

仕事と家庭の両立支援

—育児・介護休業法改正を中心に—

おおいし
大石あきこ
亜希子

●千葉大学法経学部・准教授

はじめに

育児・介護休業法改正案は4月21日に閣議決定され、同日、国会に提出された。改正法案のもとになった「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会」（厚生労働省）に参加した一人として、本稿では改正法案に至る社会経済的背景、研究会での議論、そして改正法案のポイントと残された課題について論じる。

1. 仕事を家庭の両立を巡る現状 ～研究会発足の背景

1990年の「1.57ショック」以降、日本の出生率は人口置換水準である2.1を大幅に下回る低水準で推移している。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（2006年12月推計）によると、現在のような出生率のもとでは2055年までに総人口は8,993万人まで減少するとともに高齢化率は40.5%に達すると予測されている。また、年齢階層別の労働力率が現状のまま推移すれば、

2030年までに労働力人口は1,000万人減少すると見込まれている¹。

このように社会に深刻な影響を及ぼす少子化の背景には、「就労」と「結婚・出産・子育て」の二者択一を迫る構造があることは今日では広く認識されるようになっている。これを改善するため、政府は2007年12月に「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」を策定したのに続いて同年末には「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を決定し、①働き方の改革による仕事と生活の調和の実現と、②包括的な次世代育成支援の枠組みの構築の二つの取り組みを「車の両輪」として同時に推進することとした。筆者もメンバーとして参加した「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会」は、これら一連の動きの中で発足したのである。

研究会の大きな目的の一つは、育児・介護休業法の見直しを行うことであった。2004年の育児・介護休業法改正により、期間雇用者も育児・介護休業を取得することが可能となったが（2005年4月施行）、法施行後の適当な時期に見直しを行うこととされていたからである。

それでは2004年改正以降、仕事と家庭を巡る状

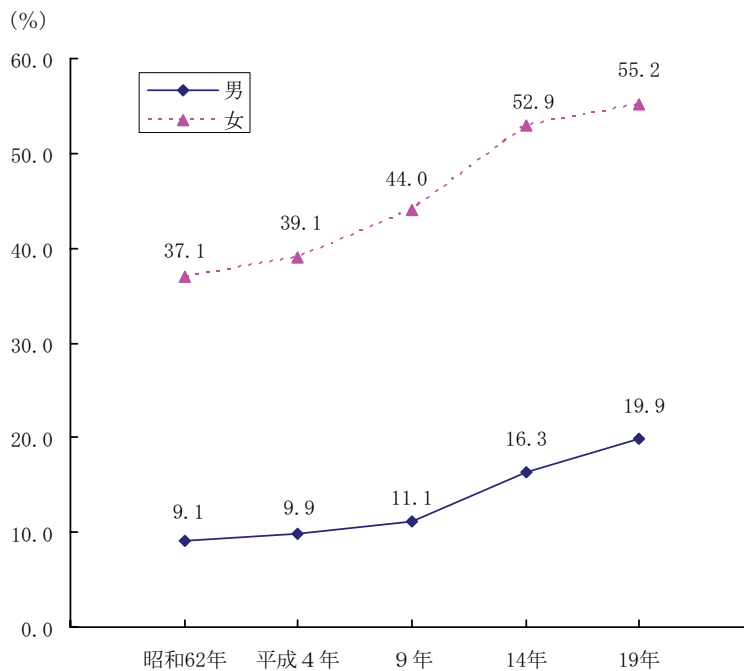
1. 厚生労働省職業安定局雇用政策研究会

況は何が変わり、何が変わらなかったのであろうか。

変化としては、第1に、労働の非正規化が一層進んだことがあげられる（図1）。雇用者（役員除く）に占める「パート」や「アルバイト」など

非正規就業者の割合が2007年には男性20%、女性55%に達するなかで、妊娠した期間雇用者の雇い止めが新聞で報じられるなど、法の実効性の担保が課題として浮かび上がってきた。

