

## 児童扶養手当改革におけるシングルマザーの情報発信と行動

### — 『しんぐるまざー・ふぉーらむ NEWS』の分析から—

内藤綾香

#### はじめに

2000年代前半には、母子家庭支援に変化を与える出来事があった。一つは、政策の中心が児童扶養手当による保障から就業支援による自立の促進に移ったことである。2002年に「母子家庭等自立支援対策大綱」が厚生労働省によって示され、同年には母子及び寡婦福祉法などの法律が改正された。これにより、母子支援政策は児童扶養手当を中心とする支援から就労支援による自立を促すことを目的としたものになった。もう一つは、OECDによって日本の子どもの相対的貧困が明らかになったことである。OECD(2005)の報告により、子どもの貧困が広く知られるようになったのである。これは、多くの人に母子家庭の困難を理解してもらう契機となった。

母子家庭の困難性がより注目されるようになった一方、ひとり親家庭の社会保障が十分な役割を果たしていないことはシングルマザーも含め女性にとって特に問題であった(大沢 2013)。その中でも児童扶養手当に関しては、子どもの貧困削減に大きな成果があることが明らかになっている(阿部 2005)。このことから、母子家庭において児童扶養手当は必要な制度の一つであることがわかる。

以上のような状況の中で、シングルマザーを中心に組織された団体(以下、当事者団体とする)はシングルマザー達の声を拾い上げ、それらを取りまとめて情報発信を行うだけでなく、国や地方自治体への働きかけを継続的に行っている。大友(2009:77)は、「当事者やこれを支援する人々(専門家、個人、団体)との協働により、政策形成に影響を与えうる効果的なソーシャル・アクションが望まれる」と指摘する。この指摘から、当事者自身の取り組みと、当事者以外の人々との協働が、困難を抱える人々を救う重要な要素となると考えられる。これまでの研究では、主に法律の改正に関連して歴史的経緯や現状、課題が明らかにされてきた(島崎 2005, 橋爪 2008)。一方、法律改正の過程においてシングルマザーの活動が行われてきた。しかし、シングルマザーが当事者活動としてどのような活動をしてきたかは明らかにされていない。そこで、本稿では2001年以降の児童扶養手当改正に伴って、当事者団体がどのような取り組みを行っていたかを明らかにする。そして、これにより当事者が政策に対して行っている行動を可能にしている要因は何であるかを、シングルマザーや支援者の声や取り組みから考察する。これらにより、シングルマザーが同じ境遇の仲間や支援者とともに自身の困難を社会に訴える様子が明らかになると考えられる。また、これらの行動を可能にする要因を考察することは、抑圧的な状況におかれたシングルマザーが社会にどのように対応してきたのかを明らかにする一つの示唆を与えられ

## 1. シングルマザーを取り巻く問題

ここでは、児童扶養手当制度の沿革を整理し、現状の傾向を明らかにする。さらに、児童扶養手当制度の改正にはシングルマザーによる当事者団体の運動が関わっていることに注目し、当事者団体に関する先行研究を参照する。

### (1) シングルマザーへの支援（福祉政策から就労による自立への転換に着目して）

日本に存在する子どもの貧困へアプローチする側面の一つとして、母子家庭への支援がなされてきた。母子家庭の貧困はしばしば、ジェンダーの問題とも関連づけられて指摘されてきている（クーンツ 2003, 宮本 2016）。また宮本は、貧困女性の多くがシングルマザーであることを指摘し、福祉政策と就労政策の両面の必要性を訴えた。シングルマザーの貧困として、福祉支援の課題を指摘した研究がある一方、就労支援のそれを述べた研究もある。例えば、福祉支援に関して大沢（2013）は、税・社会保障は、夫婦片稼ぎよりもひとり親の純負担が重く、専業主婦世帯が優遇されている現状があることを明らかにした。さらに、就労支援に関して、母子家庭の就業率は非常に高いことが指摘されている。就業率が高いにも関わらず、貧困である一因として、非正規雇用である確率が高いことと、子育てや家事のため就労時間が制限されてしまうということが挙げられる（田宮・四方 2007）。就労の単なる促進ではなく、就労形態の改善もシングルマザーへの支援として必要である。

シングルマザー支援の研究は、児童扶養手当を支給することによる所得の確保と就労支援の両面からなされてきたが、2002年からは、政策としては就労による自立を進めるという方針がとられている。しかし、日本の就労支援が社会保障制度の中で占める割合が他国と比べて低いという指摘がある（宮本 2012, 2016）。社会保障の一部としての就労支援に力点を置くという 2002 年の転換は、日本の就労支援が 1960 年、70 年代以後公的事業による雇用創出に偏っていたということへの反省の表れでもある。シングルマザー特有の就労の課題である非正規雇用や時間の制限などを考慮した特別なアプローチが社会保障としての自立の促進には求められると考えられる。

### (2) シングルマザーによる当事者団体に関する先行研究

本稿では、シングルマザーを中心として形成された当事者団体に注目した。まず、シングルマザーの運動に着目する前に、当事者団体と同類語として、「セルフヘルプグループ」（以下、SHG とする）に関する研究を概観する。欧米で使われる SHG の概念は、日本での SHG と当事者組織を合わせたものであるという見方が存在する。それらは、日本では単に SHG という場合は、グループ自体に焦点を当てている。一方で、当事者組織はグループに加えてその周囲にいる人も含めて注目しているという点で SHG とは分けて考える傾向があると指摘している（岡 1990）。しかし、岡（1990）は、日本の SHG と当事者組織を統合して考える必要があると指摘している

