

社会 保障 研究

第5卷
第1号
2020年

転機を迎えた育児休業給付

..... 大石亜希子

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆

育児休業給付の位置づけと財源のあり方

..... 高島 淳子

雇用保険財政と育児休業給付

..... 酒井 正・竹沢 純子

スウェーデンにおける親休暇・親給付の構造

一法的視点から一

..... 両角 道代

フランスにおける「就労と子の養育」に関する 社会保障給付

一休暇・休業制度や財源・税制にも着目して一

..... 柴田洋二郎

ドイツにおける親手当・親時間制度

一政策目的と財源選択の整合性一

..... 倉田 賀世

韓国：家族政策のなかの育児休業制度

..... 相馬 直子

女性のパートタイム就労を前提とした育児休業制度

：オランダ

..... 廣瀬真理子

イギリスの出産休暇・育児休業給付

：被用者モデルからの脱却

..... 平部 康子

社会保障研究 第5巻第1号 (2020年) 目次

巻頭言

- 転機を迎えた育児休業給付 大石亜希子 002

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆

- 育児休業給付の位置づけと財源のあり方 高島 淳子 004
雇用保険財政と育児休業給付 酒井 正・竹沢 純子 018
スウェーデンにおける親休暇・親給付の構造—法的視点から— 両角 道代 038
フランスにおける「就労と子の養育」に関する社会保障給付—休暇・休業制度や財源・税制にも着目して— 柴田洋二郎 052
ドイツにおける親手当・親時間制度—政策目的と財源選択の整合性— 倉田 賀世 067
韓国：家族政策のなかの育児休業制度 相馬 直子 080
女性のパートタイム就労を前提とした育児休業制度：オランダ 廣瀬真理子 096
イギリスの出産休暇・育児休業給付：被用者モデルからの脱却 平部 康子 107

投稿：論文

- 認可保育の割当制度に関する厚生分析—東京都のケース— 鈴木 亘 119

情報

- 休業政策と研究に関する国際レビュー（2019年度版）について 竹沢 純子 136
英国におけるユニバーサル・クレジット（Universal Credit）の導入II 土橋 康人 140
都道府県別世帯数の将来の見通し—「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）2019年推計」— 小山 泰代 144
東アジアにおける高齢者介護制度の構築段階と日本の経験の伝搬に関する研究（平成28～令和元年度）について 小島 克久 148

書評

- 千田航著『フランスにおける雇用と子育ての「自由選択」—家族政策の福祉政治—』（ミネルヴァ書房，2018年） 牧 陽子 152

新刊紹介

- 伊藤るり編著 定松文，小ヶ谷千穂，平野恵子，大橋史恵，巢内尚子，中力えり，宮崎理枝，篠崎香子，小井土彰宏，森千香子著
『家事労働の国際社会学—ディーセント・ワークを求めて—』（人文書院，2020年） 暮石 渉 156

巻頭言

転機を迎えた育児休業給付

育児休業給付は、出産離職による失業の発生を防ぐことを目的として、1994年に雇用継続給付の1つとして創設された。当初の給付率は休業開始時賃金の25%（職場復帰金含む）であったが、現在では最初の6か月は67%、以後50%で最大2年まで給付されるようになっている。給付の拡充とともに受給者数も増加し、いまではその年に出産した女性の3分の1が育児休業給付を受給している。また、給付総額は2018年度には5312億円に達した。

このように拡大を続けてきた育児休業給付であるが、この春に大きな転機を迎えた。4月に施行された改正雇用保険法では、育児休業給付がそれまでの失業等給付から切り離されて財政運営をすることとされたのである。出産による休業を失業状態と見做して、雇用継続給付の一類型としてスタートした育児休業給付は、所得保障としての性格を前面に出す制度へと変貌した。

改正が促された要因のひとつとして、育児休業給付の支給総額が2020年度中にも一般求職者給付を上回ることが予想されていたという事情がある。本特集の酒井・竹沢論文が指摘するように、過去20年ほどの間、育児休業給付は景気とはほぼ無関係に増勢を保ってきた。その総額が一般求職者給付を超えてはならないという合理的な理由はないものの、育児休業給付が失業等給付の中で最大の給付となれば、保険料の引き下げを求める声も高まる可能性があった。

ところが育児休業給付が新たなスタートを切る直前に新型コロナウイルス（COVID-19）の流行が拡大し、思いがけない形で予想は覆された。4月8日に緊急事態宣言が発出され、その5月末までの延長が決定されるなか、営業自粛で全国的に企業活動は停滞し、足元の雇用情勢は急速に悪化しつつある。本稿執筆時点では4月までのデータが出ているに過ぎないが、景気の遅行指標である失業率は年末に向けてさらに上昇していくとみられる。今後、失職者への失業給付や、休業手当を支払う企業への雇用調整助成金の支給が増加していけば、雇用保険財政には大きな圧力がかかるであろう。

今回改正で独自の保険料率（4/1000）が設定されたことにより、育児休業給付の財源は確保され、制度としての持続可能性は高まった。問題は、財源が確保された育児休業給付を誰のためのどのよ

うな給付として位置付けていくのかということである。ちなみに、今回の改正は大きな変更ではあるものの決して目新しいものではない。現在の育児休業給付の対象は、育児休業を取得した雇用保険の被保険者に限定されているが、社会保険のなかで独自の保険料を徴収して育児支援を行うという構想は、これまでもたびたび浮上していた。2017年に一部の国会議員が提唱した「こども保険」の創設は、人々の記憶に新しい。さらにさかのぼれば、2002年に厚生労働省の研究会が発表した「育児保険構想」も基本的に同じ発想に基づいている。

当時の主な議論を振り返ると、まず、「保険」と呼びながら何のリスクをプールしているのか不明確であり、結局のところ保険ではなく単なる再分配に過ぎないのではないかという批判があった。また、被用者や企業から徴収する保険料を財源とする場合、引退世代は負担を免れてしまうという指摘もあった。さらに、どのようにして権利性を保障するのかについても疑問が出されていた。そしてこれらの問題点は、いまの育児休業給付にも未解決の課題として残されている。

そこで本特集においては、法学と経済学の見地から、日本における育児休業給付の実態を明らかにするとともに、財源問題を中心に問題点を論じてもらうこととした。また、育児休業給付のありかたは、児童手当や保育システムなどの社会政策、さらには労働市場政策と切り離して考えることはできないため、本特集の後半では、それぞれ特徴ある労働市場をもつ海外の国々において、育児期の所得保障の財源がどのように調達されているのか、その背景にどのような理念と制度が存在するのかを解説してもらい、日本への示唆を得ることを意図した。

コロナ・ショックを通じて、従来から存在していた正規・非正規労働者間のセーフティーネット格差はいっそう顕著になりつつある。若者の雇用については、早くも就職氷河期の再来が懸念されている。今後、出生数の減少に拍車がかかり、就業継続が困難になる中で育児休業給付の受給者数は減少に転じるかもしれない。こうした状況下で、今後、社会を支えていく若い世代にどのような育児期の所得保障を行うべきか、本特集がその議論の一助になれば幸いである。

大 石 亜希子

(おおいし・あきこ 千葉大学大学院社会科学研究院教授)

育児休業給付の位置づけと財源のあり方

高 島 淳子*

抄 録

育児休業給付は、改正を重ねる中で給付内容を充実させ、その目的も「休業者の雇用継続」から「休業中の所得保障」へと変化させてきた。他方で、雇用保険の基本手当との不均衡や費用の負担方法への異議、受給者の偏在といった問題が生じており、雇用の男女平等や男女共同参画といった理念での正当化は難しく、被保険者集団の利益の一部も損なわれている。

こうした課題を解決するには、育児休業給付を雇用保険制度から切り離し、別の仕組みによることが必要である。子育ての便益は社会全体が享受することから、育児休業給付の費用は広く社会全体で負担し、財源確保の確実性が高い方法が望ましい。それには、社会保険方式や全額国庫負担よりも、成人全体、事業主、自営業者ら、国庫が広く負担を分かち合う拠出金制度が適している。育児休業給付を子ども・子育て支援給付のひとつに位置づければ、より広い対象者により柔軟な形の給付を用意できる可能性がある。

キーワード：育児休業給付，財源，拠出金，子育て支援，雇用保険

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 1, pp. 4-17.

I はじめに

育児休業給付は、1994年に雇用保険の雇用継続給付の一つとして創設されて以来、給付期間の延長、有期雇用労働者への対象者の拡大、給付率の引き上げなど、制度を充実させる方向での改正が重ねられてきた。これに伴い、育児休業給付の給付総額は増加傾向を示しており、2018年度には5,312億円にのぼった。2018年度の一般求職者給付全体の給付額は約5,800億円で、育児休業給付

の財政規模は一般求職者給付に匹敵し得る大きさとなった¹⁾。もちろん、一般求職者給付の給付総額は景気変動の影響を受けるため、近年は好景気を背景に減少傾向にある。それでも、雇用保険財政に占める育児休業給付の存在感が高まっていることは否定しがたい。加えて、昨今は、男性による育児休業の取得が推進されており、取得率の向上や休業期間の長期化が実現すれば、育児休業給付の給付総額はさらに増大する可能性がある。こうしたことを背景に、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では育児休業給付の財源のあり

* 京都産業大学

¹⁾ 厚生労働省「雇用保険事業年報（平成30年度版）」https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken02/pdf/all_h30.pdf（2020年3月15日）。

方が議論され、2020年の雇用保険法改正において、育児休業給付の財源を求職者給付から切り離すこととなった。

他方で、育児休業給付に対しては、制度創設以来、いくつかの疑問が提示されてきた。育児休業中の所得保障を充実させるという観点からは、さらなる給付率の引き上げが、有期雇用者らの育児休業取得率とそれに伴う育児休業給付受給率の低さを問題視する立場からは、育児休業給付の受給者の拡大が、さらには、育児休業給付を雇用保険給付として位置づけること自体への疑問も示されている。

こうした議論状況を受けて、本稿では、育児休業給付の社会保障制度内での位置付けや費用負担のあり方を検討することとする。まず、育児休業給付の給付内容と目的の変遷を確認し(Ⅱ)、育児休業給付を雇用保険法上の給付とすることの問題点を指摘する(Ⅲ)。次いで、社会保険制度や拠出金制度を活用した新たな育児休業給付の可能性を模索する(Ⅳ)。

Ⅱ 育児休業給付の内容と目的の変遷

1 給付内容の変遷

(1) 制度の創設

1990年に育児休業法が制定され、休業の権利は保障されたものの、休業期間中の経済的支援についての規定は存在しなかった。そこで、1993年の労働省婦人少年問題審議会の「『育児休業取得者に対する経済援助のあり方』について」は、育児休業取得者に対する経済的援助は労働省所管の雇用保険制度によることが当面は現実的かつ適当であると²⁾、中央職業安定審議会雇用保険部会に

おける検討を経て、1994年に雇用保険法上の雇用継続給付として、育児休業給付が創設された。

育児休業給付を雇用保険制度の一給付とする趣旨は、育児休業の取得による賃金収入の全部または一部の喪失を補填することで育児休業の取得と休業後の職場復帰を円滑にすることにある。休業後の職場復帰を円滑にするという趣旨は、育児休業給付が育児休業期間中に支給される育児休業基本給付金と休業から6か月経過後に支給される育児休業者職場復帰給付金とに分けられていたことにも示される。給付率は、育児休業基本給付金(20%)と育児休業者職場復帰給付金(5%)を合わせて従前賃金の25%であった。これは、離職して求職者給付を受給する者との均衡等を考慮し、当時の出産期の女性が失業した場合の求職者給付の平均給付額と10か月分³⁾の育児休業給付の給付額とが同程度となるよう設定したものである⁴⁾。

(2) 給付率の引き上げ

2000年の雇用保険法改正では、育児休業給付の給付率が40%に引き上げられた(休業中30%、復職後10%)。この給付率の引き上げは、少子化の進展に対応し、職業生活と家庭生活との両立支援をより充実し、職業生活の円滑な継続を援助、促進することを目的としていた⁵⁾。40%という給付水準は、基本手当の給付率が原則60%とされていることを考慮し、社会保険料の本人負担分(賃金の12~13%)の免除と合わせてもそれを超えない範囲で設定された⁶⁾。

さらに2007年改正では、給付率が暫定的に50%へと引き上げられた(休業中30%、復職後20%)。これにより、従前賃金の50~80%である基本手当⁷⁾に匹敵する給付率となり、社会保険料の免除

²⁾ 八代(2001) p.227によると、背景には、1980年代から1990年代前半のバブル景気によって雇用保険財政は大幅な黒字を示し、1993年には積立金の規模も給付総額の3倍弱にまで高まっていたことがある。

³⁾ 10か月という期間は、1年から健康保険法に基づく出産手当金の支給期間である2か月を差し引いて算出された。労務行政研究所(2004) p.755。

⁴⁾ 奈尾(1994) p.132。

⁵⁾ 石垣(2000) p.72。

⁶⁾ 渡邊(2014) p.49。

⁷⁾ 失業時の生活保障を目的として、賃金が低い場合は高い給付率、賃金が高い場合は低い給付率が用いられる(雇保16・17条)。

を合わせると、2000年改正で目安とされた60%をやや上回る水準となった。

この間の改正の背景には、1989年の合計特殊出生率によって示された「1.57ショック」があり、その後も2005年に1.26で底を打つまで出生率が下がり続け、少子化対策が重要な政策課題とされたことがある。2003年には、少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法も制定されている。こうした中、育児休業給付にも少子化対策としての役割が期待され、給付率の引き上げという形で「雇用保険制度として最大限の対応⁸⁾」を図ることとなった。50%への給付率の引き上げは、育児休業者職場復帰給付金を10%から20%に引き上げる形で実施されていることから、育児休業者の雇用の継続という創設時からの目的が失われたわけではない。しかしながら、基本手当との均衡上、最大限に給付率が引き上げられており、育児休業給付の目的として少子化対策の色彩が強められたといえよう。

(3) 給付の一本化

2009年改正では、2007年改正による暫定措置、すなわち給付率50%への引き上げを「当分の間」に延長するとともに、育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金とを統合し、育児休業給付の全額を休業期間中に支給することとなった。

暫定措置の継続については、2009年1月7日の雇用保険部会報告書で少子化対策としての要請等を踏まえた対応であることが示されている⁹⁾。給付の統合に対しては、雇用継続給付と位置づけられることから統合に消極的な意見や給付の濫用的な利用を懸念する意見も示されたが、育児休業期間中の所得保障や育児休業給付が有する育児休業取得促進機能への期待から、給付の統合が肯定された¹⁰⁾。

これまで、育児休業者職場復帰給付金があることで、育児休業取得者の雇用継続へのインセンティブが高まると説明されてきたため、給付を統合すると雇用継続給付として位置づけることが難しくなる。政策担当者から育児休業給付の位置づけに変更はないことが示されたが¹¹⁾、この時点では、育児休業者の雇用継続という目的は後退し、少子化対策としての側面が全面に押し出されたといえよう。また、当時の雇用保険部会では、育児休業給付に休業中の所得保障としての役割を持たせるか、そのために雇用保険以外の制度で対応すべきではないかといった指摘が散見されたが¹²⁾、政策担当者からの説明では、あくまで育児休業給付の目的は育児休業取得者の雇用継続にあるとの姿勢が貫かれた。

2009年に育児・介護休業法では、「パパ・ママ育児プラス」の導入、父親に対する取得回数の特例の創設など、男性の育児休業の取得を後押しする制度改正がなされた。育児・介護休業法には男女の雇用平等を実質化するという意義が認められるが、なかでも2009年改正は、性別役割分担の修正と少子化対策の要請により、男性の育児休業取得を促進するという積極的な手段を採用した点が注目される¹³⁾。男性労働者が育児をきっかけに離職する可能性は、それまで念頭に置かれてきた女性労働者に比してかなり小さいと考えられるため、「男性の育児休業の取得促進」という新たな課題に育児休業給付が応えるには、復職後の給付を用意するだけでは足りない。むしろ、男性の育児休業そのものへのインセンティブを高めるため、休業中の給付率の引き上げがカギとなると思われるが、これは、2014年改正で実現することとなる。

(4) 給付率のさらなる引き上げ

2014年改正で、育児休業給付の給付率は67%に

⁸⁾ 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2007）p.4。

⁹⁾ 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2007）p.4。

¹⁰⁾ 渡邊（2014）p.46。

¹¹⁾ 第40回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録（2008年12月5日）。

¹²⁾ 第40回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録（2008年12月5日）。なお、育児休業中の所得保障は、雇用保険以外の制度で対応すべきとの意見は、2005年・2007年の雇用保険部会報告にも記されていた。

¹³⁾ 梶川（2015）p.124。

引き上げられた（6か月経過後は50%）。ここでは、基本手当との均衡は考慮されず、出産手当金と同水準の67%が採用された。出産手当金が出産による不就業時の所得保障を目的とすることから、育児休業給付にも育児休業中の所得保障としての性格を与えたと考えられる。当時の雇用保険部会報告では、経済的な理由から育児休業を取得しなかった者の存在や2012年度で2%弱という男性の育児休業取得率の伸び悩みなどを背景として、男女ともに育児休業の取得率を促進するために給付水準を引き上げるべきと記されている。男性の育児休業の取得は、女性の就業率の向上や少子化対策にも資するとして、男性の育児休業の取得促進とそれを通じた少子高齢化の改善が目指された¹⁴⁾。

雇用保険部会の議論では、育児休業中の経済的支援は、雇用保険財源ではなく国庫で実施されるべきで、給付率の引き上げに伴う財源も全額国庫で賄うべきとの意見が出されており¹⁵⁾、改めて育児休業給付の財源負担のあり方の問題が浮上している。

(5) 2020年改正による目的の変更と財源の分離

この財政問題への対応がとられたのが、2020年改正である。育児休業制度の浸透により育児休業給付の受給者数が増加し、給付額も一貫して増加しており、今後もこの傾向が続くと見込まれた。そこで、目的規定に「労働者が子を養育するための休業をした場合に必要給付を行うことにより労働者の生活及び雇用の安定を図ること」を追加し、育児休業給付を雇用継続給付から削除して育児休業給付の章を新設し、さらに収支を失業等給付と区別するために、雇用保険料率の中に育児休業給付に与える独自の保険料率（0.4%を労使折半）を設定し、財源の8分の1は国庫で賄われるこ

ととなった¹⁶⁾。

雇用保険部会での議論をみると、あくまで財政運営の課題として扱われており、今後、育児休業給付だけでなく求職者給付の給付総額も増加した場合に財政状況が悪化することを懸念して、育児休業給付と失業等給付の財源を切り離す措置をとるものであることから、主眼は財政運営の変更にあると思われる¹⁷⁾。しかしながら、67%の給付率が維持されていることに加え、目的規定の内容や雇用保険部会での政策担当者の「育児休業期間中の生活及び雇用の安定を図ることそのものが給付の目的となる」との説明¹⁸⁾をみると、育児休業給付に休業中の所得保障としての性格が認められたと考えられる。

2 育児休業給付の目的と背景にある理念

(1) 育児休業給付の目的の変遷

法改正をめぐる議論の中で示された育児休業給付の目的は、以下の3つに整理できる。

まず、①育児休業取得者の雇用継続である。これは、(a) 育児休業の取得促進と (b) 休業後の職場復帰への支援の2つから構成され、育児休業給付を雇用継続給付と位置づけるために不可欠な目的だと考えられてきた。しかし、給付が統合されたことで (b) の要素は消失し、2020年改正で雇用継続給付とは異なる給付と位置づけられたことにより、ついに育児休業取得者の雇用継続という目的自体が消滅した。

続いて、少子化対策としての側面であるが、これは、2000年前後に少子化対策が政府の重要課題と認識されたことに伴い、育児休業給付に付された目的だといえる。しかし、育児休業給付との関係で少子化対策をみると、結局のところ、②育児休業中の所得保障を充実させることで、① (a) 育児休業の取得を促進し、出生率を改善させること

¹⁴⁾ 2014年1月16日第98回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料「雇用保険制度関係資料」p.8。

¹⁵⁾ 2013年10月29日第93回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録。

¹⁶⁾ 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」。

¹⁷⁾ 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料「雇用保険部会報告」p.8。

¹⁸⁾ 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録。

が意図されている。少子化対策自体が中心的な目的とされるわけではなく、①や②の目的と合わせて用いられていると考えられる。

そして、②育児休業中の所得保障という目的は、育児休業給付の統合で①(b)が消滅したことと引き換えに、③男性の育児休業の取得促進という新たな課題に 대응の中でクローズアップされてきたといえる。もちろん、②育児休業中の所得保障が充実すれば、男性だけでなく女性も育児休業を取得しやすくなることから、育児休業給付の所得保障機能を充実させるべきとの指摘は以前からなされていた¹⁹⁾。しかしながら、一般的に夫婦の収入を比較すると夫の方が高収入であり、いまだ低調の男性の育児休業の取得率を引き上げるには、②育児休業給付の所得保障をさらに充実させることが必要だと考えられた。

このように、①育児休業者の雇用継続を目的としてスタートした育児休業給付は、種々の改正の中で目的が変遷し、現在では②育児休業中の所得保障と③男性の育児休業の取得促進を中心としていることがわかる。以下では、これらの目的を正当化し得る根拠について考察を進めたい。

(2) 目的の正当化根拠

① 雇用平等の理念による正当化

労働者が子を養育するか、同時に就労を継続するかは、本来、労働者個人の選択にゆだねられる。にもかかわらず、子を持つ労働者の雇用継続という目的を有する育児休業給付を雇用保険制度に創設することは、雇用平等の理念により正当化することができる。育児休業給付を通じて育児休業の取得と職場復帰が支援されれば、就労を継続し得る女性労働者が増加し、ひいては雇用における男女平等の実質化につながる。乳幼児の育児を担うことで就労継続が困難となる状態は、まさに失業に瀕しているのであり、雇用保険の一給付として育児休業給付を設けることを正当化しうる²⁰⁾。

ただし、保険システムを採用する雇用保険制度に育児休業給付を設けるには、雇用保険制度の本

来的役割、すなわち失業の予防と再就職の促進を目的とする求職者給付（特に基本手当）とのバランスに配慮する必要がある。雇用保険制度は、育児休業給付を通じて憲法14条に基づく「雇用の男女平等の実質化」を図りつつ、求職者給付等では憲法25・27条などに基礎を置く「失業者に対する生活保障」という法的価値も実現しなければならないため、雇用平等の理念に基づく正当化には一定の制約があるといえよう。

育児休業給付の支給期間は、待機児童問題を背景とした育児休業期間の延長に伴い、最長2年にまで延長されているが、基本手当の所定給付日数は、給付の重点化が図られる特定受給資格者らの場合でも最長330日である。高い給付率と長い支給期間を考慮すると、育児休業給付は雇用保険制度の中で相当充実した給付だといえる。この状態は、失業者に対する生活保障よりも雇用の男女平等の実質化を優先する結果となっており、失業者の生活保障という雇用保険制度の本質的な目的が十分果たせていないといえよう。雇用の男女平等の理念で正当化可能なのは、あくまで基本手当と同水準の育児休業給付にとどまり、現行の育児休業給付の正当化は困難であると考えられる。

② 男女共同参画の理念による正当化

前述のように、2009年の育児・介護休業法改正により「パパ・ママ育休プラス」が導入されたことを受け、育児休業給付も給付を統合し、さらに給付率を67%に引き上げることで、男性の育児休業の取得促進と育児への参画を後押ししようとしている。確かに、性別役割分業の下で女性労働者が育児を一手に引き受けている状態では、現実として女性労働者が就労を継続することは難しい。育児という家庭責任を男女で担うよう、性別役割分業を修正して初めて、子を持つ女性労働者の就労継続は容易となろう。男女平等を志向する点では①に類似するが、2009年以降の改正は、雇用のみならず、育児という私的領域をも含めた男女の平等を目指しており、①よりも広い男女共同参画の理念に基づくものだと考えられる。

¹⁹⁾ 水島 (2005) p.144, 衣笠 (2009) p.41。

²⁰⁾ 男女の雇用平等を根拠として育児休業給付を正当化するものに、嵩 (2017) p.58。

現在は、夫と妻の双方が6か月の育児休業を取得した場合には、パパ・ママ育休プラス制度も活用すると、出産手当金に加えて、子どもが1歳2か月になるまでの間67%という高い給付率の育児休業給付を受給できる。このように、育児という家庭責任を夫婦で50%ずつ分担することは、男女共同参画の理念からすれば望ましいことのようにも思われる。他方で、家庭責任のあり方は私的領域の事柄でもあるため、政策的な介入には慎重になるべきであること、ひとり親家庭は6か月を超えて67%の給付を受給することはできないこと²¹⁾、育児・介護休業法が夫にのみ休業の分割取得を容認しているため、男性だけが67%の育児休業給付を柔軟に活用し、ひいては共働き家庭のみが個々の実情に即した休業を実現し得ることなどの問題を指摘できる。男性のみを対象とする取得回数の特例と67%の給付率の設定は、女性に比べて著しく低い男性の育児休業取得率を向上させるための一種のポジティブ・アクションだと考えることもできよう²²⁾。

しかし、仮に育児休業給付が男女共同参画の理念の実現に寄与したとしても、その効果は雇用保険の被保険者のみに限られる。男女共同参画の理念の実現は、広く国民を対象に進められるべきであることを考えると、同理念を用いても、現行の育児休業給付を正当化することは困難だと考えられる。

③ 被保険者集団の利益確保による正当化

育児休業給付により、休業後の雇用継続が実現すれば、基本手当の受給者は減少し、雇用保険の被保険者数も維持される。雇用保険の被保険者であれば保険料拠出義務を負うため、雇用保険の被保険者の確保は、雇用保険財政全体にとって利益となる。特に女性労働者が育児を理由に離職した場合、そのまま非労働力化したり、非正規雇用など雇用保険の被保険者とならない働き方を選択したりする可能性も高いため、育児休業後の雇用の継続は、被保険者を確保するという観点から雇用

保険制度にとっても重要であると考えられる²³⁾。

しかし、育児休業給付の拡充が進み、離職すれば受給したであろう基本手当の総額を超えるようになれば、保険財政は短期的には赤字となる。このことは、基本手当の受給についての被保険者集団の利益が損なわれていることを意味する。2020年改正で収支を分離したことにより被保険者集団の利益は保持されるが、ここでまた別の問題が生じる。

育児休業給付にかかる保険料は、子の養育を希望するか否かにかかわらず賦課されるため、子の養育を希望しない、あるいは種々の事情から子の養育を断念した者からも徴収される。子の養育に対する希望は変わりうるし、養子を養育する場合にも育児休業給付は受給できるため、その意味では、確実に子を養育しないと言い切れる、すなわち育児休業給付の受給を全く想定し得ない被保険者は実際にはわずかかもしれない。また、充実した育児休業給付があることで、実際に子を養育する被保険者が増えれば少子化の改善が期待でき、子の養育を希望しない被保険者も育児休業給付にかかる保険料の負担という形で間接的に次世代育成に貢献すべきだと考えることもできよう。しかし、子を養育するか否かは個人の意思によるものであり、失業のように偶発的に発生しうるリスクと同様に考えることは困難である。育児休業給付単独の財源を用意することで、子の養育を希望しない被保険者の受益可能性が否定され、子の養育を希望する被保険者との間に存在する給付と負担の不均衡が顕在化したといえよう。失業等給付と育児休業給付、双方の収支を健全に維持する必要性は高く、育児休業給付額の大きな伸びを前になされた2020年改正の意義は認められるが、育児休業給付を雇用保険制度内にとどめることの困難さが改めて浮き彫りになったといえよう。

²¹⁾ 梶川 (2015) p.122。

²²⁾ 育児休業の取得回数の特例をポジティブ・アクションと解する可能性を示すものに、梶川 (2015) p.123。

²³⁾ 嵩 (2017) p.58。

Ⅲ 育児休業給付を雇用保険法上の給付とする ことの問題点

ここでは、2020年の改正法案の内容²⁴⁾をもとに、育児休業給付を雇用保険制度内に位置づけることで生じる問題点を確認しておく。

1 基本手当との不均衡

この問題には、基本手当の給付水準の引き上げや所定給付日数の延長など、失業時の生活保障を厚くすることで対応することも考えられよう²⁵⁾。そのためには、2022年3月末までの期限付きで2.5%にまで引き下げられている国庫負担を本則に戻したうえで²⁶⁾、十分な財源の確保を図る必要がある。ただし、「失業のわな」が生じる可能性を否定できないため、失業中の所得保障の充実には慎重にならざるを得ない。

現行の67%という給付率について、「労働者の生活の安定」を超えた「育児支援」の趣旨を目的規定に明記し、所得保障給付としての性格を明確化すれば、基本手当の水準を超える育児休業給付の給付率設定も可能となるという主張がある²⁷⁾。確かに、このように目的を明確化すれば、雇用保険の中心的な役割の一つに育児支援が追加されることから、基本手当よりも給付率・支給期間ともに充実した育児休業給付を雇用保険制度内に設けることも容認できよう。しかし、恵まれた保障内容である育児休業給付の対象者を雇用保険の被保険者のみに限定するべきかという問題が残される。

2 費用の負担方法への疑問

育児休業給付にかかる保険料率0.4%（労使折半）は、過去5年間の育児休業給付総額から算出されたものであるが、失業等給付の保険料率として設定される0.6%²⁸⁾に近い率である。本来1.2%の失業等給付の保険料率が引き下げられていることから、育児休業給付に係る保険料率が加えられてもそれほど大きな負担ではないようにみえる。しかし、育児休業中の所得保障について、雇用保険部会では全額国庫負担によるべきとの意見が以前から示されており、特に事業主からは子ども・子育て支援法に定める拠出金率の段階的引き上げが実施されていることもあって、これ以上の負担に難色を示されていた²⁹⁾。

また、国庫負担の割合は、雇用継続給付と同様に8分の1に設定された。そもそも、雇用継続給付に対する国庫負担が失業等給付の4分の1の半分に設定されたのは、雇用継続給付の対象者が完全な失業状態ではなく、失業者が受給する求職者給付に比べると国の責任の度合いは相対的に低いと考えられたことによる³⁰⁾。しかし、育児休業給付の目的が雇用の継続から休業中の所得保障へと変遷した経緯を考えると、雇用継続給付と同様に「国の責任の度合いが相対的に低い」といえるかは疑問である。

3 受給者の偏在

育児休業給付を受給するには、まずは、雇用保険の適用対象でなければならない。雇用保険は「労働者」を適用対象とするため（雇保4条1項）、自営業者ら労働者に該当しない者はもちろん、1

²⁴⁾ 本稿の執筆段階では、改正法案は成立していないため、2020年1月8日に労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第138回）において示された「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」の内容をもとに検討を進める。

²⁵⁾ 離職理由による所定給付日数の区別に対して、離職理由の判定の困難さや特定受給資格者や特定理由離職者に該当しない者への保障の不十分さを指摘するものに、高島（2019）pp.37-47。

²⁶⁾ 雇用保険の保険事故である失業については政府もその責任の一端を担うとの考え方から、求職者給付の財源の4分の1（25%）は国庫によるとしている（雇保66条）。今回の措置は、2016年に3年の期限付きで導入されたものを、2020年改正でさらに2年、延長することによる。労使双方からは、国庫負担を本則に戻すべきとの意見が付されている。労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2007）p.10。

²⁷⁾ 菊池（2010）p.176。

²⁸⁾ 失業等給付の保険料率は、残力条項の適用と暫定的な引き下げの延長により、2020年度は0.6%となった。

²⁹⁾ 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録。

³⁰⁾ 労務行政研究所（2004）p.885。

週間の所定労働時間が20時間未満である者や季節的に雇用される者なども適用除外となる（雇保6条）。続いて、高年齢被保険者や短期雇用特例被保険者、日雇労働被保険者に該当しないことが求められる（雇保61条の4）。さらに、育児休業開始前2年間に被保険者期間が通算して12か月以上あることが育児休業給付の受給要件とされる³¹⁾。加えて、育児休業給付は、育児介護休業法上の育児休業を取得した際に支給されるため、①事業主に1年以上継続雇用されており、②子が1歳6か月になるまでの間に契約の満了・不更新による終了が明らかでない場合に取得できるという要件（育介5条1項但書）を満たさない有期雇用労働者は、育児休業の取得も育児休業給付の受給もなしえない³²⁾。さらに、育児休業取得の要件を満たしていても、職場の雰囲気などから実際の取得を断念したり³³⁾、労働時間の長さから職場復帰後の生活に不安を覚えて退職したりすることも少なくない³⁴⁾。育児休業の利用率は雇用形態の格差も大きく³⁵⁾、特に、有期雇用労働者にとって育児休業を実際に取得するハードルはかなり高いといえよう。育児休業の取得を断念して離職した場合は、失業等給付の受給対象にはなりうるが、相対的に充実した給付内容である育児休業給付を受給することはできない。

雇用保険は元来、雇用により生計を維持する者を対象とすること、育児休業給付額の大半は労使の保険料で賄われていることなどを考慮すると、育児休業給付の対象者が限定されることは、保険

システムである以上やむを得ない。しかしながら、育児休業給付を受給する者とそうでない者との間に格差が広がりつつあることは看過し得ない。育児休業給付の適用や受給要件の点では、正規雇用と有期雇用の格差は一定程度解消されたように思われるが、実際の育児休業の取得状況や育児休業給付額をみると、有期雇用労働者は不利な状況におかれている³⁶⁾。雇用保険の適用が拡大されたことで、被保険者として保険料を負担する有期雇用労働者は増加している。にもかかわらず、有期雇用労働者による育児休業給付の受給が低調であることは、不安定な有期雇用労働者が負担する保険料を一部原資として、安定した地位にある正規雇用労働者が高水準の育児休業給付を受給していることを示す。保険システムを通じてリスクを分散するはずが、その恩恵を受ける者が正規雇用労働者に偏っており、保険システムの限界が示されているといえよう³⁷⁾。

4 雇用保険制度内での改善の可能性

育児休業給付を雇用保険制度内に置いたまま、上述の問題を解決するとしたら、どのような制度設計が考えられるだろうか。

永瀬は、雇用保険の被保険者を対象に、育児休業の取得ではなく、育児による収入減少を要件として育児親給付を支給し、雇用保険未加入の労働者には税を財源として同様の給付を行うことを提案する³⁸⁾。これによれば、育児休業を取得できな

³¹⁾ 育児休業給付の被保険者期間について、「育児休業開始前1年以上の期間について通常の就労を行っていた者に支給される」と説明されることから、育児休業と育児休業給付の受給は最長で1年と長期にわたるため、それに匹敵する期間の被保険者期間を求めたものと思われる（労務行政研究所（2004）p.145）。なお、基本手当の場合、被保険者期間は賃金支払の基礎となった日数が14日以上あるときに1か月と計算するのに対し、育児休業給付の場合は、賃金支払の基礎となった日数は11日以上と緩和される。

³²⁾ 同様の問題を指摘するものに、神尾（2010）p.524。非正規雇用労働者に対する休業中の所得保障を強化すべきとするものに、菅野（2011）p.154、笠木（2013）p.62。

³³⁾ 育児休業を含んだ育児支援制度自体は充実しているものの、それが利用しやすい企業は多くなく、利用促進が必要だと指摘するものに、（独）労働政策研究・研修機構（2013）p.47。

³⁴⁾ 宇南山（2011）p.15は、過去15年間の間に育児休業制度が拡充されてきたにもかかわらず、結婚・出産による離職率は時系列的に変化しておらず、育児休業制度が離職率に与える影響は小さいと指摘する。

³⁵⁾ 大石（2019）p.47、酒井（2020）p.137。

³⁶⁾ 酒井（2020）p.291。

³⁷⁾ 酒井（2020）p.292は、「正規雇用と非正規雇用の雇用・賃金の格差をそのまま反映させがちな制度の構造」を問題視する。

³⁸⁾ 永瀬（2009）p.44。

い有期雇用労働者も受給対象となるし、育児を理由に離職した場合も被保険者期間が1年以上あれば受給することができる³⁹⁾。非正規雇用が増加しており、育児を理由に離職する者も多い中で、育児休業給付の受給者を拡大できる点はメリットであるが、他方で、離職者に支給するとした場合、失業等給付との関係をどのように整理するか⁴⁰⁾、雇用保険の被保険者でない者に税を財源に支給する給付を雇用保険制度内に位置づけるべきかといった課題が残る。

また、大石は、育児休業給付の対象者を雇用保険の被保険者以外にも拡大し、財源は国庫に移行すべきと主張する⁴¹⁾。この方法は、雇用保険の被保険者以外の者を対象とするという点で、2011年に導入された求職者支援制度に類似する。同制度には、被保険者でない者への給付に被保険者が負担する保険料を用いることに給付と負担の関係が見いだせず、全額国庫負担で賄うべきとの批判がある⁴²⁾。求職者支援制度と同様に、被保険者でない者への給付に被保険者からの保険料を充てるべきではないとすると、育児休業給付の対象者を拡大するには、やはり財源は国庫負担とするのが適切であろう。このような制度設計とする場合でも、育児休業給付の対象者をどこまで拡大するかという課題が残る。

対象者を雇用保険の被保険者に限定せず、育児・介護休業法上の育児休業を取得した者とするならば、まず育児休業の対象者そのものを拡大しなければならない。また、育児休業給付と育児・介護休業法とを関連させずに⁴³⁾、広く育児のため

に休業する者を対象とするのであれば、事業主が任意で設定する長期の育児休業取得者や自営業者の扱いについて検討が必要となろう。

国庫負担を財源として対象者を拡大すればするほど、育児休業中の所得保障というよりは、育児支援を目的とする児童手当に近接するように思われる。そこで、以下では、雇用保険制度以外の方法で育児休業給付の支給が可能か⁴⁴⁾、またその場合の具体的内容と課題について検討したい。

Ⅳ 別制度による育児休業給付の可能性

雇用保険制度とは異なる仕組みとして、ここでは、社会保険制度で対応する場合と拠出金制度を創設する方法の2つを取り上げる。

1 新たな社会保険制度の創設

2017年には自民党から「こども保険」制度の提言⁴⁵⁾がなされたが、これと同様の発想は以前から議論されており、そのひとつに山崎による育児保険構想がある⁴⁶⁾。これは、次世代育成の観点から基礎年金制度の中に育児支援事業を組み込み、一定の加入要件と年齢要件を満たす場合に児童手当に相当する給付を支給するものである⁴⁷⁾。財源は、年金保険料に上乗せして徴収される保険料と公費による。児童手当だけでなく、出産手当金、育児休業給付、傷病手当金も年金保険に移管する。ほかにも、福田は、介護保険制度を基礎に、児童福祉・障害者福祉を統合する総合福祉保険制度の創設を提案する⁴⁸⁾。

³⁹⁾ 永瀬 (2004) p.51。

⁴⁰⁾ 永瀬 (2009) p.47は、「特定理由離職者」として結婚・出産を理由にやむを得ず離職した場合に受給できる失業等給付を育児親給付として構成すべきとする。

⁴¹⁾ 大石 (2019) p.48。

⁴²⁾ 菊池 (2013) p.115, 水島 (2012) p.228。後期高齢者支援金や20歳前障害に係る障害基礎年金の例を挙げ、拠出と給付が必ず結びつく必要はないとしつつも、求職者支援制度の財源のうち、労働者負担部分を正当化する根拠に乏しいとするものに、丸谷 (2011) p.50。

⁴³⁾ 神尾 (2010) p.529。

⁴⁴⁾ 神尾 (2010) p.527, 渡邊 (2014) p.48, 橋爪 (2014) p.55, 柴田 (2017) p.283。

⁴⁵⁾ 自民党2020年以降の経済財政構想小委員会 (2017)。こども保険の少子化対策、子育て支援の強化という意義を肯定的に評価し、高齢者にも保険料負担を求める制度とすべきと主張するものに、藤本 (2017) p.44。

⁴⁶⁾ 育児保険については、山崎 (2002) p.10を参照。同様の検討を行うものに、堀 (2009) p.249がある。

⁴⁷⁾ 国民年金に児童年金を付加する提案として、京極 (2001) p.49がある。

こうした育児支援の社会保険化に対しては、①個人の選択による出産を保険事故にしようか、②どの範囲の者を被保険者とし、費用負担させるのが適切かという問題がある。①については、要保障事故である児童扶養を自ら選択し、保険給付を受けることになるため、保険事故には適さないという指摘がある一方で⁴⁹⁾、自らの「選択」といっても相対的なものに過ぎず、また雇用保険の自己都合退職のように本人の意図が介在していても給付がなされる場合や介護保険の要介護状態のように、本人の意思を問わずに給付する場合もあるとして、育児の保険事由化に肯定的な意見もある⁵⁰⁾。②については、社会保険システムを採用する以上、給付と負担の牽連関係を維持しなければならず、費用負担は現役世代が中心となろう⁵¹⁾。その場合でも、子どもの養育ができない、あるいは望まない者もいることから、20歳以上のすべての国民を被保険者とするのは困難であるし、国民年金保険料に育児保険料を付加した場合、未納・未加入者がさらに増加する可能性も指摘できる⁵²⁾。

2 新たな拠出金制度の導入

(1) 国庫負担とした場合の課題

子育てという社会の構成員の養育の成果は社会全体が享受するものであるから、それに係る費用は社会全体で負担すべきだと考えられる。その具体的方法としてまず思い浮かぶのは、国庫負担である。実際、子育てに係る給付のひとつである児童手当は、国庫を中心として財源が賄われている。広く負担を分かち合うという意味では、国庫負担が適切であろうが、既定の給付水準を維持するための財源確保が容易でない⁵³⁾、政治的判断で増税が阻止されるといった問題がある⁵⁴⁾。

そこで、社会保険方式にまつわる費用負担者の限定性という問題と一般の租税を財源とすることによる財源確保の困難性という問題とに対処する方法として、子育て支援を目的とする拠出金制度の創設を挙げることができる。これによれば、高齢者世代をも含んだ幅広い世代に負担を求め得るし、一種の目的税として機能するため、一般租税に比べると財源確保の確実性は増すであろう。菊池は、子育ての社会性を考慮して、高齢者世代も含んだ幅広い世代による社会的支援システムとして新たな拠出金制度の構築を検討すべきと指摘する⁵⁵⁾。

子ども・子育て支援法では、すでに「子ども・子育て拠出金」制度が導入されており、厚生年金の事業主らに対して0.45%を上限とした拠出金率が課せられている。同拠出金は、児童手当、施設型給付費のうち満3歳未満の保育認定された子どもに係る費用、地域子ども・子育て支援事業に要する費用及び、仕事・子育て両立支援事業に要する費用に用いられる（子ども・子育て支援法69条）。ここで指摘した、育児の社会保険化の流れを汲む拠出金制度は、現行制度より費用負担者も給付内容も幅広く想定し得る。そこで、以下では、新たな拠出金制度の創設とそこに育児休業給付を位置づけ得るかという観点から検討を進める。

(2) 拠出金制度の活用

菊池が構想する新たな拠出金制度は、高齢者を含む成人全体、厚生年金の事業主、自営業者らが費用を負担し、現物給付や拡充された児童手当を内容とする。高齢者を含む成人全体と自営業者ら国民年金の被保険者には、次世代の担い手を育成するという子育てによる社会的効用と受益の可能

⁴⁸⁾ 総合保険制度については、福田（2002）p.32を参照。同制度は、福祉サービスを中心とし、育児休業給付をはじめとした金銭給付の統合は視野に入れられていない。

⁴⁹⁾ 山田（2001）p.292。

⁵⁰⁾ 菊池（2010）p.174。

⁵¹⁾ 山崎（2002）p.16。

⁵²⁾ 鈴木（2005）p.52。

⁵³⁾ 児童手当の拡充との関係で同様の問題を指摘するものに、堀（2009）p.231。

⁵⁴⁾ 租税による社会保障財源確保に生じる問題を指摘するものに、碓井（2009）p.90。

⁵⁵⁾ 菊池（2010）p.175。菊池（2017）p.27。山崎（2019）p.39。

性を根拠として、事業主に対しては、将来の労働力の維持確保の観点から、児童手当の事業主拠出金と同様に負担を求めることができよう⁵⁶⁾。高齢者と国民年金の被保険者には、基礎年金と同様に、低所得を理由とした拠出金の減免制度が必要となろう。拠出金制度であることから負担と給付の牽連関係は緩やかにとらえ、拠出金の減免対象となったとしても、受給要件に該当する限り給付は減額せずに支給することができる。

給付内容は、児童手当と子どものための教育・保育給付から成る現行の子ども・子育て支援給付が想定されているが、これに、育児休業給付を一内容とする「出産・育児休業に係る給付」を含めることも検討に値しよう⁵⁷⁾。

(3) 「出産・育児休業に係る給付」の検討

実際、2012年の子ども・子育て支援法の制定過程では、「出産・育児休業に係る給付」の創設が検討されていた⁵⁸⁾。内閣府の子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチームでは、仕事と子育ての両立支援と、保育サービス・幼児教育を保障するための給付の一つとして、出産手当金と育児休業給付とを統合し、子ども・子育て新システムによる「出産・育児休業に係る給付」を導入する方向での議論が重ねられた。包括的・一元的な子ども・子育て支援を行う新システムの中では、育児休業を取得して在宅で子育てをすることと、保育サービスを受けながら働くことのどちらの選択も保障されるべきとして、「出産・育児休業に係る給付」の創設が基本制度案要綱に取り上げられたのである。しかし、両制度には適用範囲や実施主体などに多くの相違点があり、意見の集約がみられなかったことから、新給付の創設は将来的な検討課題とされた（子

ども・子育て支援法附則2条）。

現在も適用範囲や実施主体の違いは残るものの、休業中の所得保障という給付の趣旨、67%という給付率、休業中の社会保険料の免除に共通点もみられる。仮に「出産・育児休業に係る給付」の導入が実現すれば、育児休業給付を雇用保険制度に位置づけたことによる問題点を解消し、利用者のニーズに合わせた柔軟な制度設計が可能になると思われる。

例えば、次のような内容が想定できる。まずは、保育サービスを拡充し、1歳前後から保育を希望する者は利用できるようにする。「出産・育児休業に係る給付」は給付率67%で統一し、原則として子が1歳になるまでとし、保育サービスの利用と選択制⁵⁹⁾とする。育児休業の取得や育児休業給付の受給が困難であった有期雇用労働者にも、育児を理由に休業している場合は同給付の受給を認め、出産・育児をきっかけに離職した場合には、児童手当を拡充した給付を支給することが考えられる。ただし、広く有期雇用労働者に受給を認めたととしても、収入額によっては受給額が少額に過ぎ、休業中の所得保障としては不十分となる可能性に留意する必要がある。また自営業者らについては、十分な所得捕捉を前提として費用負担を求めたうえで、休業する場合には被用者と同様の給付を認めることとなろう。ほかにも、短時間勤務等で職場復帰したことで収入が減少する場合には、その補填として「出産・育児休業に係る給付」を利用することも考えられる⁶⁰⁾。

V おわりに

以上の検討を通じて、休業中の所得保障としての機能を強めた育児休業給付を雇用保険制度内に

⁵⁶⁾ 菊池 (2017) p.27。

⁵⁷⁾ 育児休業給付と出産手当金の統合を評価するものに、倉田 (2012) p.141。

⁵⁸⁾ 議論の過程は、以下の議事録を参照のこと。内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」基本制度ワーキングチーム <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/wg/index.html> (2020年3月15日)。

⁵⁹⁾ 鈴木 (2005) p.52は、老人保健制度に倣った「統合的次世代育成制度」を創設し、保育サービス、休業中の所得保障、出産一時金と産前産後の母子保健などを内容とする給付を各医療保険者が負担する拠出金で運営する構想を提案する。ここでは、所得保障給付と保育サービス給付は選択制とされる。

⁶⁰⁾ 神尾 (2010) p.529, 渡邊 (2014) p.48。

位置づける正当性は乏しく、むしろ育児休業給付の受給者が正規雇用労働者に偏在している問題を確認した。その状況を改善するには、育児休業給付を雇用保険制度から切り離し、成人全体・事業主・自営業者ら・国庫と広く負担を求める拠出金制度の中に位置づけることが妥当であるとして、ここでは、子ども・子育て支援法への導入が検討される「出産・育児休業に係る給付」に育児休業給付を組み込むことを試みた。しかし、国民らが負担する拠出金と国庫負担との割合、自営業者らへの負担の求め方と給付内容、児童手当との関係の整理など、残された課題も多い。また、より具体的な制度設計をするには、育児支援の多様な給付を有する諸外国の例を参照すべきであるが、本稿では触れることができなかった。

休業者の雇用継続という目的を達成するため、雇用政策の一つとしてスタートした育児休業給付は、時代の変化の中で改正を繰り返し、休業中の所得保障を担う給付へと変化してきた。今や、対象者をより拡大し、彼らが多様な働き方やライフスタイルを選択し得る給付へと転換すべき時だといえる。そのためには、子育て支援策としての給付のあり方を模索していくことが肝要であろう。

参考文献

- 石垣健彦 (2000) 「雇用保険法等の一部を改正する法律について」, 『ジュリスト』, 1185号, pp.71-73。
- 確井光明 (2009) 「社会保障財源における社会保険料と租税」, 国立社会保障・人口問題研究所編著, 『社会保障財源の制度分析』, 東京大学出版会, pp.89-110。
- 宇南山卓 (2011) 「結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備」, 『日本経済研究』, 64号, pp.1-22。
- 大石亜希子 (2019) 「増大する育児休業給付金とその課題」, 『週刊社会保障』, 3029号, pp.44-49。
- 笠木映里 (2013) 「家族形成と法」, 『日本労働研究雑誌』, 638号, pp.53-65。
- 梶川敦子 (2015) 「育児休業法制の意義と課題」, 村中孝史ほか編, 『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』, 有斐閣, pp.103-126。
- 神尾真知子 (2010) 「雇用保険法の育児休業給付の再検討」, 荒木誠之・桑原洋子編, 『社会保障法・福祉と労働の新展開』, 信山社, pp.511-530。
- 菅野淑子 (2011) 「日本の育児休業・育児介護休業法制定過程にみる理念の変容」, 小宮文人ほか編, 『社会法の再構築』, 旬報社, pp.139-155。
- 菊池馨実 (2010) 『社会保障法制の将来構想』, 有斐閣。
- (2013) 「貧困と生活保障-社会保障法の視点から」, 『日本労働法学会誌』, 122号, pp.109-118。
- (2017) 「「こども保険」構想」, 『週刊社会保障』, 2929号, pp.26-27。
- 衣笠葉子 (2009) 「育児休業の取得促進と所得保障に関する課題」, 『ジュリスト』, 1383号, pp.35-41。
- 京極高宣 (2001) 「児童手当と児童年金 (1)」, 『週刊社会保障』, 2119号, pp.48-49。
- 倉田賀世 (2012) 「出産・育児・介護による労働生活の中断」『社会保障法』, 第27号, pp.133-146。
- 酒井 正 (2020) 『日本のセーフティネット格差』, 慶応義塾大学出版会。
- 柴田洋二郎 (2017) 「育児介護休業法の課題」, 日本労働法学会編, 『講座労働法の再生 第4巻 人格・平等・家族責任』, 日本評論社, pp.275-295。
- 自民党2020年以降の経済財政構想小委員会 (2017) 「「こども保険」の導入～世代間公平のための新たなフレームワークの構築～」。
- 鈴木眞理子 (2005) 「世代連帯による次世代育成制度の創設」, 『週刊社会保障』, 2343号, pp.50-53。
- 高島淳子 (2019) 「離職した労働者への雇用保険給付」, 『日本労働研究雑誌』, 711号, pp.37-47。
- 高さやか (2017) 「共働き化社会における社会保障制度のあり方」, 『日本労働研究雑誌』, 689号, pp.51-61。
- 永瀬伸子 (2009) 「少子化対策として必要な非正規雇用者に対する社会的保護」, 『週刊社会保障』, 2539号, pp.42-47。
- (2004) 「少子化対策に欠けている視点: これからの政策を考える」, 『週刊社会保障』, 2300号, pp.48-51。
- 奈尾基弘 (1994) 「雇用保険法等の一部を改正する法律について」, 『ジュリスト』, 1052号, pp.130-132。
- 橋爪幸代 (2014) 「児童手当, 育児休業, 育児休業給付」, 『論究ジュリスト』, 11号, pp.50-57。
- 福田素生 (2002) 「総合福祉保険制度による子育て支援」, 鈴木眞理子編著, 『育児保険構想』, 筒井書房, pp.32-57。
- 藤本健太郎 (2017) 「育児の経済的支援」, 『週刊社会保障』, 2926号, pp.44-49。
- 堀 勝洋 (2009) 『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』, ミネルヴァ書房。
- 丸谷浩介 (2011) 「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」, 『ジュリスト』, 1430号, pp.45-51。
- 水島郁子 (2005) 「改正育児・介護休業法の意義と課題」, 『ジュリスト』, 1282号, pp.139-144。
- (2012) 「長期失業・貧困と社会保障」, 菊池馨実編, 『社会保険の法原理』, 法律文化社, pp.213-231。
- 八代尚宏 (2001) 「雇用保険制度の再検討」, 猪木武徳・大竹文雄編, 『雇用政策の経済分析』, 東京大学出版

- 会, pp.225-257。
- 山崎泰彦 (2002) 「少子高齢社会と社会保障改革」, 鈴木真理子編著, 『育児保険構想』, 筒井書房, pp.10-19。
- (2019) 「「育児の社会化」で保険導入の是非」, 『週刊エコノミスト』, 97巻, 29号, pp.38-39。
- 山田 晋 (2001) 「児童手当の展望」, 日本社会保障法学会編, 『講座社会保障法2所得保障法』, 法律文化社, pp.273-298。
- (独) 労働政策研究・研修機構 (2013) 『労働政策研究報告書No.159子育てと仕事のはざまにいる女性たち』。労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書 (2007) 「雇用保険制度の見直しについて」。
- 労務行政研究所 (2004) 『新版雇用保険法 (コンメンタール)』, 労務行政。
- 渡邊絹子 (2014) 「育児休業給付の意義と課題」, 『週刊社会保障』 2771号, pp.44-49。

(たかはた・じゅんこ)

The System of Childcare Leave Benefits and Financial Resources in Japan

TAKAHATA Junko*

Abstract

The childcare leave benefits have been enhanced and revised, and the purpose has been changed from “continuing employment of leavers” to “income security during leave”. On the other hand, issues such as imbalance with the unemployment benefits under the employment insurance system, claims about how to bear the costs, and the uneven distribution of recipients have arisen, making it difficult to justify the principle of gender equality and gender equality in employment. Furthermore, some of the interests of the insured group have also been undermined.

In order to solve these issues, it is necessary to separate childcare leave benefits from the employment insurance system and adopt another mechanism. Since the benefits of child-rearing are enjoyed by the whole society, the cost of childcare leave benefits should be widely borne by the whole society, and a method that has high reliability in securing financial resources is desirable. Rather than the social insurance system and the bearing by full national treasury, a contribution system in which the national treasury and the entire adult, employer, and self-employed person share the burden widely is more suitable. If childcare leave benefits are positioned as one of the childcare support benefits, it may be possible to provide more flexible forms of benefits to wider recipients.

Keywords : Childcare Leave Benefits, Financial Resources, Contribution System, Childcare Support, Employment Insurance

* Professor, Faculty of Law, Kyoto Sangyo University

雇用保険財政と育児休業給付¹⁾酒井 正^{*1}，竹沢 純子^{*2}

抄 録

わが国では育児休業期間中の所得保障は、育児休業給付として雇用保険によって行われているが、近年、この育休給付の支給が拡大しており、今後の雇用保険財政に負荷がかかることが懸念される。そのため、2020年3月に成立した改正雇用保険法では、安定的な財源を確保する目的で、育休給付に係る雇用保険料率を分離して定めることになった。一方で、拋出原則に基づく社会保険から育休期間中の所得保障をおこなうことは、育休給付の受給資格・給付水準が正規雇用にとって有利になりやすく、雇用形態間の格差を助長する可能性がある。しかし、本稿の都道府県別データによる分析からは、女性の正規雇用率の高さが育休給付の受給を増やすといった関係は必ずしも見られなかった。他方で、国際的に見た場合、雇用保険による給付は、雇用者のみに受給資格が限定されることから、日本の受給率の低さの一因となっていると考えられる。育児中の所得保障を、公平性の観点からより普遍的なものとしてゆくためには、雇用保険制度の枠組みによる育休給付には検討の余地があるかもしれない。

キーワード：雇用保険財政，育児休業給付，所得保障，国際比較

社会 保障 研究 2020, vol. 5, no. 1, pp. 18-37.

I はじめに

わが国では、育児休業法によって雇用者には育児休業を取得する権利が認められているが、育児休業期間中の所得保障は、育児休業給付（以下では育休給付と呼ぶ）という形で雇用保険によって行われる²⁾。すなわち、育児休業中の所得減少と

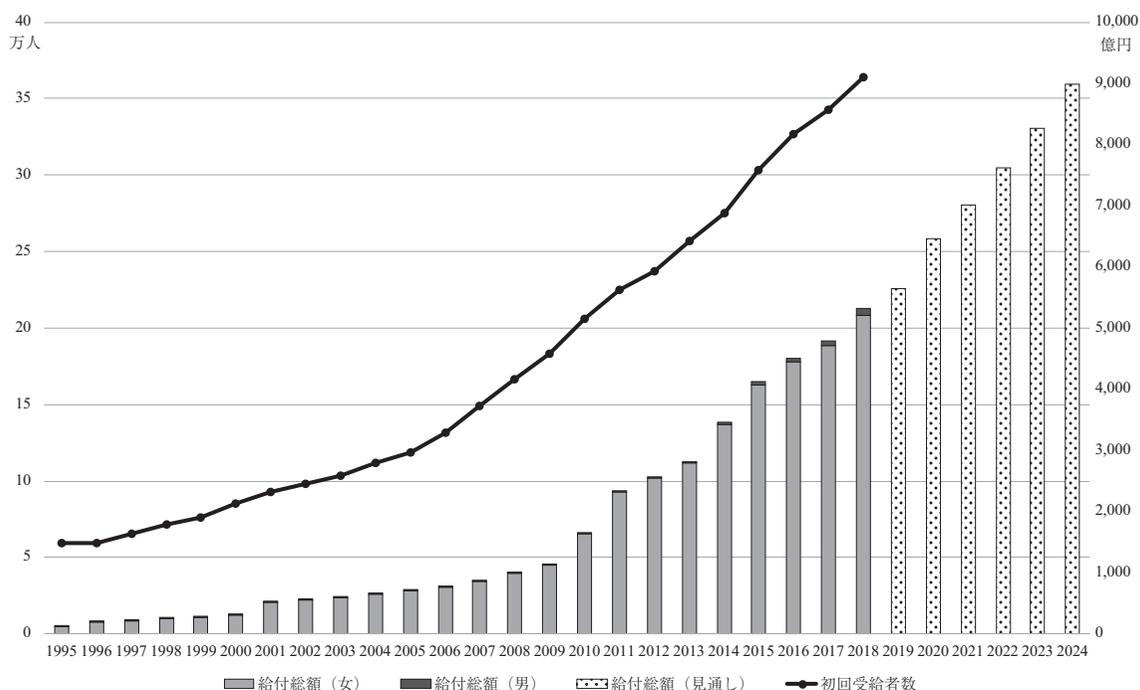
いうリスクに対して社会保険という仕組みによって対処していることになり、その目的は、育児休業中の所得を保障することで、育児休業を取得し易くすることにあるとされる。たしかに、育児休業の取得が認められても、育児休業中の収入のあてが無いならば、貯えの無い者は育休取得を躊躇してしまうかもしれない。あるいは、出産自体を躊躇したり、出産に際して離職したりするかもし

^{*1} 法政大学経済学部 教授

^{*2} 国立社会保障・人口問題研究所企画部 第3室長

¹⁾ 本稿の作成にあたり、酒井は国立社会保障・人口問題研究所の一般会計事業「『一億総活躍社会』実現に向けた総合的研究」より助成を受けた。記して感謝申し上げる。

²⁾ 国家公務員及び地方公務員に対しては、各共済組合より育児休業手当金が支給され、2018年度の支給総額は国家公務員が81億円、地方公務員が935億円である。本稿は雇用保険財政の観点から育休給付を考察することを目的とするため、公務員の育休手当は扱わない。



注：2019年度については厚生労働省「雇用保険事業月報」より4月～2月の計、3月分は未公表のため2月分を据え置き、年度給付総額を算出した。

出所：厚生労働省「雇用保険事業年報」、厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料。

図1 育休給付総額と受給者数の推移

れない。

以上のような意義の下に給付される雇用保険の育休給付は、近年、すう勢的にその受給者が増えている（図1）。給付総額は2018年度で5,312億円に達しており、2024年には9,000億を超える見直しである³⁾。直近では、失業率が低い水準にあることもあるが、雇用保険の代表的な給付である一般求職者給付（いわゆる失業手当）を凌ぐ勢いにある。一般求職者給付とは異なり、景気に関係なく給付が拡大している（ように見える）点も懸念の材料になっている。このような中、育休給付の膨張に対しては雇用保険財政の観点から危惧が示され、2020年の通常国会で、育休給付の保険料率をそのほかの給付とは別に定める改正雇用保険法案が可決・成立した。

加えて、育休給付に関しては、所得再分配上の観点からも議論の余地がある。というのも、海外の研究からは、育休を取得する者は高所得層（高賃金の企業に勤める者）に多いことが示唆されているからだ（Bana et al., 2018, Kaufman, 2020）。育休給付の取得は当然、育休取得を前提とするものなので、高所得層ほど育休給付を享受する一方で、低所得層では育休を取得せずに復帰していたり、仕事自体を辞めたりしてしまっているといったことがあれば、育休給付が世帯間の所得（あるいは世帯間の厚生）の格差を拡大することに寄与している可能性がある。果たして、日本でも同じことが確認されるのだろうか。

本稿では、財政的な観点からの育休給付の論点を踏まえたうえで、諸外国との比較における日本

³⁾ 第135回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料。

の育児休業制度（及び育児給付）の位置付けを確認し、昨今、育児給付が増加している背景について都道府県別データ（以下、県別データ）から定量的に明らかにしたい。海外と比較した場合に、日本の育児給付の特徴とは何か。また、誰が育児給付を取得しているのかといったことを整理したうえで、今後の育児給付の動向を考察することが目的である。

II わが国の雇用保険における育児給付の概要

1 育児休業給付の概要⁴⁾

育児休業給付は、雇用継続給付の一つであり、雇用保険の被保険者が1歳まで（保育所に入れないといった理由の場合には2歳まで）の子を養育するために育児休業を取得した場合に、休業開始前の2年間に通算した被保険者期間が12か月以上あれば支給される。育児休業の取得は有期の雇用契約で働く者にも可能となっているが、この12か月以上の被保険者期間という要件が支給のネックになっている可能性はある。

支給額は、休業開始時の賃金日額⁵⁾×支給日数×給付率で決まる。この給付率は50%であるが、2014年の雇用保険法改正により、休業開始から6

か月間については暫定的に67%とされている⁶⁾。ただ、育児期間中は社会保険料も免除されることから、現在では、元の賃金の「手取り」に対する割合と言う意味では、実質的な支給率はもっと高くなっていると言える。

尚、求職者給付（基本手当）などとは異なり、育児給付の賃金代替率は逆進的な構造にはなっていない。すなわち、元の賃金が高いほど支給率が低くなるような仕組みにはなっておらず、上述の上限額が在ることを除けば、基本的に、元の賃金に単純に比例して支給額も高くなることになる。この点は、再分配的な側面から育児給付を考える際には特に重要な点であると思われる。

また、2009年の雇用保険法改正まで、育児休業給付の一部は、休業終了後に職場復帰して6か月が過ぎた時点で支給されていた。この職場復帰後に支給される分を、「育児休業者職場復帰給付金」と言う（一方で、休業中に支給される分は、「育児休業基本給付金」と言う）。職場復帰給付金の目的は、確実な職場復帰を促すことにある。その意味で、育児休業者職場復帰給付金は雇用継続給付の趣旨に合致するものと考えられる。基本給付金と職場復帰給付金の内訳の変遷は、表1に示される通りである。

表1 育児休業給付の支給率の変遷

施行年月	育児給付金給付率			育休の取得資格者
	基本給付金	職場復帰給付金	計	
1992年4月1日	—	—	0%	期間に定めのない労働者
1995年4月1日	20%	5%	25%	
2001年4月1日	30%	10%	40%	
2005年4月1日	30%	10%	40%	期間に定めのない労働者 + 一部の有期契約労働者**
2007年4月1日	30%	20%	50%	
2010年4月1日	50%	0%	50%	
2014年4月1日	67%	0%	67%	

**：休業開始から7か月以降は50%。

**：2017年1月より、有期契約労働者の適用条件が緩和された。

出所：厚生労働省資料より筆者作成（酒井（2020）第3章の表3-5を転載）。

⁴⁾ 本節の記述は、渡邊（2018）に負うところが大きい。

⁵⁾ 休業開始前6か月間の（賞与を除いた）賃金額÷180。

⁶⁾ 賃金月額には上限と下限が定められており、2020年3月現在では、454,200円となっている。したがって、支給率が67%の期間は304,314円が支給額の最高額となり、50%の期間では227,100円が最高額となる。また、育児期間中に賃金の一部が支払われており、育児給付と合わせて休業開始前の賃金の80%以上になる場合には、超過する分の給付金が減額される。

職場復帰給付金はしかし、2009年以降、基本給付金に一本化された。これは、育児休業期間中の所得保障としての側面を強めたと解釈でき、少子化対策の一環と位置付ける。だが一方で、職場復帰することなく退職してしまっても育休給付を全額受給できることから、雇用継続のインセンティブとしての機能は減衰しており、育休給付を雇用継続給付に位置付けることを疑問視する見方も無いわけではない。

だが更に言えば、職場復帰給付金の割合の変更を自然実験として用いた精緻な実証分析によって、職場復帰給付金には、職場復帰を促す効果はほぼ無かったことが確認されている〔朝井(2014), Asai (2015)〕。もともと再就業を促す役目を果たしていなかった以上、それが廃止され育休期間中に全額が支給されるようになったことを

難ずる由縁はないとも言える。

育児休業給付の財源は、労使によって負担される雇用保険料と国庫である⁷⁾。従来は、育休給付の財源となる雇用保険料は失業等給付に係る雇用保険料として一括して徴収され、その料率は2017年度より0.6%⁸⁾となっていた(労使折半)。また、育児休業給付と介護休業給付の2つの雇用継続給付は、その8分の1が国庫によって負担されることになっている⁹⁾。

2 支給額の推移

図1で見たように、育休給付は総額で見ても、受給者実人員でも伸び続けている。基本給付金の平均受給月額も、2006年度に67,720円であったのが、2015年度には134,907円となった。平均給付期間も、2006年度の8.5か月から2015年度の10.1か

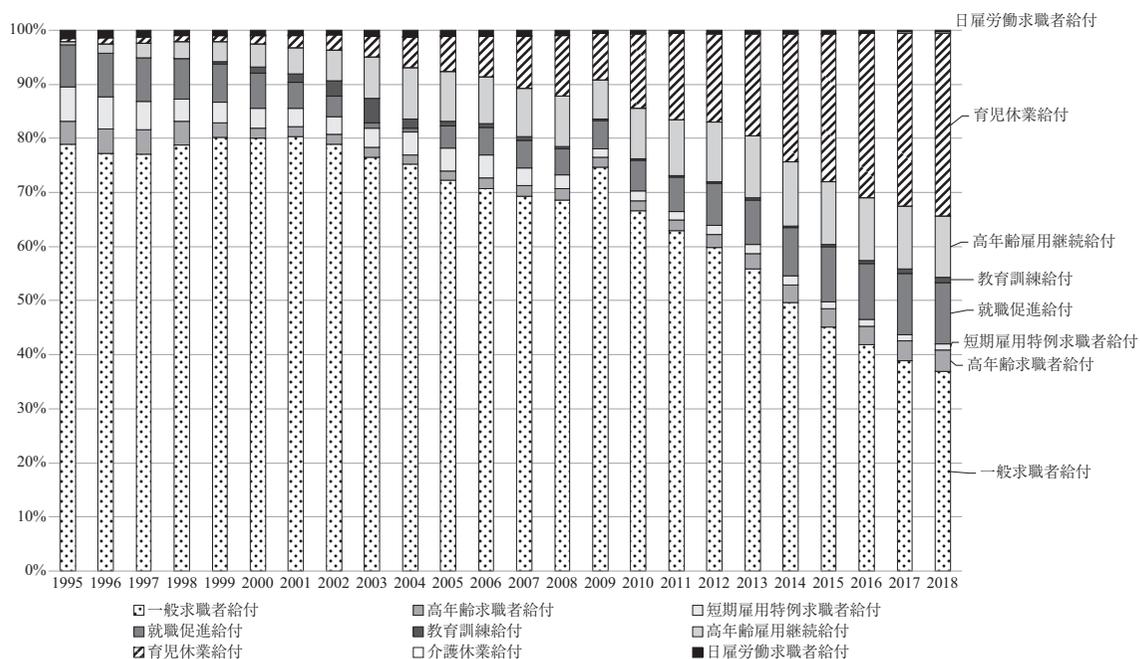


図2 失業等給付の内訳

⁷⁾ 失業等給付で独立した会計となっており、雇用保険二事業は別会計。

⁸⁾ 2017年の法改正により、3年間の時限措置として1%に引き下げたうえで、弾力条項を適用した値。

⁹⁾ 2017年度から2019年度までの国庫負担の額は、2017年改正により、暫定的に本来の額の10%とされた。同措置は2020年3月の改正により、2021年度末まで延長された。

