

子どもの貧困とひとり親家庭の自立支援

— 児童扶養手当法の一部を改正する法律案 —

厚生労働委員会調査室 綿村 恵

1. はじめに

厚生労働省の平成25年国民生活基礎調査¹によると、平成24年の相対的貧困率²は16.1%、子どもの貧困率³は16.3%であり、子どもの約6人に1人が貧困状態にある。特にひとり親世帯の貧困率⁴は54.6%と極めて高い状況にあり、経済的に厳しい状況に置かれたひとり親世帯に対する施策を始めとする、子どもの貧困対策の充実が望まれている。

これに対して、政府は、平成27年12月21日、「子どもの貧困対策会議」⁵において、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」⁶を取りまとめ、ひとり親家庭・多子世帯等の自立を支援するとともに、児童虐待防止策の強化を図ることとなった。そして、施策の一つとして、ひとり親家庭等に支給されている児童扶養手当⁷の機能の充実が掲げられ、平成28年通常国会（第190回国会）に「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」が提出された。

本稿では、児童扶養手当について、制度の歴史及び現状を概観した上で、「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」の概要及び主な論点等について述べる。

2. 児童扶養手当制度の歴史

(1) 児童扶養手当法の創設⁸

我が国では、厚生年金、共済年金が対象としていない自営業者等を対象とする「国民年金法」が昭和34年に制定され、36年から国民皆年金が実現した。「国民年金法」には、無

¹ 保健・医療・福祉・年金・所得等国民生活の基礎的な事項について世帯面から総合的に明らかにする統計調査。相対的貧困率は、調査客体が多い大規模調査年（3年に1度）のみ集計している。

² 同調査の相対的貧困率は、OECDの作成基準に基づき算出しており、貧困線に満たない世帯員の割合をいう。貧困線とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分の額をいい、平成25年調査（平成24年の所得に基づく調査）では122万円（名目値）であった。

³ 17歳以下の子ども全体に占める、貧困線に満たない17歳以下の子どもの割合をいう。

⁴ 現役世帯のうち「大人が一人と17歳以下の子どものいる世帯」に属する世帯員の中で、貧困線に満たない当該世帯の世帯員の割合をいう。

⁵ 平成25年に成立した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の規定に基づいて設置された会議。内閣総理大臣を会長とし、内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（子どもの貧困対策）、文部科学大臣、厚生労働大臣を委員とする。

⁶ プロジェクトの経緯や内容については、「4. 法律案提出の経緯（3）すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクトの取りまとめ」を参照のこと。

⁷ ひとり親家庭等の生活の安定と自立の促進に寄与するため、月額42,000円（平成27年度現在）が児童を監護する母、監護し、かつ生計を同じくする父又は養育する者に支給される。また、児童の数に応じて、第2子については5,000円、第3子以降については1人につき3,000円の加算がなされる。

⁸ 母子福祉施策の変遷については、大里慶子「ひとり親家庭への支援策～児童扶養手当法の一部改正案～」『立法と調査』No. 303（2010.4）を参照されたい。

拠出制の福祉年金の一つとして、死別母子世帯を対象とした、母子福祉年金⁹の創設が盛り込まれていた。これに対し、生別母子世帯等¹⁰も、社会的・経済的に困難を抱えている点において死別世帯と同じであり、同様の社会保障制度が必要であるとの議論が起こった。しかし、生別母子世帯等となるに至った原因は、保険事故になじまないため、年金制度の中に生別母子世帯に対する給付を盛り込むことができなかった。そこで、「国民年金法」とは別個の法律として、昭和 36 年に「児童扶養手当法」が制定され、37 年 1 月から施行された¹¹。

（２）昭和 60 年改正（母子家庭の生活安定と自立促進へ）

制度発足後 20 年を経て、離婚の急増に伴い、児童扶養手当の受給者数が大幅に増加した¹²。これに対し、昭和 56 年に発足した第 2 次臨時行政調査会では、児童扶養手当の見直しが行き上げられた。続いて 58 年には学識経験者による「児童福祉問題懇談会」が厚生省に設けられ、この報告書を受けて、59 年 3 月に「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」が国会へ提出された。

昭和 60 年 8 月に施行されたこの改正法により、児童扶養手当は「年金の補完制度」から「母子家庭の生活安定と自立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」へと位置付けが見直され、所得による一部支給制限（手当額の 2 段階制）¹³や都道府県の一部費用負担等が導入された。

なお、この法律案には、父の離婚時の所得が一定額以上である場合には、原則として手当を支給しない旨も規定されていた。しかし、この改正部分については、国会において、父の児童に対する扶養義務の履行状況、父の所得の把握方法の状況等を勘案して政令で定める日から施行することの修正が行われたが、この施行日を定める政令はなく、現在も未施行のままとなっている。

（３）平成 14 年改正（自立・就労支援の強化へ）

厚生労働省の平成 10 年度全国母子世帯等調査によると、離婚した父親から養育費を受け取っていない世帯の割合は高く¹⁴、母子家庭の生活困窮の一因となっていた。また、少子高齢化の進行に伴い、日本の財政状況は厳しいものとなっていた。そこで、当時の与党各党（自由民主党、公明党及び保守党）は、母子家庭等対策について検討を開始した。

与党各党は、平成 13 年 12 月、それぞれ母子家庭等対策について基本的な方針を取りま

⁹ 皆年金制度が発足する前に母子状態にあった者や、保険料納付期間が短いなど、母子年金（死別母子世帯が 18 歳未満の児童を扶養する場合に支給する年金）の支給要件を満たせなかった者を対象としていた。

¹⁰ 離婚以外にも、父の生死が明らかでない世帯等が挙げられる。

¹¹ 義務教育修了前の児童を対象とし、母又は養育者に月額 800 円が支給された。ただし、児童が 2 人の場合は 1,200 円とし、さらに 3 人以上の場合は児童 1 人につき 200 円を加算した額としていた。

¹² 児童扶養手当の受給者は、昭和 37 年度末の約 15 万 4 千人から、昭和 59 年度末には約 62 万 7 千人と約 4 倍となった。

¹³ 受給者の所得に応じた 2 段階制とし、全額支給は 33,000 円、所得が一定以上の場合は 22,000 円を支給する。

¹⁴ 離婚した父親からの養育費の状況は、「現在も受けている」が 20.8%、「受けたことがある」が 16.4%、「受けたことがない」のは 60.1%であった。

とめた。厚生労働省はこの方針に従い、関係各省とも協議して、「母子家庭等自立支援対策大綱」を取りまとめ、これに基づいて、平成 14 年 3 月、児童扶養手当法の改正を含む、「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律案」が国会へ提出された。

