

# 労働政策 レポート

Volume

9

THE JAPAN

## 女性労働政策の展開

—「正義」「活用」「福祉」の視点から—

JILPT主席統括研究員/伊岐 典子 2011.10

INSTITUTE FOR

LABOUR POLICY AND TRAINING

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

## ま え が き

男女間賃金格差の解消に向けた調査研究、女性の再就職に関する調査研究、出産育児期の就業継続に関する調査研究等、独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）が手掛けてきた女性労働関係の調査研究は数多い。特に労働者や企業を対象とするアンケート調査を用いた実証研究は数多く積み上げられてきていると言っていいたいだろう。

一方、女性労働にかかる法政策そのものを対象とした研究は、それほど多くは行われてこなかったと言っていいたいだろう。その中で、JILPTが2009年度から取り組んでいるワークライフバランス比較法研究の中間報告では、日本及び先進各国のワークライフバランス政策が、もともと男女平等あるいは性差別禁止といったことを法規範的契機としながら、様々な他の政策要請と融合する形で発展している状況を明らかにしている。このことを踏まえれば、現在、男女雇用機会均等法政策、育児・介護休業法政策、あるいはパートタイム労働法政策としてそれぞれの体系が構築されている我が国の法政策について、法規範的契機や、発展過程で融合されてきた他の政策的要請等を丁寧にみていくことによって、残された課題や、本来追求すべき政策効果等を改めて明らかにできることが予想される。

この労働政策レポートは、そのような観点から、現在の法政策の淵源をたどる意味も含め、戦後の女性労働政策の発展過程を記述している。その際、担当研究員の試論として、「正義」「活用」「福祉」の3つの政策視点から個々の政策やその変遷を分析している。

本レポートが多くの人々に活用され今後の政策議論に役立てば幸いである。

平成 23 年 10 月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

理事長 山 口 浩 一 郎

**女性労働政策の展開**  
—「正義」「活用」「福祉」の視点から—

**目 次**

はじめに・・・このレポートのねらい	1
<b>第1章 概説</b>	3
<b>第1節 先行研究について</b>	3
<b>第2節 女性労働政策の視点</b>	4
1 女性労働政策の変遷をどのようにみるのか	4
2 政策の「視点」とは何か	5
3 政策視点として何を選択するか	5
4 「正義」の視点	6
5 「活用」の視点	8
6 「福祉」の視点	10
7 政策視点の間の相互関係	11
8 ジェンダー視点との関係	12
<b>第3節 政策変化の画期と各時期の概観</b>	13
1 4つの画期で区切る5つの時期	14
2 「正義」視点中心の黎明期	14
3 「福祉」視点、「活用」視点が生まれた模索期	14
4 「正義」視点内のパラダイム転換に苦闘した変革期	15
5 「活用」視点が顕在化し、「正義」視点の平等が進んだ発展期	15
6 「福祉」視点及び「正義」視点の広がりとともに政策効果が問われた転換期	16
<b>第2章 「正義」視点中心の黎明期（1945～1952）</b>	
—第二次大戦直後から婦人少年室設置まで—	18
<b>この時期の女性労働者の状況</b>	18
<b>第1節 労働基準法の制定</b>	18
1 労働基準法の制定経緯	18
2 労働基準法の女性労働関係規定	19
3 労働基準法施行時の「保護」の視点	20
4 唯一の「平等」の視点・・・労働基準法第4条創設の経緯	22

第2節	労働省の発足と婦人少年局の設置	23
1	女性労働政策を担当する行政組織	23
2	労働省設置の方針	24
3	アメリカ合衆国の労働省婦人局を範として	24
4	日本女性の意見、日本政府の提案とGHQの方針	24
5	労働省設置準備段階での議論	25
6	労働省設置法案の提出	26
7	労働省設置法の成立・施行と婦人少年局	27
8	労働基準行政との関係	28
9	婦人少年局の存廃問題	29
第3節	地方行政機構の整備	29
1	婦人少年局職員室の設置	29
2	都道府県婦人少年室の設置	30
第4節	婦人少年局発足当初の行政の展開	31
1	保護行政、啓発活動、基礎資料の作成	31
2	保護行政の実態	31
3	平等行政推進の努力	32
4	啓発活動の展開	33
5	基礎資料の作成	34
第5節	小括	35
第3章	「福祉」視点、「活用」視点が生まれた模索期（1952～1975）	
	—婦人少年室設置から国際婦人年まで—	38
	<b>この時期の女性労働者の状況</b>	38
第1節	働く女性に関する福祉政策の模索	39
1	働く婦人の家	39
2	家事サービス公共職業補導所・内職公共補導所	39
3	「婦人の職業意識を高める運動」と「働く婦人の福祉運動」	40
4	「婦人労働の実情」の創刊	40
5	女子保護実施状況調査	41
第2節	労働基準法令の女性保護規定の見直し	41
1	リッジウェー声明と時間外、深夜労働の規制緩和	41
2	1954年の女子年少者労働基準規則の改正	42
第3節	パートタイム労働対策の萌芽	43

1 「婦人労働力の有効活用についての中間報告」	43
2 「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」	44
3 「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」報告	44
4 「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」	45
5 建議を受けた取り組み	46
<b>第4節 女子若年定年制・結婚退職制と無効判決の出現</b>	46
<b>第5節 男女同一報酬条約（ILO第100号条約）の批准</b>	47
1 男女同一報酬条約の内容	47
2 男女同一報酬条約の批准とその考え方	48
<b>第6節 家内労働法の制定</b>	49
1 家内労働という分野	49
2 労働基準局での対策の検討と臨時家内労働調査会	49
3 家内労働審議会での検討と家内労働法の制定	50
4 家内労働法政策と女性労働政策	50
<b>第7節 勤労婦人福祉法の制定</b>	52
1 婦人の就業に関する懇話会	52
2 「勤労婦人の福祉に関する立法の基本構想」の諮問・答申	53
3 勤労婦人福祉法案の国会提出	54
4 勤労婦人福祉法の趣旨	55
5 勤労婦人福祉法の内容	55
6 勤労婦人福祉対策基本方針	58
<b>第8節 教員及び看護婦、保母等に関する育児休業法の制定</b>	60
1 立法の経緯	60
2 特定職種育児休業法案の提出と成立	61
3 法律の構成と内容	61
<b>第9節 小括</b>	62
<b>第4章 「正義」視点内のパラダイム転換に苦闘した変革期（1975～1986）</b>	
—国際婦人年から男女雇用機会均等法の施行まで—	67
<b>この時期の女性労働者の状況</b>	67
<b>第1節 国際婦人年と内外の動き</b>	68
1 国際機関文書における男女平等関係記述	68
2 国際婦人年の制定	69
3 国際婦人年世界会議と世界行動計画の採択	69

4	婦人問題企画推進本部の設置と国内行動計画	71
5	国際婦人年前後の労働省の取り組み	72
<b>第2節</b>	<b>若年定年制、結婚退職制等改善年次計画と行政指導</b>	<b>72</b>
<b>第3節</b>	<b>労働基準法研究会（女子関係）報告</b>	<b>73</b>
1	労働基準法研究会の設置	73
2	労働基準法研究会報告（女子関係）の概要	74
(1)	基本的考え方について	74
(2)	男女平等について	75
(3)	一般女子の保護について	76
(4)	母性保護について	76
<b>第4節</b>	<b>女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の採択と署名</b>	<b>77</b>
1	条約の採択	77
2	条約の内容	77
(1)	雇用を含むあらゆる分野をカバー	77
(2)	撤廃されるべき差別	77
(3)	締約国のとるべき措置と「漸進性」	78
(4)	雇用の分野における締約国の義務と日本へのあてはめ	79
3	条約への署名	80
4	条約の批准条件の説明	82
<b>第5節</b>	<b>男女雇用機会均等法の創設と労働基準法の見直し</b>	<b>82</b>
1	男女平等問題専門家会議の設置と報告	82
(1)	婦人少年問題審議会「今後の審議についての申し合わせ」	82
(2)	育児休業についての議論	83
(3)	男女平等問題専門家会議報告	83
2	婦人少年問題審議会での議論と建議	85
(1)	議論の再開	85
(2)	雇用における男女平等実現のための方策の検討に当たっての問題点	85
(3)	婦人少年問題審議会婦人労働部会での審議状況の公表	86
(4)	公益委員のたたき台	87
(5)	婦人少年問題審議会の建議	89
(6)	関係審議会への諮問	89
(7)	立法形式についての紛糾と答申	90
3	法案の成立と施行	92
(1)	法案の国会提出	92
(2)	法案の成立	93

(3) 法律の施行	94
4 男女雇用機会均等法の内容	94
5 改正労働基準法の内容	100
<b>第6節 パートタイム対策の進展</b>	103
1 パートタイム労働対策要綱策定	103
(1) 要綱策定までの経緯	103
(2) パートタイマー・プロジェクトチームによる検討	103
(3) 労働基準法研究会報告とパートタイム労働対策要綱策定	104
(4) パートタイム労働者の定義	104
(5) パートタイム労働に関する指針	104
(6) パートタイム労働に関する施策	105
(7) 疑似パートへの適用	105
<b>第7節 婦人局の設置と内部編成</b>	105
<b>第8節 小括</b>	106
<b>第5章 「活用」視点が顕在化し、「正義」視点の平等が進んだ発展期（1986～2001）</b>	
—男女雇用機会均等法施行から雇用均等・児童家庭局誕生まで—	110
<b>この時期の女性労働者の状況</b>	110
<b>第1節 パートタイム労働関係立法の検討とパートタイム労働指針</b>	111
1 パートタイム労働対策要綱策定後の状況	111
2 パートタイム労働問題専門家会議の開催	112
3 パートタイム労働指針の策定	113
4 パートタイム労働に関するその他の政策進展	113
<b>第2節 育児休業法の制定</b>	113
1 法制定に向けた国会での動き	113
(1) 自由民主党の一部議員の動き	113
(2) 野党の育児休業法案提出の動き	114
(3) 自由民主党における検討	114
2 育児休業をめぐる労使団体の動き	115
3 婦人少年問題審議会での議論と建議	116
(1) 婦人少年問題審議会での検討開始	116
(2) 公益委員のたたき台から建議へ	116
(3) 諮問・答申と国会提出	117
4 育児休業法の成立と施行	117

5	育児休業法の内容	119
<b>第3節</b>	<b>レディス・ハローワークの誕生</b>	122
<b>第4節</b>	<b>男女雇用機会均等政策の進展と保護政策の縮小</b>	124
1	施行3年後の男女雇用機会均等法施行規則と女子労働基準規則の改正	124
2	コース別雇用管理の望ましい在り方発表	125
3	セクシュアル・ハラスメントの概念整理	125
4	施行8年後の均等指針の拡充と女子労働基準規則の改正	126
(1)	改正の背景	126
(2)	改正された均等指針と女子労働基準規則の内容	127
<b>第5節</b>	<b>パートタイム労働法の制定</b>	127
1	パートタイム労働をめぐる国会の状況	127
2	パートタイム労働問題に関する研究会	128
3	パートタイム労働法の検討と国会提出	129
4	国会での審議と修正	129
5	パートタイム労働法の内容	130
6	法律の施行（指定法人制度の開始とパート関係助成金）	133
7	短時間労働者対策基本方針策定	134
8	パートタイム労働法施行3年後の見直し	134
<b>第6節</b>	<b>両立支援政策の進展と介護休業の法制化</b>	135
1	介護休業制度等に関するガイドライン策定	135
(1)	「長寿社会における女子労働者等の福祉に関する調査研究会」での検討	135
(2)	育児休業法検討の際の介護休業の議論	136
(3)	「介護に関する企業内福祉制度についてのガイドライン検討会議」と ガイドライン策定	136
2	育児休業給付支給開始	137
3	介護休業制度の法的整備の検討	139
(1)	介護問題の深刻化	139
(2)	非現業の国家公務員の介護休暇制度の創設	139
(3)	婦人少年問題審議会での検討と建議	140
(4)	法案要綱諮問・答申と国会提出	141
4	改正育児休業法の成立・施行による介護休業制度の確立	141
5	育児・介護休業法の内容	142
6	家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約の批准	145
7	働く婦人の家の呼称変更（勤労者家庭支援施設設置開始）	146
<b>第7節</b>	<b>男女差別的取扱いの禁止と女性保護規定の解消</b>	146

1	男女雇用機会均等問題研究会の報告	146
2	婦人少年問題審議会の中間的取りまとめ	148
3	母性保護に係る専門家会議	149
4	婦人少年問題審議会の建議と法案の国会提出	150
5	「婦人」から「女性」へ	151
6	男女雇用機会均等法、労働基準法、育児休業法の一部改正法の成立・施行	153
7	激変緩和措置の創設	153
8	改正男女雇用機会均等法の内容	156
9	改正労働基準法の内容	159
10	改正育児・介護休業法の内容（育児等を行う労働者の深夜業制限）	160
11	レディス・ハローワークの改称（両立支援ハローワークの設置）	161
12	コース等で区別した雇用管理についての留意事項発表	161
<b>第 8 節</b>	<b>行政改革の進展と女性労働関係行政機関の再編</b>	<b>162</b>
1	都道府県労働局の発足と都道府県労働局雇用均等室	162
2	省庁再編による厚生労働省の発足と雇用均等・児童家庭局	163
<b>第 9 節</b>	<b>男女共同参画社会基本法の成立と内閣府男女共同参画局の発足</b>	<b>164</b>
1	総理府における女性問題の取り組み	164
2	政令による男女共同参画室の設置と女性問題担当大臣の誕生	164
3	男女共同参画審議会と男女共同参画ビジョン	165
4	2000 年プランと男女共同参画審議会設置法	165
5	男女共同参画社会基本法	166
6	男女共同参画局の発足	166
<b>第 10 節</b>	<b>在宅ワーク対策の開始</b>	<b>167</b>
1	背景	167
2	在宅就労問題研究会の開催	167
3	在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン	168
<b>第 11 節</b>	<b>小括</b>	<b>169</b>
<b>第 6 章</b>	<b>「福祉」視点及び「正義」視点の広がりとともに政策効果が問われた転換期 (2001～2010)</b>	
	—雇用均等・児童家庭局発足以降—	174
	<b>この時期の女性労働者の状況</b>	174
<b>第 1 節</b>	<b>厚生労働省発足前後の少子化対策と両立支援政策</b>	<b>175</b>
1	雇用均等・児童家庭局発足までの少子化対策	175

(1)	エンゼルプラン	175
(2)	人口減少社会到来の予測と少子化対策推進基本方針	175
(3)	新エンゼルプラン	176
2	少子化対策に関する労使の姿勢と共同アピール	176
3	改正育児・介護休業法の成立・施行	177
(1)	ポスト激変緩和の要請等	177
(2)	女性少年問題審議会での検討と建議	178
(3)	労働政策審議会への諮問・答申と法案国会提出	179
(4)	法案の国会審議と成立	179
4	改正育児・介護休業法の内容	180
<b>第2節</b>	<b>少子化対策として加速した両立支援政策の進展</b>	<b>183</b>
1	少子化対策プラスワン取りまとめ	183
2	少子化対策関係閣僚会議による議論	184
3	少子化社会対策基本法成立・施行	184
4	次世代育成支援対策推進法成立・施行	186
5	改正育児・介護休業法等の成立・施行	187
(1)	労働政策審議会雇用均等分科会への検討依頼と建議	187
(2)	雇用均等分科会及び職業安定分科会での審議と答申	188
(3)	国会での審議と成立	189
6	改正育児・介護休業法等の内容	189
<b>第3節</b>	<b>実体的な男女格差の解消に向けた政策進展と男女雇用機会均等法の両面規定化</b>	<b>192</b>
1	女性活躍推進協議会設置とポジティブ・アクションのための提言とりまとめ	192
2	賃金格差の解消のためのガイドラインの作成と男女間の賃金格差レポート	192
3	男女雇用機会均等政策研究会	193
4	女性の坑内労働に係る専門家会合及び母性保護に係る専門家会合	194
5	労働政策審議会の建議	195
(1)	雇用均等分科会へでの検討と中間取りまとめ	195
(2)	労働政策審議会の建議	195
6	法案要綱諮問・答申と国会提出、成立・施行	197
7	改正男女雇用機会均等法等の内容	197
<b>第4節</b>	<b>均等・均衡処遇の実現に向けたパートタイム労働法の改正</b>	<b>201</b>
1	労働政策審議会での議論	201

(1) 通常の労働者との均衡の検討	201
(2) 労働政策審議会での審議と建議	202
(3) 労働者委員の意見表明	203
2 改正パートタイム労働指針の適用（均衡処遇の考え方の追加）	203
3 非正規労働者問題と労働政策審議会の建議	204
(1) 非正規労働者問題のクローズアップ	204
(2) 雇用均等分科会での検討と建議	205
4 改正パートタイム労働法の成立・施行	207
5 改正パートタイム労働法の内容	208
<b>第5節 少子化の流れを変えるための両立支援政策のさらなる進展</b>	210
1 子ども子育て応援プランの策定	210
(1) 少子化社会対策大綱	210
(2) 子ども子育て応援プラン	211
2 少子化社会対策会議決定「新しい少子化対策について」	212
3 マザーズハローワークの展開（両立支援ハローワークの改称）	213
4 子どもと家族を応援する日本重点戦略	214
5 仕事と生活の調和（ワークライフバランス）憲章と仕事と生活の調和推進の ための行動指針	215
6 次世代育成支援対策推進法の改正	217
7 今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会	218
8 労働政策審議会の建議	219
9 育児・介護休業法等の一部を改正する法律成立・施行	220
10 改正育児・介護休業法の内容	220
<b>第6節 小括</b>	222
<b>第7章 むすび</b>	228
<b>第1節 法政策の種類ごとの展開</b>	228
1 労働基準法政策（女性関係規定）	228
2 男女雇用機会均等法政策	229
3 育児・介護休業法政策	231
4 パートタイム労働法政策	236
<b>第2節 「正義」「活用」「福祉」の視点から見た戦後女性労働政策の展開</b>	237
<b>第3節 政策視点の変化以外の要素</b>	238
1 片面性の解消・・・「女性」労働政策の縮小	238

2	法令の複雑化	240
<b>第4節</b>	<b>女性労働政策の今後</b>	<b>240</b>
1	女性労働者の活用の打ち出しを	240
2	両立支援制度利用の男女格差への対策を	241
3	男女雇用機会均等法政策と育児・介護休業法政策の相乗効果の追求を	242
4	分かりやすい法政策を	242
<b>コラム</b>	<b>働く女性を巡る税制その1</b>	<b>32</b>
	働く女性を巡る税制その2	43
	働く女性を巡る社会保障その1	44
	働く女性を巡る社会保障その2	103
	働く女性を巡る税制その3	112
	参考文献	244
	女性労働政策関係年表	247

## はじめに・・・このレポートのねらい

男女雇用機会均等法が施行されて25年、育児休業法が成立して20年が経過しました。これらの法律は、働く女性を念頭においた法政策として構築され、その後いく度かの改正を経て、日本における雇用の分野の男女平等や、職業生活と家庭生活の調和についての法政策として定着しました。そしてその内容は、働く女性の労働条件だけでなく、女性の働き方に関する社会認識にも影響を与えてきたと言っていいでしょう。男女雇用機会均等法以前に目を転じれば、戦後間もない1947年に施行された労働基準法の女性関係規定や高度成長期を経た1972年に誕生した勤労婦人福祉法など、男性に比べて不利な状況にある女性労働者を保護、支援することが女性労働に関する法政策の中心であった時代もありました。

現在、労働基準法の女性関係規定はもちろんのこと、女性労働に関わる主要な3つの法政策、即ち男女雇用機会均等法（勤労婦人福祉法）、育児・介護休業法、そしてパートタイム労働法は、それぞれ制定当初から大きく姿を変えています。それは、折々の政策ニーズを実現してきた結果であり、とりもなおさず、我が国の社会経済状況や企業の雇用管理、女性の意識や就労の実態の変化を反映しているということが言えます。また、その変化の中で、女性労働者だけのための政策が消滅しつつあります。即ち、かつて存在した、女性労働者だけが差別の対象である、職業生活と家庭生活の調和も女性労働者だけの課題である、といった前提が変化し、雇用のあらゆる場面で男女双方にとっての差別的取り扱いをなくすことや、職業生活と家庭生活の両立を男女ともに実現することが法政策の目的に掲げられるようになりました。パートタイム労働も、家庭を持つ女性の働き方としてではなく、男女が選択する多様な働き方の一類型として、通常の労働者との均等・均衡が図られる存在となりました。その意味では、母性保護を除けば、「女性労働だけのための政策はない」と言われても仕方のない状況になっているのです。

しかし、規定の上からは男女の区別がなくなった法政策も、これまでの政策展開の経緯を見てみると、女性労働者が性別により差別されないことや、有効にその能力を発揮すること、事実上育児負担を多く負ってきた女性が職業生活と家庭生活の両立を図ることができるようにすること等をその主な目的として発展してきたことが分かります。また各種データを見ても、そのような女性労働者にとっての課題は依然として解消していないことが分かります。その意味で、JILPTの第2期のプロジェクト研究のテーマでもある「多様な働き方への対応、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現に向けた就業環境の整備」といった政策の主要な対象は、依然として女性労働者であると言っていいでしょう。

最新の法律の文言だけではなく、過去においてどのような視点でその法政策が採用され、どのような変化をたどってきたかを意識することは、今後実現を目指すべき具体的な政策目標を立てる場合にも必要なことではないでしょうか。本レポートは、そうした観点から、国、地方公共団体における政策担当者の方々に、政策の立案や実施をしていく上での参考にして

いただきたい材料を提供するものです。

また、そのような政策の対象となる女性労働者の方々をサポートする立場にある労働組合の幹部の方々や女性担当の方々にとっても、これまでの女性労働政策の内容や視点についての現在に至る変遷の情報が、今後の運動を考える上で役に立つのではないかと思います。女性労働者の力を生かして企業を発展させていこうと考えておられる経営者の方々、管理職の方々そして人事労務担当者の方々についても同様です。特に、労働政策は、各種の審議会や日々の政策対話を通じて、労働者の方々、経営者の方々それぞれが、政策決定の一翼を担っていると言え、その判断や意見は重要な意味をもっています。

このようなことから、本レポートは、労働問題に一定の関心を持つ読者層に情報提供することを念頭に置きました。

更に、本レポートには、これまでの女性労働に関する法政策の展開とその経緯についての概括的情報を一冊にまとめて提供するという副次的ねらいがあります。政策立法の目的や経緯を含む行政当局の執筆による出版は、近年様々な事情で難しくなっているほか、これまでに出版された書籍の散逸等もあり、過去の法政策の流れを参考文献情報とともに整理しておく必要を感じたからです。

