

児童福祉 ——ウェルフェアからウェルビーイングへ——

大石 亜希子

はじめに

日本の社会保障において、児童福祉は小さな存在である。国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障費用統計」によると、2011年度における児童・家族関係給付費は5.7兆円で、社会保障給付費全体の5.3%、国内総生産（GDP）比で1.2%を占めるに過ぎない。年金や医療などの政策分野と比較すればはるかに小さい財政規模である。しかし、児童福祉分野では1997年の児童福祉法改正以降、重要な展開が相次いでおり、とくに過去10年間の政策の動きは大きい。たとえば昨年(2013年)には子どもの貧困対策法が制定され、教育面を含めて「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」ことが明記された。保育や地域における子育て支援の面では「子ども・子育て支援新制度」が2015年度から施行される予定である。

海外に目を転じると、子どものウェルビーイングの向上は先進諸国に共通した重要な政策課題となっている（OECD 2005）。この背景には1990年代以降、子ども期の生育環境や社会経済的属性がその後の成長や学力達成、そして成人期にまで影響するという研究が多数蓄積されたことがある（Haveman and Wolfe 1995; Duncan and Brooks-Gunn 1997）。子育て支援に関しても、ひとり親を含む多様な親たちが就労を通じて経済基盤を確立できることが子どものウェルビーイングに寄与するという共通認識が各国にはある。さらに、保育はそうした親の就労を支えるシステムの一つと

してだけでなく、質の高い早期教育とケア（Early Childhood Education and Care）が子どもの成長・発達を促し、成人期のウェルビーイングを高めるという理由からも重視されている（OECD 2001）。

一方、日本では「1.57ショック」（1989年の合計特殊出生率）以降、少子化対策に軸足を置いた児童・家庭福祉政策が展開されてきた。そこで重視されたのは仕事と家庭の両立支援であり、育児休業制度の拡充と、保育サービスの供給増であった。子どものウェルビーイングが注目されるようになったのは、子どもの貧困が「再発見」された2008年のことである（阿部 2014）。また、保育の量的拡充だけでなく、質の改善にも財源が割り当てられるようになったのは、税と社会保障の一体改革において消費税率引き上げが決定してからであった。

こうした状況を反映して、児童・家庭福祉分野における実証研究も、最近までは育児休業制度や保育サービス供給をテーマとするものが多数を占めていた。それ以外の児童福祉——児童手当、ひとり親家庭福祉、母子保健、社会的養護、障害児など——についての実証研究が大規模データを用いて進められるようになったのは、ここ十数年のことである。日本の児童福祉研究が新たな局面に入りつつある今、これまでの研究成果とその到達点を示し、児童福祉分野における今後の政策研究の方向性を展望することは意義を持つであろう。

そこで本稿では、子どものウェルビーイングという観点から、児童手当とひとり親世帯施策に関連する文献サーベイを行い、各施策の政策効果を検証する。育児休業制度と保育サービスに関して

は、野口（2009）による優れた文献サーベイがあるのでそちらを参照されたい。次節では戦後日本における児童福祉の展開を概観し、Ⅱ節では児童手当について、Ⅲ節ではひとり親世帯施策について文献サーベイを行う。Ⅳ節は結語である。

I 戦後日本の児童福祉概観

1 児童福祉法の理念

戦後日本の児童福祉は、戦災孤児や引揚げ孤児、浮浪児などの緊急の養護・保護を必要とする児童への対策に始まった。¹⁾ 戦争によって通常の学校教育が妨げられただけでなく、栄養失調や伝染病のように生命に直結する保健衛生上の問題も、当時広く児童一般に観察された。²⁾ それにもかかわらず、わずか2年のうちに児童福祉の理念が要保護児童を対象とする「ウェルフェア (welfare)」から全ての児童を対象とする「ウェルビーイング (well-being)」の追求へと転換を遂げたことは特筆に値する。1947年12月に制定された「児童福祉法」では、基本理念としてすべての児童の健全な育成が掲げられ、その実現に関して保護者だけでなく国および地方公共団体も責任を負うことが明記された。当時、社会的養育責任を法律に明記した国は稀であり、「今日に至るもなお誇るべき高邁な理念」（網野 1998）と評価されている。児童福祉法とともに福祉三法と呼ばれる旧生活保護法（1946年）、身体障害者福祉法（1949年）が制定されたのもこの時期である。

2 児童福祉六法の制定と児童手当の創設（1960年代）

『季刊社会保障研究』の刊行が始まった1960年代に入ると、児童扶養手当法（1961年）、特別児童扶養手当法（1964年）、母子及び寡婦福祉法（旧母子福祉法、1964年）、母子保健法（1965年）、児童手当法（1971年）から成る、いわゆる児童福祉六法が制定され、児童福祉の基盤整備が進んだ。1963年に刊行された「児童福祉白書」（旧厚生省）には、「児童は危機的段階にある」という記述がある。³⁾ 実質年率9.7%という高度経済成長を遂

げていたこの時期には、都市化と核家族化にベビーブームが相まって、保育所不足や鍵っ子問題が顕在化していた。母子福祉に関しては、1959年に国民年金法が制定されたのに伴い、死別母子世帯には母子年金、母子福祉年金が支給されるようになっていた。しかし、離婚などによる生別母子世帯には給付がなかったため、1961年に児童扶養手当が創設されたのである。

このように、「すべての児童」を対象にするという児童福祉法の理念が打ち出された後も、現実の児童福祉行政は養護、保育、障害など個別の福祉ニーズへの対応に追われ続けた（網野 1998）。母子福祉などの貧困児童対策も、救済的措置すなわちウェルフェアとしての対応にとどまっていた（三浦 1970）。1972年から支給が開始された児童手当にしても、その時点では義務教育修了前の第3子以降の児童を対象に、一人につき月額3000円を支給するという、多子世帯への救済的色彩の強いものであった。⁴⁾

3 石油危機と行政改革の時代（1970～80年代）

1972年に登場した田中内閣は、翌（1973）年を「福祉元年」と位置づけ、老人医療費無料化、健康保険家族給付の引き上げ、5万円年金の実現、厚生年金・国民年金の物価スライド制導入など大規模な福祉充実を図った。ところが1973年秋の石油危機により、高度成長は終幕を迎える。児童手当の給付額は1974年に月額4000円、1975年には5000円へと引き上げられたものの、二桁インフレの中でその実質価値は低下し続けた。一方、保育所は1970年代を通じて拡充が続き、1970年末に1万4101施設であったものが1978年には2万施設を超えた。とはいえ、1970年代を通じて高齢者関係給付費が物価上昇率を大幅に上回って増加する中で、児童・家族関係給付費の伸びは抑制され、社会保障給付費に占めるシェアは1975年に5.6%であったものが1980年には4.5%へと1ポイント以上低下した（図1）。この時期、出生率は低下しても全人口に占める子どもの割合は横這いで推移していたことは、児童・家族関係給付費のシェア低下が少子化ではなく、子どもに対する支出抑制に

