

第1章 国際比較から見る日本の育児休業制度の特徴と課題 —ノルウェー・スウェーデン・ドイツ・ポルトガル—

1 はじめに

本稿は、出産・育児に関わる休業制度とその取得状況に関して、日本の育児休業制度の今後を考えるうえで参考になると考えられる4つの国（ノルウェー・スウェーデン・ドイツ・ポルトガル）について解説する¹ことを通して、日本の育児休業制度の特徴と課題を浮かび上がらせようとする試みである。とりわけ次の節で述べるような、育児休業制度の導入と改正が目指してきた目標に照らして、その課題を考えていくことにしたい。その目標とは、時系列に沿えば、まず（1）女性が出産後も離職せずすむ仕組み作り、さらに（2）父親が子育てに関わることの出来る仕組み作り、ということになるだろう。それぞれの目標の達成度を測る指標として、（1）出産・育児に伴う女性の離職の減少（出産前後の就業継続率の上昇）（2）父親の育児休業取得率の上昇が用いられてきた。また、この2つの目標は相互に独立したものではなく、一方が他方を促進するというように、密接に関連するものと考えられる。近年は特に（2）が注目されるため、本稿でも主に（2）の観点から国際比較を行うが、そのなかで（1）との関連の大きさが浮かび上がることになる。

日本における夫婦間の賃金格差の大きさもあって、これまでの日本の育児休業の所得保障のレベルでは、父親が育児休業を取得する際の経済的デメリットが大きい、という点は、父親の取得が進まない原因として、「取得しづらい職場の雰囲気」と並んで、しばしば指摘されてきた（佐藤・武石 2004, 山口 2009, 松田 2012, 中里 2013）。本稿は、これら以外の点にも注目する。とりわけ、しばしば北欧の先駆的な制度として紹介されることの多い「パパ・クォータ」について、現行の日本の制度と詳細に比較した場合に持つ意味を詳しく論じている点は、本稿の特徴といえるだろう。

¹ 本稿は2015年2月10日に行われた「厚生労働省今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会（平成26年度第5回）」での報告を元に執筆したもので、各国の育児休業に関わる情報は、特に注記がない限り、International Leave Policy and Research Network（以下LPRN）が毎年作成しているAnnual Reviewの国別および比較情報（Blum and Erler 2014, Brandth and Kvande 2014, Duvander, Haas and Hwang 2014, Wall and Leitão 2014, Moss 2014）によっている。同情報から明確でない部分は併せてその他の資料などで確認・補足した。日本の育児・介護休業法は、その後2017年1月1日に改正されているが、育児休業に関しては、有期契約労働者の取得要件の緩和、対象となる子の範囲の拡大（特別養子縁組の監護期間中の子および養子縁組里親に委託されている子等）に関する変更のみで、本稿で論じている休業期間や給付についての変更はまだ行われていない。ただし、厚生労働省は、休業の最大期間を1年半から2年に延長する改正案要綱を、2017年1月5日付で労働政策審議会雇用均等分科会に諮問している（厚生労働省2017）。

LPRNは、EU加盟国の育児休業や幼児教育・保育制度の比較を目的に組織された研究者のネットワークである。参加研究者とカバーする国や地域を拡大しつつ、毎年30を超える国（地域）の制度を詳細に解説し比較したAnnual Reviewの発行と、口頭報告によるセミナーを開催している。

Annual Reviewは、それぞれの国の制度の研究者が共通する項目についての最新の情報に基づいて毎年作成する国別レポートと、そのデータに基づいて編者が行った国際比較からなる。ヨーロッパの国を中心に組織されたが、その後、南北アメリカ、オセアニアの国々の研究者が加わり、2012年からは筆者（中里）も参加して（西村純子との共著）、日本も同一枠組みの中で比較できるようになった。LPRネットワークのウェブサイト（<http://www.leavenetwork.org>）は、毎年、年報や年次大会での報告の内容を公開しており、さまざまな国の育児休業に関する情報源として重要な役割を果たしている。

2 日本の育児休業制度の概要

この節では、日本における育児休業制度の導入と変化を概観し、制度の現状を確認する。

現在につながる法定の育児休業制度は、少子化への社会的な関心が高まった1991年に法案が成立し、1992年から施行された。出産に際して女性が取得する産前・産後休業と異なり、出産ではなくその後の育児のための休業というその性格から、子どもが1歳になる前日までという比較的長い期間、原則として性別にかかわらず取得できる制度として成立した。

はじめは所得補償のない状態で導入されたが、1995年に雇用保険による一部所得補償が導入された。1日あたり育児休業開始前6か月の賃金を180で除した賃金日額の25パーセントが補償されることになった。そのうち、休業期間中に支給される育児休業基本給付金が20パーセント、休業を終えて職場に復帰した後に支給される育児休業者職場復帰給付金が5パーセントであった。その後、2001年、2007年に率がそれぞれ、40パーセント、50パーセントへと引き上げられ、さらに2010年施行の改正では、「育児休業給付金」に統合され、すべてが休業期間中に支給されるように変更された。

こうした育児休業の改正は、より取得を容易にする方向が目指されており、とりわけ、父親の育児休業取得を容易にするという目的は、厚生労働省による案内パンフレットなどでも前面に打ち出されている。

実際、制度上は、男性女性の取得条件には差がなく、男性であっても1年間の育児休業が取得できる。とりわけ、2010年からは、配偶者が専業主婦（夫）であったり、育児休業中であつたりした場合に、労使協定によって労働者本人からの育児休業申請を拒める、という除外規定が禁止された。これによって、男性雇用者も、配偶者の就業状況如何にかかわらず、育児休業を取得する権利を持つようになった。そして、雇用保険の条件を満たせば、父母ともに休業前の賃金日額の50パーセントの育児休業夫婦を受給できる。さらに、父親の育児休業取得をうながす仕組みとして、原則満1歳までの育児休業期間に対して、夫婦の両方が時期をずらして取得することによって、子どもが最大1歳2ヶ月になるまで休業を取得できる制度が新たに設けられた（パパ・ママ育休プラス）。一人の子どもあたりで見た場合、通常最大1年である休業期間が、両方の取得によって2ヶ月延長されるのである。

しかしながら、2013年においてもその取得率は2.03パーセントにとどまっている。

直近の変化としては、育児休業給付金について定める雇用保険法の2014年改正が注目に値する。父母それぞれについて、それまで取得期間中すべて休業前賃金の50%だったが、最初の6か月間の給付が賃金の67%に上昇した。このことの意味については、この後の節で解説していく。

