実現を国家社会が保障すべきとする考えである。乳児死亡防止などの児童保護政策には、第一次大戦後の人口回復という国家的課題への対応という側面もあった。日本でも大正中期には「児童は第二の国民にして是が保護は社会の発達、国力増進の根本なるものである」という認識が官僚たちの間で定着していた（副田1983）。子どもの保護はその権利擁護に直結するとは限らないし、子どもの権利を訴えることは、母親を一個人として捉え、その権利に目を向けることを意味しないのである。むしろ、女性を母親の役割に縛り付け、その限りにおいて保護の対象と見なすという論理に帰結しうる。副田がいうように、子どもを保護するために母子を一体で保護するという母子保護法の精神は、施設収容ではなく母子が居宅において共に生活しながら保護を受けるという新たな発想を包含していた（副田1983）。しかし、母親には、子どもを養育するためという副次的な立場しか与えられなかった。その任務を「適切に」遂行できない場合は、切り捨てられる対象でしかなかったのである。

## 第2章 母子保護法廃止から母子福祉法成立まで

### 1. 母子保護法の廃止

敗戦直後の日本では、戦闘や戦災で夫を失った女性とその子どもたちが深刻な困窮状態に陥っていた。連合国軍総司令部（GHQ/SCAP）は、軍国主義を支えた恩給制度を廃止し、「無差別平等」を掲げて社会行政を転換する方針をとった。1946年9月に生活保護法（旧法）が公布されると同時に、戦時災害保護法（1939年）、軍事扶助法（1942年）とともに母子保護法も廃止された（厚生省五十年史編集委員会1988: 584）。軍人遺族は生活保障を失って厳しい生活を余儀なくされることになる。

厚生省の未亡人調査によると、1947年5月時点で、全国の未亡人は約188万人に上り、そのうち生活保護受給者約30万人、「要援護者」は約21万人だった。未亡人を類型別にみると、戦没者未亡人約37万人、戦災者未亡人約11万人、外地引揚未亡人約8万人、一般未亡人約132万人であった（井上1949; 寺脇2016a: 30-33）。厚生省児童局の調査によると、1949年1月時点で、未亡人188万人のうち、子どもがいる者は約156万人、扶養義務者のない者は約30万人、生活保護法該当者は約23万人に上っていた（寺脇2016a: 58-59）。同じく児童局による母子世帯個別調査によると、49年8月時点で「子を擁する寡婦又は寡婦に準ずるもの（夫の未復員

のもの、夫と生別したもの、夫に遺棄せられたもの、未婚の母)」と18歳未満の子どもで構成された世帯である「母子世帯」は約61万世帯、うち、生活保護法の適用者は約17万世帯（約28%）、生活保護は受けていないものの「生活は極めて困難」約11万世帯、「余裕のない生活」約22万世帯という結果であった（寺脇 2016a: 170-171）。約半数の母子世帯が非常に厳しい生活状況に置かれていたことがわかる。

児童局では未亡人母子家庭の問題が認識されており、「未亡人母子援護対策要綱」が作成されていた（寺脇 2016a）。国会でも、1949年5月、「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議」が参議院で可決され、政府に対して未亡人と戦没者遺族への生活保護の徹底と就労援護の強化を求めた<sup>13)</sup>。後述するように、当事者たちも組織化を進めており、同胞援護会や民生委員連盟も未亡人母子家庭への支援の必要性を訴えていた。こうした動きのなか、厚生省社会局は同年7月、「未亡人母子厚生（更生）事業計画案」を作成し、その根拠となる「未亡人母子福祉法案」を起草した（寺脇 2016a）。しかし、法案はGHQに却下された。「未亡人」という語が軍人遺族を連想させ、旧軍人遺族優遇につながると懸念されたからだと推測される（寺脇 2016a）。児童局は同年秋、「未亡人」の語を用いずに「母子福祉対策要綱（案）」を策定した。「生活力の弱い母子家庭の保護と、次代を担う児童の健全育成の観点から」生活保護法の適用の徹底、母子家庭の母に対する就労斡旋、自立資金の貸付の特例、保育所への優先入所、課税上の特別配慮等を定めている（山高 2001; 寺脇 2016a）。要綱は11月に閣議決定され、翌月各都道府県に通知された（厚生省五十年史編集委員会 1988）。要綱では、扶養と養育という「二重の重圧」に置かれた未亡人とその子どもを保護することは、急務であるだけでなく、ひいては、国家の再建に寄与する社会の一員の養成に繋がると位置づけている。対象は、夫と死別・離別した18歳未満の児童を扶養する女性を中心とし、夫が行方不明の場合や遺棄された場合、未婚の母も含むとされた<sup>14)</sup>。「母に養育される児童の福祉」として、保育、教育、育英奨励なども定められた（寺脇 2016a: 191-197）。要綱は、敗戦後日本の母子福祉政策の出発点となったが、行政指針にとどまり法的効力はなかった。母子保護の制度化は、サンフランシスコ講和条約発効後に持ち越されたのである。

## 2. 母子福祉三法の成立と特徴

敗戦後、母子援護の特別法として最初に制定されたのは、1952年12月29日に公布された「母子福祉資金の貸付等に関する法律」であった。法案は後述する全国未亡人団体協議会（全未協）が52年2月に作成した要綱をもとに、母子福祉対策国会議員連盟（1949年5月結成）の議員らが作成したものである（寺脇 2016a）。法の目的は、資金の貸付を通じて母子家庭の経済的自立を助成し、生活意欲の助長を図ることであった。対象は「配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの」とされ、死別に限らず、離別の母も含まれていた（寺脇 2016a: 329-338）。

しかし、同年4月に公布された戦傷病者戦没者遺族等援護法や、翌1953年8月に復活した軍人恩給制度のような国家補償制度とは異なり、貸付中心の経済援助制度であった。つまり、母親の就労を前提とする扶助であり、生活保障としての性格は持たなかった。配偶者のいない母親が背負う、子どもの養育責任と経済的扶養責任という二重の負担を解消することを意図した制度ではなかったのである。ただし、女性が安定した収入を得られる職種は限られているなかで、優先的に公的施設での小売りや食堂運営を可能にしたことで、経済的自立に寄与した側面はある。

厚生省関係者の中には、母子家庭の困窮に対する根本的な対策として、所得を保障する制度の必要性を主張する声もあった。たとえば、厚生省官房企画室長・黒木利克は、収入を得る役割と子の養育にあたる役割とを母親が一人で背負うことには限界があると指摘した。十分な所得も得られず、子の養育も十分にできないという「二重のマイナス」を改善するためには、軍人恩給のような所得保障制度により、母親が子どもの養育に専念できる環境を整えることが、子の福祉にも資すると主張したのである（黒木1956:14）。

1959年には国民年金法の成立により、死別母子世帯を対象とする年金制度として、保険料拠出を要する「母子年金」と、拠出要件を満たさない母子を対象とする「母子福祉年金」が新設された。しかし、いずれも死別母子世帯に限定されたもので、離別、遺棄、未婚の母子世帯は対象外であった。そのため、これらの家庭の経済的支援は依然として不十分であった（堺2015）。

こうした状況を背景に、全未協などの民間団体が生別母子世帯への支援を強く要望した（山高2001）。さらに、母子福祉年金の利用が伸び悩んだことも、離別母子世帯への新たな現金給付制度の必要性をめぐる議論を後押ししたと指摘されている（堺2015）。こうして、生別母子世帯を対象とした経済的支援制度が1961年11月に「児童扶養手当法」として制定された。

児童扶養手当法は、「父と生計を同じくしていない児童の福祉の増進」を目的とし、父のいない児童を養育する者を支給対象とした。「児童の心身の健やかな成長に寄与すること」を趣旨とし、死別母子世帯のみを対象としていた母子福祉年金を補完する制度として位置づけられた（寺脇2016b:64-90）。その後、対象児童の年齢上限が義務教育終了前から18歳未満に引き上げられるなど、制度拡充が進められた（厚生省「児童扶養手当法等の一部改正について」（昭和51年10月1日、児発第680号）<sup>15)</sup>）。