同法案は、母子・寡婦支援施策について「児童扶養手当中心の支援」から「就業・自立に向けた総合的な支援」へと転換するものであった¹⁵。児童扶養手当法については、子どもに対する養育費の所得への算入に加え、受給期間が 5 年経過又は受給要件に該当した時から 7 年が経過した場合には、手当額を減額する措置（以下「一部支給停止措置」という。）が規定された。なお、一部支給停止措置の減額割合等については政令で定め、平成 20 年度から適用することとされていた。

この法案は、平成 14 年臨時国会（第 155 回国会）において審議が行われ、衆参の厚生労働委員会では、「政令制定に当たっては、事前に幅広く関係者の意見を聞くとともに、各種対策の進展状況、離婚の状況等を十分踏まえること」との趣旨の附帯決議が行われた¹⁶。

その後、平成 17 年度から生活保護の母子加算が段階的に廃止されたことや¹⁷、平成 18 年度全国母子世帯等調査では母子家庭の状況に改善が見られないことが明らかとなり、一部支給停止措置の廃止を求める声が高まった。このため、政府は、平成 20 年度に政令を改正し、就業している等、一定の事由に該当する場合は、一部支給停止から除外した¹⁸。なお、厚生労働省によると、平成 27 年 3 月末時点で、受給期間が 5 年を経過している受給者のうち、一部支給停止措置を受けているのは 0.66% である。

（４）平成 22 年改正（父子家庭への拡大）

母子家庭と比べて就業率や平均年収が高いことを理由に、従来、父子家庭は児童扶養手当の対象とされていなかった。しかし、平成 18 年度全国母子世帯等調査によると、父子家庭の父の年間就労収入が 200 万円未満の世帯が 16.1% を占め、また、父子家庭の困っていることの内訳でも、母子世帯と同様、「家計」が 1 位であることが明らかとなり、父子家庭を取り巻く厳しい経済状況が伺えた。

¹⁵ 子育て・生活支援策、就業支援策、養育費の確保策、経済的支援策の 4 本柱で総合的な母子家庭の自立支援策を推進することとなった。なお、平成 15 年通常国会（第 156 回国会）において、「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が成立し、母子家庭の母の就業支援について特別の立法措置が講じられた。

¹⁶ 「事前に母子福祉団体など幅広く関係者の意見を聞くとともに、改正法施行後における子育て・生活支援策、就業支援策、養育費確保策、経済的支援策等の各種対策の進展状況、離婚の状況、扶養義務の履行の状況及び受給資格者の就職の状況などを十分踏まえて行うこと」（第 155 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 7 号（その 1）38 頁（平 14.11.21））。衆議院の附帯決議も同趣旨（第 155 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 5 号 19 頁（平 14.11.8））。

¹⁷ 母子加算は昭和 24 年、生活保護の基準が低かった時代に、子育てを 1 人とする母親に追加的な飲食物資が必要であるということを経由として創設された。しかし、母子加算を加えた保護基準は、中位の所得の一般母子世帯の消費水準と比較しても高く、加算は妥当であるとは言えないとして見直されることとなった。なお、子どもの貧困解消を図るため、平成 21 年 12 月から、母子加算は再び支給されている。

¹⁸ 現在、一部支給停止の適用除外となる事由としては、①就業していること、②求職活動等自立を図るための活動をしていること、③身体上又は精神上の障害があること、④負傷又は疾病等により就業が困難であること、⑤受給資格者が監護する児童又は親族が障害、負傷、疾病、要介護状態等にあり、受給資格者が介護する必要があるため、就業が困難であることがある。一部支給停止の適用除外となるためには、支給開始後 5 年等を経過する月の直前の時期の現況届（8 月）と併せて、①～⑤のいずれかに該当する旨を明らかにできる書類を市区町村に提出する必要がある。

父子家庭における生活の状況等にかんがみ、平成 21 年通常国会（第 171 回国会）では、参議院において、民主及び社民の議員¹⁹により、当分の間、父子家庭の父に対しても児童扶養手当に相当する給付を行う旨の改正案²⁰が発議された。同法案は、6 月に参議院で可決、衆議院に提出されたが、7 月の衆議院の解散を受け²¹、審議未了となった。

その後、平成 22 年通常国会（第 174 回国会）において、内閣より提出された改正案²²が成立したことにより、同年 8 月から父子家庭の父に対しても児童扶養手当が支払われている。

（５）平成 26 年改正（公的年金との差額支給導入）

従来、公的年金給付（国民年金法や厚生年金保険法などによる老齢年金、遺族年金、障害年金、労働者災害補償保険法による労災年金などの公的年金、労働基準法による遺族補償等）を受けることができる場合は、児童扶養手当を受給することができなかつた。これは、両者が共に、所得保障という同一の性格を有しているとの理由からであったが、児童扶養手当より低額であっても、公的年金給付を受けることができる場合、児童扶養手当を受給することができないケースが生じており、問題視されていた²³。

この問題について、参議院厚生労働委員会の附帯決議²⁴では、「公的年金と児童扶養手当それぞれの趣旨を踏まえつつ、その在り方について検討すること」を政府に求めていた。平成 26 年通常国会（第 186 回国会）の法改正²⁵において、受給者等の公的年金給付額が児童扶養手当額を下回る場合には、差額分²⁶の手当を受給することができることとなった。併給調整については、両者は所得保障という同一の性格を有する給付であることを理由に差額のみを給付することとしたものである。

3. 現行の児童扶養手当制度

現行の児童扶養手当制度は、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（法第 1 条）としており、制度の概要は図表 1 のとおりである。

¹⁹ 「民主党・新緑風会・国民新・日本」及び「社会民主党・護憲連合」の会派所属議員 9 名により発議された。

²⁰ 児童扶養手当法の一部を改正する法律案（参第 24 号）

²¹ 平成 21 年 7 月 21 日に衆議院が解散され、8 月 30 日に第 45 回総選挙が実施された。この選挙により、それまでの自由民主党及び公明党による連立政権から、民主党、社会民主党及び国民新党の連立政権へと政権交代がなされた。

