

9 育児保険は親の子育て積極も確立する

子供好きの世帯には「貧乏人の子沢山」の負い目があり、児童・福祉関係者は戦前の出産奨励策のトラウマから抜けきれていない。近年少子化が深刻になって初めて児童手当拡充や育児支援が人口政策的に取り沙汰されるようになったが、労働人口減少を危惧する経済界や政府からの提唱であり、子育て世帯や母親の子育て権の主張や育児支援要求ではなかった。その辺が欧州と我が国の個人の権利意識と家族政策不在の違いが反映しているが、現代の都市化と情報化の渦で翻弄される核家族にとって、子育ての精神的、時間的コストは増大し、困難さを極めることは周知の事実である。しかるに子育ての社会貢献を過小評価する社会では、自分の生活と自己実現にしか配慮の行き届かない、良いとこ取りのパラサイトシングルや独身貴族を増やすことになる。自己中心的で自己抑制の効かない大人が親になると子供を欲求不満の捌け口として虐待やペット扱いが増加する。そこで育児保険により国や自治体が社会扶養を形で示すなら、親もそれに見合う育児義務を果たす責任が生じる。つまり虐待や遺棄の疑いのある親には、市町村が適切な手続きで引き離して里親や施設に保護する正当性も強まる。EU諸国での里親ケアの重視と施設の減少は共通した現象だ¹⁵⁾。育児保険は子育てに意欲的な若い世帯を支援すると同時に、逆の問題家庭の児童の保護と生活保障にもつながる。

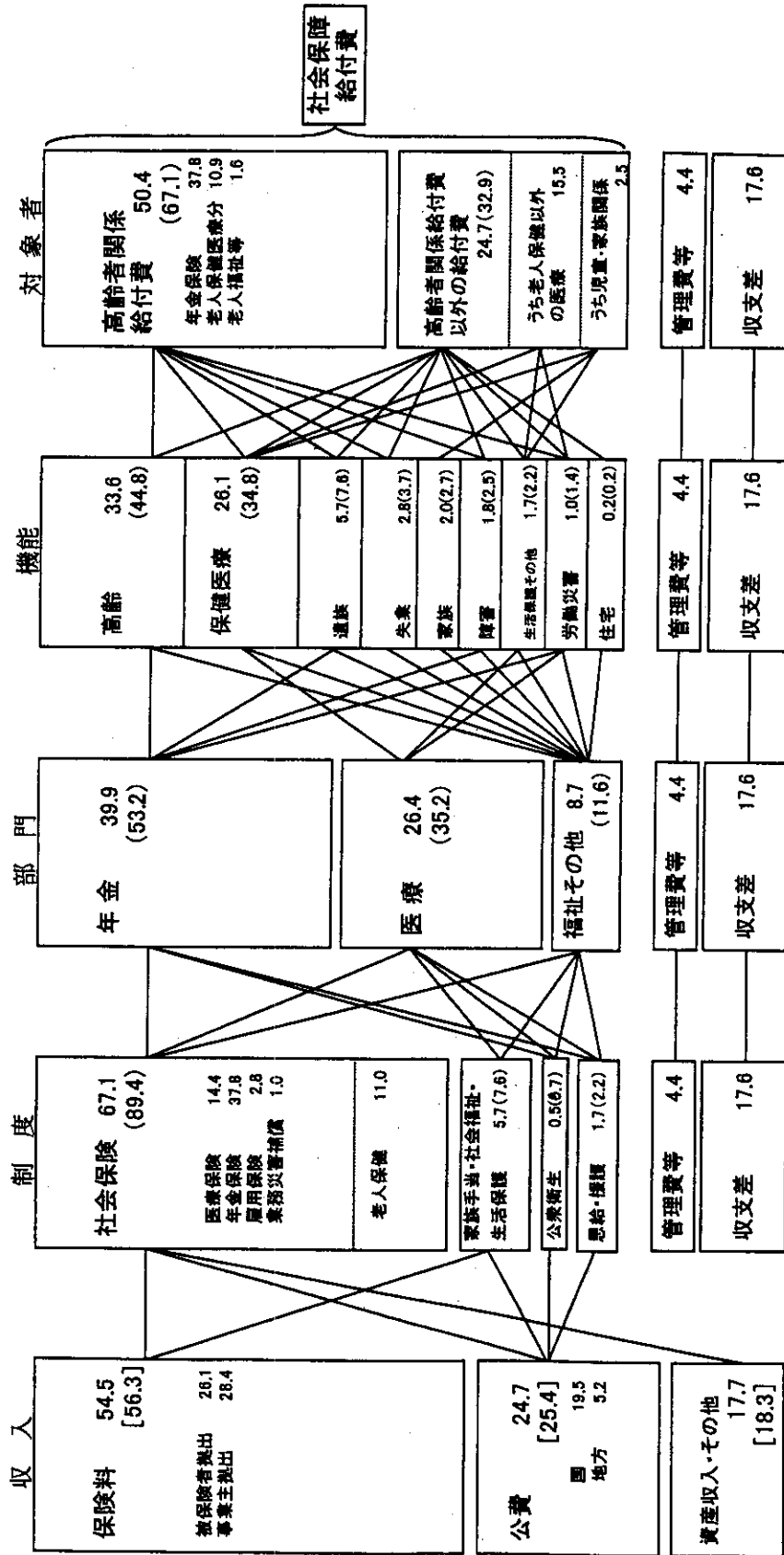
図表1 週刊社会保障 井上誠一「スウェーデンの出生率の上昇と低下」週刊社会保障 No2066 P 55
注)

