

母子世帯母親の就業と 児童扶養手当削減の問題・覚書

緒方桂子

I 問題意識

1 2002(平成14)年児童扶養手当法の改正をめぐる状況

(1) 本稿は、母子世帯母親の就業をめぐる法的状況に照らし、現行の児童扶養手当削減策の持つ問題点を明らかにしようとするものである。まずはその問題意識について若干言及しておきたい。

2002(平成14)年、児童扶養手当法が改正された。児童扶養手当は、特別な場合を除き、一定の要件の下で生別母子世帯母親等に支給される社会手当である。同法の改正は母子及び寡婦福祉法等関連法規の改正とともに行われた母子世帯に対する「総合的な施策」の一環であるため、その全貌は複雑なものとなっている⁽¹⁾。児童扶養手当にのみ着目すれば、主な変更点は、①児童扶養手当全部支給・一部支給を決定する所得制限額の細分化とそれによる全部支給の場合の所得制限の大幅引き下げ、②対象児童が別れた父から受け取った養育費を児童扶養手当支給制限を考慮する場合の母の所得に算入すること(児扶手法9条2項)、そして、③児童扶養手当支給開始の月から5年または離婚等の支給要件に該当するに至った月から7年のどちらか早い方が経過したときに、その時点で支給されていた手当額の最大5割を減額する(同法13条の2)という措置にある。このうち、①および②は2002(平成

(1) 2002(平成14)年改正の母子家庭等施策に関しては、母子寡婦福祉法令研究会編著『総合的な展開をみせる母子家庭等施策のすべて』(2004年、ぎょうせい)参照。

14) 年から施行されているが、③は2008（平成20）年4月からの実施が予定されている。

2007（平成19）年夏の参議院選挙で大敗を喫した与党は、福田康夫内閣が発足した9月、自民、公明の連立政権合意として、2008（平成20）年4月から予定されている児童扶養手当一部削減（上記③）の凍結を格差問題に取り組む政権の目玉政策のひとつとして掲げた。ところが、翌10月には、厚生労働省の発表した統計調査⁽²⁾に照らし母子世帯母親の就業状況は好転しており経済環境は改善しているとして、一律の削減凍結を撤回し低所得世帯に対する削減凍結に限定する方向へ転換している⁽³⁾。就業状況の好転として挙げられているのは、就業率、平均収入、常用雇用者率の微増である。この結果について、児童扶養手当削減を肯定するほどの「好転」と言えるか疑問を感じる点については後述するが、いずれにせよ児童扶養手当削減の問題は確固とした方針なり思想なりに基づいて議論されているわけではなく、政治の道具として語られている感がある。さしあたり2008（平成20）年4月の手当削減が回避されたとしても、同条に基づく手当削減が行われる可能性は早晚現実化するだろう。

(2) 児童扶養手当制度改正を含む母子世帯に対する「総合的な施策」の主眼は、「きめ細やかな福祉サービスの展開」と母子世帯の母親に対する「自立の支援」におかれている。前者はともかく、後者の「自立」というのは、自らの生活を自力で支えるということであり、要は—他の稼得手段をもたない限り—自らの生活を成り立たせていけるだけの稼ぎが得られる就業を母子世帯母親に求めるということである。

しかし、母子世帯母親は働いていないのか。そのようなことはない。厚生

(2) 2007（平成19）年10月16日に、母子世帯に関わる2008（平成18）年11月1日現在の状況について、『平成18年全国母子世帯等調査結果』（[http:// www.mhlw.go.jp / bunya / kodomo / boshi-setai06 / index.html](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/boshi-setai06/index.html)）が発表された。

(3) 朝日新聞2007年10月5日付および毎日新聞2007年10月14日付。

労働省の『全国母子世帯等調査結果⁽⁴⁾』をみると、調査年の1998(平成10)年、2003(平成15)年、2006(平成18)年において就業している母子世帯母親の割合は、84.9%、83%、84.5%とかなり高い割合を示している。厚生労働省が発表した『平成16年版働く女性の実情⁽⁵⁾』によれば、母子世帯母親を含む女性の労働力率(15歳以上人口に占める労働力人口の割合)は48.3%であるから、母子世帯母親の就業率が相当に高いことがわかるであろう。

他方、母子世帯の収入はきわめて低い。前掲『全国母子世帯等調査結果』の2006(平成18)年度版によれば、2005(平成17)年の母子世帯の年間平均収入は213万円、そのうち就労による年間平均収入は171万円となっている。国民生活基礎調査から算定された同じ年の全世帯の年間平均収入は563.8万円であるから、母子世帯の年間平均収入は全世帯のそれのおよそ3分の1である。また、母子世帯における年間平均収入と就労による平均収入の差額である42万円(月額にして3.5万円)は、別れた父から養育費を受け取っている者の割合が低い現実に照らせば、ほとんどが児童扶養手当によるものと推測される。さらに、母子世帯で生活保護を受給している割合は1割に満たない⁽⁶⁾。母子世帯の平均世帯人員は平成17年で3.30人であるから、これらの者が213万円の年収で、養育を含めた衣食住の生活を成り立たせていかなければならない状況におかれている。これが日本における現在の母子世帯の平均的な状況である。

(3) 就労率は高いが就労収入は低い。児童扶養手当は削減される。少なくな

(4) 2006(平成18)年度については、前掲注(2)参照。2003(平成15)年度については http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkk_26_2.html, 1998(平成10)年度については http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkk_26_1.html 参照。

(5) 平成17年3月28日発表 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/03/h0328-7a.html>)。

(6) 『平成18年度全国母子世帯等調査結果』前掲注(2)によれば、母子世帯のうち生活保護受給世帯は9.6%である。母子世帯の生活状況について、中野冬美「危機的な母子家庭の生活状況と就労支援施策の貧困一児童扶養手当の削減と生活保護の母子加算引き下げがもたらすもの」貸金と社会保障1412号(2006年)26頁以下参照。

い母子世帯が生活保護水準以下の生活でありながら、生活保護を受給できる現実的可能性も低い。さらに母子世帯においては預貯金金額も低く、前掲『全国母子世帯等調査結果』の2006（平成18）年度版によれば50万円未満が48%を占めている⁽⁷⁾。—このような状況の下では、生活を成り立たせること自体が困難であるし⁽⁸⁾、仮に生活が成り立っていたとしても、母子世帯母親の傷病、失業、あるいは家族の事故、疾病といった事態がひとたび生じれば、とたんにその生活は破綻の危機に瀕する⁽⁹⁾。このような状況にある母

(7) それに次ぐ割合を示しているのは、「不詳」の21.1%であり、50万円から100万円未満、100万円から200万円未満、200万円から300万円未満といずれの段階でもその割合は1桁台にとどまっている。

(8) なお、社会保険の加入状況についていえば、雇用保険に加入している割合は56.3%、加入していない者43.7%、健康保険について被用者保険に加入している者の割合は49%、国民健康保険に加入している者44.6%、加入していない者6.5%、公的年金について被用者年金に加入している者45.4%、国民年金に加入している者37.2%、加入していない者17.5%となっている。被用者健康保険や被用者年金保険に加入していない場合、国民健康保険料および国民年金保険料は手取り収入の中から支払わねばならない。その負担は決して小さくはない。また、雇用保険加入率も高くはない。雇用保険法上、週の労働時間が20時間未満であるなど雇用保険被保険者に該当しない場合以外は強制加入である。加入すべき義務があるにもかかわらず未加入の状況に置かれている者もかなりいるのではないかと推測される。これらの者は、仮に遡及的に加入したとしてもその遡及できる期間が2年にとどまることから、本来ならば受給できる雇用保険の提供するさまざまな保険給付—他のよりよい条件の仕事へのステップアップにもつながる—から排除されてしまうことになる。

