

スウェーデンの家族政策に関する一考察

—北欧型NPMの一事例として—

谷 屋 愛 子

序

政府の役割を縮小し、「小さな政府」の実現に向けて改革を進めることが近年の世界的な潮流となっている。日本もその流れに乗っており、とりわけ小泉政権は郵便事業の将来の民営化をやらんだ公社化を実現させ、日本道路公団の民営化を図るなど、公共部門の縮小が進みつつある。その背景には、官僚主義の蔓延による非効率的な政府に対する失望と反省があったことは想像に難くない。しかしながら、少子高齢化が進み、今までの社会基盤が揺らぎつつある現在、本当に政府の役割は縮小しつつあるといえるのだろうか。むしろ、政府がガイドラインを作り、イニシアティブを発揮することこそが必要なのではないだろうか。それは、「子育て支援」として従来打ち出されてきた「エンゼルプラン」や「新エンゼルプラン」において、数値目標を掲げて自治体への補助を積極的に行った保育所の整備は進んだものの、数値目標や義務規定のない企業による従業員への子育て支援は全くといっていいほど進まなかったからである。育児休暇取得率は上がらず、その間に少子高齢化は深刻化する一方であった。

成熟した経済社会においては、少子高齢化はある程度必然の現象であるといわれている。欧米諸国においても合計特殊出生率の低下は共通の現象であった。1980年代に2.00を超える出生率を記録し、注目を集めたスウェーデンにおいても、ベビーブーム以降は出生率の低下が続いていた。しかしながら、ここ数年、ヨーロッパ諸国において出生率の低下は底を打ち、微増傾向を示す報告が見られる。例えば、男性の子育て参加を奨励するスウェーデン、デンマーク、ノルウェー、手厚い家族手当を支給するフランスなどである。日本においては男性の子育て参加が進まず、児童手当も充実しているとはいえない。出生率の低下に歯止めがかからず、少子高齢化は深刻化の一途を辿っている。そのため、厚生労働省は少子化に一定の歯止めがかかりつつあるこれらの国の政策に目を向けている。とりわけ北欧諸国では、北欧男性会議において、いかに男性が子育てに参加していくべきかが話し合われるなど、男性の子育て参加の実現が重要視されており、男性の育児休暇取得率の低さに悩む日本とは対照的である。そこで、本稿では家族政策において政府が積極的な役割を果たしているスウェーデンを具体例として取り上げ、家族政策の具体的施策とその背景について考察する。そして、スウェーデンではいかにして男性の子育て参加を可能にするだけの社会的合意を得てきたのかを明らかにし、日本への示唆を得たいと考える。

なお、家族政策という言葉については、現在でもそれほど明確なコンセンサスがあるわけではない。阿藤誠は、家族政策とは、家族の構成と構造、家族成員への経済的支援、子育て、家族介護の4つの側面に影響を及ぼす政策としている¹。家族の構成と構造に関する政策は、出産、結

婚、離婚、親権、養子などに影響する政策のことであり、経済的支援に関する政策とは、家族の被扶養者の基本ニーズを満たす家族の能力に影響する政策をいい、子育て、家族介護に関する政策も合わせて広義の家族政策としている²。広義の家族政策の中で、出産、子育て、子どもへの経済的支援に関わる部分の政策を狭義の家族政策としており、具体的施策としては、出産手当、児童手当・児童扶養給付、出産休暇・育児休業制度とその所得保障、公的保育システムが含まれる³。現在、日本で「子育て支援」と銘打って相次いで出されているプランは、狭義の家族政策と合致している。一方、スウェーデンにおいては子育てを支援するための政策の範囲が労働環境整備や住宅政策、男女平等に関する施策にまで及んでおり、阿藤誠のいう広義の家族政策よりも政策範囲が広い。そして、それらをまとめて「家族政策」としている点に注意する必要がある。

第1章 家族政策の具体的施策

スウェーデン政府は、出生率の低下や共働き家庭の増加を背景に、親と子どもに対する福祉サービスの拡充に取り組んできた。その際の視点は、1. 子どもの権利を保障すること、2. 子育てを公平、平等に保障すること、3. 両親に子どもへの平等な扶養義務及び共同監護権を保障することにあつた⁴。スウェーデンにおいては「権利の保障」が重視されており、家族政策においても、子どもをもつことの自発的な選択の保障が重視されている。これは、子どもを望んだときに予想される何らかの障壁をあらかじめ取り除いておき、就労と出産・子育てを両立できるようにしておくことに力を注ぐという予防主義的な政策につながっていった。具体的には、保育所入所待機児童の解消、親が子育てにかかわる時間を保障するための労働環境の整備などである。

中でも両親保険(Föräldraförsäkring)と呼ばれる出産・育児休暇を中心とした社会保障は世界的に見ても非常に充実しており、男性の子育て参加を促進するのに大きな役割を果たしている。

1. 両親保険の成立と発展

両親保険は、子どもが生まれるか養子縁組をした際に、出産や子育てのための休暇をとる権利を両親に与え、またそれによって失われる所得を補償するという保険制度である。日本の出産・育児休暇とその所得保障にあたり、スウェーデンにおいては、出産・育児休暇を意味する「両親休暇」と休暇時の所得保障を意味する「両親手当」の2つをまとめて「両親保険」と呼んでいる。

