

CSW68 勉強会#1
2023年10月3日

主催：JAWW（日本女性監視
視機構）共催：城西国際大学
大学院女性学専攻
協力：国連 NGO 国内女性委
員会 / 国際婦人年連絡会

女性の貧困 — 日本の現状と制度的課題

田宮 遊子
神戸学院大学経済学部教授

相対的貧困率（2018年、％）

総数	子ども			65歳以上 (女性)	65歳以上 (男性)
		大人が 1人	大人が 2人以上		
15.4	13.5	48.1	10.7	22.9	16.3

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」
65歳以上男女については、阿部彩（2021）「日本の相対的貧困率の動向：2019年国民生活基礎調査を用いて」科学研究費助成事業（科学研究費補助金）（基盤研究（B））「『貧困学』のフロンティアを構築する研究」報告書

貧困の量的把握

- 貧困の把握は、例えば世帯別被保護率などでおこなっていた
 - 生活保護における伝統的な世帯区分：高齡/傷病・障害/母子/その他
- 相対的貧困率は、政府統計の個票データを利用し、研究者が推計していた
- 相対的貧困率、子どもの相対的貧困率を政府が推計して公表するのは、2009年10月から
 - 民主党政権下における変化

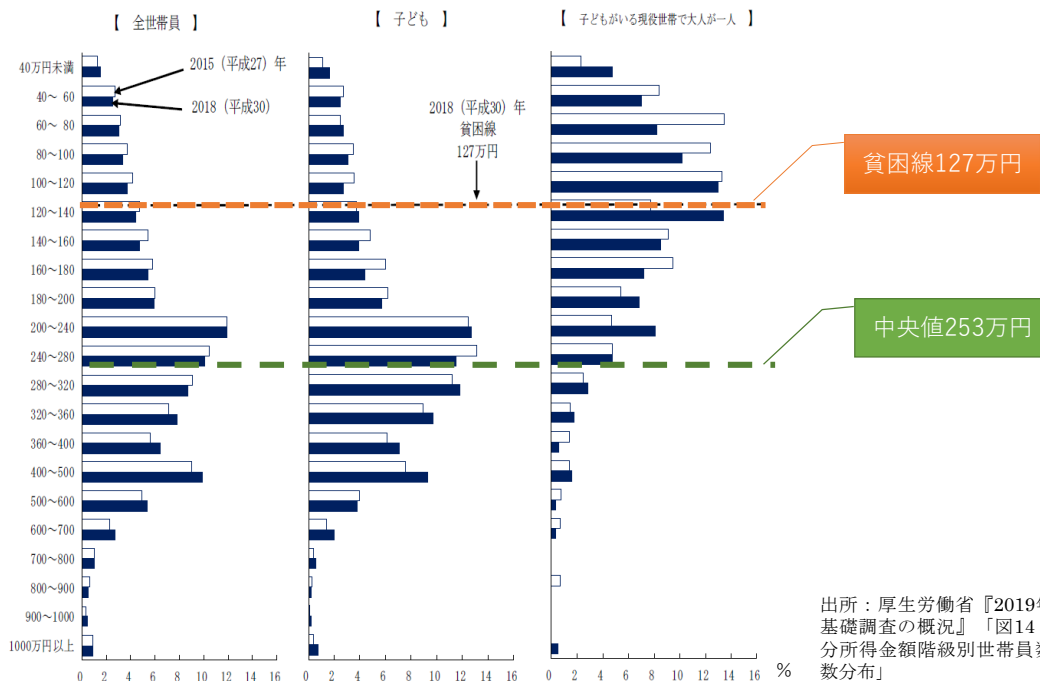
3

相対的貧困率

- 一定基準（貧困線）を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合
 - ✓ 貧困線を、等価可処分所得の中央値の半分の額におく
 - ✓ ここでの等価可処分所得は、世帯の可処分所得（収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入）を世帯人員の平方根で割って調整した所得
例：世帯所得600万円、4人家族の場合、等価可処分所得は300万円（ $600\text{万円} \div \sqrt{4}$ ）
 - ✓ 可処分所得 = 当初所得（賃金、自営収入等）
 - + 社会保障給付（年金、児童手当等）
 - 税・社会保険料

