

研究ノート

北欧福祉国家における 家庭保育手当 (the Cash-for-Childcare) をめぐって — 北欧福祉国家型家族モデルを分析視角として —

竹田昌次*

要旨

北欧福祉国家においては、仕事と育児の両立を支援する制度として親休暇制度と公的保育サービスが2つの基本制度として重要視されてきたが、その制度の一定の発展段階を前提として、家庭保育手当 (the Cash-for-Childcare, 以下CFCと略記する) という制度が、1985年にフィンランドで法制化されたのにはじまり、その後において他の北欧各国においても広がっていった。親休暇制度や公的保育サービスにおいては、北欧諸国間に多少の相違があるものの、母親の労働力化と夫婦共稼ぎという方向性において、北欧諸国が歩んできた一定の共通する到達点というべきものが存在する。制度化には遅速はあるが、ほぼ1年の親休暇、3歳児以上の就学前保育のほぼ完全なカバリッジがそれである。

この北欧福祉国家における仕事と育児の両立支援制度の一定の共通的な到達段階を前提に、即ち、0歳児には親休暇、3歳児以上の未就学児には公的保育サービスを前提として、1～2歳児のケアに関しては、どのようなアレンジがなされているのか、という疑問が浮かび上がる。勿論、個々の国を見れば、1年を超える親休暇の利用が可能であったり、0歳児保育を含めて3歳未満児保育が整備されている国もあるが、公的保育を利用せずに、例えば親が自宅で1～2歳児のケアを行う場合に現金給付を行う制度がCFC制度であり、これが北欧各国に広がってきたのである。本稿は、このCFCを巡る北欧諸国間の特徴を概観し、そこに見られる北欧諸国間の差異を手がかりに、福祉国家における家族モデルとの関わりで、CFCの性格を考察した。

キーワード

北欧福祉国家 CFC, 親休暇, 公的保育サービス, 家族モデル

* 中京大学 総合政策学部 教授

目 次

1. はじめに
2. 北欧諸国における CFC 制度の概要紹介
3. CFC 利用者が極端に少ないデンマークとスウェーデン
4. フィンランドにおける CFC の高い利用率
5. ノルウェー：利用者率が急減した原因と新たな課題
6. おわりに：CFC の多様性と存続する意義

1. はじめに

日本語訳は未だ定まっていないと思われるが、英語では the Cash-for-Childcare とか the Cash-for-Care とか記される子育て支援政策が北欧諸国において非社会民主主義政党の支持の下に、中道右派や中道保守の連立政府によって制度化されており、これが注目されている。「家庭保育手当」や「在宅育児手当」と仮訳してもいいが、本稿では CFC あるいは CFC 制度と略記する。さて社会民主主義型の福祉国家群としてクラスター化して把握される北欧諸国において、日本で言う育児休暇、以下、本稿では北欧的用法を踏襲して親休暇と記すが、その親休暇の期間終了から、およそ 3 歳に達するまで、公的保育サービスを利用せずに、親が自宅で子育てを行う場合に現金を給付する制度が CFC であり、それが北欧諸国に存在するようになり、注目されている。

女性の労働力参加、そのことを通じての、あるいはそれを含めてのジェンダー平等の前進、このことを可能にする社会保障、とりわけ高齢者や幼い子どもをめぐって、家族の誰かが担ってきたケア労働を社会化させ、そうした社会的施策の財源を課税によって調達し、普遍主義的福祉を志向すること、これが北欧型福祉国家の特徴として認識されてきた。本稿で検討する CFC 制度の凡その概略を示せば、それは親休暇終了後から 3 歳になるまでの間、親自身が自宅で子どものケアを行ったり、あるいはナニーやオペアのように私的な保育をアレンジし、ともかく公的保育を利用せずに、子どものケアを行う場合に現金を給付する制度である。このことから CFC が制度化され普及することは、北欧型福祉国家の新たな発展として理解すべきか、あるいは幼い子どもを持つ母親の労働力参加にネガティブに影響し、雇用におけるジェンダー平等に逆行し、更には公的保育の拡充にも冷水を浴びせ、総じて北欧型福祉国家に対する挑戦として捉えるべきなのであろうか。

ところで、北欧福祉国家を福祉国家群の 1 クラスターとして把握することは、確かにイギリス型やドイツ型の福祉国家との相違を鮮明に捉える点では意義があるものの、福祉に関わる事項で北欧諸国間に大きな差異が認められる場合、北欧諸国を 1 つのクラスターとしてのみ捉えることには無理があり、やはり北欧諸国間の比較が必要な作業となろう。もちろん、家族政策において CFC という新たな子育て支援制度が北欧諸国に出揃ったという意味では共通性があ

るものの、制度内容や利用率の点では質的とも思われる大きな差異がある。この差異の存在を手がかりに、北欧福祉国家にとっての CFC 制度の意義を明らかにすること、これが本稿の課題である。とはいえ CFC 制度とは何よりも親休暇と公的保育との狭間に位置するため、北欧各国間の親休暇の期間や使い勝手の良さ、公的保育の質量両面での需給状況や保育料負担額、パートタイムを含む女性労働市場の構造、更には子育て観や母親像などの文化的規範など、多方面の事象とも複雑に関係するため、本稿は予備的考察の域を出ないことを断っておきたい。

さて dual earner–dual carer 家族モデルと英語表記される北欧福祉国家型の家族モデルにおいて、またはシングルペアレント世帯においても、仕事と子育ての両立支援が重要な政策的課題となり、そこに家族政策、特に子育て支援政策の展開が必要となる。具体的には高い補償率の有償親休暇制度と公的保育サービスが、そこに位置づけられてきた。日本における育児休暇の延長議論も、育休明けの職場復帰時期と保育園の入園時期とのズレの解消として育児休暇の延長が認められたように、仕事と子育ての両立支援に向けた 2 つの基本制度が親休暇と公的保育である。ここに新たに CFC 制度が、いわば隙間に割り込む形で、または橋を架けるような形で入ってくるのである。