本レポートの構成としては、まず第1章で先行研究を整理し、それを踏まえて、これまでの女性労働政策の展開を見ていく上での複数の視点の内容と考え方を提示します。さらに複数の視点の相互関係から見た政策展開上の画期と各時代の特徴についての試論をかいつまんで述べます。ついで第2章以降第6章までにおいて各時期の政策展開を詳細に見ていきます。これらを踏まえ第7章で簡単なまとめをしておきたいと思います。

以上のような構成ですので、第1章から順に読んでいただく以外に、第2章から第6章までを読んで時系列的な政策展開を知っていただいたり、特定の時期について特定の章だけを読んでいただく等、読者の方々の関心に応じ、自由に活用していただければと思います。

なお、紙幅の関係及び筆者の行政経験との関係から、主として厚生労働省雇用均等・児童家庭局及びその前身である労働省婦人少年局（後に婦人局、女性局）においてとられてきた女性労働分野の政策を中心とした内容になっていますが、必要な範囲で労働関係の他局あるいは他省庁関連政策にも触れています。さらにこれまた紙幅の関係から、主として法政策の変遷に絞った記述とせざるをえませんでした。草創期の労働省婦人少年局の施策その他で、法政策以外についても触れているところがあります。

2010年に策定された新成長戦略においても、女性の労働市場への参加の促進や、女性が働き続けることを可能にし、女性が能力を発揮する機会を飛躍的に増加させることを目標に明示しています。これらの実現に向け、本レポートで跡付けるこれまでの女性労働政策に関する情報が役立つことを祈ってやみません。

なお、本レポートでは法令、組織、固有名詞、引用文等を除き、極力「女性」の語を用いています。

## 第1章 概説

### 第1節 先行研究について

戦後日本の労働政策や女性政策の変遷に関する研究は、必ずしも多くありません<sup>1</sup>。特に女性労働政策という分野に限ると、戦後今日に至るまでの政策の全体的な流れを見ることのできる研究は乏しいと言わざるを得ないでしょう。一方で、ジェンダー研究や、政治学、更には公共政策学といった分野で、一定期間、あるいは一定領域についての女性労働政策を分析している研究がないわけではありません。そこで、本論に入る前に、若干の先行研究の整理を試みたいと思います。

堀江孝司『現代政治と女性政策』<sup>2</sup>は、女性の就労にかかわる政策を、フレキシビリゼーション・平等・再生産の三つの政策課題に整理し、政治学の視角から分析したものです。同書ではこの3つの課題を「それぞれ独立してはいるが相互に密接に関係する」<sup>3</sup>として、その間の矛盾も含め政策決定過程を丁寧に追っています。特に女性に関わる労働政策の必要性が複数の課題から発生していることを明確にしている点等、示唆的な内容を多く含むものです。しかし、フレキシビリゼーションの観点からパートタイム労働法や労働者派遣法についての丁寧な記述がある一方、男女雇用機会均等、育児休業といった分野も含め1980年代から1990年代初頭にかけての政策に限った論述となっています。

神崎智子『戦後日本女性政策史—戦後民主化政策から男女共同参画社会基本法まで—』は、戦後の女性政策の端緒としての戦後民主化政策から説き起こし、男女雇用機会均等法及び男女共同参画社会基本法を、それぞれ画期をなした政策として取り上げています。そして、この二つの政策が我が国の女性政策の歴史にどのように位置づけられるのかを検討することにより、戦後日本の女性政策の全体像を明らかにしようとする研究です。ここでは、女性政策を政治的、経済的、社会的な関係における男女の平等を目指す政策としてとらえ、焦点を絞った綿密な政策立案過程の検証が行われていますが、男女雇用機会均等法のみならず労働基準法の女性関係規定の制定過程や勤労婦人福祉法についての丁寧な分析がある一方で、育児・介護休業法等職業生活と家庭生活との調和の促進に係る法政策についての記述はありません。

また横山文野『戦後日本の女性政策』<sup>4</sup>では、セインズベリー<sup>5</sup>の社会政策モデルと伊田広之が提唱したモデル<sup>6</sup>を折衷した「ジェンダー感応的モデル」として「家族単位モデル」「個人単位モデル」としての二区分を定立し、この記述モデルを用いて通史的に複数の政策領域、すなわち家族イデオロギー、年金制度、所得税制、ケアワーク、労働政策といった分野の分析をしています。労働政策については、統計指標や労働判例などから企業の雇用管理方針を考察して政府の労働政策の展開との関連付けが行われ、女性労働に深く関連する育児休業等の政策も含めて「全体像を見渡す試み」がなされています。その分析視角は、「公共政策の

持つジェンダーバイアスの暴露」<sup>7</sup>と著者が表現するように、ジェンダーの視点でこれまで取られた政策を批判的に検証する性格のものであると言えます。

また、塩田咲子『日本の社会政策とジェンダー—男女平等と経済基盤—』<sup>8</sup>は、雇用と社会保障の両政策分野において女性がどのように位置づけられてきたかを歴史的に検討し、この二つの領域を統一的・体系的にみることにより男女の自立や平等の経済基盤を確保する社会政策を検討しています。ここでもジェンダーの視点が強く意識されています。

より労働に特化した研究としては、藤井治枝『日本型企业社会と女性労働』<sup>9</sup>が経営史の立場から女性労働を家庭対策との関連でとらえ、その現状分析を踏まえて日本型企业社会の在り方を女性労働の立場から模索しています。折々の政策は日本的経営の変化との関係で紹介されていますが、政策自体の分析を主眼とするものではないことに加え、執筆時点（1995年）以降の変化についての情報は得られません。

更に、公共政策の一つとしての労働法政策を網羅的に分析、詳解した濱口桂一郎『労働法政策』<sup>10</sup>は、その中で雇用均等法政策、職業生活と家庭生活の両立、パートタイム労働法政策等についても極めて丁寧に、政策の塊ごとの時系列的な発展過程を追っており、その執筆目的も本レポートとかさなりあうものですが、執筆時点である2004年以降に行われた女性労働政策における大きな法改正についての情報は得られません。

このほか行政関係者の執筆したものとしては、大羽綾子『男女雇用機会均等法前史』<sup>11</sup>等がありますが、特定の期間を対象としており、近年の変化の状況を追うものではありません。

## 第2節 女性労働政策の視点

### 1 女性労働政策の変遷をどのようにみるのか

第1節で紹介したように、女性労働政策ないしその変遷を分析する際、ジェンダーの視点など特定の視点で説明しようとする試みは、既にいくつかの研究でなされています。確かに、それはある価値基準に基づいた一貫性のある分析といえます。一方、堀江（前掲書）のように、女性に関わる政策にも複数の課題、言い換えれば追求されるべき価値ないし政策の視点が複数存在することを前提に分析している研究もあります。

現実の行政においては、常に多様な政策ニーズや様々な立場の人々の意見が存在する中で、刻々の状況に応じて政策が選択されていくわけです。政策立案当事者は、政策の選択にあたり、複数の政策課題を同時に意識しつつ、最も優先すべき課題はどれか、あるいは複数の政策課題の解決に役立つ政策はないのかなど、あらゆる角度からの検討をしています。法政策であれば、内閣提出法案として閣議決定に至るまでの過程において、立案担当部局だけでなく、省内の調整や他省庁との調整、審議会における議論等を経るなかで、様々な要素が総合勘案されてきました。

現在の女性労働政策もこのようなプロセスを経て過去に立案された政策の蓄積の上に成り

立っています。本レポートでは、それぞれの時点での政策立案当事者が、どのようなことを背景にどのような視点から個々の政策を選択し、それが政策の流れをどのように変化させていったのかを明らかにすることを目指しています。したがって、そのような政策選択にあたっての視点、直接的には政策の視点が時代を問わず不変であったという前提ではなく、少なくとも何らかの変化があったという前提で見えていきます。要するに、単一、不動の視点ではないということを前提にしています。

## 2 政策の「視点」とは何か

それでは、そもそも政策の「視点」とは何か、という問いにも答えておかなければなりません。堀江（前掲書）は「視点」という用語は用いていませんが、大きな「政策課題」として、フレキシビリティ、平等、再生産の3つを挙げました。その意味するところとして「比較的多くの人びとに関係」し、1980年代から1990年代初頭にかけて「大きな政策転換を見た」各種政策が上記3つの「流れ」に位置づけられるとしています。その意味で堀江の用いる「政策課題」は、個々の政策の背後あるいは上位にあって個々の政策を方向付けるものという意味と解されます。

本レポートでは「視点」という言葉を堀江（前掲書）の言う「政策課題」あるいは「流れ」と同様の意味で用いようとしています。「視点」という表現を用いるのは、特定の時期に限定せず、できれば戦後65年余の女性労働政策のなかで何が政策選択の価値基準とされていたかを、できる限り大ぐくりにとらえたいという本レポートの目的によるものです。そのため政策の「視点」は、政策の「目的」と趣旨を共通にする一方、物事を見る「視角」「視座」といった意味合いをも含むものです。もちろん戦後の政策の変遷を見とおす中で重要な意味があると思えるものでなければなりません。また、本レポートでは、必ずしも法律の目的規定等に明確に表れていない、法文の背後にある政策策定のねらいも見ていきますので、本レポートでの政策の「視点」はそのようなことも含んだものと理解してください。

また、堀江（前掲書）は、前述の3つ「政策課題」を選んだ理由として「ポスト高度成長時代の、あるいはグローバル化しつつある社会経済システムにとって、極めて重要な意味をもつものとなっている」からとしており、女性労働特有の課題に着目して選んだというよりも、より上位の、あるいはより幅広い意味で我が国経済社会での重要性を有する政策課題として選んでいます。そのような3つの政策課題の実現に向けて、現実の個々の女性労働政策が機能してきたかどうかを分析することが、その意図のようです。

本レポートでは、堀江（前掲書）と異なり、あくまでスタートを女性労働のための政策という点に置きつつ、他の政策との関連も考慮して、どのようなことが女性労働政策として適切かについて、折々の政策選択がどう行われてきたかに焦点を当てています。

## 3 政策視点として何を選択するか

それでは、女性労働政策の変遷を分析していくために、できる限り大ぐくり、一定の価値体系に基づく視角、視座といった意味合いも含めた重要な政策視点を選択するとすれば、

何が最も適切か、というのが次の問題になります。複数といっても、一体いくつの視点を選べばいいのかという問題もあるでしょう。

複数の政策視点といった場合に、例えば「平等」と「保護」といった二項対立的な視点がイメージされやすいのかもしれませんが、しかし、女性労働政策に求められてきた視点はそのような単純なものだったとは考えられません。現在の厚生労働行政が推進している政策を見ても、経済政策の一翼を担う労働市場政策から、最低労働基準の確保を図る政策、よりよい労働環境の実現を目指す政策等様々で、それぞれに異なる重要な視点が存在すると言っているでしょう。女性労働政策はこれらの労働政策のいずれとも当然関係している、というよりその一部をなしていると言ってもよく、その意味でも多くの政策視点が存在するはずで、かといってあまりに多くの視点を意識すればそれらの相互の関係も含め、複雑すぎて分析が難しくなる可能性があります。

これらのことから、このレポートでは、堀江（前掲書）の例を参考に、3つの視点を想定することにしました<sup>12</sup>。ただし、選ぶ視点は堀江（前掲書）と全く同じではありません。本レポートでは、女性労働政策の視点について、女性労働政策固有の性格を意識すると同時に労働政策一般の視点との共通性も念頭に置きつつ、「正義」「活用」「福祉」の3つの視点に分類することを試論として提示します。そして、これを作業仮説として、3種の視点の内容や相互関係の変化により、女性労働政策の展開における画期を見出すとともに、これらの視点が具体の政策にどのように反映されていたかを考えていきたいと思えます。なぜこの3つの視点を取り上げたかについて以下に述べていきます。

#### 4 「正義」の視点

「正義」の語義を広辞苑<sup>13</sup>に求めると「正しいすじみち。人がふみ行ふべき正しい道」という荀子による語義に加え、西欧における“justice”に相当する語義が紹介されます。そこでは、プラトン、アリストテレスによる定義に始まり、マルクス主義を経て、現代におけるロールズ<sup>14</sup>による定義に至ります。もちろん、これらの定義に深入りせずとも、女性労働政策の中心的内容の一つである男女雇用機会均等の法政策が原理的に「正義」の一内容に位置づけられる<sup>15</sup>ことについて異論のある人は少ないでしょう。賃金における男女差別を禁じた労働基準法第4条についても同様です。もし、ロールズの「正義論」<sup>16</sup>をひも解けば、そこに示された正義の第一原理である「平等な自由」<sup>17</sup>、第二原理に含まれる「公正な機会均等原理」<sup>18</sup>のいずれもが男女雇用機会均等法及びそれを基礎づける日本国憲法第14条の考え方であると言っているでしょう。

しかし、本レポートで「正義」の視点に含めようとしているのはこれらの「平等」だけではありません。ロールズの正義論における第二原理に、最も不利な状況にある人々の利益の最大化を図るべしという「格差原理」も含まれているように、戦後間もないころに制定された労働基準法が、当時の厳しい労働環境の下で、男性に比べて手厚い保護をしなければ、女性労働者が安全、健康に働くことが困難であるとして設けていた「保護」の政策もまた、其

の当時においてロールズの言う「正義」に含まれ、「正義」視点の政策と言うことが可能です。

「保護」の視点及び「平等」の視点が女性労働政策の在り方を考えるときに欠かせない視点であることは論をまたないと思います。しかし、この2つの視点は相互に対立する概念にも見え、それらが同じ「正義」の視点に属するという考え方に違和感を持たれる方もいらっしゃるかもしれません。

しかし、制定当初の労働基準法においては、男女同一労働同一賃金を規定した第4条と女性労働者の時間外、休日労働等の規制等の女子保護規定とが同時に最低労働基準の確保という社会正義の実現を目指して規定されました<sup>19</sup>。労働基準法の性格について、本レポートは、第2章でも述べますが、国家のための労働力の維持培養をも大きな目的として労働者を保護した工場法<sup>20</sup>との連続性よりも、ILO条約の網羅的な検討等を経て立案されたという制定過程<sup>21</sup>及び戦後GHQ（連合国軍総司令部）の影響のもとに起草された日本国憲法における第27条第2項（「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。」と規定している。）との関係から、労働基準法を全体として「人たるに値する最低限の生活」を労働者に保障することを目指した法律ととらえます。そして女性には体力面のハンディや妊娠出産機能を有するといった生理的諸機能に着目した「保護」を行って初めて男性と同等の「人たるに値する最低限の生活」が確保でき、社会正義が実現できるといった考え方<sup>22</sup>で、女性保護規定が設けられたと理解します。その意味で、戦後の労働基準法における女性保護規定は基本的人権の一部をなす最低労働基準として、女性に対する賃金差別を禁じる第4条とともに「正義」の視点で設けられたものという見方が可能です。ILOにおいて、1944年に男女平等原則を含むフィラデルフィア宣言を打ち出しつつ「夜業」「坑内労働」等に関しては当初女子のみを保護する条約を制定していたことがあるという点もこのことを裏付けるでしょう。特に「母性保護」に関しては、後の女子差別撤廃条約においても「差別と解してはならない」とされるだけでなく「妊娠中の女子に有害であることが証明されている種類の作業においては、当該女子に対して特別の保護を与えること」<sup>23</sup>を積極的に求めています。

なお、発足間もない頃の婦人少年局が発行した公文書をみると、男女同一賃金を定めた労働基準法第4条の規定を、同法第6章の女子保護規定と厳密に区分せず一括して「婦人保護」と呼んだりしています。その意味では女性労働行政に関して言えばもともとは「保護」視点と「平等」視点が対立概念ではなく、労働基準法第4条も差別から女性を「保護」する規定と考えられていた可能性があります。

もちろん、こうした考え方は、1979年の女子差別撤廃条約の採択前後の国際的な動きの中で大きく変化していき、「平等」の視点から保護規定が見直されていきます。しかし、これを「差別的な誤った保護が是正された」ととらえることは当時の社会実態に照らしても適当でないでしょう。例えば1967年の婦人差別撤廃宣言においては、母性保護とその他の女子保護についての区別があまり行われていない等見直されるべき保護の範囲についての考え

方がその後の女子差別撤廃条約とは異なります。このように何が社会正義に値するかについての価値基準自体は変化してきたものと見るべきでしょう。

したがって、女性労働についての第1番目の政策視点として、それぞれの時代の価値基準に照らし「あるべき姿」に照らした「正義」の視点の存在をとらえることができ、「保護」も「平等」もともにこの「正義」の視点を構成する中で、その相対的な関係が時代とともに変化してきたという見方をすることができます。

「正義」視点の代表的な法政策として、以上に述べたような観点で最低労働基準を規定する労働基準法（特に制定当初のもの）が挙げられますし、差別禁止法に純化した現行の男女雇用機会均等法もその一つです。労働基準法には目的規定、即ち法律の目的のみを述べた規定がありませんが、第1条第1項で「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を満たすべきものでなければならない」と労働条件の原則をうたっていますし、男女雇用機会均等法第1条の目的規定では「法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を図る」とあります。原理原則をうたい、「福祉」とか「我が国経済・社会の発展」等といった用語が現れていないのが特徴といえるでしょう。

ところで、目的規定において明らかになっている法律の目的が「平等」「機会均等」等ではなく、女性労働者の「福祉の増進」だった場合にも、個々に見ていくと一部の法政策の内容が「正義」の視点を持つと考えられるケースがあります。例えば1986年施行時点での男女雇用機会均等法は、その目的規定における最終目標が「女子労働者の福祉の増進」になっているものの、同時に「法の下での平等を保障する日本国憲法の理念」にのっとり旨がうたわれています。具体的規定として、女性に対する差別が公序良俗違反として、民法第90条により無効とされる裁判例が積み重ねられていた、定年その他の項目についての差別禁止が含まれています。これらの項目において女性に対する差別的取り扱いを禁じた男女雇用機会均等法の成立当初の規定は、女子差別撤廃条約の批准のための条件整備として同法が誕生したという経緯なども考え合わせれば、「正義」の視点を持った法政策であったと考えていいと思います。他方、この時に努力義務となった募集、採用、配置、昇進については、当時の我が国の雇用慣行や社会認識あるいは女性労働者の就業実態に照らし、男女均等取扱いを直ちに企業に強制するほどの社会正義にはなっていなかったという風にとらえることも可能であり、このレポートではそのようなとらえ方をしています。

## 5 「活用」の視点

一方、女性労働者も労働市場を構成する一員であることは言うまでもなく、現実の労働市場を有効に機能させ、我が国の経済社会の発展を実現するという観点に立てば、経済合理的に女性労働者の能力を活用する必要が生じます<sup>24</sup>。女性労働政策も、このような我が国経済全体の利益を考えた労働市場政策あるいは雇用政策と無関係ではいられないですし、むしろ積極的にその一翼を担う必要が意識される時代も少なくありませんでした。したがってこの

ような視点を女性労働者に対する「活用」の視点と定義したいと思います。男女雇用機会均等法も、またその前身である勤労婦人福祉法も、立案前段階の議論の経緯をみると、女性労働者の能力発揮の促進が我が国の経済社会に貢献することを一つの立法動機としていることがうかがわれます。労働法学者である山川隆一慶応大学教授も「雇用平等立法は一般に、雇用政策の要請を実現する機能を果たしている」<sup>25</sup>と指摘しています。

なお、堀江（前掲書）は、労働市場の「フレキシビリゼーション」を3つの重要な「課題」に上げており、労働市場政策とのかかわりや競争力の観点からの重要性という点では、本レポートでの「活用」の視点と重なるものでしょう。特に、経済合理的に女性労働力を労働市場で活用することを考えるときには、女性の意識や労働の実態を踏まえることになりまして、多くの女性が短時間での労働を望んだり、育児や介護などと両立できる柔軟な働き方を望む場合にはそのような雇用機会と結びつけることを志向することになります。これは堀江（前掲書）が「フレキシビリゼーション」としてパート労働や派遣労働を取り上げていることと整合します。一方、堀江（前掲書）は、これらの非正規労働だけでなく正規労働者として女性労働者を労働市場で活用することには言及していないように思われ、その点が本レポートの「活用」の視点と異なると言えるでしょう。

ところで、この「活用」の視点は、1992年施行の育児休業法より前は、法律の目的規定に明示されることもなく、表に出にくいものでした。その原因としては、我が国では、結婚した女性が就労するか、家庭にとどまるかの選択は女性の自由であり、就労を強制することはもちろん、誘導することも問題が多いとの考え方が長い間支配的だったという事情があります<sup>26</sup>。

しかし、育児休業等により離職を防ぎ職業生活を継続するという政策が登場すると、法律の規定においても「活用」の視点が明確になってきます。1992年施行の育児休業法では、第1条の目的規定において「子を養育する労働者の雇用の継続を促進し、もって労働者の福祉の増進を図り、併せて経済社会の発展に資することを目的とする。」としており、「福祉の増進」に次ぐ副次的目的ながら「経済社会の発展に資する」ことを明確に目的に加えています。これは子を養育する労働者を雇用の継続により「活用」する視点の存在を表したものと言えるでしょう。

男女雇用機会均等法については1986年施行当初、男女均等な機会の付与や取り扱いをすることが努力義務でしかなかった募集、採用、配置、昇進等について、「女性の能力の活用」といった打ち出しで企業の努力を促す施策がとられました<sup>27</sup>。さらに1999年施行の改正男女雇用機会均等法は、企業によるポジティブ・アクション<sup>28</sup>を国の相談援助の対象とする等、積極的な改善措置を推進していますが、これは実質的な雇用平等の促進という効果に加え「女性の労働分野における能力発揮を促進することにより、使用者にとっても、生産性の向上や、多様な人材の有効活用というメリットが生まれる」<sup>29</sup>とも評価されており、「活用」の視点を含むと言っていいでしょう。

もともと、1975年の国際婦人年より前の「平等」視点が打ち出しにくい時代においては、「平等」を打ち出す代わりに女性労働の「活用」が強調されていたようです。では、「活用」と「平等」が同じかということ、企業のコンセンサスを得られない状態で女性労働者について「平等」視点の施策を打ち出すとかえって女性労働者の「活用」が進まないといったケースも考えられますし、現実の女性の就業実態のみに着目してその「活用」を図ろうとすると、「平等」の面から問題が生じる可能性もあります。このように「活用」と「平等」がイコールなわけではありません。

以上から、本レポートでは、「活用」の視点を「正義」の視点とは異なる、労働市場政策的な視点として位置づけます。「活用」の視点が具体的な法政策に現れるのは、育児休業に代表される休業制度の整備による「雇用の継続」即ち離職の防止や、再就職の支援、女性の能力発揮を促すため職業指導や能力開発といった規定が典型的です。

## 6 「福祉」の視点

最後に、「正義」の視点とも「活用」の視点とも言い切れず、いずれにせよ女性労働者の幸福を増大することを目的とした政策もあり、これを「福祉」の視点の政策と称することとします。

