

ひとり親家庭への支援施策の在り方について(中間まとめ)(案)

はじめに

「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」(以下「本専門委員会」という。)は、平成22年の児童扶養手当法改正法附則の施行3年後の検討規定に基づくひとり親家庭への支援施策の在り方の検討のため、本年5月に設置された。

ひとり親家庭への支援施策については、平成22年の児童扶養手当法改正以降も運用改善や予算措置などにより、その改善が図られてきているが、就業状況、収入の状況などに鑑みれば、ひとり親家庭は依然として厳しい環境に置かれている。

このような中、昨年の臨時国会においては、「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」が議員立法により成立し、就業支援の充実が求められている。

また、今年の通常国会において議員立法により成立した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の審議の過程においても、ひとり親家庭の子どもの貧困率の高さ等が指摘され、ひとり親家庭への支援施策の強化が求められているところである。

このような状況を背景として、本専門委員会では、5月から8月にかけて〇回の会議を開催し、ひとり親家庭の現状を踏まえ、ひとり親家庭への支援施策全体、特に支援体制の在り方について、また、就業支援をはじめとして子育て・生活支援、養育費確保支援、経済的支援の支援施策ごとの論点について、検討を進めてきた。

本中間まとめは、現時点で今後の検討に向け、支援施策全体や個別の支援施策の在り方に関する方向性や論点を整理するものである。

厚生労働省において提示された方向性や論点に沿って、施策の充実に向け必要な検討が行われることを期待する。

第1 ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する基本的考え方

1. ひとり親家庭の現状

- ひとり親家庭の数は、平成23年度全国母子世帯等調査による推計値で、母子世帯が約123万8千世帯(前回平成18年度の調査では約115万1千世帯)、父子世帯が約22万3千世帯(同約24万1千世帯)、合計で約146万1千世帯(同約139万2千世帯)となっている。
- ひとり親世帯になった理由については、母子世帯では、離婚が80.8%、未婚が7.8%、死別が7.5%などとなっており、父子世帯では、離婚が74.3%、死別が16.8%などとなっている。
- ひとり親世帯の所得についていえば、平成23年国民生活基礎調査によると、平均所得額は、「全世帯」で538.0万円、「児童のいる世帯」で658.1万円であるのに対し、「母子世帯」では252.3万円と、「全世帯」の47%、「児童のいる世帯」の38%に留まっている。
特に、平均稼働所得では、「全世帯」で398.5万円、「児童のいる世帯」で588.2万円であるのに対し、「母子世帯」では181.1万円と「児童のいる世帯」の31%に留まっており、これが母子世帯の所得が低い大きな要因となっている。
- さらに就労収入の状況については、平成23年度全国母子世帯等調査によると、母子世帯の現在就業している母の平均年間就労収入は192万円であるが、これを雇用形態別に見ると、「正規の職員・従業員」で270万円であり、その分布は200万円未満が30.3%である一方、「パート・アルバイト等」では125万円であり、200万円未満が86.4%と、非正規雇用の場合に特に就労収入が少ないという状況にある。
- また、父子世帯では、現在就業している父の平均年間就労収入は377万円であり、「正規の職員・従業員」では426万円であるが、「パート・アルバイト等」で175万円であり、その分布をみると200万円未満が59.4%と、父子世帯でも非正規雇用の場合に就労収入が少ない状況にある。
- ひとり親の多くは働いており、母子世帯では80.6%が、父子世帯では91.3%が就業している。しかしながら、働く母子世帯の母のうち「正規の職員・従業員」として働く者は39.4%にとどまり、「パート・アルバイト等」が47.4%と非正規雇用で働く者の割合が高くなっている。また、働く父子世帯の父のうち「正規の職員・従業員」は67.2%である一方、「パート・アルバイト等」が8.0%と非正規雇用で働く者も一定割合存在している。
- 他方で、母子世帯の15%が、父子世帯の5.3%が就業していない状況にあり、このうち、母子世帯で88.7%、父子世帯で76.7%が就業を望んでいるも

の、求職中であつたり、なんらかの事情により就業できない状況にある。

- このようなひとり親家庭の置かれた厳しい雇用・経済状況を背景として、相対的貧困率については、平成22年国民生活基礎調査によると、日本の相対的貧困率は、16.0%、「子どもの貧困率」は、15.7%であるが、「大人が一人」の「子どもがいる現役世帯」の相対的貧困率は50.8%とOECD諸国の中でも高くなっている。こういった指標が示している子どもの貧困にも対応するためにも、ひとり親家庭支援施策の強化が求められている。
- ひとり親家庭は、子育てと生計の担い手という二重の役割を一人で担うといった不利を抱えているために、仕事と子育ての両立の難しさ、非正規雇用の増加、男女の賃金格差などの雇用の分野をはじめとした我が国の社会が抱える課題の影響を顕著に受け、このような厳しい状況に立たされているといえる。

2. ひとり親家庭の自立と支援

- ひとり親家庭が支援を活用しながら、安定した仕事に就き、子育てと両立しつつ、自立した生活を送ることは、家庭の生計維持やひとり親本人の自己実現の観点だけでなく、子どもが心身ともに健やかに成長し、その将来に良い影響を与えるという観点や、ひとり親自身が寡婦(夫)となった後の生計維持の観点からも望ましいことから、できる限り就業による自立を目指すべきである。そのために、就業支援と、就業のために不可欠な子育て・生活支援の双方について一層の充実が必要である。
- 他方で、就労による自立が直ちには困難なひとり親家庭もあり、就業自立以前の日常生活上の自立など、ひとり親家庭の状態像に応じた自立をめざした支援をすることも必要である。
- これらのひとり親家庭への就業や子育て・生活等への支援のためには、一般施策と、ひとり親家庭のニーズに即した支援施策との双方の充実が必要である。そのためには、ひとり親家庭のみを対象とした施策として整備することには限界があることから、一般の子育て家庭等を対象とした支援施策について、優先的な利用などひとり親家庭のニーズにも配慮して整備することで、ひとり親家庭への支援ニーズに対応することも検討する必要がある。
- また、離婚によるひとり親家庭の子どもの養育は、親権の有無にかかわらず、両親の責任であり、子どもを監護していない親も養育費を負担し、扶養義務を果たさなければならないが、実際には養育費の確保が進んでいない状況にある。このため、子どもの健やかな育成のために養育費を確保するための支援も必要である。

