

母子家庭及び寡婦の生活の安全と向上のための措置に関する基本的な方針(抜粋)

平成15年3月19日厚生労働省告示第102号

はじめに

1. 方針のねらい

(1) 母子家庭等施策の必要性

近年の離婚件数の増加に伴い、母子家庭及び父子家庭(以下「母子家庭等」という。)、特に母子家庭が急増している。現実の母子家庭の置かれている生活状況を見ると、子育てと生計の担い手という二重の役割を一人で担うこととなった直後から、その生活は大きく変化し、住居、収入、子どもの養育等の面で様々な困難に直面することとなる。

母子家庭の母の場合、就業経験が少なかったり、結婚、出産等により就業が中断していたことに加え、事業主側の母子家庭に対する理解不足、求人の際の年齢制限の問題などが重なり、その就職又は再就職には困難が伴うことが多い。また、保育所入所待機児童が増加する中で、就業のため子どもを保育所に預けることには困難が伴い、就業しても低賃金や不安定な雇用条件等に直面することが多い。さらに、約8割の離婚母子家庭は養育費が支払われていない。こうしたことなどから、その85%が就業しているにもかかわらず、平均年収は229万円と低い水準にとどまっているのが現状である。過去と比較しても、臨時・パートタイムの形態での就労の割合が高まっている。また、子どもの養育や教育のために収入を増やそうと複数の職場で就業したり、より良い就業の場の確保のために自らの職業能力を高めるなど、懸命な努力をする中で、中にはその努力が結果として健康面の不安を招き、生活をより困難にしている場合もある。

こうしたことから、特に母子家庭については、子育てをしながら、母が収入面・雇用条件面等でより良い就業に就き、経済的に自立できることが、母本人にとっても、子どもの成長にとっても重要なことであり、自立支援策の必要性が従来以上に高まっている。

一方、父子家庭については、既に家計の担い手として就業していた場合が多いことから、その平均年収は422万円となっている。しかしながら、子どもの養育、家事等生活面で多くの困難を抱えており、子育てや家事の支援の重要性が非常に高い。

また、離別世帯の子どもの養育においては、

その養育に対する責務は両親にあり、離婚により変わるものではない。子どもを監護しない親からの養育費は、子どもの権利であるにもかかわらず、その確保が進んでいないことから、親の子どもに対する責務の自覚を促し、子どもを監護しない親が、その責務を果たしていくべきことを社会全体が当然のこととする気運を醸成していくことが重要となっている。

さらに、母子、父子を問わず親との離死別は、子どもの生活を大きく変化させるものであり、そのことが子どもの精神面に与える影響や進学の悩みなど、子どもの成長過程において生じさせる諸問題についても、十分な配慮が必要とされている。また、現代において、母子家庭等は決して特別な家庭ではないことから、社会全体が、こうした家庭を家族形態の一類型としてとらえ、理解を深めていく必要がある。

このように、母子家庭等及び寡婦の抱えている困難は、多くが複雑に重なり合っており、総合的な支援策を展開する必要がある。その際には、施策の実施主体は、精神面で支えを必要としている場合や養育能力や生活能力が欠けている場合において適切な援助を行うなど、生活について幅広く支援する仕組み、個々の世帯の抱える問題に対し相互に支え合う仕組みを活用するなど、きめ細かな配慮をすることが求められており、そうした観点から、母子家庭等に身近な自治体において、母子寡婦福祉団体やNPO等様々な関係者と緊密に連携しながら、きめ細かな施策を展開することが重要である。

(2) 母子寡婦福祉対策の見直しと国の基本方針

我が国における母子寡婦福祉対策は、昭和27年に戦争未亡人対策から始まり50年以上の歴史をもっているが、(1)で述べたような母子家庭等及び寡婦を巡るこうした状況の変化に応じて、母子寡婦福祉対策を根本的に見直し、新しい時代の要請に的確に対応すべく、平成14年11月22日、「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律」(以下「改正法」という。)が成立した。