1960年代半ばに母子福祉に関する総合的立法化の機運が高まり、1964年7月に母子福祉法が成立した。この法律は、「母子家庭に対し、その生活の安定と向上のために必要な措置を講じ、もって母子家庭の福祉を図ることを目的」とし、既存の母子福祉資金貸付制度を継承するとともに、母子相談員制度を新設した。同法第4条では、母親に対して「自ら進んでその自立を図り、家庭生活の安定と向上に努めなければならない」と明記された（寺脇2016b）。ただし、

母親が自立するよう促す条文が含まれているとはいえ、母親の「育児責任を果し得るよう、必要な援助がなされなければならない」と通達されたように（厚生事務次官通達「母子福祉法の施行について（昭和39年8月5日、発児168号）」）、経済的自立を義務として要求するものではなかった。

1950年代から1960年代にかけて成立した母子福祉資金貸付法（1952）、児童扶養手当法（1961）、母子福祉法（1964）の三法および母子年金・母子福祉年金制度（1959）は、戦後日本の母子福祉政策の基礎を形成した。これらはいずれも母子家庭の貧困対策であったが、その強調点は異なっていた。母子福祉資金貸付法とそれを引き継いだ母子福祉法は、母親の自立を促しつつ、子を養育する責任を全うできるようにするための支援制度であったのに対して、母子年金・母子福祉年金および児童扶養手当は、所得保障的な性格を持っていた。しかし、いずれも性別役割分業と育児の家族責任を前提にした制度であった。

### 第3章 児童扶養手当改正：「保護」から「自立支援」へ

#### 1. 児童扶養手当改正（1985年）：臨調答申と家族主義の強化

1979年10月24日、『日本経済新聞』は「児童扶養手当、離婚ふえ、とうとう1000億円突破」の見出しで、児童扶養手当の支給費が急増し、1千億円に迫ったことを報じた。大蔵省は、母子世帯になった原因別の支給制限、所得制限の強化、養育費受給世帯への支給見直しを提案したが、厚生省は「理由にかかわらず子どもの福祉を図ることが制度の目的」と反論したという（『日本経済新聞』1979年10月24日）。

児童扶養手当支給費が急増した背景には、母子世帯の数の増加、母子世帯の構成の変化がある。5年おきに実施されている全国母子世帯調査によると、1967年以降、とくに78年からの5年間で、母子世帯数が約8万増となっている（山縣1985）。母子世帯になった理由も、1960年代までは死別が多数を占めていたが、78年は死別と離別がほぼ半々となり、83年には死別が4割を下回り、離別が5割になり、離別が死別を上回った（樽川2015；厚生労働省2012）。それに伴い、児童扶養手当給付費も年々増加し、78年に860億円、83年には2,200億円に達した（厚生省1984）。

こうした状況を受けて、厚生省は1980年6月に通知「児童扶養手当の遺棄の認定基準について」を発し、遺棄要件の審査を厳格化した。「遺棄調書」の導入により、同居の有無や金銭的・精神的監護実態申告を求めるなど、申請者のプライバシーを侵害しかねない内容である。また、10月の通達「未婚の母及び事実婚の解消を支給理由とする児童扶養手当の申請手続きについて」では「未婚の母子調書」作成において民生委員による訪問調査と事実確認が義務化された。男性の「頻繁な訪問」や「定期的な生計費補助」があれば事実婚とみなし、支給停止

とするなど、母親の性的関係に対する監視が制度化されたのである。ただし、審査を厳格化することで制度を維持し、未婚の母とその子からなる母子世帯への手当廃止そのものを防ぐ意図もあったと指摘されている（樽川 2015）。

1981 年 3 月には第二次石油危機後の財政危機を背景に、行財政改革と社会保障制度の見直しを目的とする第二次臨時行政調査会（以下、第二次臨調）が設置された。児童扶養手当制度を含む社会手当について、7 月に出された第一次答申（「行政改革に関する第一次答申」）は「支給の適正化」や「対象の重点化」を打ち出した（臨時行政調査会 1981）。臨調が目指す政府の役割縮小・財政抑制の方針に則り、全額国庫負担の児童扶養手当は見直しの対象とされた（樽川 2015; 山縣 1985）。

1982 年 7 月の第三次答申で母子福祉施策の「総合的見直し」が要請されたことを受け、83 年 3 月、厚生大臣の私的諮問機関として「児童福祉問題懇話会」が設置された（砂脇 2020）。同月に公表された第五次答申（最終答申）は、社会保障・社会手当政策の見直しに関し、「自立・自助の原則」「受益者負担の強化」「不正受給防止」を掲げた。児童扶養手当については抜本的見直しの実施を求め、適正化措置の強化や都道府県負担の導入を提言した。また、「不正に対しては厳しい制裁措置を適用すべきである」と明記した（臨時行政調査会 1983）。

1983 年 12 月には「児童福祉問題懇話会」が最終報告書を提出した。そこでは、母子福祉施策全体について、国民負担（全額税負担）という現状を踏まえ、「保護的福祉から自立促進的福祉へ」の転換を打ち出し、児童扶養手当を含む母子福祉の方向転換を提言した。報告書では、親の養育責任の明確化、所得制限の強化、父親の扶養義務を考慮した制度設計など、福祉の家族主義を促進する方向が示され、支給期間制限の導入も検討課題とされた（樽川 2015; 山縣 1985）。

この報告を受けて、厚生省は児童扶養手当法改正案の立案作業を開始した。児童扶養手当は、死別母子世帯への年金制度を補完する制度として成立したため、所得制限と金額は母子福祉年金に合わせて改定されてきた。しかし、離婚の急増により費用が増加したことを受け、厚生省は制度を「離別世帯の生活の安定と自立促進を援助し、児童の健全育成を図ることを目的とする純粹の福祉制度」に位置づけなおし、母子年金制度と切り離した（厚生省 1984）。この死別と離別の母子世帯への公的扶助の支給額・要件を区別する理由として、二点が挙げられた。第一に、死別は予期しがたく個人の責任に帰せられないが、離別は当事者の選択によるものであること。第二に、年金は拠出制であるが児童扶養手当は全額国庫負担、つまり国民負担であることである（厚生省 1984）。ただし、母子福祉年金が同じく無拠出制であることには触れられていない。また、未婚母子世帯については「子の父に当たる男性から金銭的援助がある場合が多い」と理由づけして支給対象外とする方針を示し、「いわゆるおめかけさんにまで税金による手当が支給されるのはいかがか」との批判を根拠に、その除外を正当化した（厚生省 1984）。

法案が国会に提出された後、自民党・国民連合による修正案が提出された。修正案では、未婚母子世帯の中にも「真に援助を必要とする者が含まれている」ことから、未婚の母も支給対象に含む現行制度を維持しつつ運用の適正化に努めること、また父親の扶養義務に基づく減額・不支給措置については、実際に養育費が支払われていない実態を踏まえ、政令で施行期日を定めて事実上凍結することが求められた。この修正を経て、1985年に改正法が成立した（昭和60年6月13日衆議院社会労働委員会「児童手当法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」）。

この改正により、法の目的が「児童の福祉増進」から「家庭の生活の安定と自立の促進」に変更され、死別・離別の区別、所得制限の強化、父親扶養義務の導入、都道府県負担の追加など多面的な見直しが行われた（厚生省1984）。政府原案では支給期間の制限（7年）が盛り込まれたが、国会審議の過程で修正され、制度化は見送られた（中垣1987; 山縣1985）。また、改正前には母子福祉年金と連動して手当額が改定されていたが、この改正により年金制度との連動は廃止された（厚生省1984）。

第二次臨調の答申で示された「自立・自助の原則」や「受益者負担の強化」の方針を背景に行われた1985年の改正により、児童扶養手当制度の理念が「保護」から「自立支援」へと転換した。「自立・自助」「負担の公平」「不正受給排除」が前面に出され、母子家庭支援の福祉的性格は大きく後退したのである。

## 2. 児童扶養手当改正（2002年）：自立支援への転換と限界

新自由主義政策を加速させた小泉政権下で、2002年3月に「母子家庭等自立支援対策大綱」が策定され、支援の基本方針として「離婚後等の生活の激変の緩和」と「就労による自立」が重視された。支援の柱は、①子育て・生活支援、②就業支援、③養育費の確保、④経済的支援であり、保育所の優先入所の法定化、母子生活支援施設機能の拡充、母子家庭就業支援事業の創設等が示され、同年の母子及び寡婦福祉法と児童扶養手当法の改正で制度化が図られた（厚生労働省2002a）。これは、「児童扶養手当中心」から就業・自立に向けた総合的支援への政策転換を意味した。