月へと伸びている¹⁰⁾。

図2は、雇用保険（失業等給付）の給付総額に占める各給付の内訳の推移を見たものである。労働市場が堅調なことから一般求職者給付の割合が4割を切る一方で、育児休業給付はそれを上回る水準に達しようとしている。

厚生労働省の労働政策審議会（職業安定分科会雇用保険部会）に示された雇用保険財政の見通し（試算）によれば、基本手当の受給が現在の水準であったとしても、このまま育児給付が拡大して行くと、現在、4兆円を超えている積立金残高は、2022年度には2兆3千億円程度まで減るといふ。

育児休業の受給に影響を与える要因については、後のIV節であらためて県別データに基づいた検証を行うが、社会動向や制度的な側面から考えると、育児給付受給の増加の背景には、次のような要因の可能性を指摘することができる。第一に、女性の働き方の変化である。女性が出産を経ても、仕事を辞めずに、継続して就業するようになっている。第一子出産後に継続就業している女性の割合は長らく4割程度だったが、最近になり5割を超えるようになっている¹¹⁾。

第二に、育児取得が非正規雇用へも認められるようになったことである。2005年から、①同一の事業主に継続して1年以上雇用されており、②子が2歳になるまでに雇用契約期間が満了しないことが明らかである場合には、有期契約の労働者も育児を取得することが可能になった。2017年には、②の要件が緩和され、子が1歳6か月までの間に契約期間が満了しなければよいことになった。ただし、このように育児取得が非正規雇用にも認められるようになったとはいっても、いまだ非正規雇用にとっては育児取得（あるいは育児給付受給）のハードルが高いものであるならば、結局、育児受給件数は正規雇用として働く者がどれだけいるかに依存することになる。妊娠判明時にパート・派遣で就業し2010-2014年に出産した母親の

うち育児休業を取得して子が1歳時点で就業していた者の割合はわずか11%であり、正規雇用の同割合（59%）とはかなりの開きがある¹²⁾。また、2012年から2017年の5年間に限ってみても、正規の女性雇用者の育児取得数は32%増加したのに対し、同非正規は3%しか増えておらず横ばいである¹³⁾。以上の限られたデータからではあるが、近年の育児給付の膨張は、非正規よりも正規の増加の影響が大きいと考えられる。

第三に、長い期間の育児取得を可能にするような制度改正等である。法定の育児取得可能期間が延びると、育児給付の受給者総数（及び受給総額）は増える可能性がある。育児取得期間は、育児法のみによって規定されるものではない。保育サービスがどれだけ利用可能かによっても、育児期間は影響を受けることになる。出産後も就業し続ける女性が増えているのにもかかわらず、保育所等の供給が追い付いていなければ、育児取得期間が延びる可能性がある。

第四に、男性の育児休業取得者の増加である。男性の育児休業取得者を増やすことは政策課題でもある。しかし、現状では育児を取得する男性の数は、女性の数に比べれば極めて少なく（図1）、また取得したとしてもその期間は短い傾向にある。そのため、育児給付総額に占める男性の受給総額はわずか2%（2018年度）に過ぎず、近年の給付増の要因とは言えない。近年の育児増加を、以上のような要因によってどれほど説明できるかどうかは、後で改めて考察する。

3 景気循環と雇用保険財政の関係

財政的な側面から、育児給付を考える際に重要となるのは、景気循環との関係である。一般求職者給付は、景気が悪く、失業者が多いときに多く支給され、景気が好いときには支給が少なくなる傾向にある。雇用保険財政の観点からは、景気が好いときに、保険料を積み増すことで不況時の備

¹⁰⁾ 第119回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料。

¹¹⁾ 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査」（2015年）。

¹²⁾ 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査」（2015年）。

¹³⁾ 総務省「就業構造基本調査」（2012、2017年）。

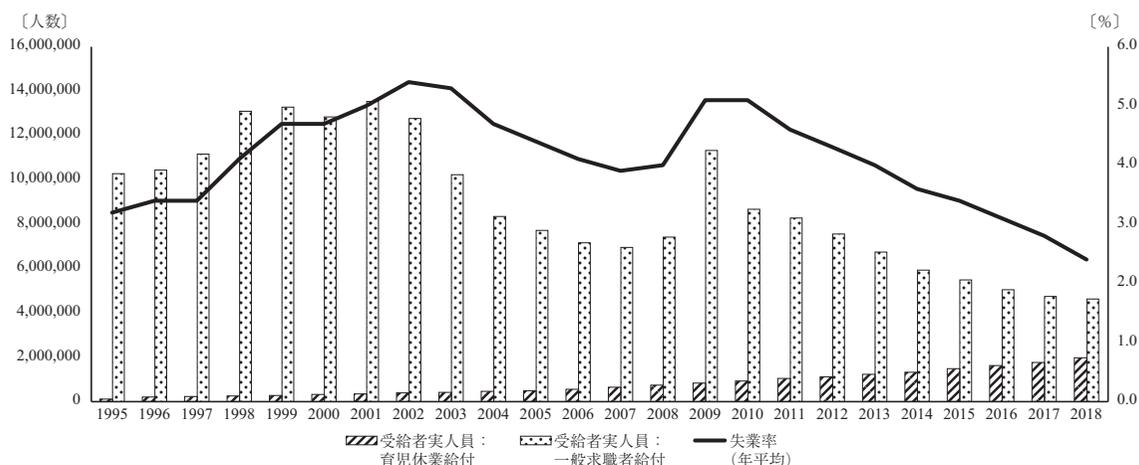
えをしていると見ることもでき、ビルトインスタビライザー（景気自動安定装置）として機能していると言える。

一方で、育休の取得に関しては、景気との関連性は薄い。したがって、育休給付の支給は、求職者給付のように景気に対して反循環的な動きをすることはない。

図3-aと図3-bは、それぞれ、求職者給付・育休給付の受給者数と積立金残高の推移を失業率の推移と合わせて見たものである。図3-aからは、失業

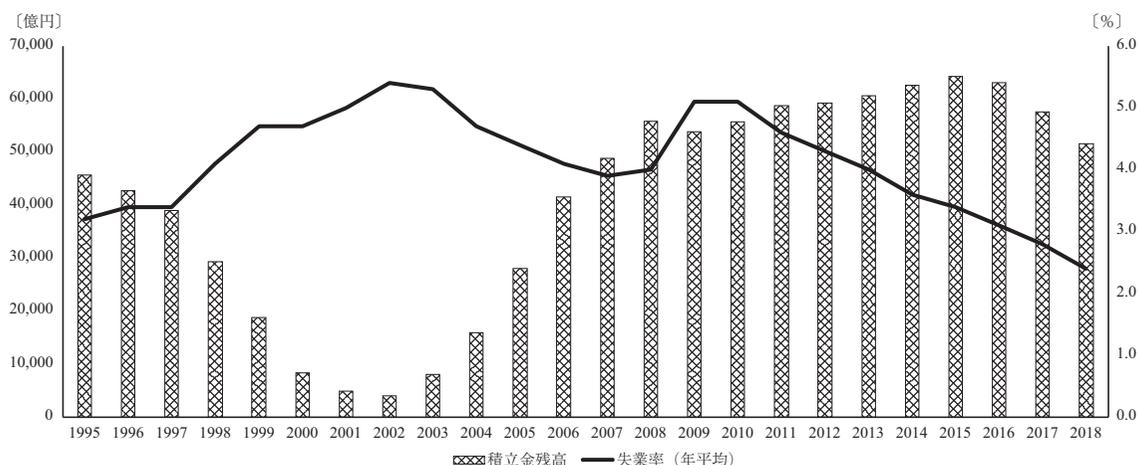
率（＝不景気の指標）と求職者給付の受給者数は平行に推移する一方で、育休給付の受給者数は失業率と関係なく伸びているように見て取れる。

その一方で、図3-bにおける雇用保険の積立金の推移は、求職者給付の動向を反映して、失業率と対称的な動きをしている。雇用保険の積立金残高は、保険料率の引き下げ等によってピーク時よりも減って来てはいるものの、いまだ5兆1,600億円程度の水準にある。しかし、景気循環と関係の



出所：厚生労働省「雇用保険事業年報」、総務省「労働力調査」。

図3-a 育児休業給付と一般求職者給付（基本手当等）の受給者数



出所：厚生労働省「第133回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料」、総務省「労働力調査」。

図3-b 雇用保険積立金残高の推移

薄い育休給付の割合が今後も上がり続けるならば、ここに見たような積立金の推移との関係も弱まってくる可能性がある。

尚、雇用保険料率は、失業等給付の収支との関係において、雇用保険法を改正することなしに、一定の範囲内で変更することができる。つまり、景気が好く雇用保険の積立金が増せば、保険料率を下げることができ、逆に景気が悪くなれば、保険料率を上げて対応することが半ば自動的に行われ得る仕組みとなっている。これを雇用保険の弾力条項というが、機動的な保険料の変更を可能にすることで、過剰な積立や積立不足を回避することができるようになってきている。

4 2020年3月に改正された雇用保険法における育休給付

以上に見て来たような育休給付の一貫した増加を背景として、本稿の執筆時点（2020年3月時点）でおこなわれている通常国会には、育児休業給付の保険料率を失業等給付とは区分し、育児休業給付に充てるための独自の保険料率を設ける雇用保険法改正案が提出され、同月末日に成立した。改正雇用保険法では、育休給付のための保険料率を4/1,000とするものの、全体の雇用保険料率に変動があるわけではない。したがって、基本手当の給付額が現状程度のままで、収入に係る事項（時限措置等）も予定通りだとすれば、財政見通しが現状と著しく異なって来るわけではない。

育休給付のための保険料率をほかの給付から分離することの狙いはむしろ、先の弾力条項の適用から育休給付が外れることで、景気の好悪にかかわらず安定的な財源を確保することにあると考えられる。すなわち、景気が好くなった場合に、育休給付以外の保険料率が引き下げられたとしても、育休給付に充てる保険料率は変化しないことになる。

それでは、以上に見て来たような日本の育休制度や育休給付は、国際的な観点から見た場合、どのように位置付けられるだろうか。次節では、わが国の育休制度を諸外国との比較において概観する。

Ⅲ 国際比較から見たわが国の育児休業制度

1 育児休業給付の財源と制度類型

Ⅱで述べた通り、わが国の育休給付は労使折半の雇用保険料と国庫負担を財源として雇用保険から支給されているが、OECD加盟国の中でこのタイプの国はわずか3か国（日本、カナダ、韓国）である（表2）。これらの国々に共通する特徴は、雇用保険への加入または一定期間の就業等を受給条件とするため、受給者が限定されることである。

2 日本の育児休業給付の特徴

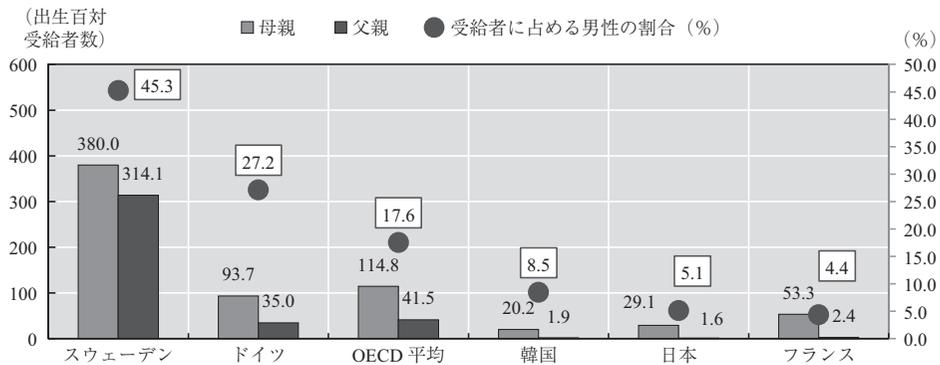
つぎに給付面について、本特集で取り上げた6か国のうち法定給付がないオランダとイギリスを

表2 育児休業給付の財源とその制度

A. 法定の育児休業給付あり23か国	
A-1. 社会保険料 ^(*) 13か国	健康・疾病保険 : ベルギー、フィンランド 雇用保険 : 日本、カナダ、韓国 親保険・家族金庫 : スウェーデン、アイスランド、フランス、スロベニア 社会保険基金 : ギリシャ、イタリア、ラトビア、ポーランド
A-2. 税10か国	オーストラリア、オーストリア、チェコ、デンマーク、エストニア、ドイツ、ハンガリー、ルクセンブルグ、ノルウェー、スロバキア
B. 法定の育児休業給付なし13か国	
チリ、アイルランド、イスラエル、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ポルトガル、スペイン、イギリス、スイス、リトアニア、トルコ、アメリカ	

注：事業主もしくは被用者またはその両方からの保険料拠出を財源とする。自営業者による拠出を含む国もある。また、税を財源の一部とする国もある。

出所：Koslowski et al. (2019)、トルコはOECD Family Database PF2.1。



注：諸外国は2016年、日本は2018年。日本の推計において、出生数は厚生労働省「人口動態統計」、育児休業給付受給者数等は厚生労働省「雇用保険事業年報」を利用した。ドイツは子が1歳までの親給付のみを含み、3歳までの親給付プラスは含まれない。

出所：諸外国はOECD Family Database PF2.2B、日本は筆者推計。

図4 出生百対育児休業給付の受給率

除くドイツ、フランス、スウェーデン、韓国との比較から、わが国の特徴を確認する。

(1) 育児休業給付の受給率

図4は出生百対の父母別受給者数と受給者に占める父親の割合を示している。日本の2018年度における雇用保険からの育休給付の受給者は出生百対で母親29.1、父親1.6である¹⁴⁾。日本と同様に雇用保険からの給付である韓国においても、母親20.2、父親1.9と受給者は少ない。

日本が低い理由としては、第一に、雇用の継続が育休給付の受給の要件となっているが、今なお出産を機に離職する女性が多く就業継続は5割に留まるため¹⁵⁾、そもそも受給権者が少ないことが挙げられる。もちろん、育休が取得しにくいために離職を余儀なくされている可能性もあるが、労働時間等が硬直的なことから出産後の継続就業を諦めていることも多いと思われる。

第二に、雇用保険の被保険者である正規雇用者と一部の有期雇用者に受給権が限定され、自営業者や無業者・学生は受給権がないことが考えられ

る。少し古い資料となるが、2005年頃における有期雇用の育休給付の受給者数は全体の3%程度に過ぎず¹⁶⁾、有期雇用全体の数（母数）を考慮しても、有期雇用における育休給付の受給は少ないと言わざるを得ない。

第三の理由として、受給期間は原則として子が1歳までに限られ、それ以降の育休の部分取得の場合に給付が受けられないことがある。

一方、突出して高いスウェーデンでは父母ともに300を超え、かつ父親の割合が45.3%と父母が均等に受給している。これは乳幼児期に限らず12歳までの間に柔軟に受給できることに加え、各親の割り当て期間があることによる。また、スウェーデン、ドイツはともに雇用者のみならず自営業者、無業者も含め、すべての親に受給権が保障されていることも受給者数が多い要因として考えられる。

(2) 受給可能週数

夫婦が受給可能な育児休業給付の最大受給週数（図5）を見ると、日本は父母が同時に受給可能な

¹⁴⁾ これに国家・地方公務員分を加えた出生百対受給者数は母親48.2、父親4.2へ増加するが、父母ともにOECD平均を大きく下回る結果に変わりはない。

¹⁵⁾ 国立社会保障・人口問題研究所『出生動向基本調査』第15回（2015）。

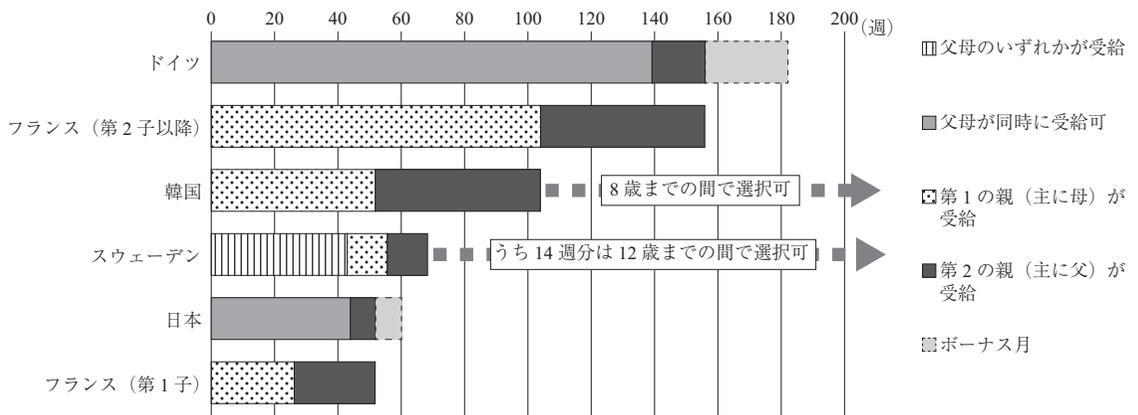
¹⁶⁾ 第29回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料。2005年4月から2006年7月までの数値。

期間が1年であり、比較的短い方である。最長のドイツでは、日本の3倍近くの受給期間が確保され、著しい開きがある。これはドイツにおいてフルタイム受給が1年、パートタイム受給が2年の計3年が受給期間となっていることによる。

(3) 収入（所得）代替率

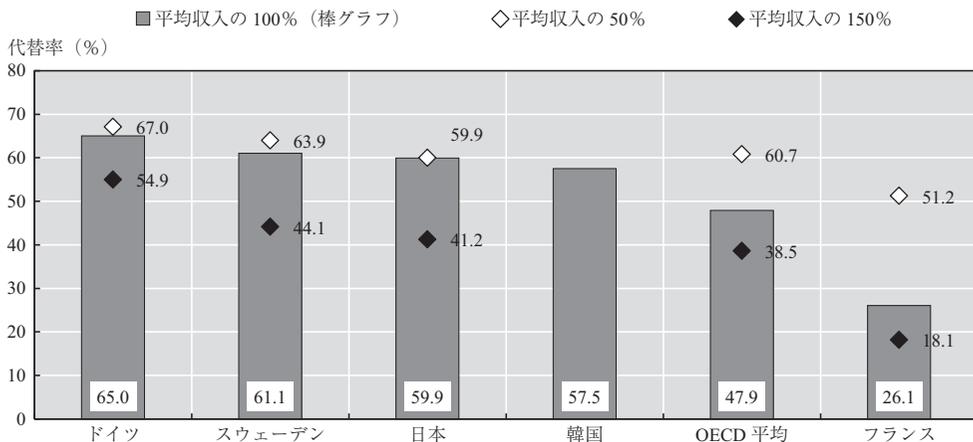
図6は母親が最大取得可能な期間に育児給付を受給した場合の平均収入（所得）に対する代替率

を示している¹⁷⁾。日本はスウェーデンとほぼ同等に位置し、育児給付は手厚い水準にある。また、同じく雇用保険タイプの韓国も同様の高い水準にある。一方、フランスは5か国の中で唯一所得比例ではなく休業時間に応じた3段階の定額給付のため低い代替率となっている。特に平均収入の100%及び150%の中・高所得層において低いことがわかる。



出所：Koslowski et al. (2019) より筆者作成。

図5 法定育児休業給付の最大受給可能週数



出所：OECD Family Database PF2.4 B (2014年)、韓国はKoslowski et al. (2019) より筆者推計。

図6 母親の育児休業給付の収入（所得）代替率－収入3分類別

¹⁷⁾ 各国について、図5のうち「父母のいずれかが受給」「父母同時に受給」「第1の親（母）が受給」の期間については、母親が受給したと仮定し、推計している。詳しくは図6の出所を参照のこと。

(4) 0-2歳の保育サービス利用率

育休の取得は保育の利用とトレードオフの関係になっている可能性がある。そこで、各国の0-2歳児の保育利用率（図7）を確認すると、図6で育休の所得代替率が最も低かったフランスの利用率が最も高い（62.2%）。これは3歳未満で保育ママ等を利用の場合に保育手当を受給できるため、低額の育休を切り上げて復帰し保育を利用するケースが多いためと考えられる。次に利用率が高いのは韓国（53.4%）であるが、これは同国において就労を保育利用の要件としないことに加えて、保育料の減免が拡充されたため、育休の有無を問わず、利用率が近年上昇していることによる。続くスウェーデン（46.5%）、日本（39.6%）、ドイツ（37.3%）は、育休給付水準が高いため、特に0歳児は育休の利用が優先し、保育は1歳以降の利用が多いと考えられる。

3 日本の特徴と課題

以上の比較から、日本は雇用保険の被保険者に対象を狭く限定し、原則子が1歳までのフルタイム休業という制約のもと、比較的高水準の給付を行っているという特徴が確認された。

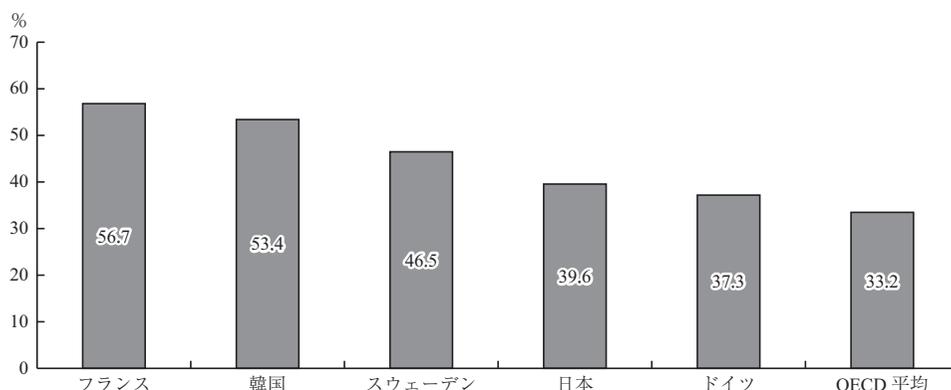
わが国の育休制度の課題として国際比較から浮かび上がったのは、第一に、母親のさらなる適用拡大である。わが国では少子化対策の観点から父

親の育休取得率の上昇が喫緊の課題とされるが、国際比較から見ると母親の出生百対の受給者は3割にとどまり、OECD平均より大幅に低い。有期雇用者に加えて自営業者や無業者も含めすべての親が適用となれば、育児期の所得格差の是正さらには貧困の防止に寄与するであろう。

第二の課題は、より柔軟な制度設計とすることである。日本の子が1歳までのフルタイム休業を原則とする規定は、諸外国との比較で見ると選択肢が乏しすぎる。受給月数の一部は1歳以降にも利用できるようにし、かつ短時間勤務の場合にも一部受給可能とするなどの選択肢を増やすことが、父母ともに受給者の拡大につながる可能性がある。

以上の課題については、雇用保険制度からの給付であることがその制約となっている部分もある。今後、2020年の雇用保険法改正をさらに一歩進め、育休給付の雇用保険からの分離が検討される際には、雇用に基づく限定的な受給権について、普遍的かつ柔軟な給付を行う国々の事例を参考に、財源の在り方も含め、議論されるべきであろう。

以上、わが国の育休給付を他国との比較において検討したが、本当に育休給付の受給は、雇用形態による受給資格の違いといったことに大きく左右されているのだろうか。この点に関する実証的



注：日本は2017年度について厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」同「認可外保育施設の現況取りまとめ」より算出した。

出所：OECD Family Database PF3.2 A（2016年）、日本は筆者作成。

図7 0-2歳児の保育サービス利用率

な検討は、育休給付の再分配的な側面を考察する際に重要になって来る。また、財政的な側面から今後の育休給付を考えるうえでは、景気循環との関係を明らかにしておくことも重要だ。次節以降では、県別に集計された育休給付のデータを用いることで、それらの点を確認する。

Ⅳ 育休給付受給の要因分析

1 経済理論の観点から見た育児休業取得

育休あるいは育休給付が果たす役割を考える前段階として、経済理論的には、出産というイベントが親の就業にどのような影響を及ぼすと予想されるのか確認したい¹⁸⁾。

出産は親にとって、留保賃金（＝それ以下では働きたくない賃金）の上昇をもたらす。一時的には現職の賃金を上回る（図8）。すなわち、就業を中断することになる。出産が母体に大きな負担を与え、乳幼児の世話が最も手がかかることを考えれば、何よりもそれを優先することは当然のことであろう。しかし、出産を機に上昇した留保賃金は、子どもが大きくなり、手がかからなくなるに連れて、元の水準に戻って来る。留保賃金が、（現職からであれ、ほかの仕事からであれ）提示賃金を下回るようになれば、就業を再開することになる。

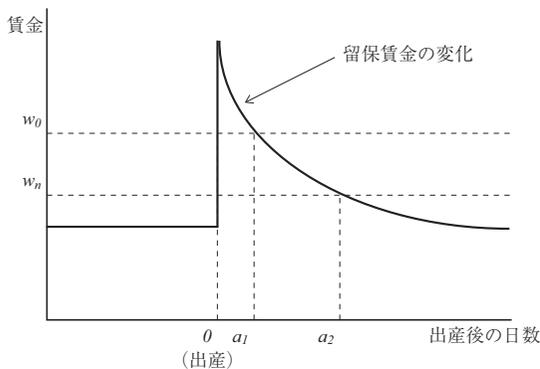


図8 経済学における育休取得の考え方

いま、現職から得られる賃金が w_0 であるとする。このとき、 a_1 の時点で親は仕事に復帰することになる。このとき、 a_1 以上の期間の育児休業が認められていけば、元の仕事に復帰することになる。しかし、 a_1 より短い期間の育休しか認められていなければ（あるいは育休が全く認められていなければ）、元の仕事に復帰することはできず、ほかの仕事に就かざるをえない。したがって、十分な期間の育休が認められているならば、現職の賃金が高いほど早く仕事に復帰することになる。

新しい仕事に就く場合、現職より低い賃金（ w_n ）しか得られないことが多い。その企業でしか役に立たない技能のことを企業特殊的技能と言うが、新しい仕事に就くと元の仕事で身に付けた企業特殊的技能は失われてしまうことが大きな理由だ。新しい仕事で現職より低い賃金しか得られないならば、再就職する時期は a_2 と遅くなる。つまり、逆説的ではあるが、十分な長さの育児休業が認められて元の賃金水準が約束されれば、仕事のブランク期間は短いことになる。

日本企業は、労働者の企業特殊的技能を生産上の強みにして来たときとされる。したがって、女性が一度仕事を辞めてしまうと、就業復帰が遅れがちになる。だからこそ、女性の就業促進の観点からは、育休取得を広く認めることが理にかなっているとも言える。

職種の性質や経済環境から、一度仕事を辞めて、別の雇い主の下で仕事に復帰しても、その賃金額が前の仕事で得ていた賃金額に近ければ、（育休の有無にかかわらず）再就職する時期は早くなる。外部で新しい職を得た場合の賃金は、景気が好い時期ほど高いだろうし¹⁹⁾、汎用性の高い技能を有する専門職ほど高いはずだ。美容師や料理人、看護職といった仕事を想像してみればわかりやすいだろう。

以上の分析を簡単に整理すれば、現職以外の仕事から得られる賃金が高い場合には、育休を取得する確率は低く、育休を取得する場合にも、現職での賃金が高いほど復帰は早くなる（＝育休取得

¹⁸⁾ 本節の説明は、主にBoeri and van Ours (2013) のChapter 7に基づいている。

¹⁹⁾ ただし、景気が好い時期は現職の賃金も高くなっている可能性がある。

期間は短くなる)。

尚、育休期間の所得が育休給付によって保障(補填)された場合、留保賃金がかかるのが遅くなることで復帰時期も遅くなる。育休給付が想定しているのは、貯えが無い等の理由から、本来、必要とする休業期間すら取得できていない者であろう。このような者は、(育休給付が無ければ)出産後、直ぐに仕事に復帰せざるを得ず、ひいては出産自体もためらう可能性が考えられる。したがって、十分な育休給付を提供することで、本来、必要とする休業期間を取得してもらうことができる。

つまり、従前の賃金が高い者は、出産後すぐに仕事に復帰する傾向があるが、賃金が高い者も、流動性制約から仕事に直ぐに復帰する可能性がある。育休給付は、所得効果によって、あるいは流動性制約を緩和することで、仕事へ復帰するまでの期間を延ばす効果を持つ。

ただ、以上のフレームワークだけでは、将来の昇進への影響から育休取得を躊躇するといった長期的な観点からの意思決定を扱うことはできず、それらの問題を扱うには別のモデルが必要となる。

2 育休取得要因に関する先行研究

育休の取得期間に関する前節の単純な理論整理を踏まえ、この節では、どのような属性の者が育休を取得するのか、あるいは(取得するとしたら)どのような者が長い期間の育休を取得するのかということに関して行われた実証研究を紹介する。

育休取得期間(あるいは仕事復帰までの期間)を決定する要因に関する海外の分析は、おおむね、学歴や所得が高い者ほど、仕事に復帰するまでの期間が短いことを見出す傾向にある²⁰⁾。

一方で、米国の研究では、育休取得が拡大した時期には、学歴の高い女性や両親家庭ほど育休期間が延びる傾向にあったことを報告している(Han et al., 2009)。学歴の高い女性のほうが育休取得が認められ易く、また米国では基本的に育休

期間中の所得保障は無いため、ひとり親家庭では(育休取得が認められたとしても)長く育休を取ることにはできないからだ。

日本での研究はどうだろうか。西本(2004)は、連合総研が2014年に実施した調査(「仕事と育児に関する調査」)の個票データを用いて、育休を取得するか否か、またその取得期間の決定要因を分析している。この調査時点において育休の取得は有期雇用には認められていないが、調査自体が、労働組合を通じて行われたためか、大企業のフルタイムの労働者に著しく偏っていることには注意を要する。

ハードルモデルによる推定の結果、フルタイムの就業者は育休を取得する確率が低く、取得期間も短いことが見出された。また、勤続年数が高い者ほど、育休取得期間が短くなる傾向も見出された。更に、調査対象には育児休業法以前の出産も含まれるが、育休法の施行後は(施行以前と比べて)育休取得の確率が高まり、早期に職場復帰する傾向があることも確認された。分析対象が共働き夫婦(の妻)に限られており、所得が比較的高いと思われるフルタイム就業者が多いことや、調査時点で育休給付が開始されたばかりであったことを考慮すると、これらの結果は、図4のグラフによる予測と整合的である。

一方で、出産を経て継続就業する者の中で、誰が育休を取得するか分析する研究もある。阿部(2005)は、家計経済研究所の「消費生活に関するパネル調査」の個票データ(1993-2003年)を用いて、ヘックマン型プロビット・モデルによって、継続就業するかどうかの意思決定を考えたうえで、育休取得の決定に与える要因を分析している。その結果、学歴が高かったり、フルタイム就業であったりすると、育休取得率が高まることを見出している。また、一部の推計では、勤続年数が高い者ほど育休取得率が高くなることも見出している。これらの結果は、人的資本(特に企業特種的人的資本)の蓄積が大きい者ほど、仕事を辞めてしまって所得が大きく失われることを回避す

²⁰⁾ それらの海外における研究の動向については、例えば深堀(2018)が参考になる。

るために育休をしっかりと取るとも解釈できるが、(論文の著者も述べるように) そもそもパートタイマー等の労働者は当時の制度では育休取得自体が制限されていたという事実にも留意が必要だ。

だが、育休取得がより広く認められるようになった最近の研究でも、勤続年数が長い者ほど育休取得期間が長いことが指摘されている。厚生労働省の「21世紀成年人縦断調査」の個票データに基づき、育休取得期間に与える要因をトービット・モデルによって分析した深堀(2018)によれば、休業前の仕事の勤続年数が長い者や、事務以外の仕事だった者の育休取得期間が長くなる傾向にあるという。比較的最近の研究で、(企業特殊的) 人的資本の蓄積が大きい者ほど育休取得期間が長くなるという結果が出ていることは、雇用保険の育休給付により所得が十分に保障されるようになって来ていることが関係しているかもしれない。

同研究の、子どもが早生まれの場合には育休取得期間が長くなるという発見も重要だ。というのも、保育園に入園させやすいのは4月とされるため、早生まれの場合には、育休を長めに取り、子どもが1歳になった後に入園させることが多いからだ。実際に取得する育休の期間は、保育園へ入園させやすいタイミングに依存している可能性がある。

人的資本の蓄積が多いということは、稼働能力が高いということだ。稼働能力の高い者ほど育休を長く取得する傾向にあり、その期間の所得(の一部)が、休業前の賃金に比例する形で保障されているとすれば、育休給付は所得格差を拡げる方向に働いていることになる。

ただし、上記に挙げた既存の研究は、(育休取得の要因に関する分析ではあっても) 必ずしも育休給付の受給要因について検証したものではなかった。また、育休給付の財政上、重要になって来ると考えられる景気との関係についても明示的には扱っていなかった。

そこで次節では、「雇用保険事業年報」の県別のデータに依拠することで、育休給付受給者数や受給額と、景気や雇用との関係を観ることにする。

3 県別データによる育休給付取得の要因分析

(1) 推計モデル

これまでの議論を踏まえたうえで、県別データに基づいて育休給付受給の要因を分析する。推計モデルは次の通りである。

$$Benefit_{it} = \beta Employment_{it} + \gamma Capacity_{it} + t Vacancy_{it} + u_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

*Benefit*は、育休給付の初回受給者数(対出生数)あるいは育休給付額(育児休業基本給付金)である。

*Employment*は、25歳から44歳の女性の雇用就業率あるいは正規就業率である(一部の推計では、有配偶女性の就業率も用いる)。育休給付の受給は、雇用されて働いていることが前提となる。従って、雇用者が多いほど、育休給付の受給が多くなることが予想される。更に、正規雇用として就業する者は、受給資格の点から育休給付を受給しやすいかもしれない。ただ、雇用者(特に女性の雇用者)が多いのは、就業志向が強いことの表れであると解釈すれば、育休を取得せずに復帰する者が多く、就業率と育休給付受給とは負の相関を示すことも考えられる。尚、育休は女性に限らずに取得できるので、本来は男女を合わせた就業状態こそが育休給付の受給にも影響するというのが筋のはずだ。しかし、現状では、男性の育休取得率は6%と極めて低く²¹⁾、男性の就業状態に起因して育休給付の受給が決まるとは考えにくい。そこで本分析では、女性に限定した就業状態のみを説明変数とする。

*Capacity*は、保育所への入所し易さの指標であり、保育所の定員充足率(=保育所等利用児童数/保育所等定員)を用いる²²⁾。保育所の需給が逼迫して、子どもを保育所へ入所させることが

²¹⁾ 厚生労働省「雇用均等基本調査」(2018年度)。

困難な場合には、育休を長く取得することが考えられる。保育所と育休に、代替的な関係が想定されるケースである。しかし、そもそも保育所への入所が困難なために、出産自体が躊躇されるような場合には、もともと保育所に入所し易い条件にある者だけが出産をする可能性もある。また、保育所への入所が困難なため、(入所し易いタイミングを選ぶ等して)育休を取得せずに(あるいは育休を早めに切り上げて)仕事に復帰する可能性も無いわけではない。それらの場合には、保育所需給の逼迫度の指標としての充足率と育休給付の受給は負の関係を示すことになる。

*Vacancy*は、労働市場の景況としての有効求人倍率である。育休給付の受給は、雇用されていることを前提とするため、労働市況が好ければ受給も増えることが考えられる一方で、それらが前述の就業状況によって統御されていれば、労働市況と育休給付の受給は有意な関係を示さないと予想される。労働市況との関係は、求職者給付と育休給付で大きく異なる点であろうから、後には、労働市況との関係において求職者給付と育休給付とを比較してみる。

変数の添え字の*i*は都道府県を表し、*t*は時点を表す。従って、時点効果を含んだ、都道府県パネルによる推定ということになる。推定モデルには、ハウスマン検定の結果、固定効果モデルが採択された。標準誤差は、県ごとにクラスターされている。

固定効果モデルによって推計することで、説明変数と被説明変数に同時に影響するような(しかしながら観察しにくい)県特有の要因を除去することができる。例えば、「県民性」のような定量的にはとらえにくい要因によって、もともと就業率が高く、同時に育休給付の受給も熱心であるような場合、両者に相関が観られたとしても、それは

就業から育休給付受給への影響とは言えない。だが、そのような場合でも、「県民性」が時間を通じてある程度安定的なものであると仮定できれば)固定効果モデルはそれを除去したうえで、両者の真の影響関係を観ることができる。

尚、先のグラフによる分析では、休業前の賃金水準と復帰後の賃金水準が育休取得(期間)にとって重要であった。だが、県別には両者を識別するデータが得にくいことに加え、賃金は就業者のみに観察されるためサンプル・セレクション・バイアスの問題があるが、県ごとに集計されたデータでそれを解決することは難しいため、今回、賃金に関するデータは推計に含めていない。

(2) データ

まず、説明変数について、県別に集計された就業状況を得られる資料は、年が限られている²³⁾。ここでは、5年ごとに実施される「就業構造基本調査」(総務省)より、2007年・2012年・2017年の3か年の、年齢階層別の雇用就業率や正規就業率、有配偶女性の就業率を得た。

上記の年度に揃える形で、保育所定員充足率については、2008年・2013年・2018年の「保育所開連状況取りまとめ」(厚生労働省)より、各年4月1日現在の利用定員数や利用児童数を得て計算した。有効求人倍率についても、「一般職業紹介状況(職業安定業務統計)」より、2007年度・2012年度・2017年度の値を得た。

被説明変数に用いる県別の育休給付の初回受給者数等については、「雇用保険事業年報」(厚生労働省)より取得するが、おおむね前年度の就業状況が翌年度の育休給付の受給に影響すると考え、2008年度・2013年度・2018年度の値を利用した。

尚、育休給付の申請は事業主を通じて行われるので、東京都等の事業所が多く集まる都県の統計

²²⁾ 保育所需給の逼迫の度合いに似た指標として、6歳までの子どもの数に対する保育所定員数といった「定員率」が用いられることも多い。しかし、育休給付の受給に影響して来ると考えられるのは、主に1歳までの子どもに対する保育所定員であり、これを都道府県ごとに集計して得ることは難しいため、本研究では基本的に充足率を用いることにする。

²³⁾ その時々々の労働力の状態を把握するのに最も頻繁に用いられる総務省「労働力調査」は、サンプル・サイズが小さいため、県別に集計して用いることは適切ではない。「労働力調査」で公表している県別の労働力の状態については、精度が担保されていない可能性が言及され、項目も限られている。

表3 基本統計量

	平均	標準偏差	最小値	最大値	観測値数
育児休業給付初回受給者数 (注1)	0.252	0.124	0.078	0.950	
雇用就業率 (女性, 25-44歳)	0.694	0.056	0.563	0.820	
正規雇用就業率 (女性, 25-44歳)	0.358	0.053	0.261	0.499	
育児休業給付支給総額 (基本給付金) (注2)	6.47E + 09	1.73E + 10	4.32E + 08	1.77E + 11	
一般求職者給付受給者実人員	133343.8	121429.5	25164	630396	141
基本手当支給総額 (注2)	1.64E + 10	1.63E + 10	2.81E + 09	8.74E + 10	
一人当たり基本手当支給額 (注2)	118624.7	7831.326	104952.4	140229.8	
保育所等定員充足率	0.946	0.057	0.805	1.080	
有効求人倍率	1.11	0.39	0.42	2.09	

注1：対当該年度出生数。

注2：単位：円。

が大きくなる傾向がある一方で、雇用就業率は居住地に基づく統計なので、説明変数と被説明変数が正確に対応していない可能性があることには留意が必要だ。

本分析に用いるデータの基本統計量は、表3に示される通りである。

(3) 推計結果

推計結果を見る前に、本分析で鍵となる説明変数と育休給付の初回受給者数の関係をグラフによって確認してみよう。図9-aから図9-dは、県ごとのデータを、初回受給者数(対出生数)の年度間の差分を横軸に、各説明変数の年度間の差分を縦軸にとって見たものである(差分を取ることは、固定効果推定を行うことに対応している)。ただし、初回受給者数の伸びが著しく大きい東京は、グラフから除外している。尚、各バブルの大きさは、当該県の25歳から44歳の女性人口を表している。

雇用就業率や正規就業率といった雇用関係の変数と初回受給者数とは、正の関係を示していることが見て取れる(図9-a・図9-b)。一方で、保育所定員充足率や有効求人倍率と初回受給者数との間には明確な関係は見られない(図9-c・図9-d)。

以上を念頭に置いたうえで、回帰分析の結果を見る。尚、分析にあたって説明変数間の相関を確認した結果、雇用就業率と正規雇用就業率の相関係数が高く、これらを同時に説明変数に加えると多重共線性が懸念されることから、この2つの変

数については別々に推計することにした。

表4の(1)列は、時点効果を含まない固定効果推定の結果である。図5-aで見たように、雇用就業率が高くなると初回受給者数が増えることが確認できる。この関係はしかし、時点効果を含んだモデルでは見られなくなり、10%水準では統計的に有意ではなくなるものの係数の符号はマイナスとなる(表4の(2)列)。時点効果によって統御され得るのは、全県に共通して生ずるような景気ショックや制度改正の影響である(ただし、それが具体的に定かである必要はない)。雇用就業率の伸びが大きい県ほど育休給付の受給者数も多いという関係は、それぞれの期間内で見ればそれほど明確ではないということだ。その傾向は、図9-aからも見て取れる。2008年から2013年にかけては、雇用就業率の伸びには各県で差があるが、受給者数の伸びはどの県でも総じて小さい。一方で、2013年から2018年にかけては、雇用就業率の伸びが平均的に高まり、同時に受給者数の伸びはどの県でも大きくなっている。それゆえに、全期間を通じて見れば、雇用就業率の伸びが高まると、受給者数の伸びも増すように見えるのである。したがって、雇用就業している者の割合が高まると育休給付の受給が増えるという単純な関係ではない可能性がある。

尚、保育所定員充足率は初回受給者数に対してマイナスの影響を示しており、育休給付の受給は保育所に入り難いほど減ることになる。保育所と育休は代替的な関係にはないことになる。また、

有効求人倍率は受給者数にプラスに作用しており、景気が好くなると育休給付の受給が増えるこ

とになる。ただし、上記の観察事実は、各県における何ら

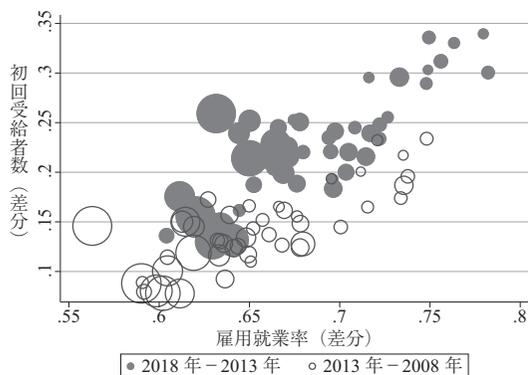


図9-a 雇用就業率と初回受給者数の関係

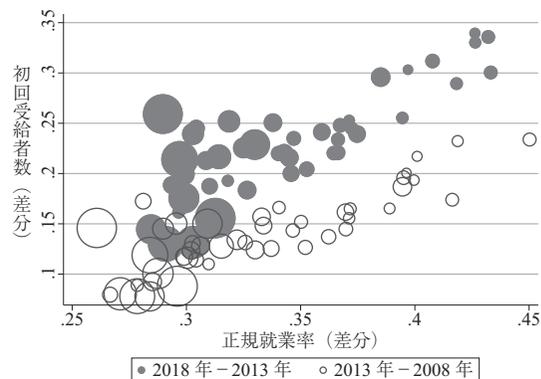


図9-b 正規就業率と初回受給者数の関係

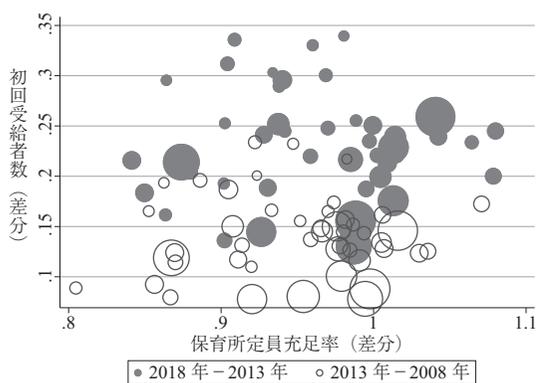


図9-c 保育所定員充足率と初回受給者数の関係

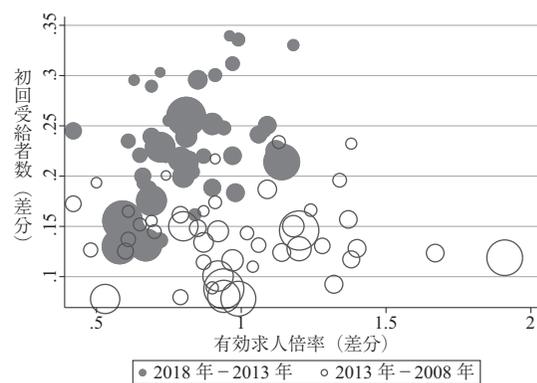


図9-d 有効求人倍率と初回受給者数の関係

表4 育休給付受給者数の決定要因

被説明変数：	(1)	(2)	(3)	(4)
	育休給付初回受給者数 (対出生数)			
雇用就業率	2.079 *** (0.099)	-0.220 (0.174)	-0.104 # (0.072)	-0.114 # (0.069)
保育所等定員充足率	-0.161 (0.149)	-0.256 ** (0.105)	-0.105 (0.076)	-0.110 # (0.078)
有効求人倍率	0.039 *** (0.013)	0.058 ** (0.023)	0.001 (0.012)	-0.005 (0.009)
定数項	-1.081 *** (0.172)	0.476 *** (0.125)	0.313 *** (0.078)	0.329 *** (0.079)
時点効果	No	Yes	Yes	Yes
県固有トレンド	No	No	Yes	Yes
対象県	全県	全県	全県	1都3県以外
観測値数	141	141	141	129

***<1%, **<5%, *<10%, #<20%。下段括弧内は県ごとにクラスターした標準誤差。

かのトレンド要因に影響を受けた結果かもしれない。すなわち、説明変数も被説明変数も（なんらかの理由から）同時にすう勢的に変化しているとすれば、それは真の影響関係ではないと言える。そこで、各県固有のトレンドも統御してみると、係数の符号の向きはそのままだが、10%水準では統計的に有意でなくなった（表4の（3）列）。

上記の結果は、保育所需給の逼迫度を表す指標として、（保育所定員充足率に代えて）待機児童数（対出生数）を用いた場合にも、おおむね同じであった。

また、事業所が所在する県と居住地の県が対応

していない可能性を考慮して、両者の乖離が大きいと思われる一都三県（東京、埼玉、千葉、神奈川県）をサンプルから除いて推計を行った場合にも、結果に大きな変化は無かった（有効求人倍率の符号がマイナスとなったが、統計的には有意でないままである）。

表5の（1）列から（4）列は、雇用就業率に代えて正規就業率を説明変数とした推計結果を示したものである。単純な観察では、正規就業率と育休受給とは正の相関を示していたが、時点効果や県固有のトレンドまで統御すれば、女性における正規就業割合が高まっても、育休給付の受給が増え

表5 育休給付受給者数の決定要因

被説明変数：	(1)	(2)	(3)	(4)
	育休給付初回受給者数（対出生数）			
正規雇用就業率	2.930 *** (0.250)	0.545 (0.464)	-0.075 (0.101)	-0.127 # (0.082)
保育所等定員充足率	-0.015 (0.187)	-0.275 ** (0.111)	-0.114 # (0.074)	-0.121 # (0.075)
有効求人倍率	0.018 (0.019)	0.062 ** (0.024)	-0.001 (0.013)	-0.008 (0.009)
定数項	-0.802 *** (0.205)	0.165 (0.168)	0.280 *** (0.083)	0.311 *** (0.078)
時点効果	No	Yes	Yes	Yes
県固有トレンド	No	No	Yes	Yes
対象県	全県	全県	全県	1都3県以外
観測値数	141	141	141	129

***<1%, **<5%, *<10%, #<20%。下段括弧内は県ごとにクラスターした標準誤差。

表6 育休給付額及び基本手当受給等に関する決定要因

被説明変数：	(1)	(2)	(3)	(4)
	育休給付支給総額 (基本給付金)	一般求職者給付 受給者実人員	基本手当支給総額	一人当たり 基本手当支給額
正規雇用就業率	1.55E+10 (2.02E+10)			
保育所等定員充足率	4.50E+09 (5.89E+09)			
有効求人倍率	3.13E+09 (2.85E+09)	-73063.09 *** (2.00E+04)	-8.98E+09 *** (2.70E+09)	-1540.043 (3.54E+03)
定数項	-1.04E+10 (1.31E+10)	212024.9 *** (1.42E+04)	2.62E+10 *** (1.93E+09)	120520.5 *** (2.64E+03)
時点効果			Yes	
県固有トレンド			Yes	
対象県			Yes	
観測値数			全県	

***<1%, **<5%, *<10%, #<20%。下段括弧内は県ごとにクラスターした標準誤差。

るわけではないことが見て取れる。保育所定員充足率が育児給付の受給に（弱いながらも）マイナスの影響を及ぼす傾向にある一方で、有効求人倍率がほとんど影響を及ぼしていない点は、前述の結果と同じである。

表には結果を掲載していないが、雇用の指標を有配偶女性の就業率に代えた場合にも、全く同様の結果であった。

表6の(1)列は、被説明変数を受給者数に代えて、育児休業基本給付金の支給総額にしたものであるが、我々が関心のある3つの説明変数は一切、有意な影響を示さない。尚、表には示していないが、被説明変数を一人当たりの平均受給額にしても、3つの説明変数は一切の有意な影響を示さなかった。すなわち、正規雇用率が高くても、平均育児受給額が高くなるわけではない²⁴⁾。

表6の(2)列から(4)列は、景気との関係を、失業手当の受給者との比較において示したものである。一般求職者給付の受給者実人員²⁵⁾や基本手当支給総額を被説明変数とした場合は、有効求人倍率は前年度のものではなく、当該年度の値を用いている。先ほどから見ているように、育児給付の受給者数と景気の間には一切の関連が見られない一方で、一般求職者給付（基本手当）の受給者数や支給総額と景気の間には（県固有効果や時点効果等をすべて統御したうえで）明確な負の相関が見られる。育児給付の受給者数は当該年度の出生数に占める割合であるのに対して、一般求職者給付の受給者数はそのままの値を用いているので、単純な対応関係になっているわけではないが、景気に対する反応の違いは歴然としている。有効求人倍率が0.1ポイント上昇すると、当該県の一般求職者給付の受給者数は平均して7,300人程度減り、当該県の基本手当の支給総額も90億円程度減る換算になる。

以上の推計結果を要約すれば、女性の雇用就業率や正規就業率が高くても、育児給付の受給者数や支給総額は大きくならない一方で、保育所の需

給が逼迫した場合には育児給付の受給は減る傾向にある。各県に共通した影響を除去すると女性の就業（雇用）形態の影響が見られなくなるという事実が示しているのは、制度改正等の理由から、多くの県に共通して受給率の伸びが大きい期間とそうでない期間があるために、両変数があたかも正の相関をしているように見えたということである。5年というインターバルの長いデータに基づいた分析であるために、その傾向が強くなっている可能性はある。Ⅲ節で見たように、正規雇用のほうが育児受給が多いことは明らかだが、今後、正規雇用を増やしたとしても（＝正規雇用と同じように受給できるようにしたとしても）、育児受給が増えるとは限らないことになる。少なくとも、両変数の間の因果関係は強くない可能性があることには留意したほうがよいだろう。とはいえ、上記は県ごとに集計されたデータによる分析に過ぎず、結果の解釈には十分な留保が必要である。今後、マイクロデータ等による精緻な検証が必要になって来ることは言うまでもない。景気との関連については、育児給付の受給と労働市況（有効求人倍率）との間に関連が見られない一方で、失業給付と労働市況の間には明確な負の相関が見られた。

Ⅳ 結論

雇用保険の枠組みの下で行われるわが国の育児給付は、少子化によって子どもの数が減っているにもかかわらず、近年、支給額が拡大しており、求職者給付の基本手当に匹敵する勢いである。求職者給付が、好況時に貯え、不況時にセーフティネットとして機能するという、ビルトインスタビライザーとしての側面を有するのとは異なり、育児給付は景気に対して非弾力的であることから、現下の育児給付の拡大傾向は、将来、雇用保険財政を圧迫することが高い蓋然性をもって予測される。そのため、直近（2020年3月）で成立した改正

²⁴⁾ 県固有トレンドを説明変数から除くと、正規雇用率と保育所定員充足率はプラスの影響を、有効求人倍率はマイナスの影響を示した。

²⁵⁾ 延長分や特例訓練分を含む。

雇用保険法では、育休給付に係る雇用保険料率を分離して定めることで、安定的な財源を確保することが企図された。とは言え、育休給付に充てる保険料率をほかの給付から分離して定めたことで、今後、更に育休給付の財源確保（＝育休給付に係る保険料率の引き上げ）が必要になった場合に、使用者側の同意を得にくくなる懸念も無いわけではない。その意味では、育休給付に係る保険料を求職者給付等から分けることは、財源としては硬直的になり、諸刃の剣である可能性がある。

所得再分配の観点から日本の育休給付を見た場合、拋出原則に基づく社会保険によって育休期間中の所得保障をおこなうことは、育休給付の受給資格・給付水準において正規雇用が有利になりやすく、雇用形態間の格差を助長する作用を内包している可能性がある。また、次世代育成支援の観点からの累次の給付拡充が行われ、受給者の増加は疑うことなく正しい政策と考えられている。とりわけ昨今では男性の育休取得率の引き上げが喫緊の課題とされているが、男性正社員の育休受給拡大は、子育て世帯間の所得格差拡大につながる可能性もある。

実際に、正規雇用のほうが育休取得率が高いことは厳然とした事実であるが、一方で、本稿における県別データによる分析からは、女性の正規雇用率が高いほど育休給付の受給も増えるという関係は必ずしも見出されなかった。現行の育休給付の制度が格差を拡大する方向に作用しているとは単純には言えない可能性があるということだが、この点については、今後、更にマイクロ・データによる精緻な検証を待つ必要がある。

他方で、国際的に見た場合、日本の育休給付は、給付額の水準は高いが、受給率は低いという特徴を有する。その一因として、雇用者のみに受給資格が限定されていることが考えられる。すなわち、雇用者内では、育休給付の受給における格差が大きいかどうか（現時点では）定かでないが、雇用者以外に視野を拡げた場合には十分に公平な設計とはなっていない可能性がある。その点で、雇用保険財源による育休期間中の所得保障は、これまで一定の役割を果たして来たと評価される一

方で、育児期における所得保障として、今後、更に普遍性を高めるには限界があるのかもしれない。

参考文献

- Asai, Y. (2015) "Parental leave reforms and the employment of new mothers: Quasi-experimental evidence from Japan," *Labour Economics* 36: 72-83.
- Bana, S., Bedard, K., Rossin-Slater, M., and J. Stearns (2018) "Unequal Use of Social Insurance Benefits: The Role of Employers," NBER Working Paper No. 25163.
- Boeri, T., and J. van Ours (2013) "The Economics of Imperfect Labor Markets 2nd Edition," Princeton University Press.
- Han, W., Ruhm, C., and J. Waldfogel (2009) "Parental Leave Policies and Parents' Employment and Leave-Taking," *Journal of Policy Analysis and Management* 28(1): 29-54.
- Kaufman, G., (2020) *Fixing Parental Leave: The Six Month Solution* New York Univ Press.
- Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Macht, A. and Moss, P. (2019) *International Review of Leave Policies and Research 2019*. https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2019/2_2019_Compiled_Report_2019_0824-.pdf (2020年3月25日最終確認)。
- 朝井友紀子 (2014) 「2007年の育児休業職場復帰給付金増額が産後の就業確率に及ぼす効果に関する実証研究—擬似実験の政策評価手法を用いた試論」『日本労働研究雑誌』No. 644 pp.76-91。
- 阿部正浩 (2005) 「誰が育児休業を取得するのか—育児休業制度普及の問題点—」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会、第9章。
- 酒井 正 (2020) 『日本のセーフティーネット格差 労働市場の変容と社会保険』慶應義塾大学出版会。
- 西本真弓 (2004) 「育児休業取得とその取得期間の決定要因について」『日本労働研究雑誌』No.527 pp.63-75。
- 深堀遼太郎 (2018) 「育児休業期間からみる女性の労働供給」阿部正浩・山本勲編『多様化する日本人の働き方 非正規・女性・高齢者の活躍の場を探る』慶應義塾大学出版会、第5章。
- 渡邊絹子 (2018) 「失業」笠木映里・嵩さやか・中野妙子・渡邊絹子『社会保障法』有斐閣、第7章。

(さかい・ただし)
(たけざわ・じゅんこ)

Parental Leave Benefit and Finance of Employment Insurance

SAKAI Tadashi*¹ and TAKEZAWA Junko*²

Abstract

In Japan, income during parental leave is conditionally guaranteed by employment insurance as parental leave benefit, but in recent years, the payment of this parental leave benefit has expanded, bringing concern that the financial stability of employment insurance will be lost in the near future.

Against this context, the revised Employment Insurance Law was enacted in March 2020, which set the employment insurance premium rate for parental leave benefit separately from the premium rate for the other benefits.

Another concern is that parental leave benefit by social insurance may enlarge the gap between employment status, as the contribution principle of social insurance is advantageous mainly for regular workers, with regard to eligibility and level of the parental leave benefit.

However, our analysis based on prefecture-level data did not find strong link between the number of female regular employment and the number of recipients of parental leave benefit. Parental leave benefit paid in the scheme of employment insurance also seems one of the reasons that Japan's recipient rate is low from an international perspective, because it is limited only to employees.

To make income security for households with children more universal and fairer, it is necessary to reconsider the present framework of parental leave benefit.

Keywords : Parental Leave Benefit, Employment Insurance, Income Security

*¹Professor, Hosei University

*²Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆

スウェーデンにおける親休暇・親給付の構造 ——法的視点から——

両角 道代*

抄 録

スウェーデンは世界で最も早く70年代に親休暇・親給付を法制化し、現在も仕事と育児の両立に最も成功している国の一つである。スウェーデンの親休暇・親給付の制度が「育児による不就業」に対してどのような法的保障を与えているかを全体としてみると、①親が子の出生前に得た職業上の地位や生活水準を維持するために必要な保障を与える仕組み（親休暇、親休暇を理由とする不利益取扱い禁止、所得比例の親給付）、②国内に居住するすべての親に対して、育児のために休む権利を現実に保障する仕組み（基礎額・最低額の親給付、親休暇、児童手当など）、③仕事と育児における男女平等の実現に向けて、個人の両立に関する選択を誘導する仕組み（親給付におけるパパの月など）を組み合わせた構造になっていることが分かる。このうち②については日本の育児休業制度には相当するものがないが、スウェーデンでは、子を養育する世帯に対する社会的連帯に基づく再分配の仕組みとして重要な役割を果たしている。

キーワード：育児休業，親休暇，スウェーデン，ワーク・ライフ・バランス，男女平等

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 1, pp.38-51.