よってもたらされたことを示している。

第二次石油危機後の1982年には大幅な歳入不足から政府が「財政非常事態」を宣言するに至り、第二次臨時行政調査会（1981～83年）のもとで行政改革が進められることとなる。⁵⁾ 児童手当の所得限度額は引き下げられ、保育所施設数は1984年の2万2904施設をピークに減少に転じ、母子世帯に支給される児童扶養手当は、1985年改正で所得に応じた二段階の給付となった。社会保障給付費に占める児童・家族関係給付費のシェアは1980年代の間にさらに1ポイント低下し、1990年には3.4%となっている。GDP（国内総生産）比にすると0.35%であり、統計で比較可能な1975年以来の最低水準となった。

4 1.57ショックと児童福祉法改正(1990年代)

1989年に国際連合が「児童の権利に関する条約」を採択したこと（日本の批准は1994年）、および同年の合計特殊出生率が過去最低を記録したこと

（「1.57ショック」）は、日本が「児童福祉」から、子どもを養育するすべての家庭を対象とする「子ども家庭福祉」へと踏み出す契機となった。この動きは1997年の児童福祉法改正に結実する。1998年の『季刊社会保障研究』（Vol.34, No.1）は特集を組んで同法改正の意義を多方面から論じている（網野 1998; 柏女 1998）。

少子化対策は、1994年に策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」および「緊急保育対策等5か年事業」からスタートした。児童・家族関係給付費のGDP比は、1990年を底として2000年には0.54%まで上昇している。一方、社会保障給付費に占めるシェアは、1990年代を通じて3%台前半で推移している。つまり、児童・家族関係給付費の伸びは社会保障給付費全体の伸びと同程度までは回復したということになる。

1990年代の少子化対策の軸は、保育サービスと育児休業制度の拡充による両立支援であった

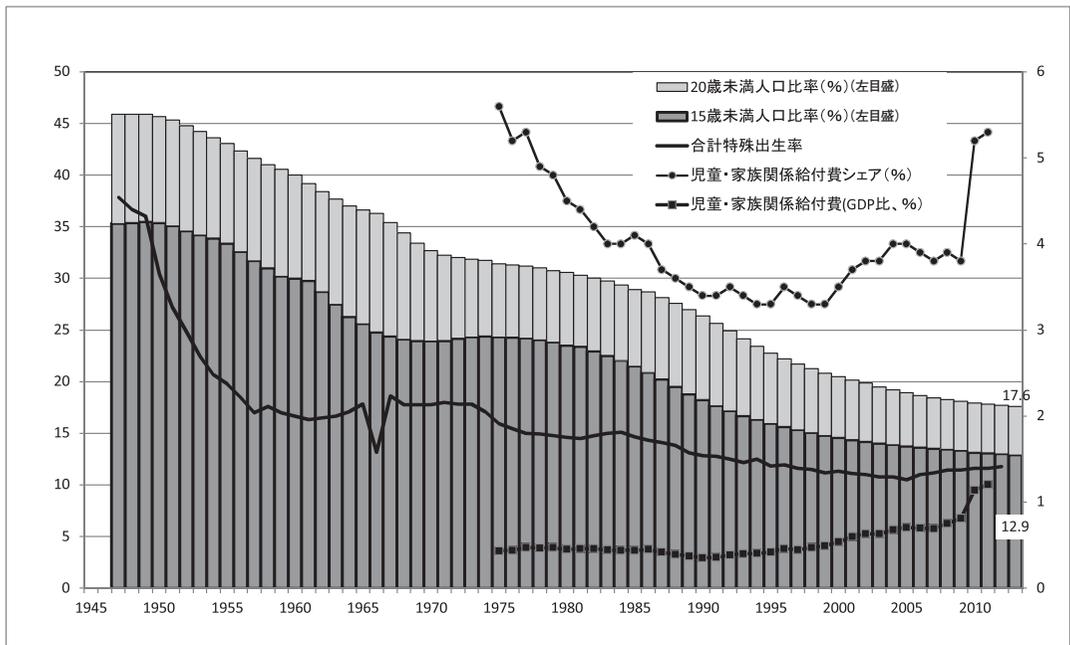


図1 総人口に占める子どもの比率と出生率，児童・家族関係給付費の規模

資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」, 厚生労働省「人口動態統計」, 総務省統計局「国勢調査」, 「人口推計」より筆者作成。

(大石・守泉 2011)。児童手当は1991年改正で第1子から支給となり、手当額も倍増したものの、対象年齢は3歳未満に引き下げられたので支給総額はほとんど変化していない。そうしたなかで、公費負担を伴わない育児休業制度は積極的に整備され、1995年には雇用保険の被保険者を対象に育児休業給付金も創設された。

エンゼルプランのスタート後も出生率の低下が続いたため、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」（1999年策定）では、在宅児を含めた子育て支援の拡充に加えて、働き方の見直しと「男は仕事、女は家庭」といった固定的な役割の見直しが提唱されるようになった。これは2007年の「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」につながる。

5 次世代法, 子どもの貧困の再発見(2000年～)

2000年代に入ると、従来の晩婚化に加えて夫婦出生力の低下が生じていることが判明し、少子化対策のあり方を見直す契機となった。まず、2003年には少子化社会対策基本法と次世代育成支援対策推進法（次世代法）が制定された。次世代法に基づく行動計画では、常時雇用者が300人を超える企業に対し、両立支援に向けた一般事業主行動計画策定が義務付けられ、官民連携によるワーク・ライフ・バランス推進と子育て支援に向けた一歩となった。

一方、児童手当の支給対象年齢と所得制限は2000年度以降、相次いで引き上げられ、2006年度には小学校修了前の児童がいる世帯のうち、9割以上に児童手当が支給されるようになった。2010年には民主党政権のもとで「子ども手当」が創設され、義務教育修了前までの全児童を対象に月額1万3000円が支給されるようになった。自民党の政権復帰に伴い子ども手当は廃止されたが、児童手当として月額1万円（3歳未満児と小学校修了前の第3子は1万5000円）が中学校修了前までの児童に所得制限付きで支給されている。⁶⁾