²² 児童扶養手当法の一部を改正する法律（閣法第 29 号）

²³ 公的年金給付と児童扶養手当の併給調整についての検討の後退に関する質問主意書（内閣参質 177 第 40 号、平 23. 2. 3）

²⁴ 「児童扶養手当法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録 第 20 号 28、29 頁（平 22. 5. 25））

²⁵ 次代の社会を担う子どもの健全な育成を図るための次世代育成支援対策推進法等の一部を改正する法律

²⁶ 差額とは、①まず、児童扶養手当の手当額から、児童が受給し得る年金額（遺族年金等）を引く。②その上で、①の額から、受給資格者の受給し得る年金額（老齢年金等）を引いた額を指す。

図表 1 児童扶養手当制度の概要

<p>1. 目的 離婚によるひとり親世帯等、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、当該児童について手当を支給し、児童の福祉の増進を図る。(平成22年8月より父子家庭も対象)」</p> <p>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、監護し、かつ生計を同じくする父又は養育する者(祖父母等)。</p> <p>3. 支給要件 父母が婚姻を解消した児童、父又は母が死亡した児童、父又は母が一定程度の障害の状態にある児童、父又は母の生死が明らかでない児童などを監護等していること。 ※ ただし、国内に住所を有しないとき、児童が父又は母と生計を同じくするとき、母又は父の配偶者に養育されるとき等は支給されない。平成26年12月より、受給者等の年金額が手当額を下回る場合は、その差額分の手当を支給。(支払いは平成27年4月～)</p> <p>4. 手当月額(平成27年4月～) ・児童1人の場合 全部支給:42,000円 一部支給:41,990円から9,910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</p> <p>5. 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</p> <p>6. 受給状況 ・平成27年3月末現在の受給者数 1,058,231人 (母:989,534人、父:63,678人、養育者:5,019人)</p> <p>7. 予算額(国庫負担分) [27年度予算] 1,717.9億円</p> <p>8. 手当の支給主体及び費用負担 ・支給主体:都道府県、市及び福祉事務所設置町村 ・費用負担:国 1/3 都道府県、市及び福祉事務所設置町村 2/3</p>

(出所) 厚生労働省資料

児童扶養手当の手当額は現行 42,000 円となっている。支給対象者(受給者)である、児童を監護する母、監護し、かつ生計を同じくする父又は養育者に対して、4月、8月及び12月の3期に、それぞれの前月までの分が支払われる。

手当の受給には、所得に応じた支給額の逡減があり、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又は母から養育費を受け取っている場合にはその8割相当額を加えて算出)²⁷と扶養親族等の数を勘案して全部又は一部が支給される。一部支給については、受給者が就労等により所得が増えるにつれて、児童扶養手当を加えた総所得が増えるように10円刻みで支給されている。

また、手当額は、物価スライド規定に基づき、全国消費者物価指数の上下に応じて、政令により、増・減額を実施している²⁸。

加えて、第2子には5,000円、第3子以降は1人につき3,000円の加算額が支給される²⁹。現在この加算額には、所得に応じた支給額の逡減や物価スライドは適用されていない。

²⁷ 扶養親族1人の場合、受給者の収入がおおむね130万円未満であれば、全額(現行月額42,000円)が支給され、収入がおおむね130万円以上365万円未満であれば、その一部(現行41,990円～9,910円の間で10円刻み)が支給され、収入がおおむね365万円以上の場合には、支給されない。

²⁸ 法第5条の2第1項に「総務省において作成する年平均の全国消費者物価指数(以下「物価指数」という。)が平成5年(この項の規定による手当の額の改定の措置が講じられたときは、直近の当該措置が講じられた年の前年)の物価指数を超え、又は下るに至った場合においては、その上昇し、又は低下した比率を基準として、その翌年の4月以降の当該手当の額を改定する」と規定されている。

²⁹ 全部支給される支給対象者であれば、児童が2人の場合は47,000円(42,000円+5,000円)、児童が3人の場合は50,000円(42,000円+5,000円+3,000円)を受給することができる。