はじめに

育児は長期にわたり多くの時間とエネルギーを要するプロセスである。ほとんどの親にとって、何らかのサポートを受けることなく、個々人の努力で育児と仕事を両立することは困難である。特に子が生まれてからしばらくは、一方の親（多くの場合は母親）が就労を中断して育児に専念することが必要になる。

一般的な契約法理の下では、育児を理由とする不就業は労働契約の不履行に当たり、使用者は賃

金支払義務を負わないことはもちろん、当該労働者を解雇することもできる。しかし、近年は多くの社会で家族や雇用のあり方が変化し、少子高齢化が進行する中で、国家が親（特に母親）に対して仕事を失うことなく子を産み育てることを現実的な選択肢として保障することが必要と考えられるようになった。育児休業の法制化は、「育児による不就業」が労働法や社会保障法により保障されるべき事項として認識されるようになったことを示している。

日本では1980年代まで育児は基本的に個人の責任とされていたが、90年代に入ると出生率低下を

* 慶應義塾大学法科大学院 教授

契機として両立支援に関する法制度が急速に発達した。育児介護休業法に基づく育児休業と雇用保険法に基づく育児休業給付はその中心となる制度であり、導入以降、多くの法改正により休業期間の延長や給付金の引き上げがなされてきた。その一方で、近年は育児休業給付が母親の就業継続促進という制度趣旨と乖離している〔嵩(2017) 57-59頁, 笠木ほか(2018) 445頁〕, 非正規労働者の一部や自営業者には制度が適用されず、経済的に脆弱な世帯ほど出産前後に就業を中断して低所得状態に陥りやすいため、雇用形態・就業形態間の格差が拡大されている〔大石(2019), 48頁〕等の指摘がなされ、制度の位置づけや財源の見直しが提言されている。

これらの問題はそれぞれに重要であるが、全体としてみると、「育児による不就労」をどの範囲で・どのような形で保障するかという、労働法と社会保障法にまたがる大きな問題が提起されているように思われる。そうであれば、個々の問題を検討する前提として、諸外国において「育児による不就労」に対してどのような法的保障がなされているのかを知り、基本的な考え方や構造を理解することには一定の意味があると思われる。

スウェーデンは、世界で最も早く70年代に育児休業を法制化し、現在も仕事と育児の両立に最も成功している国の一つとして知られている。スウェーデンの親休暇(föräldraledighet)と親給付(föräldrapenning)は、導入されてから法改正を重ね、さまざまな点で特徴的な育児休業制度へと発展した。本稿は、スウェーデンの労働法や社会保障法の下で「育児による不就労」がどのように保障されているかを検討し、日本への示唆を得ることを目的とする。

1 スウェーデンにおける両立支援政策の発展¹⁾

(1) 妊産婦の保護と就業制限(第1期)

スウェーデンでは、1900年に母性保護の観点から産後の女性を就労させることを禁止する法律が制定され、1912年には産後6週間の就労禁止(強制

的休業)に加えて、産前2週間の休業を取得する権利が女性労働者に保障された。しかし休業中の所得保障はなく、解雇規制もなかったため、実際には妊娠・出産を機に失職する女性が多かった。

1930年代になると、スウェーデンは深刻な出生率低下に見舞われ、これを食い止めるため、女性が雇用を継続しつつ子供を産み育てる権利を保障することが必要と考えられるようになった。これを受けて、出産に伴う費用を補助する社会保険制度として母性保険が導入され、婚姻・妊娠・出産を理由とする解雇を禁止する法律が制定された。30年代の施策は人口政策としての性格が強いものであったが、1940年代には両立支援の重点が出生率の向上から女性の就労支援に移っていった〔Lundqvist, p.41〕。産休期間も徐々に延長されて1945年には6か月(産後6週間の就労禁止を含む)となったが、母性保険から支給される出産給付は定額の一時金のみであり、多くの女性労働者にとって長期の産休を取得することは現実的な選択肢ではなかった。

(2) 両立支援の整備と男女平等の理念(第2期)

1960年代にはいと、スウェーデンでは福祉国家の拡大に伴い、特に福祉やサービスの分野で女性の労働力を活用する必要性が高まった。そして女性の職場進出が急速に進む中で、多くの女性が仕事を続けながら子どもを産むことを現実的に可能にする制度が必要と考えられるようになった。これを受けて、1962年に社会保険法が制定された際には、母性保険を疾病保険と同等の制度にするという趣旨で、所得比例的な出産給付(最長6か月間)が導入された。こうして休業中の所得が保障されたことにより、はじめて産休は働く女性にとって現実的な制度となった〔Votinius(2007), p.60〕。

スウェーデン社会に決定的な変化が起こったのは1970年代である。国は世帯を単位とする税や社会保障のしくみを廃止して個人単位に移行させ、公共保育所などの福祉サービスを充実させるなど、共働きを促進する環境の整備を積極的に進

¹⁾ 法政策の発展経緯は、Carlson(2007), pp.81-149およびVotinius(2007), pp.53-102に詳細に述べられている。また、家族政策の観点からの詳細な研究としてLundqvist(2010)、日本語の文献として高橋(2007) 74-75頁がある。

め、現実にも女性が出産・育児により雇用を中断しないライフスタイルが一般的なものとなった〔Carlson (2007), pp.118-122.〕。そして「男女が共に働き、共に育児をする」という政策理念のもとに、女性だけを対象とする両立支援制度は、その内容を充実させつつ、両性を対象とする親休暇と親保険に組み替えられた。

まず1974年に母性保険に代わって親保険が新設され、子の養育のために休業する労働者に対して、男女を問わず、所得比例的な親給付（疾病給付と同額）が支給されることになった。親保険は、病児の看護等のために休業した場合に支給される臨時親給付や、最低保障として就労の有無や所得にかかわらず支給される基礎給付の導入という点でも、従来之母性保険を大きく発展させた制度であった。

また、1976年には親休暇法(Föräldraledighetslagen)が制定され、男女の労働者に対して、子の養育のために7か月の親休暇を取得する権利が付与された。また、すべての女性労働者は産前産後各6週間の母親休暇(mammaledighet)を取得する権利を保障され、これに伴って強制的な産後休業は廃止された。さらに1978年には新たな親休暇法が制定され、親休暇の権利が親給付と切り離されて²⁾、親給付を受給せずに親休暇を取得することが可能になった。また1979年の法改正では、妊娠中の女性労働者に対して、妊娠に伴う身体的な事情(重量物の運搬ができない等)のために必要な配置転換や休業を使用者に求める権利が保障され、配置転換等による賃金の減少や喪失に対する保障として疾病保険の中に妊娠手当が設けられた。その後も法改正が重ねられ、休暇の期間延長や取得形態の柔軟化が進んでいった³⁾。

このように、スウェーデンでは、1970年代という非常に早い時期に「男女平等」という理念の下

に両立支援の仕組みが整備された。しかし、現実には親休暇を取得するのは女性(母親)がほとんどであり、男女間には明らかな雇用格差が生じていた⁴⁾。この時期の両立支援モデルは、女性の労働力活用が社会的に不可欠であるという認識を踏まえ、理念的・形式的には男女双方を対象としながら、実質的には女性を主たるターゲットとして、雇用を継続しつつ子どもを産み育てることを現実的に可能とするものであったといえる〔両角(2008)45頁〕。

(3) EU加盟と実質的平等の追求(第3期)

① EU法の影響：性差別禁止と母性保護の強化
スウェーデンの両立支援制度は70年代半ばにいったん確立したが、90年代に入るとEUの法や社会政策の影響を受けるようになった。

1991年にはEU加盟(1995年)に先立ち、EUの指令や判例法理に沿う形で新しい男女雇用均等法が制定された。これにより間接差別の禁止が導入されるなど、性差別に対する法規制が格段に強化された。その後も、国籍や性別等を理由とする差別禁止の強化や、障害・年齢・性的指向等を理由とする差別禁止の導入など、EU加盟によってスウェーデンの雇用差別禁止法制は急速な発展を遂げた。

他方、両立支援に関してEU法とスウェーデン法は複雑な関係にある。育児のための休暇に関してスウェーデンの制度はEU法が要求する水準を上回っているが⁵⁾、産休についての両者の考え方は相容れない。すなわち、EUは妊娠出産を女性に特有の問題として強く保護する立場をとっており、母性保護指令(1992)⁶⁾は加盟国に対し、女性労働者に最低14週間の産休を保障し、そのうち最低2週間を強制休業とすることを義務づけている。スウェーデンでは強制的な産休が1970年代に廃止

²⁾ 当初、親休暇は親保険と連結しており、親給付の受給資格を有することが親休暇の取得要件とされ、休暇の期間も親給付の支給期間と基本的に一致していた。〔Votinius(2007), pp.67-68〕。

³⁾ 詳細については、Christensen(1999), pp.55-56。

⁴⁾ スウェーデンでは、1979年に初めて男女雇用機会均等法(以下、均等法)が制定され、性別を理由とする雇用差別が禁止されたが、同法は男女の形式的な機会均等を義務付けるにとどまり、出産や育児に起因する格差は労使の自主的取組みによって解決されるべきものと位置付けられていた〔両角(2008)45頁〕。

されていたため、上記指令に合わせて法改正がなされたが、これをパターンリズムに基づく女性保護への後退として批判する声も上がっている〔Eklund (2001)〕。その後、EUでは強制休業期間の延長が何度か提案されているが、スウェーデン政府は女性に休業を強制すべきではないとして反対の立場を表明している〔Suk (2012), p.78〕。

② 男女の実質的平等の追求

次に、スウェーデン独自の動きとして、男女の実質的平等を積極的に推進する法政策の流れがある。

第一は、親給付にクォータ制を導入することにより、父親の親休暇取得を推進する流れである。スウェーデンにおいては、70年代から女性の就労を促進するためにクォータ制の導入が議論されてきた〔Votinius (2007), pp.86-87〕。90年代にはいると男性にとっての両立（男性が育児をする権利）にも焦点が当てられるようになり、法改正が実現して、1995年に各親が受給権を持つ日数のうち30日分については他方の親に譲渡できないこととする制度（「パパの月」）が導入された。「パパの月」は男性の親休暇取得向上に一定の効果を上げ、2002年には60日間に、さらに2016年には90日間に延長されている。

第二は、女性が主として親休暇を取得することから生じる雇用上の男女格差を縮小しようとする試みである。2006年、均等オンブズマン⁷⁾は政府に報告書を提出し、現行の親休暇制度は女性が育児と雇用を両立することを可能にする一方で、制度の利用が女性に偏っているため労働市場における男女格差を固定化する機能を果たしていると指

摘した〔JämO (2006), p.6〕。この問題提起を受けて同年に親休暇法が改正され、上記のような格差を縮小するために、雇用の全過程において親休暇取得者に対する不利益取扱いを広く禁止するルールが導入された（詳細は後記（3）を参照）。

これらの法政策は、男女に対して均等に親休暇や親給付の権利を保障するだけでなく、男性にも現実に親休暇を取得させ、親休暇を取得したことによる雇用上の不利益を最小限にすることによって、70年代からの課題である「男女が共に働き、共に育児をする」という理念の実現を積極的にめざすものと位置付けられる。

2 親休暇と親保険：制度の概要

2-1 親休暇

現行の親休暇制度に関するルールは、親休暇法（Föräldraledighetslagen〔1995：584〕）に定められている。

(1) 親休暇の権利

親休暇法は、勤続期間や雇用形態を問わず、すべての親である労働者に対して休暇を取得する権利を保障している（同法1条⁸⁾）。

現行法の下で取得できる休暇には、以下の6種類がある（3～8条）。

- ①母親休暇（産前産後各7週間、うち産後2週間は就労禁止）
- ②親給付ありの完全親休暇（子が生後18か月に達するまで及びそれ以降に満額〔1日分〕の親給付を受給する場合⁹⁾）

⁵⁾ 2019年6月、EUは親休暇指令（Directive 2010/18/EU）に代わる「ワーク・ライフ・バランス指令」（Directive 2019/1158/EU）を採択した。同指令は加盟国に対し、①子の出生に際して最低10日間の父親休暇（給付あり）を保障すること、②親である労働者に最低4か月の親休暇を保障し、うち少なくとも2か月をパートナーに譲渡できない期間とすること、③年に最低5日間の介護休暇を保障すること、④子（少なくとも満8歳になるまで）の養育や家族等の介護をする労働者に柔軟な働き方を選択する権利を保障すること等を義務付けている。同指令の国内法化の期限は2022年8月であるが、後述するように、スウェーデンの親休暇制度は指令の定める基準をすべて満たしている。

⁶⁾ Directive 92/85/EEC (the Pregnant Workers Directive)。

⁷⁾ 均等法の遵守確保やポジティブ・アクションの推進、啓蒙活動等により、性差別を解消し男女平等を推進することを任務とする行政機関。現在は組織再編により、性別だけでなく差別全般を総合的に扱う差別オンブズマン（Diskrimineringsombudsmannen）となっている。

⁸⁾ 従来は勤続要件（休業前の6か月間または2年間に計12か月間、同じ使用者に雇用されていたこと）があったが、2006年の法改正で廃止された。

- ③親給付なしの完全親休暇（子が生後18か月になるまで）
- ④親給付ありの部分親休暇（労働時間の短縮〔4分の3, 2分の1, 4分の1, 8分の1から選択〕。原則として子が満12歳になるまで）
- ⑤親給付なしの部分親休暇（労働時間の短縮〔4分の1〕。子が満8歳になるまで）
- ⑥臨時親休暇（父親の出産への立会いや、病児の看護等のための休暇。原則として子が満12歳になるまで、子1人当たり年60日まで）

これらの休暇による休業期間について、使用者には賃金支払いが義務付けられておらず、所得保障として公的社会保障（親保険）から親給付が支給される。ただし、親休暇の権利は基本的に親給付と独立しており、上記①③⑤の休暇は親給付の受給資格がなくても取得できるし、あえて親給付を受給せず取得することも可能である⁹⁾（後記(5)③を参照）。これに対して②④⑥は親給付や臨時親給付が支給される期間について取得できる親休暇である。

(2) 休暇の時期や配置の決定

労働者が親休暇を取得する場合は、原則として2か月前（臨時親休暇については1週間前）までに使用者に通知し（13条）、休暇の時期・配置その他の問題について使用者と協議しなければならない（14条第1段）。

完全親休暇は、労働者の請求した時期に付与しなければならない（11条）。部分親休暇は、各日の労働時間を平均的に短縮するほか、労働日を減らす形で取得することもできる（12条）。労働日の具体的な配置について当事者間で合意できない時は、使用者は原則として労働者の希望する形で労働時間を短縮しなければならない（14条第2段）。

(3) 親休暇の取得等を理由とする不利益取扱いの禁止

使用者は、求職者や労働者に対して、親休暇法に基づく休暇と関連する理由により不利益な取扱いをしてはならない（16条）。

同条は、雇用の全過程（募集・採用、昇進、教育訓練、賃金その他の労働条件、配置や労務指揮、解雇）における不利益取扱いを広く禁止している。労働者の立証責任は軽減されており、親休暇の取得等と関連して不利益な取扱いを受けたことを一応立証すれば、原則として同条違反が成立する。また、ここでいう「不利益な取扱い」とは、当該労働者が親休暇を取得せず就労した場合に受けたであろう処遇よりも不利益であればよく、ほかの労働者（病気により休業した者など）と比較して不利益な取扱いを受けたことを立証する必要はない〔Votinius(2011), p.144〕。すなわち、親休暇法は原則として、親休暇により休業した労働者を就労したものとして扱うことを使用者に義務づけているのである〔Votinius(2011), p.145〕。

ただし、上記の原則には例外があり、当該取扱いが「休暇の必然的な結果」であることを使用者が立証した場合には、同条違反は成立しない。立法資料や判例はこの例外事由を厳格に解釈しており、①親休暇取得者を就労したものとして扱うことが他の労働者に対して不公平な特別待遇に当たると考えられる場合、または②就労扱いが合理性を欠き明らかに不当である場合に限って例外を認めている。具体例としては、休業期間中の賃金不支給、勤務時間短縮に比例した賃金減額、休業中の事業再編成でポストが消滅したことによる配置転換、有期雇用の契約期間の大部分を親休暇により就労できない者の不採用などが挙げられており、使用者が業務上の必要性によって不利益取扱いを正当化しうる余地は非常に限定されている〔Votinius(2011), pp.146-147〕。

このような法的ルールの基礎には、親休暇に起

⁹⁾ 現行法の下では、2014年以降に生まれた子については、満12歳になるまで完全親休暇を取得することが可能になっている。

¹⁰⁾ 両角(2008)における親休暇制度の紹介は、親給付との関係に関して一部誤りがあったため、この機会にお詫びして訂正する。

因する雇用格差の縮小という政策目的のほか、労働者による親休暇取得は当然に起きる現象であって使用者は常にそれを予期して事業運営を計画すべきだという考え方がある〔Votinius (2017), p.900〕。また、両立支援の分野におけるEU法とスウェーデン法の複雑な関係も影響している。EU法は、妊娠・出産・産休取得等が女性のみに起こりうる現象であることから、これらを理由とする不利益取扱いを女性に対する直接差別（性別自体を理由とする差別）として禁止している。その例外となる事由は非常に限定されており、直接差別を使用者の経済的利益により正当化することはできない〔Votinius (2011), pp.139-141〕。これに対して、男女双方が取得しうる親休暇を理由とする不利益取扱いは女性に対する直接差別に当たらず、上記の厳格なルールは適用されない。しかし、スウェーデンの両立支援政策においては、妊娠中の身体的症状は別として、妊娠出産に伴う休業や働き方の変化は必ずしも女性のみの問題と考えられていない（男性もパートナーの妊娠出産に伴って仕事を休む等の可能性がある）ため、妊娠出産と育児を連続的なプロセスとしてとらえる傾向が強い。これを反映して、2006年の法改正においても、両者を法的に区別する必要はないという考え方がとられ、親休暇を理由とする不利益取扱いを妊娠差別に準じて禁止することが適当とされたのである〔Prop. (2006), pp.76-77, Votinius (2011), p.143〕。

2-2 親給付

親給付に関する現行のルールは、社会保険法典(Socialförsäkringsbalk [2010:110])の第12章から第14章に定められている。親保険はスウェーデン国内で就労または居住する者(労働者、自営業者、求職者、学生等を含む)を広く被保険者とする制度であり、その仕組みは非常に複雑なものとなっている。以下では、本稿のテーマに関連する範囲で概要を説明するにとどめる¹¹⁾。

(1) 給付の種類

① 親給付

両親(内縁の親や養子縁組をした親を含む)は、子の世話をするために休業する期間について、1人の子につき各240日分ずつ親給付の支給を受ける権利を有する(社会保険法典第12章12条。1人親は480日分)。親給付は、休業や勤務時間短縮の割合に応じて、満額(1日分)・4分の3・2分の1・4分の1・8分の1が支給される(9条)。

親給付の受給可能期間は、従来は子が満8歳になるまでとされていたが、2013年の法改正により、2014年以降に生まれた子については、480日のうち80%を満4歳になるまで、残りの日数分を満12歳までに受給することとなった(同13条)。このルールは、主として家族政策(子の福祉)の観点から、親(特に父親)が子の幼少期に親休暇を集中的に取得することを促進するために導入されたものである〔Prop.2013, p.26〕。それと同時に、子が大きくなってから学校の休みや行事に合わせて休むニーズに応えるために受給可能期間が延長され、合わせて親休暇の取得可能期間も延長された。

なお、母親は出産予定日の60日前から親給付を受給することができる(同5条)。父親も出産前後の期間について臨時親給付の受給が可能である(下記②ア)。

② 臨時親給付

臨時親給付は、親である労働者が下記の理由で休業した場合に支給される。

ア 子の出生に際して、出産への立ち合い・家事・上の子どもの世話等のために休業した場合(第13章10~13条)

子1人当たり10日分(10歳未満の子を養子として迎えた場合も同様)

イ 子の看護、通院の付き添い等のために休業した場合(16条)

子1人当たり1年に60日分(子が満12歳になるまで。重大な病気や障害がある場合は特別なルールあり)

¹¹⁾ 親給付の詳細については、社会保険法典及び社会保険庁のHPを参照。<https://www.forsakringskassan.se>

(2) 支給要件と支給額

親給付には、①所得比例給付（休業前所得の約8割）、②基礎額の給付（1日250SEK〔約3,250円〕）、③最低保障額の給付（1日180SEK〔約2,340円〕）の3種類がある（第12章21～24条）。制度は大変複雑であるが、主な受給パターンは以下の3種類となる。

ア 所得比例給付①+最低保障額③

所得比例給付は、疾病給付の算定基礎であるSGI¹²⁾の80%であり、これは病気により休業した場合に支給される疾病給付と同額である。ただし、支給額の上限は親給付の方が高く設定されている（1日1,006SEK〔約13,000円〕）。

所得比例給付の支給を受けるためには、被用者・自営業者を問わず、スウェーデン国内で就労し、SGIを有することが前提となる（同21条）。そのうえで、子の出産予定日以前に240日間以上継続して就労し82,300SEK（約107万円）以上の年収を得たことがある者に対して（240日要件）、所得比例給付が支給される（同35条）。

所得比例給付が支給されるのは両親を合わせて390日分であり、残りの90日分は最低保障額が支給される。

イ 基礎額②+所得比例給付①+最低保障額③

スウェーデンで就労しSGIを有するが、240日要件を満たさない者に対しては、最初の180日（本人またはパートナーが180日分を受給するまで）は基礎額が支給される。その後は所得比例給付が支給される（ただし基礎額が最低額として保障される）が、アと同様、うち90日分は最低保障額の給付となる。

ウ 基礎額②+最低保障額③

それ以外のスウェーデンに居住する者には基礎額が支給される。この場合も90日分は最低保障額の給付となる。

(3) クォータ制（パパの月）

両親が子を養育する場合、親給付の受給権は各親に240日分ずつ付与されるが、一方の親は他方の親に受給権を譲ることができる。ただし、その例外として、所得比例給付または基礎額が支給される195日分のうち90日分は譲渡することができない（第12章17条）。例えば父親が親休暇をまったく取らない場合、90日分の受給権は母親に譲渡することができず、消滅することになる。

(4) 財政¹³⁾

親保険の財源は、使用者と自営業者が負担する親保険料（保険料率は2.60%）である（社会保障法典第2章3条、社会保険料に関する法律〔2000：980〕第1章2条、第2章26条、第3章13条）。スウェーデンでは老齢年金保険を除き、労働者の社会保険料負担はない¹⁴⁾。なお、社会保険に国庫が投入される余地もある（社会保険法典第2章4条）が、親保険に関しては保険料収入が支出を上回っているため、国庫負担は発生していない。

(5) 支給状況

① 支給実績

2018年における親給付の支出総計は35,121百万SEKで、家族・児童に対する給付（児童手当などを含む）の支出の約40%、社会保障全体の支出の約15%を占めている〔Socialförsäkringskassan（2019a）, p.15〕。

¹²⁾ SGIとは、当該労働者が得ると予測される将来の所得（社会保険法典第25章2条）で、疾病給付や親給付の算定基礎となる金額である（被用者で雇用期間が6か月以上ある場合は休業前の所得がSGIとなる）。SGIを保有するには、スウェーデン国内の就労により一定額以上の所得（2020年には年11,350SEK〔15万円弱〕）を得たことを要する（同3条）。なお、SGIの算定に当たり、妊娠期間中の配置転換等や親休暇の取得による所得の減少を反映させない仕組みが設けられている（社会保険法典第26章14条、15条）。

¹³⁾ 被用者の社会保険料負担が廃止された経緯については、中野（2004）140頁を参照。また親保険の財源についても、中野妙子教授（名古屋大学大学院法学研究科）にご教示をいただいた。もちろん記述に関する誤りはすべて筆者の責任である。

¹⁴⁾ スウェーデンの親保険制度は疾病保険と密接に関連しており、疾病保険料で賄われていたが、1998年の法改正で独立した保険料が設けられ、財源が分離された。

② 男女間の格差

スウェーデンでは、雇用と育児における男女平等を積極的に推進するため「パパの月」などの施策が講じられてきたが、その効果もあって、2000年代に入ってから男性の親給付の受給率は高まっている¹⁵⁾。1998年には親給付の支給総日数のうち父親が受給した日数は全体の約10%であったが、2018年には29%まで増加している。また支給された金額で見ると、2018年に父親が受給した割合は支給総額の35%を占めている。これは男性の所得比例給付の金額が女性よりも高く、かつ女性の方が基礎額を支給される割合が高いためである〔Socialförsäkringskassan (2019a), p.20〕。

現行法の下では子が満12歳になるまで親給付を受給できることになっているが、大部分の日数は子が満2歳になるまでの間に使われている。これを男女別にみると、子が満1歳になるまでは父親の受給日数は非常に少なく（ほとんどの母親が完全親休暇を取得するため）、満1歳以降は父親の受給日数が増加し、母親の受給日数が減少する。満2歳以降は両親の差が縮小し、満3歳以降はほぼ差がなくなる傾向がみられる〔同p.23〕¹⁶⁾。

また、父親が親給付を受給する割合は、親の職業・学歴・所得・居住地域により大きく異なっている。社会保険庁等の調査では、看護師・教員・司書など女性の多い職業に就いている父親は親休暇を受給する割合が高く、両親が高学歴・高収入である場合にも父親の受給率が高いという結果が

出ている〔Socialförsäkringskassan (2016), pp.1-5, Duvander (2018), pp.65-66〕。

③ そのほかの格差

親給付の受給状況は、性別だけでなく、親が属する社会階層によっても大きく異なっている。所得比例給付の要件を満たさず基礎額の支給を受ける者は、若年者や外国（特にアフリカ・アジア・中東諸国）の出身者に集中している¹⁷⁾。これに対して、労働協約の適用を受ける労働者には協約に基づく手当が上乘せとして支払われるため¹⁸⁾、実際の受給額の差はさらに大きくなる。

また、親の所得は親給付の受給形態にも大きな影響を及ぼしている。上に述べたように、親休暇の権利は親給付と独立に保障されており、親給付を受給せずに親休暇を取得することが可能である。実際にも、子の出生後1年間はほとんどの母親が完全親休暇を取得するが、その一部について親給付を使わず、子が大きくなってから保育所・学校の休みや行事に合わせて休むためにとっておくことが多い¹⁹⁾。しかし、低所得者は親給付の金額が低く家計に余裕がないため、早い時期に親給付を使い切ってしまう、親給付の柔軟な利用ができないという問題が指摘されている²⁰⁾。また低所得の親は、最低額が支給される90日分については経済的理由から親休暇を取ることが困難であり、育児のための休める期間自体が短くなる傾向がある〔Duvander (2018), p.65, Socialförsäkringskassan (2018), pp.2-3〕。

¹⁵⁾ 社会保険庁の調査によると、1995年・2002年・2016年に導入された「パパの月」は、それぞれ男性の親給付受給を増加させる効果を挙げ（1月目は9.9日、2月目は4.4日、3月目は4.1日の増）、2016年には40%の父親が、子が満2歳になるまでに親給付を90日間以上受給した。他方、この調査では、親給付の受給率が低い父親に対しては、これ以上「パパの月」を増やしても効果は期待できず、別の手段が必要だと指摘がなされている〔Socialförsäkringskassan (2019b), pp.1-6〕。

¹⁶⁾ 満4歳以降の標準的な受給日数は母親が年3-4日・父親が年2-3日であり、満8歳以降は父親の受給日数が母親を上回る傾向がある〔Prop. (2013), pp.35-36〕。

¹⁷⁾ 特に、25歳未満の母親とサハラ以南のアフリカ出身の母親は50%以上が基礎額受給者である〔Socialförsäkringskassan (2019a), pp.20-21〕。

¹⁸⁾ 親給付の支給額には上限があるため、協約に基づく手当は非常に重要な意味を持っている (Numhauser-Henning (2015), p.20)。

¹⁹⁾ 親給付は最大週7日受給することが可能であるが、2015年の統計によると、子の出生から1年間の平均受給日数は229日、週当たり4.4日である〔Socialförsäkringskassan (2018), pp.2-3〕。

²⁰⁾ 2015年の統計によれば、子が満2歳に達した時点における親給付の残余日数は、高所得の2人親家庭では160日であるのに対し、低所得の1人親家庭では72日である〔Socialförsäkringskassan (2018), p.3〕。

3 考察

3-1 「育児による不就業」へのアプローチ：

スウェーデンの特徴

(1) 労働法・社会保障法における位置づけ

スウェーデンの労働法や社会保障法は、「育児による不就業」をどのように位置付けているのだろうか。上記で検討した親休暇・親給付の制度を全体としてみると、スウェーデン法の特徴として、「育児による不就業」と「出産による不就業」を区別せず、基本的に同じ仕組みによって雇用や所得を保障している点を指摘することができる（ただし妊娠に伴う身体的症状による不就業は別の制度の対象となっている）。

EU法は、出産が女性だけに起こりうる現象であり、その前後に就労することは母体の健康母子関係の形成等の観点から望ましくないため、出産に関して女性を特別に保護する必要があるという考え方をとっている（日本法も基本的に同様である）。しかし、産後一定の期間を過ぎれば女性の就業は身体的に可能になり、母親以外の者が子の世話をすることもできるから、育児のために休業するか否か、誰がいつ休業するか等は両親の選択にゆだねられる。このような考え方は、「出産による不就業」と「育児による不就業」を法的に区別する方向に働く。

これに対して、スウェーデンの労働法や社会保障法は、(EU法を遵守するためにやむを得ない範囲を除いて) 出産による不就業を特別な保護の対象としていない。母親には産休（母親休暇）の権利が保障されているが、これは親休暇法に基づく親休暇の一形態であり、休暇中の所得は親給付によって保障され、支給日数もほかの親休暇と共通して算定される。そして出産の前後に仕事を休む権利は母親だけではなく、父親にも臨時親休暇・臨時親給付という形で保障されている。また、親休暇を理由とする不利益取扱いが親休暇法によって厳格に禁止されているのに対し、妊娠出産を理由とする差別（妊娠を理由とする不採用や降格な

ど）を禁止する明文の法規定が存在しないことも特徴的である²¹⁾。70年代から「男女共に働き、育児をする」という理念の下に政策が進められてきたスウェーデンでは、妊娠中の身体症状への配慮を別にすれば、妊娠出産は女性のみの問題ではなく、むしろ親が子の出生に際して仕事を休む権利を保障する両立支援の問題としてとらえられてきたということが出来る。

また、沿革的にみても、親休暇と親保険は、産休や母性保険の対象を父親にも拡げる形で発展した制度であり、「出産による不就業」に対する保障との連続性を持っている。また、旧母性保険は疾病保険の中に設けられ、親保険となってからも1998年まで財源は疾病保険と共通であった。現在も親給付（所得比例給付）は疾病給付と同様に算定され、支給額も基本的に同額である。すなわち、スウェーデンの社会保障法は、「出産による不就業」と「育児による不就業」を区別せず、ともに「疾病による不就業」と近い形で所得保障の対象としているのである。

(2) 男女平等政策・家族政策としての親休暇・親給付

「育児による不就業」に対する保障は、国の雇用政策や人口政策としばしば密接に関連している。スウェーデンの親休暇・親給付制度も同様であるが、それに加えて、男女平等政策や家族政策との関連が非常に強いという特徴がある。

① 男女平等政策としての親休暇・親給付

スウェーデンの親休暇・親給付制度は、労働市場における男女の実質的平等を実現する政策の一環として明確に位置付けられている。

スウェーデンでは、親休暇や公的保育サービスの充実により、女性が育児のために退職を余儀なくされるという問題はほぼ解消されている。2018年の統計によれば、スウェーデンでは12歳未満の子と生活する女性の就業率は83.0%であり、男性よりは低いものの、多くの女性が育児期にも仕事

²¹⁾ もっともEU法によれば妊娠差別は女性に対する直接差別に当たるので、理論的には、明文の禁止規定がなくても妊娠差別は性差別として禁止される。しかし、この問題について立法者の関心は低く、妊娠や出産を理由とする不利益取扱いの適法性を判断する基準にはあいまいな点が多い〔Votinius(2011), p.138〕。

を継続している〔SCB (2019)〕。他方、育児のために長期にわたって休業し、勤務時間を短縮するのは主に女性であり²²⁾、そのような働き方が女性の昇給や昇進を抑制することから男女間に賃金格差が生じている〔Duvander (2018), pp.66-67〕。親休暇法上の不利益取扱い禁止や親給付における「パパの月」は、このような格差を縮小しようとする試みである。

スウェーデンでは、男女賃金格差が国際的にみれば小さいにもかかわらず²³⁾、その解消が常に重要な政策課題とされてきた。この男女の実質的平等へのこだわりは、性別や家族構造を問わず、すべての個人が自分の就労により生計を立てるという原則を徹底した社会の仕組みとも関連しているように思われる。すなわち、スウェーデンの社会保険はすべて個人単位の制度であるため、賃金格差は年金や疾病給付等の額にそのまま反映される²⁴⁾。さらに、スウェーデンの家族法の下では離婚した配偶者への扶養義務は存在せず、財産分与の際にも妻が育児のために就労を制限したという事情は一切考慮されない。そのため、離婚した母親は経済的に非常に不利な立場に置かれることが多い〔Carlson (2007), p.121〕。そのような社会では、性別を理由とする差別の禁止にとどまらず、さまざまな原因から生じる男女の賃金格差を現実には解消することが、社会における公正な分配という観点から非常に大きな意味をもつと考えられる。

② 家族政策としての親休暇・親給付

もう一つの特徴は、親休暇・親給付の制度が家族政策としての性格を強くもっていることである。

スウェーデンの家族政策は「男女が共に働き、共に育児をする」という家族モデルの下に、父親

にも母親と同様に育児をする権利があること、子の福祉の観点からも幼少期に両親の世話を受けて親密な関係を築くことが重要であることを基本理念として掲げている〔Prop. (2013), p.26〕。親休暇法は、2週間の産後休暇を除き、親休暇の取得に関する決定を個人の選択に委ねているが、親給付制度には経済的インセンティブを与えることにより両立に関する選択を「望ましい」方向に誘導する仕組みが多用されている。「パパの月」は父親の親休暇取得という選択を誘導する制度であり、満4歳までに親給付の80%を受給するルールは子の幼少期に親休暇を取得するという選択を促進する趣旨で設けられたものである。

このように「望ましい」家族モデルへの誘導がなされる一方で、スウェーデンの家族政策においては、両立に関する選択の自由や家族の多様性が強調され、具体的にどのような形で仕事と育児を両立させるかについては、各家族の決定を尊重すべきだとされている〔Prop. (2013), p.30〕。そして、多様な選択を現実的に可能にするために、子の出生から12年間にわたってさまざまな形で親休暇を取得する権利が保障され、親給付を受給する時期や形態を柔軟に選択できる仕組みが整えられている。ほかの北欧諸国と比べても、スウェーデンの制度はこの面での柔軟性が高いと指摘されている〔Hobson (2006), pp.280-281〕。

また、親休暇・親給付は、子を養育する家族に対する社会的連帯 (solidarity) に基づく再分配の仕組みでもある〔Holm (2011), p.191〕。特に親給付は、児童手当 (国内に居住するすべての16歳未満の子一人につき毎月1,250SEK〔約16,000円〕を支給する制度) や必要性に基づく諸手当 (低所得者に対する住宅手当など)²⁵⁾ とともに、経済的な家族政策の柱として位置付けられている〔Duvander

²²⁾ 上記の統計によると、12歳未満の子と生活する女性の中でパートタイム就業者の割合は34.6%であり、男性(8.9%)よりかなり高い〔SCB (2019)〕。

²³⁾ OECDの調査 (2018) によると、スウェーデンの男女賃金格差 (男性の賃金の中間値に対する女性の賃金の中間値の差の割合) は7.3である。ちなみにフランスは13.0、ドイツは16.2、アメリカは18.9であり、日本は24.5で韓国とともに最も賃金格差が大きい国である。

<https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>

²⁴⁾ 最も老齢年金については、4歳未満の子の養育をするため就労していなかった期間を就労期間として算定するなど、年金額の男女格差への配慮がなされている〔Numhauser-Henning (2015), p.19〕。

(2018), p.61, Prop.(2013), p.13]。経済的な家族政策の目的は、すべての子を養育する家族に経済的保護を与え、子のいない世帯との所得格差を縮小することにある〔Socialförsäkringskassan (2020), p.1〕²⁵⁾。上記のように親給付は所得比例が原則だが、その支給要件を満たさない親に対しても、スウェーデンに居住する限り基礎額や最低額の支給が保障される。また、親が労働者であれば勤続期間や雇用形態を問わず、親休暇を取得する権利が与えられている。これらの制度によって、就労形態や所得水準にかかわらず、国内に居住するすべての親に対して、一定の期間、仕事や求職活動を休んで育児をすることが現実的な選択肢として保障されている。

3-2 「育児による不就業」に対する保障の構造

上記の検討を踏まえて俯瞰すると、スウェーデンにおける「育児による不就業」に対する法的保障は、以下の三種類の仕組みを組み合わせた構造になっていることが分かる。

(1) 休業前に得た地位を保護する仕組み

第一は、育児のために就労を中断する者が、それまでに獲得した職業上の地位や生活水準を維持することができるように法的保障を与える仕組みである。親休暇・親給付の制度の基本はここにある。すなわち、親休暇法は、労働者が雇用を継続したまま休業することを可能にし、休業したことによる雇用上の不利益取扱いから保護している。また、労働者・自営業者を問わず、育児のために休業する親のうち一定の期間就労し一定の所得を得ている者に対しては、休業前の生活水準を維持するに足りる所得比例的な親給付が支給される。さらに労働者に対しては労働協約に基づく上乘せ給付が支払われることも多い。

このように、スウェーデンでは、子の出生前に労働市場において安定した地位を確立した親は、親休暇と親給付の権利を柔軟に行使することにより、その地位を維持しながら、自分や配偶者の選択に基づいて仕事と育児を両立することが可能である。他方、低所得・失業・不就業などの状態にある親（移民や若年者に多い）は、この仕組みにより保護されるべき地位を獲得していないため、親休暇や親給付を本来の趣旨に合った形で利用しにくく、社会階層による格差を拡大する効果が生じている。

(2) 社会的連帯に基づく再分配の仕組み

第一の仕組みが持つ格差拡大的な効果を緩和しているのが、国内に居住するすべての親に対して、一定の期間、出産や育児のために休む権利を保障する仕組みである。上に述べたように、スウェーデンの親休暇法はすべての労働者に対して等しく親休暇の権利を保障しており、低所得者や失業状態にある親にも基礎額と最低額の親給付の受給権が付与されている。この制度は、児童手当や低所得者向けの住宅手当等とともに、子を養育する世帯（特に低所得の世帯）に対する社会的連帯に基づく所得再分配としての性格を持つ。このような再分配の仕組みは、すべての子の福祉（幼少期に両親と過ごし十分な世話を受けること）と親の権利（育児をする権利子どもと過ごす権利）を守るという家族政策的な理念によって支えられている。

(3) 男女平等に向けた誘導の仕組み

第三は、男女の実質的平等の実現に向けて、個人の選択を誘導する仕組みである。スウェーデンの両立支援政策は、仕事と育児における男女平等を、形式的な機会均等の保障にとどまらず、実質

²⁵⁾ これらの手当の詳細については、高橋 (2007) 80-81頁を参照。

²⁶⁾ 社会保険庁の調査によると、2018年には、これらの社会保障給付（児童手当・親保険からの給付〔妊娠給付、親給付、臨時親給付〕・必要性に基づく諸手当）は、子を養育する家族の世帯収入の9%（親保険からの給付は3.1%）を占めている（2018年）。この数値は家族構成によって大きく異なり、二人以上の子を養育する一人親家庭では22%（親保険からの給付は2.7%）を占めるのに対し、一人の子を養育する二人親家庭では5.1%（同2.9%）にとどまっている〔Socialförsäkringskassan (2020), pp.1-3〕。

的に達成することを目標として進められてきた。子を養育する親の働き方は個人の選択にゆだねられているが、上記の目標に向けて、経済的インセンティブにより個人の選択を誘導するさまざまな仕組みが設けられている。「パパの月」はその典型であるが、より根本的にいえば、スウェーデンの社会保険や税制度は全体として、専業主婦（主夫）というライフスタイルのコストを非常に高くすることにより、共働き（母親の就労継続）という選択を強力に動機づける仕組みになっている。

おわりに：日本への示唆

これまで述べてきたことから明らかなように、スウェーデンの親休暇・親給付は特徴的な条件の下で個性的な発展を遂げてきた制度であり、日本にそのまま取り入れることは難しいと思われる。しかし、スウェーデンの制度の検討を通して、日本の育児休業制度の特徴や問題点を明確にすることはできよう。

上に述べた三種類の仕組み（①従前の地位を保護する仕組み、②社会連帯に基づく再分配の仕組み、③男女平等促進の仕組み）に照らしてみると、日本の育児休業と育児休業給付（以下、合わせて育児休業制度という）は、主として①に分類される制度である。ただし、育児休業を理由とする不利益取扱いからの保護に関しても、休業中の所得保障の水準や受給権者の範囲に関しても、スウェーデンと比較すると限定的である。また、③の仕組みもパパ・ママ育休プラスなどの形で存在するが、スウェーデンの「パパの月」（父親が親休暇を取らないことにより親給付の受給権の一部を喪失する仕組み）と比べると間接的な動機付けに止まっている。

これに対して、②に相当する仕組みは日本の現行制度には存在しない。日本の育児休業制度は雇用継続の促進を主たる目的として設計されているため、そこから外れる者（雇用以外の形で働く者、雇用継続の見込みがない有期雇用労働者等）は保障の対象とされておらず、低賃金の労働者に対して最低支給額を保障する仕組みもない。

日本の育児休業制度に関して提起されている問題の多くは、①や③の仕組みを強化すべきか否か（強化するとしたら、どのような範囲で・どのような財源を用いてすべきか）、また②の仕組みを何らかの形で導入する必要があるか否か、という点にかかわるものであろう。そして、これらの問題は、根本的には労働法や社会保障法が「育児による不就業」を保障の対象とする目的は何かという問題に行き着くように思われる。多くの人がさまざまな形で就労しつつ子どもを育てるようになった社会で、また、仕事と育児に関する男女格差が根強く残り、子を養育する家族の貧困が深刻な問題となっている社会で、育児休業制度を雇用継続促進のための制度とし続けることの妥当性が問われているといえよう。

〔付記〕

本稿は、科研費（基盤研究B〔一般〕「男女の雇用平等法制－法システムの発展を踏まえた再整理と実効化のための比較法研究」〔2019～2021年度〕）による研究成果の一部である。

〔参考文献〕

- 大石亜希子「増大する育児休業給付金とその課題」週刊社会保障3029号（2019）pp.44-49。
 笠木映里・嵩さやか・中野妙子・渡邊絹子『社会保障法』（2018）、有斐閣。
 高橋美恵子「スウェーデンの子育て支援—ワークライフ・バランスと子どもの権利の実現」海外社会保障研究160号（2007）pp.73-86。
 嵩さやか「共働き化社会における社会保障制度のあり方」日本労働研究雑誌689号（2017）pp.51-61。
 中野妙子『疾病時所得保障制度の理念と構造』（2007）、有斐閣。
 両角道代「ワーク・ライフ・バランスの基本原則—育児と雇用の両立をめぐるスウェーデン法の発展を素材として」大原社会問題研究所雑誌594号（2008）pp.43-46。
 厚生労働省『2018年 海外情勢報告』（2019）pp.152-164。
 Anna Christensen, *Grunderna i Socialförsäkringsrätten*, 3rd ed. (1999) (unpublished).
 Laura Carlson, *Searching for Equality. Sex Discrimination, Parental Leave and the Swedish Model with Comparisons to EU, UK and US Law* (2007).
 Ann-Zofie Duvander “*Föräldraförsäkringen: Kön och*

- Klassperspektiv*" in Socialförsäkringsrapport 2018: 4, pp.61-74.
- Ronnie Eklund "Obligatorisk Mamaledighet - Nytt Vin i Gamla Råglar" in Ann Numhauser-Henning (ed.), *Normative Perspektiv. Festskrift till Anna Christensen* (2001), pp.59-79.
- Barbara Hobson/ Ann-Zofie Duvander/ Karin Halldén "Men and Women's agency and Capabilities to Create a Worklife Balance in Diverse and Changing Institutional Contexts" in Jane Lewis (ed.) *Children, Changing Families and Welfare States* (2006), pp.267-295.
- Emma Holm "The Swedish Parental Benefit in Relation to the EU rules on Coordination of Social Security Benefit - Is Free Movement of Families Really Achieved?" in Mia Rönnmar (ed.), *Labour Law. Fundamental Rights and Social Europe* (2011), pp.183-197.
- Åsa Lundqvist, *Family Policy Paradoxes. Gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930-2010* (2011).
- Ann Numhauser-Henning, *The Policy on Gender Equality in Sweden* (Study for the FEMN Committee) (2015).
- Julie C. Suk "From Antidiscrimination to Equality: Stereotypes and the Life Cycle in the United States and Europe", *The American Journal of Comparative Law* vol.60 (2012), pp.75-98.
- Jenny Julén Votinius
- *Föräldrar i Arbete. En Könskritik Undersökning av Småbarnsföräldrars Arbetsrättsliga Ställning* (2007)
 - "Troublesome Transformation-EU Law on Pregnancy and Maternity Turned into Swedish Law on Parental Leave" in Rönnmar (2011), pp.137-152.
 - "Jämfört med Vem, Egentligen? Om Jämförelse vid Missgynnande i Samband med Föräldraledighet" in Mia Rönnmar/ Jenny Julén Votinius (eds.) *Festskrift till Ann Numhauser-Henning* (2017), pp.897-916.
- Jämställhetsombudsman (JämO), *Föräldraskap. Kunskaps- och nulägesrapport* (2006).
- Regeringsproposition* (Prop.)2013/ 14:4, *Nya Åldergränser och Ökad Flexibilitet i Föräldraföräksningen* (2013).
- Regeringsproposition* (Prop.)2005/ 06:185, *Förstärkning och Förenkling - Ändringar i Anställningsskyddslagen och Föräldraledighetslagen* (2006).
- Statistices Sweden (SCB) "Men with Young Children Works More. The Labour Market in 2018 for Persons Living with Children under the Age of 12" (2019) <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/labour-force-surveys/labour-force-surveys-lfs/pong/statistical-news/labour-force-surveys-lfs---theme-the-labour-market-in-2018-for-persons-living-with-children-under-the-age-of-12/> (2020年3月12日最終確認)。
- Socialförsäkringskassan
- "Akademiker Delar Mest Lika" Korta Analyser 2016:1 (2016), pp.1-5.
 - "Uttaget av Föräldrapenning Skiljer Sig Beroende på Inkomst", Korta Analyser 2018:4 (2018), pp.1-5.
 - *Socialförsäkringen I Siffror 2019* (2019a).
 - "Reserverade Dagar Öker Pappors Uttag av Föräldrapenning", Korta Analyser 2019:1 (2019b), pp.1-6.
 - "Barn- och Familje- ersättningar Har Stor Betydelse för Ekonomin I Låginkomstfamiljer", Korta Analyser 2020: 1 (2020), pp.1-6.

(もろずみ・みちよ)

The Structure of Parental Leave and Parental Benefits in Sweden

—A Legal Perspective—

MOROZUMI Michiyo*

Abstract

Sweden, which legislated for parental leave and parental benefits as early as 1970's, is known as the most successful country in reconciliation of family and professional life. The scheme of parental leave/ parental benefits in Sweden is generous and extremely flexible, and it guarantees every parent living in the country, regardless of profession or income, certain right to take leave from work for childcare with social benefits. To see the whole structure of the laws on parental leave and parental benefits, we can distinguish three different patterns; (1) Protection for the position which parents have established in labor market before childbirth, (2) Redistribution based on solidarity to families with children (especially low income households), (3) Promotion to a more equal division of parental leave between mothers and fathers. While we can find something equivalent of the first and third patterns in our system, the second one lacks in Japanese parental leave scheme.

Keywords : Parental Leave, Parental Benefits, Sweden, Work-Life Balance, Gender Equality

* Professor, Keio University Law School

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆

フランスにおける「就労と子の養育」に関する社会保障給付 ——休暇・休業制度や財源・税制にも着目して——

柴田 洋二郎*

抄 録

フランスの「就労と子の養育」に関する給付は、女性が「主婦になることを奨励する」ものとして設けられ、「働く女性の支援」、「自由選択の保障」、「育児の分担の支援」と目的が変化していった。

給付の特徴は、まず、時短勤務でも受給できることであり、男性労働者も受給しやすい。次に、定額給付であることであり、これはすべての者を受給対象としていることと、税財源が投入されていることにかかわっている。また、定額給付であることから給付を通じた所得再分配効果は大きくない。他方で、金銭的負担からの所得再分配効果は一貫しない。すなわち、財源の負担では、高所得層の負担が大きく、垂直的再分配が行われているのに対し、家族にかかわる所得税制は、高所得層の負担が軽減され垂直的再分配と反する効果をもつ。

フランスの経験からは、日本の育児休業給付の人的対象が、被用者以外にまで拡大された場合、税財源の投入や定額給付化も検討されうることと、定額給付となった場合、休業中の所得補償の水準が休業の取得を促進するための重要なポイントとなることを指摘できる。

キーワード：育児分担給付 (PreParE)、家族と所得税制、「自由選択」の保障、税財源の投入、父親および子の受入休暇

社会保障研究 2020, vol.5, no.1, pp.52-66.

I はじめに

フランスは高い出生率 (2019年で1.87¹⁾) を維持しながら、女性の就業率も高い (特に、25~49歳は2018年で83.5%²⁾)。これを経済的に支援してい

るのは、社会保障制度の家族給付である³⁾。出産や子の養育のために就労を中断または短縮した親に対する給付があり、近年では、その給付に男性を育児に関与させようとする改革が行われた。さらに、親が就労を継続しながら第三者に子を保育してもらった場合の給付も発展している。そのた

* 中京大学法学部 准教授

¹⁾ S. PAPON et C. BEAUMEL (2020), « Bilan démographique 2019: La fécondité se stabilise en France », *INSEE Première*, n° 1789, p.3.

²⁾ INSEE (2019), « Activité selon le sexe et l'âge en 2018 » (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2489758>).

³⁾ もっとも、高い出生率が家族政策と直接の因果関係があるかは議論がある。例えば、江口隆裕 (2009) 「フランス少子化対策の系譜—出産奨励策から一般施策へ— (1)」『筑波ロー・ジャーナル』6号, pp.119-123参照。

め、本稿では、『就労と子の養育』に関する給付」という表現を用いる。

フランスで社会保障制度が国家的に整備されたのは、1945年10月4日のオールドナンス（n° 45-2454：行政府の長が出す命令）によるが、家族手当（現在でも家族給付の一環をなす）はそれ以前から発展を遂げていた。こうした状況もあり、同オールドナンスは、社会保険、労災補償、家族手当を三本柱とし⁴⁾、家族部門を重視しており、さまざまな事由と受給者を対象とする家族給付が設けられてきた。もっとも、これらの給付はその時々⁵⁾の社会経済状況を反映した多様な目的をもつものであり、また、給付の新設・統合もしばしば行われる。

そこで、以下では、まず、フランスの家族給付を、「就労と子の養育」に関する給付の変遷を中心としながら経時的に概観する（Ⅱ）。次に、妊娠・出産・育児に関する休暇・休業制度（Ⅲ）、家族にかかわる経済的負担（家族給付の財源と所得税制）を順次説明する（Ⅳ）。最後に、「就労と子の養育」に関する給付の再分配に関する考察とわが国への示唆を述べる。

Ⅱ 「就労と子の養育」に関する家族給付の変遷

以下では、1985年1月4日の法律（n° 85-17: Dufoux法）により創設された育児休業給付に相当する給付の動向に注意して、フランスの家族給付の展開をみる（2, 3）。しかし、「就労と子の養育」に関する給付は同法以前から存在していたことと、家族給付の起源は、その財源に影響を与えていることから、まず、Dufoux法以前の動向をみておこう（1）。

1 専業主婦支援から働く女性支援へ

(1) 家族給付の起源

フランスの家族給付は、19世紀末に、使用者が子のいる被用者に、子の養育費の補助として賃金に上乗せする手当を自主的に支給した企業慣行に始まる。その後、1918年に使用者による自主的な制度として、家族手当のための補償金庫（caisse de compensation）が創設され、当該金庫に参加する企業は、その労働者数に応じて拠出金を負担し、同一額の手当を労働者に支給することとなった。この仕組みは1930年までに飛躍的に発展した⁵⁾。

そして、1932年3月11日の法律⁶⁾が、すべての使用者に補償金庫への加入と拠出金の負担を義務付け、2児以上を養育する被用者世帯への家族手当を法制化した。その際、家族手当は労働法典の「賃金」の項目に組み込まれた。つまり、家族手当は賃金保護の面から法制化されたのであり、この時点では、出産奨励との結びつきは自明でない⁶⁾。

(2) 単一賃金手当（allocation de salaire unique）

もっとも、1930年代末から1940年代初にかけて、家族手当は、非被用者や労務の提供がない者（失業者や就労不能な障害者等）にも支給されるようになったことで、賃金との結びつきは弱まり、規定も労働法典から家族法典に移された。他方で、家族給付が、出生率の上昇を目的とするようになり、そのための多様な手当が新設された。

本稿との関連では、1941年3月29日の法律による単一賃金手当が注目される。この手当は、夫婦の一方のみが被用者である世帯⁷⁾に、所得条件なしで、第1子から支給され、支給額は子の数とともに増額する。さらに、同年の改革により、同手当は、結婚から2年間は子がいなくても支給される

⁴⁾ 現行の社会保障法典は、同法典に基づく保障として、医療費、老齢保険、労災補償、家族給付の4つを挙げている（L.111-1条）。

⁵⁾ 上村政彦（1966）「フランスの社会保障—家族手当制度を中心として」『季刊社会保障研究』2巻1号，p.33の表2参照。

⁶⁾ 上村政彦（1973）「フランス家族手当法の生成と発展」『国際社会保障研究』10号，p.6，神尾真知子（1996）「フランスの家族給付制度」『社会保障法』11号，p.188等参照。

⁷⁾ 非被用者には、1955年8月6日の法律（n° 55-1045）により、単一賃金手当に相当する主婦手当（allocation de la mère au foyer）が設けられた。

こととなった。ここに、「子の養育のために就労しない」という意味で、育児休業補償の原形をみることができる。もっとも、その趣旨は、出産後の女性が家庭にとどまり子を養育することや⁸⁾、女性になるべく早く主婦となることを奨励するもので⁹⁾、子を養育する女性労働者の就労や家庭と仕事の両立を支援するものではない。また、この手当を父親が受給するという発想はなく、むしろ手当の目的に反するとされていた¹⁰⁾。

(3) 働く女性支援に向けた動き

共働き家庭への初めての家族給付は、1972年1月3日の法律 (n°72-8) による保育費手当 (allocation pour frais de garde) である。これは、3歳未満の子を保育所に預けるか、自宅でベビーシッターを雇用する家庭の保育費を補償するものである。さらに同法は、単一賃金手当や主婦手当 (注7参照) に所得条件を設けたことで、受給者の15%が受給権を失うこととなった¹¹⁾。そのため、女性が出産後、家庭にとどまるか、仕事を続けるかの選択に影響を与え、就業している母親を家庭に戻すための経済的支援を行ってきた家族給付が¹²⁾、働く女性の支援へと転換する契機となった。そして、1977年7月12日の法律 (n°77-765) は、単一賃金手当、主婦手当、保育費手当を廃止した。これにより、「母親の賃金」(salaire maternel) と呼ばれ、主婦という選択を奨励する単一賃金手当がなくなり、家族給付は、女性の家庭と仕事の選択に中立的な姿勢をとるようになる。また、1977年法と同日の別法により、育児休業 (congé parental d'éducation)¹³⁾ が法定されたことで (後述 III 2)、労働から生涯撤退する仕組み (単一賃金手当) に代わり、一時的に撤退する仕組み (育児休業) が制度化された。

(4) 家族給付の人的対象の一般化 (généralisation)

1975年7月4日の法律 (n°75-574) により、1978年から「就労」が家族給付の受給対象者にかかる要件から削除され、また、フランスに適法に居住する外国人も受給対象となった。これらにより、家族給付の人的対象は、一般化 (わが国の皆保険に相当する) が達成された (ただし、個別の給付には、就労に関連する受給要件が残るものもある)。このことは、家族給付の財源の議論を惹起することになる (後述 IV 1)。

2 養育親手当 (APE: allocation parentale d'éducation) の展開

(1) APEと個別保育の利用に対する補助

Dufoix法は、育児休業給付に相当するAPEを創設した。APEは、①3歳未満の子を含む3児以上 (家族給付全体について、子どもの数が支給要件となる場合、当時は、報酬・就学状況・障害等により異なる年齢が設定された子ども [最長で20歳] の数とされた。現在は、20歳以下で報酬が一定額以下の子どもの数とされる) を養育しており、②就労を中断または短縮する親に対して、③最長2年間 (その後、3年に変更) 支給される。また、④受給前の30か月中2年 (その後、受給前の10年中2年に変更) 就労していることも要件とされた。APEは、従前の就労期間が要件とされている点 (④) に、これまでの家族給付にはない特徴がある。

また、個別保育を利用する親には、1986年12月29日の法律 (n°86-1307) が、3歳未満の子を、子の自宅で保育する者を雇用した家庭に、当該保育者の保険料を補助するベビーシッター手当 (AGED: allocation de garde d'enfant à domicile) を創設した (その後、3~6歳の子の家庭にも減額のうえ支給)。さらに、1990年7月6日の法律 (n°90-590)

⁸⁾ P. PENAUD *et al.* (2016), p.521.

⁹⁾ C. COLLOMBET (2016), p.114.

¹⁰⁾ *Ibid.*, p.112.

¹¹⁾ *Ibid.*, p.115.

¹²⁾ P. PENAUD *et al.* (2016), p.522 *et s.*

¹³⁾ 直訳すれば、「養育親休暇」となるが、本特集の用語法に従い「育児休業」とする。

で、子を保育者の自宅で保育する者を雇用した家庭に、当該保育者の賃金および保険料を補助する公認保育ママ雇用家族援助 (AFEAMA: aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) が創設された。これらにより、集団保育施設 (保育所等) ではない個別保育に対する支援の選択肢が増え、家庭と仕事の両立を支援することになる¹⁴⁾。

(2) APEの拡大とその問題

1994年7月25日の法律 (n° 94-629: Veil法) は、第3子から支給されていたAPEを、第2子からに拡大した。ただし、2児の親は末子出産前の5年中2年就労していたことが要件とされ、3児以上の場合 (末子出産前の10年中2年就労) と比べて支給要件が厳しくされた。また、支給額は就労の中断や短縮の程度に応じて異なるものとされた。これにより、APEの受給者数は、1994年から1995年にかけて73%増加し、2004年の改革前には、1993年と比べて受給者数が4倍になっていた¹⁵⁾。

Veil法について2点述べる。1つは、同法にかかわったCodaccioni報告書 (1993年) が「自由選択手当」 (allocation de libre choix) の創設を提案していたことである。これは、就労や所得を要件とせず、第1子から最低賃金 (SMIC) の半額分の手当を保育学校入学まで支給するものだった¹⁶⁾。この提案は採用されなかったが、「自由選択」というテーマが政策の俎上に載せられ、10年後の改革で具体化された。もう1つは、この10年後の改革のきっかけとなったのは、APEを第2子から支給すると、女性が家庭に戻るようになったことである。実際、3歳未満の子を含む2児の母親の就業率は、1975年から1994年にかけて25ポイント上昇

し、70%近くに達した後、1994年から1997年の3年間で16ポイント急落した (同じ3年間で、3歳未満の1児の母親や3歳未満の子を含む3児以上の母親の就業率に大きな変動はない)¹⁷⁾。さらに、第3子のAPEを受給するのに必要な就労期間に、第2子のAPE受給期間を算入できるため、第2子のAPEを受給中に第3子をもうけた場合、必ず第3子のAPE受給資格を満たす。そのため、より長期間労働市場から離脱することになり、そのことがさらに労働市場への復帰を難しくさせた。

3 「自由選択」の保障と父親の育児参加

(1) 乳幼児養育給付 (PAJE: prestation d'accueil du jeune enfant)

上記の状況を解決するため、2004年社会保障財政法 (n° 2003-1199) はPAJEを創設した。これにより、①就労の完全な中断・短時間勤務・フルタイムでの継続の「自由選択」や、②就労を短縮または継続する場合の保育方法の「自由選択」を保障しようとする。

PAJEは、APE、AFEAMA、AGEDを含む既存の5つの給付に代わる統一的給付である。実際は、①出産または養子縁組助成金、②基本手当、③職業活動自由選択補足手当 (CLCA: complément de libre choix d'activité)、④保育方法自由選択補足手当 (CMG: complément de libre choix du mode de garde) の4つから構成され、「自由選択」 (libre choix) の名を冠したCLCA (③) とCMG (④) が「就労と子の養育」にかかわる (③・④は併給できる)。

③CLCAはAPEに代わる手当だが、第1子から支給される点が大きく異なる。ただし、第1子の支給期間は6か月と短い (第2子以降は3年)。他方

¹⁴⁾ フランスでは、3歳からはほぼ全員が保育学校 (école maternelle) で無料で保育を受けることができるが、3歳未満の子については、保育施設や経済的な保育支援に問題が残されていた。本稿では、保育施設は考察の対象とはしないため、泉真樹子他 (2017) 「フランスの家族政策—人口減少と家族の尊重・両立支援・選択の自由—」『調査と情報』941号, pp.4-6, 12, 神尾真知子 (2007) 「フランスの子育て支援—家族政策と選択の自由—」『海外社会保障研究』160号, pp.44-54等を参照されたい。

¹⁵⁾ S. VANOVERMEIR (2012), p.6.

¹⁶⁾ C. AFSA (1998), « L'allocation parentale d'éducation: entre politique familiale et politique pour l'emploi », *INSEE Première*, n° 569, p.2.

¹⁷⁾ P. PENAUD *et al.* (2016), p.540; C. AFSA, *ibid.*, p.1; S. VANOVERMEIR (2012), pp.4, 23.

で、APEと同様、所得条件はなく、就労を中断または短縮することが要件となる。また、就労期間の要件は、第2子で出産前の4年中老齢保険に8・四半期の加入、第3子で出産前の5年中老齢保険に8・四半期の加入と、いずれもAPEより厳格になった（新設の第1子の受給には、出産前2年のすべての四半期で老齢保険への加入が求められる）。CLCAの支給額は、労働時間の減少の程度に応じた3段階の定額である点はAPEと同じだが、短時間勤務の場合の支給額がAPEから15%増額された。これら出産前の通算就労要件の厳格化や、短時間勤務の場合の増額は、いずれも受給者が長期間労働市場から離脱することを防ぐための仕組みである¹⁸⁾。

④CMGはAGEDとAFEAMAに代わる手当である。6歳未満の子がいる親が就労を短縮または継続するときに、保育者（公認保育ママまたはベビーシッター）を雇用することが支給要件であり、所得条件はない。当初は、一定額以上の稼働所得を得ていることを要件としていたが、復職を促進するため、2014年社会保障財政法（n°2013-1203）により、就労していれば所得額は不問とされた。手当の内容は、保育者の雇用にかかる保険料の全額または一部負担と、報酬の一部負担である。ただし、支給額は受給世帯の所得や子の年齢（3歳未満か、3～6歳か）に応じて異なる。個別保育は保育所と比べて費用がかかるため、低中所得層には利用が難しかったが、CMGにより個別保育を利用できるようになってきている。

ここまでの改革が、主として女性の「就労と子の養育」に着目してきたのに対し、2005年くらいから「男性労働者の育児参加」に関心が向けられる

ようになる。特に、父親の育児休業取得を促進するため、大きく3つの施策が提案・検討された¹⁹⁾。①育児休業期間を短縮する代わりにCLCAを増額すること、②育児休業の分割取得を認め、子が3歳以上でも取得できるようにすること、③両親双方が取得しないと育児休業期間が短縮される不利益を課すことである。このうち、①は2006年施行の職業活動自由選択オプション補足手当（COLCA: complément optionnel de libre choix d'activité）により、③は2015年の新生児から適用される育児分担給付（PreParE: prestation partagée d'éducation de l'enfant）により実現されることになる²⁰⁾。

（2）職業活動自由選択オプション補足手当（COLCA）

2006年社会保障財政法（n°2005-1579）は、CLCAの例外として、3児以上をもつ労働者（出産前の5年中老齢保険に8・四半期の加入が必要）が、受給期間を子の1歳の誕生日までに短縮して復職する場合、手当を4割強増額する選択肢を設けた。それがCOLCAであり2つの目的を有する。1つは、労働市場からの長期の離脱を防ぎ、早期の復職を促すこと、もう1つは、高所得労働者が短期間でも育児休業を取得できるようにすることである²¹⁾（CLCAは定額のため、高所得労働者には休業中の所得補償が不十分で、休業取得意欲を減退させる）。COLCAは、①短時間勤務は選択できず（就労の完全な中断が要件）、②両親が同時に受給することもできない点でCLCAと異なる。

COLCAの受給者が少ない²²⁾点に留意する必要があるが、受給者に占める男性の割合が大きい点に特徴がある（CLCAは2%に対し、COLCAは

¹⁸⁾ J. CLÉMENT et M.-J. ROBERT (2011), « La prestation d'accueil du jeune enfant: six ans après », *l'e-ssentiel* n° 106, p.4. 2003年（APE）と2009年（CLCA）を比較すると、短時間勤務による受給者数が64.9%増加している（*ibid.*）。

¹⁹⁾ C. COLLOMBET (2016), p.119 et s.

²⁰⁾ フランスでは、3歳以上の保育方法を考える必要性が低いことから（注14参照）、②については消極的な姿勢がとられてきたようである（*ibid.*, p.120）。

²¹⁾ M. TABAROT et C. LÉPINE (2008), *Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, rapport au Premier ministre, p.24, 105.

²²⁾ 2008年で2600名、2012年で2400名であり、3児以上を養育し、就労を中断する者の2%程度にすぎない（M. NICOLAS (2008), « Interrompre son activité professionnelle: deux compléments de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant », *l'e-ssentiel* n° 79, p.3; C. COLLOMBET (2016), p.119 et s.）。

6%)。これは、支給額が高いことで、一般に女性よりも賃金が高い男性も取得しやすいためと考えられている²³⁾。他方で、受給者が少ない理由としては、①COLCAの不知、②2児の親の方が短期かつ増額された手当の必要を感じており、3児以上からでは遅すぎること、③第3子以降は出産休暇が伸長するため(後述Ⅲ1(1))すでに労働から長期離脱していることが挙げられている²⁴⁾。

こうしたなか、家族給付以外の社会保障給付や税制、保育費を考慮すると、①フルタイム就労よりも、週28時間勤務(フルタイムの80%)にして短時間勤務のCLCAを受給すること、②週9時間勤務(フルタイムの25%)よりも、就労しないで就労中断時のCLCAを受給することの方がそれぞれ金銭的に有利になる場合があることが、研究²⁵⁾から明らかになった。この状況は、两性平等や女性の雇用に悪影響を与えるとして、子の養育に父親の積極的な関与を求める政策への転機となった。そこで、2014年8月4日の女性と男性の実質的平等に関する法律(n°2014-873:女男平等法)は、CLCAを変更してPreParEを設けた。

(3) 育児分担給付(PreParE)

① 制度の概要

受給要件はCLCAから変更されておらず、①子の養育のために就労を中断または短縮すること(ただし、新たに、無償の職業訓練を受講する場合も要件を満たす)、②出産前の一定期間における通算就労期間である。被用者には所得条件はない(自営業者にはある)。支給額もCLCAと同様、労働時間の減少の程度に応じた3段階の定額である。CLCAとの違いは支給期間にあり、CLCAが、一方の親(多くは母親)のみで最長3年間受給可能だったのに対し、PreParEは、第1子は1歳の誕生日までの最長6か月、第2子以降は末子の3歳の誕生日

までの最長24か月となっている(ただし、ひとり親家庭を除く)。両親が、順次または一部重複して就労を中断または短縮して養育に関与するときに、子が3歳(第1子の場合は1歳)になるまで受給できる仕組みにして、父親の育児参加とともに、母親の早期復職を促進する内容としたのである。

また、COLCAの後継制度が、増額育児分担給付(PreParE majorée)である。支給要件はCOLCAと同じだが、支給期間は子の1歳の誕生日までの最長8か月と短く、他方で、支給額はPreParEと比べて6割強増額され、CLCAとCOLCAの関係よりも増額幅が大きくなっている。

② 利用状況

女男平等法の提案理由書は、この改革の目的として、①出産後に親(主に母親)が労働市場に戻るのを促すこと、②夫婦間でより公正な親の責任の分担を促すことを挙げていた²⁶⁾。

この目的に照らしてPreParEの利用状況を要約すれば、①は達成され、②は達成されていない。2014年末から2017年末にかけて、CLCAおよびPreParEの受給者数は43.3%減少しており、特に、末子が2歳以上の受給者が83%減少している。さらに、2015年に産まれた子のPreParE受給者は、2018年1月時点(子は2歳以上3歳未満になる)で、85%が受給を止めているのに対し、2014年に産まれた子のCLCA受給者(一方の親のみで3年間受給できる最後の世代)は、2017年1月時点(子は2歳以上3歳未満になる)で、20%しか受給を止めていなかった。以上から、2児以上いる夫婦が、一方の親の受給期間満了とともに受給を止めているとみられる。実際、2015年にPreParEの受給者となった家庭で、2018年1月時点で給付を分担したのは2.5%にすぎない(ただし、CLCAのときには0.8%(2017年1月)だった)²⁷⁾。

こうして、子の養育を両親で分担しようという

²³⁾ M. NICOLAS, *ibid.*

²⁴⁾ B. CÉROUX (2011), p.94 et s.

²⁵⁾ O. SAUTORY (2012), « Impact des incitations financières sur l'arrêt ou la réduction d'activité des parents de jeunes enfants: une analyse par cas-types? », *Dossiers solidarité et santé*, n° 28, p.9 et s.

²⁶⁾ Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Exposé des motifs, p.5.

²⁷⁾ 以上は、C. LAPORTE et E. LEGENDRE (2018), « Bilan de la Prepare », *l'e-ssentiel*, n° 183, p.1 et s.

試み(②)は、期待された結果が得られておらず、他方で、育児休業からの早期復職を促すという目的は、制度の構造上達成されている(①)。こうした状況を踏まえて、Agnès Buzyn厚生大臣(当時)は、PreParEは、「どちらかという失敗」(échec relatif)であり、改革の必要があると発言している²⁸⁾。

Ⅲ 妊娠・出産・育児に関する休暇・休業制度

1 妊娠・出産にかかわる休暇制度と休暇取得時の所得補償

(1) 出産休暇 (congé de maternité)

女性被用者は、産前6週間、産後10週間(第3子以降は産前8週間、産後18週間)の出産休暇を取得できる。また、双子は産前12週間、産後22週間、三つ子以上になると産前24週間、産後22週間になる(労働法典L.1225-17条以下)。

出産休暇中は労働契約が停止(suspension)²⁹⁾する。また、使用者は休暇中の賃金支払義務を負わないが、医療保険の一部である出産保険³⁰⁾から基礎報酬日額が全額補償される(ただし、上限額がある。社会保障法典L.331-3条以下、R.331-5条以下)。

(2) 父親および子の受入休暇 (congé de paternité et d'accueil de l'enfant)

① 制度の概要

すでに1946年5月18日の法律(n°46-1085)が、

出産時に父親(家長)に3日間の追加の有給休暇を認めていた。この目的は、出産前後の母親をサポートすることと、出産に伴う必要な手続を行うことにあった³¹⁾。この休暇は、現在、家庭の事情休暇(congés pour événements familiaux)が認められる事情の1つとして引き継がれている(労働法典L.3142-1条以下)。

2002年社会保障財政法(n°2001-1246)は、この3日間とあわせて取得できる父親休暇(congé de paternité)を設けた。休暇を取得できる父親は、被用者(非正規労働者も含まれる)だけでなく、公務員、自営業者、使用者等すべての就労者である。また、2013年社会保障財政法(n°2012-1404)により、子の母親と民事連帯契約(PACS)³²⁾を締結している者や、子の母親と夫婦としての生活を営んでいる者等も休暇を取得できることとなり、父親および子の受入休暇に改称された(労働法典L.1225-35条以下)。

この休暇は、出産から4か月以内に、最長で土日含む連続11日間(多胎出産の場合は18日間)取得できる。賃金は保障されないが、被用者の場合、出産保険から基礎賃金日額全額が補償される(ただし、上限額がある。社会保障法典L.331-8条、D.331-3条以下)³³⁾。

② 利用状況

2013年の調査³⁴⁾では、家庭の事情休暇は、対象となる男性被用者の91%が取得しており、うち85%は続けて父親および子の受入休暇を取得している。つまり、対象となる男性被用者の77%が、

²⁸⁾ 2018年5月17日付の*Le Parisien*誌配信記事 (<http://www.leparisien.fr/societe/conge-parental-agnes-buzyn-veut-une-reforme-avant-la-fin-du-quinquennat-17-05-2018-7721952.php>)。

²⁹⁾ 「労働契約の停止」とは、労使いずれかの事情により労働契約の履行が短期的に不可能となった場合に、当該履行不能の期間中労働契約を終了させることなく、事情の消滅まで契約関係を維持させる措置をいう(山口俊夫編(2002)『フランス法辞典』東京大学出版会、p.582)。

³⁰⁾ 出産保険は、妊娠・出産にかかわる休暇の補償手当のほか、産前産後に義務づけられている複数回の医療検診や出産関連の診療費の全額補償等を内容とする。

³¹⁾ C. COLLOMBET (2016), p.117の脚注13。

³²⁾ 婚姻関係にない異性または同性の、近親関係にない成年者のカップル(2人一組)に対し、民事規約(契約)に基づいて認められる法的身分規程(山口編前掲注29書、p.411)。

³³⁾ 補償は職業により異なる。例えば、公務員は上限なく全額が補償され、医療従事者は定額補償(2020年で日額56.35ユーロ)である。

³⁴⁾ É. LEGENDRE et B. LHOMMEAU (2016), « Le congé de paternité: un droit exercé par sept pères sur dix », *Études et résultats*, n°957, p.2 et s.

両方の休暇を取得しており、いずれの休暇も取得しないのは7%にすぎない。父親および子の受入休暇の取得者数は、2008年まではほぼ一貫して増加して以降、緩やかに減少している。これは単に出生数の減少によるものではない。2008年以降の労働市場の悪化により、この休暇の取得率の高かった期間の定めのない労働契約を締結している父親の割合が低下していることも影響していることが指摘されている³⁵⁾。

また、幹部職員や高所得層では取得率が大きく低下する。その理由として、休暇補償の上限額のため、休暇により所得が減少することが挙げられているが³⁶⁾、基礎報酬日額が上限なく全額補償される公務員でも月収が2,000ユーロを超えると休暇取得率が大きく減少する。これは所得の問題とは別に、職責や業務量の大きさ、キャリアへの懸念が影響していると考えられている³⁷⁾。

逆に、低所得層でも取得率が低下する。これは、煩雑な手続や休暇の不知、さらにはもともと時間の融通のききやすいことが理由に挙げられている。しかし、非正規労働者であることによる雇用の不安定性ゆえに休暇の取得がためらわれることも指摘されており³⁸⁾、やはり職業上の理由が休暇の取得に影響を与えている。

2 育児休業制度

フランスでは、育児休業は、1977年7月12日の法律 (n° 77-766) により制定され、数度の修正を経て現在に至っている。現行制度 (労働法典L.1225-47条以下) は、企業規模を問わず、出産時に当該企業で1年以上勤務していることを条件として、被用者は子の3歳の誕生日まで (最長1年だが2回

延長可) 就労を中断または短縮 (週16時間以上の勤務が必要) することができるものである³⁹⁾。使用者は、被用者からの育児休業の申出を拒否できないが、休業中の賃金支払義務はない (ただし、前述 II 2, 3)。

育児休業が制度化される以前は、出産休暇の終了により労働契約が解約されていたが、育児休業は労働契約が停止するにとどまる。また、復職時に、被用者は従前の雇用または同等以上の報酬を伴う類似の雇用に復職でき、技術や労働方法の変化があった場合には職業訓練を受講する権利を有する点に特徴がある。

IV 家族給付の財源および家族や子に関連する所得税制

1 給付の財源

(1) 家族給付財源の動向

社会保障のほかの部門の財源と比べて、家族給付の財源は特徴がある。すなわち、フランスでは、労使双方の負担する賃金比例保険料 (ただし、算定基礎上限額付) を財源としてきたが、家族給付は、被用者負担分はなく、使用者のみが負担する保険料を財源としてきた。これは、企業慣行から始まった歴史的事情 (前述 II 1 (1)) を反映しているようである⁴⁰⁾。

このため、家族給付は、使用者負担保険料率を増減する財源改革を行ってきた。家族給付は、1938年から賃金スライド方式をとっていたため給付額が上昇し、保険料率も段階的に引き上げられた⁴¹⁾。しかし、1950年から、家族給付は物価スライド方式になり、他方で、賃金比例保険料の収入

³⁵⁾ *Ibid.*, p.4.

³⁶⁾ 自営業者は、補償手当の上限額が低いことが取得率の低さ (32%) に影響を及ぼしていると考えられる (*ibid.*, p.3 et s.)。

³⁷⁾ D. BAUER et S. PENET (2005), « Le congé de paternité », *Études et résultats*, n° 442, p.4 et s.; C. COLLOMBET (2016), p.118.

