

給付金が生む分断

—「世帯給付」からこぼれ落ちる人々—

北 明美

福井県立大学名誉教授

いわゆる世帯主が受給権者とされるために、非世帯主である女性や子どもが、公的給付を受けられなくなるという問題は多様な領域で起きているが、ここでは以下の3点からそのジェンダー・バイアスの態様をみていく。

1. 阪神淡路大震災に関連する公的給付（「被災者自立支援金」と「被災者生活再建支援金」）および東日本大震災に関連する「義援金」等の受給権
2. 児童手当と児童扶養手当等の受給権
3. コロナ禍に関連する給付金

たびたび指摘されるように、コロナ禍で噴出した様々な困窮はコロナ禍によって初めて生じたものというよりは、それ以前からの積年の未解決問題をより可視化したものであった。いわゆる「世帯単位」の制度設計が女性や子どもの権利・受益を保障するというよりは制限し、その妨げになることが少なくないという本稿のテーマにおいても、同様のことを

きた あけみ

1982年京都大学経済学部卒業。1997年京都大学経済研究科博士課程後期単位取得退学。同大月短期大学教員として勤務開始。2001年福井県立大学教員として勤務開始。2020年同定年退職。同大学名誉教授。

指摘できる。

2つの大震災に関連する公的給付にみられる世帯主中心主義のジェンダー・バイアス

阪神淡路大震災や東日本大震災のような大きな災害における被災者生活支援制度には、「災害弔慰金」・「災害障害見舞金」のように、死亡者や障害を負った被災者が世帯の「生計維持者」とみなされるか、そうでないかによって金額が2つに分けられ、成人であれば男性であることが多い「生計維持者」には、女性であることが多い後者の2倍の額が支払われるといった間接差別的な制度がみられた。また、「災害救助法」による「住宅の応急処理制度」の所得制限のように、世帯構成員全体の年収等が合算されるため共稼ぎ世帯のほうが適用外になるという意味において女性の就労がデメリットとなるという問題もある。

だが、ここでは「被災者生活再建支援法」第三条が「被災世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）の支給を行う」としていること、そして、自治体が国民からの「義援金」等を被災者に配分する際には、この規定にならって「世帯主」に一括支給していることに焦点をさぼる。というのも、こうした公的給付のジェンダー・バイアスの問題を明確に告発する運動が初めて行われたのは、阪神淡路大震災の被災者である一女性とその支

援者たちによってだったからである。

「被災者生活再建支援法」は阪神淡路大震災を契機として1998年に成立したため、阪神淡路大震災の被災者に遡及して適用されることはなかったが、兵庫県はそれに代わるものとして「被災者自立支援金」制度を同年に創設した。そこで当該の女性が申請したところ、本人が被災後に結婚し「世帯主」の地位を失ったということを理由に対象外とされたことが訴訟の発端であった。最終的には被告側が規定を改正し、被災時点で世帯主であった場合には、その後非世帯主となったとしても支給対象とするということで和解にいたったのであるが¹、支援グループが一貫して求めた世帯主要件の撤廃にはいたらず、それはまた、「被災者生活再建支援法」の条文においても同様であった。

そして、この残された問題がそのまま東日本大震災時に受け継がれ、当時の支援金や義援金等の配分に反映されることとなった。その結果、婚姻費用さえ払わない夫が、別居中の世帯員を同一世帯として割増の支援金の全額を受け取ったり、夫の両親とは別生計だったにもかかわらず、舅が世帯主として一括して義援金を受け取り、その使い道に「嫁」は発言できないといった事態が生じたりしたのである。夫の暴力から避難している妻と子が義捐金や賠償金を受け取れず、かわりに夫がその分も自分のものとするとか、夫の暴力から逃れるために、長期別居していた女性が、住まいが全壊したが、非世帯主扱いで支援を受け取れずやむなく夫と「震災同居」せざるをえなくなるといったケースも起きたという²。

「児童手当法」による受給権のジェンダー・バイアスと「同居親優先原則」の限界

連立民主党政権の下で成立した「子ども手当法」(2010年成立)の以前の旧「児童手当法」(1971年成立)にあつては、「父及び母が共に当該父及び母の子である子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするとき」は、「当該子どもの生計を維持する程度の高い者によって監護され、かつ、これと生計

を同じくするものとみなす」と定め、これに該当する養育者を受給権者としていた。ここでいう生計を維持する程度の高い者とは「家計においてより中心的な役割を果たしている者」として「社会通念上、妥当と認められる者」、「家計の主宰者」とであるとされている。