この制度の基礎になったのは、1938年に妊娠・出産を理由とする解雇の禁止を打ち出した特別法が制定された際に、同時に導入された3ヶ月間の出産休暇である⁵。1955年からは所得保障としての出産手当が90日間支給されるようになり、1963年からは6ヶ月間支給されていたが、これは母親のみを対象としていた。1973年、出産休暇・出産手当が改正されて父親と母親の両方を対象とするものとなり、翌年、両親休暇法が制定された。この法制定により、出産休暇は育児休暇と統合して「両親休暇」へ、休暇時の所得保障を意味する出産手当は「両親手当」へと改められた⁶。

両親手当は、法制定当時は180日間の休暇に対し所得の90%を支給していたが何度も改正が行われ、現在では両親合わせて最高450日間の休暇のうち、360日間は所得の80%が支給され、残りの90日間は1日あたり60クローネ(約900円)の一定額のみが支払われる⁷。両親手当はすべての親を対象としているので、就労せずに家庭にいる親にも1日あたり一定額の60クローネが450日

間支払われる。これらの両親手当は両親保険を通じて給付される。つまり社会保険の中から給付されており、財政面でも子育てを社会全体で支えているといえる。両親休暇法の目的は、子どもへの最善の育児保障と雇用の場における男女平等を推進するため、父親も産前・出産・子育ての全過程を母親とともにかかわることができるようにすることである⁸。そのため、休暇を取得することによって労働者が不利益を被らないこと、原職復帰を保障することなどが細かく規定されている⁹。この両親休暇法が、男性にも出産・子育てにかかわる休暇をとる権利があると規定した初めての法律であった。

両親休暇は子どもが8歳になる誕生日までに合計で最高450日間とることができる¹⁰が、450日間のうち60日は「パパの月」として父親しか取得できないクォータ制を取り入れている。同様に60日の「ママの月」も設けられている。「パパの月」と「ママの月」制度は、父親による両親休暇取得促進を目的に1995年に30日ずつ導入され、さらなる制度強化のために2002年1月から60日ずつとなった。また、両親休暇をとりやすくするために1979年に部分休暇制が導入されている。これは、通常の労働時間（8時間）を4分の3（6時間）、2分の1（4時間）、4分の1（2時間）、それぞれ短縮する形態の休暇である。丸1日休むことによるデメリットを懸念する親のニーズに対応した制度であり、特に父親の休暇取得を容易にする制度といえるだろう。

さらに、出産時の付き添いのために、父親には450日とは別枠で「パパの日」として所得の80%を支給する10日間の休暇が与えられる。出産時には家事や他の子どもの世話をするために父親の役割は大きくなる。それを保障するための休暇であり、出産に立ち会ったり、出産時に上の子の面倒を見るために利用される。「パパの日」の新生児数に対する取得者比率は73.1%（1999年）¹¹となっており、父親が出産に立ち会うことはスウェーデンでは一般的である。

両親保険のもう1つの形態は一時介護休暇である。これは主に子どもが病気になって、看病のために親が仕事を休まなければならないときに利用するものだが、2002年1月からは子どもが通う学校への訪問などの際にも利用できるようになった¹²。休暇は1週間以上になると医師、看護師の診断書が必要である¹³。子どもが12歳以下であることが条件で、年間最高150日間、所得の80%が支給される。

なお、両親保険の対象となる「親」の範囲は広く、実親、養親だけでなく、事実婚の親、親ではないが子どもの監護権者として世話をしている者なども含まれる¹⁴。

両親保険以外に男性を家庭に戻す原動力となったのは、労働時間の短縮である。週あたり労働時間は40時間で、原則として残業はない。法定年間労働時間は1808時間だが、平均の年間実質労働時間は1500時間から1600時間と報告されている¹⁵。労働時間が短くなれば、子どもも長時間保育から開放される上に、男性も子育てに参加しやすくなる。労働時間の短縮は、女性も男性も働きやすい職場作りを進めるだけでなく、よりよい育児保障と男性の子育て参加の推進のためにも重要である。

以上のような手厚い両親保険制度及び労働時間の短縮は、男性の子育て参加を推進する原動力となった。父親の両親休暇取得を奨励する政策は少しずつ効果を上げており、1985年に両親休暇取得者のうち男性の取得者が占める割合は23%だったのが、1999年には36%となっている¹⁶。

しかしながら、父親による休暇の取得は夏期休暇前後などの特定の時期に集中しがちであるとの批判もされている。また、男女平等度では世界最高レベルといわれているが、子育ても含め

た女性の家事労働時間は依然として男性よりも長く、結果的に女性に負担がかかっていることも指摘されている¹⁷。

こうした問題点が残されているものの、スウェーデンの両親保険制度は、休暇の日数を父親と母親の2人合わせて450日とし、60日間の「パパの月」を導入して父親の子育てへの参加の権利と義務を明確に示している。「パパの月」制度や部分休暇制は男性の休暇取得を容易にするために取り入れられており、こうした点に両親保険制度の有効性が見出される。父親に両親休暇取得を奨励するためのパパ・キャンペーンと呼ばれる全国的な啓発活動も盛んである。保育サービスの整備が中心で子育てのための休暇がとりにくかったり、労働時間が長いままだと、女性の負担が重いだけでなく、子どもも長時間保育を強いられる。こうした政策は、家庭と職場での男女平等を進め、さらに子どものための最善の育児保障という観点からも意味のあるものといえるだろう。