ただ、「福祉」という言葉は、社会福祉関係の法政策に見られるように、憲法上うたわれた「健康で文化的な最低限度の生活の確保」のための政策、即ちロールズの「正義論」における「格差原理」に重なるような場合にも用いられますし、労働法政策においては、高年齢者雇用安定法や障害者雇用促進法等の労働市場政策としての法政策でも用いられ、その範囲が漠然としている面もあります。そこで、このレポートで提示する「福祉」の視点は、基本的には、社会正義、公正といった価値を基準にした「正義」の視点、日本の経済社会の発展といった価値を基準にした「活用」の視点とは別角度の、女性労働者自身の満足や安心といったウェル・ビーイングに関する個人の価値を基準にした視点という定義をしたいと思います。

通常、労働政策においては、特に最低基準を上回る望ましい労働条件を追求したり、「正義」の視点から義務規定として守らせる条項だけでなく、企業により高いレベルの雇用管理上の配慮を求めたり、個別の労働者の求めに応じ国や地方公共団体などが一定の支援をする内容の政策等において「福祉」の視点を見出すことができます。特に女性労働者を主として念頭に置いて講じられている「職業生活と家庭生活の調和」に配慮した施策は、個々人の事情に応じその幸福度を増大させるものであり、おおむね「福祉」の視点が存在しているといっているでしょう。「活用」の視点のところで述べた継続雇用の促進や再就職の支援、職業指導や能力開発も、女性自身の就業意欲を満たし能力を向上させより恵まれた労働環境の実現に結びつけるという意味で「福祉」の意味合いも持つものです。

ところで、育児休業等の長期休業の場合は、離職しないで済むという意味での継続雇用だけでなく、一定期間休業し育児に専念できるということ自体も労働者の「福祉」を増大させ

る効果をもつことに注目すべきでしょう。特に近年は少子化を背景に後者の意味での福祉、即ち「労働に従事しないで育児等に専念できる幸せ」の方に注目が集まっているきらいがあります。例えば、両親が交代で育児休業をとれば育児休業可能期間を延ばすことができる「パパママ育休プラス」は、父親に休業を取らせることを主眼にしており、直接は労働者の「活用」に結び付かないと思われ、看護休暇、介護休暇等、雇用の継続に結び付くという意味での「活用」の視点があるとしても相対的に薄く、より安心して休みを取れるようにすることを主眼とした政策もあります。

「福祉」の視点での政策は、法政策であれば目的規定に「福祉」の文言が含まれていることが一般的です。ただ、逆に、目的規定が最終的に「福祉の増進」等となっても「福祉」の視点のみから法政策が構成されているとは限らないことは前述の通りですし、どのようなことを労働者の「福祉」としてとらえるかは、時代背景等によっても異なります。したがって政策における「福祉」視点の強弱や具体的内容は、個々の法政策ごとに見て確認していかなければならない面があります。

さて、近年この「福祉」視点での政策の発展が顕著です。例えば少子化対策の観点から個人が子供を産み育てながら仕事をしやすい環境を確保するために、労働者個人のニーズを満たしていく傾向が強くなっています。労働者の「福祉」に少子化対策という特定の政策的要請が投影されているのです。特に厚生労働省発足を契機に労働政策と社会福祉政策といった隣接する政策を連携して推進することが意識されるようになり、このことが労働政策において労働者個人の「福祉」をとらえる範囲にも影響を与えている可能性があります。

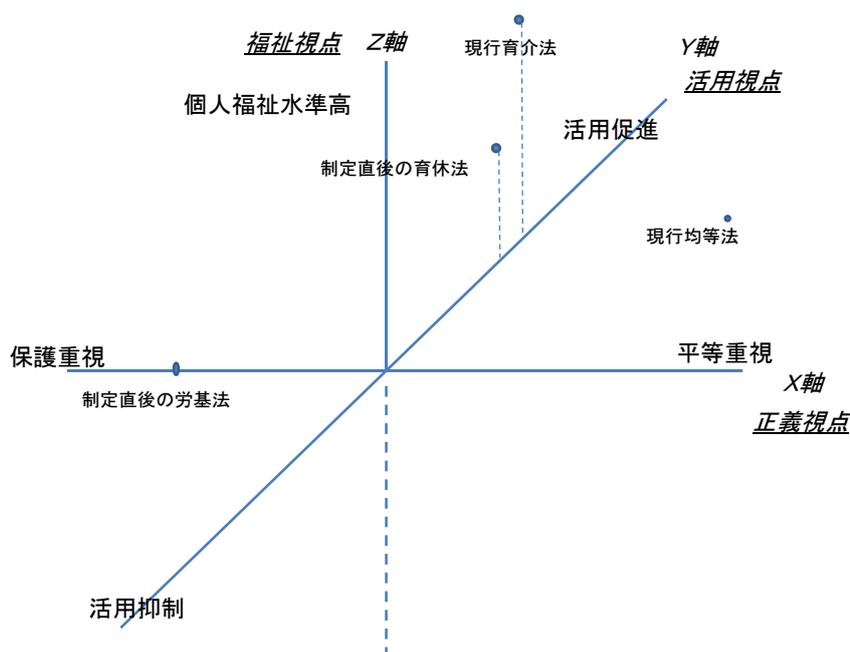
なお、堀江（前掲書）が、「再生産」を3つの重要な「課題」の一つ挙げているのも、上記のように少子化対策の必要性が女性労働政策における「福祉」の視点の範囲に影響を与えていることと軌を一にするものでしょう。ただ、女性労働者が抱えやすい個人生活上の課題は妊娠、出産、育児に限られるわけではなく、家族の介護も大きな労働力供給の制約要因となっているわけであり、本レポートにおいて「福祉」の視点はこれらの家族上の必要性を満たすことを幅広くカバーする意味もあります。

## 7 政策視点の間の相互関係

さて、これまで述べてきた「正義」「活用」「福祉」の視点は、戦後一貫してその内容が不変だったわけではありません。政策における「活用」視点が折々の経済環境によって強まったり、弱まったりすることはもちろん、「福祉」視点も時代によって要求水準が異なるものでした。「正義」視点もまた、その時代の社会認識や主要先進国・国際機関が作り出す潮流にも影響されて変化してきました。

またこれら3つの視点は独立した価値を持つものであると同時に、相互に密接に関係していました。同時代の一つの女性労働政策の中に併存することもあれば、また別々の政策の形を取ることもありました。時代によって3つの視点のいずれかが強められ他が相対的に弱まるといった変化もありました。

図 1



以上3つの視点の関係を具体的にイメージしていただくために、図1のようにX軸、Y軸、Z軸の3次元のグラフを描いてみました。たとえばX軸を「正義」の視点とすると原点0を中心に保護重視の左側から平等重視の右側に政策の比重が移ってきたという風に見ることができます。Y軸を「活用」の視点とすると、終戦直後復員した男性の就業機会の確保のために女性労働者の家庭回帰が模索された時代は原点より下のマイナス、以後高度成長期に女性労働者の活用を志向した政策の展開によりグラフの上方に移動していくといったイメージです。「福祉」の視点がZ軸であれば、最低労働基準のレベルを原点0とすれば、それ以上福祉を低下させる視点の政策はないのでマイナス部分は存在せず、同じ活用のレベルでも個人の福祉の追及度合いが上昇するなど垂直方向へレベルが上昇していくことがイメージされます。いずれにしるこのようなグラフ上で折々の個別政策を（X、Y、Z）といった各視点の強さを数値で示し、座標で位置づけその変化を見ていくことも可能でしょう。

以上の説明は、本レポートにおける作業仮説をイメージしていただくためのものであり、本レポートは各施策の数値化を意図するものではありません。いずれにせよ、時代や環境により変化する「正義」「活用」「福祉」の3つの視点から、折々の政策を見ていきたいと思えます。

## 8 ジェンダー視点との関係

さて、ここで、あらためて本レポートとジェンダー視点との関係を述べておきましょう。「ジェンダー」とは、役割、態度、振る舞い、価値といったもののように、社会的に決められた男女の差異であるとされています。男女の生物学的な差異を指す「セックス」が遺伝的

に決定されるのに対して、「ジェンダー」の役割は習得されるものであり、文化及び時間を通じて様々であり、従って変化しやすいものであるとされています<sup>30</sup>。第三次男女共同参画基本計画が2010年暮れに閣議決定される等、男女共同参画社会の形成が求められる中、今後は様々な政策をジェンダーの視点で検証していく必要があることは論を待ちません。

一方、これまでの我が国の労働法政策は、審議会や、国会における検証、論議を経て成立してきたものであり、女性労働政策も例外ではありません。特に審議会を舞台に、平等や福祉の視点からの政策拡充に対して使用者側から出される雇用管理上の懸念や反対論への説得、あるいは、保護を削減・撤廃する際に明らかにされる労働側の不安や反対論の調整に手間をかけ、合意形成に努力してきた長い歴史があります。そのため、審議会で合意され国会で可決された政策内容は、政策立案担当者の「政策意図をストレートに反映しない」<sup>31</sup>か、あるいは「その他のより重要な政策課題に従属する形で決定される」<sup>32</sup>ことも少なくなかったと言えます。しかしそうだとすると、そのようにして選択された政策だからこそ、その時点での社会経済の様々な要請を一定程度反映したものと理解する必要があります。

その意味で、過去の政策の変遷については今日的なジェンダー視点で批判的にとらえることの必要性もさることながら、例えば、政策立案担当者が必要と判断した「あるべき姿」から程遠い妥協的な政策が最終的に選択された場合に「なぜそのような結果となったか」や「その選択がその時点の状況に照らし最適であったのか」といった、政策決定に至るプロセスや戦略についての分析をすることが必要ではないでしょうか。

このようなことから、このレポートでは政策変遷の流れを「正義」「活用」「福祉」の3つの視点から分析的に描くことに重点を置き、ジェンダー平等の状態からどの程度距離があるかといった評価についてはほとんど触れていません。折々の政策判断がどうあるべきだったかについては、このレポートをお読みになった方々それぞれにお考えいただければ幸いです。

### 第3節 政策変化の画期と各時期の概観

第1節で紹介した先行研究にも、女性（労働）政策の変遷を幾つかの時代に分けて分析しているものがあります。例えば、横山（前掲書）は、1945年から1960年代（経済成長と「戦後家族」の確立）、1970年代（男女平等の胎動と「戦後家族の揺らぎ」）、1980年代（性差別撤廃のうねりと「戦後家族」の強化）、1990年代（少子化の衝撃とジェンダー平等への志向）という4区分で（）内に示した標題のもとに分析を進めています。藤井（前掲書）は、経済状況や企業経営の状況から執筆時点の1993年までを、戦後占領政策下（1945年～1952年）、高度成長期（1953年～1973年）、日本型企业社会転換期（1974年～1993年）に分けています。本レポートでは、「正義」「活用」「福祉」の視点の変化の観点から、試論として画期となる年を提示し、時代を区分していきます。

## 1 4つの画期で区切る5つの時期

「正義」「活用」「福祉」の視点の発生や変化の観点から戦後の女性労働政策を見た場合、本レポートでは1952年頃、1975年頃、1986年頃、2001年頃の4つの画期により、5つの時期に区分することを提案します。

まず、画期と考える年がいかなる年であったのか、簡単に紹介しておきます。1952年はサンフランシスコ講和条約が発効した年であり、日本の行政からGHQの影響がなくなった、あるいは極めて小さくなった年ともいえます。1975年は国際婦人年であり、国際的にも国内的にも男女平等に向けて大きな一歩が踏み出された年でした。また、1986年は男女雇用機会均等法の施行の年であり、前年の女子差別撤廃条約の批准と合わせ、雇用の分野の男女平等に係る政策の実質的なスタートの年でもあります。さらに2001年は省庁再編が行われ労働省及び厚生省の統合とこれに伴う女性局と児童家庭局の統合が行われた年でもあります。

以下各画期で区切られた時代の特徴をあらかじめ概観しておきましょう。

## 2 「正義」視点中心の黎明期（1945～1952）

まず、戦後労働省発足を経てサンフランシスコ講和条約が発効する1952年までの間は、GHQの大きな影響下で発足した労働省婦人少年局が、唯一の法的足がかりである労働基準法を頼りに、最低労働基準を確保するという「正義」にいかにか実を入れることに腐心していた時期と言えるのではないのでしょうか。GHQの管理のもとで1947年に制定・施行された労働基準法がこの時期の唯一の女性労働に係る法政策でしたが、そこには、男女同一賃金の原則を明記した第4条とともに、女性が肉体的に劣ること等を理由とした「女子保護規定」<sup>33</sup>が盛り込まれました。保護としては不十分と言われた工場法すらもその機能を停止していた戦時下から間もない厳しい状況でしたし、この時期の女性労働者は平均年齢も若く、勤続年数も短い未熟練労働者が多くを占めていました。劣悪な環境から女性労働者を保護することはまさに「正義」であり、公正な労働基準の確保といえるものだったと言えるはずです。その意味で、この時期の女性労働政策はもっぱら「正義」の視点で行われており、中でも「保護」の視点が大勢を占めていたと言っているのではないのでしょうか。

これらの状況は、第2章で詳しく見ていきます。

## 3 「福祉」視点、「活用」視点が生まれた模索期（1952～1975）

次に1952年から1975年までは、女性労働政策を担う行政組織の体制が整い、労働基準法の規定についてはリッジウェー声明（占領政策に基づき実施された各種の制度、諸法令の再検討をGHQが許可した声明）を契機に保護緩和の改正が行われるなど、占領時代とは異なる行政が展開されました。当時の資料からは、女性労働に関し次第に「福祉」の視点からの政策を模索し始めた時期ということができそうです。その後我が国の戦後体制が確立され高度成長の波に乗る中で、この時期の後半には、女性の「活用」という言葉が審議会その他の政策検討の場で使われるようになります。この時期に、女性労働政策の視点は、「福祉」「活用」にウイングを広げていったと言えるのではないのでしょうか。その勢いに乗って1972年

に制定・施行されたのが勤労婦人福祉法で、同法は、働く女性について、初めてその「活用」の視点をも背景にその「職業生活と家庭生活の調和」を女性労働者の「福祉」としてうたった法政策と言えそうです。その後この「活用」視点の政策は特定職種育児休業法の制定等の動きに見ることができるでしょう。もちろん、「正義」視点の政策も継続的に展開されますが、その内容は「保護」を主流とする状況に大きな変わりはなく、国際婦人年までは「平等」が強く打ち出されることはなかったようです。

これらの状況は、第3章で詳しく見ていきます。

#### 4 「正義」視点内のパラダイム転換に苦闘した変革期（1975～1986）

1975年の国際婦人年が、女性労働において何が「正義」であるかについての大きなパラダイム転換の契機となったということは疑いないでしょう。この年に始まり、1986年の男女雇用機会均等法の施行に至るまでの約10年間に、少なくとも女性労働行政関係者の間においては、様々な議論が行われる中で何が「正義」であるかの判断要素が「保護」から「平等」に転換していったと言えそうです。もちろんこの転換は決してスムーズだったわけではないでしょう。特に、この価値体系の変化は、我が国内部での女性労働者の実態上の変化にも一部起因するものの、多くは国際婦人年を契機に取り組みされた女子差別撤廃条約の1979年の採択、翌年の我が国の署名、それに引き続く批准に向けた条件整備といった国際的な流れを主たる要因として起こったと言わざるを得ないでしょう。したがって、この変化を我が国の経営側がすんなり受け止めることとはならず、日本的な雇用管理や女性の就業実態等に照らし大きな議論を巻き起こし、日本の経済社会がパラダイムの転換に苦闘したとも言えるのではないのでしょうか。「あるべき姿」への一定の理解を背景に、「保護」視点を残しつつ「平等」に一步踏み出した男女雇用機会均等法の成立・施行で、とりあえずこの相克が終わったと言えそうです。

これらの状況は、第4章で詳しく見ていきます。

#### 5 「活用」視点が顕在化し、「正義」視点の平等が進んだ発展期（1986～2001）

この時期には、成熟した日本的雇用慣行を前提に、女性を正規労働者の長期継続雇用のルートに乗せること及びパートタイム労働者等の非正規労働者のルートに乗せることの両面から「活用」視点の政策が進展したと言えそうです。前者は育児休業等による継続雇用策であり、後者がパートタイム労働者の就業環境整備策です。両者とも前の時期において政策の進展が期待されつつ果たされなかったテーマでしたが、男女雇用機会均等法の成立が一つの起爆剤となって、この時期に女性労働関係の法政策として育児休業法、パートタイム労働法がつぎつぎに成立したのでしょう。特に1992年に施行された育児休業法及び1995年に成立した同法の改正法により1999年全面施行された育児・介護休業法では、出生率の低下等少子高齢化の進展が法政策の進展の大きな要因ではあったものの、法文上「労働者の雇用の継続」を直接の目的とし、経済社会の発展に資することも副次的目的に明示する等「福祉」の視点に加えて「活用」の視点が顕在化したと言えるでしょう。

ついで、1999年に施行された男女雇用機会均等法及び労働基準法の改正で、女性労働に係る「正義」の視点が、母性保護以外は「平等」に収れんされていったのでしょうか。週労働時間40時間制の確立等労働環境が改善されるとともに、勤続年数の伸長、さらには高学歴者の増加や地位の向上等女性労働者の質的な変化もあり、ロールズの格差原理をもってしても「女性」ということだけを以て保護の対象とする理由がほとんどなくなったのではないのでしょうか。

これらの状況は、第5章で詳しく見ていきます。

## 6 「福祉」視点及び「正義」視点の広がりとともに政策効果が問われた転換期（2001～2010）

この時期は、2000年、2001年と引き続いて行われた都道府県婦人少年室の都道府県労働局への統合及び労働省女性局の厚生労働省雇用均等・児童家庭局への統合がきっかけとなり、女性労働行政が他の労働行政の関連性を強め、さらに少子化対策などの社会福祉関係政策との結びつきを強めた時期ということができそうです。特に少子化が深刻になるにつれ、子供を産み育てやすくすることによる労働者個人の「福祉」の増進が、少子化対策として高い優先順位で実現すべき課題として認識されるようになったのでしょうか。3回にわたり育児・介護休業法が改正される中で、「福祉」視点が拡大し、相対的に「活用」視点が薄らいでいくようになったのではないのでしょうか。

一方2007年に改正施行された男女雇用機会均等法は、それまでの片面的差別禁止法から男女双方に対する雇用の分野の各段階での性を理由とする差別の禁止を内容とする法律となる等「正義」視点を強めたでしょうし、この「正義」視点は男女間のみならず正規労働者とパートタイム労働者の問題にも拡大していき、2008年施行の改正パートタイム労働法で、「正義」視点での政策の嚆矢ともなる差別禁止規定が設けられたのでしょうか。

ここに至り、男女雇用機会均等法、育児・介護休業法の両法は、立法当初とは比べ物にならないほど拡充・強化されましたが、実態面での男女平等や職業生活と家庭生活の両立についてはまだまだ課題が残り、政策効果を問われ続けた時期と言えないのでしょうか。

これらの状況は第6章で詳しく見ていきます。

---

<sup>1</sup> 神崎智子『戦後日本女性政策史』（2009）明石書店 P11

<sup>2</sup> 堀江孝司『現代政治と女性政策』（2005）勁草書房

<sup>3</sup> 堀江、前掲書 P8

<sup>4</sup> 横山文野『戦後日本の女性政策』（2002）勁草書房

<sup>5</sup> Sainsbury, D.

<sup>6</sup> 伊田広行『性差別と資本制—シングル単位社会の提唱』（1995）啓文社、同『シングル単位の社会論—ジェンダーフリーな社会へ』（1998）世界思想社等は、シングル単位論を提唱し、カップル単位モデルからシングル単位モデルへの社会制度改革を志向する。

<sup>7</sup> 横山、前掲書 P434

<sup>8</sup> 塩田咲子『日本の社会政策とジェンダー』（2000）日本評論社

<sup>9</sup> 藤井治枝『日本型企业社会と女性労働』（1995）ミネルヴァ書房

<sup>10</sup> 濱口桂一郎『労働法政策』（2004）ミネルヴァ書房

<sup>11</sup> 大羽綾子『男女雇用機会均等法前史』（1988）未来社

- 12 法政策の方向性の要素を3点に絞ると言うのは、水町勇一郎・連合総研『労働法改革 参加による公正・効率の実現』(2010) 日本経済新聞出版社 においても労働法の改革理念として「公正」「効率」「参加」の3点を挙げるなど、それほど珍しいことではない。
- 13 新村出編『広辞苑第六版』(2008) 岩波書店
- 14 John Rawls (1921～2002)。著書の『正義論』(A Theory Of Justice) は1971年に刊行された。
- 15 山川隆一・川口章「雇用平等」(ただし大内伸哉による解題部分)『雇用社会の法と経済』(2008) 有斐閣
- 16 John Rawls, 前掲書
- 17 各人が基本的な自由への平等な権利を持つべきであるとする。
- 18 すべての人々に均等な機会を与えるべしとする。
- 19 労働基準法の制定経緯は、廣政順一『労働基準法』(1979) 日本労務研究会、及び松本岩吉『労働基準法が世に出るまで』(1981) 労務行政研究所に詳しい。両書で言及されている1946年4月11日の「労働保護作成要領」では、「従来ノ労働者保護法規ニ見ルガ如ク一部の極限的ノモノニ非ズシテ其ノ適用範囲ヲ可及的ニ拡張シ、対象労働者ヲ一般成年男子ニ及ボ」すとともにその内容について「労働基準ノ最低限度ヲ国際的標準迄高ムルコト必要ナリ」とある。また廣政、前掲書によれば、1946年8月に連合国軍総司令部(GHQ)から発表された労働諮問委員会報告書は「強力なる労働運動の成長、並びに労働に関する権利と保護の確立は、民主日本に先決的な一般手続きの一部を為すものである」とし、戦後の労働の民主化に対する総司令部の強い要請のもとで労働基準法が策定されたことを示しているとされる。
- 20 工場法は当初農商務省により産業政策の見地から起草され、後に内務省社会局にその実施機能が移された。工場法制定の根拠の一つとして、農商務省工務局長、商工局長を歴任した岡實は、その著書『工場法論』(1913年有斐閣書房)で次のようなことを述べている。「職工の不当使役に伴う弊害即ち婦女幼少の酷使、深夜の労働及び時間の過長なること等に基く弊害も亦(中略)世人の注意を惹くこと比較的少なきを常とす、而して職工は機械と異り容易に之を解雇し無償又は僅少の費用を以て新規のものを補充することを得るを以て、工場主も遽に職工待遇の改善を迫らるること鮮し、然れども斯の如きは国民の母たるべき婦女及び人生の発育期に在る幼少者の健康を害し、終生又恢復するの期なき心身上の缺陷を生ぜしむるのみならず、延いて其の悪影響を厚生に波及し軍国として健全なる壮丁を招募すること能はざるが如き事実を我国に現出することあらば、工業の勃興も輸出貿易の伸長も却て国本を危くするの素因と為るべし」
- 21 廣政、前掲書 P23
- 22 寺本廣作『労働基準法解説』(1948) 時事通信社(日本立法資料全集別巻46として信山社より1998年復刻)は、「この法律で女子の労働条件について特殊の規定を設けてあるのは、専ら女子の生理的特殊性に応ずるためのものであって、かかる特殊の規定があつてこそ女子は初めて法律的に男子と平等に取り扱はれたもの言うべく、この規定は正に憲法第14条の規定の趣旨を具体化したものである」(P162)と記述している。
- 23 女子差別撤廃条約第11条第2項(d)
- 24 大羽綾子『男女雇用機会均等法前史』(1988) 未来社 によれば、終戦直後の一時期においては、復員してきた男性労働者の職場を確保するために働いていた女性を家庭に返すという動きがあり、国鉄の人員整理などにそれが顕著であったとされる。ただ一方で厚生省の中央失業対策委員会は「失業対策として急速に措置すべき意見」の中で女性の失業を軽く考えることを戒め「女子は必然的に家庭に帰るべきものとしてこのまま放置するにおいては、取り返しのかかぬ悪結果を招来することなきを保しがたい」と指摘したという。
- 25 山川・川口、前掲論文(山川記述部分) P216
- 26 最初に活用の視点を背景に勤労婦人福祉法が検討された際にも、家庭婦人の就労は推進すべきかについて、「婦人の就業に関する懇話会」での真剣な議論が行われた(本レポート第3章参照)。
- 27 この時期には、国からの委託事業として女性職業財団(当時)において「女性能力活用研究会」が開催され、業種ごとの女性の配置や昇進の課題についてのレポートがまとめられたりしていた。
- 28 厚生労働省の定義によれば、男女の固定的な役割分担意識、過去の雇用管理における取扱い、男性中心の職場慣行などがもとになって男女労働者の間に事実上生じている差の解消を目指した個々の企業が進める自主的かつ積極的な取組
- 29 山川・川口、前掲論文(山川記述部分) P228
- 30 APECにおける女性の統合のためのフレームワーク(仮訳)による定義。  
[http://www.gender.go.jp/apec/frame\\_work/a.html](http://www.gender.go.jp/apec/frame_work/a.html) (2011年6月22日ダウンロード)
- 31 堀江、前掲書 P4
- 32 同上
- 33 その内容は本レポート第2章で紹介する。