具体的にはそれは、両親のうちどちらが住民票上の世帯主になっているか、子どもを自分の健康保険等の被扶養者としているか、所得税等の扶養控除を適用されているか、賃金の家族手当を支払われているか、どちらの収入のほうがより恒常的に高いかといったこと等を基準に、市区町村が判断して決定する。これらの基準が間接的な性差別の効果をもち、2人親の家庭では、たいていの場合父親が該当するとされることは明らかである。

この規定は「子ども手当法」においてもこの規定は受け継がれたのだが、それでもここにおける重要な進歩の一つは、その後の2011年施行「子ども手当の支給等に関する特別措置法」のもとで、「前項の規定にかかわらず、子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするその父若しくは母…のうちいずれか一の者が当該子どもと同居している場合(当該いずれか一の者が当該子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするその他の父若しくは母…と生計を同じくしない場合に限る。)は、当該子どもは、当該同居している父若しくは母又は父母指定者によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす」(同法第4条第3項)として「同居親優先」原則を定めたことであった。

これ以前は、離婚後であつてさえも、父の養育費の仕送りが子の生計費の多くを占める場合は従前どおり父が児童手当の受給権者であり、その場合は手当受給者を母に変更することができなかったのであるが、この特別措置法以降はこのような生計維持関係よりも監護関係を重視して、別居親ではなく同居親が直接の受給権者となった。このような転換は子ども手当が所得制限を撤廃したことと結びついている。主な生計維持者の所得が定められた限度内にあることを受給の要件とする所得制限と、主な生計維持者を受給権者とすることは必然

的な結びつきがあったからである。そして、この子ども手当の「遺産」は所得制限を復活した新「児童手当法」(2012年施行)にもかろうじて受け継がれている。

だが、上記の条文のカッコ内但し書きが示すように、ここにおける同居親優先は、単に子どもと同居し、子どもを監護している養育者を受給権者と定めるといった諸外国では当然の考え方まで到達したのではなく、父と母が生計を別にしている限りで、子どもと同居している親の方に受給権を認めるという限定的なものにとどまった。したがって、父母が生計をとともにしている限り、従来の子どもの「生計を維持する程度の高い者」を受給権者³とする原則は依然として基本的に変わっていない。

しかも、離婚成立前の別居については、父母が生計を別にしていることの証明に求められる現行の基準は厳格である。すなわちア、住民票が別であること、イ「離婚協議申し入れにかかる内容証明郵便の謄本、調停期日呼出状の写し、家庭裁判所における事件係属証明書、調停不成立証明書の写し」のどれかか、離婚協議中であることを示す弁護士⁴の証明があることが求められ、それができないと別居親が自主的に資格喪失届を出さない限り、同居親に児童手当の受給資格を移すのは困難になる。すぐに離婚協議を開始できない場合や相手が離婚を拒否する場合もあれば、様々な理由によりただちに住民票を相手方と別にすることができないまま、長期にわたる別居が続く場合もある。だが、そうした場合でもこの基準が同居親と子どもの前にたちはだかるのである。より短い別居としては、たとえば、2020年の春になっても次のようなケースが報道されている(『静岡新聞』2020年8月14日)。

「10代の子を育てる静岡県中部の30代女性の夫は今春、突然退職して住民票を県外に移し失踪した。世帯収入はほぼ夫の給与だったが、飲食店で働く女性のパート収入のみとなり、さらにコロナ禍で数万円に減少。一方で支出は、アパート賃料などの生活費に子どもの制服の購入費などが上乘せされ例年より膨らんだ。児童手当の

振込先は「主たる生計者」の夫の銀行口座になったままだ」。

このように協議離婚ができない場合は裁判所での手続きを経るが、弁護士への依頼から離婚成立までは早くて半年程度はかかるという。また、当事者の精神的負担も大きく、この女性も「夫の真意が分からず、すぐ動き出せなかった」と吐露したとのことである。

後述するが、こうした場合は児童手当や児童扶養手当に連動するコロナ禍関連の給付からの排除にもつながっていく。

DVか児童虐待で避難し安全のために住民票を移す手続きができない場合は、相手方の社会保険(健康保険等)の扶養から抜けていることに加え、ア)保護命令決定書、イ)婦人相談所ないし配偶者暴力相談支援センター等が発行する証明書、ウ)住民基本台帳における閲覧制限等の支援措置の決定通知書やエ)児童への接近禁止命令等の発令等のどれかをそろえていることが原則的に必要である。ただしこれらの条件がそろわなくとも、母子生活支援施設や婦人保護施設に入所している場合など、配偶者と児童との間に生活の一体性がないと認められる場合は相手方の受給権を喪失させ、避難者である母に児童手当の受給権を認めることが可能である⁴が、つい最近まで硬直的な運用がなされる実態があった。