(9) このように、いったん何らかの外的衝撃（たとえば失業）があった場合にそれを吸収できるだけの状況にないことを、湯浅誠氏は「溜め」のない状態と呼び、これが<貧困>であると表現した（湯浅誠『貧困襲来』（2007年、山吹書店））。すなわち、湯浅氏は、<貧困>とはお金がないという意味ではなく、「金銭の“溜め”」「人間関係の“溜め”」「精神的な“溜め”」という3つ“溜め”がない状態であるという。そしてこの“溜め”には「外からの衝撃を吸収する働き」と「栄養源としての働き」があると説明する。この湯浅氏の表現によって描かれる<貧困>のイメージは鮮やかでリアルである。本稿ではさしあたり経済的な問題だけを取り上げているが、本来、貧困の問題を論じていく場合にはこういったところにまで目を配る必要があるのだろう。

子世帯の生存保障はいったいどのように論じるべきなのだろうか。

2 本稿の課題

児童扶養手当については、同手当給付の目的が「父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ること」(児扶手1条)にあるからだろう、「子育ての経済的支援施策」という観点から論じられる傾向にある⁽¹⁰⁾。児童扶養手当が児童の心身の健やかな成長に寄与することを趣旨として支給されるものであって、児童扶養手当受給者が当該手当をその趣旨に従って用いることが求められていること(同法2条1項)に照らせば、この観点から論じることは素直な論じ方でもある。

しかしながら、児童扶養手当制度(削減を含めて)の問題を「子育て支援」の観点からのみ論じることは適切な問題把握といえるだろうか。児童扶養手当の使途が「児童の心身の健やかな成長に寄与する」事柄に限られるとしても、それはたとえば教育機関に通わせることのみによって図られるわけではなく、母子世帯における生活そのものが「児童の心身の健やかな成長」につながっている。そして、その母子世帯の生活が母子世帯母親の就業状況に大きく依存していることに照らせば、児童扶養手当削減が果たして妥当な立法ないし行政行為といえるのか、つまり憲法適合的な国家の行為であるといえるかは母子世帯母親の就業をめぐる法的状況をも考慮にいれて検討すべきであると考えられないか。このような発想は、改正児扶手法2条2項が「児童扶養手当の支給を受けた母は、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」とし、また同法14条4号が「受給資格者が、正当な理由がなくて…自立を図るための活動をしなかったとき」には児童扶養手当の全部または一部支給の停止の措置をとることを新たに規定す

(10) たとえば、福田素生「児童扶養手当の現状と課題」社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻』(2001年、法律文化社)所収299頁。

ることによって、児童扶養手当の支給と母子世帯母親の就業と強く関連づけられていることから妥当であると考えられる。2008（平成20）年4月に導入が予定されている最大半額を限度とする児童扶養手当の削減が現時点で凍結されたとしても、それは政治的な状況判断に基づいた一時的な解決でしかない。そうした方法による問題の先送りが好ましくないことはいうまでもないだろう。少なくとも現状においては、児童扶養手当を削減する立法ないし行政行為が母子世帯児童および母親の生存保障という憲法的な要請に適合していないということを、母子世帯母親の就業をめぐる法状況に照らして真正面から論じていく必要があると思う。

本稿はこのような問題意識に立ち、母子世帯母親の就業をめぐる法的問題に関連づけながら児童扶養手当削減の問題性を明らかにしようとするものである。以下では、児童扶養手当の意義と改正の趣旨について少し詳しく検討したうえで（Ⅱ）、母子世帯母親の就業をめぐる状況と労働法の現状を示すことによって、問題の所在を示したい（Ⅲ）。

本稿で取り上げる問題は、大きくいえば、公的な所得保障を制限し就業促進する施策、いわゆる「ワークフェア」の妥当性を問うことにもつながっている。欧米で広まっているこの就労中心主義の施策をどのように評価すべきか。本稿は、今後こういった施策の意義と限界を論じていくにあたっての覚書である。

Ⅱ 児童扶養手当の意義および2002（平成14）年法改正について

1 児童扶養手当制度の概要

(1) 制度の沿革および目的

児童扶養手当は、先述したように、父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与することを目的¹⁰⁰として支給されるものである（児扶手1条）。児童扶養手当制度は、1961（昭和36）年、

母子福祉年金の補完的制度として創設されたという経緯をもつ。

すなわち、同年に国民年金制度が制定されることにより日本では国民皆年金体制が整えられたが、この国民皆年金体制のなかで、厚生年金の遺族年金または国民年金の母子年金により、死別の母子家庭について所得保障が行われることが制度的に確立された。また、制度創設時にはすでに母子世帯になっていた者や、母子年金の拠出要件を満たさないものの一定の拠出を行った者に対して、全額国庫負担による母子福祉年金が支給されることになった。しかし、生別母子世帯の場合、これらの制度による所得保障から抜けおちることになる。そこで、「所得が低く、経済的、社会的に多くの困難を抱えている」という点では、死別、生別を問わず同じ⁽¹¹⁾であるとの議論、および、生別母子世帯となる原因である離婚等は本人の意思によってその発生を左右できるため社会保険制度にはなじまないとの意見を踏まえ、死別母子世帯との均衡を図りつつ年金制度とは別個の制度として設立されたのが児童扶養手当制度である。このように、児童扶養手当は母子福祉年金を補完する趣旨で創設された制度であることから、1985(昭和60)年の改正まで、制度内容の多くが母子福祉年金と同じように設定され、母子福祉年金に連動する形で逐次改正されていた⁽¹²⁾。なお、子育て世帯に対する所得保障制度である「児童手当」との関係であるが、1960年代には、児童手当の発足と併せて児童扶養手当は廃止すべしといった議論もあったものの、1972(昭和47)年に創設された児童手当は、児童扶養手当とは別個の制度として実施されることになり、

-
- (11) 同条において「家庭の生活の安定と自立の促進」の表現が挿入されたのは1985(昭和60)年の改正においてである。児童扶養手当が母子福祉年金の補完的制度から独自の福祉制度となったことを明確にするためであると説明されている(坂本龍彦「児童扶養手当法—特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用」(中央法規, 1987年)14頁)。
- (12) 福田前掲注(10)315頁参照。福田教授によれば、児童扶養手当は母子福祉年金制度の補完的制度という間接的な説明により創設されたため、離別した夫の扶養義務との関係や他の低所得有子世帯との公平といった問題を内包することとなったという。

結局、両者は全面的に併給されている。

1985（昭和 60）年、離婚が急増し児童扶養手当給付費が毎年度 200 億円以上も増加するという財政問題を直接の契機として、児童扶養手当法の改正（以下、「85 年改正」という。）が行われた。改正の中心は、国と地方の財政負担の分担にあった。この 85 年改正により、従来その全額を国の財源に拠っていた児童扶養手当は、新規認定分から給付費の 2 割が都道府県負担とされた。また、この 85 年改正の際に、児童扶養手当制度は「母子世帯の生活の安定と自立促進を通じて児童の健全育成を図る」目的をもった福祉制度と位置づけられ、それにともなって手当額が母等の受給資格者の所得に応じて 2 段階に分けられた。もっとも 85 年改正は、子育て支援策や母子世帯母親の就労支援策といった関連制度の総合的な観点に立った見直しとは言い難いものであったと評価されている⁽¹³⁾。その観点からすれば、児童扶養手当制度の改革が本格的に行われたのは 2002（平成 14）年改正においてであった。

(2) 児童扶養手当制度の骨格——支給要件、手当額等

ところで、次項で検討する 2002 年の改正法にも共通する児童扶養手当制度の骨格について支給要件、手当額等の面からその概要を説明しておこう。

児童扶養手当は、児童（18 歳に達する日以後の最初の 3 月 31 日までの間にある者または 20 歳未満で政令で定める程度の障害の状態にある者。児扶手 3 条）ないしその母（母がいない場合もしくは母が看護しない場合には、当該児童の母以外の者で当該児童を養育する者。以下、「母等」という。）が、以下の要件を備える場合に支給される。すなわち、児童扶養手当は、①父母が婚姻を解消した児童、②父が死亡した児童、③父が政令で定める程度の障害の状態にある児童、④父の生死が明らかでない児童、⑤その他前各号に準ずる状態にある児童で政令で定めるもののうちいずれかに該当する児童を対象に（同法 4 条 1 項）、当該児童が、⑥日本国内に住所を有しないとき、⑦