図1 男女別非正規就業者割合の推移



(出所) 総務省統計局「平成19年就業構造基本調査 結果の概要」

つぎに、男性正規労働者の間では長時間労働の傾向が一層強まっている（図2）。週60時間以上就業している男性正規労働者の割合を2002年と2007年で比較すると、ほぼすべての年齢層に上昇がみられる。年齢別では、子育て世代に該当する30～34歳が22.9%と最も高く、35～39歳も22.5%と高い。男性が長時間労働をすると家庭で過ごす時間が必然的に短くなるため、結果として家庭責任が女性に偏るようになり、女性の就業参加や就業継続が困難になる。男女それぞれのワーク・ライフ・バランスを実現するうえで「働き方の改革」が急務となった。

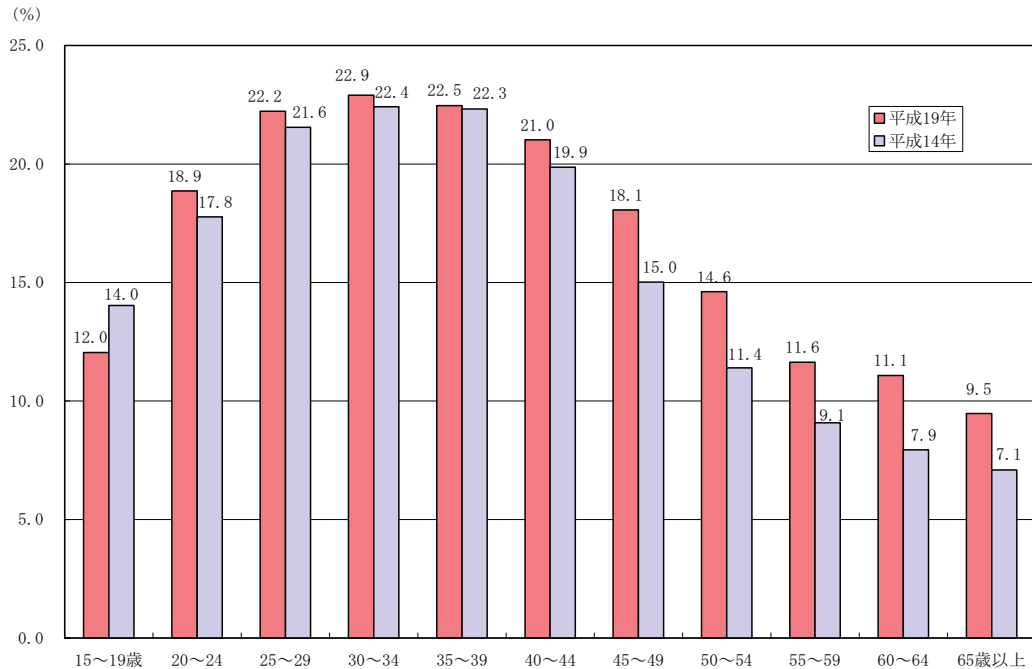
一方、変わらなかったこととしては、育児休業制度が普及したにもかかわらず、第1子の出産前に仕事をしてきた女性の7割が出産を機に退職するという状況が続いている。育児休業を取得して仕事を続ける女性は人数では増えたものの、従来のように産休のみで復職する女性は減少したため、第1子出産前後での女性の就業継続率は25%程度でここ20年間ほぼ横ばいである²。

なぜ女性の継続就業率が上昇しないのであろうか。その背景には、次のような事情が考えられる。

- ① 復職後の両立支援策が不十分なのではじめてから諦めて退職してしまう

2. 国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査」

図2 週間就業時間が60時間以上の男性正規労働者の割合
(年間就業日数200日以上雇用者(役員除く))



(出所) 総務省統計局「平成19年就業構造基本調査 結果の概要」

② 男性の家庭・子育てへのかかわりが少なすぎる

③ 育児・介護休業制度が使いにくい、取得しにくい職場環境がある

従来の育児・介護休業を巡る施策は、いかにして多くの労働者に育児休業や介護休業を取得する機会を保障するかに重点を置いていた。しかし、それだけでは男性にとっても女性にとっても、仕事と家庭の両立を図るのは不十分であることが明らかになっている。そうした認識から今回の改正法案は、「休業後」の生活をも視野に入れて新たな両立支援の枠組みを示した点が特徴といえよう。次節以降では改正法案のポイントを解説する。