- 1) 子ども未来財団で保育情報のネットワーク化がなされた。
- 2) フランスでは0歳、1歳の乳幼児保育は人手をとり一人当たりのコストが女性最低賃金を上回ることから、積極的に施設保育では整備せず、必要な個人は乳母または保育ママと契約するケースが多い。
- 3) 公立保育園の0歳児保育のコストの高さについては福田素生「保育サービスの供給について－費用面からの検討を中心に－」季刊 社会保障研究 36巻2号 2000年に詳しい
- 4) ノルウェー、フィンランドでは在宅育児の場合には、保育料の代替として現金給付がある。
- 5) 「発達心理学と社会保険(1)」社会保険旬報 海外トピックス No2009
- 6) 自民党社会部会長熊代昭彦氏の「児童年金試案」では、児童年金の保険料負担は国庫負担の3

分の1から2分の1への引き上げの際の保険料の下がる分、3千円を当てるとしている。

- 7) 駒村康平「年金と家計の経済分析」東洋経済 2000、第三部 7 節「保険料負担と単位の問題」 p 181
- 8) 例として未成年の子供 2 人までなら育児保険分を、3 人以上いる場合は年金保険料も全額免除するのはどうか。子どもが 2 人以下の 3 号被保険者は、育児手当は給付されるが自分の年金保険料を負担しなければならないので就労促進になる。
- 9) 京極高宜「児童手当と児童年金」②週刊社会保障 No2124 の年金制度にプラスした児童年金がデッサンされ、本稿との共通点もあり参考になっている。
- 10) 保育サービスの規制緩和については、質や安全性のサービス評価が普及しつつあり、一定のレベルを担保すべきことは言うまでもない
- 11) 介護保険によりホームヘルパーや訪問看護婦、ケアマネージャーなど多くの中年女性が資格や仕事を得たが、育児保険も保育サポーター、ベビーシッターなど育児経験者への新たな雇用を創出する
- 12) 未加入者や未納者への差別化として年金の未納期間が 3 年未満は 30 万、5 年未満で 20 万円、5 年以上 10 年以内だと 10 万円とする方法もありうる。
- 13) 第 1、2 子 2 万円、第 3 子で 3 万円との増額は財源状況や児童数推計により設定する必要がある。
- 14) 山崎泰彦「児童手当の再構築」保育界 2001 年 2 月号でバウチャーによる保育サービスや幼稚園利用への現物給付化が提案されている。
- 15) 柏女靈峰「児童福祉改革と実施体制」 ミネルバ書房 1997 p 37 英国の児童ケアの動向から。

図1 収入、制度、部門、機能、対象者からみた社会保障給付費（1999（平成11）年度）
 （単位：兆円、%）



- (注)
- 「児童・家族関係」は、社会保障給付費のうち、医療保険の出産育児一時金、雇用保険の育児休業給付、保育所運営費、児童手当、児童扶養手当等である。
 - 平成11年度の社会保障収入は96.9兆円（他制度からの移転を除く）であり、[]内は社会保障収入に対する割合。
 - 平成11年度の社会保障給付費は75.0兆円であり、()内は社会保障給付費に対する割合。
 - 「収入」から「制度」の「管理費等」、「収支差」への矢印は省略した。

図表 2

育児保険試案 2 例

試案 1 は子育ての経済的負担の軽減は保育から高等教育の学費を含む教育費まで及ぼすのが当然であるが、教育費については奨学金や公立学校で比較的低額の機関もあるので、母親の育児負担が一番大きく、働くことができない乳幼児期に限った。つまり親が子供と共通の時間がもてて、子供の精神的安定と人格形成に効果を及ぼすことが育児保険給付の主旨と考えるからである。

乳幼児期でも特に 0 歳から 1 歳までの給付を大きくしたのは、親の育児の精神的、肉体的負担にできるだけ報いて、息抜きにベビーシッターなども利用できるようにであり、パートの仕事などに焦って働かずにゆったり子育てに専念できるようにである。またこれだけの額の給付があれば、雇用者の育児休業での所得保障の額を大幅に減額することができる。これは雇用者側であれ、被雇用者組合の負担であれ、所得保障の負担がなくなることは、休業者の代替え要因の人件費にその分を回すことができ、育児休業に雇用者側もより積極的になれる。

就学前の保育サービスに重点を置いたものではなく、義務教育の 15 歳まで、また 18 歳まで、20 歳までなど教育費用がかかる時期も視野に入れて育児保険の給付期間にすることも考えられる。

2 に、育児保険の法律的根拠に忠実に、児童福祉法の対象である 18 歳までを給付対象期間とする案を示した。その他、12 歳の小学校卒業までとするなら、学童保育も利用サービスとして考えられる。またその場合、受給児童の数により額も上記の 6 歳までよりは少なく、以下の 18 歳までよりは多くなるだろう。

2 の案は 18 歳までを対象として 1 号被保険者には国民年金に育児保険料を 3 千円ほど付加徴収する。2 号被保険者も事業主と折半で育児保険料を負担する。3 号被保険者には負担の個人化の議論も出ているが、拠出と給付の完全個人化は世帯単位が混在する我が国では無理があるので、子育て貢献度を考慮してはどうか。後は前のものと同じで保育サービスの規制緩和となり、私立学校と公立校間で個人の選択の自由を誘発し、公立学校のレベル向上となる。

育児支援クーポンは保育サービスや幼稚園の利用料、学童保育利用に交換可能で、民間の保育サービス、子育てサークルやグループ保育の他、私立学校の授業料、スポーツクラブ、サマースクールの月謝などにまで拡大することにより親に選択の幅を提供する。

育児保険試案 1 (平成10年の数を基にした概算金額)