このように CFC は、親休暇の終了時期と公的保育の利用開始時期、この隙間をつなぐ制度である。したがって親休暇の期間が短かすぎたり、または 1～2 歳児への公的保育供給が不十分な場合には、CFC 制度の利用率は高くなると思われる。つまり CFC 制度とは、親休暇と公的保育の間に隙間がない場合には必要性は薄く、それには親休暇の期間が長い場合と 3 歳未満児の保育が充実している場合、そのどちらでも CFC の存立余地は狭くなる。逆に親休暇が短かったり、3 歳未満児への保育供給が不十分ならば、CFC は人気を博し、利用率は高まるだろう。

ところで、Anne Lise Ellingsæter オスロ大学教授は *European Societies* 誌掲載の Ann-Zofie Duvander との共著論文「北欧福祉国家における CFC 制度—多様な軌道と多様な結果」¹⁾において、独・蘭・英などの幾つかの欧州福祉国家は、強い男性稼ぎ手レジームから仕事と家族の調和をめざす方向へシフトしてきており、他方で北欧の earner-carer 型福祉国家においては CFC という逆方向に向かう政策が加わったため、家族政策の伝統的な類型区分が曖昧になってきたと捉えている。独・蘭・英は「スカンジナビア化」し、他方で北欧は CFC 制度により「脱スカンジナビア化」や「福祉レジームの雑種化」が云々されるようになってきたと研究動向を整理している。

CFC は保育のあり方に関する「親の選択」を重視し、それに基づいて家にいる親による保育や私的な保育アレンジをサポートする制度であるため、社民型の公的保育重視に代わる新保守主義的な保育であり、新自由主義的な要素も持つ制度である。したがって北欧各国間の CFC に見られる差異は、北欧各国における保育をめぐる社会民主主義と新保守主義・新自由

主義との関係を表示するものかもしれない。CFC がナショナルな法として最も古く制度化されたのはフィンランドの 1985 年で、最も新しいのが 2008 年のスウェーデンであり、20 年以上もの時間差がある。また CFC 利用率では同じくフィンランドが最高で約 50%、因みにスウェーデンは 2～3% であり、まさに CFC 制度は多様である。

以下では北欧各国の CFC が担う課題や取り組み、制度の詳細を紹介しつつ、北欧諸国の「脱スカンジナビア」化のあれこれについて考察を深めてみたい。

2. 北欧諸国における CFC 制度の概要紹介

まず北欧各国における CFC 制度の概要を紹介する必要があるが、その多様性の理解に便利なように、各国比較の形をとって表示した。引用元には人口 33 万人のアイスランドも含まれているが、省いた理由は、北欧比較研究で参照されることが少ないこと²⁾、また日本でのアイスランド研究が盛んでないため、事実確認に自信が持てないことによる。ともあれ本稿はスカ

第 1 表：北欧各国における CFC 制度の概要

(2009 年現在)

	デンマーク* (コペンハーゲン)	フィンランド	ノルウェー	スウェーデン
CFC 開始時期	2002 年 (1992 年)	1985 年	1998 年	2008 年 (2016 年 廃止) (1994 年法制化・同年廃止の経緯あり)
財源	地方自治体	国家と地方自治体	国家	自治体
実施主体	地方自治体	国家と地方自治体	国家	地方自治体
主たる目的	選択の自由	選択の自由 (当初は平等も)	選択/平等/ 家族の為の時間	選択の自由
対象児童の年齢	6 ヶ月～3 歳	1～3 歳	1～3 歳**	250 日～3 歳
公的保育の部分利用と CFC 部分支給の可能性	不可	不可	可	可
他給付との併給	不可	可	可	不可
CFC 手当/平均賃金	24.8%	10.8%***	9.4%	10.7%
CFC 反対政党		社民党	社民党 左翼党	社民党 左翼党 緑の党
反対理由		ジェンダー平等 保育サービス拡充	ジェンダー平等 保育サービス拡充	ジェンダー平等 教育学的発達への子どもニーズ
利用者割合 (2014 年)	こども 877 人	50.5%	月齢 13～23 ヶ月 児童の 29%	全 1～3 歳児の 3.9% 実施自治体では 2.1%
父親取得割合 (2014 年)		5.5%	18%	8.0%

(資料) Nordic Council of Ministers, *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries*, 2011, pp.90-91 及び p.94 より作成。また利用者割合と父親取得割合 (ともに 2014 年の数値) は Ann-Zofie Duvander and Anne Lise Ellingsæter, *Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes*, in *European Societies*, Vol.18, No.1, 2016, p.79. より作成。

(注*) デンマークの制度は首都コペンハーゲンの内容である。但し、利用者数の 877 人は全国の数値。

(注**) ノルウェーでは対象児童の年齢は法律制定時の 1998 年に 1～3 歳であったが、2012 年に 1 歳児のみ (13～23 月) に限定化された。

(注***) フィンランドの CFC 手当額は基本給付部分のみの数値である。付加給付、補足給付等については第 4 表を参照のこと。

ンジナビア 3 国にフィンランドを加えた 4 カ国の比較となる。またこの種の国際比較に際しては、制度自体の変更や改廃もあるので、引用元の文献に重要と思われる変更を補足したり、欄外に注記することで、内容の豊富化とアップデート化を図った。

第 2 表：子どもの年齢毎の公的保育サービスの利用状況 (2013 年) (単位：%)

子どもの年齢	デンマーク	フィンランド	ノルウェー	スウェーデン
0 歳児	19	1	4	0
1 歳児	89	29	69	51
2 歳児	92	52	90	92
3 歳児	97	68	97	96
4 歳児	96	74	99	98
5 歳児	98	78	99	98