同年の児童扶養手当法改正では、条文に「支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなければならない」（第2条第2項）と、自立努力の義務が明記された<sup>16)</sup>。手当額については、従来は全部支給と一部支給を中心とする段階的な設計だったのに対し、改正後は一部支給額が所得に応じて自動的に逓減する方式へ改められ、就労収入が増えたとき総収入（就労収入と手当）が下がる逆転現象の解消が図られた。さらに、養育費の8割相当額を受給者の所得に算入して判定する仕組みが導入された（厚生労働省2002b）。

重要な変更として、受給開始から5年又は支給事由発生から7年を経過し、かつ就労・求職活動等の自立に向けた取組が確認できない場合には、手当を一部支給停止とする制度（いわゆる

る「5年等経過後の一部支給停止」が設けられた（第13条の2）。さらに、「正当な理由がなくて、求職活動その他厚生労働省令で定める自立を図るための活動をしなかったとき」には、一部もしくは全部支給を停止することができると定められた（第14条第4号）。この規定は2002年の法改正で導入されたが、当事者団体などから反対の声があがり、2007年秋に一時凍結された（赤石2014）。しかし、2008年2月の施行令・施行規則改正を経て、同年4月から実施された。また、就労中・求職活動中・職業訓練中の場合や、障害・疾病・介護等のやむを得ない事情がある場合は適用除外とされ、3歳未満の児童を養育している期間は5年の受給期間に算入しない取扱いになった（児童扶養手当法施行令の一部を改正する政令（平成20年政令第23号）；児童扶養手当法施行規則の一部を改正する省令（平成20年厚生労働省令第12号））。この改正により、3歳未満の子を持つ母親や、障害・疾患等の事情がある場合は適用除外となったものの、それ以外の受給者には就労・求職等、経済的自立活動が受給の要件となり、母子家庭の母親には、養育と扶養という二重の責任が制度的に明文化される形で背負わされることになったのである。

その後、児童扶養手当法は2010年の改正で父子家庭も支給対象となった。さらに2014年には母子寡婦福祉法が「母子及び父子並びに寡婦福祉法」へと改称され、施策の対象が男性にも広げられた。この改正は男女共同参画の観点から前進と評価された一方、施策体系の中核は戦後一貫して構築されてきた母子施策の延長上にあり、ケアの主たる担い手が母親であることを前提とする制度設計はなお維持されている。

2010年代から2020年代初頭にかけて、母子世帯の母の就業率は一貫して80%超で推移している（2011年80.6%、2016年81.8%、2021年86.3%）。正規雇用の比率が上昇したこともあり（2011年39.4%、2016年44.2%、2021年48.8%）、就労収入は増加した（2011年181万円、2016年200万円、2021年236万円）（厚生労働省2012;2022a）。しかし、依然として生活が苦しい母子世帯は多く、平均稼働所得は児童のいる世帯に比べて4割弱しかない（厚生労働省2022b）。

母子世帯の収入が少ない背景には、複合的な要因がある。第一に、非正規で働く母親が多いことである（厚生労働省2022a）。生活を安定させるには正規雇用が望ましいが、ケア責任を負いながら長時間労働を求められることの多い正規職と両立するのは難しい<sup>17)</sup>。第二に、養育費の受給率が依然として低く、2021年調査時で28%にとどまっていることである（厚生労働省2022a）。父親が養育責任も扶養責任も果たさないなか、母親は一人で養育と生計維持を担わざるを得ない。

こうした状況を反映して、ひとり親世帯の子どもの貧困率は高い水準にある。1998年には63.1%と非常に高く、2022年には44.5%と改善されたものの、日本全体の子どもの貧困率11.5%と比べるとその差は歴然としている（こども家庭庁支援局家庭福祉課2024）。日本のようにジェンダー規範が強く、ジェンダー格差が構造化されている社会においては、母親の正規雇用への転換を制度的に後押ししても、母子世帯の貧困は解決しない。むしろ、「就労による自立」

を掲げる政策が、仕事とケアのダブルバインドに母親を追い込む結果となっている。

#### 第4章 戦後の運動史：全未協と「母子不可分」理念

前章まで、戦後の母子福祉制度の形成と児童扶養手当法の改正を検討してきた。しかし、これらの制度は行政内部で立案されただけでなく、当事者運動の働きかけによっても形づくられてきた。本章では、戦後の母子福祉制度の形成に大きな役割を果たした全国未亡人団体協議会(全未協)の運動を概観し、運動が掲げた「母子不可分」という理念の意義と限界を検討する。

敗戦直後の未亡人運動は戦争犠牲者遺族同盟のなかで展開された。武蔵野母子寮(1935年開設)の寮長で、後に中央社会福祉協議会児童部部長を務めた牧野修二は、孤立しがちな未亡人たちの連帯を図るべく、1945年11月下旬、母子寮の未亡人たちに各自7通ずつ他の未亡人にはがきを送ることを呼びかけた。すると多くの反応があったという(北河2000)。さらに翌46年2月、牧野が戦争遺族の組織結成を訴える文章をNHKラジオに投稿して、それが放送されると大きな反響を呼び、同盟結成へと勢いづいた(北河2000)。6月には、同胞援護会の資金援助を受けて、戦争犠牲者遺族同盟結成大会が開催された。その準備には武蔵野母子寮の未亡人たちがあたり、当日の運営も戦争未亡人が担ったという。大会では、遺族年金制度の創設、軍事扶助法に代わる援護法、生業資金貸付法、援護施設の充実強化、遺児育英資金の国庫負担などを求める決議が採択された(北河2000)。

「戦没者」ではなく「戦争犠牲者」という名を掲げたのは、厭戦意識を醸成し、社会保障を要求する主体としての立場を明確にする意図が込められていたという(北河2000)。しかし、1947年11月には男性遺族を中心に、「英霊の顕彰」や恩給法復活を求める日本遺族厚生連盟が結成された。その後、遺族同盟の中心であった東京都本部が東京都平和厚生連盟に合流し、未亡人らは別途、東京都未亡人同盟に軸足を移していった。49年7月に遺族同盟が解散すると、遺族同盟運動の担い手だった戦争未亡人たちの対応は分かれた。遺族会婦人部で活動する者もいたが、精神的慰めや名誉奪回を重視し、未亡人の生活問題には関心がうすく、ときに高圧的でさえある男性中心の運動体から距離を置く者も少なくなかった。未亡人自身の組織をつくって運動に取り組む者、遺族会と未亡人会の両方に籍を置いて活動する者もいた<sup>18)</sup>。未亡人の組織では、生活上の困難を共通の問題として、引揚者、戦災者、病死の未亡人、さらには離別母子家庭の母たちとも共闘するという方向性が打ち出された(北河2000)。

1949年から50年にかけて都道府県単位の未亡人会の組織化が進んだ。村長や自治体の厚生主任の主導で結成されたところもあれば、当事者たちが自主的に組織化を進めたところもあった(北河2000; 鯉淵2000)<sup>19)</sup>。生活苦に加え、家制度の残滓に縛られ、社会的偏見にさらされるなか、互いを慰め合うだけでなく、自らの手で状況を変えるために、未亡人らは立ち上がって

いったのである（林 2000; 鯉淵 2000; 全国未亡人団体協議会 1960）。

1950 年 11 月には各地にできた未亡人会の連絡協議会として「全国未亡人団体協議会」（全未協）が結成された<sup>20)</sup>。会長には涌井まつ，事務局長には戦前の母子保護法制定運動にも関わった山高しげりが就任した。結成大会では，母子年金制度の早期実施，母子福祉に関する公私施設の拡充などの要望が決議された（全国未亡人団体協議会 1960）。

全未協は発足当初から，母子福祉に関する立法運動を活動の軸に据えた。1951 年，中央社会福祉協議会とともに母子福祉対策中央協議会を組織し，母子福祉総合法の制定運動を開始した全未協は，請願署名運動を展開し，「五月雨戦術」と称して継続的に国会への働きかけを行った（全国未亡人団体協議会 1960: 10）。1952 年 2 月，全未協は厚生省や中央社会福祉協議会の協力を得てまとめた条項を，厚生委員会の母子福祉小委員会に提出した。単独法を必要とする理由として，次のような理念が掲げられた。