3 日本の制度の現状から見たパパ・クォータ（父親割り当て期間）の意義

各国の詳細な比較に入る前に、しばしば北欧の育児休業制度の特徴的な取り組みとして紹介されることの多い「パパ・クォータ（父親割り当て）」が日本の現状に対して持つ意味について説明しておきたい。父親の取得率の上昇に「パパ・クォータ」が貢献したことはしばしば指摘されることであるが、その仕組みと日本の現行制度が実際どのように違うのかを詳細に検討したものを目にする機会は少ない。パパ・クォータは、取得しなければいけないという義務ではないが、父親に割り当てられていることが重要だという。しかし前節で見たように、日本では2010年からは母親の状況に関らず父親が1年取得することが可能で、すでに父親には1年分の育児休業が権利として与えられている。では、パパ・クォータが日本の制度にとって持つ意義とはどのようなものなのか。この後の比較の過程で明らかになっていくが、先取りすれば、それは父親個人に付与された期間があることにではなく、母親の取得できない期間がある、というところに存在する、ということができよう。

ここでさらに、ドイツ、ポルトガル等、最近、父親の育児休業の取得率が伸びた国には、日本のパパ・ママ育休プラスのようにボーナス期間として追加・延長ができるという制度もあり、パパ・クォータとこれらの違いについても、混乱が生じやすい。そこで、この点についても先取りして解説しておきたい。この違いは、できている制度そのものというよりも、制度の変化の方向や、認識の仕方の違いというところにある、と理解すると分かりやすくなる。

クォータというのは割当である。前提として生まれた子に関して与えられた育児休業期間を父親が取るか母親が取るか選ぶという家族単位の認識がある。そのうえですべてを母親が取得してしまうことを避けるために、一定期間は父親が選ばなければいけないとした。それがクォータのとらえ方である。したがって、母親から一部の権利を奪った形になる。

これに対して分割ボーナスは、もともと設定された育児休業期間に対して、両親がともに取得した場合に延期するというプラスの形を取る。例えば日本のパパ・ママ育休プラスは、もともとの育児休業期間の1年に対して、お父さんが取得すれば取れば1年2か月で2か月追加される、という形になる。このようなボーナスの仕組みは、1年2か月の全体に対して2か月分が父親の割当てとしてあると理解することもできるので、中身としては大きくは変わらないとも考えられる。

このような「パパ・クォータ」と「分割ボーナス」の理解のうえに、日本とその他の4ヶ国の制度を次節以下で詳しく比較していくことにしよう。

4 育児休業制度の国際比較枠組み

(1) 育児休業取得パターンのモデル化

本節では、日本の制度の課題を考えるうえで参考になる指標を設定し、それについて他の4ヶ国と比較していく（図表1-1）。さらに、その中の要点になる部分を、具体的な取得の仕方のイメージとして視覚的に比較しやすくにしたものが図表1-2である。

図表1-1 2014年4月段階での各国の出産・育児関連休業制度

| | 日本 | ノルウェー | スウェーデン | ドイツ | ポルトガル |
|---|--|--|--|-----------------------------|--|
| ① 産前・産後休業 (maternity leave) | 産前6週 産後8週(義務)医師の同意があれば6週 | 産前3週 産後14週 (6週義務) | 産前2週 産後2週 (いずれかの取得が義務) | 産前6週 産後8週(義務) | 産前30日(取得すると産後が減少) 産後45日(義務)。(母親限定初期育児休業) |
| ② 産前・産後休業給付金(*注2) | 2/3(健康保険) | 100%(税) | 育児休業給付の受給を選択 | 100%(健康保険および使用者) | 初期育児休業の一部 |
| ③ 父親休業 (paternity leave) または類する出産前後の休業 | 育児休業の産後8週までの部分 | 産後2週(daddy days) | 10日 | なし | 20労働日(うち10日義務) |
| ④ 父親休業給付金 *注2 | 67%(ボーナス除く、社会保険料免除)(雇用保険) | 政府からはないが労使協定等によって大半が給付あり。 | 77.6%(上限あり) | - | 100%(上限なし) |
| ⑤ 子どもひとり当たりに対して休業給付を受けられる最大期間(フルタイム休業の場合。産後休業含む。) | 14ヶ月(パパママ育児プラス)。ただし保育園入所待ちなどを条件に18ヶ月 | 46週(100%)または56週(80%)。プラス7週の産休。 | 480日(およそ16ヶ月) | 12ヶ月+分割ボーナス2ヶ月(または24ヶ月+4ヶ月) | 150日(100%)または180日(83%)(初期育児休業。分割ボーナス30日を含む)+6ヶ月(追加育児休業父母3ヶ月ずつ) |
| ⑥ 育児休業給付金 *注2 | 67%(個人ごとに最初の6ヶ月) 50%(6ヶ月を超えた部分) いずれもボーナス除く 社会保険料免除(雇用保険) | 100%または80%(税) | 77.6%(390日まで。上限あり)。残りは定額。ジェンダー平等ボーナス(クォータ部分を両親が取得した後)(保険:使用者+政府) | 67%(24ヶ月の場合は半分)(税) | 100%または80%(83%)上限なし。 25%(追加育児休業)(保険:労使) |
| ⑦ 父親に割り当てられた休業給付期間(選択不要) | 12ヶ月。ただし保育園入所待ちなどを条件に18ヶ月。 | 12週(60労働日)+2週(父親休業。公的給付はなく職場毎) *注1 | 2週(10労働日 出産・養子縁組関連休業)+60日 | 2ヶ月(両親が取得した場合のボーナスという位置づけ) | 30日(+20労働日父親限定休業)+3ヶ月(追加育児休業) |
| ⑧ 母が休業給付をうけられる最大期間(産後休業含む。) | 12ヶ月。ただし保育園入所待ちなどを条件に18ヶ月 | 14週(個人割当)+18週(100%)または28週(80%) | 60日(個人割当)+360日 | 12ヶ月または24ヶ月 | 120日(100%)または150日(80%)(初期育児休業)+3ヶ月(追加育児休業) |
| ⑨ 父が休業給付をうけられる最大期間(父親休業含む) | 12ヶ月。ただし保育園入所待ちなどを条件に18ヶ月 | 14週(個人割当)+18週(100%)または28週(80%) | 2週(10労働日 出産・養子縁組関連休業)+60日(個人割当)+360日 | 12ヶ月または24ヶ月 | 120日(100%)または150日(80%)(初期育児休業)+3ヶ月(追加育児休業) |
| ⑩ 父親が育児の権利を放棄した場合に家族単位で失われる期間 | 2ヶ月。ただし、保育園に入所できないときの延長を母親が使うと0。 | 12週 | 60日 | 2ヶ月 | 30日+30日(追加育児休業) |
| ⑪ 保育が保障される最低年齢 | 実質的な保障はなし。1歳到達後の4月に入所可能性高まる。 | 1歳。ただし誕生日が9月1日以降の場合、秋からの入所が保障されない。 | 1歳 | 1歳(2013年までは3歳) | 5歳(3歳未満保育利用はOCD平均以上。近年定員を増やすために受け入れ人数の基準を緩和) |
| ⑫ 取得時期の延期可否と、取得可能な子どもの年齢の上限(無給部分含む) | 不可。18ヶ月まで。 | 可。3歳になるまで | 3歳になるまで。96日分は12歳になるまで。 | 可。3歳になるまで。 | 可。6歳になるまで(追加育児休業) |
| ⑬ パートタイム取得(またはパートタイム就労)の可能性 | 労働者の希望と使用者の合意があれば可。期間の延長はない。 | 労働者の希望と使用者の合意があれば可。対応した期間の延長あり。 | 1日、1/2日、1/4日、1/8日の単位で休業がとれ、その分期間が延長される。 | 週30時間まで働きながら給付を受けられる | 追加育児休業については可。期間が延長される。 |
| ⑭ 期間の分割の可否 | 産後休業中に父親が取得した場合に2期間に分割可。保育園入所待ちの延長部分も休業再取得可。 | 可 | 可(年3期間まで) | 2期間のみ | 分割ボーナス期間の30日は2分割可。 |
| ⑮ 育児休業の原則単位 | 個人 | 家族 | 家族 | 家族 | 家族 |
| ⑯ 同時取得での手当受給可能性(産後の父親休業以外) | 可 | 不可 | 1歳になるまでの間で30日間のみ可能。ただし、その倍の日数を給付を受けたことになる。 | 可だが、家族単位の総額は変わらず(14ヶ月分)。 | 不可 |
| ⑰ 育児取得のための配偶者に関する条件 | なし | あり | あり | あり | あり |
| ⑱ 3歳未満の子どものいる母親の就業率(休業中を含む、2009年) | 33%(2010年 注3) | データなし | 72%(2007年) | 59% | 70% |
| ⑲ 父親休業の取得率 | 2.03%(2013年)(産休期間を含む育児休業取得率) | 89% | 75%(ただし同性パートナーなど第2の保育者すべてを含む数字) | - | 10日の義務化部分68%、残り10日58%。(対出生。分子に含まれない職種あり) |
| ⑳ 父親の育児休業取得率 | 2.03%(2013年)(産休期間を含む育児休業取得率) | 90%。21%がクォータ部分のみ完全取得+15%選択部分も取得(2012年) | 88.3%が8歳の誕生日までに取得(2004年)育児休業取得日数の25%が父親による取得(2013年) | 27.8%(2011年) | 23.8%(2013年:初期育児休業) |