- さらに、児童扶養手当等の経済的支援は、多くのひとり親家庭の生活の支えとして重要な役割を果たしている。
- 他方で、ひとり親家庭では、生活環境や経済的環境を背景として、DV や児童虐待の問題、子どもと親双方の健康の問題、家庭内でのしつけや教育の問題、子どもの進学や学習意欲の問題、学校でのいじめや不登校の問題などを抱えることが多く、こういった児童福祉や教育の分野における支援も必要である。また、離婚の手續から養育費確保や面会交流など法務分野の専門性を要する支援も必要である。
- このように、ひとり親家庭の抱える課題が多岐にわたり、児童福祉(ひとり親家庭支援のほか、保育・子育て支援、要保護児童対策(児童虐待防止、社会的養護)など)をはじめとして、母子保健、生活保護、生活困窮者対策などの社会福祉、雇用、教育、法務など多岐の分野にわたった支援が必要であることから、支援施策の検討や実施に当たっては、国・地方公共団体の双方においてこれら関係機関との協力・連携した取組が不可欠である。

第2 ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する課題と方向性

1. 支援施策全体、実施体制について

(1) 現状と課題

ア 相談支援体制の状況

- ひとり親家庭の支援ニーズには、ひとり親になった理由や、自身や子どもの年齢、住居や同居家族の状況、学歴・職歴や現在の職業、就業や転職への意欲等により多様なものがあり、また、DV や児童虐待(※)の課題など多様な課題を抱えている場合もあるため、こうした個別のニーズに対応できる支援メニューが必要であるとともに、それらを支援対象の家庭の事情に応じて適切に組み合わせる必要がある。

※ DVのケースでは、配偶者への暴力と併せて子どもへの身体的虐待等が行われる場合やDVを目撃することによる心理的虐待に該当する場合も想定される。また、ひとり親家庭の厳しい生活環境、経済的環境等を背景として児童虐待に至ってしまう可能性もある。

- まず、ひとり親家庭への支援には、相談事を抱えるひとり親家庭を相談につながる、その状況・課題を把握・整理し、これらの支援メニューを適切に組み合わせることで支援を行う総合的な相談・支援が必要である。
- この役割を期待され、福祉事務所を設置する市等(市、福祉事務所設置町村及び都道府県(郡部に限る。))をいう。以下同じ。)に置かれている母子自立支援員は、全国で約1,600人(常勤約400人、非常勤約1,200人)が配置されているが、地方財政措置がとられているものの未設置の市等もある等、市等にばらつきがある。
- 勤続年数は、市等によりばらつきがあるが、平均すると約5年と必ずしも長くない。また、市等によっては、継続して任用されてきた非常勤職員が任期満了後に任期の更新がされないという取扱い(いわゆる「雇止め」)がなされているといった指摘や、研修への参加機会が確保されないことがあるといった指摘もある。従来からの福祉的な支援はもとより、就業支援、DV や児童虐待への対応、養育費などの法的課題に係る支援など多岐に渡る専門性を必要とするにもかかわらず、これらを背景として専門性が蓄積されず、その向上が図られていないとの指摘もある。
- 他方で、ひとり親世帯の抱える悩みについては、平成23年度全国母子世帯等調査によると、ひとり親本人が困っていることについては、「家計」が母子世帯で45.8%、父子世帯で36.5%、「仕事」が母子世帯で19.1%、父子世帯で17.4%、「住居」が母子世帯で13.4%、父子世帯で7.8%などであった。
また、子どもについての悩みでは、「教育・進学」が母子世帯で56.1%、父子世帯で51.8%、「しつけ」が母子世帯で15.6%、父子世帯で16.5%、「就職」が母子世帯で7.2%、父子世帯で9.3%などであった。

このように、ひとり親家庭には、主に、家計、仕事、住居や、子どもの教育・進学、しつけなどについても相談をしたいというニーズが存在している。

- しかしながら、相談相手の有無についてきいたところ、「相談相手がいる」と答えた者(母子世帯で80.4%、父子世帯で56.3%)の相談相手の内訳をみると、「公的機関」は母子世帯で2.4%、父子世帯で3.6%と少ない一方、「相談相手がない」と答えた者(母子世帯で19.6%、父子世帯で43.7%)のうち「相談相手が欲しい」と答えている者は、母子世帯で61.8%、父子世帯で50.4%にも上っている。

このように、相談したいというニーズがあるものの母子自立支援員などの公的機関がこれに十分に応えるものとはなっていない。

- また、母子自立支援員の受けた相談内容の割合についてみると、母子寡婦福祉資金や児童扶養手当などの「経済的支援・生活援護」が59.5%と多い一方、「就労」は10.4%、「児童」は9.2%に留まっている。

- さらに、母子自立支援員による相談・支援を利用したことがある者は、母子世帯で4.7%、父子世帯で1.7%であり、制度を知らなかった者が母子世帯で46.4%、父子世帯で45.0%と、ひとり親家庭への相談支援窓口について認知されておらず、ひとり親にとって悩みや課題を抱えていたとしてもどこに相談に行けば良いか分かりにくく、必要な相談・支援が受けられない状況にある。

