

母子世帯に対する政策

—児童扶養手当の満額受給有期化の意味—

阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長

1. 母子世帯の経済状況と児童扶養手当

母子世帯に属する子どもは、もはや珍しい存在ではない。子ども数ベースで見ると、母子世帯の子どもは、子ども全体の約6%（2001年値、阿部・大石2005）となり、17人に1人の子どもが母子世帯に育っている。

日本の母子世帯の特徴は、①母親の就労率が他国に比べ高いレベルで保たれていること（84%、厚生労働省編2006）、②生活保護など公的な支援によって生計のほとんどを頼っている割合、いわゆる「福祉依存」、が少ないこと（母子世帯の生活保護にかかっている割合は約10%〔厚生労働省2005〕）が挙げられる。①と②は無関係ではなく、就労率が高いから公的な支援が必要ないのか、公的な支援が充実していないから就労せざるを得ないのかは議論

の余地がある。しかし、2006年7月に経済協力開発機構（OECD）が発表した「対日経済審査報告書」（OECD2006）は、働いている母子世帯の貧困率が50%以上と他国に比べ突出して高い（OECD平均は約20%）ことを指摘しており、「公的な支援が必要ない」とは言い難い状況が示唆される。また、厚生労働省のデータ（『平成16年国民生活基礎調査』）を見ても、母親と子のみで構成される「独立母子世帯」の世帯所得は、子どものいる世帯一般の40%にも過ぎず、貯蓄にいたっては約3分の1である。

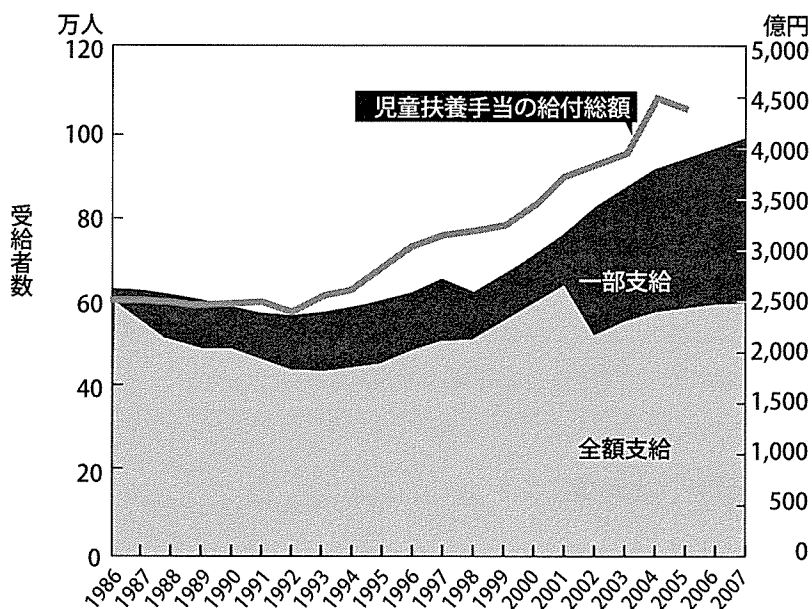
このような状況を背景に、国や自治体は母子世帯が利用できるさまざまな制度を用意している。主立った制度を羅列すると、母子生活支援施設（旧母子寮）、母子アパート、公営住宅への優先入居など住宅を無料または低家賃で提供するもの、児童扶養手当、ひとり親家庭医療費助成金などの生活費の一部を助成する現金給付、母子寡婦福祉貸付金などの貸付金、保育園の優先入所やひとり親家庭ホームヘルプサービスなどの育児支援、母子家庭等就業・自立支援センターや自立支援教育訓練給付金などの就業支援である。これらの多くは自治体によって内容や対象者が異なり、東京都の児童育成手当など自治体独自が行っている制度もある。また、生活保護や社会保険料の減免制度など、低所得者一般に対する制度も存在する。