Moss, P. (2014) International Review of Leave Policies and Research 2014 (http://www.leave-network.org/lp_and_r_reports/) の国別および比較情報から中里作成。同情報から明確でない部分は合わせてその他の資料などで確認・補足した(文献リスト参照)。

注1 ノルウェーの保守政権は2014年7月施行の改正で父親分トータル14ヶ月を10ヶ月に削減した。

注2 休業給付金に関するパーセント(もしくは分数)表記は休業前賃金に対する比率。詳細な計算方法は制度ごとに異なる。

注3 『第14回出生動向基本調査(2010年) 結婚と出産に関する全国調査 夫婦調査の結果概要』 追加出産予定なしで末子が3歳未満の母親

図表 1-2 5ヶ国の制度における育児休業取得モデル

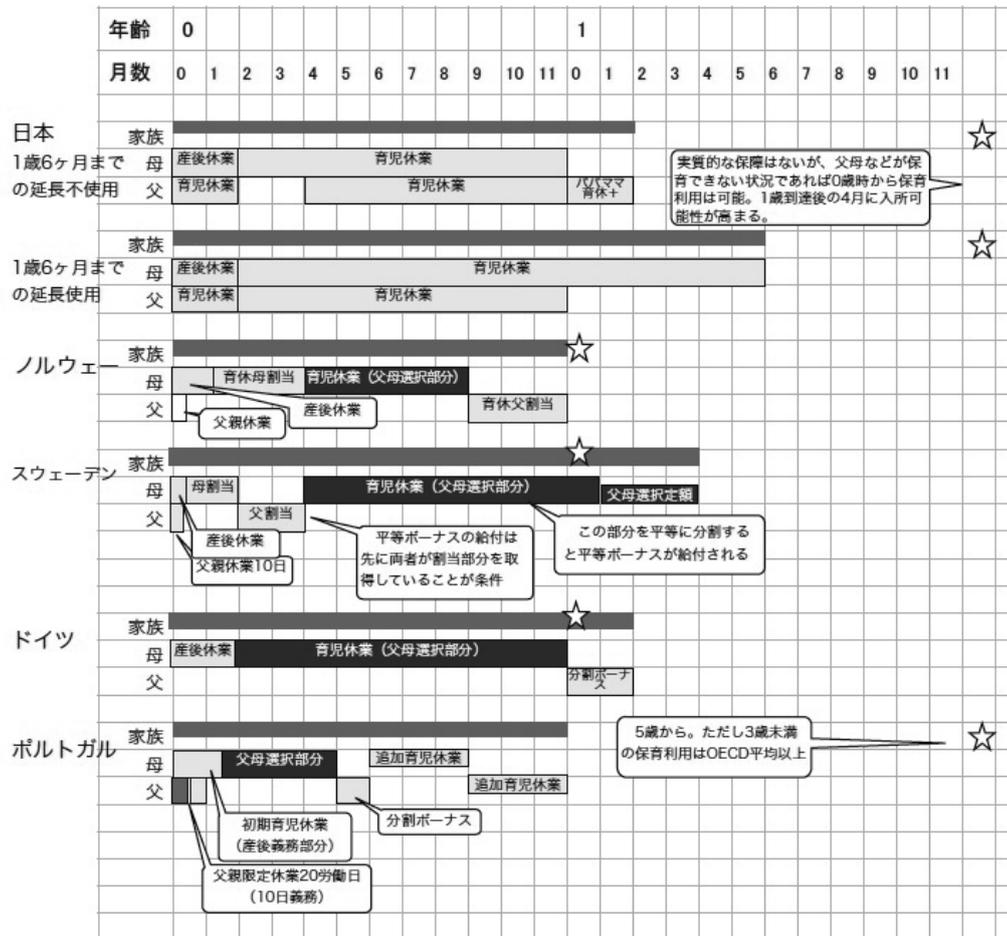
2014年4月現在の各国の制度に基づいて以下の条件を(1)から(3)の順に優先して満たす休業取得パターンをモデル化