## 第2章 「正義」視点中心の黎明期 (1945～1952)

### —第二次大戦直後から婦人少年室設置まで—

#### この時期の女性労働者の状況(『婦人労働の実情』から)

労働省が発足した1947年の女性雇用者数はわずか332万人、雇用者に占める女性の割合も26.6%と、現在に比べ低いものでした。1952年には391万人、雇用者に占める割合も28.0%となっていますが、大きな飛躍はみられていないと言っていいでしょう<sup>1</sup>。

このころは就業者に占める雇用者の割合も非常に低く、女性の場合24.6%(1952年)に過ぎませんでした。女性就業者1586万人のうち実に62%(983万人)が家族従業者で、その8割以上(808万人)が農林業に従事する、いわゆる農家の嫁や娘でした<sup>2</sup>。

一方、女性雇用者の平均年齢は、1949年現在で23.8歳(男性32.5歳)と非常に若く、勤続年数も3.2年(男性6.6年)に過ぎませんでした。有夫者の割合も1951年現在で12%に過ぎません。また、1949年現在、女性雇用者のうち74.6%が小学校卒で、これは男性(76.7%)とそれほど変わりませんでした。大学・専門学校卒業者の割合は、わずか0.7%で男性(6.8%)と大きな開きがありました<sup>3</sup>。1カ月あたりの賃金は、1947年平均で男性2,241円に対し女性972円(男性の43%)、1952年平均でも男性16,782円に対し女性7,533円(男性の45%)と、男性との差は大きくひらいたままでした<sup>4</sup>。

このように、女性労働者の状況や我が国経済における雇用の位置づけが現在とは全く異なる状況下で、女性労働政策はスタートし、1947年の労働省発足後は同省発足とともに新設された婦人少年局で取り組まれることとなりました。

### 第1節 労働基準法の制定

戦後の日本の民主化に向けた動きの中で、婦人参政権が1945年12月7日成立の衆議院議員選挙法改正によっていち早く実現し、法の下での平等を定めた日本国憲法も翌1946年11月3日に公布されました。労働政策における女性の取り扱いも、かなり早い段階から検討が始まりましたが、それはまず労働基準法の制定に向けた検討の中においてでした。

#### 1 労働基準法の制定経緯

第二次世界大戦前においても、工場法などにおいて女性を保護するための規定は設けられていました。しかし、その保護基準は、先進国水準に比べて低劣であったばかりでなく、戦時中は幾多の特例が制定され、それによって、女性の保護も有名無実の状態にありました<sup>5</sup>。

終戦直後においては、未だ労働省は発足しておらず、労働行政の所管は厚生省でした。厚生省においては、戦前に労務動員強化のため設置されていた勤労局を廃止し、改めて1945年10月に労働行政としては労政局、勤労局の2局体制が発足して、労働条件の改善や労働者

保護は労政局の所管となりました<sup>6</sup>。このような中、戦前の工場法は1945年11月には工場法戦時特例の廃止により一応復活したものの、「労働保護関係の法制が根本的に不備・不徹底である」ことは厚生省にも認識されていました。というのも、当時の日本は占領下であり、1952年のサンフランシスコ講和条約の発効によって日本が独立するまでの間は、国家の行政もGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）に管理されていたのですが、このGHQから労働の民主化の旗印のもと、労働条件、労働保護の問題にも様々な指摘がなされていた<sup>7</sup>からです。また労働組合も労働保護立法の必要性を訴えて運動を展開していたこともあり、1946年3月には労政局に労働保護課が設置され<sup>8</sup>て新たな労働保護立法の検討が進められました。さらに、同年3月6日に発表された新憲法要綱原案に「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」と明記されたこともあって、立法作業が急がれることとなりました<sup>9</sup>。その構想にあたっては、「従来の工場法程度ではおさまらない」との認識のもとに国際労働条約を項目別に拾って検討する等の作業が行われたとされ、直後の4月に労働保護課でまとめられた「労働保護法作成要領」にも「労働条件ノ最低限度ヲ国際的標準迄高ムルコト必要ナリ」とされています<sup>10</sup>。

GHQも1946年3月米国から労働諮問委員会（Labor Advisory Committee）を招いて調査を開始し、同年8月にはこの労働諮問委員会から最終報告が出されました。並行して7月からは労務法制審議会での審議が始まり8月に基準法草案が作られ、9月には、11回にわたる公聴会が開かれました。この公聴会には使用者団体や労働組合、あるいは一般希望者に加え、特に、婦人問題研究家8名、11工場及び国鉄、都電、バス、電話、病院、演劇、百貨店の女子従業員が参加していました<sup>11</sup>。こうした手続きを経て、1946年12月に労務法制審議会の答申が出されました。その後、政府により労働基準法案が作成されて1947年3月4日国会に提出され、同月27日に成立、4月7日に公布され、一部を除き同年9月に施行されました。また同法の施行機関として、厚生省に労働基準局が、その地方支分部局として都道府県労働基準局が、1947年5月に発足しました。地方における労働行政は、戦時中は都道府県警察部の所管となっており、終戦直後は都道府県内政部又は教育民生部の所管となっていたが、ここに労働者の保護を専門に行う国直轄の出先機関が発足したのです。

## 2 労働基準法の女性労働関係規定

さて、成立した労働基準法は、その第1章第4条において「男女同一賃金の原則」をうたうとともに、第6章「女子及び年少者」において、女性労働者についての保護基準を設けました。制定当初の労働基準法の女性労働関係規定の内容は以下の通りです。（以下この項の説明においては当時の法文に即し女性ではなく女子の文言を使用します。また条数は制定当初のものです。）

### （男女同一賃金）（第4条）

労働者が女子であることを理由とする、賃金についての差別が禁止されました。

#### （時間外労働及び休日労働）（第61条）

いわゆる三六協定による時間外労働に関し、満18歳以上の女子について1日2時間、1週間6時間、1年150時間の上限が設けられ、これを超えた時間外労働をさせることが禁止されました。また休日労働も禁止されました。（満18歳未満の女子は年少者として時間外・休日労働は原則全面禁止。）

#### （深夜業）（第62条）

午後10時から午前5時までの深夜について、女子を労働させることが原則禁止されましたが、病院、旅館、料理店、電話の事業等については、適用除外とされました。

#### （危険有害業務、坑内労働）（第63条、第64条）

危険業務、有害業務、重量物の取り扱いの業務について、女子は就業禁止とされました。また坑内労働も例外なく禁止とされました。

#### （産前産後休業、育児時間）（第65条、第66条）

産前は女子労働者の請求により、産後は請求を待たずに、各6週間の休業をさせなければならないこととされ、このうち産後5週間については、女子労働者が望んでも就業させてはならない絶対的就業禁止期間とされました。育児時間は生児を養育するための時間として子が1歳に達するまでの間、女子労働者の請求により1日2回各々30分与えなければならないこととされました。

#### （生理休暇）（第67条）

生理日の就業が著しく困難な女子及び生理に有害な業務についている女子の請求により、生理休暇を与えなければならないこととされました。

なお、この生理休暇の規定は戦前の工場法にはないものでしたが、戦後の労働運動の中で広く労働協約条項の中に入れる要求がなされ、このような背景のもとに法案に盛り込まれたものです<sup>12</sup>。

#### （帰郷旅費等）（第68条）

女子労働者が解雇の日から14日以内に帰郷する場合は、使用者は必要な旅費を負担しなければならないとされました。

また、労働基準法に基づき1947年10月31日女子年少者労働基準規則が制定・公布され、翌11月1日より施行されました。

### 3 労働基準法施行時の「保護」の視点

戦後間もなく制定されたこの労働基準法の女性に関する保護規定の性格は、戦前のそれとは異なっていると考えられます。即ちその立案過程をみると、担当者の「労働保護立法については、従来の工場法程度ではおさまらない」との認識のもと、「労働条件ノ最低限度ヲ国際的標準迄高ムルコト」を目指して作業が行われています<sup>13</sup>。基本構想を練り上げる段階の1946年6月3日にまとめられた「労働保護法草案の要旨」では「従来の工場法は女子及年少者

の身体の保護を目的としているのに対し、草案は、雇傭関係に随伴する身分的拘束を排除し、労働者を人たるに値する最低限の生活を営ませるに必要な労働条件の基準を定めることを目的とする」とされているなど、「戦前の工場法（中略）から一步飛躍して「人たるに値する最低限の生活」を労働者に保障する」<sup>14</sup>目的を持つようとしていたと考えられます。それは戦前の工場法が国家のための労働力の維持培養のために労働者を「保護」していたのとは異なる、基本的人権の一部をなす最低労働基準としての「保護」でした。

ただし、このような考え方の転換はあったものの、女性に関する保護の規定が女性を年少者ととともに弱者として保護するという工場法の考え方を一定程度受け継いでいることもまた否定できません。労働基準法は立案過程で12次にわたる草案作成の段階を経っていますが、女性労働者の保護については、その1次案（1946年4月12日）において既に、労働時間、深夜業、産前産後休業、育児時間、危険有害業務、帰郷旅費といった条項が盛り込まれており、3次案（1946年5月13日）において関連条文がまとめられ「女子及び年少者」の章ができています<sup>15</sup>。そこでは、産前産後、育児時間、生理休暇等女性特有の身体的条件に基づくものを除き、女性と18歳未満の年少者について同様に「保護すべきもの」とし、ほぼ一律に保護の対象とするものでした。したがって、これらの女性保護関係条文はGHQからの指導ではなく、日本側の、即ち当時の厚生省の担当者が、工場法をも下敷きにして作り上げたものと解することが適当でしょう。

女性を男性に比べて抵抗力薄弱で、意志強固でないとし、あるいは工場に通勤する女性が家庭を顧みなかったり子供の病気に対応できないといった理由で「国民ノ母ニシテ且主婦タルベキ」女性を「15歳未満ノ男工ニ準ジテ保護スルノ必要ハ自ラ明カナルヘシ」<sup>16</sup>としていた工場法の考え方を引き継いでいること自体、現代から見れば不合理に映りますが、1946年に採択されたILO憲章の前文においても、「児童・年少者・婦人の保護」を「同一価値の労働に対する同一報酬の原則の承認」その他の事項とともに労働条件改善の手段として挙げています<sup>17</sup>。女性を年少者ととともに一定の保護の対象とすることは、終戦直後の状況下では、国際的にも追求すべき正義であると考えられていたと言っていいいでしょう。特に我が国の終戦直後の労働条件は劣悪で、立法当時の労働基準法の女性に関する保護規定は、劣悪な労働条件から女性を守るための「民主主義の立場に立った」保護規定と認識されたのでした<sup>18</sup>。

このことは工場法には盛り込まれていなかった「生理休暇」についてもあてはまります。労働組合の取り組みを背景に労働基準法草案に盛り込まれた生理休暇の規定については、GHQの担当者が「こういうものをあまり使うと女子の条件が悪くなるかもしれない、だから私は本当は賛成しないのだけれども、日本人がほしいって言うんなら反対することはない」と言う等、GHQは消極的賛成であった伝えられます<sup>19</sup>。しかし、労働基準法案が国会で審議された際には、生理休暇を与えるのは男女平等に反するのではないかという趣旨の質問に対し、時の厚生大臣が、一般の労働条件も労働環境も悪い我が国では、このような特別保護によって初めて男女平等の地位を保障されるとの趣旨の答弁を行っています<sup>20</sup>。

#### 4 唯一の「平等」の視点・・労働基準法第4条創設の経緯

女性の保護に関する多くの規定と異なり、男女同一賃金に係る第4条の規定については、労働基準法において全く新たに登場したものです。具体的には、労働基準法の草案策定作業の中で、極秘裏に作業されていたといわれる第4次案（1946年6月3日）までには盛り込まれておらず、第5次案（1946年7月26日労務法制小委員会に提出されたもの）において初出となっています<sup>21</sup>。この点で、すでに1次案から盛り込まれていた保護規定とは対照的です。

一方、性別は明記しないものの、労働条件に係る均等待遇を規定した第3条に該当する条文内容は、第2次案には盛り込まれています。この均等待遇に関する第3条に関しては、1945年11月28日の段階で既に、戦後徴用解除となった外国人に対する賃金、労働時間等労働条件に関する差別の撤廃がGHQから指示され、これに基づき1946年1月10日付で厚生省令「労務者ノ就職及ビ従業ニ関スル件」が制定されています。そこでは「工場事業場其ノ他ノ事業主ハ其ノ使用スル労務者の賃金、給料、就業時間其ノ他ノ労働条件ニ関シ、ソノ国籍、宗教又ハ社会的地位ノ故ヲ以テ当該労働者ニ対シ有利又ハ不利ナル差別的取扱ヲ為スコトヲ得ス」とされていました<sup>22</sup>。したがってGHQはもちろん厚生省の労働基準法立案担当者も又労働条件の均等待遇の制度化の必要性を早い段階から認識していたと言えますが、そこに性別が含まれるという認識はなかったと推察できます。

男女同一賃金の規定を含む5次案が出されたのは、7月10日のいわゆるデレヴィヤンコ事件（対日理事会のソ連代表デレヴィヤンコ中将が日本の労働立法に関し22項目にわたる詳細な勧告を行ったもの。22項目中17項目が労働保護立法に関するものだった。）の直後の7月26日でした。そのため、労働基準法第4条の誕生とこの事件との関係を指摘する説もあります<sup>23</sup>。即ちこのデレヴィヤンコ中将の勧告項目の中に「技能の等しい女子並に男子に対しては、その労働に対し同額の賃金を支払ふこと」との項目があり、これが日本側あるいはGHQを動かしたのではないかというのです。この勧告が大きく報道されたのち、日本側に対し草案の説明の要請が行われ、日本側が極秘に作業した4次案を説明したところ、GHQが7月15日に「ソ連代表の提案はすべて、事実上既に全部或いは部分的に現行法令で実現されているもの又は既に起草の第一段階を経過した法案と重複するものである」とし、多くの点についてこの4次案を引用して声明を公表したのです。その中で男女同一賃金に係る部分についても「現在この点に関する法規はないが幾多の労働協約で尽くされている。この問題は、労働保護法草案においても含まれている」としています。しかし、4次案には、先に述べたように男女同一賃金についての記述はないのです。したがって、7月10日のデレヴィヤンコ声明から15日のGHQによる声明発表までの間に、GHQと日本政府の間で何らかの政策判断が行われ、それが第5次案での男女同一賃金条項初出に結び付いたと考えるのが自然でしょう。

かくして日本の労働基準法に男女同一賃金の規定が設けられることとなりますが、当時GHQが婦人参政権や日本国憲法における平等条項を主導しておきながら、労働の分野ではデ

レヴィアンコ事件が起きるまで労働条件における男女平等条項を主導しなかったのは、国際的にみても女性労働者についての「正義」が、より保護に重きを置いたものであったと見ることもできます。労働基準法第3条において性別が明記されなかったのも、同じ法律の中に女性特有の保護規定を有するためであるとされます。

なお、この労働基準法第4条は、労務法制審議会に5次草案が提出された1946年7月26日時点においては、「使用者は、同一価値労働に対しては男女同額の賃金を支払はなければならない」との条文になっており、同一価値労働同一賃金の原則を明文化する内容でした<sup>24</sup>。この条文については、労務法制審議会の小委員会（委員長 末広巖太郎）において、学識経験者委員であった北岡寿逸氏が「これはベルサイユ条約の引き写しなので削除すべきだ」と主張したのに対し、労働者代表委員が「我が国には女性労働者に対して性のみを理由として差別をする様々な封建制度の名残があるので、この規定は特に重要で、残すべきだ」と主張したとの記録<sup>25</sup>があります。

同一価値労働同一賃金の表現は7次案（1946年10月30日）以降改められ、最終的には「使用者は、労働者が女子であることを理由として、賃金について、男子と差別的取扱をしてはならない」となりましたが、起草担当であった寺本廣作は「現在我が国における給与形態が著しく複雑化し生活給の色彩を強くして来て居って男子同士の間でも同一価値労働に対して同一賃金が支払はれない場合が多い時、男女の賃金比較に於てのみ同一価値労働を表面に持ち出すことが不適當であるためかかる表現を避けた迄のこと」と解説しています<sup>26</sup>。

## 第2節 労働省の発足と婦人少年局の設置

### 1 女性労働政策を担当する行政組織

ここで、現在女性労働政策を担当している厚生労働省雇用均等・児童家庭局の組織のルーツである労働省婦人少年局の設置経緯を見ておきましょう。女性労働に係る政策展開の一つとして組織の発足を挙げるのは、戦前ほとんどないに等しかった女性労働政策が戦後発展を遂げたのは、この組織の誕生が一つのきっかけと考えられることによります。更にその後も、女性労働に係る政策は、長い間公共政策あるいは労働行政の中において、重要な政策として扱われにくかった経緯がある<sup>27</sup>ため、たびたび行政改革の対象に取り上げられました。このようなことから、組織の問題は今日まで常にイシューとして存在してきたわけです。

婦人少年局は、戦後、労働省設置とともに発足しています。女性労働の問題のみならず女性の地位の向上をその任務の一つとし、中央省庁の内部部局で最初に女性を局長に就けた組織でもあります<sup>28</sup>。

婦人少年局の設置には、GHQが大きな役割を果たしたことは、多くの人が知るところです。参政権付与による日本女性の解放を日本民主化のための五大改革指令<sup>29</sup>の冒頭に掲げたマッカーサー元帥のもとで、GHQは早い段階から日本政府の中にアメリカ合衆国連邦政府の労

働省におかれた婦人局（Women's Bureau）のような局を作る願望を有していたとされます<sup>30</sup>。

## 2 労働省設置の方針

婦人少年局の詳しい設置経緯に入る前に、労働省の設置の経緯も少し紹介しておきましょう。厚生省におかれた労政局において労働基準法の検討が行われていたことは、前述のとおりですが、この労働基準法をはじめ、労働組合法、労働関係調整法といった労働法令が整うに従い、法体系上も労働という独自の分野が構成されていき、関係事務も著しく膨張し、行政体制としても独自の機構が要請されてくることとなりました<sup>31</sup>。1946年7月29日のGHQの労働諮問委員会最終報告書では、「日本の現在の労働行政機構は、全面的に再検討を要する。（中略）今後の計画のためには更に一層大きく且つ訓練せられた行政担当者、強力にして独立せる労働省の設置、より適切なる予算、地方労働事務監督のためのより効果的なる機構を要するであろう。」とされ、労働組合法立案の過程においても、労務法制審議会で独立の労働行政機構の必要性が論じられました。既に1946年5月28日には吉田内閣の閣議において労働省設置に関する件（「今後における労働行政の重要性に鑑み、あらたに労働省を設置する方針の下に内閣法制局、厚生省その他関係各庁において研究を進めることといたしたい。」）が閣議決定されています。したがって、GHQの意向も含め戦後の行政機構としての労働省の設置は必然であったとも考えられます。

## 3 アメリカ合衆国の労働省婦人局を範として

一方、日本政府にアメリカ合衆国における労働省の婦人局（Women's Bureau）のような局を作る件については、1946年1月9日GHQの民間情報教育局（CI&E）ダイク局長が加藤シズエ、羽仁説子、佐多稲子、赤松常子等をメンバーとする「婦人諮問委員会」に意見を求めたのが、議題に上った最初とされ、その際女性たちはその提案に賛成したとされています<sup>32</sup>。しかしこの「婦人局」をどこに置くかについては意見の対立があったとのこと。まずGHQ内では当初内務省におくべきであるという提案が民間情報教育局情報課女性情報担当官 E.ウィード中心にまとめられ、5月8日民間情報教育局長や民政局長に提出されていますが、GHQ内部で否定されています。一方、GHQがアメリカから招請した女性一人（ヘレン・ミアース）を含む12人の労働問題専門家による労働諮問委員会は、全会一致で労働省設置をはじめとする勧告案を盛り込んだ最終報告書において、アメリカの例に倣い、新設の労働省に婦人少年局を設置するという提案を書き込んでいます。

## 4 日本女性の意見、日本政府の提案とGHQの方針

また、GHQは、加藤シズエらの社会党女性議員が1946年夏に提案した女性に関する「独立の内閣の省庁の設置」についても否定的だったとされます<sup>33</sup>。結局加藤シズエらは、1946年12月社会党婦人部の意見として新設労働省の中に女性の社会的地位向上のための総合的な連絡調整の機能を持つ婦人局を設置する案を提案するに至ります。一方婦人民主新聞の報道（1947年1月16日付け）によれば、厚生省で唯一の女性の労働監督官谷野せつは、①各省から女性に関する所掌事務を取り上げることはできない、②働く女性は若い女性に限られ