4

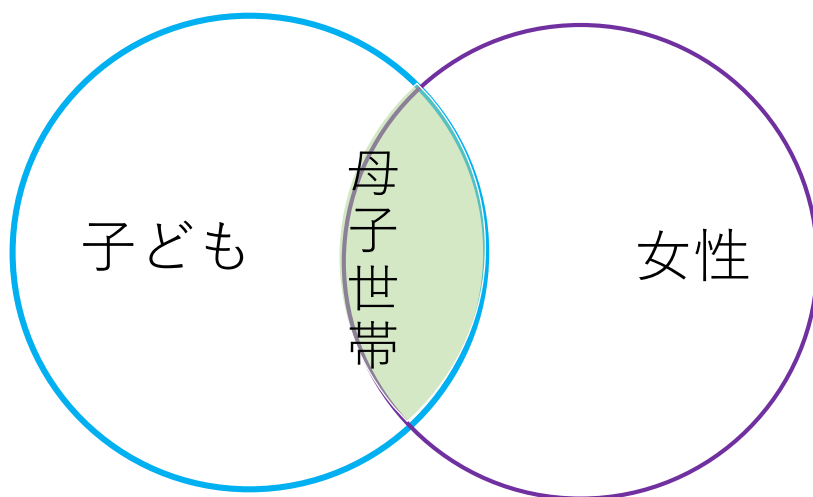
等価可処分所得の分布



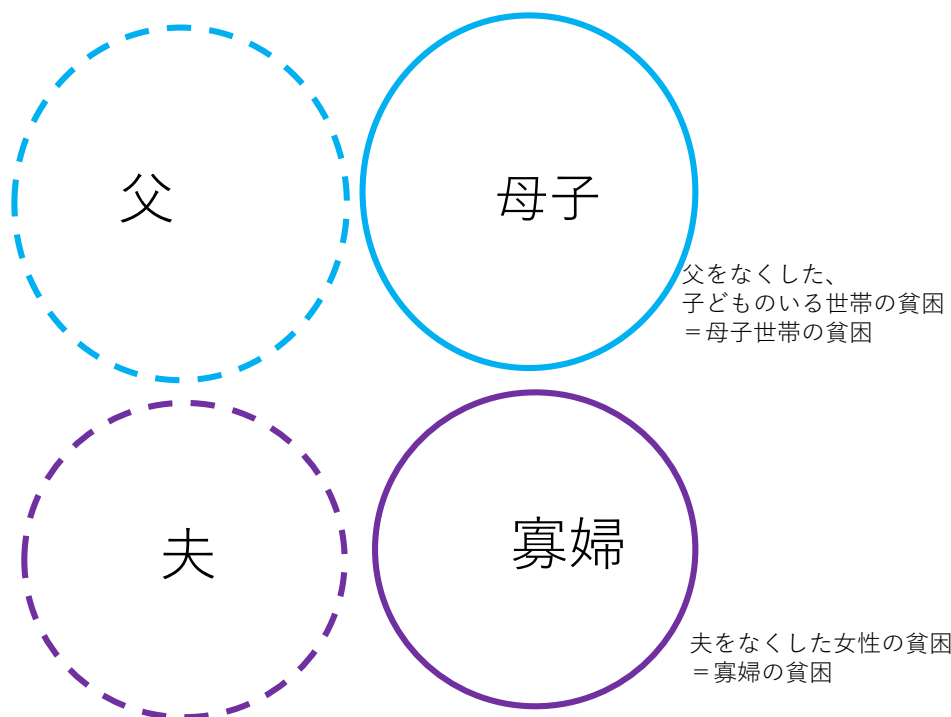
本日お話しすること

- 「子どもの貧困」、「女性の貧困」は、新しいコンセプト
- 「子どもの貧困」という新しいコンセプトは、従来の貧困に対する社会保障、母子世帯を対象とした社会保障制度にどのような変化をもたらしたか？
- 「女性の貧困」というコンセプトが社会保障制度に変化をもたらしていない状況への課題はなにか？

女性の貧困と子どもの貧困の重なりとしての母子世帯の貧困
その重なりゆえに困難は大きく、社会保障制度・貧困対策の対象となってきた！？



7



男性稼ぎ主を失った世帯だから
社会保障の対象とされてきた

8

社会保障の対象は変化しているのか

- 1960年代以降整備され1980年代以降強化された
男性稼ぎ主世帯を前提とした社会保障制度

[↑表裏一体↓]

男性稼ぎ主を失った世帯への社会保障制度

- 父をなくした、子どもがいる世帯 = 母子世帯
- 夫をなくした、女性 = 寡婦

- 近時の変化

母子世帯の貧困 ⇒ 子どもへの着目 ⇒ 子どもの貧困

寡婦の貧困 ⇒ ジェンダーへの着目（「女性であることにより様々な困難な問題に直面することが多い」） ⇒ 女性の貧困

9

「子どもの貧困」、「女性の貧困」は、
政策領域において新しいコンセプト

10

子どもの貧困対策

- 政府による相対的貧困率の公表 2009年10月
- 子供の貧困対策法 2013年成立（2014年施行）
- 子供の貧困対策に関する大綱 2014年8月閣議決定
- 子供の貧困対策に関する大綱 2019年11月閣議決定