これらの給付拡大を反映して、児童・家族関係給付費が社会保障給付費に占めるシェアは2000年

以降、ようやく上昇に転じる。児童・家族関係給付費のGDP比が初めて1%台に達したのは2010年のことである。おりしもその前年、2009年11月には厚生労働省が初めて相対的貧困率を公表し、貧困問題への関心が高まっていた。2011年に公表されたデータでは、子どものいる現役世帯の相対的貧困率は15.7%（2009年）と国際的に見ても高いことが明らかになっている。

戦後児童福祉の経緯を振り返ると、個別の問題を抱える児童への「ウェルフェア」から全ての子どもを対象とする「ウェルビーイング」へ、そして「児童福祉」から「子ども家庭福祉」へという児童福祉法の理念が、2000年代に入ってようやく施策として具体化される時期を迎えたことが分かる。次節以降では、児童手当とひとり親世帯施策についての検討を行う。

II 児童手当

1 児童手当と扶養控除

「小さく生んで大きく育てる」を標語に創設された児童手当が、誕生直後から繰り返し挫折を経験したことは前節で述べた通りである。⁷⁾ 2000年代に入るまで児童手当の支給額が抑制的に推移してきたこともあり、制度としての存在意義については法学分野の研究者を中心に多くの議論が行われてきた（福田 1998; 島崎 2005）。

最も大きな論点は、税制における子どもの扶養控除との関係である。理論的には、所得制限つきで定額で給付される児童手当は低所得層に手厚い半面、扶養控除は課税最低限以下の低所得世帯には何ら便益をもたらさず、しかも累進税のもとでは高所得層ほど減税額が大きくなる。子育て世帯における所得格差の縮小や貧困の改善を図るのであれば、扶養控除よりも児童手当の拡充のほうが政策手段としては望ましいことになる。

この点について都村（1977）は早くも1970年代に子どもの扶養控除（18歳以上学生を含む）を廃止して児童手当に統合した場合の所得再分配効果のシミュレーションを行っている。当時は個票データの利用が不可能であったため、旧総理府「家

計調査年報」(1975年)の世帯主の年間収入階級別の児童数と学生数の分布を用い、所得階級別の子ども数と平均税率から扶養控除による便益を計算するという手法をとっている。その結果、子どもの扶養控除の総額は1975年当時の児童手当支給総額の9.8倍、GDP比で0.93%に及ぶとしている。シミュレーションでは、これを全て児童手当の財源に振り替えた場合、課税最低限以下の世帯や低所得世帯の可処分所得は顕著に改善することが示されている。

これに続いて阿部(2003)は、厚生労働省「所得再分配調査」(1996年)の個票を用いて児童手当と年少扶養控除のどちらがより大きな所得格差縮小効果を持つかを検討している。その結果、児童扶養手当は有子世帯内の所得格差をわずかながら縮小させているものの、有子世帯と無子世帯との間の所得格差を縮小させる効果はほとんどなく、むしろ扶養控除の所得格差縮小効果のほうが大きいことを明らかにしている。この研究では、児童手当が子どものいる世帯間の所得格差に及ぼす影響は限定的であるが、このような結果になった理由としては、当時の児童手当の支給対象が狭く(3歳未満)、手当額も低かった(第1子、第2子は月額5000円、第3子以降1万円)という事情が考えられる。

土居(2010)は、民主党政権の「子ども手当」導入と年少扶養控除廃止が家計に及ぼす影響を慶應義塾大学パネル調査共同研究拠点「日本家計パネル調査(JHPS)」を用いて分析している。なお、使用データはJHPSの第1回調査(2009年1月)であり、子ども手当導入前の時点のものである。また、都村(1977)や阿部(2003)が使用した世帯ベースの調査とは異なり、JHPSは個人が対象の調査である。主な結果としては、第1に、16歳未満の年少扶養控除廃止の影響は中高所得層位に、特定扶養親族控除(16～22歳)廃止の影響は高所得層に大きく表れる。最高所得層は扶養控除の適用対象者数がそもそも少ないために廃止の影響が小さい。第2に、子ども手当導入の便益は、広く中低所得層に及ぶ。第3に、子ども手当導入と扶養控除廃止が世帯の可処分所得に及ぼす影響

は、最高所得層を除き全てプラスであるが、低所得層ほど純増額が大きく、この施策が所得格差縮小効果を持つことを示している。

2 児童手当は少子化対策になるか

児童手当をめぐるもう一つ重要な論点は、出生率を引き上げる効果を持つのかどうかという点である。児童手当に限らず現金給付にはバラマキという批判がつきまとう。児童手当はとくに政策目標があいまいなだけに、給付が引き上げられる際には、少子化対策としての効果を問われることが多い。

児童手当は、子育てに対する経済的支援の代理変数として、しばしば理論モデルに登場する。理論モデルによる研究では、児童手当が少子化対策として有効かどうか、すなわち出生率引き上げ効果を持つかどうかという観点から検討されることが多い。小塩(2004)は、子どもの持つ外部経済効果が内部化されない場合、賦課方式の公的年金制度のもとでは社会的に最適な子ども数と私的に最適な子ども数との間にギャップが生じることを示し、このギャップを解消するには子育てへの経済的支援(児童手当)が望ましいという結論を得ている。上村・神野(2008)は、世代重複モデルによるシミュレーションを用いて、公的年金の削減と児童手当の拡充は、子ども数を増やす効果をもつものの、短期的には在宅で育児する女性が増えることで、家計の労働供給は抑制されるとしている。山重(2013)は、Apps and Rees(2004)を拡張したモデルで子育て支援策の効果を検討し、児童手当の増加が子ども数を増加させる一方で女性の労働供給を減少させること、児童手当を減額した財源を育児財の価格引き下げ(保育サービス利用の増加を促す)に用いると子ども数の増加と女性労働供給の増加がもたらされることを示している。

一方、児童手当が出生率に及ぼす影響に関しての実証研究は少ない。これまでの研究成果は、都道府県データを用いたもの(原田・高山1993; 高山ほか2000)、ヴィネット調査という仮想的質問への回答を用いたもの(織田1994; 塚原1995)

など、いずれも大規模なマイクロデータを用いたものではなく、時期も1990年代に集中している。

3 課題と展望

児童手当と扶養控除の関係をはじめとして、児童手当の貧困削減効果や所得格差縮小効果についての実証研究は比較的少ない。しかし、子どもの貧困対策法が成立し、2010年以降のデータが次々と利用可能となっている現在、子ども手当や新児童手当がどのような再分配効果をもたらしているかを検証することは重要である。