2. 改正法案のポイント

(1) 仕事を続けながら子育てができる働き方の実現

① 短時間勤務制度の導入と所定外労働時間の免除
女性の継続就業率が上昇しない背景のひとつに、復職後の両立支援策が不十分なので、はじめから両立を諦めて退職してしまう女性が多いということがある。出産前と出産後とでは望ましい仕事時間と家庭時間のバランスも自ずと異なるはずであるが、現状ではそうした希望に合わせて弾力的な働き方をするのはなかなか困難である。

一例をあげると、従来の育児・介護休業法では、事業主には3歳に達するまでの子を養育する労働者に対し、育児休業に準ずる措置か、①短時間勤務、②フレックスタイム、③始業終業

時刻の繰り上げ又は繰り下げ、④所定外労働の免除、⑤事業所内託児施設の設置等のうち、いずれかの措置を講じることが義務づけられている。しかしそれらは選択的措置義務にすぎないため、労働者が利用したいと思う制度が必ずしも職場に導入されているとは限らず、また、いずれの措置も設けていない事業所が半数近く存在しているというのが現状である（厚生労働省「平成19年度雇用均等基本調査」）。

とくに労働者のニーズが高い①短時間勤務や④所定外労働時間の免除については、導入している企業はそれぞれ約3割と2割に過ぎず（厚生労働省「平成17年度女子雇用管理基本調査」）、ニーズと現実との間のギャップが大きい。

諸外国の状況はどうかというと、イギリスでは2003年から「柔軟な働き方の申請権」が労働者に保障されるようになってきている。フランスでは育児親休業（日本の育児休業に相当）の1パターンとして週16時間までの短時間勤務が認められており、ドイツでも親時間（同）の期間中でも親一人につき週30時間の勤務ができるなど、多くの国々では単なる休業から労働者のニーズに合った部分就労を可能とする方向へのシフトがみられる。

とくに注目されるのはイギリスの動きで、2002年雇用法（2003年4月から実施）において、6歳未満の子ども（あるいは18歳未満の障害を持つ子ども）の親には、①労働時間の変更、②勤務時間帯の変更、③在宅勤務への変更のいずれかを申請する権利が付与された（2007年には介護をする労働者にも対象が拡大されている）。

こうしたことを受けて改正法案では、新たに・3歳未満の子を養育する労働者に対して所定労働時間を短縮する措置義務を事業主に課す・3歳未満の子を養育する労働者の請求があったときには、事業の正常な運営を妨げる場合

を除き、事業主は所定外労働をさせてはならない

という仕組みを導入している。

なお、それぞれの制度を法的にどのようなかたちで導入するかについては、研究会でも議論のあったところである。「措置義務」とは、事業主が短時間勤務などの措置を実施する義務を負うもので、事業主が措置を行っていなかった場合には、労働者が不法行為等として損害賠償を請求することはできるが、措置自体を請求することはできない。一方、請求権の場合は、措置が行われていなくても、請求することによってその制度を利用することができる。結局、改正法案では短時間労働は事業主の選択的措置義務から単独の措置義務とし、所定外労働免除については請求権という形をとることとした。

② 看護休暇の拡充、介護休暇の新設

幼い子どもは実に頻繁に病気になる。とくに育児休業明けで保育園に入る1歳前後は母親からの免疫が切れるために最も病気に罹りやすい時期だといわれている。連合の調査によると、病気やケガのために一人目の子どもを保育園に預けられなかった日数は、1歳児が最も多くて年間21.8日、次いで0歳児と2歳児が17.4日で並んでいる（連合「子どもの看護休暇に関する調査報告書」2000年）。病気以外にも、予防接種や健康診断など、子どものために親が休暇を取得しなければならない事態は年に何日も生じる。子どもの多い労働者の場合はさらに負担が大きいものとなる。