男女共同参画基本計画と女性の貧困

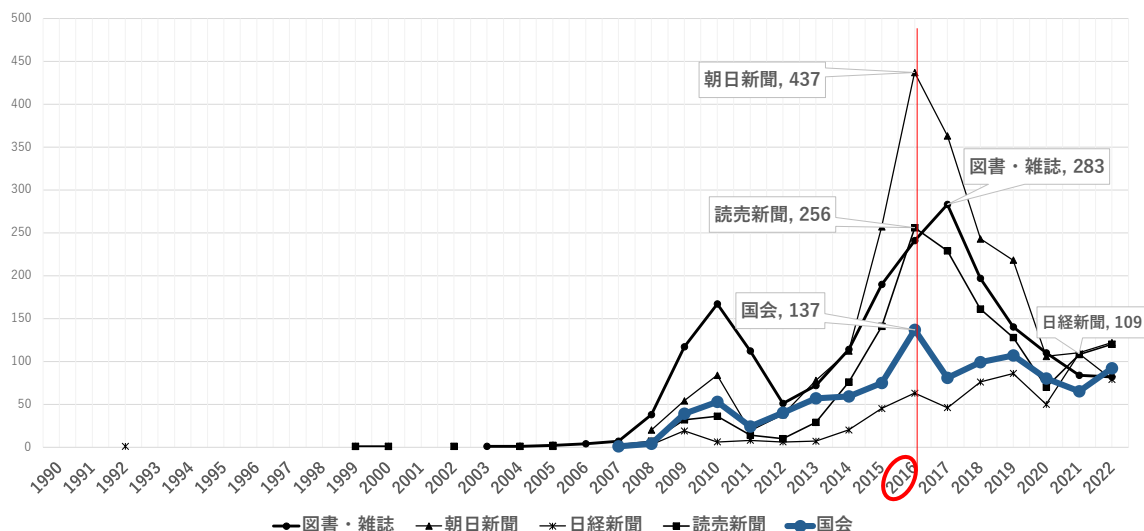
- 第3次男女共同参画基本計画（2010年12月17日閣議決定）
第7分野 貧困など生活上の困難に直面する男女への支援
 - 女性が働き続けることができ、暮らしていける賃金を確保できるよう、雇用の問題、特に男女間の賃金格差の解消や「M字カーブ問題」の解消、均等な機会と公正な待遇の確保、仕事と生活の調和の推進、非正規雇用における課題に取り組む。生活上の困難に直面しやすい母子家庭等ひとり親家庭に対する支援及び生活上の困難に直面する人々を支援するための施策についても推進を図る。なお、様々な生活上の困難の世代間連鎖を断ち切るためにも、女性の就業継続や再就職の支援、教育費の負担軽減を行い、個人の様々な生き方に沿った切れ目のないサービスの提供を図る。
- 第4次男女共同参画基本計画（2015年12月25日閣議決定）
第8分野 貧困、高齢、障害等により困難を抱えた女性等が安心して暮らせる環境の整備
 - 非正規雇用労働者やひとり親等、生活上の困難に陥りやすい女性が増加している中で、セーフティネットの機能として、貧困等生活上の困難に対応するとともに、貧困等を防止するための取組が重要である。また、女性が長期的な展望に立って働けるようにすることも必要である。さらに、貧困等の世代間連鎖を断ち切るためにも、生活困窮世帯の子供への教育支援等、個人の様々な生き方に沿った切れ目のない支援が必要である。高齢単身女性の貧困については、高齢期に達するまでの働き方や家族の持ち方等のライフスタイルの影響が大きく、様々な分野における男女の置かれた状況の違いが凝縮され固定化されて現れることに留意した取組が必要である。
- 第5次男女共同参画基本計画（2020年12月25日閣議決定）
第6分野 男女共同参画の視点に立った貧困等生活上の困難に対する支援と多様性を尊重する環境の整備
 - 女性の貧困は、ひとり親をはじめ子育て世帯においては子が成人した後も続くことや、不安定な就業を継続せざるを得ない単身女性、高齢女性も含め、全ての年代の女性に生じ得ることに留意する必要がある。

