

# ひとり親家庭への支援策

## ～ 児童扶養手当法の一部改正案 ～

厚生労働委員会調査室 おおさと けいこ  
大里 慶子

### 1. はじめに

ひとり親家庭とは、母子家庭、父子家庭の双方を表す用語であるが、我が国のひとり親対策は、歴史的に、特に稼働能力の面でより厳しい状態に置かれるとされる母子家庭対策を中心に行われてきた。平成 22 年 2 月に提出された児童扶養手当法改正案は、従来母子家庭に支給されてきた児童扶養手当を父子家庭にも支給することを内容とするものであるが、本稿では、同改正案の概要や経緯に併せて、母子福祉施策の変遷にも触れつつ、ひとり親家庭への支援策について、幅広い観点から論点を紹介したい。

### 2. 母子福祉施策の変遷

昭和 20 年代、戦争により発生した多くの死別母子家庭対策は大きな社会問題となった。当初、母子家庭は、昭和 21 年に制定された生活保護法により、一般生活困窮者と同様に保護されることとなったが、戦後の疲弊した経済情勢の下で、子どもの養育と就労に問題を抱えた母子家庭の生活の困難さは、一般家庭と比べて更に厳しいものがあった。また、母親の精神的不安が児童に悪影響を与えるなど、経済援助だけでは解決できない問題も多く、無差別平等原則による生活保護法のみで母子福祉の徹底を期すことは難しい状況であった。そこで政府は、昭和 24 年に「母子福祉対策要綱」を策定し、母子家庭に対する公的扶助の徹底、居住環境の整備を図るとともに、母に養育される児童への福祉等の措置を講じた。さらに、昭和 27 年には「母子福祉資金の貸付等に関する法律」が制定され、母子家庭に対する低利の福祉資金の貸付けや母子相談員の設置等が定められた<sup>1</sup>。

昭和 34 年の国民年金制度の創設により、死別母子家庭を対象に、拠出制の母子年金、準母子年金等の制度が設けられた。また、制度創設時に既に母子家庭になっていた等の理由からこれを受けられない死別母子家庭に対しては、無拠出制の母子福祉年金が支給されることとなった。しかし、母子家庭の抱える多くの経済的社会的困難は、生別、死別を問わず同じであることから、死別母子世帯と同様に経済的、社会的な困難を抱えている生別母子世帯等に対する金銭的給付を行う制度として、昭和 36 年に児童扶養手当制度が創設された。

このように母子福祉施策は様々な法律や制度に基づいて個別に実施されていたため、施策の中心となるべき法の制定を求める気運が高まり、昭和 39 年に母子福祉資金の貸付等に関する法律の骨格を継承しつつ、新たに母子福祉の基本原則を明示した「母子福祉法」が制定され、昭和 56 年には、20 歳未満の子のいる母子家庭だけでなく、かつて母子家庭の母であった「寡婦」も法の対象に加える「母子及び寡婦福祉法」へと変更された。

母子家庭に対する福祉施策は徐々に充実してきたものの、当初想定されていた死別による母子家庭は次第に減少し、母子家庭の多くが離婚等生別によるものとなった。離婚の増加に伴い、母子家庭の数も増え、児童扶養手当の給付額も大幅に増加する一方、自立自助の促進、施策の効率化等の観点から制度の改革が急務とされた。そこで、昭和 60 年、児童扶養手当法の改正が行われ、児童扶養手当制度の位置付けが、従来の母子福祉年金の補完的制度から、母子世帯の生活の安定と自立の促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度へと見直されるとともに、手当額や所得制限限度額の改定、都道府県の費用負担の導入等が実施された。なお、改正案には、離婚時の父親の所得による支給制限（年収 600 万円以上）の導入といった厳しい内容も盛り込まれたが、夫の養育費支払能力と実際の履行状況は別であるとして、国会審議の段階で修正され、政令で定めるまでは現行どおりとされて、いまだ施行日が定められないまま、延期された形となっている。

その後、離婚の急増、雇用状況の悪化など母子家庭をめぐる状況の変化に対応するため、母子家庭対策をこれまでの児童扶養手当中心の支援策から、母子家庭の母が仕事と育児を両立しながら自立を図るための総合的な支援策へと見直すことが求められ、平成 14 年、「母子家庭等自立支援大綱」に基づく母子及び寡婦福祉法等の改正が行われた。同改正法は、子育て・生活支援の充実、就労支援、養育費の確保、経済的支援の見直しを柱とするもので、子育て・生活支援に関しては、父子家庭についても母子家庭等の「等」として施策の対象に位置付けることとされた。また、児童扶養手当については、離婚直後の一定期間の重点的支給により、離婚など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という観点から、手当の支給制限事由に、母である受給資格者が正当な理由なしに求職活動その他自立を図るための活動をしなかったとき等を追加するとともに、法施行後 5 年を経た平成 20 年度から、児童扶養手当の受給開始後 5 年を経過した者に対する一部支給停止措置を実施することとした。