これと関連して近年では、税と社会保障の一体改革として、扶養控除を給付付き税額控除に置き換える税制改革のマイクロ・シミュレーションが蓄積されつつある（田近・古谷 2003; 田近・八塩 2008; 東京財団 2008; 高山・白石・川島 2009）。これらの研究は直接的に児童手当を取り上げているわけではないが、子育て世帯への再分配施策の一つとして、給付付き税額控除を検討する重要性は今後さらに増すものとみられる。

子育て世帯への給付のあり方に関しては、Chiappori (1988; 1992), Browning et al. (1994) にみられるようなコレクティブ・モデルによる分析も考えられる。これまで、経済学では夫婦が一つの効用関数をもつというユニタリー・モデルが仮定されてきた。ユニタリー・モデルでは所得の源泉（誰の収入か）は各人の労働供給と消費に影響しないと考えている。一方、コレクティブ・モデルでは夫婦はそれぞれ異なる効用関数を持ち、夫婦の交渉力（非勤労所得など）の違いが各人の労働供給と消費に影響する。たとえばイギリスの研究では、主たる稼得者（父親）への扶養控除を廃止して育児をしている者（母親）に同額の児童手当を支給するようにしたところ、母親と子どもの被服費が増加したという結果を得ている（Lundberg et al. 1997）。日本の児童手当は主たる生計維持者（多くの場合は父親）を受給資格者としているが、こうしたジェンダー・バイアスの問題はかねてから北 (2010) が指摘しているところである。父親から母親へと給付方式を変えるこ

表1 児童手当についての実証研究サーベイ

児童手当と扶養控除	使用データ	サンプル	分析内容	主な結果
都村 (1977)	旧総理府「家計調査年報」(1975年)		年間収入階級別の子ども数と適用される平均税率をもとに扶養控除額を推計。児童手当に全額を振り替えた場合などを含め18種類のシミュレーションを行う。	扶養控除の規模は児童手当支給総額の9.8倍、GDP比で0.93%。全額を児童手当に振り替えた場合、課税最低限以下の世帯や低所得世帯に大きな便益を与える。
阿部 (2003)	厚生労働省「所得再分配調査」(1996年) 個票	高齢者のみの世帯を除く6,659世帯	児童手当と年少扶養控除それぞれの所得格差縮小効果をMLD(平均対数偏差)で計測。児童手当の2000年改正、および扶養控除を廃止し、児童手当に振り替えた場合の所得格差縮小効果をマイクロ・シミュレーション。	児童手当の所得格差縮小効果は限定的。年少扶養控除を廃止して児童手当に振り替えた場合、有子世帯間の所得格差は若干縮小する。
土居 (2010)	慶應義塾大学「日本家計パネル調査(JHPS)」第1回(2009年)	満20歳以上の男女4,021人のうち同居就業者の収入について記入もれのない3,360人	子ども手当導入と扶養控除廃止の影響(住民税含む)をマイクロ・シミュレーションで等価世帯所得10分位別に把握。	子ども手当の導入で低所得層の可処分所得は純増、扶養控除の廃止の影響は中高所得層に多く帰着する。
児童手当と出生率(子ども数)				
原田・高田 (1992)	都道府県別クロスセクション(1985年)		重回帰分析の結果を用いて、1992年の児童手当引き上げが出生率に及ぼす効果を推計。	児童手当の5000円の増額は合計特殊出生率を1.54から1.55へ引き上げる。
織田 (1994)	社会保障研究所「出産と育児に関する意識調査」(ヴィネット調査)(1993年)	東京都在住の18歳から40歳までの女性538人。	仮想質問への回答から、児童手当、乳児保育、育児休業など育児支援策の出生率に及ぼす影響をロジット回帰で分析。	児童手当が手厚いと「子どもは1人もいらない」という決断を覆す確率が高くなる。
塚原 (1995)	社会保障研究所「出産と育児に関する意識調査」(ヴィネット調査)(1993年)	東京都在住の18歳から40歳までの女性538人。	仮想質問への回答から、児童手当、乳児保育、育児休業など育児支援策の出生率に及ぼす影響をロジット回帰で分析。(児童手当の所得制限はないものと仮定)	児童手当は出生率を1.7〜2.1%程度引き上げるが、効果は限定的。
高山ほか (2000)	都道府県別ブルドッククロスセクションデータ(1985〜1994年)		都道府県別合計特殊出生率を賃金、保育アクセス、児童手当、税・社会保険料負担などの変数に回帰。	児童手当支給の係数は負に有意(児童手当拡充が出生率を引き下げる)。
児童手当の水準				
竹沢 (2006)	総務省「家計調査」(2000年)		エンゲル等価尺度で子どもの養育費を推計し、必要となる児童手当の財源を試算。	養育費の半分を児童手当にすると0歳児で月額1万円、1〜5歳で2万円強、6〜11歳で3万円強となる。

とで子どもの経済厚生を高める可能性があるのかどうかは、海外との比較を含めて興味深いテーマとなろう。

児童手当の2000年以降の拡充が、2005年を底として回復した出生率に影響したかどうか、政策的に重要なトピックである。田中・河野(2009)は、10万円弱の出産手当一時金でも出生率引き上げ効果を持つと報告している。そうであれば、大幅に拡充される前の児童手当であっても、少子化対策として有効であった可能性はある。⁸⁾

Ⅲ ひとり親世帯施策

1 ひとり親世帯の実態

日本のひとり親世帯(うち85%が母子世帯)の就業率は86%とOECD諸国中5番目に高いにもかかわらず、その貧困率は54.3%で最も高い(OECD 2011)。厚生労働省「全国母子世帯等調査」(2011年)では母子世帯数は124万世帯、父子世帯は22万世帯に達していると推計されており、これは児童のいる世帯の1割以上に相当する。⁹⁾子どものウェルビーイングの観点からみて、ひとり親世帯の貧困は大きな問題である。

ひとり親世帯を対象とする包括的な調査としては厚生労働省「全国母子世帯等実態調査」がある。しかしこの調査はひとり親世帯のみが調査対象であるため、二親世帯との比較ができない。このため、研究者らは各種統計データを駆使して母子世帯の貧困の実態を把握しようとしてきた(城戸1985; 室住1988)。とくに、家計研究のアプローチで母子世帯の収入と消費支出の内容を分析する研究からは、住居費・食費・教育費などの「固定支出」(室住1988)のシェアが大きく、子どもの成長とともにそれらの負担が増し、経済的困難に陥っていく実態が明らかにされている(濱本1997; 室住2006)。