要するに、日本においては同居親優先の原則は狭い範囲でしか認められていないということが出来る。そして、相手方が児童手当の受給資格喪失届を自発的に出すようなスムーズな離婚ができない状況にある当事者にとっては上記の諸基準が大きなハードルとなるだけでなく、後述するコロナ禍関連の給付においても立ちふさがったのである。

児童扶養手当と世帯主中心主義の影

様々な事情によりスムーズに離婚に進めないままにいる実質ひとり親にとっては、低所得のひとり親の「命綱」と言われる児童扶養手当も遠い存在

になる。住民票を相手方とすぐに分けることができないことが児童扶養手当においても壁になるか、あるいは離婚が成立していない母子の場合は、1年間まったく音信不通等といった「遺棄」状態にあるという証明が必要とされるが、相手方の社会保険の扶養から自分や子どもを抜くことが困難な事情や、1年の間にとぎれとぎれのわずかな婚姻費用であっても相手がそれを払ったことがある等の経緯があれば認められない。

このような条件の厳格さは、偽装離婚ないし事実婚による不正受給を防ぐためと言われているが、それは逆に言えば、相手方が「世帯主」である限り、別居母子への公的支援は認めないといういわゆる「世帯単位」の考え方に縛られることである。

しかも住民票を移さずとも認められる可能性があるDV避難については、児童手当以上に条件がせまく、裁判所の保護命令が必ず原則的に必要だが、身体に深刻な怪我を負ったという診断書等がなければ出されないことが多いという⁵。

このような実質ひとり親の状況は、別居している相手方と本人の所得が合算されるために、同居親だけの収入で判定するなら軽減されるはずの保育料の負担が過重になる、私立高校生向け就学支援金や大学生向けの奨学金制度でも返済不要の給付型の対象外とされる等というように、さらなる負担を呼び込む。また、自治体のひとり親向け医療補助が児童扶養手当受給に連動しているといったように、児童扶養手当かの排除は他の支援策の排除につながるが多い。

次に見るように、コロナ禍対応の給付金も、かならずしもこうした苦境を軽減するものではなかった。むしろ従来からのこうした排除をさらに拡大する場合も少なくなかったのであるが、紆余曲折を経ながらも次第に改善もなされていった。だがそのかげでは、最後にふれるように、以上に見たような児童手当・児童扶養手当そのものの世帯主中心主義が温存されていることにはかわりはないのである。

コロナ禍対応の給付金と世帯主中心主義のジェンダー・バイアス

以下では、実施等の時系列に沿って、1) 児童手当の受給者に1万円を臨時に支給した「子育て世帯への臨時特別給付金」(基準日2020年3月31日、高校1年生については同年2月29日)、2) 大人も子どもも含めて、一律に10万円を臨時に給付した「特別定額給付金」(基準日2020年4月27日)、3) 2020年6月分の児童扶養手当受給者を中心に、子ども1人当たりにつき5万円、第2子以降各3万円を計2回支給した「ひとり親世帯臨時特別給付金」、4) 2021年4月分の児童手当⁶の受給者と、同じ所得限度額内で高校生世代の子どもを養育する者および児童扶養手当受給者に対して、子ども1人当たり5万円を支給した「子育て世帯生活支援特別給付金」、5) 2021年9月分の児童手当受給者と、同じ所得限度内で高校生世代の子どもを養育する者(基準日9月31日)に対し、子ども1人当たり10万円相当の給付金を支給した「子育て世帯への臨時特別給付」および「住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金」(基準日2021年12月10日)、6) 2021年の「子育て世帯への臨時特別給付」対象年齢の子どもを養育する同居親でありながら、同給付を受け取れなかった養育者で、2021年3月分の児童手当の受給者と高校生世代の子どもを養育する者(基準日2021年2月28日)に対し、子ども1人当たり10万円を限度とする給付金を支給した「子育て世帯への臨時特別給付(支援給付金)」について簡単に概観する。

1) 児童手当の受給者に1万円を臨時に支給した「子育て世帯への臨時特別給付金」(2020年春)