14 年の改正を受けて、政府は 15 年 3 月、15 年度から 19 年度の 5 年間を対象期間とする「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」を策定した。さらに、児童扶養手当の一部支給停止措置が実施されるまでの 5 年間に母子家庭の就業促進を図る必要があることから、15 年 7 月には、20 年 3 月 31 日までの時限立法として「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が参議院提出の議員立法により制定された。

なお、14 年には、母子寡婦福祉法等の一部改正に加え、児童扶養手当の所得制限が見直され、就労等による収入の増加に応じ、児童扶養手当を加えた総収入額がなだらかに増加するように設定された<sup>2</sup>。しかし、全部支給の対象が年収 204 万 8,000 円から 130 万円に下げられたことで、33 万人（受給者の 46%）の手当額が減額され、14 年度において約 120 億円（平年度 360 億円）削減されることが見込まれた。全部支給から一部支給停止に変更となった受給者は、13 年度の 2 万 4,217 人から 14 年度には 16 万 4,767 人に急増した<sup>3</sup>。

14 年改正時には、一部支給停止措置に係る政令を定めるに当たって、事前に母子福祉団体など幅広く関係者の意見を聴くとともに、改正法施行後の各種対策の進展状況等を十

分に踏まえて行うよう求める旨の附帯決議が衆参の厚生労働委員会で行われたが、17年度から生活保護の母子加算が段階的に廃止され、18年度の母子世帯等実態調査によって母子家庭の置かれた厳しい状況に改善が見られないことが明らかになる中で、一部支給停止措置の廃止を求める声が関係者においても高まっていた。

### 3. 児童扶養手当の見直しに向けた動き

#### (1) 我が国の相対的貧困率の発表

平成18年7月、経済協力開発機構(OECD)が対日経済審査報告書において、我が国の相対的貧困率がOECD諸国の中で米国に次いで第2位であると報告した<sup>4</sup>ことは、マスメディアにおいても大きく取り上げられ、子どもの格差や貧困の問題に焦点が当てられるようになってきた。

厚生労働省は、21年10月20日、OECDが発表しているものと同様の計算方法により、我が国の相対的貧困率及び子どもの相対的貧困率を算出し、最新の相対的貧困率は、19年の調査で15.7%、子どもの相対的貧困率は14.2%であることが明らかにされた。また、11月13日には、同じく19年の調査で、我が国の子どもがいる現役世帯(世帯主が18歳以上65歳未満)の世帯員の相対的貧困率が12.2%、そのうち、大人が2人以上いる世帯の相対的貧困率が10.2%であるのに対し、大人が1人の世帯の相対的貧困率は54.3%であると発表された。これらにより、改めてひとり親世帯の置かれた状況の厳しさと対策の必要性が認識されるようになっている。

#### (2) 母子家庭の実態

自立に向けた集中的な取組にもかかわらず、母子家庭の生活は依然として厳しい。近年、社会情勢の変化や家庭観、夫婦観の多様化に伴い、離婚<sup>5</sup>等による母子世帯数は増加傾向にあり、現在の母子世帯数(父のいない児童(満20歳未満の子どもであって、未婚の者)がその母によって養育されている世帯)は約120万世帯<sup>6</sup>、総務省の国勢調査によれば、「未婚、死別又は離別の女親と、その未婚の20歳未満の子供のみから成る一般世帯(他の世帯員がいないもの)」の数は、平成17年で74万9,048世帯となっており、12年の62万5,904世帯と比べて19.7%の増加となっている。母子家庭の増加により、児童扶養手当の受給者数も増加しており、15年度末は87万1,161人であったものが、20年度末は96万6,266人と10.9%の増加となっている(図表1)。また、収入の状況を見ると、17年の母子世帯の1世帯当たり平均所得額は213万円、世帯人員1人当たりの平均所得金額は65万円であり、全世帯の1世帯当たり平均所得金額564万円、世帯人員1人当たり平均所得金額206万円に比べて低い水準となっている(図表2)<sup>7</sup>。