2. 保育サービスの拡充と様々な手当

(1) 保育サービスの拡充

スウェーデンにおける公的保育政策は、1944年に政府が幼稚園と保育所に補助金を出すことを決定し、就学前施設の制度化を図ったことに始まった¹⁸。保育サービスに対する需要が急激に高まったのは、1960年代後半からのことである。女性の就労が増加した結果、1970年代に入ると保育所不足が深刻化したため、政府は公的保育サービスの拡充に取り組んだ¹⁹。1973年に保育法を制定し、1976年には保育法を内包する児童保育法を制定、1977年に施行した。1981年には、障害者福祉、高齢者福祉、児童福祉関連諸法を一本化した社会サービス法が制定され、児童保育法もこの中に統合された。なお、保育サービスは1996年7月に保育の管轄が社会省から教育省へ移行されたことで、教育的なアプローチを重視する姿勢が強固になった。1997年秋学期からは、6歳児就学が導入されている。さらに、1998年1月には、それまで社会サービス法(Socialtjänstlag)に定められていた子どもの福祉と保育に関する規定のうち、保育の規定が学校法(Skollagen)に移された。同時に保育事業の監視、評価、開発などに関する責任も社会庁から学校庁²⁰に移された。保育サービスが教育と統合されたのは、保育と学校教育とを密接にし、子どもの学習と発達により教育的なアプローチを行うためである²¹。保育と教育を統合することで、親や子どもの保育ニーズに応えるだけでなく、各子どもの発達に応じた個別的な対応が可能になったといわれている²²。また、就学前教育は生涯学習の最初のプロセスとして重視されている²³。

保育サービスの目的としては主に、1. 親に、仕事や学業と“親であること”の両立を可能にすること、2. 子どもの学習を助け、子どもの健全育成を支援すること²⁴、という2点が挙げられる。

実際の保育サービスの責任は基礎的自治体のコミューン²⁵にあり、両親が就労または就学している1歳から12歳までの児童に対して保育の場を保障することが義務づけられている。保育サービスは親と子どものニーズに合わせて様々な形態があり、子どもの年齢や親の就労形態などに応じた形での保育サービスの拡充が目指されている。保育サービスの形態としては、一般的な全日保育を行う保育所(Daghem)、半日保育を行う幼稚園(Deltidsförskola)、家庭保育所(Familjedaghem)、オープン型幼稚園(Öppen förskola)、夜間保育所(Familjedag-natt-hem)、学童保育所(Fritidshem)、家

庭への派遣病児保育などがある。そして、これらの多くがコミュニンの運営による公的な保育サービスである。しかし、1990年代に入ってからには運営の効率化や利用者の選択の自由の拡大を目的に、保育施設を民営化するケースが増えている。民間が運営するとはいえ、財源は公設公営と変わらない。保育所に通う子どもの13%、学童保育所に通う子どもの5%(1998年)がこうした民営の施設に通っている²⁶。中でも多いのが、親たちが組織し、保育士を雇って経営する両親協同保育所で、民営保育所の約半分を占めている。両親協同保育所は、補助金を受けて親が保育のあり方を決めながら運営できることから、モンテッソーリやシュタイナーの思想に従った保育が行われることも多く、教育熱心な親に人気が高い。子どもを公営の保育所に通わせたことのある親のうち、約80%が両親協同保育所のほうが保育サービスは良くなったとの評価をしているという調査結果も出ている²⁷。ただし、通常の保育所に比べると親の役割負担が重いという問題点がある。両親協同保育所は1985年にコミュニンが保育所の認可基準を緩和して以降、着実に増加しており、1990年代に入ってからには公的セクターの職員が独立して始める職員協同組合方式の保育所も増加している。これら以外に、株式会社によって運営されている保育所もある。

保育にかかる費用は、年間1人平均71,200クローネ(約95万円、1997年)²⁸であり、国とコミュニンの補助金と利用者から徴収する保育料でまかなわれている。保育料はコミュニンによって異なるが、親の所得が高いほど保育料も多く徴収される仕組みになっており、保育料が保育費全体に占める割合は約16%となっている²⁹。

保育サービスについては、現在でもよりよいサービス提供のために制度の改善や新しい制度の模索が続いている。最近では、保育料負担を軽減するために、2002年1月にコミュニンの任意選択ではあるが、保育料上限制度が導入された。これは、子どもの数に応じて保育料が変わるというもので、1人目の子どもの保育料は親の所得の3%(最高1,140クローネ/月、約15,000円)、2人目の子どもは所得の2%(同760クローネ)、3人目からは1%(同380クローネ)となる³⁰。学童保育所については、1人目の子どもの保育料は親の所得の2%(最高760クローネ)、2人目からは1%(同380クローネ)とされている。この上限制度の導入により親の保育料負担は軽減されるが、コミュニンの負担分は増加する。そのため、政府は上限制度を導入したコミュニンには負担増加分の財源を補償し、制度導入のためのインセンティブとしている。また、2001年7月からは親が失業している1歳から5歳の子どもの保育所に通うことができるようになった³¹。それまでは、親が就労または就学している場合にのみ保育所への入所が認められていた。子どもは1日最低3時間、保育所で保育を受けることができる。同様に、2002年1月からは、下の子のために親が育児休暇をとっている際に上の子を保育所に通わせることができるようになった³²。教育的な側面では、2003年1月から、すべての4歳児と5歳児に年間525時間の就学前教育が提供されることになっている³³。これは、学期中に1日約3時間提供される予定である。