子はその母によって育成される事が最も正しいのであって，母はその天賦の使命を果すために特別の精神的並に身体的負担を担っている。父なき家庭においては，母が父に代って一家の経済的支柱とならねばならぬが，我国在来の家族制度は，婦人に経済力を賦与しなかったから，母子家庭の維持は母にとって容易ならざる重荷となり，経済困難結果，崩壊に至る例を少しとしない。従って社会は，子が健全なる社会人として育成されるために，母子家庭に対しては，父に代って母を保護し，もってその母性的任務を完遂せしめる義務がある（全国未亡人団体協議会 1960: 10-11）。

さらに，母子家庭の生活扶助は「母子不可分の原則」に基づくべきとされた。それは，児童福祉法のもとにあった母子寮を母子福祉法に位置づけるべきだという全未協の主張の根拠ともなった（山高 1955, 2001）<sup>21)</sup>。

有力な政治家への請願，行政との連携と世論への訴えが功を奏し，立法運動は着実に成果を上げていく。1952 年 12 月に「母子福祉資金貸付等に関する法律」が成立すると，全未協はただちに法改正運動に取り組んだ。その結果，寡婦控除限度額の引き上げ，母子住宅建設予算の確保，公営住宅への優先入居，母子福祉センターの設立など，援護の拡充が進められた。59 年には国民年金法が公布され，死別母子世帯への遺族年金制度が成立した。こうして死別母子世帯への対策が進むと，運動は生別母子世帯の問題解決に力を注ぐようになる（全国未亡人団体協議会 1960）。

全未協は戦争未亡人を中心に組織化されていた。当時，生別のシングルマザーは，日本全体でも割合が少なく，全未協会員のなかでも少数であったが，事務局長だった山高の主導により，全未協は生別母子家庭の問題にも取り組むようになったという（関 2009）。山高は 1960 年 8 月

に池田勇人首相と公式会見を行い、生別問題改善を求めた。また、首相の地方遊説の際には、当該地域の会の会長が陳情を行うなど、精力的に運動が展開された（全国未亡人団体協議会 1960）。「生別世帯にも光を」というスローガンのもとで力を入れた運動が実り、61年には児童扶養手当制度が創設された。そして64年には、全未協の「宿願」であった母子福祉法が制定された（山高 2001: 150）。

しかし、母子福祉法が制定された後、新たな課題が浮上した。それは「寡婦問題」である。行政上の定義としての「母子世帯」は、20歳未満の子を扶養する母親と子の世帯を指す。そのため、20歳以上の子のいる母子家庭は援護の対象から外れてしまう。離婚の増加により生別母子家庭が増えるなかで、すでに20歳近い子のいる家庭が新たに母子家庭になるケースも増えていた。さらに、全未協の結成当初から運動を担ってきた戦争未亡人らは、子どもが巣立って「寡婦」となり、母子福祉法の対象外となった。65歳になって老人福祉法の対象になるまでは、空白が生じることになるため、寡婦に対する福祉の法制度を求める声が高まったのである（全国未亡人団体協議会 1981）。

一方で、新たに母子家庭となった若年層の母親たちの運動参加は進まなかった。しかも、死別が中心の寡婦世帯と生別が多い若年母子世帯との間には、年収や住居などの生活実態においても、意識においても、ずれが生じ始めていた。生別母子世帯は死別のそれに比べて、相対的に厳しい生活状況に置かれており、母子福祉対策のさらなる拡充が求められていた（林 2000）。全未協運動は「母子」と「寡婦」という二つの課題を同時に抱えることとなり、「寡婦の組織は独立すべきか否か」という問題提起もなされるに至ったという（林 2000; 山高 2001）。結局、全未協は「母子福祉対策の拡充強化」と「寡婦福祉法の早期制定」の両方を掲げて運動を展開することになる（全国未亡人団体協議会 1981: 17）。

与党・自民党が制度の検討を行ったが、母子福祉法は、あくまでも子どもの福祉を中心におきつつ母子家庭を援護するものであり、一般国民と区別して寡婦を特別に保障するのは困難との見解が示された。他の中高年独身女性とのバランスについて考慮が必要だったからだ（全国未亡人団体協議会 1981）。検討の結果、寡婦の対象を、「かつて母子家庭の母であった者」にすること、独立法ではなく、母子福祉法を改正して、その対象を拡大する形で対応することが決まった（全国未亡人団体協議会 1981: 20）。1981年6月、母子福祉法が「母子及び寡婦福祉法」に改正された。全未協が要求した、高齢化した母子家庭の母への福祉制度要求は実現したことになる（全国未亡人団体協議会 1981）。

当事者団体としての全未協運動は、積極的に立法運動を展開し、母子家庭やかつて母子家庭の母であった女性たちへの福祉政策を法制度化することに成功し、母子家庭の生活改善に一定の成果を上げた。「わが幸はわが手で」というスローガンが象徴するように、敗戦後の困難な状況のなか、当事者たちが立ち上がり、励まし合いながら、母子家庭への福祉の拡充を求めて

努力を重ねた。女性が運動主体となることへの社会的理解がまだ乏しい時代にあつて、夫なき母として社会運動に参画することは容易ではなく、親族の理解を得ることも難しかった（全国未亡人団体協議会 1960）。しかも、子の養育と生計維持という二重の責任を負い、時間的余裕もないなかで立法運動に携わることは、並大抵のことではなかっただろう。そうした困難のなかで推し進められた運動は、女性の自立を志向するものでもあった（山高 2001; 全国未亡人団体協議会 1981）。

しかし、「母子一体」や「母性的任務」を前面に押し出して運動を展開したことで成果を勝ち取った一方、性別分業を前提とする育児の家族責任やジェンダー不平等な社会構造という根本的な問題に切り込むには至らなかった。寡婦福祉制度を要求する際にも、「かつて母子家庭の母であった者」という枠組みではなく、中高年単身女性世帯への福祉という方向性を打ち出していれば、異なる展開があったかもしれない。たしかに、他の単身女性に比べて寡婦が経済的に苦しい状況にあったとはいえ（全国未亡人団体協議会 1981）、その背景には労働市場における男女格差という、寡婦にも他の単身女性にも共通する要因があった。しかし、運動はそうした構造的問題に向き合うよりも、母親への養育責任の集中を前提とした制度改善要求にとどまり、結果的に母親規範を強化することになったといえる。

## 第5章 母子概念の批判的検討

### 1. 母子概念の制度的形成とその特質

本論でみたように、母子保護法に結実する児童保護や母子扶助の制度設計の議論のなかで、子どもは家庭で母親に養育されるのが最善であるという「母子一体」論が主張された。それは、「第二の国民」養成という国家的プロジェクトにとって重要な施策とみなされ、「不良」国民の産出を防止するという優生思想とも結びついていた<sup>22)</sup>。敗戦後の母子福祉制度の必要性を訴える政策論や運動のなかでも、母子は対で保護されるべきであるという「母子不可分」論が主張された<sup>23)</sup>。戦前の母子保護法も戦後の母子福祉制度も、母子を一体として保護することを優先し、健全な子の育成は家庭で母親の手によってなされるべきであるという育児の「私事化」（ファインマン）を制度化したといえる。

たしかに、戦後の制度は、支給額や支給対象を拡大し、母子保護法に比べて、ケアの絆を保護する制度に近づいていたといえる。母子福祉資金貸付制度、母子年金・母子福祉年金制度、児童扶養手当、そして母子福祉法の制定により、敗戦後の母子世帯の大半を占めていた死別だけでなく、1970年代から急増した離別の母子世帯も対象に含まれるようになり、経済的支援の枠組みは拡充された。しかし、母子を一体として保護するという基本的な論理構造は維持され、母親を子の養育責任の担い手として位置づける点において、戦前との連続性がみられる。