※困難な問題を抱える女性への支援に関する法律（2022年4月施行、婦人補導院法廃止）

「子どもの貧困」ということは、概念

- 「子どもの貧困」ということは
 - 報道，国会，刊行物において、2000年代以降日本における文脈で登場→2010年に最初の第1次ピーク→2016年、2017年に過去最多の使用回数→その後も継続的に使用される
 - 「子どもの貧困」は，2010年代を代表する時のことばの一つに
 - 一過性のことばではなく，社会的に定着
- 「子どもの貧困」概念
 - 「貧困状態が本人の意思や制御可能な範囲を超えたところで起きているという点が強調され，貧困における自己責任論はより明確に否定され，社会問題としての認識と社会的対応の必要性が肯定される」 [山村,2015:51-52]。
 - 自己責任論から容易に免れ、解決すべき問題であるという共感を伴って社会に浸透し、新しい制度や従来の制度の見直しへの影響力を持ちえた。

「子どもの貧困」年間使用件数の推移



出所：筆者作成。詳細はフルペーパー注1,2,3参照

「子どもの貧困」という新しいコンセプトが
社会保障制度に組み入れられたことで何が起きているのか？

15

貧困と教育機会

- 高校進学率
 - 全世帯98.8%、生活保護受給世帯93.7%
- 高校中退率
 - 全世帯1.1%、生活保護受給世帯4.1%
- 大学進学率
 - 全世帯55.8%、生活保護受給世帯37.3%

(内閣府「令和2年 子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況」、文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」より)

16

Pre 子どもの貧困

「子どもの貧困」という新しいコンセプト以前の生活保護

17

生活保護と進学・就学費用

- 教育扶助（義務教育期間）

- 高校進学はどうする？

2005年から**生業扶助**で高校就学費用

【支給対象となる経費】

学用品費等、 教材費、通学費

授業料、受験料、入学料 - 公立高校の相当額

入学準備金（学生服等） - 限度額の範囲内

※支給された額ですべてまかなえるとは限らない

【支給対象とならない経費】 修学旅行費用等

18

中嶋訴訟

- 1991年提訴
- 生活保護費を節約し、約14年間に渡り、毎月3,000円ずつ、郵便局に学資保険として積み立ててい。満期がやってきて満期保険金約44万円が出たが、この分の保護費を減額する、とした行政処分が違法であるとしてその取り消しを求めた行政訴訟。
- 福岡地裁は請求却下
- 福岡高裁 「高校進学のため節約して蓄えることは、生活保護法の趣旨を逸脱しない」として処分を取り消し(1998.10)
- 最高裁 減額を違法とした二審判決を支持し、福祉事務所側の上告棄却(2004.3)
 - 「保護費を貯蓄に回すことを、生活保護法は予定していない」が、「受給者が節約して貯蓄に回すことは可能で、法律は保護費を期間内に使い切ることまで要求していない」。
 - 「生活保護法の趣旨にかなう貯蓄は、収入認定の対象とすべき資産には当たらない。今回の学資保険は趣旨に沿う。
 - 「ほとんどの者が高校に進学する状況であり、進学は自立に役立つ」。「高校進学のため費用を蓄えることは、生活保護法の趣旨に反しない。

大学進学は？

- 生活保護世帯→**世帯分離が必要**
 - 生活保護からの支援は受けられない
 - 進学すると子どもは生活保護からの給付（生活扶助、住宅扶助、医療扶助等）の対象外
 - 子どもが大学進学し世帯分離すると、世帯が受給できる生活保護の給付が減額
- 大学費用の公的奨学金
日本学生支援機構一貸与制奨学金

「子どもの貧困」という新しいコンセプト以前の生活保護

- 「子どもの貧困」という新しいコンセプト以前の生活保護では、生活保護受給世帯の子どもの高校進学は制度上支援しない仕組み
- 高校進学率は9割を超えているにもかかわらず、生活保護受給世帯が司法に訴え出ることで制度が見直される。
- 大学進学への制度的支援は一切無し。世帯の収入は低下

21

Post 子どもの貧困

「子どもの貧困」という新しいコンセプト導入以降

22

母子加算の復活

- 生活保護の引き下げ
 - 小泉政権下（2001-2006）での「構造改革」の一環
 - 生活保護の加算の廃止
 - 老齢加算廃止
 - 2004年度からの3年間で段階的に廃止：1級地基準額 9,670円（04年度）→3,760円（05年度）→06年度廃止
 - 母子加算廃止
 - 16～18歳の子どものみを養育するひとり親世帯については、04年から3年かけて段階的に廃止（06年度廃止）
 - 15歳以下の子どもを養育するひとり親世帯については、07年度より段階的に廃止：23,260円（07年度）→15,510円（08年度）→09年度廃止
- 「生存権裁判」
 - 2005～母子加算、老齢加算廃止に対して全国9地裁で提訴
 - 2016までに原告敗訴
- 母子加算の復活
 - 2010～
 - 政権交代による政治的判断