スウェーデンの保育サービスの特徴は、一般的な保育所から家庭保育所、病児保育、夜間保育所など保育形態が多様であることが挙げられる。そして、親の就労や就学の保障だけでなく、保育と教育を統合し、子どもの学習と発達への教育的なアプローチを行うという目的がある。就学前教育がすでに生涯学習のスタートであり、生涯学習の一プロセスとして重視するという考え方は、生涯学習が盛んなスウェーデンならではのといえる。また、設置主体に対する規制緩和が進み、

様々な設置主体が存在する一方、公設公営の保育所と同等に補助金の給付を受けるなど、財政面での政府の役割が維持されている点は興味深い。

(2) 様々な手当

保育サービスの拡充以外に行われてきたものとして、住宅手当、児童手当の支給が挙げられる。

住宅手当は、すべての国民に衛生的で快適な住宅を保障するために、それを実現するのに不利な状況にあると思われる層、主に高齢者、多子家庭、低所得世帯に対して支給されている³⁴。住宅手当の基礎となったのは、1948年に子どものいる低所得世帯への家賃補助として支給されたものである。この住宅手当は住居費などの生計負担を軽減するためのもので、生活保護受給の予防的役割を果たしていた³⁵。現在の住宅手当は、労働年齢にある低所得世帯の住居費に対する援助を行う制度として1968年に導入され、賃貸住宅居住者の家賃および持家居住者の住宅費を援助している。

住宅手当を受給するにはミーンズテスト（資産調査）を受けなければならない。そして、所得、住居の家賃または住居費、世帯の大きさ（子どもの数）に応じて受給額が決定される。家賃または住居費に対する手当の割合は、50%から75%に子どもの数に応じた加算を考慮した率となっている³⁶。また、住宅手当の支給最高額も定められており、その最高額も家賃または住居費、居住面積、所得、子どもの数によって異なる。

低所得世帯を対象に発足し、ミーンズテストを受けなければ支給されない住宅手当であるが、世帯所得が年額21万5000クローネ（約290万円）の世帯にまで支給されている。平均的な年収が20万9214クローネ（1997年）であるから、平均以上の世帯にも支給されていることになる³⁷。

児童手当は、1947年に児童手当法が制定されたことにより1948年に導入された。スウェーデンに在住する16歳未満のすべての子どもを対象に、全額国庫負担で毎月母親に非課税の給付が行われている。所得制限はなく、養親に育てられている場合も支給される。16歳以降も学業を続ける場合は20歳未満、障害があり特殊学校などに通っている場合は23歳未満まで支給される³⁸。また、基本的にはスウェーデン国民でなければ適用されないが、特例措置があり、1. 子どもがスウェーデン人でなくてもスウェーデンに居住しており、かつその養育者がスウェーデンに居住していて住民登録をしていること、または2. 子どもまたはその両親の一方がスウェーデンに6ヶ月以上居住していること、という要件が満たされれば、国籍を問わず児童手当は支給される³⁹。子ども一人あたりの手当額は定額であったが、1982年に第3子以降については多子加算制度が導入された。第1子と第2子には月額950クローネ（約13,000円）、その定額に加えて第3子には245クローネ、第4子には769クローネ、第5子以降は950クローネの多子加算金が支払われる⁴⁰。定額部分については物価上昇率を考慮して改定されており、2000年と2001年にはそれぞれ100クローネずつ増額された。なお、この児童手当額は、両親がフルタイムで働いている家庭が負担する平均保育料のほぼ半分に相当する⁴¹ものであり、スウェーデンでは教育費が基礎学校から大学院まで無料であることを考えると、子どもの養育費に対する児童手当の割合は極めて高いといえる。

第2章 家族政策拡充の要因に関する考察

第1章で述べたように、スウェーデンの家族政策は広範囲にわたっている。保育所のようなハード面の整備だけでなく、両性を対象とした両親休暇とその所得保障、住宅手当、すべての子どもに支給される児童手当など、社会全体で子育てを支える政策が行われている。これは、社会民主主義の理念を具現化した成果ともいえるが、理念を実際の政策に生かすには大変な困難を伴うはずである。とりわけ、両親保険の拡充と労働時間の短縮には企業の協力が欠かせないため、スウェーデンがそれを実現した背景を明らかにすることによって、男性の育児休暇取得率が極端に低い日本への示唆を得ることができるかもしれない。スウェーデンはいかにして社会的合意を得、それを成し遂げてきたのだろうか。本章では今日のスウェーデンの家族政策を実現させた誘因について考察する。

1. 調和的な労使関係

スウェーデンの福祉国家路線を支えてきたのは、スウェーデン・モデルと呼ばれる協調的で安定した労使関係であった。スウェーデンの労働市場では、賃金や各種手当、労働条件の交渉、決定について、政府の介入をできるだけ排除して労使双方で自主的に行おうとする伝統がある⁴²。この伝統は、1930年代に深刻な労使紛争を経た後、1938年にサルシェバーデン(Saltsjöbaden)という町で労使の代表者らが協議し、労使関係を平和的、協力的なものに変えていくことに合意して締結されたサルシェバーデン協定により生み出された⁴³。以後、SAF(スウェーデン経営連盟)とLO(スウェーデン労働者総同盟)を中核とする労使交渉が開始され、可能な限りストライキなどの労使紛争を行わないようにして、賃金や労働条件などに関する決定が行われるようになった⁴⁴。スウェーデンにおける労働組合の組織率は極めて高く、83%である。日本は24%となっている(1996年)⁴⁵。労働組合の組織率が高く、組合が力をもっているにもかかわらず、労使関係は平和協力的で労使紛争は比較的少ない。このことが産業の効率性を高める要因の1つとなった。