この「母子一体」論を支えた母性概念は、二つの文脈で動員された。一つは、「国家将来の発展」に資するものとして母性保護を位置づける、国家への貢献としての母性である。全面戦争に向かうなかで、山田わかが「民族生命線」を守る前線にいるのは母親であり、母性を保護するのは国家の義務と訴えたことは、その典型である（山田 1937: 65）。こうした人口政策としての児童保護<sup>24)</sup>と、その最善の手段としての母子一体の保護という考えは、戦時下に限られるものではなく、社会政策の必要性が認識され始めた大正中期にすでにみられた。

他方、樽川（2010）や富江（2007）が指摘するように、女性に参政権がなかった時代において、母性概念は女性の権利を認めさせるための論拠として用いられた。母子保護法制定運動を通して国政の議論に参加し、その声を政策に反映させることは、女性の政治参加の一形態でもあった（樽川 2010; 富江 2007）。女性が参政権を獲得した戦後の全未協の運動においても、「母性的任務」を全うできるよう制度を要求するという点において、戦前の運動との連続性がみられる<sup>25)</sup>。

たしかに、育児という母親の社会的貢献に訴えることで援護を獲得するというこの戦略は功を奏し、生活苦にある母子への援助を国家の責務とすることに成功した。しかし、国家への貢献を強調するその戦略は、女性の権利獲得というよりは、母親という地位に女性を縛りつける結果をもたらしたといえる。こうして二つの文脈は、女性の母親としての国家貢献という点で合流していったのである。林（2000: 29）も指摘するように、母子不可分という運動理念は、性別分業やジェンダー不平等を問う視角を欠いていた。ただし、山高は、日本の封建的家族制度が女性の経済力を弱め、夫なき母親が扶養と養育を一人で担うことを難しくしていると、構造的な問題も指摘している（山高 1955）。前章で引用したように、全未協結成直後の母子福祉総合法制定運動においても、その提案理由で同様の指摘がなされていたことも見過ごすべきではないだろう。

## 2. 母子保護政策に埋め込まれた二重規範

救護法が労働能力のある者を対象外としたのに対し、母子保護法は就労可能な母親に扶助を行うことで、「母子」というケア関係を可視化し、公的扶助の対象とした。これは、ケアの担い手を公的に保護するという点において、一定の前進であったかもしれない。

しかし、母子保護法はケアの担い手たる母親を子の養育という役割に縛りつけ、その役割を「適切に」遂行できないと判断された者を排除した<sup>26)</sup>。「母が性行その他の事由に因り子を養育するに適せざるとき」は対象外とする欠格条項は、「救済に値する母親」と「値しない母親」を選別する装置として機能する。戦後の母子福祉制度においても、この選別と監視の仕組みは継続し、母親自身に自己監視を促す形で制度化されたといえる。

1980 年に通達された遺棄認定の手続きや事実婚認定の基準は、公的援助と引き換えにシン

ゲルマザーのプライバシー侵害を制度化した。遺棄調書や未婚母子調書は、父の所在、税法上の扶養関係、同居の有無まで調査し、母親の性的関係を執拗に監視するものであった<sup>27)</sup>。婚姻関係にない母親が異性と親密関係を結べば手当を失う一方で、養育責任を果たさない父親の性的自由は問われない<sup>28)</sup>。

こうした非対称性は、経済的責任においても明らかである。1985年の児童扶養手当法改正では、父の所得によって手当を原則不支給とする提案がなされたが、養育費が実際には支払われていない実態を無視したものであった。養育費不払いへのペナルティは存在しないまま、母親には経済的自立が要求される。こうした制度設計は、育児に関わる責任を母親に集中させ、父親の責任を免除する構造的な不正義である。

以上は、母親への監視と父親の責任免除という非対称性の問題である。加えて、母子保護政策には、相容れない二つの規範が埋め込まれてきた。一つ目は「子に専心する母」である。1937年の母子保護法は「子女養育」という母親の「天職」を完うせしめることを目的とし（内務省 1937: 12）、居宅扶助原則により「母親をしてその子をその膝下において養育せしめん」とした。戦後も、厚生省児童局長の黒木利克が「母が働かずに子の養育に専心できる体制が理想」と述べたように（黒木 1956: 14）、母子年金や児童扶養手当は養育責任遂行への経済的支援として位置づけられた。母子福祉法も、育児の家族主義を基本としている。この育児の家族主義は、母親の愛情とケアこそが子の健全な発達に不可欠であるという母性概念に基づいている。

二つ目は「自立就労する母」規範である。戦後最初の母子家庭への援助制度である母子福祉資金貸付制度は、母親が稼働するための援助であり、「経済的自立の助成」を目的に掲げた。これは母親を、子の養育責任だけでなく扶養責任も担う者として位置づけるものであった。ここには、敗戦後の民法改正に伴う家族制度の変化、つまり、父親のみが子の親権者であり扶養義務者であるという、法的な前提が崩れたことも反映されている。夫のいない母親は、子の親権者であり、扶養義務者であるという位置づけである（元木 2013）。そして、1980年代の児童扶養手当法改正の動きに始まり、2002年の「母子家庭等自立支援対策大綱」で「就労による自立」が義務化され、ワークフェア型支援への転換が決定的となった。

この二つの母性規範は、時代によって入れ替わったのではなく、同一制度内で併存するようになり、矛盾を深めていった。母親はケアも就労も要求されるが、一人で両方を担うことは困難である。子どもを優先すれば「自立していない」と批判され、就労を優先すれば母親失格と非難される。2002年改正の児童扶養手当法にある5年後減額規定は、3歳未満児を持つ母親を除外したとはいえ、ケアの必要な子どもを抱えた母親に就労を迫るものであり、このダブルバインドを制度化したものといえる。

かつて一番ヶ瀬（1968）は、母子保護法には貧困にある母親自身の生活を支える雇用政策や自立支援策が欠けていたと批判した。しかし、性別分業を前提とする社会経済構造が変わらな

いまま就労と自立を促しても、母親を追い詰めるだけである。問題は自立支援の有無ではなく、ケアの担い手への支援なき自立の強要にある。

さらに問題なのは、この二つの母親規範が母子世帯の類型によって差別的に適用されることである。死別母子世帯には遺族年金によって扶養責任が軽減される一方、離別・非婚の母子世帯には「自立の責務」が課される。とりわけ非婚の母親には厳しい制約が課されてきた。児童扶養手当は制度発足時、離別、遺棄などに加えて未婚の母も支給対象としていたが、父親が認知した場合は除外されていた(児童扶養手当法施行令(昭和36年12月7日政令第405号))<sup>29)</sup>。これは、認知した父親が扶養義務を果たすという前提に立つものだが、実際には認知しても養育義務を果たす父親は極めて少なかった。さらに1980年代半ばの改正時、厚生省の法案では未婚の母を排除する方針が示された。その背景には、未婚の母には扶養すべき男性がいるはずだという発想があった。これは、母親と性的関係にある男性が母子を扶養すべきだという家父長制的発想に基づくものであり、実態を無視した差別的処遇である。こうした処遇は、婚姻関係の有無による「救済に値する母」と「値しない母」の選別であり、制度的な懲罰として機能してきた。

### 3. ケア倫理からの批判的再検討

以上の分析が示す制度的矛盾は、ケアの倫理の視点からより明確に把握できる。母親に養育と就労の二つの義務を迫りながら支援を欠く制度設計は、ファインマンのいう「依存の私事化」——必然的依存への対応を家族内の女性に封じ込める構造——の帰結であると同時に、キティのいう二次的依存の不可視化として捉えることができる。また婚姻関係の有無による差別的処遇は、ファインマンのいう性的家族への特権付与として理解できる。

ケアが私事化され、家庭内の性別分業を前提とするジェンダー構造のもとで、母親は二次的依存状態に置かれる。しかし、キティが指摘するように、ケア労働が「愛の労働」とみなされることで、この二次的依存は正当化され、支援の必要性は不可視化される。キティのいう公共的ドゥーリア、すなわちケアの担い手が二次的依存に陥らないための社会的支援は、日本では十分に整備されているとはいえない。離別・非婚のシングルマザーへの生活保障的な経済支援制度は児童扶養手当のみで、経済的な二次的依存が解消されるにはほど遠い。育児の社会化にしても、日本では保育施設の数が多いものの、その質は低賃金の保育士たちの献身によって辛うじて維持されているにすぎない。しかも、保育労働の担い手もまた多くが女性であり、ケアを社会全体で支える仕組みとは言いがたい。こうした状況のなかで、「自立」を強要する制度は、母親の二次的依存を不可視化するだけでなく、さらに深刻化させている。