2000年代以降は、パネルデータの利用可能性が広がり、母子世帯が貧困に陥るダイナミズムについてより多くの知見が蓄積されるようになった。たとえば濱本(2005)は、家計経済研究所の「消費生活に関するパネル調査」を使用して、母子世

帯になる前後で貧困リスクが大幅に上昇していること、また母子世帯になるのを契機に貧困に陥った世帯の7割が、従来の半分以下の生活水準になっていること、パートタイム就労を継続しても母子世帯が貧困から脱出することは困難なことを明らかにしている。同調査を用いて離婚前後の女性の生活変化を分析した村上(2009)は、離婚後の生活苦を避けるうえで、親という資源の利用可能性(親と同居できるかどうか)が重要であると指摘している。

2 母子世帯の母親の就労支援

政府は2002年に母子福祉施策の改革に着手し、母子世帯の母の就労を通じた経済的自立を重視する方針を明確に打ち出した。この背景には、ひとり親世帯の増加に伴う児童扶養手当支給額の増加、英米における就労重視の福祉改革の影響がある(阿部・大石2005)。同年の母子及び寡婦福祉法・児童扶養手当法の一部改正では、児童扶養手当の所得限度額が引き下げられるとともに、所得に応じて給付額を段階的に減額する措置が導入された。2003年には「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が2008年までの時限立法として公布され、母子家庭自立支援給付金事業として、自立支援教育訓練給付金事業と高等技能訓練促進費等事業がスタートした。2012年には新たに「母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法」が公布されている。

このように政府は就労支援に力を入れているものの、英米とは異なり、日本の母子世帯の母親の就業率はもともと国際的に見ても顕著に高い。そうした中で、就業支援のあり方についての示唆を与える実証研究が蓄積されつつある。¹⁰⁾

母子世帯が低収入である理由の一つに、母子世帯の母親の非正規就業比率の高さ(2011年で47.4%がパート・アルバイト)がある。二親世帯の母親と比較すれば母子世帯の母親の正社員比率は高いものの、パートタイムやアルバイトの収入では親子の生活を維持することは難しい。母子世帯の経済的自立を促進するうえで、母親が正規就業に就くための条件を探ることは重要である。

高田 (2010) は労働政策研究・研修機構 (JILPT) が2007年に実施した調査の個票を用いて、母子世帯になる前の就業状態別に、母子世帯の母親の就業選択を分析している。正規就業確率にマイナスの影響を与える要因としては、子どもが6歳未満であることや本人の年齢の高さがあり、一方、ヘルパー資格は正規就業確率を高めるとしている。周 (2012c) は、正社員として働いていない母子世帯の母親の多くが、正社員として働くことを希望していないという点に着目し、その背景を分析している。結果として、親の育児サポートが得られない (親と同居していない) ことや、本人の年齢が高いこと、非勤労収入が多いことが、正社員希望を持たない方向に影響を与えている。しかし他方で、看護師などの専門資格の保有者が正社員としての就業を希望する場合には、希望が実現しやすいとも指摘している。¹¹⁾ さらに周 (2013) では、パソコンスキルの保持が母子世帯の母親の賃金を引き上げる効果をもつかについて分析しており、内生性をコントロールすると賃金上昇効果は観察されないという結果を得ている。

3 児童扶養手当は母親の就業を抑制するか

児童扶養手当はひとり親世帯に対する社会保障給付の中心をなすものである。2010年からは父子世帯も支給対象となり、2012年度末で108.3万人が受給している (うち6.5万人が父子世帯の父親)。¹²⁾ 2002年に児童扶養手当は、従来の2段階制から収入に応じて給付額が逡減する仕組みに変更された。この背景には、従来の仕組みのもとでは、全部支給を受けるために母親が就業調整をしているという批判があった。阿部・大石 (2005) は、2002年改正前の2段階制の時期を分析対象として、児童扶養手当が母親の就業に及ぼす影響を分析している。それによると、児童扶養手当の所得制限限度額が母親の就業状態や稼働収入に及ぼす影響は有意ではなく、就業調整の存在を支持する結果は得られていない。

一方、浜田 (2009) はJILPTの2007年調査を用いて、2002年改正後の児童扶養手当の制度が母親の就業を抑制する効果をもつかどうかを検討して

いる。仮に手当減額がなかったとした場合の労働時間と収入を推計し、手当が減額された場合との差がみられるかどうかを検討したところ、就業時間は2%、就業収入は年間4万円減少するという結果を得ている。また、児童扶養手当という非勤労所得が母親の就業時間に及ぼす所得効果は有意には観察されていない。

4 5年ルールは妥当か

児童扶養手当で最も注目される論点は、受給期間が5年を超える場合に手当の半分の支給停止にするという、一部支給停止措置 (いわゆる5年ルール) の存在である。これは2002年改正の際に設けられた措置で、2008年から適用される予定であったが、政令改正により実施は見送られ、現在は就業しているなど一定の条件を満たせば適用対象から除外されている。なお、3歳未満の子どもがいる間はこの5年の受給期間に算定されない。すなわち、子どもが8歳未満の間は適用対象にはならない。一部支給停止措置の背景には、児童扶養手当を離別直後の家計激変に対応するものと位置づけ、就労支援等の施策を講じれば一定期間内に母子世帯の経済的自立が達成されるはずだという発想がある。

しかし、実証研究はいずれも否定的な結論を導いている。まず、自治体データを用いた湯澤・藤原・石田 (2012) は、母子世帯の所得は低所得の状態である固定であり、5年を経過しても上方の所得階層に移動するのは少数にとどまると指摘している。つぎに、JILPTデータを分析した周 (2012a) は、母子世帯になってからの年数と経済的自立度との間には有意な関係はみられなかったと報告している。同じデータを用いた大石 (2012a) も、母子世帯になってからの年数経過が貧困リスクの低下につながらないと指摘している。

5 課題と展望

諸外国と比較して、ひとり親世帯に関する日本での実証研究の歴史は浅い。ひとり親世帯の子どものウェルビーイングを多面的にとらえるには、収入などの経済面に限らず、健康や発達、親子の

関わりなど多くの情報を含むデータが必要となる。しかしながら、ひとり親世帯が増加しているとはいえ、全世帯に占める比率では低いので、既存の統計調査の個票では十分なサンプルサイズを確保できないことが多い。父子世帯の場合、この問題はさらに深刻である。実際、父子世帯の貧困と子育ての実態については、岩田（2009）、葛西（2009）などのように、自治体ベースの調査を併用した少数の研究があるのみである。