労使交渉の際には、しばしば労使双方の歩み寄りにより社会契約型(協力ゲーム型)の取引が行われていることが指摘されている⁴⁶。社会契約型の取引とは、双方にとって共に利益となるような取引のことで、双方が協力的になり合意形成が容易になるというメリットがある。それにより、企業経営者と労働者の間では、労働者に対する雇用保障、労働時間短縮、労働者の経営参加と権利保障、労働環境の改善、各種手当の拡充などと引き換えに、賃金値上げを自制するという取引が行われてきたのである⁴⁷。労働者の間には「連帯」(omsorg, 福祉という意味もある)の精神が根付いており、一部の従業員がリストラされるよりは従業員全体で賃金値下げやワークシェアリングに合意することによって、可能な限り完全雇用を維持するように求める労使交渉が行われている。

しかしながら、スウェーデンにおいて最初から女性の労働が肯定的に受け入れられていた訳ではなく、長年にわたって保守的な家族観が支配的であったことも事実である。とりわけ1930年代前半は経済が不況であったこともあり、男性の就労の確保と出生率引き上げのために、既婚女性の雇用の制限を求める動きが多く見られた。保守党からは既婚女性の雇用制限に関する動議がし

ばしば議会に提出され、労働組合の中にも同様の要求をするところがあったという⁴⁸。その論拠としては、本来男性が働いて得た収入で生活するべき既婚女性は、家族を扶養する立場にありながら失業している男性に職を譲るべきである⁴⁹ということと、女性の就労は出生率を低下させるから女性は家庭に留まるべきだということがあった。これに対し、グエンナー・ミュルダール、アルバ・ミュルダール夫妻は1934年に『人口問題の危機』を出版し、当時のスウェーデンにおける出生率の低下について警告し、家族政策の充実を訴えた。とりわけアルバ・ミュルダールは、人口問題への対処として既婚女性の働く権利の保障が重要であると主張、政府の設置した人口問題委員会もこれを支持し、1938年にスウェーデン議会は婚約・結婚・妊娠・出産を理由とする女性労働者の解雇と不利益取り扱いを禁止する内容の法律を制定した⁵⁰。しかし、こうした法制定とは裏腹に、スウェーデンでは1930年代末から性別役割分担に基づく家族観が支配的となっていた。女性の就労が増加し、本格的に家庭と労働市場での男女平等を求める運動が盛んになったのは1960年代に入ってからのことである。

1960年代は、スウェーデンの工業生産は年平均6.5%伸び、経済成長と社会福祉の充実の両方を実現した「黄金の60年代」と呼ばれている時期である⁵¹。好況の中で企業が労働力を必要としていたし、同時期に福祉国家路線が定着したことで福祉サービス部門が拡大し、パブリックセクターも新規の労働力が必要であった⁵²。その結果、慢性的な労働力不足に陥り、潜在労働力としての専業主婦が次々に労働市場に入っていった。そして、家庭と労働市場での男女平等を求める声が高まっていったのである。家庭と労働市場における男女平等が推進されるきっかけとなったのは、1968年、スウェーデン政府が国連の社会経済委員会に提出した報告書『スウェーデンにおける女性の地位』であるといわれている。報告書では、当時多くの女性が労働市場に進出したにもかかわらず、依然として職場における女性の地位や賃金は低く、家事・子育ても担ったままで女性の地位は向上していないことが明らかにされた⁵³。そして、その対策としては女性に対して優遇措置をとることだけでなく、男性の労働時間短縮と家事・子育てへの参加が必要であることを強調し、女性も労働組合や政治活動、経済活動へ積極的に参加することが重要であるとしている⁵⁴。この報告書以降、女性のみが担っている家庭責任を男性も担うことを目標に、労働時間の短縮や出産・育児休暇の拡充が推進されていくこととなる。企業にとってはコストのかかる状況となっていたが、労働力不足の中で労働力を安定的に確保するためには、企業はそのためのコストを支払わなければならなかったのである。

また、スウェーデンは人口わずか886万人の小国でありながら、自動車メーカーのボルボ、サーブ、携帯機器のエリクソン、紙パックのテトラパック、家電メーカーのエレクトロラックスなど、世界規模の大企業が数多く存在する。企業はそれぞれ世界市場での競争を強いられているため、労働力の確保には量だけでなく質についても神経質にならざるをえない。企業の中で訓練を受けた女性が出産や子育てにより退職することは、企業にとってはせっかく職能を身に付けさせた人材を失うことになる。また、女性の労働と出産・子育てとの両立の負担に無理解であり続けることによって少子化が進み、消費者である国民の数が減るということは、企業の存続を危うくする事態を招くという危機感がある。さらに、すべての国民が平等に社会生活を送れることを基本理念とする社会民主党は、男女間格差の是正にも積極的であり、職場においても家庭においても男女平等を推進する政策をとってきた。こうしたことから、企業は積極的とまではいえなくて

