

資料5
周参考人提出資料

シングルマザーへの就業支援 —メニューの整理と効果の分析—

厚生労働省「ひとり親家庭への支援施策のあり方に関する専門委員会」
第4回会議用発表資料 2013/07/08

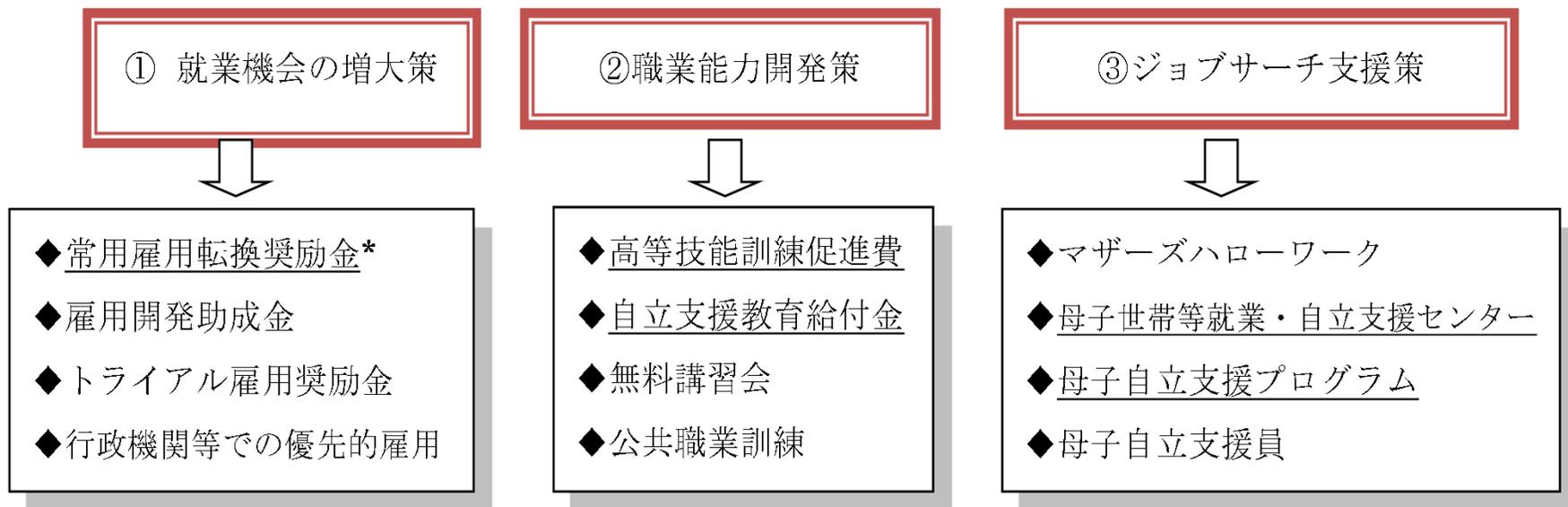
(独)労働政策・研究研修機構(JILPT)
副主任研究員 周 燕飛(しゅう えんび)

1 背景

- 1990年代以降に子どものいる離婚の件数が急増。それと連動した形で、母子世帯数と児童扶養手当の給付総額も1990年代以降に急増。
- 2002年に母子寡婦福祉法が改正され、児童扶養手当をはじめとする金銭的支援が縮小される方向で、就業支援が大幅に強化された。
- シングルマザー専用の就業支援メニューが2003年以降に次々と導入された。※「母子家庭の母の就業に関する特別措置法」(2003～2008年度の時限立法)

2 就業支援の3大ツール

これまでに国と自治体は、おおむね3つのツールを利用してシングルマザーに対して就業支援を行ってきた。



- 下線のある制度は、母子福祉法改正後(2003年度～)にシングルマザーのために導入された制度である。
- 常用雇用転換奨励金制度は2007年度に廃止され、中小企業雇用安定化奨励金制度へと移行した。