(1)家族にとっての期間を最大化

(2)母親の取得期間を最大化

(3)父親の取得期間を最大化

★ 公的保育の利用が保障される最低年齢



図表1-2は、各国の制度の下で、以下に挙げる3つの仮定に基づいて両親が育児休業を取得した場合に、父母それぞれがどのような取得の仕方になるかをモデル化したものである。第1の仮定は、家族にとって育児休業の期間が最大化される、すなわち、なるべく長い期間、対象となる子どもをどちらかの親が在宅で育てられるようにするというものである。そのうえで、国による程度の差はあっても、どちらか一方が取得するという選択が可能な場合には母親が取得することが多いという実態を踏まえて、第2の仮定は、母親の取得期間が最大になるように取得するというものにした。上記を満たしたうえで、最大限父親が取得可能な期間を取得する、というのが第3の仮定である。

上述した日本の制度に基づいて、具体的に図の見方を説明していこう。日本については、2つのモデルを示しているが、上段は、保育所に入所できない場合などの1歳6ヶ月までの延長を利用しない場合のモデルであり、下段はその延長を利用した場合のモデルである。まず延長がない（希望通り保育所に入れた）場合を見ていく。この場合、いわゆる「パパ・ママ

育休プラス」を活用して、子どもが1歳2ヶ月になるまでというのが家族が取得できる最大期間である。

図の中では「家族」というラベルのついた横棒の長さがこれを示している。一方、それぞれの親が取得できる出産後の休業期間は最大1年であるので、母親が出産後、最大限に取得すると、子どもが1歳までの期間となる。それを示すのが、母というラベルがついた横棒の長さである。2010年以降の制度では母親が休業中あるいは無職であっても、父親の取得が可能なので最大限1年間を取得すると、子どもが2ヶ月から1歳2ヶ月までの1年間ということになる。なお、日本以外の4ヶ国の母親の帯で色が濃くなっている部分は、父母のうちのどちらか一方が選択する部分であり、2番目の仮定に基づいて母親が取得するという想定でモデルを作成している。

最後に、「家族」の棒の右端にある☆マークは、保育の利用が保障される最低年齢を表している。日本の場合は小学校が義務教育で、保育についても、保育を必要とする子どもに対して自治体が用意する必要はあるが、実際は多くの待機児があり、必ずしも保障されていない。そこで、欄外に星マークをつけた。ただし、実際のところ、1歳を超えたところの4月が大きな区切りになっており、そのタイミングで入れる可能性が高くなるという実態はあるといえるだろう。

(2) 制度比較の注目点

図表1-2のモデルの作成に用いた指標も含めて、各国の制度および制度の活用状況を整理したのが図表1-1である。各国の制度の特徴については、この後の節で述べていくことにして、ここでは各指標が表す内容を、関連する複数の項目をまとめながら詳しく説明していく。

①産前・産後休業 (maternity leave)

母体の保護を目的とする休業。

②産前・産後休業給付金

多くの場合、休業前の賃金に比例した給付。()内に財源(税・保険など)を記載。

この二つは出産にともなう母親のための休業である「産前・産後休業」に関わる指標であり、それぞれ期間と給付金を示している。スウェーデンを除く4か国で、産後の一定期間は母親の義務としているが期間は国によって異なる。スウェーデンは産前または産後の2ヶ月が義務となっている。

③父親休業 (paternity leave) または類する出産前後の休業

母親の産前・産後(特に産後)休業中に父親が取得できる休業。

④父親休業給付金

多くの場合、休業前の賃金に比例した給付がある。()内に財源(税・保険など)を記載している。

③④は、父親休業または、それに類する出産前後の父親もしくはそれに代わる親族が取得する休業に関する指標である。多くの場合、休業前の賃金に比例した給付が受けられる。日本の場合はこの期間も通常の育児休業に含まれるが、比較対象となっている国では別種の休業として扱われている。それは、出産直後の母親は在宅であってもその主たる保育者となるのは難しいことから、母親の産後休業と同時期に取得する休業であるという点で、育児休業とは異なる意味を持つからである。日本においても、2010年からは、出産直後の期間に父親が育児休業を取得しても、再度、例えば母親が育児休業から復帰するタイミングで再度取得できるようになったため、この時期の育児休業を他の国と同様の「父親休業」と見ることは可能だろう。なお、これとは別に多くの会社が数日程度の配偶者出産休暇等を提供しているが、これについては「次世代育成支援対策推進法」で推奨はされているものの、法定の休業ではないため、ここでの父親休業には含めていない。

⑤子どもひとり当たりに対して休業給付を受けられる最大期間（フルタイム休業の場合。産後休業含む。）

図表1-2の「家族」部分。産後休業・育児休業等を合わせて出産後の家族が休業給付を受けられる最大期間。

⑥育児休業給付金

多くの場合、休業前の賃金に比例した給付。（ ）内に財源（税・保険など）を記載。

⑦父親に割り当てられた休業給付期間（選択不要）

夫婦間の選択無しで、父親が取得できる休業期間。ただし異なる意味を持つ制度が混在している。

⑧母が休業給付を受けられる最大期間（産後休業含む）

両親の間で選択する期間をすべて母親が選択した場合の母親の取得期間。

⑨父が休業給付を受けられる最大期間（父親休業含む）

両親の間で選択する期間をすべて父親が選択した場合の父親の取得期間。

⑩父親が育休の権利を放棄した場合に家族単位で失われる期間

いわゆるパパ・クォータや分割ボーナスの部分。⑤の期間から⑧の期間を除いたもの。

⑪保育が保障される最低年齢

図表1-2で☆を置いた年齢。公的保育を利用できることが保障される年齢。

表の中で太枠で囲った項目⑤～⑪は、本稿での比較を特徴付ける重要項目であり、すでに述べたように図表1-2のモデルは、これらの項目と密接に関連している。

⑤「子供1人当たりに対して休業給付を受けられる最大期間」は、図表1-2の「家族」の帯の長さに対応し、1人の子供に対して家族としてどれだけの期間育児休業が保障されているかという期間を示している。給付を受けながら連続して、その子に対して最大限取得した場合の休業終了時の子どもの年齢を表す。交替しながら取ったときに、休業が終わるため、子どもの保育の預け先を探さなければいけないタイミングと理解していいだろう。