ため、本稿ではSHGに関しても整理を行った。SHGは医療・福祉の分野での注目が高い。一方で、SHGの概念をNPOに取り入れた研究があり、さまざまな分野での注目度が増している(本間2007,2009,大友2009)。岡(1992,1999)はSHGを和語で言い換え、説明した。それが、「わかちあい」「ひとりだち」「ときはなち」であった。「わかちあい」は、お互いに対等な関係の中で情報・感情・意見を交換することである。「ひとりだち」は、自身の抱える問題を自身で管理・解決して、社会に参加していくことである。「ひとりだち」は、「自己管理の側面と社会参加の側面がある」という(岡1995:7)。「ときはなち」は、抑圧してきた自身の感情を解放し、取り戻すことである。これには、資源の不均等配分や社会制度の不平等に異議を申し立てる行為を含んでいる。岡は、「ときはなち」では、個人の意識の変化と社会を変えようという動きを別々ではなく、両方同時に論じるべきであるとした。社会を変えるときには、個人の変化が伴っていると考えたためである。つまりSHGには、自身の意見・考えを交換しあいながら経験・知識を蓄え、社会参加をし、さらには周りを巻き込みながら社会に変化を与えるという機能が存在している。

児童扶養手当に関連したシングルマザーの研究は、1985年の改正期に盛り上がりを見せた。1985年の改正に際して、シングルマザー自身の運動に注目している研究がある。1985年の改正法では未婚の母への支給打ち切りが盛り込まれそうになったが、シングルマザーによる運動により「改悪」を免れたことが述べられている(東野2016) <sup>1)</sup>。また、山縣(1985)はこれらの運動から当事者の実情を制度に盛り込むことの必要性を指摘している。1985年の研究では、シングルマザーによる運動の存在が指摘されているに過ぎず、運動の内容を取りあげてはいないことに注意が必要である。

さらに、2002年の改正による就労支援の転換の際にもシングルマザーによる運動は行われている。就労支援の強化がなされているのは、1950年の当事者団体による自立要求が存在したことが関係あると考えることができる(藤原2005)。

以上のように、シングルマザーによる動きが見られる中、このような積極的な情報発信と行動には「学び」の過程が並列して存在していると考えられる。シングルマザーによる活動プロセスには、当事者の声に耳を傾け、「多様な人たち、組織が一堂に会して意見を交換し、そこから相互に学びあい、そして共通理解と目標をつくりあげるなかで、そして協働的实践のなかでわたくしたちは学びつづける」ことが内在している(高橋2014:8)。また、当事者団体の活動には、シングルマザーや支援者に多様な学びを提供する力が備わっていると考えられる(田中2007)。

### (3) 児童扶養手当に関する動向

ここで、児童扶養手当制度の理念とともに創設と改正の流れを概観する。児童扶養手当の存在目的は児童扶養手当法第一条<sup>2)</sup>にあるように、「児童の福祉」を究極の目的として存在している。児童扶養手当は1961年に創設され、翌年から支給が開始した。当時、生別母子世帯への年金制度不適用の問題や児童権利宣言などの社会的背景により児童扶養手当は創設された。しかし、当時母子世帯の実態把握のデータ不足から、母子世帯が死別か生別か等の内訳を正確に把握せずに

制度は動き始めた。堺（2015）はこのことが今日の児童扶養手当制度に大きな影響を与えていると指摘する。つまり、当事者が死別母子世帯から生別母子世帯へと変化しているにも関わらず、死別母子家庭の要求である就労による自立という政策を強化し続けたのである。その後、1981年まで支給額は増加し続けた。しかし、1985年の改正法では離婚の増加による財政圧迫により、所得制限を2段階に分けることとなり、支給額が減少する家庭も現れた。1985年の改正は創設以降初めての減額という意味で、児童扶養手当の転換期であると考えられ、当時この改正法に関しての研究が存在している（山縣 1985）。特にこの改正法では、未婚の母への支給打ち切りが盛り込まれそうになった。しかし、未婚の母への支給打ち切りは結局実現することはなかった。

さらに、2回目の大きな転換期と考えられるのが2002年の改正である。離婚の増加により、公費による給付である手当は見直しを迫られていた（島崎 2005）。そして前述したとおり、児童扶養手当を見直し、就労支援に力を入れることが盛り込まれた。現行の法律においても「自ら進んでその自立を図り」（第二条二）<sup>3)</sup> という文言が存在しており、この言葉は2002年の改正により付け加えられている。この改正は議論を呼び、シングルマザーと自立に関連した研究がなされた（丹波 2010, 橋爪 2008, 仁田ら 2003）。その後、2010年の改正により父子家庭も対象になることが決まった。また、減少し続けていた児童扶養手当の支給額は2016年には増額が行われた。これは、子どもが二人以上の場合に増額されるというものである。以上のような変遷を経ている児童扶養手当制度は、①母親の就労を助長し自立させること、②養育費の支払いを履行させること、この2つの性格を近年の改正により強めていると指摘されている（島崎 2005）。