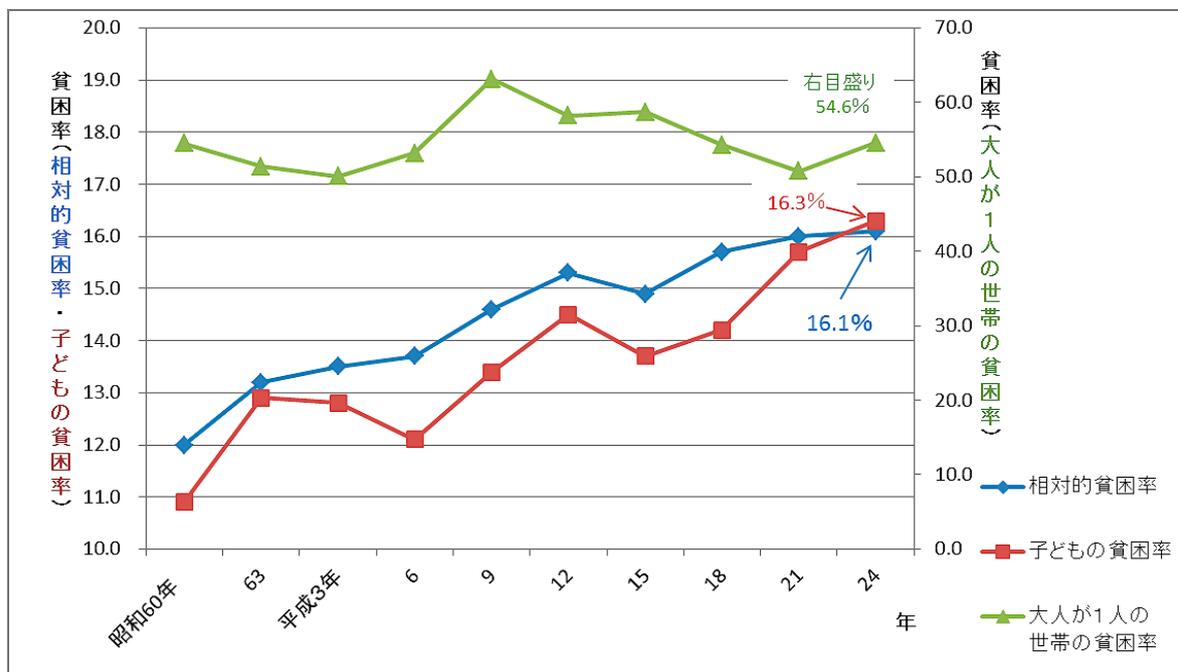
4. 法律案提出の経緯

(1) 子どもの貧困対策の推進に関する法律の制定

厚生労働省は、平成 21 年 10 月、平成 19 年国民生活基礎調査に基づいた平成 18 年の子どもの貧困率 (14.2%) を発表し、7 人に 1 人の子どもが貧困状態にあることが判明した。その後、平成 22 年同調査では、平成 21 年の子どもの貧困率は 15.7% となり、ひとり親 (大人が 1 人) の世帯の貧困率は 50.8% に達することが判明し、最新の平成 25 年調査でも、更に上昇している (図表 2)。

また、貧困が世代間を越えて継承されていくという「貧困の連鎖」にも注目が集まり、国会審議でも取り上げられていた³⁰。

図表 2 貧困率の推移



(出所) 厚生労働省「平成 25 年国民生活基礎調査」から作成

(参考) 昭和 60 年以降、多少の上下はあるものの、景気動向にかかわらず、貧困率は上昇している。

このような中、平成 25 年通常国会 (第 183 回国会)、衆議院厚生労働委員長提案により、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以下「子どもの貧困対策推進法」という。)が成立し、平成 26 年 1 月から施行された。同法は、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的としていた (法第 1 条)。また、国には施策を総合的に策定、実施する義務が課された。

³⁰ 第 170 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 4 号 13 頁 (平 20.11.25) 等

(2) 子どもの貧困対策会議等

子どもの貧困対策推進法は、政府に対して、子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱作成を義務付けていた。同法に基づいて内閣府に設置された「子どもの貧困対策会議」は、平成26年4月4日、初回会合を開き、子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱の案（以下「大綱案」という。）の作成方針を決定した。

この大綱案の作成方針に基づき、関係者の意見を聴取する「子どもの貧困対策に関する検討会」³¹が設置され、4月17日を皮切りに、計4回開催された。検討会は、構成員及び外部有識者から意見を聴取し、議論を行い、6月20日に「大綱案に盛り込むべき事項について（意見の整理）」を取りまとめ、内閣府特命担当大臣に提出した。

提言を踏まえて、内閣府及び関係省庁は大綱案の作成を進め、8月29日に開催された第2回子どもの貧困対策会議において、子どもの貧困に関する25の指標や、指標の改善に向けた当面の重点施策等が定められた大綱案を決定した。これを受けて、政府は同日、この大綱案を「子供の貧困対策に関する大綱」とする閣議決定を行っている。

(3) すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクトの取りまとめ

平成27年4月2日には、大綱に基づき、「子供の未来応援国民運動発起人集会」³²が開かれた。その場において、総理より、就労しながらも経済的に厳しいひとり親家庭や多子世帯の自立の応援の必要性について、子育て、生活、就業、経済面等について一層の充実を図っていくとともに、行政の支援が確実につながる仕組みを整える必要性について発言があった。また、厚生労働大臣を始めとする関係閣僚に対し、充実施策の検討を指示するとともに、夏を目処にその方向性を取りまとめ、年末を目処に財源確保を含めた政策パッケージを策定することとする旨も併せて表明があった³³。

これを受けて、支援の充実策を検討するために、関係府省の局長級で構成される「ひとり親家庭・多子世帯等の自立支援に関する関係府省会議」が設置された。また、厚生労働省は「ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会」³⁴を開き、政策パッケージに反映できるよう、委員の意見を求めた³⁵。

「ひとり親家庭・多子世帯等の自立支援に関する関係府省会議」の検討は、「すべての子

³¹ 支援団体の者、奨学生、大学教授等が構成員となった。なお、衆議院厚生労働委員会では、「子どもの貧困対策の推進に関する件」として、有識者や貧困の状況にある世帯に属する者、これらの者を支援する団体等、関係者の意見を会議で把握した上で、大綱を作成するよう求める決議を行っている（第183回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号46頁（平25.5.31））。

³² 子どもの貧困対策を、国民の幅広い理解と協力の下に「子供の未来応援国民運動」として展開していくため、関係各界からの発起人が一堂に会したキックオフイベント。

³³ 経済財政運営と改革の基本方針2015（平成27年6月30日閣議決定）には、「『子供の未来応援国民運動』などの子供の貧困対策を推進し、経済的に厳しいひとり親家庭や多子世帯への支援など、必要な財源を確保しつつ、集中的に実効性のある政策を投入する。これらの取組を進める際、財源を確保する方策について幅広く検討する。また、ひとり親家庭や多子世帯への支援の充実と併せて、社会的養護の推進、児童虐待防止対策の強化等について、年末をめぐりに政策パッケージを策定し、その取組を推進する」と記載された。

³⁴ 平成22年の児童扶養手当法改正法附則の施行後3年後の検討規定に基づく検討のために、厚生労働省に設置された専門委員会。

³⁵ 相談支援体制に関するもの、子育て・生活支援に関するもの、就業支援に関するもの、経済的支援に関するもの等について、意見が出された。

どもの安心と希望の実現に向けた副大臣等会議」(以下「副大臣等会議」という。)に継承され³⁶、「施策の方向性」が取りまとめられた。8月28日、第3回子どもの貧困対策会議が開催され、副大臣等会議で取りまとめられた、「施策の方向性」を決定した。次いで、12月21日、第4回子どもの貧困対策会議(持ち回り)において、この「施策の方向性」に基づいた財源確保を含めた実効的な政策パッケージとして、「Ⅰ ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」³⁷及び「Ⅱ 児童虐待防止対策強化プロジェクト」³⁸からなる、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」が取りまとめられた。

このうち、「Ⅰ」の対応策の一つとして、児童扶養手当の機能の充実が挙げられ、児童扶養手当の第2子及び第3子以降の加算額の引上げとともに、不正受給防止対策、養育費の確保や自立のための活動の促進といった取組を行うことが明らかとなった。