³⁸⁾ 以上は、D. BAUER et al., *ibid.*, p.6 et s.; É. LEGENDRE et al., *op. cit.* note34, p.3 et s.

³⁹⁾ 子が病気、事故、重大な障害の場合、育児休業や短時間勤務の期間は最長で1年延長されることがある (労働法典L.1225-49条)。

⁴⁰⁾ 藤井良治・塩野谷祐一編 (1999) 『先進諸国の社会保障6フランス』東京大学出版会, p.168 [上村政彦]。

⁴¹⁾ 柴田洋二郎 (2002) 「フランス社会保障制度における財源政策—租税代替化 (fiscalisation) とCSG—」『法學』66巻5号, p.124の別表I参照。

は、賃金と同じ水準で変動する。このことは、①購買力は維持しながら給付額の上昇を抑え、②家族部門財政に構造的な黒字をもたらした。このため、1951年10月に16.75%だった家族保険料（同時点で、医療保険と老齢保険を合わせた保険料率は、労使合わせても16%だった）は、段階的に引き下げられ、代わりに医療保険料と老齢保険料を引き上げる改革が行われた。これにより、1974年には、家族保険料は9%（算定基礎上限額付）となった。それでも、実質賃金の上昇により、家族給付が低下することはなかった⁴²⁾。

これに対し、1974年以降は、保険料率の増減以外の財源改革もみられるようになる。まず、ほかの部門が負担していた支出を家族部門が引き受けるようになる。例えば、主婦を対象とする老齢保険の保険料負担や、3子以上を養育した両親に認められる年金額の10%加算の負担である。次に、1989年と1990年の2段階で、家族保険料の算定基礎上限額が完全に撤廃され、賃金全額に賦課されるようになった（このとき、保険料率も9%から7%に引き下げられた）。そして、1991年以降の税財源の投入（fiscalisation）である（税財源の投入の議論は（2）で検討する）。

具体的には、1991年に、一般化社会拠出金（CSG）と呼ばれる所得にかかる社会保障目的税⁴³⁾による収益の1.1ポイントが家族部門に充当され、家族保険料は7%から5.4%に引き下げられた（さらに、2014年から5.25%になった）。その後も、CSG率は段階的に引き上げられ、同時に保険料率を引き下げる改革が行われているが、その中心は医療保険料にあり、家族保険料ではない⁴⁴⁾。そして、家族部門に充当されるCSGの割合も、2011年に0.8ポイントに引き下げられ、現在は0.95ポイントとなっている。

また、CSG創設以降、低賃金労働者にかかる使

用者負担保険料を減免する改革が行われてきた。これは、SMICに近い賃金層の件費が高いことが、この層の雇用創出を妨げていることを受けた雇用政策である。家族部門では、1993年からSMICに近い賃金層にかかる使用者負担保険料の減免措置が設けられた。数度の修正を経て、2016年以降、SMICの3.5倍未満の被用者にかかる家族保険料は、1.8ポイント軽減され、3.45%となっている。

こうして、家族給付の財源は、CSG導入直前の1990年で、95%を保険料が占めていたが⁴⁵⁾、現在の財源構成は、保険料が60%強、CSGが約20%、ほかの税が約15%となっている。保険料が家族部門の主たる財源であり続けているが、財源に占める割合は次第に減少している。

（2）税財源の投入

税財源を投入することは、保険料を中心財源としてきたフランスの社会保障制度全体にかかわる大きな改革だが、その起点となったのは家族部門だった。

この改革を後押ししたのは、社会保障給付と財源との対応関係である。すなわち、稼働所得を代替する給付（傷病による休業補償給付や所得比例年金）の財源とするならば、労使が稼働所得にかかる保険料により財源を拠出することは論理的といえる。しかし、稼働所得の補償を目的とするものではない給付の財源とするならば、税財源化して国民が拠出することが論理的であると主張された（財源の整合性）。この主張を補完するのは、保険料を納付すれば保険給付に結びつく（対価性）のに対し、租税を納めても特定の給付には結びつかない（非対価性）という保険料と租税の対価性の違いである。

このように考えると、税財源化すべき給付は2

⁴²⁾ この段落は、A. MATH (2013), p.1008 et sを参照した。

⁴³⁾ 法律の合憲性審査機関である憲法院 (Conseil constitutionnel) は、拠出金 (contribution) という名称にもかかわらず、CSGの法的性質は租税であると判断している (n°90-285 DC)。

⁴⁴⁾ CSGの動向については、柴田洋二郎 (2019)「フランス医療保険の財源改革にみる医療保障と公費」『健保連海外医療保障』121号, pp.13-18参照。

⁴⁵⁾ P. PENAUD *et al.* (2016), p.549.

つある。まず、非拠出性給付である。つまり、非拠出性の給付には非対価性の財源を充てるために税財源化すべきことになる。次に、全人口を適用対象とする給付である。これは、給付の人的適用対象と財源の人的適用対象を一致させるために税財源化すべきとされた。こうした主張からすれば、1978年に一般化を達成している家族給付（前述Ⅱ1(4)）を税財源化して、広く国民が負担することは論理的であり、稼働所得にかかる使用者負担保険料によるのでは整合性がないことになる⁴⁶⁾。

こうして、1991年財政法（n°90-1168）により、CSGが創設され、その収入を社会保障制度の諸部門に充当することとなった。本稿との関連で重要と思われるCSGの特徴は以下である。①「稼働所得および代替所得」「資産所得」「投資益」「(97年から)くじ・カジノでの獲得金」を課税対象とし、いずれの所得類型においても所得税より広範な所得を課税対象とすること。②家族部門に充当されるCSGは所得税の課税所得から控除されないこと。③CSGを免除されるのは実習生、職業訓練中の研修生の稼働所得や、所得が一定額以下の老齢年金受給者、失業補償手当受給者、障害年金受給者等極めて限定されていること。

こうして、CSGは（一般に高所得層に多い）資産所得や投資益を課税対象に含めることで、垂直的再分配（高所得層から低所得層への再分配）が行われる（①）。CSGは所得税の課税所得から控除されないため、所得税の累進性が損なわれることがないことも垂直的再分配を後押しする（②）。加えて、フランスの所得税が、税制上の世帯のおよそ半数が非課税となっているために負担が集中し、かつ高額化しているという欠点に応え、広範な人的対象を有する（③）。また、世帯単位でかかる所得税に対し（後述2）、個人を課税単位としているため、CSGの負担が家族構成に大きく左右されることはない（③）。

さらに、CSGは社会保障財源に充当される目的

税であるために、時々の政策の優先順位や税額の配賦に左右されることなく、安定的に財源を確保することができる。

2 家族・子の養育と所得税制

所得税制について論じることは、本稿の対象外にも思えるが、子がいることや保育方法が世帯の所得に与える影響を検討する場合には、①フランス所得税制の特徴の1つである家族係数（quotient familial：租税一般法典193条以下）と、②親が子を保育する者を雇用した場合の費用にかかる所得税の軽減措置も視野に入れる必要がある。

(1) 所得税における家族係数

フランスの所得税は、世帯単位で課税されるが、その際、①家族の人数によって定まる除数（単身者〔独身、離死別〕で1、既婚者またはPACS締結者で2、養育する子が2人までは各0.5、3人目以降は1人増えるごと1追加）で、②世帯の課税所得総額を割った額に応じて、③適用される所得税率（表1参照）が定まる（家族係数制度⁴⁷⁾）。その後、④その税率を適用して得られた額に除数を乗じたものが所得税額となる（N分N乗方式）。こうして、婚姻の有無や子の数が所得税額に影響し、そこから生じる負担軽減は、所得税が累進税のため高所得層ほど大きくなる。ただし、⑤子の数によって上乘せされた除数については、税控除額に上限が設定されている。

年間の課税所得総額が10万ユーロで3児の夫婦を例にとろう。①除数は4（夫婦＋第1子＋第2子

表1 フランスの所得税率表

課税所得	所得税率
157,806ユーロ～	45%
73,369ユーロ～157,806ユーロ	41%
25,659ユーロ～73,369ユーロ	30%
10,064ユーロ～25,659ユーロ	11%
～10,064ユーロ	0%

筆者作成。

⁴⁶⁾ 税財源の投入に至る議論の詳細は、柴田洋二郎（2012）「フランス社会保障財源の『租税化』（fiscalisation）—議論・帰結・展開—」『海外社会保障研究』179号、pp.19-22参照。

⁴⁷⁾ この制度は、子のいる夫婦を優遇するために、1945年12月31日の法律（n°45-0195）で導入された。

+第3子=2+0.5+0.5+1)となり、②年間の課税所得総額÷除数=10万ユーロ÷4=25,000ユーロになる。③所得税がかかるのは、25,000ユーロ-10,064ユーロ=14,936ユーロで、税率は11%のため、14,936ユーロ×11%=1,642.96ユーロが除数あたりの課税額となる。④これに除数を乗じると、1,642.96ユーロ×4=6,571.84ユーロとなり、端数を切り捨てた6,571ユーロが、この世帯の所得税額となる。子を考慮しない場合(夫婦のみの除数2の場合)の所得税額は18,035ユーロ⁴⁸⁾のため、所得税額が大きく軽減されている。しかし、⑤子の部分の除数0.5につき1,567ユーロが税控除額の上限となっているため、この家族は、1,567ユーロ×2÷0.5=6,268ユーロが税控除額の上限となる。結局、18,035ユーロ-6,268ユーロ=11,767ユーロが、この世帯の所得税額となる。

(2) 子を保育する者の雇用にかかる費用に対する所得税の軽減措置

1988年に家庭外保育(公認保育ママまたは保育所等の保育施設)の利用費の25%まで所得税の減税が受けられる措置が設けられた。この措置は、所得税が非課税の世帯や所得税額の小さい世帯も恩恵を受けることができるよう、2005年財政法(n°2004-1484)により、減税から給付付き税額控除に変更された。さらに、2006年財政法(n°2005-1719)は、給付付き税額控除が受けられる上限を利用費の50%まで引き上げた。こうして、現在では、6歳未満の子がいる親が、家庭外保育を利用する場合、子1人につき年額2,300ユーロを上限として、利用費の50%まで給付付き税額控除を受けることができる(租税一般法典200条quater B)。

また、家族の自宅で18歳未満の子を保育する者(ベビーシッター等)を雇用する場合にも、1991年に減税措置が設けられた。この措置は、数度にわ

たり減税の上限額が引き上げられた後、2006年修正財政法(n°2006-1771)により給付付き税額控除に変更された。現在では、年額12,000ユーロを上限(この上限は、保育する子1人につき1,500ユーロ増額される)として、その者の雇用にかかる費用(社会保障負担も含む)について50%まで給付付き税額控除を受けることができる(租税一般法典199条sexdecies)⁴⁹⁾。

V おわりに

1 フランスの制度の特徴

「就労と子の養育」に関する給付は、はじめは、女性が「主婦になることを奨励する」ものとして設けられた。しかし、1970年代から共働きを対象とする給付がみられるなど、次第に「働く女性を支援する」ようになっていった。そして、1985年に子の養育のための一時的な就労の中断に対する所得補償という点で、わが国の育児休業給付に相当するAPEが設けられた。APEは、就労の継続・短縮・中断や保育方法について「自由選択を保障する」PAJEに改正され、さらに、PAJEは両親の「育児の分担を支援する」(特に、男性の育児参加)PreParEに変更された。このように、フランスの「就労と子の養育」に関する給付の「就労」とのかかわりは、時代とともに変化し、それに応じて受給要件や内容も修正されている。

そのなかで、フランスの育児休業補償は、「就労」に関連して2点特徴がある。まず、「自由選択」のなかで、労働時間(完全な中断、短縮、フルタイムでの継続)に応じて受給できる点である。特に、短時間勤務でも(減額のうち)受給できることから、(短時間勤務の賃金とあわせて)所得の喪失を小さくでき、仕事から長期間離れることや完全に離れることがないため、男性労働者も受給し

⁴⁸⁾ ②年間の課税所得総額÷家族係数=10万ユーロ÷2=50,000ユーロとなる。③10,064ユーロまでは所得税率0%、25,659ユーロ-10,064ユーロ=15,595ユーロは税率11%、50,000-25,659ユーロ=24,341ユーロは税率30%となる。したがって、15,595ユーロ×11%=1,715.45ユーロ、24,341ユーロ×30%=7,302.30ユーロとなる。これにより、1,715.45ユーロ+7,302.30ユーロ=9,017.75ユーロが除数あたりの課税額となる。④これに除数を乗じると、9,017.75ユーロ×2=18,035.50ユーロとなり、端数を切り捨てた18,035ユーロが、この夫婦の所得税額となる。

⁴⁹⁾ 以上について、S. VANOVERMEIR (2012), pp.12, 14, 16.

やすい⁵⁰⁾。次に、育児休業補償が、育児休業とは別建てで、受給要件が異なることである。特に、育児休業では「当該企業における勤続年数」が要件であるのに対し、育児休業補償は、休業前の「一定期間における通算の就労期間」が要件のため、いずれかの要件しか満たさないことがありうる。そして、育児休業の要件を満たさずに仕事を離れて育児休業補償を受給した場合（非正規雇用で企業を転々としている場合等）、育児休業補償自体には復職に関する規定はないため、復職自体が阻害される（特に母親にみられる⁵¹⁾）。

また、家族部門からの「給付」は、定額性が特徴である（出産保険が財源となる出産休暇や父親および子の受入休暇の補償が、所得比例であることと対照的である）。これは、①受給対象者が一般化していることにより、②財源も広く国民に負担してもらうという考え方で税財源が投入されていることとかわかっていよう。すなわち、被用者だけでなく、自営業者等も対象とすることで生じる所得捕捉の問題（①）や、租税の非対価性（②）は、所得比例給付になじみにくい。それでも、以下の2点に注意が必要である。1つは、税財源が投入されてもなお、主たる財源は使用者が負担する賃金比例保険料であることである。そのため、拠出の賃金比例性と給付の定額性という不整合や、使用者の負担が被用者以外の給付の財源にもなっているという不整合には、特に使用者負担保険料を廃止し、財源をすべて租税に切り替えるべきとする立場から異論もある⁵²⁾。これに対しては、「家族政策により、被用者は家庭上の責任と職業上の責任を両立させることが可能となり、そのことから企業も恩恵を受けているため、家族政策に対

する企業の関心を示すものとして財源面での使用者の関与は正当とする意見もある⁵³⁾。2点目は、定額給付とはいえ、均一額・画一的な給付ではなく、所得に応じて給付額が複数の段階になっていることである。この2点は、次に述べる家族給付を通じた所得再分配にかかわる。

2 フランスの家族給付と再分配

家族給付全体をみれば、1970年代から所得条件付の給付が新設されるようになり、家族給付を通じた垂直的再分配が行われ、その比重も増大してきたが⁵⁴⁾、「就労と子の養育」に関する給付には所得条件は設けられていない。ただ、CMGの支給額は所得に応じて3段階となっているため、個別保育を利用する場合には、所得が大きくなるとCMGが減少する点で、若干の垂直的再分配がある。他方で、PreParEは、労働時間の減少の程度のみに応じて支給額が決まる。以上からすると、「就労と子の養育」に関する給付の垂直的再分配は大きくないといえる。

次に、家族にかかわる経済的負担は、家族給付の財源と所得税制とで相反する特徴がある。財源をみると、使用者負担保険料のみで、被用者負担はないことから、保険料負担を通じた再分配は生じない。ただし、CSGは、一般に高所得層に多い資産所得や投資益に大きな負担を課すこと、家族部門に充当されるCSGは所得税の課税基礎から控除されないために、所得税額やその累進性に影響を与えないことから、垂直的再分配が行われている（ただし、家族部門の財源に占めるCSGの割合は、20%程度にすぎない）。他方で、所得税制は、家族係数により一定以上の所得階層は、所得税負

⁵⁰⁾ CLCAのデータだが、女性受給者の56.2%が就労を完全に中断しているのに対し、男性受給者は70.3%が短時間勤務である（D. BOYER *et al.* (2013), « Les pères bénéficiaires du complément de libre choix d'activité », *l'e-ssentiel* n° 131, p.1.）。

⁵¹⁾ J. FAGNANI (1996), p.129 et s. (APEに対する指摘だが、現行制度にも同様にあてはまる)。

⁵²⁾ なお、出産保険が一部をなす医療保険については、2018年から被用者負担保険料が廃止され、CSGに代替された。そのため、出産保険を財源とする給付に対しては、家族給付とは逆に、所得比例補償を税財源で賄うという不整合が今後問題となりうる。

⁵³⁾ ミシェル・ボルジュット（柴田洋二郎訳）(2020)「社会保障制度における税財源の拡大—フランス社会保障制度のパラダイム転換?—」『社会保障法研究』11号109頁。

⁵⁴⁾ 家族給付費に占める所得条件付の給付の割合は、1970年には13.6%だったが、1985年には47.1%となっている（M.-T. JOIN-LAMBERT *et al.* (1997), *Politiques sociales*, Presses de sciences PO et Dalloz, 2^eéd., p.553.）。

担が軽減される（ただし、さらに所得が上がると、家族係数による税控除額の上限のために、減税の効果も安定する）。また、家庭外保育はいずれも、利用費の50%まで給付付き税額控除が受けられるが、上限額はベビーシッターを利用した場合が最も大きく、ベビーシッターは経済的負担から高所得層の利用が多い⁵⁵⁾。これらにより、高所得層が大きく恩恵を受けるのに対し、低中所得層が受ける恩恵は比較的小さく⁵⁶⁾、垂直的再分配と反する効果をもつことになる。

3 日本への示唆

わが国では、少子化対策のための給付という観点からは、育児休業給付の財源を雇用保険料に求めて、被保険者のみに支給することは妥当とはいえず、給付の対象者を普遍化し、国庫負担を財源の求めることも許容されるとする分析がある⁵⁷⁾。フランスでは、税財源の投入が、給付対象者の一般化を契機として行われたものであることからすれば、こうした分析を実践した国として、まず、給付の財源の問題は、人的適用範囲の問題ともかわるという観点から参考となろう。以下では、このことから派生する2点を指摘したい。

1つは、財源と人的適用範囲の問題は、給付のあり方にもかわることである。被保険者（被用者）のみに、所得比例給付を行うわが国の育児休業給付は、給付の対象者を被用者以外にも拡大し、税財源化した場合には、定額給付への変更も検討されうる。

もう1つは、定額給付となった場合には、休業中の所得補償の水準がいつそう問題となることである。とりわけ、フランスの以下の2つの実態は、（特に父親の）休業の取得を促進するには、休業中の所得補償がポイントとなることを示している。まず、父親および子の受入休暇の取得率が高いこ

とである。たしかに、短期の休暇であることが取得を促進している面はあろう。しかし、所得比例かつ全額（上限額はある）の休暇補償が行われる点は看過できない。上限額を超える（休暇により所得が減少する）高所得の父親は、父親および子の受入休暇の取得率が下がることも示唆的である。なお、女男平等法の提案理由書からは、PreParEは、ドイツの2007年改革（親手当の導入）を参考にしたことが窺われる⁵⁸⁾。しかし、ドイツの親手当は所得比例補償であるのに対し、PreParEは定額補償が維持された。この点が、PreParEの発展を抑制しているとの指摘もある⁵⁹⁾。次に、短期かつ増額の育児休業補償を行うCOLCA（現在のPreParE majorée）は、通常の育児休業補償（PreParE）と比べて男性取得者の割合が3倍になっていることである（ただし、それでも全取得者の6%であることと、COLCAの取得者数がそもそも多くないことは指摘しておく）。

最後に付言すると、男性の賃金が女性よりも高いことで、休業中の世帯所得の喪失が大きくなること、男性の育児休業取得率が低い理由の1つに挙げられている。だとすれば、女性の労働を評価し直す（男女平等賃金）こともまた、男性の育児休業取得率を引き上げる1つの方策となるとする指摘⁶⁰⁾にも注目すべきであろう。

【付記】

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（C）：課題番号17K03415）の助成による研究成果の一部である。

【参考文献】

本文中に掲げたもののほか、
B. CÉROUX (2011), « Politiques de conciliation et prestations familiales: Le complément optionnel de libre choix d'activité », *Politiques sociales et familiales*, n° 103, pp.92-98.

⁵⁵⁾ S. VANOVERMEIR (2012), pp. 12, 16.

⁵⁶⁾ M. BORGETTO et R. LAFORE (2019), *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 19^eéd., p.749 et sも参照。

⁵⁷⁾ 嵩さやか (2017) 「共働化社会における社会保障制度のあり方」『日本労働研究雑誌』689号, p.59。

⁵⁸⁾ Exposé des motifs, *op. cit.*, note26, p.6. なお、親手当については本特集の倉田論文Ⅱ1も参照。

⁵⁹⁾ C. COLLOMBET (2016), p.121.

⁶⁰⁾ D. ROMAN (2014), p.866.

- C. COLLOMBET (2016), « Histoire des congés parentaux en France: Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 122, pp.111-122.
- J. FAGNANI (1996), « Retravailler après une longue interruption: Le cas des mères ayant bénéficié de l'allocation parentale d'éducation », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, pp.129-152.
- A. MATH (2013), « Le financement de la politique familiale: faut-il supprimer les cotisations sociales de la branche famille? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, pp.998-1013.
- P. PENAUD *et al.* (2016), *Politiques sociales*, 4^e éd., Dalloz, pp.517-551.
- D. ROMAN (2014), « Les aspects médico-sociaux de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5, pp.863-877.
- S. VANOVERMEIR (2012), « L'accueil des jeunes enfants: axe majeur de la politique familiale française depuis les années 1970 », *Dossiers solidarité et santé*, n° 31, pp.1-24.

(しばた・ようじろう)

Benefits connected with “work and child’s upbringing” in the French social security system

SHIBATA Yojiro*

Abstract

Benefits connected with “work and child’s upbringing” in French social security system had been created, originally, in order to motivate women worker to be homemaker, then their objective changed successively to “support female workers”, “ensure parental choice of professional activity and childcare arrangements” and “support the sharing of family responsibilities between the parents”.

The characteristics of these benefits are, firstly, that workers applied short working hour system can also receive these benefits, and that is also beneficial for male workers. Next, they are flash benefit as a result of the generalization of recipient and the fiscalization of finance. Their income redistribution effect doesn’t work, because of the flash benefit. On the other hand, the income redistribution effect of financial burden isn’t clear. Concretely, as regards the burden of finance, the income redistribution effect works, because the high income bracket bears a large burden, while, as regards the income tax system, the anti-redistribution effect works, because the tax burden of high income bracket is reduced.

French experience shows that if the personal scope of childcare leave benefits in Japan is expanded to a person other than employee, we are likely to consider the fiscalization and change the childcare leave benefits proportional to the salary into flash benefit. Furthermore, if the childcare leave benefits in Japan changes into flash benefit, one of the important points to promote taking childcare leave for fathers is the level of income security during such leave.

Keywords : Benefits Available to Parents Who Share Child’s Upbringing, Family and Income Tax System, Guarantee of Free Choice, Fiscalization, Paternity Leave and Settling the Child Leave

* Associate Professor, Faculty of Law, Chukyo University

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆**ドイツにおける親手当・親時間制度
——政策目的と財源選択の整合性——**

倉田 賀世*

抄 録

子育て関連施策は、家族形成や育児にかかわる社会意識、および、社会的状況の変化による影響を少なからず受ける。それゆえ、子育てにかかわる政策は、社会的変化に応じた制度改正が求められる場合がある。ただし、その対応によっては、制度創設時の制度設計と事後的な修正との間で不整合が生じ、法的にも新たな課題の発生につながることもある。ドイツは、まさに、このような状況を示す一つの事例といえるのではないかと思われる。

すなわち、ドイツでは、税財源による従来の制度枠組みを維持したまま、所得代替給付形式の共働き世帯モデルを前提とする両立支援策へと転換したことで、制度の規範適合性、あるいは、運用上の公平性といった観点からさまざまな法的課題が生じている。

この点で、わが国で今後育児期間中の所得保障制度を再考するにあたっては、いかなる政策目的を優先するかを明確化した上で、財源や政策手法を検討していくことが求められよう。

キーワード：育児休業、育児手当、財源、ドイツ、家族政策

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 1, pp. 67-79.

I はじめに

子育てにかかわる政策を論ずる場合、子どもの健全な育成、子育て中の親への所得保障、あるいは、両立支援というように、多様な政策目的との関連付けが可能である。また、わが国のこの種の政策の中には、一つの政策が複数の政策目的を同時に追及するものもある（例えば、児童手当法は、家庭等における生活の安定と児童の健やかな成長に資することの二つを目的としている（児手1

条))。この点で、子育て関連施策は、主要な政策目的が不明確になり易い側面を有していると言える。また、本特集の検討素材である、親の育児休業中の所得保障制度である育児休業給付は、わが国では、創設時においては親の雇用継続が目的とされていた。しかし、現時点では、そもそも雇用保険制度において実施すべきかどうかといった議論も呈されている。さらに、直近の改正では、育児休業給付金を、失業等給付とは別建ての給付とする見直しが行われている¹⁾。このことは、子育てにかかわる政策が、家族形成や育児にかかわ

* 熊本大学

¹⁾ 厚生労働省、雇用保険法等の一部を改正する法律案の概要、<https://www.mhlw.go.jp/content/000591657.pdf> (2020年5月13日最終確認)。

る社会意識や社会的状況の変化による影響を少なからず受けることを示すものであろう。これらの側面により子育てにかかわる政策は、社会的変化に応じた制度改正が求められる場合がある。ただし、その対応によっては、制度創設時の制度設計と事後的な修正との間で不整合が生じ、法的にも新たな課題の発生につながることもある。以下でみるドイツの状況は、まさに、このような状況を示す一つの事例といえるのではないと思われる。

この点を明らかにするために、本稿では、現時点でのドイツの親手当制度が、税財源による従前所得方式を採用していることに着目する。その上で、このような政策選択が行われている理由をドイツの憲法にあたる基本法との関連性に着目しつつ明らかにする(Ⅲ-1)。さらに、このような選択に伴い生じている法的な課題を、裁判例および学説上の議論に基づき概観する(Ⅲ-2, 3)。これらを前提として、最後に、わが国で今後、育児休業期間中の所得保障制度を検討する際に参考になるとと思われる示唆を示す(Ⅳ)。

Ⅱ 近年の親手当・親時間法の改正—効果およびその課題

1 2015年以降の制度改正

2007年に導入されたドイツの親手当は、従前所得保障という点ではわが国の育児休業給付と同様の方式である。しかし、もっぱら、連邦の税財源を用いており、被用者のみならず、無業の親、および、自営業者や職業訓練生にも受給資格が認められている。また、週30時間未満であれば手当の受給をしながら恒常的な就業も可能な制度設計となっている等、わが国の育児休業給付とは異なる側面を有する。ここから、その果たしている機能としても、前述の従前所得保障機能や短時間就労の容認による就労継続支援に加えて、低所得者(所得が月1000ユーロまでの者)に対する従前所得保障率の引き上げ(最大で100%まで)(2条2

項)、無業の者等に対する月300ユーロの最低額親手当(Mindestelterngehd)(2条4項)の支給による生活保障的な機能、加算によるひとり親支援、子ども的人数に応じた加算による少子化対策機能といった複合的なものになっている〔斉藤(2007), p.52〕。

そもそも親手当は、その前身とされる1986年に創設された連邦養育手当(Bundeserziehungsgeld)の財源や支給対象といった制度の骨格をほぼ同様に継承している。しかしながら、連邦養育手当では定額給付方式であったものが、連邦養育手当の廃止に伴い2007年1月1日以降に出生した児童から適用される、親手当(Elterngeld)によって、従前所得保障方式に変更されている。定額給付方式から従前所得保障方式へと変更された一因としては、手当額自体が低額であった上に、支給制限にかかる所得額が低く設定されており、とりわけ、平均以上の所得額を有する親が、休業した上で手当を受給する選択をすることが実際には困難であったことが挙げられている〔Scheiwe(2006), p.37〕。連邦養育手当から親手当への変更に際しては、さらに、手当の支給期間が従前の最長24ヶ月から最長で14ヶ月へと短縮された。これは、主として、母親の早期職場復帰を促進するためであった。加えて、連邦養育手当の支給時よりすでに設けられていた育児休業制度である親時間については、基本的には従前の制度枠組みが引き継がれているが、この変更の際に、もっぱら、父親の育休取得を促進する目的で、2ヶ月の休業期間延長措置であるパートナー月が導入されている²⁾。これらの点から、連邦養育手当から親手当への変更は、共働き世帯への両立支援と、男性の育児参加の促進が強く意識されたものであったといえる。

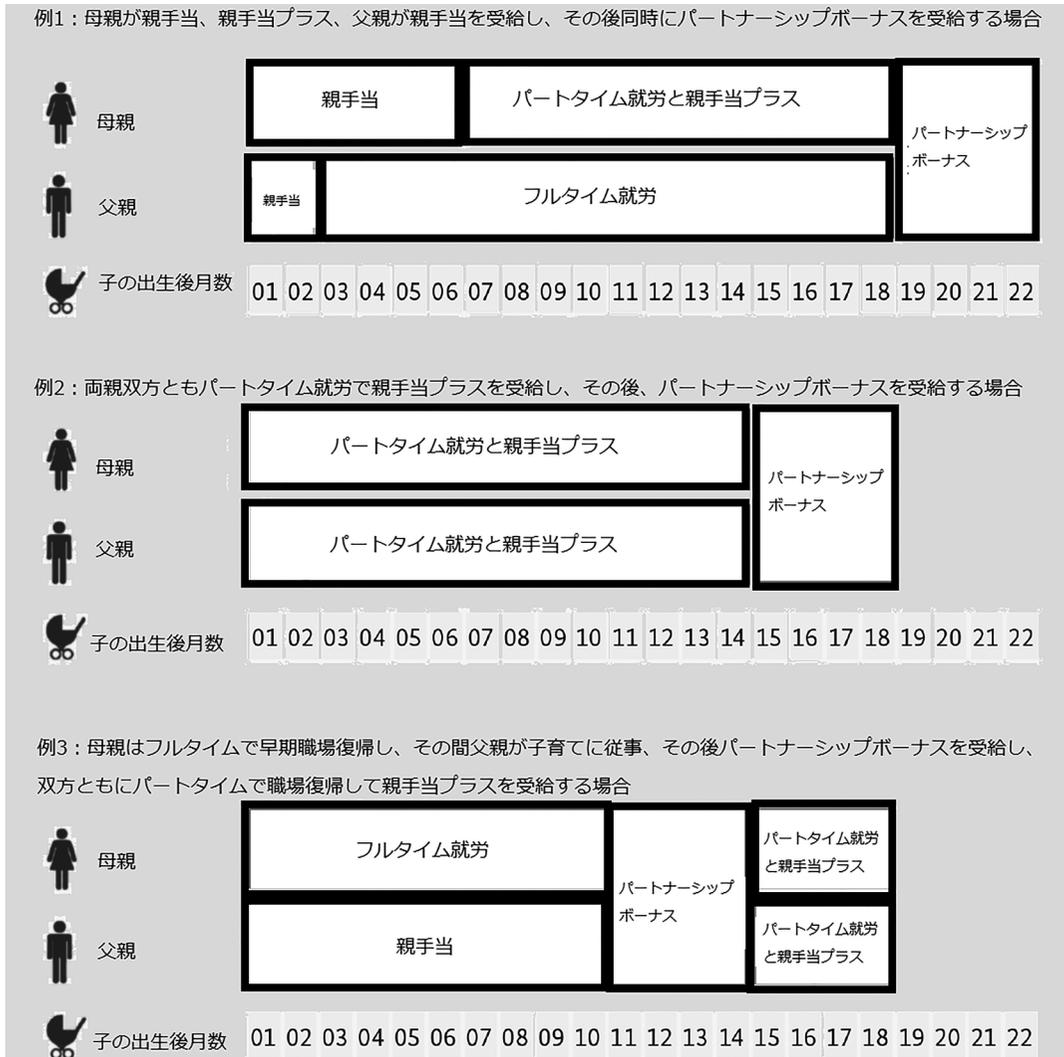
さらに、親手当および親時間は、2015年7月以降に出生した児童から、2015年より施行された「連邦親手当および親時間法におけるパートナーシップボーナスを伴う親手当および柔軟な親時間の導入法(Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit

²⁾ この改正に関して詳しくは斉藤(2007) pp.51-61。

Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)」³⁾による改正が適用されている。この改正では、親たちの望む両立の実現を推進することを目的として、従前の親手当 (Basiselterngeld) に加えて、親手当プラス (Elterngeld Plus) (4条3項) とパートナーシップボーナス (Partnerschaftsbonus) (4条4項)

という選択肢が付加されている。これに伴い、これ以降親は、これら三つの選択肢を自ら組み合わせることが可能であり、組み合わせに応じて受給期間も、さらに、多様になった (図表1参照)。

このうち、基本的な親手当 (Basiselterngeld) は、子どもの出生後最短2ヶ月から最長12ヶ月まで取得可能である。両親がともに休業を取得し、



出所：Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017) “Elterngeld Plus Die neue Generation Vereinbarkeit”, p.6より筆者作成。

図表1 親手当、親手当プラス、パートナーシップボーナスの組み合わせ例

³⁾ BGBl. I 2014, Nr.62, 29.12.2014, p.2325.

ともに所得が減少した場合、さらに2ヶ月のパートナ一月の延長がある。なお、この間両親は週30時間までの就労ができる。また、親手当プラスは、親が自らの選択に基づき、原則として基本的な親手当の半額を親手当の2倍の期間受給できるというものである。親手当プラスは、とりわけ出産後、パートタイム就労で早期職場復帰する親に

とって利益があるとされる。というのも、パートタイム就労を継続しつつ親手当プラスを選択することで、結果的に合計受給額が増える場合があるからである(図表2参照)。さらに、パートナーシップボーナスは、子の出生後両親がともに、週25時間から30時間のパートタイム就労をする場合、親手当プラスの受給期間が引き続き4ヶ月延

	① 子どもの出生前の所得：月額1400ユーロ
	② 親手当受給可能額：月額910ユーロ (=1400ユーロ×65%)
	③ 12ヶ月間親手当を受給した場合の合計額：10920ユーロ (=12×910ユーロ)
従前所得の40%の収入が得られるパートタイム就労に従事	
親手当	親手当プラス
子の出生後のパートタイム就労による所得 (従前所得の40%) 月額560ユーロ	
従前所得と比較した場合の所得喪失額 月額840ユーロ (1400 - 560)	
親手当月額546ユーロ (840ユーロの65%)	親手当プラス月額455ユーロ (パートタイム就労をしない場合の親手当受給可能額である910ユーロの半額)
親手当と稼働所得を合算した所得月額 1106ユーロ (=560+546)	親手当プラスと稼働所得を合算した所得月額 1015ユーロ (=560+455)
12ヶ月間の親手当受給額の合計 6552ユーロ (12×546ユーロ)	24ヶ月間の親手当プラス受給額の合計 10920ユーロ (24×455ユーロ)
親手当プラスを受給した場合と親手当を受給した場合の差額 4,368ユーロ	

出所：Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017) "Elterngeld Plus Die neue Generation Vereinbarkeit", p.7
に基づき筆者作成。

図表2 中所得階層に属する親がパートタイム就労を行いつつ、親手当と親手当プラスを受給した場合の支給額の比較

長されるというものである。支給額は、原則として従前所得に応じて異なるが、下限と上限があり、基本的な親手当は月300から1800ユーロ（2条）、親手当プラスは月150から900ユーロとなっている（4条3項）。

これらに加えて、親時間に関しても柔軟性が高められている。すなわち、子の出生後24ヶ月間親時間を活用しなかった親は、子が3歳から8歳までの間、親時間の請求権を保持できる。これに対する事業主の同意は不要である。また、親は、事業主の同意無しに親時間を3つの期間に分割することができる。ただし、事業主は分割については、やむを得ない就業上の理由がある場合は拒否することが可能となっている（16条）。

このように2015年改正以降、育児に伴う就業調整に対する所得保障の額や受給期間にかかる親の選択幅が増え、親手当、および、親時間は、より柔軟な制度へと改善が図られている。

以下ではまず、2015年改正にかかわる親手当・親時間制度に関する連邦政府の報告書を参照しつつ、この制度に対する近年の評価を見ていくことにしたい。

2 2015年制度改正への評価

連邦親手当・親時間法は、連邦政府に、法改正による政策効果について報告することを義務づけている（25条）。この規定に基づき、2018年10月に連邦政府が報告書を出している⁴⁾。それによれば、調査の対象となった972人の受給者のうち、77%が親手当プラスを肯定的に評価しており、とりわけ、父親の評価が母親を上回っているとされる。また、親手当プラスを申請する者は導入以降増加し続けているとされる。すなわち、2017年時点では、2015年以降に生まれた子どもを持ち、親手当を申請した親のおよそ3割が親手当プラスを活用したとされる。この制度の評価できる点としては、パートタイム就労をしつつ、より長い期間手当が受給できる親手当プラスを選択することで、子どもと一緒に過ごす時間が増えることが挙げら

れている。報告書では、これらの調査結果を踏まえて、2015年の制度改正が、とりわけ父親にとって、仕事を中断することなく育児にかかわれる時間を増やす点で有益なものであり、同時に、これに伴い母親と父親の間での育児負担の分担に寄与するものであったと結論づけている〔Deutscher Bundestag（2018）, pp.16-17〕。

このように、連邦政府報告書では肯定的な評価がなされる一方で、学説上はこの制度に対する課題も提示されている。例えば、2015年改正に伴い、2015年7月より前に生まれた児童とそれ以降に生まれた児童の間に生じた、取扱の差異の問題である。すなわち、両者は親時間取得に際しての事業主の同意の必要性につき取扱が異なる。ここから指摘されている課題としては、改正に伴う制度の複雑化が、被用者および事業主の双方にとって煩雑さを生じさせているというものである〔Karb（2019）, p.111〕。また、この制度が被用者以外の者も対象とすることにより、以下（Ⅲ-3）で見ると、被用者と自営業者等との間で、制度創設当初より、制度の運用に基づく法的な課題も存在する。

これらの課題は、一つには、この制度が連邦政府が税財源によって実施する制度であり、政策形成に関する広い立法裁量に基づく多様な政策選択が可能であったことにより、複合的な機能が混在していることに起因するものであろう。今ひとつには、連邦養育手当からの移行の際に、子育てに対する経済的支援策から就業する両親に対する両立支援策へとその中心的な機能の転換が図られ、従前所得保障という被用者に、より適的な給付形式となったにもかかわらず、就業の有無に依ることなく、広く親一般を対象とする制度設計が継続されたことによるものと言えよう。つまり、税財源を用いた上で、複数の政策目的を混在させ、かつ、親一般に対する従前所得保障という方式を採用していることが、現時点で指摘されている制度の課題を生じさせる一因であると思われる。それではなぜドイツでは、このような選択が

⁴⁾ Deutscher Bundestag（2018）“Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit”, BT-Drucks.19/400, pp.2-17.

なされているのだろうか。次に、家族政策に対する規範原理の影響という観点から、このような政策選択の理由、ならびに、その法的な課題を見ていきたい。

Ⅲ 税財源という政策選択とその法的課題

1 国家の規範的責務としての子育て支援と財源選択

ドイツにおける家族政策とは、もっぱら、親と未成年の子どもからなる共同体に対して、社会や家族構成員にとって必要不可欠であるとされる家族の役割（例えば、次世代育成機能や家族構成員の休息機能など）を、家族が遂行できるように、国家が家族を保護し助成するすべての措置や制度であると理解されている〔schultheiss (2008), p.43〕。このような政策は、規範的には基本法6条によって根拠づけられると解されている。すなわち、基本法6条は1項で、婚姻および家族に対する国家秩序の特別の保護を規定している。この規定の解釈から導き出される、家族とほかの社会構成員・社会集団との間での不利益取扱の禁止や、家族に対する助成の要請に基づき、立法者には家族を保護するような政策を策定していく規範的義務が課せられているとされる〔Pechstein (1994), p.113〕。仮に、立法者が、この規範的義務に反すると見なされるような政策を策定した場合、それが違憲であると判断されれば修正を求められることになる〔Tünnemann (2002), p.121〕。

このような政策としては、例えば、租税法上の児童扶養控除やこれと一体的に運用されている児童手当、年金保険制度での子育て期間の考慮などがあり、その具体化に際しては、社会保険制度、あるいは、社会手当制度、租税法に基づく控除などさまざまな政策手段が用いられている。ただし、この中で、社会保険制度を用いた家族政策の実施については、以下のような議論がある。すなわち、社会保険制度は原理上、保険料拠出に対応して保険給付を行う構造を有する。しかしながら、社会保険制度の中には被保険者の保険料拠出を前提とせずに支給される給付がある。ドイツの学説上こ

のような給付は「保険外 (Versicherungsfremd)」あるいは、「(保険) 外負担 (Fremdlasten)」と称される〔Pechstein (1994), p.322〕。どのようなものを「保険外」と定義するかについてはさまざまな見解があり、統一的な基準があるわけではないが、被保険者集団内部で実施すべきリスクの分散を超えて、社会政策的な目的に基づいて実施される給付は「保険外」であるといった理解が示されている〔Butzer (2001), p.46ff〕。保険外給付の費用に関しては、被保険者集団内の社会連帯にもとづき保険料財源で賄うべき場合もあれば、税財源での実施が求められる場合もあるとされる〔Becker (2001), p.21〕。例えば、被保険者の家族構成員に対する保険料負担なしの保険給付（例えば、医療の提供）については、社会保険制度の本質的な構造、あるいは、子育てによる家族の私的な利益を社会保険によって強制的に社会化しているという歴史的経緯に基づき、被保険者間の連帯によって、つまり保険料財源によって賄われることが正当化され得る保険外給付であるとされる〔Tünnemann (2002), p.52〕。これに対して、1986年より公的年金保険制度で導入されている、親の児童養育期間を保険料拠出期間と見なす取扱の財源は、もっぱら、連邦の税財源により賄われている。

ドイツの公的年金保険制度は、わが国と同様に賦課方式の財源方式を採用している。したがって、稼働世代の保険料拠出が年金受給世代の年金給付に直接的に結びつくことから、保険料拠出を担う若年世代の存在は、制度の維持・存続にとって必要不可欠の要素である。ここから、制度にとっての次世代の養育の意義を保険料拠出と同等であると解した上で、年金保険制度における子育ての考慮を「保険外」と見なすことには、批判もある〔Pechstein (1994), p.326〕。しかしながら、他方で、皆年金体制をとらず、わが国同様の基礎年金部分を有しないドイツの年金保険制度においては、被保険者の子供がすべて、将来的に同一の年金保険制度の被保険者となるわけではない。それゆえ、次世代の養育は、特定の被保険者集団内部で行うべきリスク分散というよりは、社会全体で担うべき責務であるといった理由により、国家

が税財源によって履行すべき責務であるとする見解が示されている〔Pechstein (1994), p.346〕。

つまり、子育て支援という規範的に求められる国家の責任を履行するに際しては、被保険者間のリスク分散という性質が強い社会保険制度内で、社会全体の利益に資するような普遍の子育て支援をすることは正当化できないといった理解があり、かりに、そのような政策が社会保険制度内で実施される場合でも、財源としては制度外から税を投入することが求められることになる。この点からすれば、すべての親を普遍的に対象とする子育て支援策である親手当は、保険料財源よりは税財源に、より親和的な性質を有する政策であることになる。

2 親手当にかかる規範的課題

基本法は、立法に関して連邦と州のいずれが管轄するかを定めた規定を、70条以下に置いている。一連の規定の中で74条は、連邦と州の双方が立法権を有し、連邦が法律を制定しない場合に、その限りで州が州法を制定することができることとされる競合的立法事項を規定している。このうち、74条1項7号では公的扶助(öffentliche Fürsorge)が規定され、また、12号では社会保険が規定されている。ここでの公的扶助、あるいは、社会保険は、それぞれ一定の性質を有するものであることによる定義づけがなされている。

立法者は、親手当を、基本法74条1項7号の規定に基づく公的扶助の一類型として制定している⁵⁾。上述のように、親手当は税財源により行われる給付であるが、同時に、従前所得保障という給付形式を採用している。このことが、規範的には以下のような議論を招いている。すなわち、基本法74条における公的扶助とは、個別ニーズに対する集団的な支援であり、歴史的には公的な貧困救済策から派生し、社会法領域で適用されるものと理解されてきた。ただし、同時に、このような定義は限定的に解されるわけではないとされている。それゆえ、古典的な公的扶助像から導き出される構

成要素も、新たな社会状況を取り入れていくことになる。この限りで、新たな状況に対応する公的給付も、公的扶助の定義に包含され得るとされている。このような理解の下、社会国家的に家族を助成する金銭給付、および、保育所等の現物給付は、74条1項7号の公的扶助に含まれる給付であると解されている〔Seiler (2007), p.130〕。ただし、ここでの公的扶助とは、子育て支援と関連づけて言えば、あくまでも、養育責任の履行に伴い生じる個人的な要保障ニーズに対応する給付であると理解されてきた。この点で、従前の稼働活動と関連を有し、養育それ自体に基づく要保障ニーズではなく、従前の稼働所得に応じた給付となっている親手当は、74条1項7号の定義に適合しないのではないか。むしろ、74条1項12号に基づく社会保険制度、あるいは、連邦ではなく州が立法管轄権を有すべき給付なのではないかという見解が示されている〔Seiler (2007), p.131〕。

この課題に対して学説上は、すでに、親手当の導入以前にも失業扶助が同様の形式の給付として取り入れられていたことを例にとりながら、税財源による従前所得保障給付である親手当も、基本法74条1項7号の社会扶助に含まれるとする見解が示されている〔Scheiwe (2006), p.40〕。他方で、親手当は連邦法が管轄を求められる法としての要件・効果を有しておらず、連邦が管轄することには疑念があるとするものもある。さらに、すべての子どもに対する同等の支援を求める基本法6条の観点からすれば、税財源による給付において、子どもの数に応じた取扱の差異は許容され得るが、親の所得に応じた取扱の差異は容認されない。のみならず、子育てによる機会費用の喪失を補填するのは、社会保険制度の役割であり、現存する個々人の要保障ニーズを補填する役割を担うのが税財源による制度であるとされていることからすれば、税財源で従前の所得を前提とした損失補償を行う方法は、これまでの社会扶助および社会保険の理解からすれば認められないことから、税財源を用いた従前所得保障により生じる親の間の

⁵⁾ Zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit v, 20, 6, 2006, BT-Durucks.16/1889, p.35.

給付格差も、基本法に反するとする見解もある〔Seiler (2007), p.132〕。

このような議論が示すのは、ある種のゆがみ、換言すれば、制度が目標にする政策効果と財源選択が整合性に欠けているという認識の存在ではないだろうか。すなわち、親手当は子育てを経済的に支援するという本来的な性質、および、親全般をその対象とするという点からすれば、税財源という選択に妥当性が見いだせる。しかし他方で、家族政策に求められる役割が変化する中で、子育てに伴う就労上の機会費用を低減させ、主に、父親の育児参加を促進するために、従前所得保障という給付方式を選択したことで、これまでの制度理解によっては説明が困難な制度設計となったことに伴う規範的課題が、顕在化してきているものと見ることが可能であろう。

3 親手当における運用上の課題

ここまで見てきたように、親手当の導入はさまざまな法的議論を生じさせるものであった。親手当に対しては、さらに、上述してきたような制度それ自体の規範適合性のみならず、運用上の法的課題も指摘されており、これに対する司法判断も示されている。

ここでの課題とは、例えば、親手当の算定基礎となる従前「所得」の定義にかかわる法的問題である。すなわち親手当法では、算定基礎となる「所得」概念として所得税法上の定義、すなわち、生業活動から生じる納税義務のある収入という定義を用いている(2条1項)。ここから、一つには、受給権者の課税対象とはならない収入、例えば、夜間手当が、親手当の算定基礎に含まれないことが問題となる。この点について裁判例では、このような取扱が正当化されると判断されている⁶⁾。その理由として、所得税法上の「所得」を用いることが、定義の明確化という点で有用であることが挙げられている。加えて、納税義務者である親はすでに夜間手当において租税負担免除という優

遇を獲得しており、さらに、親手当が保険財源による対価性のある従前所得保障給付と異なり、広範な立法裁量が認められる税財源による従前所得保障給付であることなどから、このような取扱は基本法上の平等原則違反とは言えないとする理解も示されている〔Röhl, (2010), p.1420〕。

そのほかの課題として、例えば、所得算定期間にかかる問題がある。すなわち、親手当法2b条に基づき、親手当の算定基礎として、被用者の場合、出産前の12ヶ月間の所得が考慮される。一方、自営業者等の場合、出産前年度の課税算定期間の収入が考慮されることとなっている。仮に、本業は自営業者等であるが、副業として被用者としての雇用期間がある場合、行政手続き簡素化の目的により、自営業者等の算定基礎が適用されることになる。この規定の取扱によれば、出産直前に被用者としての副業で相応の収入を得ていても、出産前年度の自営業者としての収入のみが親手当の算定基礎とされることになる。それゆえ、結果的に低額の親手当しか受給できない者が生じることがある。このような取扱が争われた州社会裁判所においては、規定の排他的・硬直的適用は基本法上甘受し得ない侵害となる、とする判決がある⁷⁾。

さらに、自営業者の所得算定との関係では、算定方法における行政手続きの運用に関しても類似の問題が生じている。すなわち、親手当の支給額決定に際しては、一般的には、管轄官庁が課税決定通知に基づき親の所得を把握した上で給付額を算出することになる。しかし、子どもの出生時期や自営業者ごとの課税算定期間の相違(例えば、事業期間を課税算定期間とする事業者と暦年を課税算定期間とする事業者が存在することによる)等により、申請の際に子どもの出生前年にかかる課税決定通知が提出できない場合がある。このような場合、規定上は、事業にかかる当該年度所得の証明ができる書類(貸借対照表など)を提出することで暫定的に所得を証明し、これに基づく親手当を受給した上で、事後的に課税決定通知によ

⁶⁾ SG Darmstadt, Urt, v.14.10.2008, BeckRS 2008, p.57497.

⁷⁾ LSG Nds-Bremen Urt.v.25.2.2015, BeckRS 2015, p.69215.Vgl, Dr.Bettina Graue und Helke Diers (2015) "Verfassungs-und europarechtliche Probleme bei der Berechnung von Elterngeld" NZS Heft20, p.777.

り親手当の過払いが判明した場合は、これを返還するといった取扱が規定されている（2d条，8条3項）。しかし，出産2年前までの課税決定通知の利用が認められていることから，実務上は，行政手続きの簡素化や，行政コストの削減，迅速な行政決定を理由として出生前々年度の課税決定通知に基づき親の所得を把握し，親手当額を決定するという取扱が行われているとされる〔Grübnau-Rieken（2016），p.739〕。その結果，出産前々年度よりも出産前年度の所得が増えた親は，本来受給可能な額よりも少額の親手当しか受給できなくなることになり，出産前年度の所得額に基づく，より高額な親手当の支払いを求めて処分行政庁と争うことになる。

このような取扱について州の社会裁判所は，出産前々年度の所得に基づく親手当であっても，算定期間にかかる所得代替機能は保障されているとして請求を棄却し，さらに，個々の事案におけるこれを越えた不公平は決定を左右しないという判断を付加している。その上で，受給者の保険料拠出に基づかない社会手当には立法者により広い形成裁量が認められるとも述べている⁸⁾。類似の事案が争われた連邦社会裁判所でも，算定基礎となった期間の自営活動と，出産前々年の自営活動が同視できるものであり，かつ，両者の期間の間隔が一定程度未満であれば，議論の余地のある期間の算定方法も継続可能であると判断されている⁹⁾。

ここまで見てきた課題に加えて，さらに，親手当が税財源による給付であることから，税財源によるほかの類似給付との調整にかかる課題も存在する。すなわち，親手当法は出産・育児にかかる類似の給付との関係につき，調整規定を置いている（3条，4条3項）。これによれば，例えば，産前産後休業にかかる母親手当（Mutterschaftsgeld）などの給付を受給している期間については，これを親手当の受給期間と見なすという取扱になる。これに関して問題となったのが，女性のみを対象

とする母親手当との調整が男女平等原則に反するのではないかという点，および，当該月の中で数日間しか母親手当を受給しなかった場合も，当該受給日を含む1ヶ月分の親手当との調整となることの適法性である。この問題につき連邦社会裁判所は，同様の目的による複数の従前所得保障給付が同一期間に支給されることを回避するという政策目的を貫徹するために，このような規定を設けることは認められるとして，母親手当との調整による親手当支給期間の短縮を違法であるとする親の請求を棄却している¹⁰⁾。

これらの裁判例をみるかぎり，親一般を対象にして，税財源による従前所得方式の給付を採用した場合，とりわけ，多様な働き方をする親の所得をいかに把握するか，あるいは，所得算定期間をどのように設定するのかにつき困難な問題が生じ得ることが分かる。このような課題は，働き方の多様化が推進されている現状においては，今後一層大きくなることが予想されるが，これに伴う行政コストの負担の問題は，すでに現状においても，看過できない規模に増大しているであろう。この点に関し，上述したドイツの裁判例では，税財源であることに基づく広範な立法裁量を根拠として，一定の立法目的が達成されていると判断できる状況下では，行政コストの削減を優先し，その結果，個別具体的に親に生じ得る本来よりも少ない手当額という不利益に対しては，法的に問題とならないものと判断しているように解せる。このような判断を前提とするかぎり，社会保険制度として制度を設計する場合と，国庫負担による社会手当制度として制度を設計する場合とは，受給権者の法的地位や権利性につき異なる評価がなされる可能性，換言すれば，税財源による制度の場合，受給権者が甘受すべきとされる個別具体的な不利益が，相対的に大きくなる可能性があると言えよう。ここから，わが国においても，育児期間中の所得保障制度を現行の社会保険制度から別の制度に移行するといった改革を考えるの

⁸⁾ SG Berlin Urt.v.20.10.2008,-BeckRS 2009, p.53000.

⁹⁾ BSG Urt.v.3.12.2009, NJW (2010) Heft52, pp.3800-3804.

¹⁰⁾ BSG, Urt.v. 29.6.2017, NJW (2018) Heft6, pp.422-424.

であれば、受給権者の法的地位や権利性といった点も考慮に入れた検討が必要になるのではないだろうか¹¹⁾。

Ⅳ 結びにかえて—ドイツからの示唆

わが国の現行法に基づく育児休業給付には、すでに指摘されているように対象者の限定、あるいは、父親の育児参加の促進策として不十分であるというような課題があることは否めない事実である¹²⁾。たしかに、子育てに伴う就労制限による所得保障の必要性は、被用者に限らず存在するであろう。また、父親の育児参加のさらなる促進の必要性も大きい。仮に、支給対象者を被用者に限らずに広げるのであれば、完全な税財源化は一つの有用な選択肢となり得る。ただし、ここまで見てきたドイツの政策にかかる議論を前提とすると、税財源による親手当政策によってすべての子育て世帯を対象とする経済的支援、および、育児分担における男女の実質的平等の実現、とりわけ、父親の育児参加の促進の双方を政策目標とする場合、課題が生じ得ることが明らかとなった。すなわち、ドイツの事例によれば、支給額をどの程度に設定するかにもよるが、税財源による定額の金銭給付では、育児参加に伴う賃金の低下が十分に補填されず、その結果、男女の賃金格差が解消されない限り相対的に所得の高い父親の育児参加を充分には促進できない可能性がある。そこで、この問題を克服するために、対象者を広く親一般としたままで従前所得保障方式を導入すると、被用者以外の働き方をする者、あるいは、マルチジョ

ブホルダー等について、従前所得をどのように把握すべきかといった課題が生じ得る。加えて、両親双方による育児参加へのインセンティブを高めるような政策誘導は、仮に法制度上、同等の権利行使を認めたとしても、単身養育をする一人親にとって、その権利を実際に行使することが困難な実情があるかぎり、実質的には一人親に対する不利益取扱に等しい効果を生じさせ得るといった課題が、生じる可能性もある。

ドイツの状況を見るかぎり、単一の政策による複合的な政策目的の追求は、かえって、さまざまな課題を生じさせかねない¹³⁾。したがって、わが国で今後、財源選択も含め育児期間中の金銭給付制度を検討する際は、出産に伴う機会費用の補填か、子育てに対する普遍的な経済的支援か、男女の実質的平等の実現か、あるいは、母親の就業継続かといった当該制度によって実現しようとする第一義的な政策目的を明確に認識することが重要であり、その後、当該政策目的に最も資する給付のあり方や財源方式を検討していくことが、求められるように思われる。

最後に、上述の課題とともに親手当制度との関連でドイツで論じられている、もう一つの議論に言及しておきたい。すなわち、この間ドイツの親手当制度は、育児と就業の両立モデルの中でも、とりわけ、母親が早期に職場復帰し、両親が共働きを継続しながら育児を担うという家族モデルを、政策上、望ましいモデルとして、親手当によって政策誘導を行ってきた〔Reimer (2013), pp.15-18〕。このことは例えば、原則として3年間の親時間が保障されているにもかかわらず、これ

¹¹⁾ この点に関して、例えばわが国では、現行法に基づく育児休業給付金制度に関して、地方公務員共済組合法70条の2第1項に基づく育児休業給付金（一歳後手当金）の支給につき、通達に基づく行政実務における、定型な資料により要件充足性判断を行う取扱により、保護者が給付金を受給できなかったことが争われた訴訟では、このような行政実務には合理性が認められるものの、実務的判断基準は施行規則が求める実体的要件とは解せず、定型な資料を欠く場合でもそのほかの客観的な資料によって要件充足性判断が可能であるとして、不支給処分が取り消された事案がある（東京高判平28年7月7日賃社1663・1664号（2017）69頁）。この事案では、現行制度を前提に、定型な行政実務の運用よりも個別具体的な受給権者の不利益の救済が優先されている。ただし、ドイツの議論を前提とするかぎりではあるが、制度設計が大幅に変更された場合、受給権者が現行法に基づく制度におけるのと同等の司法救済が得られるかは、変更内容を勘案しつつ別途検討が求められることになるであろう。

¹²⁾ この点に関しては、大石（2019）44頁以下、および、そこで引用されている論文を参照のこと。

¹³⁾ ドイツの親手当に対しては、正しい目的を追求するための誤った手段であるという評価も見られる〔Seiler (2007), p.134〕。

を完全に利用することは、少なくとも親手当によっては推奨されない（親にとってのメリットが無い）といったことにも現れているとされる〔Seiler (2007), p.133〕。しかしながら、他方で、家族には国家に対する防禦権の効果として、自らの望む両立のあり方を国家に干渉されることなく選択、形成する自由が、規範的に保障されている〔Seiler (2007), p.133〕。したがって、親手当による特定の両立モデルへの政策誘導が規範的に正当化されるのかという疑問が、親手当の創設当初より呈されている〔Scheiwe (2006), p.38〕¹⁴⁾。このような疑問については、親手当が父親の育児参加や母親の早期職場復帰を誘引するに止まり、親の主体的決定の余地が残されている以上、依然として立法者の広い裁量の範囲内に止まっているというという見解がある〔Seiler (2007), p.133〕。また、同じく基本法上で保障されている女性に対する促進といった規範（基本法3条2項）も考慮し、親手当によって推奨される両親共働きの家族モデルの推進が男女の実質的平等、ひいては女性の促進に資することから、規範的にも容認されるという理解もある¹⁵⁾。その一方で、家族政策における「両立」が「共働き世帯の両立」ではなく、あくまでも「家庭生活と職業生活の両立」を今後も主要な命題とするのであれば、育児や介護による職業生活の中断や縮減も含めた多様な両立を政策によって導くことこそが、首尾一貫したあり方ではないかという見解も示されている〔Brose (2017), p.367〕。

国家と家族との関係にかかる規範的原理を有しないわが国では、子育て支援政策を包含する社会保障制度の形成は、原則的には広範な立法裁量の下にあるとされている¹⁶⁾。ただし、社会保障制度を個々人の「主體的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」の法理であると考えた場合〔菊池 (2000), p.145〕、多様な子育てのあ

り方、あるいは、これに伴う職業生活との多様な両立のあり方が、わが国の両立支援政策においても目指されるべき方向性であることには、留意する必要があるのではないだろうか。

参考文献

- 大石亜希子 (2019) 「増大する育児休業給付金とその課題」, 『週刊社会保障』, 3029号, pp.44-49。
 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』, 有斐閣。
 斉藤純子 (2007) 「ドイツの連邦親手当・親時間法-所得比例方式の育児手当制度への転換」, 『外国の立法』 232号, pp.51-63。
 Christian Seiler (2007) “Das Elterngeld im Lichte des Grundgesetzes,” NVwZ, Heft2, pp.129-134。
 Deutscher Bundestag (2018) “Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit,” BT-Drucks.19/400, pp.2-17。
 Jana schultheiss (2008), Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik, VDM Verlag Dr.Müller。
 Hermann Butzer (2001), Fremdsten in der Sozialversicherung, Mohr Siebeck。
 Joachim Becker (2001), Transfergerechtigkeit und Verfassung, Mohr Siebeck .
 Kirsten Scheiwe (2006) “Rechtspolitische Ziele und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten eines Elterngeldes,” ZRP, Heft2, pp.37-40。
 Matthias Pechstein (1994), Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Nomos Verlag gesellschaft。
 Matthias Röhl (2010) “Zwischenbilanz und Rechtsprechung zum Elterngeld und BEGG - Der Gesetzgeber als “Sozialingenieur,” NJW, Heft20, pp.1418-1424。
 Margit Tünnemann (2002), Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleichs, Duncker & Humblot。
 Michael Grübner-Rieken (2016) “Probleme der Einkommensbemessung beim Elterngeld für Selbstständige,” NZS, Heft19, pp.737-739。
 Svenja Karb (2019) “Das Elternzeitrecht im Überblick,” öAT, Heft6, pp.111-114。
 Thordis Reimer (2013), Elterngeld Analyse der

¹⁴⁾ 同旨のものとして, Silvia Pernice-Warnke (2014) “Elterngeld und Betreuungsgeld im Spannungsfeld zwischen verfassungsrechtlichem Familienschutz und Gleichberechtigung,” FamRZ, Heft 4, p.264.

¹⁵⁾ 12ヶ月の親手当受給期間につき、もう一方の親が取得した場合にのみ2ヶ月延長できるパートナー月が家族形成の自由に対する過度な介入か否かという形で基本法適合性が争われた事案として (BverfG19, 8, 2011 = FamRZ (2011) Heft20, pp.1645-1647. このような見解を述べる学説として, Frauke Brosius-Gersdorf (2011), Demografischer Wandel und Familienförderung, Mohr Siebeck, p.729.

¹⁶⁾ 最判昭57, 7, 7民集36巻7号1235頁。

Wirkungen, Springer VS.
Wiebke Brose (2017) "Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Fokus der Familienpolitik," NZS, Heft10, pp.361-366.

本稿は公益財団法人野村財団の助成 (N19-4-W30-001) に基づく研究成果の一部である。

(くらた・かよ)

Parental allowance and parental leave in Germany

KURATA Kayo*

Abstract

According to a social transmutation, Systemic revision is demanded of a family politics. However, depending on the response, it may lead to appearance of a new problem. Germany is one case which shows such a situation. Germany pursued the new system purpose, with the former framework maintained. It has caused various matters. Japan can get the following suggestions from the situation. It is a policy purpose's definitional significance.

Keywords : Parental Leave, Parental Allowance, Resource, Germany, Family Politics

* Professor, Faculty of Law, Kumamoto University

韓国：家族政策のなかの育児休業制度

相馬 直子*

要 旨

韓国の育児休業中の所得保障は雇用保険を財源とし、出産育児に伴う所得減少のリスクをプールする制度として発展してきた。後発福祉国家である韓国では、労働者と企業から保険料を徴収し、雇用保険からの給付も大企業と中小企業で異なる制度が設計された。よって、大企業から中小企業への再分配制度であるともいえる。現在、雇用保険に未加入の自営業者や失業者は育児休業制度から排除され、雇用の安定性によって格差があり、雇用保険制度で就業形態の多様化に対応するには限界がある。育児休業制度の財源論では、①国庫支援30～50%への引き上げ論、②急増する失業給付と母性保護給付とのバランス論、③親保険導入という独自財源構想がある。普遍的育児休業制度への改革は、無償保育政策や児童手当の改革など家族政策の中で改革論議が行われている。日本も育児休業制度の改革論議を、韓国のように家族政策という視座の中で進めていく必要があると考える。

キーワード：韓国育児休業制度，雇用保険基金，親保険，家族政策，ジェンダー平等

社会保障研究 2020, vol.5, no.1, pp.80-95.