表のセル内の記載は、例えばノルウェーについては、46週（100%）又は56週（80%）となっている。これは下の⑥給付金の記述と対応しており、休業前賃金の100%を受給したければ46週までが休業期間になるが、80%の率を選択すれば56週まで取得することができる、ということの意味している。

⑦の「父親に割り当てられた休業給付期間」に（選択不要）とあるのは、母親が最大限取得しても父親が給付を受けられる休業期間であることを意味する。図表1-2では、父親の帯の長さを合わせたものが、この期間に相当し、日本が最も長くなっていることがわかる。この期間としては、日本以外の4ヶ国については、パパ・クォータやボーナス期間に父親休業の期間を加えたものを記入したが、日本の場合は、配偶者の状況にかかわらず1年間の育児休業給付を受けられるため、パパ・ママ育休プラスで延長される2ヶ月だけではなく12ヶ月あるものとして記入した。なお、保育所に入所できない場合などに最大18ヶ月まで取得できるという特例はあるが、この期間は母親が休業中の場合は取得できないため、⑦に含めていない。

⑧の「母親が休業給付を受けられる最大期間」は、父母のどちらか一方が休業を選択する期間を母親が取得した場合に、母親が取得できる休業期間の合計で、図表1-2の母親の帯の長さの合計に当たる。図表1-2に示されたモデルパターン作成の2番目の仮定は、この期間を最大にする、というものである。これはすなわち、産後休業を含め母親に割り当てられた休業期間と、父母の間で選択できる期間の合計ということになる。日本の場合は、父親と同様母親個人に対して12ヶ月間の休業が認められているので、父親の取得の有無にかかわらずこの期間すべて取得できる。さらに、保育所に入所できない場合などには最大18ヶ月まで取得できるという特例についても記載した。

⑨の「父親が給付を受けられる最大期間」は、⑦と異なり、父母が選択する部分を母親ではなく父親が選択した場合に最大でどれだけ給付付きの休業を取得できるかを示したものである。日本の場合は、1年間は労働者個人の権利なので、保育所待機時の延長を使わない場合は、⑦と一致する。一方、他の4ヶ国は父親に割り当てられた⑦との間に大きな差がある。

父親の取得を促す仕組みを考えるうえで最も重要なのが、⑩の「父親が育休の権利を放棄した場合に家族単位で失われてしまう育児休業の期間」である。図表1-2では、家族の帯がカバーする期間の中で母親の帯が途切れている部分がこれにあたる。北欧のパパ・クォータの意義はこの失われる期間の存在にある。ドイツとポルトガルの分割ボーナスも同様である。

日本の場合は、父親個人に12ヶ月の権利が与えられているため、父親が取らなければ父親の権利としては12ヶ月分が失われるが、もともと家族全体で取得できるのが「パパ・ママ育休プラス」部分を合わせて14ヶ月までなので、家族全体として失われるのは2か月分のみである。さらに、子どもが1歳を過ぎて保育所に入所できない場合に延長した場合、その部分を母親が取得し続けることが可能なので、父親が権利を放棄しても家族として失われる期間はまったくないということになる。

もう1点、その社会における育児休業の有効性を検討するうえで重要な指標として、⑪「保育が保障される最低年齢」があげられる。図表1-2では☆の位置でこの年齢を表示した²。この年齢が、⑤の家族に与えられている育児休業期間終了後より大きく後ろにずれると、育児休業から復帰する際に子どもの預け先の確保が困難になる可能性が高まる。ノルウェー、スウェーデン、ドイツの場合は、1歳で必ず入れるように自治体等が保育所を確保することが義務になっており、家族に与えられている給付付きの育児休業が終わる頃には子どもの預け先が確保されているということになる。

⑫取得時期の延期可否と、取得可能な子どもの年齢の上限（無給部分含む）

育児休業の取得を最大期間⑤に当たる子の年齢よりあとまで延期できるか。また、その場合何歳まで取得できるか。

⑬パートタイム取得（またはパートタイム就労）の可能性

休業給付を受け取りながら就労できるかどうか。

⑭期間の分割の可否

育児休業を連続した期間として取らなければならないか、分割できるか。

⑪の指標までは、主に取得可能期間の合計に関わるものであり、図表1-2はこの期間分を連続して、一定のまとまった期間ずつ両親がフルタイムで休業を取得する、という想定でモデルを作成したものであった。これに対して、⑫、⑬、⑭の指標は、取得の柔軟性に関わるものであり、延期、パートタイム取得、分割の可否やルールをまとめている。

⑮育児休業の原則単位

育児休業期間が原則として家族に対して与えられているか、個人に対して与えられているか。

⑯同時取得での手当受給可能性（産後の父親休業以外）

父母が給付付きの育児休業を同時に取得できるか。

⑰育休取得のための配偶者に関する条件

育児休業を取得するにあたって、配偶者の就労状況や休業取得などの条件が課されているか。

すでに見たように、パパ・クォータの概念は、（給付付き）育児休業が家族を単位として付与されていることを前提にしており、どちらが取得するかを選択に制約を設けたものである。これに対して、日本の現行制度は、育児休業とその給付が、配偶者の就労や休業取得の状況に影響されず、原則として労働者個人の権利になっている。⑮は休業の単位が家族であるか個人であるかに関する項目で、日本以外はすべて原則が家族単位であることを示している。この原則は⑯にある両親同時受給の可否や⑰の配偶者（もう一人の親）に関する条件の有無に反映されることになる。

² 2歳以降になる場合（日本、ポルトガル）は右端においた。

⑱3歳未満の子どものいる母親の就業率（休業中含む、2009年）

⑲父親休業の取得率

父親休業paternity leaveまたはそれに類する休業（母親の産後休業中に同時取得）の取得率。指標の算出方法は国により異なる。

⑳父親の育児休業取得率

父親休業paternity leave以外の育児休業の取得率。指標の算出方法は国により異なる。

最後の3つは、制度ではなく実態についての指標である。「はじめに」で述べた育児休業制度改正の目的に関わる指標として、女性の就業継続率と父親の父親休業および育児休業取得率について、比較可能な数値を取り上げた。各国で、かなりレベルの差があるが、特に日本と今回取り上げた他の国との間に差が顕著である。⑲は、産休と同じ時期に母親と同時に取れる「父親休暇」またはそれに類する休暇の取得率である。日本はこの二つを区別して指標を出していないが（2015年3月に明らかにされた少子化社会対策大綱（案）で、母親の出産直後の父親の休暇取得率の2020年までの数値目標が設定された）、さらにドイツを除いた3ヶ国では制度自体も区別されているため、指標も分けられている。⑳は「父親の育休取得率」であり、日本は出産直後に母親の産後休業と同時に取得する部分を含むが、他の4ヶ国は父母どちらかが選択して取得する部分の取得率である。ただし、この指標の算出方法は男性の育児休業取得で先行する北欧の2ヶ国とそれ以外の国で異なっている。ノルウェー、スウェーデンの場合は、どれだけの割合の父親が取ったかという指標よりも、母親と比較してどれだけの日数を取っているのかという指標を用いて、平等性を測っているのである。