- このように、相談・支援については、これを中心となって担うべき母子自立支援員の体制が十分でなく、相談・支援に当たる者の支援メニューに関する知識などの専門性も十分でないため、相談・支援が十分に行えていない地域もあること、また、ひとり親家庭がどこに相談に行くべきか分からず、相談者の負担ともなっていることから、どのように相談支援体制を確保していくかということが課題となっている。

イ 支援メニューの地域によるばらつき

- 相談・支援を通じてひとり親家庭のニーズに対応して提供される個別の支援メニューについては、地域によって実施されていないものがある場合や、実施されていても提供体制が十分でないため利用しにくく、ニーズに答えられていない場合があるなど、地域によって取組にばらつきがみられる。

- 例えば、母子家庭等日常生活支援事業でいえば、全市町村数のうち、55.6%の市町村においてサービスを受けることができるが、それ以外の市町村ではサービスを受けることができない状況にある。また、実施している地方公共団体においても、利用したいときに利用できないなどニーズに対応できていないところがあるとの指摘もある。

また、母子自立支援プログラム策定等事業でいえば、市及び福祉事務所設置町村のうち実施しているのは55.0%に留まっている。

- このように、地方公共団体によって支援メニューの実施の有無や提供体制にばらつきがあることから、地方公共団体における支援メニューの充実、提供体制の整備をどのように進めていくかが課題となっている。

ウ 利用と周知の状況

- ひとり親家庭への支援施策については、施策によってはひとり親家庭に認知されておらず、十分に利用されていない状況にある。
- 例えば、ハローワークであれば、利用したことがある者が母子世帯で69.1%、父子世帯で49.4%であり、制度を知らなかった者が母子世帯で2.2%、父子世帯で4.5%と、比較的多く利用され、制度も認知されている。
他方で、母子家庭等就業・自立支援センター事業については、利用したことがある者が母子世帯で8.1%、父子世帯で0.7%であり、制度を知らなかった者が母子世帯で35.1%、父子世帯で45.8%であったほか、高等技能訓練促進費については、利用したことがある者が母子世帯で1.5%、制度を知らなかった者が49.7%、母子福祉資金については、利用したことがある者が母子世帯で6.3%、制度を知らなかった者が63.6%であった。
- このように、地域で支援施策が準備されていたとしても、その支援を必要としているひとり親家庭に知られておらず、十分に活用されていない状況にあることから、どのように施策の周知を進め、利用を促進していくかが課題となっている。

エ 父子家庭の状況

- 父子世帯の数は、平成23年度全国母子世帯等調査によると、約22万3千世帯であり、父子世帯の父の91.3%が就業しているが、働く父子世帯のうち「正規の職員・従業員」は67.2%である一方、「パート・アルバイト等」が8.0%と非正規雇用で働く者も一定数存在している。
- 父子世帯の平均年間就労収入は377万円であり、「正規の職員・従業員」では426万円である一方、「パート・アルバイト等」では175万円であり、その分布をみると200万円未満が59.4%と、父子世帯でも非正規雇用の場合には就労収入が半分以下となっている。他方で、父子家庭の悩み事についての調査で上位に「借金返済」が挙げられているものもあり、住宅や自動車のローンなどの負債を抱え、貧困に陥っている場合もあるとの指摘もある。
- このように、父子家庭の中にも、就業と子育てとの両立の困難や、現在の雇用環境等を背景として経済的に厳しい状況に置かれ、支援を必要としている家庭

があり、児童扶養手当の支給対象の父子家庭への拡大など、各種のひとり親支援施策の父子家庭への対象拡大が図られてきたものの、現時点で、制度面で対応できていないものや、その名称などから父子家庭が利用しにくいものもあることから、父子家庭への支援をどのように進めていくかということが課題となっている。

(2) 施策の方向性

ア 相談支援窓口体制の整備

- ひとり親家庭の悩みや課題の内容の如何に関わらず、まず相談でき、その家庭に応じた適切な支援メニューにつなげられる、次のような相談・支援のできる窓口の体制を整え、これを周知することについて検討が必要である。
 - ・ ひとり親家庭がどのような悩みや課題を抱えている場合でも、その家庭の抱える課題を把握・分析し、地域の適切な支援メニューを組み合わせる支援することができる包括的・総合的な相談・支援。
 - ・ 相談者との相談を通じて悩みや課題、支援ニーズを整理し、具体的な支援ニーズの形に導き出し、自立に向けた段階に応じた適切な支援メニューにつなげるとともに自立への意欲の維持にも資する継続的・計画的な寄り添い型の相談・支援。
 - ・ 相談・支援に当たる者が、ひとり親が行政と接触する機会となる児童扶養手当の手続をはじめ、子育て支援関係の手続、離婚時の手続、妊娠時の手続などを担う、子育て支援の担当、母子保健の担当、児童虐待相談の担当（要保護児童対策地域協議会等）、戸籍の担当など様々な行政や支援機関との連絡を密にし、具体的な支援メニューにつなげていくといった、潜在的な支援ニーズにも応える積極的な相談・支援。
 - ・ 地域の様々な支援機関と連携し、ひとり親家庭のそれぞれの事情に応じながら地域の様々な支援メニューを適切に組み合わせる支援することができる地域連携型の相談・支援。
- このようなひとり親家庭への支援の窓口体制の整備に当たっては、地域によってひとり親家庭の支援ニーズが異なってくるほか、ひとり親家庭支援に関わる行政機関、児童福祉施設や、母子寡婦団体、NPO などの民間団体など社会資源の在り方が多様であるため、市等が地域の実情に応じた相談支援窓口体制の在り方を検討して整えることが適当である。

例えば、ひとり親家庭への相談支援窓口を、これまでのように福祉事務所が担う場合だけでなく、子育て支援の窓口や機関など他の機関に位置づけて体制を整備する場合や、地域でひとり親家庭支援を行っている母子生活支援施設等の児童福祉施設や民間団体などに委託することも考えられる。