父子世帯と並んで、離別した父親の実態についても不明な点が多い（阿部・大石 2005；大石 2012b）。世代間連鎖や階層性という点に着目すると、父親の所得が子どものアウトカムに及ぼす影響を把握したいところであるが、離別・死別などによって父親の情報が得られない場合、推計せざるを得ない。¹³⁾

父親の所得は、養育費の支払い能力を検討する際にも重要である。離別母子世帯のうち、養育費を受給しているのは19.7%（2011年）に過ぎず、母子世帯の貧困を生む要因のひとつとなっている。周（2012b）によると離別父親の所得は養育費支払いの決定要因にはなっておらず、比較的豊かな父親も養育費を支払っていない。下夷（2008）の詳細な研究で示されているように、多くの先進諸国では公的機関や第三者機関を通じて養育費を徴収しており、日本もそうした体制の整備を検討すべきであろう。

ひとり親世帯の実態については、収入や支出など経済面が重視されがちであるが、田宮・四方（2007）は生活時間に着目して母子世帯の生活実態を、国際比較を交えて明らかにしている。分析の結果、日本の母子世帯の母親は国際的に見ても

表2 母子世帯施策に関する実証研究サーベイ

母子世帯の母親の就労	使用データ	サンプル	分析内容	主な結果
高田（2010）	JILPT「母子家庭の母への就業支援に関する調査」2007年（母子家庭等自立・就業支援センターへの登録者が対象）	20歳未満の子供を育てている母子世帯の母親で、離婚後1年以上経過した688人	母子家庭になる直前に無業、非正規の者に分け、就業形態選択を分析。	(1) 末子が6歳以下、年齢が高い、死別といった要因は正規就業確率を低める。(2) 非勤労収入は直前無業だった母の非正規就業の確率を下げるが、その効果は小さい。(3) 母子家庭になった直後の就業形態は、現在の就業形態に対して履歴効果を持つ。(4) ヘルパーの資格が正規就業確率を高める。
周（2012c）	JILPTが2005年、2006年、2007年に実施した調査を組み合わせて使用	20歳未満の子供を育てている母子世帯の母親	正社員希望の決定要因（Logit）、正社員希望の実現要因（多項Logit）を分析。	本人の年齢が高い、親と同居していない、非勤労収入があるといった要因は正社員希望にマイナスに影響している。正社員希望を持っている者に限定すると、看護師、准看護師、調理師、介護福祉士、簿記といった専門資格の保有が希望の実現にプラスに働いている。
周（2013）	JILPT「母子家庭の母への就業支援に関する調査」2007年（母子家庭等自立・就業支援センターへの登録者が対象）	20歳未満の子供を育てている母子世帯の母親で1311人	パソコンスキルの保持が賃金上昇効果を持つかどうかをOLSおよび操作変数法で分析。	OLSではパソコンスキルの賃金上昇効果が観察されるが、操作変数法による推定では観察されない。
児童扶養手当と母親の就労				
阿部・大石（2005）	厚生労働省「国民生活基礎調査」（1995、1998、2001年）個票	母子世帯の母親1834人	児童扶養手当が母親の就業収入に及ぼす影響をHeckman二段階法で分析。	児童扶養手当が母親の労働供給を抑制する効果は有意には観察されない。
浜田（2009）	JILPT「母子家庭の母への就業支援に関する調査」2007年（母子家庭等自立・就業支援センターへの登録者が対象）	20歳未満の子供を育てている母子世帯の母親で1311人のうち収入などのデータに欠値のない895人	児童扶養手当の就業抑制効果について就業関数を推定。	児童扶養手当の通減制により、就業時間は2%、平均稼働収入は年額4万円減少するが、総じて就業への影響は小さい。
5年ルールの妥当性				
湯澤・藤原・石田（2012）	A自治体のデータ	2002年に「母」として児童扶養手当の支給が開始された289人	2003～2007年の台帳の情報に基づき、5年経過後の収入を推定。	5年経過後も所得状況は改善していない。
周（2012a）	JIL「母子世帯の母への就業支援に関する調査」（2001年）、およびJILPT「母子家庭の母への就業支援に関する調査」（2007年）	母親と20歳未満の子どものみからなる世帯1706人（2001年）、配偶者のいない女性が20歳未満の子供を育てている世帯888人（2007年）	「経済的自立度」の説明変数として母子世帯になってからの経過年数を入れて順序probitモデルで推定。	母子世帯になってから5年以上であることを示す変数は、2007年になると経済的自立度に有意な影響を及ぼしていない。
大石（2012a）	JIL「母子世帯の母への就業支援に関する調査」（2001年）、およびJILPT「母子家庭の母への就業支援に関する調査」（2007年）	母親と20歳未満の子どものみからなる世帯936人（2001年）、配偶者のいない女性が20歳未満の子供を育てている世帯854人（2007年）（いずれも就業履歴に欠値なし）	母子世帯になってからの年数が、現時点での貧困状態やセーフティネットからの脱落に及ぼす影響をMultivariate Probitで分析。	母子世帯になってからの年数は、2007年になると貧困リスクの軽減に有意な影響を及ぼさなくなる。

長時間労働をしており、それが育児時間を圧縮していることが示されている。すなわち、母子世帯の子どもは、他の世帯の子どもよりも親からのケアを受ける時間が短い。藤原（2010）は、政府の母子世帯に対する施策は就労を通じた自立支援を強調するあまり、子どもが不在になっていると批判している。子どものウェルビーイングの視点から諸施策を検討する研究がさらに増加することが望まれる。

IV むすびに代えて

社会保障給付費における各分野の規模に対応するかのように、2000年以前の『季刊社会保障研究』では年金や医療に関する論文の占めるウエイトが高く、1998年の児童福祉法改正特集号（前掲）を例外として、児童福祉を打ち出した特集はなかった。そうしたなかで、勝又幸子氏の巻頭言に始まる2003年の「こどものいる世帯に対する政策」特集（Vol.39, No.1）は、画期的な企画であった。その後、ワーク・ライフ・バランス憲章が制定された2007年には「多様化する「子育て支援」の在り方をめぐって」（Vol.43, No.3）、2008年の児童福祉法改正の翌年には社会的養護に関する論文を集めた2009年の「児童虐待の背景と新たな取り組み」（Vol.45, No.4）といった特集が企画・刊行されている。それだけでなく、投稿論文も児童福祉を内容とするものが増加している。このことは、『季刊社会保障研究』が、児童福祉の分野においても最先端の研究を掲載する媒体として評価されていることを示している。