ており、婦人局が働く女性の保護のみを目的とする場合には、局として成立するほどの仕事がない、③男女平等が達成されても、女性問題はなくならないと思うので婦人局を設置することは賛成であるが、婦人局に管理能力を与え、立法化することは難しい、④したがって、婦人関係の調査・計画庁ならば可能である。との意見だったとされます。唯一行政内部にいた当事者として、現実的な組織論を踏まえた意見を持っていたことがうかがわれますが、所属組織内部で婦人局設置についての積極的な取り組みがみられていないことから、立場上も上記のような発言にならざるを得なかったものと推察されます。

すなわち、1947年2月に吉田内閣が提出した労働省設置案には、女性問題を扱う官僚機構についての言及はなく、4月14日に提出された修正案においても労働基準局の中に婦人少年課を設置するのみでした。これに対し GHQ は、「婦人と年少労働者に関する権限を労働基準局から婦人少年局へ委譲すること」、「女性の経済的社会的法的地位向上のための研究、出版、勧告の事項」などについて責任を持つ婦人少年局を設置することを提案します。

## 5 労働省設置準備段階での議論

1947年4月の総選挙の結果成立した片山内閣は、その成立当初から労働省の設置を公約し、初代の労働大臣を予定されて入閣した米窪満亮国務大臣のもとでその準備に取りかかっていましたが、同年6月10日には米窪大臣を会長とし厚生次官や関係局長、内閣官房次長、大蔵省主計局長、法制局第一部長等行政関係者の外組合関係者や使用者、更に社会事業協会副会長、社会保険制度調査会委員等も委員に名を連ねた労働省設置準備委員会<sup>34</sup>が設置されました。幹事には法制局参事官や厚生大臣官房秘書課長ほか関係省庁の課長クラス20名が名を連ねましたが、その中で女性は厚生省婦人児童課長谷野せつただ1人でした。この委員会の第1回総会が6月13日に開かれた後、同委員会に設けられた小委員会での議論が行われましたが、小委員会で議論が分かれた問題の一つが「婦人問題」の所管でした。この議論の分かれた問題が再び第2回総会で討議されましたが、その討議結果は次のようなものだったとされています<sup>35</sup>。「婦人問題一般に関する事項を労働省が所掌するのは妥当でないという意見と、婦人の地位の向上は結局経済問題ないし労働問題の解決によることが多いから、労働省で婦人問題一般をも所掌すべしという議論及び両者の中間論等があったが、本件については結局、まず労働省内に婦人少年関係の事項を所掌する婦人少年局を設置し、婦人少年局が中心となって各主務関係省間の連絡の緊密化を図ることに意見が一致した。」

この過程をもう少し詳しく見ていくと、次のような経過があったことがうかがわれます。

まず、「労働省内の一局において婦人問題一般を所掌することは妥当でない」という意見としては、次のような意見があったとされます。

- ① 労働省は、一般行政でなく労働行政という特殊な面を所掌する官庁である。従つて現在婦人問題一般を所掌する官庁がないという理由で又経済問題に関係があるからという理由で労働省において所掌すべしというのは論理の飛躍である。(社会事業協会副会長赤木朝治氏)

- ② 婦人問題は児童問題と不可分離の関係があり、婦人問題一般については、むしろ厚生省児童局を婦人児童局に改組して所管せしめるのが適当である（赤木氏、社会保険制度調査会委員志立たき氏）
- ③ 婦人問題一般というような事項は、労働大臣の権限外事項である（赤木氏）
- ④ 婦人問題の対象の大部分は家庭婦人。したがって根本は社会教育の問題である（法制局第一部長井出成三氏）

これに対し、婦人問題一般は労働省において所管するのが妥当である意見としては、次のような意見があったとされます。

- ① 婦人問題の中心は、経済問題及び労働問題である。経済上又労働について自主性がなかったため、婦人の地位は隷属的であった。従つて、婦人の地位の向上その他の諸問題は労働省を中心にして解決していくべきだ。但し、現在各省より所管されている事項すべてを移管せよというのではなく、関係主務省間の中心的連絡調整機関となるという意味である。（日本労働組合総同盟 上条愛一氏、全日本産業別労働組合会議 細谷松太氏、社会保険制度調査会委員清水宏氏）
- ② 婦人問題の中心は保護でなく解放である。官制にも労働大臣の権限として規定すべきだ。（厚生省顧問北岡寿逸氏）
- ③ 近く企業整備等により、失業問題が発生するが、この中には従来家計を支えていた婦人の失業問題が含まれており、その結果として闇の女その他の問題が発生することは必然である。この意味においても、労働省を中心として対策を講究していくべきだ（細谷氏）
- ④ 現在各官庁において、それぞれの角度から取り上げているが、とりまとめという意味でどこかの省がやってよい。現在のような時期においては、盛り上がる次代の思潮を背景として労働省が推進的中心連絡調整機関となるのも適当と思う（井出氏）。
- ⑤ 婦人少年局が設けられた以上は、各主務官庁間の連絡調整の意味でこの局に婦人問題に関する窓口事務を扱わせるのが適当ではないかと思う（厚生次官伊藤氏）。

ここでは、労働組合の代表が、婦人の地位向上その他の諸問題を労働省を中心に解決していくべきだという意見に集約されていることが注目されます。

結局第2回総会で合意された労働省設置要領においては、婦人少年局の設置とその所掌事務として「婦人の地位の向上その他婦人問題に関する事項」、「婦人及び年少者の労働条件及び保護に関する事項」、「児童の使用禁止に関する事項」、「労働者の家族問題に関する事項」「家族労働問題及び家事使用人に関する事項」「その他婦人及び年少者に特殊の労働問題に関する事項」が明記されました。

## 6 労働省設置法案の提出

労働省設置法案は1947年7月22日第一国会に提出されますが、女性一般に関する婦人少年局の所掌事務については「婦人の地位向上その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項、但し婦人問題の連絡調整については、他省が法律に基づいて、その所管に属せしめられ

た事務を行うことを妨げるものではない。」と規定されています。その理由についてその提案理由説明の中で米窪国务大臣は次のように述べています。

「婦人少年局、これは新たにできる局でございますが、この局の任務は、婦人及び年少者の特殊な労働問題を所管するのほか、労働者の家族問題に関する事項並びに婦人の地位向上、その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事務を所管することにいたしたいと思っております。ただし労働者の家族問題及び一般婦人問題については、他の各省において、例えば厚生省、内務省、文部省、そういった省がそれぞれの主管に属しておる事務を現在行っておるのですが、これらの省に属しない一般婦人問題もありますので、この労働省の婦人少年局が中心になって、これらの省との連絡をはかり、かつこれらの省で現在やっておらない問題については、これを労働省の婦人少年局で処理していきたいと考えております。」

また、第1回国会の審議の中で米窪国务大臣は、「憲法において、男女の待遇に高低があってはいけない、又社会的権利は同等である、こういった基本的人権が認められて、しかも民主主義が確立する上において、婦人問題の解決がきわめて重要であるという客観的な事実を考えても、労働省が新たに生まれる上において、婦人に関する問題を取扱う局を設けることは当然すぎるほどの問題である。」「憲法で男女の別なく権利も認められ、社会的地位も認められているが、実情においては、やはり婦人の地位なり権利なりはまだまだ現実の問題として男子と同じようになっておらない。同様に年少者の問題も、これまたわが国において十分な政府の保護を要すべき段階にあることも事実である。こういう具合に婦人といい、年少者といい、ともかくも政府がその施策において相当保護を行うべき余地のあるところを認めて一つの局にした。」と述べています。

また、加藤シズエ議員からの「職場に働く婦人、農村に働く婦人、一般家庭労働に従事する婦人など、広く婦人全般を含めた婦人行政の一元化が望ましい、そのために将来婦人局として独立した一局を設置する構想があるかどうか」の質問<sup>36</sup>に対して、米窪大臣は「現段階においては、政府がその施策において相当保護を与えるべき余地のある婦人及び年少者の問題をまとめて一局にしたこと、特に婦人課の場合、分課規程のなかに婦人の地位の向上その他婦人問題に関する調査及び連絡調整については、他省が法律に基づいてその所管に属せしめられた事務を行うことを妨げるものでないことを定めており、婦人問題については他省で行っているものに対しては何ら干渉するものではないが、婦人課が窓口となって一切をとりはからって行くという構想である」と述べています。

このような一連の動きをみる限り、労働省におかれた婦人少年局が「婦人の地位向上」といった労働以外の一般女性対策を所掌することについては、各方面に相当の議論があった中で、特に労働組合などの支持を得たほか、事務量などに照らした現実的な選択肢として決定されていたものと推察できます。

## 7 労働省設置法の成立・施行と婦人少年局

このようにして労働省設置法は1947年8月28日成立し、9月1日施行されました。婦人少

年局の所掌事務については、労働省設置法第7条の中での次のような事項が定められました。

- ① 婦人及び年少者に特殊の労働条件及び保護に関する事項
- ② 児童の使用禁止に関する事項
- ③ 家族労働問題及び家事使用人に関する事項
- ④ その他婦人及び年少者に特殊の労働問題に関する事項
- ⑤ 労働者の家族問題に関する事項、ただし法律に基づいて他省の所管に属せしめられたものを除く。
- ⑥ 婦人の地位向上その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項、但し婦人問題の連絡調整については、他省が法律に基づいて、その所管に属せしめられた事務を行うことを妨げるものではない。

上記の仕事のうち、「婦人及び年少労働者に特殊な労働条件及び保護に関する事務」は、労働基準法の施行と直接関連をもつものですが、労働基準法の施行は労働基準局でこれを所管しているため、労働省労働基準局、都道府県労働基準局、労働基準監督署と婦人少年局との関係を明らかにする必要があり、そのために労働省設置法第15条は労働基準法に第100条の2として次のような規定を設ける改正を行うものでした。

労働省の婦人少年局長は、労働大臣の指揮監督を受けてこの法律中女子及び年少者に特殊の規定の制定、改廃及び解釈に関する事項を掌り、その施行に関する事項については、労働基準局長及びその下級の官庁の長に勧告を行うとともに、労働基準局長がその下級の官庁に対して行う指揮監督について援助を与える。

婦人少年局長は、自らその指定する所属官吏をして女子又は年少者に関し労働基準局若しくはその下級の官庁又はその所属官吏の行った監督その他に関する文書を閲覧し、又は閲覧せしめることができる。(以下略)

これを受けて、既に公布されていた労働基準法について規定の整備が行われました。

以上述べてきたように、女性のみを専門に取り扱う行政機関の設立を願った女性運動家や政治家にとっては十分とは言えないものであったかもしれませんが、女性労働問題を中心に女性にまつわる問題を調査し、連絡調整機能を持ち、女性労働者の労働条件に関しては法に基づき一定の権限を持つ行政組織として、労働省に婦人少年局が誕生したのでした。

## 8 労働基準行政との関係

上記のような経緯で発足した婦人少年局は、女性に関する行政に関して言えば、「婦人に特殊の労働条件及び保護に関する事項」、「家族労働問題及び家事使用人に関する事項」「その他婦人に関する特殊の労働問題」「労働者の家族問題に関する事項」「婦人の地位向上その

他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項」がその所管となりました。

労働基準法の女性に関する規定（第4条及び女性保護規定）に関しては、その制定・改廃・解釈に関する権限はあるというものの、実際の労働基準監督機関を通じた施行は労働基準局の所掌であるため、婦人少年局長が労働基準局長に対して行う勧告権を行使するために必要な範囲の調査を実施するといった趣旨で婦人少年局長及びその所属の官吏を示す「婦人少年局調査員」という資格が労働基準法に基づく女子年少者労働基準規則に明示されました。これにより、この婦人少年局調査員の証票を持つ者が事業場に立ち入り調査をできるようになりました。婦人少年局職員（婦人少年室設置後は婦人少年室職員も含む。）はこの「婦人少年局調査員」の証票を携帯して事業場訪問調査等の調査を実施しました。

## 9 婦人少年局の存廃問題

婦人少年局は、発足後何度か行政機構改革の対象として取り上げられ、その存続を危ぶまれたことがありました<sup>37</sup>。まず1949年2月行政機構刷新審議会の答申に基づき第三次吉田内閣が「行政機構刷新及び人員整理に関する件」を閣議決定するに至った際、次に1950年4月内閣に設けられた行政制度審議会から「行政機構の全面的改革に関する答申」が出された際に婦人少年局を廃止、解体する動きがあったのです。この時はいずれも婦人少年問題審議会が廃止あるいは解体に反対する旨の建議を出しました。このほか1950年11月と1952年2月に行政管理庁は「行政機構改革案」、「機構改革案」を出し労働省と厚生省の統合、婦人少年局と厚生省児童局との統合を提案しました。これらに関しては、各種婦人団体、労働組合、婦人議員、及び婦人少年行政に関心を持つ有識者等を中心として機構改革反対の意見が強く、GHQ労働課及び民間情報教育部が婦人少年局存続の必要性を表明したこと等も助けとなって、定員は発足当初に比べ1952年3月現在で約半分に縮減されましたが、機構改革はついに行われませんでした。

## 第3節 地方行政機構の整備

### 1 婦人少年局職員室の設置

労働省婦人少年局の任務をそれぞれの都道府県において展開していくためには、地方において具体的な業務を担う人員と組織が必要でした。このため、1947年11月1日付けで婦人少年局長・労働基準局長連名による通達（「婦人少年局職員室設置について」発婦第3号）が出され、翌1948年3月11日に46都道府県に配置定員総計216名の婦人少年局職員室が発足しました<sup>38</sup>。言い換えれば、この職員室は法律に基づく正式の組織ではなかったわけです。職員の身分は婦人少年局に属していましたが、実際には都道府県労働基準局庁舎内に職員室が置かれ、職員は通達に基づき次の事項を行うこととされていました。

- ① 婦人及び年少労働者に特殊の労働条件並びに労働問題の調査に関する事項
- ② 婦人の地位向上その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項
- ③ 家事使用人及び家族労働問題並びに労働者の家族問題の調査に関する事項
- ④ 婦人労働問題、年少労働者問題及び婦人問題の啓発宣伝に関する事項
- ⑤ 地方における婦人労働問題、年少労働問題及び婦人問題の委員会に関する事項
- ⑥ 婦人労働者問題、年少労働者問題及び婦人問題について地方官庁、都道府県及び関係方面との連絡に関する事項。

この「婦人少年局職員室設置について」では「・・・地方における調査と関係各方面との連絡に当たらせるために都道府県毎に婦人少年局の職員を配置することと致しましたので、労働基準局並びに労働基準監督署設置早々で甚だ御迷惑でしょうが、左記ご承知の上婦人少年局職員室の設置、職員採用その他に対して格段の御協力をお願いします」とあり、「人事は婦人少年局で取扱うので、貴官において適任者を婦人少年局へ推薦されたいこと。尚、職員室所掌事務処理の責任者として主任を定める予定であるから、推薦の際主任候補者を選定されたい。」との依頼もされています。

ところで、婦人少年局職員室の職員の募集については、当時の山川菊栄局長の次のような述懐があります。

「婦人少年局は私の行く前に、機構も主な人事も決定していたが、谷野婦人労働課長と日本女子大時代の旧友で、たしかに立派な人柄だった兵庫県の吉村とくさん1人のほかは、地方の婦人少年室長（原文ママ…筆者注）は一人もきまっていなかった。その人選は谷野氏に早くから任されていたとのこと。しかし容易に進まず、予算を打ち切られると GHQ からは矢の催促。地方の基準局から谷野氏へ履歴書付きで推薦してくるのは男子ばかり。女子では一府一県の女性の問題に責任を負う重要な任務は務まらぬといい、副主任なら女でもよかろう、あるいは全国男女半々ならともいつてくる。私は結局室長は全部女性に限るとハッキリ言明することにきめ、GHQ もそれを支持してそう決定した。」<sup>39</sup>

このように地方からの推薦が男性ばかりという当時の状況に業を煮やした山川局長は、女性、特に進歩的な女性の参集を強調した「檄文」を作り自ら各分野に働きかけたということです<sup>40</sup>。その結果職員室は室長も含め全員女性により発足し、後に男女雇用機会均等法が施行された後も男性職員の配置はごくわずかでした<sup>41</sup>。

## 2 都道府県婦人少年室の設置

前述のように、1949年2月以降行政機構の整理縮小案が出されるたびに婦人少年局及び職員室の廃止・縮小問題が俎上に上るようになりました。このため1949年には313人であった婦人少年局の定員（職員室含む）が1951年には170人（本省66人地方104人）にまで減少し、地方の体制も脆弱となっていきました<sup>42</sup>。

このような流れの中で、婦人少年行政の一層強力な推進を図るため、1952年7月31日労

働省設置法の一部改正が行われ、翌8月1日より、それまで本省職員の駐在機関であった職員室は、正規に労働省設置法上の地方支分部局としての都道府県婦人少年室となりました。都道府県婦人少年室は、各都道府県庁所在地に置かれ、管轄区域を各都道府県と定め、労働省組織規程により室長が置かれ、婦人少年局長の指揮監督を受けて業務を行うことが明記されました。これにより、室の職務の命令系統、所掌範囲、責任の所在が明確となり、行政官庁としての体裁が整えられ、地方職員定数は、本省とは別建てに104名と定められました。しかし、1室あたり2名強という人員は、組織としてまとまって仕事をするには極めて脆弱であることに変わりなく、このことがその後の女性労働政策の展開に一定の制約要因となったことも、また事実と言えるでしょう。

## 第4節 婦人少年局発足当初の行政の展開

### 1 保護行政、啓発活動、基礎資料の作成

前述のような経緯で1947年9月に労働省に婦人少年局が、地方には1948年3月に婦人少年局職員室が発足し、1952年8月には法令上の地方支分部局として都道府県婦人少年室が設置されましたが、このような地方組織を通じた当初の行政は「婦人年少者保護行政」「啓発活動」「基礎資料の作成」を柱に展開されました<sup>43</sup>。

### 2 保護行政の実態

労働基準法に関しては第100条の2の規定に基づき、婦人少年局長が女子及び年少者に関する特殊な規定の制定、改廃、解釈又はこれらの規定の施行に関する事項の調査及びこれらの規定の施行に関する事項について労働基準局長、都道府県労働基準局長に対する勧告、援助の事務を所掌することになっていましたが、このうち労働基準局長、都道府県労働基準局長に対する「勧告」が具体的に実施された形跡はありません。

むしろ、女子保護に関する職員室の具体的な業務は、都道府県労働基準局の協力のもとに行われており、このことは例えば、新潟県下における「女子である沖仲士」<sup>44</sup>に関して「婦人少年局、労働基準局及び新潟県下の労働組合、三者の絶え間ない協力によって、334名中315名の婦人沖仲士をそれぞれの職場で合法的な仕事に転換させることに成功した。これらの婦人は法定以上の重さのある重量物の運搬を含む沖仲士の仕事に従事していたもので、基準法の適用により当然解雇されるはずのものであった」といった報告<sup>45</sup>に象徴されています。

鉄道的女子踏切警手等についても「婦人少年局発足当初、女子寄宿舎の舎監、鉄道の踏切番、出札掛りの深夜業が問題となり、その度に、その実情調査のために係官を現場に派遣し、その結果に基づき婦人少年局長は労働基準局長と協議して問題を処理した」<sup>46</sup>とされていますが、結局「昭和22年11月現在において番舎に居住し、踏切警手の業務時従事していた女子が引き続きその業務に従事する場合に限り、便宜、法第62条の違反として取り扱わないこととしたい。」（昭和23.4.28基収第1021号）といった通達に結び付く<sup>47</sup>など、法律と現状

との調整の業務を行うにとどまったこともあったようです。

### 3 平等行政推進の努力

一方、男女間の賃金についての差別的取り扱いを禁止した労働基準法第4条の規定の関連でも婦人少年局として積極的にかかわろうとした形跡が見られます。即ち1949年1月、1950年1月の2回にわたり、婦人少年局長は、日本鉱業連盟と日本炭鉱労働組合連合会との間に締結された賃金中央協定中の女子の賃金に関する条項に、労働基準法第四条違反の結果を生じる恐れがあるとして、労使双方に、この条項を削除するよう次のような要望を出しています。

(昭和25年1月17日婦発第8号婦人少年局長から日本鉱業連盟専務理事及び日本炭鉱労働組合連合会会長あて)

昭和二十三年十二月二十七日、日本石炭鉱業連盟と日本炭鉱労働組合との間に締結されました賃金中央協定中に「女子及び十八歳未満男子の賃金額は、従来の実績を勘案、各炭鉱の実情に応じ決定する」という一項がありますが、これが個々の炭鉱において、とかく女子労働者の賃金を性別差における観念のまま低賃金にくぎづけする口実となり、又労働基準法第四条に違反する結果を生ずる恐れもありますので、新賃金協定締結に際しましては、係る結果の生じないよう同項を削り、更に各炭鉱に対してその趣旨を徹底せしめる措置を取っていただくようご配慮願いたく、女子労働者からの強い要望もありますので特にこの旨を申し進めます。

このほか「物資配給に男女差別がある」として炭労の女子代表が協力を要請してきたのに対応し、石炭庁に文書で配給方法の是正を申し入れ具体的措置の回答を引き出したりもしています。

しかし、これらの労働基準法第4条関連の業務においても、婦人少年行政が担ったのは主として啓発や基礎資料の作成といった部分であり、法違反の指導や送検等の業務は労働基準監督署が行っていました。

#### ＜コラム＞働く女性を巡る税制その1

1947年に新憲法のもとで民法が改正され、家長制度がなくなった後も、所得税法は家族の所得を合算するという世帯単位の課税制度が維持されてきました<sup>48</sup>。その後1949年にシヤウブ使節団による日本税制報告書が発表され、その勧告を受けて1950年に税制改正が行われました。これにより世帯単位の課税制度は廃止されて、原則として個人単位の課税制度になりましたが、いくつか残った世帯単位の課税のうち、家族従業員の給料などの事業主所得への合算課税は、家族に支払った給料や家賃を必要経費と認めず合算課税するとい

うものでした。この時期家族従業者として働いていた多くの女性は、独自の課税の対象ではなく、世帯主であった夫や舅が合算課税されていたということになります。

その後 1952 年の改正で青色申告者に限って例外的にその事業に働く家族従業員に対して支払う給料を必要経費とする青色事業専従者控除の制度が設けられました。これがのちに、配偶者控除制度が設けられることに繋がっていきます。

#### 4 啓発活動の展開

啓発については、局発足と同時に大量のリーフレットを配布して行われた「婦人少年局は何をするところか」についての啓発に続き、①女性及び年少労働者や使用者を対象とした労働基準法第 4 条の男女同一賃金の原則、第 6 章の女子保護規定、女子年少者労働基準規則の宣伝啓発、②一般女性と社会一般に対する新民法の親族・相続に関する規定についての知識の宣伝啓発、③女性全般に対する意識啓発、即ち、旧民法下における男子依存の意識から脱却、男女同権・同等の義務の認識と自覚の醸成、女性労働者の職業意識の高揚、④女性及び年少労働者を対象とする民主国家の国民として必要な発言のしかた、会議への参加のしかた、会議の運びかた、労働組合、婦人団体への参加の仕方などについての啓発、といった点に重点を置いて啓発活動が展開されていきました。