3 シングルマザー専用の就業支援メニュー

	母子家庭等就業・自立支援センター事業	自立支援教育訓練給付金事業	高等技能訓練促進費事業	母子自立支援プログラム策定等事業	常用雇用転換奨励金事業(既廃止)
開始年月	2003年4月	2003年4月	2003年4月	2005年4月	2003年4月
実施主体	都道府県、指定都市、中核市(市、町村部に関しては都道府県)	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村
費用負担	国1/2、自治体1/2	国3/4、自治体1/4	国3/4、自治体1/4	国10/10	国3/4、自治体1/4
支援対象	母子世帯、父子世帯、寡婦	雇用保険に加入していない児童扶養手当受給者又は同等の所得水準にあるひとり親	児童扶養手当受給者又は同等の所得水準にあるひとり親	児童扶養手当を受給している者	母子世帯の母を雇用している企業
主な内容	<ul style="list-style-type: none"> ・就業相談 ・就業支援講習会 ・就業情報提供 ・弁護士による特別相談等 	指定の教育講座の修了後に受講費用の20%を最大10万円を支給。	<ul style="list-style-type: none"> ・指定の資格を取得するために2年以上養成学校に通学する場合において、養成期間の生活の負担を軽減。 ・助成額は月額10万円(住民税課税世帯は7万500円)、入学支援修了一時金あり。 	母子自立支援プログラム策定員が母子自立支援員、ハローワークと連携して、個々のケースに応じたきめ細かな就職支援を行う。	母子世帯の母を6ヶ月以上継続雇用した場合に、事業主に対し、奨励金(一人当たり30万円)を支給。

注:2013年4月現在の状況。

4 シングルマザー専用メニューの意図

- 「母子家庭等就業・自立支援センター」: 就業支援から生活支援まで、「総合的窓口」的な存在。
- 「母子自立支援プログラム策定」: きめ細かな就労支援、福祉側とハローワーク側の連携作業。
- 「自立支援教育訓練給付金」: シングルマザーの43.7%が雇用保険に加入していない(全国母子世帯等調査2006)という実情に踏まえ、保険加入者と同等の給付を受けられることができる。
- 「高等技能訓練促進費」: 条件の良い安定的就労につながりやすい看護師等資格の取得のために養成機関に就学する間の生活負担を軽減する。
- 「常用雇用転換奨励金」: シングルマザーの常用雇用を推進する企業に奨励金が支給される。

5 就業支援ツールに対する経済学的評価

5.1 就業機会の増大策（常用雇用転換奨励金、雇用開発助成金、トライアル雇用等） ーパイの分配方法を変える

（位置づけ：ゼロサムゲーム）パイ全体の大きさが変わらない中、シングルマザーになるべく多くの分け前が行き渡るようにパイの分配方法を変える。

（正当性：外部経済性）シングルマザー等の就業弱者に仕事の機会が優先的に振り分けられるこれらの政策は、社会の階層格差が過大とならないために必要であるとの考え方、いわば「弱者保護」には外部経済性を含んでいる。

（就業効果の持続性の懸念）雇用助成の期限が切れた時に、企業は助成対象者を引き続き雇用してくれるかどうか不透明。Hamersma(2008)は米国における同種の政策効果を計測したところ、助成対象グループの失業率が短期的には一定の改善がみられたものの、長期的にみるとほとんど変らなかったと結論づけた。

（スティグマの懸念）労働生産性のネガティブな指標問題）雇用助成金制度の適用自体が、対象者にとってスティグマとなることもある（Ehrenberg and Smith, 2011）。つまり、企業の人事担当者は雇用助成金の対象者であることを労働生産性のネガティブな指標にして捉える場合がある。

（費用対効果）「雇用開発助成金」について、2009年度総額にして74億円の予算（母子世帯の分）が投じられている。これは、シングルマザーへの仕事の分配が一つ増えるごとに29万円要することを意味する。「常用雇用転換奨励金」制度と「トライアル雇用奨励金」についても、それぞれ1件につき30万円と12万円の費用がかかっている。これらの値段は果たして高いか安いかわかり、もっと効果的な支援方法がないか等について、今後検討の余地がある。