(13) 福田前掲注 (10) 320 頁。

他の公的年金給付や労災保険給付などの給付を受けることができるとき、あるいは、父に支給される公的年金給付の額の加算の対象となっているとき、⑧児童福祉法に規定する里親に委託されているとき、⑨父と生計を同じくするか、母の配偶者に養育されているとき（それぞれ、政令で定める程度の障害の状態にある場合を除く）といった要件に該当しない限り（同2項1号ないし7号）、その母等に支給される。しかし、この母等についても、⑩日本国内に住所を有しないとき、⑪国民年金法に基づく老齢福祉年金以外の公的年金給付を受けることができるときには支給されない（同3項1号ないし2号）。通常、父が死亡した場合には子は遺族補償年金や労災遺族給付などの公的年金給付の支給対象となり、また父が障害の状態にある場合にはその父に支給される公的年金給付額の加算（たとえば、障害基礎年金における子の加算）の対象に該当するため、実際には児童扶養手当は離婚などの生別母子世帯（①の要件）に対する所得保障となっている。

支給手当額は、現在、基本額が41,140円であり、要件に該当する児童が2人以上ある場合には2人目について5,000円、3人以上についてそれぞれ3,000円が加算される。また受給資格者の所得に応じて給付額が段階的に少なくなる。

児童扶養手当受給にあたって手当の支給要件に該当する者（受給資格者）は、その受給資格および手当の額について都道府県知事等の認定を受けなければならない（同法6条）。認定請求は、戸籍謄本、住民票といった所定の書類を添えて、都道府県知事、市長または町村長に提出することによって行う（児扶手法施行規則1条）。このことから児童扶養手当は、公的年金受給権とは異なり、都道府県知事の認定処分を受けて初めて発生する権利と位置づけられる。母等が、児童扶養手当の支給に関する都道府県知事の処分について不服がある場合には、児扶手法17条以下に従い、都道府県知事に対する不服申立てからはじまる一連の手続に則して主張していくことになる。

2 2002年改正法に至る経緯および改正後の状況

(1) 経緯

2002（平成14）年11月22日に成立した「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律」（平成14年法律第119号、以下、「関連法規改正法」と呼ぶ。）は、「母子及び寡婦福祉法」、「児童扶養手当法」、「児童福祉法」、「社会福祉法」の改正を盛り込んだ法律である。同法は、2001（平成13）年末、当時の与党3党がまとめた今後の母子家庭等対策基本方針（自民党「今後の母子家庭等対策の基本方針について」、公明党「今後の母子家庭等対策についての基本的方針」、保守党（当時）「今後の母子家庭等対策についての基本的方針」）を踏まえて策定された「母子家庭等自立支援対策大綱」（2002（平成14）年3月7日厚生労働省）に基づき、作成、提出されたものである。同法は第154回国会に提出されたが継続審議とされ、第155回臨時国会において審議のうえ、衆参両本会議において自由民主党、公明党、保守党および民主党の賛成多数で可決された。

関連法規改正法は母子世帯に対する総合的な施策を展開することを目的として制定されたが、その柱は大きく5つにまとめられる。すなわち、「子育て・生活支援」、「就業支援」、「養育費の確保」、「経済的支援策」、「国および地方公共団体における総合的な自立支援体制の整備」である。本稿のテーマである児童扶養手当制度の変更は、この4番目の柱である「経済的支援策」に関わる。

(2) 児童扶養手当制度の見直し

母子世帯に対する総合的な施策のうち「経済的支援策」として位置づけられた児童扶養手当制度は、まずその性格を大きく変えている。すなわち、改正児童扶養手当法は依然として「父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与」するために児童扶養手当を支給するとの目的規定（同法1条）を維持しながらも、その内容は、児童扶養手当を「離婚直後の一定期間に重点的に給付することにより、離婚等による生

活の激変を一定期間で緩和し、母子家庭の自立を促進する制度⁽¹⁴⁾」に組みかえられた。そしてこのように児童扶養手当の性格を変更することに伴い、以下の5つの制度変更が行われた。

第1に、児童扶養手当の支給を受けた母(母のみ。対象児童を養育する母以外の者(たとえば祖父母)には適用されない。以下、同じ。)は自ら進んで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こと、第2に、児童扶養手当の認定請求に関わって設けられていた支給要件該当日から5年以内に請求しなければならないとする要件の撤廃、第3に、対象児童本人が別れた父から受け取った養育費も所得による支給制限を考慮する場合の所得の範囲に含めること、第4に、母に対する児童扶養手当は、支給開始の月から5年または離婚等の支給要件に該当するに至った日から7年のいずれか早いほうが経過したときには政令で定めるところにより一部を支給しないこと、第5に手当を受給している母が正当な理由なく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い場合には手当の全部または一部を支給しないことである。

変更点のうち第2点目は児童扶養手当を柔軟に活用できる可能性をひらくものである。たとえば離婚直後には就業しており十分な収入があったが、離婚から5年以上経過後に失業等により収入が減るといのは十分に起こりうる事態である。認定請求について期間制限が課せられている場合このような事態に対応することができない。これが撤廃されることによって、必要な時期に児童扶養手当を請求することができるようになった⁽¹⁵⁾。また第3点目については、母が別れた父から受け取っていた養育費はすでに支給制限を考慮

(14) 母子寡婦福祉法令研究会前掲注(1)27頁。

(15) もっともこの規定撤廃は2003(平成15)年4月1日時点において離婚等の支給要件に該当してから5年を経過していない受給資格者についてのみ適用され、この時点ですでに5年を経過している者は認定請求できないことになっている(関連法改正法附則3条)。もっとも、支給要件に該当してから7年経過後であれば、本文第4点目の児童扶養手当削減規定により、児童扶養手当の満額受給はできない。

する場合の所得の範囲に含まれていたこと（児扶手法施行令3条）、および、対象児童本人が受け取った養育費であっても法定代理人たる母が管理することになるので母自身が受け取った場合と事情は変わらないとの観点を考慮して導入したものであると説明される。

問題となるのは、変更点の第1、第4、第5点目である。まず、第5点目は第1点目の変更から導かれるものである。ここでいう、「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」というのは、求職活動のほか、職業訓練を受けていることその他職業能力の開発および向上を図るための活動をいう。また、「正当な理由がなく」とは、能力があり、何ら障害がないにもかかわらず、一切求職活動等の自立に向けた努力をしないというきわめて例外的な場合を指すとされている⁽¹⁶⁾。

第4番目の変更点は、児童扶養手当の性格そのものを変更する改正児扶手法の趣旨に則したものである⁽¹⁷⁾。この規定がおかれることによって、児童扶養手当は母子世帯母親の離婚等による生活の激変を緩和するための経済的支援策となり、従来負っていた一般的な「児童の心身の健やかな成長に寄与する」経済支援策としての役割が、法律上、弱められることになった。

(3) 他の施策との関連性

ところで、先の変更点のうち第1、第4、第5点目は、母子世帯に対する

(16) 母子寡婦福祉法令研究会前掲注(1)29頁。

(17) もっともこの点に関しては、いくつか例外がおかれている。すなわち、①受給資格の認定請求をした日において3歳未満の児童を監護している場合には、当該児童が3歳に達した月から起算して5年を経過したときにこの減額措置が適用されること、②母である受給資格者が、5年または7年を経過した後において、身体上の障害がある場合その他政令で定める事由に該当する場合には、その該当している期間は、この減額措置を適用しないこととされている。また、その減額措置の減額の割合は、政令で定めることとされているが、5年または7年経過時点において受給していた手当額の2分の1に相当する額を超えて減額することはできないとされている（児扶手法13条の2第1項但書）。