(資料) Ann-Zofie Duvander and Anne Lise Ellingsæter, Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes, in *European Societies*, Vol.18, No.1, 2016, p.83. より作成。

さて CFC 制度の比較研究に先立ち、それが親休暇の終了と公的保育の開始、この隙間に関わる制度でもあるので、まずは不正確ではあるが大胆に、有給親休暇の期間を、およそ 1 年という了解の下に、公的保育の利用状況を確認する。第 2 表から読み取れる特徴は、①フィンランドの公的保育の利用率の低さ、特に 3 歳未満児の他の北欧諸国との顕著な差異が、また 3～5 歳児でも一定の格差が認められること、②デンマーク、ノルウェー、スウェーデンにおける公的保育は 2 歳児で 90% 以上、3 歳児以降は 100% 近いカバリッジの高さを示すこと、③デンマークにおける 0 歳児及び 1 歳児保育がノルウェーとスウェーデンに比してのやや突出的な高さであること、以上の 3 点であろう。

第 3 表：北欧諸国における親休暇期間の長さ (単位：週) (2010 年)

	デンマーク	フィンランド	ノルウェー	スウェーデン
母性休暇	18	17.5	—	(2)*
父性休暇	2	3	2	2
両親共有休暇	32 / 40***	26.5	27 / 37***	51.5
父親クオータ	(3)**	5	10	8.5
母親クオータ	—		9	8.5

(資料) Ann-Zofie Duvander and Johanna Lammi-Taskula, 'Parental leave', in Nordic Council of Ministers, *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries*, 2011, p.35 より作成。

(注) 微妙な相違を持つ制度を 1 つの表にすることから無理が生じる。因みにスウェーデン母性休暇の (2) 週は産前産後の義務的休暇、デンマーク父親クオータの (3) 週は工業分野に限定。両親共有休暇の 2 つの数値、デンマークの 32/40 週とノルウェーの 27/37 週は親休暇手当の満額支給か減額支給かに応じて休暇期間に差異が生まれる。例えばノルウェーでは従前所得の 100% 補償で 27 週、80% 補償で 37 週である。

これに有給親休暇期間を示す第 3 表と照合させれば、CFC 制度を必要とする国とさほど必要としない国との、およその判別ができよう。即ち、CFC を最も必要とする国は、親休暇は約 1 年だが、1・2 歳児の公的保育カバリッジの最も低い国、フィンランドである。CFC 制度の必要性が乏しい国は、親休暇と公的保育の利用が連続し、隙間が生じない国である。但し、その方法は 2 種類あって、1 つは 0 歳児保育を含めて、比較的早くから公的保育を利用するデ

ンマーク型で、他の 1 つは、少し長めの親休暇をフルに、フレキシブルに使いこなして、個々の事情を踏まえつつも、およそ 1 歳半を保育所入所の目安としているスウェーデン型であり、ともに親休暇からダイレクトに公的保育へと繋ぐために CFC の必要性は薄くなる。

このように親休暇と公的保育の時間的隙間をうめるという CFC 制度の本来的特徴から、その必要性は、親休暇と公的保育のあり方によって枠付けされ、この両者の一定の発展を前提としなければ隙間そのものも発生しないし、また隙間自体がなくなると CFC は不要となる。しかし親休暇後の保育の在り方として、公的保育に優る独自のメリットを親による自宅でのケア、即ち CFC 制度に見出す人々には、そういう選択を保障し、可能にするのも 1 つのアイデアであろう。

つまり CFC のような制度が生まれる前提として、親休暇と公的保育を柱とした仕事と育児の両立支援的な福祉国家の発展が必要なのであり、そうした福祉国家における家族は、男性稼ぎ主型家族モデルを前提とし、その中の一パターンとして把握するのではなく、親休暇制度も公的保育も確立・整備された社会では、女性も稼ぎ手となり、子どものケアは家族から社会へ、家族内では母親から両親へと再分配された家族モデル、すなわち dual earner-dual carer 型家族モデルとして把握すべきであろう。但し、dual earner-dual carer 型家族であっても、ケアラーの側面では、母親に偏った親休暇の取得、それを是正する目的の父親クオータの存在自体が、dual earner-dual carer 型家族としては未発達であることを示す。この未発達段階にあって、父親クオータを欠くジェンダー中立的な CFC 制度の導入は、dual earner-dual carer 型家族を未発達段階のままに固定化し、ジェンダー平等の進化発展を妨げるものとなる。

要するに、北欧福祉国家群が創り上げてきた共通項的な仕事と育児の両立支援政策とは、0 歳児に親休暇を、3 歳児以降に公的保育を中心政策として位置づけることであった。そこで 1 ～ 2 歳児の子育て・保育は如何にという問題設定が可能となり、① 1 年を超える親休暇及び親休暇のフレキシブルな利用、② パートタイム労働や短時間就労、③ 3 歳未満児の公的保育サービス利用、④ CFC 制度、これら①～④の多様な組合せによって 1 ～ 2 歳児がケアされることになるが、北欧諸国間には、その組合せパターンに差異が見られるのであり、恐らく国内的にも階層間差異として観察できるものかもしれない。

つまり福祉国家における家族モデルを男性稼ぎ主家族モデルと捉え、それを (1) 強い男性稼ぎ主タイプ、(2) 修正型男性稼ぎ主タイプ、(3) 弱い男性稼ぎ主タイプとして 3 類型化し、(3) 弱い男性稼ぎ主タイプの例示としてスウェーデンを挙げる研究があったが、今や北欧諸国は男性稼ぎ主家族モデルの類型上の種差としてではなく、男性稼ぎ主家族モデルを超越し、それとは異なる dual earner-dual carer 型家族モデルとして捉えるべきである。但し、この家族モデルの現状は、親休暇の母親に偏った取得と父親クオータ制の存在、ジェンダー賃金ギャップ、更にはジェンダー中立的 CFC の導入などを特徴としてっており、先進的段階に