5.2A 職業能力開発策 (高等技能訓練費、教育訓練給付、公共職業訓練等)

一 潜在成長率を高める

(位置づけ:労働生産性の向上策)

労働者の労働生産性を高めることが狙いなので、国全体の潜在成長率を高めることへと導く可能性が高い。

新たな雇用が生まれ、今後の労働市場がより大きなパイになるとの期待が持てる。

(正当性:「情報の欠如」と「流動性制約」の克服)

シングルマザーをはじめとする社会的弱者が「情報の欠如」(どこで何の訓練を受ければよいか分からない)および「流動性制約」(訓練資金を調達できない)に直面している。そのため、自力では最適水準の職業能力開発ができない。

⇒国や地方自治体が介入して、社会的弱者に訓練情報を提供したり、資金を付与・貸付したりすることで、社会的弱者の職業能力開発を推進する政策が好ましいと考えられる。

(費用対効果)

LaLonde(1986)が取り上げている米国の自然実験では、ランダムに選ばれた被験者が二つのグループに分けられ、ひとつのグループには無料の職業訓練を与え、もう一つのグループには何も与えない。両グループにおける4年後の平均賃金を比較したところ、訓練を受けたグループの平均年収は、1,400ドル高いことが判明した。無料職業訓練にかかったコストは、1人当たり12,500ドルなので、これを投資だと例えれば、リターン率はおおよそ10%程度となる計算である。

5.2B 高等技能訓練促進費制度の費用対効果 —リターン率は5.1%～18.0%程度(2009年度)

・実験データの代わりに、公的統計から大雑把に試算。

(前提仮設)

修業期間＝3年 訓練費用＝最大助成額(2009年度当時、512万円)

訓練前の年収＝シングルマザーの平均年収

訓練後の年収＝資格取得者(常勤、非常勤、非就業別)の平均年収

訓練期間の逸失所得＝シングルマザーの平均年収×3年

	資格取得者数	常勤比率	非常勤比率	非就業比率	女性平均年収(万円)			期待R		期待R(全体)	投資回収の所要年数
					常勤	非常勤	(時給)	常勤	非常勤		
看護師	715	85.3%	4.9%	9.8%	469.5	172.3	(1,570円)	20.7%	5.8%	18.0%	5.6
准看護師	754	57.8%	19.8%	22.4%	398.9	170.4	(1,404円)	13.8%	5.6%	9.1%	11.0
介護福祉士	26	65.4%	19.2%	15.4%	367.7	196.4	(1,407円)	10.8%	8.1%	8.6%	11.6
保育士	26	53.8%	30.8%	15.4%	323.1	180.5	(968円)	6.4%	6.6%	5.5%	18.2
理学療法士/ 作業療法士	26	92.3%	0.0%	7.7%	374.2	102.3	(2,936円)	11.4%	-1.0%	10.6%	9.5
歯科衛生士	12	50.0%	16.7%	33.3%	344.6	162.5	(1,291円)	8.6%	4.8%	5.1%	19.7

5.3 ジョブサーチ支援策(自立支援センター、支援プログラム策定事業等) ー労働力資源の配置最適化

(位置づけ:個別的サポート+総合的サポート)

シングルマザーが持つ様々な職業経験、資格、特技等を最大限に生かせるような職業や、子育てしながらも無理なく継続できる仕事と出会えるように、「個別的サポート」と「総合的サポート」を行う。

(正当性)

求職者のサーチコストの軽減、求職期間の短縮、職のマッチング度の向上

(費用対効果)

欧米で行われたこの種の政策効果測定において、ジョブサーチ支援プログラムは就業率と賃金に一定のプラスの効果があると報告されている。例えば、米国Arkansas州とKentucky州Louisville市の同ジョブサーチ支援プログラムは、対象者の雇用率を5.3~6.2ポイント引き上げ、年収を487~643ドル引き上げる効果があったとの推定結果がある(Heckman他、1999)。1人当たりの平均費用は206-244ドルなので、事業が効率的と認められる。