23

「子どもの貧困」という新しいコンセプト以降の教育

- 大学進学・修学に対する生活保護制度での一定
 - 進学準備給付金（自宅通学10万円、自宅外30万円）2018～
 - 住宅扶助の減額は無しに（世帯分離はするが）2018～
- 高校進学・修学費用を税により大幅負担軽減
 - 高校授業料無償化2010～, 高等学校等就学支援金制度2014～
- 大学進学・修学費用に関して、貸与奨学金ではなく、給付型の奨学金を一定程度復活
 - 高等教育の修学支援新制度（2020～）

24

児童手当・子ども手当

- (旧) 児童手当 1972年創設 第3子以降18歳未満、所得制限あり
- その後の制度変遷
第1子以降3歳未満(1994)⇒6歳未満(2000年)⇒9歳未満(2004年)⇒12歳未満(2006年)
- 子ども手当2010年度～
 - 所得制限の撤廃
 - 中学生まで一律13,000円
- 児童手当2011.10～
 - 中学生まで 所得制限復活
- 岸田政権下の児童手当制度改革 2024～
 - 所得制限の撤廃
 - 高校生までの支給対象の拡大
 - 第3子以降の3万円への増額

25

子ども手当は「ばらまき」 ！？

• 復興予算の財源は「ばらまき」をまず割れ (社説) 2011.03.25 日本経済新聞 (抜粋)

1 1年度予算の予備費を最大限、活用しても震災対応の補正予算は数次の編成が求められる。1次補正は幹線道の復旧など真っ先に必要な対策費を念頭におくべきだ。

まず子ども手当だ。2歳児までの上乗せ分や中学生への給付の見合わせ、所得制限の導入などを政府が率先して提案し、野党と合意してほしい。国の負担2兆2千億円を半減させるぐらいは当然である。

子ども手当の財源対策として所得税・住民税の年少扶養控除をやめるので、給付を削れば税負担だけが增える世帯もあるが、やむを得まい。

• 「子ども手当に“ばらまき”批判を浴びせるのはもうやめるべきだ」 子ども手当修正協議 減収では本末転倒 (社説) 2011.6.17 毎日新聞 (抜粋)

自公政権時代にも児童手当は拡充されてきたのだ。民主の看板政策だからといって政治の駆け引きに使われ、制度導入以前より手取り額が減る家庭が出てくるとすれば本末転倒も甚だしい。子育て世帯の中でも3歳以下の子がいる世帯の所得水準は一段と低く、月額数万円の減収は死活問題になりかねない。

修正の焦点は所得制限である。現行制度に所得制限がないために「ばらまき」との批判を受けている。ただ、支給対象を絞れば制度全体の財源負担は軽くなるが、減収となる世帯は増える。

システム変更に伴う市町村の負担を考えると、財源捻出にどれだけ有効なのか疑問だ。やはり、所得制限を設けず、税制改革の中で所得税などの累進性を高めて高所得の親の税負担を重くする方が合理的ではないのか。

これからの超高齢社会を支える若年層を先細りさせては、あらゆる社会保障の土台を崩すことになる。高速道路の無料化などと並列して子ども手当に「ばらまき」批判を浴びせるのはもうやめるべきだ。目先の政局ではなく、将来の子育て支援策の土台形成に与野党協議がつながることを期待したい。

26

Pre 子どもの貧困

「子どもの貧困」ではなく、母子世帯の貧困

27

母子世帯を対象とした社会保障

- 児童扶養手当
 - 母子世帯の69%が受給（全部支給53%、一部支給47%）
 - 全部支給 44,140円、一部支給10,410円～44,130円（月額）
 - 第2子の加算 10,420円、一部支給10,410円～5,210円
 - 第3子の加算 6,250円、一部支給 6,240円～3,130円
- 公的年金（遺族基礎年金、遺族厚生年金）
 - 母子世帯の7%が受給
 - 平均10万円（月額）
- 生活保護
 - 母子世帯の9%が受給