## 2. 分析対象と研究方法

本節では、分析対象である会報誌『しんぐるまざーず・ふぉーらむ NEWS』の説明を行い、会報誌の位置づけを述べる。また、本研究の研究方法についてまとめる。

### (1) 分析対象

本研究では、シングルマザーによる当事者団体の一つである「しんぐるまざーず・ふぉーらむ」（以下「SMF」とする）が発行してきた会報誌『しんぐるまざーず・ふぉーらむ NEWS』を対象とした。まず初めに、SMFの説明をする。SMFは、1980年「児童扶養手当の切り捨てを許さない連絡会」（以下「児扶連」とする）として発足した。本研究でSMFを対象とした理由は、SMFは、児童扶養手当制度に関して先進的に取り組みをはじめた団体の一つで、母子家庭の支援を継続的に実施してきていることが挙げられる。さらに、全国に姉妹団体<sup>4)</sup>を展開しており、14の団体が各地で活動を行っていることも理由の一つである。発足当時は、主に児童扶養手当法の「改悪」を防ぐための活動を主としていた。後に、シングルマザーが直面する様々な問題へと活動の幅を広げている。例えば、現在では就労支援の一つとしてキャリア支援プログラムの実施や、子育て支援として小学校・中学校・高等学校・大学に進学する子どもに入学お祝い金を贈呈している。SMFはその活動を広く発信する媒体として『しんぐるまざーず・ふぉーらむ NEWS』を発

行っていた。現在は紙媒体の発行は打ち切れ、メール配信となっている<sup>5)</sup>。

次に、『しんぐるまざー・ふぉーらむ NEWS』について説明する。SMFが発行してきた『しんぐるまざー・ふぉーらむ NEWS』はSMFの前身団体である「児扶連」により1984年3月23日に発行された「児童扶養手当制度の改悪を許さないニュース」が始まりである。1994年より、会報誌は現行の名称となり発行を続けている。『しんぐるまざー・ふぉーらむ NEWS』は、年間4回から5回発行されていた。年会費を支払っている会員に毎月送付されていたものなので、ある程度シングルマザーに関して興味関心の強い人に読まれていたと考えられる。SMFはシングルマザーを対象にアンケート調査をいくつか行っている。『しんぐるまざー・ふぉーらむ NEWS』に掲載されているアンケートから読者の年齢層をある程度特定できる。会報誌に載っていた最も新しいアンケート<sup>6)</sup>において、年齢層は主に20代から50代となっている。30代(48.4%)が最も多く、次に40代(37.8%)、20代(11.0%)、50代(0.4%)となっている。

会報誌は、SMFの活動を全国に存在する会員へ報告すると同時に、シングルマザーに協働を呼びかける役割を担っている。児童扶養手当に関することに限定をすれば、制度説明から、実際の手続きの手順や手続きの際の苦労がシングルマザー自身の言葉で綴られている。国や自治体に政策要求の集会・勉強会や署名の呼びかけ等も度々会報誌において行われている。『しんぐるまざー・ふぉーらむ NEWS』は、SMFの活動を伝えながら、SMFと当事者・支援者の媒体としての機能をはたしていると考えられる。会報誌は、シングルマザーの情報発信の場であり、さらにSMFがどのような行動をとっているのかを知る重要な資料と考えられるため分析対象に選んだ。

今回取り上げる会報誌は、2001年から2018年までのものとする。号数で言えば第27号から第109号で、総数は84である。2002年は、児童扶養手当による支援から就労支援へと切り替わった時期に当たる。その前後の時期には当事者団体では、児童扶養手当法の改正を防ぐべく活発な動きがみられた。分析対象を2001年からとしたのは、2001年に次年度の予算案において児童扶養手当が削減されることと決まったためである。また、就労支援へと重心が移っていく中でのシングルマザーの児童扶養手当制度に対しての動きを見るために2018年までとした。分析対象を2018年までとしたのは、メール配信された号には会員の発言の掲載がほぼされていないため、会報誌のみの分析とした。よって、上記期間に発行された会報誌の分析を行うこととする。

## (2) 分析方法

会報誌から、児童扶養手当に関連した記事を抜き出すために、キーワードを用いて記事を抽出した。抽出の範囲は見出しと小見出し、本文とした。見出しと小見出し、本文から抽出するキーワードは「児童扶養手当」と「児扶手」の2つとする。会報誌の中には、「手当」という言葉のみが登場する場合があった。この場合、児童扶養手当、児童育成手当、児童手当、その他諸手当、いずれを指すのか曖昧な場合が多かったので省くこととした。

会報誌の記事数は見出しの数で数えた。つまり、一つの見出しに対し、複数ページに渡って本文がある場合は1として数えた。また、キーワードが見出しや本文に複数回出現する場合も1と

して数えている。

次に、記事を内容により分け、それぞれの記事数を集計した。この分類では、記事内容の発信者に注目して分類している。その後、当事者団体が児童扶養手当改正に伴って、いかにして国や自治体に政策要求を行ってきたかを知るために、特にロビイングに関する記事に注目した。実際に SMF がどのような情報発信・行動を起こしていたかを整理した。さらに SMF とシングルマザーや支援者の協働を可能にしている要因を探るために、シングルマザーと支援者の声を掲載している「会員の意見」の記事を取り上げた。

### 3. 会報分析の結果

本節では、会報誌の分析結果として記事の分類を行った。また、記事数の推移により時期区分し、それぞれの時期のシングルマザーの活動の特徴を整理した。さらに、会報誌に掲載されたシングルマザーや支援者の声の分析を行った。