も、従業員が両親休暇をとることに合意をしているのではないかと考えられる。

一方で、企業が数々の負担を背負わなければならないことから、高負担により経済活動が停滞するという批判がしばしばなされている。しかしながら、経済面では産業の90%以上は民間企業と協同組合で運営されて競争的であり、規制緩和も進んでいる。また世界規模の大企業が多いことから、主要産業は厳しい国際競争にさらされており、労働者の有給休暇取得日数が世界的に見て極めて高い（平均5週間）にもかかわらず、生産性が高いことが指摘されている⁵⁵。スウェーデン経済に対するOECD（1999年）やIMF（2000年）の評価はおおむね良好であるし、メリル・リンチ社の経済成長の可能性を計るグローバル・ランキング・システムにおいても、35カ国中1位にランクづけされている（2000年）⁵⁶。

また、負担を負うのは企業だけでなく、労働者も雇用保障や労働時間短縮と引き換えに、高い賃金を求めないという合意がある。この合意がなければ、企業の人件費は際限なく膨張してしまい、安定した経済、さらには社会保障も望めなかったであろう。

2. 政府－企業－労働者関係に見る北政型NPM

労使交渉においては政府の介入は最小限に止められるが、政府は労使間の取引をバックアップするような法制定と政策を行ってきた。第1章で挙げたような家族政策の様々な施策は、労使間の取引とリンクしていることが指摘できる。例えば、女性の雇用促進は労働者に対する雇用保障に結び付いているし、両親保険は労働者の子育てにかかわる権利の保障と結び付いている。また、法制定に関していえば政府による介入の度合いが高いという傾向が見受けられる。1991年に制定された新機会均等法は、平等プランの作成とその積極的措置の遂行、セクハラ防止規定強化、男女の仕事と家庭の調和について規定している。この新法により、企業は毎年平等プランを作成して実施に移さなければならず、労働省内にある男女平等担当局がそれを検討し、不十分と判断された場合には翌年さらに重点目標が定められることになっている⁵⁷。企業のプランを厳しく評価するという点においては政府の介入は強固といえよう。

こうして政府－企業－労働者の関係が保たれているわけだが、相対的に企業の負担が重く、3者の力関係においては企業の力が弱いように見受けられる。それは、労働者の組合であるLOが社会民主党の最大の支持基盤であり、スウェーデンの福祉国家路線がLOと社会民主党政権との連携の下に維持されてきたからである。福祉国家路線を維持する上では、国民に高い税金を課すことに加えて、企業にもその負担を担ってもらうことが不可欠であった。

スウェーデンにおいては経済政策と労働政策、家族政策が連携し、そのすべてがうまくバランスを取り合って進んでいくように公共経営が行われてきたと考えることができる。それは、政府、企業、労働者の3者のうちどれか1つだけが利益を得るようなゼロサムゲームではなく、3者すべてが負担を分かち、すべてがそれ相応の利益を得る社会契約型の公共経営である。政府が社会保障面で積極的な役割を担い、労働者、企業、政府の合意に基づいて利益を分かち合う方式は、ノルウェー、デンマーク、オランダなどでも見られる。この方式は、規制緩和や民営化手法を幅広く取り入れるイギリス・ニュージーランド型NPM（New Public Management）と対比して、北政型NPMとして位置付けられる⁵⁸。ところで、スウェーデンはノルウェーやデンマークと異なり、産業政策の市場化には積極的という特徴をもっている⁵⁹。従って、社会政策面については典型的

な北欧型NPMモデルに従い、一方で経済面については規制緩和などによって市場の競争原理に委ねる方法をとったと考えられる。政策分野によって手法を変えている点は特筆すべきであろう。

3. 家族政策に見る北欧型NPMの評価；日本への適用可能性

すでに指摘したように、スウェーデンが充実した家族政策を実施してきた背景には、労使交渉によって労働条件を定めてきた協調的な労使関係と、それをバックアップするために政府が法制定や企業の実施状況を監視する役目を果たし、社会保障に関しても政府が全面的に保障するという、北欧型NPMがあった。政府-企業-労働者の社会的な合意に基づき、3者がそれぞれ利益と負担を分かち合う方式はうまく機能しているようである。しかしながら、現在の日本の労働組合組織率は約20%に止まっており、企業経営者側に比べて労働者の立場は弱いといわざるをえない。従って、スウェーデンのように労使交渉によって労働環境の改善を求めることは不可能である。

そのため、適用可能性を見出すとすれば、政府の役割の強化であろう。多くの企業は経営状態の悪化を理由に、政府から努力を求められてもそれに積極的に応えることは極めて稀である。そのため、達成目標を設定しても、企業にその実現に向けて努力を求めるとい程度では働き方の見直しや多様な働き方の実現は難しい。ワークシェアリングや短時間正社員制度の導入による労働時間短縮などの、労働環境を整えた企業への優遇措置や、逆に未達成企業への罰則措置など、政府がイニシアティブをとって規制を強化することが必要と考えられる。

ただし、政府の役割強化をすべての政策分野に対して適用するのではなく、特に福祉政策や労働政策について役割を強化することを提言したい。日本の構造改革の中では、規制緩和や民営化を推進するイギリス・ニュージーランド型NPMがメインストリームとなっており、「小さな政府」を志向する動きの中で、政府の役割は徐々に縮小されつつある。しかしながら、制度的には未だ課題が多い分野で政府の役割を縮小することは、国民にとって不利益となることが予想される。従って、イギリス・ニュージーランド型NPMを基本としつつも、福祉政策や労働政策分野については政府が積極的に役割を担う北欧型NPMを導入する、というように、政策分野によってNPMの住み分けを行う必要があるのではないだろうか。