この給付の特徴は低額であり、かつ児童手当制度においては児童手当の所得限度額を超える世帯に対してもその半分から3分の1の額の特例給付が支給されているが、この臨時給付金からは除外されていることである。この除外は後の子育て世帯関連の給付金にも引き継がれた。基準日とされ

た2020年3月31日(高校1年生については同年2月29日)以降の離婚、別居であったために、あるいは児童手当が離婚前別居の同居親に支給されるのに必要な前述の条件を満たせないことから対象外とされ、同居親ではない相手方に支給されたという訴えが支援団体等に寄せられている⁷。

2) 「特別定額給付金」(基準日2020年4月27日)

この給付は所得制限なく、2020年4月27日時点の「世帯主」に世帯員1人当たり10万円が一括支給されたことに特徴がある。だが、この基準日の時点で住民票を移していなかった離婚前別居の当事者はやはり排除された。ただし、少なくとも同様の状況にあるDV避難者については、婦人相談所等の公的機関での証明だけでなく、自治体の判断でそれ以外の民間支援団体が発行した確認書による証明でも可とされたこと、さらに相手方の社会保険の扶養から抜けていなくとも生計を別としていると認められ、世帯主とは別の現在の居住地に避難者が申請できるとされたこと、かつ基準日にかかわらず申請を認めたことにも前進がみられる。被害者支援者団体の働きかけによってこのような改善が一步なされたことは記憶されるべきであるが、それ以外の理由による離婚前別居の非世帯主当事者はあいかわらず排除されたままであった。

なお、このあとのほうの問題に関しては、別居中の当時の夫にすでに給付金が支給された後、支給対象者である母子にそれをひきわたすよう求める裁判が提起され、2021年12月15日に母子側が勝訴し、2022年1月に確定した事件がある。判決文によれば、夫側は「世帯の構成員に給付金を渡していない世帯主は数多く存在すると思われる」ことを認めたとうえで、この給付金の受給権者は個人ではなく「世帯主」であり、世帯の構成員(この場合は、別居中の妻子)にそれに対する請求権が認められると、「各世帯の家庭内において紛争が生じ、国民全体の混乱を招くことになりかねない」と主張していた(2021年12月15日判決)。

それに対し、地裁判決は、迅速な支給のために受給権者は世帯主とされているが、実質的に家計

が別の別居中の母子は、母子自らをそれぞれ給付対象者とする各10万円を取得する権利があるとして、その請求に応じなかった夫側に該当金額の支払い等を命じたのである。ここで前進と思われるのは、DV避難者としての訴えではないケースで、かつ、この給付金の基準日においてはまだ住民票を別にできていなかったにもかかわらず、実質的に夫と家計を別にしていただけと認定したことである。

この判決は自治体に対して離婚前別居母子の受給権を認めたものではないが、世帯主が受給権者であっても、その世帯主に対する受給対象者としての受給権が否定されるものではないことを改めて明らかにしており、これは前述の東日本大震災当時の状況と比して特筆すべき事柄と思われる⁸。

3) 「ひとり親世帯臨時特別給付金」(2020年夏・冬)

ここでは子ども1人当たりにつき5万円、第2子以降各3万円を主に8月と12月に計2回支給した。この給付設計で注目されるのは、2020年6月分の児童扶養手当受給者だけでなく、児童扶養手当受給者ではないが同所得水準の年金受給者であるひとり親を加え、さらに「家計急変者」というカテゴリーにおいて、所得制限により児童扶養手当受給者にはなっていなかったが、現時点においては児童扶養手当受給者と同水準の低所得に落ち込んだひとり親世帯を新たに対象に加えたことである。離婚前別居のDV避難者についても上記と同様に支援団体の確認書による証明で比較的広く申請が認められたようだ。ただし、それ以外の離婚前別居者が排除される状況はここでも変わらなかったと思われる。

4) 「子育て世帯生活支援特別給付金」(2021年春)

注目されるのは第1子、第2子以降にかかわらず子ども1人当たり同額の5万円を支給したこと、児童扶養手当受給者に加え、非課税世帯レベルの低所得世帯限定ではあるが、ふたり親の児童手当受給者をもに対象としたこと、関連して、児童扶養手当の場合と同様にこのふたり親世帯についても高校世代の子も新たに支給対象としている点

である。

さらに離婚前別居については基準日を過ぎた離婚や別居でも申請を認め、しかも別居親である相手方にすでに支給決定がなされた場合でも支給がなされている。また、DV避難者についてもこれまでの給付と同様の配慮がなされた。