このように市等が地域の実情に応じた効果的な取組を行えるよう、国は、財政的な支援を含む必要な支援を行うとともに先進的な取組等の収集と市等への情報提供を行うことについて検討が必要である。

イ 母子自立支援員の体制の強化と資質の向上

- 相談・支援の中心となる母子自立支援員については、各市等において、その重要性について改めて認識し、十分な相談・支援が行えるよう体制を強化するとともに、母子自立支援員を安定的に雇用し、積極的に研修に参加させるなど母子自立支援員の待遇改善を図り、支援メニューに関する知識やケースワークのための技術などその資質を向上させることが必要である。
- このため、国は、母子自立支援員の体制の強化と安定的な雇用など資質の向上を図ることについて地方公共団体に働きかけ、その理解を得ながら取組を促進することや、研修機会の充実など必要な支援を行うことについて検討が必要である。
- また、母子自立支援員の資質の向上のためには、ひとり親家庭への相談・支援に必要な専門性(資質、能力)や必要とされる水準、ひいては、あるべき支援者像について関係者間で認識を共有した上で、専門職として確立する必要があることから、国においてひとり親家庭への相談・支援に係る専門性とその確保方を研究することについて検討する必要がある。

ウ 地方公共団体における支援メニューの整備と提供体制の確保

- ひとり親家庭への支援メニューの実施状況の地域によるばらつきについては、各地方公共団体において、相談・支援やニーズ調査の実施などを通じて地域の支援ニーズを把握した上で、現状の支援メニューを見直し、母子及び寡婦福祉法に基づく「母子家庭及び寡婦自立促進計画」に反映させ、地域の支援ニーズに適合したものとなるよう計画的に整備していく必要がある。
- このため、国は、全ての地方公共団体(都道府県、市及び福祉事務所設置町村)において同計画が策定されるようにするほか、地方公共団体が地域のニーズに合った支援メニューを整えられるように補助メニューの充実を図ること、先進的な事例について地方公共団体に情報提供すること、地方公共団体の取組状況を公表することなど、必要な助言、支援を行い、その取組を促進することについて検討が必要である。
- また、地方公共団体において事業を実施していてもその提供体制が支援ニーズに十分に答えられていない場合があるとの指摘を踏まえ、事業の提供体制が実効性の上がるものとなっているか見直すよう、国が地方公共団体に促すことも必要である。
- さらに、ひとり親家庭への支援メニューが、ひとり親家庭の支援ニーズに対応しているか、費用対効果の観点から効率的であるかなど、有効性や効率性などの観点から効果を検証することが必要であり、国においてその実施について検討が必要である。

なお、その際、就業支援施策の効果の検証に当たっては、就職件数だけでなく、雇用形態や稼働所得等も踏まえて検証する必要があるとの意見があった。

エ 支援施策の周知と利用の促進

○ 支援を必要とする家庭に必要な支援が届くように、支援施策の更なる周知と利用の促進が必要である。

○ このため、パンフレットなどの紙媒体をはじめ、メール、ウェブサイト、SNS(ソーシャルネットワーキングサービス)などのインターネットメディアの活用を含めひとり親家庭が接しやすい方法による周知について検討が必要である。

○ また、行政とのあらゆる接点を通じて困難に陥る前から相談・支援につなげ、必要な支援メニューにつなげる体制を構築することについて検討する必要がある。

オ 父子家庭への支援

○ 父子家庭においても、就業と子育てとの両立の困難や、現在の雇用環境を背景として経済的に厳しい環境に置かれた家庭もあることから、母子自立支援員等による相談・支援の実施や、母子寡婦福祉資金貸付金の貸付対象の父子家庭への拡大など、引き続き、父子家庭への支援の推進について検討が必要である。

○ また、ひとり親家庭支援施策の名称について父子家庭が対象となっていることがわかりにくいとの指摘や、母子家庭と父子家庭では異なる面もあるという指摘を踏まえ、父子家庭も支援を受けられることを周知徹底する方策についても検討が必要である。

2. 就業支援について

(1) 現状と課題

○ ひとり親の就業状況については、前述のとおり、その多くは働いているものの、母子世帯では「パート・アルバイト等」の非正規雇用で働く者の割合が多く、また、父子世帯でも非正規雇用で働く者が一定数存在しており、非正規雇用の場合に特に就労収入が少ないという状況にある。

○ 転職希望については、平成23年度全国母子世帯等調査によると、「仕事を変えたい」と答えた者が、母子世帯の「正規の職員・従業員」で22.8%、「パート・アルバイト等」で39.7%、父子世帯では、「正規の職員・従業員」で22.4%、「パート・アルバイト等」で43.9%と一定割合のひとり親が転職を希望している。

これら「仕事を変えたい」と答えた者の「仕事を変えたい理由」については、

「収入がよくない」が母子世帯で52.6%、父子世帯で47.6%と最も多く、その他「身分が安定していない」「労働時間が合わない」などが挙げられており、収入の増加や安定した雇用が望まれている。

- 他方で、現在就業しているひとり親の帰宅時間は、「パート・アルバイト等」では「午後6時以前」が母子世帯で49.0%、父子世帯で29.3%である一方、「正規の職員・従業員」では「午後6～8時」が母子世帯で50.3%、父子世帯で49.4%とほぼ半数を占めるほか、「一定ではない」が母子世帯で18.7%、父子世帯で9.3%となっている。

このように、正規雇用の場合には、比較的、稼働所得は高くなるものの、帰宅時間が遅い又は不定期となる傾向があるため、子どもと過ごす時間や子育てに費やせる時間が限られることになる。