受給割合の数値は、厚生労働省「2021年 全国ひとり親世帯等調査結果報告」より

Lone Mothers' Poverty rates and Employment rates, around 2010, OECD34

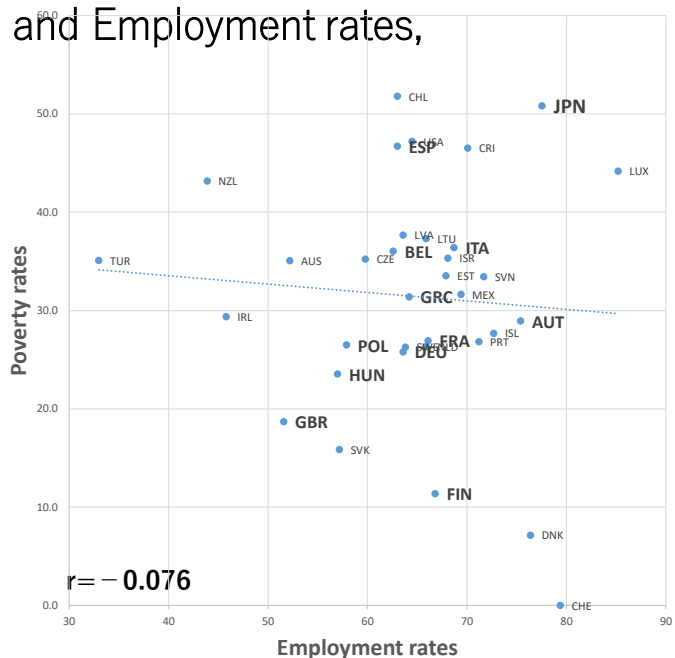
Poverty rates;

Rates for single adult household with at least one child. The poverty threshold is set at 50% of median disposable income in each country

Employment rates;

Rates for lone-mothers (15-64 year-olds) with at least one child under 15

Source, OECD Income Distribution Database, OECD Family Database, MHLW Comprehensive survey of living conditions, MIC Population Census



Partnered Mothers' Poverty rates and Employment rates, around 2010, OECD34

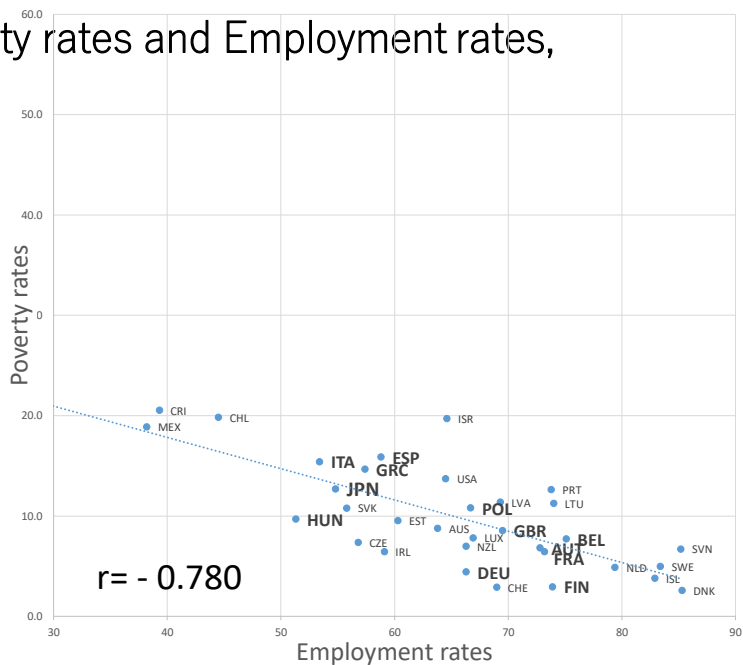
Poverty rates;

Rates for coupled household with at least one child. The poverty threshold is set at 50% of median disposable income in each country

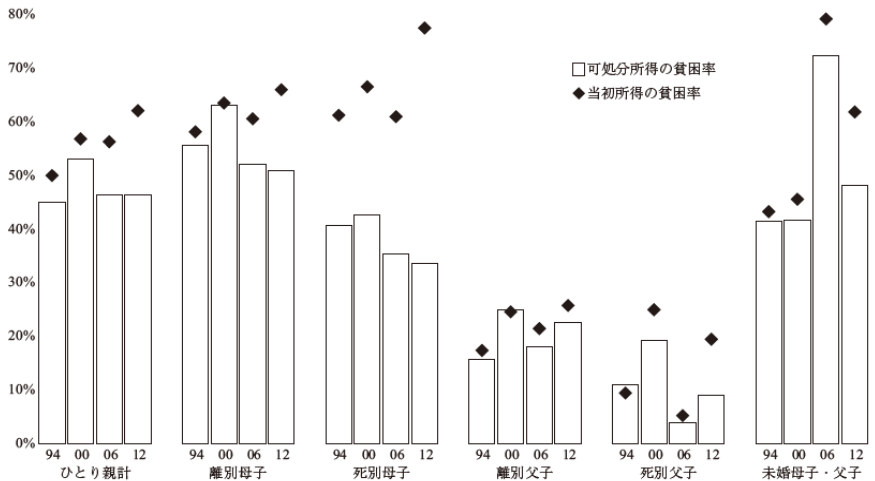
Employment rates;