#### (1) 記事の分類

『しんぐるまざーず・ふぉーらむ NEWS』の 2001 年から 2018 年までの会報誌の中で、各記事を内容別に分類し、児童扶養手当が取り上げられた回数をまとめたのが右表である。記事総数は 124 となった。「SMF スタッフ」に関しては SMF の代表またはスタッフが執筆した記事である。「SMF スタッフ」3 つに分類した。「活動報告 (全体)」は、SMF が実施した活動の振り返りや活動報告を行っている記事である。勉強会の実施報告やリーフレット完成のお知らせなどがある。「制度説明・申請方法」では、現行の児童扶養手当制度・変更点の説明や申請時の具体的な手続き方法と注意点の説明である。「意見」に関

しては、SMF が独自に制度に対して意見を述べている記事である。次は、「会員の意見」に関して説明する。会員とは実際に SMF の活動に携わっている人や SMF の相談窓口等を利用した人、支援者の人などである。シングルマザーが児童扶養手当申請時に受けた苦悩や、児童扶養手当制度に対する意見が述べられている。「相談 (制度に関して・悩み)」は、SMF スタッフや会員が一方的に何かを述べる場ではなく、会員から寄せられた悩みをスタッフが報告・回答するという記事である。

「ロビイング」は、「政策アクター (政治家・官僚) の政策決定・執行に何らかの影響を与えるために行われる利益団体<sup>7)</sup>の意図的活動」である (石生 2002:164)。具体的に本稿では、国会質問や与野党の議員との接触、中央省庁・地方自治体との接触、集会への参加、請願のための署名、

表 記事分類の内訳

記事内容		記事数
SMF スタッフ	活動報告 (全体)	5
	制度説明、申請方法	12
	意見	15
会員の意見		13
相談 (制度に関して・悩み)		6
ロビイング		45
メディア	新聞	12
	SMF掲載	10
アンケート		3
その他		3

2001年から2018年の『しんぐるまざーず・ふぉーらむNEWS』から筆者が作成した。

街頭パレードを「ロビイング」とした。「メディア」は、本稿での分析では新聞記事のみであった。「メディア」のなかでも、新聞記事がそのまま掲載されているものを「新聞」とした。「新聞」の中には、記事にスタッフが手書きの書き込みをしているものもあった。「SMF掲載」は、新聞にSMFが取り上げられ、スタッフの意見が掲載されている記事である。

「アンケート」は、シングルマザーの生活実態を把握するためにSMFが独自に実施したアンケートの集計報告である。「その他」には、支給額の年収別シミュレーションや海外の児童扶養手当の紹介が含まれる。

分類してみた結果、「ロビイング」の数が多いことが分かる。また、「メディア」の数も多い。特に「SMF掲載」の場合も一定の数があることが分かった。SMFが掲載される場合、SMFが児童扶養手当制度の課題を解説していたり、ロビイングの実施が取り上げられたりしている。SMFが意見を求められ、また活動内容が掲載されていることから、シングルマザーによる活動が社会的にある一定の評価を受けていることが示されている。また、SMFスタッフと会員双方の意見が積極的に掲載されており、SMFと支援者のコミュニケーションが取れる形となっていることが明らかである。

## (2) 児童扶養手当に関連した記事による時期区分

記事を年別にグラフで表示したのが下図である。下図では、本研究の対象年（2001年～2018年）より前の年である2000年の記事数も掲載した。これは、2001年以降の変化と比較することを目的としている。記事を分類したところ、グラフにあるように、児童扶養手当に関する記事数は年により波があることが分かった。最も記事数が多かったのは2001年と2002年である。その後記事数は減少していった。しかし、2006年から再び増加し、2007年には記事数が20を超えた。

2007年に記事数が2回目のピークを迎えたのち、2018年に至るまで記事数は一桁を維持していた。このような流れから、時期を3期に分類した。さらに、ここではSMFが国や自治体に政策要求をいかに行ってきたかを明らかにするために、政策アクターに影響を与える活動である「ロビイング」を記事の中から取り上げる。

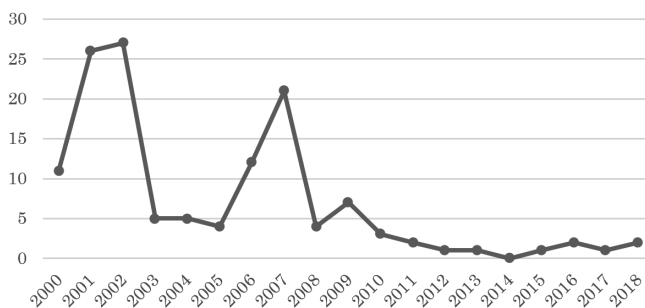


図 2000年から2018年の『しんぐるまざーず・ふおーらむNEWS』の記事数推移  
2000年から2018年の『しんぐるまざーず・ふおーらむNEWS』から筆者が作成した。  
縦軸は記事数を、横軸は年を表す。

### ① 第1期（2001-2002）：経済的支援から自立へ

第1期は、2002年に児童扶養手当制度の見直しが行われ、就労支援に重きを置くように変更が行われた時期であった。多くの研究で、2002年の児童扶養手当改正について述べる時、就労支援への切り替えの是非を問われている。しかし、会報誌から読み取れるシングルマザーの声からは、就労支援への関心よりも支給期間の短縮という、実生活に直結する金銭的な問題に関心が向けられていた。