日本も今後は、シングルマザーへのアンケート調査を行い、ジョブサーチ支援を受けている母親と受けていない母親におけるその後の賃金や就業率を比較することで、政策評価を行うべき。

6 公的就業支援はどこまで有効か

一「高等技能訓練」、「教育訓練給付金」、「自立支援プログラム策定」について

6.1 3事業の認知度と利用状況

調査時点においては、3事業の認知度と利用状況がともに低い水準にあることが分かった。「事業を知らなかった」ことが原因で事業の利用に至らなかったケースが全体の57.3%～78.0%を占めている。

事業への認知と利用がとくに遅れているのは、高年齢や低学歴の母親、子ども数が多い等子育て負担の重い母親である。

	事業1	事業2	事業3
	高等技能	教育訓練給付	プログラム策定
利用経験者の割合	2.3%	11.8%	15.0%
	(1.5%)	(4.1%)	
利用したことがない者の割合	97.7%	88.2%	85.0%
うち、必要がなかった	23.8%	25.7%	16.3%
うち、制度を知らなかった	64.7%	57.3%	78.0%
	(50.5%)	(46.3%)	

資料出所：JILPT「母子家庭の母への就業支援に関する調査2007」より筆者が再集計。

注：括弧の中の数値は、厚生労働省「全国母子世帯等調査2011」の結果である。

6.2 事業の利用は、母親の就業成果を改善しているのか

- 事業を利用した母親は、利用しなかった母親に比べて、「就業成果」(Y)が高いかどうかを分析する。

Y1=正社員への就業移動

(母子世帯になる直前の段階で正社員ではない者が、現在正社員となっている場合に1、それ以外0)

Y2=賃金(昨年の就業収入)

6.3 「Y1 = 正社員への移動」の決定要因

(主な結果)「高等技能訓練促進費」(事業1)を利用していた者は、どの事業も利用していない者より、正社員へと就業移動する確率が38.1%ポイントも高い。

(解釈)事業1の利用者におけるその後の就業状況(常勤比率8割)と一致した推定結果である。

(その他の結果)

事業2、3については、正社員就業促進効果が確認されない。むしろ、予測とは逆に、事業3の利用者は非利用者より、正社員就業確率が低いという結果が出ている。

(解釈)理論上、事業3の利用は、仮に思惑通りの正社員就業効果がないにしても、逆効果は通常考えられにくい。このような意外な結果が出る理由としては、事業3を利用した母親は、利用しなかった母親に比べると、元々個人能力や、専門技能が低いという可能性はある。こうした個人の能力要因がモデルの中で十分にコントロールできなかった可能性がある。

6.4 「Y2＝賃金」の決定要因

(結果)「高等技能訓練費」(事業1)のみについて、事業利用者の賃金が非利用者より若干高いようにみえる(その差は統計的有意ではないが)。

(解釈)「高等技能訓練費」(事業1)を利用した者の平均年収はやや高い。しかし、年齢、学歴や勤続年数などの影響を排除すれば、「高等技能訓練費」の利用者は、賃金が高い仕事についているとはいえない。

7 政策的含意

- 事業の存在をもっとPRする必要性がある。とくに低学歴の母親や低年齢児の母親に対しては、積極的な情報発信がより一層求められる。
- 一定の就業効果が確認できている「高等技能訓練促進費」事業の利用の促進をさらに図るべきである。

(その後の動向)

- JILPTが調査を実施してから3年あまりが過ぎた。ここで取り上げた3つの就業支援事業は、今も継続している。最新の調査データによると、事業の認知割合と利用件数が順調に伸びていることから、事業の周知徹底における取り組みに一定の成果が見られたものと考えられる。
- また、母親の正社員就業に効果を発揮している「高等技能訓練費」事業についても、その後、制度が実際に拡充する方向に動いていた。2005年では755件だった同支給件数は、2009年ではその7倍の5,230件と大幅に増加した。とくに2008年4月以降に(助成金額の引き上げと全期間助成が始まった時期)、高等技能訓練促進費の支給件数が1年で2倍に増えていた。