は到達したとは到底言えない dual earner–dual carer 型家族の発展途上の段階にあると整理できよう。

このように CFC を位置付けるならば、第 1 表で見たように CFC 利用率に見られる大きすぎる格差は、dual earner–dual carer 型家族の未発達段階にある北欧諸国間の 1～2 歳児ケアを巡る差異として整理できる。次節以下で親休暇、CFC、公的保育を関わらせつつ、CFC を巡る北欧各国間の多様性や差異を明らかにしていきたい。

3. CFC 利用者が極端に少ないデンマークとスウェーデン

デンマークとスウェーデンが CFC 利用率の極端に低い国だが、親休暇終了後にダイレクトに公的保育を利用することで CFC の必要性が生まれにくいのが両国である。デンマークは伝統的に親休暇は短期であるが、0 歳児保育を含め 3 歳未満児の保育カバリッジでは北欧最高水準にあり、この国の乳幼児保育に関する歴史的な経緯もあり、ともかくデンマークは北欧では相対的に多くの 0 歳児・1 歳児を公的保育がカバーし、親休暇の相対的に短期な国として独自性を示してきた。

では何故、そうした国に CFC 制度が存在するのであろうか？ デンマークの CFC は 1992 年に右翼政府によって全国規模で導入されたが、その際の議論は大量失業の時代に親休暇を終えた者を失業者とするのではなく、フルタイムの在宅保育者に転換させるということであった。在宅保育者は、あくまでフルタイムでなければならず、そういう制度上の硬直さは、①復帰職場でのパートタイム労働、②公的保育所のパートタイム利用、①と②を結合した CFC のパートタイム的利用といった柔軟な CFC 制度の運用を妨げる要素となるが、親休暇を終了した者を、失業者にも就業者にもしないという議論はフレキシキュリティの一環でもあり、したがって野党側からの明確な反対には遭遇せず、1993 年に生まれた中道左派政府も給付を継続維持することになった。

また 2002 年には中道保守政府が親休暇改革を実施するが、(= 2002 年以前には親休暇は 10 週という短かさであり、2002 年の改革で父母がシェアする休暇は 32 週となり、また同時に 1997 年に導入済みの 2 週間の父親クオータ制が廃止された) この時に CFC も再制度化するが、この時の議論には親休暇を終えた者を就業者でも失業者でもない CFC 利用者という在宅保育者とするフレキシキュリティ議論と並んで「親の選択」が中心を占めたとされる。だがデンマークにおいては、CFC に関する討議や論争がほとんど存在せず、またその利用も極めて少ないのが特徴である。

他方、スウェーデンの親休暇は 480 日間 (16 ヶ月) で北欧諸国では最長で、しかも子が 8 歳になるまでフレキシブルな分割取得も可能なため、0 歳児保育は皆無であり、1 年を超す全日の親休暇取得→公的保育サービス利用開始+パートタイムワークでの職場復帰+親休暇のパ-

トタイム分割取得→週 5 日の保育所全日利用+両親の週 5 日フルタイムワークへの完全復帰というプロセスが通常であるため、CFC の利用者は少ない。但し、全日型の親休暇使用期間中からフルタイムワークでの職場復帰に向けた移行期間中には、個々の事情を踏まえた多様な制度的組み合わせも可能であり、ここに CFC 制度による新たな選択肢が加わることもありうる。但し、スウェーデンでは CFC の賛否を巡り政党間の論争が繰り広げられ、これがデンマークとの相違である。家族主義的伝統に基づく親による子どものケアに独自の価値付けを行うキリスト教民主党と「選択の自由」を重視する中道右派政党による CFC 支持、CFC を「女性に対する畏」として捉えて批判する左翼政党という構図となる。

スウェーデンでは CFC は一度、1994 年に穏健党（保守党とも訳される）党首カールビルトが首相であった時期に法制化されたが、同年の選挙による社民党の政権復帰とともに実施を見ずに廃止された経緯を持っている。そして 2008 年にフレデリック・ラインフェルト（穏健党党首）が中道右派政府を率いた時に再び法制化され、そして 2014 年選挙で社民党を中心とする左派陣営に政権が移り 2016 年に廃止されている。つまりスウェーデンでは、既に社会に定着している親休暇や公的保育サービスの存在を巡って左右対立は生じないが、CFC については、政府与党の構成次第で改廃される不安定な制度なのである。

さて 2008 年～2015 年にかけてスウェーデンに存在した CFC 制度の特徴は、①国会を通過した法律はナショナルだが、実施は自治体に委任され、中道右派勢力の強い自治体で実施され、左翼の強い自治体では実施されない結果となった。また財源も自治体が負担し、手当額も自治体が決定する。但し、最高限度額（月額約 340€）は国の法律が規定する。②スウェーデンの CFC 手当は失業手当や傷病手当等、他の社会的移転との併給が認められない。この点は後述するフィンランドやノルウェーとの重要な相違となる。喪失所得に対する補償としての性格を有する失業手当や傷病手当とは異なり、CFC は家族内にもう 1 人の稼得者を前提とする制度であるため、給付額は一般に低額となり、この面からも制度利用者は少なくなる。

要するに、ともに親休暇から公的保育へのルートが確立済みのため、CFC 利用者の少ない点で共通するのがデンマークとスウェーデンであり、だが相違点は、第 1 にはデンマークが 0 歳児保育を含む乳幼児の公的保育の充実に重きを置き、スウェーデンは柔軟に使用できる長期の親休暇制度により、親休暇から公的保育サービスへ繋げることを可能にしている点であり、第 2 には CFC 制度をめぐる議論がなされないデンマークと激しい左右政党間の論争となるスウェーデンという差異である。