中でも児童扶養手当は、母子世帯の93万世帯（推計約7割¹⁾）が受給しており、母子世帯政策の中

あべ あや

国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長
タフツ大学フレッチャー法律外交大学院、Ph.D.。国際連合、海外経済協力基金を経て、1999年より現職。専門は、貧困、公的扶助、社会保障。著書に、『子育て世帯の社会保障』、『日本の所得分配：格差拡大と政策の役割』、『ソーシャル・インクルージョン：格差社会の処方箋』（ともに共著）など。

図1 児童扶養手当の受給者数（1986-2007年）と給付総額（1986-2005年）



出所：厚生労働省『社会福祉行政業務報告』各年、2006,7年は1,2月値
『国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』

心的な存在である。児童扶養手当は、年収が365万円未満（2人世帯の場合）であれば所得に応じて、最大41,720円から最小9,850円（月額）まで受給することができる制度である。その児童扶養手当が、2002年の母子寡婦福祉法等の改正によって大幅に改正され、論議をよんでいる。特に、児童扶養手当の長期受給者に対する減額措置は来年度から施行となることもあり、多くの母子世帯の不安材料となっている。本稿は、2002年の改正の中でも特にこの長期受給者への減額措置について論じるものである。

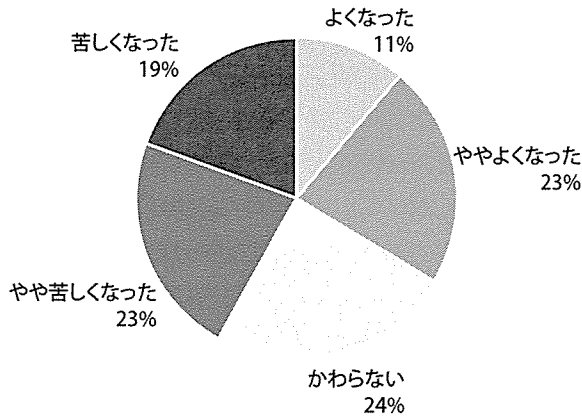
2. 児童扶養手当の概要と2002年改革

児童扶養手当は、母子世帯の増加に伴って、受給者数、給付総額ともに急増している（図1）。2002年の改正の背景には、こうした児童扶養手当に関わる財政的な懸念があったことも事実である。2002年の改正の主目的は、「児童扶養手当の支給を受けた母の自立に向けての責務を明確化」し、「離婚後な

どの生活の激変を一定期間内で緩和し、自立を促進するという趣旨で施策を組み直す」（厚生労働省「母子家庭等自立支援対策大綱」）ことである。

具体的には、①支給額のテーパリング制の導入、②満額支給の有期化、の2点の改正がなされた。テーパリング制の導入により、以前は全額と半額の2段階で給付されていた支給額が、所得に応じて徐々に減額されるようになった。これにより、所得限度額を超えると急に支給額が激減するといった矛盾は解消されたものの、全般に所得制限が厳しくなったため、全額を受け取ることができる所得制限は204万円から130万円まで引き下げられた（2人世帯の場合）。受給者の中で全額を支給されていた率は85%前後から60%代まで減少し、実質的に多くの受給者の支給額が減額された（図1）。満額支給の有期化は、児童扶養手当の受給期間が5年を超えた世帯、あるいは母子世帯になって7年経過後の世帯に対して、支給額が最大2分の1まで減額するというものである。これにより、児童扶養手当は、低所得の母

図2 母子世帯になったころに比べて、現在の暮らしは…



出所：『母子世帯の生活の変化調査結果(集計表)』

子世帯に対する恒常的な生活扶助という位置づけから、離婚直後の一定期間に限定された一時的な支援と変容した。この改正は、2008年4月より開始される予定であるが、実際にどのような世帯について、どれほどの減額をするのかについては現在のところ公表されていない。

児童扶養手当の満額支給を有期化する理由について、政府は、所得保障にウェイトのかかった従来施策を見直し、子育て支援、就業支援、養育費の確保策など、総合的な支援制度に再構築するためとし、5年という期間については、2つのデータを挙げている。第一に、1999年3月時点で児童扶養手当を受給していた約62万人について、その平均受給期間を把握したところ、5.01年だったというものである。第二に、2000年8月の児童扶養手当現況調査において、本人の所得が所得限度額を超えたために手当の支給が停止された約1万人について、支給停止になるまでの平均受給期間を調べたところ、5.56年だったというものである。この「5.01年」と「5.56年」というデータを参考に「5年」という数字が導かれた。

