

【資料紹介】

Social Security Advisory Committee, Joan C. Brown

*Why don't they go to work ?
Mothers on benefit*

(HMSO, 1989)

下 夷 美 幸

1. はじめに

欧米諸国では、1960年代後半以降、家族形態に大きな変化がみられるが、特に、単身世帯とひとり親世帯の増加が著しい。このうち、ひとり親世帯は貧困に陥りやすいため、その経済的地位の安定をはかることは各国での重要な政策課題となっている。歴史的にみて、イギリスは早くから母子世帯の問題を取りあげてきた国であるが、そこでは、母子家庭の母親もふたり親世帯の母親と同じように、家庭で子供の育児に専念できるよう公的給付の充実をはかっていくことが目標とされてきた。

さて、本書は Joan C. Brown によって書かれた Social Security Advisory Committee の母子世帯への手当に関する研究報告書であるが、ここでは、“これらの母親に雇用労働を奨励・促進すべきか否か”が研究課題となっている。

この課題が取り上げられた背景としては、次の3点が指摘されている。まず第1には、イギリスの社会保障の基礎となっている1942年のベバリッジ報告の前提がその妥当性を失ってきていることである。すなわち、ベバリッジ報告では、“女性は結婚後は雇用労働を離れ、経済的には夫に依存する”という前提が採られていた。

しかし、その後既婚女性の雇用労働は著しく増大し、ベバリッジの前提が現実と異なってきたのである。第2には、母親の就労が子供に与える影響について疑問が生じてきたことである。これまで、社会保障制度は、子供が学校を卒業するまでは、母親が家庭外で働くことは子供に悪影響を及ぼすとの考え方にに基づき計画され、その中で母子世帯への対応もなされてきた。しかし、現実には就学中の子供をもつ母親の多くが労働力として復帰しており、母親の就労が子供に悪影響を及ぼすという前提が疑わしくなってきたのである。さらに、第3には、上記のような前提が現実合わなくなってきたため、社会保障のコストが増大し、それが財政的に大きな負担となってきたことである。

しかし、本書における研究目的は、単に社会保障コストを引き下げるのではなく、母子世帯から貧困をなくし、その家族生活を強化することにあるとされている。そこで、筆者は、豊富な統計資料と調査結果から、母子世帯の趨勢、および、母親の就労・非就労に関する要因を検討し、さらに、諸外国における母子世帯の状況を概観したうえで、最後に政策的対応を考察している。

以下ここでは、本書の内容を中心に、イギリスにおける母子世帯の実情と社会的対応につい

て簡単にみていく。

2. 母子世帯の趨勢

70年代の離婚率の上昇にともない、母子世帯数は急激に増大し、71年から81年の10年間に58%増加している。現在、母子世帯数は約100万世帯と推定され、これは子供のいる世帯の約14%に相当するという。母子世帯は今後さらに増加し、2005年には150万世帯に達すると推計されている。近年の増加は、「未婚の母」の増加によるところが大きいですが、現在のところ「離婚・別居」による母子世帯が最も多く、約3分の2を占めている。

一方、母子世帯から離脱する理由としては、母親の結婚、または、子供の成長があげられるが、これらの母親の約半数は、母子世帯になって5年以内に結婚しているという。結局、最終的に成人になるまで母子世帯で過ごす子供は少なく、子供が5歳までに60%、7歳までには70%が母親の結婚によって母子世帯を離脱しているという研究結果もみられる。

また、公的扶助である補足給付（88年からは所得補助）を受給する母子世帯も増加しており、84年には母子世帯の55%、88年には65%が受給している。このような状況から、これらの母子の福祉を損なうことなく、自立を高める方策への関心が高まっている。

3. 母親と就労

(1) 就労状況

まず、母親の就労率の推移をみると、ふたり親世帯の母親の就労率は、70年代半ば以降、ほぼ50%の水準を維持しているのに対し、母子世

帯の母親の就労率は、70年代後半から急速に低下し、84～86年では42%と、ふたり親世帯の母親の就労率より10%も低くなっている。

これを末子の年齢別にみると、フルタイム就労では、ふたり親世帯も母子世帯もほとんど相違がみられず、特に子供が0～4歳の母親ではいずれも6%と低い就労率になっている。ところが、パートタイム就労においては、両者の就労率に相違がみられ、母子世帯の母親の方がふたり親世帯の母親よりも就労率が低くなっている。たとえば子供が5歳以上では、ふたり親世帯の母親の44%が就労しているのに対し、母子世帯の母親では30%にも達していないのである。

また、母子世帯になった理由別にみると、未婚の母の就労率が25%と最も低くなっているが、これは未婚の母の約6割が5歳未満の子供をもっているためとみられている。

(2) 就労しない理由と問題点

このように、母子世帯の母親の約60%は就労していないが、就労しない理由としては、「子育て」が最も多くあげられている。もともと、イギリスでは、母親の就労に関する伝統的な考え方が強く、ふたり親世帯の母親でも子供が5歳未満では、82～86年で74%が就労していない。87年の25歳以上の男女に対する意識調査でも、子供が5歳未満の両親の就労形態として「父親がフルタイム就労、母親は家庭」が望ましいと答えたものが76%にのぼっている。これらは、これまで乳幼児期の母子関係の重要性が強調されてきたことの影響とみられる。しかし、現在の研究では、母親の就労自体が子供の発達・適応に対して決定的影響を与えるわけではなく、母親の態度と代替ケアの質が重要であるとされている。しかし、子供の情緒的安定という観点から、死別や離婚直後のある一定期間の母子世