また、「Ⅰ」の実現のために児童扶養手当法改正法案を、また「Ⅱ」の実現のために児童福祉法等改正法案を、「平成28年通常国会に提出を目指す」旨の方針が示された。

(4) 法律案の提出

上述の「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」の取りまとめ等³⁹を受けて、政府は平成28年2月9日、「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日、衆議院に提出した(第190回国会閣法第26号)。

5. 法律案の概要及び主な論点

(1) 法律案の概要

本法律案は、第2子の加算額を現行の5,000円から10,000円へ、第3子以降の加算額を現行の1人につき3,000円から6,000円へと増額するものである。あわせて、経済的に厳しい状況にあるひとり親家庭に重点を置いた改善を図るという趣旨に鑑み、所得に応じた支給額の逡減(一部支給)⁴⁰や物価スライド規定をこれらの加算額にも適用する。なお、一部支給の下限を第2子加算額は5,000円、第3子以降の加算額は1人につき3,000円に設定するため、現在の受給額よりも改正後の手当額が減る世帯はないと想定されている。母1人が子ども3人を扶養している場合における、法改正前後の児童扶養手当支給額のイメージは、図表3のとおりである。

³⁶ 「ひとり親家庭・多子世帯等の自立支援に関する関係府省会議」と、「児童虐待防止対策に関する副大臣等会議」を統合して、発足した会議。

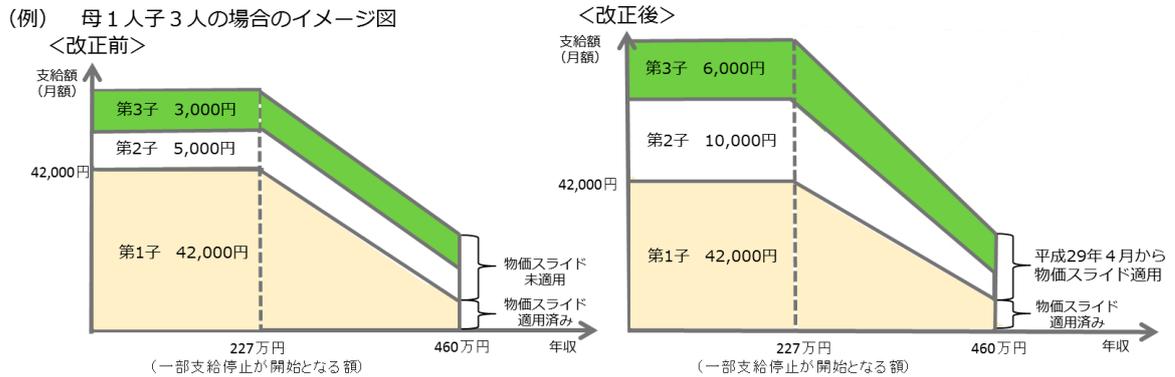
³⁷ 就業による自立に向けた支援を基本にしつつ、子育て・生活支援、学習支援などの総合的な取組を充実させることを内容とする。具体的には、ひとり親家庭が孤立せず支援につながる仕組みを整えつつ、生活、学び、仕事、住まいを支援するとともに、ひとり親家庭を社会全体で応援する仕組みを構築するものである。

³⁸ 児童虐待について、発生予防から発生時の迅速・的確な対応、自立支援まで、一連の対策を更に強化することを内容とする。

³⁹ 平成27年11月26日に取りまとめられた「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」(いわゆる「一億総活躍緊急対策」)においても、「財源の確保とあわせて、児童扶養手当の機能の充実を図る」と明記された。

⁴⁰ 所得に応じた支給額の逡減は、政令改正による対応となる。

図表3 法改正前後の児童扶養手当支給額に関するイメージ図



（出所）厚生労働省資料を一部加工

なお、加算額の引上げ及び所得に応じた支給額の通減については、平成28年8月分から適用され（当該月分の支払は12月）、また物価スライドの適用については、平成29年4月から実施することとされている。

この改正により、第2子は36年ぶり、第3子以降は22年ぶりの加算額引上げとなる。

（2）児童扶養手当に関する主な論点

ア 支給額について

第2子及び第3子以降の加算額の引上げは、子どもの貧困を支援する団体等から要望されていた事項である⁴¹。政府は児童扶養手当の加算額を倍増する⁴²としているが、所得に応じた支給額の通減が加算額にも導入されたことに伴い、加算額を受給している全世帯の加算額が倍となる訳ではない。

この点、厚生労働省は、平成23年度全国母子世帯等調査⁴³のデータに基づき、倍額となるのは第2子加算受給世帯のうち約6割、第3子加算受給世帯のうち約8割にとどまるが、加算額を受給している全世帯に一定の増額があると試算している。また、政府は、これらの加算額について、更なる増額を検討することは考えていないとの立場を示している⁴⁴。

もともと、基本となる手当額⁴⁵（現行42,000円）は据え置かれたため、加算額を受給

⁴¹ 例えば、子ども貧困対策センター一般財団法人あすのぼ「子どもの貧困対策『政策パッケージ』に関する提言」（平27.7.29）。本提言には、子どもの貧困を支援している11団体が賛同団体となっている。また、ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会委員からの意見（平27.7.28第10回同委員会資料）でも要望があった。

⁴² 第190回国会参議院本会議録第5号（平28.1.22）

⁴³ 平成23年度の調査は、全国の母子世帯、父子世帯及び養育者世帯を対象として、平成17年国勢調査により設定された調査地区から無作為に約5,000調査区を抽出し、当該調査区内の父子世帯、養育者世帯の全てを客体とするとともに、上記5,000調査区の1,800地区内の母子世帯の全てを客体としている。

⁴⁴ 半数が貧困状態にある、ひとり親世帯への児童扶養手当の拡充に関する質問に対する答弁書（内閣衆質190第35号、平28.1.19）

⁴⁵ 今回の改正法案において「基本額」と定義付けられた。

しない子どもの数が1人である54.7%の母子世帯⁴⁶は、今回の改正による恩恵を受けることができない。このような家庭については、平成26年4月からの消費税率引上げの影響等に鑑み、平成26年度及び27年度に実施されていた臨時福祉給付金が引き下げられ、子育て世帯臨時特例給付金が廃止されることより⁴⁷、むしろ貧困が加速するのではないかとの指摘もある⁴⁸。