Rates for mothers (15-64 year-olds) with at least one child under 15

Source, OECD Income Distribution Database, OECD Family Database, MHLW Comprehensive survey of living conditions, MIC Population Census



ひとり親世帯の子どもの再分配前後の相対的貧困率の推移
(配偶関係別, 性別, %)



注：当初所得でみた貧困率が50.0%で、可処分所得でみた貧困率が45.0%の場合、5.0 (= 50.0-45.0) ポイント分が税・社会保障による貧困削減効果となる。

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」より筆者推計。

◆田宮遊子、2017「親の配偶関係別にみたひとり親世帯の子どもの貧困率」『社会保障研究』Vol2(1)

母子世帯を対象とした社会保障の変遷：

児童扶養手当

- 1961年 制度創設
- 1970年代 給付水準の拡充
- 1980年代 給付削減
- 1990年代 給付削減
- 2000年代
 - 一部給付削減 就労インセンティブの強調

遺族年金

- 1959年 母子年金、母子福祉年金
- 1970年代 給付水準の拡充
- 1980年代
 - 遺族基礎年金、遺族厚生年金に
 - 給付水準の拡充
- 1990年代 変化なし
- 2000年代
 - 一部給付削減若年子無し寡婦への有期化
 - 離婚時年金分割

- 1985年：第二臨調下の行財政改革の一環として児童扶養手当の見直し。年金制度を補完する所得保障から、福祉制度に位置づけなおし、年金は拡充する一方で児童扶養手当は削減
 - 支給額の引き下げ
 - 所得による支給制限（全部支給と一部支給の2段階制の導入）
 - 対象者の縮小
 - 所得制限限度額の引き下げ
- 1998年：1985年の制度改革以降も審議会等で削減が提言され、とりわけ「公的扶養と私的扶養の間の調整」の必要性から手当を削減することを主張
 - 対象者の縮小
 - 所得制限限度額の大幅引き下げ
 - 手当受給者総数に対する支給停止者の割合が1997年の4%から15%へ急増 [田宮, 2010]
- 2002年：就労支援の拡充と手当の抑制
 - 支給額の引き下げ
 - 全額支給の所得制限限度額の引き下げ
 - 支給の有期化（対象者の縮小、支給額の引き下げ）
 - 受給5年経過後に最大2分の1の減額→減額の対象者の限定（就業している、または就業できない場合には従来通り支給）

Post 子どもの貧困

「子どもの貧困」という新しいコンセプトが母子世帯を対象とする社会保障制度に組み入れられたことで何が起きているのか？

- 支給額の引き上げ
 - 2015年 第二子、第三子加算額の引き上げ、多子加算分の物価スライド適用
 - 2018年 全部支給の所得制限限度額の引き上げ、未婚ひとり親への寡婦控除の適用（みなし寡婦控除）
- 対象者の拡大
 - 2010年 父子世帯に対する支給
- 年金との調整
 - 2014年 遺族年金と児童扶養手当の併給、差額支給
 - 2021年 障害年金との併給可能な児童扶養手当の額の引き上げ
- 支給方法の改善
 - 2019年 年3回支給から年6回支給に

2010年代以降の劇的な政策転換は、
いったいなにをもって成し遂げられたのか？

- 「官邸主導」によるスピーディな発案、制度化
 - 「子どもの貧困対策法」という法律に基づいた審議過程を飛び越え、政治主導で、少子化対策傘下の「次世代育成」という枠組みのなかに貧困の視点を盛り込み、急激な種々の制度改革をもたらすに至った
- 「子どもの貧困」ということばの浸透と政治的影響力

児童扶養手当に関する近時の制度改革の意味

1985年の枠組みの維持と変化

- 母親との間に距離を置いたうえで、子ども自身の自律・自立を保障することをうたうことで、制度改革を実現
- 母親側にはその就労貧困を緩和するために就労支援策をあてがうという方法での制度改革←従来からの政策基調
- 母子世帯の貧困問題というまとまりを女性の貧困と子どもの貧困とに切り分け、子どもにフォーカスを絞り、その貧困を克服するための制度として児童扶養手当を再配置、拡充する一方、母親へは従来どおり、就労支援策により就労貧困の克服を自ら図ることを求める。