4. フィンランドにおける CFC の高い利用率

フィンランドは CFC 制度の母国のような存在で、法制化は 1985 年と最も古く、CFC 利用

率も最も高い国である。それは、従前稼得の70%を超える補償水準で1年近くの親休暇があるものの、1～2歳児の公的保育利用では質的に一段低い水準にあることから理解できよう。フィンランドでは子が3歳になるまで無給休暇を取得する権利(=日本風に表現すれば休職制度)が保障され、ここに3歳の誕生日まで親が自宅で育児することに手当が支給されるCFC制度が位置づく。勿論、CFC法制化のタイミングは重要で、それは公的保育サービスの拡充・整備後の2008年に導入したスウェーデン、公的保育の整備が不十分なままで1985年に制度化したフィンランドとの相違が、CFC利用率の格差となっている。

フィンランドにおけるCFCの起源は、幾つかの自治体が公的保育サービスへの需要を抑えるために、即ち自治体財政を逼迫させる公的保育サービスよりもむしろコストのかからないCFCを制度化し、在宅育児を奨励した1970年代前半まで遡る。その後には保育に関する「親の選択」という言説が家族政策に取り込まれ、1985年のCFC導入時には、公的保育サービスに対するオルタナティブとして提示されるに至った。しかもCFCは、コスト的には公的保育の拡充よりも安価で、理想的には保育形態に関する親の「選択の自由」論に加えて、親による自宅での家事・育児を価値付けるといった保守的・家族主義的な主張も加わった。また当時の支配政党の1つで、農民を支持基盤とする中央党にとって、公的保育サービスは地方や田舎のニーズを満たすものではなく、現金給付の方が魅力的であった。フィンランドでもCFCに反対する政党は社民党であるが、公的保育かCFCか、どちらかの選択という形式ではなく、保育サービスの拡充とCFCとを同時並行的に進めるといった妥協が政党間に成立し、CFCが全国的な保育政策モデルの主要要素として制度化されるに至った。この妥協・コンセンサスは相対的なもので、公的保育サービスの拡充進展に伴い、CFCのネガティブ効果も議論されはじめ、2012年には2歳児への手当カット提案もなされるようになってきた。

第4表：CFC給付月額と公的保育料納付月額 (2009年、単位：€ユーロ換算)

	フィンランド	ノルウェー	スウェーデン
ナショナルなCFC手当額	基本給付 314 弟・妹付加給付 94 7歳未満兄・姉付加給付 60 補足給付 168 (家族規模・所得に応じて)	満額支給 397 部分支給 79～318	
CFC手当の部分支給	不可	可	可
自治体のCFC手当	数自治体が補足給付を制度化 自治体毎に相違		291
課税の有無	課税	非課税	非課税
公的保育料納付月額	家族規模・所得に応じて 21～233	自治体毎に相違 0～280	最高額を家族所得の3% (子ども1人), 同4%(子ども 2人), 同5%(子ども3人) 122

(資料) Rantalaiho, M. 'Rationalities of cash-for-childcare: the Nordic case' in J. Sipilä, K. Repo and T. Rissanen (eds), *Cash-for-Childcare, The Consequences for Caring Mothers*, 2010, pp.112-113 より作成。

さてフィンランドの CFC 制度の内容面では、北欧隣国との利用率格差に関わる相違点や、独自の特徴も幾つか存在する。その 1 つは 3 歳未満児本人への CFC 基本手当に加えて、低所得世帯を対象とする補足手当、公的保育を利用せずに自宅で保育する兄弟姉妹がいる場合には付加手当も支給される。更に自治体も独自に低所得世帯向けの補足手当を制度化している。要するに、フィンランドの CFC 制度は、結果的には子どもの多い低所得家族に多額の CFC 給付を行うことにより、それに所得再配分効果まで持たせているのである。因みに未就学児の兄・姉も公的保育サービスを利用せずに、兄弟一緒に自宅でケアすることは、CFC 手当の受給だけでなく、2 人以上の子どもの保育料負担を考慮すれば、母親の就労に高所得を期待できない場合に、CFC の魅力が一段と増すことになる。CFC 利用のこうした側面は、結果的には公的保育サービスの拡充・整備を遅らせ、それは 3 歳児以上の就学前児童の保育カバレッジの相対的低さも容認することになる。

2 つ目の特徴は、公的保育の半日利用などと結合した CFC 給付の部分支給を一切認めないフレキシビリティの欠如である。フィンランドの CFC はフルタイムの子どものケアラーの存在を受給条件とするため、親休暇終了後には①公的保育サービスを利用し、フルタイム（に近い労働時間）での仕事復帰、②親休暇期間中と同様に、在宅しながら子どものケアを継続、このどちらかとなる。①の場合は親休暇終了後の公的保育を利用しての仕事と育児の両立となるが、引き続き親休暇期間と同様に親による子どものケアを希望する場合、無給休暇を取得しての CFC 制度の利用となる。親休暇期間中との相違は、(1) 受給する手当が親休暇手当に比べて低額な CFC 手当になること、(2) CFC には父親クォータ制がないことである。またフィンランドの CFC 手当は付加給付や補足給付があり、他国との比較においては高額と思われるが、親休暇手当と比べれば低額となる。これは親休暇期間中と同様のケアを希望する場合、言葉を変えれば親休暇期間の「延長」を望む者にとっては、手当額の低い形を変えた親休暇の延長期間という性格規定もできよう。つまり潜在的に親休暇の延長希望者が多くいれば、CFC 制度の利用率は高まることになるのである。

3 つ目の特徴は、他の給付との併給可能性の有無、併給調整の問題である。スウェーデンでは併給を全く認めていなかったため、例えば失業手当や傷病手当は喪失所得の補償という性格から比較的高額となり、他方で CFC 手当は低額であるため、併給不可の原則下では CFC 受給を選ぶ者は想定できない。他方、ノルウェーでは対象となる子どもの月齢を除いて、公的保育を利用しないという 1 点のみが CFC 給付の受給資格であり、その限りにおいて普遍主義的な性格を持っている。さてフィンランドだが、数多くの文献にあたっただけではないが、他の社会給付との併給については異なる表現がなされ、どうやら基本手当部分はノルウェーと同様に無条件的な併給を認めるが、低所得家族向けの補足手当部分は、その認定には所得調査がなされ、ここに例えば他の社会給付額も算定され、結果的に補足手当に関しては控除される場合