その一方で、児童福祉の研究フロンティアが急速に拡大しているという現状がある。たとえば、子ども期の貧困や虐待経験がその後の人生に及ぼす影響については、阿部（2014）、小塩（2014）らの精力的な研究、およびそれらの著作の参考文献リストに見られるように、近年、計量的手法を駆使した実証研究が多数出てきている。分析に利用できるデータの面でも、アメリカなど先進諸外国の水準に近づきつつある。『季刊社会保障研究』は、子どもをはじめ人々のウェルビーイング向上

に資する研究と政策提言の場として、学際的に多くの研究者を巻き込みながら発信し続けていくことが期待されている。

注

- 1) 当時の厚生省による全国孤児一斉調査（1948年2月1日現在）は、18歳未満の孤児数を12万3511人と報告している。
- 2) 昭和22（1947）年度経済白書によると、終戦直後の学童の身長と体重は、戦前に比べ一学年分低く軽くなっていた（香西1995）。
- 3) この危機感の背景には14～15歳の少年非行の急増（1961年で前年比27%増）という社会問題があった。ただし、合計して800万人を超えるベビーブーム世代（1947～49年生まれ）が丁度この年齢に差し掛かっていたことが、少年非行の急増をもたらしたと考えられる。
- 4) 児童手当がその理念を明確にしないままスタートした問題については島崎（2005）が詳しく論じている。
- 5) 第二臨調とそれに続く臨時行政改革推進審議会の答申を受けて保育所の入所措置が従来の機関委任事務から団体委任事務、すなわち地方公共団体の事務となるという重要な変更があった。詳細は星野（1988）を参照のこと。
- 6) 所得制限は夫婦＋子ども2人世帯で年収960万円と高く、支給率は90%を上回るとされている。
- 7) 児童手当制度が変遷した背景や制度に内在する問題点をジェンダーの視点から包括的に論じたものとして北（2010）がある。
- 8) 竹沢（2006）は、総務省「家計調査」（2000年）の個票からエンゲル等価尺度を用いて子どもの養育費を推計し、あるべき児童手当の水準を試算している。
- 9) 厚生労働省「全国母子世帯等調査」における母子世帯とは、父のいない児童（満20歳未満の子どもであって、未婚のもの）がその母によって養育されている世帯のことであり、父子世帯は、母のいない児童がその父によって養育されている世帯を指す。いずれも親族（祖父母など）と同居しているケースを含んでいる。
- 10) この点において日本労働研究機構（2003）および労働政策研究・研修機構（2012；2013）による一連の研究プロジェクトは大きな貢献をしている。
- 11) なお、大石（2012a）は母子世帯になる前に取得している資格は母子世帯になった後の正規雇用確率には有意に影響していないとしている。その一方で、高等技能訓練促進費事業の利用は正規雇用確率を有意に引き上げているとしている。
- 12) 郡山市およびいわき市以外の福島県を除いた数値。

- 13) 佐藤・吉田 (2007) は父親の所得を推計したうえで、現実に起こっているのは「貧困の世代間連鎖」よりも「富裕の世代間連鎖」であると指摘している。
- 参考文献**
- Apps, P., & Rees, R. (2004) "Fertility, taxation and family policy," *Scandinavian Journal of Economics*, 106 (4), 745-763.
- Browning, M., Bourguignon, F., Chiappori, P. A., & Lechene, V. (1994) "Income and outcomes—a structural model of intrahousehold allocation." *Journal of Political Economy*, 102 (6), 1067-1096.
- Chiappori, P. A. (1988) "Rational household labor supply". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 63-90.
- Chiappori, P. A. (1992), "Collective labor supply and welfare". *Journal of Political Economy*, 100 (3), 437-467.
- Duncan, G. J., & Brooks-Gunn, J. (Eds.). (1997). *Consequences of Growing Up Poor*. Russell Sage Foundation.
- Haveman, R., & Wolfe, B. (1995). "A review of methods and findings". *Journal of Economic Literature*, 33 (4), 1829-1878.
- OECD (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- OECD (2005) *Doing Better for Children*. Paris: OECD.
- OECD (2011) *Doing Better for Families*. Paris: OECD.
- Lundberg, S. J., Pollak, R. A., & Wales, T. J. (1997) "Do husbands and wives pool their resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit". *Journal of Human Resources*, 32 (3) : 463-480.
- 阿部 彩 (2003) 「児童手当と年少扶養控除の所得格差は正効果のマイクロ・シミュレーション」『季刊社会保障研究』, Vol. 39, No.1, 70-82.
- 阿部 彩 (2014) 『子どもの貧困II ——解決策を考える』岩波新書。
- 阿部 彩・大石亜希子 (2005) 「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, 185-208.
- 網野武博 (1998) 「児童福祉法改正の評価と課題」『季刊社会保障研究』 Vol. 34, No.1, 4-13.
- 岩田美香 (2009) 「階層差から見た父子家庭の実態」『季刊家計経済研究』 No.81, 43-51.
- 上村敏之・神野真敏 (2008) 「公的年金と児童手当—出生率を生内化した世代重複モデルによる分析」『季刊社会保障研究』, Vol. 43, No.4, 380-391.
- 大石亜希子・守泉理恵 (2011) 「少子社会における働き方: 現状と課題」樋口美雄・府川哲夫編『ワーク・ライフ・バランスと家族形成』東京大学出版会, 13-29.
- 大石亜希子 (2012a) 「母子世帯になる前の就労状況が現在の貧困とセーフティネットからの脱落に及ぼす影響について」労働政策研究・研修機構編『シングルマザーの就業と経済的自立』労働政策研究報告書 No.140, 79-98.
- 大石亜希子 (2012b) 「離別男性の生活実態と養育費」国立社会保障・人口問題研究所編『日本社会の生活不安』慶應義塾大学出版会, 221-246.
- 小塩隆士 (2004) 「子育て支援と年金改革: 出生率を生内化したモデル分析」『フィナンシャル・レビュー』 No.72, 105-121.
- 小塩隆士 (2014) 『「幸せ」の決まり方 主観的厚生を経済学』日本経済新聞出版社。
- 織田輝哉 (1994) 「出生行動と社会政策 (2) —ヴィネット調査による出生行動の分析—」社会保障研究所編『現代家族と社会保障 結婚・出生・育児』, 東京大学出版会, 151-180.
- 柏女霊峰 (1998) 「児童福祉法改正と児童家庭福祉—「理念」, 「制度」, 「方法」の統合をめざして—」『季刊社会保障研究』 Vol.34, No.1, 55-62.
- 北 明美 (2010) 「児童手当政策におけるジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住真麻子編『社会政策の中のジェンダー』明石書店, 102-135.
- 城戸喜子 (1985) 「母子世帯と生活保護 (I)」『季刊社会保障研究』 Vol.21, No.3, 247-261.
- 葛西リサ (2009) 「父子世帯の居住実態に関する基礎的研究—既存統計調査から母子世帯との比較を通して—」『都市住宅学』, Vol.64, 129-136.
- 香西 泰 (1995) 『円の戦後史』(NHK人間大学テキスト) 日本放送出版協会。
- 佐藤嘉倫・吉田崇 (2007) 「貧困の世代間連鎖の実証研究」『日本労働研究雑誌』, No.563, 75-83.
- 島崎謙治 (2005) 「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」. 国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, 185-208.
- 下夷美幸 (2008) 『養育費政策にみる国家と家族』勁草書房。
- 周 燕飛 (2012a) 「経済的自立をめぐる現状とその規定要因」労働政策研究・研修機構編『シングルマザーの就業と経済的自立』労働政策研究報告書 No.140, 17-28.
- 周 燕飛 (2012b) 「離婚と養育費—離別父親に支払い能力がどこまであるのか—」『季刊 個人金融』 2012年夏号, 1-11.
- 周 燕飛 (2012c) 「母子世帯の母親における正社員就業の条件」『季刊社会保障研究』 Vol.48, No.3, 319-333.
- 周 燕飛 (2013) 「パソコンスキルの習得は、母子世帯の母親にとって本当に有用か」『日本経済研究』 No.68, 88-105.
- 高田しのぶ (2010) 「母子家庭の母の就業を決める要