1985年の枠組みの維持と変化

- 母親の配偶関係（死別か、離別・未婚か）の違いによって個人化／家族化の異なるベクトルの制度が併存、割り当てられる枠組みの維持
- 離別・未婚シングルマザーに対して制度的に就労自立を促進しているのに対し、男性稼ぎ主世帯の妻が働かない、あるいは就労を抑制することへの制度的インセンティブを与える国民年金第三号被保険者や就労要件が受給に一切の影響を与えない死別母子世帯への寛大な遺族年金が存続
- 「女性の貧困」の解消を主たる目的と位置付けた所得保障制度は現在に至るまでも志向されていない
 - とりわけ、高齢単身女性の増加に対する低年金者の増加に対する対策が手薄
 - 現状では厚生年金適用拡大と年金生活者支援給付金制度

まとめ

子どもの貧困概念導入前の社会保障

社会保障の削減基調のもとで、
税財源による制度の給付削減
生活保護の基準引き下げ

男性稼ぎ主を失ったことに対する保障
男性稼ぎ主を失った理由による母子世帯間の
保障格差
死別＝偶発の出来事／離別＝自ら選択した出来事
遺族年金の拡充／児童扶養手当の削減

子どもの貧困概念導入後の社会保障

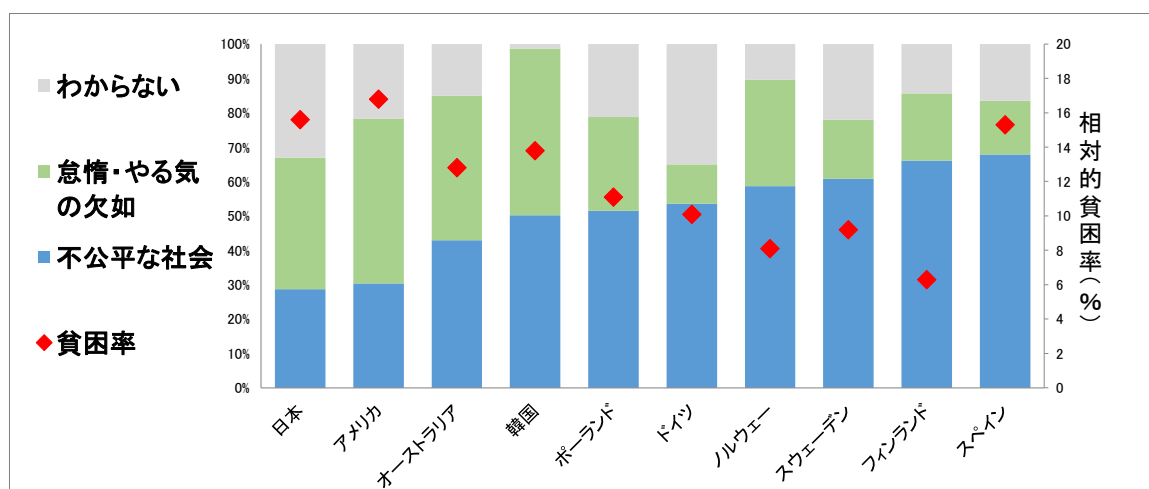
生活保護制度の削減一部撤回、一部拡充
（母子加算復活、大学費用）
高校無償化

80年代以降削減一辺倒だった児童扶養
手当が、一部拡充！
遺族年金のきわめて部分的な給付削減

- なぜ子どもの貧困と読み替えなければ、生活保護受給世帯の子ども、母子世帯の貧困への社会保障が拡充されなかったのか
 - あくまで選別的な制度としての拡充 普遍的制度の挫折
 - 社会問題／個人の問題（自己責任）
- 寡婦の貧困問題から「女性の貧困」問題への転換は社会保障制度のなかで具現化されているのか？
 - 社会保障制度のなかでは「女性の貧困」はいまだ発展途上のコンセプト
 - とりわけ年金制度においていまだ強固にゆるがない男性稼ぎ主モデル

41

貧困に対する見解 「人々はなぜ貧困に陥っているのだと思いますか？」



出所：貧困に対する見解はWV3_Data_stata_dta_v_2015_04_18 (Stata Dta)

貧困率は、OECD (2018), Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 06 August 2018)より作成 ⁴²

今後の制度改革に向けた論点

- 児童扶養手当の拡充の考え方
 - シングルマザーが低賃金・長時間労働に駆り立てられず、育児時間を確保しながら貧困に陥らない状態とするために、児扶手の水準を引き上げる
 - 遺族年金と一体的にとらえることで児扶手の水準を引き上げ
- 年金制度の個人化の方向へのシフト
 - 男性稼ぎ主から派生する給付の縮小
 - ひとり親世帯の所得保障、高齢期の低年金対策とに分離