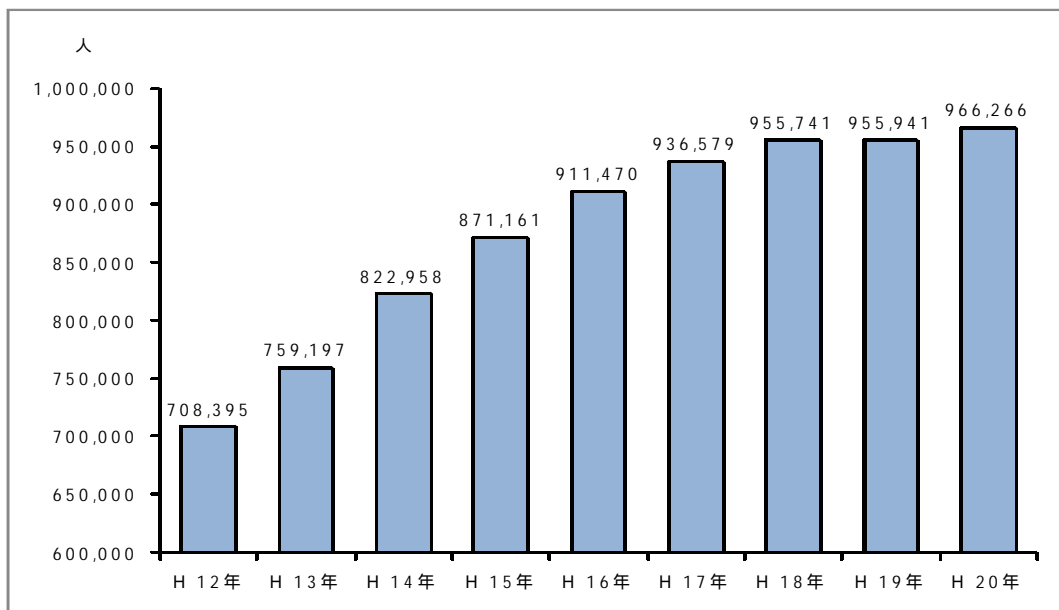
就業の状況について見ると、18年で、母子世帯の母の84.5%が就業しており、世界的に見ても高い就業率となっている<sup>8</sup>。就業している者のうち、常用雇用者が42.5%に対し、臨時・パートが43.6%を占めている<sup>9</sup>。母子世帯の完全失業率は6.6%(21年平均)で、全国平均の5.1%と比べて高くなっている<sup>10</sup>。

暮らし向きについての意識について見ると、母子世帯は「大変苦しい」(59.8%)、「や

や苦しい」(26.5%)と合わせて86.3%が苦しいと感じており、全世帯(57.2%)と比べて暮らし向きが苦しいと感じている者の割合が高い<sup>11)</sup>。

母子家庭の母親は、自ら子育てを行いながら生活を成り立たせなければならず、そのために勤務可能時間や勤務地に制約がかかるため、雇用機会の面で不利な立場に立たされたり、非正規雇用を選ばざるを得ない場合が生じていると指摘される。また、職業能力を身につける機会にも恵まれず、そのことにより就業が困難になり、昨今の厳しい経済情勢の中でその就職は一段と厳しいものになっていることが推察される。

図表1 児童扶養手当の受給者数(各年度末)



(出所) 厚生労働省「福祉行政報告例」より作成。

図表2 母子家庭・父子家庭の状況

	母子世帯	父子世帯
世帯数(粗い推計) <sup>(注1)</sup>	約120万世帯	約20万世帯
うち母子のみ世帯、父子のみ世帯 <sup>(注2)</sup>	[75万世帯]	[9.2万世帯]
就業状況	84.5%	97.5%
うち常用雇用	42.5%	72.2%
うち事業主	4.0%	16.5%
うち臨時・パート	43.6%	3.6%
平均年間収入 <sup>(注3)</sup>	213万円	421万円
うち就労収入	171万円	398万円

(注記があるものを除き、平成18年度全国母子世帯等調査より)

(注1) 世帯数は、平成18年度全国母子世帯等調査より推計。

(注2) 母子のみ世帯(母と子のみで構成される世帯)、父子のみ世帯(父と子のみで構成される世帯)については、平成17年国勢調査より。

(注3) 全世帯の平均年間収入は564万円(国民生活基礎調査(平成18年)による)。

(出所) 厚生労働省資料

### (3) 父子家庭への支援を求める動き

現在、日本の父子世帯数は約 20 万世帯と推計され<sup>12</sup>、そのうち、祖父母等の同居家族がなく、父子のみで構成される世帯は約 9 万 2,000 世帯に上る<sup>13</sup>。

父子家庭に対して、政府はヘルパーの派遣等の子育て・生活支援の一部について施策の対象とし、支援を行ってきたが、稼得能力があり母子家庭に比較して平均収入が高いこと等を理由に、児童扶養手当による経済的支援は行ってこなかった。また、父子世帯への行政支援が乏しい現状で、企業や地域等社会全体の父子家庭への理解と支援も薄い状況にある<sup>14</sup>。不透明な景気動向や派遣労働などの規制緩和により、一般的に男性の中にも非正規雇用者が増加してきている中で、特に父子家庭の場合には、保育園の送迎や家事をこなしながら仕事を両立させるために、残業や転勤もある正社員としての勤務を続けることが困難となり、父子世帯の父にも非正規雇用者が増加している等の現状があるとされる。

父子家庭の父の年間就労収入を見ると、年収 200 万円未満の世帯が 16.1 %、300 万円未満の世帯が 37.2 %を占めることが明らかになっている<sup>15</sup>。また、父子家庭の困っていることの内訳では、平成 15 年までは「家事」が 1 位を占めていたが、18 年度母子家庭等調査では、母子家庭と同様に「家計」が 1 位となった。このような状況を背景に、収入の低い父子家庭に対する児童扶養手当の支給を求める声が高まっているほか、父子家庭に対しても「ひとり親家庭」として母子家庭と同様の対策を求める声が高まりつつある<sup>16</sup>。