他の施策、具体的には母子及び寡婦福祉法が規定する就業支援策と深く関連づけられている。この就業支援策のうち、経済的側面から就業を支援するのが「母子家庭自立支援給付金」(母子及び寡婦福祉法 31 条)である⁽¹⁸⁾。

母子家庭自立支援給付金は大きく3つからなる。ひとつは、「常用雇用転換奨励金」といわれるもので、事業主が母子世帯母親をパートとして雇用し、その者に対して職業訓練を実施した後に常用雇用に転換させた場合、当該事業主に対して、母子世帯母親1人あたり30万円を支給する⁽¹⁹⁾。ふたつめは、「自立支援教育訓練給付金」である。これは、母子世帯母親のうち、その年収が児童扶養手当支給水準(年収365万円未満)であり、かつ、雇用保険の教育訓練給付の受給資格のない者について、都道府県知事等が指定する教育訓練講座を受講し、それを終了した場合、当該講座の授業料等の4割(20万円を超える場合は20万円)を限度として支給するものである。3つめは、「高等職業訓練促進給付金」である。自立支援教育訓練給付金と同様に、その年収が児童扶養手当支給水準である母子世帯母親が、看護師、介護福祉士等就職に有利な資格として都道府県知事等が指定する資格を取得するために養成機関で2年以上就業する場合に、修業期間の最後の3分の1に相当する期間(12ヶ月を上限とする)について生活費として月額10万3,000円を支給する。

関連法規改正法を含めて母子世帯母親に対する経済的支援をみると、およそ次のような事態の進行がイメージされているといえよう。まず、離婚等、生別母子世帯となる事態が発生する。その時点で就業していなければ就業へ

(18) なお、就業支援策としては本文に挙げた「母子家庭自立支援給付金」のほか、「母子家庭等就業支援事業」がある。これは、都道府県が、就業を希望する母子家庭の母等の雇用の促進を図るため、母子福祉団体との連携の下で行う事業である(母子及び寡婦福祉法 30 条、35 条)。具体的には、都道府県、指定市および中核市における、就業相談、就業支援講習会の実施、就職情報の提供など一貫した就業支援サービス等を行う母子家庭等就業・自立支援センター事業の創設である。

(19) 支給要件については、母子及び寡婦福祉法施行令 28 条。

向けて、就業していたとしてもあまり労働条件の良くない仕事である場合（児童扶養手当の支給対象である年収 365 万円未満の場合）にはより条件の良い就業へ向けて活動を開始する。それと同時に児童扶養手当を受給する。そして児童扶養手当が削減される 5 年（支給開始月から）ないし 7 年（離婚等支給要件該当月から）を目処に、「自立した生活」— 児童扶養手当がたとえ半額に減額されてもやっていける生活— を確立しうる職を得られるよう母子家庭自立支援給付金（「自立支援教育訓練給付金」・「高等職業訓練促進給付金」）等を経済的な支えとしながら、努力する。このようなイメージである。

(4) 制度施行後の状況

それでは 2002 年の関連法改正法に基づいて 2003 年から始まったこれらの制度について、その実施ないし利用状況はどうなっているのだろうか。厚生労働省【平成 19 年度版母子家庭の母の就業の支援に関する年次報告⁽²⁰⁾】を手がかりに、母子家庭自立支援給付金を中心とした経済面からの就業支援施策の実施状況とそのほかの就業支援策の活用実態についてみてみよう。

まず、母子家庭自立支援給付金のうち、比較的活用されているのが自立支援教育訓練給付金である。母子家庭自立支援事業を委ねられている 860 自治体のうち 620 カ所で自立支援教育訓練給付金事業が実施されており、全体の実施割合は 72.1 % である。もっとも、指定都市および中核市を除く一般市等（特別区および福祉事務所設置町村）においては、実施割合は 69 % にとどまっている。実際の支給件数は 2003（平成 15）年度から 2006（平成 18）年度までの累積で 8,075 件、また、それによる就業実績はこの 4 年間の累積で 3,992 件（常勤 1,346 件、パート等 2,309 件、自営その他 337 件）となっている。

高等技能訓練促進費事業の実施状況についていえば、これは自立支援教育

(20) <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/boshi/07/index.html> 参照。

訓練給付金事業ほどには実施されていない。860自治体のうち461カ所(実施割合53.6%)にすぎず、とりわけ一般市等での取り組みは半数以下である。2005(平成17)年度についてみれば、促進費支給件数755件に対して資格取得者件数709件となっており、約94%の者が実績を挙げている。2003(平成15)年度から2006(平成18)年までの就業実績は累積で1,130件(常勤957件、パート等131件、自営業その他42件)である。

母子家庭自立支援給付金事業のうち、もっとも進んでいないのが常用雇用転換奨励金事業である。2006(平成18)年度において、47都道府県のうち実施自治体数は32カ所(実施割合68.1%。以下、同じ)、15指定都市のうち6カ所(40%)、37中核市のうち15カ所(40.5%)、760一般市等のうち166カ所(21.8%)となっており、全体的にみると、自治体860カ所のうち219カ所(25.5%)で実施されているにすぎず、かなり低い。またこの事業による常用雇用転換者数は2003(平成15)年度から2006(平成18)年までの累計で92名である。

こういった施策の重要性については否定しない。しかしながら、事業実施から4年間でこれらの制度を利用した者が1万人に達せず、実際の就業に結びついた者は5千人強である。2007(平成19)年2月の時点における児童扶養手当の受給者は約99万人(全額支給60万人強、一部支給39万人)であるという現実に照らすとき、これらの事業の恩恵を受け、児童扶養手当を削減されてもやっていけるだけの新たなよりよい就労を獲得する母子家庭母親はどれほどいるだろう。

次に、福祉関係の公的制度の利用状況について、前掲「平成18年度全国母子家庭調査」をみると、母子福祉資金貸付制度については「利用している」「利用したことがある」が8.7%、「利用したことがない」が91.3%、母子家庭等就業・自立支援センター事業を「利用したことがある」が5.9%、「利用したことがない」が94.1%、自立支援教育訓練給付金事業を「利用したことがある」が2.3%、「利用したことがない」が97.7%、そして、高等技術訓

練促進費事業を「利用したことがある」が0.5%、「利用したことがない」が99.5%となっている。これらの制度ないし事業については、今後利用したい制度として母子世帯母親の関心は決して低くはないようであるが⁽²¹⁾、それにしてもあまりに低調な利用度である。

Ⅲ 母子世帯母親の就業をめぐる状況と労働法

1 母子世帯母親の就業状況

次に母子世帯母親の就業状況を統計調査からみてみよう。

まず、就業形態についてである。『全国母子世帯等調査』によれば、2006（平成18）年の常用雇用者の割合は42.5%、臨時・パートで43.6%、派遣社員が5.1%である。これを生別母子世帯に限定してみると、1998（平成10）年では常用雇用者が52.1%、臨時・パートが37.5%、2003（平成15）年では常用雇用者が40.0%、臨時・パートが48.5%、またこの調査年から「派遣社員」の項目が設けられており4.7%となっている。平成18年には常用雇用者が43.1%、臨時・パートが43.3%、派遣社員が5.3%である⁽²²⁾。このことから母子世帯母親の半数がいわゆる非正規労働者（臨時・パート、派遣社員）であることが明らかである。また、2006（平成18）年においては、その前の調査年（2003年）と比較してたしかに常用雇用者の割合が高くなっているが、さらにその前の調査年（1998年）の割合までには回復していない。この10年という単位で見ると、やはり全体的な傾向としては、常用雇用者は減少し非正規労働者が拡大している。