もありうる、これが妥当な解釈かと思われる。ともあれ、他の社会給付を受給することは、CFC 申請への制約要因となることはない。

以上、フィンランドの CFC 制度の内容に立ち入ったが、その特徴を一言でいえば、親休暇終了後における仕事と育児の組み合わせ方の選択肢の少なさ、フレキシビリティの欠如に尽きる。選択肢は①公的保育を利用してのフルタイム労働による職場復帰、②仕事には戻らず、非労働力か休職中かのステータスに違いがあるが、就労せずに CFC 手当を受給し子どものケアをフルタイムで行なう、この 2 つしか選択肢はない。他の北欧諸国では、親休暇のパートタイム的分割利用+パートタイム労働での職場復帰+公的保育サービスのパートタイム利用という三者の結合によって親休暇を後ろにまで (=子どもがもう少し大きくなるまで) ずらし、フルタイムでの仕事復帰を遅らせる工夫ができる。更に親休暇終了後では、①公的保育のパートタイム利用+②パートタイム労働での職場復帰+③ CFC の部分受給という組み合わせがフィンランドでは制度上、出来ないのである。

このように問題を整理すれば、フィンランドの親にとっては、フォーマルな親休暇終了後のフルタイム労働での職場復帰は公的保育に依拠して可能となるが、職場復帰の途ではなく、インフォーマルな親休暇延長の方途として CFC が存在し、位置づくように思われる。インフォーマルな親休暇だから、喪失所得に対する補償としてはフォーマルな親休暇手当よりも低額となるが、そこはフィンランドらしく基本手当以外に兄弟姉妹への付加手当、低所得世帯への補足手当も、さらには自治体独自の補足手当も用意され、こちらの面ではフレキシブルな対応がなされている。要するにフィンランドでは、女性労働市場におけるパートタイム比率が低水準にあり、幼い子どものケアとは全日制的公的保育か親によるケアかのどちらかであり、また親休暇期間は、1 年程度のフォーマルな親休暇で満足するか、CFC という「インフォーマルな親休暇延長制度」を使って、親による子どものケアを長期化させるか、どちらかの選択となる。また期間をどれだけ延長するか、という点でも、CFC 適用の子どもの資格年齢が 3 歳未満であるため、その限りにおいて、いつでも CFC から離脱してフルタイム就労に就くこともでき、この点でもフレキシブルである。因みに、フィンランドの CFC 取得率は約 50% であるが、その数値は CFC 有資格年齢の子どもの人数を分母とする CFC 取得率である。この数値とは別に、例えば親休暇終了直後の 1 ヶ月だけでも CFC 制度を利用し、親休暇期間と同様に子どものケアにあたるが、1 ヶ月後には公的保育を利用しフルタイムで仕事に復帰する場合も、CFC 制度を利用した経験者となる。こちらの方の数字では 10 人中 9 人が CFC 制度を利用したことがあるとの記述もあり、「インフォーマルな親休暇延長制度」としての使い勝手の良さを確かに示す数値である。

ともかく、北欧の中でフィンランドは公的保育の供給では一歩遅れており、CFC 利用率では段違いの高さとなる。その結果、3 歳未満児を持つ母親の労働力率はスウェーデンやノル

ウェーの約 3/4 に対して、フィンランドは約 1/2 となる。また CFC の制度化が 1985 年という公的保育供給の整備が進行中であったという時期とも関わって、3 歳以上の未就学児童である姉や兄も CFC 付加手当の対象とし、兄弟・姉妹揃っての自宅ケアとなることで、未整備な公的保育サービスに対する需要調整ともなり、3 歳以上の就学前児童の保育カバリッジも北欧近隣諸国よりは低くなる。更に CFC 補足手当によって低所得家族を遇することで、母親が低賃金のため父母間の稼得格差が大きく、子だくさんの低所得カップルほど CFC 制度を長期に利用することになり、保育カバリッジの低さが、女性を自宅に閉じ込め、しかも公的保育拡充の遅れにも CFC が寄与する結果となり、北欧諸国が進めてきたジェンダー平等に逆行する制度として CFC への批判や見直しが、漸く昨今のフィンランドにおいて起きつつある。

5. ノルウェー：利用者率が急減した原因と新たな課題

ノルウェーは 1998 年に CFC をスタートさせ、大きな制度変更を経て、今日に至っている。他の北欧諸国と同様に親休暇と公的保育の一定水準を前提に制度化されたが、他の諸国に見られない特徴は、当初は 70 数 % の利用者率が、わずか 10 年後には 20 数 % にまで激減したことである。この激減の原因と意味を探ることがノルウェーにおける CFC を理解する鍵である。

さて 1998 年に CFC が導入された目的は、①親が子どもと一緒に費やす時間をより多くするため、②仕事と保育の選択において、親にフレキシビリティをあたえるため、③国家から補助金が支出される公的保育の利用者と非利用者との平等を図るため、以上の 3 点である。①の背景には、当時、女性のフルタイム労働比率が上昇し、家族の多忙化が「時間圧縮」と表現され、ホットな家族問題として社会問題視されていたことがある。②はノルウェーにおける CFC 制度の特徴である、例えば半日保育等の公的保育のパートタイム利用と CFC 手当の部分支給を結合させる仕組みに具体化される。勿論、これは母親のパートタイム就労と結びつくことになる。③は公的保育を全く利用しない 1-2 歳児の親に公的保育利用者 1 人あたりの国家補助金相当額、即ち、導入時には 3,000 ノルウェークローネ（以下、NOK3,000 と表記）を CFC 手当額としたことである。