I はじめに

1 韓国の育児休業制度を問う視座

韓国統計庁が2020年2月26日に発表した「2019年の人口動向調査 出生・死亡統計暫定結果」にて、2019年の合計特殊出生率は出生統計作成(1970年)以来の最低値(0.92)を記録した。出生児数は30万3100人で、前年比2万3700人(-7.3%)減少した¹⁾。出生率のさらなる低下により、政府の少子化対策への疑問が強まっている。文在寅政

権は「包容国家政策」を掲げ、その目的を「全ての国民が基本生活を営むことができるよう、生涯にわたって支えるもの」とした上で、特に、未来への革新的成長の主体である子どもたちを積極的に保護していく意志を示している。教育部と保健福祉部は、2022年までに男性や2回目の育児休業取得者を現在より40%増加させるなど、育児休業のさらなる拡大を掲げてきた²⁾。

韓国の育児休業制度は、日本と同様に雇用保険制度にもとづき、少子化対策としての意味合いを強めている³⁾。根拠法は「男女雇用平等と仕事・家

* 横浜国立大学大学院国際社会科学部 教授

¹⁾ 中央日報2020年2月26日 (<https://japanese.joins.com/JArticle/263007> (2020年3月1日最終確認))。

²⁾ 聯合ニュース2019年2月19日 (<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20190219002300882?section=search> (2020年3月1日最終確認))。

庭両立支援に関する法律」(略「男女雇用平等法」)⁴⁾であり、子どものいる労働者を対象に育児休業制度と育児期勤労時間短縮制度を規定している。育児休業制度のほかにも、少子化対策の一環として、無償保育、家庭養育手当、児童手当などが歴代政権で打ち出されてきた。本稿で扱う育児休業制度も、この一連の諸制度や文脈の中で、その特性、代替性、重複性、逆行性を考えていく必要がある。

例えば韓国の「無償保育」は、IMF経済危機以降の保育制度の体系化のなかで段階的に構築されてきた。「無償」という言葉は曖昧で誤解を招きやすいが、「子ども一人あたり保育単価の全額政府支援」を意味する。金大中政権以降に「差等保育料」⁵⁾という世帯年収別の保育料体系を制度化してきた。概略は、①IMF経済危機時の金大中政権で、農漁村や貧困世帯の子ども一人あたり保育単価全額支援がはじまり、②盧武鉉政権時に、全額支援まではいかないが差等保育料体系が中間層まで広がり、③李明博政権時に、0～2歳のすべての子どもへの保育単価全額支援が加わり、④朴槿恵政権時に、就学前全世帯への子ども一人あたり保

育単価全額支援が専門家の反発のなかで政治的に決行された。所管については、盧武鉉政権期に女性家族部が保育をふくめ家族政策の一元的所管となったものの、その後は保健福祉部が担当している⁶⁾。民間中心の保育供給体制を改革しないまま、2004年には幼児教育と保育それぞれの単独法に「すべての子ども」を対象とする普遍主義的な理念を明示したことで、民間中心の普遍主義的な幼児教育・保育政策に転換した。無償保育の拡大は、子育て世帯の利害分断問題を生み出した。李明博政権時に保育を利用しない世帯への「家庭養育手当」が導入され、無償保育と家庭養育手当どちらが得なのか、子育て世帯の利害分断を強めることともなった[相馬(2013)]。さらに文在寅大統領は選挙公約として、「家庭養育手当」とは異なる制度として、「児童手当」(0～5歳の子どもに月10万Wを給付し、対象と支給額を段階的に引き上げる制度)の導入を掲げていた⁷⁾。2018年に「児童手当」が税財源で導入された。ちなみに児童手当導入には年間約2兆W、基礎年金の引き上げには年間約4兆Wとの試算があり、専門家は児童手当を「児童の基本権保障」と位置付けている⁸⁾。

³⁾ 2017年5月に就任した文在寅大統領は、5年任期の折り返し地点を過ぎたところであり、2020年のコロナウイルス対策も子育て世帯への給付をはじめた。2020年3月29日に保健福祉部と釜山市は、コロナウイルスで委縮した地域経済の活性化と子育て世帯の負担軽減のために「子育てクーポン」を支給すると発表した。児童手当を受給する7歳未満の子育て世帯に対し、子ども一人あたり40万ウォン(以下、Wと略)相当の商品券や電子バウチャーが支援される。釜山市15万人、全国263万人の児童がクーポンを受けるとされている。釜山市は、政府支援カード(アイサランカード・国民の幸福カード)に電子クーポンのポイントを支給する。両カードを持っている場合は、申請手続き無しでカードへの電子バウチャーポイントに自動的に支給される。一方でカードを持っていない保護者はウェブサイトや地域の住民センターで商品券の申請が必要である。商品券はクレジット・デビットカード機能が無いプリペイドカードで、40万Wがあらかじめ入金されており、申請時の住所に配送される。

釜山日報2020年3月29日(<http://mobile.busan.com/view/busan/view.php?code=2020032919265017628>(2020年3月31日最終確認))。

⁴⁾ 特に2007年改正では、少子高齢化社会に対応し、女性の雇用促進と仕事・家庭の両立支援を強化するため、法律名を「男女雇用平等法」から「男女雇用平等と仕事・家庭両立支援に関する法律」(略「男女雇用平等法」、以下「法律」と称する)へと改名し、「仕事・家庭両立支援」を男女雇用平等法の中に取り入れた[裴海善(2019), pp.1-16]。法令の詳細は、裴海善(2019)参照。また、韓国の育児休業制度の詳細は裴海善(2018)参照。

⁵⁾ 韓国語(차등보육료)をあえて直訳した。

⁶⁾ 経緯は、相馬(2014)参照。

⁷⁾ 加えて、基礎年金を現行月約20万Wから月30万Wに段階的に引き上げること、若者求職促進手当(最大9か月・月30万W)を新設することなども福祉公約としていた。基礎年金の場合、文政権で事実上の大統領職引き継ぎ委員会の役割を果たす「国政企画諮問委員会」が15日、来年から月25万Wに引き上げ、2021年までに30万Wにする方針を発表した(ソウル聯合ニュース2017年6月16日(<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20170616003300882>(2020年3月30日最終確認))。

⁸⁾ <https://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=64045>(2020年3月30日最終確認)。

2 本稿の課題

無償保育・児童手当などの改革の陰に隠れがちであった「難題」が、育児休業制度改革である。幼児教育・保育という社会サービスが「すべての子ども」を対象とするものとなり、かつ、児童手当という普遍主義的な現金給付が制度化された現在、育児休業制度をめぐる普遍性の問題が、韓国社会のなかで先鋭化してきたといえる。

超少子化、経済状況の悪化、雇用の質が劣化している現在、本稿では次の3点について韓国の事例から検討し、日本への示唆を得ることを課題とする。第一に、韓国の育児休業制度の特徴と争点は何か。第二に、育児休業中の所得保障が韓国では「雇用保険」から行われているが、何のリスクをプールしていると考えられるのか。なぜ雇用保険財源なのか。誰から誰への再分配となっているのか。第三に、就業形態の多様化にどの程度対応できる制度となっているのか。圧縮的な家族政策の形成という韓国の文脈をふまえ、家族政策の視座から検討していく。

II 韓国の育児休業制度の特徴：産前産後休暇・育児期時間短縮制度との関連で

まず韓国の育児休業制度の特徴から考える。育児休業の受給資格改革（2006～2017年）の国際比較研究〔Dobrotić (2019)〕によれば、雇用に基づく給付（雇用ベースの制度）と、ジェンダーに配慮した政策の重要性が高まるとともに、不安定就労の増加などの労働市場の傾向により、雇用に基づ

づく給付条件を満たす親が少なくなる可能性が示唆されている。韓国の制度も、この比較研究の指摘があてはまる。以下で具体的に見ていく。

1 雇用保険ベースの育児休業制度

育児休業に関する法・制度の現状を見ると、育児休業は「勤労基準法」、「男女雇用平等と仕事・家庭の両立支援に関する法律」（以下「男女雇用平等法」）、「雇用保険法」などで定められ、対象者を拡大し、給与を引き上げる方向に変化してきた。「男女雇用平等法」は育児期の子どもを持つ勤労者が選べる制度として育児制度と育児期勤務時間短縮制度を定めている。

第一の特徴として、韓国でも雇用ベースの制度（雇用に基づく給付）が形成されてきた。1987年男女雇用平等法の法制化当時は、1歳未満児のいる女性労働者だけに限定され、働く女性の母性保護（無給）としてスタートした。1995年には男性にも育児休業取得が認められるようになった。そして2001年の改正で雇用保険を財源とした育児休業の給付金をはじめ、雇用に基づく資格をもとにした、雇用ベースの制度が形成されてきた（表1）。

また、雇用労働部は2019年12月23日に「2020年経済政策の方向、雇用労働部の主要課題」として2020年度に取り組むべき主要課題を10項目挙げている。その6番目に「育児休業制度等の改善による女性が働きやすい環境の整備」がある。育児休業制度に関し、夫婦同時に育児休業を取得できるよう改善する（2020年2月実施）。また、現行は給与の25%を復職6か月後に支払っているが、労働

表1 現状の育児休業に関する法・制度の主な内容

関連法	主な内容（制度）
・「男女雇用平等と仕事・家庭の両立支援に関する法律」 -第19条（育児休業） -第19条の2（育児期勤務時間短縮） -第19条の3（育児期勤務時間短縮中、勤労条件等）	-満8歳以下または、小学校2年生以下の子どもの持つ勤労者（養子を含む） -同じ子どもを対象に父母がそれぞれ1年ずつ使用可能 -育児休業の分割取得可能 -期間制・派遣勤労者の育児休業：期間制と派遣勤労者の育児休業期間は期間制法上の使用期間または派遣法上の勤労者派遣期間に含まれない -育児休業に関する保護：育児休業の取得を理由とした解雇など労働者に不利益な取扱い禁止、育児休業終了後職場復帰、勤続期間認定及び年次休暇 -育児休業開始日から3か月まで：月通常賃金の80%、上限：月150万W、下限：月70万W、育児休業4か月目から育児休業終了日まで：月通常賃金の50%、上限：月120万W、下限：月70万W -同じ子どもを対象に父母が順次に育児休業を取得する際、2番目の利用者の最初3か月の給与は通常賃金の100%とし、「パパの月」の休業給与上限額は250万W

出典：고용노동부여성고용정책과 (2019)。

者が非自発的な理由で復職後6か月以内に退社した場合も給付金を支給する。ひとり親の労働者に対して育児休業開始日から3か月間、賃金の100%（上限額250万W）の育児休業給付金を支払う（2020年上半期実施予定）。育児休業を付与したり、代替人材を採用した事業主に対する支援金の事後支給方式を、休業期間中に50%支給するよう改善する（2020年上半期実施予定）。また、中小企業に対する代替人材支援金を2019年の月額60万Wから2020年は月額80万Wに引き上げる⁹⁾。

育児休業制度より前に法制化された出産休暇制度も、雇用保険の被保険期間が180日以上の方が対象である。財源をめぐっては三段階の改革がなされてきた。第一段階として、勤労基準法（1953

年制定）の第74条にもとづいて、60日間、通常賃金100%を全額事業主負担とする制度設計であった。しかし、第二段階として2001年改正で、期間が90日間¹⁰⁾へと延長された。財源としては、60日間が全額事業主負担で、30日分が雇用保険での給付となった。さらに第三段階として、2005年改正によって中小企業は90日分が雇用保険からの給付となり、勤労基準法における通常賃金相当分がすべて雇用保険を財源とするものとなった。大企業の財源は依然として60日間が全額事業主負担で、30日分が雇用保険での給付である。

育児休業給付の対象拡大に関する推移は表2に整理した。育児休業給付金制度は、男女雇用平等法と雇用保険法を根拠法とする。雇用保険の被保

表2 育児休業制度をめぐる対象拡大の推移

制度全般	育児休業給付金	母親	子ども	父親
1987 男女雇用平等法制定（翌年施行）		女性労働者に限定	1歳未満	
1995 雇用保険制度施行				男性の選択的育児休業取得導入
2001 育児休業制度導入の義務化	雇用保険から支給開始（通常賃金40%（上限100万W、下限50万W））	雇用保険の被保険期間が180日以上で、30日以上休業をした者		
2005			3歳以下	
2007 育児期労働時間短縮制度導入				
2011 労働時間短縮の給付金開始			満6歳以下	
2012 配偶者出産休暇有給化				
2014 「父母育児休業制度」に名称変更			満8歳または小学2年生以下	パパの月導入
2017	育休開始後3か月は通常賃金80%、4か月以降は40%（上限100万W、下限50万W）に		同じ子どもを対象に父母それぞれ1年ずつ利用可能。その際、2番目の利用者の最初3か月の給付は通常賃金の100%とし、「パパの月」の休業給付上限額は250万W	
2018 育休取得者の健康保険料の軽減が決定				
2019	育児休業給付4か月目以降が通常賃金の50%（上限120万W、下限70万W）に			パパ育休ボーナス制（最初の3か月通常賃金100%給付（上限250万W））
2020		夫婦同時に育児休業の取得が可能に		

出典：各種資料から筆者が整理。

⁹⁾ 独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページ（海外労働情報・国別労働トピック・2020年4月韓国）より引用（https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2020/04/korea_01.html（2020年4月13日最終確認））。

¹⁰⁾ 90日間の内訳は、産前44日、出産日1日、産後45日。2012年勤労基準法改正により、産前・産後休暇を分割して取得することができるようになった。出産後休暇は45日以上でなければならない。

険期間が180日以上で、30日以上休業をした者が給付金の対象となる。2001年から定率制（上限・下限額あり）となった。

大きな改革として、2017年8月、翌月から育児休業取得時に最初の3か月間の給付上限を月100万W（約9万6000円）から150万Wに引き上げる内容の雇用保険法施行令改正案を閣議決定した。当時の実態調査の結果、育児休業による所得減少を懸念する夫婦が多く、ほかの先進国に比べて給与水準が顕著に低いとの指摘が出ており、補正予算と連携して引き上げを決めたと雇用労働部は説明した。また雇用労働部は今回の育児休業中の給与引き上げによって男性を中心に育児休業の取得者が大幅に増加し、これにより女性の早期の職場復帰が活性化して、キャリアの断絶を防ぐ効果があると予想している。同部のムン・ギソプ雇用政策室長は「いまだに育児休業について会社の顔色をうかがう人々が多い」とし、「職場文化を改善し、育児休業の活用が不足している事業所に対しては集中的に労働監督を実施する」と述べている。同制度を履行しない事業主には500万W以下の罰金が科せられる¹¹⁾。

2 少子化対策のなかの育児休業制度

さらに2018年より育児休業取得者の健康保険料の軽減が決定された。国会と保健福祉部、国民健康保険公団などによると、政府と与党は少子化対策として育児休業取得者の健康保険料の負担を大幅に減らすことを決定した。育児休業を取得した女性は第2子以降も出産する確率が高いという研究結果をもとに、健康保険料を軽減することで出産環境を改善しようという趣旨である¹²⁾。

このように急速に拡大してきた背景として、近年では少子化対策として位置づけられて予算措置されるようになったこと、キャリア断絶女性への

支援がイシュー化されたこと、男性だけの取得（非譲渡期間）を促すことで、男性の育児休業取得の推進が進められている。これは、ヨーロッパの傾向と同様、非譲渡期間（「パートナー月」）または育児休業における父親の権利の導入を通じ、休業政策の設計におけるジェンダーに配慮した育児休業制度の改革が進んできたといえる。

配偶者出産休暇の有給化も、2012年男女雇用平等法の改正によって実現した。出産の日から30日以内で休暇を請求でき、従来の無給3日から、有給3日となった。さらに無給ではあるが、2日分も追加できるようになり、最大5日間である。2012年は300人以上の事業所のみが対象であったが、翌2013年より300人未満の事業所も対象となった。休暇終了日以前に被保険期間が180日以上、配偶者が出産したすべての父親が対象である（契約職、派遣職など非正規職も含む）。男女雇用平等法と仕事・家庭の両立支援に関する法律（男女雇用平等法）が2019年8月に改正されたことで、2019年10月からは配偶者出産休暇が10日に拡大され、出産した日から90日以内に1回分割可能となった。中小企業の労働者は5日間の給付が雇用保険から支給される。

また政府はワーク・ライフ・バランスを大切にす公職文化醸成のため、2020年2月18日、文在寅大統領主宰の閣議を開き、軍人が第1子誕生時に1年以上の育児休業を取得してもその期間を進級に必要な最低服務期間として認める内容の「軍人司法一部改正法律案」について審議、決定した¹³⁾。

3 出産休暇の有給化とともに拡大

育児休業制度の形成とともに、出産休暇や育児期労働時間短縮制度が形成されてきた。

育児期労働時間短縮制度は、8歳未満または小学校2年生以下の子どもを持つ労働者が育児休業

¹¹⁾ 聯合ニュース2017年8月21日（<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20170821002100882?section=search>（2020年4月13日最終確認））。

¹²⁾ 聯合ニュース2018年9月7日（<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20180907000800882?section=search>（2020年4月13日最終確認））。

¹³⁾ 聯合ニュース2020年2月18日（<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20200218000800882?section=search>（2020年4月13日最終確認））。

とは別に利用できる。育児休業を利用していないときに、育児期勤労短縮を利用することができる。また、育児期労働時間短縮のみを使用する場合には、最大2年まで利用できる。

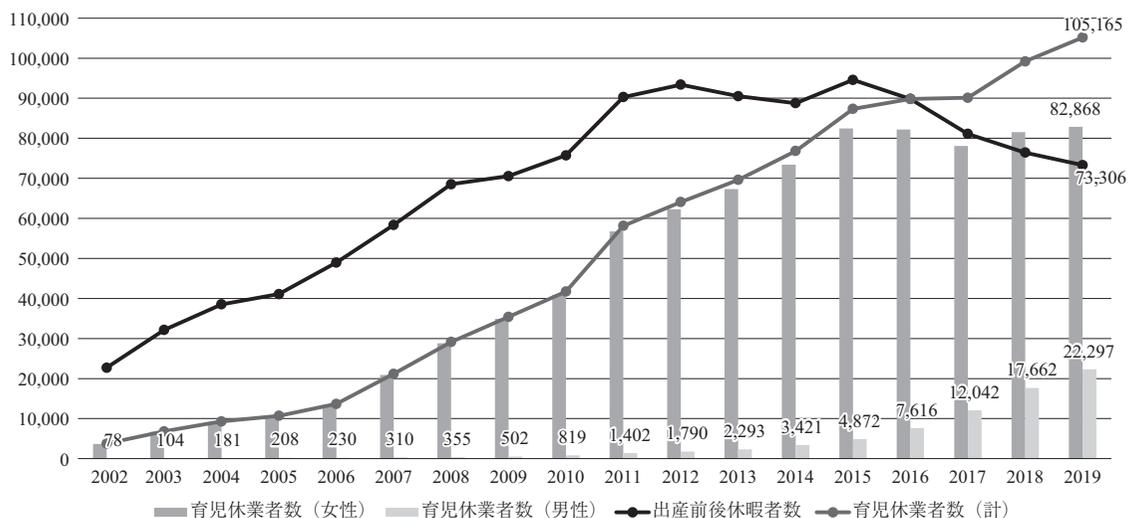
従来は、最大1年の範囲内で、育児休業と育児期労働時間短縮を分けて利用しなければならなかったが、3か月単位で回数制限なく分割して利用できるようになった。また、従来は1日2～5時間までの労働時間短縮だったが、改正後は一日1時間の時短も可能となり、より柔軟になった。1時間の短縮分のみ、通常賃金100%が支給される。この改革について、雇用部の次官は「最近育児の負担を軽減するためのさまざまな政策的努力があったが、まだ女性の負担が大きいことは事実」とし「今回の制度改善に男性の育児参加をより活性化させ、社会全般に合うケア文化をより普遍的に拡散するのに寄与するものと思われる」と述べている¹⁴⁾。

また人事革新処は、2018年6月26日、国家公務員

の服務規程・公務員任用令・公務員手当などに関する規定の改正案が閣議決定され、翌月から施行されると発表した。改正案によると、満5歳以下の子女を持つ男女公務員は24か月間、妊娠した公務員は妊娠期間中、勤務時間の1日2時間以内の短縮が許容される。また、公務員の育児休業を配慮・促進するシステムが設けられ、超過勤務した時間分を短縮勤務や休暇として使用することができる「超過勤務貯蓄休暇制」が導入されている¹⁵⁾。

さらに教育部は、所得のある人でも育児休業や失業の場合には教育ローンの返済が猶予されるよう特別法施行令と施行規則の一部改正案を2018年6月に示した。「就業後償還学資金貸出」とは大学卒業後に一定の所得を得た場合に元金を返済する教育ローンだが、基準（年収2013万W＝約200万円）より少ない場合には返済が猶予されるもので、育児休業中の所得減少も教育ローンの返済猶予対象に含まれた¹⁶⁾。

こうした制度の拡大を通じて、育児休業者数は



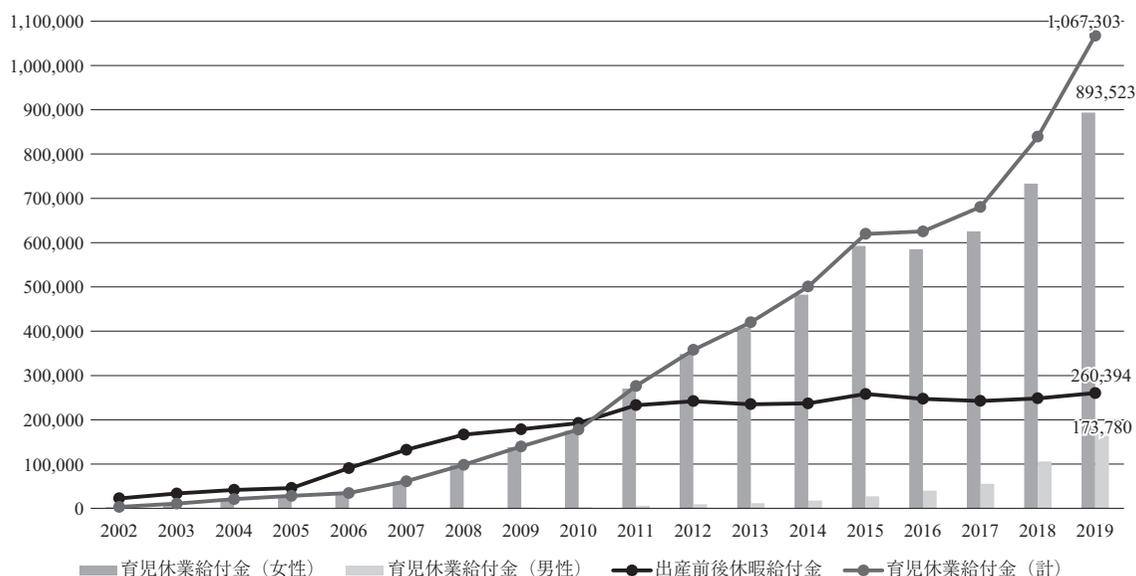
出典：統計庁「e-国の指標」出産および育児休業現況より筆者が作成。

図1 育児休業者数・出産前後休暇者数（人）

¹⁴⁾ 安全ジャーナル2019年10月7日 (<https://www.anjung.com/news/articleView.html?idxno=23252> (2020年3月1日最終確認))。

¹⁵⁾ 聯合ニュース2018年6月26日 (<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20180626002100882?section=search> (2020年3月1日最終確認))。

¹⁶⁾ 聯合ニュース2018年6月5日 (<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20180605003400882?section=search> (2020年4月13日最終確認))。



出典：統計庁「e-国の指標」出産および育児休業現況より筆者が作成。

図2 育児休業給付金・出産前後休暇給付金（百万W）

最新統計（2019年）で10万5千人（女性約8.3万人、男性約2.2万人）にのぼる（図1）。女性の育児休業者数はここ4年ほど8万人台で横ばいだが、男性の育児休業者数が伸びている。また女性だけで考えると、2018年には出産前後休暇者数と育児休業者数が逆転していることがわかる。

利用者数の増大とともに、育児休業給付金・出産前後休暇給付金も急増し、最新の2019年でみると、育児休業給付は1兆Wを超える規模の制度となっている（図2）。保育料予算が2016年時点で約6兆W〔崔（2018），p.327〕、前述した児童手当が約2兆Wレベルの制度であることをふまえると、育児休業給付の増大は、児童手当制度に迫る勢いでもある。

4 「韓国型・混合モデル」：家族政策の視座から育児休業の背後にある資格原則をみると、ヨーロッパでは市民権（あるいは親権）に基づく資格と、雇用に基づく資格との両方を組み合わせる「混合モデル」への動きが過去10年間の大きなトレンドとなっている〔Dobrotić（2019）〕。

では韓国の制度ではどうか。韓国では圧縮的な

家族政策の形成〔相馬（2013）〕がみられることから、育児休業制度を、単に育児休業制度だけでとらえるのではなく、家族政策という視座で、その特徴や機能を考えていく必要がある。育児休業は雇用の資格原則にもとづく一方で、前節で述べた「児童手当」「普遍主義的保育政策」は、市民権（親権）ベースの制度だといえる。また、「家庭養育手当」は保育支援を受けていない親が受給できるものであるととらえると、市民権（親権）にもとづく制度ともいえる。したがって、雇用ベースの育児休業制度、そして、市民権（親権）ベースの児童手当・家庭養育手当・保育制度、という意味での、「韓国型・混合モデル」といえる。ただ、安定したキャリアを持たない親（雇用ベースから外れる親）は、ヨーロッパの傾向¹⁷⁾と同様、韓国でも育児休業制度から一部の親のグループが除外され、「給付死角地帯」といわれている。その親は、上述した市民権（親権）ベースの児童手当や家庭養育手当が育児休業給付の機能代替となっているかもしれない。韓国はその給付死角地帯の把握と解決が模索されている段階であり、キャリアが安定していない親を市民権ベースの給付にどうつなぐ

表3 回答者の特性

	男性	女性
年齢	35～39歳 (52.9%)	35～39歳 (44.1%)
規模	1000人以上 (25.3%)	1000人以上 (32.5%)
産業	事業/個人サービス (36.7%)	電気・運輸・通信・金融 (45.9%)
雇用形態	常用職 (契約期間2年以上 (94.6%))	常用職 (契約期間2年以上 (98.2%))
子ども数	1人 (48.0%)	1人 (61.4%)
職群	専門職 (34.8%)	経営支援職 (43.9%)
労働組合の有無	無し (57.5%)	有り (54.4%)
労働組合加入の有無	加入 (58.5%)	加入 (66.8%)
女性労働者の割合	男性が多数 (56.1%)	男性が多数 (42.3%)
勤続期間	5年～10年未満 (39.4%)	5年～10年未満 (43.5%)
月平均賃金	300～400万W未満 (35.3%)	300～400万W未満 (32.7%)
育児休業利用期間	6か月未満 (51.6%)	12か月 (57.2%)

出典：고용노동부여성고용정책과 (2019)。

か、育児休業制度のあり方については韓国国内でも議論がはじまっている。この点については後述する。

Ⅲ 韓国育児休業制度をめぐる争点

1 制度と現実の乖離

育児休業に関する法整備が進められてきたものの、制度と現実の乖離があることが雇用労働部女性雇用政策課による育児休業の利用経験に関する実態調査（2019年6～7月）という最新の利用者調査から明らかになっている〔고용노동부여성고용정책과 (2019)〕。これは、雇用保険データのうち、育児休業の取得経験のある賃金労働者で、満25～44歳を対象にしたWeb調査である。業種は、卸売業・小売業・飲食宿泊業、電気・運輸・通信・金融業と事業・個人・公共サービスの業種従事者のうち、専門科学及び技術サービス業、保健業及び社会福祉サービス業、芸術スポーツ及び余暇関連サービス業に限定されているのと、製造業の事務職、製造業の生産職従事者に限定されている。有効標本数は男性221人、女性542人、合計763人である。300人以上の企業が50%以上になるように

設計され、同調査の回答者の特性をみると、30代後半、契約期間2年以上が中心で大企業勤務は3割前後である（表3）。以下、この調査報告書から要点を整理する。

(1) 取得条件

男性労働者は1～3か月（42.5%）間、育児休業を利用した場合が最も多く、女性労働者も12か月未満利用した場合（42.8%）が多い。具体的な不満内容を見ると、「子どもの年齢（満8歳以下または小学2年生以下）」（34.4%）、「同じ子どもに対する配偶者の育児休業取得の可否」（19.7%）が挙げられている。特に、「子どもの年齢（満8歳以下または小学校2年生以下）」に対する不満の割合が多い層の特徴は、労働者の年齢が40～44歳の場合（62.5%）と子どもが3人以上いる場合（75.0%）である。また、育児休業給付の条件基準について、30人未満の事業所の労働者の不満足度が高い（3.2点）（表4）。

同結果から、さまざまな側面の公平性についての十分な議論と社会的合意が必要とされつつも、①条件の改善基準を適用する際には30人未満の労働者に試験的に適用をすること、②育児休業の取

¹⁷⁾ 国が混合休暇政策の設計を選択した場合、安定したキャリアを持たない親は、市民権に基づく給付を受ける資格を得ることとなる。ほとんどの国は、より厳格な適格基準を適用し、育児休業制度から一部の親のグループを除外する傾向が高く、キャリアが安定していない親を市民権ベースの低い給付につなぐ傾向がみられる〔Dobrotić (2019)〕。より広範な国際比較として、Moss, P., Duvander, A. & Koslowski, A. (2019) を参照。

表4 育児休業の利用満足度及び効果

設問項目	平均	性別	その他
育児休業の利用期間	8.6か月	男性：5.8か月 女性：9.7か月	1000人以上の事業所を除き、企業規模が大きいほど育児休業取得期間が長い。平均賃金が高いほど育児休業取得期間が短い。
「育児休業制度の設計及び申請手続きに対する満足度」(点数：1. 全く満足していない4. とても満足している)			
取得条件	3.4点 (92%)	男性：3.4 (92.3%) 女性：3.4 (91.9%)	
取得条件のうち不満事項	“子どもの年齢(満8歳以下または小学校2年生以下)”(34.4%)、 “同一の子どもに対する配偶者の育児休業の取得可否”(19.7%)、 “妊娠中は利用できないこと”(13.1%)		
申請手続き及び処理過程	3.3点 (85.1%)	男性：3.3点 (85.1%) 女性：3.3点 (85.1%)	事業所規模30人未満と30人以上～99人以下の集団は3.2点
申請手続き及び処理過程における不満事項	“育児休業の申請手続きにおいて事業主や人事担当者の好意的でない態度”(36.8%) - 男性39.4%, 女性35.8% “育児休業に関する全般的な説明資料及び案内サイトなどの不在”(36.0%) - 男性24.2%, 女性40.7% “申請様式、書類が多い”(19.3%)		
利用期間の満足度	3.0点 (75.2%)	男性：3.1点 (82.8%) 女性：3.0点 (72.1%)	6か月未満：2.8点 6か月～12か月未満：3.0点 12か月：3.1点
利用期間の不満事項	“育児休業の利用期間(現在1年)が短いこと”(40.7%) - 子ども数が1人の場合、満足度2.9点、全体回答者の57.5% “法的には1年が保障されるが、実際の職場では現実的に1年まで利用できないこと”(37.6%)		
育児休業の給与	2.3点 (43.6%)	男性：2.2点 (37.6%) 女性：2.4点 (47.1%)	子ども1人：2.4点 子ども2人：2.3点 子ども3人以上：2.1点
育児休業給付の不満事項(複数回答)	“全般的に育児休業給付が少なすぎる”(62.3%) “育児休業期間に育児休業給付の75%を支給し、残りの25%は休業が終わった後、6か月以上勤務した場合に給付されること”(53.5%) - 男性41.3%, 女性59.2%/契約期間2年以下の常用職と臨時職63.6%, 契約職66.7% “最初の3か月に集中している育児休業給付体系”(43.5%) - 男性35.5%, 女性47.3%		
事後支給金	2.3点 (44.3%)	男性：2.3点 (43.9%) 女性：2.3点 (44.5%)	6か月未満：2.2点 6か月～12か月未満：2.3点 12か月：2.4点
父親育児休業ボーナス	2.8点 (65.9%)	男性：2.9点 (67.3%) 女性：2.8点 (65.3%)	40～44歳(72.2%)、男女比がほぼ1対1の事業所(71.2%)、勤続年数15年以上(71.6%)、月平均賃金200万W未満(77.3%)
育児休業制度全般の満足度	3.1点 (81.1%)	男性：3.1点 (83.3%) 女性：3.0点 (80.3%)	規模30人未満の事業所、事業/個人サービス産業、子ども数3人の集団は2.9点

出典：고용노동부여성고용정책과 (2019)。

得可能な子どもの年齢を上方調整すること、③子ども数によって育児休業の取得可能な子どもの年齢を弾力的に定めること、が課題として指摘されている。

(2) 申請手続き及び処理過程

育児休業の申請手続きと処理過程に対して不満と答えた割合が多い層は、事業所規模30人未満と100人未満の事業所に勤務する労働者である(3.2点)。この結果から、労働者のみならず人事担当者にカスタマイズ型コンサルティング(事業)を実施すること、100人未満の事業所を対象に育児

休業全般についての広報の充実、育児休業申請手続き・処理過程に関する育児休業案内サイトの構築が課題として挙げられている。

(3) 利用期間

利用期間の不満をみると、「法的に育児休業の期間は1年までだが、実際の職場では1年までは利用しにくいこと」の回答は、男性が68.4%、女性が29.8%で男性の回答比率が2.3倍高い。

ここから、ワーク・ライフ・バランスが実現できる職場文化づくりのために、実質的な育児休業利用期間の拡大や、1年と定められている育児休

業期間の拡大が必要だと指摘されている。また、男性に一定期間において育児休業取得を義務化する方案（男性、女性の育児休業の総利用期間中（それぞれ1年、最大2年））や、父親の育児休業取得期間を一定比率以上にする方案の一段の考慮と、公務員組織から試験的にそれを適用し、段階的に拡大していくことも提案されている。

（4） 給付に対する不満

育児休業給付の不満事項をみると、「全般的に育児休業給付が少なすぎる」（62.3%）、「育児休業期間に育児休業給付の75%を支給し、残りの25%は休業が終わった後、6か月以上勤務した場合に給付されること」（男性41.3%、女性59.2%、契約期間2年以下の常用職と臨時職63.6%、契約職66.7%）、「最初の3か月に集中している育児休業給付体系」（男性35.5%、女性47.3%）などが挙げられる。特に事後給付金の満足度が低い（男2.3点/女2.3点）。父親育児休業ボーナスに対する満足比率は65.9%で、全体平均より高い層をみると40～44歳（72.2%）、勤続年数15年以上（71.6%）、月平均賃金200万W未満（77.3%）などである。この結果から、事後給付金制度は実際に育児休業終了後に復帰しない労働者に対する一種のペナルティとして機能しており、休業の際には勤務月数とは関係なく、育児休業期間に育児休業給付の100%を支給すること、父親の育児休業を活性化するためには父親の育児休業給付を細分化して設計する案も提示されている。また、通常賃金の100%を適用するなど、全般的な育児休業給付を引き上げ、全面的適用が難しい場合は、契約期間2年以下の常用職と臨時職・契約職に優先的に適用すべきだと指摘されている。

（5） 育児休業を理由とする不利益、差別

配置・昇進・報酬・評価においては、特に女性の場合、育児休業期間が長い場合、零細事業所で勤務する場合の差別が同調査から指摘されている。事業所規模が1000人以上の場合、同一経歴か

ら年俸の差別があり、30人以上100人未満の事業所については評価上の差別を受ける割合が高い。この結果より、①育児休業を理由に不利益を受けた際の事業主への処罰を強化すること、②30人未満の零細事業所の勤労監督を強化すること、特にカスタマイズ型コンサルティング（事業）を30人未満の事業所に義務づけるなど、企業規模別オーダーメイド政策を発展させていくべき時期だと指摘されている。

さらに不利益として、育児休業利用期間中、業務の代替は「残った人でその人分の仕事を補う（業務支援）」が50.2%と半分以上を占めている。代替職員の賃金を現実化するための手当の新設（代替職員手当）を検討する必要性が指摘される所以である。育児休業の利用期間中、代替業務をする同僚に支援金を支給することで、労働者は育児休業利用を理由に差別を受けず、男性の育児休業取得に対する意識も改善され、同僚及び管理者の業務過重を防止し、休業者による業務空白を解決することができると提言されている。

2 少子化対策・キャリア断絶支援としての限界

冒頭で述べたように、最新の合計特殊出生率（2019年）は0.92であり、育児休業の少子化対策としての効果への疑問視が広がっている。

実際、文在寅大統領は2017年12月26日、新政府として初の低出産高齢社会委員会懇談会で「深刻な人口危機の状況を解決する最後のゴールデンタイムが今」とし「女性が結婚、出産、育児をしながら仕事と暮らしを守って行けるようにすることが最も重要だ」と強調し、「第6次男女雇用平等および仕事・家庭両立基本計画（2018年～2022年）」を策定し、女性のキャリア断絶の原因である妊娠と育児による苦情の解消に焦点をあてた。妊娠期間中でも育児休業ができるよう法改正を進め、一日2時間の勤務時間短縮請求権を使えるようにし、配偶者の出産休暇を2022年まで最長10日（現行3日）に拡大し、育児休業給付も上げる計画も明記した¹⁸⁾。

¹⁸⁾ ワーカーズ・イシュー（2）2018.05.03 <http://www.labornetjp.org/worldnews/korea/workers/2018/201805006>（2020年3月1日最終確認）。

しかし女性団体や労働界は、政府の女性労働政策が出産と育児による苦情解消程度に終始し、政府の政策にはジェンダー平等の哲学が抜けていることを批判しつつづけている。例えば2018年2月27日に民主労総、韓国女性民友会など5団体は「文在寅政府の女性労働政策にないもの」という女性労働大討論会で重要論点を提起した¹⁹⁾。

第一に、韓国女性労働者の会のイム・ユノク常任代表は、「女性は『キャリア断絶憂慮を解消する政策の樹立対象』程度であり、募集、採用、配置、昇進、退職に至る全過程でのジェンダー差別の是正が核心的に扱われていない」とし「主に30人未満の事業所で働き、労働人権の死角地帯に置かれている女性労働者対策も不足している」と文政権の女性労働政策を批判した。また、「文在寅政府でも最低賃金が上がれば女性の低賃金問題が解決し、非正規職の正規職化政策が定着すれば女性非正規職の問題が解決されるという安易な認識があり、ジェンダー平等を国政哲学において対外的に宣言し実現する対策は不足」と言及した。

第二に、文政権の時間選択制雇用の拡大政策に対する批判である。時間選択制雇用とは、李明博政権時代からキャリア断絶女性を労働市場に誘引するために導入された雇用対策であり、文政府も同対策を拡大する方針をとっている。しかし現場では時間選択制雇用による職務、賃金、訓練、昇進など労働条件での差別や、組織内の人間関係を分離した集団として周辺化される問題を経験しているとの声が大討論会で挙がった。

第三に、民主労総のキム・スギョン女性局長は「出産と育児は女性のキャリア断絶の主要な要因だが、近年、非婚を選択する女性が増加している状況でもM曲線が改善しない理由は、女性の雇用が最初の進入時期から安定的ではないため」と指摘し、女性労働政策の主な改善課題が「雇用の質」にもかかわらず、政策が核心からずれていると批判している。男性と比較し64.1%（2016年基準）

水準の賃金である女性労働者の現実は大きく変わらず（2006年の場合、女性賃金は男性賃金の61.5%水準）、女性労働者の41%は不安定な非正規職である一方で男性の非正規職割合は26.4%と女性より低い。全国女性労働組合のナ・ジヒョン委員長も「必要によって雇用を調整できる極めて柔軟な労働がまさに時間制労働である」とし「出産を前提として女性労働と雇用を設計するフレームからまず抜け出すべきだ」と批判している。

3 育児休業制度をめぐる社会的不平等と財源問題

このように、正規職・非正規職という雇性格差、大企業と中小企業との格差、男性・女性というジェンダー格差の中で育児休業政策は機能しており、育児休業制度をめぐる社会的不平等は、韓国の階層化問題と直結している。労働市場での位置がそのまま子育て制度の給付資格と直結し、さらに社会的格差が高まる。これは韓国に限らず各国共通の課題であり、育児休業政策の階層性の問題²⁰⁾である。雇用ベースのロジックが強い制度の場合、安定的な労働市場へのアクセスが既に困難な人々にとって、日常の育児慣行において社会的不平等を引き起こす可能性がある。親の観点からだけでなく、子どもの福祉の観点からの育児休業政策がもたらす負の影響に関する研究が求められている。

では、家族政策として育児休業制度の設計をどうするか。韓国では普遍的出産休暇と普遍的育児給付をどうするか、その財源をどう考えるか、財源問題が争点となっている。

育児休業制度の国庫支援比率の推移をみると、3.8%（2013年）、4.7%（2014年）、7.9%（2015年）、7.9%（2016年）、9.6%（2017年）と拡大している（国会予算政策処（2018：48））。また育児休業制度の財源論を見ると、①国庫支援30～50%への引き上げ論、②急増する失業給付と母性保護給付との

¹⁹⁾ ワーカーズ・イシュー（2）2018.05.03 <http://www.labornetjp.org/worldnews/korea/workers/2018/201805006>（2020年3月1日最終確認）<http://www.labornetjp.org/worldnews/korea/workers/2018/201805006>（2020年3月1日最終確認）。以下の三点もここから整理している。

²⁰⁾ Htun, M., & Weldon, S. (2018) の5章を参照。

バランス論、③独自財源構想もある（後述）。2020年度からは雇用労働部の中長期計画上、毎年、母性保護育児支援事業費の30%を一般会計で支援する計画となっているが、母性保護育児支援事業とは幅広いものであるため、育児休業制度だけに国庫支援を30～50%も引き上げることの現実性や妥当性に懐疑的な見方もある。

2017年に育児休業給付の大幅拡大がなされた際、雇用保険基金の財政健全性への憂慮から、政策の持続可能性が多く指摘されていた。当時2017年6月に政府は追加補正予算案を組み、同年度のみならず、次年度予算も編成することで、一回限りの対策ではないという意味を持たせた。2017年6月時点で10兆W規模の雇用保険基金だが、同年3月、企画財政部の主催で開かれた「財政の健全性政策協議会」では2016年基準で6000億W程度の財源的余裕が試算されていた。育児休業給付だけでなく、失業給付の増大も勘案した分析では、2020年には赤字に転じ、2025年には2兆6000億Wの赤字となり、0.65%（2016年）である労働者の雇用保険料率を調整する必要があるとも指摘されていた。くわえて、育児休業給付拡大分を雇用保険基金ではなく一般会計から支出するという指摘も根強い²¹⁾。

実際に韓国政府は、2019年9月に閣議で翌月から雇用保険失業給付勘定の保険料率を1.3%から1.6%へと0.3ポイント引き上げることを盛り込んだ雇用保険法徴収法施行令改正案を決定した。雇用保険料は勤労者と事業主が負担するが、今回の措置で勤労者と事業主が支払う雇用保険料は23%上昇した。勤労者の年間の雇用保険料負担額が2019年10月から約6万3000W（約5700円）増え、労働者平均の雇用保険料は年間で33万5940Wとなる。かつ、事業主の負担額も年間で約36万6000W増え、平均で年195万4968Wとなる。その背景には、文在寅政権の所得主導成長政策で最低賃金が急上昇して雇用が減少し、失業者が増加した事情がある。2019年4月の失業給付支給額は7382億W

で、初めて7000億Wを超え、同年7月は7589億Wで過去最高を更新した。2019年通年で支給される失業給付は8兆Wを超えるとみられ、同年8月に失業給付を受け取った人は約47万3000人で、前年同月に比べ8.5%増えている。失業給付を行う雇用保険基金が枯渇の危機に直面したことで保険料率の引き上げがなされた。国会予算政策処の試算によれば、失業給付が増大し、2018年末で5兆5201億Wの失業給付勘定は2024年に完全に枯渇する見通しが示された。これはもともと予想されていたことでもあり、雇用労働部傘下の雇用保険委員会は文在寅政権発足からまもなく、2017年12月、失業保険料率を1.3%から1.6%に引き上げることを決め、雇用労働部は2018年4月に法案を作成して立法予告していた。しかし野党が難色を示し、紆余曲折の末、2019年8月に法案が国会を通過した。雇用労働部はこの保険料率引き上げは失業給付の支給期間が現在の90～240日から120～270日に拡大されることに伴う措置だと説明するとともに、雇用保険基金は世界的な金融危機の2010年前後、6年間にわたり赤字だったものの、景気回復により2013年から2017年の5年間は黒字に転換していたと弁明した。また同部は、最近の雇用状況で失業給付が増えているものの、今後景気が回復し、繰入金拡大など財政安定化措置を続ければ長期的懸念は小さいとの認識も示していた。しかし、文政府が29%の最低賃金を引き上げ、失業者が増加し、最低賃金に連動する失業給付が大幅に引き上げられたことに伴うコストを、結果的に労働者に転嫁しているという専門家の批判も根強い²²⁾。

4 家族政策の中の育児休業制度

では財源をどうするか。雇用保険基金と分離した、独立した財源確保——「親保険」——の提案が国会立法調査処のレポートで提示されているので最後に紹介する。被保険対象をすべての親、あるいは養育者を包括する形で設計して受給資格の普遍性を確保していこうという「親保険導入」の

²¹⁾ 国民日報2017-06-06<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923760385>（2020年3月1日最終確認）。

²²⁾ 朝鮮日報2019年9月13日朝鮮日報日本語版（https://www.nishino-law.com/publics/index/100/detail=1/b_id=160/r_id=8018/）（2020年3月1日最終確認）。

議論であり、国会立法調査処「育児休業活性化のための親の保険導入案」という政策レポートに端的に示されている。

親保険について、パク・ソングォン国会立法調査処保健福祉女性チーム立法調査官は「育児休業活性化の必要性が高まっているのに対し、雇用保険システムに基づいた現行の育児休業制度の対応能力は力不足である状態」とし「親保険導入により、普遍的な家族支援政策に拡大しなければならない時点」だとインタビューに答えている。そして具体的な制度設計について同調査官は、「出産前後の休暇者数と育児休業者数は大幅に増加してきたが、雇用保険の死角地帯、失業者、雇用の安定性に応じた利用率の格差などにより、少ない人口が育児休業利用から排除されて」おり、また、「韓国の男性育児休業割合は、2013年時点でOECD18カ国のうち13位」であることを問題視し、先進諸国並みに男性の育児休業割合を高めていかなければならない認識を示した²³⁾。

ここで新しいのは、子どもの視点をもとに親保険の必要性を論じている点である。2019年4月19日「出産休暇と育児給付を普遍的な福祉に：育児保険法国会討論会」(国会議員会館)での討論でもパク・ソングォン国会立法調査処保健福祉女性チーム立法調査官は、次のような論理を展開した。すなわち、①これまでの政策が児童の欲求を十分に考慮せず、供給主義的観点から児童を保育の対象として客体化する結果を招来してきたこと、②既存の制度は、少子化対策という国家の観点、労働時間に対する企業の観点、所得活動に対する父母の観点などに強調点が置かれ、児童が必要とするケアを十分に提供してきたとはいえないこと、③エリクソンの理論によると18か月(1歳半)までの児童の発達課題は他人と世界に対する信頼感の形成であること、④出生と同時に始まる社会関係で父母が児童の身体的・心理的欲求

と必要を適切に充足させ、一貫性のあるケアを提供するかが、以降のすべての社会関係での成功的な適応を決定する、と指摘している²⁴⁾。

具体的な導入方向としては、第一に、受給資格の普遍性確保のために、被保険者をすべての父母または養育者を包括する形態として設計する。第二に、育児休業による世帯の所得機会喪失を防止するために、国民基礎生活保障法²⁵⁾上の中位所得上限額と、最低保障水準の下限額の間で所得比例方式の給付額を設定する(2019年基準の上限額は290万6528W(2人世帯中位所得)、下限額は87万1958W)。第三に、夫婦間の育児分担を通じた女性の両立を実質的に具現化するために、現行の「パパの月」のような一時的なインセンティブ政策を超えて、育児休業を均等に利用する世帯により多くの恩恵が行くように「平等ボーナス」のような比例的給付額へ配分設計を含めること。第四に、育児休業が両立初期の普遍的な家族支援制度として根付くよう、持続可能な財源の確保のためには、現行の雇用保険基金とは分離した、(仮称)父母保険基金を作ることができる親保険を、老人長期療養保険の事例を参照して設計すること。第五に、父母休業の導入で既存の母性保護サービス、児童手当とともに養育初期の普遍的な3大家族支援が確立される場合、時期的に重複する父母休業と無償保育サービスを相互排他的に配列し、財政的・政策的効率性の低下を防止する。現行の0~5歳の無償保育サービスと、0~8歳の育児休業給付時期が重複している状態である。乳児期の無償保育サービスは児童の観点を十分に考慮しないまま施行中である一方で、育児休業は時期的に出産前後休暇に続いて利用されている場合が多い²⁶⁾。

²³⁾ 2018-12-17<https://www.naon.go.kr/content/html/2018/12/17/b643fdd6-1cf7-4626-9d41-bd9ff3071834.html> (2020年3月1日最終確認)。

²⁴⁾ 育児保険法導入国会討論会資料(2019年4月8日), p.58。

²⁵⁾ 日本の生活保護に相当する。

²⁶⁾ 育児保険法導入国会討論会資料(2019年4月8日), p.59。

Ⅳ おわりに

本稿では韓国の育児休業制度の特徴と争点について論じてきたが、韓国では「養育初期の普遍的な家族政策の拡大」という視点から、親保険という新しい財源の議論がはじまっている。韓国の育児休業中の所得保障は、日本と同様、「雇用保険」から行われており、出産育児に伴う所得減少のリスクをプールする制度として発展してきた。育児休業中の所得保障の財源について、出産休暇と育児休業の給付金は雇用保険基金を財源にしている。女性労働者の母性保護として制度が発出し、あくまでも労働者の保護のため、その財源が用いられている。後発福祉国家・韓国では、労働者と企業から保険料を徴収し、雇用保険からの給付も大企業と中小企業で異なる制度が設計されたことを考えると、大企業から中小企業への再分配になっているともいえる。現在、雇用保険に未加入の自営業者や失業者は、育児休業の恩恵を受けることができず、雇用の安定性によって格差があり、そもそも育児休業の利用から排除されている。雇用保険制度で就業形態の多様化に対応するには限界があり、この排除問題を解決するには、すべての親（養育者）を包括する形で、受給資格の普遍性を確保していくという親保険のアイデアも出はじめている段階である。

誰にとって、何のための育児休業給付なのか。国際的なトレンド〔Kamerman, S., & Moss, P. (2009), p.261〕よりも韓国では圧縮的に、少子化対策、所得保障、平等なケア文化の醸成、雇用平等、ワーク・ライフ・バランスという政策課題とともに、子どもの発達支援（子どものWellbeing保障）、親性（Parenthood）への支援という視点から、普遍的出産休暇と育児給付の模索がはじまっている。児童手当は税財源であり、子どもの基本権保障と位置付けられはじめており、親保険を導入する場合も、児童手当と育児休業給付との重複は大きな論点となる。また、6兆W規模の無償保育政策も批判が多い中で政治的に決行され続けている。普遍的な育児休業制度への改革は、無償保

育政策の改革や児童手当との調整など、家族政策の中で改革が進んでいくことと思われ、日本も育児休業制度の改革論議を、韓国のように家族政策という視座の中で進めていく必要があると考える。

文献

日本語

裴海善 (2018) 『諸外国における育児休業制度等, 仕事と育児の両立支援にかかる諸政策』第6章「韓国」独立行政法人労働政策研究・研修機構JILPT資料シリーズ (No.197) 2018年3月。

—— (2019) 「韓国の男女雇用平等及び仕事・家庭両立支援に関する法律・施行令・施行規則」, 『筑紫女学園大学人間文化研究所年報』 Vol.30, pp.1-16。

崔仙姫 (2018) 「韓国の保育政策について」, 『社会保障研究』 Vol.3, No.2, pp.325-328。

相馬直子 (2013) 「韓国：家族主義的福祉国家と家族政策」 鎮目真人・近藤正基編『比較福祉国家：理論・計量・各国事例』, ミネルヴァ書房, pp.310-335。

—— (2014) 「日韓比較から考える子育て・保育政策：韓国の事例を中心に」, 『女性労働研究』 Vol.58, pp.61-77。

韓国語

고용노동부여성고용정책과 (2019) 『육아휴직자의 경험에 대한 실태조사』, 고용노동부 (雇用労働部女性雇用政策課 (2019) 『育児休職の経験に対する実態調査』雇用労働部。

국회예산정책처 『2018-2027년고용보험재정전망: 실업급여와모성보호육아지원을중심으로』 2018年11月 (国会予算政策処 (2018) 『2018-2027年雇用保険財政展望: 失業給付と母性保護育児支援を中心に』)。

육아보험법도입국회토론회, 2019, 4, 8, 국회의원회관, 제4간담회실 (育児保険法導入国会討論会資料 (2019年4月8日))。

한국보건사회연구원 『출신육아지원사각지대해소방안연구』 2018年 (韓国保健社会研究院 『出産育児支援死角地帯解消方案研究』)。

英語

Htun, Mala, and Weldon, S. Laurel. (2018) *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around the World*, Cambridge University Press.

Dobrotić, Ivana, and Blum, Sonja. (2019) "Inclusiveness of Parental-Leave Benefits in Twenty-One European Countries: Measuring Social and Gender Inequalities in Leave Eligibility", In *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, jxz023.

Kamerman, Sheila, and Moss, Peter. (2009) "Conclusion", In Kamerman, Sheila, and Moss, Peter. eds. *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*. Policy Press.

Moss, Peter., Duvander, Ann-Zofie. and Koslowski,
Alison. eds. (2019) *Parental Leave and Beyond: Recent
International Developments, Current Issues and Future*

Directions. Bristol: Bristol University Press.

(そうま・なおこ)

Parental leave policy in South Korea

SOMA Naoko*

Abstract

Income security during childcare leave in South Korea has been developed as a system that pools the risk of income loss due to childbirth, with employment insurance as the financial source. In Korea, which is a late-comer welfare state, insurance premiums are collected from workers and companies, and the benefits of employment insurance are designed differently for large companies and SMEs. Therefore, it can be said that it is a redistribution system from large companies to SMEs. Currently, the unemployed and self-employed workers who have not yet taken out employment insurance are excluded from parental leave system. Moreover, there is a gap due to the stability of employment as well as a limit to the employment insurance system that can cope with the diversification of employment forms. The policy discourses of financial resources for parental leave includes: (1) pumping the tax into more than 30% to 50% of the employment insurance fund, (2) balancing between rapidly increasing unemployment benefits and maternity protection benefits, and (3) introducing an original financial concept such as parental insurance. Reforms to universal childcare leave system are being debated from the perspective of family policies such as free childcare policies and child allowance reforms.

Keywords : Parental Leave, Employment Insurance, Parental Insurance, Family Policy, Gender Equality

* Professor, Graduate School of International Social Sciences, Yokohama National University

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆

女性のパートタイム就労を前提とした育児休業制度：オランダ

廣瀬 真理子*

抄 録

オランダは、EU加盟国のなかでも1970年代まで女性の労働力率が最も低い国のひとつであった。その背景には、北欧とは異なり、カップルの間で伝統的に労働責任は男性、家庭責任は女性という性別分業が徹底していたことがある。

しかしながら、その後、オランダでもパートタイム就労を中心に女性の労働力率が高まり、家族政策もそれまでの現金給付中心の制度・政策から、育児休業や保育サービスなど、共働きカップルの子育て支援策を重視する方向へと変化した。最近では、育児のための父親休暇制度が急速に整備されている。他方で、子育てと女性就労のあり方をめぐって、なお根深く残る「伝統」と現代的な「改革」のはざまで、矛盾やディレンマも生み出されている。

本稿では、女性のパートタイム就労を前提として展開をみたオランダの育児休業制度に焦点を当て、その特徴を明らかにするとともに、育児休業期間中の所得保障給付の導入など、EU「ワーク・ライフ・バランス」指令の影響を受けて、新たな局面を迎えつつある同制度の改革動向について考察を加える。

キーワード：オランダ、福祉国家、パートタイム雇用、育児休業制度、改革動向

社会保障研究 2020, vol.5, no.1, pp.96-106.

はじめに

福祉国家の類型論に沿ってみると、オランダは、北欧と欧州大陸の特徴をもつ混合型の福祉国家と呼ばれている。しかし、女性就労や、子育てなど家族を対象とする支援策に焦点を当ててみると、そこにはキリスト教民主主義の伝統を有する大陸の福祉国家の典型的な特徴が見出せる。それは例えば、根深い家族主義を基盤にすえているこ

とや、キリスト教の教義である補完性原則にもとづき、家族に対する国家介入に消極的な点などである。

しかし、オランダにおいても1970年代末以降、国内の世俗化と民主化や、EUの男女平等に関する指令の影響などにより、じょじょに女性の役割が変化した。比較的遅れて始まった女性の職場進出は、主にパートタイム就労によって1980年代後半から急速に進んだが、家族政策もそれまでの「男性稼ぎ手原則」を基本とした児童手当などの

* 放送大学 客員教授

現金給付中心の制度・政策から、男女の就労を前提とした家族的責任との調和をめざす政策が展開されるようになった。

以上のような背景から創設されたオランダの就労と子育ての両立支援策は、1990年代以降、休業保障と保育サービス保障を軸に進められてきたが、それらの制度は今や、女性就労の促進をめざして、家族と労働市場と社会保障をつなぐ役割を果たすものとして政策的に重視されている。しかし、現実には、子育てと女性就労の両立について、大陸福祉国家の伝統が、保育所の利用意識などに少なからず影響を与えている点も見逃せない。

そこで本稿は、パートタイム雇用を前提としたオランダの育児休業制度の特徴を明らかにするとともに、最近の就労と子育ての両立支援策の改革動向について考察を加える。

以下ではまず、育児休業制度創設の背景について明らかにすることから始めよう。

1 就労と子育ての両立支援策の背景

(1) 女性の職場進出の遅れとその要因

オランダでは、戦後のベビーブームが比較的に長く続いたこともあり、出生率は、1960年代まで欧州諸国のなかでも相対的に高いレベルで推移していた〔Nimwegen van, Esveldt and Beets (2003), pp.206-207, 廣瀬 (2019), pp.490-491〕。OECDデータによれば、オランダの合計特殊出生率は1960年には3.12であったが、1960年代中期以降に低下傾向を見せはじめ、1970年代になると急激に低下し、1973年には1.9となった¹⁾。

図表1は、欧州6か国において、1960年から1990年代末までほぼ10年ごとの女性労働力率の変化を示したものである。1960年に、オランダにおける15歳から64歳までの女性の労働力率は26%にとど

まり、スウェーデン(51%)や、イギリスとドイツ(それぞれ49%)、またフランス(47%)と比較して極めて低い水準であったことがわかる。また、同年のオランダの既婚女性の労働力率は、わずか6%にすぎなかった〔Pfau-Effinger (1999) pp.80-81〕。

こうした女性の職場進出の遅れには、いくつかの要因が見出せる。まず、宗教・文化的要因として、キリスト教にもとづく家族観が、伝統的に「男は仕事、女は家庭」という性別分業をはっきりさせてきたことがある。カトリックとプロテスタントの教義はともに、家族の役割を生活の基盤に位置づけており、国が家族に対して援助を行うのは、家族のなかだけでは解決できない問題が生じた場合にかぎられた。「補完性原則」(the principle of subsidiarity)として知られるこの教義は、家族に対する国家の介入を抑える役割を果たすいっぽうで、保育所などの社会的サービスの整備を遅らせることにもなった。

この宗教にもとづく家族観は、19世紀末から1960年代にかけて存在していたオランダ特有の宗派イデオロギーによって分立した社会構造のなかで定着し、性別分業にもとづく女性の地位を暗黙の前提としていたことも特徴といえる²⁾。

また、制度的要因として、法的に女性の地位が確立されていなかったことが、女性就労を困難にした。例えば、1924年には、女性公務員に婚姻と同時に退職が義務づけられたが、それは特に女性教師の就労継続を困難にすることになった。また、1956年まで女性は法的に「無能力者」とされており、既婚女性の場合には夫の許可なしに就労することは不可能であった。このような女性の法的地位は、他方で女性みずからの就労意識の低下をまねいたことも想像できる。

¹⁾ OECD (2020), p.1. なお、2018年現在、オランダの合計特殊出生率は、1.59となっている。〔Centraal Beureau voo de Statistiek (2019b) p.1〕。

²⁾ このことを示す一例として、1965年当時の女性就労に関する市民の意識調査(有効回答数1503人)の結果をみると、回答者の8割以上が、学齢期の子どもをもつ母親の就労に対して「不賛成」としている。「賛成」という回答はわずか2%であった。しかし、「不賛成」を示す回答の比率は、その後の調査においてじょじょに低下して、1985年の調査結果(有効回答数1744人)では2割台(29%)となった。興味深いのは、その時点でも母親の就労に「賛成」とはっきり示す回答の比率は2割弱にとどまっており、過半数の人々が「反対はしない」と回答していることである。〔廣瀬 (1992) p.307〕。

図表1 欧州主要国における女性の労働力率の変化（15～64歳）（％）

年次	ベルギー	デンマーク	フランス	ドイツ	オランダ	スウェーデン	イギリス
1960	36	44	47	49	26	51	49
1971	40	59	49	49	30	61	51
1981	48	72	54	53	38	75	57
1990	52	78	57	56	53	81	65
1999	56	76	61	62	64	76	68

出典：Henkens, Grift and Siegers (2002), p.41 Table1より作成。

さらに、政治面では、戦後に政権の座についた宗派政党の政策方針が、一貫して女性の職場進出に消極的であったことや、政府が1970年代のオイルショック後の失業問題に対して、「労働供給制限策」をとったことも、女性の労働力率が高い北欧諸国との大きな違いである。つまり、早期退職制度の導入や「外国人」の帰国促進策などとならんで、女性を家庭にとどめることも失業対策の一環とされたことが、女性の社会進出を遅らせることにつながったとみられる³⁾。

(2) 女性就労の急速な高まりとその特徴

しかし、1980年代以降、オランダでは急速に女性の職場進出が進んだ。この背景には、1970年代からの社会構造の変容と、人々の意識の変化が見出せる。つまり、それまで定着してきた宗派別イデオロギーにもとづく社会構造が、世俗化の進行や民主化の波を受けて衰退したといっばうで、ベビーブーム世代を中心とした新たな価値観が、女性の高学歴化や経済的自立を促すとともに、事実婚や離婚、またひとり親など多様な家族形態を生み出すようになった。

加えて、EU法が、オランダの女性の社会的地位

の向上に影響を与えた点にも注目すべきである。特に、1970年代中期からEUが発出した男女平等処遇をめぐる一連の「指令」は、男女間の賃金水準の不平等の改善（平等賃金指令：75/117）や、女性の労働市場への参入の際と職業生活における性差別の撤廃（平等処遇指令：76/207）、また、女性の社会保障受給権の平等（社会保障指令：79/7）などの理念に沿って、オランダの国内法を整備するきっかけとなった。他方で、オランダの伝統的な家族観にもとづいて社会保障給付規定に組み込まれていた「男性稼ぎ手原則」は、間接的差別としてEU裁判所から変更が迫られるなど、EUの男女平等政策が、オランダの女性の社会進出を促す基盤の形成に影響を与えたといえよう。

その後、オランダ社会でもサービス経済化が進み、サービス産業部門でパートタイム雇用に対する需要が高まったことが、女性労働者の就労機会を増やすことにつながったとみられる⁴⁾。しかし、より現実的に女性たちを労働市場に駆り立てたのは、製造業の衰退と1980年代以降の賃金抑制策の影響であったという指摘もある⁵⁾。多くの女性たちが、生計の補助として働きはじめるようになったが、それが本格的に進んだのは、図表1からもう

³⁾ 1980年のキリスト教民主同盟・労働党の連合政権においても、当時の首相のファン・アクト（van Agt：キリスト教民主同盟）は、スウェーデンのような男女ともに有給職の権利をみとめるような社会民主主義の考え方に疑問を呈していた。〔Gustafsson (1994), pp.53-56〕。

⁴⁾ OECD (2019), pp.18-19また、オランダのパートタイム労働者のなかには、無期雇用でフルタイムの労働者よりも短時間の固定労働時間契約を結ぶ「短時間標準労働者」（労働時間に比例するものの、フルタイム労働者との均等待遇の権利を有する）と、有期雇用契約または弾力的労働時間契約を結ぶ、いわゆる不安定就労層に属する「フレキシブル労働者」が存在していることに注意すべきである。〔Brakel (2016) pp.4-5〕。

⁵⁾ 当時、所得が減少した男性ブルーカラー労働者に代わって、女性がパートタイム雇用を通じて労働市場に参加したことは、キリスト教民主主義の伝統を残した福祉国家における家族の唯一の選択肢であったといわれる〔Thelen (2014) pp.157-160〕。他方で、このようなオランダの女性の職場進出が、労働供給効果によって賃金抑制策をむしろ可能なものにするようになった、という指摘もある〔Delsen (2002) pp.47-49〕。

かがえるように、1990年代になってからである。

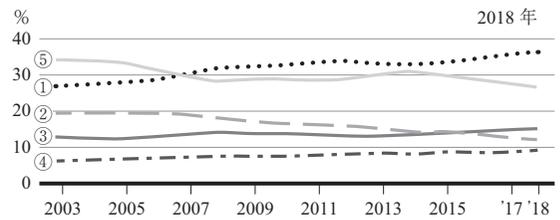
ただし、その時期でも、オランダの女性就労は、週当たりの労働時間が20時間未満の「短時間パートタイム」が比較的多かったことが特徴であった⁶⁾。政策的には女性就労が推進されていたものの、家族政策の分野において、保育サービスの整備が不十分であったことが、多くの女性をパートタイム就労に向かわせたといわれる。

(3) 近年の世帯の就労状況

EUが、2016年に加盟国28か国を対象に行った最近の労働力調査において、オランダの20歳から64歳までの人々の就業率は、男性が82.6%、女性が71.6%と発表されている。しかし、これをフルタイム換算にすると、男性は76.1%であるが、女性は48.9%に低下する。また、主たる仕事に従事する週当たりの平均労働時間は、男性が36.7時間であるのに対して、女性は26.0時間と、男性に比べて10時間以上少ない〔EU (2016), p.15〕。

最近のオランダ中央統計局の調査によると、2018年現在、同国内には「一人働き」または「共働き」のカップルが約330万組存在することが報告されている。図表2は、それらのカップルの働き方の組み合わせとその割合について、2003年から2018年までの推移を示したものである⁷⁾。

近年、最も比率が高いカップルの就労状況は、「フルタイム+長時間パート (20~35時間/週)」の組み合わせである。その比率は、2000年代後半からじょじょに高まり、最近では全世界帯の約4割を占めている。そのほか、「二人ともフルタイム」と「二人ともパートタイム」の世帯の比率も最近少しずつ高まる傾向にある。男女平等の働き方と



出典：Centraal Bureau voor de Statistiek (2019a), p.128より作成。

図表2 労働者カップルの就労状況 (一人働き/共働き) の推移 (15~74歳)

【線の番号の説明】

- ①：フルタイム+長時間パートタイム (20~35時間/週)
- ②：フルタイム+短時間パートタイム (20時間未満/週)
- ③：二人ともフルタイム
- ④：二人ともパートタイム
- ⑤：被用者+無業者

して紹介されるオランダの「二人ともパートタイム」のカップルの割合は、現実にはそれほど多くはなく、全体の1割程度にとどまっている。

他方で、15年前と比べると、「フルタイム+短時間パート (20時間未満/週)」の世帯と、「一人働き」である「被用者+無業者」の世帯の比率がじょじょに低下している。

こうしてみると、子育て中のオランダの女性にとって、主たる生計維持者であるフルタイムのパートナーを補助するパートタイム就労が、仕事と家庭生活を両立させるための働き方として定着しているようすがうかがえる。しかし、そこには、課題もまた残されている。

つまり、一部の専門職や技術職を除いて、パートタイム労働者には、フルタイム労働者との間で賃金格差が発生しやすいことや、キャリア形成が不十分なため、昇進・昇格などの機会が遅くなり

⁶⁾ OECD (2019), pp.18-19. また、オランダでは、フルタイム職に従事できないためにパートタイム職に従事する、いわゆる「非自発的」なパートタイム労働者の比率は、周辺諸国に比べて相対的に低く示されている。しかし近年、政府は、短時間のパートタイム就労はオランダの労働市場の弱点であるという見解を示して、パートタイム労働者に対して労働時間を増やすように奨励している。〔Bosch, van der Klaauw and van Ours (2009), p.2〕。

⁷⁾ Centraal Beureau voor de Statisiek (2019b) p.128図より。なお、同統計局による別の調査では、オランダの25歳から49歳のカップルで未成年の子どもを養育している約123万世帯の就労状況 (2015年現在) のうち、最も比率が高いのは「男性フルタイム+女性パートタイム (時間の区分なし)」の組み合わせ (58%) の世帯であった。次いで「男性被用者+女性無業」世帯が約2割 (18%) を占めていたが、「二人ともフルタイム」の世帯は10%であり、「二人ともパートタイム」の世帯はさらに少なく8%にとどまった。「その他+二人とも無業」の世帯も8%であった。〔Sociaal en Cultureel Planbureau (2016), p.91表5.1より〕。

がちである。それは、高齢期になってから産業協約年金など、被用者用の年金受給が不利になるという問題にもつながる。OECDのデータにおいても、加盟国のなかで、オランダでは男女間の年金格差が大きいことが明らかにされている〔OECD (2019b), p.4〕。

以上のような背景をふまえて、次に、オランダの出産・育児休業制度の特徴について紹介しよう。

2 オランダの出産・育児休業制度の特徴

(1) 出産休暇制度（法：Zwangerschaps- en bevallingsverlof）

時代を遡れば、オランダでは、出産を予定する労働者に対して、すでに19世紀末の労働法が休業保障を規定していたが、制度として確立したのは、1930年に施行された傷病給付法（Ziektewet）である。同法は、出産休暇を一般の傷病と同様に位置づけることからはじめ、対象を拡大するなど段階的な改正を経て、産前・産後の6週間ずつの休業と所得を保障してきた〔Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1982), pp.31-34〕。

1990年には、それまでの産前・産後に分かれていた休業期間は、産前・産後をあわせて16週間取得できるように改正され、取得期間のバランスもより柔軟となった（ただし、産前4週間と産後6週間は休暇の取得が義務づけられる）。

2001年には、就労と家族的責任の両立支援策を目的として、各種の休業規定を集めた「就労とケア法」（Wet arbeid en zorg）が制定されたことにより、出産休暇制度も同法に規定されることになった。被用者の出産手当は、失業保険基金から従前賃金の100%が支給される（ただし上限額あり）。出産休暇も、より柔軟に利用できる方向に改正されているほか、2015年には、新生児の入院日数が長引いた場合に、出産休暇も10週間延ばせるよう

に緩和されている。

同法にはまた、「父親のための出産休暇（以下では父親休暇と略す）」（Geboorteverlof）も規定され、出産後4週間以内に2日間、賃金が100%保障される制度が導入された。最近では、その「父親休暇」が、育児休業の一環ともいえるほど、急速に拡大している。2015年には、休業日数に、3日間の無給休暇が追加された。その後、2019年には、「追加的父親休暇制度」（法：Wet invoering extra geboorteverlof: WIEG）が導入されて、1週間の労働時間に匹敵する休業期間が取得できるようになり、賃金も100%保障されるようになった。

そして、2020年7月より「追加的父親休暇」はさらに延長され、最初の1週間の休暇の後で、出産から半年以内に、5週間の追加的な休暇が取得できるようになる。その休業期間中には、賃金の70%が保障される予定となっている〔OECD (2019a), p.43〕。

就労とケア法には、そのほかにも後述する育児休業（Ouderschapsverlof）や、子どもの急病など家族生活における緊急時の休暇（Calamiteitenverlof）、養子縁組や里親による養育を開始する際の休暇（Adoptieverlof）、短期介護休業（Kortdurend zorgverlof）・長期介護休業（Langdurig zorgverlof）が規定されている⁸⁾。

また、自営業者の女性の出産については、2008年より自営と出産に関する規定（Regeling zelfstandige en zwinger: ZEZ）が導入され、出産の前年に1225時間以上就労していた自営業の女性が出産する場合には、最低賃金額の100%が支給される。

(2) 育児休業制度（法：Wet Ouderschapsverlof）

1991年に施行されたオランダの育児休業法は、過去1年間以上、同一の雇用主の下で週当たり20時間以上就労している男女労働者を対象にして、子どもが4歳になるまで最長で半年間の「パート