しかし、第一の理由を手当の支給制限の根拠とするのは論理的に無理がある。現在手当を受けている全世帯の受給期間は、当然のことながら、新しく参入

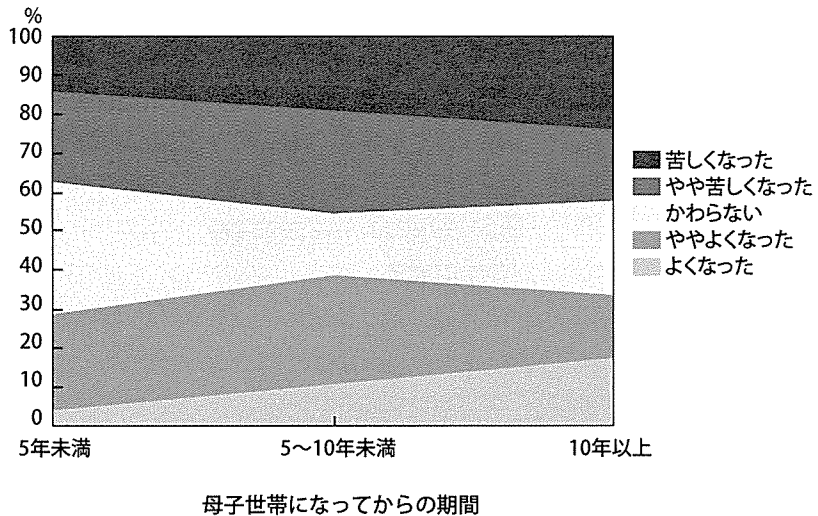
する受給世帯の増減などに左右されており、現在受給している世帯が今後何年受給するのとは関係のない数値である。第二の理由は、一見説得制があるように見えるが、児童扶養手当の受給資格喪失理由で最も多いのは「対象児童が18歳の年度末に達した」ことであり、本人の所得が所得限度額を超えたために手当から離れる人たちは全受給資格喪失者の約1割にすぎないことを考慮すると、そういった少数の「自立できた」人たちの平均受給期間を全母子世帯に適用し、あたかも5年で全世帯が児童扶養手当から自立できるようになると仮定するのは無理である。

3. 「5年」のもつ意味

—所得プロファイルの調査から—

そもそも、2002年改正の背景には、母子世帯の生活苦は、生活が激変したことによる「一時的」なものであり、母子世帯となってから時間がたてば、生活基盤が整い、公的支援に頼らずに生活をおくることが可能であるという仮説が存在する。しかし、母子世帯の生活苦は、母子世帯となつてからの年数がたつにつれて軽減するものなのであろうか。この点について、いくつかのデータを提示して反論したい。