ファインマンの「性的家族」批判の観点から見ると、日本の母子保護政策は性的家族優遇の典型例である。前節で見た死別母子世帯と離別・非婚母子世帯への差別的処遇がそれを示して

いる。遺族年金という手厚い援護と、児童扶養手当という制限的で監視を伴う給付との格差は、「正統な」婚姻関係の有無による選別にはかならない。遺族年金受給の手続きにおいては、異性ととの交際関係などの事実確認は行われず、夫と死別した女性の性的プライバシー権は保護されている（湯澤 2022）。それに対して、公的援助を受ける生別シングルマザー家族は、ファイマンマンのいう「公的家族」の状況に置かれている。国家は母親の親密関係に介入し、「男の不在」を埋めようとする。母親は、プライバシーを放棄することと引き換えに、扶助を受けるのである。母子保護法も戦後の母子保護政策も、夫の扶養義務を前提とし、法的婚姻関係を優先する設計になっている。民法改正で家族制度は変化したものの、夫に代って国家が母子に保護を与えるという母子保護法の理念（山崎 1937）は、戦後の制度でも生き続けている。「子どもの福祉」を掲げながらも、「性的家族」に特権を付与し、母親の婚姻状況によって子どもへの支援をも差別化しているのである。

さらに深刻なのは、母子を保護するはずの制度が母親へのケア・ペナルティを強化し、その結果、子どもも苦境に立たされていることである。子どもを優先すれば母子で貧困に陥り、母親が生計維持を優先すれば子どもに十分なケアを与えることができなくなる。2002 年の就労義務化は、このダブルバインドを深刻化させた。5 年後の手当減額規定は、ケアの必要な子どもを抱える母親に「働け」と迫ることになっている。母親を追い詰めることで、子どもが影響を受けないわけがない。母子保護政策には、「ケアの絆」を保護するどころか、むしろ傷つける社会規範と構造が埋め込まれているといえる。

### 終章 制度が築いた〈母〉

以上の分析から明らかなのは、日本の母子保護政策が、母子家庭の母と子を保護するどころか、むしろ追い詰める方向で機能してきたということである。1937 年から現在に至るまで、「母子一体」理念は継続し、救貧制度から福祉へ、そして自立支援へと制度の性格が変化し、ケアと稼働の二重負担を母親に課す構造は強化されてきた。選別と監視による「救済に値する母」の生産は、母子保護法の欠格条項から児童扶養手当法の事実婚確認の通達に至るまで、形を変えながら継続している。母子保護を求める運動も、こうした規範が働くなかで、規範的な母性に訴えるという戦略をとらざるを得なかった面がある。

本研究の分析から、日本の母子保護政策に埋め込まれた三つの構造的問題が浮かび上がる。第一に、異性間の婚姻中心主義が母子保護政策を通じて強化されている点である。母子福祉年金や遺族年金といった死別母への優遇と、児童扶養手当制度を通じた離別母や非婚母への差別的な処遇である。この格差は、ファイマンマンが指摘する性的家族への特権付与が、日本において強固に制度化されていることを示している。未婚の母への執拗な監視は、ケアの担い手とし

での価値ではなく、性的関係の正統性によって支援を選別するものにほかならない。

第二に、母子を支えるはずの制度を通して、ケア・ペナルティが深刻化するという矛盾である。二次的依存という概念が明示するように、ケアの担い手は、ケアを行うことで、依存状態に陥るのだから、ケアを担えるようにするには、支援が必要である。しかし日本の制度は、この二次的依存を不可視化するだけでなく、「自立」を強要することで、その存在を否認する。ケア労働は「愛の労働」なのだから母親の責任とされ、女性を二次的依存に陥らせる不平等なジェンダー構造は温存される。家族主義と自立支援を軸とする支援策では、ケア・ペナルティを緩和するどころか、むしろ強化するのである。

第三に、子どもの福祉を掲げる制度が、ケアの絆を傷つけることで、かえって子どもの福祉を毀損しているという矛盾である。監視とプライバシー侵害による母子関係への介入、就労強要による母親のケア基盤の切り崩しに加え、養育費についても、その支払いを所得算定に組み込みながら履行を確保する仕組みを欠くため、父親の扶養責任は事実上免除され、経済的負荷は母親に集中する。こうした制度の構造が、母子のケアの絆を弱体化させ、ひるがえって子どもを追い詰めることになる。

以上の3点から導かれるのは、制度が前提とする〈母〉概念の根本的な問い直しの必要性である。母親は、母親業を果たす限りにおいてその存在意義が認知され、公的支援を受ける権利を獲得するが、一人の人間としての主体性は認められていない。子は家庭で母親に養育されるのが最善であるという前提に立つとしても、母親は子どもを受けとめ育む心的・象徴的な「容器」ではなく、子どもと相互に承認し合う主体として認められなければならない<sup>30)</sup>。それは、子どもが他者を承認し、尊重することができるようになるための心理的基盤としても重要である<sup>31)</sup>。

母親を主体として認めるためには、「子どものために」というロジックには注意する必要がある。子どもの貧困対策の言論にも顕著なように、子どもは自分が置かれた状況に対して責任を負わないから支援すべきだという論理は、大人に対する自己責任論として牙をむくことにもなる。こうした自己責任論が、母親に養育と扶養の責任を全面的に負わせて自立せよと要求することに容易につながることは、児童扶養手当法改正の歴史をみても明らかだ。当事者団体「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」のように、子どもの権利と母親の一人の人間としての権利の双方を擁護する視座が重要である<sup>32)</sup>。

では、母親の権利はいかなる根拠で主張されるべきか。本論でみたように、戦前の母子保護法制定運動でも戦後の全未協運動でも、育児という社会への貢献を根拠に保護を求める戦略がとられた。ファイマンも、ケアの担い手は育児を通して次代の労働者や納税者を育成しており、その社会貢献を認めて公的支出を行うことを正当化する。しかし、貢献というロジックには危うさがある。社会や国家へ「貢献」しないとみなされる人びとを権利の主体から排除しか

ねないからだ。病児や障害児とその母親というケアの絆は、最も手厚く保護されるべきものであるにもかかわらず、「貢献」という物差しでは排除の対象となりうる。ケアの担い手の権利を、社会への「貢献」に対する対価としてではなく、すべての人が依存状態を経験するという普遍的条件に基づく生存権として位置づける視座が求められるのである。

女性にケア労働が押しつけられ、ケアを担うからこそ労働市場で不利になり、稼ぎが少ないから無償のケアを担うという悪循環を生み出すジェンダー規範とジェンダー不平等な社会経済構造を放置したまま、「子どものため」という名目でシングルマザーを支援したところで、ケア・ペナルティを生み出す構造は維持され、母親たちは精神的にも経済的にも追い詰められることになる。

日本の母子保護政策は、一貫して、育児という仕事を「適切に」こなす〈母〉に対して、その対価としてわずかばかりの支援を与えてきた。戦後は、児童扶養手当法改正を通して、母にケアと経済的自立という両立困難な要求を突きつけ、「ケアの絆」を傷つけてきた。男に属さないまま子を育てる女たちが、窮地に陥ることなく子どもと生きることを可能にする法制度は、まだここにはない。制度が前提とする〈母〉概念は解体されなくてはならないのである。

#### 追 記

本稿の全未協運動にかかわる調査研究は、JSPS 科研費 22K01902 の助成を受けた。

#### 注

- 1) Nancy Folbre の研究が代表的である (Folbre 2017)。
- 2) 江原による研究レビューにおいても、制度史で展開された批判的母性研究には言及がない (江原 2009)。
- 3) ファインマンもキテイも、主に身体的ケアを必要とする依存状態を念頭に置いている。しかし、ジュディス・バトラーが論じるように、依存は他者・インフラ・環境への依存を含む、すべての人間の普遍的な存立条件として捉えるべきであろう (Butler 2020=2022)。
- 4) 田子は父を早くに亡くしており、母子家庭で育ったこと、また、姉が出産の際に死亡した経験の影響もあってか、女性の権利を尊重する立場だったといわれている (樽川 2010)。
- 5) ゆえに、母子の同居が必要とされた (田子 1920)。
- 6) 福島はエレン・ケイに心酔していたという (今井 2005)。
- 7) 社会民衆婦人同盟から赤松明子らが脱退した後、残留者が無産婦人同盟と統合し、1932 年 7 月に社会大衆婦人同盟が結成された (海妻 2000)。
- 8) 1924 年発足の婦人参政権獲得期成同盟会が 25 年に改称された組織。女性参政権獲得を目指す運動を展開した (今井 2005)。
- 9) 翌 1935 年 4 月には、母性保護連盟と改称した (一番ヶ瀬 1968)。
- 10) 生活扶助および養育扶助を合せて一世帯につき一日一円を超えることはできないと定められた