ところが従来の育児・介護休業法では、子どもの人数にかかわらず一律に年5日の看護休暇を付与するにとどまっていた。これでは就学前児童を複数もつ労働者のニーズをまかないきれず、不公平感が生じる。そこで今回の改正法案では、子どもの人数に応じて看護休暇を取得で

きるように制度を拡充することとした。

さらに、家族を介護する労働者についても、要介護状態にある家族一人につき年5日の休暇を新たに付与することとした。介護休業中であっても、家族に要介護者がいる場合、通院に同伴したり、定期的な要介護認定に同席したり、あるいはケアマネージャーとの連絡を行ったりというように様々な用事ができるためである。

(2) 父親も子育てができる働き方の実現

短時間勤務や時間外労働免除とならぶ改正法案のもうひとつの大きな特徴は、男性の育児休業取得を促進する仕組みを明示的に設けたことである。

2006年度に出産した女性労働者のうち、育児休業を取得した者の割合は89.7%に達する一方で、配偶者が出産した男性労働者の育児休業取得率は1.56%と低水準にとどまっている（厚生労働省「平成19年度雇用均等基本調査」）。政府は2004年12月に策定した「子ども・子育て応援プラン」において2014年までに育児休業取得率を女性で80%、男性で10%まで引き上げることを目標に掲げている。女性についてはすでに政府目標が達成されたものの、男性については目標とのギャップは依然として大きい。

男性の育児休業取得が進まない理由としては、職場で代替要員の確保が困難であることや、男性の育児休業に対する偏見と企業風土の問題、休業中の所得減少が家計に与える影響が大きいことなどがしばしば指摘されている。

制度上の問題としては、配偶者が常態として育児ができる場合には、労使協定で育児休業の申し出を使用者が拒絶できるという規定があるため、世間では専業主婦世帯の父親が育児休業を取得することは一切できないと誤解されている。実は、出産後8週間については配偶者が専業主婦の場合であっても休業の申し出を拒絶できないのである

が、この点が労使双方に周知されていない。

しかし実際問題として、出産後8週間の期間は母体の回復も十分でないので、専業主婦世帯であっても父親が果たすべき役割は非常に大きい。たとえば二人目の出産の場合、上の子の保育園・幼稚園への送り迎えや入浴など身の回りの世話に加えて、赤ちゃんにかかりきりの母親にかわってメンタル面のケアをするのも、父親でなければできないことである。

そこで改正法案では、労使協定で例外を設けることを廃止して出産後8週間における父親の育児休業取得を促進するとともに、この期間に父親が育児休業を取得した場合には、再度の育児休業取得を可能とすることとした。これによって子どもの誕生直後の育児休業取得が進めば、父親が子育てに積極的にかかわる契機となりうる。「鉄は熱いうちに打て」である。

もうひとつ、共働き世帯の父親の育児休業取得を促進する仕組みとして、父母双方が育児休業を取得した場合には、現行1年間の休業期間を1年2カ月まで延長する「パパ・ママ育休プラス」を導入する。これに合わせて雇用保険からの育児休業給付も延長されるように改正される予定である。現状では共働きの場合でも育児休業を取得するのは圧倒的に母親となっているが、これでは固定的な性別役割分業の解消は望めない。海外に目を向けると、ノルウェーやスウェーデンではパパ・クォータ（父親割当制度）が導入されている。1993年に導入されたノルウェーのパパ・クォータは、通常の育児休業期間のほかに、父親が取得する場に限り追加的に6週間（制度導入当初は4週間）の休業を認めるというもので、取得しなければ権利は消滅する。ノルウェーでは育児休業中の所得保障も以前から充実していたが（従前所得の80~100%が給付される）、これにパパ・クォータが導入されたことで、制度導入前に4%程度であ

った男性の育児休業取得率は90%近くまで上昇した。

このノルウェーの経験から学ぶべきなのは、父親に育児休業取得を強制するのではなく、「休業したほうが得だ」と思えるようなインセンティブを与えている点である。今回の改正法案でも、2カ月分の育児休業をいわばボーナスとしてプラスすることで、父親の育児休業取得促進の起爆剤となることを期待している。