また、それぞれの雇用形態ごとの年間就労収入についてみると、平成18年で常用雇用者の場合、「100－200万円未満」が33.8%、「200－300万円

(21) 今後利用したい公的制度として、「母子福祉資金」が49.5%、「母子家庭等就業・自立支援センター事業」が37.4%、「自立支援教育訓練給付金事業」が39.8%となっているという（『平成18年全国母子世帯調査結果』前掲注（2）参照）。

未満」が32.3%となっており全体の65%を占める。また年間平均就労収入は257万円である。他方、臨時・パートの場合、「100万円未満」が42.9%、「100 - 200万円未満」が49.2%であり、全体の9割以上を占める。これら臨時・パートの平均年間就労収入は113万円である。この傾向は、2003(平成15)年調査時点からほとんど変化していない。すなわち、2003(平成15)年調査においては、常用雇用者の場合、「100 - 300万円未満」が64.1%、臨時・パートの場合、「200万円未満」が92.5%を占める。またそれぞれの平均年間就労収入も252万円と110万円となっている。

もちろん少なくない母子世帯母親が、現在の就業条件に不満を持っている。2006(平成18)年調査では、現在の仕事を続けたいとする者が62.6%、転職を希望する者が33.8%となっている。雇用形態別では、常用雇用者のうち転職を希望する者が29%であるのに対して、臨時・パートでは39.7%、派遣社員では40.9%となっている。また、仕事を変えたい理由として、「収入が良くない」(49.7%)がもっとも高く、「労働時間があわない」(7.9%)、「社会保険がない、または不十分」(6.7%)、「身分が安定していない」(5.5%)と続く。

こうした母子世帯母親の状況を支援する目的で、先にⅡ 2 (3)で概観した母子家庭自立支援給付金事業のほか、ハローワーク(「マザーズハローワ

(22) なお、「全国母子世帯等調査」では、「常用雇用者」の定義が調査年によって若干変更されている。すなわち、平成10年度および平成15年度の調査においては「常用雇用者」とは民間会社、官公庁などにおいて期間の定めなく雇用されている者とされていたが、平成18年度の調査においては期間の定めのない者のほか、1年を超える期間を定めて雇われる者と定義されている。また、「臨時・パート」にしても、「日々または1年未満の期間を定めて雇われている者」と定義されており、パートの本来的な意味での「短時間で就労する者」とは異なる定義がなされている。有期労働契約の締結が、現行法上、原則上限3年まで可能である(労基法14条)ことに照らすとき、平成18年度の調査結果についていえば、本調査における「常用雇用者」の割合が高まっていたとしてもそれが直ちに比較的雇用の安定した期間の定めのない雇用契約の下で就業しているとは限らないことに留意すべきである。

ーク」など）における職業紹介等の事業が整備されている。しかし就業条件の劣悪さを理由に母子世帯母親が転職の希望を持っていたとしても、一旦、現在の仕事を辞め、職業訓練を受けたうえで、就職活動を行うというモデルにはどれほどの現実味があるのだろうか。すでに述べたように、母子世帯の多くは十分な預貯金を持たない。確実な先の見通しもなく新たな一步を踏み出すには、母子世帯母親の背負っているものはあまりに重い。

2 母子世帯母親の就業をめぐる法状況

(1) 差別の交差

母子世帯母親の就業をめぐる状況がなぜこのように厳しいのか。先に示したように母子世帯母親の半数がいわゆる非正規労働者として就労していること、および、彼女らが「女性」であることに照らせば、その大きな要因のひとつは、母子世帯母親の多くが性差別と非正規労働者差別の重複する領域にいることにある。もっともこの問題は、母子世帯母親に限った問題ではなく、女性労働者に広く生じている現象でもある。夫婦が稼ぎ手となって世帯を構成する場合、妻である女性労働者に生じている差別の問題がその世帯の生存保障に関わる問題として表れてくることはあまりないのに対して、母子世帯母親についてはこれらの就業における差別の問題が当該母親およびその母親が支える世帯の生存に直結しているため、より深刻な問題として可視化される⁽²³⁾。

(2) 非正規労働者に対する差別と改正パート労働法

日経連（当時）が『新時代の「日本的経営」』を公表したのは1995年のことであった。そこでは雇用形態が次の3つのタイプ、すなわち①「長期蓄積能力活用型」、②「高度専門能力活用型」、③「雇用柔軟型」に分類され、①

(23) もっとも、夫婦どちらも非正規労働者で就労している場合、働いているのに世帯収入が生活保護水準以下という場合は現実にはありうる。その場合には単親世帯でなくとも、性差別や非正規労働者差別は当該世帯の生存保障の問題として表れてくるだろう。

については正規雇用が、②③については有期の非正規雇用が適当であるとされた。以後、日本の労働市場においては非正規労働者の量的、質的拡大に拍車がかかる。2006(平成18)年にはパート等労働者は約1,148万人となり前年度よりもさらに増加した。母子世帯母親の就労もまたこの量的拡大の影響を受けている。ここではとくにパートタイム労働者に対する差別についてとりあげてみたい⁽²⁴⁾。

パート等非正規労働に就く女性の賃金は、男性正規労働のみならず、女性正規労働者および男性非正規労働者に比しても低い⁽²⁵⁾。また、非正規労働者のうちでもパートタイム労働者のなかには、労働の内容や労働時間、勤続年数が正社員とほとんど変わらない者がおり、彼らは擬似パートと呼ばれているが、雇用形態の違いを理由に正社員との間には大きな賃金格差が生じている。

擬似パートの女性労働者に対する賃金差別が公序良俗違反にあたると判断したのは丸子警報器事件長野地裁上田支部平成8年3月15日判決⁽²⁶⁾であった。同事件の原告は28名の女性臨時社員Xらであり、2ヶ月を期間とする有期労働契約を更新し、提訴時までに4年ないし25年勤続してきた者であ

(24) なお、母子世帯母親の雇用形態として派遣労働者として就業している者の割合が微増している。すなわち、2003(平成15)年には4.4%だったものが、2006(平成18)年には5.3%となっている。派遣労働市場がいまだ拡大の傾向にあることに照らせば、今後もその割合が高まる可能性は十分にある。派遣労働者は、一般の常用労働者と比較した場合、労働条件が低いうえ雇用も不安定であるのが現状である。そう遠くない将来、母子世帯母親の就業に関わる深刻な問題として現れると思われる。

(25) 厚生労働省「平成18年賃金構造基本統計調査(全国)結果の概況」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z06/index.html>によれば、女性正規労働者の賃金を100とした場合、女性非正規労働者の賃金は全体平均で69であり、さらに年齢が35歳を超えるあたりから65から60にまで下がる。また女性正規労働者の賃金も男性正規労働者の賃金に比して低く、全体平均で69である。女性非正規労働者の賃金水準がどれほど低いかわかるであろう。

(26) 労働判例690号32頁。

る。Xらは、組立ラインで女性正社員と同内容の作業に従事し、同じように勤務時間、勤務日数のほかQCサークル活動へ参加していたが、女性正社員との間には著しい賃金格差があった。この賃金格差が差別にあたるとして提訴したのが本件である。

本件において裁判所は、賃金の決定に関わって同一（価値）労働同一賃金原則を明言する実定法の規定なく、したがってこれに反する賃金格差が直ちに違法になるという意味での公序とみなすことはできないとしたが、他方、労基法3条、4条のような差別禁止の根底には、「およそ人はその労働に対し等しく報われなければならないという均等待遇の理念が存在し」、それは「人格の価値を平等とみる市民法の普遍的な原理」すなわち均等待遇の理念として、「賃金格差の違法性判断において、ひとつの重要な判断要素として考慮されるべきものであって、その理念に反する賃金格差は、使用者に許された裁量の範囲を逸脱したものとして、公序良俗違反の違法を将来する場合がある」と述べた。そして、待遇の差に使用者側の裁量も認めざるを得ないとして、Xらの賃金が同じ勤務年数の女性正社員の8割以下となるときは、その限度において被告Y社の裁量が公序良俗違反として違法となると結論づけた。