婦人少年局発足後 5 年間の間に行われた女性関係の啓発事業は以下の通りです（年号は実施年）。

（女性労働関係の啓発活動）

労働基準法施行規則試案に関する公聴会 1947

男女同一賃金の原則の趣旨徹底に関する特別活動 1948

働く婦人の福祉増進運動（組合活動の促進、労働条件の改善、厚生福利施設の拡充等 7 項目にわたる目標を掲げて啓発活動を行った。） 1949

婦人の組合活動促進に関する特別活動 1949

婦人の雇用機会拡大のための特別啓発活動 1949

婦人の組合活動促進運動 1950

事業場付属寄宿舍生活の自治促進啓蒙活動 1950

働く婦人の一日講習会（働く婦人の権利と義務について） 1950

働く婦人の職場施設改善運動 1951

労働協約と婦人の地位向上促進運動 1951

婦人の職業意識をたかめる運動 1951

働く婦人の一日講習会（市民意識と労働組合） 1951

市民意識と労働組合講演会 1951

婦人労働問題研究会議（婦人と賃金について） 1952

(女性の地位向上関係啓発活動)

新しい婦人の地位についての認識を深めるための啓蒙活動 1948

第1回婦人週間 もっと高めましょう私達の力を私達の地位を私達の自覚を 1949

法制上の知識に関する婦人指導者講習会 1949

第2回婦人週間 家庭から職場から封建性をなくしましょう私達の権利と義務を知りましょう 1950

法制上の知識に関する婦人指導者講習会 1950

主婦の地位を高める啓蒙運動 1950

第3回婦人週間 社会のためのやくだつ婦人となりましょう 1951

労働者家族問題についての特別活動 1951

## 5 基礎資料の作成

また、基礎資料の作成に関して言えば、この時期に地方職員室を通じ多くの調査が行われました。この時期に実施された女性に関する調査は、以下の通りです(年号は実施年)。

(女性労働関係調査)

女子の官公庁職員に関する調査 1948

製糸工場の女子労働者実態調査 1949

労働協約のうち婦人に特殊な規定に関する調査 1949

病院診療所の看護婦労働実態調査 1950

家内労働実態調査 1950

女子の職場施設調査 1951

綿紡績工場の女子労働者実態調査 1951

派出看護婦労働実態調査 1951

女子の重量物取扱作業に関する調査 1951

家内労働実態調査(前年度と異なる業種や地域) 1951

(一般女性問題関係調査)

女世帯生活実態調査 1948

婦人の地位についての調査 1949

第2次女世帯生活実態調査 1949

封建性についての調査 1950

農村婦人の生活—実態調査結果報告—1950

第3次女世帯の生活実態調査 1950

婦人の市民意識についての調査 1951

婦人労働者及び労働者家庭婦人の工場外生活時間調査 1950

工場労働者家族の生活—生活状況の実態と生活時間 1951

労働者の主婦の意見調査—生活や組織活動について—1951

## 第5節 小括

これまで見てきたとおり、戦後GHQの管理のもと「人たるに足る生活の確保」といった民主主義に基づく新たな観点から立法された労働基準法と、その発足自体がGHQの指導力に負うところの大きかった労働省婦人少年局という組織により、戦後の女性労働政策はスタートを切ります。その婦人少年局が力を入れた女性労働政策は、女性労働者を年少労働者とともに保護することを中心としたものでした。すなわち「正義」の視点の中でも「保護」要素の極めて強い政策展開であったと言えます。またこの政策を推進するに当たり、婦人少年局の権限は労働基準法の関係条項の制定・改廃、解釈に加え啓発や調査が中心であって、実際の施行の権限は労働基準行政にあり、監督指導は地方支分部局である都道府県労働基準局や労働基準監督署で行われていました。婦人少年局の職員は都道府県におかれた職員室という事実上の地方組織で、労働基準行政の支援を得ながら啓発や調査に取り組んでいたというのが実情で、まさに確固たる所管法令もなく組織も脆弱な中での女性労働行政の船出でした。

政策対象となる女性労働者の実態も1952年の女性雇用者が391万人で女性就業者全体の4分の1以下、平均年齢も、1949年で23.8歳と若く、戦後間もない厳しい経済環境の下で、劣悪な就業条件を強いられたり、復員してきた男性のために仕事を追われたり<sup>49</sup>といった状態でした。そのような実態の中では、「保護」の視点での政策推進に多くの労力を割かざるを得なかったものとみられ、それに加えて「活用」「福祉」の視点をうち出す余裕もほとんどなかったものと考えられます。

ただ、法の下での平等を定めた憲法の誕生の高揚もあり、女性の就業意識を高めるための啓発は熱心に行われ、唯一この時期「平等」の視点を持つ法政策として誕生した男女同一賃金を規定する労働基準法第4条についても、婦人少年局が啓発にとどまらない活動を模索していた形跡があります。しかし、前述のように労働基準法の施行に当たったのは労働基準局であり第一線においても労働基準監督署でした。

一方、婦人少年局は設置当初より在野の研究者から初代の局長を迎え、地方の職員室の職員も女性に限って新たに募集採用するなど、職員構成面などで伝統的な官僚機構とは異なる性格の組織でした。また、行政展開も、他行政ではなかなか手が回らない調査、啓発などに力を置いたユニークなものでした。職員室の職員は調査を通じて問題を掘り起こしては、労働基準行政や職業安定行政等の協力を得てその問題を解決すると言った形で自らの存在意義を見出していたと考えられます。

しかし、実際に婦人少年局の行う女性労働行政としての独自色の追求は、正式の地方支分部局としての婦人少年室がととのい、サンフランシスコ講和条約の発効によって陰に陽に女性労働行政を支援していたGHQの存在がなくなった次の時代に見ることになります。

- 1 労働省婦人少年局『婦人労働の実情 1952 年』P5。データは、総理府「労働力調査」による。
- 2 労働省婦人少年局、前掲書 P1。データは、総理府「労働力調査」による。
- 3 労働省婦人少年局、前掲書 P7～P8。データは、平均年齢、平均勤続年数、学歴別構成比については労働省「個人別賃金調査」有配偶者の割合は労働省婦人少年局調べである。
- 4 労働省婦人少年局、前掲書 P12。データは、毎月勤労統計調査による。
- 5 労働省『内外労働シリーズ第一週 労働行政のはなし』（1949）P99
- 6 労働省、前掲書 P8 以下この項の記述は同書による。
- 7 廣政順一『労働基準法 制定経緯とその展開』（1979）日本労務研究会 P8、によれば「女子労働者が坑内で全裸に近い姿で働いている写真を撮ってきていかにもお前の国は野蛮国だ、と言わんばかりに詰問された」こともあったとされる。
- 8 廣政、前掲書 P23
- 9 松本岩吉『労働基準法が世に出るまで』（1981）労務行政研究所 P33
- 10 廣政、前掲書 P23
- 11 松本、前掲書 P127
- 12 大羽綾子『男女雇用機会均等法前史』（1988）未来社 P98～P107
- 13 廣政、前掲書 P23
- 14 廣政、前掲書 P26～7
- 15 渡辺章編『日本立法資料全集 51 労働基準法昭和 22 年(1)』（1996）信山社 P87 ほか
- 16 岡實『工場法論』（1913）有斐閣書房 P253
- 17 ILO 憲章前文では「・・・世界の平和及び協調が危くされるほど大きな社会不安を起すような不正、困苦及び窮乏を多数の人民にもたらす労働条件が存在し、且つ、これらの労働条件を、たとえば、1 日及び 1 週の最長労働時間の設定を含む労働時間の規制、労働力供給の調整、失業の防止、妥当な生活賃金の支給、雇用から生ずる疾病・疾患・負傷に対する労働者の保護、児童・年少者・婦人の保護、（中略）同一価値の労働に対する同一報酬の原則の承認、結社の自由の原則の承認、職業的及び技術的教育の組織並びに他の措置によって改善することが急務であるから、」（傍線筆者）としている。
- 18 神崎智子『戦後日本女性政策史』（2009）明石書店 P90 で引用される西清子『占領下の日本婦人政策—その歴史と証言』（1985）ドメス出版
- 19 大羽、前掲書 P113
- 20 大羽、前掲書 P114
- 21 渡辺章編、前掲書 P75 ほか
- 22 廣政、前掲書 P8
- 23 神崎、前掲書 P99
- 24 これは、1946 年の国際労働機関憲章の前文（前掲注 17 参照）にある「同一価値の労働に対する同一報酬の原則の承認」という記述が参考とされたのではないかと推察される。また後述の小委員会の議論からすれば国際労働機関憲章の前身であった 1919 年ベルサイユ条約第 427 条にも男女同一価値労働同一賃金の条項があったのでこちらが参考とされた可能性もある。
- 25 渡辺章編『日本立法資料全集 52 労働基準法昭和 22 年(2)』（1996）信山社 P358
- 26 寺本廣作『労働基準法解説』（1948）時事通信社 P161
- 27 堀江孝司『現代政治と女性政策』（2005）勁草書房 は、これを「マイナーさ」と表現する（P3）
- 28 初代局長には、女性解放論を唱えた評論家山川菊栄が任命された。
- 29 「婦人参政権」「労働組合法の制定」「教育制度改革」「圧政的な法制度の撤廃」「経済の民主化」の 5 つの分野の改革を日本政府に事項させたとされる。
- 30 上村千賀子「日本における占領政策と女性解放—労働省婦人少年局の設立過程を中心として」『女性学研究 第 2 号 女性学と政治実践』（1992）勁草書房 P9
- 31 労働省編『労働行政[戦後の労働行政]』（1969）労働行政史料行会 P70。以下労働省設置の経緯については本書による。
- 32 上村、前掲論文 P9 以下この項の記述は同論文による。
- 33 上村、前掲論文 P12。以下この項の記述は同論文による
- 34 ちなみに、この委員会の会長及び委員計 28 名のうち、女性は社会保険制度調査会委員の志立たき氏 1 名のみ。
- 35 労働省編、前掲書 P75
- 36 労働省編、前掲書 P92

- 
- 37 労働省編、前掲書 P165～166 以下この項目の記述は同書による。
- 38 藍の会事務局『はばたいてきた婦人少年室—出発点を大切に—』（2008）P23
- 39 (財)女性労働協会女性と仕事の未来館『未来を拓く—労働省女性行政半世紀のあゆみ』（2000）女性労働協会 所収 P49
- 40 藍の会事務局 前掲書所収の「檄文」（『現代フェミニズムと山川菊枝』（1990）大和書房より転載したもの）
- 41 その後1990年代中ごろ以降人事交流や新規採用のなどによる男性職員の配置が進み男性が室長に就く機会も増加している。
- 42 藍の会事務局 前掲書 P27 以下この項目の記述は同書による。
- 43 労働省編、前掲書 P1287～。以下この節の記述は同書による。
- 44 沖仲士とは、狭義には船から陸への荷揚げ荷下ろしを、広義には陸から船への積み込みを含む荷役を行う港湾労働者の旧称をいう。
- 45 1948年10月1日婦人少年局月報第2号
- 46 1950年9月30日婦人少年局月報第25号
- 47 女子の寄宿舎の舎監についてはその後女性労働基準規則を改正して深夜業の禁止の例外とした。
- 48 全国婦人税理士連盟編『配偶者控除なんかいらない！？』（1994）日本評論社 P18～P21 以下このコラムの記述は同書による。
- 49 この時期の女性労働者が置かれた環境については、大羽綾子『男女雇用機会均等法前史』（1988）未来社 P23 に詳しい。

### 第3章「福祉」視点、「活用」視点が生まれた模索期 (1952～1975)

#### —婦人少年室設置から国際婦人年まで—

##### この時期の女性労働者の状況(『婦人労働の実情』等から)

1952年から1975年までの23年間に、女性雇用者は391万人から1167万人と3倍近くなり、雇用者全体に占める女性の割合も28.0%から32.0%に上昇しています。女性の就業者に占める雇用者の割合も1952年の24.6%から1975年には59.8%と倍増し<sup>1</sup>、この時期は、産業の発展に伴って雇用労働市場が大きく成長する中で、女性労働の我が国経済に占める位置づけが高まってきた時期であったと言えます。

女性雇用者の平均年齢も1952年の23.8歳(男性32.5歳)から1975年の33.4歳(同36.4歳)へと大きく変化して男性との差を縮めました<sup>2</sup>。平均勤続年数も1952年の3.2年(男性6.6年)が1975年には5.8年(同10.1年)と伸びたのですが、男性よりも伸び率では上回るものの、勤続年数差は広がることとなりました。また、1975年の女性雇用者に占める有配偶者の割合は51.3%で、1951年の12%から飛躍的に増大しており、一方で女性雇用者に占める短時間雇用者(週35時間未満)の占める割合が年々高まって1975年には17.4%となっていること等から、特にこの時期の後半10年間に於いて、結婚、出産などでいったん退職した女性の、パートタイム労働者等としての労働市場参入が顕在化したと言えます。

雇用者の学歴については高等教育修了者(短期大学・高等専門学校・大学修了者)の割合が1975年に12.9%となり、単純な比較はできないものの1952年の大学専門学校卒の割合0.7%からは飛躍的な上昇となりましたが、男性との差は依然として大きいものでした。賃金も1人平均月間現金給与総額(事業所規模30人以上)で114,067円(1975年。男性204,295円)と男性の55.8%にとどまりました<sup>3</sup>。

企業の雇用管理における女性の取り扱い、男性のそれとは異なるものが多く、1974年時点で男女別定年制有とする企業が27.1%、結婚退職制、妊娠出産退職制等女性のみにも適用される退職制有とする企業が7.9%ありました<sup>4</sup>。また、学卒採用で男性と同職種同部門に女性を全く採用しない企業が8.3%あり、女性を採用する企業の中でも採用条件を男女同じとするのは、60.9%に過ぎませんでしたし、女性を配置しない部署があるとする企業の割合は64.6%にのびました。また、教育訓練を男女同じように受けさせる企業の割合は39.0%に過ぎませんでしたし、女性には昇進昇格の機会がないとする企業が25.0%ありました。

また、女性と職業について、1973年の意識調査<sup>5</sup>では、「子どもができてみずっと職業を続ける方がよい」は11.5%に過ぎず、「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業をもつほうがよい」が39.5%でした<sup>6</sup>。1975年の調査<sup>7</sup>でも、「職場において男女は平等に扱われているか」について58%が平等でないと答え、「結婚や出産を機に勤めをやめることをどう思うかに」について、19%が「当然だ」、60%が「やむを得ない」と答えています。

## 第1節 働く女性に関する福祉政策の模索

労働省婦人少年局は、局発足後5年経過した1952年ころから、「従来からの保護行政の一層の充実に加え、福祉行政の新分野を開拓」<sup>8</sup>するようになりました。

### 1 働く婦人の家

まず、中小企業に働く婦人労働者のための施設として、1953年に「働く婦人の家」の国庫補助が、川崎市（神奈川県勤労婦人会館）、及び八幡市（福岡県立働く婦人の家）に設置される施設に対して開始されました。この働く婦人の家は、以後全国的設置計画の道を歩むこととなりますが、1960年に作成された「働く婦人の家運営方針」によれば、「中小企業に働く婦人のために日常生活に必要な援助とその余暇生活の活用をはかって、地域における婦人労働者の保護福祉の向上を促進することを目的として運営を行う」とされており、働く婦人の家の事業としては「婦人労働者が当面する生活についての相談に関すること」をはじめ日常生活の援助、レクリエーションの援助、クラブ活動など自主活動の指導援助並びに促進、講演会等教養を高めるための行事の開催等が挙げられています。

ここで用いられた「婦人労働者の保護福祉」という用語から、当時の女性労働者のための「福祉」の政策が保護政策との関連をもちつつ講じられていったことがうかがえます。ただし、ここでの「福祉」は、大企業に比べ低劣な労働条件になりがちであった中小企業に働く女性のために施設を設けるというものでしたが、当時の女性労働者の保護を規定した労働基準法が「人たるに値する最低限の生活の確保」のための法政策であったのと異なり、「日常生活」の援助や「余暇生活」の活用といった女性労働者の個人のウェル・ビーイングの向上を図るものでした。

### 2 家事サービス公共職業補導所・内職公共補導所

また、この時期には、母子家庭の母等への職業能力の開発に関する政策もスタートします。1950年の国勢調査では夫と死別した女性が495万人を数え、このほかに戦争からの未帰還や疾病等により、18歳未満の子どもを扶養する母子世帯が69万世帯に上っていました。このような中、生活保護や母子福祉資金貸付といった厚生省所管の福祉政策に加えて、このような女性たちの職業対策の樹立が求められました。婦人少年局では、調査を行う傍ら婦人少年問題審議会での検討を進め、適職専門委員会の設置等によりこのような「未亡人等」について家事奉仕業を適職と選定しました。そして「未亡人に適した職業分野をひろく探しとめ、そのうち最も適職と考えられるものについては、健全適正な諸条件のもとに未亡人等を就職せしめる方途を考究し、職業そのものの健全化と未亡人等の福祉の増進に資することを意図」して、「未亡人等の職業対策に関する建議」が1954年9月25日、婦人少年問題審議会长から労働大臣あて行われました。これに基づき、1955年、家事サービス公共職業補導所が「未亡人等」の職業対策として、国庫補助により設置されました。

一方、家庭の外に出て働くことが困難な女性等に対しても、調査による実態把握を踏まえ、

「未亡人等の職業援護対策の一環」として1955年より内職公共職業補導所が設置されていきました。

これにともない、1955年、婦人少年局の所掌事務に新たに「内職及び家事サービスに関する相談業務」が加えられました。内職公共職業補導所は、①内職に関するあつせん、苦情処理、②内職の把握、調査、③内職情報の提供、④内職の巡回指導、といった事業を行う内職の総合援助機関としての使命を帯び、順次増設されていきました。しかし、好転する労働市場においてもなお「未亡人等」の就職が著しく困難な状況にあること等から、1960年婦人少年問題審議会は更に検討を加え、12月16日「未亡人等の職業対策に関する建議」（第二次）を行いました。

なお、内職公共補導所は1970年度末には39都道府県49か所に設置されるに至り<sup>9</sup>、その後内職相談センターと名称を変えて<sup>10</sup>展開されていきます。

### 3 「婦人の職業意識を高める運動」と「働く婦人の福祉運動」

啓発活動においても、「保護」だけではなく様々な角度で女性労働者の課題をとらえるようになったものとして、1951年から1956年まで行われた「婦人の職業意識を高める運動」や1953年に開始され継続実施された「働く婦人の福祉運動」等があります。「婦人の職業意識を高める運動」は、戦後の経済復興や女性の社会進出意欲の高まりを背景として働く女性が増加したことを受け、職業経験のない女性、就職しようとする女子学生等が円滑に職業生活を送れるよう、また既に職業についている女性には有能な職業人となることを呼びかけるものでした。「働く婦人の福祉運動」は、女性の働きやすい生活と環境を築き、その福祉の向上を図ることを重要な課題として、健康や安全、母性保護といった問題を皮切りにはじめられましたが、その後レクリエーション等に対象を広げ、次第に「婦人の能力をいかす明るい職場を育てる」「働く婦人の地位を高めるには」「婦人の職業能力を育てるためによりよい職場の制度・慣行をつくりましょう」といったテーマに変化していきました。ここでも「福祉」や「活用」の視点がみられると言っていいでしょう。

### 4 「婦人労働の実情」の創刊

1953年7月、労働省婦人少年局ははじめて『婦人労働の実情1952』を刊行しました。これは1952年の統計を中心として簡単な説明を加えた全27ページの小冊子でありましたが、これが働く女性に関して行政がまとめて対外的に発信する白書の最初と言っていいと思われます<sup>11</sup>。構成は「はしがき」に続き「就業状態」「労働条件」「労働組合」といった柱で記述が続き、「労働条件」の柱の小項目として「給与の男女格差」を挙げ3ページ余を割いて説明しているのが目につきますし、同じ柱の中で「労働基準監督実施状況」として労働基準法女子関係条文違反件数19,728件中「男女同一賃金」関係95件、「女子の労働時間及び休日」関係15,805件といった労働基準行政における監督指導の実態も伝えています。「はしがき」は「戦後、働く婦人の数は年々増加の傾向を示し、又諸法律の改正、労働基準法の実施、労働組合による職場の民主化運動等によって、働く婦人の地位は、種々の問題をはらみながら

も徐々に向上してきています」という書き出しに始まり、「この資料は、このような動きつつある婦人の現状を統計的に明らかにするために編纂したもので、1952年の統計を中心として、これに簡単な説明を加えたものです。不備な点多々ありますが、とりあえず1952年分をお送り致します。働く婦人及び働く婦人の問題に関心のある方々の御参考になれば幸いです。」と続き、最後に「なお、この資料の作成に当たっては、労働省官房統計情報部、労働基準局、職業安定局の御協力をいただきました。附記として感謝の意を表します。」とあります。当時の行政内部における婦人少年局の位置づけを彷彿とさせるものがあります。

なお、この「婦人労働の実情」は以後毎年刊行されますが（1993年からは「働く女性の実情」として刊行）その構成は1953年版からは「婦人の就業状態」「婦人の労働条件」「婦人の労働保護」「労働組合の中の婦人」の四本柱となり、「給与の男女格差」といった小項目は消え、男女同一賃金も含む労働基準監督実施状況は「婦人の労働保護」の中で記述されるようになり、しばらくその状態が続くのでした。

## 5 女子保護実施状況調査

調査の分野では、1953年より新たに、「各事業場における女子労働者保護の実情を把握すること」を目的として30人以上規模の4000事業場を対象に通信調査による女子保護実施状況調査が行われることになりました。これは、1952年に行われた労働基準法施行規則の改正により、それまで10人以上の女子労働者を使用する使用者が毎年一回所轄労働基準監督署長に提出しなければならなかった女子保護実施状況報告が、事務簡素化の観点から廃止されたため、それに代わるものとして実施されるようになったものです。

## 第2節 労働基準法令の女性保護規定の見直し

### 1 リッジウェー声明と時間外、深夜労働の規制緩和

1947年に制定された労働基準法は、女性に対する保護規定として、時間外・休日労働及び深夜業の規制、危険有害業務の就業制限、坑内労働の禁止、産前産後休業、育児時間、生理休暇、帰郷旅費について規定していました。

その後の1951年、サンフランシスコ平和条約の締結を前にして、占領政策に基づき実施された各種の制度、諸法令の再検討を許可したリッジウェー声明<sup>12</sup>が総司令部から出されたことを契機として、経済諸法令と並んで労働基準法について改正に関する意見要望が次々と各方面から出されるようになりました<sup>13</sup>。結局内閣に設けられた「政令諮問委員会」における検討の結果「労働関係法令に関する意見」として内閣総理大臣あて答申され、その後労働大臣からの諮問を受けた中央労働基準審議会への諮問が行われて討議が重ねられ、その結果出された答申に基づき、1952年、制定以来初の実質改正が行われたのでした。

