

EC(EU)における家族・保育政策の動向

木下 比呂美

はじめに

EC(欧州共同体)は、昨秋マーストリヒト条約(欧州連合条約)発効を機にその名称をEU(欧州連合)と変更した。本稿は、そのEUの家族・保育政策の動向を紹介するものであるが、本稿で触れる政策は全てEC時代の産物である。それ故、本稿では敢えてECの呼称で通すことにした。

周知のとおり、EC創設の狙いは、強力な経済的統一体を形成し世界市場における競争力をつけること、また、さらには政治的統合を果たし、戦争のない平和なヨーロッパを形成することである。と同時に、域内の人々の生活権を保障し、生活基盤のレベルアップを図ることを、創設時からの公式課題としてきた。家族政策は、その路線上で展開されてきている。本稿では、ECの家族政策を、子育て責任と職業の両立の問題に焦点を絞って報告したい。

1. ECにおける家族政策の展開過程

ECにおける家族政策の流れを通観すると、その政策の基底には、男女平等の実現という確固とした理念が横たわっている。その点で、わが国の政策とは根本的に異なっている。

ECにおける男女平等の家族政策に関する基本的法的根拠は、ECの憲法とも言われるローマ条

約(欧州経済共同体設立条約：1958年)117条および119条に求められる。117条は、加盟国の労働者の生活および労働条件の向上と平等化を、また119条は、男女同一労働同一賃金の原則の適用を謳っている。しかしこの理念の具体化は、1974年1月の閣僚理事会による「社会行動計画」の採択以降に委ねられた。70年代には、①男女同一労働同一賃金(1975年)、②求職・職業訓練・昇進等における男女の平等な処遇(1976年)、③社会保障に関する男女の平等な取扱(1978年)の3点に関する指令が、また80年代には、④職業上の社会保障企画における男女平等の扱いの原則の実施(1986年)、⑤農業を含む活動に従事している男女に対する平等の原則の適用と妊娠・育児期間中の自営業女性の保護(1986年)の2つの指令が採択されている。

ところで先の社会行動計画は、「雇用、職業訓練、昇進および給与を含む労働条件における男女平等達成のための行動を起こすこと」、また「家族責任を有する全ての関係者が、家族責任と職業への願望を両立できるよう保障すること」を加盟国に対し要望した。また、男女間の不平等の原因の一つが「働く母親のための諸施設の不足にある」ことに注目し、「最優先の課題は、女性が労働要求と家族責任を両立できるための施設の供給」にあるとの認識を示した。にもかかわらず「両立」のための条件整備は遅々として

特集・家族・保育政策—国際家族年と労働者階級—

はかどらなかった。1982年から85年にかけての男女平等をめざす第1次行動計画は、その目的の一つに「親休暇および家族的理由による休暇の拡大と公的保育施設・サービスのネットワークづくり」を掲げ、この理念に基づいてEC委員会は「親休暇および家族的理由による休暇」に関する指令草案を起草した。しかしこの指令は主としてイギリス政府の反対により陽の目をみることができず、今日に到っている。

86年に始まる第2次行動計画では、労働における男女平等実現の不可欠の条件は「両立」を可能にする諸方策であるとの認識が一層深まった。第2次行動計画に基づく施策の中で最も重要なものは、86年にEC保育協力機構(EC Child-care Network)が創設されたことであろう。第2次行動計画以来今日までに、男女平等にかかわる9つのネットワークが誕生したが、EC保育協力機構はその6番目のものである。EC保育協力機構の取り組みとその業績は、現在および未来におけるECの保育・家族政策の基礎となるものであり、また後述のようにその具体化にはなお大きな障害が横たわっていることは確かだとしても、近未来に子育てのために何をなすべきかについての明確な指針を加盟各国に示している。例えば、1989年に筆者がイギリスを訪れたとき、ECにおける遅れた国イギリスでさえ、今後の子育ての指針を示す基礎文献は何かという問いに対し、後述のECレポートならびにその基礎資料となったイギリスのナショナル・レポートが挙げられたのであった。

2. EC保育協力機構の取り組みとその政策理念

EC保育協力機構は、正式名称を「保育および職業と家族責任の両立のためのその他の方策に関するネットワーク」と言い、「全ての加盟国の保育サービスに関するデータの収集と評価、お

よび、保育の重要性を人々に認識させるためのキャンペーンを行なう」ことを目的として設立された。同ネットワークは、加盟国からの代表各1名とコーディネーター1名の計13名からなる専門家集団である。

加盟国からのナショナル・レポートとコーディネーターによる全加盟国への訪問調査に基づいた報告書『保育と機会平等』(以下ECレポートと略称)が出されたのは1988年のことである。300頁からなる同レポートの3分の2は、子育てや性による雇用の不平等、今日の家族の複雑な様相、産休等子育てに関わる雇用政策の実態、財政問題、保育サービスの現状と問題点、保育者問題等、保育を巡る諸局面の現状分析と問題点の解明に費やされ、残り3分の1で、現状分析を踏まえての結論・勧告等が述べられている。