なお、地方公共団体では、独自施策として父子家庭支援を実施しているところもある。民主党の「子ども・男女共同参画調査会」が、21 年 2 月に全都道府県を対象に行った「父子家庭に対する手当・支援金等に関する調査」によれば、父子家庭に対して何らかの手当や支援金等を支給する制度を有している地方公共団体は、全国約 1,700 団体のうち 200 以上に上っている。

これを踏まえ、民主党、社会民主党及び国民新党は、21 年 6 月、父子家庭における生活の状況等にかんがみ、当分の間、父母が婚姻を解消した児童等を監護し、かつ、これと生計を同じくする父等に対し、児童扶養手当に相当する給付を行うことを内容とする児童扶養手当法の一部改正案を参議院に提出した。同案は参議院本会議で可決されたが、衆議院の解散によって審議未了廃案となった。

民主党のマニフェストにおいては、母子家庭と同様に父子家庭に対しても児童扶養手当を支給することが掲げられた。その後、21 年 9 月の政権交代を受けて、政府は、父子家庭への手当支給に必要な予算として、22 年度予算案に 50 億円（22 年度は 8 月～ 11 月の 4 か月分を 12 月に支給。満年度ベースでは 150 億円）を計上した。

### (4) 母子加算の復活

同じく民主党のマニフェストに掲げられていた生活保護の母子加算の復活について、平成 21 年 10 月 23 日、政府は、ひとり親の生活保護受給世帯に上乘せ支給されていた母子加算の復活を閣議決定し、21 年度分は予備費からの 58 億円を用いて、12 月から支給を開始することとした。これにより、子 1 人、居宅（1 級地）の母子世帯の場合、月額 2 万 3,260 円が加算されることとなった。母子加算は、生活保護を受ける母子世帯等のひとり親が子育てをすることに伴う追加的な経費に対応するものとして昭和 24 年に創設され、

その後生活扶助基準と同様に引上げが図られてきたが、平成 16 年に全国消費実態調査等に基づき生活保護基準を検証した結果、母子加算を加えた保護基準が一般母子世帯の消費水準よりも高い等の統計上のデータを踏まえ、17 年度から段階的に削減されて、20 年度末に廃止されていたものである。なお、母子加算の復活に伴い、ひとり親世帯就労促進費は廃止された。母子加算は 22 年度以降においても引き続き支給することとされ、支給に必要な経費として 22 年度予算案に 183 億円が計上された。

#### 4 . 現行の児童扶養手当

##### ( 1 ) 現行の児童扶養手当の概要

現行の児童扶養手当は、離婚による母子世帯等、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を安定させるとともに自立を促し、児童の福祉の増進を図ることを目的として、その母又は養育者に対して支給されるものである( 図表 3 )。

児童扶養手当の額は、受給者の所得( 収入から各種控除額を減じ、さらに、受給者やその児童が父から養育費を受け取っている場合には、その養育費の 8 割相当額を加えて算出 ) と扶養親族等の数を勘案して決定され、また、就労等により収入が増えるにつれて児童扶養手当を加えた総収入が増えるよう定められている。

例えば、母と子ども 1 人の母子世帯の場合、おおむね、収入が 130 万円未満の場合は、児童扶養手当は全額が支給され、収入が 130 万円以上 365 万円未満の場合は、その一部が支給され、収入が 365 万円以上の場合は、その支給が停止される。

児童扶養手当の額は、基本的に、消費者物価指数に応じて毎年度改定され、21 年度における全額支給の場合の月額額は 4 万 1,720 円、一部支給の場合の月額額は 4 万 1,710 円から 9,850 円までの 10 円きざみの額となっている。なお、児童 2 人目については月額 5,000 円、児童 3 人目以降については月額 3,000 円がそれぞれ加算される。

児童扶養手当の受給者は、21 年 3 月末現在で 96 万 6,266 人となっており、そのうち、全部支給されている者は 56 万 2,272 人、一部支給されている者は 40 万 3,994 人である<sup>17)</sup>。

##### ( 2 ) 諸外国のひとり親給付

ここで参考までに、諸外国においてはひとり親世帯に対し、どのような給付があるのかを見てみると、OECD の調査によれば、米国、ドイツ、フランス、カナダ、英国等多くの国で、特別税率、非課税控除、税額控除を用いた所得税を減額するための調整が行われている<sup>18)</sup>。

ひとり親のための独自の給付政策として、一般的な家族給付への付加給付が支給される国としては、フランス、アイスランド、アイルランド、韓国、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデンが挙げられる。また、通常の家族給付にひとり親付加給付が支給される国や、保育給付への付加給付がひとり親に支給される国もある。子育て支援が手厚い国として有名なフランスでは、単身の妊産婦又は 3 歳に達するまでの子を養育する単身者への所得補助があり、所得保障額は妊産婦で月額 561.18 ユーロ( 2008 年時点 )( 約 7.0 万円 )、子ども 1 人の場合 748.24 ユーロ( 約 9.4 万円 ) である。このほかに住宅補助も支給

