

論壇

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

お茶の水女子大学教授

永瀬 伸子

はじめに

日本では、今日でも女性の7割は第1子が1歳になった時点では無業になっている。次世代育成支援法、育児介護休業法の強化、新々エンゼルプランなど様々な対策がなされているのになぜ効果がないのだろうか。

一つは、仕事と家庭の支援策から、非正規社員という目線が抜けていることがある。女性の継続就業に関する権利保護の強化が育児介護休業法でなされているが、非正規社員の適用条件は厳しく、拡充策のメリットを享受できない。より広くは、子どもが出来ても夫婦が

ともに働くことを前提とした雇用と社会慣行へとパラダイムシフトが起きていないからだろう。育児休業の権利は強化されたが、正社員夫婦の労働時間は長く、急な残業への対応への期待もある。非正規社員については、育児休業の権利が弱く無職にならざるを得ない。都会では保育園に入るのも容易ではない。

ワークライフバランス政策の国際比較のために、6月の1週間、フランスの家族政策に詳しいJeanne Fagnani氏を招聘し、数回にわたって意見交換をする機会を得た。合計特殊出生率が2を超える国として日本でも注目されているフランスの状況と比較しつつ、本稿では特に非正規雇用に対する育児休業と保育サービ

スの供給に視点をあて、日本の課題を見ていく。

一 非正規雇用者の定着とこれに見合った社会的保護制度の拡充を

改めて言うまでもないが、非正規社員は、若い家族形成期の男女の働き方として拡大している。15・24歳(在学者除く)、25・34歳の雇用者にしめる割合を見ると、非正規社員は、男性で、それぞれ29%、16%、女性で36%、42%をしめる(2008年平均)。かつては新卒者の8割が正社員として仕事を始めたが、今は若年の3人に1人以上が非正規社員として仕

事をはじめており、正社員への転換はそう容易ではない。だから出産、育児等、若年層を対象とした社会的保護には、非正規社員をも含めることが必要になっている。

変化のスピードも速い。1999年は、非正規社員の主力はパートとアルバイトであり、全体の8割を超えていた。しかし正社員の採用抑制が続いた2008年になると、契約社員・嘱託社員・派遣社員、その他といった、フルタイムで働く非正規社員が、非正規社員の3人に1人をして

が至急に求められている。

非正規雇用者を、労働者の例外と見る権利保護のあり方から、通常の雇用者とするあり方に、社会保障全体を見直す必要がある。年金、医療、雇用保険制度、さらには契約更新ルール、非正規社員から正社員への転換、労使交渉における非正規雇用者代表の参加など大きい見直しが必要であろう。その際には、たとえば労働時間が変動することを前提とした社会保険料徴収方法など様々な技術的な問題があるだろう。加えて、被扶養配偶者の保険料免除の恩典は、非正規雇用者への社会保険料賦課と対立もするので、改めて働きモデルへと見直しをする必要があるだろう。いずれにせよ、雇用ルール全体の大きい見直しが必要となっている。

二 育児休業給付は、非正規雇用者を含めた幅広い雇用者に出すよう制度変更を

ここでは、比較的容易に改正できることとして、育児休業給付の権利を非正規社員全般に広げることを提案したい。脆弱な雇用者ほど、育児休業はとりにくい。これはどの国でも、おそらくそ

うだろう。しかし、育児休業給付の支給要件を、子どもケアによる所得下落とすれば、非正規雇用者を含めた出産離職者も、雇用保険に加入している限りにおいて、育児休業給付を受けることができる。

つまり、名称も、育児休業給付ではなく、育児親給付と変えることにする。日本のように、給付を受ける申請が事業主を通じてなされ、支給要件が育児休業を取得したことである場合、たとえば非正規社員がやむなく離職となった場合、育児休業給付を受けられない。日本の育児休業給付は、2001年の1080億円から2006年に1490億円と4割弱増加しているが、2004年の出産世帯の15・8%にすぎない(第13回『出生動向基本調査』)。しかし他の国々での給付の範囲は、表1のように日本よりもはるかに広い。その例から学ぶべく、以下で制度を説明する。

△フランスの例

フランスは、様々な子育てへの手当があるが、職業活動を停止、または削減し、自分で子どものケアをしたために収入が下落した労働者には「就業自由選択補足手当」がある。給付要件は、老齢保険拠出金を出産前に24ヶ月拠出していたことである。子ども1人の場合は出産休業等