- 末子の年齢別の従業上の地位については、母子世帯では、末子の年齢が高くなるにつれて「正規の職員・従業員」の割合が増加しており、例えば「3～5歳」では「正規の職員・従業員」が22.0%であるが、「6～8歳」では38.8%となっている。末子が乳幼児である場合には正規雇用につきにくく、末子の就学や進学を捉えて正規雇用に変換している場合があることが考えられる。

- このように、ひとり親家庭では、ひとり親が一人で就業と子育てとの両方を担わなければならないことから、生活や将来のためにできるだけ安定し、よりよい所得の得られる正規雇用の職に就いた場合には、子どもと過ごす時間や子育てに費やせる時間が制約され、ワークライフバランスや場合によっては自らの健康に支障が生じるおそれがある。

他方で、できる限り子どもとの時間等を確保するためには労働時間の融通が利きやすいが多くは賃金の低い非正規雇用の職に就かざるを得ないこととなる。

ひとり親家庭は、ひとり親が一人で就業と子育てとの両方を担わなければならないことから、特にこのようなジレンマに悩み、その中で就業と子育てとを両立させている状況にあるといえる。

- このような状況を背景として、現状として、ひとり親の多くが就業しているものの、現在の雇用環境や子育てと就業の両立の難しさ等のために、非正規雇用の割合が高く、稼働所得が十分な水準とはいえない状況にあることを踏まえ、ひとり親家庭に対してどのように就業支援を進めていくかが課題となっている。

- 他方で、母子世帯の母の15.0%が、父子世帯の父の5.3%が就業していない状況にあるが、このうち、母子世帯の母で88.7%、父子世帯の父で76.7%が就業を望んでいるものの就業できていない状況にある。

このうち、就職していない(できない)理由については、母子世帯の母では、「求職中」が38.2%、「職業訓練、技能取得中」が8.6%である一方、「子ども

の世話をしてくれる人がいない」が10.0%、「時間について条件の合う仕事がない」が4.1%、「年齢的に条件の合う仕事がない」が3.2%と、何らかの就労阻害要因により就業できない者があるほか、「病気(病弱)で働けない」が26.8%となっている。

また、父子世帯の父では、「求職中」が39.1%である一方、「年齢的に条件の合う仕事がない」が13.0%、「時間について条件の合う仕事がない」が4.3%であるほか、「病気(病弱)で働けない」が30.4%となっている。

- このように、直ちには就業できないひとり親家庭もあることから、その自立に向けて、どのように支援を進めていくかということも課題である。

(2) 施策の方向性

- ひとり親の就業状況や就業についての希望は様々であり、就業しているものの賃金の低さや雇用の不安定さから転職やスキルアップを望んでいる者や、ワークライフバランスの観点から労働時間が合わないために転職を望んでいる者も存在する一方、様々な就業阻害要因により就業が実現していないひとり親も存在する。このため、これらひとり親の状態像に応じたきめ細かな就業支援が必要である。

- 現状として、ひとり親の多くが就業しているものの、非正規雇用で働き、稼働所得が十分な水準とはいえない者が多い状況を踏まえ、より安定し、よりよい所得が得られるよう、転職やキャリアアップの支援の推進について検討が必要である。

また、そのためには、休日や夜間などにも相談・支援や資格取得講習等を受けられるようにすることについて検討が必要である。

- ひとり親家庭が就業・修学や求職活動と、子育てとを両立していくためには、就業状況等に応じた保育体制の整備(一般の保育のほか、病児・病後児保育など)や企業における就業時間等への配慮など一般の子ども・子育て支援の充実とともに、母子家庭等日常生活支援事業などのひとり親家庭のニーズに即応した子育て・生活支援施策の充実が必要である。

- マザーズハローワークにおける就業支援については、平成23年度のひとり親の新規求職者数は約4万件、就職件数は約1万6千件となっている。また、「福祉から就労」支援事業(平成25年度から「生活保護受給者等就労自立促進事業」)については、平成24年度における児童扶養手当受給者の支援対象者数は約1万6千人、就職件数は約1万1千人となっている。このようにハローワークでの支援については、専門性を活かして一定の実績が上がっていることから、これらの事業について更に周知を進め、活用を促すことが必要である。また、市等の相談支援体制の整備に当たっては、これら国が実施する就業支援との連携強化について検討が必要である。

なお、特定求職者雇用開発助成金などの事業主への支援策については、事業主に対する更なる周知も必要であるとの意見があった。

- 母子家庭等就業・自立支援センター事業については、地域により取組にばらつきがあるとの指摘もことから、講習会の内容の見直しなど実施している事業の内容をより効果的なものとしていくことや、休日や夜間などにも相談・支援や資格取得講習等を受けられるようにするなどサービスを改善することについて検討が必要である。
- ひとり親が就業や転職をするに当たっては就業に役立つ資格の取得が有効であることから、高等技能訓練促進費等事業等については、地方公共団体における対象資格の拡大について国が具体例を示して促すこと等により、更なる活用促進を図ることについて検討が必要である。また、高等技能訓練促進費などの給付金を受けることにより住民税等の課税対象とならないようにすることについても検討が必要である。
- なお、地理的に不利な条件にあり、養成機関に通えない者の教育訓練と就業機会の提供や子育てとの両立、多様なライフスタイルの下での時間的なメリットのため在宅就業支援を活用すべきであるといった意見がある一方、在宅就業は賃金が安く、雇用形態が不安定であること、在宅就業支援事業には費用対効果の面からも検証が必要であることなどの指摘もことから、在宅就業支援に係る検証について検討が必要である。
- ひとり親の就業機会を確保するために、「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」に沿ったひとり親の安定した就業確保のための支援への特別の配慮、民間事業者に対する協力の要請、母子福祉団体その他ひとり親の福祉の増進を主目的とする社会福祉法人、一般社団法人・一般財団法人、NPO法人の受注機会の増大への努力などの国や地方公共団体による取組の推進について検討が必要である。
- 他方で、ひとり親の中には、例えば DV 被害や児童虐待を受けたトラウマに苦しむなど様々な課題を抱えている者もあり、母子生活支援施設等における支援が行われている。また、学歴が十分でないために直ちには就職できない者もいる。こういった直ちに就業できないひとり親に対しては、個別の事情を踏まえた回復への支援や日常生活や社会生活での自立のための訓練などから入っていくなど継続的、計画的な寄り添い型の支援について検討が必要である。