なお、2003年7月、通常国会において「次世代育成支援対策推進法」と「少子化社会対策基本法」が相次いで成立した。「次世代育成支援対策推進法」においては、都道府県及び従業員300人以上の企業に対して子育てと仕事の両立支援や保育サービスの充実に関する5年間の「行動計画」の策定を義務付けている。これまで、政府が子育てと仕事の両立に関する行動計画を企業に義務付けたことはなく、このような特定の政策分野に関してのみ政府が企業に規制や介入を行う、北欧型NPMの兆候が見られると見ていいだろう。しかしながら、市町村と従業員300人未満の企業については努力義務に止まっていることから、政策実効性という点では疑問の残るものといわざるをえない。また、「少子化社会対策基本法」については、少子化への危機感が強調されるあまり、子どもを産み育てるとい個人への選択に政府が介入するかの印象が強まり、反発の声が上がっている。確かに、少子化という現象はこれまでの社会保障制度の根幹を揺るがす緊急の課題であり、速やかな対応が要求される。しかし、成熟した経済社会においては少子高齢化はある程度必然の現象であるということを前提に、個人の選択した結果は最優先して守られるべき

であり、政府がどこまで介入すればよいのか、模索が続いているのが現状のようである。

結

これまで、スウェーデンの家族政策の具体的施策とそれらを実現させた背景について検討してきた。保育サービス、両親保険、手当など、どれも制度的に整っていることがうかがえる。特に、両親保険制度は父親の子育て参加を進める上で大きな役割を果たしていると評価できる。父親しか取得できないクォータ制や、労働時間を短縮する形での部分休暇制の導入などは、父親の育児休暇取得率の低迷に悩む日本にとっても参考となり得る施策であろう。

そして、具体的施策を行ってきた背景には、社会契約的な取引による平和協調的な労使関係が存在した。政府は労使間の合意をバックアップする役割を果たし、かつ社会保障については規制や介入によってイニシアティブをとるという北欧型NPMが見出される。しかも経済政策に関しては規制緩和と市場競争に委ねており、社会保障面は北欧型NPM、経済政策はイギリス・ニュージーランド型NPMをとるという、政策適用範囲の住み分けを実現している点は非常に興味深い。

こうした点を指摘しつつ、日本への適用可能性として、福祉・労働という特定の政策分野については政府の積極的な関与を重視する北欧型NPMの適用を挙げた。政府は1970年代後半に「日本型福祉社会」論において、福祉の主な担い手を家族すなわち女性に委ねることを提言したが、女性の就労の増加が顕著になった現在では、地域社会やNPOの役割重視を打ち出している。当事者参加や地域密着型の福祉サービスの提供が期待できるのは確かだが、福祉を保障するのは究極的には政府のはずである。運営や供給主体は地域やNPOや民間であっても、政策については政府のガイドラインが必要であり、政府はもっと積極的な役割を果たすよう努力するべきではないか。日本はイギリス・ニュージーランド型NPMを志向しており、これまで述べてきたスウェーデンに見られる北欧型NPMにはほとんど目を向けていない。「次世代育成支援対策推進法」と「少子化社会対策基本法」の成立は、政府の役割の強化という点では北欧型NPMに近づいたといえるかもしれないが、法の理念をめぐる混乱は続いている。いうまでもないことだが、スウェーデンの政策すべてが日本に適用可能なわけではなく、スウェーデンのように手厚くまた合理的な家族政策を日本がすぐに真似できるものではない。しかしながら、国民に多くの負担を負わせる形での構造改革が進められ、ますます「小さな政府」となっていく中で、スウェーデンに見られる「利益も負担も分かち合う」という北欧型NPMの示唆するものは大きいといえる。

【註】

- 1 阿藤誠「先進諸国の低出生率問題」阿藤誠編『先進諸国の人口問題』 東京大学出版会 1996 p.2
- 2 同上
- 3 同上
- 4 古橋エツ子「児童福祉サービス」 丸尾直美、塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』 東京大学出版会 1999 p.291
泉千勢「スウェーデンの保育事情」『社会問題研究』第40巻第1・2合併号 pp.125-126