保険者	市町村・特別区	
被保険者	国民年金第1号、第2号、第3号被保険者	
給付対象	就学前の児童を養育している保護者に児童の数に応じて	
財源	国	児童手当国庫負担分、児童扶養手当国庫負担、保育所運営費への国庫負担、遺族年金の子加算分、税の扶養者控除廃止分、幼稚園の就園奨励金国庫補助分など (約2.3兆円)
	地方自治体	保育運営費の自治体負担、児童扶養手当の自治体負担分、独自の育児手当、出産奨励金、税の扶養者控除廃止分、(約1.5兆円)
	保険料	負担無し
	保険からの拠出	医療保険の出産祝い金廃止分 (0.5兆円)
基本保険給付	基本育児給付 所得制限無 (現物給付)	0-1歳児は月5万円、2-3歳児は月4万円、4-5歳児には3万円相当の育児支援クーポンを養育する親に給付 (この育児支援クーポンは保育所、幼稚園、育児サークル、ベビーッターなど保育指定事業者の月謝・利用料に交換できる。) (3.2兆円) 一人親の場合 —— 所得制限を設けて(父親からの養育費含む) 税による単親手当を加算 (0.6兆円)
	出産祝い金	40万円 (未納期間の長さで減額) (0.5兆円)
	特別給付	市町村の財源で独自の現金・現物給付を上乗せできる

* 徴収は年金と一括で社会保険庁(育児保険支払基金)が行い、各市町村に総費用4.3兆円(児童数×3、4、5万円+出産祝い金)の半分を交付し、残りを国と都道府県・市町村が折半。

育児保険試案 2 (平成10年の数を基にした概算金額)

保険者	市町村・特別区	
被保険者	国民年金第1号、第2号、第3号被保険者	
給付対象	18歳までの児童を養育している保護者に児童の数に応じて	
財源	国	児童手当国庫負担分、児童扶養手当国庫負担、保育所運営費への国庫負担、遺族年金の子加算分、税の扶養者控除廃止分など (約1.9兆円)
	地方自治体	保育運営費の自治体負担、児童扶養手当の自治体負担分、独自の育児手当、出産奨励金、税の扶養者控除廃止分 (約1.5兆円)
	保険料	1号—3千円 2号—平均3千円(事業主と折半) 3号—未成年の子供2人以上扶養の場合、育児保険料免除。3人以上の場合年金保険料免除 (約2兆円)
	保険からの拠出	医療保険の出産祝い金廃止分 (0.5兆円) 年金積み立て分の1部(財源の不足分を年金から拠出) (0.6兆円)
基本保険給付	基本育児給付所得制限無(現物給付)	第1子・第2子—月2万円相当の育児支援クーポン (第3子以降—月3万円相当の育児支援クーポン) 育児支援クーポンは保育所、幼稚園、育児サークル、ベビーッター、私立学校など指定事業者の月謝・利用料に交換できる。 (6兆円) 一人親の場合—所得制限を設けて(父親からの養育費含む)税による単親手当を加算
	出産祝い金	40万円(未納期間の長さで減額) (0.5兆円)
特別給付	市町村の財源で独自の現金・現物給付を上乗せできる	

*徴収は年金と一括で社会保険庁(育児保険支払基金)が行い、各市町村に総費用6.5兆円(児童数×2万円+出産祝い金)の半分を交付し、残りを国と都道府県・市町村が折半。

第3部 関連制度の整理

第1章 育児休業制度

1 分析視点

平成14年1月に発表された新人口推計によって、少子化問題のさらなる深刻化が明らかになった。特に、若年労働力人口の不足が進むなかで、女性労働力の活用は重要な労働政策となっている。従来の日本的雇用慣行では、女性労働者は結婚前の家計補助的役割が期待され、結婚後はもっぱらパート労働者などの縁辺労働力としての役割しかなかった。しかし、男女雇用機会均等法が施行され、女性の社会進出が進み、仕事や家庭生活に対する意識が変化するにつれ、男性が仕事を、女性が家庭で育児や家事に専念するといった従来の価値観は、男女共同参画の理念にそぐわないといった考え方が広がり始めた。女性の勤続年数が伸長し、基幹労働力としての役割を期待するには、子育てと仕事の両立のための環境整備が急務の課題となる。

育児休業制度は、労働者に職場復帰を保障しながら、一定期間子どもの養育に専念する機会を認める制度である。育児のために職業生活を中断することを回避することは、労使にとって有効であるだけでなく、子育て支援策としても不可欠な制度である。

本稿では、育児休業制度のなかでも、取得対象者、休業期間と取得方法、所得保障に焦点をあて、現状と課題について分析する。その際、諸外国における育児休業制度と比較しながら、日本での改善点について述べることとする。

2 育児休業制度導入の経緯

先進諸国において、産前産後休暇は早い時期から労働基準法で導入が進められた。ILOでは1919年に働く女性の産前産後を保護する最初の基準を作成し、1952年の母性保護をめぐるILO会議で最低12週間、標準14週間の産前産後休業を勧告している。実際は多くの国々が、これを上回る平均15週間の産前産後休業を実施しており、所得保障も全休業期間に対し、手厚い

ものとなっている¹。

育児休業制度、そして出産休暇（父親が出産時に取得する休暇）については、産前産後休業とは異なり、いまだ国々で対応が分かれている。1967年にハンガリーが、1974年にスウェーデンが育児休業制度を世界に先駆けて導入し、その後、1979年の国連で女子差別撤廃条約が、1981年にILOの「家族的責任を有する男女労働者の機会均等および平等待遇に関するILO156号条約・165号勧告」が採択され、ヨーロッパを中心に育児休業制度の法制化は広がっていった²。積極的に育児休業制度を家族政策や労働政策の一領域をみなした北欧諸国では、育児休業制度は普及したが、アメリカ、日本など家族や労働問題に政策的関心が向きにくく、市場経済において労使の話し合いで解決すべきというスタンスをとった国では、育児休業制度の法制化は90年代に入ってからであった。