尚、その他の制度内容上の特徴として、公的保育の利用時間に応じた減額支給もあるが、CFC 手当は非課税のフラットレートであること、更に CFC の受給資格は対象年齢の子どもが公的保育を（完全に、または部分的に）利用しないという一点に限って発生し、その限りでは普遍主義的性格を有し、失業手当受給者であれ、ひとり親手当受給者であれ、CFC 手当との併給は可能である。

ところで CFC を枠付ける親休暇と公的保育であるが、親休暇に関しては 1993 年に大改革がなされ、国際的には世界初の父親クォータ制度導入の方が有名であるが、休暇期間も補償率

80% で 52 週へ、100% で 42 週へ拡張された。

また公的保育に関しては、デンマークやスウェーデンというスカンジナビア隣国との比較ではカバリッジが歴史的に低く、それはジェンダー平等よりも社会教育的な視点からの子ども把握によって公的保育サービスの必要性が認識されてきたからである。したがってノルウェーでは母親の雇用にはスウェーデンほど積極的・肯定的には捉えられてはこなかったし、スローな保育所拡張は 1990 年代にも引き継がれ、CFC 導入直後における親休暇明けの母親にとっての選択肢は、①無給休暇を取得し、親休暇期間と同様の子どものケアを継続し、CFC 給付を満額受給する、②公的保育サービスを全日利用し、フルタイム労働で職場復帰する、③としては①と②の中間に位置し、公的保育のパートタイムの利用+パートタイム労働での仕事復帰+CFC 手当の部分受給、以上の 3 パターンが考えられる。だが CFC が導入された 1998 年は経済高揚期にあり、旺盛な労働需要がある中で、保育供給の貧弱さは、小さな子を持つ母親の労働力化に制約をかける。ノルウェーは既述のように隣国に比べて公的保育サービス、特に 3 歳未満児保育は未発達な国であり、しかも親の負担する保育料は相対的に高価格であったことから (= CFC 導入時期の大都市及び大都市近郊では約 NOK3,500 が親の負担する保育料の平均額であった)、ともあれ導入当初の CFC 利用率は 70 数 % と高く、そこには低失業期における追加的労働力として幼い子を持つ母親のパートタイム労働への需要が高まり、CFC のパートタイムの利用も関係したものと思われる。

ところでノルウェー労働党の CFC 批判は、他の北欧左翼と同様に、ジェンダー平等への逆行という点にあり、推進する側の主張の 1 つは、子どもの保育に関する親の「選択の自由」である。一般に「親の選択」VS「親の平等」(=父と母との平等) と記されるものだが、ノルウェーの議論では、保育所が不足し、保育料が高額であれば、CFC によって「親の選択」は不可能となり、「親の選択」を本当に実現するには、より多くの・より安価な保育サービスが不可欠との政党間合意が形成され、2000 年代半から急ピッチで保育所建設の開始と保育料上限額制度の導入により、最高額が徐々に引き下げられ (2006 年 1 月には NOK2,250)、更にその保育料の引下げが保育需要を増加させ、保育所建設も促すことになり、2008 年末には 1-2 歳児のカバリッジは 75% にも到達する。こうした公的保育サービス体制の充実が CFC の利用者比率の減少となってくるのである。

ところで公的保育の充実が CFC を全く不要にしているのかといえばそうではない。勿論、2012 年には年齢の限定化、即ち、今までが 1~2 歳児が対象であったが、2012 年からは 1 歳児のみに限定される制度的変化はあるものの、CFC を根強く必要とする集団が存在する。他の北欧諸国でも CFC 受給者には低所得・低学歴・外国生まれ (=移民) の母親という特定階層に多いことが指摘されるが、ノルウェーに即して言えば、CFC 受給者が短期間に 70 数 % から 20 数 % へ急減したことは、いわば普通の母親は以前には CFC を利用し、1~2 歳児

を自宅でケアしていたが、今や普通の母親は公的保育を利用し、有償労働に従事することになった。これが急激な変化の内容である。今や CFC を利用し、母親が有償労働に就かずに自宅で子どものケアを担うのは、1 歳児をもつ母親の 20 数 % の特殊な集団である。これには文化的規範、母親観や子育て観の相違という点で、とりわけ一部のアジア・アフリカ系移民の母親には有償労働に従事しないという顕著な特徴がある。今や CFC の問題点は、ジェンダー平等への逆行だけでなく、dual earner-dual carer 家族モデル社会への移民の統合という点でも難問を抱える制度として、更に、公的保育ではなく自宅ケアを奨励する CFC 制度は、移民の子どものホスト社会言語の習得を遅らせる点で、大きなマイナス要因だと認識されてきた。即ち、ノルウェーにおける CFC 批判は、ジェンダー平等への逆行から移民統合上の課題として、その論調を短期間のうちに変化させてきている。

6. おわりに：CFC の多様性と存続する意義

北欧諸国における CFC 制度に、かなりの多様性を確認してきたが、これは CFC 制度そのものが、日本の眼からすれば、かなり高い程度にまで親休暇と公的保育が発達した結果を前提とし、その両者の隙間に位置する制度であることと関わっている。親休暇自体も期間はおよそ 1 年であるが、最長のスウェーデンでは 16 ヶ月間と、多少の差異が見られ、しかも利用方法を巡るフレキシビリティの存在、更には父親クォータ制の有無等も考慮すれば差異は質的にも一層大きくなり、親休暇に関する北欧諸国の差異性を無視はできない。また公的保育についてはフィンランドがカバリッジでは一段階低いと言えるが、スカンジナビア 3 国における 3 歳児～就学前児童のカバリッジは殆どパーフェクトであり、0 歳児～2 歳児、特に 1 歳児にカバリッジ差異が見られる。CFC が親休暇と公的保育を架橋するものである以上、この親休暇と保育サービスという両端に違いがあれば、架けられる橋そのもの、即ち CFC 制度も具体的内容において多様となるのは理解できよう。