- 因』『日本経済研究』No.63, 100-112。
- 高山憲之・小川浩・吉田浩・有田富美子・金子能宏・小島克久 (2000)「結婚・育児の経済コストと出生力」『人口問題研究』, Vol.56, No.4, 1-18。
- 高山憲之・白石浩介・川島秀樹 (2009)「日本版 EITC の暫定試算」一橋大学世代間問題研究プロジェクトディスカッションペーパー, No. 422。
- 竹沢純子 (2006)「児童手当支給額に関する考察」『季刊社会保障研究』Vol.42, No.3, 279-287。
- 田近栄治・古谷泉生 (2003)「税制改革のマイクロ・シミュレーション分析」小野善康・中山幹夫・福田慎一・本多祐三編『現代経済学の潮流2003』東洋経済新報社。
- 田近栄治・八塩裕之 (2008)「所得税改革—税額控除による税と社会保障負担の一体調整」『季刊社会保障研究』Vol. 44, No.3, 291-306。
- 田中隆一・河野敏鑑 (2009)「出産育児一時金は出生率を引き上げるか——健康保険組合パネルデータを用いた実証分析」『日本経済研究』No.61, 94-108。
- 田宮遊子・四方理人 (2007)「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』Vol. 43, No.3, 219-231。
- 塚原康博 (1995)「育児支援政策が出生行動に与える効果について 実験的ヴァイネットアプローチによる就業形態別出生確率の計量分析」『日本経済研究』No.28, 148-161。
- 都村敦子 (1977)「福祉政策の“Harmonization”問題について—児童扶養控除制度と児童手当制度の一元化」『季刊社会保障研究』Vol.13, No.1, 40-53。
- 土居丈朗 (2010)「子ども手当導入に伴う家計への影響分析—JHPS を用いたマイクロ・シミュレーション—」『経済研究』, 61 (2), 137-153。
- 東京財団 (2008)『税と社会保障の一体化の研究—給付つき税額控除制度の導入』東京財団。
- 日本労働研究機構 (2003)『母子世帯の母への就業支援に関する研究』日本労働研究機構調査研究報告書, No.156
- 野口晴子 (2009)「女性の就労支援と児童福祉」宮島洋・西村周三・京極高宣編『社会保障と経済1 企業と労働』東京大学出版会, 163-193。
- 浜田浩児 (2009)「児童扶養手当の逓減制の就業抑制効果と所得再分配効果」『季刊社会保障研究』Vol.45, No.1, 66-76。
- 濱本知寿香 (1997)「母子世帯の家計」『季刊家計経済研究』Vol. 35, 50-58。
- 濱本知寿香 (2005)「母子世帯の生活状況とその施策」『季刊社会保障研究』Vol.41, No.2, 96-110。
- 原田泰・高田聖治 (1993)「人口の理論と将来推計」高山憲之・原田泰編著『高齢化の中の金融と貯蓄』日本評論社, 1-14。
- 福田素生 (1998)「福祉サービス供給システムとしての措置 (委託) 制度の考察—保育所制度の改革等を素材として—」『季刊社会保障研究』Vol.34, No.3, 281-294。
- 福田素生 (1999)『社会保障の構造改革—子育て支援重視型システムへの転換』中央法規出版。
- 藤原千沙 (2010)「ひとり親世帯をめぐる社会階層とジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編『社会政策の中のジェンダー』明石書店, 136-157。
- 星野信也 (1988)「社会福祉の地方分権化」『季刊社会保障研究』Vol.23, No.4, 398-410。
- 三浦文夫 (1970)「1960年代の社会福祉」『季刊社会保障研究』Vol.5, No.4, 44-57。
- 村上あかね (2009)「離婚によって女性の生活はどう変化するか?」『季刊家計経済研究』, Vol.84, 36-45。
- 室住眞麻子 (1988)「ひとり親世帯の家計」『季刊家計経済研究』Vol.2
- 室住眞麻子 (2006)『日本の貧困 家計とジェンダーからの考察』法律文化社。
- 労働政策研究・研修機構 (2012)『シングルマザーの就業と経済的自立』労働政策研究報告書 No.140。
- 労働政策研究・研修機構 (2013)『子育てと仕事の狭間にいる女性たち—JILPT子育て世帯全国調査2011の再分析—』労働政策研究報告書 No.159。
- 山重慎二 (2013)『家族と社会の経済分析 日本社会の変容と政策的対応』東京大学出版会。
- 湯澤直美・藤原千沙・石田浩 (2012)「母子世帯の所得変動と職業変動」『社会政策』Vol.4, No.1, 97-110。

(おおいし・あきこ 千葉大学教授)