表1 ケアによる収入下落への所得保障

	フランス	英国	カナダ	日本
保険加入の育児休業取得者	○	○	○	○
保険加入者の出産離職	○	○	○	×
保険加入者の労働時間削減	○	○	○	×
保険非加入者への独自の給付	×	○	×	×

注) 英国 国民保険、日本・カナダ 雇用保険、フランス 老齢保険

めるようにになっている。今後非正規雇用人口は減ることはないだろう。これを踏まえて、日本の雇用ルールにおいて、生活保障とスキル形成という側面に着目して、非正規雇用者の権利保護を考え直すこと

表2 施設保育への公的支出の増加率

	フランス	日本
2001→2004	41%	8%

出所) 日本 国立社会保障人口問題研究所「社会給付費」より計算。フランス Fagnani (2009)

90年代後半を比較しても日仏で、子どもケアへの支出増のペースは大きく違う。フランスでは1994年から2000年にかけて、認定保育ママを雇用する

今日、子どもの育ちにも、出産意欲にも重要なのは、質の高い保育の拡充である。フランスで多様な保育が充実しているということはよく知られている。知られていないのは、ごく最近でもフランスでは、保育への財政支出が急増していること、日本では、少子化対策と騒いでいる割に、きわめて小さい増額しかされていないことである。

三 都市部における多様な保育の拡充に対する支出の増加を

助成が14.7%、育児親手当(APE)が19.7%、ベビーシッターを雇う家庭への手当が57%増加した。保育という職場を増やし、失業対策とするという意図もあつたことだという(Fagnani, 2009)。

同じ期間について日本を社会保障給付費から計算すると、もともと増えたのは対象年齢を拡大した児童手当であり71%、保育サービスは39%、育児休業給付も44%にとどまる。

フランスにおける低年齢児童へのケアの思想は、「選択の自由」である。多様な保育が提供され、どの保育にも一定の公的助成がなされる。表3は、日本とフランスの0-2歳児がどうケアされているか、ケアの実態の比較である。親や親族などによるケアはフランスでは54%、日本では83%である。認可保育園に日本は17%が通う。フランスは16%とほぼ同水準である。ただし保育学校にも9%が通っている。無料の学校教育であり、3歳からは子どものほぼ全員が保育学校に通う。

認定保育ママは、子どもを保育ママの自宅に預ける制度であり、払うべき保育料に下限規制があるが、払う側には現金給付による助成がある。ベビーシッターにも公的助成が出る。親によるケアに対しても前節で述べたように、一定の条件

表3 日本とフランスにおける0-2歳児のケア

	フランス		日本	
	構成比	公的助成	構成比	公的助成
保育園	16%	○	17%	○
保育学校(仏)	9%	○	-	
認定保育ママ	26%	○	-	
公的補助付きベビーシッター	2%	○	-	
親、親族や友人によるケア	54%	△	83%	育児休業のみ

出所) フランス: Fagnani (2009) Cour des Comptes, Les aides à la garde des jeunes enfants, July 2008 より、日本: 国勢調査2005、社会福祉施設等調査 2005より永瀬作成

つきで家族手当金庫から、現金給付がなされる。また家政婦を雇用した場合には、上限があるが、費用の50%を税額控除できる制度がある。

日本においては、保育の選択肢が多様でない。これに加えて、公的補助も認可保育園に集中している。

フランスは、様々な形のケアサービスに対して、どのタイプのケアにも一定の

終了後6カ月、2人以上の場合は、末子が3歳になる前月まで、就業活動全面停止期間または時間短縮期間に家族手当金庫が金銭給付を行う。2004年には、パートであっても就業継続を奨励すべきとの考えから、短時間雇用者に対する手当を改善し、短時間雇用で給付を受ける者が増えている(諸制度については神尾(2007)に詳しく紹介されている)。

△カナダの例▽

カナダはフランスと異なっており、日本と同じように雇用保険から育児親給付(Parental Benefit)を出している。それでも、カナダでは育児親給付を受ける人口割合は日本に比べはるかに高いのは、支給要件が、出産により収入が40%以上下落したこと、また過去1年に600時間働いていたことと緩いからである。つまり出産後無職になった者も含めて、出産給付15週、育児親給付35週の給付を受けられる。給付は給料の55%、上限は最高で週447ドルである。もちろんカナダにおいても、雇用保険からの給付とは別に無給の休業をとる権利を定めた法がある。州によって差があるが、出産休暇15-17週、親休暇35-52週である(やや古いが永瀬(2001)参照)。