3. 子育て・生活支援について

(1) 現状と課題

- ひとり親世帯になった時の末子の年齢をみると、母子世帯では、「0～2歳」が

34. 2%、「3～5歳」が20. 4%、「6～8歳」が11. 8%と、父子世帯では、「0～2歳」が22. 6%、「3～5歳」が23. 7%、「6～8歳」が16. 8%と、乳幼児や小学生低学年である場合が多い。

- 他方で、ひとり親世帯の同居者については、母子世帯のうち母子のみの世帯が61. 2%と多いほか、父子世帯でも父子のみの世帯が39. 4%を占め、ひとり親世帯の多くは子育てなどを他の家族に頼れない状況にある。このように、ひとり親が就業するためには、その多くにとって、保育や放課後児童クラブをはじめとする子育て支援が不可欠であるといえる。
- ひとり親が、就業(修学)と子育てを両立していくためには、一般の子育て支援とともに、ひとり親家庭のニーズに即応した子育て・生活支援を適切に組み合わせる支援することが重要であり、どのように子育て・生活支援を進めていくかが課題となっている。
- 他方で、様々な課題を抱えていることから直ちには就業が困難であり、まずは日常生活を安定して送ることができるようにすることが必要なひとり親家庭もある。このように多様なひとり親家庭の状態像に応じた支援をどのように進めていくかということも課題となっている。
- また、子どもについていえば、ひとり親家庭の子どもの就学状況は、母子世帯では、「小学校就学前」が16. 2%、「小学生」が31. 3%、「中学生」が20. 5%、「高校生」が20. 4%となっており、父子世帯では、「小学校就学前」が8. 1%、「小学生」が27. 9%、「中学生」が24. 5%、「高校生」が25. 1%となっており、各年代に応じた支援が必要である。
- 親の帰宅時間については、上述のとおりであり、親のしつけや教育が十分に行き届かず、子どもへの消極的な影響も懸念される。
- 子どもの進学については、最終進学目標は、母子世帯は、「高校」が30. 3%、「大学・大学院」が38. 5%、「専修学校・各種学校」が13. 8%であり、父子世帯は、「高校」が37. 4%、「大学・大学院」が35. 7%、「専修学校・各種学校」が9. 2%である。また、いずれも、親の最終学歴が「中学校」、「高校」である場合には子の進学目標は「高校」の割合が高く、親の最終学歴が「大学・大学院」である場合には、子の進学目標は「大学・大学院」の割合が高くなる。
- 19歳時点の子の就学状況については、母子世帯では、「大学・大学院」が20. 6%、「専修学校・各種学校」が20. 6%、「短大」が5. 0%であり、「就労」が29. 1%となっている。
父子世帯では、「大学・大学院」が17. 9%、「専修学校・各種学校」が10. 7%、「短大」が1. 8%であり、「就労」が42. 9%となっている。

平成24年度学校基本調査による全国の大学・短大進学率は53.6%であることから、ひとり親家庭の子どもが大学・短大への進学する割合が比較的低い状況にあると考えられる。

また、「大学・大学院」を最終目標とする割合よりも実際に19歳時点で実際に「大学・大学院」に通っている割合の方が低いことから、希望が実現できていない状況にあるとも考えられる。

- ひとり親家庭の子どもがその置かれている環境にかかわらず、心身ともに健やかに成長することが、ひとり親家庭支援の目指すところであること、また、貧困の連鎖を防止する必要があることから、ひとり親家庭の親への支援だけでなく、学習支援などの子どもを対象とした支援も重要であり、これをどのように進めていくかということも課題となっている。

(2) 施策の方向性

- ひとり親家庭が就業・修学や求職活動と、子育てとを両立していくためには、就業状況等に応じた保育体制の整備（一般の保育のほか、病児・病後児保育など）や企業における就業時間等への配慮など一般の子ども・子育て支援の充実も必要である。

特に、子ども・子育て支援法に基づく新制度においても、従来の保育所の優先利用などのひとり親家庭への配慮が必要である。

- なお、寡婦（夫）控除について、保育料の算定の際のひとり親の所得について、死別・離婚など婚姻経験のあるひとり親世帯は寡婦（夫）控除が適用されるものの、婚姻経験のないひとり親世帯には寡婦（夫）控除が適用されず、前者に比べて保育料が高くなるとの問題提起があった。これについて、寡婦（夫）控除自体を見直し、婚姻経験のないひとり親を対象とすべきであるとの意見もあったが、寡婦（夫）控除の趣旨や考え方さらには財源に留意する必要がある。

- また、ひとり親家庭の支援ニーズに即応した子育て・生活支援施策の充実が必要である。

ひとり親家庭が子育てや生活支援を受けることができる母子家庭等日常生活支援事業については、実施されていない地域があるほか、地域によっては実施されていても提供体制が十分ではなく、必要な支援を受けられないといった指摘がある。また、十分な提供体制を確保するために、公募制を活用してはどうか、また、ファミリーサポートセンター事業など他の一般施策を活用してはどうか、といった意見もあった。

これを踏まえ、母子家庭等日常生活支援事業については、各地方公共団体における地域のひとり親家庭のニーズに的確に対応できる実施・提供体制の確保と事業の周知を促進するため、国による支援の充実について検討が必要である。