手当削減に反対する請願署名は6千を超え、「児童扶養手当の削減案撤回を求める決議（案）」や「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」が掲載された（32号:2001/03/25）。「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」には、賛同人や賛同団体が掲載されている。賛同人の数は93名、賛同団体は15団体となっている。賛同人には、教員や大学院生、地方議会議員などが名を連ねていた。

2002年3月には、「児童扶養手当削減反対集会」が開かれた。これは国会内の集会会場で行われた。厚生労働省からの母子家庭対策案ヒアリングや国会議員が各党の対応について述べるという内容であった。当事者団体からの意見を述べる場も準備されており、国に対して直接声を届けることができていた。この反対集会を「国会勉強会」とSMFは表現している（37号:2002/05/19）。さらには、街頭パレードを実施した。このパレードはテレビ取材が予定されていた。テレビ取材に関して、会報誌では「児童扶養手当が削減されようとしていること自体を知らない当事者たちがいっぱいいることがわかってきた」「一人でも多くのシングルマザーたちにこの事態を知らせなければ」（第37号）と述べられていた。また「児童扶養手当削減反対集会」と街頭パレードへの参加を『しんぐるまざーず・ふぉーらむNEWS』で呼びかけることも行った。

「児童扶養手当削減反対行動 2001年から2002年」において、SMFの行動に関してまとめが掲載されていた。ここには会報誌には直接記事が掲載されていない当事者運動が掲載された。ここでは、2度に渡る記者会見を実施したことが伝えられていた。いずれも国会内での記者会見であった。2002年1月23日の記者会見に関して、その参加人数が会報誌に述べられていた。参加者は100名となっており、女性議員は12名参加していた。さらには、厚生労働省と非公式のミーティングが2001年11月と2002年4月に行われていた。

ロビイングとメディアの利用により、国に訴えながら情報発信を進めていった。賛同者を増やしながら、反対運動を実施する姿が会報誌から明らかになった。

## ② 第2期（2003年-2008年）：児童扶養手当減額の危機

第2期は、児童扶養手当制度に関連したものとして、5年目以降児童扶養手当が受給できなくなるという案が出された時期であった。会報誌を見ると、2002年から2004年頃までロビイングに関しての記述はなくなった。その後、第54号（2005/12/18）の記事から、SMFの行動が活発化した。このシングルマザーの動きに関連するのが、2002年の母子支援の転換の延長として、児童扶養手当を5年間受給した世帯に対し、最大支給額が半減されることが計画されたことである。この制度を2008年より始めようとする国に対し、当事者団体は抗議を始めたのである。



第54号では、SMFが要請文を書くことを呼びかけ、議員名簿を準備したことが記されている。第55号(2006/03/19)では「厚生労働大臣は母子家庭を人間扱いしない「児童扶養手当はアメとムチで」発言を謝罪して撤回してください」という文書を内閣総理大臣と厚生労働大臣宛に送っている。さらに、活動は活発化し、同年2月15日には衆議院会館でSMFをはじめとした母子家庭当事者団体と集会を開催、3月15日には、SMFの会員である市議会議員が厚生労働委員会の参考人として意見陳述をした。児童扶養手当の支給減額が差し迫り、当事者団体の運動が活発化していた。会報誌には、「市議会へ陳情を出そう!」という言葉と同時に、陳情(請願)の見本を載せ、会員に署名の呼びかけを実施した(第56号:2006/05/21)。新たな取り組みとして、ロビイング時に会員直筆で意見がかかれたTシャツやハンカチをもっていく取り組みも行われた。ロビイングに参加することのできない人の言葉を届けるための取り組みである。

第32号に掲載された「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」において賛同人や賛同団体が並べられていたことを前述した。第32号と同様に、第58号においても掲載されている。その数は前回よりも増加しており、賛同人は154人、賛同団体は32団体となった。第60号(2007/03/21)では、国会議員やメディア関係、当事者が参加した衆議院議員会館での集会をSMFはじめ他団体と共催した。その後も活発な活動を続け、児童扶養手当の削減案に関しては凍結された。積極的に国会議員と話をし、各地にいる支援者・団体に行動を起こすことを呼びかけた結果である。

その後、5年目以降も母子家庭に児童扶養手当を支給することは可能となった。しかし、そのためには手続きをする必要があり、制度が変わったことを知らないシングルマザーは支給が停止される事態へと陥った。このことに際し、厚生労働省や国会議員に働きかけをし、さらには厚労省記者クラブで記者会見を実施した。この記者会見にはテレビの取材もあった。

2001年から2002年の期間に引き続き、SMFは支援者や支援団体と連携をとりながら積極的な情報発信と行動を起こしていた。支援の輪は広がり、影響力が増していく状況が見えてきた。

### ③ 第3期(2009年-2018年):シングルマザー支援の多様化

第3期では、2010年に児童扶養手当制度が父子家庭も対象となり、また2016年には第2子以降の児童扶養手当の増額が行われた時期であった。この時期は、児童扶養手当についての記事が減ってきていることが分かった。その理由として、シングルマザーに関連した支援が多様化していることが挙げられる。支援の一つとして、SMFによる就労支援が増加した。これは前述したとおり、2002年以降就労支援への転換が打ち出されたことと関係する。他には、児童扶養手当に関する学習会や運動だけでなく、寡婦控除や生活保護、年金問題などシングルマザーを取り巻く多様な制度の問題にも活動の幅が広がっている。