される。さらに、上記の手当と併給可能な家族支援手当があり、20歳未満の子を養育するひとり親については月額83.76ユーロ（約1.0万円）程度が支給される<sup>19</sup>。

図表3 児童扶養手当の概要

1. 目的	
離婚による母子世帯等、父と生計を同じ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、当該児童手当について手当を支給し、児童の福祉の増進を図る。	
2. 支給対象者	
18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童(障害児の場合は20歳未満)を監護する母又は養育する者。	
3. 予算額	
(平成21年度予算・国庫負担分)	(平成22年度予算・国庫負担分、父子も含む)
1,614.6億円	1,678.4億円
4. 手当の支給主体及び費用負担	
・昭和60年8月以降の新規認定者(都道府県知事支給対象者)	
支給主体...都道府県、市等	費用負担...国1/3 都道府県、市等2/3
(平成18年度に三位一体改革により、国庫負担割合3/4 1/3へ変更)	
・昭和60年7月以前の既認定者等(国支給対象者)	
支給主体...国	費用負担...国10/10
5. 手当額(月額)	
・児童1人の場合	
全部支給	41,720円
一部支給	41,710円から9,850円まで
・児童2人以上の加算額	
2人目	5,000円
3人目以降1人につき	3,000円
6. 所得制限限度額(収入ベース)	
・本人	
全部支給(2人世帯)	130.0万円
一部支給(2人世帯)	365.0万円
・扶養義務者(6人世帯)	
	610.0万円
7. 一部支給停止措置(平成20年4月から)	
・受給資格者(母のみ)	
支給開始月の初日から起算して5年(支給事由発生から7年)を超える場合に、受給者等の障害等により就業困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲が見られない場合については、手当の1/2を支給停止する。ただし、3歳未満の児童を育てている場合は、3歳までの期間は受給期間に含めない取扱いとする。	

(出所) 厚生労働省資料

## 5．改正案の概要

政府は平成 22 年 2 月 12 日、ひとり親家庭の生活の安定と自立を促進し、もって児童の福祉の増進を図るため、児童扶養手当について父子家庭の父を支給対象とする措置を講ずる「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。その概要は以下のとおりである。

### (1) 改正の趣旨

現在、児童扶養手当が支給されていない父子家庭の生活状況等にかんがみ、当該家庭の生活の安定と自立の促進を図るため、母と生計を同じくしない児童を監護し、かつ、これと生計を同じくする父に児童扶養手当を支給することとする。

### (2) 児童扶養手当の目的の改正

父と生計を同じくしていない児童に加え、母と生計を同じくしていない児童について児童扶養手当の対象とし、これらの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、もって児童の福祉の増進を図ることを児童扶養手当の目的とする。

### (3) 支給要件

母と生計を同じくしていない児童を監護し、かつ、これと生計を同じくしている児童の父を新たに児童扶養手当の支給対象とする。なお、同一の児童について父及び母のいずれもが手当の支給要件に該当する場合には、父に対する手当は支給しないこととする等の支給の調整のための規定が整備される。

### (4) 施行期日

経過措置等一部を除き、施行期日は平成 22 年 8 月 1 日とし、施行後最初の支給は 22 年 12 月に実施される。

### (5) 経過措置

施行日前に手当の新支給要件に該当することの認定請求を可能にすることなど、認定の請求等に関する経過措置を定めることとしている。

### (6) 検討

政府は、この法律の施行後 3 年を目途として、この法律の施行の状況、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における父又は母の就業状況及び当該家庭の経済的な状況等を勘案し、当該家庭の生活の安定及び自立の促進並びに児童の福祉の増進を図る観点から、児童扶養手当制度を含め、当該家庭に対する支援施策の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとしている。

## 6．主な論点

### (1) 父子家庭に対する支援

先に述べたように、近年の景気の低迷、雇用の流動化を含めた経済状況は、父子家庭の暮らしにも打撃を与えている。男女共同参画社会の実現に向けた取組を国、地方において進めている中、母子世帯よりも一般的に所得が高いという理由のみで、父子世帯を児童扶



養手当から排除するのではなく、父子世帯の経済的なニーズにも目を配り、個々の世帯の所得をきめ細かく見た上で、児童扶養手当を支給すべきとする声が大きくなってきている。また、これまで、父子世帯については、母子世帯に比べ数が少ないこともあり、生活の実態を把握するデータすら乏しく、いまだその存在は見えにくいものとなっている<sup>20</sup>。今次改正案においては、施行後3年を目途とした検討規定が置かれている。その際には、父子世帯を含めたひとり親世帯にも焦点を当てた調査によるデータを明らかにした上で、男女を問わず平等な支援を行っていく必要性について、社会全体の理解と合意を得ていくことも必要となろう。