イ 自立のための活動について

「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」では、自立のための活動の促進に取り組む旨示されており、これに関連して、政府は、求職活動をしているかを確認する回数を増やすとの報道がある⁴⁹。

平成23年度全国母子世帯等調査によると、既に母子世帯の母のうち80.6%が就業しているが、その就業状況はパート・アルバイト等が47.4%を占め⁵⁰、年間就労収入も平均181万円（社会保障給付等を含めた平均年収⁵¹は223万円）と低く、不安定な就労や低賃金であることが伺える。また、日本のシングルマザーは、欧米各国との比較において、仕事時間が長く育児時間が短いとの分析もある⁵²。

出産を機に離職した女性にとって、終身雇用や年功賃金という大企業の雇用慣行が、大企業の正社員として再就職することを困難にしている。また、中小企業も含めて、長時間労働が、正社員としての再就職を難しくしており、その結果として、多くの女性が、非正規雇用として働くことになっているとの見解がある⁵³。

また、厚生労働省に設置されている「ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会」が、平成25年8月に行った中間まとめにも、「ひとり親は子育てと就業の両立の難しさから、非正規雇用の割合が高く、稼働所得が十分な水準にあるとはいえない状況を踏まえ、どのように就業支援を進めていくかが課題である」との旨指摘している⁵⁴。

この点、政府は、ひとり親の就労支援を手厚くし、平成28年度より、自立支援教育訓

⁴⁶ 平成23年度全国母子世帯等調査

⁴⁷ 臨時福祉給付金は、住民税非課税者を対象に（一部例外有り）、対象者1人につき、平成26年度は10,000円、27年度は6,000円が支給され、28年度予算には3,000円が計上されている。また、子育て世帯臨時特例給付金は、児童手当受給者（26年度のみ特例給付受給者も含む）を対象に、対象児童1人につき、平成26年度は10,000円、27年度は3,000円が支給されていたが、28年度は実施されないこととなっている。なお、児童扶養手当受給者の場合、平成26年度は臨時福祉給付金のみの受給（ただし別途5,000円加算）、27年度は両者の併給が可能であった。

⁴⁸ 第190回国会参議院予算委員会会議録第3号17頁（平28.1.18）

⁴⁹ 「子2人以上なら最大2倍 児童扶養手当の加算額 来年度から」『日本経済新聞』（平27.12.18）。同記事において、「手当を増やす一方で、不正受給の監視も強化する。求職活動をしているかを確認する回数を増やす」旨の記載がある。

⁵⁰ 母子世帯の就労状況は、「パート・アルバイト等」が47.4%と最も高く、「正規の職員・従業員」が39.4%、「派遣社員」が4.7%、「自営業」が2.6%と続く。また、父子世帯の就労状況は、「正規の職員・従業員」が67.2%と最も高く、「自営業」が15.6%、「パート・アルバイト等」が8.0%、「派遣社員」が2.0%と続く。

⁵¹ 就労収入、生活保護法に基づく給付、児童扶養手当等の社会保障給付金、別れた配偶者からの養育費、親からの仕送り等全ての収入の額である。

⁵² 田宮遊子、四方理人『母子世帯の仕事と育児－生活時間の国際比較から－』（季刊・社会保障研究43巻NO.3）（2007.12）226頁。

⁵³ 田宮遊子「視点争点 働いても貧困のひとり親世帯」『エコノミスト』（2015.2.10）49頁。

⁵⁴ ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会中間とりまとめ（平25.8）12、13頁。

練給付金⁵⁵の支給額の上積みや、ひとり親を雇用する企業向けの助成金を広げることとしており⁵⁶、成果が注視される。

ウ 対象となる児童の年齢等について

今回の改正案では、支給対象者の拡大はなく、児童扶養手当法においては、児童とは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となっているが、児童扶養手当の給付を20歳まで延長すべきであるとの要請は強い⁵⁷。大学進学前の負担が集中する時期に、手厚い経済支援がなくなり、進学を諦めざるを得ないケースも生じているという⁵⁸。この点、政府は「高校進学率が9割を超え、卒業までの間実質的に稼得能力がないことを考慮して18歳の年度末までとしており、年齢の引上げは、子供が大学に進学する場合と高校を卒業して就職する場合とのバランスを失し、困難であると考えている」旨答弁している⁵⁹。

また、奨学金の返還が不要な「給付型奨学金」の創設も求められているが、政府は「実現に向けて十分検討を深めていく必要がある」との考えを示すにとどまっている⁶⁰。

なお、民主党は児童扶養手当の支給対象者の拡大等を内容とする、議員立法を準備している⁶¹。

エ 手当の支払について

児童扶養手当の支払に関しては、年金同様に2か月ごとの支払を要望する声があがっている。児童扶養手当は4・8・12月、児童手当は2・6・10月にまとめて4か月分が支給されているため、ひとり親世帯の主たる収入に波が生じてしまう。この結果、公共料金や家賃を滞納し、手当が入った時にまとめて支払う世帯も多いとの指摘があり、その状況を分析した報道もなされている⁶²。また、ひとり親家庭の家計の安定や、金銭管理が難しい家計の破綻を防ぐ観点から、2か月ごとの支給の必要性を指摘する声も多い⁶³。

この点、毎月支給に変更するべきであるとの質問主意書に対して、政府は、地方公共

⁵⁵ ひとり親の主体的な能力開発の取組を支援するもので、雇用保険の教育訓練給付の受給資格を有していない人が対象教育訓練を受講し、修了した場合、経費の20%（4,001円以上で10万円を上限）が支給される。

⁵⁶ 「ひとり親就労支援厚く 厚労省企業への助成金も拡充」『日本経済新聞』（平28.2.2）。ほかにも、ひとり親の就労支援として、高等職業訓練促進給付金の充実、母子父子寡婦福祉金貸付金の見直しに加え、平成27年度補正予算では、高等職業訓練促進資金貸付金（入学準備金、就職準備金）が創設された。

⁵⁷ 子ども貧困対策センター一般財団法人あすのば「子どもの貧困対策『政策パッケージ』に関する提言」（平27.7.29）等。これに関連し、厚生労働省は、子どもの貧困対策に関する検討会第4回（平26.6.5）において、「児童扶養手当を20歳まで引き上げた場合に必要となる財源額は、総額で約420億円、国庫負担は3分の1であるため、約140億円の義務的経費の増となる」と発言している。

