

母子加算の見直しについて

1 母子加算創設の経緯

- 母子加算は、昭和24年、生活保護の基準自体が低かった時代において、子育てを一人でする母親には追加的な飲食物費が必要であることを理由として創設。
- その後、生活扶助基準は、加算を含めて、格差を縮小するため、一般国民の消費の伸びよりも大きな伸び率で引き上げられてきたが、昭和59年以降は、生活扶助基準は、一般国民の消費の伸びと均衡した改定率に見直し、母子加算については、物価相当の改定率の改定に見直し。

2 審議会での検討結果（平成16年度）

- 平成15年から16年にかけて、「社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において、生活保護基準の妥当性について検討がなされ、
 - ① 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。
 - ② 一律・機械的な給付を見直し、世帯の自立に向けた給付に転換すること、その際、支給要件・支給金額等を見直すことが考えられる。

と提言されたところである。

（参考）一般の母子世帯と生活保護を受けている母子世帯の消費水準の比較

【母子世帯（子1人）の消費支出額（生活扶助相当）】

第1・5分位所得の世帯	第3・5分位所得の世帯	平均
78,626円	118,136円	121,061円

【生活扶助基準（子1人）】

基準額	116,086円
母子加算額	21,998円
合計	138,084円

（平成11年度）

3 これらを踏まえた母子加算の見直し（平成17年度以降）

生活保護の母子世帯と一般の母子世帯との公平を図るとともに、生活保護を受けている母子世帯の自立を促進するために見直し。

(1) 16歳以上の子に係る母子加算の見直し

- 16歳以上の子に係る母子加算は、平成17年度から3年かけて減額し、19年度に廃止。
- 平成17年度から、従来支給の対象外であった高等学校等就学費用の給付を新たに創設。
(平成19年度平均給付額（月額）：1世帯あたり約1万5千円程度)

	16年度	17年度	18年度	19年度
母子加算額(1級地)	23,260円	15,510円	7,750円	0円
高等学校等就学費(実績)	—	約1万3千円	約1万5千円	約1万5千円

※ 高等学校等就学費としては、上記の額のほか、4月には入学金(実費)、入学準備のための費用(61,400円以内)が支給される。

(2) 15歳以下の子に係る母子加算の見直し

- 15歳以下の子に係る母子加算は、平成19年度から3年かけて減額し、21年度に廃止。
- 平成19年度から、就労している母子世帯や職業訓練等を受け自立に向けて努力している母子世帯を対象として、就労支援のための給付を創設。
(月額3万以上の就労収入を得ている場合：月額1万円、職業訓練等の場合：月額5千円)

		18年度	19年度	20年度	21年度
母子加算額(1級地)		23,260円	15,510円	7,750円	0円
ひとり親世帯就労促進費給付額	月額3万円以上		10,000円	10,000円	10,000円
	月額3万円未満・職業訓練等	—	5,000円	5,000円	5,000円

※ 母子世帯を含め、生活保護受給世帯等には、平成17年度から導入した自立支援プログラムの策定や福祉事務所とハローワークとの連携による就労支援事業の一層の推進により、自立を支援。

第2 生活保護基準の在り方について

2 加算の在り方について

加算は、被保護世帯の特別の需要に対応する方策の一つとして、歴史的な経緯で設けられてきたものであり、必要即応の観点、実質的最低生活の確保の上から検討する必要があるが、国民生活を取り巻く状況の変化の中で、その必要性を検証した上で廃止や要件等の見直しを行う必要がある。老齢加算については、既に中間取りまとめにおいてその廃止の方向での見直しを提言したところであるが、母子加算について全国消費実態調査等による一般母子世帯の消費水準、消費実態との比較検証を行った結果は以下のとおりであった。

① 消費水準

- 母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高い。また、母子加算を除いた生活扶助基準額は、一般勤労母子世帯の生活扶助相当消費支出額と概ね均衡している。

② 消費実態

- 一般勤労母子世帯の消費支出額と一般勤労夫婦子供世帯の消費支出額の比較においては、外食費や被服及び履き物費等について母子世帯の方が支出額が多い。
- ひとり親勤労世帯の消費支出額とひとり親勤労以外世帯の消費支出額との比較においては、外食費、洋服費等に関し勤労世帯の支出額の方が多い。

これらの結果より、一般母子世帯の消費水準との比較の観点からは、現行の母子加算は必ずしも妥当であるとは言えない。しかし、母子世帯は一般的に所得が低いことや①の統計調査における一般母子世帯の客体数の少なさから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかという指摘があった。また、一般勤労母子世帯において、勤労しているが故に生じる追加的な消費需要があることにも留意する必要がある。

これに関し、社会生活に関する調査及び全国母子世帯等調査等により把握された

一般母子世帯の生活実態として、家計、子の教育やしつけ等の悩みを抱える世帯が少なくなく、暮らし向きの意識についても、多くが何らかの形で就労しているにもかかわらず、約8割が苦しい状況にあると回答しており、このように、一般母子世帯も苦しい生活状況にあることから、養育のための追加的支出にも対応する必要がある、との意見も見られた。また被保護母子世帯においては交際費や子供との外出等の充足が低いなどの特徴もあったことから、これらの点も考慮する必要があるとの意見もあった。