8 具体的取り組みーJILPT 2007年ヒアリング調査の結果

8.1 支援メニューの周知活動

(大分県:ハンドブックの配布)

大分県福祉保健部次世代育成支援課が、「ひとり親家庭のハンドブックー新しい生活を始めるためにー」を作成し、各市町村の窓口に置いたり、児童扶養手当の現況届を渡すときに一緒に配布して支援メニューの周知徹底をはかっている。

相談内容に応じた相談先を市町村別に示しているほか、子育てや生活支援についてどのようなサービスが提供されているのか、また母子家庭自立支援給付金(自立支援教育訓練給付金、母子家庭高等技能訓練促進費、常用雇用転換奨励金)や法律相談の紹介など一目で大変わかりやすいパンフレットとなっている。

(貝塚市:ニュースレターで支援情報を発信)

母子自立支援員は、「しんぐるまざあ通信」という手作りの情報紙を毎年10月前後に児童扶養手当証書を受け取りにくる市内在住のすべてのシングルマザーに手渡している。

「しんぐるまざあ通信」の第1号(2002年10月発行)では、A3用紙(両面)に直近に行われた貝塚市母子家庭のアンケート調査の結果や、アンケートで問い合わせの多かった事項(公営住宅、保育所、パソコン講習会、母子寡婦福祉資金貸付金、就労支援パソコン講習会、就業援助、水道料金の減免など)の解説を掲載していた。また、直近の第5号(A4用紙両面、2007年10月発行)では、市内シングルマザーに対する就労アンケートの結果に基づき、「希望の仕事を見つけるコツ」を紹介するほか、プログラム策定事業や、就業・自立支援センター事業、母子家庭日常生活支援事業などの情報を2面で掲載している。

8.2 福祉部門と雇用部門の連携

就業支援メニューのうち、母子家庭等自立支援センター事業と母子自立プログラム策定事業はともに、ハローワークとの緊密な連携が求められる。しかし、縦割り行政の影響で、福祉部門と雇用部門の間で積極的な連携を図りにくかったのが実情だった。

(千葉市:連絡票と連絡会議で連携強化)

千葉市は、「母子家庭就業・自立支援センター事業連絡票」と「千葉市母子家庭就業・自立支援検討会」(通称・連絡会議)で両部門の連携強化を図った。

(釧路市:NPO法人が関わった形での連携)

NPO法人「駆け込みシェルター釧路」は、DV被害に遭った女性の経済的自立を手助けする経験とノウハウを生かして、釧路市こども家庭課との共催でシングルマザー向け(シェルター関係者以外の母親も含む)の就労支援セミナーを2007年から始めた。就労支援セミナーには、ハローワークから講師を派遣してもらっている。

(札幌市:ハローワークOBの積極的起用)

札幌市では、自立支援センター内に母子自立支援プログラム策定員兼自立支援員が5人配置されている。男性が1人、4人が女性(内3人はシングルマザー)週7日、誰かが勤務している。相談員が5人とも職安で働いていた経験がある。よって、プログラム策定の他、職安からの情報収集、企業への対応、企業訪問まで行なう。

職安とのつながりがあるので、ざっくばらんに相談できる経験上、評判の悪い企業等についての情報も持っている。就労後に雇用条件が違ったり、セクハラがあった時など労働基準監督署等関係機関に調べに行くこともある。

8.3 優秀な支援スタッフの確保

就業支援の成果は、支援スタッフの量と質に大きく左右される。一般的に、常勤の支援スタッフがいると、いつ来ても同じ担当者に対応してくれる安心感をシングルマザーに与えることができる当時に、担当者同士の情報交換や仕事の分担も行ないやすくなる。

(浜松市:共同設置で職員全員常勤化、当事者を多く起用する)

予算上の制約により、非常勤職員を中心に運営される支援センターが多い中、静岡県・静岡市・浜松市母子家庭等就業・自立支援センターでは、職員6人全員、常勤である。静岡県、静岡市と浜松市が共同設置することで、個々の自治体の経費負担が減り、職員の全員常勤化が可能となった。