雇用形態を理由とする差別的処遇が公序良俗違反となりうることを明らかにした丸子警報器事件地裁判決は、理論的な曖昧さをもつものではあったが、パートタイム労働者を低賃金で利用することを問題視した画期的な判決であった⁽²⁷⁾。しかしながら、その後、丸子警報器事件地裁判決の考えが引き継がれたとは必ずしも言い難く、それとは異なる裁判例も出されている⁽²⁸⁾。丸子警報器事件地裁判決が提示する「およそ人はその労働に対し等しく報われなければならない」とする均等待遇の理念の存在を認めるとしても、それがなぜ労使間の契約自由の原則を超える規範となりうるのか十分な法的に基礎づけられないという理論的問題⁽²⁹⁾が障害になっていると考えられる。そこで、パートタイム労働者の均等待遇の問題は立法による解決が望まれていた。

パートタイム労働者の就業環境の改善に関わっては、1993(平成5)年に制定された「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」(以下では「パート労働法」と呼ぶ)がある。同法は事業主に対してパートタイム労働者の雇用管理の改善や職業能力の開発、向上に関する措置の実施を求めることを目的とする法律である。そして、雇用管理改善の具体的措置については指針⁽³⁰⁾を通じて、その多くは「努力義務」として事業主の改善が求められるという方法がとられていた。しかし、2007(平成19)年6月、同法は改正され、パートタイム労働者について通常の労働者との均衡を考慮した処遇を具体的に求める内容の法律に変更された。

具体的な改正点のうちとくに重要だと思われるのは、①通常の労働者と同視すべきパートタイム労働者に対する差別的取扱いが禁止されたこと(改正

- (27) 評釈として、浅倉むつ子「正社員と臨時社員の賃金格差と均等待遇巻9号(1996年)78頁、黒川道代「臨時社員と正社員の賃金格差と均等待遇」労働判例695号(1996年)7頁、中窪裕也「正社員と臨時社員との賃金格差の違法性」ジュリスト1097号(1996年)177頁、水町勇一郎「正社員とパートタイマーの賃金格差の違法性」ジュリスト1094号(1996年)99頁、石井保雄「女性臨時社員と同正社員の賃金格差が均等待遇理念に反する場合」季刊労働法181号(1997年)178頁、紺屋博昭「賃金差別の認定手法と均等待遇の理念の実効化」日本労働法学会誌58号(1997年)152頁、島田陽一「正社員と臨時社員との賃金格差の適法性」ジュリスト増刊「平成8年度重要判例解説」(1997年)197頁ほか多数。
- (28) 那覇市学校臨時調理員事件福岡高那覇支判平15.1.16労働判例855号93頁、日本郵便通送事件大阪地判平成14.5.22労働判例830号22頁。これらの裁判例においては、臨時社員に正社員と同様の労働を求める場合であっても、両者を異なる賃金体系によって雇用することは「契約の自由の範疇であり、何ら違法ではない」とする。このように、裁判所が社会実態をそのまま受け入れ、契約自由の問題としてしまうことには疑問が残ると指摘するものとして、水島郁子「労働関係における均等法理の展開可能性」佐藤幸治・平松毅・初宿正典・服部高宏「現代社会における国家と法 阿部照哉先生喜寿記念論文集」(2007年、成文堂)137頁。
- (29) 紺屋前掲注(27)158頁、中窪前掲注(27)180頁。
- (30) 「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善等のための措置に関する指針」平成5労告118号およびそれを改正したものとして平15厚労告297号。

パート労働法8条), ②①以外のパートタイム労働者については通常の労働者との均衡を考慮しつつ賃金を決定するよう努めるとされたこと(同法9条1項), ③職務内容が同一で人材活用の仕組みや運用が通常の労働者と同じパートタイム労働者について通常の労働者と同一の方法により賃金を決定するよう努めるとされたこと(同条2項), そして, ④通常の労働者への転換措置を置くよう義務づけられたこと(同法12条)である。

①ないし③はやや複雑であるが, 要するに, パートタイム労働者を「職務」「人事活用の仕組み・運用等」「契約期間」の3要件から4つの型に分類し, このうち3つがすべて通常の労働者と同一であれば, 賃金決定, 教育訓練, 福利厚生施設その他の待遇について通常の労働者と異なる差別的取扱いをすることを禁じる。また, 前2者の観点からみて通常の労働者と同じであれば, その賃金決定の方法は通常の労働者と同一の方法により賃金を決定するよう努めなければならない。そしてそれ以外のパートタイム労働者の場合, つまり「職務」のみ同一, あるいは, いずれの観点からも通常の労働者と同一ではないパート労働者については, 従業員との均衡を考慮しつつ, その賃金を職務の内容, 成果, 意欲, 能力または経験を勘案して決定するよう努めなければならないとするものである。

また④の通常の労働者への転換措置については, 具体的に3つの措置が規定されている。すなわち, 通常の労働者の募集を行う場合, 雇用するパートタイム労働者に周知すること, 通常の労働者の配置を新たに行う場合において当該配置の希望を申し出る機会をパートタイム労働者に与えること, 通常の労働者への転換のための試験制度を設けることである。事業主は, これらのいずれかの措置ないしこれらに準じた措置を講じることが法的に義務づけられることになった。

改正パート労働法にどれほどの効果を期待できるか, 明らかではない。先に述べた「職務」等3要件がすべて同一という要件を厳格に捉えるならば, 通常の労働者との差別的取扱いが禁じられるパートタイム労働者の範囲はそ

れほど大きくはない。また、多くのパートタイム労働者が該当すると思われる、通常の労働者と一部のみ同一である、あるいは、ほとんど同一でないといった場合、通常の労働者との均衡処遇はいまだ努力義務にとどまる。さらに、比較すべき通常の労働者が当該職場にいないといった場合（たとえば、ファースト・フード業界ではその店舗従業員のほぼ全員がパートタイム労働者ということもありえよう）には、パートタイム労働者が低賃金で雇用されているという深刻な事態に対し実効性のある解決を提供できない可能性がある。

いずれにせよ、同法の施行は2008（平成20）年4月1日からである。本稿の問題関心からは、日本におけるパートタイム労働者に対する差別的な就業状況の改善への取り組みがまだこの段階にとどまっているという点を認識することがさしあたり重要である。

(3) 常用女性労働者に対する差別と差別規制の現段階

常用女性労働者に対する差別処遇は、採用、昇進、昇格、賃金決定、配置転換、解雇、福利厚生手当等、さまざまな場面で展開されてきた。労働基準法においては女性であることを理由に賃金において差別を禁じる労基法4条が置かれていたが、それ以外の使用者の差別行為を直接に規制する法律がなかったため、民法90条を用い、差別的取扱いは公序良俗に反する違法な行為として無効ないし損害賠償の対象とされてきた。賃金以外の男女差別を規制する具体的な立法である男女雇用機会均等法（以下、「均等法」と呼ぶ）が制定されたのは1985（昭和60）年のことであった。

同法は、制定当初、募集、採用、配置、昇進に関する均等待遇については事業主の努力義務に委ね、また「女子のみ」の取扱いを許すものであったこと等から、十分な実効性を持つものとはいえなかった。しかし、その後、同法は1997（平成9）年および2006（平成18）年に大きく法改正され、その内容を充実させてきている。とりわけ、2006（平成18）年の改正では、男女双方に対する差別的取扱いの禁止、差別禁止対象となる人事処遇の拡大、間