以上を考え合わせれば、母子加算の見直しの方向性としては、現行の一律・機械的な給付を見直し、ひとり親世帯の親の就労に伴う追加的な消費需要に配慮するとともに、世帯の自立に向けた給付に転換することとし、これに沿って支給要件、支給金額、名称・支給名目等を見直すことが考えられる。これに際し、特に職業訓練等就労に向けた取組や、母子世帯の就労以外の地域的活動への取組の必要性に配慮する必要があるとの意見があった。

ただし、この見直しに当たっては、①子供が大きくなるにつれ、養育に係る手間が減少し、また子供が家事を行うことが可能になることから、就労可能性や就労可能時間が拡大するとともに、勤労しつつ子育てをすることに伴う支出（外食費等）も減少し、世帯としての自立の可能性が増すこと、②後述のとおり、生活保護制度において高等学校の就学費用への対応を検討することとすることなど、子供の成長に伴って養育に必要な費用が変化すること、③後述の自立支援プログラムの実施状況、④前述の生活扶助基準設定方法の見直しなどの要素をも十分勘案して検討する必要がある。

さらに、今後は、現行加算制度全体の在り方についても、他の社会保障制度の動向を踏まえつつ、時代の状況に応じた見直しを検討する必要がある。

（注）下線は厚生労働省社会・援護局保護課による。

生活保護の母子加算の復活について

1. 基本的考え方

三党連立政権合意を踏まえ、子どもの貧困解消を図るため、生活保護の母子加算を復活し、年内に支給する。

2. 具体的内容

- 母子加算については、平成16年度以前の水準に復活させるため、厚生労働大臣告示を改正。適用日は平成21年12月1日。（平成21年10月29日に官報掲載）

母子加算（月額） 23,260円（在宅、1級地、児童1人の場合）

- ただし、母子加算の廃止に伴い創設された「ひとり親世帯就労促進費」は廃止する。

3万円以上の就労収入	月額	10,000円
3万円未満の就労収入等	月額	5,000円

3. 財政措置

- 国庫負担については、予備費を支出する。（平成21年10月23日閣議決定）
- 地方負担については、特別交付税により措置する。

○ 所要額（4ヶ月分）	国	58億円
	地方	19億円

世帯類型別の高等学校等進学状況

	※1 被 保 護 世 帯 (21年度)		※2 一 般 母 子 世 帯 (18年度)	※3 高校進学率(全国) (21年度)
		うちひとり親世帯		
調査時点における 高等学校等在籍率	82.7%	83.3%	90.3%	97.9%
中退者を加味した進学率	87.2%	89.0%	—	

※1 厚生労働省社会・援護局保護課調べ(平成21年7月末日現在)

- ・ いずれも休学中の者を含む。

※2 平成18年度全国母子世帯等調査(平成18年11月1日現在)

- ・ 調査時点で、昭和63年4月生～平成3年3月生の者のうち、「高校生」又は「高等専門学校」と回答した者の割合。

※3 平成21年度学校基本調査速報(文部科学省)(平成21年3月の中学校卒業者の進学状況)

図表 7 世帯類型別の保護受給履歴、保護世代間継承及び 10 代出産の状況

区 分	抽出数	調査項目	調 査 の 結 果		
			構成比(%)	該 当	非該当
1 高齢者世帯	91	保護受給履歴	35.2	32	59
		世代間継承	13.2	12	79
		10代出産	0.0	0	91
2 母子世帯	106	保護受給履歴	48.1	51	55
		世代間継承	40.6	43	63
		10代出産	26.4	28	78
3 障害者世帯	40	保護受給履歴	50.0	20	20
		世代間継承	35.0	14	26
		10代出産	0.0	0	40
4 傷病者世帯	100	保護受給履歴	42.0	42	58
		世代間継承	19.0	19	81
		10代出産	2.0	2	98
5 その他世帯	53	保護受給履歴	41.5	22	31
		世代間継承	18.9	10	43
		10代出産	1.9	1	52
被保護世帯合計	390	保護受給履歴	42.8	167	223
		世代間継承	25.1	98	292
		10代出産	7.9	31	359

高齢者世帯を除いた場合の数値は、保護受給履歴率45.2%、世代間継承率28.8%、10代出産率10.4%となる。

て、最低賃金と最低生活費の二元論的包摂としてとらえ、ワーキング・プアを「日本型ワーキング・プア」として暫定的に定義し、生活保護の受給層における貧困についてその様相を明らかにした。調査結果は、①低位学歴率の高さ、②保護受給履歴率の高さ、③保護受給世帯の世代間継承率の高さ、④高齢者世帯の無年金率の高さ、⑤高齢者世帯のAグループ・A1（無年金・中卒）の世代間継承率の高さ、⑥10代出産率の高さ、⑦学校教育から早期に離脱する母子世帯の高校中退率の高さ、⑧稼働収入の低さ、⑨専ら非正規就労で低賃金、不安定就労、⑩就労インセンティブの弛緩など10項目に集約することができた。これらのことから保護受給層において、「著しく不利な条件に置かれた世帯」、「社会的排除やジェン