### (2) 5年後の一部支給停止

平成14年の母子及び寡婦福祉法等の改正に伴う制度の見直しの際、児童扶養手当に関しては、離婚などによる生活の激変を一定期間で緩和し、母子家庭の自立を図るという観点から、母である受給資格者が正当な理由なしに求職活動その他自立を図るための活動をしなかったとき等を、手当の支給制限事由に追加するとともに、児童扶養手当の受給開始から5年を経過した者等に対する一部支給停止措置を20年度から実施することとされた。この一部支給停止については、関係者の反発も強く、当時の与党のプロジェクトチームにおいて、受給者本人やその子ども等の障害・疾病等により就業が困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲が見られない者についてのみ、支給額の2分の1を支給停止することとし、それ以外の者については一部支給停止を行わないこととする旨の取りまとめがなされ、これを受けて、20年2月に児童扶養手当法施行令が改正された。

現在、2分の1の支給停止の適用除外となるのは、就業している場合、求職活動その他自立を図るための活動を行っている場合、障害を有する場合、負傷・疾病等により就業することができない場合、受給資格者が監護する児童又は親族が要介護の状態にあること等により、受給資格者が介護を行う必要があり、就業することが困難である場合とされているが、これらに当てはまらずに支給停止となっている者が21年11月現在で約4,500名存在する<sup>21</sup>。

今回の改正には含まれていないが、民主党のマニフェストにはこの支給停止制度の廃止が掲げられており、今回の改正においても論点の一つとなることが予想される。

### (3) 児童扶養手当と公的年金との関係

死別母子世帯の母親に対しては、支給要件を満たす場合、妻に対する遺族年金が支給され、例えば遺族基礎年金では、18歳未満の子がある妻が受給する年金額は、基本額79万2,100円に遺族の対象となる子の数に応じた加算額が加算される。加算額は2人目の子までは一人につき22万7,900円、3人目以降は一人につき7万5,900円となっている。月額に換算すると、子が2人の場合10万4,000円程度の額になるのに対し、生別母子世帯に対する児童扶養手当の場合には、満額支給で月額4万6,720円となり、その差はかなり大きくなっている。リスクに対する保障であり保険料を伴う公的年金と無拠出の公的扶助制度である児童扶養手当はその性質を異にするものであるが、死別と生別の母子世帯の格差をどのように考えるかが論点となり得る。

また、父子家庭の場合、法律上、遺族基礎年金は支給されない<sup>22</sup>。そのほか、受給者が

公的年金（老齢福祉年金を除く。）を受けられる場合には、児童扶養手当は支給停止されることとなっており、母親や母親以外の養育者が障害年金、遺族年金等の公的年金を受給していると、児童扶養手当を受けることができない。これは、祖父母などの養育者が老齢年金を受給している場合にも当てはまる問題となる。

現在の年金制度は、父親の収入で一家を支える世帯を前提とした制度設計によるものであるが、家族の形や働き方が多様化する中で、公的年金制度の抜本的な改革のための検討が開始されている。ひとり親家庭に対する児童扶養手当と公的年金による保障をどのように考えていくのかについても検討が求められる。

#### （４）母子家庭等の養育費確保の取組

養育費の確保策としては、平成 14 年の母子及び寡婦福祉法の改正により、児童を監護しない親は養育費を支払うよう努めること、国及び地方公共団体は養育費確保のための環境整備に努めることが規定され、民事執行法においても、期限の到来した養育費等が不履行になっている場合に相手方の給料等を差し押さえるときには、将来の分についてもまとめて強制執行の手続をとることが可能とされるなどの改正が行われている。また、養育費相談支援センターの創設、リーフレットの配布等、相談や周知のための取組が実施されている。

しかし、離婚母子家庭のうち、養育費の取決めをしている世帯は、18 年時点で 38.8 %、取決めをしてない世帯は 58.3 % で、その理由は「相手に支払う意思や能力がないと思った」が 47.0 % で最も多く、次いで「相手と関わりたくない」が 23.7 %、「取決めの交渉をしたがまとまらなかった」が 9.5 % となっている。養育費の受給状況については、現在も受給している者が 19.0 %、受けたことがある者が 16.0 %、受けたことがない者が 59.1 % であり<sup>23</sup>、養育費の確保は必ずしも十分とは言えない。

なお、昭和 60 年の児童扶養手当法改正時に盛り込まれた、離婚時の父親の所得による支給制限の規定については、婚姻を解消した父の児童に対する扶養義務の履行状況等を勘案して、別に政令で定める日から施行するものとされているが、いまだ施行する状況にないと判断されて現在に至っている。また、この規定自体について、養育費の支払の実態が無いままに父の所得要件を児童扶養手当の受給資格に関連させることには合理的な理由がないとする批判もある<sup>24</sup>。

いずれにせよ、養育費の取決めとその履行を促進するための施策の推進は、母子家庭等の支援に当たり、引き続き重要な課題となっている。

#### （５）円滑な支給事務の実施

現在、児童扶養手当の支給事務は、各市町村によって行われている。例えば、母子家庭の母に新たに事実婚の認定がなされると支給が打ち切られることになったり、配偶者からの暴力による被害者であって離婚が成立していないものについては、一定の場合に父がその児童を遺棄していると判断され、この状態が 1 年以上継続する場合には、児童扶養手当が支給される可能性がある。このような支給要件にかかわる認定等に当たっては、各市町村における認定事務の参考として一般的なケースを想定した判断基準が示されているものの、実際にはこれらを機械的に適用するのではなく、事実関係を総合的に勘案して判断す