現在でも、表1の通り、育児休業制度の規定は国によって様々である。一般的にその目的は、①労働市場および家庭における男女平等の推進、②女性の労働市場の参入増加、勤続年数の伸張、③出生率の上昇、幼い子どもがいる家庭への経済的な援助がその主な目的とされる（OECD 1995 p.173）。特殊なケースとしては、ベルギーのcarrer breakやアメリカのfamily leaveは、育児に限定せずに労働者に与えられた権利であったが、いずれも90年代に入って別途育児休業制度を制定している³。

日本では1992年に、育児休業制度が法制化され、1999年には介護休業法と一体化し、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（以下育児・介護休業法と略す）が制定された。その目的は、第1条に「育児や介護を行う労働者の福祉の増進を図り、併せて経済および社会の発展に資することにある」、第3条「育児や介護を行う労働者の福祉の増進は、①労働者が職業生活の全期間を通じてその能力を有効に発揮して充実した職業生活を営むとともに、②育児・介護についての家族の一員としての役割を円滑に果たすことができるようにすることをいう」をみるように、労働者が育児、介護などの家族責任と職業生

¹ ILOの調査によると、1998年現在、120カ国以上で有給の産前産後休暇が導入されている。うち119カ国がILOの基準以上の制度を導入し、62%の国では14週間以上である（ILO Press Releases 1998年2月15日）。日本では、女性労働者は産前6週間、産後8週間休業する権利を有しており、この不就業期間中は健康保険から出産手当金が支給される。出産手当金は、被保険者の標準報酬の6割に相当する額が支給される。健康保険では出産は給付の対象外とされ、正常の分娩による通院、入院などは全額自己負担とされるが、例外的に出産手当金に関してのみ、保険事故とみなし、給付を行っている。

² 1983年以降、ヨーロッパで両親休暇を制定する国が増加したのは、「女性のための機会均等促進行動計画」（1982～1985年）の実施方針に基づいて、1983年にEC委員会が「両親休暇および家族的休暇に関するEC指令案」を採択したことも影響している（古橋 1993 p.120）。

³ ベルギーではcarrer breakが実質的に育児休業制度の役割を果たしていた。

活の両立を果たすことを支援する内容となっている。

2001年には、休業取得者の不利益取り扱いを禁止をおりこんだ、改正法が可決され、施行されている。

3 制度の概要と問題点

まず、育児休業・介護休業法に規定された日本の育児休業制度の概要と問題点について見ていこう。表1は、日本および諸外国の育児休業制度を比較したものである。

(1) 取得対象者

日本の現行法においては、労働者は「その1歳に満たない子を養育するために」、産前産後休業が明けた後から、子どもが満1歳に達するまでの期間育児休業を利用できる。日々雇用される者および期間を定めて雇用される者、パート労働者や派遣労働者などは対象外とされている。

これは育児休業法の目的が、あくまでも「労働者の離職を防ぐ」ことに主眼がおかれ、常用労働者が対象とされたためである。その結果、有期雇用の労働者は長期の休業が必要ないとされ、育児休業の対象外とされたのである。

表1を見るとおり、育児休業制度の対象者は通常、常勤の労働者を対象とする国が多いが、雇用条件を特に定めない、または過去の雇用期間のみで対応する国も増加している。例えば、オランダでは契約労働者やパート労働者も対象とされ、ドイツでは学生や失業者もカバーされている。

日本では、昨今、パート労働者、派遣労働者などの非正規労働者が急増している。しかもその職務内容は常用労働者と遜色なく、企業にとっても重要な戦力となっている。育児休業に限らず、常用労働者と非正規労働者の労働条件の格差は大きな問題である。育児休業取得についても、実質的に有期雇用契約を繰り返し、常用労働者にきわめて近い非正規労働者については、対象者に含めることも必要なのではないだろうか。

(2) 休業の期間、短時間勤務の規定

① 休業の期間

日本では、育児休業の期間は、子どもが満1歳に達するまでの期間、父母どちらが取得して

もよいが、特別な事情がない限り、子1人につき連続した期間1回に限られる⁴。

表1を見ると、休業期間の長さはさまざまである。最短はイギリスの13週間⁵であるが、最長はデンマーク、スウェーデン、オランダの満8歳までときわめて長い期間を認めている国もある。ただし、休業期間が長い国の多くは、分割取得を認めており、仕事や子どもの養育にあわせて随時親が休暇をとる形が普及している。

しかし、休業の延長が女性労働者にとって好ましいかは別の問題になる。労働省【平成11年度女性雇用管理基本調査】の結果をみると、平成10年4月1日から平成11年3月31日までの1年間に育児休業を終了し、復職した女性労働者の休業期間は、「6ヶ月～8ヶ月未満」が7.0%、「8ヶ月～10ヶ月未満」が16.3%、「10ヶ月～12ヶ月未満」が29.2%、「12ヶ月以上」が10.2%であり、全体の6割強が6ヶ月以上の取得になっている。しかし、半年未満で復帰する者も、37.2%ほどいることも注意が必要である。復帰の理由については調査項目にないため明らかではないが、育児休業給付があるとはいえ、長期の休業は経済的に困難であること、また年度始めの保育所入所にあわせ早期に復帰するケース、そして技能の陳腐化を防ぎ、職場へのダメージを少なくすることが目的ではないかと推察できる。

フィンランドでは、最長3歳までとれる育児休業制度があるにもかかわらず、1989年現在、働く母親の平均取得期間は12ヶ月であり、3歳までの全休業期間を利用したのは、わずか15%にすぎないという調査結果がある⁶。また、デンマークでは最長8年までの育児休業制度を認めているが、1995年に育児休業が利用できる期間は26週(満1歳未満)、13週(1歳以上)に短縮されている。これは、特に看護婦などのスキルの低下を防ぐ目的があったとされている⁷。