児童扶養手当に関するロビイングは減ったが着実に実行されている。2009年以降は、2002年から続く改正以降の児童扶養手当削減傾向を問題視し、児童扶養手当法改正時以降の制度に戻ることと呼びかけている。第74号(2010/06/27)では「児童扶養手当法の父子家庭を対象とする改

正を歓迎するとともに、ひとり親家庭支援の方針の再構築を望む声明」を出している。また、第 84 号（2012/12/09）には、厚生労働省に要望書「平成 25 年度予算要望」を届けたことが掲載されている。そこでは児童扶養手当法に関して以下のように要望している。

児童扶養手当法 13 条 2、14 条 4（平成 15 年改定）を改正し、5 年間あるいは 7 年間経過後の一部支給停止を廃止するとともに、求職活動そのほか自立するための活動をしなかったときに児童扶養手当を支給停止するという本来の法の趣旨と異なる条文を改正すること。

以上のようなシングルマザーの要望は未だ改善はみられていない。シングルマザーに対する支援が多様化する中でも、児童扶養手当制度に対する要求は未だ存在していることが分かる。

### （3）会報誌「会員の意見」に見える当事者・支援者の情報発信と行動

シングルマザーの声を拾い上げているのが「会員の意見」の記事である。また SMF との関わりの中で、シングルマザーや支援者は何を得ていったのか、それがわかるのも特徴である。

#### ① 当事者・支援者の情報発信

「会員の意見」では、お互いに対等な関係の中で情報・感情・意見を交換する場が存在している。「児童扶養手当の切り捨てをやめて!!!」（第 35 号：2001/12/16）では、多くのシングルマザーが自身の言葉で訴えている。以下は、引用である。下線は筆者が加筆したもので、当事者の感情を表している部分には一重下線を、制度に対しての要求を表している部分には二重下線を引いた。これ以降の引用文でも同様である。

「2 人目、3 人目の支給増額を！離婚もできない、切下げやめて。」

「自分の働きで子どもを育てていきたいです。」「つらいです。支給ストップになったら生活していきません。」

「綺麗ごと並べた法案に、怒りのみが込み上げてきます！」

「削減はやめて、拡充してください！」

「児童扶養手当は現行どおり 18 歳年度末まで必要です！」

以上は、会員が寄せた意見のタイトルを全て抜粋したものである。「つらい」「怒り」などの感情を表しながら、自身の置かれた境遇を綴っている。また、「切下げやめて」「削減はやめて、拡充して」「児童扶養手当は現行どおり 18 歳年度末まで必要」などの声は、制度に関する自身の意見を表明している。これらの声を発信することが、国や地方自治体への訴えへと繋がっている。

さらに、「賛同人・賛同団体からのメッセージ」（第 35 号）では、大学教員や政治家、他団体から多くの声が掲載されている。シングルマザーの自身による取り組みが広がる中で、彼女らを支援する人や団体の存在は大きい。

「児童扶養手当の抑制案撤回を求める要望書に賛同します。母子家庭が経済的に自立できていない現状での抑制には反対します。」

「母子福祉の低下はなんとしても食い止めていかななくてはと思います。母子家庭、国民の暮らしを守るナショナルミニマムをしっかりと当たり前のこととして実現させていくことが大事です。声をあげていきましょう。」

「離婚が増え財政負担が増えているから児童扶養手当を削減するというのは本末転倒です。—略—私は現在ホームレスの人々の支援を行うボランティア団体で活動しておりますが、母子家庭への冷たい対応も、広い意味でステレオタイプな「家庭（ホーム）」を失った人々への偏見に係わるのではないかと考えております。」

これらは、区議会議員と大学教員の声を取り上げたものである。自身の意見を表明しながら、SMF の訴えに賛同し、寄り添う形を取っている。

「今回の大改悪に大きな怒りを感じます。特に支給期間 5 年限定というのは、これまで高校卒業までは保障しようとがんばってきた広島を引き上げる会の運動をはじめ、全国の母子家庭のグループが積み重ねて勝ちとってきたものをすべてつぶすものです。絶対だめです。」

「この案は、女性の生き方の幅をせばめることにつながります。また、男女共同参画社会基本法の理念からしても、外れることになると思います。大いに賛同します。」

賛同団体からの声では、やはりシングルマザーによる団体も含むことから「怒り」という感情を表す文も読み取ることができる。シングルマザー自身の意見や SMF の活動に賛同する人や団体による相互の情報・感情・意見の交換がなされていた。

## ② 当事者・支援者の行動

「会員の意見」の中で、ロビイング活動や児童扶養手当削減に関する意見を抜粋した。これは、シングルマザーや支援者の声を背景に社会に訴え、行動を起こす過程である。ここからは、(2) で分けた 3 つの時期区分に従って、それぞれの時期でのロビイングの「会員の意見」を取り上げる。なおここで、第 3 期では、ロビイングが取り上げられる数も減っていることに関連して、ロビイングに関する「会員の意見」がなかったので、ここでは省略した。

第 1 期では、活発なロビイングが行われた。参加後の当事者への意見から、ロビイングへの参

加による意識の変化が見て取れた。例えば、「まさに自分のための活動なのだ。」「こうやって当事者の声、力を結集させて、マスコミや研究者と連絡をとりつつ、国や議員に訴えて、制度や社会を少しずつ変えていくことができるのだということを実感した。」(第 35 号)などの言葉には、一人ひとりの行動が社会を変えていけるという意識が向上していることが読み取れる。人々と協働しながら社会に参加し、訴える姿は、岡(1999)の言う「ひとりだち」「ときはなち」に当てはめることができる。