ダー」、「取り残された人々」の実態を凝縮した形で浮き彫りにすることができた。

これまで議論されてきた貧困の普遍的な誘因なるものに数量的な根拠を与え、実証することができた。これらはいくつかの重要な知見と有益な示唆を与えてくれた。得られた知見は政策への手がかりを得ることになるだろう。なかでも保護受給層の母子世帯の置かれている社会的排除が焦点化され、これまでのような楽観論は払拭されよう。結果は、低位学歴率72.56%で彼/彼女らを取り巻く環境条件は最悪であった。そのことは「ゆらぎ」であり、鮮やかに保護受給層の現実認識を高める。この低位学歴の意味するところは、世帯の職業、収入などをはじめとする社会生活上の様々な困難に深く関与せしめ将来に計

出典：保護受給層の貧困の様相

—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖—
道中 隆 著

図表 4 世帯類型別実態調査総括表

	総世帯数	調査世帯数	世帯実人員	保護受給期間	平均年齢	低 位 学 歴 率 (%)				世帯収入 平均月額 (円)	稼働率 (%)	扶養 履行 件数	扶養履 行率 (%)	扶養1件 当り金額 (円)	
						中卒 件数	中卒 率 (%)	中退 件数	高校中 退率 (%)						
高齢	1,625	91	107	30.10	73.60	79.12	67	73.63	5	5.49	28,517	3.29	6	6.59	21,550
母子	631	106	312	32.65	37.46	66.04	41	38.68	29	27.36	74,475	37.73	16	15.01	27,381
障害	585	40	47	44.13	52.88	72.50	26	65.00	3	7.50	26,754	7.50	2	5.00	19,104
傷病	859	100	159	29.11	53.01	76.00	64	64.00	12	12.00	81,230	11.00	2	2.00	5,759
その他	224	53	132	31.08	53.77	67.92	29	54.72	7	13.21	74,831	56.60	0	0	0
計	3,924	390	757	32.11	56.11	72.56	227	58.21	56	14.36	72,221	22.31	26	6.66	23,735

④生活保護の受給履歴率が高率という生活基盤の脆弱性

仮説「④保護受給の履歴率が高く、生活の脆弱性がある。」については、社会福祉行政業務報告「保護歴有保護開始世帯数」の全国一斉調査の数値では申請17,050件のうち受給履歴のあるものが3,690件で保護受給履歴率は、21.6%となっている。調査の結果では、図表7のとおり、単純には比較できないものの現に生活保護を受給する世帯の多くが、過去においても生活保護を受給していたという受給履歴が全国のはば倍の42.8%となっていた。

⑤貧困が世代間に亘って継承していたという実態

仮説「⑤保護受給という経済的貧困が次世代へと引き継がれ世代間継承（貧困の再生産）がある。」については、図表7のとおり、現に生活保護を受給する世帯の世帯主が、過去に生育した家庭の出身世帯において保護を受けていたことが確認された世帯は、全体の25.1%で、高齢者世帯を除くと28.8%となった。また、母子世帯の保護の世代間継承は、図表8のとおり、中卒・高校中退の低位学歴者が72.1%、高卒以上は27.9%で保護の世代間継承は最終学歴、世帯類型とも深く関与していることが明らかとなった。

⑥10代出産という深刻な高いリスク母子の実態

調査過程において10代出産ママの事象が散見され項目追加を余儀なくされた。高校中退率と10代出産との関係性、10代出産は高校の就学阻害要因

として妊娠、出産という困難な事象から低位学歴と相関がある、また妊娠、出産は同時に就労阻害要因となり離職、転職や無職の空白期間を生じさせる、空白期間は就労構造として職種、機会の限定や低賃金といった形の水平移動が想定され貧困への誘因となる、母子世帯特有の何らかの基本的な特徴がある、貧困の世代間継承の一要素を構成するなどの疑いと新たな視点が生じた。結果は、図表7のとおり、10代出産は母子世帯において高率で抽出した母子世帯の26.4%が、10代出産であった。母子世帯の10代出産と最終学歴のクロスでは、図表8のとおり、10代出産の85.7%が中卒者若しくは高校中退者の低位学歴者で占められ、10代出産のうち高校中退者は39.3%にも及んでいる。

母子世帯では子どもへの支出が世帯の家計を圧迫する一方、子育てと就労との調和が難しく、母親の就労中断は即、世帯収入の減少となる。そのことから子どもの存在は、世帯の貧困リスクの大きな要因となっている可能性が指摘される。つまり、経済的に困難な家庭に生まれる子どもは、豊かな家庭で成長した子どもと同等の機会や発達条件、将来の可能性から排除される危険の高い生育環境にあることが、この調査結果において数量的に実証された。個別の具体的な母子ケースにおいては、貧困の負の相乗作用としての多様な事象が凝縮していた。