5 各国の特徴

図表1-1に示された比較項目を中心に、それ以外の注目すべき制度や実態を含めて、各国の特徴を整理していく。

（1）ノルウェー

ノルウェーは、パパ・クオータ（父親割当期間）を他国に先駆けて1993年に導入した。この期間については変動があり、本稿の比較時点である2014年4月の段階では、家族に対して割り当てられる46週（休業前賃金の80%給付）または56週（休業前賃金の100%給付）のうち、12週ずつが父母それぞれの割り当てであり、この期間は100%の給付となる。これに産後休業期間中に母親と並行して取得できる2週間の父親休業を加えたものが、項目⑦の父親に割り当てられた休業給付期間となる（ただし、同年7月からクオータは8週に短縮された）。給付金（課税）については、年間およそ6万ユーロ（492,732ノルウェー・クローネ）の上限が設定されている。

年間取得率は、父親休業は89%であり、父母のどちらかが取得する育児休業を少しでも取得している人の割合を見ると90%に上る。このうちクオータ部分（およそ3か月）完全取得し

ている父親が21%、さらに15%は、クォータではない父母のいずれかが選択する期間の一部を取得している。

柔軟性に関しては、育児休業を3歳になるまで取得延期できる。また労使の合意は必要であるが、一部の時間を就労しながら休業給付を受け取ることができ、短縮した休業時間分、取得期間を延長することが可能である。

(2) スウェーデン

スウェーデンは、取り上げた国の中で給付金のある育児休業の日数が最大の480日である。ただし休業前賃金の77.6%という高率の給付（課税）が受けられるのは390日までで、残りの90日は定額で金額も低くなる。図表1-2は産後フルタイムで連続取得する前提でモデルを作成しているが、実際は、3歳になるまで取得可能である。96日分はさらに12歳になるまで利用可能となっている。取得期間がすべて日数で示されているのは、こうした延期を含めて、1日単位さらには、その1/8という細かい単位で休業が取得できる柔軟性があることを明確にする意図があるという。

パパ・クォータは、ノルウェーより短く60日であるが、選択部分も極力平等に取得するような政策的な誘導がされている面が特徴的である。2014年からは60日ずつ以外の期間も原則として半分ずつそれぞれの親に割り当てられており、パートナーに譲るためには同意書にサインする必要がある。また「ジェンダー平等ボーナス」として、両親の取得する日数の均等さに応じて支払われる非課税の給付もあり、これは、60日の移譲不可能期間を完全取得したあとから支払われる。このように、さまざまな形で、両親が平等に取得するようなインセンティブが作られているのである。

また、本稿では他の国々との比較を容易にするため、休業の取得者として父・母と標記してきたが、スウェーデンではこの点について、必ずしも父と母に限定されないような制度になっている。例えば、父親休業として取り上げた10日間の休業は、「出産養子縁組関連一時休業」であり、父親だけでなくその他の第二の親（同棲パートナーやその他の近い相手）であっても取得可能である。

図表1-1の項目⑩に見られるように、給付はほぼ同時に受けられないことが原則であるが、1歳になるまでの間の30日を上限に、同時に休業し給付を受けることができる。ただし、これはdouble daysといわれ、その分は家族に与えられた日数を2日分ずつ使う計算になるため、子どもにとって親が休業している期間（図表1-2の「家族」の帯）は、その分短縮されることになる（Erickson 2012）。

(3) ドイツ

ドイツの育児休業制度は、父親の取得率が2007年の制度改正によって上昇したということから、しばしば注目され、それは日本においても同様である。実際、2010年から施行されて

いるパパ・ママ育休プラスはドイツの制度と非常に類似している。給付も2014年からの日本の制度の最初の6か月分と同じ、休業前賃金の67%である。

父親の取得率は、2006年に3.3%であったものが、2012年の第2四半期には29.3%に急上昇した。この制度は、両方の親が少なくとも2ヶ月以上ずつ取得すると、12ヶ月の育児休業給付に2か月がボーナスとして追加される。母親はもともと産後休業として2ヶ月を取得しなければならないので、実質的には父親の取得によって2ヶ月が追加されることになる。ただし、ドイツの育児休業給付金の受給期間は家族単位に割り当てられた期間であって、日本のように個人が12ヶ月ずつの権利を持つというものではない。したがって、同時に取得することは可能ではあるものの、スウェーデンの30日分と同様、その分、給付のある休業期間が早い時点で終了することになる。

もう一点、ドイツの制度の特徴として、給付を半分にして期間を倍にするという選択ができることがあげられる。

(4) ポルトガル

ポルトガルについては日本で注目されることはまだ少ないが、育児休業について、注目すべき制度改革と変化が生じている国であることから、本稿では比較の対象として取り上げた³。

日本はもちろん、本稿で取り上げた他の国々の制度とも大きく異なり、また既存の日本語情報も少ないため、制度と実態について、いくぶん詳細に説明していきたい。

①父親の取得できる3種類の出産・育児関連休業（給付あり）

ポルトガルにおいて父親が取得できる有償の出産・育児関連休業は、3種類ある。

a.父親限定育児休業 Father-only parental leave

まず出産後1ヶ月の間に妻の休業と同時取得できる父親限定育児休業がある。この時期の休業制度自体は1999年に5日間という期間で導入されているが、ポルトガルで特徴的なのは、2004年からこの時期の休業が個人にとっての義務となっていることである。現在では、出産直後5労働日（1週間）とさらに5労働日が義務、そのほかに10労働日分が義務ではないが取得できる。給付金は休業前賃金の100%で、上限はない。

b.初期育児休業 Initial Parental Leave（母親休業からジェンダー中立的なものに）

この休業は、もともと産後休業を含めて母親のみが取得できる休業だったものが、ジェンダー中立的なものに代わっていったという経緯を持つ。2009年に母親休業からジェンダー中立的な名称に変更されている。現在でも母親の産前・産後休業はこの枠組みに含まれており、

³ Wall and Leitão(2014)に加えて、Wall(2014)およびLeave NetworkのメンバーであるKarin Wall氏への質問に対する回答も参考にした。