⁸⁾ また、就労とケア法の下に、休業期間中の所得保障とするために、2006年より「ライフコース制度」（Levensloopregeling）が導入された。同制度は、社会保障給付を個人貯蓄制度に置き換えたものともいえるが、給与の一定割合（12%まで）を非課税扱いで貯蓄しておき、無給の休業期間にそれを引き出して利用するしくみである。早期退職や育児休業期間中の所得を補うことが想定された。しかし、新制度への再編が検討されながら、財政難を理由に同制度は、2012年に廃止が決まった〔Plantenga and Remedy (2011) pp.186-187, 廣瀬 (2008) pp.37-39〕。

タイム休業」をみとめるものであった。ただし、休業期間中の所得保障は法定化されておらず、労使間の団体協約によって決められる。公務員の場合には、従前所得の75%が支給されることになった。

当初、育児休業制度の導入にあたって検討されたのは、子育て面よりも女性の就労をいかに促進するかという点であった。政府は、パートタイム雇用を増やし、育児休業制度を導入することにより、周辺諸国に比べて低い水準にとどまっていたオランダの女性の労働力率の向上をめざした。同時に、育児休業を取得した労働者が、休業期間中であっても一定時間、職務に従事することで、労働市場から切り離されないことが望ましいという考え方から、育児休業は、「パートタイム休業」として導入された。

つまり、オランダでは、育児休業制度のメリットとして、子育てに労力がかかる時期に、退職せずに労働時間を短縮して職務が継続できることや、休業保障制度によって、父親と母親の間で有給・無給の活動を平等に負担できるようになる点が強調された。

特に、休業保障の権利は「家族の権利」とせず、「個人の権利」であることが明確にされたが、その理由は、育児休業の取得が女性労働者に偏らないようにすることと、事業主への申請時の手続きを簡便にするためであった〔Plantenga and Remedy (2011) pp.179-180〕。

しかし、懸案事項となった育児休業期間中の所

得保障については、それが子育ての社会的責任を明確にするという点では政府も同意したものの、当時の社会状況からみて給付金が税負担を圧迫するという問題や、子育ての責任は両親が負うのが当然という見方が残されていたこともあり、休業期間中の給付の有無については、労使間の団体協約に委ねられることになった⁹⁾。

その結果、多くの民間労働者にとって、無給の育児休業となったため、その利用が期待されたのは、もっぱらパートタイムで生計の補助的な働き方をしている女性労働者であった。しかし当時は、それらの人々は、労働時間が申請条件となる週当たり20時間に満たない短時間雇用に従事する場合も少なくなかったことから、実態面では、同制度の対象になる労働者の数が限られていたといわれる。

EU育児休業指令が1996年に採択された後、1997年にオランダにおいて改正育児休業法が施行された。2009年改正では、子どもが8歳になるまで26週間の休業をより柔軟な方法で取得できるようになった（全日休業の場合は、13週間となる）。また、重大な業務の支障にならない範囲で、両親が休暇を同時に取得することも可能になった¹⁰⁾。

3 育児休業制度の現状

図表3は、オランダの中央統計局が、0歳から8歳未満の子どものいる被用者（20～64歳）の育児休業取得率の推移（2005～2015年まで）を男女別に示したものである。2005年からみると、取得率は

⁹⁾ オランダの育児休業制度の創設に当たって、政策決定に影響を与える機関からもさまざまな提案が行われた。例えば、男女均等待遇審議会は、政府が、一般市民の有給・無給の子育てや介護に携われるような解放的な社会を構築するために努力すべきであり、①労働時間を短縮して子育てに十分な時間をかけられるようにすることや、②適切な保育サービスを整備すること、③休業期間の最初の1年間に従前賃金の50%の水準の所得保障を行うこと、④女性のみには偏らないように休業保障は個人権利とすることなどを提案した。他方、政労使の三者により構成された政府の諮問機関である社会経済審議会（SER）からは、子育てはあくまで両親の責任において行うものであり、個人の選択による結果を、事業主や社会全体に転嫁すべきでないという見解が示された。しかし、同審議会の一翼を担う労働者代表からは、雇用の権利を実現するために育児休業が必要であるという主張もみられ、育児休業制度の導入がオランダ社会の伝統と改革の間で大きな論議を呼び起こしたことが想像される。〔Plantenga and Remery (2011), pp.178-180〕。

¹⁰⁾ また、2000年には、「労働時間調整法」（Wet Aanpassing Arbeidduur）が施行され、10人以上規模の事業所の従業員に労働時間を短縮もしくは拡大できる権利を与えた。同法は、2015年に「柔軟な就労のための法」（Wet Flexibel Werken）に改正され、2016年より施行された。新法の目的は、就労と家族生活の調和をはかることであり、それまでの労働時間の増減に加えて、従業員に労働の場所と時間を調整する権利も与えている。

年次	女性	男性	(%)
2005	13	6	
2007	12	6	
2009	12	7	
2011	15	9	
2013	20	9	
2015	22	11	

出典：Sociaal en Cultureel Planbureau (2016), p.99 表5.4より作成。

図表3 オランダにおける育児休業取得率の推移
(男女別：2015年)

男女ともに横ばいからじょじょに上昇している¹¹⁾。

2015年現在、母親の取得率(22%)は父親(11%)の2倍となっているが、全体の取得率は低い水準である。取得期間の平均は父親が19か月で、母親の14か月よりも長い。これは、育児休業をパートタイム休業にして取得することで、休業期間が長くなるためである。また、週当たりの育児休業の平均時間は、母親が9時間、父親が8時間であり、母親のほうがやや長くなっている。

育児休業の取得率は、男性に比べてたんに女性の比率が高いというだけでなく、属性による特徴もみられる。デン・デュルク(den Dulk)とイエルクス(Yerkes)は、オランダの育児休業の取得状況について、次のように述べる〔Dulk den and Yerkes (2019), p.354〕。

まず、雇用形態別にみると、無期雇用契約を結んでいる労働者のほうが、有期雇用や弾力的労働時間契約を結んでいる「フレキシブル労働者」よりも取得率が高い。また、休業取得の意思は、働く母親の教育水準にも関係しており、正式に教育

を受けた人々で所得の高い人々のほうが、そうでない人々よりも就労を継続する意思を示して、育児休業を取得する比率が高いことが明らかにされている。さらに、生粋のオランダ人と西欧系移民のほうが、非西欧系移民に比べて育児休業の取得割合が大きいという特徴もある。

また、育児休業制度への関心も、労働時間や組織の規模などにより違いがみられるほか、産業部門の間でも異なっている。例えば、政府機関や教育機関では、育児休業を交渉の俎上に載せて、育児休業の所得保障を充実する方向で団体協約を締結しているが、ほかの部門のなかには、休業日数を減らすなど、逆に法定最低ラインを下回る団体協約を締結する場合もある¹²⁾。

以上のような特徴については、プランテンハ(Plantenga)とレメリー(Remery)も同様に、育児休業に所得保障がないことが取得率を低くとめている点や、労働者の教育歴の差によって、育児休業の利用意識が異なることなどを指摘する。

また、育児休業を利用していない労働者があげ「制度を利用しない理由」は、ジェンダーに関する問題というよりは、昇進・昇格への影響や、みずからの職務の性質、同僚の職務への負担、企業の風土・文化など、職場環境の問題に集中していることが明らかにされている〔Plantenga and Remery (2011) p.185〕。

他方で、オランダに特徴的であるパートタイムを基盤とした育児休業は、保育サービスもパートタイムで利用することになり、保育所利用に偏らずに両者を組み合わせられるメリットがあることも指摘されている¹³⁾。

¹¹⁾ オランダ中央統計局(CBS)と社会文化研究所(SCP)は、最近、労働統計の定義をILOの統計基準に合わせるように変更したことなどから、旧統計データとの比較が不可能になったことに注意を促している。〔Sociaal en Cultureel Panbureau (2016), p.99〕。

¹²⁾ Dulk, Laura, den and Mara A. Yerkes (2019), pp.7-10。また、デン・デュルクとイエルクスは、2017年に実施された規模の大きい100の団体協約を対象とした調査結果について、16件の団体協約が、育児休業に賃金の25~75%の所得保障を行っていることを明らかにした。また、2件の団体協約が、育児休業の対象となる子どもの年齢を12歳または13歳まで引き上げており、そのほかにも2件が、育児休業期間を延長していること明らかにした。こうした団体協約による法的措置の上乗せは、主に政府機関と医療機関の協約にみられた。〔Dulk, Laura, den and Mara A. Yerkes (2019), p.350〕。

¹³⁾ この背景には、保育所数の不足だけでなく、長い間、「子育ては母親が行うもの」と考えられてきたオランダ社会の伝統がある。それが、母親に子どもを連日または長時間、保育所に預けることを躊躇させるといわれる。〔廣瀬(2008) pp.38-39〕。

4 最近の政策動向

(1) EU「ワーク・ライフ・バランス」指令

オランダの就労と家族的責任の両立支援策は、現在、新たな局面を迎えている。2019年8月に発効されたEUの「ワーク・ライフ・バランス」指令(Directive2019/1588)は、「欧州社会権の柱」に沿って、ジェンダーによる雇用格差の是正と、個人の生活の質の向上をめざす取り組みを加盟国に促している¹⁴⁾。

具体的には、働きながら子育てや介護を行う労働者の休業保障や、より柔軟な働き方への権利が、①父親休暇、②育児休業、③介護休業、④柔軟な勤務形態の4つの軸に沿って位置づけられている。

その概要は、まず、①父親休暇については、出産後に、最低10日間の父親休暇が取得できるようなくみを構築することが加盟国に義務づけられ、休業期間中には傷病手当と同等の給付が行われる。また、②育児休業については、子どもが8歳になるまでの間に、両親それぞれに最低4か月ずつの育児休業の権利をみとめて、そのうち2か月間を譲渡不可とする。この譲渡できない2か月間について、各加盟国が定める水準の所得保障を行うことが義務づけられる。また、休業は全日でもパートでも柔軟な形態での取得を可能とする。

③介護休業については、全労働者に1年間に5日間、介護のための休暇取得の権利を与える。そして、④柔軟な働き方については、8歳までの子どもを養育する親と、すべての介護者に対して、労働時間の短縮と、柔軟な労働時間と、働く場所を柔軟にすることを申請する権利を与える。

各加盟国は、EU指令が発効されてから3年以内に、指令に沿って国内法を整備することになるが、同指令については2022年8月2日までとなっている〔濱野(2019) pp.1-2, EU MAG(2019), pp.4-5, 日本労働政策研究・研修機構(2019) pp.2-3〕。

同指令は、仕事と家族的責任の両立を支援・促進するために、子育て・介護を労働者が担えるよ

うな柔軟な働き方を進めることと、特に父親への子育てに参加への期待が込められている。つまり、労働時間や働く場所などを柔軟にして、子育てや家族に対する介護などを男女労働者が平等に行えるようにすることをめざしている。

(2) 同指令に対する各界からの反応

欧州委員会は、同指令を「社会的ヨーロッパ」に向かう大きな一歩であると表明した。それに対し各界から次のような反応がみられた〔EurWORK(2019) pp.3-4〕。

まず、欧州労働組合連合会(ETUC)は、採択までに時間はかかったが、「欧州社会権の柱」を最初に法制化した同指令が、EU市民に対してソーシャルヨーロッパの存在を示し、軌道に戻すための明るい兆しになったと評価している。同連合会は、指令の内容についても、育児休業制度と介護休業制度に所得保障をつけることと、父親休暇を拡充して、女性が職場で十分な役割を果たせるようになることに賛同した〔ETUC(2019), pp.1-2〕。

他方、欧州経営者連盟は、当初、同指令の採択時には反応を示さず、後に同指令について、「時代遅れで一方的な『調和』のとらえ方であり、今日の職場の実態に合っていない」という批判的なコメントを加えた。

また、民間非営利団体ネットワークである「欧州コファス家族団体」(COFACE)は、同指令を「正しい方向への第一歩」と評価した。しかし、そのいっぽうで、育児休業と介護休業の所得保障の水準の決定が各加盟国に委ねられており、全体としての調和に欠ける点を問題としている。そのほか、勤続年数など、休暇取得の要件によって、労働者の権利が制限される点についても批判を加えている。

同指令のオランダ国内法への影響については、すでに国内法が、父親休暇と柔軟な働き方について、EU指令の基準を上回る法を整備しているため、オランダの課題は、これまで無給であった育

¹⁴⁾ 本指令は、長い間、改正案が検討されながら、実現にいたらなかった1992年の母性保護指令(92/85/EEC)と、2010年に発効されたEU育児休業指令(2010/18/EU)を置き換えた総合的な指令としての位置づけとなっている。〔濱野(2019) p.1, EU MAG(2019), pp.2-3, 日本労働政策研究・研修機構(2019) pp.2-3〕。

児休業制度に所得保障を導入するための法改正に取り組むことである。

この点について、これまで所得保障がないことで、育児休業の申請をためらう労働者も少なからず存在したが、所得保障を設けることにより、女性だけでなく男性の取得率も高めていくことが期待できるという肯定的な意見もみられた〔Burri (2020), p.160〕。

また、育児休業制度に所得保障を導入することは、低所得の労働者にとって両立支援策の選択肢を増やすことになる点を評価するコメントもみられた。しかし、「時間と場所を柔軟にする働き方」は、現実的には一部はかなり熟練を要する専門職にのみ可能であるため、実践するのは容易ではないという見方も示されている〔Dulk den and Yarkes (2016) pp.189-190〕。

おわりに

以上、オランダにおける就労と子育ての両立支援策について、出産・育児休業制度を中心に、その特徴と課題について考察した。

欧州諸国のなかで遅れて始まったオランダの女性の職場進出は、1980年代後半以降にパートタイム就労を基盤として急速に高まり、21世紀にはEU加盟国のなかでも女性の労働力率が高い国として注目を集めるようになった。

制度面では、休業保障制度の整備や、フルタイム就労とパートタイム就労の均等処遇などについて改革が進められたいっぽうで、長年固定化されてきた性別分業により、人々の間に「子育ては女性の役割」という意識が根強く残されてきたという歴史的な経緯もある。

しかし、最近のオランダの就労と子育ての両立支援策の改革動向をみると、出産・育児に関する休業保障と柔軟な働き方への条件整備が中心にすえられているが、特に父親を対象とした子育てのための休業保障が急速に拡大しつつある。

他方で、オランダでも有期雇用や派遣、さらにフリーランサーなど、比較的若い世代の間で不安定就労層に属する人々が増加しており、ひとり親

世帯も増加傾向にあることも見逃せない。こうした家族形態の変化や働き方の多様化は、安定的に休業保障を取得することを困難にする。カップルの間で有償・無償の活動を平等に行いながら子育てができるのは、まず生活が安定していることが前提であり、父親休暇制度のみを拡充して、それがそのまま男女平等につながるかどうかは疑問である。

ワーク・ライフ・バランス政策を実現していくためには、カップルの間での平等にとどまらず、公的機関が休業保障をどのように支えるのかという点をまず明確しておくことが必要であろう。

追記：

オランダ政府は、EU「ワーク・ライフ・バランス」指令を受けて、2022年8月より施行される所得保障を組み入れた改正育児休業制度の概要について、本年4月末に発表したところである。

新制度では、既存の26週間の育児休業期間のうち、対象となる子どもが1歳になるまでの間の9週間に、両親それぞれに対して、1日あたり最大で賃金の50%（上限額あり）が給付として支給される。その後の17週間は、子どもが8歳になるまで無給で育児休業が取得できる。給付の運営は、被用者保険運営機関（UWV）が担当する。

政府は、育児休業に給付を導入することで、カップルが子育てを平等に行えるようになることをめざしている。

参考資料：Rijksoverheid (2020), *Ouderschapsverlof wordt deels betaald*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/29/ouderschapsverlof-wordt-deels-betaald>

参考文献

- Akgunduz, Yusuf Emre, and Janneke Plantenga (2011), *Labour Market Effects of Parental Leave: A European Perspective*, Discussion Paper Series nr.11-09, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Universiteit Utrecht.
- Bosch, Nicole, Bas van der Klaauw and Jan van Ours (2009), *Female part-time work in the Netherlands*, VOX.
- Brakel, Marion, van den and Lian Kösters (2016), *Inkomenspositie van flexworkers*, CBS.
- Burri, Susanne (2020), "Care and the Workplace: The

- Dutch Approach to Part-time Work, Flexible Working Arrangements and Leave”, in Loraine Gelsthorpe, Perveez Mody and Brian Sloan (eds.), *Space of Care*, HART.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019a), *Trends in the Netherlands 2019*, CBS.
- (2019b), *Population, households and population dynamics; from 1899*, CBS.
- Delsen, Lei (2002), *Exit Polder Model?* PLAEGGER.
- Dulk, Laura den, Mara A. Yerkes (2016), “Work-Family Balance of Families with Small Children: How to Achieve Gender Equality in Parenting”, in *Japanese Journal of Family Sociology*, 28 (2), Japan Society of Family Sociology.
- Gustafsson, Siv (1994), “Childcare and Types of Welfare States”, in Diane Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, SAGE.
- Henkens, Kène, Yolanda Grift and Jacques Siegers (2002), “Changes in Female Labour Supply in the Netherlands 1989-1998: The Case of Married and Cohabiting Women”, in *European Journal of Population*, 18, Kluwer Academic Publishers.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1982), *Social Security in The Netherlands*, SZW.
- Nimwegen, Nico, van, Ingrid Esveldt and Gijs Beets (2003), “Population Trends and Family Policies in the Netherlands”, in *Journal of Population and Social Security: Supplement to Volume 1*, N.I.D.I. Den Haag.
- OECD (2019a), *Part-time and Partly Equal: Gender and Work in the Netherlands*, OECD.
- Pfau-Effinger, Birgit (1999), “Welfare Regimes and the Gender Division of Labour”, in Jen Christiansen, Pertti Koistinen, and Anne Kovalainen, *Working Europe: Reshaping European Employment Systems*, Routledge.
- Plantenga, Janneke, and Chantal Remery (2011), “The Netherlands, bridging labour and care”, in Sheila B. Kamerman and Peter Moss (eds.), *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*, Policy Press, UK.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016), *Emancipatie Monitor 2016*, SCP.
- Thelen, Kathleen (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press.
- 濱野 恵 (2019), 「EUワークライフバランスに関する指令案」, 『外国の立法』 No.280-1 国立国会図書館。
- 廣瀬真理子 (1992) 「オランダの男女平等政策と社会保障」, 佐藤進編 『国際化時代の福祉課題と展望』, 一粒社。
- (2008), 「オランダの女性就労の高まりと『ワーク・ライフ・バランス』政策」, 『世界の労働』 第58巻第6号 日本ILO協会。
- (2019), 「オランダの高齢者福祉のゆくえ」, 松村祥子・田中耕太郎・大森正博編 『新世界の社会福祉2：フランス/ドイツ/オランダ』, 旬報社。
- ホームページ
- Dulk, Laura, den (2018), “Netherlands country note”, in Sonja Blum, Alison Koslowski, Alexandra Macht, and Peter Moss (eds.), *14th International Review of Leave Policies and Research*, http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- Dulk, Laura, den and Mara A. Yerkes (2019), “Netherlands country note”, in Alison Koslowski, Sonja Blum, Iwana Dobrotić, Alexandra Macht, and Peter Moss (eds.), *15th International Review of Leave Policies and Research*, <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/>
- ETUC (2019), News ETUC: Implementation of the Work-Life Balance Directive, <https://europeanmovement.eu/news/etuc-implementation-of-the-work-life-balance-directive/>
- EU (2016), *European Semester Thematic Fact Women in the Labour Market*, European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-thematic-factsheet-labour-force-participation-women_en_0.pdf
- EurWORK (2019), *Work-life balance directive*, Eurofound EU <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/work-life-balance-directive>
- OECD (2019b), *The gender gap in pension in the EU*, EU [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)
- OECD (2020), *Fertility Rates*, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>
- EU MAG (2019), 『EUのワークライフバランス指令とは?』, 駐日欧州連合代表部 <http://eumag.jp/questions/f1219/>
- 日本労働政策研究・研修機構 (2019), 「国別労働トピック：透明で予見可能な労働条件指令，ワークライフバランス指令が成立」『海外労働情報』 日本労働政策研究・研修機構 https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2019/12/eu_01.html

The parental leave scheme developed on the premise of women's part-time employment: The case of the Netherlands

HIROSE Mariko*

Abstract

In terms of the typology of welfare states, the Netherlands is situated in the middle with a mix of characteristics from welfare states in Northern Europe and the rest of the European continent. However, if we narrow it down to the role of women and family-centred issues such as parenting, we find that the Netherlands would be classified as a continental welfare state with a Christian democratic tradition. This is evident, for example, in its persistent familialism, and the principle of subsidiarity derived from the Christian doctrine, which has resulted in a passive level of state intervention in families.

Despite the relatively late start, Dutch women's participation in the labour market has progressed rapidly since the late 1980s, mainly due to part-time employment. Along with this, welfare policies targeted at families have shifted from mainly cash benefits-such as child benefits-that support the "male-breadwinner principle", to schemes that aims to reconcile family responsibilities for dual-income families. Recently, the parental leave for men had been rapidly extended there.

These policies are now institutionalised with the aim of further promoting female employment by coordinating the family, labour market, and social security. However, there remains some contradictions and dilemmas between the "traditional" and "reformed" definitions of female employment.

This article examines the characteristics of the parental leave scheme in the Netherlands, which is premised on women's part-time employment. In addition, we will consider the spate of institutional reforms influenced by the European Union Directive on Work-Life Balance, such as the provision of income security benefits for those on parental leave.

Keywords : the Netherlands, Welfare State, Part-time Employment, Parental Leave Scheme, Reform Trend

* Visiting professor, The Open University of Japan

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆

イギリスの出産休暇・育児休業給付：被用者モデルからの脱却

平部 康子*

抄 録

イギリスの育児休業制度は、実質的には出産休暇の延長によって担われてきた。労働法が出産休暇を利用できる者を拡大すると同時に、社会保障の側では法定出産給付および法定出産手当について、雇用（employment）の要件を緩和し、現在では、労働法上の休暇の権利のない自営業者にも法定出産手当の受給権を与えている。他方で、主に出産休暇の延長という方法で育休政策を展開させたため、男性労働者の育児休業権とそれに伴う所得保障の権利を阻害しているとの指摘がある。

わが国の育児休業給付金は、正規雇用者を基準にして被用者間で選別を行い、給付要件にイギリスに比べて長期の継続的雇用を求める、雇用を基礎にした給付原則を強く働かせている。しかし、育児休業関連給付の役割が、休業期間中の所得喪失の補填から、継続雇用のための休業取得促進、そして雇用以外の場面を含めたワーク・ライフ・バランスに広がる場合、その受給の資格が与えられる者も変化させる必要があり、イギリスのように非雇用型の働き方を包含することを見据えるべきである。

キーワード：育児休業給付，受給要件，非雇用型労働，男女平等，ワーク・ライフ・バランス

社会保障研究 2020, vol.5, no.1, pp.107-118.

I はじめに

働く人が子どもを持つ場合、就労ができないあるいは抑制しなければならない期間が生じる。そのため、労働法（労働基準法65条、育児介護休業法5条）は労働者へ出産や育児の期間の休業を保障し（本稿では、日英の制度に言及するため、共通した呼称として「出産休暇」「育児休業」を用いることとする）、社会保険法（健康保険法50条2項などの被用者の医療保険法、雇用保険法61条の4）は休業期間の賃金を代替する所得を保障してい

る。労働法と社会保険法は、労働者が実質的にこれらの休業を取得できるようにするため車の両輪として機能している。ただし、この両輪は必ずしも同じ歩調で進んでいるわけではなく、片方がもう片方を引っ張るようなこともある。社会保険給付の水準や期間は、労働者の権利の行使（休業の申出）を大きく左右するものであって、特に男女労働者がともに権利を有する育児休業については、取得者を父母どちらかにするかの選択の重要な要素となることが指摘されている¹⁾。

労働法と社会保険法の足並みがそろわない例は、両者の人的適用にもみられる。例えば、社会

* 佐賀大学経済学部 教授

保険（健康保険）の強制適用事業所でない事業所で雇用されていたり、週20時間未満のパートタイムのため雇用保険未加入で働いていたりする場合、休業は取得できても給付なしという状況が生じる。このようなズレが生じるのは、主に社会保険側が一定の制限をもって制度設計されているためであり、①社会保険の適用がある事業所とそうでない事業所があること、②労働者の労働条件（労働時間・契約期間）によって、社会保険に加入できる者とそうでない者がいること、③社会保険に加入していても、労働者側について保険事由以外の保険給付の支給要件（保険事由発生までの一定の加入期間等）を満たす者と満たさない者がいること、といった理由が考えられる。実際、わが国の育児休業の取得率は、男女の間だけではなく、正社員と非正社員の間でも大きな差が生じている²⁾。

イギリスでは、2019年には女性（16歳から64歳）の労働参加率が72.4%と報告され、比較可能な統計がとられた1970年以降最も高い数値になり、男性（80.4%）との差は縮小されてきた³⁾。連立政権以降、イギリスは「柔軟な働き方」を労働政策の一つの柱とし、ワーク・ライフ・バランスについても「柔軟に働くことを求める労働者の権利の拡張」と「出産休暇の挿入を含めた柔軟な育児休業」を通じて達成しようとしてきた。働くことだけでなく、休業についても柔軟性がキーワードになっている点がイギリスの特徴であろう。ただし、最近では「柔軟性」が使用者の一方的な道具になってしまい、長期間の非典型雇用や極めて短期間の契約を労働者に押し付ける等、労働者の権利を損なっているのではないかという批判も見ら

れる⁴⁾。このような議論の中には、従来のフルタイム労働（正規雇用やそれに準ずる雇用）以外の者への休業制度のあり方に目を向ける契機も含まれている。本稿では、イギリスの育児休業政策にかかる社会保障上の給付について、長期的雇用を前提とした女性労働者の雇用維持のための権利から、イギリス独自の出産休暇給付を経て、いかに新しい形に変容させているのか、その基礎となる理念は何かを検証する。

II イギリスの出産休暇・育児休業政策—なぜ「育児休業への出産休暇の挿入」が議論されたのか

1 出産休暇の導入

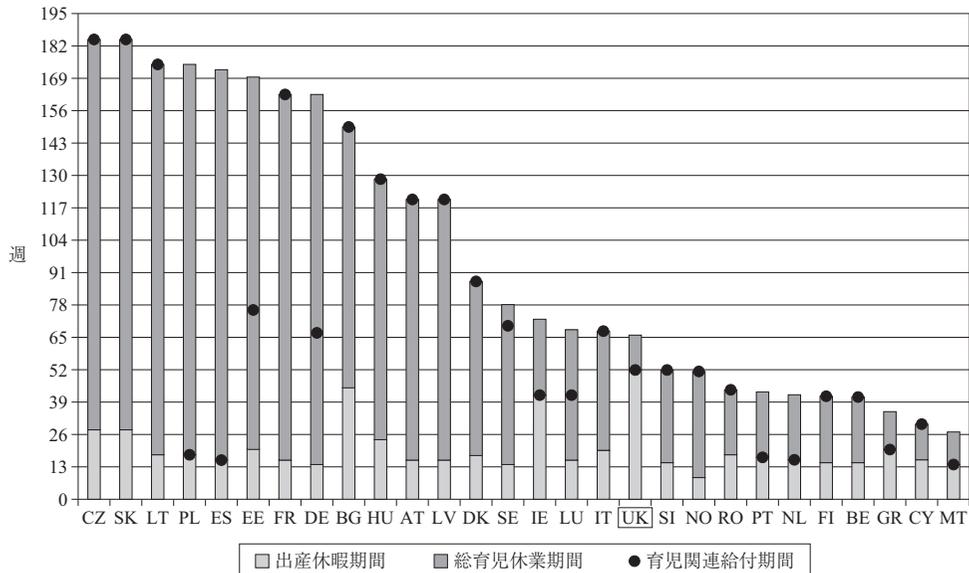
イギリスの出産休暇の法定化は1975年雇用保護法（Employment Protection Act）にもとづく。同法以前にも1891年工場法（Factory and Workshop Act 1891）により、使用者に対して出産後の4週間の女性労働者を就労させることを禁じる定めがあったものの、あくまで使用者への就業禁止規定であり、労働者の権利ではなかった。同時期に男女差別禁止法（Sex Discrimination Act 1975）が制定され、性別に基づく不利な取扱いが禁止されるといった動向もあいまって、妊娠・出産による休業をどう位置付けるかについて議論があったが、最終的に雇用保護法における出産休暇制度は、妊娠または分娩のため欠勤した場合の復職の権利として構成された。同法により、出産予定週の11週前までに雇用期間が2年（週の労働時間が16時間未満の場合、5年）に達する女性労働者は、産後29週以内であれば仕事に復帰する権利が認められる

¹⁾ 衣笠葉子「育児休業の取得推進と所得保障に関する課題」ジュリスト1383号（2009年）、p.38、神尾真知子「雇用保険法の育児休業給付の再検討」荒木誠之・桑原洋子編『社会保障法・福祉と労働法の新展開』（信山社、2010年）、p.511以下、柴田洋二郎「育児介護休業法の課題」日本労働法学会編『講座労働法の再生第4巻 人格・平等・家族責任』（日本評論社、2017年）pp.281-283。

²⁾ 厚生労働省が委託した調査結果によれば、育児休業制度の取得率は「男性・正社員」は5.4%、「女性・正社員」は71.7%、「女性・非正社員」は22.8%であった。三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成27年度 仕事と家庭の両立支援に関する実態把握のための調査研究事業報告書 労働者アンケート調査結果」（2015年7月）。

³⁾ B F Devine & N Foley, *Woman and the Economy*, House of Commons Library Briefing Paper No. CBP06838, (2020), p.4.

⁴⁾ The Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, *Good Work Plan*(Cm 9755), (2018).



出典：C Saraceno, Child Care Needs and Child Care Policies: A multidimensional issue, Current Sociology vol59 (1) (2011), p80.

図1 出産休暇および育児休業の期間，育児関連の給付期間（2007年時点）

こととなった。

一方、出産を理由とする休業に対する所得保障については、先に1946年国民保険法（National Insurance Act 1946）で定額給付が導入されていたが、出産休暇の法定化にあわせて、雇用保護法に6週間の報酬比例給付（出産給付：Maternity Pay）と12週間の定額給付（出産手当：Maternity Allowance）が定められた。

EECのほかの国が出産休暇を医学的な観点から12週から14週という期間にする中で、イギリスの出産休暇の長さは際立っていた。その理由について、女性労働者の出産からの回復と乳児のための6か月間の授乳期間を考慮したためではないかと説明されている。母親と乳児の健康を守るための比較的長い出産休暇を保障した、1970年代の「子育て休暇政策の第1の波」では、出産給付の給付水準、出産給付および出産手当の給付期間とあわせて、イギリスの制度はEECのトップグループの一つであった。

2 「子育て休暇政策の第2の波」と育児休業

1980年半ばごろから、EEC/EU諸国は、「男女の機会平等の追求」および「仕事と家庭生活の相互支援の関係の促進」を目指す新たな休暇政策を展開するようになった。この「子育て休暇政策の第2の波」の時期、イギリスでは労働市場規制に反対する保守党が政権を運営していた。そのため、育児休業に関する最低基準を設定する1983年EC指令案に拒否権を発動させるなど、ECの休暇政策との協調が進まなかった。この状況に変化が生じたのは、労働党へ政権が代わり、育児休業に関する1996年EU指令⁵⁾を1996年に採択してからである。イギリスはEU指令に従い、1999年出産および育児休業規則（the Maternity and Parental Leave Regulations 1999）を策定し、育児休業（Parental Leave）を導入した。同規則で導入された育児休業は、同一の使用者に1年以上雇用されている被用者は、子どもが5歳（障害児は18歳）に達するまで子ども一人当たり13週間の育児休業が取得できるという内容である。ただし、育児休業を取得し

⁵⁾ Framework agreement on Parental Leave (Directive 1996/34/EC).

ている期間の所得保障はなく、また、1年間で取得できる日数は4週を限度としており、極めて一時的な休業を想定するものであった。

他方で、同規則は、出産休暇について出産前の継続的雇用期間の要件なしにすべての被用者が取得できる期間を「通常出産休暇」と名付けて14週から18週に延長し、さらに1年以上の出産前の継続的雇用期間がある者は11週を「追加的延長出産休暇」として取得できるとした。このように、出産休暇の権利が拡大すると、本来のターゲットであった「妊娠・出産を理由とした不在期間」と「法で保障される出産休暇の期間」の乖離は決定的になった。結果として、図1にあるように「子育て休暇政策の第2の波」の時期、ほかのEU諸国が出産に直接的に関連しない期間を「育児休業」として再構成したのに対して、イギリスは出産休暇と育児休業の調整をほとんど行わなかった。同様のことは2003年に導入された父親休暇（Paternity Leave）と出産休暇との間にも当てはまる。

3 「女性労働者の両立支援」から「子育て分担の支援」へ

出産休暇制度の導入当初、この権利の行使を促進する所得保障の構造は、①報酬比例（給与の9割相当）かつ短期の給付（出産給付）②低い水準の定額かつ比較的長期の給付（出産手当）という区分を有していた。この給付の2区分は1987年に大きく変更された⁶⁾。区分の方法を、①報酬比例の給付（法定出産給付：Statutory Maternity Pay）と、②報酬比例給付を受給できない者を対象とした定額給付（出産手当：Maternity Allowance）にしたのである。これは、法定傷病手当（Statutory Sick Pay）と労働不能給付（Incapacity Benefit）の区分方法をモデルにしており、使用者に法定出産給付の支出を求めるとともに、休業および休業後の復帰受入れ整備を促そうとするものであった。ま

た、従前は、報酬比例給付と定額給付は出産予定日前の継続的雇用要件を同等に設けていたが、新しい区分設定以降は、定額給付はより緩和された要件を用いて、受給者をひろいあげようになった。

出産休暇は、2003年には取得可能な日数の上限が52週まで拡大され、現行制度となっている⁷⁾。52週のうち、前半の26週は「通常出産休暇（Ordinary Maternity Leave）」、後半の26週は「追加的出産休暇（Additional Maternity Leave）」という。以前と違い、追加的出産休暇にも出産予定日前の継続的雇用要件が適用されなくなった結果、両休暇を合わせた出産休暇は、「女性」被用者の間ではユニバーサルなものとなった⁸⁾。このように、52週という出産休業の期間を労働法で拡大するとともに、所得保障の側では受給要件を緩和したことによって、出産休暇の利用者のすそ野が広がり、「女性労働者の両立支援」としては充実した内容となった。

一方で、乳児期の育児に関する父親の参加という意味での「育児休業」は、「（法定）父親休暇（Statutory Paternity Leave）」と「法定父親給付（Statutory Paternity Pay）」によって進められることになった。しかし、父親休暇は、期間も最長で2週間であり、法定父親給付の給付水準も法定出産給付に比べると低く、制度の利用が進まないことについて男女平等および共同の子育ての観点から批判がなされるようになった。その解決として、出産休暇の期間の一部を、育児を目的とした新しい休業制度に移転させ挿入する方法が提案された。これは2014年児童および家族法（Children and Families Act 2014）のもと、共有両親休暇（Shared Parental Leave）という名称で実現することになった。このような育児休業政策の結果、現在のイギリスの育児関連休暇は図2のようになっている。

⁶⁾ The Maternity Pay and Maternity Allowance (Transitional) Regulation 1987.

⁷⁾ The Employ Rights Act 1996, The Maternity and Paternity Leave Regulation 1999.

⁸⁾ 通常出産休暇は、欠勤前の仕事に復職する権利が保障される。追加的出産休暇では、使用者は合理的に実行可能であれば欠勤前の仕事に復職させなければならないが、そうでなければ、適切で適切な仕事に就かせなければならない。

名称	内容	対応する所得保障
出産休暇	対象者：女性被用者（取得前の継続的雇用要件なし） 出産予定週の11週前から取得でき、52週間を限度とする。出産後2週間は強制休業。期間中、10日を限度に就労が認められる。	法定出産給付 法定出産手当
共有両親休暇	対象者：法定出産休暇を取得する権利のある者およびその配偶者（パートナー）。共有両親休暇を取得しようとする者は、継続的雇用要件（出産予定週の15週間までに26週間の雇用）を満たさなければならない。休暇中も同一の使用者に雇用されていなければならない。共有両親休暇を取得しない側の配偶者（母）であっても、経済的活動要件（出産予定週の前66週のうち26週は経済的活動をし、うち13週の平均週当たり報酬が最低稼得収入額を上回ることを）満たさなければならない。 強制休業期間2週間を除く50週間について、両親で分割して取得することができる。期間中、それぞれ20日を限度に就労が認められる。	法定共有両親手当
父親休暇	対象者：父となる被用者であって、継続的雇用要件（出産予定日の15週間までに26週間の雇用）を満たし、休暇中も同一の使用者に雇用されていなければならない。出産日から56週までの間、1週間か2週間の休暇期間を選択できる。	法定父親給付
育児休暇	対象者：18歳未満の子どもを有する被用者であって、取得前に1年間の継続的雇用要件を満たす者。子ども一人あたり合計で18週間、1年間で4週間を上限に取得可能。	なし

図2 育児関連休暇の概要

Ⅲ 育児関連休業給付の受給要件と費用負担

ここでは、育児休暇政策にかかる社会保障上の給付として、出産休暇に対応する法定出産給付および法定出産手当、共有両親休暇に対応する法定共有両親手当、父親休暇に対応する法定父親給付の受給資格と費用負担について確認したい。

1 法定出産給付

法定出産給付は、39週間支給される。出産予定週の11週目以降であれば、どの期間を選択してもよい。このうち、6週間は被用者の平均報酬の90%（上限なし）が支給され、残る期間（33週間）は、決められた額（2019年は週当たり148.68ポンド）と平均報酬の90%のうち、低い額が支給される。

(1) 法定出産給付の受給要件

法定出産給付は、「継続的雇用」「所得の下制限」「妊娠期間」「就労の中断」の4つの要件を満たす被用者に支給される。

a 継続的雇用

給付を受ける者は、出産予定週の15週間までに、26週間は同じ使用者の下で雇用されていなければならない。疾病など法令に定められている特定の事由による就労の中断は、中断期間とみなさないとしている。1997年以降、国外にいる女性被

用者についても、使用者が本人のための国民保険料の支払い義務を有しているのであれば、その使用者によって雇用される被用者とされる。

b 所得の下制限

出産予定週の15週間前までの8週間の平均報酬（週当たり）が、国民保険料の負担で用いられる最低稼得収入額（the Lower Earning Limited: 2019年度は週118ポンド）を超えていなければならない。この最低稼得収入額の基準は、多くの場合は国民保険料の拠出と連動するものの、あくまで収入額の下限を決定するためのもので、実際に国民保険料を払っているか否かは関連していない。

c 妊娠期間

出産予定週の前の11週目には妊娠している状態であること、またはその時点で出産していることが必要である。

d 就労の中断

妊娠または出産のために、就労を全部または一部中断していることが求められる。ただし、10日を上限として法定出産給付を支払う使用者の下で就労が認められる（Keep in Touch Days）。使用者は法定出産給付の義務を免除するような条項を含む契約を結んではならない。同様に、この期間中、使用者は法定出産給付の義務を免れることを「唯一または主たる」理由として被用者との契約を解除することはできない。

(2) 法定出産給付の費用負担

法定出産給付は、その被用者のために国民保険料を支払う義務のある使用者によって支給される。1人の被用者に使用者が複数存在する場合、使用者間の合意によって割合が決まるが、合意がないときは被用者の報酬の割合に応じて法定出産給付の費用を分担する。

このように、法定出産給付の費用は一義的には使用者が負担するが、法定出産給付で負担した費用のうち92%について、国民保険料の事業主負担が減額されるため、実質的には使用者に還付される。小規模事業の使用者の場合、法定出産給付で負担した費用と追加的費用（国民保険料負担分）をあわせた103%が戻ることになる。

受給権者に支出される法定出産給付の総額は、図3にあるように出産休暇の期間を拡大した2002年雇用法の施行（2003年）より大幅に増加している。そして、この増加をなぞるように、使用者の支出に対する還付を賄う公的支出も大幅に増加している（図4）。この推移は、法定傷病手当への公的支出について1995年以降、1億ポンドに満たないまま横ばいであることと対照的である（図5）。その理由として、法定傷病手当は当初100%の償還であったものが、使用者に被用者の長期疾病休業を予防するインセンティブを与えるために、1992年社会保障拠出法（Social Security Contributions and Benefits Act 1992）の下で80%となり、さらに1994年法定傷病手当法（Statutory Sick Pay Act

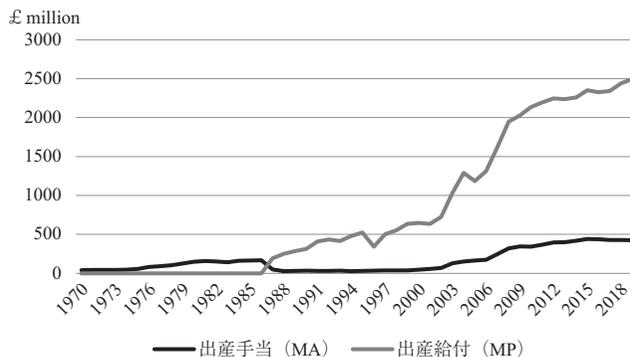
1994）の下では、小規模事業主の例外を除き、償還が廃止されたことが挙げられる。

使用者に事前の保険料拠出だけを求め、休業という保険事由が発生した場合に使用者に負担は求めないのが、わが国のやり方である。イギリスの場合、出産と傷病の一定期間は、使用者に所得保障を行わせ、後で償還する。償還率を変化させることで、より直接的に使用者のインセンティブをコントロールする仕組みとなっている。

2 法定出産手当

法定出産給付の要件を満たせなくても一定の稼働（work）を行う者に対し、法定出産手当が設けられている。法定出産手当は、1992年社会保障拠出給付法による拠出型給付として出発したが、現在では自営業や継続的雇用要件を満たすことができない者にも対応している。具体的には、1999年福祉改革および年金法（Welfare Reform and Pensions Act 1999）によって、「雇用（employment）」および「雇用の継続性」という要素を弱め、それに代わり「所得の下制限」に移行させた。

現在では、法定出産手当の受給者には、2つの類型が設定されている。一つは、本人自身が被用者あるいは自営業者として収入を得ている場合（後述（1））であり、もう一つは、本人が自営業の配偶者またはパートナーの補助をしている場合（後述（2））である。それぞれの類型で、支給額および支給期間が異なる。



出典：Department of Work and Pensions, Benefit expenditure and caseload tables 2019.

図3 出産関連給付の支出額

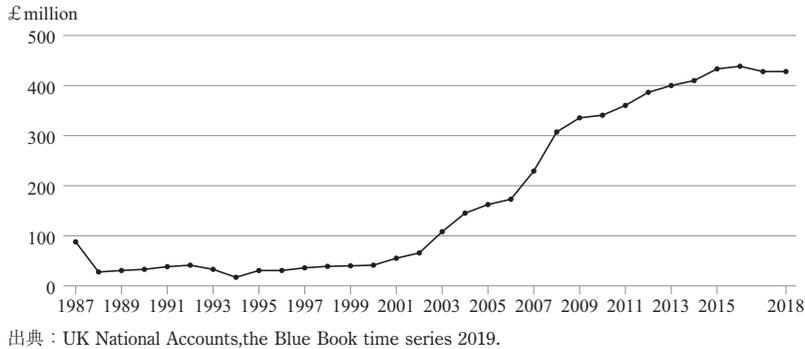


図4 出産関連給付にかかる私的部門への補助

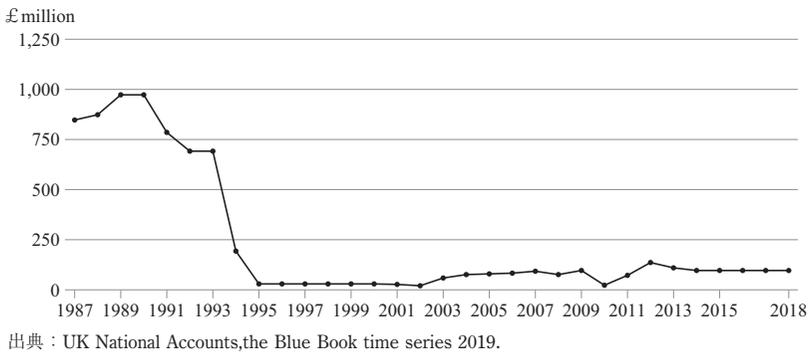


図5 法定疾病手当にかかる私的部門への補助

(1) 本人が稼働している場合の法定出産手当の受給要件

法定出産手当は、「稼働」「所得の下限制限」「妊娠期間」「法定出産給付の非該当性」「受給中の稼働の不可」の5つの要件を満たす者に支給される。

a 稼働

給付を受ける者は、出産予定週の前の66週のうち少なくとも26週は、被用者あるいは自営業者として、稼働していなければならない。

b 所得の下限制限

法定出産手当の満額を受けられるのは、最低稼得収入額 (LEL) 以上の平均収入のある者である。支給期間は39週間であり、支給額は法定出産給付の(6週目以降の)低い額と同額(2019年は週当たり148.68ポンド)か、平均収入の90%の額のうち低い方となる。もし、平均収入が、最低稼得収入額以下かつ法定出産手当で定める下限額(2019

年度は週30ポンド)以上である場合、平均収入の90%が支給額となる。

ここでいう平均収入とは、資格形成期間の収入の単純な平均の値ではなく、稼働した中で収入が最も高い13週間の期間を抽出し、それをもとに算出する。この算定には、マルチジョブホルダーなどは、複数の使用者からの収入を合算してもよい。このように、法定出産手当の所得下限ルールにかかる「平均収入」の決定方法は、非定型的な労働者が(1)の類型に包含されるように算出方法が修正されていることを指摘できる。

自営業者の場合、実際の収入を認定するのではなく、国民保険料(自営業者向け)の拠出の有無によって判断する。すなわち、国民保険料を拠出している場合、法定出産手当の満額を受けることができる。一方、被保険者(自営業向け)に位置づけられているものの、僅少所得による例外扱い

で現実の拠出をしていない場合、法定出産手当で定める下限額の収入があったものとみなし支給額を決定する。

c 妊娠期間

法定出産給付と同様に、出産予定週の前の11週目には妊娠している状態であること、またはその時点で出産していることが求められる。

d 法定出産給付の非該当性

同一の週に、同一の妊娠で法定出産給付の権利を得ていないことが求められる。

e 受給中の稼働の不可

法定出産手当を受給している期間に、雇用あるいは自営で稼働した場合、原則としてその期間は受給資格を失う。ただし、法定出産給付と同様に、10日間は就労が認められる。

(2) 本人が配偶者の補助をしている場合の法定出産手当の受給要件

以下の要件を満たす場合、法定出産手当で定める下限額の90%の額を14日間支給される(2019年度は週27ポンド)。「妊娠期間」「法定出産給付の非該当性」「受給中の稼働の不可」の要件は、本人自身が稼働している場合と同様である。

a 自営業の配偶者の補助

共同経営や雇用ではない形でかかわる自営業の家族従事者の経済的活動を念頭に置いたものであり、出産予定週の前の66週のうち少なくとも26週は、配偶者またはパートナーの自営業の補助活動を行うことが求められる。

b 自営業を行う配偶者の国民保険料拠出

自営業を行う配偶者またはパートナーは、歳入関税庁に自営業の登録をし、国民保険料を拠出していなければならない。

(3) 法定出産手当の費用負担

法定出産手当は、国民保険の拠出型給付の一つであり、財源は国民保険となっている。法定出産給付に比べると、法定出産手当の支出の変化は緩やかであるが、所得の下限要件を緩和した2000年以降、増加している(図3)。

3 法定共有両親手当

法定共有両親手当は、基本的には出産休暇を父親に分割した際、法定出産給付または法定出産手当に替えて父親に支給される給付である⁹⁾。39週のうち母親に強制的に休業が求められる産後2週間を除いた期間で、本人の配偶者またはパートナーが法定出産給付または法定出産手当の分割を選択したことを前提に、父親・母親それぞれが以下の要件を満たすと、父親の使用を通じて支給がなされる。

a 継続的雇用

法定出産給付と同様に、給付を受ける者は、出産予定週の15週間までに、26週間は同じ使用者の下で雇用されていなければならない。

b 所得の下制限

法定出産給付と同様に、出産予定週の15週間までの8週間の平均報酬(週当たり)が、最低稼得収入額を超えていなければならない。

c 分割を受け取る側の親は、法定出産給付と同じく、出産予定週の前の66週のうち少なくとも26週は、被用者あるいは自営業者として、稼働していなければならない。

d 分割を受け取る側の親の平均収入は、66週のうち13週以上の間、法定出産給付にかかる収入下限額を超えていなければならない。

4 法定父親給付

父親休暇を取得した際に父親に対して支給される給付である。このため、父親に以下の要件が課せられる。

a 継続的雇用

法定出産給付と同様に、給付を受ける者は、出産予定週の15週間までに、26週間は同じ使用者の下で雇用されていなければならない。

b 所得の下制限

法定出産給付と同様に、出産予定週の15週間までの8週間の平均報酬(週当たり)が、最低稼得収入額を超えていなければならない。

⁹⁾ ただし、父親の状況によっては、共有両親休暇は取得できないが法定共有両親手当は受給できるというケースも生じうる。

Ⅳ 育児休業関連給付の役割と日本への政策的示唆

ここでは、これまで確認した育児関連給付の給付構造や給付要件から、どのような理念の転換が見られるのかを確認し、わが国への示唆を考察することにします。

1 報酬比例給付と定額給付

イギリスの所得保障は、定額の基礎的給付とそれに上乗せされる報酬比例の付加的給付の2層構造になっていることが多い。出産関連給付も、当初は一人の被用者が、休業開始の早期に短期間の報酬比例給付（出産給付）を受給し、その期間が終了した後、長期間の定額給付（出産手当）を受給する仕組みをとっていた。出産関連給付の目的を休業中の所得喪失の補填と考えれば、短期の休業取得を促すような構成にするのは当然であり、国民保険の失業関連給付や傷病関連給付にも用いられる方法である。

この2つの出産関連給付は1987年の法改正で、出産休暇取得者の雇用継続という目的のために、使用者が支出する法定出産給付に改編された。法定出産給付では、給付水準は従来と同様に短期受給が手厚い構造を残し、被用者に選択権を与えつつも、前半（通常出産休暇）と後半（追加的出産休暇）で復職後の地位保全の権利に差を設け、使用者側にも受給者の早期の職場復帰を促すインセンティブを設けた。これと同時期に、このような強い「雇用継続」ができない被用者の受け皿として、法定出産手当を再構成したことも着目される。

法定出産手当は、受給前の継続的雇用の要件を廃止することから「受け皿」の役割が始まり、雇用要件に替えて国民保険の保険料拠出によって自営業による稼働（work）もカバーすることとなった。さらに、現在では保険料拠出要件を縮小し、稼働と所得獲得の相関関係も強く求めなくなっている。このように、法定出産手当の制度は、法定出産休暇を定める労働法とは別に、出産・子育て

をするのに不可欠な休業が働き方によらず保障されるべきという理念を体現したものとといえるのではないだろうか。ただし、イギリスの「出産休暇」が母子の健康と福祉のためにあるのか、（一定の期間からは）子育てのためにあるのかは明瞭ではなく、保健福祉の要素を強く残していたからこそ女性間では普遍化しやすかったとも考えられる。

2 継続的雇用を基礎にした給付要件と男性の休暇取得

法定出産給付と法定出産手当をあわせた出産関連給付制度が、継続的に雇用される「被用者モデル」から働き方に中立的な「市民モデル」に移行している一方で、男性労働者に対する父親休暇に対する所得保障制度は、法定父親給付だけとなっている。すなわち、父親休暇への所得保障は、依然として「継続的雇用」が要件となっている。

また、法定共有両親手当は、出産休暇とともに母親の給付を父親に分割するものである。このため、母親に休暇と給付の受給資格がない限り父親に給付はなく、「世帯一体型」の給付ともいえるだろう。そのため、男性が育児のために休業する権利は、休業期間という点でも、働き方による区別という点でも、部分的にしか実現していない。実際の育児関連休暇の取得においては男性の取得率が向上しないため、男女の不平等が指摘されているが、制度という点では男性に対する不利な扱いが残っているのが現状である。男性の権利を保障するには、出産休業の権利と育児休業の権利の「均等化」—一定の集団の既得権を削減する代わりに、育児の権利という新たな理念を導入して全体に分配する—が必要であるが、その実現は容易ではない。

3 自営業者への拡大と財源

法定出産手当が、給付要件に雇用原則を用いず、自営業者および自営業補助者にも給付を行っていることは、注目に値する。これを可能にしているのは、第1に、社会保障給付を必要とする「仕事の中断」について、法定出産手当は厳密な認定を行わず、従前の一定の稼働収入と出産という状

態をもってこれに該当するとみなすからである。このように一定の状態を疑似的な保障事由とするのは、例えば、年金クレジット（一定の年齢であれば就労能力はないとみなし、補足的な所得保障の対象とする）にもみられる。第2には、自営業者向けまたは自営業補助者向けの法定出産給付に、給付水準に差を設け、保険料拠出要件と関連付けている点が挙げられる。つまり、社会保険の原則である拠出要件を「削除」するのでなく、緩やかに設定し、収入が少なく拠出をしていない場合でも受給権を認められるようにしている。

育児休業関連給付の役割が、休業期間中の所得喪失の補填から、継続雇用のための休業取得促進、そして雇用以外の場面を含めたワーク・ライフ・バランスに広がる場合、その受給の資格が与えられる者も変化させる必要がある。今や「働く」ことは、雇用と「ほぼ同義」でなく、また「雇用」ではない働き方に対してこそ社会保障の給付

が求められる場面も少なくない。イギリスの場合、雇用/非雇用という伝統的な社会保険の区分を超えて制度変更が容易であったのは、法定出産給付および法定出産手当の間接的・直接的財源が国民保険にあったことも一因だろう。

4 日本への示唆

わが国の直近の動向として2020年3月の雇用保険法改正により、育児休業給付金については、失業等給付というカテゴリーから独立させ、子を養育するために休業した労働者の生活および雇用の安定を図るための給付と位置付けることとなった（雇用保険法61条の4）。

育児休業給付金は雇用継続を第1の目的とするのではなく、労働者の「生活」に近く位置づけられることになった。その意味では「市民モデル」への展開の可能性も有しているともいえるだろう。

【日本】	①適用事業所	②被保険者資格	③保険事由以外の給付の受給要件
育児休業給付金（雇用保険法）	規模・種別を問わず、労働者を雇用する事業所すべて（ごくわずかの例外のみ）	適用事業所に使用される者（適用除外） 所定労働時間が20時間未満、継続して31日以上 雇用見込みがない、昼間学生など	育休開始前2年間に賃金支払基礎日数が11日以上ある月が通算12か月以上あること 有期雇用の場合、上記に加え、育休開始時に同じ事業主に1年以上雇用され、子が1歳6か月までの間契約が更新されないことが明らかでないこと
出産手当金（健康保険法等）	常時使用の従業員数（5人）や業種により強制適用事業所にならないものがある	適用事業所に使用される者（適用除外） 4分の3基準を満たせない短時間労働者のうち、以下の条件をすべて満たせない場合は適用除外 週所定労働時間が20時間以上/雇用期間1年以上の見込み/賃金月額8.8万円/501人以上の適用事業所	被保険者についてはなし 退職し被保険者資格を喪失した者でも、退職日まで被保険者期間が継続して1年以上あり、資格喪失日に出産手当金を受けられる状態であれば支給対象となる

図6 わが国の育児休業給付金および出産手当金の受給要件

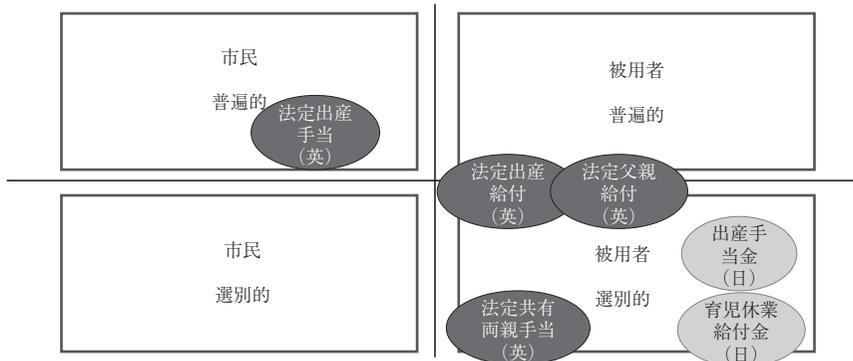


図7 日英の出産休暇・育児休業給付の位置づけ

わが国の育児休業給付金および出産手当金は、正規雇用者とほぼ同等とみなせなければ被保険者資格が得られず、支給開始前の継続的雇用要件も厳しく設定されている(図6)。この意味では、わが国は、被用者間でも選別を行い、給付要件に雇用を基礎にした原則が強く働く特徴を有した典型的な被用者モデルを採用した制度であるといえよう(図7)。イギリスの制度を確認すると、メンバーシップ(被保険者間)での連携すなわち支給開始前の継続的雇用要件の緩和、およびメンバーシップ(被保険者資格)の拡大が、我々の働き方の変容に合わせて求められていると指摘できる。

さらに、わが国の育児休業給付金が雇用保険の範疇にありながらも、財政において独立した位置づけを持つことになったということは、雇用/非雇用の区別および定額給付の可能性について、再考する余地があることを示しているのではないだろうか。

【参考文献】

脚注に挙げたもののほか

大石亜希子(2015)「イギリスの児童福祉・家族政策についてのヒアリング調査報告2」千葉大学経済研究

30巻1号pp.75-93。

梶川敦子(2015)「育児休業法制の意義と課題」村中孝史・水島郁子・高島淳子・稲盛公嘉編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』有斐閣。

楠本敏之(2019)『非正規雇用の法政策』信山社。

所道彦(2012)『福祉国家と家族政策：イギリスの子育て支援策の展開』法律文化社。

野田進(1999)『「休暇」労働法の研究』日本評論社。

労働政策研究・研修機構(2010)『ワーク・ライフ・バランス比較法研究<中間報告書>』。

—————(2018)『諸外国における育児休業制度等、仕事と育児の両立支援にかかる諸政策』。

A MacCogan(2000) Family friendly frolics? The maternity and parental leave etc Regulation 1999, *Industrial Law Journal*, vol.29.

A Emir(2020) *Selwyn's Law of Employment* (21th ed) Oxford University Press.

Child Poverty Action Group(2019) *Welfare Benefits and Tax Credits Handbook 2019/2020*, CPAG.

J Lewis(2010) *Work-Family Balance, Gender and Policy*, Edward Elgar Publishing.

J Bourne, C Derry(2018) *Gender and the Law*, Routledge.

N J Wikeley, A I Ogun(2002) *The Law of Social Security* (5th ed), Butterworths.

P Moss, A Duvander, A Koslowski(2019) *Parental Leave and Beyond*, Policy Press.

(ひらべ・やすこ)

Benefits for Parental Leave and Maternity Leave in UK: Breaking Away from An Employment-based Model

HIRABE Yasuko*

Abstract

In UK leave policy, the labor law has expanded the maternity leave rights, and at the same time, the social security registrations have weaken ‘employment-based requirements’ for Statutory Maternity Pay and Statutory Maternity Allowances and they give self-employed for the right of SMA.

Japanese parental leave system should reconsider of strong ‘employment -based’ principles, as the role of leave policy changes from compensation for income loss to support work-life balance for all citizens.

Keywords : Parental Leave Benefits, Entitlements, Non-employment-based Model, Gender Equality, Work-life Balance

* Professor, Faculty of Economics, Saga University

投稿：論文

認可保育の割当制度に関する厚生分析 ——東京都のケース¹⁾——

鈴木 亘*

抄 録

待機児童を抱える各自治体では、認可保育の利用希望者に保育定員を割り振るため、入所選考（利用調整）と呼ばれる複雑な割当を行っている。本稿は、東京都が実施した大規模な保育ニーズ調査を用いて、この入所選考の効率性について、余剰分析を使った政策評価を行った。その結果、入所選考で発生している死重の損失は東京都全体で年間502.8億円と、総余剰の約3分の1に上ることが分かった。また、モンテカルロ・シミュレーションを用いた分析の結果、これは抽選等のランダムな割当と比べても、統計的に有意な差がない非効率さであることが分かった。その非効率の要因を、認可保育利用関数と支払意志額関数を推定することにより統計的に分析し、効率性を改善するための諸改革について議論を行った。

キーワード：待機児童，価格規制，割当，ランダム配分効果，超過需要，余剰分析

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 1, pp. 119-135.