5) 「子育て世帯への臨時特別給付」および「住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金」(2021年年末～)

前者は児童手当の所得限度額内の世帯に対し高校世代以下の子ども1人当たり各10万円、後者は住民税非課税世帯等に一世帯当たり10万円を支給する制度であるが、同年の上記4)の給付と異なり、基準日後の離婚や別居の当事者からの申請を認めなかったことから、前者については4万人以上の子どもが除外される恐れがあるという批判を浴びた⁹。

他方、後者では、コロナ禍を原因とする限り家計急変世帯については4)と同様に基準日にかかわらず申請を認める点、またDV避難者についても4)と同様に別居している相手方に既に支給決定された後でも支給を認めている点が前者と異なっている。

6) 「子育て世帯への臨時特別給付(支援給付金)」

5)で基準日後の離婚や別居の当事者を排除したことに対する批判に対応する形で、それらから排除された同居親を対象にした救済措置である。ここでは、住民票を別にしていなくとも、離婚協議中という証明がある場合は申請を認めるという新たな前進もなされている。

以上を概観すると、結局、以上のコロナ禍対応給付金においては紆余曲折を経ながらも、児童手当および児童扶養手当制度におけるよりも同居親原則がより広く認められていったことになる。これらの給付においては児童手当および児童扶養手当制度のシステムに準拠したために、給付から排除される同居親の存在が可視化され、支援団体等からの批判を受けることによって、かえって次第に制限が

緩和されていくという結果になった。

しかし、児童手当および児童扶養手当制度そのものにおいては、同居親原則の適用範囲の狭さにもたらす世帯主中心主義は本質的にかわっていない。また、DV避難以外の離婚前別居については、コロナ禍対応給付においても6)の「支援給付金」における住民票に係る緩和以外は、前進がみられない。

政府はこれらのコロナ禍対応給付は1回限りのものであることを、その支給要領等で繰り返し強調してきた。そこにはこれらが児童手当制度や児童扶養手当制度への恒常的な上乘せ、拡張につながることを阻止しようとする意図がある。それはまた、児童手当制度については所得制限をさらに強化し、2021年の児童手当法「改正」ですでに削減が開始された特例給付の所得限度額について今後は所得合算方式での審査を導入し、さらにそれを児童手当全体につなげようとする企図があるからでもある。

だが、こうした世帯合算方式においては、父親の所得次第で母子から手当の権利をはく奪するか、母親の就労に対して手当喪失のペナルティを科すことを意味する。この所得制限の強化と新たな世帯単位給付化は、別居や離婚を不正受給目的の偽装と疑うネガティブな視線を生み出し、当事者たちの受給権の拡大を妨げていく可能性がある。コロナ禍対応給付からの排除だけでなく、児童手当・児童扶養手当制度そのものにおけるこうした排除にも改めて目を向けていなくてはならないだろう。■

《注》

- 1 地主敏樹(2005)「被災者支援のあり方」復興10年委員会編『復興10年総括検証・提言報告：阪神・淡路大震災』復興10年委員会
- 2 北明美『『弔慰金・見舞金』や『生活再建支援金』等のジェンダー・バイアス(2012)』北京JAC第168号。同『『災害弔慰金支給法』・『被災者生活再建支援法』・『災害救助法』に基づく施策のジェンダー・バイアスをご存知ですか』(2015)NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ発行『増補版3.11後を生きる—シングルマザーたちの体験を聞く』

- 3 本来は、これだけでは「受給資格者」であって、「受給権者」となるには市町村の認定が必要であるとされている。坂本貞一郎（1972年）『児童手当法の解説』社会保険研究所。
- 4 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「児童虐待・DV事例における児童手当関係事務処理について」（2012年3月31日）。
- 5 「プレシンママは今—離婚できない母⑤」西日本新聞 2021年4月20日。
- 6 在宅の重度障害児の養育者に対する特別児童扶養

手当の受給者も対象になった。

- 7 「別居中・離婚前のひとり親家庭」実態調査プロジェクトチーム『ノーセーフティネットひとり親家庭を救え！別居中・離婚前のひとり親家庭アンケート調査報告書』2020年11月11日001336063.pdf (moj.go.jp)
- 8 『西日本新聞』2022年3月15日。
- 9 FNNプライムオンライン（2021年12月24日）
<https://news.yahoo.co.jp/articles/f428ca95c4839e5c8678f5facdb2e7a416169348>