さらに、支援センターの主任をはじめ、6人の職員のうち4人がシングルマザーである。当事者を多く起用することで、母子家庭の立場に立ったきめ細かい相談に応じることができるという。

(横浜市:支援員数を抑えることで全員常勤化を実現)

横浜市は人口が密集している特徴を利用して、市内18区を一人4～5区ずつ担当となるよう、就業支援員(母子自立プログラム策定員)全員を、週5日フルタイム勤務の常勤で雇用し、一人につき複数区を担当させることで就業支援員の待遇が確保できた。5日常勤で就労支援員を雇用することで、専任制でシングルマザーに支援を行うことが可能となった。また、国基準よりも高い年収を確保することで、就労支援員の定着を図ることができた。

(大分県と貝塚市:ベテランの支援スタッフがキーパーソンとなる)

大分県と貝塚市では、母子家庭の母への就業支援を担うキーパーソンを同一職場で長期雇用し、その自主性とやる気を生かした支援活動を行っている。

8.4 就業支援サービスの窓口一本化

就業支援の窓口は多数存在しているため、どのサービスについてどこのどの機関に相談すれば良いのか、実に分かりにくかった。そこで、窓口を一本化の試みが行われていた。

(横浜市:区に一本化されるシングルマザーの相談窓口)

利用者本位に立って、横浜市では、シングルマザーへの就労支援が各区役所の保健福祉センターに窓口一本化されている。シングルマザー等、来庁者のための総合的な相談窓口が用意され、相談者から就労ニーズがあれば、その場で相談希望や日時等を確認して、母子就労(業)支援員につなぐ。つないだ後の就労相談は予約制で、母子就労支援員が区役所に出向き、同区役所で対応する。

(貝塚市:児童福祉課をすべての就業支援事業の窓口として)

貝塚市は、すべての就業支援メニューを実施するにあたって、児童福祉課を窓口としている。同課は、就業支援のほか、児童扶養手当、ひとり親家庭医療費助成など各種給付金、認可保育所入所申込の窓口にもなっている。そのため、市内ほぼすべてのシングルマザーが年に数回程度児童福祉課に訪れる機会があるという。

児童福祉課に母子自立支援員1名を常勤で配置して、シングルマザーが来訪する機会を使って、就業支援事業についてのチラシ配布や口頭説明を行い、それぞれの支援事業の利用につなぐような体制づくりを行っている。

(秋田県:自立支援センターを中心として複数の機関から母親にアプローチ)

秋田県全体という広範な範囲を対象とするために、秋田市にある自立支援センターが中心となって情報提供が行なわれている。ハローワークから自立支援センターに就職情報が提供され、それがメール、HPを通じて、あるいは直接来所した母親に伝えられる。県内4ヶ所の福祉事務所の母子自立支援員、4ヶ所の地域振興局の償還指導員は自立支援センターの就労相談員を兼務しており、母親の就労相談を受けたり、就職状況を提供したりしている。自立支援センターを中心として複数の機関から母親にアプローチされる点で効率的といえる。

(おわり)

参考文献

- JILPT(2008))『[母子家庭の母への就業支援に関する研究](#)』労働政策研究報告書 No.101
- JILPT(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
- Ehrenberg, R. and Smith, R. (2011) *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Prentice Hall
- Hamersma, S. (2008)“The Effects of an Employer Subsidy on Employment Outcomes: A Study of the Work Opportunity and Welfare-to-work Tax Credits,” *Journal of policy Analysis and Management* 27, 498-520
- Heckman, J., Lalonde, R., and Smith, J. (1999) “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs,” in Ashenfelter, O., and Card, D. (eds.) *Handbook of Labour Economics*, Vol.3a, Chap.31, 1865-2097, Amsterdam: Elsevier Science/North-Holland.
- LaLonde, R. (1986), “Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data”, *American Economic Review* 76, 604-620, Table2