図3 母子世帯になってからの生活感

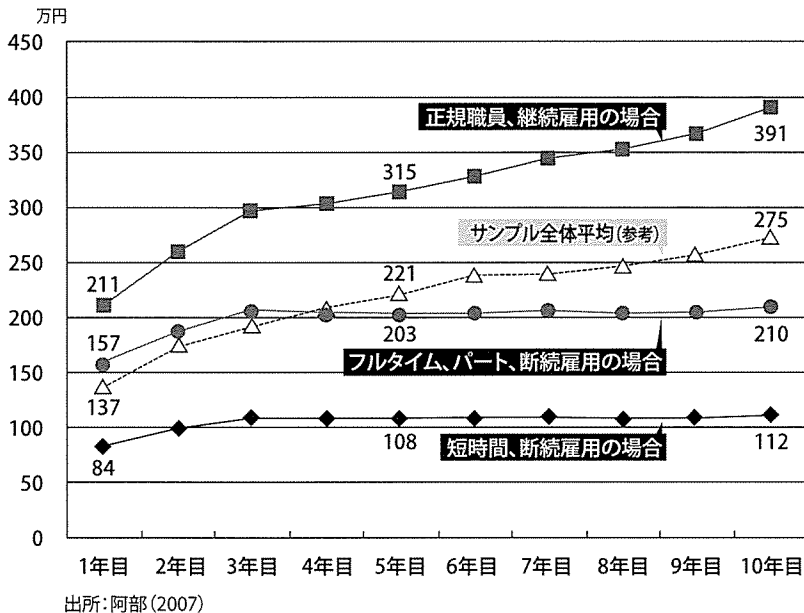


出所:『母子世帯の生活の変化調査結果(集計表)』

データの出所は、筆者らが母子世帯の当事者団体の協力を得て2006年に行った「母子世帯の生活の変化調査²」である。本調査は、回答者に過去8年間の所得を書いてもらうことにより、1人1人の所得がどのように変化したのかを確かめることができるよう設計されている。回答者の約3分の1が母子世帯となってからの期間が5年未満、3分の1が5年から10年未満、残り3分の1が10年以上であった。まず、母子世帯となったところに比べて現在の暮らしの状況を尋ねると「よくなった」とするのが34%、「苦しくなった」とするのが42%と「苦しくなった」と回答する人のほうが若干多い(図2)。これを母子世帯となってからの期間別に見ると、「よくなった」とする人が年数がたつにつれて多くなるのと共に、「苦しくなった」という人も多くなるのがわかる(図3)。つまり、生活感は一極化し、一概に全ての、または多くの、母子世帯の生活状況が改善するとは言い難い。「苦しくなった」とした人に、その理由を聞いたところ、最も多く挙げられた理由は「子どもが大きくなってお金がかかるようになった」(複数回答で72%)で、二番目に多かった「勤労所得が下がった」(同42%)を大きく上回っている。

次に、母子世帯となってからの期間と勤労所得との関係を見ると、時間がたつにつれて勤労所得が上昇する傾向が認められるものの、伸び率が大きいのは3年目までで、3年目以降は所得に伸び悩みがみられることがわかった。勤労所得に大きく影響するのは、母子世帯となってからの期間というよりも、雇用形態や勤続年数(勤続年数が所得に反映されるような職場にある場合)であり、雇用形態に改善が見られない限り、所得の大幅な上昇は望めない。また、最終学歴や母子世帯となった年齢といった所与の条件も勤労所得に影響する。仮に、母子世帯となった時の年齢が30歳、その時の末子が3歳、高卒の人のモデルケースの所得を推計すると(図4)、雇用形態がよい場合(正規で継続雇用が続けられる場合)は、ある程度勤労所得が増加するものの、悪い場合(フルタイム・パートや、短時間勤務、断続雇用)は殆ど増加しないという結果になった。また、よい場合においても、その上昇度合いは必ずしも大きいものではなく、児童扶養手当の廃止の所得制限(365万円)に母子世帯となって5年目の時点で達することができるのは例外的なケースであることがわかった。

図4 モデルケース：母子世帯になった年齢＝30歳、末子3歳、高卒の場合



最後に、家計支出について、母子世帯となった頃と現在を比べたところ、教育費では全体の74%、食費では58%の人が「増えている」と答えている(図5, 6)。これらの分析結果を総合すると、母子世帯の経済状況は、母子世帯となった当初に比べると、勤労所得は最初の3年ほどは伸びるものの、その後は伸び悩み、逆に子どもの成長に伴い支出が増加することによって、生活が苦しくなる世帯が多いことが示唆される。

4. おわりに

これらの調査結果から、母子世帯の経済状況が「5年間」で大幅に改善するとは考えにくい。母子世帯となった当初、多くの母子世帯は住居も仕事もない状態であるが、たとえ、そこから抜け出したとしても、現在の日本の労働市場において、女性1人で、子どもの成長に伴って増加する支出に見合う所得を得ることは難しい。日本の母子世帯の多くが母子扶養手当を受給しているのは、母親の労働インセンティブや勤労所得を上げようという意識の欠如によるもので

はなく、一生懸命働いても所得制限を超えるような所得を得ることができないからである。このような雇用情勢の中で、満額受給の有期化のように、制裁的な措置によって母親の行動を変化させようとしても、変化のしようもない。