ECレポートは、ヨーロッパ共同体・加盟国・地域・保育サービス・職場・家庭等の各レベルでの具体的行動への指針を提供している。しかしその最大の功績は、EC域内における優れた実践、そして保育先進国スウェーデンに深く学びながら、EC域内での真の機会平等実現のために何をなすべきかについての基本理念を示していることであろう。

基本理念の中軸をなすのは、保育責任についての考え方である。保育責任は、父母・雇用主・社会の3者が共に負うべきであり、①父母の責務は両性が共に子どもの養・教育に関わること、②雇用主の責務は「両立」に向けて子育てのための諸休暇を整備し職場環境を改善すること、③社会の代理人としての行政(政府)の責務は、多様な保育ニーズに応えられる公費によるサービスを提供すること、および②のための法的整備・資金提供や①に関するキャンペーン・教育活動などを行うこと、などが明確化された。

この基本理念に基づき、EC保育協力機構は、

①保育サービス②雇用③父親④ヨーロッパ・レヴェルでの調査研究⑤一部加盟国への援助の5点について、EC委員会に対する勧告を行った。中でもネットワークが「女性と子どもの機会平等達成のための重要な基礎をなすもの」として重視したのが、①②に関連する指令、すなわち「保育サービスに関する基本指令」と「雇用に関する基本指令」の2つである。

前者は、無料または妥当な料金で利用できる公費保育サービスの拡充の問題を中軸に、サービスの質の保障、多様なニーズへの対応性、諸サービス間の費用・保育時間・保育内容方法上の一貫性、保育者問題などの問題を含むものとされている。サービスの利用者は、就業ないしは職業訓練中あるいは教育機関に在籍中の父母である（日本では、学生は対象外）。

後者は、具体的には「産休に関する指令」を意味し、最低12週の有給の産後休暇を、正規労働者のみならずパートタイマー、自営業ならびにその家族従事者にも保障しようとするものである。また産後12週の給料相当額の給付金支給は、妊娠初期に就業あるいは職業訓練中であった女子、および失業者として登録されていた女子にも適用される、という内容を含むことが示されている。

しかし、前述のように、親（育児）休暇および家族的理由による休暇に関する指令が採択されていない現在、親（育児）休暇・家族的理由による休暇（看護・保育参観休暇等）・産休の3つを含む総合的休暇指令の発令も考えられるとEC保育協力機構は勧告している。その場合、その指令には次の諸点が含まれねばならない。①産休は12週の有給休暇とする（12週の休暇を産後に限るか産前をも含むかは各国の事情による）、②親（育児）休暇は親一人に付12週、単親は24週。休暇の父母間の委譲の可否は各国の事

情に合わせる、③5年以内に、産休と親休暇併せて12か月となるよう延長する、④5か年計画で親休暇中の所得補償（給料の90%以上）を実現する、⑤産休・親休暇は、一部または全部をパートタイム休暇として取得できる。なお、先に提案された親休暇指令草案は、休暇は父母それぞれに固有のものであり、相互に委譲することは認められないとしていたが、この勧告では各国の事情により委譲も可能と改められた。前者で委譲不能とされたのは、父親の育児責任を明確にするためであり、委譲可能とした場合実際に取得するのは母親に限られるという現実認識が前提にあってのことである。しかし今回の提案が委譲を認めるに到ったのは、男女間の給与格差が現存する状況で機械的に父母共の取得義務を規定することの無理や、12週では母乳哺育期間として不十分とする母親が現実には多いことなどが考慮されてのことであろう。

EC保育協力機構による勧告の目的とするところは、第1に、男女の機会平等の達成であり、男女が共に職業と家庭を両立させ、そのことによって生活の質が向上することである。第2に、子どもたちの権利保障のためである。子どもの成長発達に必要な諸経験は、家庭のみならず地域や社会的場を通して提供されるものであり、できれば全ての子どもに社会的保育の場が提供されることが望ましい。第3は、社会の利益のためである。男女両性が、労働能力を含む社会的能力と同時に子育て能力を開花できれば、それは個人の生活の質を豊かにするだけでなく社会的資源を豊富にすることにもなる。また「子どもはEC共同体市民として自らの権利の所有者であると同時に、EC共同体の最も貴重な資源でもある」のである。因みに日本では、少子化傾向は労働力不足と短絡的に結びつけられ、子育て支援策はその打開策に矮小化されている感が

特集・家族・保育政策—国際家族年と労働者階級—

強いが、EC レポートでは、それは EC における家族の様相の変化の一局面として指摘されているに止まっている。

EC レポート公開の2年後、EC 保育協力機構は、①保育の質②保育者問題③男性（父親）の保育参加④農村部の家族、の4つのテーマに関する専門家セミナーを相次いで開催した。いずれも保育問題の中で緊急を要すると同機構が認識したものである。家族政策と最も関わりの深い「男性の保育参加」セミナーでは、父親の育児参加が男女平等の不可欠の条件であること、「父親の育児参加増大の戦略」において中心的役割を担うのは父親休暇および育児休暇であることなどが確認され、①休暇中所得の全額または殆どが保障されること、②親休暇は一括して両親に付与される権利というよりはむしろそれぞれの親に付与される個人的権利として提供されるべきであること、③父親休暇は少なくとも2週間、親休暇はさしあたっては親一人に付3カ月、将来的には6～7カ月とすること、④二つの休暇共パート取得可能のものとすること、などの結論が出された。