- 5 仲村優一, 一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉 スウェーデン・フィンランド』 旬報社 1998 p.253
- 6 同上
- 7 Svenska Institutet, *Fact Sheets on Sweden ; Equality between Women and Men* 2000
- 8 古橋エツ子 前掲論文 p.300
- 9 富永静枝, 橋本宏子「女子労働活用政策」「出生率上昇」と「子育て支援政策」を考える」『賃金と社会保障』1993年1月下旬号 p.15
- 10 Svenska Institutet, *Fact Sheets on Sweden ; Equality between Women and Men* 2000
- 11 藤井威『スウェーデン・スペシャルI—高福祉高負担政策の背景と現状—』新評論 2002 p.209
- 12 同上書 p.208
- 13 富永静枝他 前掲論文 p.16
- 14 古橋エツ子 前掲論文 p.301
- 15 岡沢憲美「女性環境—先駆ける男女共同参画社会」岡沢憲美, 宮本太郎編『比較福祉国家論』法律文化社 1997 pp.220—221
- 16 Statistiska centralbyrån, *Women and Men in Sweden Facts and Figures 2000* p.38
- 17 家事労働時間は1週間あたり男性約20時間, 女性約33時間であり, 女性のほうが長い。
レグランド塚口淑子「〈スウェーデンからの報告〉調査資料に見るアンペイド・ワーク」川崎賢子, 中村陽一編『アンペイド・ワークとは何か』藤原書店 2000 p.125
- 18 泉千勢 前掲論文 p.125
- 19 津谷典子「スウェーデンにおける出生率変化と家族政策」阿藤誠編 前掲書 p.71
- 20 学校庁は内閣の外局であり, 学校教育についての具体的な施策の立案, 調整及び情報公開を担っている機関である。スウェーデンにおいては, 各省は小規模組織であり, 行政の実施だけでなく重要な決定事項に至るまで独立した外局としての庁に委任されている。一方, 教育省の役割は, 教育に関する法案作成, 法律制定, 中央行政機関に関する一般規則の作成等である。なお, 学校庁は内閣の外局であり, 教育省や教育大臣の監督は受けない。つまり, 教育省と学校庁の間に上下関係は存在しない。
- 21 Statistiska centralbyrån, *Sweden 2000. A knowledge society* p.36
Svenska Institutet, *Fact Sheets on Sweden ; Childcare in Sweden* 1999
- 22 仲村優一他編 前掲書 p.34
- 23 Svenska Institutet, *Fact Sheets on Sweden ; Childcare in Sweden* 1999
Skolverket(学校庁)ホームページ <http://www.skolverket.se/english/system/child.shtml>
最終閲覧日: 2003年8月10日
- 24 Svenska Institutet, *Fact Sheets on Sweden ; Childcare in Sweden* 1999
- 25 スウェーデンの一般行政組織は, 中央政府, 全国を23に分けたランスタイング (landsting)と呼ばれる県レベルの自治体, 全国を286に分けたコミュン(kommun)と呼ばれる市町村単位の自治体の3層から構成されている。
- 26 Svenska Institutet, *Fact Sheets on Sweden ; Childcare in Sweden* 1999
- 27 宮本太郎「協同組合運動」岡沢憲美他編 前掲書 pp.288—289
- 28 藤井威 前掲書 p.214
- 29 同上
- 30 Skolverket 前掲ホームページ
- 31 同上
- 32 藤井威 前掲書 p.215
- 33 Skolverket 前掲ホームページ
- 34 藤井威 前掲書 p.80
- 35 仲村優一他編 前掲書 p.260
- 36 都村敦子「家族政策・社会扶助・住宅手当等」丸尾直美他編 前掲書 p.212
- 37 同上

- 38 上掲論文 p.193
- 39 太田義武「社会手当」社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』東京大学出版会 1987 p.197
- 40 藤井威 前掲書 p.209
- 41 津谷典子 前掲論文 p.69
- 42 岡沢憲美『スウェーデンを検証する』早稲田大学出版部 1996 p.71
- 43 丸尾直美『スウェーデンの経済と福祉—現状と福祉国家の将来—』中央経済社 1992 p.27
- 44 宮本太郎「労働市場と労働生活」岡沢憲美他編 前掲書 p.163
- 45 同上書 p.164
- 46 丸尾直美 前掲書 p.27
- 47 同上書 p.28
- 48 北明美「ジェンダー平等：家族政策と労働政策の接点」岡沢憲美他編 前掲書 p.199
- 49 同上
- 50 同上書 p.200
- 51 岡沢憲美『スウェーデンの挑戦』岩波新書 1991 p.72
- 52 岡沢憲美「スウェーデン型ファミリースタイルの変容—少子・高齢化のインパクトと新しいファミリー像の模索—」日本家政学会編『変動する家族—子ども・ジェンダー・高齢者—』建帛社 1999 pp.267-268
- 53 塩田咲子『日本の社会政策とジェンダー』日本評論社 2000 p.113
- 54 富永静枝他 前掲論文 p.15
- 55 丸尾直美 前掲書 p.22
- 56 藤井威 前掲書 pp.158-159
- 57 渡辺峻「働く女性の未来展望」柴山恵美子、藤井治枝、渡辺峻編著『各国企業の働く女性たち』ミネルヴァ書房 2000 p.275
- 58 大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社 1999 pp.56-60
- 59 同上書 p.57, 丸尾直美 前掲書 p.22

(博士課程1年, 比較教育政策学講座)

A Study on Family Policy in Sweden — A Case of Nordic New Public Management —

TANIYA Aiko

The role of national government has been diminished in Japan in recent years. However, its role is still important for dealing with the rapidly declining birth rate. This paper analyzes family policy in Sweden, where public sector plays an important role in social services, and considers how it has been carried out.

Family policy in Sweden aims to uphold the equal rights of man and women to participate in child rearing. To achieve this goal, child-care leave, child-care service, child allowance, and housing allowance have been improved. In particular, child-care leave helps fathers to participate in child rearing. In Japan, fathers are often confronted with difficulties in taking child-care leave. Why is it possible in Sweden? The conclusion of this paper is that the Nordic New Public Management is founded on the principles of family policy. Labour and management closely cooperate, and national government plays a very important role in maintaining this agreement. In Nordic NPM, the national government, employers and employees share both gains and losses. This system appears suggestive for developing measures to support child rearing in Japan.