- ひとり親の中には、例えば、DV や児童虐待の被害を受けたトラウマに苦しむなど様々な課題を抱えている者もあり、母子生活支援施設等において支援が行われている。こういった安定した生活のための自立支援が必要なひとり親に対しては、個別の事情を踏まえた回復への支援や日常生活や社会生活での自立のための訓練などから入っていくなど継続的、計画的な寄り添い型の支援について検討が必要である。
- この場合、母と子が共に生活しながら、それぞれの個別の課題に対応した専門的支援を受けることができる母子生活支援施設については、地域の社会資源として更に活用することが望ましく、ニーズを持つ母親及びその支援者への周知、広域的な利用など積極的な活用、支援の質の向上、職員体制の充実、施設の地域的偏在への対応について検討が必要である。
- ひとり親家庭の親や子どもの心の支えも重要であり、当事者同士が悩みを打ち明け合うことができる相互交流や情報交換の機会の確保のための支援の充実や活用促進について検討が必要である。
 なお、父子家庭については、当事者同士の悩みを話し合えるコミュニティーが母子家庭に比べて少ないことから、当事者の相互交流に対する支援が特に必要であるとの意見があった。
- 子どもへの支援については、早期から十分な学習機会を確保し、学習や進学
 の意欲を維持できるよう、また、社会との関わりあいを持ち、心の支えを持つことができるよう、学習支援ボランティア事業などの子どもへの支援施策の充実や活用促進について検討が必要である。
- 学習支援ボランティア事業の促進のためには、各地方公共団体において地域の大学と連携し取り組むことが有効であると考えられることから、地域の大学との連携について検討が必要である。
 なお、支援中に事故が生じた場合の責任の所在について懸念する意見もあった。
- 各地方公共団体で行われているひとり親家庭の子どもやひとり親に対する医療費助成については、病気やけがという緊急時の不安の解消といった観点から国の制度とすることを望む意見や、利用者の利便性の観点から現物給付方式とすることを望む意見があった一方、医療費を無料とし現物給付とすることは、安易な受診を誘発するなどモラルハザードが生じる恐れがあることから適当ではないという反対意見もあった。

4. 養育費確保支援について

(1) 現状と課題

- 養育費については、平成19年度より、養育費相談支援センター事業や、母子家庭等就業・自立支援センターでの養育費専門相談員による養育費相談を開始するなど、その確保のための支援策が講じられてきている。
- しかしながら、養育費の取決めをしているひとり親家庭は、母子世帯で37.7%、父子世帯で17.5%、実際に養育費を現在も受けている世帯は、母子世帯で19.7%、父子世帯で4.1%に留まっており、これまでの調査と比べても大きな改善は見られていない。
- 養育費の取決めをしていない理由については、「相手に支払う意思や能力がないと思った」が母子世帯・父子世帯ともに多いほか、「相手と関わりたくない」、「交渉をしたがまとまらなかった」、「交渉がわずらわしい」、「相手に養育費を請求できるとは思わなかった」などといった理由もあり、養育費について正確な知識を持っていない場合や、接点を持ちたくない等の理由で養育費の確保に消極的な場合もみられた。
- また、面会交流の取決めをしているひとり親家庭は、母子世帯で23.4%、父子世帯で16.3%、実際に面会交流を現在も行っている世帯は、母子世帯で27.7%、父子世帯で37.4%に留まっている。
- 養育費の確保や面会交流については、最近では、平成24年に施行された民法等の一部改正において、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について条文上に明記されたほか、離婚届に養育費と面会交流の取決めの有無についてのチェック欄が設けられるなどの制度的対応、進展がみられた。
- 養育費の確保については、上記のように取決めとその履行が十分には進んでいない状況を踏まえ、どのように養育費確保支援を進めていくかが課題となっている。
- 面会交流については、養育費の確保の観点からだけでなく、子どもの立場からも重要であることを踏まえ、どのように面会交流の支援を進めていくかが課題となっている。

(2) 施策の方向性

- 養育費の確保については、養育費の取決めや確保が適切になされるよう、離婚する前からの意識付けが重要であり、離婚当事者を含む関係者に対する周知啓発が必要である。また、例えば、離婚に関する相談や届出の際に養育費相談につなぐなど、様々な相談や行政との接点の機会等を捉えて養育費の取決めや確保のための支援や制度を紹介し、利用を促すなど、養育費の確保に消極的なひとり親も含め養育費の確保を促す支援についても、関係機関や民間

団体と協力して行うことを検討する必要がある。

- 母子自立支援員や母子家庭等就業・自立支援センターなど、地域において養育費相談が受けられるようにすることが必要であり、このためには地域で養育費相談に携わる相談員の資質の向上が不可欠である。このため、養育費相談支援センター事業(国の委託事業)で行っている相談員への研修事業等の活用を促すことが必要である。
- なお、養育費の取決めや支払いを義務づけることを検討すべきではないかとの意見もあったが、民法の協議離婚制度の根幹に関わる問題であるため慎重に検討すべき課題であるとの意見もあった。
- 面会交流については、基本的には子どもの立場からその実施が望ましいこと、他方で、児童虐待やDV等により面会交流が適切でない場合もあることなど、面会交流に関する意義や課題などを双方の親を含む関係者が認識した上で、取決め・実施が適切になされるよう、更なる周知啓発について関係機関や民間団体と協力して行うことが必要である。
- また、面会交流支援の充実を検討するに当たっては、面会交流支援には、子どもと両親との三者の心のケアや、児童虐待やDVの問題への対応など養育費相談とは異なる独自の専門性が必要であることから、関係機関との責任や役割分担を明確にすることについて検討する必要がある。