I はじめに

首都圏を中心に、依然、待機児童は深刻な社会問題である。その中でも、東京都の待機児童数は8,586人（2017年4月1日現在）と群を抜いており、全国の約3分の1が集中している。経済学の観点からみると、待機児童とは価格規制によって生じた

超過需要と考えられる。認可保育の保育料は各自治体が定めているが、周・大石（2003）、内閣府（2003）、Zhou and Oishi（2005）、鈴木（2008, 2018, 2020）等の諸研究が明らかにしているように、その平均額は市場の均衡保育料をかなり下回る。このため、需要が供給を上回り、待機児童が発生する。

待機児童のいる自治体では、大量の入所希望者

* 学習院大学経済学部 教授

¹⁾ 本稿で用いている東京都「教育・保育サービスの利用実態と利用ニーズに関するアンケート」のデータについては、実施主体である東京都福祉保健局から許可を得て使用している。東京都、特に福祉保健局の職員たちに感謝を申し上げたい。なお、このアンケート調査の実施当時、筆者は東京都特別顧問を務めており、アンケート調査の企画や実施にかかわっていたが、本稿の内容および意見は筆者個人に帰属するものであり、東京都の公式見解を示すものではない。また、学習院大学経済学部のGEMスタッフセミナーでは数多くの有益なコメントを頂いた。神戸伸輔教授、椋寛教授を初めとするセミナー参加者に感謝を申し上げる。また、本誌の3人のレフェリーから頂いたコメントにも感謝したい。本稿をまとめるにあたって、JSPS科研費（課題番号：15H01950）の助成を受けた。

を定員数に割り振るため、入所選考として一種の割当を行っている。すなわち、各自治体は希望者ごとに保育の必要度を選考指数として点数化し、基本的にその多寡によって利用の可否を決める。問題はその方法が、認可保育サービスの利用に対して高い便益を持つ者を選び出し、効率的に機能しているかどうかである。無論、社会福祉学における「必要」と経済学の「需要」は概念的に異なるが²⁾、近年、度重なる児童福祉法改正や子ども・子育て支援法の施行により、認可保育は一部の弱者を救済するための児童福祉だけではなく、一般的な共働き世帯に対する保育サービスの提供という機能も重視されつつある。そこで、本稿は一つの試みとして、経済学的な観点から認可保育制度の効率性を評価する³⁾。経済学が光を当てられるのは、制度の一側面に過ぎないことは言うまでも無いが、効率性の観点から制度を見直し、改善点を検討することは政策的に重要である。

さて、一般的に、価格規制下の財やサービスの割当方法としては、抽選、先着順、コネや既得権の利用等があるが、高い便益を持つ者が選ばれるとは限らない。このため、情報の非対称性等の市場の失敗が存在しないという前提下ではあるが、こうした割当方法は市場取引に比べて非効率であることが知られている。現行の入所選考は、さすがにこれらよりは優れた方法だと想像されるが、実際のところはどうなのだろうか。本稿は東京都が実施した大規模な保育ニーズ調査を用いて、現行の割当制度の効率性を評価する。具体的には、市場取引が行われていたら得られていたであろう総余剰（最大額）と現実の総余剰を推計し、その差から東京都全体の死重の損失を算出した。本稿の分析は、①個別市区の差異を捨象し、東京都全

体であたかも1つの保育市場が成立しているという仮定を置き、②供給面についても大胆な単純化を行っている等の限界はあるものの、こうしたアプローチから定量的に効率性を評価した初の試みである⁴⁾。

以下、Ⅱ章1節では簡単な図を用いて割当の非効率性を説明し、2節で入所選考の仕組みを解説する。Ⅲ章でデータを説明した後、Ⅳ章で非効率の計測と評価を行う。Ⅴ章は、その非効率の発生要因を分析する。その中で、認可保育利用関数として、各世帯の認可保育の利用可否について要因分析を行っているが、これも本稿が初めてのものである。Ⅵ章は改革案を議論する。

Ⅱ 割当の非効率性

1 余剰分析⁵⁾

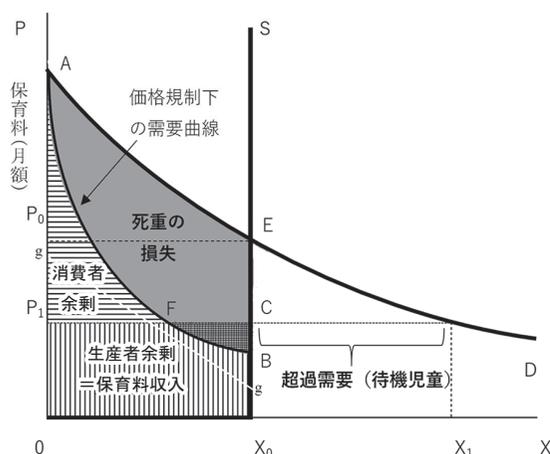
図1は、認可保育サービス市場の需給を示している。本稿の分析は、主に認可保育サービスの「配分」（割当を含む、誰が利用者になり、誰が利用者になれないかという選択プロセス）の問題に焦点を当てているため、供給面についてはごく単純な取り扱いにとどめる。すなわち、認可保育の定員総数を X_0 として、既にサービスの生産量が決定された後の状況を想定し、供給曲線 S は0から X_0 までがゼロ、 X_0 で垂直となるものとする。これは、例えば年度初めの4月時点の状況と考えれば良い。認可保育の場合には、4月の入所定員数を前年10月までに決め、その定員数に見合うように規制によって定められる保育士数、保育室（面積）、諸設備を確保しておく必要がある。4月時点で定員が埋まっても埋まらなくても、これらの費用は簡単に変更できないため、この単純化された

²⁾ 両者の違いについては武川（2011）が詳しい。

³⁾ もっとも、本稿が行っている余剰分析だけが経済学的分析のすべてではない。本稿では各個人の余剰を単純に合計したものを評価しているが、各個人の余剰を分配ウェイトで重み付けて評価する方法もある。この点に関してのまとまった解説は、Fleurbay and Abi-Rafeh（2016）やAdler（2016）を参照されたい。

⁴⁾ 最近、ゲーム理論の研究者たちによって、マッチング理論を用いて割当の改善を図る研究が進められている（Sasaki and Ura（2016）、Okumura（2018）、Kamada and Kojima（2018））。ただし、これらは現行の選考指数や希望順位を所与とした上で、その中でより優れたマッチング・アルゴリズムを探求するものであり、本稿のアプローチとは本質的に異なる。

⁵⁾ 以下、八田（2008）の412～426ページの説明を参考にした。



注：八田（2008）の図11-11（415ページ）をもとに筆者作成。

図1 価格規制による死重の損失

供給曲線もそれほど不自然ではない。

さて、需要曲線Dと供給曲線Sの交点Eで決まる保育料 P_0 が本来の均衡保育料であるが、各自治体がそれより保育料を低く設定しているため、 P_1 の保育料では X_1 の需要量が発生しており、供給量との差 $(X_1 - X_0)$ が超過需要、つまり待機児童となる。なお、現実の認可保育の保育料 P_1 は、各自治体が利用者の世帯所得に応じて複数の保育料を設定している応能負担の仕組みであるが、ここでは説明を単純化するために、平均保育料として仮に単一の保育料が存在することを前提にしている。待機児童が発生すると、自治体は割当によって需要量 X_1 の中から供給量 X_0 に見合う利用者を選ぶ必要がある。仮に、前章に挙げた抽選等の方法を用いると、均衡保育料よりも支払意志額（WTP）の低い者が選ばれる一方、均衡保育料よりも高いWTPを持つ者が待機児童となることがある。これを八田（2008）は価格規制の「ランダム配分効果」と名付けている。ランダム配分によって運よく利用者になった者の需要曲線が図中のABである。現行の入所選考で割り当てられた場合にも、

基本的にはABの様に、Dの内側にある需要曲線となることが想定される。

このときの総余剰（社会的余剰）は、供給曲線が供給量 X_0 まで限界費用ゼロと仮定されているため、割当てられた利用者のWTPの総和である $A0X_0B$ の面積となる。生産者余剰（もしくは公的部門の純収入）は保育料収入に等しい $P_10 X_0C$ であり、消費者余剰は AP_1F から網掛けの FBC を引いた面積となる⁶⁾。一方、市場取引等で、仮にWTPの高い順に利用者が選ばれる効率的な配分を行った場合には、需要曲線はDとなるので、 $A0X_0E$ の面積が総余剰である。消費者余剰は AP_1CE 、生産者余剰は $P_10 X_0C$ の面積である。死重の損失は、この総余剰の最大値 $A0X_0E$ からランダム配分（もしくは、現行の入所選考）の総余剰 $A0X_0B$ を差し引いた ABE の面積であり、これが割当によって生じる非効率の大きさである。

2 都内各自治体の入所選考

認可保育を希望する者は、就労証明書や住民税課税証明書のほか、家庭や児童の状況等に関する数多くの書類を、自治体に提出しなければならない。自治体はそれらに基き、各世帯の選考指数を計算し、別途提出される保育所の希望順位とともに選考委員会で審査し、利用の可否を判断する。選考指数が高いほど保育の必要度が高いとみなされ、優先順位が高くなる。待機児童が深刻な自治体では、選考指数が低ければ希望順位の如何にかかわらず利用が認められないため、選考指数の方が重要である。

選考指数は基本指数と調整指数から構成され、基本的に、「基本指数（父親分）+基本指数（母親分）+調整指数（世帯分）」という式で決まる。基本指数は、両親の就業形態、就労日数、労働時間で主に決まり、正社員ほど、また就労日数や労働時間が長いほど高い。病気や障害、介護等の事情も考慮される。基本指数の配点は各自治体によ

⁶⁾ ちなみに、需要曲線ABが価格 P_1 を下回っていても X_0 まで需要量がある理由は、 P_1 が平均価格だからである。実際には、各利用者が直面する保育料は世帯所得ごとに異なり、世帯所得が高いほどWTPも高いと考えられるので、現実の保育料は白抜きの曲線g-gのようになると想像される。この場合には、WTPが保育料を常に上回っているため、供給量の限界である X_0 まで需要が存在する。

表1 調整指数の項目および同一指数の場合に優先順位を決める項目（東京都40区市）

項目	採用率	項目	採用率
生活保護世帯	100.0%	勤務実績と収入実績に整合性無し（-）	40.0%
ひとり親世帯	95.0%	双子以上	35.0%
認可外保育を利用している	87.5%	産休・育休からの復帰	35.0%
保育料滞納（-）	87.5%	親が保育士	32.5%
兄弟姉妹と同一園希望	85.0%	職に就いてからの期間が短い（-）	32.5%
同居親族あり（-）	77.5%	区内市の居住期間	30.0%
年齢制限のある保育所を利用している	77.5%	兄弟姉妹の区内保育所への在籍	27.5%
低所得世帯	72.5%	危険物を扱う自営業者	27.5%
多子世帯	57.5%	認可保育内定を辞退したことがある（-）	25.0%
障害児	57.5%	同伴就労（+，-）	22.5%
世帯主が失業中	50.0%	近住親族がいる（-）	20.0%
区市外からの申請（-）	50.0%	兄弟姉妹が障害児	20.0%
育休退職者の復帰	45.0%	保育所に申請していない兄弟姉妹がいる（-）	15.0%
親が単身赴任・海外勤務中	42.5%	新規の申し込み	15.0%
待機期間の長さ・認可外利用期間の長さ	42.5%	保育ママ・小規模保育を利用している、または利用希望	15.0%
兄弟姉妹2人以上の同時申請	40.0%	夜間就労（+，-）	10.0%

注1：括弧内の「-」記号は減点を示す。「+，-」は区市によって加点、減点に分かれることを示す。

注2：基本指数の項目と重なっている場合には省略している。

注3：そのほか、10%以下の採用率であった項目は、次の通り。生活保護者の就労・自立の状況、要保護者、育休利用期間の長さ、親が看護師（保育園勤務）、親が幼稚園教諭、親が学童クラブ指導員、他区市からの転入予定として申請（-）、同居親族が障害者、転入者で区市外の保育所を利用している、保育所から1km圏内に居住、区市外の保育所を利用している、一時保育を利用している、幼稚園に在籍中、自宅で保育している（+，-）、祖父母・親族・知人が保育している、休日就労（-）、単園希望（-）、転居による転園、認可から認可への転園希望（-）、大使館職員である、資格外活動許可証がない場合（-）、就労実績が1年以上である、認定こども園を利用している、難病、1歳児クラスへの申請、自営業の中心者ではない（-）、遠距離園からの転園、民営化による転園、離婚後1年以内である、保育所の廃業に伴う転園、常時延長保育を利用する、自ら就労する時間帯を決めることができる（-）、勤務地が遠方である、0歳児で育休取得余地がある。

て異なるが、項目自体はほぼ同じである⁷⁾。

これに対し、調整指数の項目や配点は自治体によって実にさまざまである。また、選考指数が同点の場合に、優先順位を決める項目が別途定められており、指数に勝るとも劣らない重要性を持つ。表1は、東京都の40区市（23区および待機児童が50人以上の17市）の調整指数表から全項目を書き出し、主要項目を一覧表にしたものである。40区市のうち、その項目を採用している区市の割合（採用率）を計算し、その順に並べている。これを見るといくつか特徴が浮かび上がってくる。まず、生活保護世帯やひとり親世帯、低所得世帯、世帯主の失業、障害児、家族の障害といった事情が加点されており、弱者重視の姿勢が鮮明である。また、以前からの居住者に対する既得権も重視されている。

⁷⁾ 東京都の多くの自治体の選考指数表は、各自治体のホームページで公開されている。

Ⅲ データ

本稿が用いているデータは、東京都福祉保健局が2017年8月から9月にかけて実施した「教育・保育サービスの利用実態と利用ニーズに関するアンケート」である。調査対象地域は既に述べた都内40区市⁸⁾であり、住民基本台帳から0歳から5歳の児童がいる世帯を無作為に38,170世帯、抽出した。児童の親に対して協力依頼を郵送し、インターネットのウェッブ・サイト上に作られた調査票に回答してもらっている⁹⁾。有効回答数は13,114、有効回答率は34.36%である。

表2の記述統計の各変数にみるように、調査項目は多岐にわたる。まず、最も重要な変数は、認可保育所に対する保育料の支払意志額（WTP）である。具体的な調査票は東京都（2018）にあるが、先行研究と同様、WTPの範囲（階級値）が回答されており、その階級内中間値（上限値は別途回答の数値）を分析に用いる。そのほか、両親の就業形態、就労日数、所得¹⁰⁾、家族の状況、子どもの状況、保育料、利用施設の有無と種類、現在の施設

の希望順位、保育制度の認知度等も尋ねている。

ここで、就業形態、就労日数、所得の各変数については、原数値以外に修正値を作成した。これは、仮に希望通りの保育所等に入所できた場合の仮想的状況を反映させた変数である。具体的に、調査票では「お子さまが希望する教育・保育サービスを利用できるとしたら」として、就労状況に関する変更希望と、変更する場合の就労日数を尋ねている。その就労日数を用いて原数値の就労日数をその分だけ増加させ、それに対応した所得、就業形態を作成した¹¹⁾。原数値と修正値を見比べると、母親の方が就業割合（正社員、非正社員）、就労日数とも増加幅が大きい。所得についても、母親の所得は300.9万円（原数値）から352.5万円（修正値）へと大きく増加している。

ところで、子育て世帯の中には、そもそも保育を希望していない世帯もある。そのため、①現在、認可保育もしくは認可外保育施設を利用している者、②認可保育を希望しているものの結果的に入所できなかった者、③現在、非就業だが保育所を利用できれば就業を希望する者に観測値を限定した（サンプル・サイズは9,582）。

⁸⁾ 対象区市の世帯数は東京都の全世帯数の94.8%を占める。

⁹⁾ 総務省「平成29年 通信利用動向調査」によれば、インターネット利用率は20歳代で98.3%、30歳代で96.8%、40歳代で95.8%である。ただし、例えば、時間に余裕のない低所得世帯等がインターネットをあまり利用せず、バイアスが生じている可能性は否定できないが、比較対象として適切な大規模調査が存在しないためにこの点の確認ができない。また、認可保育所に入所できなかった世帯ほど積極的にアンケートに答えるバイアスが生じている可能性もある。この点を確認するために、東京都福祉保健局から「都内の保育サービスの状況について（平成29年4月）」等の資料提供を受け、都内の0歳から5歳までの全未就学児童における認可保育所、幼稚園、それ以外（認可外保育等と家庭保育）の割合を計算したところ、それぞれ37.4%、24.6%、38.0%であった。これは、このデータ（サンプル・サイズ13,114の有効回答数）における割合（それぞれ38.1%、24.5%、37.4%）とおおむね近い値であり、少なくとも割合の面からはバイアスは確認されない。

¹⁰⁾ 調査票では、父親と母親の所得について16の所得階級を尋ねている。その階級内中間値（最大階級は下限値）をとって連続変数を作り、それらを合計して世帯所得とした。さらに、世帯所得を再び15の階級に区切り、世帯所得階級別のダミー変数を作成した。

¹¹⁾ 非就業者に対しては、希望の保育・教育サービスが利用できる場合の就労希望の有無（Q23、Q25）、希望する場合に想定される就労日数を尋ねる質問（Q24、Q26）があるので、それらを元に就労日数ダミーを作成する（括弧内は調査票の質問番号）。また、週5日以上の就労日数を希望する者を正社員、それ以外を非正社員と想定して、就業形態ダミーを作成した。所得に関しては、保育所利用者及びその希望者に限定した観測値の中から就業者のサンプルを使って推計した。すなわち、就業者の1日当たりの所得を被説明変数、年齢と年齢2乗を説明変数とする回帰式を男女別、正社員・非正社員別にOLSで推定し、予測値を推計した上で、希望している就労日数（週当たり）を乗じて所得の推計値とした。次に、就業者についても、希望の保育・教育サービスが利用できる場合の就労日数増加の希望（Q17、Q20）、増加する場合の就労日数を尋ねる質問（Q18、Q21）があるので、その回答を用いて就労日数ダミーを作成する。また、就業形態ダミーの作成方法は被就業者と同じである。所得の推計値は、希望する就労日数と元の就労日数（原数値）の比を、原数値の所得に乗じて作成した。

表2 記述統計

変数	平均値	標準偏差	変数	平均値	標準偏差
保育料支払意志額 (WTP)	5.14	2.72	母親が経営者・役員 (修正値)	0.011	0.104
保育料	3.20	2.34	母親が正社員 (修正値)	0.520	0.500
均衡保育料 (注1) を超える支払意志の有無	0.720	0.449	母親が非正社員 (修正値)	0.306	0.461
認可保育利用者	0.593	0.491	母親が自営業 (修正値)	0.047	0.212
認可保育所利用者	0.522	0.500	母親が非就業 (修正値)	0.108	0.310
認可外保育施設利用者	0.115	0.319	世帯所得100万円未満 (原数値)	0.017	0.128
幼稚園利用者	0.103	0.304	世帯所得100万円以上200万円未満 (原数値)	0.010	0.101
家庭保育者	0.192	0.394	世帯所得200万円以上300万円未満 (原数値)	0.022	0.145
片親もしくは両親が同居せず	0.044	0.205	世帯所得300万円以上400万円未満 (原数値)	0.039	0.192
兄弟の人数	0.586	0.693	世帯所得400万円以上500万円未満 (原数値)	0.066	0.247
同居の祖父母の有無	0.069	0.254	世帯所得500万円以上600万円未満 (原数値)	0.079	0.270
現在の家の居住年数	4.804	3.570	世帯所得600万円以上700万円未満 (原数値)	0.083	0.275
妊娠・出産後の転出	0.238	0.426	世帯所得700万円以上800万円未満 (原数値)	0.092	0.289
介護による非就業	0.004	0.066	世帯所得800万円以上900万円未満 (原数値)	0.085	0.279
父親の勤務先休制度あり	0.465	0.499	世帯所得900万円以上1000万円未満 (原数値)	0.085	0.279
母親の勤務先休制度あり	0.024	0.153	世帯所得1000万円以上1200万円未満 (原数値)	0.156	0.363
調査対象の子ども年齢	2.211	1.643	世帯所得1200万円以上1500万円未満 (原数値)	0.143	0.350
調査対象の子ども0歳	0.190	0.393	世帯所得1500万円以上2000万円未満 (原数値)	0.097	0.295
調査対象の子ども1歳	0.199	0.399	世帯所得2000万円以上2500万円未満 (原数値)	0.021	0.142
調査対象の子ども2歳	0.195	0.397	世帯所得2500万円以上 (原数値)	0.008	0.087
調査対象の子ども3歳	0.158	0.365	世帯所得100万円未満 (修正値)	0.008	0.087
調査対象の子ども4歳	0.137	0.344	世帯所得100万円以上200万円未満 (修正値)	0.011	0.103
調査対象の子ども5歳	0.119	0.324	世帯所得200万円以上300万円未満 (修正値)	0.014	0.116
父親の年齢	38.0	5.7	世帯所得300万円以上400万円未満 (修正値)	0.023	0.149
母親の年齢	36.2	4.8	世帯所得400万円以上500万円未満 (修正値)	0.048	0.215
保育制度の認知度	1.96	1.14	世帯所得500万円以上600万円未満 (修正値)	0.067	0.250
現在の施設が第1希望	0.367	0.482	世帯所得600万円以上700万円未満 (修正値)	0.075	0.264
現在の施設が第2希望	0.096	0.294	世帯所得700万円以上800万円未満 (修正値)	0.095	0.293
現在の施設が第3希望	0.042	0.201	世帯所得800万円以上900万円未満 (修正値)	0.094	0.292
現在の施設が第4希望以降	0.072	0.259	世帯所得900万円以上1000万円未満 (修正値)	0.097	0.296
現在の施設は希望せず	0.021	0.145	世帯所得1000万円以上1200万円未満 (修正値)	0.165	0.372
父親の所得 (原数値)	640.7	329.4	世帯所得1200万円以上1500万円未満 (修正値)	0.167	0.373
母親の所得 (原数値)	300.9	269.7	世帯所得1500万円以上2000万円未満 (修正値)	0.106	0.308
世帯所得 (原数値)	941.7	463.9	世帯所得2000万円以上2500万円未満 (修正値)	0.022	0.147
父親の所得 (修正値 (注2))	646.7	328.0	世帯所得2500万円以上 (修正値)	0.008	0.090
母親の所得 (修正値)	352.5	243.5	父親の就労日数11日未満 (原数値)	0.007	0.083
世帯所得 (修正値)	999.4	450.5	父親の就労日数11日～15日 (原数値)	0.003	0.052
父親が経営者・役員 (原数値)	0.057	0.232	父親の就労日数16日～19日 (原数値)	0.026	0.160
父親が正社員 (原数値)	0.805	0.396	父親の就労日数20日以上 (原数値)	0.915	0.280
父親が非正社員 (原数値)	0.027	0.162	母親の就労日数11日未満 (原数値)	0.027	0.162
父親が自営業 (原数値)	0.060	0.238	母親の就労日数11日～15日 (原数値)	0.045	0.207
父親が非就業 (原数値)	0.007	0.084	母親の就労日数16日～19日 (原数値)	0.075	0.263
母親が経営者・役員 (原数値)	0.011	0.104	母親の就労日数20日以上 (原数値)	0.623	0.485
母親が正社員 (原数値)	0.456	0.498	父親の就労日数11日未満 (修正値)	0.006	0.080
母親が非正社員 (原数値)	0.170	0.375	父親の就労日数11日～15日 (修正値)	0.002	0.048
母親が自営業 (原数値)	0.047	0.212	父親の就労日数16日～19日 (修正値)	0.025	0.156
母親が非就業 (原数値)	0.308	0.462	父親の就労日数20日以上 (修正値)	0.922	0.268
父親が経営者・役員 (修正値)	0.057	0.232	母親の就労日数11日未満 (修正値)	0.022	0.147
父親が正社員 (修正値)	0.810	0.392	母親の就労日数11日～15日 (修正値)	0.106	0.308
父親が非正社員 (修正値)	0.028	0.164	母親の就労日数16日～19日 (修正値)	0.122	0.328
父親が自営業 (修正値)	0.060	0.238	母親の就労日数20日以上 (修正値)	0.719	0.449
父親が非就業 (修正値)	0.002	0.040			

注1: 均衡保育料は各歳別のデータから計算している。0歳7万円, 1歳5万円, 2歳5万円, 3歳2.5万円, 4歳2.5万円, 5歳2.5万円 (すべて月額) である。

注2: 世帯所得, 就業形態, 就労日数に関する修正値は, 希望する保育施設に入所した場合の想定を反映した数値, もしくはその数値を元に作成したダミー変数。

Ⅳ 死重の損失の計測

1 分析結果

このデータを使って、図1の概念図をなるべく図2に再現する形で分析を進める。図2の縦軸は保育料（月額）、横軸は需要量および供給量（人数）である。まず、各観測値における保育料のWTPを、①認可保育利用者（サンプル・サイズは5,681）、②非利用者（同3,901）、③全体（両者合計）の別に、高い順番に並べ変えて需要曲線を描いた（①②は黒線、③は灰色線）。階級内中間値を用いているため、需要曲線は階段状である¹²⁾。図1の利用者の需要曲線ABに当たるものが、認可保育利用者の需要曲線（左の黒色線）、図1の需要曲線Dに当たるのが、全体の需要曲線（灰色線）である。供給曲線は図1と同様に単純化されており、0から X_0 （認可保育利用者数）までは限界費用ゼロ、 X_0 で垂直としている。供給曲線と全体の需要

曲線の交点に当たる5.0万円（月額）が均衡保育料である。平均保育料（2.85万円（月額））は、このデータの中から認可保育を利用している観測値を選び、実際に支払っている児童1人当たりの月額保育料を用いて、その平均値を算出した¹³⁾。

図1のABEに当たる死重の損失は、全体の需要曲線と認可保育利用者の需要曲線、供給曲線（ X_0 の垂直線部分）に囲まれた面積である。図2では0から X_0 までの各観測値について、①全体の需要曲線からWTPの総和を求め、②次に認可保育利用者の需要曲線からWTPの総和を求め、③最後に両者の差をとった。サンプル・サイズの5,681で除して1人当たりの金額に直すと、①の総余剰（最大額）が6.80万円、②の現在の総余剰が5.15万円、③の死重の損失が1.66万円である。次に、東京都全体の総余剰や死重の損失の金額を求めるために、これらを年額に直した上で、東京都全体の認可保育利用者数である253,074人（2017年4月1日現在の認可保育所、認定こども園、家庭的保育事業、

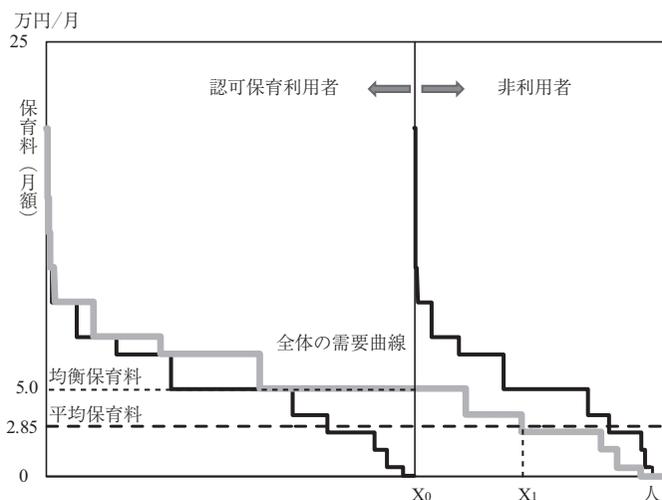


図2 認可保育サービスの需要曲線

¹²⁾ ちなみにWTPの平均値は認可保育利用者5.15万円（標準偏差2.75）、非利用者5.12万円（同2.68）とあまり差がない。ただ、非利用者は、認可保育を利用できなかったが故に、WTPを高く回答している可能性がある。この点を見る為、後述の認可保育利用関数の説明変数に利用者のダミー変数を加え、さまざまな要因をコントロールした上でもWTPに差があるかどうかを確かめたが、ダミー変数は有意ではなかった。

¹³⁾ 月額保育料は、利用している場合には、早朝保育、延長保育、休日保育の分を含んだ数値である。質問票（Q46の前段）の作り方から、ベビーシッターや他施設を併用している場合にはその利用料を含んでしまう可能性があるため、そうした併用サービスの利用者はサンプルから除いて平均保育料を計算した。

表3 東京都の認可保育サービス市場の余剰分析

年額（億円）

	(1) 基本ケース (現状)	(2) 待機児童数の 大小で分割	(3) 島嶼部等を 損失ゼロと想定	(4) 区市ごとに分割	(5) 保育料1万円引 上げのケース
総余剰（最大額）	2,065.4	2,064.9	2,057.7	2,044.0	2,065.4
総余剰（現在）	1,562.7	1,562.7	1,562.7	1,562.7	1,755.3
死重の損失	502.8	502.3	495.0	481.3	310.1

注：筆者試算。

小規模保育事業の利用者合計) を乗じた。表3の(1) 基本ケース(現状) にみるように、総余剰の最大額2,065.4億円に対し、現在の総余剰は1,562.7億円であり、死重の損失が502.8億円発生している。これは現在の総余剰額の約3分の1(32.2%)に当たる金額であり、現行の入所選考は、総余剰の最大値が達成される市場取引等の配分と比べると、かなりの非効率と評価できよう¹⁴⁾。

2 頑健性のチェック

ただ、この分析を行う上での大前提となっているのは、区市ごとの差異を捨象し、東京都全体であたかも一つの保育市場が成立しているとしても問題が無いという仮定である。つまり、①すべての区市で超過需要(統計上現れない潜在的待機児童も含む総待機児童)が発生し、②昨今の保活でみられるように、保育希望者たちが各区市の情報を熱心に集め、待機児童が少ない区市に移り住むようなことが広範に行われているのであれば、この前提はある程度正当化できるだろう。しかしながら、超過需要が発生している区市とそうでない区市では本質的に市場の状況が異なる可能性がある。

そこで、40区市からなる本稿のデータの中で、統計上の待機児童がゼロ(2017年4月現在)である千代田区と豊島区を区別して、①千代田区、②豊島区、③それ以外の38区市の別に、上記と同じ作業を行って合計し、総余剰と死重の損失の金額を

推計したところ、表3の(1) 基本ケース(現状) と全く同じ金額となった。次に、待機児童ゼロをもう少し拡大解釈して、待機児童数が50人未満である新宿区、杉並区、練馬区を加えた5区を区別して、やはり上記の作業を個別に行って合計しても、表3の(2) の金額に見るようにはほとんど推計値に変化は見られない。つまり、待機児童の有無(もしくは大小)では市場の状態に本質的な違いはないと考えられる。やはり、統計上の待機児童数は、超過需要である総待機児童数のごく一部に過ぎないため、統計上の待機児童数がゼロの区市でも、実際の超過需要はゼロではないということであろう¹⁵⁾。

ただし、東京都には島嶼部や奥多摩地域のような過疎地域も存在しており、実際、その多く(14市町村¹⁶⁾) が待機児童ゼロである。これらの地域においては、さすがに超過需要もゼロの可能性があり、本稿で用いている40区市の分析結果をそのまま適用することは適切ではないかもしれない。そこで、やや極端な仮定であるが、この14市町村については総余剰の最大額が現状の総余剰と等しく、死重の損失がゼロであると想定して推計した結果が、表3の(3) である。死重の損失は495.0億円と、(1) 基本ケースの502.8億円と1.5%しか変わらない。これは、これらの過疎地域が東京都全体の保育サービス利用児童数に占める割合が、非常に小さい(1.54%)ためである。

ちなみに、40区市のデータの一つにせず、40の

¹⁴⁾ ただし、非利用者のうち、認可外保育施設等を利用している者が、そこである程度の消費者余剰を得ている場合も考えられる。それを考慮すれば、この死重の損失はやや過大と言える。

¹⁵⁾ 同じデータを用いて分析している鈴木(2020)によれば、東京都の総待機児童数(超過需要)は統計上の待機児童数の約15倍にも上る。

¹⁶⁾ 待機児童ゼロの地域は、島嶼部9町村、福生市、羽村市、日の出町、檜原村、奥多摩町である。

表4 区市別の余剰分析（表3の（4）の内訳）

単位：万円（月額）

	平均 保育料	均衡 保育料	1人当 たり総 余剰（最 大額）	1人当 たり総 余剰（現 在）	1人当 たり死 重の 損失
1 千代田区	3.32	7.0	9.5	6.2	3.3
2 中央区	3.10	7.0	8.5	6.7	1.8
3 港区	3.74	5.0	8.8	6.5	2.3
4 新宿区	3.07	3.5	7.2	5.4	1.8
5 文京区	3.66	5.0	8.3	6.6	1.6
6 台東区	2.60	5.0	6.7	5.3	1.4
7 墨田区	3.11	5.0	7.1	5.5	1.6
8 江東区	3.20	5.0	7.8	5.7	2.1
9 品川区	3.09	5.0	7.6	5.6	1.9
10 目黒区	2.90	5.0	8.6	6.7	1.9
11 大田区	2.66	5.0	6.6	5.1	1.5
12 世田谷区	3.43	5.0	7.6	5.5	2.1
13 渋谷区	2.39	5.0	8.4	6.5	1.9
14 中野区	3.13	5.0	7.5	5.7	1.7
15 杉並区	2.69	5.0	6.1	4.9	1.2
16 豊島区	3.78	5.0	7.3	6.3	1.0
17 北区	2.69	3.5	6.2	5.0	1.2
18 荒川区	2.89	3.5	6.5	5.1	1.4
19 板橋区	2.91	5.0	6.9	5.0	1.9
20 練馬区	2.84	5.0	6.6	5.0	1.7
21 足立区	2.49	5.0	6.0	4.5	1.5

注：筆者試算。

	平均 保育料	均衡 保育料	1人当 たり総 余剰（最 大額）	1人当 たり総 余剰（現 在）	1人当 たり死 重の 損失
22 葛飾区	2.20	2.5	5.6	4.5	1.1
23 江戸川区	2.43	5.0	6.5	4.9	1.6
24 八王子市	2.36	2.5	5.3	4.1	1.2
25 立川市	2.89	5.0	6.6	5.2	1.4
26 武蔵野市	3.44	7.0	8.4	6.1	2.2
27 三鷹市	2.86	5.0	6.6	5.1	1.6
28 府中市	3.15	5.0	6.5	5.0	1.5
29 調布市	2.27	5.0	6.1	4.5	1.6
30 町田市	2.63	2.5	5.4	4.0	1.4
31 小金井市	2.54	5.0	6.4	5.0	1.4
32 小平市	3.12	3.5	6.0	4.9	1.1
33 日野市	2.59	5.0	5.9	4.5	1.5
34 東村山市	2.48	2.5	4.6	3.7	0.9
35 国分寺市	3.01	5.0	6.5	5.5	1.0
36 国立市	2.95	5.0	7.4	6.1	1.3
37 狛江市	3.33	5.0	7.7	5.8	1.9
38 東久留米市	2.99	5.0	6.1	4.5	1.6
39 多摩市	2.21	3.5	6.0	3.8	2.2
40 西東京市	2.79	5.0	6.1	4.9	1.2
全体（加重平均）	2.85	4.56	6.73	5.15	1.58
〈参考〉基本ケース	2.85	5.00	6.80	5.15	1.66

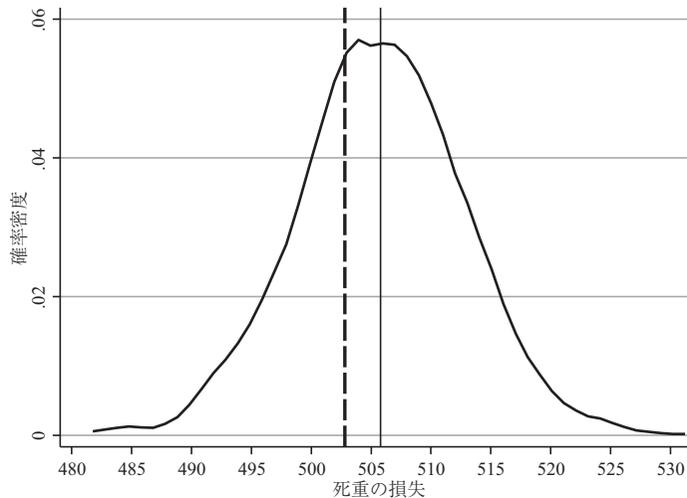
個別市場に分けて上記と同じ作業を行い（表4）、その合計から総余剰と死重の損失を推計した結果が表3の（4）である。この場合でも、死重の損失は481.3億円と（1）基本ケースとの差異はわずか4.3%に過ぎない。もっとも、データ数の制約があるために、40区市に分割すると、例えば千代田区は50サンプル、狛江市は69サンプルと、非常に小さなサンプル・サイズの区市が生じて、個別の信頼性は必ずしも高くはない。したがって、この結果はあくまで参考程度に見るべきであろう。さて、こうして見てゆくと、東京都全体をあたかも一つの市場として見立てた本章の分析も、本来あるべき分析結果と比べてそれほど大きくは異なら

ないと考えられる。

3 モンテカルロ・シミュレーション

効率性をみるもう一つの評価基準は、抽選のようなランダム配分に比べて、現在の仕組みがどれくらい効率的かということである。この点を確かめるために、モンテカルロ・シミュレーションを用いた評価を行う。まず、全体のサンプル・サイズの9,582から、現在の認可保育利用者数と同じ5,681をランダムに抽出し、認可保育に割当てられた者とする。それを、図2と同様に需要曲線を描いて死重の損失を再計算し、その作業を1,000回繰り返した¹⁷⁾。得られた死重の損失の分布は図

¹⁷⁾ 具体的には、次のような手順で計算した。①9,582の観測値それぞれに1から9,582の番号を振り、②疑似乱数発生器を利用して、区間 [0, 1) の一様乱数（小数点15桁）を各番号に割当てる、③割当てられた乱数が小さい順に並べ替え、新たな番号を1から9,582まで割り振る、④新たな番号が1から5,681番までの観測値を認可保育利用者、5,682番から9,582番までを非利用者とし、紐付けられたWTPの情報を元に、図2と同じ手順で死重の損失額を計算、④この①→③の過程を1,000回繰り返した。



注：分布はカーネル密度推定によるもの。単位は億円。実線は平均値（505.8）、点線は現状（502.8）である。

図3 モンテカルロ・シミュレーションによる死重の損失の分布

3の通りであり、死重の損失の平均値（実線）は505.8億円である。基本ケース（現状）の502.8億円（点線）は、ランダムな割当てに比べてほんの少しだけ（3億円）効率的とみることもできるが、統計的に有意な差ではない¹⁸⁾。つまり、現行の入所選考はランダム配分に比べて有意な差がなく、抽選とあまり変わらない程度の効率性と言える¹⁹⁾。

さて、繰り返しになるが本章の分析は図1同様、さまざまな単純化の仮定の上に行われていることに留意しなければならない。改めて重要な仮定をまとめると、①供給曲線を認可保育の定員総数まで限界費用ゼロ、定員総数で垂直とする、②保育料を平均額で議論する、③児童年齢別に区別せず、未就学児全体をあたかも一つの市場とみる、④各区市を区別せず、東京都全体をあたかも一つの市場とみる、という4つである。①に関して言えば、東京都23区の認可保育所の運営費用や建設費用はかなり高額であることが指摘されており（鈴木（2018）等）、本来はもう少し長期の視点で供給曲線を推定した上で分析すべきである。しか

しながら、保育分野は公的統計の整備や情報公開が極めて遅れており、供給面のデータは入手困難である。このため、本稿の分析はサービスの分配面に限らざるを得なかった。本稿の分析からは、供給面については何も議論や提案ができないことに留意しなければならない。②③④に関して言えば、本来は区市別・年齢別・直面する市場価格別（つまり、世帯所得階級別）に細分化された市場を考えて分析することが望ましい。ただ、既に見たように区市別に分けた場合ですら精度はかなり低くなり、年齢別、世帯所得階級まで加味することはデータの制約から不可能である。このため、現実的な対処として一つの市場と仮定した分析を行っており、同時にそのための限界があることを改めて強調しておきたい。

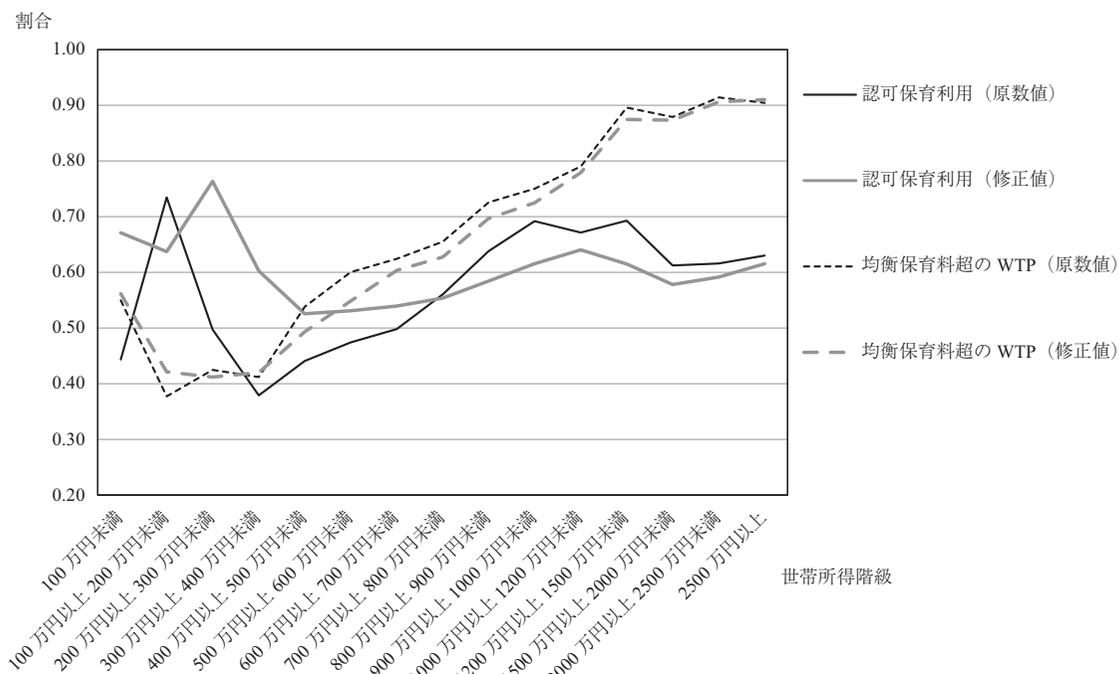
V 非効率の要因に関する分析

1 所得階級別の認可保育利用割合

なぜ、現行の入所選考はこれほど非効率なのだ

¹⁸⁾ 点線から左側の分布の面積は33.3%である。

¹⁹⁾ ちなみに、表3の（2）～（4）の死重の損失額をこの図3の分布上で評価することはできない。この分布はあくまで、（1）基本ケース（現状）を計算したプロセスの上に発生させたものである。（2）～（4）の計算プロセスは（1）とは異なり、505.8億円という分布の平均値も変わるからである。



注：修正値は、希望する保育施設等に入所した場合の想定を反映した世帯所得。

図4 所得階級別の認可保育利用割合、均衡保育料を超える支払意志額（WTP）を持つ割合

ろうか。周・大石（2003）等の先行研究から示唆されるように、世帯所得が高くなるほど、保育料のWTPが高くなると考えられるので、効率性を高めるためには、所得が高い世帯ほど認可保育に割り当てられる必要がある。しかしながら、Ⅱ章2節で詳しく見たように、実際には弱者救済や既得権保護といった要素が選考指数に含まれており、WTPの低い低所得者もかなり割り当てられている²⁰⁾。この状況を詳しく見たものが図4である。まず、2つの実線は、所得階級別に認可保育の利用割合を見たものである。黒線は原数値の所得階級を使ったものであるが、やはり、世帯所得が100万円以上200万円未満、200万円以上300万円未満という2つの低所得階級で、利用割合が大きく上昇している。

もっとも、原数値の所得階級は、認可保育を利用できなかったために、母親が就業できず（もしくは就労日数が短くなり）、世帯所得が低くなるという効果を含んだものである。このため、世帯所得が認可保育の利用割合に与える効果を、前者から後者への因果関係を前提として見る場合には問題が生じる。そこで、所得階級として修正値を用いたものが灰色線である。これをみると、低所得者における利用割合の上昇がさらに明確になっており、黒線よりもさらに幅広い低所得階級で利用割合が高くなっている。

一方、図中の2つの点線は、均衡保育料²¹⁾を超えるWTPを持つ者の割合を所得階級別に示したものである（黒色が原数値、灰色が修正値）。これは、仮にWTPが高い順番に割当てられる効率的制

²⁰⁾ 鈴木（2012）は、認可保育所利用者と非利用者の所得分布を比較し、利用者の方が低所得者の割合が高いことを報告している。

²¹⁾ 図2と同様の方法で年齢別に計算しており、0歳7万円、1歳5万円、2歳5万円、3歳2.5万円、4歳2.5万円、5歳2.5万円（すべて月額）である。

度であった場合に、認可保育利用者になる割合と解釈できる。原数値、修正値とも、所得階級が高くなるほど割合が高くなっている。この実線と点線のギャップこそが、現行制度が抱える非効率の主要因と考えられる。

2 認可保育利用関数

この点をもっと詳しく分析するために、認可保育の利用可否ついて、下記のような認可保育利用関数を推定することにしよう。

$$Y_i^* = \alpha_0 + \alpha_I I_i + \alpha_L L_i + \alpha_H H_i + \sum_k \alpha_{Xk} X_{i,k} + \sum_j \alpha_{Zj} Z_{i,j} + v_i \quad (1)$$

$$Y_i = \begin{cases} 1 & \text{if } Y_i^* \geq \mu \\ 0 & \text{if } Y_i^* < \mu \end{cases}$$

ここで、被説明変数 Y_i^* は、選考指数等を用いた優先順位の潜在変数であり、外部からは観察できない。観察できるのは利用可否の結果 (Y_i) であり、 Y_i^* が一定の値 (μ) を超えて利用者になると1、そうでないと0になる。説明変数は、 L_i が就業形態、 H_i が就労日数、 $X_{i,k}$ がそのほかの諸属性であり、入所選考に用いられる諸項目である。このほか、39個の区市ダミー $Z_{i,j}$ と、主な関心対象である世帯所得 I_i をコントロールして、Probitで推定する。ちなみに、認可保育の割当が生じている地域において、認可保育を希望する各世帯の個票データを用い、利用可否の決定要因を分析したのは本稿が初めてのものである。

推定結果(限界効果)は表5の通りである。世帯所得や就業形態、就労日数は、内生性を避けるために修正値を用いる。まず推定結果(1)をみると、やはり選考指数に用いられる項目の多くが有意である。就業形態の各ダミー(非就業がベンチマーク)は、父親に比べて母親間の差異が大きい。就労日数ダミー(月間11日未満がベンチマーク)も、母親が20日以上働く場合に限界効果が大き

い。そのほか、片親もしくは両親が同居せず、兄弟の人数、現在の家の居住年数、妊娠出産後の転出、保育制度の認知度等が予想通りの符号で有意である²²⁾。また、低年齢児ほど認可保育の利用確率が低くなっている。注目すべきは、就業形態や就労日数等の諸変数をコントロールした上でも、世帯所得の係数が負で有意なことである。世帯所得が100万円少なくなると認可保育の利用確率が1.02%上昇し、世帯所得が低いほど利用者になりやすい。この世帯所得との関係を、世帯所得階級のダミー変数(世帯所得2,500万円以上の階級がベンチマーク)を用いてももう少し詳しくみたものが、推定結果(2)である。各限界効果を見ると所得が上がるほど認可保育の利用確率が下がることわかる(図5)。

3 支払意志額(WTP)関数

一方、保育料のWTPの決定要因を探るために、下記のような支払意志額(WTP)関数を推定する。

$$W_i^* = \beta_0 + \beta_I I_i + \sum_k \beta_{Xk} X_{i,k} + \sum_j \beta_{Zj} Z_{i,j} + u_i \quad (2)$$

$$W_i = j, \text{ if } \tau_{j-1} < W_i^* \leq \tau_j$$

ここで、被説明変数 W_i^* は潜在変数であり、WTPの階級値である W_i のみが観察可能である。このため、Tobitの一般化であるInterval Regressionを用いて推定する(Stewart (1983))。保育サービスへの需要は世帯の生産活動の派生需要とも考えられるから、WTPに影響する説明変数として世帯所得 I_i は欠かせない。世帯所得は、非利用者がWTPを回答する際に、認可保育を利用できることを前提としていると考え、修正値を用いる。そのほかの変数は、先行研究である周・大石(2003)、清水谷・野口(2004)、Zhou and Oishi(2005)に倣って²³⁾、片親もしくは両親が同居せず、兄弟の人数、同居の祖父母の有無、調査対象の子どもの年齢ダミー等の世帯属性のみとした。

²²⁾ もっとも、介護による非就業は負で有意であり、選考指数の加点と逆である。これは、介護という要素よりも、非就業であることのマイナスが大きく影響したものである。

表5 認可保育利用関数、支払意志額（WTP）関数の推定結果

被説明変数 推定方法	推定結果 (1) 認可保育利用		推定結果 (2) 認可保育利用		推定結果 (3) WTP		推定結果 (4) WTP		推定結果 (5) 均衡保育料超のWTP		推定結果 (6) 均衡保育料超のWTP	
	Probit		Probit		Interval Regression		Interval Regression		Probit		Probit	
	限界効果	標準誤差	限界効果	標準誤差	限界効果	標準誤差	限界効果	標準誤差	限界効果	標準誤差	限界効果	標準誤差
世帯所得/100	-0.0102 **	0.0012	-		0.247 **	0.008	-		0.0282 **	0.0013	-	
世帯所得100万円未満	-		0.369 **	0.082	-		-5.146 **	0.619	-		-0.341 **	0.076
世帯所得100万円以上200万円未満	-		0.220 **	0.070	-		-5.930 **	0.594	-		-0.477 **	0.073
世帯所得200万円以上300万円未満	-		0.223 **	0.069	-		-6.338 **	0.561	-		-0.505 **	0.071
世帯所得300万円以上400万円未満	-		0.165 **	0.057	-		-5.610 **	0.540	-		-0.422 **	0.066
世帯所得400万円以上500万円未満	-		0.133 *	0.053	-		-5.080 **	0.527	-		-0.344 **	0.064
世帯所得500万円以上600万円未満	-		0.142 **	0.051	-		*4.696 **	0.524	-		-0.275 **	0.063
世帯所得600万円以上700万円未満	-		0.136 **	0.051	-		-4.498 **	0.523	-		-0.245 **	0.063
世帯所得700万円以上800万円未満	-		0.125 *	0.050	-		-4.280 **	0.522	-		-0.219 **	0.063
世帯所得800万円以上900万円未満	-		0.107 *	0.050	-		-4.059 **	0.522	-		-0.177 **	0.063
世帯所得900万円以上1000万円未満	-		0.116 *	0.050	-		-3.651 **	0.522	-		-0.138 *	0.063
世帯所得1000万円以上1200万円未満	-		0.093	0.049	-		-3.246 **	0.520	-		-0.097	0.062
世帯所得1200万円以上1500万円未満	-		0.058	0.049	-		-2.617 **	0.520	-		-0.002	0.063
世帯所得1500万円以上2000万円未満	-		0.035	0.049	-		-2.114 **	0.523	-		0.001	0.063
世帯所得2000万円以上2500万円未満	-		-0.008	0.055	-		-0.551	0.570	-		0.023	0.072
父親が経営者・役員	0.229 **	0.079	0.278 **	0.081	-		-		-		-	
父親が正社員	0.198 **	0.076	0.250 **	0.079	-		-		-		-	
父親が非正社員	0.177 *	0.080	0.232 **	0.082	-		-		-		-	
父親が自営業	0.217 **	0.078	0.269 **	0.080	-		-		-		-	
母親が経営者・役員	0.135 **	0.044	0.123 **	0.044	-		-		-		-	
母親が正社員	0.216 **	0.014	0.216 **	0.014	-		-		-		-	
母親が非正社員	0.065 **	0.016	0.065 **	0.016	-		-		-		-	
母親が自営業	0.084 **	0.024	0.083 **	0.024	-		-		-		-	
父親の就労日数11日～15日	0.052	0.109	0.057	0.109	-		-		-		-	
父親の就労日数16日～19日	0.145 *	0.061	0.151 *	0.062	-		-		-		-	
父親の就労日数20日以上	0.084	0.054	0.088	0.055	-		-		-		-	
母親の就労日数11日～15日	-0.095 **	0.025	-0.090 **	0.026	-		-		-		-	
母親の就労日数16日～19日	0.016	0.024	0.020	0.024	-		-		-		-	
母親の就労日数20日以上	0.189 **	0.021	0.194 **	0.022	-		-		-		-	
片親もしくは両親が同居せず	0.344 **	0.058	0.366 **	0.057	0.593 **	0.143	0.840 **	0.168	0.023	0.020	0.091 **	0.023
兄弟の人数	0.038 **	0.007	0.037 **	0.007	-0.299 **	0.040	-0.302 **	0.040	-0.041 **	0.006	-0.041 **	0.006
同居の祖父母の有無	-0.031	0.018	-0.031	0.018	0.004	0.093	0.029	0.093	-0.013	0.015	-0.006	0.015
現在の家の居住年数	0.0036 **	0.0014	0.0035 *	0.0014	-		-		-		-	
妊娠・出産後の転出	-0.064 **	0.011	-0.064 **	0.011	-		-		-		-	
介護による非就業	-0.311 **	0.088	-0.315 **	0.087	-		-		-		-	
父親の勤務先育休制度あり	0.0141	0.0092	0.0139	0.0093	-		-		-		-	
母親の勤務先育休制度あり	0.011	0.029	0.009	0.029	-		-		-		-	
調査対象の子ども0歳	-0.379 **	0.016	-0.379 **	0.016	1.036 **	0.098	1.008 **	0.097	-0.378 **	0.016	-0.380 **	0.015
調査対象の子ども1歳	-0.174 **	0.016	-0.174 **	0.016	0.718 **	0.097	0.715 **	0.097	-0.133 **	0.017	-0.133 **	0.016
調査対象の子ども2歳	-0.084 **	0.016	-0.084 **	0.016	0.396 **	0.095	0.389 **	0.094	-0.168 **	0.016	-0.168 **	0.016
調査対象の子ども3歳	-0.013	0.017	-0.014	0.017	0.010	0.102	0.009	0.102	-0.005	0.018	-0.003	0.018
調査対象の子ども4歳	-0.011	0.017	-0.013	0.017	-0.075	0.103	-0.094	0.103	-0.0004	0.018	0.000	0.018
保育制度の認知度	0.046 **	0.004	0.047 **	0.004	0.304 **	0.022	0.295 **	0.022	0.040 **	0.004	0.038 **	0.004
N	9,578		9,578		9,578		9,578		9,578		9,578	
Log pseudolikelihood	-4,959.5		-4,957.5		-18,625.0		-18,594.0		-4,607.7		-4,536.6	
Pseudo R2	0.234		0.234						0.188		0.201	

注：**は1%基準，*は5%基準で有意である。所得や就労関係の変数はすべて修正値。39個の区市ダミーは省略している。ProbitおよびInterval Regressionの限界効果の標準誤差は、Huber-White sandwich estimatorを用いて、デルタメソッドで計算したものである。Interval Regression（推計結果（3）と（4））のサンプルは左方打ち切りが0、右方打ち切りが13、階級値が7,414、個別値が2,151である。

23) そのほか、周・大石（2003）、Zhou and Oishi（2005）では保育所の特徴（駅から近いかどうか、園内給食の有無）が変数として用いられているが、本稿のデータにはその質問項目が無く、そもそも非利用者の場合には尋ねようもない。また、清水谷・野口（2004）では両親の学歴や世帯の資産額も用いられているが、やはり本稿のデータにはそれらの質問項目が無い。

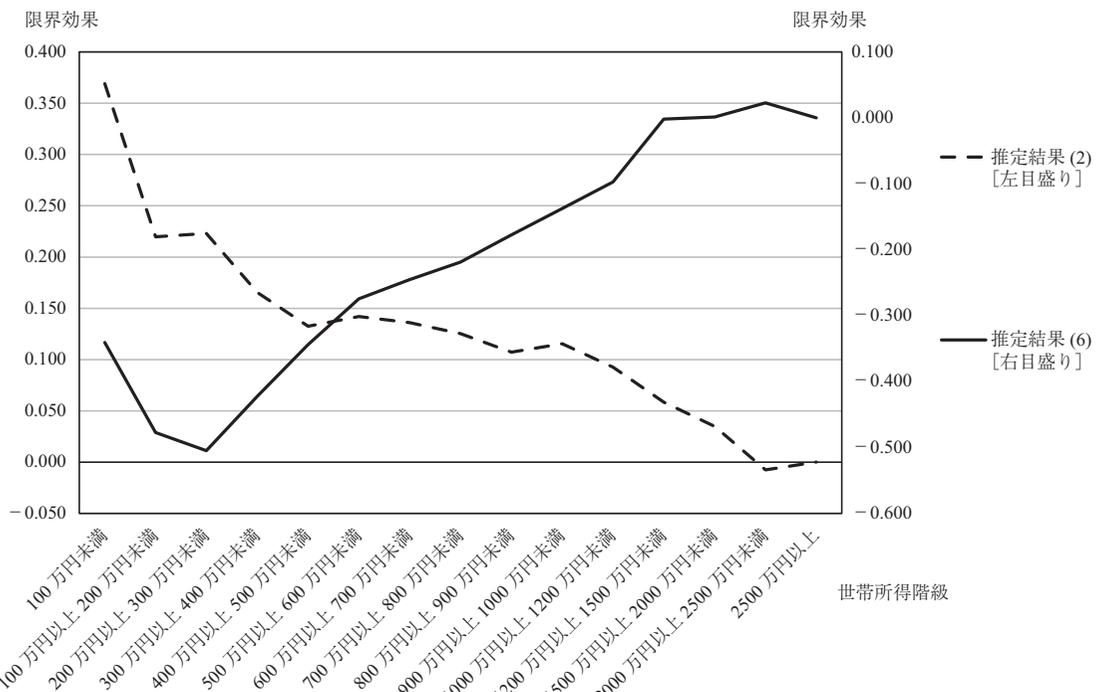
ちなみに、保育料のWTPを被説明変数として明示的に分析しているのは本稿が初めてである²⁴⁾。

表5の推定結果(3)をみると、予想通り世帯所得が正に有意となっている。世帯所得が100万円上昇するごとに約2,470円、WTPが高くなる。そのほか、片親もしくは両親が同居していない場合に、兄弟の人数が少ないほど、低年齢児ほど、WTPが高いという結果である。推定結果(4)は、世帯所得の代わりに世帯所得階級別ダミーを用いた結果であるが、ほとんどの階級が有意で、所得階級が高いほど限界効果が大きくなっている。

次に、WTPの代わりに、WTPが均衡保育料を超える場合に1、超えない場合に0とする被説明変数を用いて、Probitで推定する。推定結果(5)をみ

ると、世帯所得の限界効果は有意であり、世帯所得が100万円上昇するごとに均衡保育料を超える確率が2.82%上昇する。そのほかの変数はinterval regression とはほぼ同じ変数が有意となっている。一方、推定結果(6)は世帯所得の代わりに世帯所得階級ダミーを用いた結果であり、低所得の階級を中心にその多くが有意で、階級が高くなるほど限界効果が大きくなっている(図5)。

改めて、図5の世帯所得階級別ダミーの限界効果を見ると、認可保育利用関数において低所得者ほど有利である点がより明確となったため、図4よりもWTP関数(均衡保育料を超えるWTP)とのギャップがさらに際立つ結果となっている。



注：推定結果(2)、(6)の所得階級別の限界効果をプロットしたもの。

図5 所得階級別の限界効果の比較

²⁴⁾ 周・大石(2003)、Zhou and Oishi(2005)では、WTPを直接の被説明変数とする推定は行っているわけではないが、推定結果から間接的に所得とWTPの関係を導くことが出来る。もっとも、そこで用いられている所得変数は「母親の所得の有無」である。清水谷・野口(2004)の分析においても、認可保育所の利用意向を被説明変数とした分析の説明変数として、WTP(対数)と母親の年収(対数)、父親の年収(対数)が用いられている。WTPと年収の係数の符号から両者の間に正の関係があることが分かるが、本稿の結果と直接比較することは難しい。

Ⅵ 改革案

以上の結果を踏まえて改革案を検討しよう。経済学の観点からは、WTPの高い者が認可保育に割当てられるほど効率性が改善する。その達成手段としては大きく、①市場メカニズムを用いる改革案と、②市場メカニズムを用いず、現行の割当制度を改善する改革案の二つがある。どちらが望ましい改革案であるかは、市場の失敗の有無やその程度等によって結論が変わり得る。また、政治的な実現性や改革にかかる社会的費用の大きさも、望ましさを判断する上での重要な要素である。以下、4つの改革案を例示するが、本稿の限られた分析からは、どれが望ましい改革案であるかを論じることが困難である。ここでは、4案を並列的に紹介するだけにとどめておきたい。

まず、市場メカニズムを用いる改革案としては、八代（1999）や鈴木（2018）、八田（2019）等が論じている保育サービス市場の自由化案がある。すなわち、①認可保育の価格規制や参入規制をやめて市場取引に受給調整を委ね、②もし低所得者等の弱者を優遇したいならば、バウチャー等の利用者補助で対応するというものである。

次に、現行の入所選考を変えずに、高い効率性を達成する改革案として、認可保育利用権の売買市場を創設する案がある。例えば、自治体が利用者へ送付する保育利用決定通知を非利用者へ譲ったり、市場での売買を許可する。八田（2008）の421-425ページに配給切符の市場として議論されているように、事前にどんな入所選考が行われていようとも、事後的に市場取引が許されるのであれば、市場自由化と同じ効率性が達成される。上記二つの案が機能するには、情報の非対称性等の

市場の失敗が軽微である（あるいは情報公開等で十分にカバーできる）ことが前提となる。

一方、市場メカニズムを用いず、現行制度を改善する方法もある。既に見たように、世帯所得が高いほど保育料のWTPは明確に高くなる。何らかの形で認可保育の割当を世帯所得に比例させれば効率性は改善する。一番単純な方法は、現行の選考指数に世帯所得を反映させることである。無論、金持ち優遇との批判が出るかもしれないが、高所得者の保育料を国基準並に引き上げたり、所得階層区分の上限をさらに引き上げる等して、高所得者の負担をその分引き上げれば、合意形成の余地が生まれるものと思われる。

ただ、そのような制度変更を伴わなくても、現行制度の下で、現在の低すぎる認可保育料を一定程度引き上げることができれば、効率性をかなり改善できる。今、そのことを確かめるために、認可保育利用者の保育料を、一律に1万円引き上げた場合の総余剰の変化をシミュレーションした。結果は表3の(5)保育料1万円引き上げのケースに示されているが、総余剰は1,755.3億円と192.7億円分大きくなり、その分、死重の損失が310.1億円へと減少している。総余剰額に占める死重の損失の割合は17.7%に減少する²⁵⁾。

ところで、いずれの案においても、低所得者が認可保育を利用できる可能性は現在よりも低くなる。その場合には、就労できずに貧困層に陥り、生活保護が必要となるなど、別の形で公費支出が増加する可能性がある。そうならないためには、低所得者が保育ママや認可外保育等を利用したり、家庭で保育することに対して、補助金を出す等の補償策を考える必要があるだろう。中高所得者の方が低所得者よりも就業継続できないことのコストが高いことや、保育料のWTPが高いこと

²⁵⁾ 具体的には次のような方法でシミュレーションを行った。第1に、データ内の認可保育利用者の保育料を1万円引き上げ、保育料がWTPを上回った場合に利用者から外す。ただし、保育料の中にはベビーシッター代等が含まれるため、シミュレーション前から保育料がWTPを上回っている者が存在している。このため、初めから保育料がWTPを1万円以上上回っている者は、保育料引き上げ後も利用者に止まると想定する（サンプル・サイズは332）。最終的に、5,681の観測値のうち1,484が利用者から外れた。第2に、その分、現在の非利用者を利用者へ割当てる。現行の入所選考の優先順位付けを反映させるために、認可保育利用関数の各係数を使って各観測値の利用確率の予測値を計算し、非利用者の中から、予測値の高い順に1,481を選んで、利用者に加えた。第3に、表3の(1)基本ケース（現状）と同様の計算を行って総余剰等を計算した。

を考えると、改革案実行による総余剰増加の範囲内で、こうした補償策を実施することが可能と考えられる。

参考文献

- 清水谷論・野口晴子 (2004) 『介護・保育サービス市場の経済分析－マイクロデータによる実態解明と政策提言』 東洋経済新報社。
- 周燕飛・大石亜希子 (2003) 「保育サービスの潜在需要と均衡価格」, 『季刊家計経済研究』, No.60, pp.57-68。
- 鈴木亘 (2008) 「保育制度への市場原理導入に関する厚生分析」, 『季刊社会保障研究』, Vol.44 No.1, pp.41-58。
- (2012) 「財源不足下でも待機児童解消と弱者支援が両立可能な保育制度改革～制度設計とマイクロ・シミュレーション」 『経済論集 (学習院大学)』 第48巻第4号, pp.239-267。
- (2018) 『経済学者、待機児童ゼロに挑む』 新潮社。
- (2020) 「仮想市場評価法による東京都の潜在的待機児童数の推計」 『経済論集 (学習院大学)』 第56巻第3・4号合併号, pp.1-18。
- 武川正吾 (2011) 『福祉社会－包摂の社会政策 (新版)』 有斐閣。
- 東京都 (2018) 「東京都保育ニーズ実態調査結果報告書」 (東京都福祉保健局) <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/joho/soshiki/syoushi/syoushi/oshirase/hoikuneeds-result.html> (2019年6月24日アクセス)。
- 内閣府 (2003) 「保育サービス市場の現状と課題－「保育サービス価格に関する研究会」報告書－」 (内閣府国民生活局)。
- 八田達夫 (2008) 『マイクロ経済学 I－市場の失敗と政府の失敗への対策』 東洋経済新報社。
- (2019) 『待機児童対策－保育の充実と女性活躍の両立のために』 日本評論社。
- 八代尚宏 (1999) 『少子・高齢化の経済学－市場重視の構造改革』 東洋経済新報社。
- Adler, Matthew (2016) “Benefit-Cost Analysis and Distributional Weights: An Overview,” *Review of Environmental Economics and Policy* 10 (2), pp.264-285.
- Fleurbaey, Marc and Rossi Abi-Rafeh (2016) “The Use of Distributional Weights in Benefit-Cost Analysis: Insights from Welfare Economics,” *Review of Environmental Economics and Policy* 10 (2), pp.286-307.
- Sasaki, Yasuo and Masahiro Ura (2016) “Serial dictatorship and unmatched reduction: A problem of Japan’s nursery school choice,” *Economic Letters* 147, pp.38-41.
- Stewart, Mark (1983) “On least squares estimation when the dependent variable is grouped,” *Review of Economic Studies* 50, pp.737-753.
- Zhou, Yanfei and Akiko Oishi (2005) “Underlying Demand for Licensed Childcare Services in Urban Japan,” *Asian Economic Journal* 19(1), pp.103-119.
- Okumura, Yasunori (2018) “School choice with general constraints: a market design approach for nursery school waiting lists problem in Japan.” forthcoming, *Japanese Economic Review*.
- Kamada, Yuichiro and Fuhito Kojima (2018) “Fair matching under constraints; theory and applications.” mimeo.

(すずき・わたる)

Evaluating the efficiency of the rationing system for licensed childcare services in Tokyo

SUZUKI Wataru *

Abstract

To deal with the chronic shortage of licensed childcare services, Japanese municipalities have long-lasting practice of making the admissions decisions at childcare centers basing on a complicated rationing system called “entrance screening (ES)”. This paper evaluated the efficiency of this ES system from the perspective of welfare analysis, using a large-scale childcare needs survey conducted by Tokyo Metropolitan Government. We find that the estimated dead weight loss incurred by this ES system reaches 502.8 billion yen per year for Tokyo, which is equivalent to one-third of the total surplus. In spite of its complicacy, this ES system lacks efficiency, in regard its dead weight loss does not differ significantly with that of a simple random rationing such as lottery. We then conduct regression analysis to seek out factors for the inefficiency. Preferable reforms to improve efficiency of the ES system are discussed in the end.