接差別禁止規定の新設、妊娠出産等を理由とする不利益取扱いの禁止等が規定された。

2006年改正均等法は2007（平成19）年4月から施行されており、現在、ようやく施行後1年が経とうとするところであるから、現段階で、その評価を明確に述べることはできない。しかしながら、母子世帯母親の就業という観点から見た場合、このような性差別禁止法規では母子世帯母親が抱える問題に十分に対処できないように思われる。すなわち、「差別してはいけない」というのはあくまで「同じ条件にある者については」という前提条件の下での要請である。たとえば、残業に応じられない場合、深夜にまで及ぶ性質の業務に応じられない場合、全国転勤に応じられない場合には、別異に扱うことは違法ではない。平等に取り扱われるための前提条件を満たしえない者は、最初から、平等取扱いの要請が機能する保護された領域から排除されてしまう。

このことを強く意識させる最近の事案として日本航空インターナショナル事件東京地裁平成19年3月26日判決⁽³¹⁾がある。本件は、航空運送業を営むY社において客室乗務員として勤務していたXら4名が、育児介護休業法に基づいて導入されたY社の深夜業免除制度を利用したところ、Y社の運航する路線は深夜時間帯にかかる国際線が多く深夜業免除者に割当が可能な乗務パターンは限られているとして、Xらに対してせいぜい月2回程度しか乗務を割り当てず、それ以外の勤務日については「無給日」に指定したという事案である。Xらは無給日と指定された日について、主的に賃金の支払いを、予備的に休業手当（労基法26条）の支払いを求めて提訴した。

東京地裁は、「XらはY社に対して深夜業の免除を申請することによって、深夜時間帯における就労の免除を求めたにすぎ」ず、「それ以外の時間帯において、客室乗務員としての勤務を提供する意思および能力を有しており、

(31) 労働判例937号54頁。

その履行を提供していたことは、客観的に見て明らかである」としてY社の労務受領拒否を認めた。しかし、Y社では深夜業免除者が多く深夜業免除パターンの乗務が少ないために深夜業免除者に多くの深夜業免除パターンを指定することは困難であったこと、深夜業免除者に対してより多くの深夜業免除パターンを割り当てるためにXらが指摘した各種方策(たとえば、地上勤務の割当など)はYに過大な負担を課す結果となることを指摘して、Y社にはそのような各種方策を実施する義務はないと判断している⁽³²⁾。

同事案に対する検討は別の機会に行いたいだが、先ほど指摘した点に引きつけていうならば、XらはY社の深夜業の求めに応じることができてはじめて、他の労働者と平等な職務割当を求めることができる立場に立つということになる。深夜業免除が認められた場合に生じる労務提供機会の減少が昼間勤務で埋め合わせられないとすれば、育児や介護に携わりながら働く労働者の就労収入は相当に厳しいものとなるだろう。実際、母子世帯母親が、児童だけで夜間の留守番をさせるのは危険だからと深夜業を避けることは十分想定しうる事態である。しかし、本件東京地裁の考え方を前提にすれば、自らの意思で深夜業免除を選択した者には、もはや均等な職務の配分を求める余地はない。深夜業免除者にそれ以外の労務機会をどのように提供するかは、おそらく、使用者の配慮義務の範囲内で育介法の趣旨をどこまで反映させようかという問題として論じられることになるだろう。

2006年改正均等法は、2007(平成19)年4月1日によりやく施行されたばかりである。新しく同法に埋め込まれた間接差別の考え方や、拡大された差別対象となる人事管理の範囲についての理解が定着するまでしばらく時間

(32) もっとも、本件においては、少数組合Zに所属するXらと多数派組合Aに所属していた客室乗務員との間に処遇の違いがあり、A組合所属の客室乗務員には、毎月概ね10日前後の乗務が割り当てられていた。そのため裁判所は、「A組合所属の客室乗務員に対するのと同程度のアサインをすることは、十分に可能であった」と認め、その日数を限度として「不就業が発生した日」と認めないと判断しXらを救済した。

がかかるだろう。しかしそれでも母子世帯母親を含めた女性労働者の就業環境に良い影響を与えるだろうと（期待を込めて）思う。ただ、同時に、ここでいう「性差別禁止」が意外に狭い範囲でしか通用しえない概念であることも意識しておくべきだろう。均等法が改正されることによって、少なくとも常用女性労働者に対する差別は解消され、したがって、常用雇用者としての地位を得られたならば母子世帯母親は当然に「自立」して生活していけるだけの就労収入を得られるようになるなどと楽観的なことが言える法状況にはない。

IV 今後の検討課題

1 本検討のまとめ

まずこれまで述べてきたことをまとめよう。

2002（平成14）年に改正された児童扶養手当法は、母子世帯に対する総合的な施策の一環として、そのなかに組み込まれている。新しい児童扶養手当制度は、離婚等による生活の激変を一定期間緩和するための制度に重点を移すとともに、自立を可能にする就労へ向けた母子世帯母親の「努力」を強く促す制度へと性格を変えた。また、新たに設けられた母子家庭自立支援給付金事業及び母子家庭等就業支援事業等が、この母子世帯母親の「努力」を支える仕組みとなっている。

しかし厚生労働省が公表した各統計調査結果を見る限り、これまでのところ、母子家庭自立支援給付金事業等の母子世帯母親に対する就業支援策は十分機能しているとはいえない。また2002（平成14）年以降2006（平成18）年までの間の母子世帯母親の就業状況はわずかに好転したにすぎず、一般世帯あるいは父子世帯など他の世帯と比較して母子世帯母親の就労収入は全般的に低い水準のままである。

このように母子世帯母親の就労収入が低水準にとどまる大きな要因とし

て、日本の労働市場において蔓延している非正規労働者および女性正規労働者に対する労働条件差別が挙げられる。日本においてこれらの差別が克服されたとは言い難い。事業主に対し正規労働者との均衡を考慮した労働条件決定のあり方を要請するパート労働法が施行されるのは2008(平成20)年4月からである。また性差別禁止法として、新たに間接差別型の性差別や仕事の割当等、実際の人事のあり方にまで踏み込んで性差別の禁止を規定した均等法は2007(平成19)年4月に施行され始めたばかりである。そして、このように法整備が遅れていることに加え、これらの法律が母子世帯母親の就業状況の改善に貢献しうるか、現在のところそれほど楽観視できない状況にある。

2 児童扶養手当削減と就業支援策の関連づけを支える議論

すでに述べてきたように、2002年改正児童扶養手当法による一定期間経過後の児童扶養手当削減、自立を図るための活動をしないことを理由とした児童扶養手当の一部または全部不支給といった措置は、母子世帯母親を就労—自立ができる水準の就労—へ向かわせるインセンティブとして設けられている。

このように就労を中心とした福祉政策はワークフェア(Workfare, 就労中心主義)という考えのもとで世界的に広がっている⁽³³⁾。ワークフェアは大きく「就労優先モデル」と「サービス集中モデル」の2つのモデルに分けるこ

(33) たとえばドイツでは、いわゆるハルツ第四法改革によって稼働能力のある被保護者の就労支援と生活保障を組み合わせて行う就労支援型公的扶助制度が導入されている。これについて論じるものとして、上田真理「ドイツ最低生活保障法の行方」総合社会福祉研究24号(2004年)73頁、嶋田佳広「ドイツ社会法典第2編・第12編にみる2005年公的扶助法改革」賃金と社会保障1406号(2005年)9頁、木下秀雄「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」賃金と社会保障1408号(2005年)4頁、嶋田佳広「生活保障と就労支援—ハルツ第四法改革からの示唆」季刊労働法217号(2007年)108頁。