産後45日が義務、産前30日もこの給付をあてることができる。全体の期間は、母親だけが取得した場合は120日（約4ヶ月）を選択すると休業前賃金の100%が給付され、150日を選択すると80%となる。そして、父親取得のインセンティブとして、両親が休業を分割し、父親が30日以上単独で取得すると30日休業が増加する（父母分割ボーナス）。図1のモデルは80%の給付を選択した場合の期間を示している。aと同様、給付金の上限はない。

c. 追加育児休業 Additional Parental Leave

上記2種の休業を取得したうえで、給付水準は休業前賃金の25%と下がるが、追加育児休業と呼ばれる休業を3ヶ月まで取得することができる。これは両親それぞれに与えられた権利であるが、両親同時に給付を受けることはできず、交替で計6ヶ月まで取得できるということになる。この休業の取得時期は子どもの6歳の誕生日までの間で選択可能である。

保育が必ず保障されるのは5歳になってからであるため、連続して休業を取得した場合、およそ1年で追加育児休業までの期間が終了し、保育が保障されるまで間が空くが、実際は3歳未満の子供たちの50%近くが保育所に通っているという。

さらに上記の休業を取得した後、無給の育児休業を2年間取得することもできる。

②父親の出産・育児関連休業取得状況の変化

父親の取得率を上げることを意図した度重なる制度改革を経て、ポルトガルにおける父親の出産・育児関連休業取得の状況は大きく向上している。

a. 父親限定育児休業（旧・父親休業）

出産後5日間の休業は、出生数に対して、2000年 11% → 2002年 27% → 2007年 45%と上昇し、2009年からの10日間の義務化に際して、その部分の取得率は56%となった。義務ではない残り10日も45%の取得率である。さらに2013年には10日の義務化部分が68%、残り10日58%となっている。義務であるにもかかわらず数値が100パーセントになっていない理由の1つとして、公務員や銀行員などがこの制度とは別制度の下にあって、その取得が計算の分子に含められていないことがあげられている。また、取得に関する監督が始まったばかりで、まだ導入していない事業所があることも影響している。

b. 初期育児休業 Initial Parental Leave

一方、母親と同時取得になる期間以後の育児休業期間については、2009年改革前には取得している父親の割合は0.6%だけであった。しかし、改正後の2010年には初期育児休業を取得した夫婦のうち20%が両親で分割ボーナスを取得し（Wall 2014）、2013年にはこの割合は23.8%に上昇している。すなわち、これだけの割合の夫婦で父親が30日以上単独で育児休業を取得したことになる。

③高い母親の就業率

ポルトガルはイタリアやスペインなど他の南ヨーロッパ諸国と異なり、母親の就業率が高い国である。表1に示された数値の他、両親と住む子どもの6割以上のフルタイムの共働き家庭となっている。男性稼ぎ手モデルからの転換は、主に90年代に起こったといわれている(The Social Issues Research Centre 2012)。

6 育児休業制度改正の目的の達成のために必要な制度設計--4ヶ国との比較から

前節までに、日本の育児休業制度の課題を考えるうえで重要だと考えられる比較項目、その項目を中心とする各国の特徴を整理した。最後に、「はじめに」で設定した制度改正の目標に照らして、各国の制度がどのように参考になりうるのかを検討していきたい(図表1-1を参照)。

(1) 女性が出産後も離職せずにすむ仕組み作り

第1の目標として女性が出産後も離職せずにすむ仕組み作りをあげた。この目標に対して必要な制度設計は、子どもひとり当たりに対して休業給付を受けられる最大期間(図表1-1の⑤、図表1-2の「家族」部分)と、保育が保障される最低年齢(図表1-1の⑩、図表1-2の☆)とのギャップをなくすことであるといえる。ノルウェー、スウェーデン、ドイツの3ヶ国については、1歳から必ず保育に入れて、それ以上の休業が家族に対して保障されているため、休業中は家族で保育をし、休業期間が終わると集団の中で保育をするということが社会に制度化されていると考えられる。ポルトガルでは、無給の休業を合わせても幾分ギャップが残るが、実質的には多くの保育が確保されている。日本の場合、地域によっては1歳6ヶ月までの延長を使うことで1歳を過ぎた最初の4月から保育園に入所が可能になるケースも多いが、東京などの大都市圏の待機児問題に見られるように、制度上の期間のギャップには課題があるといえるだろう。もちろん、保育の場所が確保されても戻ってからの働き方が、両立の可否に大きく影響するので、育児休業と保育の制度だけで解決する問題ではないが、少なくとも育児休業制度と保育制度の設計に際して相互の整合性が重要であることは、3ヶ国の例から指摘できるだろう。

(2) 父親が子育てに関わることの出来る仕組み作り

第2の目標である父親が子育てに関わることの出来る仕組み作り、についてはどうだろうか。第1の課題が解消されて、育児休業と保育の時期のギャップが解消されたとしても、その育児休業を母親がずっと取得することになっては、結局父親の子育てを促進することにはつながらない。それを避けるための仕組みを比較の中から3点示しておこう。

a) 父親が育休の権利を放棄した場合に家族単位で失われる期間（図表1-1の⑩の期間、図表1-2の家族部分と母親部分の差）を適切に設定する。

すでに述べたが、パパ・クオータの意義は、この期間、すなわち母親が取得できない（厳密に言えば給付を受けられない）期間にある。ここを埋めるために、父親が取得するというインセンティブが働くのである。日本以外の4ヶ国ともに、1-3ヶ月このような期間がある。日本のパパ・ママ育休プラスの2ヶ月はこの期間に相当するが、図表1-2の2段目のモデルに示すように、保育所の待機による1歳6ヶ月までの延長を利用すると、母親が取得できない期間は存在しないことになってしまう。実際に2011年度に育児休業から職場に復帰した母親のうち3割近くが、1年を超える育児休業を取得している。これが可能になる制度は、父親の取得に対してはインセンティブを弱めることになっていると考えられるだろう。

この問題点を解消する方法としてどのような修正が考えられるだろうか。まずパパ・ママ育休プラスの効果を弱めている、保育所入所待機の場合の特例の再考である。1年を超えて延長する場合はパパ・ママプラスと同様、取得者を交替しなければならないルールにすることが考えられる⁴。つまり親一人あたりの最大取得（給付）期間は1年ということについて例外を設けないという仕組みである。この変更は、すでに多くの母親が行使してきた権利を奪うことになるため、反対も予想される。18ヶ月を超える延長を認め、その部分は交替が必要ということにすれば、権利の縮小は避けられるが、効果は小さくなると思われる。そもそも、北欧で進められてきたパパ・クオータの期間の増加は、これと同様に母親が選択できる期間を短くしてきた歴史に他ならないということは理解しておく必要があるだろう。