第 2 期においては、「多くの人が声を上げれば、変わる可能性もあると思います。」「考えさせられることが多かったです。」(第 58 号: 2006/10/15)、「色々な方々との出会いを通してあらためて自分を見つめなおす日々です。」(第 61 号: 2007/05/20) というように、第 1 期と同様に社会に訴えることによりロビイング後にはシングルマザーの心境の変化が読み取れる。

#### 4. 考察

前章で詳述したように、会報誌からシングルマザーと支援者が協働して情報を発信し続け、行動を起こしている様子が見て取れた。本研究では、会報誌を分析することでシングルマザーが児童扶養手当の度重なる改正の中でどのように行動を起こしていったのかを明らかにすることができた。特に、ロビイング活動では、署名を集め、請願書を作成し、行政へ訴えるといった積極的な行動が存在していた。さらに、集会や学習会、記者会見も行い社会へ情報を発信し続けた。これまでの研究では、法律を踏まえて歴史的経緯や現状、課題を明らかにしているものが多く、当事者による訴えや活動に触れられているものは管見の限り皆無であった。一方で、実際には当事者団体はシングルマザーの生活実態を発信しながら、政策に対しての要求を続けた。本研究では、当事者団体がシングルマザーの生活実態を発信しながら、政策に対して要求を続ける様子を明らかにできた。

本研究の結果から考察すると、シングルマザーの積極的な情報発信と行動を可能にした一因は学びであったと考えられる。シングルマザーの声を拾い上げ、発信していくことや、ロビイング活動において、当事者の要求を的確に国や地方自治体へ伝えることは相当な知識を要求される。署名を集め、請願書を作成する過程にも学習のプロセスが内在すると考えられる。多様な人々や個人が集まり、意見を交換し合い、政治アクターに働きかけることで人は学び続けることができる。SMF の活動過程に内在しているのは、学校教育の学びとは違い、実践コミュニティの中での学びであり、またコミュニティでの相互作用の中での問題解決能力である。女性の学びの特徴として、率先して他者との関係を構築し、様々な経験をすることで互いに影響し合い学習することが挙げられる(ヘイズら 2009)。SMF においても、会員の意見の記事で SMF スタッフが積極的に会員の悩みや意見にコメントしている。例えば、第 40 号(2003/2/16)では児童扶養手当の減額に関しての悩みをシングルマザーが投稿している。その悩みに対して、SMF スタッフがアドバイスや制度の仕組みを説明している。シングルマザーというコミュニティの中で、他者との関係を構築し、影響し合いながら学び続けていたと考えられる。

## おわりに

本研究では、シングルマザーらによる当事者団体が発行する会報誌に注目し、シングルマザーが児童扶養手当改正に伴って、どのような情報を発信し行動を起こしていったのか明らかにした。さらに、シングルマザーによる当事者団体が社会に影響を与えられるような行動を可能にしている要因は何であるかを考察した。SMFはシングルマザー自身の声を届けるために他と協働し、積極的な情報の発信と行動を起こしていった。メディアを利用し、より多くの人に活動を知らせながら、支援者とともに国・地方団体に訴えていた。そこには学びのプロセスが内在していると考えられ、学びが社会を変えていったのではないかと考えられる。

母子福祉は、その歴史的な創立過程において当事者の要求が大きく影響している(藤原 2010)。そのことを考慮すると、児童扶養手当制度を考えると、当事者の声を無視することはできないと考えられる。制度の是非や理念を考えると同時にシングルマザーの声に耳を傾けることも必要である。

今後は、児童扶養手当のみならず、シングルマザーを取り巻く福祉制度の課題点についての研究を深めていく。さらに、児童扶養手当法に就労支援による自立に関連した文言が述べられていることから、特にシングルマザーと就労支援についてもシングルマザーの目線から明らかにする必要がある。シングルマザーの就労率は依然として高いものの、就労形態や育児による時間制限などシングルマザー特有の問題が存在している。これらの特有の問題を就労支援においてどのようにアプローチしているか明らかにする必要があると考えるためである。以上を今後の課題と考えている。

## 〔注〕

- 1 1985年の当事者運動に関しては、畠山(1985)を参照した。ここでは、当事者団体の代表が、児童家庭局長に陳情を行ったことが記されている。
- 2 児童扶養手当法第一章第一条は法律の目的である。  
第一条 この法律は、父又は母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を目的とする。
- 3 児童扶養手当法第二条は児童扶養手当の趣旨が述べられている。  
第二条二 児童扶養手当の支給を受けた父又は母は、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。
- 4 姉妹団体は、北海道、岩手、福島、富山、福井、岐阜、三重、関西、島根、愛媛、福岡、沖縄に存在している。
- 5 現在、月に一度の配信頻度である。メール配信は主に会員へ配信される。SMFのホームページによれば会員数は2000人以上である。(https://www.single-mama.com/about/[2020.1.1閲覧])