△イギリスの例▽

イギリスも原則、日本の雇用保険と年

金保険の合体である国民保険から出産給付(Statutory Maternity Pay)が出るので、支給には要件がある。すなわち、予定日の15週前に、26週連続して同じ雇い主のもとで働いていること、また週の収入が国民年金保険料を賦課される(Lower Earnings Limit)水準以上であることである。39週まで支払われる。6週は税引き前週間収入の90%、その後は、週123・06ポンドか、税引き前週間収入の90%、どちらか低い方である。ただし上記の資格を満たさなくとも、出産前66週のうち26週働いており、週の収入が平均して30ポンド以上であれば、年金雇用者からMaternity Allowanceが支払われる。期間は同じであり39週まで、週123・06ポンドか、税引き前週間収入の90%、どちらか低い方である。つまりかなり不安定な雇用者に対しても幅広くMaternity Allowanceの形で給付が出る。週123・06ポンドは、1ポンド160円とすると、週2万円弱と意外に高い。

△日本への示唆▽

日本においても、出産前に有収入である女性が多数になっている。1年間に結婚した女性の就業変化を見ると、厚生労働省「21世紀成年者縦断調査」によれば、同一企業での就業継続は5割弱だが、転

職や非正規雇用等を含めると7割の女性が結婚後に仕事を続けている。女性の収入の家計への重要性は増していると考えられる。まして夫の収入が不安定で、妻が働くことで生計が成り立っている若年世帯にとっては、女性の無業化は家計に大きい痛手となる。そこで他の国と同様、育児休業をとれたかを資格要件とせず、収入減少のみで十分として、雇用保険加入者に育児親手当を出すことを提案したい。

もともと厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査平成19年」によれば、パート労働者のうち、女性をみると45.2%は雇用保険に加入していない。すると、雇用保険に加入していない非正規雇用者については、イギリスのように、税金から育児親給付を出すことも考えるべきかもしれない。育児休業取得の権利そのものを非正規社員を含めて広げる努力が必要なのではないか。

子どものいる世帯に対する給付付き税額控除が政府の「安心社会実現会議」、また政府税制調査会でも案として検討されているが、これは全般的な低所得世帯への対応である。出産による収入低下については、育児親手当という形で、出産という事由に連動した給付として出すのが妥当であり、受給者の納得性も高いだろう。

公的助成を行っている。

税制面の考慮もある。認定保育ママについては年間1150ユーロまで、家政婦については年間6750ユーロまで費用の50%という寛容な給付付き税額控除がある。助成と税額控除により、認定保育ママをフルタイムで雇う際の保育料は、2007年で低所得世帯では時間あたり0.7ユーロ(1000円程度)、高所得世帯で1.9ユーロ(保育料250円程度)という(仏労働省調査)。

企業優遇税制としても2004年にFamily Tax Credit (Cf, Credit d'impôt amille) が創設された。1企業あたり年間50万ユーロまで、ファミフレ施策費用の25%を税額控除できる。具体的には出産復帰者の訓練費用、子ども関連で休業中の従業員賃金、企業保育園創設費(2歳以下の子まで)、時間外の仕事をを行う従業員の保育費用の企業肩代わり分などである。税制面での配慮も日本の参考となる。

フランスは低所得の女性の就業と、高所得世帯の女性の就業、双方を促進する政策をとっている。これに対して日本は、保育サービスを増やすと言いながら、実際には、まさに牛歩である(永瀬(2007)は、果別に伸びを計算、特に需要の高い首都圏で低いことを示している)。

が1兆5千億円である。なぜか日本では、お年寄りへの給付には熱心だが、保育サービスへの支出については迷いがあるように思える。

フランスは全く逆のようである。フランスでは高齢者に対する支出はなかなか増えないが、子どもは社会の財産であって、子どもに対する公的支出の増加は選挙で支持を受けるためにも重要な政策であるという。

Fagnani氏は、フランスの家族政策が出生率向上に影響したか、という質問に対して、出生を規定する要因は様々であるから、直接だけとは言えないが向上に影響した、と述べた上で、次のように日本へアドバイスすると述べた。お金を出しただけでは少子化は止まらないことはドイツの経験から自明。子どもが生まれる社会への転換には、金銭給付に加

ながせ・のぶこ お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科教授、上智大学外国語学部卒業、東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士(経済学)。主な著書に、「少子化とエコノミー・パネル調査で描く東アジア」(作品社、2008年、編著)、「雇用流動化の中の家族」(家族社会学研究シリーズ6、ミネルバ書房、2008年、共著)。「人口減・少子化社会の未来―雇用と生活の質を高める」(明石書店、2007年、共著)等がある。