女性の時間外労働については、決算のための書類の作成、計算、棚卸し等の場合に限り1週6時間の制限枠が1週12時間とされましたが、これは使用者側から制限枠を外して年間の

枠を設けるにとどめるべきであるとの意見が主張されていたのに対し、公益委員が決算期の制限を緩める案を提案し、労働側も了承したものです。

女性の深夜業については、禁止の原則の適用を受けない例外業務として、中央労働基準審議会の議を経て「命令で定める女子の健康及び福祉に有害でない業務」を加えましたが、これは、「社会通念上女子の深夜業をぜひ必要とする極めて特殊な場合」に限り認めるという案を公益委員が提案して答申がまとまったものです。

この法改正に基づき女子年少者労働基準規則の改正も行われ、深夜業の特例として「航空機に乗り組むスチュアードスの業務」「女子を収容する寄宿舎の管理人の業務」が規定されました。

これらの改正は、全体としては、占領下で制定された労働基準法の規制が「人たるに値する最低の生活の確保」の追求といたしつつも、戦前の工場法のレベルをはるかに超えた「国際水準」に到達することを念頭に置いた意欲的な内容だったことに対する、経営側からの揺り戻しの色彩が強いものです。しかし女性に関する時間外労働や深夜業の制限の緩和については、実際に決算や寄宿舎の管理といった業務に女性労働者を活用しなければならない現状や、以後の増加が予想された「スチュアードス」の業務に女性を活用しようという意図が働いていたものと理解できます。その意味ではこのような保護規定の緩和には、使用者側の求めに応じたとはいえ一定の「活用」の視点があったということもできるでしょう。このことは次項に示す1954年の規則改正についても同様に言えるでしょう。

## 2 1954年の女子年少者労働基準規則の改正

その後も労働基準法に対する経営側からの意見や批判には依然として根強いものがあり、労働省においても1952年の法律改正の際の諸規則の改正は、「若干匆忙の間に行われたきらいもあり」、「さらに法律との関係で再検討を要するものがあるとの見地から（中略）労働基準法関係規則を全面的に検討し逐次これが改正を行う」<sup>14</sup>こととされました。こうして、1954年に中央労働基準審議会に対し労働基準法施行規則及び女子年少者労働基準規則の改正案要綱が諮問され、答申を受けて改正が行われました。

この中では女性労働者の深夜業の禁止の例外業務として、女子労働基準規則に「映画の製作における演技者、スクリプター及び結髪の業務（セットによる撮影の場合における業務を除く。）」「放送法第2条に規定する放送の事業におけるプロデューサー及びアナウンサーの業務」「かに又はいわしの缶詰の事業における第一次加工の業務」が加えられました。後二者については、審議会において1952年改正の検討の際の「社会通念上女子の深夜業をぜひ必要とする極めて特殊な場合」に限り認めるという基本方針に基づいた議論がなされる中意見が分かれ、結局諮問案にあった「婦人記者」が除かれたり、諮問の際「酪農品及びかに、いわしその他生鮮魚介類の第一次加工の業務」とされていたものが限定される等の修正が加えられた経緯があります。

### 第3節 パートタイム労働対策の萌芽

#### 1 「婦人労働力の有効活用についての中間報告」

パートタイム労働者が増加し始めたのは、戦後日本経済が高度成長期に入り、労働力不足が若年層から次第に中年層に及び始めた1960年代（昭和30年代後半）からです<sup>15</sup>。高度成長を背景とする労働力需給のひっ迫といった需要側の要因と、出生児数が次第に少なくなる中で子供に手のかからなくなる時期が早まるという女性のライフスタイルの変化、電気製品の普及による家事の合理化等で家事労働にかかる時間が短縮されるといった供給側の事情が相まって、家庭の主婦だった女性のパート労働が急速に増大していきました。それとともに家庭を持つ女性のパートタイム就業に関しては種々の問題が見られることが指摘されるようになりました。1964年11月26日には、婦人少年問題審議会婦人労働部会が取りまとめた「婦人労働力の有効活用についての中間報告」の中で、婦人労働力の有効活用上検討を要する事項としてパートタイム雇用が取り上げられました。ここでは「パートタイム雇用は、家庭責任を持つ婦人が、家事負担を果しつつ雇用の機会をうる制度として、欧米諸国で行きわたっている雇用形態で、わが国に於ても若年令労働力不足に伴い漸次導入の機運にあるが、中高年齢層婦人の特性ならびに、通常雇用との関連に十分留意しつつ我が国社会の実情に即したパートタイム雇用の導入について、婦人労働力活用の見地から検討を行うこと」とされています。

ここで初めて女性労働者の「活用」の視点が行政において強調されるようになります。

-----  
◻ <コラム> 働く女性を巡る税制その2  
◻ 1952年に青色申告者に限って設けられた家族従業者についての控除は、1961年白色申告者について、実際に給料の支払いがあったかどうかに関係なく一定額の事業者控除が認められるようになるなど拡大していきました<sup>16</sup>。配偶者控除は、この1961年の税制改正時に、事業所得者が家族従業員に支払う給料を必要経費とされることとのバランスからうまれたとされています。  
◻ 改正時の立法趣旨としては、サラリーマン世帯の妻が家事育児など家庭にあって夫を助けるといった「内助の功」を評価するというものだったとされます。それまでも配偶者の控除は一人目の扶養控除として、他の扶養親族よりもやや高めに設定されていましたが、これより引き上げられ基礎控除と同額となりました。このことは単に名称の違いだけでなく税制が「内助の功」を考慮したものとして、当時は高く評価されたと言います。  
◻ 名称はともかくも、配偶者控除額を他の扶養親族よりも高く設定する制度は、1975年の国際婦人年に税制が改正されるまで続きます。この税制のもとで、配偶者控除の受けられる範囲内で働くことを希望する女性も増加していったものと考えられます。  
-----

## ＜コラム＞ 働く女性を巡る社会保障その1

一般被用者の年金制度は、戦前の1944年に厚生年金保険と名称が改められるとともに女性被用者も適用対象となりました<sup>17</sup>。戦後の混乱期を経て、1954年に抜本的な改革が行われ、現在の厚生年金の原型が作られました。ここでは配偶者や子については加給年金が支払われる仕組みになっていました。一方、農林漁業従事者や自営業者を対象とする年金としては、1959年に国民年金法が成立し、1961年から拠出制の国民年金が実施されました。保険料の納付義務は世帯主でしたが、保険料は個人単位で、自営業者等の無業の妻も独立の被保険者として強制加入されることになりました。しかし被用者の無業の妻については、離婚による無年金化等の問題が認識されていたものの、強制加入とはならず、任意加入となっています。

その後厚生年金保険制度は1965年、1969年に大きな改正が行われ給付が充実していきませんが、被用者の妻の年金権の問題はいずれの検討においても先送りされました。1969年の改正では妻についての加給年金が引き上げられています。

## 2 「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」

更に婦人少年問題審議会は、1966年11月14日「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」を労働大臣ほか四大臣に対して行いました<sup>18</sup>。その柱がきで「中高年齢婦人の雇用労働力としての重要性は増大してきており、これらの婦人労働者が単なる代替的あるいは補充的な労働力としてではなくその能力を有効に発揮できるようにすることがわが国経済の円滑な発展にとって重要」としたうえで「パートタイマーの大部分は中高年齢婦人によつて占められている。しかもその労働の諸条件は必ずしも十分に整備されていない状況にある」という問題認識を述べています。そして「中高年齢婦人の労働力有効活用のためにとるべき施策」の中に「パートタイムの雇用条件の適正化のために必要な施策」としてパートタイム雇用に関する継続的な調査の実施、雇用形態、賃金、労働保護、社会保険等総合的研究によるパートタイム労働の近代化、パートタイム労働者の職業意識、契約意識を高める啓蒙活動を挙げています。

## 3 「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」報告

その後1967年12月労働省に「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」が設置され、女子パートタイム雇用の現状と当面の諸対策の検討が行われたうえ、1969年2月13日当面取るべき対策の基本的方向として「女子パートタイムの現状と当面の諸対策について」<sup>19</sup>の報告が公表されました。ここでは「パートタイム雇用については、その問題が大きく取り上げられているにも関わらず、現在のところまだ確立された定義がない」という問題認識を述べつつ、専門家会議としての調査研究を「本来のパートタイマーとは、“一日、一週あるいは一カ月の所定労働時間が一般労働者より短く、この就業が規則的、自発的であるもの”として」進めるとしました。一方で「フルタイマーと同等、あるいはそれ以上の時間労働しながら

ら身分上パートタイマーとよばれている者があり、パートタイム雇用の問題を考えるに当たってこれらを切りはなして考えることは適切でない」として「問題としては現在我が国で“パートタイマー”とよばれているもの全般についてふれる」としています。

この専門家会議では、「基本的には①パートタイマーの保護と労働条件の向上、②パートタイム雇用制度の整備をはかり、もって近代的パートタイム雇用を確立することを目標として対策を進めることが必要」とされ、当面労使、政府機関に努力が期待されることとして次のことが挙げられました。

即ち、企業に対しては、職務内容、労働時間、賃金等の明確化、就業規則の整備、職場適応・安全衛生指導・教育の充実、に加え、パートタイマーの能力の有効発揮の観点から「専門的、技術的、技能的分野においても活用することが望まれる」としてそのための職業教育、職業訓練について特段の配慮を求めるとともに「勤務の実態に応じて昇進、昇格の途が開かれていることが望ましい」としています。パートタイマーの側に対しては、明確な労働契約の締結や職業人としての自覚を求めるとともに、政府機関に対しては、「“パートタイマー”の概念について一般にみられる混乱を整理する」ことをはじめ、労働諸条件が適正に確保されるための指導援助、職場適応指導、職業訓練の拡充、職業紹介体制の充実や就業分野の拡大についての啓発指導等が求められました。社会保険については、原則適用すべきものとしつつ、「適用に当たってはパートタイマーの特性等に配慮し、その具体化について慎重な検討が必要」とされました。さらに「婦人労働に関する偏見の除去、近代的な婦人労働観の確立」も求められています。労働組合に対しては「今後のパートタイマーの増加傾向を認識し、かつその雇用の諸条件の適正化がパートタイマーのみならず、一般労働者の労働条件の維持向上のため必要であることを考慮し、かかる傾向に対処するため労働組合としての方策を検討する必要」があると投げかけています。

#### 4 「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」

これを受けて婦人少年問題審議会（田辺繁子会長）は、1969年8月15日「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」を原健三郎労働大臣、斎藤昇厚生大臣に対して行いました。ここでは「パートタイマーとは一般的にいて、一日、一週あるいは一カ月の所定労働時間が、当該事業所のフルタイムの労働者より短く、その就業が規則的、自発的である労働者をさすものとする。」と定義付け「パートタイム雇用は、短時間の雇用をさすものであって、身分的な区分でないことを明確にし、その周知徹底を図ること」としています。

そのほか「労働基準法、最低賃金法はフルタイムの労働者と同様にパートタイマーにも適用されるものであるのでその実効が確保されるよう監督指導を強化し、労働条件の適正化につとめる」「パートタイマーを雇用する使用者およびパートタイム就労を希望する婦人に対し、積極的に職業安定機関を利用するよう勧奨するとともに、職業紹介体制の充実をはかる」「パートタイム就労を希望する婦人は、職業に関する知識や経験の乏しいことが多いので、職業意識、能力を高め、その雇用の円滑化をはかるための職場適応指導、職業訓練の拡

充を図る」等婦人少年局以外の部局の課題にも触れて提言を行うほか「各種社会保険については、パートタイマーに対しても原則として適用すべきものと考えられるが、それぞれの行政部門において、パートタイマーの特性等を配慮しつつ具体化について検討を行うこと」と、当時他省であった厚生省の行政についても意見を具申しています。

## 5 建議を受けた取り組み

これを受け、労働省職業安定局では1969年9月8日都道府県知事あて通達（「パートタイマーの職業紹介について」）を発出し、事業所に対して労働条件の適正化、受入れ体制の改善、職場環境の整備を指導するとともに、パートタイム就労希望者に対しては家庭責任との両立を図りつつ職場適応の向上とその能力を有効に発揮できる職場への職業紹介を行うことを指示しました。婦人少年局は、1970年1月12日、都道府県婦人少年室長宛「女子パートタイム雇用に関する対策の推進について」と題する通達を発出し、「パートタイム雇用は身分的な区分ではなく、短時間就労という一つの雇用形態」であり労働時間以外の点ではフルタイムの労働者と異なるものでない旨の周知徹底をはじめパートタイム労働者の受け入れ体制の整備や職業能力の有効発揮に係る啓発を指示しました<sup>20</sup>。

## 第4節 女子若年定年制・結婚退職制と無効判決の出現

1960年代の我が国においては、女性について結婚、妊娠、出産で退職することとしたり、女性の定年年齢を男性より低く定める企業は珍しくありませんでした。1964年の労働省「民間企業定年制調査」では男女別定年制を設ける企業の割合は2割程度見られています<sup>21</sup>。そのような制度が設けられた背景の一つとして、経済の急速な発展がもたらした女性労働力の有効活用の機運とそれにこたえる有配偶の女性労働者の増加がありました。皮肉なようですが、ほとんどが若年女性労働者で勤続2、3年で退職するといった戦争直後の状況が変化し、勤続年数が長期化して結婚後も退職しない女性が増加すると、「若年の女子のみを欲する企業においては、中年以上の女子を排除するため、格別的手段をこうずること」となったものとみられました<sup>22</sup>。労働省婦人少年局はこの問題の重要性を認め、1965年「第13回婦人問題研究会議」の研究課題として「定年の男女差について——一般定年と若年定年における——」を取り上げるなどの取り組みを行いました<sup>23</sup>。さらに労働省は1965年4月24日、女子の若年定年制に関する法的見解及び行政指導上の取り扱いについての広島婦人少年室長からの照会に答える形で通達（婦収第206号）を出し「女子のみに適用される若年定年制は、労働基準法上の規定に直接抵触するものではないが、同法の本質に反することは明らかであり、憲法第14条の趣旨に鑑みても好ましくない。また、社会経済的観点にたってみても、近時労働力にしめる女子中高年者の比重が高まりつつあり、一般に定年年齢の延長について検討されている現状からも若年定年制は改善されることが望ましい。」としました<sup>24</sup>。しかし、強力な行政指導には至りませんでした。

その後、結婚退職制については1966年12月の住友セメント事件東京地裁判決、男女差別定年制については1969年7月の東急機関工業事件東京地裁判決が出され、その後もこれらの制度を公序良俗に反し民法第90条に基づき無効とする判決が下級審で出されるようになりました<sup>25</sup>。

## 第5節 男女同一報酬条約（ILO第100号条約）の批准

以上述べてきたように、正義視点の中でも平等の視点の政策については、この時期にはなかなか進展しませんでした。そのような中で男女同一報酬条約が批准に至ったことは注目されます。その背景、経緯についてみていきます。

### 1 男女同一報酬条約の内容

同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約（ILO第100号条約）は、すでに1951年に国際労働機関（ILO）の第34回総会で採択されていました。この時期はまだ日本がILOに再加盟する前でしたが、この条約の検討に関する女性労働行政関係者の関心は高く、1950年に労働省婦人少年局主催で開かれた「中央婦人問題会議」では、ILOで取り上げている当面の議題であることを一つの理由として「男女同一労働同一賃金」が取り上げられています<sup>26</sup>。しかし、採択後しばらくこの条約が批准されることはありませんでした。その理由については、批准の国会質疑において明らかにされました。即ち、日本がILOに再加盟する際に、それ以前にできた条約のうちでおもなもの、基本的なものを批准してほしいというILOの非公式な意向があり、それに応じて労働基準監督に関する条約、職業安定組織に関する条約、団結権の基本に関する条約等の批准を進めるのに時間をとった旨の説明が、労働省の官房長からなされています<sup>27</sup>。その意味では、条約採択後の10数年間、日本の労働行政全体の立場からも、また国際的にも、男女同一賃金の問題が大きな政策課題と認識されていなかったと理解するのが妥当でしょう。

さて、この条約は、前文及び14カ条からなるもので、そのうち第1条から第4条までが実質的規定になります。

まず、この条約において用いられる「報酬」及び「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬」という言葉の定義を行い、後者については「性別による差別なしに定められる報酬率をいう」とされています（第1条）。

加盟国は、報酬率を決定するために行われている方法に適した手段によって、同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬の原則のすべての労働者への適用を促進し、及び前記の方法と両立する限り、これを確保しなければならないこととされ、この原則は、国内法令、法令によって設けられ又は認められた賃金決定制度、使用者と労働者との間の協約、これらの手段の組合せのいずれによっても適用できるとされました（第2条）。

行うべき労働を基礎とする職務の客観的な評価を促進する措置がこの条約の規定の実施に

役立つ場合には、その措置を執るものとする等とも規定されています（第3条）。

また、加盟国は、この条約の規定を実施するため、関係労使団体と適宜協力することとされています（第4条）（以上この項の傍線は、筆者による）。

## 2 男女同一報酬条約の批准とその考え方

この条約を日本が批准したのは1967年（効力発生は翌年1968年）と、採択から16年後のことになりました。この条約の内容について、批准案件の国会審議の際の提案理由説明で「男女労働者に対して性別による差別なしに報酬を定めるという原則に関して規定したものであり、その趣旨とするところは国内法においても既に規定されているところ」<sup>28</sup>とされており、そのような理解のもとに批准が行われました。またこの提案理由説明では、批准の理由について「この条約は、基本的に女子労働者の地位の向上に資するものでありますが、特に最近におけるわが国の女子の雇用の実情に鑑み、この際、この条約を締結しますことは、女子労働者の職業に対する意欲を高め、その雇用の近代化の機運を醸成して、その地位の向上をはかります上に有意義なものと考えます。」<sup>29</sup>としています。また併せて「なお、1968年は、国際連合の定める「国際人権年」の年に当たるので、この条約を批准することは、この観点からも時宜に適したものと考えます」<sup>30</sup>ともされています。

労働基準法第4条では規定していない「同一価値労働」についての条約をなぜ批准し得たかについてですが、この時期は政府が職務給への移行を唱導していた時期であり、それとの関係でむしろ前向きに批准に臨んだと解し、労働基準法4条についての「事実上解釈による立法改正とすら言えるかも」しれないとする指摘もあります<sup>31</sup>。また、「労働基準法が男女同一価値労働同一報酬原則をその規範内容として含んでいることが、国会において改めて確認された」<sup>32</sup>とする説もあります。一方、当時の日本政府の解釈については、国会審議における外務省条約局参事官が「この条約の内容は、ご承知のとおり、まず政府がコントロールし得る賃金、つまり、国家公務員あるいは地方公務員の給与につきましては、これを男女同一賃金の原則を確保するというのが第一の原則であります。それから二番目に、民間労働者の賃金のように、政府としましてコントロールしえない賃金につきましては、なるべく男女同一賃金の原則を促進していくようにしなければならないというのが第二の原則であります。そういう基本的な定めになっておりまして、現在日本の法令上は、労働基準法第四条のほか、国家公務員法あるいは地方公務員法等によりまして、十分にこのILO百号条約の規定の内容に沿うような規定がございます次第でございます。」<sup>33</sup>と説明していることから、一定の推測が可能です。

即ち、条約第2条において加盟国が同一価値労働同一報酬の原則を「確保」する義務があるという場合とは、そうした政府の措置が報酬率決定の方法と適合する分野、つまり加盟国政府が直接または間接に賃金決定に関与している分野に限られると解され<sup>34</sup>、日本政府はこれを公務分野のことであると認識していたと理解できます。したがって労働基準法第4条が主として対象としている民間部門の労働者については、政府が直接にも間接にも賃金交渉に

関与していない分野として、政府は同一報酬同一条約の原則の適用を「促進」する義務のみを負っている<sup>35</sup>と解し、適用の手段についても法令に限られていないことから、労働基準法第4条の規定ぶりであれば十分であると考えられたのではないのでしょうか。加えて、前述のように条約第1条では「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬」について「性別による差別なしに定められる報酬率をいう」とのみ定義しており「同一価値」についての具体的定義がありません。したがって各国政府が審議経緯などに照らして合理的に解釈する余地があり、このようなことから、日本政府として労働基準法第4条の改正や解釈の変更をせずともILO第100号条約の批准が可能であると判断した可能性があります<sup>36</sup>。

## 第6節 家内労働法の制定

### 1 家内労働という分野

パートタイム労働と同様、女性労働という観点で1960年代にその数が増し、重要性が増した領域として、家内労働、いわゆる「内職」があります。家内労働は、一般的には、①作業所が原則として自宅など自分が任意に選んだ場所であること、②自分ひとりであるいは同居の家族とともに作業に従事し、常態として他人を雇うことがないこと、③問屋、製造業者から、物品の製造、加工などを委託され通常原材料の支給を受けて、その下請けとして作業を行い、その作業も通常簡易な手作業であること、といった特徴を有する労働<sup>37</sup>で、雇用労働とは別の形態の労働として労働基準法の適用外にありました。

1969年5月現在の家内労働者数は143万人、うち133万人が女性と女性が大多数を占める領域でもありました。第2章及び本章でも述べたように労働省婦人少年局においては1950年及び1951年に家内労働実態調査を行ったり、1955年から順次内職公共職業補導所を設置する等の取り組みを行っています。

### 2 労働基準局での対策の検討と臨時家内労働調査会

一方で、この家内労働については1952年の中央労働基準審議会の答申で家内労働対策の必要性が指摘されて以来、1954年、1957年の中央賃金審議会の答申、1957年の臨時労働基準法調査会及び雇用審議会の答申等において、主として雇用労働者の労働条件の確保を図る観点から家内労働者の保護を図る必要性が主張されてきました<sup>38</sup>。要するに、家内労働者が中小企業と競争関係にあったことから、中小企業に労働基準法の規定を順守させるためには、家内労働者にも一定の規制をかけなければ中小企業の経営が成り立たなくなる、という論理です。

1957年の中央賃金審議会の答申では、最低賃金法の中に最低工賃に関する規定を設けること、及び総合的な家内労働対策のための調査準備に着手すべき旨が指摘されました。このため、この答申に基づいて1959年の最低賃金法の制定の際、その中に家内労働者についての最低工賃に関する規定を設け、工賃面の保護を図ることとなりました。この時も最低工賃は、

最低賃金の有効な実施を図るために必要な限度において定めることとされてきました。

たまたまほぼ同じころ、東京の下町で、ハップサンダル製造の家内労働に従事する下職人や家内労働者に非常に強い貧血を起こす者が続出し、中には死亡者まで出るに至りました。ハップサンダル製造の際に接着剤として使用されたゴムのりの溶剤となっていたベンゼンによる中毒でした。このベンゼン中毒事件が当時新聞、ラジオ、テレビでとり取り上げられ家内労働者の安全衛生問題もクローズアップされることとなりました。