とができるとされるが⁽³⁴⁾、児童扶養手当の改正点は前者の「就労優先モデル」に該当する⁽³⁵⁾。つまり、公的な所得保障を制限することによって就労を促し経済的自立を迫るというモデルである。もっとも、具体的な施策のなかでは、この2つのワークフェアのモデルは組み合わせられて実施されている。児童扶養手当に関わっているならば、職業訓練等を行う就業支援や、保育サービス等を充実し就労しやすくする子育て・生活支援の部分がサービス集中モデルにあたる。2002（平成14）年から実施されている母子世帯に対する総合的施策は、この2つのモデルを組み合わせたワークフェアという考え方に支えられた制度であると位置づけることができる。

ところで、近年、「個人の自律」を基礎において憲法25条と日本の社会保障のあり方を論じる見解が有力に主張されている⁽³⁶⁾。ある論者は、社会保障の目的について、「国民の『生活保障』にとどまらず、より根源的には『個人の自律の支援』、すなわち『個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備』にある」と捉え、そしてそれによって実現されるべき理念を「『生き方の選択の幅の平等』ないし実質的机会平等の理念」と述べる⁽³⁷⁾。ここで指向されている「個人の自律の支援」は、本稿で取り上げた母子世帯に対する総合的福祉政策を理論的に支えうる見解といえるだろう。この見解において、社会保障法にお

(34) 宮本太郎「福祉国家再編の規範的対立軸 ワークフェアとベーシックインカム」季刊社会保障研究 38 巻 2 号（2002 年）130 頁以下。

(35) 堀勝洋「所得保障と経済的自立」日本社会保障法学会『社会保障法第 22 号』（法律文化社、2007 年）38 頁。

(36) 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000 年）、竹中勲「自己決定権と自己統合希求的利益説」『産大法学』32 巻 1 号（1998 年）、遠藤美奈「『健康で文化的な最低限度の生活』の複眼的理解 齋藤純一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』（ミネルヴァ書房、2004 年）など。

(37) 菊池馨実「社会保障の規範的基礎付けと憲法」季刊社会保障研究 Vol. 41, No. 4（2006 年）308 頁。

ける個人は「能動的主体的な権利義務主体」として、一方的に給付を受けるにとどまらず自らも一定の「貢献」をなすべきことが求められるとされ、生活保護受給者などの場合には稼働能力がある限り自立に向けた取り組みが規範的に求められるとする⁽³⁸⁾。こういった考えに照らせば、「自立」へ向けた努力を行わない母子世帯母親に対する児童扶養手当の全部または一部不支給は妥当な施策であると評価されることになるのだろう⁽³⁹⁾。

しかし、このような傾向や見解に対しては、さしあたり次のような疑問と論ずべき課題があるように思われる。第1に、児童扶養手当はそれだけで母子世帯の生活を成り立たせうるほどの金額ではないが、世帯収入の重要な部分となっており、その意味では母子世帯の生存保障に関わる給付である。そのような児童扶養手当を母子世帯母親の就労へ向けた努力の有無に関わらしめ全部または一部不支給とすることは、勤労の義務(憲法27条)の不履行を理由に生存権保障(憲法25条)を制約するということである。しかし、そのような解釈が妥当するためには、その前提となる「勤労の権利」が保障されていなければならない。「勤労の権利」を憲法学における通説的な理解⁽⁴⁰⁾に則して捉えるとしても、本稿でみたように、現在実施されている母子家庭自立支援給付金による就労支援は母子世帯母親にとって実質的に利用が困難

(38) 菊池教授は、生活保護制度に自立支援プログラムを導入し、合理的理由なくプログラムの参加さえしやうとしない被保護者に対し、最終的に保護変更・停止・廃止権限の行使を明記したことは、「『貢献』原則の制度化という意味で、基本的には積極的に評価されるべき」とする(菊池前掲注(37)311頁)。

(39) 堀教授は、児童扶養手当削減規定を例にとり、就労優先モデルに基づく政策は、「憲法27条1項が勤労の義務を国民に課し、生活自己責任を基底とする我が国においては、やむを得ない」と述べる(堀前掲注(35)38頁)。

(40) たとえば、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法上巻』(青林書院新社、1984年)624頁は、憲法27条について、「すべての国民が自主的に私企業等において労働の機会をうることを理想とし、これがえられない場合には国に対して労働の機会の提供を要求しうべく、それが不可能なときには、相当の生活費を要求しうる権利がある」という、限定的な労働権の概念を宣言したものと説明する。

な状況にある。そのような事態が生じている原因が制度の構造的な問題にあるとすれば、勤労の義務の不履行を理由に母子世帯の生存を脅かすような施策を行うことは許されないと解すべきであろう。

第2に、児童扶養手当について一定期間を過ぎれば最大半額まで削減する措置は、母子世帯母親に対する就労へ向けた強いインセンティブとなると思われる。しかし繰り返し述べてきたように、母子世帯母親の多くは就労している。そうであれば当該児童扶養手当削減措置は、実質的に、現在相対的に低い水準の賃金の下で就労している母子世帯母親に対し転職等よりよい労働条件を提供する職場への移動を求めることになる。しかし日本の労働市場においてそういった移動を行うことは非常に大きな困難を伴うものであり、またそれだけでなく、そのような形でも問題解消は、なぜ母子世帯母親の就業条件が低水準にとどまるのかという根本的な問題への視角を失ってしまう危険性がある。

第3に、今般の児童扶養手当制度の変更は、総合的な政策の一環として他の就業支援や子育て支援とともに行われている。この「総合的な政策」については、まず、それらのサービスの提供は実施主体である都道府県や市町村の財政状況に依存している、つまり住んでいる地域によって受けられるサービスにばらつきがあるという問題がある。しかし、それを置くとしても、就業支援という視点を中心に母子世帯およびその母親の抱える（経済的）問題にアプローチすることは、あまりに母子世帯母親の抱える問題を形式的に捉えるものであると考えられる。就業支援策の考え方は、「自立」のためのいくつかのプログラムを用意し、それへのアクセスを母子世帯母親の主体的な判断に委ねるものである。しかし母子世帯母親が遭遇している困難は、その前段階、つまりそれらの支援策にアクセスできる状況にないという現実にあるように思われる。そのときに、就業支援への参加の機会を公平に提供したということだけで国家の責任は果たされたといえるのか⁽⁴⁾。このことは、また同時に、無拋出給付である児童扶養手当をどのように位置づけるべきかと

いう問題とも関連するだろう⁽⁴²⁾。

いずれにせよ今般の児童扶養手当制度をめぐる問題は、社会保障法のあり方そのものにも関わる重要な問題を含むものと思われる。引き続き考察を深めていくことが必要である。

(41) サッチャー政権以降の新自由主義政策に対してイギリス労働党政権が採った政策はいわゆる「第三の道」と呼ばれるが、それは新自由主義政策によって社会的に排除 social exclusion された人々を公正な競争社会に引き入れるとする考え方である。この定義にみられるように、この考え方のひとつの特徴は社会的資源に対するアクセスの公正だけを抽出するところに現れている。本稿のテーマである児童扶養手当制度を含む母子世帯に対する「総合的な施策」もその流れにあるように思われる。しかし、この点について、中西新太郎「リアルな不平等と幻想の自由—新自由主義「社会開発」の特質と帰結」竹内章郎・中西新太郎・後藤道夫・小池直人・吉崎祥司『平等主義が福祉をすくう 脱く自己責任＝格差社会>の理論』（青木書店、2005年）42頁は、「公正な社会参加が確保されているかどうかだけを実質的公正の基準にするかぎり、最低限保障であれ何であれ、具体的な生活内容の社会的保障には踏みこまずにすむ。『社会』に包摂されるためには、しかし実際には、何らかの資源が不可欠である。社会参加の機会という限定された視点からの対抗アプローチは、包摂に必要なかぎりのコストとしてそうした資源を限定する。社会的排除—包摂関係は、そのようにして、生活の実態の基礎から切り離され形式化させられる危険性をはらんでいる」と述べる。重要な視点であろう。

(42) 小川政亮「堀木訴訟の今日的意義」小川政亮著作集7（大月書店、2007）。