る取扱いとされている。関係者からは一層の運用改善を求める声があり、手当が支給されるべき受給者がきちんと受給することのできる支給事務の実施が期待されている。余裕のない生活を送る中で、制度の存在すら知らない対象者も少なからず存在すると思われる。対象者へ制度の情報が確実に届くよう、周知徹底を図ることも重要であろう。

#### (6) 母子家庭等自立支援施策の充実と父子家庭からのアクセスの強化

現在、厚生労働省は、総合的な母子家庭の自立支援策として、子育て・生活支援策、就業支援策、養育費の確保、経済的支援策の4本を柱とした取組を推進している。これらは、主に母子家庭を対象とするもので、これまでに父子家庭が対象とされているのは、保育所の優先入所やヘルパーの派遣、養育費確保の取組、母子家庭等就業・自立支援センター事業の一部(平成21年度より)に限られている。しかし、父子家庭に対しても、様々な側面からの社会的支援が求められており、そのニーズを見極めつつ、多様な支援メニューを利用可能なものとしていくことが求められている。

また、母子家庭に対する支援施策についても更なる充実が必要である。就業による自立に力を入れるあまり、就労させることが目的となり、安い賃金で長時間働くことを余儀なくされて、長期の安定就労につながらない例も多いとの批判もなされており、雇用情勢がますます厳しくなっている現在、よりきめ細やかな支援を行っていくことが要請される。政府は、経済対策の一環として、母子寡婦福祉資金貸付金の拡充<sup>25</sup>、高等職業訓練促進給付金の拡充<sup>26</sup>、母子家庭等の在宅就業の支援等の新たな措置を講じているが、各部局が密に連携し、各家庭の実情に応じた支援を実施できるかが課題である。

22年1月29日に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」において、「ひとり親家庭への支援を推進する」として、引き続き上記4本柱の施策に取り組むことがうたわれており、子どもの貧困や格差の拡大を防ぎ、支援の必要な子どもを守る観点からの施策の充実が期待される。

#### (7) 普遍的な雇用対策等の必要性

ひとり親家庭の子どもの貧困対策が緊急的な課題となっている現在、当面はひとり親に特化した施策の充実が求められているが、子どもの貧困はひとり親家庭のみで起きているのではない。仕事と子育ての両立の困難は、低所得のふたり親家庭においても当てはまるものである。選別的な施策によるスティグマやモラルハザードを避ける観点からも、将来的には、母子家庭、父子家庭といった切り口ではなく、男女の賃金格差や正規・非正規雇用の格差の是正、育児支援、失業対策をはじめとする、より普遍的、一般的なセーフティネットを張り、その中にひとり親家庭対策が吸収されるような姿が目指されるべきである。子ども手当の支給や給付付き税額控除等も、より普遍的な対策の一環として検討し得る。ワークライフバランスの確保を更に推進し、働く親が家族や子どものために十分な時間が取れるような働き方が可能となるような環境を、社会全体で作り上げていく必要がある。そのような社会の実現により、ひとり親家庭の親子が格別不利な立場に置かれ、貧困の連鎖につながるような社会を脱却していく環境が少しずつ醸成されていくものと期待される。

## 7. 最後に

現在のひとり親家庭の自立促進策には、ひとり親家庭で育つ「子ども世代の自立」の視点が欠落しているとの指摘がある。ひとり親家庭が経済的に自立できればよしとするのではなく、両親の不和や暴力、親の病気や死などに直面し、手厚いケアが必要な子どもたちの立場に立ち、その子どもの育ちに目を向け、社会全体で子どもを支援することに対する国民の合意形成や、その上に立った具体的な取組が求められている。

### 【参考文献】

中谷奈津子「ひとり親家庭の現状と課題」『現代の社会福祉 100 の論点（月刊福祉 100 年記念増刊号）』（平 22. 1）

吉岡成子「求められる次世代育成支援とその課題」『立法と調査 No.300』（平 22. 1）

「父子家庭を取り巻く現状と父子家庭を支える支援の動き」『月刊福祉』（平 22. 1）

湯浅直美「ひとり親世帯の貧困」子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』（明石書店 平 21. 9）

宮原礼智「困窮・孤立する父子家庭」子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』（明石書店 平 21. 9）

安藤哲也「シングルファザーにも笑顔を！」子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』（明石書店 平 21. 9）

矢嶋里絵「児童扶養手当制度に関する論点整理」『平成 20 年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援及び就労支援方策に関する研究 分担報告書』