一方、2014年の雇用保険法改正によって、給付金が休業を取得した親それぞれについてはじめの6か月だけ休業前賃金の67%になり、その期間を過ぎるとそれまでと同じ50%になるという仕組みが導入されたことは、母親が給付を受けられない期間が存在するのと類似のインセンティブを生む可能性がある。収入がある程度拮抗する夫婦であれば、母親が産後休業終了後の育児休業を6ヶ月取得したところで終了し、父親が交替で育児休業を取得した方が、世帯収入の減少を抑えられるのである。この効果については今後の検証が望まれる。

父親の育児休業取得率の指標として、期間の長短にかかわらず取得した割合を用いており、それすら非常に低い割合であるが、今後この数値が上昇していった段階で、スウェーデンやノルウェーのように、取得日数の父母の差に関する指標も導入していく必要があるだろう。

b) 上記の期間に高率の給付（80-100%）（図表1-1の⑧）

次に、父親の取得を促すしくみになっているものとして、高率の給付金があげられるだろう。スウェーデンでは77.6%、ノルウェーとポルトガルでは期間を短縮することにはなるが100%の所得保障のうえで休業を取ることが可能である。日本では2014年までは50%の所得

⁴ この場合、父親が単身赴任や離別などの場合は例外にするなどの措置は必要だろう。

保障であったため、男女の賃金格差の大きさとも重なって、父親が取得した場合の経済的な損失が大きかった。この点で2014年の改正で取得開始から6ヶ月間が67%に上昇したことは、取得率の高い国々の水準に近づいたことを意味する。ボーナスの部分は入らないが、社会保険料の控除と所得税等の控除の分を考慮すると手取りで休業前の80パーセント程度の収入が確保されるということが認知されれば、1, 2ヶ月程度の取得の現実性は高くなる可能性がある。もちろん、ポルトガルやノルウェーのように実質的に100パーセントの保障がされれば、より取得のハードルが下がるだろう。

c) 母親出産直後の父親休業（図表1-1の③④、図表1-2の父親部分の左端）の取得義務化

上記のa) やb) のようなインセンティブが作られたとしても、日本のように父親の育児休業取得者がきわめて少数である段階では、職場の中で育児休業の取得しづらい雰囲気解消することは難しいかもしれない。その点で、ポルトガルのように、産休期間に相当する時期の父親の育児休業取得を義務化することは一考に値する方策であるだろう。10労働日が義務というポルトガルの制度に従えば、週末など元々の休業日を含めると2週間職場を離れることになる。男性労働者も出産ともなって一定期間仕事を離れることがあるという認識を職場に広めることにつながり、また父親本人にとっても、母親と同時に長時間乳児の子育てに関わることで、その後の単独での育児休業取得を視野に入れるきっかけになる可能性がある。

d) その他に参考にできる制度や検討すべきポイント

さらに比較を進めると、他の国々とりわけ北欧において、取得時期の延長や取得単位の柔軟性（パートタイム取得など）、取得の仕方の柔軟性が高いことが明らかになった。日本において、まとまった期間仕事を離れる難しさを考えると、こうした柔軟な取得方法を認めることで、父親の取得が容易になる可能性も考えられる。

もう一点、日本とその他の4ヶ国の制度の大きな違いとして、両親が同時に給付を受けられる期間の違いがある。日本は1年間が個人の権利として与えられているため、他の4ヶ国と比べると非常に長い。父親が主たる養育者になる機会を阻む可能性もあるが、日本のように母親の就業率が低い社会では、まず父親が子育てを日常的に経験する機会を作るしくみとして現段階では有効であるといつてよいだろう。ただし、北欧をはじめ比較した国々では、出産直後の期間を除いて、同時給付は例外的な状況だということは理解しておく必要があるだろう。

以上見てきたように、たびたびの制度改正を経ても父親の育児休業取得率がきわめて低い日本社会において、取得率の上昇に成功した国々の取り組みに学ぶべきことは、まだなお大きい。

参考文献

- Blum, Sonja and Daniel Erler. 2014. "Germany Country Note." Pp. 137-44 in *International Review of Leave Policies and Research 2014*, edited by P. Moss: Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- Brandth, Berit and Elin Kvande. 2014. "Norway Country Note." Pp. 226-33 in *International Review of Leave Policies and Research 2014*,
- Duvander, Ann-Zofie, Linda Haas and C. Philip Hwang. 2014. "Sweden Country Note." Pp. 291-300 in *International Review of Leave Policies and Research 2014*, edited by P. Moss: Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- Erickson, Morgan 2012. "Maternity & Paternity Leave in Sweden." *Your Living City: Style Substance*. Stockholm: Available at <http://www.yourlivingcity.com/stockholm/work-money/maternity-paternity-leave-sweden>
- Moss, P, 2014, *International Review of Leave Policies and Research 2014*, Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- Nakazato, Hideki and Junko Nishimura. 2014. "Japan Country Notes." Pp. 192-200 in *International Review of Leave Policies and Related Research 2014*, edited by P. Moss: Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- The Social Issues Research Centre. 2012. "The Changing Face of Motherhood in Western Europe : Portugal." : Available at: http://www.sirc.org/publik/motherhood_in_Portugal.pdf
- Wall, Karin. 2014. "Fathers on Leave Alone: Does It Make a Difference to Their Lives?". *Fathering: A Journal of Theory, Research, and Practice about Men as Fathers* 12(2):196-210. doi: 10.3149/fth.1202.196.
- Wall, Karin and Mafalda Leitão. 2014. "Portugal Country Note." Pp. 242-50 in *International Review of Leave Policies and Research 2014*, edited by P. Moss Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- 厚生労働省, 2017, 「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」『第 179 回労働政策審議会雇用均等分科会資料 1』(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000148111.html> 2017 年 1 月 31 日閲覧)
- 佐藤博樹・武石恵美子 (2004) 『男性の育児休業：社員のニーズ、会社のメリット』中央公論新社.
- 中里英樹 (2013) 「日本の育児休業制度の現状と課題：父親の育児休業についての国際比較の視点から」『異文化接触のダイバーシティ』甲南大学総合研究所叢書 115, 83-94.
- 松田茂樹 (2012) 「それでも男性の育児休業が増えない理由」『Life Design Report』: 32-4.
- 山口一男 (2009) 『ワークライフバランス：実証と政策提言』日本経済新聞出版社.