Keywords : Waiting List Problem for Licensed Nursery Schools, Entrance Screening, Excess Demand, Rationing

* Professor, Faculty of Economics, Gakushuin University

情報（国際（機関）動向）

休業政策と研究に関する国際レビュー（2019年度版）について

竹沢 純子*

I はじめに

『休業政策と研究に関する国際レビュー（International Review of Leave Policies and Related Research）』は、先進国を中心とする45か国における扶養子のいる労働者に対する休業政策を取りまとめた報告書である。同レビューは、INLPR¹⁾に参加する研究者が毎年提供する最新の制度及び統計情報を基としており、育児休業政策に関心のある研究者に加えて、OECDを始めとする国際機関においても、広く利用されている²⁾。

以下では、最新の第15次2019年版（2019年4月時点の情報）を収録）を取り上げ、その構成と内容について概説する。

II 国際レビューの構成と内容

レビューは全5章519頁の大部であり、1章イントロダクションでは編著者であるINLPRの成り立ちとレビューの対象国等が説明される。続く2章では、本レビューが取り上げる休業政策（母親休業、父親休業、育児休業、看護休業）が定義され

る。3章国際比較では、45か国の制度情報を後述の6つのトピックごとに横断的に整理している。その基情報が4章に収録された各国のカントリーノートである。最後の5章はテクニカルノートとして本レビューの作成プロセスが記されている。以下では、4章カントリーノート、3章国際比較の順でその概要を紹介する。

1 カントリーノート

表1の共通項目に沿って、各国の執筆がなされている。項目はINLPRの5名の編著者³⁾を中心に各国メンバーの意見を踏まえて随時見直しが行われており、前年2018年度版において項目5（各国における過去一年間の休業政策に関する主要な研究レビュー）欄が削除された。また、毎年の編集においては、編者が各国のカントリーノートの内容を確認し、必要な加筆修正を依頼するプロセスを通じて、質を担保している。

2 国際比較

編者が45か国のカントリーノートを主要な6つのトピックごとに一覧表とその解説の形で取りまとめたもので、文章では煩雑となる制度情報を、

* 国立社会保障・人口問題研究所 室長

¹⁾ INLPR（International Network on Leave Policies and Research、休業政策と研究に関する国際ネットワーク）の成り立ちと活動については中里（2019）を参照。同ネットワークは2004年の創設以来、毎年の国際レビューの刊行と研究セミナーの開催を活動の二つの柱としている。各国から数名の研究者が参加しており、日本からは中里英樹氏（甲南大学）、西村純子氏（お茶の水女子大学）、筆者の3名が参加している。毎年の国際レビューの各国カントリーノートの更新がメンバーの重要な役割となっている。

²⁾ 例えば、OECDの育児休業に関するレポート（Adema et al. 2015）及びOECD Family Databaseの出産・育児休業に係る指標も本レビューを主なソースとしている。

³⁾ INLPRを主導する5名のコーディネーターが編者を務めており、2019年度版はAlison Koslowskiが主編者である。

表1 カントリーノートの項目（2019年度版）

1. 最新の休業及びその他の雇用に関連した親を支援するための政策
a. 母親休業（休業の長さ、給付と財源）
b. 父親休業（休業の長さ、給付と財源）
c. 育児休業（休業の長さ、給付と財源、利用の柔軟性、地域差、受給権（雇用や家族の状況に関連して）、多胎やひとり親、同性カップル等への配慮）
d. 養育休業もしくは休職
e. 他の法定雇用関連政策（養子受け入れ休業と給付、扶養者のケアのための休業、フレキシブルな就業アレンジメント、母乳育児に対する特別給付等）
2. 休業政策と就学前教育・保育政策との関連
3. 前年の報告書（2018年4月時点）以降の政策変更
4. 休業取得率（母親休業、父親休業、育児休業、その他の休業）

記号で簡略化して表記することにより、各国の制度の充実度が端的に理解しやすいよう工夫されている（表2）。各トピックの概要は以下のとおりである。

（1）法定母親休業（Statutory Maternity Leave）

法定母親休業（日本でいう産前産後休業）がない国は45か国中、アメリカのみである。同国では、無給の家族看護休業が、50人以上の事業所の従業員に対し、子が1歳までに12週、規定されている。一方、オーストラリア、アイスランド、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデンでは母親休業としての期間の定めはなく、育休の一部として取得される。

大多数の国において所得比例であり、高い所得代替率の給付を受けられる（例外はカナダ、アイルランド等）。また、母親休業は母子の健康を目的とすることから母親を対象とするが、その休業期間の一部を父親に移転可能な国（ポルトガル、スペイン、イギリス等）がある。

（2）法定父親休業（Statutory Paternity Leave）

父親休業とは、産後間もない時期に母親のサポートを趣旨として短期の休暇を認めるもので、同性のパートナーも対象となる。同休業は短期で

高い所得代替率の場合が多い。45か国のうち法定父親休業がない国は日本、ドイツ、アイスランド、スイス、アメリカ等の8か国である。ただし、アイスランドについては、母親休業、父親休業がないが、育児休業において父親、母親の割当て期間がある。この例から、育休の父親割当てと父親休業は同趣旨の給付であり、完全に別の制度とは言い切れないとの留保をつけている。

（3）法定育児（親）休業（Statutory Parental Leave）

休業規定と給付規定の両面について、以下の5つの側面ごとに整理している（表2）⁴⁾。

① 休業・給付の有無と給付水準

育児休業制度の充実度を法定休業取得権の有無と給付水準に着目して次の3つにランク分けし（法定休業があるが給付はなし、法定休業及び給付があるが定額（または所得比例の給付で所得代替率が66%未満）、法定休業及び給付があり高額給付（所得代替率66%以上））、●印の数で表現している。

② 休業期間

休業可能な期間は表2の「休業期間計」欄に示した月数であり、育休の最長取得可能期間が15か月未満の「短期グループ」は21か国（日本、カナダ、デンマーク、フィンランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、イギリス等）、3年以上の「長期グループ」は9か国（ドイツ、フランス等）、15か月から3年未満の「中間グループ」は7か国（スウェーデン、韓国等）に分類される。なお、育休業に関連する休暇として、養育休暇（childcare leave）があるが、ここでは期間に含めていない⁵⁾。表2ではさらに休業期間のうち給付が受けられる期間及び高水準の給付が受けられる期間も併せて示している。

③ 休業権の単位と移転可否

休業の取得権は次の三種類から成る。「家族単位」は両親の間でどちらか一方しか取得できず、

⁴⁾ 原表には育休制度がない7か国（ブラジル、チリ、中国、メキシコ、南アフリカ、スイス、アメリカ）も含まれている。また、8か国（オランダ、イギリス、スペイン、アイルランド、ギリシャ等）では法定休業はあるが法定給付がない。

表2 法定育児休業の整理表（主要国の抜粋）

国名	休業・給付の有無と給付水準 (注1)	休業期間（単位：月）(注2)			休業権の単位と 移転可否（注3）	父親取得のイン センティブ (注4)	フレキシビリティ (注5)
		休業期間計	うち給付あり	うち66%以上の 所得代替率の給 付あり			
フランス	●●	▶▶36	[▶▶36]	×	①個人 ②移転不可	両親が取得の場合により長期の 受給が可能。	1：6：7a
ドイツ	●●●	72	28（ボーナスの 4週分含む）4	14（ボーナスの 2週分含む）5	①個人 ②移転不可	両親が取得を シェアした場合、 ボーナス休 業あり	1：2：5：7a
日本	●●●	▶▶14 （ボーナスの2週 間含む）	▶▶14 （ボーナスの2週 間含む）	12※	①個人 ②移転不可	両親が取得を シェアした場合、 ボーナス休 業あり	2（父親）：7a
韓国	●●	24	24※	6※	①個人 ②移転不可	最初の三か月は 所得代替率 100%で受給	1：2：5：7a
オランダ	●	12	×	×	①個人 ②移転不可	×	(1)：(2)：5：6：7a
スウェーデン	●●●	▶▶18	15.9	12.9	①混合 ②一部移転可	90日間の父親割 当てあり	1：2：3：5：6：7b
イギリス	●	4.2	×	×	①個人 ②移転不可	×	2：5：6：7a

注1：記号は①法定休業有無②法定給付の有無③給付水準の3点に基づき類型化したもの。●●●：①法定休業あり②法定給付あり③全体業期間もしくは大部分の期間が高水準の給付（66%以上の所得代替率）、●●：①法定休業あり②法定給付あり③全体業期間もしくは大部分の休業期間が定額または低水準の給付（66%未満の所得代替率）、●：①法定休業あり②法定給付なし

注2：▶▶：子の当該月齢まで最長で取得が可能、▶▶印なし：子の月齢にかかわらず取得可能な月数。※：給付の上限あり。×：給付なし。[]：休業に限らず離職の場合も含めすべての親が対象。養育休暇（childcare leave）の期間は除く。日本と韓国の※印は給付の上限額があることを示す。

注3：休業の取得権であり、給付の受給権ではない。定義については本文参照。

注4：×：制度なし。スウェーデンについては空欄であったため、カントリーノートに基づき追記した。

注5：各番号に対応する制度は次の通りである。1：フルタイムまたはパートタイム休業の取得可（すなわちパートタイム就業もしくは短時間就業の選択肢がある）、2：休業を複数回に分割して取得可、3：短期で高水準の給付、長期で低水準の給付のいずれかを選択可、5：子どもが一定の上限年齢までに取得時期を選択可、6：その他（多子や障害等の場合に追加給付あり）、7a：両親が全期間について同時に取得可、7b：両親が一部期間について同時に取得可。番号の括弧：当該オプションについては労協協定が必要。

出所：Koslowski et al. (2019) より筆者作成。

両親が同時に取得できない形式で、10か国が該当する（例：カナダ、フィンランド）。「個人単位」は19か国であり、父母それぞれが個人として受給権を持ち等しく休業を取得可能で、取得しなければ各々の権利が逸失する（例：日本、韓国、フランス、ドイツ、イギリス、オランダ）。「家族単位」と「個人単位」の「混合型」は7か国である（例：スウェーデン、ノルウェー）。このうち「個人単位」及び「混合型」においては、父母個人の権利として付与される休業期間のうち未使用分を互い

に移転可能な場合（例：スウェーデン）がある。

④ 父親取得のインセンティブ

父親割当て、あるいはボーナス月（父親が取得した場合に休業期間延長）の制度のある国にはその旨が記載されている。

⑤ フレキシビリティ

表2の注5に示した7類型から成り、表中にその該当番号が記されている。

⁵⁾ 育児休業の直後に続いて取得し、より長期の休暇を可能とする制度で、低額の給付もしくは無給であることが多い。育児休業よりも一般的でなく、制度があるのはわずか10か国（フィンランド、アイスランド、ノルウェー等）である。

(4) そのほかの法定休業

ここでは、(i) 子の看護休暇、(ii) 家族の看護・介護のための追加的休暇、(iii) 乳児期における授乳等のための特別な就業時間短縮措置、(iv) フレキシブルな働き方の申請権について、一覧表に整理している。(ii)として、日本、韓国、ドイツの介護休業が挙げられている。

(5) 休業と就学前教育・保育の受給権の関係

育休期間後に就学前教育・保育の受給権がどれだけ保障されているかという観点から比較がなされている。そこで、一覧表では、育休終了時の子の月齢、所得比例で66%以上の高い所得代替率の受給が終了する時点の子の月齢、就学前教育・保育の受給権の開始月齢、の三つの指標に基づき、育休から保育への移行のギャップ月数を計算している。

(6) 前回レビュー（2018年4月時点）以降の政策変更

前回レビュー（2018年4月）以降、今回のレビューの時点（2019年4月）までの1年間における政策変更について、母親休業、父親休業、育休業、その他の4部門ごとに整理している。各変更について、創設は✓印、廃止は×印、拡充↑印、削減は↓印を付し、変更内容が判別可能な形で整理されている。

両面に目配りが必要で、個人が各国の詳細を収集するには多大な労力を要する。この国際レビューは、各国の休業と給付の両面を対象として、統一のフォーマットにより最新情報が収集され、一覧可能なことが強みである。

また、出産・育児休業のみならず、看護休暇や介護休暇等の家族関連の休暇、さらに育休と関連の深い就学前教育・保育についても育休と保育の接続に着目して収録していることに加えて、育休取得率等のデータも含み、総合的かつ詳細な各国の情報が得られる。

このように、大変有用なハンドブックであり、わが国の育児休業政策の研究及び政策議論の基礎資料として活用の余地は大きい。

参考文献

- Adema, W., Clarke, C. and Frey, V. (2015) "Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States," OECD Social, Employment and Migration Working Paper Series No. 172, OECD Directorate for Employment, Labour, and Social Affairs, Social Policy Division.
- Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Macht, A. and Moss, P. (2019) International Review of Leave Policies and Research 2019. <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/> (2020年3月10日最終確認)。
- 中里英樹 (2019) 「International Network on Leave Policies and Researchを通して見る育児休業研究の動向と国際共同研究のありかた」『家族社会学研究』31 (1) 78-85。

III おわりに

(たけざわ・じゅんこ)

休業制度の国際比較は、休業規定と給付規定の

情報 (各国の動向)

英国におけるユニバーサル・クレジット (Universal Credit) の導入 II

土橋 康人*

前回に引き続き、英国におけるユニバーサル・クレジット (Universal Credit: UC) の基本事項について概観する¹⁾。

(£231.67), 及び就労手当 (£503) を例として作成している。

I UCの支給額の決定方法 (2)

まずUCの支給額であるが、下記のフォーミュラによって算出される²⁾。

UC支給額 = 基準給付額 + 加算要素による増額分 - (純所得 - 就労手当) × 0.63

ただし、純所得と就労手当 (work allowance) の差額は0未満にはならない。また就労手当は、扶養児童を持つ申請者及び障害によって就労が制限される申請者にのみ適用される。2019年度におけるUCの基準給付額 (standard allowance) は、表1の通りである。次に、このUCの算出式を簡略化して示したものが図1である³⁾。なお、この図は25歳以上の単親世帯の基準給付額 (£317.82)、2017年4月6日以降に誕生した扶養児童一人の加算額

II UCの加算要素の概説

UC申請者の基準給付額に加算される要素は、以下の6グループに大別できる。

① 原則16歳以下の扶養児童数⁴⁾

扶養児童数による加算額を示したものが表2である。なお、3人目以降の扶養児童に関する加算は原則凍結されているが (two child limit)、特例も設けられている⁵⁾。

② 障害を持つ扶養児童

扶養児童に障害がある場合には月額£126.11、あるいは扶養児童に重度の障害が認められる場合には月額£392.08が基準給付額に加算される。なお、当該加算要素には、表2に示されている児童数や誕生日の規定は適用されない。

③ 申請者が疾病または障害を持つ場合

これは、障害により就労が制限されている申請者のための加算要素である。2017年4月3日以前に当該要素の支給が決定していた場合には、基準給付額に月額£336.20が加算される。一方で、2017年4月3日以降にUCの当該要素あるいは雇用支援

表1 基準給付額 (月)

25歳未満の単身者	£251.77
25歳以上の単身者	£317.82
カップル (両者ともに25歳未満)	£395.20 (合算)
カップル (どちらかでも25歳以上)	£498.89 (合算)

* 立教大学経済学部 助教

¹⁾ 2020年3月11日に発表された予算案の中で、UCへの完全移行は2024年9月まで遅れることが表明された。一方で、Office for Budget Responsibilityは、UCへの移行が完了するのは2026年9月になるとの見通しを示している。

²⁾ ただし、前稿でも述べた通り、ベネフィットキャップがUC支給額に影響することもある。

³⁾ 所得税やNational Insurance contributions (NIC) の支払い、保有資産額、住居費にかかわる加算要素などは考慮に入れていない。

⁴⁾ 16歳以上20歳未満の者でも、就学や就労状況によっては加算要素の対象となる (qualifying young person)。

⁵⁾ 多子出産や養子、親族関係にない児童を育児している場合や、法律上の後見人 (guardianship) あるいは非公式な後見人に対しては、3人目以降の児童加算が適用されることもある。

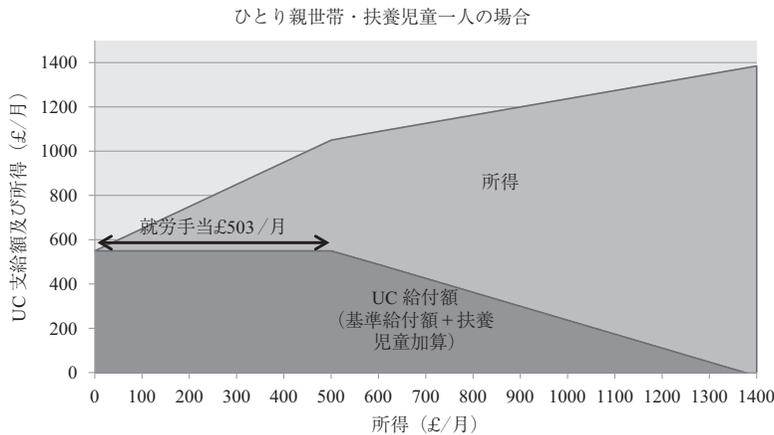


図1 UC支給額及び所得（£/月）

表2 扶養児童数による加算額（月額）

一人目の扶養児童（2017年4月5日以前に誕生した子）	£277.08
一人目の扶養児童（2017年4月6日以降に誕生した子）	£231.67
二人目の扶養児童	£231.67
三人目以降の扶養児童 2017年4月5日以前に誕生し、既にUCを申請していた者に限る	£231.67

給付（Employment and Support Allowance: ESA）の受給を許可された場合、加算額は£126.11となる。だが、2017年4月3日以降は申請することができない。現在、障害により就労が制限される者は、新型の雇用支援給付（new style ESA）を申請することが可能である⁶⁾。UCの当該加算要素を受給するためには、就労が可能かどうかの審査（Work Capability Assessment）を受ける必要があり、その結果に応じて一定期間の就労要件の免除や、上記の加算額を受給することが可能になる。

④ 障害者の介護の有無

週35時間以上、障害関連手当を受給している者の介護を行う必要がある場合には、基準給付額に月額£160.20が加算される。

⑤ 育児費用

UCの申請者が就労している場合、あるいは申請者であるカップルがともに就労している場合に

は、育児費用加算を申請することができる。当該加算額の上限は、扶養児童が一人と二人の場合で異なり、前者が認可された育児施設（approved childcare）における育児費用の最大85%あるいは月額£646.35、後者が同85%あるいは月額£1108.04に設定されている。この制度は、定められた保育施設及び保育士（親族などは該当しない）に支払う費用、放課後の学校クラブや朝食クラブなどの費用に適用される。

一方で、現金給付以外の制度も設けられている。イングランドでは、3歳から4歳の児童を対象とした無料の育児サービスを年間570時間まで利用することが可能であるが、所定の条件の下にあるUCの受給者（基本的に週16時間以上就労している者、育児休暇を取得している者など）は、年間1,140時間までの無料育児サービスを利用することができる。またUCの申請者は、2歳の扶養児童を対象とした無料の育児サービスも利用可能である。

⑥ 住居費⁷⁾

この加算要素は、住宅協会（housing associations）などに代表される Private Registered Providers（PRP）提供の社会住宅家賃や、地方自治体提供の公営住宅家賃（council housing）、民間賃貸住宅の

⁶⁾ UCと並行して受給することが可能である new style ESAは、2年以上のNICの支払いを必要とする拠出制給付であり、ミーンズテストは適用されない。new style ESAの受給者には、Class 1のNational Insurance creditsが適用されるため、公的年金や他の拠出制給付の受給資格も引き継がれる。

家賃の支払い補助を主な目的とするものである。加えて、住宅ローンの金利支払い部分についても申請することが可能である。加算要素の上限算出方法は、民間賃貸住宅と社会住宅（住宅協会や地方自治体が提供するアフォーダブルハウジングや social rentと呼ばれる低家賃住宅などが主なものとなる）によって異なる。前者は、基本的にLHA（Local Housing Allowance）と呼ばれるフォーミュラによって決定される⁸⁾。一方で、主に地方自治体が提供する住宅の中でも、social rentが適用される家賃については、適格家賃（管理費やスポーツジムなどの不適格サービス費用を除いた家賃）が上限となる。また、地方自治体及びPRPなどが提供するaffordable rent（基本的に市場家賃の80%に設定）についても適格家賃が上限となる。これら住宅手当及びUCの住居費加算は、英国の住宅価格及び家賃の高騰を背景に、さまざまな引き下げ策が導入されているのが現状である⁹⁾。

Ⅲ 就労要件・罰則規定・就労インセンティブ

上記のUCを受給するにあたり、申請者は就労などに関連するコミットメントに同意する必要がある（Claimant Commitment）。この要件には、履

歴書の作成や就職活動、職業訓練の受講、自ら家賃及び住居費の家計管理をすること（支給された手当で家賃を適切に支払うことなどを意味する）、健康状態などが変わった場合の報告義務などが含まれる。これらのコミットメントは、原則としてジョブセンタープラスでの面接の中で決定されるが、扶養児童を持つ申請者に対する就労要件については、一番若い扶養児童の年齢によって定められている（表3）。これらのコミットメントは、UCに統合されたミーンズテスト付きのincome-based Jobseeker's Allowance（JSA）やIncome Support（原則として就労要件は無い）にも見られる。また、障害を持つ申請者や幼い児童を持つひとり親に対する就労要件の免除及び緩和措置についても、旧制度からUCに引き継がれている。そのため、旧制度からUCへの移行が、必ずしも新たな就労要件を招くわけではない。JSAやIncome Supportとの違いは、週16時間以上の就労によって両手当の支給が終了するのに対し、UCの場合は所得の上昇に応じて逡減されることにある¹⁰⁾。これらUCと旧制度の就労要件においては共通する部分もある一方で、さまざまな手当の申請に対する審査が厳格化されていることもあり、再審査が必要となるUCへの移行に懸念を持つ者もいる。

表3

一番若い児童の年齢	就労に関する要件
1歳未満	就労要件なし
1歳	就労要件はないが、将来の就職に関して就労コーチによる面接を受ける必要がある。
2歳	就労要件はないが、就労コーチによる面接を受け、履歴書の作成など就職活動の準備をする必要がある。
3歳～4歳	週あたり最大16時間までの就労、あるいは16時間までの就職活動が求められる。
5歳～12歳	週あたり最大25時間までの就労、あるいは25時間までの就職活動が求められる。
13歳以上	週あたり最大35時間までの就労、あるいは35時間までの就職活動が求められる。

⁷⁾ 紙幅の関係上、住居費要素及び住宅手当の詳細については、我が国の貧困の状況に関する調査分析研究（厚生労働科学研究）に譲る。

⁸⁾ LHAは、Valuation Office AgencyのRent Officersによって、Broad Rental Market Area（BRMA）の賃貸情報から算出される。

⁹⁾ 代表的な例としては、いわゆるベッドルームタックス（家族構成によって必要ベッドルーム数が規定されるが、それを超える部屋数を持つ社会住宅に居住している場合、住宅手当及びUCの住居費加算額が一定割合差し引かれる制度）があげられる。また2011年以前は、BRMAの中央値がLHAとして採用されていたが、現在ではBRMAの30パーセントイルが採用されている。つまり、民間賃貸住宅居住者への家賃補助の上限額が引き下げられていることを意味する。

¹⁰⁾ 現状、new style JSA、contribution-based JSA、income-based JSAの3種類のJSAが存在する。

次に罰則規定であるが、上記のコミットメントを履行しない場合、4段階の罰則（sanctions）が適用される¹¹⁾。満たすべき就労関連の条件は、就職活動要件（work search requirement）、就労可能要件（work availability requirement）、退職及び就労時間に関する要件に大別することができる。これらの要件を満たさない場合には、定められた期間、原則としてUCの基準給付額の最大100%、カップル申請者のどちらかが違反した場合には基準給付額の50%が減額される¹²⁾。

以上に概観したUCの就労促進効果については、UCの導入が労働市場の回復期と重なっていたこともあり、見解は分かれ、政治的争点になっている。例えば、UCの導入に重要な役割を果たしたイアン・ダンカン・スミス元労働年金大臣が立ち上げたシンクタンクであるCentre for Social Justiceは、UCの完全導入が20万人の就労を促すというDWP（Department for Work and Pensions）の推計を重視し、ボリス・ジョンソン首相も当該推計をUCの推進のための説明に用いている。他方で、イギリス統計理事会（UK Static Authority）や会計検査院（National Audit Office）は当該推計の

利用に対して慎重な姿勢を求めているのが現状である。

IV 2020年度予算案による変更点

2020年3月11日には、英国議会において約17ヶ月ぶりの予算案が発表された。UCに関連する事項としては、UCの支給額にも影響する社会保障給付水準の凍結（benefit freeze）が廃止され、2020年4月より1.7%の増額が表明されている。また2021年10月からは、前借りしたUCの返済期間延長と毎月の返済金の減額措置も決定されている¹³⁾。さらに、深刻化するCOVID-19の問題を受け、法定疾病手当の対象外にある個人事業主のための対策を中心とした変更がUCにも加えられることになる。その一つとして、月別所得の変動が大きい個人事業主に定められた最低下限所得（minimum income floor: UCのテーパリングが始まる所得額を定めたもの）の一時的な廃止が決定されている。

（どばし・やすと）

¹¹⁾ 罰則は、higher level, medium level, low level, lowest levelの4段階に分類され、それぞれに罰則が適用される期間や違反事項などが定められている。

¹²⁾ 16～17歳のUC受給者が罰則規定に抵触した場合には、原則として基準給付額の減額割合は40%であることに加え、短い罰則適用期間が設定されている。

¹³⁾ 返済期間は24ヶ月に延長され、返済額は現行のUC受給額の30%から25%へ減額される。

情報（所内研究報告（人口））

都道府県別世帯数の将来の見通し

——「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）2019年推計」——

小山 泰代*

国立社会保障・人口問題研究所では、国勢調査の結果公表に合わせて、人口と世帯数の将来推計を行っている。人口と世帯数の将来推計には、それぞれ、全国版とそれをもとにした地域別版があり、4種類の推計結果は互いに整合性をもっている。最新の国勢調査（2015年）を基準とする一連の将来推計としては、これまで2017年4月に「日本の将来推計人口（平成29年推計）」、2018年1月に「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2018年推計）」（以下、「全国推計」）、同年3月に「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」（以下、「地域別将来推計人口」）が公表されており、これらを受けて2019年4月に「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）2019年推計」が公表された。本稿では、その推計方法の概略と結果の一部を紹介する。本推計の詳細は、社人研webサイト（<http://www.ipss.go.jp/>）の「日本の世帯数将来推計（都道府県）」のページを参照されたい。

I 推計の方法および仮定値の設定

(1) 推計の方法

本推計は、2015年国勢調査を基準とし、2040年までの5年ごとに、47都道府県のそれぞれにおける一般世帯（寮・寄宿舎や病院・療養所などの「施設等の世帯」以外の世帯）の数を推計したものである。

推計手法には世帯主率法を用いている。世帯主率法は、各世帯には1人の世帯主がいること、すな

わち「世帯数＝世帯主数」となることを利用して世帯数を求める手法である。人口に占める世帯主の割合を世帯主率とすると、世帯数と人口の関係は、「世帯数＝世帯主数＝人口×世帯主率」と表されるから、将来の人口と将来の世帯主率が与えられれば、将来の世帯数を得ることができる。本推計においては、将来の人口についてはすでに公表されている「地域別将来推計人口」が利用できるので、将来の世帯主率について仮定値を設定（後述）した。世帯主率は、世帯主の男女、年齢5歳階級、家族類型（「単独世帯」「夫婦のみの世帯」「夫婦と子から成る世帯」「ひとり親と子から成る世帯」「その他の一般世帯」の5類型）別に区分し、世帯数も同じ区分について求めた。世帯主率法によって都道府県別に世帯主の男女・年齢5歳階級・家族類型別の世帯数を得た後、区分ごとの全都道府県推計が「全国推計」の結果に一致するよう補正し最終的な推計結果とした。なお、2015年国勢調査における家族類型不詳または世帯主の年齢不詳の世帯数については、「全国推計」における基準世帯数と合致するよう反復計算を用いて按分した。

(2) 仮定値の設定

将来の世帯主率のうち全国値は「全国推計」によって確定しているため、世帯主率の全国値と各都道府県値との相対的な関係を利用して、都道府県ごとの将来の世帯主率を設定する。具体的には、図1に示すように、まず現在までの都道府県別の男女・年齢5歳階級・家族類型別世帯主率 ①

* 国立社会保障・人口問題研究所 人口構造研究部 第3室長

について、全国値に対する各都道府県値の相対的な関係を「相対的格差＝（都道府県別世帯主率－全国の世帯主率）／全国世帯主率」として数値化する（②）。この相対的格差の過去の趨勢を将来に延長し（③）、各都道府県における将来の相対的格差と、将来の世帯主率の全国値から各都道府県の将来の世帯主率を求めた（④）。

Ⅱ 推計結果のポイント

（1）一般世帯総数と平均世帯人員の見通し

大多数の都道府県では、2015年現在まで、人口が減少する一方で世帯数は増加してきたが、本推計によれば、今後は世帯数も減少に転じる都道府県が次第に増え、2035～2040年に増加がみられるのは沖縄県のみである。この結果、42道府県で2040年の世帯数は現在の世帯数を下回り、特に秋田県など19道府県ではこの間に10%以上の減少となる。平均世帯人員（1世帯あたりの世帯人員）を計

算すると、すべての都道府県で減少が続き、2040年には東京都、北海道、高知県で平均世帯人員が2人を下回る。

（2）家族類型別世帯数および割合の推移

世帯数の動向を家族類型別に見ると、「夫婦と子から成る世帯」と「その他の一般世帯」はほぼすべての都道府県で今後も減少が続き、「単独世帯」、「夫婦のみの世帯」、および、「ひとり親と子から成る世帯」は、増加の続く都道府県もあるが、次第に減少に転じる都道府県が増えていく。近年特に増加が著しい「単独世帯」も、2020年以降は減少する県が現れ、2035～2040年には41都道府県で減少となる。

これらの家族類型の構成割合を見ると、「単独世帯」の割合は2040年までおおむねすべての都道府県で一貫して拡大し、逆に「夫婦と子から成る世帯」と「その他の一般世帯」の割合は、すべての都道府県で一貫して縮小していく。「夫婦のみ

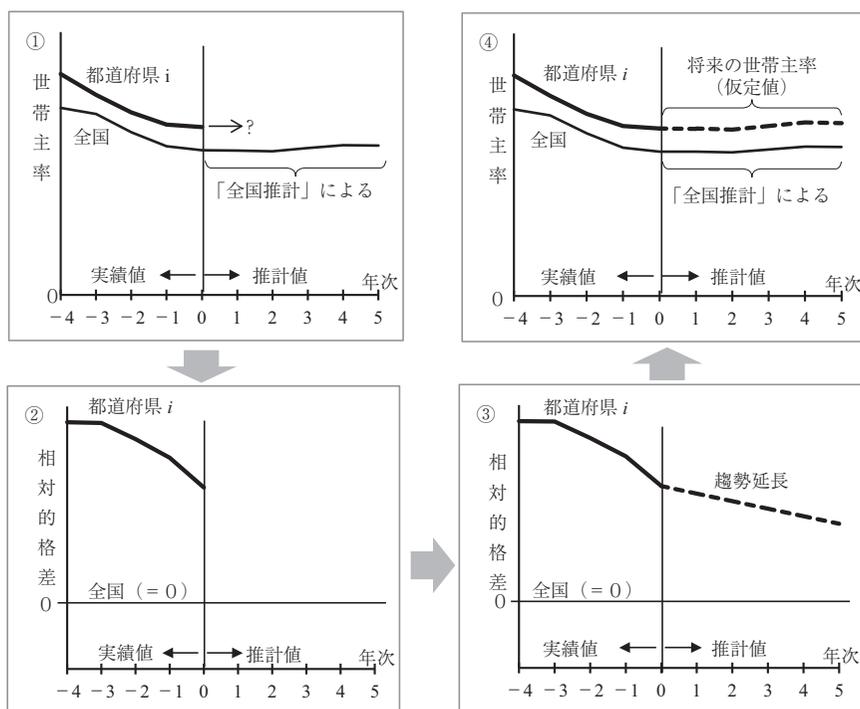


図1 仮定値（将来の世帯主率）設定の考え方

の世帯」と「ひとり親と子の世帯」は割合が縮小する都道府県が増えていく。

図2は、推計期間の2015年と2040年、および過去の実績として1995年について、都道府県ごとに、

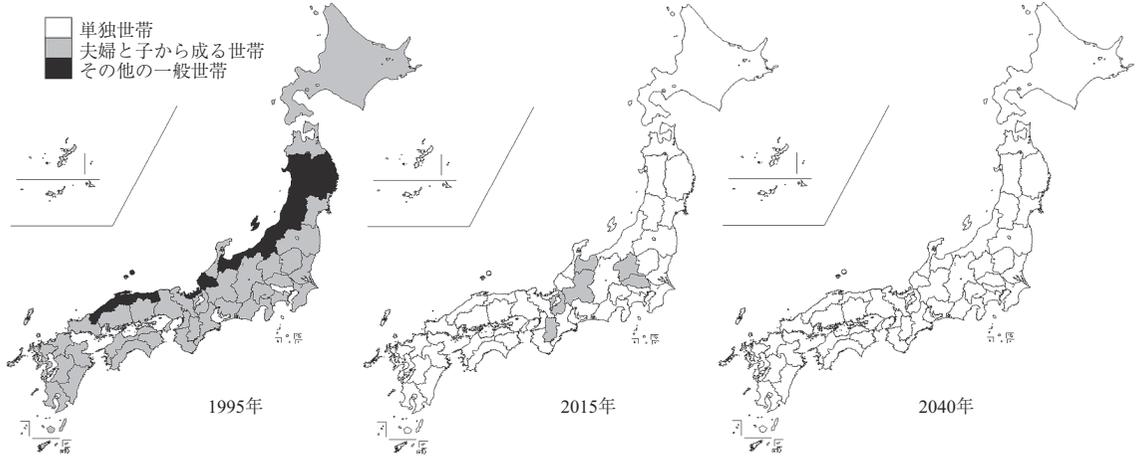


図2 都道府県別 最大の割合を占める家族類型の推移 (1995年, 2015年, 2040年)

世帯主 65 歳以上の単独世帯の動向

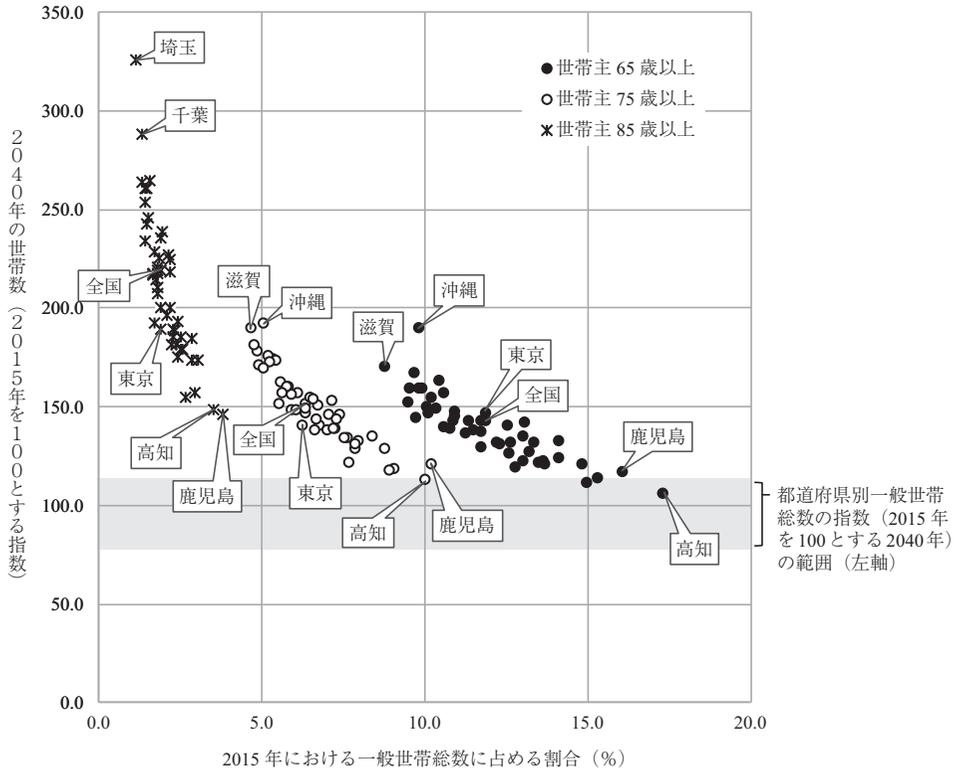


図3 65歳以上単独世帯の動向

5つの家族類型のうち最大の割合を占める類型を示したものである。1995年時点では、日本海側などの一部の県では「その他の一般世帯」、それら以外の多くの都道府県では「夫婦と子から成る世帯」、東京都のみ「単独世帯」が最大という状況であった。2015年には、「その他の一般世帯」が最多となる県はなく、大多数の都道府県で「単独世帯」が最多となっている。さらに本推計によれば、2040年には（厳密には2025年以降）すべての都道府県で単独世帯が最大の割合を占める状況となる。

（3）世帯主が65歳以上の世帯

世帯の高齢化という点から、ここでは世帯主が65歳以上の世帯について述べる。65歳以上世帯主の世帯は、2015～2020年までは引き続きすべての都道府県で増加する。その後は減少する府県が現れるが、2040年でも42都道府県では2015年を上回っている。2015～2040年の25年間では、沖縄県と神奈川県や東京都など大都市地域で世帯数の増加率が高い。

65歳以上世帯主の世帯は、世帯数では今後減少が始まるが、一般世帯総数に占める割合（＝65歳以上世帯主数/全世帯主数）をみると、おおむねすべての都道府県で推計期間を通じて一貫して上昇する。2040年には45道府県で40%以上となり、

特に秋田県など10県では50%を超える。

最後に、世帯主65歳以上の世帯のうち、特に単独世帯の動向をみておこう。図3によると、65歳以上単独世帯数の今後25年間の増加率は、現時点で一般世帯に占める65歳以上単独世帯の割合が低い都道府県ほど高いという傾向が見てとれる。世帯主年齢をさらに区分すると、75歳以上で見るときには増加率の範囲や地域差に65歳以上で見るときと大きな差はないが、85歳以上で見ると、増加率の範囲と地域差はより大きくなる。特に現時点でその割合が最も低い埼玉県や千葉県では、2040年の85歳以上単独世帯の数は現在の3倍前後となる。

世帯の家族類型の構成や高齢者の単独世帯という点から地域の様相をみると、この20年余りで急激に変化を遂げており、また、これからも大きく変わっていく見通しである。とりわけ今後は、大都市地域における高齢者世帯や超高齢単独世帯の絶対的・相対的増加が大きな課題となるだろう。

参考資料：『日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）2019年推計』（人口問題研究資料第343号、国立社会保障・人口問題研究所編、2019年12月）。

（こやま・やすよ）

情報（社会保障）

東アジアにおける高齢者介護制度の構築段階と日本の経験の
伝搬に関する研究（平成28～令和元年度）について

小島 克久*

I はじめに

東アジアでは急速な高齢化が進んでおり、介護制度の構築は重要な政策課題である。実際に構築されている制度には、わが国との共通点がある一方で、相違点もある。こうした違いの積み重ねが東アジアの介護制度の多様性につながっている。このような多様性の背景を明らかにすることを目的に、科学研究費補助金研究事業基盤研究（C）に応募し、平成28～令和元年度にわたり本研究事業を実施した。本稿ではその概要などを紹介する。

II 研究の概要

本研究では、東アジアの国や地域を介護制度構築段階の順に、①先行グループ（日本）、②後続グループ（韓国と台湾）、③後発グループ（中国）の3つに分けた。その上で、これらのグループの介護制度の内容と特徴、先行グループであるわが国との相違点が生じた背景を分析した。

研究の進め方として、各国・地域で公表されている介護制度に関する政策文書や統計資料などの収集、分析を主とした。これを補足するために、中国、韓国、台湾の専門家などとの意見交換も行った。

III 主な研究内容

1 制度の多様性

東アジアの介護制度イメージをまとめたものが表1である。後続グループの韓国と台湾についてみると、社会保険方式の採用（韓国）、精密な要介護認定の実施、居宅、施設ケアなどの幅広い給付、地域密着の介護サービス提供体制構築（いずれも韓国と台湾）、はわが国と共通する。ところが、制度の対象者の範囲（全居住者が対象者であるが給付は高齢者中心の韓国、若年障害者・児も対象者の台湾）、給付内容（家族介護者支援を給付に盛り込んだ台湾）などでわが国との相違点がある。また、同じ名称の介護サービスでも実際の利用者、利用される細かいサービス内容にもわが国との違いがある（例：韓国や台湾のデイサービス）。後発グループの中国で実施されている介護保険モデル事業には、省などの地方政府が運営する都市従業員医療保険の仕組みや基金の活用という大まかな特徴はある。しかし、細かい制度内容は都市による差が大きく、わが国との共通点、相違点をまとめることが困難な状況にある。介護サービス提供における市場メカニズム重視も特徴である。

このように東アジアの介護制度を発展段階別で見るとその多様性がより明確になる。

2 多様性の背景

本研究で考察した結果として、このような多様

* 国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部長

表1 東アジアの介護制度のイメージ

国・地域	制度イメージ	備考（特徴）
先行グループ 日本	<p>2000年に「介護保険」を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・独立した社会保険。保険者は市町村 ・保険料、公費を財源（自己負担あり） ・要介護認定、ケアプラン作成後にサービス利用（居宅、施設、介護予防、福祉用具など） ・介護サービスは公営、民営の事業者 ・「地域包括ケアシステム」構築を進める（医療、介護、そのほか福祉などの連携）
後続グループ 韓国	<p>2008年に「老人長期療養保険」（介護保険）を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・医療保険（国民健康保険）を活用した社会保険。保険者は国民健康保険公団。全年齢の者が対象（給付は高齢者中心） ・保険料、公費を財源（自己負担あり） ・要介護認定、ケアプラン（保険者）、介護サービス利用計画（介護事業者）作成後にサービス利用（居宅、施設、福祉用具、家族介護者手当（例外的な給付）など） ・介護サービスは公営、民営の事業者 ・地域密着型の介護サービス提供体制を検討（モデル事業の実施） ・医療との連携は十分ではない
後続グループ 台湾	<p>税方式の制度。「長期照顧十年計画2.0」（2017年～）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・税方式の制度（自己負担あり）。若年障害者なども対象 ・要介護認定、ケアプラン提示（地方自治体）、介護サービスプラン（介護事業者）作成後にサービス利用（居宅、施設、福祉用具、家族介護者支援など） ・介護サービスは公営、民営の事業者（非営利がほとんど） ・地域密着型の介護サービス提供体制構築（介護事業者の連携、介護サービスの充実） ・医療との連携はまだ十分ではない ・外国人介護労働者（外籍看護工）の利用が多い
後発グループ 中国	<p>15都市で介護保険モデル事業</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・都市従業員基本医療保険の仕組み、基金を活用 ・制度および給付の対象者が著しく限定される場合がある ・要介護認定の基準は都市により異なる ・給付内容、方法も都市により異なる ・介護サービスは公営、民営の事業者 ・市場メカニズムが重視 ・2020年代に全国的な制度構築を目指す？

出所：制度は増田・金（2014）『アジアの社会保障』、小島（2019）「アジアの公的医療および介護制度－台湾－」『健保連海外医療保障』健康保険組合連合会、No.124、pp.15-24。沈・澤田（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか 選別主義から普遍主義への転換の中で』、厚生労働省『2018年 海外情勢報告』などをもとに筆者作成。

性は、①制度として文書などで分かるもの、②介護サービスへの認識の差で一目では分かりにくいもの、で現れることを明らかにした。前者は主に行政や立法の政策関係者、研究者などがわが国の制度をどのように評価するかが背景にある。後者

は主に介護事業者によるわが国の介護サービスへの認識が背景にある。

まず制度面では、後続グループの韓国が実施する介護保険では、保険者は国民健康保険公団という韓国政府の組織であり、市町村が保険者である

わが国と異なる。韓国の政策当局者はわが国の制度を細かく検討し、地方自治体が保険者という案も検討した。しかし、医療保険の保険者である国民健康保険公団の人材の専門性を活用することを重視したという経緯が、保険者の違いにつながった背景である。もう一つの後続グループの台湾の介護制度では、高齢者だけでなく若年の障害者も給付対象である。台湾の政策当局者も、わが国の介護保険を研究したが、台湾ではわが国ほど障害者福祉が充実していないので、ひとつの介護制度で高齢者と障害者の両方に対応しようという判断になった。こうした台湾の社会福祉の発展状況に基づく判断が背景となっている。後発グループの中国では政策当局者、研究者ともにわが国の介護制度への関心は高い。しかし表1にまとめたように、介護保険のモデル事業は都市ごとの差が大きく、わが国との共通点を見いだす方が困難である。中国では医療保険が省などの地域単位で運営されていること、このモデル事業では住民に追加的な負担は当面課さないこと、などが背景にある。

次に、介護サービスへの認識の違いの例として、デイサービスを挙げる事が出来る。韓国ではデイサービスよりも訪問介護の利用の方が多い。しかし、ともに老人長期療養保険の給付項目である。韓国では手厚い介護サービスは自宅に来てほしいというニーズが強い。そのためデイサービスは主に軽度の要介護高齢者向けのサービスとして認識され機能している。施設と居宅の中間の手厚い介護サービスとしての役割を果たしているわが国のデイサービスとは大きく異なっている。台湾ではグループホームが普及しつつあるが、介護事業者の中には「日本のグループホームは費用がかかりすぎる」という認識がある。一方で、わが国のグループホームの概念、サービス提供方法を普及させ、質の高いグループホームの普及を目指す動きもある。また、わが国の訪問入浴の方法、機器の利用法の普及も台湾の介護事業者により進められている。これに対しては、わが国の介護機器事業者（機器、利用法のテキストの提供や講師の派遣）、わが国の企業の現地の助成団体（講

習会費用の支援）による支援がある。

このように、東アジアの介護制度がわが国の制度や介護サービスを研究した上でなおも多様である背景には、①制度構築における既存制度の存在や発展状況との関係、②介護事業者による介護サービスへの認識の違い、が背景にあることを明らかにしてきた。

Ⅳ この研究からの示唆

東アジア、介護制度に限らず社会制度の国際比較研究は、比較対象の国や地域を理解することが必要である。その上で本研究からの示唆として、以下のとおりである。

ひとつは、東アジアの介護制度はわが国の制度をそのままではなく、その国や地域にカスタマイズできるような政策提言が必要である。東アジアはその国や地域ごとに、歴史、社会経済、文化などで多様な姿を持つ。社会保障制度の状況も大きく異なる。そのため、これから高齢化が進む国や地域に対して、現在の介護制度に対して、何が足りないのかを検討した上で政策提言につながる比較研究が重要である。

もうひとつはわが国の制度もさまざまな面から検証することである。諸外国の研究者との意見交換ではわが国の介護保険、そのほかの社会保障制度について尋ねられることが多い。特にわが国の制度の良い点を彼らなりに整理して尋ねることが多い。こうした議論を通じてわが国の介護制度を含む社会保障制度の到達点や課題を改めて理解することが出来る。

このように東アジアの介護制度の研究は、比較対象の国や地域だけでなく、わが国にとっても重要であると考えられる。

参考文献

- 増田雅暢・金貞任編著（2014）『アジアの社会保障』法律文化社。
- 小島克久（2019）「アジアの公的医療および介護制度－台湾－」『健保連海外医療保障』健康保険組合連合会，No.124，pp.15-24。
- 沈潔・澤田ゆかり編著（2016）『ポスト改革期の中国社

会保障はどうなるのか 選別主義から普遍主義への
転換の中で』ミネルヴァ書房。
厚生労働省『2018年 海外情勢報告』。

（こじま・かつひさ）

書評

千田 航 著

『フランスにおける雇用と子育ての「自由選択」—家族政策の福祉政治—』

(ミネルヴァ書房, 2018年)

牧 陽子*

I 本書の概要

本書は、フランスの家族政策がいかにして発展し、再編されてきたのかを、政治言説や政策名に使われる「自由選択」という概念を中心に検討するものである。フランスの家族政策に登場し、2004年以降には手当の名称にも用いられている「自由選択 (libre choix)」という用語を、本書は多様なライフスタイル選択に向けてフランス政府が行う環境整備ととらえている。著者は1970年代後半から2004年までの議会議事録や政府資料を検証し、フランスではこの概念が登場することで、施策の統合や削減の政治に直面しながらも、多様なアクターの政策における最終的な一致点になったと主張する。そして、この「自由選択」は特定の家族像を超えて、多様なアクターが政治的対立を乗り越える合意形成手法であるとして、日本への示唆を考察している。

特に本書の分析の中心である第3・4章は、フランスの家族政策で新たな諸施策が登場した流れと背景を、史資料を丹念に読み込むことで、家族政策の再編という観点からその様相を克明に追った労作である。

序章(福祉国家の新たな鍵)で著者はまず、大陸ヨーロッパの福祉国家が、「新しい社会的リスク」や女性の労働市場進出を経て「男性稼ぎ手モデル」の困難に遭遇したこと、その上で多様な家族モデルを承認するという新しい社会政策へと発

展したことを確認する。日本は大陸ヨーロッパよりもさらに「男性稼ぎ手モデル」からの転換が困難な国であることから、「自由選択」により削減ではなく発展への道をたどることができたフランスの事例を考察することで、日本の福祉国家再編への示唆が得られると主張する。

第1章(「自由選択」は何をもたらすのか)では、「自由選択」という用語について著者は、個人が自由に選択するための環境整備を、選択肢の増加と経済支援の両面から政府が行うことであると規定する。また、専業主婦も含めたあらゆる形態の家族を支援することで、仕事と家庭の調和のための支援への抵抗を減らした合意を実現しようと主張する。福祉国家の類型論では「保守主義レジームの逸脱例」ともされるフランスであるが、その独自性を、「自由選択」の明確化によって実現してきた家族政策の政治過程から説明しようと述べている。

第2章(「自由選択」の見取り図)は、フランスの家族政策の制度的発展と再編を説明する本書の理論枠組みを提示している。まず政策の配置を把握するために、「政策目的集合」という、政策目的ごとの緩やかな分類概念を提示している。「政策目的集合」とは、家庭内で親が保育することを支援する「子ども支援」と、仕事と家庭の調和を実現するための「両立支援」に大きく分け、両極に置かれた目的集合の円の真ん中に、目的が重なる部分を配置する概念図である。20世紀後半から21世紀にかけての現金給付政策をこの概念図上に配置し、子ども支援中心であった政策が、二つの目

* 上智大学外国語学部 准教授

的が重なる中央部分だけでなく、次第に「両立支援」も含めて発展したと指摘している。

また、そのような家族政策にいたる過程を説明するために、セーレンらが示す、漸進的変容の5つの形態のうちの一つ、「制度併設」を援用する。フランスの家族政策の発展にあてはめ、家族手当という既存の制度と共存しながらも多様な現金給付が付け加えられ、既存制度の周縁で創設された新制度が既存の制度を侵食し始めたことと主張する。

第3章（「自由選択」への助走）では、フランスの家族政策の現金給付を「基礎的給付」と「補足的給付」の二つからなる「2階建て構造」とする本書の立場を示している。その上で、フランスではどのように1階部分の普遍主義的現金給付である「家族手当」が成立したのかを、先行研究をもとに歴史を追いながら、丹念に読み解いている。

フランスでは家族手当が、1939年の家族法典ですべての就業者を対象とするようになり、普遍主義的現金給付の1階部分を形成することになったとし、またその前年に導入された子ども支援のみを目的とする「専業主婦手当金」が、2階建て構造の成立につながったことを、深澤（2012）の論を挙げながら説明している。

第4章（「自由選択」の発展と再編）では、このような発展をみたフランスの家族政策において、女性の労働市場参加を背景に1970年代後半以降、ライフスタイル選択の多様性を保障する手段として、「多様性」や「自由選択」の名のもとに、2階部分の補足的給付の改革と創設がなされたと説明する。1985年の育児手当の創設の際に、連帯と人口減という二つの関心から「自由選択」が政策の目的として示されたほか、1986年の「在宅保育手当（AGED）」（子ども宅に保育者が来て行う保育）と1990年の「認定保育ママ雇用家庭補助（AFEAMA）」導入に際しても、「自由選択」に関する発言がみられたという。

1990年代には施策の統合や削減が議論されたが、労組や家族団体が抵抗し、既存の施策を活用する妥協を行った。右派・左派間で家族手当の普遍主義的性格をめぐる対立が生じたが、この時期に両派において「自由選択」という言葉が出てき

たことから、「主要な政党は削減案や統合案を提示しなくなり、既存の施策を前提とする再編案に反対することがなくなった」（159頁）と著者は述べている。

やがて2004年には乳幼児向けの現金給付の再編が行われた。「自由選択」を名称にいった「乳幼児受け入れ給付（PAJE）」が「基礎的給付」と「補足的給付」の二つの手段を用意する目的があったことから、2階建て構造が「自由選択」の明確化を伴って漸進的に発展したと分析している。

第5章（認定保育ママと働く女性への「自由選択」）では、フランスの家族政策の主なサービス給付の手段であり、「自由選択」の名を冠した手当もある「認定保育ママ」について、制度が拡大された様子と背景を検討している。1980年代、分権化を掲げたミッテラン大統領の当選で、家族政策を担う「全国家族金庫（CNAF）」は保育所増設を思うように進められず、認定保育ママをサービス拡大の手段として活用したと推測している。そして、仕事中心型のライフスタイル選択を支援する「自由選択」の達成を目指す、具体的な手段となったとする。

終章（「自由選択」の意義と課題）では、フランスの家族政策が多様な施策を付け加えていくことで徐々に発展し、全体像を「自由選択」として明確にしていく過程を経て、2004年の再編に至ったとする本書の主張をまとめている。また、「自由選択」における家族中心型のライフスタイル選択への対応は、女性を労働市場から退出させる効果を持ちえるため、ジェンダー平等の課題が残ることや、サービス給付においては保育所が足りないまま保育ママに依存し、真の「自由選択」は実現されていないことを指摘する。

このほか、1階部分をなす「家族手当」が2015年から所得に応じた支給額になったことを挙げ、所得制限に至れば1階部分が崩壊し、家族政策の伝統が失われる可能性があるとしている。

II 本書の学術的意義

1 「政策目的集合」枠組みの意義と課題

著者が提示する分析枠組み「政策目的集合」は、個々の手当をその目的により理念図の中に配置することで、フランス家族政策の目的の重点がどこにあるのかを可視化して理解することを可能にしている。著者は、「家庭内で親が保育することを保障する」とする「子ども支援」目的の円を左に、「仕事と家庭の調和を実現するため」とする「両立支援」目的の円を右に置き、二つの円が重なる中央は目的が重なるところとしている（74頁）。これまで中心であった一つの目的のみを測る指標ではとらえきれない、目的が重なる給付をこの理念図では配置することができ、フランス家族政策の複雑な諸施策の配置をビジュアルに示している。ことに第2章で示した、1956年、1977年、1990年、2004年の各時点での現金諸給付の配置図は、フランスの家族政策が「子ども支援」から「両立支援」へと変化した様子を、単に言葉で説明するよりも、ビジュアルかつ明快に説明することを可能にしている。

ただし、その枠組みを現実の諸手当に適用するにあたっては、著者も「理念型」であり「明確に区別できない場合もある」（77頁）と述べているように、かなり注意が必要である。著者がこの「政策目的集合」と併せて採用する「基礎的給付」と「補足的給付」の「2階建て構造」という考え方の家族政策全体への適用も、興味深い試みであるが、現実の諸手当・制度にあてはめるには、その複雑さから、困難も伴っている。

著者は第3章において、本書の主要な分析対象である、2004年の「乳幼児受け入れ給付（PAJE）」と、家族政策のそのほかの給付をこの見取り図に配置しているが、その配置には、違和感を覚えるものもある。例えば、著者は3人以上の世帯への手当は一律、専業主婦世帯を想定する「子ども支援」目的に配置している。「家族補足手当（Cf）」

は多子世帯支援には違いないが、稼ぎ手一人という条件はなく、共稼ぎであっても受給できる。現に、3人以上の2人親世帯の母親の労働力率は、末子3歳までで46%、3歳以上では77%に上る（CNAF 2015）。

また同じく3人目以降の出産で、子が3歳までの育児休暇を1年以内に短縮し、代わりにより多くの手当を受け取る「就業自由選択オプション補足手当（Colca）」という制度も、「子ども支援」としている。確かに、この制度は一時的に仕事を完全中断する親が対象だが、制度導入時には3人以上の子を持つ親の早期の職場復帰も目的に挙げられていた¹⁾。完全に「子ども支援」のみに配置することが適切なのか、再検討が必要であろう。

また、「2階建て構造」についても、PAJE導入時の報告書のアイデアを発展させ、1階の「基礎的給付」を「普遍主義的」とし、2階の「補足的給付」を「ライフスタイル選択に対応」したものとしているが、その記述はもう少し慎重であるべきではないか。著者は伝統的な「家族手当」を1階の「普遍主義的」給付とし、この家族手当に所得制限が導入されれば「1階部分が崩壊」（237頁）することになるとしている。確かに、2人以上の子がいる家庭すべてに給付される「家族手当」は普遍主義的性格を持っているが、子1人世帯には支給されないということも忘れてはなるまい。この点において真に「普遍主義的」と言えるのかという問題がある。このほか、所得制限のある「基礎手当」や、低所得世帯が対象の「新学期手当」も、1階の「普遍主義的」給付に配置している。

2階の「補足的給付」も、「多様なライフスタイル」への対応だけで論じて良いものだろうか。共働きを「ライフスタイル」と言うことはできても、多子であることを「ライフスタイル」と呼ぶのはいささかの抵抗を感じる。2階部分は「特定のニーズ」や、共働き、多子世帯、専業主婦家庭、ひとり親世帯など「多様な家族」支援などとし、分析する目的集合の数を増やすなど、改善の余地が残るように思える。分析枠組みのさらなる精査

¹⁾ 政府資料（Conférence nationale de la Famille, Hôtel de Matignon, Jeudi 22 septembre 2005）より。

が今後、期待される。

2 「自由選択」の意味

フランスの家族政策とその歴史において、「自由選択」という言葉は、何を意味するのか。本書の分析のキー概念であり、タイトルにも含まれているが、家族政策再編の過程で、この言葉がどのような意味と文脈で主要なアクターに用いられたのかについては、もう少し丁寧な説明が欲しかった。

著者は「自由選択」という用語を第1章で「政府が自由な選択を可能にするための具体的な条件整備を行うこと」とし、そのためには「選択肢の多さ」と「経済的保障」がその条件になるとしている(34頁)。だが、フランスにおいて「自由選択」がどのような意味で用いられているのかについて、本書の分析の中心である、第3・4章の史資料分析で必ずしも十分に触れられていないのが残念である。

特に、右派が1990年代に打ち上げた「自由選択」のアイデアに、左派も反対をしなくなったという「一致点」に至る過程で、どのような意味でこの言葉が用いられたのか、もう少し引用して説明が欲しいところである。右派のシラク大統領が1990年代に一度、家族政策の統合に向けて「自由選択」の名が付いた新たな手当のアイデアを打ち出すが、導入は先送りされる。このときの案は、在宅保育への手当や育児休暇手当など四つの手当を統合し、乳幼児の親が「一時的に仕事が休めるように支援する」ものであったという。一方、著者が左派による「自由選択」の明確化として挙げるのは、社会党議員による家族政策再検討のための1998年の報告書であり、そこでは親の責任の確立とともに「選択の自由」の明確化を提示した、と述べるにとどまる(157頁)。

「自由選択」とは文字通りに解釈すると、「自由に選べる」ということを指すが、どのような選択肢の中から選ぶのかは、この言葉だけでは特定で

きず、意味の空虚さを伴う。ある意味「玉虫色」とも言えるその多義的な利用の可能性と、「自由」「選択」という肯定的なニュアンスを帯びた言葉の組み合わせであるからこそ、この言葉は政治で用いられており、「自由選択」を論じる研究ではしばしば、政治家の「レトリック」として批判的に扱われている[Morel(2007)ほか]。

フランスの家族政策についての議論では、この言葉の多義性ゆえに、右派・左派ほかのアクターの反対がなくなったと解釈できる。だがその意図するところは、育児に専念する自由に主眼があるのか、母親が就業を続ける自由にあるのか、その思惑はさまざまであっただろう。本書の中でも保育の「選択の自由」は実現していないことを挙げている。保育所が足りない中での保育ママ・在宅保育者(ナニー)利用への「保育方法自由選択補足手当(Cmg)」は、「自由」と名がついても、ときに強いられた「選択」なのである。

共働き支援だけでなく、専業主婦世帯への支援を残すフランスの家族政策と、そこで用いられた「自由選択」のアイデアは、男性稼ぎ手モデルの規範が強い日本においては、示唆に富む事例であるのは確かである。そうであるからこそ、フランス家族政策について今後、さらなる分析の進展が望まれる。

参考文献

- 深澤 敦(2012)「フランスの家族手当と家族政策の歴史的転換」法政大学大原社会問題研究所・原伸子編『福祉国家と家族』, pp.163-191, 法政大学出版局。
Caisse nationale des allocations familiales (2015), *L'accueil du jeune enfant en 2014 : Données statistiques*.
Morel, Nathalie (2007) "From Subsidiarity to 'Free Choice': Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands," *Social Policy & Administration*, Vol.41, No.6, pp.618-637.

(まき・ようこ)

新刊紹介

伊藤るり 編著 定松文, 小ヶ谷千穂, 平野恵子, 大橋史恵,
巢内尚子, 中力えり, 宮崎理枝, 篠崎香子, 小井土彰宏, 森千香子 著
『家事労働の国際社会学—ディーセント・ワークを求めて—』
(人文書院, 2020年)

暮石 渉*

本書は、科研費補助金基盤研究(A)「移住家事労働者とILO189号条約——組織化・権利保障・トランスナショナルな連帯」の研究成果をまとめたものである。本書の特徴は、第一に、アジア、ヨーロッパ、アメリカという3つの地域における家事や育児、介護の領域で働く主に女性の(移住)労働者の状況が現地調査に基づいてとらえられている点、第二に、国際労働機関の「家事労働者のためのディーセント・ワーク条約 (ILO189号条約)」を巡る各地の運動がトランスナショナルな家事労働者のネットワークという視座から考察されている点であろう。

本書は対象とする3つの地域に即して三部から構成されており、それぞれの内容の概略は次の通りである。

第一部は、東・東南アジアに焦点が当てられる。第1章では日本が取り上げられている。個人雇用の家事労働者が労働基準法の適用から除外されていることの重要性にフォーカスが当たり、いずれ移住家事労働者から「選ばれない」国になってしまうことが危惧される。第2章では、海外出稼ぎ立国であるフィリピンにおいて、189号条約が批准された後に国内の家事労働者がどのように組織化されてきたのかが概観され、第3章では、フィリピンに次ぐ送り出し国であるインドネシアにおける家事労働者の状況が確認されている。特に第3章では、インドネシアで採用されている、家事労働の専門化・技能化政策について取り上げられて

おり、差別化戦略としての意味合いが考察されており興味深い。第4章の香港では、外国人家事労働者と中国人家事労働者の間の分断の歴史的、政策的な経緯が述べられている。両者の間の分断の溝は深いのが、著者は連帯の萌芽を見いだしている。第5章では、台湾で働くベトナム人家事労働者が、状況を改善させるために雇用主から「逃げる」という意味を持つのかを検討されている。逃げるという行為に主体性を発揮せざるを得ない家事労働者の搾取的な状況は深刻である。

第二部は、ヨーロッパが取り上げられている。第6章では、ILO189号条約が、ヨーロッパレベルでの家事労働振興政策と女性労働運動の接近に与えたインパクトが取り上げられている。第7章では、「家庭雇用」というかたちで家事労働のフォーマル化を進めてきたフランスの事例が検討され、産別労働協約が早期に実現したことと対人サービス振興政策への転換期にあたったことが、189号条約が未批准であることの理由であろうと推測がなされている。第8章では、高齢化が進み家事労働の受入れ国であるイタリアでは、家事労働保護のための全国労働協約がILO189号条約の内容を上回るという先進性と、ケアを提供する移住家事労働者の6~7割が無申告労働であるという後進性が同居するデュアルスティックな状況への懸念が示されている。第9章のドイツには、家事労働がインフォーマルな雇用として移住女性によって行

* 国立社会保障・人口問題研究所 室長

なわれているという点に特徴があることが指摘され、その背景にはドイツの移民政策や社会政策があることが分析されており示唆に富む。

第三部は、アメリカである。第10章では家事労働者の権利をめぐる運動が、全国に先駆けて生じたカリフォルニア州において、どのように変遷していったのかが示され、第11章では、ニューヨーク州における家事労働者の組織化の試みが考察されている。

終章では、得られた全体状況が概観され、今後

の展望が日本への含意とともに語られている。日本の家事労働といえば、主婦の無償労働があたりまえであったが、少子高齢化が進み働く女性が増えていることから、海外から家事労働者や介護労働者の受け入れが急務となっている。このような日本に対して、本書が提示する海外における家事労働に関するさまざまな知見は、有益なものといえるであろう。

(くれいし・わたる)

『社会保障研究』への投稿論文の査読状況について

『社会保障研究』に投稿され受理された投稿論文数、一回目の査読結果が投稿者に通知されるまでの期間（査読期間）、採択率はそれぞれ下記のとおりでした。

期間	受理された投稿論文数（本）	査読期間（日；平均値）	採択率（％）	採択率に関する備考
2019年10月～2020年3月	12	－	－	2020年3月31日までの受付分
2019年4月～2019年9月	5	84.0	20.0	2019年9月30日までの決定分
2018年10月～2019年3月	6	52.5	33.3	2019年3月31日までの決定分
2018年4月～2018年9月	8	61.9	25.0	2018年9月30日までの決定分
2017年10月～2018年3月	9	73.7	44.4	2018年3月31日までの決定分

引き続き、皆様の論文の投稿をお待ちしております。

『社会保障研究』編集委員会

『社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の書式

原稿はA4版用紙に横書き（40字×36行）とし、各ページに通し番号をふってください。

2. 原稿の分量

原稿の分量は、本文・図表・注釈・参考文献を含めて、それぞれ以下を上限とします。なお、図表については、1つにつき、A4サイズ原稿の1/2までの大きさのものは400字とし、1/2以上のものは800字に換算するものとします。

- (1) 論文：20,000字 (4) 社会保障判例研究：12,000字
 (2) 動向・資料：12,000字 (5) 書評：6,000字
 (3) 情報：3,000字

3. 原稿の構成

1) 表題

和文表題とともに英文表題を記載してください。

2) 見出し等

本文は、必要に応じて節、小見出しなどに分けてください。その場合、I II III … →123… → (1) (2) (3) … → ① ②③ …の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c) または・などを使用してください。

3) 抄録・キーワード

「論文」、「動向・資料」については、和文400字程度、英文250語程度で抄録を作成してください。また、和文、英文各5語以内でキーワードを設定してください。

なお、編集委員会では、英文のネイティブ・チェックは行いませんので、執筆者ご自身の責任でご確認をお願いいたします。

4) 注釈

注釈は脚注とし、注釈を付す箇所に上付きで1) 2) …の注釈番号を挿入してください。注釈番号は論文末までの通し番号としてください。

5) 参考文献

参考文献は、論文の末尾に列挙してください。表記の方法は下記を参考にしてください。

金子能宏・川越雅弘・西村周三（2013）「地域包括ケアの将来展望」、西村周三監修、国立社会保障・人口問題研究所編『地域包括ケアシステム―「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして』、慶應義塾大学出版会、pp.311-318。

泉田信行・黒田有志弥（2014）「壮年期から高齢期の個人の健康診断受診に影響を与える要因について―一生活と支え合いに関する調査を用いて―」、『季刊社会保障研究』、Vol.49, No.4, pp.408-420。

森田朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』、慈学社出版。

Finkelstein, Amy and Kathleen McGarry (2006) "Multiple Dimensions of Private Information: Evidence from the Long-Term Care Insurance Market," *American Economic Review*, Vol.96, No.4, pp.938-958.

Poterba, James M., Steven F. Venti, and David A. Wise (2014) "The Nexus of Social Security Benefits, Health, and Wealth at Death," In David A. Wise ed., *Discoveries in the Economics of Aging*, University of Chicago Press.

Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.

インターネットのサイトを引用する場合は、そのページのタイトル、URL、および最終確認日を明記してください。

United Nations Development Programme (2010) Human Development Report 2010, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/> (2010年10月5日最終確認)

4. 引用方法

本文または注釈において、ほかの文献の記述を引用する、または、参照する場合は、その出典を以下のように引用文の末尾に亀甲括弧で明記してください。この場合、当該引用文献を論文末尾に参考文献として必ず挙げてください。

(例1) …〔森田（2014）、p.45〕 …〔Le Grand（2003）、p.3〕

…〔森田（2014）、pp.45-46〕 …〔Le Grand（2003）、pp.3-4〕

(例2) 著者が2人の場合

…〔泉田・黒田（2014）、p.408〕 …〔Finkelstein and McGarry（2006）、p.938〕

(例3) 著者が3人以上の場合

…〔金子他（2013）、p.311〕 …〔Poterba et al.（2014）、p.159〕

ただし、本文中における、ほかの文献の引用または参照について、その出典を注釈で示す場合は、亀甲括弧は必要ありません。

(例) 1) 森田（2014）、p.45

また、注釈などで、参考文献として列挙しない文献を挙げる場合は、上記の参考文献の表記に準じてその著者名、著書・論文名、頁などを記載してください。

(例) 1) 森田朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』慈学社出版、p.45。

5. 表記

1) 年号

原則として西暦を用いてください。元号が必要な場合は西暦の後に括弧書きで挿入してください。ただし、元号を用いることが慣例となっている場合はその限りではありません。

2) 敬称

敬称は略してください。

(例) 西村周三教授は→西村は 京極氏は→京極は

6. 図表

図表にはそれぞれ通し番号および表題を付け（例参照）、出所がある場合は必ず明記してください。図表を別ファイルで作成した場合などは、論文中に各図表の挿入箇所を指定してください。なお、他の出版物から図表を転載する場合には、執筆者自身が著作権者から許諾を得てください。

（例）〈表1〉受給者数の変化 〈図1〉社会保障支出の変化

7. 倫理的配慮

原稿に利用したデータや事例等について、研究倫理上必要な手続きを経ていることを本文または注に明記してください。また、記述においてプライバシー侵害がなされないように細心の注意をはらってください。

8. 利益相反

利益相反の可能性がある場合は書面で報告してください。なお、利益相反に関しては厚生労働省指針（「厚生労働科学研究における利益相反の管理に関する指針」）を参照してください。

9. 原稿の提出方法など

1) 原稿の提出方法

投稿論文を除き、本誌掲載用の原稿は原則としてデータファイルを電子メールに添付する方法で提出してください。ファイル容量などの理由により、電子メールに添付する方法での提出が困難な場合は、CD-Rなどの媒体に記録の上、郵送で提出してください。また、当方で受信したファイルの読み込みができない、あるいは、特殊文字の認識ができないなどの場合には、紙媒体による原稿の提出をお願いすることがありますので、その際にはご協力ください。原稿のデータファイルが存在しない場合は、紙媒体の原稿を郵送にて提出してください。

2) 図表について

図表を別ファイルで作成している場合は、当該図表ファイルも提出してください。提出方法は、原稿の提出方法と同様です。データファイルが無い場合は、図表を記載した紙媒体の資料を郵送してください。

3) 投稿論文の提出方法

投稿論文の提出については、『社会保障研究』投稿規程に従ってください。審査を経て採用が決定した場合には、前2項に従って当該論文のデータファイルを提出していただくことになります。

『社会保障研究』投稿規程

- 本誌は、国内外の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究、国内外の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。
- 投稿は、「論文」、「動向・資料」および「社会保障判例研究」の3種類とし、いずれかを選択してください。なお、「論文」、「動向・資料」はおおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創的かつ政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文
「動向・資料」：政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文、資料（独創性は問わない）であり、おおむね以下のようなものとします。
 - 独創性や政策的有用性は「論文」に及ばないが、今後の発展が期待できる研究論文
 - 政策的有用性に優れた社会保障に関する調査・分析に関する報告
 - 国内外における社会保障の政策動向に関する考察
 投稿者の学問分野は問いませんが、本誌に投稿する論文等は、いずれも未投稿・未発表のものに限ります。
- 投稿者は、投稿申込書とともに審査用原稿（PDFファイル）を電子メールにて送付してください。投稿申込書は研究所ウェブサイトよりダウンロードし、各欄に必要な事項を記入してください。なお、投稿論文の審査は執筆者名を伏せて行いますので、審査用原稿には執筆者が特定できる情報を記入しないでください。電子メールによる送付が難しい場合には、投稿申込書1部、審査用原稿4部を、郵送してください。
- 採否については、編集委員会が指名したレフェリーの意見に基づき、編集委員会において決定します。ただし、研究テーマが本誌の趣旨に合致しない、あるいは学術論文としての体裁が整っていない場合など、審査の対象外とする場合もあります。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。なお、原稿は採否に関わらず返却いたしません。また、本誌において一度不採用とされた論文等の再投稿は受理しません。再投稿に当たるとどうかの判断は編集委員会が行います。
- 原稿執筆の様式は『社会保障研究』執筆要領に従ってください。
- 掲載された論文等は、他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受ける必要があります。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
- 原稿の送り先・連絡先
電子メールによる提出：e-mail: kikanshi@ipss.go.jp
郵送による提出：〒100-0011
東京都千代田区内幸町2-2-3 日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816

編集長

田 辺 国 昭 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

大 石 亜希子 (千葉大学大学院 社会科学研究院教授)

尾 形 裕 也 (九州大学 名誉教授)

駒 村 康 平 (慶應義塾大学 経済学部教授)

高 橋 紘 士 (東京通信大学 人間福祉学部教授)

武 川 正 吾 (明治学院大学 社会学部教授)

野 口 晴 子 (早稲田大学 政治経済学術院教授)

林 玲 子 (国立社会保障・人口問題研究所 副所長)

今 井 明 (同研究所 政策研究調整官)

新 俊 彦 (同研究所 企画部長)

是 川 夕 (同研究所 国際関係部長)

小 島 克 久 (同研究所 情報調査分析部長)

泉 田 信 行 (同研究所 社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

竹 沢 純 子 (同研究所 企画部第3室長)

佐 藤 格 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長)

黒 田 有志弥 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第2室長)

菊 池 潤 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第3室長)

井 上 希 (同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員)

斉 藤 知 洋 (同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員)

西 村 幸 満 (同研究所 社会保障応用分析研究部第1室長)

榊 原 賢二郎 (同研究所 社会保障応用分析研究部研究員)

藤 間 公 太 (同研究所 社会保障応用分析研究部第2室長)

暮 石 涉 (同研究所 社会保障応用分析研究部第3室長)

盖 若 琰 (同研究所 社会保障応用分析研究部第4室長)

社会保障研究 Vol.5, No.1 (通巻第16号)

令和2年6月25日 発行

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

電話 03-3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>**印 刷**

日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

Tel: 03-5911-8660

JOURNAL OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol.5 No.1

2020

Foreword

..... OISHI Akiko **002**

Special Issue: Issues related to Parental Leave Benefits and Financial Resources

:Implications from an International Comparison

The System of Childcare Leave Benefits and Financial Resources in Japan

..... TAKAHATA Junko **004**

Parental Leave Benefit and Finance of Employment Insurance

..... SAKAI Tadashi, TAKEZAWA Junko **018**

The Structure of Parental Leave and Parental Benefits in Sweden — A Legal Perspective —

..... MOROZUMI Michiyo **038**

Benefits connected with “work and child’s upbringing”

in the French social security system

..... SHIBATA Yojiro **052**

Parental allowance and parental leave in Germany

.....KURATA Kayo **067**

Parental leave policy in South Korea

..... SOMA Naoko **080**

The parental leave scheme developed on the premise of women’s part-time employment

: The case of the Netherlands

..... HIROSE Mariko **096**

Benefits for Parental Leave and Maternity Leave in UK

: Breaking Away from An Employment-based Model HIRABE Yasuko **107**

Articles

Evaluating the efficiency of the rationing system for licensed childcare services in Tokyo

..... SUZUKI Wataru **119**

Report and Statistics

International Review of Leave Policies and Related Research 2019 ... TAKEZAWA Junko **136**

Welfare Reform in the UK II : Introducing Universal CreditDOBASHI Yasuto **140**

Household Projection for Japan by Prefecture (2019)KOYAMA Yasuyo **144**

Study on the development stages of the long-term care system for the elderly

in East Asia and the propagation of the Japan experience (FY2016-FY2019)

..... KOJIMA Katsuhisa **148**

Book Review

“Libre Choix“ between Employment and Childcare in France

: Welfare Politics of Family Policy MAKI Youko **152**

Transnational Sociology of Domestic Work: In Quest of Decent Work ... KUREISHI Wataru **156**

Edited by
National Institute of Population and Social Security Research
(KOKURITSU SHAKAI HOSHO•JINKO MONDAI KENKYUSHO)