(3) 利用しやすい制度へ

改正法案が両立支援に役立つためには、制度の実効性が担保されることが必要である。とくに昨今は、雇用情勢が厳しさを増す中で育児・介護休業の取得を巡りさまざまな紛争が発生している。休業を取得する際に職場で嫌がらせを受けたり、復職後の配置や賃金等の待遇面で不利益な扱いを受けたりするケースや、極端な場合には退職に追い込まれる「育休切り」まで起きている。

ところが紛争解決の手段という点では、育児休業取得にまつわる紛争は調停制度の対象外となっていることから、助言や指導といったゆるやかな手段で対応するほかない。このため改正法案では、都道府県労働局長による紛争解決の援助と調停委員による調停制度を設けることとした。また、勧告に従わない場合は企業名を公表するといったペナルティを課すことで、実効性を高めようとしている。

3. 残された課題

最後に今回の改正法案で残された課題について触れておきたい。

第1は、期間雇用者の育児休業取得促進である。2004年の育児・介護休業法の改正により有期労働

契約により雇用される者のうち、①同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上で、かつ、②子どもが1歳に達する日を超えて引き続き雇用されることが見込まれる者は育児休業を取得できるようになった。これに合わせて2005年4月より、期間雇用者にも育児休業給付が支給されるようになっていく。

制度改正から日が浅いにも関わらず、期間雇用者の育児休業取得者は順調に増加し、2008年1月までの実績では、2007年度における育児休業給付の初回受給者のうち期間雇用者は4.3%を占めるに至った。とはいえ、出産前に正規就業をしていた女性と比べて非正規就業をしていた女性は出産後の就業継続率が低く、育児休業の取得率も低い

(厚生労働省「第5回21世紀成年者縦断調査結果の概況」2008年3月、以下「縦断調査」)。今日、多くの女性が非正規就業についている現状を考えると、育児期の女性の継続就業を促進するうえでは期間雇用者の育児休業取得を一層進める必要がある。

その点で、期間雇用者の育児休業取得要件のうち、②について「わかりにくい」という指摘が多いのは問題である。さらに、就業規則で期間雇用者の育児休業取得を定めている事業所は全体の半数に満たないため、最初から取得できないものと諦めている労働者も潜在的に多いとみられる。

「縦断調査」によると、妻が出産前に非正規就業をしていた場合でも、職場に育児休業制度がある場合には、同一就業を継続する割合が34.8%と高い(非正規就業をしていた妻全体では21.4%)。制度の整備を進め、労使双方に周知を促すことが期間雇用者の育児休業取得を促進するポイントとなろう。

第2は、保育サービスとの連携である。2003年度に年間10.3万人であった育児休業給付の初回受給者数は、2007年度には年間14.9万人に達してい

る（厚生労働省「雇用保険事業年報」）。期間雇用者への適用拡大などから、育児休業取得者数は足元でさらに増加しているとみられるので、育児休業明けの保育ニーズは2003年よりも4～5万人分増加しているであろう。国は2003～2008年の5年間に各種施策を通じて保育所の定員を13万人拡大した。しかし、子どもは保育所に5～6年間在籍するわけであるから、各年齢の定員は、2万人程度増加したに過ぎない。すると、育児休業明けの保育ニーズとのギャップが2～3万人分生じる。大都市圏を中心に待機児童問題が深刻化しているが、育児休業制度の実効性を担保するためには、保育サービスの拡大が不可欠である。

第3は、男性の制度利用を拡大することである。

どれだけ両立支援策を拡充しても、制度を利用するのが常に女性であるならば、女性の労働コストが男性と比較して高くなるため、長期的には企業は女性の採用を抑制したり、男女で異なる採用基準を設定し、コストを十分に回収できるほど優秀な、生産性の高い女性だけを採用したりするといった行動に出ることが予想される。これを防ぐ上では、男女間での育児休業取得率の差を縮小させる必要がある。「パパ・ママ育休プラス」をはじめとする今回の改正法案は、単に父親の育児への意識を高めるという精神的な意味でなく、育児休業が需要面に与える負の影響を相殺する施策として評価されるべきであろう。