（高島 1938）。

- 11) 母親の性行不良によって母子保護法で保護されなかった子どもについては、救護法で保護され  
るとした（第 70 回帝国議会衆議院軍事救護法中改正法律案外一件委員会（1937 年 3 月 8 日））。
- 12) ただし、らいてふが無条件の国家扶助を求めているのに対して、わかばは夫の扶養義務が叶わぬ  
場合に国家扶助を求めたという違いがあり、成立した母子保護法は、わかばが主張していたものと  
最も近かった（今井 2005）。また、菊栄の思想が後の社会民衆婦人同盟の母子扶助法制定運動に  
影響を与えており、とくに夫が失業中の場合も扶助の対象に含めるという提案に反映されている  
と今井（2000, 2005）はみる。ただし、その提案理由には女性を母性に包摂してしまうロジック  
が内包されていた（今井 2005）。
- 13) この決議を受けて、母子福祉対策国会議員連盟が発足した（山高 1955）。
- 14) 「未亡人母子福祉法案」では未婚の母は対象となっていないが、婚約中の相手を戦死で失うな  
どした女性への配慮として、「母子福祉対策要綱」では対象になったという（堺 2017）。
- 15) 1975 年の国籍条項撤廃や支給対象年齢制限の緩和は、「児童扶養手当を 18 歳に引き上げる会」  
という広島在住の当事者らの運動の成果である（関 2009）。
- 16) 同年改正された母子及び寡婦福祉法の第 4 条も「母子家庭の母及び寡婦は、自ら進んでその自  
立を図り、家庭生活及び職業生活の安定と向上に努めなければならない」と下線部が加筆され、  
母親の自立への努力義務が明記された。
- 17) そもそも、女性の賃金は平均して男性の 7 割しかない。賃金のジェンダー格差、ケア責任を女  
性に割り当てるジェンダー規範、ケア責任と正規雇用の両立しがたさが循環的に作用した結果と  
いえる。
- 18) たとえば、三重県遺族会理事・林むねは、母子家庭になった理由に関わらず、そこには共通の  
問題があると考え、その解決には当事者組織による運動が必要だと、未亡人会への参加を呼びか  
けた。しかし、遺族会の男性会長は「怒りのあまりぶったり足げりにしたり、時には泣いて」い  
さめてきたという（北河 2000: 183）。
- 19) たとえば、高知県高岡郡府村川渡部落、長野県下伊那郡、茨木県の未亡人会などは未亡人た  
ち当人のイニシアティブでできた会である（北河 2000、鯉淵 2000）。同胞援護会も各支部の所在  
地域で未亡人会の組織化を助けた（同胞援護会会史編纂委員会 1960）。
- 20) 結成当時は 37 団体で結成され、1963 年までに 46 都道府県が参加している（寺脇 1996b: 279-  
284）。
- 21) 「飽く迄自主的に母としての使命の達成を希い、これが為には当然の権利として母性保護を要  
求する一大婦人運動としてこれを展開」と山高は全未協の運動を評価した（山高 1955: 18）。
- 22) 母子扶助制度だけでなく、母子衛生・保健政策においても、母子を一体として捉える発想がみ  
られた。中山まき子は、健康な人的資源の育成を目的とする母子政策において、母親は子どもに  
対して二次的な位置しか与えられていなかったと指摘している（中山 2000）。
- 23) 副田によれば、行政官僚らが敗戦後も「母子一体」を用いたのに対し、運動側は戦時下の軍国  
主義的含意を避けて「母子不可分」を用いた（副田 1983）。ただし、山高自身は国会答弁で「母  
子一体」という表現も使用している（第 43 回国会参議院本会議（昭和 38 年 2 月 20 日））。
- 24) 子どもを将来の社会の担い手とみなし、出産数減に歯止めをかけようとする現代の「少子化対  
策」との連続性もみられる。
- 25) この連続性については、山高の活動に注目した先行研究でも指摘されている（今井 2017）。
- 26) その判断を行うのは、市町村長から委託を受けた方面委員であった（高島 1938）。

- 27) 戦後は、民生委員が監視、「指導」の担い手である。
- 28) 監視の対象となるのは、男性との関係であり、同性愛の可能性は考慮の対象となっていない。
- 29) この認知規定は、施行令改正により、1998年8月に削除された。それは、当事者らが、1994年以降、同規定は憲法第14条に違反し、婚外子差別だと各地で提訴したことによる。2002年1月と2月には、同法令が法律の趣旨に反する(1月)、あるいは違法(2月)と最高裁が判断したことを受け、厚労省は98年8月以前の未支給分についても遡って支給すると決定した(小野2005;「打ち切り分、支給へ 認知の婚外子への児童手当 厚労省」『朝日新聞』2002年3月8日)。
- 30) 心理学や児童医学における母子概念も批判的再検討が必要である(Benjamin 1988=1996)。
- 31) ジェシカ・ベンジャミンは、そうした相互承認が成立しないと、ジェンダー間の支配・被支配関係を再生産することになると指摘する(Benjamin 1988=1996)。
- 32) 本稿では、70年代以降の当事者運動、とくに児童扶養手当制度の改善と改悪阻止のために動いた母親たちの闘いについて、検討することができなかった。今後の課題としたい。

#### 参考文献

- 赤石千衣子, 2014, 『ひとり親家庭』岩波書店。
- Benjamin, Jessica, 1988, *The Bonds of Love: Psychoanalysis, Feminism, and the Problem of Domination*, New York: Pantheon Books. (寺沢みづほ訳, 1996, 『愛の拘束』青土社。)
- Butler, Judith, 2020, *The Force of Nonviolence: An Ethico-Political Bind*, London: Verso. (佐藤嘉幸・清水知子訳, 2022, 『非暴力の力』青土社。)
- 同胞援護会会史編纂委員会, 1960, 『同胞援護会会史』同胞援護会会史編纂委員会。
- 江原由美子, 2009, 「制度としての母性」天野正子・伊藤公雄・伊藤るり・井上輝子・上野千鶴子・江原由美子・大沢真理・加納実紀代編『新編 日本のフェミニズム 5 母性』岩波書店, 1-37。
- Fineman, Martha Albertson, 1995, *The Neutered Mother, the Sexual Family and Other Twentieth Century Tragedies*, New York: Routledge. (上野千鶴子(監訳), 速水葉子・穂田信子(訳), 2003, 『家族、積みすぎた方舟——ポスト平等主義のフェミニズム法理論』学陽書房。)
- Folbre, Nancy. 2017. "The Care Penalty and Gender Inequality." In *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, edited by Susan L. Averett, 749-766. Oxford: Oxford University Press.
- 船本数江, 1937, 「母子保護法の成立」『社会事業』21(2): 53-59.
- 林千代, 2000, 『母子福祉を拓く』ドメス出版。
- 堀川祐里, 2019, 「戦時期における救済対策としての母子保護法——子どもの育成に対する期待と稼得労働に対する期待の二重性を中心に」『経済学論纂』59: 333-354.
- 一番ヶ瀬康子, 1968, 「母子保護法制定促進運動の社会的性格について(母子保護法制定史 1)」『社会福祉』14: 29-51.
- 今井小の実, 2000, 「社会民衆婦人同盟の母子扶助法制定運動——働く女性たちの児童／母性保護の要求と山川菊栄の播いた種」『キリスト教社会問題研究』49: 178-205.
- , 2005, 『社会福祉思想としての母性保護論争——“差異”をめぐる運動史』ドメス出版。
- , 2010, 「戦前日本の救済制度と家族の変容」『比較家族史研究』25: 7-31.
- 今井涼, 2017, 「山高しげりと母性保護連盟——母子福祉の源流をたどって」『社会事業史研究』

52: 109-124.