- 6 「2006年母子家庭就労・子育て実態調査」より。この調査の対象は、「20歳未満の子どものいる母子家庭の母」でかつSMF会員等である。20歳未満の子をもつ母であるため、60歳以上の回答者が極端に少なくなっている。
- 7 利益団体という、自己利益中心の集団であるとする定義・一般通念がある（石生 2002:23）。しかし、利益団体は多様な意味を含むことができ、公益的な利益を目的とするという意味も含めることができる。利益団体は、「政治に働きかけることの中に利益を見出す」会社や労働組合から老人クラブやサークルまであらゆる集団、団体を含んでいる（松村ら 1986:17）。

〔文献〕

- 阿部彩（2005）「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- 大沢真理（2013）『生活保障のガバナンス—ジェンダーとお金の流れで読み解く』有斐閣
- 大友優子（2009）「母子世帯の当事者組織によるソーシャル・アクションの現状—日本の3つの当事者組織の事例分析から—」『社会政策』Vol.1, No.3, pp.66-78
- 岡知史（1990）「セルフヘルプグループの概念をめぐる：欧米の代表的な概念の研究を参照しながら」『社会福祉学』Vol.31, No.1, pp.103-127
- 岡知史（1992）「日本のセルフヘルプグループの基本的要素：まじわり・ひとりだち・ときはなち」『社会福祉学』Vol.33, No.2, pp.118-136
- 岡知史（1995）「セルフヘルプグループの援助特性について」『上智大学文学部社会福祉研究』pp.1-19
- 岡知史（1999）『セルフヘルプグループ』星和書店
- 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1960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』Vol.55, No.4, pp.14-29
- 島崎謙治（2005）「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- Stephanie Coontz(1992)“The Way We Never Were: American Families and the Nostalgia Trap”, Basic Book（岡本ひとみ訳（2003）『家族に何が起きているか』筑摩書房）
- 高橋満（2014）「生涯学習のガバナンスとNPOの役割」『教育ネットワークセンター年報』pp.1-10
- 田中雅文（2007）「NPOと市民の学習-公共空間の概念を手がかりに-」『日本学習社会学年報』No.3, pp.25-26
- 田宮遊子・四方理人（2007）「母子世帯の仕事と育児」『季刊社会保障研究』Vol.43, No.3, pp.219-232
- 丹波史紀（2010）「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』Vol.23, No.1, pp.55-97
- 石生義人（2002）「第8章 ロビイング」辻中豊『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社

- 橋爪幸代 (2008) 「第7章 ひとり親家庭と自立支援」 菊池馨実『自立支援と社会保障』日本加除出版
- 畠山裕子 (1985) 「人間を切ってはいけん!」「世紀をひらく児童の権利保障」を出版する会『世紀をひらく児童の権利保障』怪書房
- 東野充成 (2016) 「児童扶養手当政策における母子家庭の差異化」『九州工業大学研究報告 人文・社会科学』Vol.64, pp.1-10
- Förster, M. and M. d'Ercole(2005) “Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s” OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, No. 22
- 藤原千沙 (2005) 「福祉と女性労働供給の歴史—母の就業と母子福祉—」 佐口和郎・中川清編著『福祉社会の歴史 伝統と変容』ミネルヴァ書房
- Hayes, Elisabeth, Daniele D. Flannery(eds)(2000) “*Women as learners: The Significance of Gender in Adult Learning*”, Jossey- Bass Publishers (入江直子・三輪健二訳 (2009) 『成人女性の学習 ジェンダーの視点からの問い直し』鳳書房)
- 本間利通 (2007) 「セルフヘルプ集団の領域 断酒会から地域通貨まで」 田尾雅夫『セルフヘルプ社会 超高齢社会のガバナンス対応』有斐閣
- 本間利通 (2009) 「セルフ・ヘルプグループの特性—断酒会を事例として—」『流通科学大学論集—経済・経営情報編—』Vol.18,No.1, pp.137-149
- 仁田道夫・永瀬伸子・藤原千沙・小川幸子・酒井計史 (2003) 『母子世帯の母への就業支援に関する研究 調査研究報告書 No.156』日本労働研究機構
- 松村岐夫・伊藤光利・辻中豊 (1986) 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社
- 宮本みち子 (2012) 『若者が無縁化する一仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』筑摩書房
- 宮本みち子 (2016) 「仕事と家庭から排除される若年女性の貧困」『女性労働研究』No.60,pp.41-57
- 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」『大阪市立大学生生活科学部紀要』Vol.33, pp.215-230

**Release of Information and Actions of Single Mothers  
with respect to Children Support Allowance System  
– Analysis of “*SINGLE MOTHERS FORUM NEWS*” –**

NAITO Ayaka

This study aims to clarify how single mothers have made political requests that the amendment of the Children Support Allowance to the national and local governments. In addition, the factors that make possible for collaborating with single mothers and those who support them are taken into consideration. Mothers and children welfare have a significant influence on the demands of the interest groups in their historic founding process. Therefore, focusing to single mothers' interest groups is necessary in that considering Children Support Allowance System.

In this paper, analyzing “*SINGLE MOTHERS FORUM NEWS*” which was written by Single Mothers Forum (SMF), the number of articles was organized by year. As for result, the number of articles peaked in 2002, and after dipping to around 5, it rose dramatically in 2007, ending with from 0 to 7 respectively between 2009 and 2018. It has been revealed that single mothers and supporters actively cooperated to make political requests to the national and local governments. It seems that a paramount factor that affects the single mothers' action is the existence of learning process.

When considering the Children Support Allowance System, the voices and actions from the single mothers would no longer be negligible.