阿部彩『子どもの貧困』（岩波書店 平 20.11）

山野良一『子どもの最貧国・日本』（光文社 平 20. 9）

OECD『図表でみる世界の最低生活保障』（明石書店 平 20. 7）

松原康雄「ひとり親家庭の援助」高橋重宏監修『日本の子ども家庭福祉』（明石書店 平 19.12）

厚生労働省『平成 21 年版厚生労働白書』

厚生労働省『平成 19 年度母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』

---

<sup>1</sup> 厚生省五十年史編集委員会『厚生省五十年史（記述編）』789～791頁（財団法人厚生問題研究会 昭 63.5）参照。

<sup>2</sup> 母子 2 人世帯で年収 204 万 8,000 円までは手当が全部支給（月額 4 万 2,370 円）され、300 万円までは一部支給（月額 2 万 8,350 円）の 2 段階であったものを、母子 2 人世帯で年収 130 万円までは全部支給とし、365 万円までは月額 4 万 2,360 円から 1 万円まで一部支給金額が細かく設定されることとなった。

<sup>3</sup> 厚生労働省「福祉行政報告例」

<sup>4</sup> また、OECD の報告書 "Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries"（平 20.10）では、日本について、1985 年以降、66 歳以上の貧困率が減少したのに対し、子どもの貧困率が増加したことが指摘された。

<sup>5</sup> 我が国の年間離婚件数は、昭和 39 年以降毎年増加し、58 年を頂点としていったん減少した。その後、平成 3 年から再び増加し、14 年には約 29 万組と過去最高となったが、15 年以降は再び減少し、20 年についても

約 25 万組で前年より 3,500 組余り減少している。また、離婚率（人口 1000 人対）も同様の動きであり 20 年は 1.99 となっている（厚生労働省「人口動態統計」）。

<sup>6</sup> 厚生労働省「平成 18 年度全国母子世帯等調査」による粗い推計

<sup>7</sup> 厚生労働省「平成 20 年国民生活基礎調査」では、母子世帯の 1 世帯当たり平均所得額は 243 万 2,000 円、世帯人員 1 人当たりの平均所得金額は 93 万 6,000 円であるのに対し、全世帯の 1 世帯当たり平均所得額は 556 万 2,000 円、世帯人員 1 人当たり平均所得金額は 207 万 1,000 円である。また、同調査により母子世帯 1 世帯当たり平均所得額の内訳を見ると、200 万 2,000 円（82.3 %）が稼働所得、17 万 7,000 円（7.3 %）が年金以外の社会保障給付金となっており、その中に児童扶養手当が含まれている。

<sup>8</sup> OECD Family database によれば、2007 年の数字で米国 72 %、フランス 70 %、ドイツ 65 %、英国 52 %等となっている。

<sup>9</sup> 厚生労働省「平成 18 年度全国母子世帯等調査」

<sup>10</sup> 総務省統計局「労働力調査（平成 21 年平均）」

<sup>11</sup> 厚生労働省「平成 20 年国民生活基礎調査」

<sup>12</sup> 厚生労働省「平成 18 年度全国母子世帯等調査」からの粗い推計

<sup>13</sup> 総務省「平成 17 年国勢調査」

<sup>14</sup> 安藤哲也「シングルファザーにも笑顔を！」子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』326 頁（明石書店 平 21.9）

<sup>15</sup> 厚生労働省「平成 18 年度全国母子世帯等調査」

<sup>16</sup> 内閣府「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」提言（平 21.6.23）地方自治法第 99 条に基づく地方議会からの各種意見書ほか。また、特定非営利活動法人ファザーリング・ジャパンが平成 21 年 2 月に父子家庭支援基金（フレンチトースト基金）を創設したり、同年 11 月に初の全国組織となる全国父子家庭支援団体連絡会が設立されたりするなど、父子家庭支援強化を求める新たな動きが広がりつつある。

<sup>17</sup> 厚生労働省「福祉行政報告例」

<sup>18</sup> OECD『図表でみる世界の最低生活保障』40～45 頁（明石書店 平 20.7）

<sup>19</sup> 1 ユーロ=125 円で換算。柳沢房子「フランスにおける少子化と政策対応」『レファレンス』（平 19.11）93 頁、Social Security Administration, USA "Social Security Programs Throughout the World: 2008, Europe" <<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/index.html>>

<sup>20</sup> 湯浅直美「ひとり親世帯の貧困」『子どもの貧困白書』33 頁（明石書店 平 21.9）

<sup>21</sup> 厚生労働省調べ

<sup>22</sup> 遺族厚生年金については、厚生年金被保険者である母親が死亡した場合に子が受給権者になるときは、父子家庭にも支給されるケースがある（なお、母親の死亡時に夫である父が 55 歳以上である場合には、父は 60 歳から遺族厚生年金の支給を受けることができるが、子が支給を受けられるときには父に対する支給は停止される）。

<sup>23</sup> 厚生労働省「平成 18 年度全国母子世帯等調査」

<sup>24</sup> 矢嶋里絵「児童扶養手当制度に関する論点整理」『平成 20 年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援及び就労支援方策に関する研究 分担報告書』56 頁

<sup>25</sup> 貸付利子の引下げ、貸付条件の見直し。

<sup>26</sup> 支給期間の延長、支給額の引上げ。