井上清美, 2013, 『現代日本の母親規範と自己アイデンティティ』 風間書房.

井上哲男, 1949, 「母子保護事業の基本問題」『社会事業』 32(12): 22-27.

加納実紀代, 2002, 『天皇制とジェンダー』 インパクト出版会.

北河賢三, 2000, 『戦後の出発——文化運動・青年団・戦争未亡人』 青木書店.

Kittay, Eva Feder, 1999, *Love's Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*, New York: Routledge. (岡野八代・牟田和恵 (監訳), 2010, 『愛の労働あるいは依存とケアの正義論』 白澤社.)

こども家庭庁支援局家庭福祉課, 2024, 『ひとり親家庭等に関する施策・制度について』 令和6年3月26日 ([https://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/keikaku\\_kanshi/siryo/pdf/ka34-4.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/keikaku_kanshi/siryo/pdf/ka34-4.pdf?utm_source=chatgpt.com))

鯉淵鉦子, 2000, 『母子福祉の道ひとすじに』 ドメス出版.

厚生労働省, 2002a, 『母子家庭等自立支援対策大綱』.

———, 2002b, 『児童扶養手当制度の改正について』.

———, 2012, 『平成23年度 全国母子世帯等調査結果報告 (平成23年11月1日現在)』.

———, 2022a, 『令和3年度 全国ひとり親世帯等調査結果報告 (令和3年11月1日現在)』.

———, 2022b, 『2022 (令和4) 年 国民生活基礎調査の概況』.

厚生省, 1984, 『児童扶養手当法の改正について (問答)』 (中垣昌美編, 1987, 『離別母子世帯の自立と児童扶養手当制度』 大阪府母子福祉連合会, 301-317.)

厚生省五十年史編集委員会, 1988, 『厚生省50年史 記述編』 厚生問題研究会.

厚生省社会局, 1939, 『児童保護関係法規』.

黒木利克, 1956, 「母子家庭の問題」『保健婦雑誌』 12(5): 10-15.

牧野カッコ, 1989, 「母親の就労化と家族関係」『教育社会学研究』 44: 50-70.

元橋利恵, 2021, 『母性の抑圧と抵抗——ケアの倫理を通して考える戦略的母性主義』 晃洋書房.

元木久男, 2013, 「わが国の母子家庭に対する施策の性格と課題」『九州保健福祉大学研究紀要』 14: 69-77.

内務省, 1937, 「母子保護法案に就て」『内務時報』 1(1): 8-15.

中垣昌美編, 1987, 『離別母子世帯の自立と児童扶養手当制度』 さんえい出版.

中山まき子, 2000, 「日本の母子政策の歴史——『内務省衛生局』の誕生から『児童福祉法』公布まで」『鳴門教育大学研究紀要』 15: 41-55.

西川祐子, 2000, 『近代国家と家族モデル』 吉川弘文館.

落合恵美子, 1989, 『近代家族とフェミニズム』 勁草書房.

大日向雅美, 2015, 『母性愛神話の罨』 日本評論社.

小野義美, 2005, 「児童扶養手当と婚外子差別——三つの最高裁判決」『熊本法学』 107: 307-322.

臨時行政調査会, 1981, 『行政改革に関する第一次答申』.

———, 1983, 『行政改革に関する第五次答申 (最終答申)』.

堺恵, 2015, 「児童扶養手当制度の成立過程における制度創設の経緯——1959年から1961年までの国会審理および新聞報道からの考察」『社会福祉学』 55(2): 14-29.

———, 2017, 「第二次世界大戦後における母子福祉政策の展開——終戦から母子福祉資金の貸付等に関する法律の制定まで」『龍谷大学大学院研究紀要 社会学・社会福祉学』 23: 1-20.

沢山美果子, 1986, 「母子一体の原則から母と子の権利の同時保障へ——歴史から学ぶ」『賃金と社

- 会保障』940: 18-23.
- 関千枝子, 2009, 『ルポ母子家庭——「母」の老後, 「子」のこれから』岩波書店.
- 砂脇恵, 2020, 「母子福祉政策の規範性——自立と家族規範」『龍谷大学国際社会文化研究所紀要』22: 135-144.
- 副田あけみ, 1983, 「『母子一体』の歴史的変遷過程——大正・昭和時代の母親観, 子ども観を探る」『人文学報』159: 61-94.
- 高島巖, 1938, 「母子保護法に就て」『幼児の教育』38: 22-28.
- 田子一民, 1920, 「母子扶助法の制定」『太陽』26(5): 43-53.
- 田間泰子, 2001, 『母性愛という制度——子殺しと中絶のポリティクス』勁草書房.
- 樽川典子, 2010, 「母子概念の形成過程——階級とジェンダーの接合」副田義也編『内務省の歴史社会学』東京大学出版会, 237-284.
- , 2015, 「母子福祉の再構築——家族規範と中立性の原則」『社会学ジャーナル』40: 23-41.
- 寺脇隆夫編, 2016a, 『母子・児童・老人福祉基本資料 第1巻』柏書房.
- , 2016b, 『母子・児童・老人福祉基本資料 第2巻』柏書房.
- 富江直子, 2007, 『救貧のなかの日本近代——生存の義務』ミネルヴァ書房.
- 山縣文治, 1985, 「児童扶養手当法の改正とそれをめぐる諸問題」『大阪市立大学生活科学部紀要』33: 215-230.
- 山田わか, 1937, 「母性保護運動と母子扶助法」『社会事業』20(1): 65-67.
- 山高しげり, 1955, 「母子家庭と社会福祉——総合的な母子福祉立法を望む」『月刊社会保障』9(5): 16-19.
- , 2001, 『山高しげり——母子福祉四十年』日本図書センター.
- 山高しげり, 1982, 『わが幸はわが手で』ドメス出版.
- 山崎巖, 1937, 「母性保護」穂積重遠・中川善之助編『家族制度全集 史論篇第3巻 親子』河出書房.  
(2009, 穂積重遠・中川善之助編『家族制度全集 第3巻 史論篇・親子』日本図書センター, 209-246.)
- 湯澤直美, 2022, 「コロナ禍におけるシングルマザーの現況と政策課題」『経済社会とジェンダー』7: 65-94.
- 吉田久一, 1979, 『現代社会事業史研究』勁草書房.
- 全国未亡人団体協議会, 1960, 『全未協創立十周年記念誌——十年の歩み』全国未亡人団体協議会.
- , 1981, 『母子及び寡婦福祉法の成立——寡婦福祉への出発』全国未亡人団体協議会.

## 要 旨

本論文は、日本の母子保護政策（1937年母子保護法から2002年児童扶養手当法改正まで）に埋め込まれた〈母〉概念が、いかに母子家庭の苦境を制度的に形成し、強化してきたかを、フェミニズムのケア理論から批判的に検討するものである。理論的枠組みとして、マーサ・ファインマンの「性的家族」批判と「必然的依存／二次的依存」概念、エヴァ・キテイの依存労働論と「公共的ドゥーリア」概念を採用し、保護すべき単位を婚姻家族ではなく「ケアの絆」に求める視座から分析を行った。その結果、日本の母子保護政策には三つの構造的問題があることが明らかになった。第一に、死別母への優遇と離別・非婚母への差別的処遇を通じて、婚姻中心主義が強化されている点である。第二に、二次的依存を不可視化し「自立」を強要することで、ケア・ペナルティがむしろ深刻化している点である。第三に、プライバシー侵害と引き換えの支援、就労の強要、父親責任の免除が、母子の「ケアの絆」を傷つけ、子どもをも苦境に立たせている点である。戦前の母子保護法制定運動や戦後の全国未亡人団体協議会の運動は、規範的母性に訴えることで母子保護の制度化を後押ししたが、その戦略は母性規範を再生産するという両義性をはらんでいた。制度が前提とし強化してきた〈母〉概念を解体することなくして、母子家庭の母と子が生きやすい社会の実現はありえない。

キーワード：ケアの絆、母子家庭、母子一体、母子保護法、児童扶養手当、ケア・ペナルティ、母子世帯の貧困、性的家族、構造的ジェンダー格差