帯については、監護者である母親が家庭にいる必要度が高いとも主張されている。

さて、現実の保育の状況についてみると、母親が就労している就学前の乳幼児の保育は、フルタイム就労では44%が子供の祖父母、パートタイム就労では50%が夫によって行われている。保育施設を利用しているものは非常に少ないが、それはもともと利用できる施設が少ないためと考えられる。これに関する85年の研究では、5歳未満の児童で公私の保育所を利用できるのは2%以下にすぎず、主として、公立の保育所は特別のニーズのある子供（障害児や孤児など）のために提供されているという。

一方、民間の保育サービスは価格に幅があり、週80ポンドという高額な保育所も出現しているが、たとえ国の奨励価格でチャイルドマインダー（報酬を受けて、就学前の乳幼児を1日2時間以上家庭に預かり保育する）を利用したとしても、週20時間就労するとその間の保育費だけで少なくとも18ポンドは要することになる。

次に、所得保障についてみると、母子世帯に対しては、すべての有子世帯に対する児童手当に単親手当が加算されるが、そのほか特別に母子世帯を対象とした制度は実施されていない。従って、母子世帯には、まず所得に関係なく児童手当と単親手当が支給され、そのうえで低所得世帯には所得補助（従来の補足給付）が、また、フルタイム就業の低所得世帯にはファミリークレジット（従来の世帯所得補足）が支給されることになる。所得補助もファミリークレジットも所得に応じて減額支給、支給停止となる制度である。

そこで、これらの給付と所得の関係をみると、パートタイム就労で20ポンド、40ポンドの収入を得た母子世帯の場合、いずれの可処分所得も

無職の母子世帯より12ポンド増加するにすぎない。また、フルタイム就労の場合でも、週60ポンドの収入で、無職の場合より16ポンド増加するにとどまり、これより収入が10ポンド増えるごとに可処分所得は約2ポンドずつ増加するにすぎない。しかも、就労するために保育費用を要する場合には、可処分所得はさらに低下することになる。

そうすると、現在の制度の下では、子供を頼める祖父母や他の親戚がいるか、あるいは、民間の保育サービスを購入できる程度の収入が得られるかのいずれかでなければ、母子世帯の母親にとって、就労することは魅力ある選択とはなっていない。

4. 政策的対応

しかし、これらの母親もいずれ子供が成長したあとは、就労によって自立せざるをえない。そうすると、現在のように長期間にわたり母親を就労外におく政策は決して母親にとって良い結果は招くものではない。また、80年の女性と就労に関する調査でも、子供が就学している場合、母親が家庭にいるべきと答えたものは1割程度で、今や、子供が学校を卒業するまで母親が家にいるべきという考え方は理念的にも受け入れられなくなっている。

そこで、母親の非就労の期間を短くする政策への転換が求められる。もちろん、その場合、子供の福祉を尊重すると共に、母子家庭の福祉が政策によって害されてはならないという基本的な考え方は変わっていない。その意味では、母子世帯の生活に適應するまでの精神的・経済的に不安定な一定期間は、福祉による援助が必要であろう。

また、母親の就労の前提として、保育施策の整備は不可欠とされる。これは、母子世帯だけの問題ではないが、とりわけ、母子世帯の母親にとっては、保育サービスの提供とそのコストの解決は不可決である。保育施策には、①民間サービスを中心とし、その保育費用を援助する方法、②公的に保育施設を提供または助成し、所得に応じた利用料を徴収する方法の2つが検討される。

前者をとる場合には、少なくとも母親が自立できるまでは、その購入費用が給付される必要がでてくる。仮りに、保育費用を税制において援助する場合には、中層・上層所得者への優遇とならないよう注意を要するであろう。

しかし、最終的にサービスが母子の手に届かなければ、母子世帯の自立は不可能であることから、後者の施策が望まれている。つまり、まず、公的保育施設を提供し、そのほか、就労やトレーニングに関する情報提供、カウンセリングを行うというのである。また、制度の発展のためには、これらサービスの対象者を母子世帯に限定せず、すべての母親を対象に推進していくことも重要である。

所得保障の面では、母子世帯に対し、基礎と

なる収入を保障することが主張されている。これは、母子世帯の母親が福祉依存から就労へ移行する際のリスクを緩和し、母親の就労を促進するとともに、就労収入による生活水準の実際の上昇をもたらすからである。

そこで、その基礎となる収入としては、児童手当と父親からの養育費が考えられている。つまり、ふたり親世帯の母親との公平の観点から、まず、すべての有子世帯に対して児童手当を拡充する。そして、母子世帯に対しては、父親からの養育費を定期的に確保する手段を制度化した上で、養育費を補うものとして単親手当を支給し、それを収入の基礎とするのである。

なお、このような措置がとられても、母子世帯が完全に自立できるまでの過渡的な手当という意味で、現在のファミリークレジットの必要性も説かれている。

以上のように、本書では、イギリスの母子世帯への対応に関し、これまでの公的扶助による救済から、乳幼児期を除き、母親の就労による自立を促進する援助へと、その政策転換の必要性が述べられている。

(しもえびす・みゆき 社会保障研究所研究員)