但し、多分に理念的となるが、CFC 推進派に共通する根拠付けは、家族的価値を重視するか、市場メカニズムを重視するかの違いはあるが、CFC に公的保育へのオルタナティブを見出し、そこに保育形態に関する「親の選択 (の自由)」を強調することにある。他方で CFC 批判派に共通するのは、CFC がジェンダー平等に逆行するという主張にある。つまり CFC を巡る「親の選択」vs「父母間の平等」の論争において、親休暇と公的保育サービスの一定水準を前提とする CFC が具体的に実現する「親の選択」とは、親による家庭内での保育である。つまり、親休暇期間が終わっても、もう少し子どもと一緒に時間を過ごすことに手を貸すのが CFC であり、親がそう思わなければ CFC は利用されずに、親休暇からダイレクトに公的保育サービス利用へと繋がるはずである。フィンランドやノルウェーで CFC が利用されるのは、

「子どもと一緒に過ごす時間」を望む親が多いためであり、デンマークとスウェーデンに極めて少ないながらも制度化され利用されているのは、「親の選択」が保障された証であろう。また「親の選択」の背後には、「子どもの最善の利益」を認識し尊重できるのは、社会ではなく、親であり、親のみであるという見方とも関係する。こうした見方には自立した強い個人としての親というネオリベリズム時代のミドルクラスの思考様式と言えよう。

他方で、CFC 批判派はジェンダー平等に逆行すると反対するが、いわゆる公的保育に代表される「脱家族化」とは逆に、戸外就労せずに在宅保育を行う点で CFC は親休暇と同様に「再家族化」へのシフトである。但し、親休暇には実質的なジェンダー平等実現に向けての父親クォータ制が逆流現象を伴いつつも、組み込まれてきているが、CFC には父親クォータが全く無いため、母親に偏りすぎた取得となっているのが現状である。とはいえ CFC への父親クォータ導入は批判派の声としては大きくなるまい。となるとジェンダー視点からの CFC 批判とは、CFC への父親クォータ導入ではなく、親休暇終了後に仕事復帰すること、それを保障する条件としての公的保育の整備・拡充であったはずなのに、社会の動きは後戻りしてしまった、という CFC 導入に対する後ろ向きの批判となる。

CFC を巡る「親の選択」vs「父母間の平等」の議論は、既存の親休暇制度を動かし難い前提とし、その後の子どもの保育形態に関する議論である。ノルウェーにおいて 90 年代末・2000 年代初頭に政府の保育需要調査の一環として、どのような制度や方法による子どものケアを望むか、という質問を親に行ったが、公的保育のランクも高かったが、最も人気があったのが親休暇の延長で、2 番目が 1 日 6 時間制への労働時間短縮であったという。即ち、この調査結果は、CFC のあるべき姿を考察する際には、親休暇と公的保育を CFC の枠付条件として固定化するだけでなく、親休暇の延長や法定労働時間の変更も視野に入れるほどの柔軟な発想の必要性を示唆している。親が在宅して子どもをケアする点では親休暇と CFC は外見上似ているが、最大の違いは喪失所得に対する補償率と父親クォータ制の有無である。最近の親休暇延長は、そのままストレートに父親クォータ期間の延長としても実施されるので、ノルウェーの親休暇延長は、どこかの国の首相が考えた「3 年間抱っこし放題」後の職場復帰とは質が違っているのである。また 3 歳未満児の公的保育サービスについても、CFC との関わりでは親の保育料負担額や保育供給量だけではなく、何よりも保育サービスの質が問われる時代になってきている。特に最近、ECEC (Early Childhood Education and Care) というタームが使用されるようになり、そのことの意味は、従来の就学前児童に対する保育 (childcare) が、文字通りのケアを中心とするものであったのに対して、ECEC ではケアだけでなく、就学前教育の重要性とその提供の必要性を認識しており、それは家族ケア重視の CFC の新保守主義的解釈では実現達成が望み得ない課題であり、家族以外の専門家の関与が益々必要とされる領域になったことだけは確かであろう。

<注>

- 1) Ann-Zofie, Duvander and Anne-Lise, Ellingsæter, 'Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes', in *European Societies*, vol.18, No.1, 2016.
- 2) CFC 制度に関してはデンマークと共に「比較研究において滅多に言及されない」(Ann-Zofie, Duvander and Anne-Lise, Ellingsæter, *op.cit.*, p.76.) とされるアイスランドである。デンマークには CFC を積極的に必要としない事情なり理由を確認できるのであるが、アイスランドに関する研究や情報が日本では乏しいため、事実確認が覚束ないという事情による。

<参考文献>

- J. Sipilä, K. Repo and T. Rissanen (eds), *Cash-for-Childcare: The Consequences of Caring Mother*, 2010.
- G.B. Eydal, and I.V. Gislason (eds), *Parental leave, Childcare and Gender Equality in the Nordic Countries*, 2011.

Note on the Cash-for-Childcare in the Nordic Countries

Masatsugu Takeda *

Abstract

The reconciliation between work and family has been an important issue in modern society. In Western society, parental leave and child daycare service have been seen as two basic solution for this problem.

But now the third scheme, the cash-for-childcare is attracting public attention. In 1985, Finland became the first Nordic country to adopt a national cash-for-care system. In the 1990s and 2000s, all Nordic countries have adopted such schemes. Nordic countries have many similar points in politics and culture, but this cash-for-childcare schemes are very different in system designs and contents from each other. This note is exploring this difference by the lens of (1) family models in welfare states, (2) bridging parental leave and child day-care system. The developing dual-earner dual-carer family model is suitable for cash-for-childcare schemes, it is my tentative conclusion.

Keywords:

cash-for-care, parental leave, child-daycare Nordic countries, family model

* Professor, Faculty of Policy Studies, Chukyo University