職場の保障で問題になるのは、技能の陳腐化をいかに防ぐかである。フランスやスペインなどの3年以上にわたる休業期間を認める国では、育児休業復帰前の教育訓練制度を導入している(Bolle 2000 p363)。オーストリアでは、小企業に対し、2年以後の休業期間で労働者が復帰した際、1年間まで賃金の補助金を支給するという工夫を設けている(OECD 1995)。

②短時間勤務

育児休業法には、完全休業のほかにも、勤務時間の短縮措置、深夜業の制限などが講じられ

⁴第6条「労働者の配偶者で当該育児休業申し出にかかる子の親であるものが常態として当該子を養育することができる」場合に、その労働者に育児休業を与えないことを取り決めることができる。妻が専業主婦である夫は原則として育児休業を取得することができない。

⁵ 4週間以下の取得でなければ、職場復帰が保障されない。

⁶ European Commission Network on Childcare (1994)

⁷ OECD(1995) p.179

ている。勤務時間の短縮などの措置は、労働者の申し出により、労働者が育児休業を取得しなかった場合や早期復帰の場合などに事業主によって講じられる。また、1999年には、小学校就学前の児童をもつ労働者に深夜業の制限する規定が盛り込まれた⁸。

完全休業のほかに、短時間勤務の利用を認める国は多い。ドイツでは3歳まで、スウェーデンでは子どもが義務教育就学前までの短時間勤務が認められている。完全休業の長期化は家計の経済的問題を生み出すことになり、短時間勤務によって幾分か賃金を得ることは意義がある。また短時間勤務は休業明けの親子の生活リズムを馴染らすのに必要な期間でもある。

育児休業と短時間勤務（労働時間の柔軟化）が、女性労働にプラスに作用するという報告もある。1981年のスウェーデンの出生率の分析をしたBernhardt（1987）によれば、第1子出生後に家庭にとどまる女性が増加したこと、そしてこの背景には育児休業制度の期間延長があり、育児休業を利用したほぼ全員が1年以内にパートタイム勤務として復帰しているという。

しかし、短時間勤務が有効に機能していない事例もある。OECD（1995）によれば、オランダでは復帰した母親の半数と父親の13%が短時間勤務を利用しているが、ドイツでは週19時間の短時間勤務（2000年まで）が認められているにもかかわらず、母親の利用率は1%に満たない。フランスでも公的部門でわずか5%、民間部門でも13%にすぎないという。

この理由について、OECDでは、以下の4点を理由としてあげている。①育児休業給付が削減される、②母親の志向（すべての注意を子供に向けたい）、③情報の不足、④利用者の制限（従前勤務先と同一であること、雇用主の同意が必要）、⑤両親が同時に育児休業制度を利用することが認められていないため、夫婦の一方が短時間勤務を利用しても、保育問題の解消にはならない（OECD 1995 p.187）からである。

日本では、勤務時間短縮等の措置をとる企業割合は40.6%、措置があっても利用状況はフレックスタイムが33.1%、短時間勤務制度は24.7%にすぎない（労働省 1999）。この詳細な分析は今後の課題としたいが、先述したOECDの指摘は日本にも十分に該当すると思われる。

③分割取得、家族間のシェア

日本の育児休業法では、原則として分割取得が認められていない。事業主の同意を得て、分割取得をした場合でも、2度目の休業にあたる期間は、育児休業給付の対象外とされ、利用しにくい制度となっている。表1をみてもわかるように、アメリカ（雇用主の同意が必要）、ド

⁸1999年の男女雇用機会均等法改正時に、労働基準法も改正され、女性にも深夜業が解禁された。このため、育児・介護休業法では、第16条の2で、事業主は小学校修学の始期に達するまでの子を養育する労働者を午後10時から午前5時までの間において労働させてはならない規定が設けられた。

イツ、デンマーク、ベルギーなど、長期の育児休業期間を設ける国では、分割取得が認められている。

家族間でのシェアという観点でも、日本のように夫婦同時取得を認めない場合と、ドイツのように夫婦が同時に取得ができる場合に分けられる。

ドイツは、2000年7月に育児手当および両親休業法の改正法が成立し、2001年1月1日より新法が施行されている。この改正によって、両親が同時に育児休業を取得することが認められ、また希望によりパートタイム労働でも働けるといいたいへん柔軟な制度に変更された。詳細は後述するが、育児休業給付の所得制限も緩和され、対象者が拡大された。

このほかに、夫婦間の育児休業の取得権利の分割を認める国もある。最初にこの規定を導入したのは、オランダ、ギリシャ、アメリカであった。特に、デンマーク、スウェーデンなどの北欧諸国では、夫婦間で分割可能な休業期間と、個人の権利として分割不能な休業期間にわけて導入している。こうした配慮は、父親の取得を促すという政策配慮で導入されたものである。

4 休業期間中の所得保障

(1) 財源

育児休業期間中は、ノーワーク・ノーペイの原則から、賃金は無給とされることが多いが、アメリカ、イギリスを除き、ほとんどの国でなんらかの社会保障制度を通じて給付が行われている。

日本の育児・介護休業法には所得保障の規定はない。育児休業給付は雇用保険制度の規定である。そのため、育児休業制度を取得しても、雇用保険に加入していない者は、育児休業給付を受給できない。

表2をみると、育児休業給付は、①雇用保険（失業保険）、②一般財源、③その他の制度を通じて支給されている。以下、支給方法について見ていこう。

①雇用保険

雇用保険を通じて、育児休業給付を実施しているのは、表2では日本、デンマーク、ベルギー（career break）があげられる。対象者は制度設計上雇用者に限定されるため、自営業者や雇用保険に加入できない非正規労働者は、給付の対象外になるという問題がある。