⁵⁸ 第2回子どもの貧困対策に関する検討会（平26.5.1）における大学生（日本学生支援機構奨学生、あしなが育英会奨学生）の発言。

⁵⁹ 第190回国会衆議院予算委員会議録（平28.2.15）

⁶⁰ 第190回国会参議院予算委員会議録第3号40頁（平28.1.18）

⁶¹ 民主党は、民主党議員立法として、（1）児童扶養手当・遺族基礎年金等の支給対象等の拡大（20歳未満の学生等を追加）（2）児童扶養手当の多子加算額の増額を盛り込んだ「児童扶養手当法等の一部を改正する法律案」を決定している。民主党公式ホームページ「維新の党との『基本的政策合意（案）』を了承『次の内閣』」〈<https://www.dpj.or.jp/news>〉（2015年12月8日付ニュースとして掲載。平28.2.19最終アクセス）。

⁶² 「手当まとめ支給 困窮招く」『朝日新聞』（平27.12.27）

⁶³ ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会委員からの意見（平27.7.28第10回同委員会資料）及び同委員会における議論、赤石千衣子『ひとり親家庭』（岩波書店 平成26年）228頁参照。

団体において円滑な支給事務を実施するための体制の確保等が難しいことから、困難であると答弁している⁶⁴。これに関連しては、電算システムの改修費がかかることは想定されるが、振込手数料の増加は一部の自治体に限られるとの報道もある⁶⁵。

しかし、財源に限りがある中で、平成 28 年度の児童扶養手当の事業費は 5,238 億円（うち国費は 1,746 億円）に上る。これだけの投資をしている児童扶養手当を有効に機能させるためにも、ひとり親家庭の家計の安定について、何らかの方策を検討することが望まれる。

この点、政府は「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」において、平成 28 年度から、ひとり親家庭の親を対象にして、ファイナンシャルプランナー等の専門家を活用した家計管理講習会を実施する旨を示している。家計相談支援により、自身の収入を把握できるようになった事例に関する報道もあり⁶⁶、政府の新たな取組の効果が注視される。

オ 養育費の受取強化について

平成 23 年度全国母子世帯等調査によると、養育費について「現在も受けている」と回答した母子世帯は 19.7 % にすぎない。また、養育費を「受けたことがある」世帯も含めた 1 世帯当たりの平均月額額は 43,482 円と低水準となっている。さらに、養育費の取決めをしている母子世帯は 37.7% と低く、離婚の方法別に見ると、離婚の大半を占める「協議離婚」は、「その他の離婚（調停離婚、審判離婚及び裁判離婚）」と比べて取決めをしている割合が半分以下である⁶⁷。

養育費確保に関する行政の取組としては、平成 24 年に施行された民法等の一部改正により、協議離婚で定めるべき「子の監護について必要な事項」の具体例として、①親子の面会交流、②子の監護に要する費用の分担等が条文上明記されることとなり、また離婚届に養育費に関する取決めの有無のチェック欄を設けるに至っている。

日本について、米国等と比較すると養育費の受取率や平均金額が低いので、今後これらが伸びる余地も大きく、支払責任者の特定が比較的簡単であることを理由に、養育費を強制徴収する制度は、有効な貧困対策となるとの分析がある⁶⁸。また、協議離婚の多さ、養育費不払に対する法的措置の欠如等から、不払が起りやすい制度的慣行が存在しており、「弱者保護」及び「養育責任の公平負担」との観点から、行政が養育費の徴収にもっと力を入れるべきであるとの指摘もある⁶⁹。

この点、取決めをしていない理由としては、「相手に支払う意思や能力がないと思った」48.6% に続いて、「相手と関わりたくない」23.1% となっている⁷⁰。また中には、DV 被害者等、自ら養育費を請求できる状況にないひとり親もおり、配慮する必要がある。

⁶⁴ 半数が貧困状態にある、ひとり親世帯への児童扶養手当の拡充に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 190 第 35 号、平 28.1.19）

⁶⁵ 「（視点） 低所得世帯への公的手当、毎月支給が有効策」『朝日新聞』（平 27.12.27）

⁶⁶ 「ひとり親 波打つ収入、綱渡り 児童扶養手当 4 カ月ごと」『朝日新聞』（平 27.12.27）

⁶⁷ 協議離婚の場合は 30.1%、その他の離婚の場合は 74.8%。

⁶⁸ 周燕飛『母子世帯のワーク・ライフと経済的自立』（労働政策研究・研修機構 平成 26 年）168、169 頁。

⁶⁹ 同上 178～182 頁。

⁷⁰ 平成 23 年度全国母子世帯等調査

(3) 子どもの貧困に対する施策に関する論点

子どもの貧困に対する政府の施策は多岐にわたり、児童扶養手当以外の施策も有効に機能してこそ、子どもの育成環境を整備することが可能となる。そこで、施策の在り方に関する論点についても、以下、簡単に紹介する。

ア 施策の選択等について

限りある財源の中では施策の選択が必要となってくる。選択の際には、全ての子どもを対象とする「普遍的制度」とするか、貧困状況にある子どものみを対象とする「選別的制度」とするかといった、対象者の選択が重要となってくる。また、児童扶養手当や生活保護制度に代表される「現金給付」とするか、義務教育に代表される「現物給付」とするかといった問題もある。

この点、米国における子どもの貧困対策の研究では、乳幼児期の介入⁷¹が最も効果的であるとの知見がある⁷²。また、①実験的な枠組みにより効果が測定されているもの、②長期的な収益性が確保できるもの、③特に厳しい状況におかれている子どもを優先するものといったクライテリアが重要になるのではないかとの有識者の指摘もある⁷³。

なお、効果のある施策については拡充するとともに、有効な施策を十分機能させるためにも、支援制度の認知度や利用率を上げることが重要である。

イ 所得の再分配について

子どもの貧困を緩和するためには、裕福な層から貧困層へと所得移転をする再分配機能が重要となってくる。国会審議では、高齢者世帯と比較して、母子世帯への再分配機能が弱いとの指摘がなされた⁷⁴。これに対し、政府は、所得再分配調査における社会保障給付には、医療や介護などの現物給付も含まれ、また高齢者には現役時代の保険料納付を基礎とした年金給付があること等が理由であるとの立場を示している⁷⁵。