母子世帯の所得を増加させる最も有効な手段は、雇用形態の改善である。特に、正規の職に就けるか否かが将来的な所得の上昇見込みに大きく反映する。母子世帯の母親が、正規職に就く割合は、年数とともに上昇するものの、学歴、高年齢など不利な条件を背負った人々にとっては、これは簡単なことではない。しかしながら、母子世帯の母親の就労状況は悪化しており、「全国母子世帯等実態調査」で見ると、臨時・パートは、1993年の27.2%から2003年の40.7%まで増加、逆に常用雇用は46.3%から32.5%まで減少している。筆者らが行った調査においても、例え母子世帯となってから10年目であっても、短期、フルタイム・パートである人が4割近く存在した。これらの人々が正規職に就けるようにもっていく有効な政策を先行するべきである。

政府は、母子世帯の就労支援策を強化している

図5 母子世帯になったころに比べて、現在の教育費は…

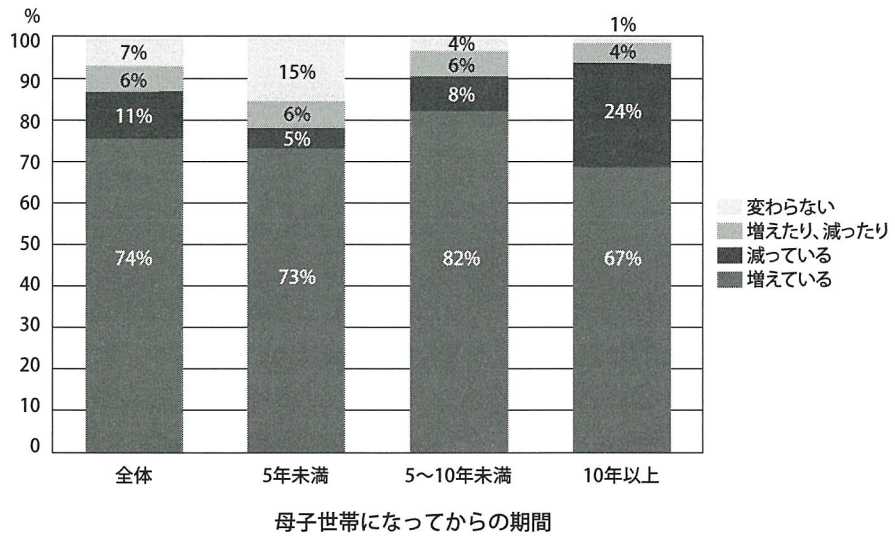
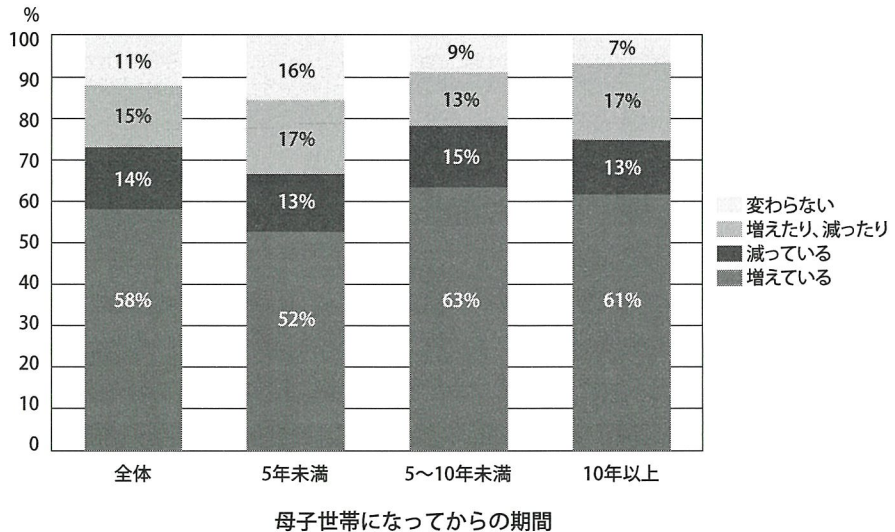