5. 経済的支援について

(1) 現状と課題

- ひとり親世帯の所得については、前述したとおり、平成23年国民生活基礎調査によると、平均所得額は、「全世帯」で538.0万円、「児童のいる世帯」で658.1万円であるのに対し、「母子世帯」では252.3万円と、「全世帯」の47%、「児童のいる世帯」の38%に留まっている。
このうち、「稼働所得」については、「全世帯」で398.5万円、「児童のいる世帯」で588.2万円であるのに対し、「母子世帯」では181.1万円と「児童のいる世帯」の31%に留まっており、これが母子世帯の所得が低い大きな要因となっている。
他方で、児童手当や児童扶養手当を含む「年金以外の社会保障給付金」については、「全世帯」で8.4万円(所得の1.6%)、「子どものいる世帯」で23.6万円(所得の3.6%)である一方、「母子世帯」では51.1万円であり、平均所得の20.3%を占めている。このように、児童扶養手当は、ひとり親世帯にとって重要な経済的な支えとなっているものと考えられる。
- また、児童扶養手当の受給者数については、ひとり親家庭の増加や父子家庭

への支給拡大等により増加しており、平成24年3月末現在で約107万人(母が約100万人、父が約6万人、養育者が約5千人。(※))となっており、このうち、全部支給は約61万人(約57.3%)、一部支給は約46万人(約42.7%)となっている。このように、多くのひとり親家庭が児童扶養手当を経済的な支えとしている。

※ 東日本大震災の影響により郡山市及びいわき市以外の福島県を除く。

- このように、児童扶養手当の経済的支援としての重要性は変わらないが、平成22年の児童扶養手当法改正時の附帯決議において、次の事項について適切な措置を講ずるべきとされ、今後の検討課題とされた。
 - ① DV 被害等により事実上離婚状態にある世帯に対し児童扶養手当が支給されるような制度運営の在り方の検討
 - ② 公的年金等の受給者に対する児童扶養手当の支給制限措置の在り方の検討
 - ③ 児童扶養手当の5年経過後の一部支給停止措置の運用の改善等の検討
 - ④ 養育費確保の取組の効果等を踏まえた離婚した父の所得による支給制限措置の規定(未施行)の在り方の検討
 - ⑤ 父子家庭への支給拡大、ひとり親世帯の所得状況、生活実態、社会経済状況の変化及び他の所得保障制度との関係等を踏まえた在り方の検討また、平成24年には、総務省行政評価局から、児童扶養手当と公的年金との併給制限の在り方について、児童扶養手当法改正法の施行後3年を目途とした検討・見直しを求められた。

- これらの検討課題のうち、運用改善等により対応したものもある(①、③)ものの、②の公的年金との児童扶養手当との併給制限については対応されていないことから、こうした検討課題についてどのように対応するかが課題となっている。

- また、母子寡婦福祉資金貸付金については、平成23年度の貸付実績で、件数で約5万件、金額で約240億円となっており、この金額のうち約8割が修学資金の貸付であり、母子家庭の子どもの進学等のために一定の役割を果たしている。

- 母子寡婦福祉資金貸付金については、
 - ① 児童扶養手当を始め、ひとり親家庭への支援施策は順次父子家庭に対象拡大してきたが、貸付金については、現時点では父子家庭への対象拡大が行われていないこと、
 - ② 地域主権戦略大綱(平成22年6月22日)において、貸付の権限について都道府県から全ての市へ移譲することについて検討対象とされていることなどから、こうした検討課題にどのように対応するかが課題となっている。

(2) 施策の方向性

- 児童扶養手当よりも少額の公的年金を受給する場合に児童扶養手当が支給されないことについては、必要な所得保障がなされないことが想定されるため、児童扶養手当と公的年金との差額について児童扶養手当を支給するなどの方法により、児童扶養手当の水準の所得を保障することについて検討が必要である。

また、改善を図る場合には、地方公共団体にできる限り事務負担がかからないように早期から施行準備を行うことが必要である。

- 児童扶養手当の5年経過後の一部支給停止措置については、同措置がとられている者の状況の把握について検討が必要である。

また、5年経過後の一部支給停止措置については、受給者及び地方公共団体の事務負担の軽減の観点から廃止すべきとの意見もあったが、就職困難な事情がない上に就業意欲も認められない者にまで手当を支給することについて社会的な理解が得られるかといった点にも留意すべきである。

- 児童扶養手当について第2子以降の加算額の見直しを検討すべきという意見もあったが、これについては多額の財源の確保が必要となることに留意すべきである。

なお、受給者の利便性の向上の観点から児童扶養手当の支払回数の増や申請手続から支払いまでの期間の短縮など運用上の改善を求める意見もあったが、そのために係る事務コストなどに留意すべきとの意見もあった。

- 児童扶養手当が受給できなくなった際に直ちに他の支援施策が受けられなくなるように経過措置について検討すべきという意見があったが、他方で、そのためには、他の支援施策ごとに経過措置を設けることが必要であり、それぞれに財源や事務の負担が必要となることから難しいといった意見もあった。

- 母子寡婦福祉資金貸付金については、父子家庭においても、就業と子育ての両立の困難や、現在の雇用環境等を背景として経済的に厳しい状況に置かれている家庭があるため、支援を必要とする父子家庭には母子家庭と同様に経済的支援の対象とすることが適当であることから、母子寡婦福祉資金貸付金の貸付対象を父子家庭に拡大することについて検討が必要である。

- 母子寡婦福祉資金貸付金に係る権限を都道府県から全ての市に移譲することについては、都道府県よりも比較的財政力が弱いと考えられる市に事務を移管することにより、必要な貸付けがなされなくなるおそれがあること、貸付金の事務には審査や債権回収の専門性が必要であり、市では対応が難しいことなどから、移譲は現実的ではないと考える。

- 母子寡婦福祉資金貸付金の保証人について、都道府県により保証人の要否

について取扱いが異なり、修学資金など必要な貸付けを受けられない場合があるとの指摘を踏まえ、各都道府県において必要な貸付けが行われるよう、制度の趣旨や保証人に関する適切な取扱いを徹底することが必要である。

以上