また、子どもの貧困率を再分配前（税・社会保険料の支払や、年金・生活保護等あらゆる現金給付を受け取る前）と再分配後で比べると、平成 19 年国民生活基礎調査では再分配後の貧困率の方が、再分配前よりも高いという逆転現象が起きていた。平成 22 年の同調査ではこの「再分配の逆転現象」は解消されている。しかし、日本の子どもの貧困率に対する再分配効果は、他の先進諸国と比べると、依然として小さいことには変わりはないとの指摘もある⁷⁶。

ウ 子どもの貧困解消についての数値目標の必要性について

子どもの貧困対策推進法の審議過程では、子どもの貧困解消についての数値目標の必

⁷¹ 「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」には、年収約 360 万円未満のひとり親世帯等の保育料について、第 1 子半額、第 2 子以降無償化を実施する等、乳幼児期を対象とした施策も盛り込まれている。

⁷² 阿部彩『子どもの貧困Ⅱ－解決策を考える』（岩波書店 平成 26 年）122～129 頁

⁷³ 同上 229～231 頁

⁷⁴ 厚生労働省の平成 23 年所得再分配調査報告書によると、高齢者世帯の平均当初所得は 92.7 万円、再分配所得は 348.0 万円であるのに対し、母子世帯の平均当初所得は 195.7 万円、再分配所得は 258.2 万円となっている。

⁷⁵ 第 190 回国会参議院本会議録第 7 号（平 28.1.28）

⁷⁶ 阿部彩『子どもの貧困Ⅱ－解決策を考える』（岩波書店 平成 26 年）151～156 頁。

要性に関する議論がなされた⁷⁷。また、積極的に子どもの貧困対策に取り組み、成果を上げているイギリスを始め、EU10 各国が子どもの貧困率の目標値を定めている⁷⁸。

しかし、政府の定めた「子供の貧困対策大綱」は、子どもの貧困に関する 25 項目の指標を定め⁷⁹、改善に向けた施策を掲げたが、目標となる数値を示さなかった。このため、政府が初めて総合的な対策を策定した意義は小さくないとの評価がある一方で⁸⁰、数値目標が示されない大綱の実効性を疑問視する意見もあった⁸¹。

平成 28 年通常国会（第 190 回国会）では、政府は、子どもの貧困率の数値目標化に関し、現物給付される支援策が反映されないこと等に言及し、この数値を目標とすることが政策の効果を測定する上で有効であるかは十分検討を要し、諸外国の指標等について調査研究を進め、できれば平成 28 年度中に新たな指標の開発に向けて一定の方向性を見いだしていきたいとの立場を示している⁸²。

6. おわりに

ひとり親家庭は経済的困難に加え、虐待やDV、精神疾患、障害等数多くの問題を抱えているケースも多く、対症療法ではない、長期的・総合的な支援が望まれる。全ての子どもたちが夢と希望を持って成長していける社会は、経済的視点から見ても、将来の貴重な労働力をもたらす、将来の勤労収入が上昇し、担税力も上がるため、これによって社会保障にも寄与することとなる⁸³。

よってまずは、今回取りまとめられた「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」について、しっかりと取り組むことが重要である。児童扶養手当が有効に機能し、他の施策と相まって、ひとり親家庭の自立支援へ、ひいては子どもの福祉の増進につながることを期待される。

また、ひとり親世帯の安定のためには、親の自立が望ましいが、そのためには、仕事と育児の両立がしやすい環境が必要となってくる。

困難な状況の中にある子どもは、ひとり親世帯に限らず存在する。また、仕事と育児の両立は多くの親が希望するものでもある。ひとり親世帯では、低賃金の非正規雇用という働き方でもなく、長時間労働を行う正社員という働き方でもない新しい働き方が求められているが、働き方を見直すことは、共働き世帯等にとっても、仕事と育児の両立を容易に

⁷⁷ 第 183 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 14 号 24、25 頁（平 25.6.18）等。なお、衆議院厚生労働委員会においても、同様の議論が行われている。

⁷⁸ 第 2 回子どもの貧困対策に関する検討会（平 26.5.1）阿部彩国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長提出資料

⁷⁹ 子どもの貧困率、ひとり親家庭の貧困率を始め、生活保護世帯に属する子どもの高校等進学率、ひとり親家庭の親の就業率、スクールソーシャルワーカーの配置人数等が指標として掲げられた。

⁸⁰ 「社説 世代間の連鎖を断ち切りたい」『読売新聞』（平 26.9.1）

⁸¹ 「『子供の貧困』改善目指す 25 指標対象大綱閣議決定」『毎日新聞』（平 26.8.29）

⁸² 第 190 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 35 頁（平 28.1.21）

⁸³ 日本財団は、「子どもの貧困の社会的損失推計」（平成 27 年 12 月発表）において、子どもの貧困の放置による経済的影響について、現在 15 歳の子ども 1 学年だけでも、社会が被る経済的損失は約 2.9 兆円に達し、政府の財政負担は 1.1 兆円増加すると推計している。

し、経済的困難に陥るリスクを小さくすることにつながるとの見解もある⁸⁴。

家庭の状況に左右されることなく、多くの子どもが将来に希望や夢が持てるようにするためには、社会全体で子どもの育ちを支える仕組みが望まれる。

【参考文献】

赤石千衣子『ひとり親家庭』（岩波書店 平成 26 年）

阿部彩『子どもの貧困－日本の不公平を考える』（岩波書店 平成 20 年）

阿部彩『子どもの貧困Ⅱ－解決策を考える』（岩波書店 平成 26 年）

厚生省児童家庭局長坂本龍彦『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』（中央法規出版 昭和 62 年）

周燕飛『母子世帯のワーク・ライフと経済的自立』（労働政策研究・研修機構 平成 26 年）

山野良一『子どもに貧困を押しつける国・日本』（光文社 平成 26 年）

(わたむら めぐみ)

⁸⁴ 田宮遊子「視点争点 働いても貧困のひとり親世帯」『エコノミスト』（2015. 2. 10）49 頁。同氏は、就業時間が無限定ではなく、転勤もない「限定正社員」を例に挙げており、保障される賃金が一定程度正社員に近づいた水準であれば、ひとり親世帯が貧困から脱することが可能であるとしている。