3. 第3次行動計画下の取り組み

今年 EC は、第3次中期男女平等行動計画(1991-95)の4年目に入る。

EC 委員会雇用・労働市場局長 L.F.サングラスは、第3次行動計画の社会経済的背景として、①80年代に劇的な女性労働の増大が見られたが、その多くは低賃金・低保障の不熟練労働者であり、また女性は長期にわたる失業を強いられていること、②伝統産業の深刻な雇用危機と職場組織のリストラの続行する状況下で、専門性の弱い不熟練女性労働者はもろにその打撃を受けざるを得ないこと、③家庭における男女の役割分業が廃棄されつつあること、の3点をあげて

いる。このような状況を背景に、第3次行動計画は、女性の専門的職業訓練を強化する・職業と家族責任の両立を図る・根深く文化を支配している役割分業観を廃棄し女性の地位向上を図るの3つを重点目標としている。

第3次行動計画の下で注目すべきは、EC 委員会による「産休に関する指令」と「保育に関する勧告」の提案である。

前者は、1990年9月18日 EC 委員会によって提案された「妊娠中の女性ないしは最近出産した女性の労働保護に関する指令」第3部に含まれ、①給与の全額またはそれに相当する手当の支給を伴う14週の産休、②加盟国にはすでに14週を超えるものがあるが、その場合は超過期間中80%以上の所得保障を行う、③就労時間内の有給の定期検診休暇、④妊娠を理由とする解雇を行わない、などを内容としていた。理事会の議論で最も困難を極めたのは休暇を有給にする点であった。同指令は1992年10月19日採択されたが、所得保障に関する前記草案の規定を全て削除し、指令名称が「妊娠中の女性ないし最近出産した女性の労働の安全と健康の改善のための方策導入に関する指令」と変更されたことが示すように、各国政府への要請のトーンが弱まるなど大幅に後退したものになっている。

一方「保育に関する理事会勧告」は、第3次行動計画の目玉とも言うべき‘NOW’ (new opportunities for women: EC 構造基金から120万エキュエ出資し、雇用機会の増大と職業訓練の強化を図ろうとするもの) の一環をなしている。1991年7月4日、EC 委員会はその草案を理事会に提案した。同草案は、保育の概念を①良質の保育サービス提供の問題、②親を支援するための労働条件づくりの問題、③男女による家族責任の共有の問題の3点を含む広い概念と規定した上で、この視点に立って①就労・求職

中あるいは教育機関・職業訓練機関に在籍中の父母と子どもに対する保育サービスの提供、②子育てのための諸休暇制度、③職場の環境・構造・組織の子持ちの労働者のニーズへの対応、④父母間の子育て責任の共有などを加盟各国に勧告している。

しかし、1992年3月31日理事会により採択された成案は、草案から後退したものになった。その最大の点は、保育サービスについての考え方である。草案では、その基本理念が展開されている前文で、公費保育を前提にした良質で誰もが利用できる手頃な値段の保育サービス(good quality and affordable services)こそ職業における男女平等の不可欠の条件であることが繰り返し強調されていた。保育専門機構は、そうしたサービスは公費負担によってのみ実現可能であることを、繰り返し主張してきたのである。ところが成案では、保育サービスは公立・私立、個人的・集团的形態の如何を問わぬこと、また、サービスに対する国庫負担は、各国の事情により軽減可能であることが付加されたのである。

上記の状況は、わが国同様 EC においてもまた、域内市民の生活権保障は、どこに公費をより厚く配分するかという問題、いいかえれば経済優先の政策と生活優先の政策の責めぎ合いに深く関わっていることを示している。しかし EC 保育協力機構コーディネーターのピーター・モスは、先のような成案の後退振りに遺憾の意を表しながらも、それは前進への長い道程の一コマと観るべきだと考えている。このように、EC 委員会および EC 保育協力機構に集う人々は、男女平等と子どもの権利保障への道は遠く険しくとも、この点についてのヨーロッパの良識の実現を深く確信していると感じられるのである。

参考文献：

EC Childcare Network : CHILDCARE AND EQUALITY OF OPPORTUNITY

EC Childcare Network : MEN AS CARERS FOR CHILDREN

EC Commission : SOCIAL EUROPE 3/91, 2/93

その他

(女性問題研究家)

読者のひろば

労働組合結成30周年を迎えますが、大企業に働く労働者にとって、解明できないことが多いので、そのためにこの「労働総研クォーター」を役立てたいと思っています。

当面、大企業労働者の中で金融業で働く労働者の闘いについて、勉強してみたく、また資本主義下における法廷闘争の位置づけについても勉強してみたいと思っています。

(村上輝幸／埼玉県・会社員)

本誌のとじ込みハガキにて、ご感想・ご意見をお寄せ下さい。