改正法においては、母子家庭等及び寡婦に対する「きめ細かな福祉サービスの展開」と「自立の支援」に主眼を置いている。離婚後等の生活の激変を緩和するために、母子家庭

等となった直後の支援を重点的に実施するとともに、就業による自立を支援するため、福祉事務所(社会福祉法(昭和26年法律第45号)に定める福祉に関する事務所をいう。以下同じ。)を設置する地方公共団体において、母子自立支援員が総合的な相談窓口となり、児童扶養手当等各種母子家庭等の支援策に関する情報提供、職業能力の開発、就職活動の支援を行う体制を整備しつつ、①子育てや生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策を総合的に展開することとしている。また、国が母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針を策定することとなっている。

さらに、経済情勢の変化により母子家庭の母の就業が一層困難となっていることにかんがみ、母子家庭の母の就業の支援に関する特別の措置を講じるため、平成15年7月17日、「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」(以下「特別措置法」という。)が、平成20年3月31日までの時限立法として成立した。

特別措置法においては、政府が国会に対し、母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施状況等を報告すること、本基本方針及び自立促進計画について、母子家庭の母の就業の支援に特別の配慮がなされたものとする事等となっている。

本基本方針は、改正法や特別措置法の趣旨も踏まえつつ、父子家庭も含めた母子家庭等施策の展開の在り方について、国民一般に広く示すとともに、都道府県(指定都市及び中核市を含む。)、市(特別区を含む。)及び福祉事務所を設置する町村において自立促進計画を策定する際の指針を示すこと等により、母子家庭等施策が総合的かつ計画的に展開され、個々の母子家庭等に対して効果的に機能することを目指すものである。

2. 方針の対象期間

この基本方針の対象期間は、平成15年度から平成19年度まで5年間とする。

(第1略)

第2 母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のため講じようとする施策の基本となるべき事項

1. 今後実施する母子家庭等及び寡婦施策の基本的な方向性

(1) 国、都道府県及び市町村の役割分担と連携
母子家庭については、これまで児童扶養手当に大きくウェイトがかかっている施策を見直し、きめ細かな福祉サービスの展開と自立・就労の支援に主眼を置いて、①子育てや生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策を総合的に展開することとする。その際、国、都道府県(指定都市及び中核市を含む。以下同じ。)並びに市(特別区を含む。)及び福祉事務所を設置する町村(以下「市等」という。)が、適切に役割を分担しながら、互いに連携することが必要である。

国は、母子家庭等及び寡婦施策に係る施策や制度の企画・立案を行う。また、効果的な施策の展開のための調査・研究を行ったり、母子家庭等及び寡婦施策に係る普及・啓発、また関係者の研修等を行う。さらに、都道府県が市等における母子家庭等及び寡婦施策を効果的かつ効率的に実施するための課題や方策の検討について、地域の実情に応じて支援する体制を整備するとともに、連絡会議等を通じて、都道府県や市等の自立促進計画、施策や取組について情報提供を行うなど、都道府県や市町村に対する支援を行う。

都道府県及び市等では、本基本方針に即して、「母子家庭及び寡婦自立促進計画」を策定すること等を通じて、地域の実情に応じて、計画的に母子家庭等及び寡婦施策を実施することが必要である。

都道府県は、母子家庭等就業・自立支援センター事業等自ら実施すべき施策を推進することが求められる。また、市等が母子家庭等及び寡婦施策を効果的かつ効率的に実施するための課題や方策を検討するに際して、地域の実情に応じて市等を支援するとともに、広域的な観点から、市町村が実施する就業支援や生活支援が円滑に進むよう、市等における自立促進計画の策定状況や各種施策の取組状況などについて情報提供を行うなど、市町村に対する支援を行うことが必要である。

市町村は、母子家庭等日常生活支援事業等自ら実施すべき施策を推進するとともに、住民に身近な地方公共団体として、母子家庭等及び寡婦に対し、相談に応じ、施策や取組について情報提供を行うことが必要である。平