この考え方は、「育児による離職の防止」に重きをおいた方法で、失業者の給付とのバランスを考慮して給付水準が決定されることが多い。

②一般財源

ドイツ、イギリス、デンマークの一部制度、ベルギーがあげられる。これらの国では、育児休業給付というより、むしろ児童手当の変形、育児労働の評価といった形をとることが多い。そのため、所得審査を設け、低所得者中心に給付されている。

ドイツでは、育児休業の取得者、在宅の親への育児に対して「育児手当」が支給される。2001年の改正前の受給状況は、子の出生後6ヶ月以内では95%の世帯が満額受給できるものの、7か月目以降ではその割合は50%に減少していた。ドイツでは2001年より所得制限を大幅に緩和し、7か月目以降の満額給付率を54%にまで引き上げた（予算約170億円）。所得制限額を超える世帯でも、所得に応じて減額した育児休業給付を受給できるようにしたり、受給期間を1年間に限る者には、増額して支給するなどの工夫がなされている（厚生労働省 2001 pp.124-125）。

一般財源から支給する形は、雇用形態にかかわらず広く子育て支援をするという意味では効果的である。しかし、ドイツの給付水準の低さは、政府も認めるところであり、厳しい財政状況と家族政策の妥協の産物であること、また所得制限があるため、高所得者ほど育児休業制度取得のペナルティーが高く、特に父親の育児休業制度の利用促進は難しいと考えられる。

③その他

雇用保険や一般財源を通じた支給ではなく、別の制度や併給の方法もある。スウェーデンでは、両親保険を創設し、450日間の給付が行われる。両親保険の財源は、使用者が85%、国が15%の拠出であり、労働者の拠出はない。給付は課税対象とされ、年金基礎額に算定される。また、在宅の親の場合は、一律の給付となっている⁹。

デンマークは一般財源で支給される parental leave の部分と、childcare leave という26週間については、失業保険と2つの制度の組み合わせで実施している。ベルギーの parental leave は一般財源の定額給付、理由を問わない career break は失業回避という性格から失業保険を利用するという2段階の実施になっている。

(2) 給付水準

日本では、休業中の所得保障は労使の話し合いに委ねられ、ほとんどの企業では無給である。1992年の育児休業制度の導入時は所得保障の規定はなかったが、1995年より雇用保険制度を

⁹ 古橋（1993）pp.121-123。

通じて休業前の賃金の25%水準の育児休業給付が支給されるようになった。2001年1月より、さらに就業支援対策を重視し、水準は40%に引き上げられている。

当初の25%という水準は、育児によって離職した場合の女性労働者が受ける失業給付の平均合計額と、約10ヶ月間の育児休業給付の支給合計額がほぼ等しくなるように設計されたものであった。2001年からこれが40%に引き上げられた経緯については、第147回衆議院労働委員会（2000年2月24日）の議事録に説明されている。渡邊政府参考人の答弁によると、「近年の少子高齢化の進展にかんがみまして家庭と職業生活との両立支援を強化するという観点から」と説明されている。40%の根拠については、失業給付の水準が従前所得の60%であり、それを上回ることはできないということで、その範囲内で検討することになった。育児休業、介護休業中の社会保険料の負担が免除されており、この負担を大体12~13%とみなすと、実質的な休業給付は50数%になると説明されている。2001年11月8日の厚生労働委員会でも、岩田喜美枝政府参考人の答弁で、実質的には53%の所得保障と説明されている。

税・社会保険料込みの水準で40%の給付水準は、諸外国の水準と比較して、決して高いとはいえない。ただし、休業給付金は非課税であること、休業期間中の社会保険料が免除になることを勘案し、可処分所得ベースで比較すれば、60%半ば程度の水準になる。しばしば育児休業給付金の給付水準と比較されることの多い産前産後休業中に、健康保険から支払われる給付率は6割である。一見、産前産後休業中の給付が高いように見えるが、実は産前産後休業期間中の社会保険料は、育児休業期間中と異なり、申請による免除制度はなく、労使ともに負担が求められる。これを考慮すれば、育児休業給付金の水準は、健康保険の産前産後給付と遜色ない水準になる。

水島（2001）は、育児休業給付が所得保障の目的を有しているのであれば、休業期間中に全額給付がされるべきであり、健康保険法の傷病手当金の水準である60%が望ましいと主張する。育児休業給付が雇用保険を通じて支給され、常に失業者給付とのバランスが考慮される限り、40%の給付水準を大幅に引き上げるのは難しい。前回の雇用保険改正時に失業対策の一環として、解雇・倒産による失業給付を手厚くしたように、育児による休職を本人の非によらない休暇と位置づけ、給付水準の見直しをすることは、子育て支援の社会的要請にもこたえられる。また、経済的に苦しい低所得者やひとり親世帯にとっては、休業中の所得水準の低下は死活問題であり、あえて制度を利用していない要因にもなっている。

また、休業給付金は厳密には、休業期間中に毎月支給される育児休業給付金（30%）と、職場復帰6ヵ月後に支給される職場復帰給付金（10%）に分割されている。この理由は、「育児

による離職を防ぐ」という理由のためである。また、職場から所得保障がされる場合は、職場からの賃金と給付金の合計が、休業前賃金の80%を超えないことが条件とされる。つまり、職場からの賃金給付率が従前賃金の40%以下であれば、全額給付金が支給され、40%-80%未満では、併給される。職場からの賃金が80%を超えれば、育児休業給付金は支給されない。ここからも、所得保障より離職をいかに防ぐかに重きをおいていることが分かる。