四 フランスにおける

「働く母モデル」へのパラダイムシフト

フランスにおいても、戦後から1970年代までは、男性稼得モデルがとられていたという(たとえば片働き世帯に対しての単一賃金手当(Allocation de Salaires Uniques)が出されていた)。しかし70年代にパラダイムシフトがあり、「働く母モデル」が10年ほどかけて社会に取り入れられていき、保育学校や保育園などケアサービスが充実していったという。その推進力の第1は労働需要の高まり、第2はフェミニズム運動と女性の意識変化である。第3に、フランスでは、第2次世界対戦後も出産奨励勢力が社会の底流にあったが、彼らも、出生率が低下するドイツの例を見つつ、母親が働ける環境を作るようにしなければ、女性は子どもを持たないとして女性運動と共闘したという。

翻って日本では、まだ「働く母」モデルへのパラダイムシフトは起きていない。税制における配偶者控除、企業の配偶者手当という形での給与支払い、年金における第3号被保険者や、サラリーマン世帯の医療や介護における扶養される配偶者の保険料負担のあり方などを見れば、男性稼得モデルがまだまだ主流である。

えて、子どもの育児サービス事業の拡充と、企業慣行および家庭の規範変化が必要とした。規範変化とは、子どもが幼いうちは母の手で育てるべきという規範から、母親は自分の働きたいときに働いて良いという規範変化だという。フランスは母親が働く環境が整えられていく中で、80年代以後、規範変化が徐々に起きたのだと締めくくった。

(注)

- (1) 小島(2001)が氏の業績を詳しく紹介している。
- (2) 文部科学省委託事業、近未来の課題解決に向けた実証的社会科学推進事業「ジェンダー・格差センシティブな働き方と生活の調和・キャリア形成と家庭・地域・社会活動が可能な働き方の設計」(代表永瀬伸子)によって招聘は実現された。
- (3) なおイギリスの出産休暇は、基本は26週で、追加で26週、計52週までとれる。基本週の間使用者は解雇できない。その後4週は、病氣証明があれば病氣休暇に移行し、不当解雇から保護される。追加の出産休暇であるが、この間、理由がなければもとの仕事に戻れるし、理由があれば別の同等の仕事に戻れる。
- (4) 最近の改正で、「特定理由給付」として結婚・出産でやむを得ず離職した者に失業等給

しかし増加する非正規雇用者は、この男性稼得モデルに入れていない。その上に、ケアができる雇用者というモデルにも入っていないために、非正規社員の出産率は正社員よりも低い。しかし非正規雇用のように賃金が低く、家族を養い得ないのであれば、社会的に子どもコストを負担し、ケア時間を付与することがなければ、子どもは持てない。日本においては、男女雇用機会均等法や育児休業法の強化や、次世代育成法における「男性の働き方の見直し」などが切り貼りに取り入れられている段階だが、今後、雇用ルー全体を転換しないとならないだろう。

五 「公共財としての子ども」という認識

日本との差として印象に残ったのは、フランスの子どもに対する支出の潤沢さである。それは子どもは社会の財産であるという歴史的な共通認識があるからだという。

日本では2000年に介護保険が出来、高齢者ケアに対する支出は大きく増えた。介護保険が出来た2000年から2005年を見ると、老人福祉サービス給付費は72%増加している。これに対して、同じ期間、児童福祉サービスの伸びは22%である。費用は、高齢者福祉サービスが6兆1千億円、児童福祉サービス

付がでるようになった。前進とはいえ、育児給付として構成することが望ましい。

(5) Fagnani氏によれば、ドイツは無子比率は上昇が顕著であり、1965年生まれ女性は27%程度が無子である。一方、フランスでは無子は10%にとどまるといふ。

参考文献

- ・Jeanne Fagnani "French Family Policy and the Work Life Balance Issue" お茶の水女子大学 文部科学省委託近未来事業「ジェンダー・格差センシティブな働き方と生活の調和プロジェクト」主催講演 2009年6月15日。
- ・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』135号 33-72頁。
- ・小島宏(2001)「Jeanne Fagnani, Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes」『海外社会保障研究』135号 76-81頁。
- ・永瀬伸子(2001)「子育て支援策の日加比較」『海外社会保障研究』139号46頁。
- ・永瀬伸子(2007)「少子化にかかわる政策はどれだけ実行されたのか? 保育と児童育成に関する政策の課題」『フィナンシャル・レビュー』通巻87号、2007年1号 3-22頁。