図6 母子世帯になったころに比べて、現在の食費は…



が、これらが、実際に彼女らの勤労所得や雇用条件の改善にどれほど有効であるのかを検証する必要がある。就労支援策が成果をあげれば、母子世帯の所得はおのずと上昇し、児童扶養手当の所得制限を超えるはずであり、「5年」というタイムリミットを設けなくても「自立」していくはずである。しかし、どのような就労支援策であっても、全ての人に有効であるわ

けではない。児童扶養手当の有期化は、就労支援の便益を得ることができなかった人々と子どもたちの生活水準をさらに悪化させたり、彼女らを雇用条件の悪い職や二つ、三つの職を兼業するといった状況に追い込む可能性がある。

著者が、上記の調査結果を母子世帯支援団体の会員の方々の前で報告した時の1人の母子世帯の

母親の発言が印象深い。彼女は、母子世帯となつてから3年間ほどは所得が上がるといった傾向に頷きながらも、「でも、そうやってがむしやりに働いていると、だいたい5年目くらいで身体が壊れてしまうんですよ」とご自身の経験を語られた。

少子化の時代において、母子世帯に対する政策は、まず、母子世帯に育つ子どもの健全な育成をその主目的にするべきである。そのためには、母子世帯とそのほかの有子世帯との大きな格差は是正されなければならない。そして、母子世帯の母親は、育児を1人で背負っていることを、改めて評価するべきである。子育て支援として、仕事と育児の「両立」を可能にする政策の必要性が認識されて久しいが、母子世帯の母親は「稼ぎ主」「家事」「育児」の3つの仕事を1人でこなさなければいけないのである。たとえば、収入がよくても勤務時間が長い職や、二つ、三つの職を兼業をすることによって経済的な「自立」を果たしたとしても、それが子どもの健全な育成や母親の健康に害を及ぼすのであれば、それは望ましい「自立」とは言えない。繰り返すが、17人に1人の子どもは母子世帯に育っているのである。彼らの「少なくとも経済面での『父親役』を政府が担う」くらいの心構えがあってもよいのではないか。■

《注》

- 1 2003年値の推計。2003年実施の「全国母子世帯等実態調査」によると母子世帯数は122.5万世帯、同年の児童扶養手当受給者数は87.1万人で約71%。また、2002年にしんぐるまざーずふおーらむが行った『母子家庭の就労実態に関する調査』でも同じく71%
- 2 調査は、母子世帯を主な会員とする民間団体8団体（以下、当事者団体とする）に、調査票の配布・回収を依頼して行われ、平成18年8月から9月にかけて各団体の会員および各団体が実施する講座・講演などの参加者に郵送または手渡しで配布・回収された。調査対象は、母子世帯およびかつて母子世帯であった世帯（以下、寡婦世帯とする）である。

《参考文献》

- 阿部彩・藤原千沙・田宮遊子（2006）「母子世帯の生活変化調査（当事者団体調査）の結果報告」社会政策学会第113回大会配布資料。
- 阿部 彩（2007）「母子世帯になってからの期間と勤労所得」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「日本の社会保障制度における社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）効果の研究」平成18年度報告書 2007.3.31、p.325-344 阿部彩（2005）「第四章 子供の貧困—国際比較の視点から—」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世代の社会保障』東京大学出版会 2005.4.28, pp.119-142。
- 阿部彩・大石亜希子（2005）「第五章 母子世帯の経済状況と社会保障」（共著）大石亜希子『子育て世代の社会保障』東京大学出版会 2005.4.28, pp.143-161。
- 大石亜希子（2005）「母子世帯の経済状況と2002年改革の評価」『生活経済政策』no.103, August 2005, pp.21-25。
- 厚生労働省（2005）「平成15年度 全国母子世帯等調査結果報告」（<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/01/h0119-1.html> last access 07/02/07）。
- 厚生労働省編（2006）「平成16年国民生活基礎調査」厚生統計協会。
- OECD（2006）"Economic Survey of Japan 2006," <http://www.oecd.org/>