給付水準の引き上げは世界的潮流であるが、あえて引き下げをした国もある。

給付水準の引き下げを行った国としては、デンマーク、スウェーデンなどがある。デンマークではもともと80%の給付率を実施してきたが、95年1月より70%に引き下げられ、97年4月からは60%になっている。この水準は、ほぼ女性製造業パートタイム労働者の平均賃金の27%程度の給付水準であるという(Postgaard and Fridberg 1998)。日本のようにパートタイム労働者と常用労働者の賃金格差はほとんどなく、自治体からの給付金もあわせると、上限80%の給付水準となる。引き下げをしても、実質的な給付水準はほとんど変化していない。日本の場合も、児童手当、扶養控除などと連携した給付の見直しの視点が必要である。

5 育児休業制度の効果

(1) 取得率

育児休業制度の取得率は、給付の水準や他の公的な保育施設の整備状況などの社会政策によって大きく左右される(Blank 1994)。

① 育児休業給付との関係

一般的には、育児休業給付金の給付率の増加は、取得率を高める効果をもつ。スウェーデン、ノルウェー、フィンランドなどの給付率が高い北欧諸国では、育児休業制度の取得率はきわめて高い。一方、育児休業期間中の所得保障がないオランダでの取得率は、1991年現在、女性は27%、男性は11%である(OECD 1995 p.186)¹⁰。

給付率と取得率に正の関係があることは、先述した短期間のうちに、給付率を引き下げたデンマークの経験に顕著に現れている。1995年に給付率を80%から70%に引き下げたことにより、育児休業制度の利用者は95年の42,135人から96年に30,579人と27%もの減少を見せた。

¹⁰ オランダの育児休業制度は、完全休業は3ヶ月のみ、その後6ヶ月は短時間勤務のみである。もともとワークシェアリングをいち早く導入した同国では、女性の労働力率は高いが、そのほとんどはパートタイム勤務である(Bolle 2000 p.356)。

また、人数の減少だけでなく、利用期間も短縮化されたという (Postgaard, T, Christoffersen, M, N, and Weise, H 2000 pp.31-32)。

同様の傾向はスウェーデンでも見られる。OECD (1995) によれば、1981年から1994年の間に、育児休業給付の水準があがるとともに、男女とも取得者は増加し、1991年をピークにその後、94年までに男性の育児休業取得者はピーク時より44%減少し、女性は28%減少した。この理由は、景気後退による給付率の削減と職の保障に対する不安であった (pp.184-186)。

② 保育施設整備との関係

しかし、給付率のみが取得率に影響を与えるわけではない。

給付率が低いにもかかわらずオーストリアとドイツにおける育児休業制度の取得率は概して高い。ドイツではややデータは古いですが、1988年の数値では98%の女性が取得しており、このうち94%は全休業期間を利用したという (OECD 1994)。この要因には、ドイツでは保育手段 (3歳以下と6歳以上) が限定されており、1986年には共働きの親の子供数の9%に相当する、デイナーサラーやファミリーデイケアしかなかった (OECD 1990)。オーストリアも同様に、保育手段が限られている。オーストリアの92-93年のデータによると、3歳以下の子どもで何らかの保育施設ケアを利用する子供の割合は3%であったという¹¹。

保育施設の整備状況と、育児休業の取得率は負の関係にある。デンマークでは、子供をもつ母親の就業率は高い国であるが、慢性的な保育所不足にある。3歳以下の子供の公的な保育所の利用は制限されており、3-6歳間での子供の場合は、短時間での利用のみが認められている¹²。また、育児休業取得中の親の子供の保育所利用も制限している (Postgaard, Christoffersen, and Weise 2000 p.28)。Jensen (1993) の研究によれば、1ヶ月育児休業が延長されることは、2600カ所の保育施設の待機リストの削減につながるという。

わが国で社会問題化している保育所の待機児童は、低年齢児に集中する。しかもその高コスト構造が問題視されている。保育所の整備を進めなくてはならないことは言うまでもないが、育児休業制度を1年以上に延長することが、待機児童問題解消の1つの可能性を含んでいることは否定できない。

また、保育施設を利用しないことを証明した場合に支給される、児童手当も育児休業制度の

¹¹ オーストリアの育児休業給付は、全休業期間、雇用保険加入者を対象に支給される。ATS185.5 (日)、シングルマザーや低所得世帯にはATS82.2 (日) (1998年現在) を追加支給する。ただし、雇用の保障は2年間までである。

¹² インフォーマルな保育施設の利用は可能。

取得率に影響を与える。フィンランドでは、10ヶ月の育児休業期間の終了後、父母は公的な保育施設のサービスか、3歳までの児童手当かの選択ができる。さらに、自治体は手当の増額をする権利も与えられており、ほとんどの自治体は何らかの追加手当を行っている。その結果、幼児をもつ母親の労働供給は減少し、公的な保育所建設の要求も沈静化したという。オーストリアでも、2年間の育児休業給付を受けた後の特別給付は、何も保育施設を利用していないことを証明した親に支給される。先述したデンマークも、自治体から育児休業延長者に支給される手当が、保育施設の利用抑制効果をもったことを証明している（Postgaard, Christoffersen, and Weise 2000 p.40）。

③その他の理由

日本の育児休業制度の利用率は、労働省「平成11年女性雇用管理結果」によれば、出産者に占める育児休業取得者の割合は、女性が56.4%、男性は0.42%である。ようやく50%をこえた状況にすぎない。企業規模別で見れば、従業員500人以上の企業で76.3%と高い率であるが、30-99人で47.2%、5-29人で55.0%と企業間格差が大きい。

労働省「介護を行う労働者の生活と就業の実態等に関する調査結果」（2000年）を見ると、育児休業を取得しなかった者の43%が「職場の雰囲気」をあげ、40.2%が「経済的に苦しくなる」をあげている。改善点としては、育児休業を取得した者では、休業中の経済的援助の増額（67.3%）、育児休業に関する職場の理解（41.9%）、職場復帰後の条件の改善（37.0%）となっている。一方、育児休業を取得しなかった者では、育児休業に対する職場の理解（65.3%）、元の仕事又は希望する仕事への復帰（54%）、休業中の経済的援助の増額（53.1%）が多くなっている。

特に代替要員がない中小企業ほど、自身の休むことでの同僚への迷惑が、育児休業を取得しにくい傾向を助長させている。2000年4月以降、政府は育児休業代替要因確保等助成金を設け、育児休業取得者が、育児休業終了後、原則として現職等に復帰する取り扱いを就業規則に規定する形で育児休業取得者代替要員を確保し、かつ育児休業取得者を現職等に復職させた事業主に対し、平成12年4月以降に就業規則等に規定した事業主に対し、1人目は中小企業で50万円、大企業で40万円、2人目以降は中小企業15万円、大企業10万円を支給する制度

を創設した¹³。

経済環境の厳しいなか、代替要員を雇う企業の体力はなくなっている。給付金の額は、一時金であり、育児休業中の人件費に比較すれば、あまりにも低すぎる。こうしたことも、利用が進まない原因と考えられる。

(2) 復帰率

育児休業制度は、労働者が育児を理由に失業を回避することを目的に創設され、原則として休業前の職に復帰することになっている。

実際の復帰率をみると、労働省【平成 11 年度女性雇用管理調査】の結果では、平成 10 年 4 月 1 日から 11 年 3 月 31 日までの 1 年間に復職予定であった者のうち、実際に復職した者は 82.4%であり、女性は 82.1%、男性は 100%が復帰している。

OECD (1995) の調べによれば、フィンランド、スウェーデン、オランダの復帰率は高く、ほぼ全員が現職に復帰しているが、ドイツは 50%以下、オーストリアでも 3 分の 1 程度にすぎないという。この理由について、Bolle (2000) は休業期間の長さや低年齢児保育施設の充実度が影響していると推測している。先述したように、保育施設が不足するドイツやオーストリアでは家庭内の保育を選択され、北欧諸国のように保育サービスの充実する国では復帰率が高くなる。また、経済的要因も大きい。同じ OECD の研究で、ドイツでもシングルマザーの

復帰率はほぼ 100%に近いという結果がでていいる。また、ブルーカラー労働者より高賃金を得るホワイトカラー労働者、公務員の復帰率が高いことから経済的要因と復帰率には明確な関係がある。

(3) 父親の利用促進

OECD (2001) によれば、ほとんどの国で育児休業制度は、父母がともに取得できる権利を有するにもかかわらず、父親の取得率はいずれの国でも低い。1995 年の EU の調査では、5%の取得率である。母親の出産時に父親が休暇をとる、出産休暇の場合は、比較的取得率は高い。デンマークでは 58% (公的部門では 100%の有給)、スウェーデンは 64%、ノルウェーは 80%

¹³ 平成 12 年度の実績値は、予算は 1 億 3750 万円であったが、支給実績は 305 万円にすぎず、ほとんど利用はなかった。そのため、平成 13 年度の予算は 5 分の 1 に縮小されている。利用が少ない理由について、初年度で周知が不十分であったこと、経済環境の悪化で、代替要員を雇用しない企業が多いと説明されている。(第 153 回参議院厚生労働委員会 2001 年 11 月 8 日における岩田喜美枝政府参考人の答弁による)。

であった (European Commission 1998)。

父親の育児休業制度が進まないもっとも大きい理由は、休業期間中は社会保障制度を通じた育児休業給付がされても、無給になるため、母親が取得するよりも家計へのダメージが大きいためである。そのため、比較的給付率の高い北欧諸国では、父親の育児休業制度の取得率も高い傾向にある。父親の育児休業制度の取得率は、デンマーク 10%、ノルウェーでは約 80%、スウェーデンでは 36%である (OECD 2001 p.146)。

これは、クォーター制の導入とも関連が大きい。育児休業制度は母親が取るものというジェンダー観を変えることは難しい。1995年にスウェーデンでは、「パパの月」を導入し、父親の利用率が上昇した¹⁴。また、デンマークでは休業期間が2部構成になっており、子供が満1歳になるまでは父母のどちらかが育児休業制度を取得する。8歳以下の子供を養育する期間、夫婦それぞれが13週間の休暇取得の権利を有する (事業主の同意があれば、52週まで延長可)。

同じ OECD (2001) によれば、父親が育児休業制度を取得するかどうかは、父親が子育てにどれだけコミットしているかではなく、母親がそれを望むかどうかにかかっているという。スウェーデンの調査では、教育水準が高い若い父親、そして母親の教育水準が高い夫婦のケースほど、父親が育児休業制度を取得する傾向が高い。また、別の調査では、終身雇用、高賃金、公的部門に勤務している者ほど、取得率が高いという結果もでている (OECD 2001 p.146)。

これまで、父親の育児休業の取得はほとんど北欧諸国における規定が多かったが、EU 諸国のなかでも、父親の育児休業の促進をめざす国が増加してきている。

ドイツでは、2001年より3歳まで父親も育児休業制度をとれるように法改正を行った。育児に関する伝統的な分断を克服することが目的と説明されている¹⁵。フランスでも、2002年1月1日より、新生児誕生に際して取得できる父親休暇が、従来の3日に加え、新たに11日分の連続休暇が付与され、計14日まで認められることになった¹⁶。

¹⁴ スウェーデンの育児休業制度において、父親の参加をめぐる政策変遷は、Haas (1992) を参照されたい。

¹⁵ バグマン家族・高齢者・女性・若年相の説明。当時の男性の取得率はわずか 1.5%であった。改正の内容は、厚生労働省編 (2001 pp.124-126) に詳しい。

¹⁶ 新しい11日分の休暇は、一括して取得しなければならない。また、休暇中の所得保障は医療保険からされる。(日本労働研究機構 海外労働事情 2002年2月13日号)