これを契機に総合的な家内労働対策樹立への要請が高まり、労働省は臨時家内労働調査会を設けて家内労働の実態把握と家内労働対策の検討を依頼しました。臨時家内労働調査会は1960年9月に中間報告を行い、①家内労働手帳の普及促進、②標準工賃等の普及促進、③安全衛生意識の高揚、特殊健康診断の実施、作業環境測定等サービス業務の促進、といった行政措置の実施を提言しています。その後1965年12月、家内労働の現状について総括的かつ詳細を取りまとめた「わが国家内労働の現状に関する報告」を労働大臣に提出するとともに、法制的措置を含む総合的対策の検討のための審議機関の設置と、最低工賃の決定をはじめ各種行政措置を一層推進する旨の指摘を含む、「今後の家内労働対策のすすめ方に関する見解」を明らかにしています。

### 3 家内労働審議会での検討と家内労働法の制定

労働省は「中間報告」を尊重して1961年以来各種行政措置を推進するとともに、1966年6月家内労働審議会を設け、同年10月法制的措置を含む総合的な家内労働対策について諮問しています<sup>39</sup>。同審議会からは1968年12月に答申が出され、当面家内労働者の労働条件の向上のために、最も基本的で、かつ、緊急に必要な事項、すなわち委託者の届出制、家内労働手帳制度、工賃の全額通貨払い及び1カ月払い制、最低工賃制度、安全衛生措置、家内労働行政体制の整備（中央及び地方における審議機関の設置）等について、法制的措置を講ずる必要があるとされました。

この答申を受けて労働省は家内労働法案を作成して1969年の第61回国会に提出しました。同国会で審議未了となった後1970年の第63回国会に再提出され、同年5月8日共産党を除く各党の賛成を得て可決成立しました。1970年5月16日には法律第60号として公布され、6月1日から家内労働の審議機関に関する規定が施行され、そのほかは10月1日から施行されました。

### 4 家内労働法政策と女性労働政策

以上のような経過で、最低工賃、安全衛生等の規定整備といった「保護」の視点で家内労働法政策はスタートしたわけですが、当時家内労働者の大多数が女性であり、婦人少年局が1950年代初めから女性労働政策の対象として意識し、調査を行ったりしていたにもかかわらず、政策の決定に至る一連の検討は労働省の労働基準局で行われました。また、政策の進展に伴い、1969年には労働基準局の賃金部に家内労働審議室が設置され、1970年6月の家内労働法の第一次施行時には家内労働審議室に替え家内労働室が設置されています。

婦人少年局ですでに行われていた内職公共職業補導所等の政策と家内労働法政策との関係がどう整理されたのかは必ずしも明らかではありませんが、家内労働法の解説書においても、「内職」は、通常、本業のほかに家計補助のためにする仕事という意味に使われる<sup>40</sup>として「家内労働とは多少意味が違う」とする記述がみられます。また、家内労働対策を検討していた臨時家内労働調査会は、家内労働者を世帯における地位、世帯の本業との関係で、「専門的・家内労働者」「内職的・家内労働者」「副業的・家内労働者」の3つに類型化し、「内職的・家内労働者」は主婦や老人など世帯主以外の家族が世帯の本業とは別に家計補助等のために家事の合間に家内労働に従事するもの、として他の2類型と区分しています<sup>41</sup>。一方、世帯主であるはずの「未亡人等」による家内労働の分類については、「本来の専門的・家内労働者のほかに、未亡人等が世帯主になって、家内労働に従事しているものもあるが、これには「内職的・家内労働者」と同じ種類の作業に従事しているものが多く、一般的にはこれらも「内職」と呼ばれている」とややどっちつかずの説明になっています。

結局のところ、家内労働法政策としては上記3分類のいずれをも包含する家内労働者を対象として労働基準行政において実施する一方、主婦や「未亡人等」も含む「内職的・家内労働者」については、女性労働行政として相談やあっせん等の支援を存続させるといった判断が働いたようです。臨時家内労働調査会の「今後の家内労働対策の進め方に関する見解」においては、「家庭外で働くことが困難な未亡人、主婦、身体障害者、高齢者等が内職に就く場合の諸条件を改善するため、内職の相談、斡旋、苦情処理、技術指導等の機能を拡充強化すべきである」との提言もなされています<sup>42</sup>が、内職公共職業補導所が家内労働法において法制化されることはありませんでした。これは家内労働法制定の2年後に制定された勤労婦人福祉法において、「働く婦人の家」が法制化されていることと対比的であり、両法の性格の相違を物語っています。

家内労働法政策を労働基準行政が担うという判断は、家内労働法制定の発端となった中央労働基準審議会の問題意識が、当初家内労働者そのものの保護というよりも、家内労働者と競争関係にある中小企業の労働者の労働条件の確保にあったことや、最低賃金制度との関係、あるいはベンゼン中毒問題に端を発した安全衛生問題等、労働基準監督機関を活用した取り組みが必要な政策課題であったという事情に照らし、当時としてはいわば当然のことだったのでしょう。さらに言えば、当時の婦人少年局の出先機関であった都道府県婦人少年室の主たる業務が調査や啓発であり、組織体制も脆弱であったことから、家内労働法の施行機関とすることが発想されにくい状況であったことも確かでしょう。

家内労働法制定以後も、婦人少年局においては内職公共職業補導所の設置促進や内職工賃調査などの政策を引き続き行い、労働基準行政における家内労働者保護のための政策と並行して存続していきます。

## 第7節 勤労婦人福祉法の制定

### 1 婦人の就業に関する懇話会

1971年の段階で女性雇用者の数は著しく増加して1116万人に達し、雇用者総数中3分の1を占めるにいたっていました<sup>43</sup>。また、そのうち既婚者の占める割合も半数を超え、平均年齢も30歳を超える等の状況にありました。この時期は高度成長期で、労働力需要が増大し人手不足であることから、労働力の供給源として女性に目が向けられたのです。女性の側にも出生率の低下、家事労働の合理化に伴う余裕時間の増大、消費水準の上昇等による追加所得への欲求の高まり、女性の学歴の向上等による参加意欲の増大、子ども数の減少と末子出産年齢の低下による女性のライフサイクルの変化等がありました。そのため、女性労働者が経済及び社会の発展に寄与する度合いが増すとともに女性の生涯における職業生活の意義も高まるものと予想されました。

しかし、この当時は女性の就業について外国においても様々な見解が見られ、その能力活用に向けた政策をとるべきかは意見が分かれていました。例えば、ドイツでは子供のある母親は家庭生活を可能な限り優先させるべきであるとの考え方でしたし、スイスは家庭を離れて職業に従事するのは好ましくないといった考え方でした。

そこで労働省は各専門分野の学識経験者で構成する「婦人の就業に関する懇話会」を設置して三分科会に分けて専門的な検討を行うことにしました。分科会の構成は以下の通りでした。

第一分科会 国民経済的観点から見た婦人の就業

ex 婦人労働力に対する需給の見通し、主婦の就業の国民経済上のバランスシート

第二分科会 母性育児、教育の問題から見た婦人の就業

ex 婦人の就業がこどもの心身の発育に及ぼす影響、婦人の就業と人口再生産、保育の社会化の方向

第三分科会 婦人の地位、家庭、地域社会の問題から見た婦人の就業

ex 婦人の地位向上と就業、家庭生活の安定と主婦の就業

この検討の結果得られた結論は、まずは「婦人が就業することは、産業経済その他の社会的要請に応ずることであり、一方婦人自身にとっても能力の発揮、自己充実の機会を広げ、婦人の地位の向上につながるという観点から、一般的には助長すべきである」というものでした。まさに「活用」の視点がここに表れていました。

ところが一方で、「乳幼児を持つ主婦の就業については、問題はかなり複雑であるので、婦人一般の就業とは同一視することはでき」と留保しています。「こどもの精神的発達にとって、母親のスキンシップは非常に重要であり、また、婦人が次代を担う子どもを出産し健全に育成するという役割を通して行う社会的貢献度も極めて大きい」というのです。し

かし他方、「婦人が就業をとおして行う経済社会の発展に対する寄与も評価されなければならない。さらに婦人自身の働きたいという主体的な価値志向も十分に尊重されなければならない。」とも言っています。ここでも社会の発展への寄与という間接的な言い方ながら子供を持つ女性についても「活用」の視点が存在することがわかります。

結局「婦人の職業活動と母性の両者はともに重視されなければならない。」「よって乳幼児を持つ主婦が家庭にとどまるか、就業すべきかについては、社会的に断定すべきものではなく、婦人自身の主体的な選択により行うべきものとする。」という自由選択論に立ちました。

そのうえで、「主婦が真に自由な選択をおこなうためには、それを可能にする諸条件の整備が必要である。すなわち、乳幼児をかかえて就業する主婦に対しては、保育施設の整備はもとより勤務時間などの配慮についても検討を要するであろう。一方育児に専念しようとする主婦に対しては、経済的理由のみで就業に追い込まれることのないように育児費についての援助、(中略)再就業を円滑にするための雇用、訓練の機会の確保、育児休職制度の普及も必要であろう」とされたのです。

そして注目されるのは「終身雇用を基調とする我が国の雇用慣行は、婦人の育児による就業の中断、再就業という場合に、不利に作用しがちであり、それが自由な選択を阻害する要因ともなっていることに注目すべきであり、近代的な労働市場、労働慣行への形成の努力が必要であろう。」というくだりです。当時終身雇用慣行は近代的ではないと考えられ、より移動が自由な労働市場の形成が模索されていたと解釈できる内容です。

## 2 「勤労婦人の福祉に関する立法の基本構想」の諮問・答申

このような報告書を踏まえ、労働省は「勤労婦人の福祉に関する立法の基本構想」を取りまとめ、1971年12月に婦人少年問題審議会に諮問しました<sup>44</sup>。その基本構想の冒頭には、「勤労婦人の能力を有効に発揮できるようにするとともに、特に既婚の勤労婦人が育児・家事その他の家庭責任と職業生活との調和を図ることができるようにするために必要な措置を講じ、もって勤労婦人の福祉を増進することを目的とするものとする」とあります。同時に「勤労婦人の福祉についての基本的理念を明らかにすること」も盛り込まれ、この時代において特に既婚の女性の就業についての様々な意見があった中で、国が一步踏み出して理念を示すことを目指しているものと言えるでしょう。なお、この基本構想において懇話会の報告書にはなかった「勤労婦人」の用語がつかわれていますが、その定義は「現に事業主に雇用されている婦人及び求職中の婦人であり、民間労働者であると公務員であるとを問わず、また年齢も問いません」と法案成立後説明されています。この用語がつかわれた理由については、「「勤労婦人」という用語は、「女子労働者」と同義ではありますが本法が、勤労青少年福祉法の姉妹法ともいえるべき関係から、「勤労婦人」となったものです。強いて「勤労婦人」と「女子労働者」との差異を上げれば、前者が公務員をも含めたおよそ雇用されて働く女子をすべて対象とする趣旨を有するのに対し、後者は基準法の適用対象となる女子を言う場合があるという点です。」と法案成立後説明されています。

婦人少年問題審議会の審議の末、翌1972年2月には労働大臣あての答申が出されましたが、その中では基本理念について「勤労婦人は①次の世代を生育するという重要な役割を有しつつ、②社会・経済の進展を支える者であることにかんがみ」という勤労婦人についての基本認識を示しました。次いで「勤労婦人が母性を尊重されつつ職業生活をおくり、特に職業生活と育児等の家庭責任とを調和しようとする場合に当面する諸問題の解決を容易にできるようにするとともに、その能力を有効に発揮して充実した職業生活を営むことができるように配慮されるものとする」とし、さらに「勤労婦人が勤労に従事する者としての自覚を持ち、自ら進んで能力を発揮するように努めなければならないものとする」としています。また、育児について「事業主は、その雇用する勤労婦人に関し、育児のための休業及び授乳のための設備等乳幼児の保育のための便宜を供与するよう、実情に応じた配慮をすることに努めるものとする」とされています。

また、答申の末尾に「なお、勤労婦人の福祉に関連する施策は広範多岐にわたるので、この答申に基づく法律の施行にあたっては、憲法に規定されている男女平等の趣旨を生かし、労働基準法関連法律の施行及び関連施策との連携を密にし総合的な効果を上げるよう特に要望する」との一文が加えられていることが目を引きます。この中の「憲法に規定されている男女平等の趣旨を生かし」が正確に何を意味するのか今となっては不明ですが、当時婦人少年室の行政指導だけでは是正が難しかった女子若年定年制等を労働基準行政のチャンネルをも活かして是正することを期待していた可能性があります。

### 3 勤労婦人福祉法案の国会提出

答申後政府部内で検討され勤労婦人福祉法案は1972年3月14日閣議決定され、同日第67回通常国会に提出されました<sup>45</sup>。この「勤労婦人福祉法案」は、全17条の小規模な法律でしたが、国会での審議はかなり活発で、立案担当者も「一見軽量に見える法律ではあるが、着眼点と奥行きがセールスポイントになっていたためか、国会でも過分な審議回数の下に活発に審議された」<sup>46</sup>と述懐するほどでした。3月16日衆議院本会議において趣旨説明が行われ同日直ちに社会労働委員会に付託、衆議院社会労働委員会において4月25日に提案理由説明があった後5月9日から6月6日に至るまで5回の質疑が行われました。

6月6日には自由民主党、社会党、公明党、民社党の四党から修正案が提出されましたがその内容は、①基本理念をうたった第2条において「母性を尊重されつつ」の後に「しかも性別により差別されることなく」を加える、②勤労婦人の職業訓練についての啓もうなどを規定した第8条において「必要な技能の習得」のみならず「その能力の向上を図ることを促進し、かつ、勤労婦人に対し職業訓練の機会が均等に確保されるようにする」ことを加える、③母性健康管理に関して定めた第9条、第10条において勤労婦人が母子保健法の規定による保健指導、又は健康診査に基づく指導事項を守ることができるようにするため、単なる配慮のみならず「勤務時間変更、勤務の軽減等必要な措置を講ずる」旨を明らかにし、見出しにも修正を加える、といったものでした。

この修正案及び法案が全会一致（共産党は棄権）で可決され、引き続き自由民主党、社会党、公明党、民社党から四党共同提案の附帯決議が案が出されこちらも全会一致で採択されました。この附帯決議の中には「育児休業について（中略）その円滑な普及を図り実効を上げるため、休業中の生活安定等についての専門的な検討を含め必要な措置を講ずるよう努めること」「本法の施行と相まって、公立保育所等の設置を促進し、その運営の充実を図るよう整備計画の拡充に努めること」などが含まれていました。

同日の本会議では社会労働委員会の議決通り修正可決され、直ちに参議院に送付されました。参議院においては6月8日本会議において労働大臣から趣旨説明が行われ、同日の社会労働委員会でも提案理由説明が行われました。審議は同日及び6月16日に行われ、採決の結果全会一致（共産党は棄権）で可決され、附帯決議も衆議院の場合と同様四党から提出され全会一致で採択されました。法案は同日参議院本会議において可決成立しました。

こうして成立した勤労婦人福祉法案は、1972年（昭和47年）7月1日法律第113号として公布、施行されました。

#### 4 勤労婦人福祉法の趣旨

この法律立案の理由として「婦人少年室の行政に軸足を置いた、法律に基づいた女性労働行政を」との強い要請が全国の婦人少年室長から婦人少年局へ集中したといった事情<sup>47</sup>もあったようですが、法律の目玉となったのが育児休業であり、立案担当者の述懐でも、「当時、育児休業は「育児休暇」又は「育児休職」として、主に女性労働者の長期雇用を必要とする職種に設けられ、利用されていた。しかし、普及率は低く、内容も十分なものではなく、政策としての支援もない状態に置かれていた。しかし今後の労働市場を展望すると、女性労働者の参加、進出が大きく見込まれている中で、長期勤続にとって不可欠の政策であろうということになった」<sup>48</sup>ともされています。ここでも育児休業が「長期勤続」にとって不可欠という認識、即ち継続雇用による女性労働者の「活用」が意識されていたことが分かります。

#### 5 勤労婦人福祉法の内容

成立した勤労婦人福祉法の内容は、以下の通りです<sup>49</sup>。（条数は制定当初のものです。）

##### （目的）（第1条）

勤労婦人福祉法の目的規定は、「この法律は、勤労婦人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、勤労婦人について、職業指導の充実、職業訓練の奨励、職業生活と育児、家事その他の家庭生活との調和の促進、福祉施設の設置等の措置を推進し、もって勤労婦人の福祉の増進と地位の向上を図ることを目的とする。」とあります。

「勤労婦人の福祉に関する原理を明らかにする」といった基本法的な性格を示す表現とともに、「勤労婦人について、職業指導の充実、職業訓練の奨励、職業生活と育児、家事その他の家庭生活との調和の促進、福祉施設の設置等の措置の推進等」という一次目的の達成を図ることにより「勤労婦人の福祉の増進と地位の向上を図ること」が最終目的であることを明らかにしています。

「福祉の増進」を明示する以上「福祉」の視点があることは疑いありません。では「地位の向上」が何を意味するかですが、制定経緯をみると、基本理念でも表わされている女性労働者の能力の十分な発揮による充実した職業生活といったことを指していると考えられます。そうすると制定経緯における議論を想起すれば女性の能力の「活用」といった点が背景にあるという言い方もできると考えられます。なお、「正義」の視点のうちの「平等」視点については、国会修正で基本理念において「性別により差別されることなく」というくだりが加わり、職業訓練についても「均等な機会」といった表現が加わっていることから、全く存在しなかったとは言えないでしょうが、実効性を有する具体的な規定は存在しませんでした。「保護」視点については、後述のように母性保護措置についての努力義務が創設されていますが、これ自体企業が措置を講じないことが正義にもとるといった考え方よりも、むしろよりよい環境に置くことによって女性労働者の幸福を高めるといった「福祉」の視点が強いと言えます。

以上みてきたように勤労婦人福祉法は、「福祉」の視点を中心として「活用」の視点が変わった法律と言っていいでしょう。

#### （基本理念）（第2条、第3条）

勤労婦人が女性として「次代を担う者の生育」という重大な役割を有するとともに、労働者として「経済及び社会の発展に寄与する者である」ことに鑑み、「勤労婦人が職業生活と家庭生活の調和を図り、及び母性を尊重されつつしかも性別により差別されることなくその能力を十分に発揮して充実した職業生活を営むことができるように配慮されるべきである」という基本理念を宣言しました。この規定のうち「しかも性別により差別されることなく」は国会による修正で加えられたことは前述のとおりですが、このことが、後に男女雇用機会均等法の立案を行う時に勤労婦人福祉法の一部改正という形を取ることを可能にした一つの要因となったと考えられます。男女雇用機会均等法成立後に出版された立案担当局長による解説書<sup>50</sup>においても、勤労婦人福祉法の一部改正の形式をとったことについて、「改正前の勤労婦人福祉法は、勤労婦人の福祉の増進を図るための基本法の性格を有しているものであり、第2条に「勤労婦人が・・・性別により差別されることなくその能力を有効に発揮して充実した職業生活を営む・・・ことができるように配慮される」ことが基本理念として定められていたことから明らかなように、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の必要性がすでにその中に理念として盛り込まれていた」ことを第一の理由として挙げています。

なお、勤労婦人福祉法は、基本理念実現のために必要となる勤労婦人自身の自覚と努力に関する規定を設け「勤労に従事する者としての自覚をもち、みずからすすんでその能力を開発し、これを職業生活において発揮する」ことを求めました。この規定は男女雇用機会均等法にも受け継がれますが、1999年施行の改正法において削除され、以後育児・介護休業法において子を養育し又は家族の介護を行う男女労働者の規定として新たに設けられることと

なります。

#### （関係者の責務）（第4条）

勤労婦人の福祉を増進する事業主、国、地方公共団体の努力義務やこれらの当事者が勤労婦人の福祉のための措置や施策を講ずるときには本法の基本理念の具現に努める旨が規定されました。

#### （啓発活動）（第5条）

国と地方公共団体の啓発活動を規定しましたが、「勤労婦人の能力の有効な発揮を妨げている諸要因の解消」が強調されており、法文上には表れていませんが「合理的理由なしに行われるいわゆる若年定年制等の不当な雇用慣行等の解消のための機運の醸成」<sup>51</sup>が意識されていました。

#### （勤労婦人福祉対策基本方針）（第6条）

「勤労婦人の福祉に関する施策の総合的推進を図る」ため、労働大臣は、勤労婦人福祉対策基本方針を定めるものとしました。

#### （職業指導等及び職業訓練）（第7条、第8条）

職業指導、職業訓練については、雇用対策法、職業安定法及び職業訓練法において既に基本的事項が規定されていたものですが、「婦人の適職選択と能力の開発向上を図るための措置を一層充実させる」<sup>52</sup>趣旨で、それぞれ職業安定機関や、職業訓練を行う当事者の行う措置について規定されました。職業訓練の規定には前述のように国会での修正で「その能力の向上を図ることを促進し、かつ、勤労婦人に対し職業訓練の機会が均等に確保されるようにする」のくだりが加えられており、当時十分でなかった女性労働者についての職業訓練の受講機会の増大の必要性が強く意識された規定となっています。

#### （妊娠中及び出産後の健康管理に関する配慮及び措置）（第9条、第10条）

当時労働基準法においては、労働者の妊娠出産及び育児に係る最低労働基準として、妊娠中の軽易業務への転換、産前産後休業、育児時間について定められていましたが、これら労働基準法に規定される措置以外のものであって特に重要である事項について事業主に努力義務を課したものです。母子保健法の規定に基づく保健指導、健康診査を受ける時間が確保できるような配慮や、また保健指導や健康診査のつど、医師等が母子健康手帳の指導事項欄に注意すべき事項を記載することとなっていることから、「勤労婦人がこれらの指導事項を守ることができる」ように必要な措置を講ずることが努力の対象となっています。後者については、国会での修正により、漠然とした配慮ではなく、勤務時間短縮や勤務の軽減など具体的な措置を実施する努力義務とされました。

#### （育児に関する便宜の供与）（第11条）

事業主がその雇用する女性労働者について、必要に応じ、育児休業の実施その他の育児に関する便宜の供与を行うことを努力義務としました。初めて法律上育児休業が定義され「事業主が乳児又は幼児を有する勤労婦人の申出により、その勤労婦人が育児のため一定期間休

業することを認める措置をいう」とされました。全体が努力義務となっているほか、必ずしも育児休業そのものでなくとも「育児のための便宜の供与」が許容されており、この中には「勤務時間に関する配慮」や「事業場内における授乳のための設備の設置」等が含まれるとされました。なお、育児休業導入を促進するため 1975 年度には「育児休業奨励金」<sup>53</sup>が設けられました。

#### （相談・講習等）（第 12 条）

女性労働者の充実した職業生活や職業生活と家庭生活との調和には、職業指導、職業訓練以外にもきめ細かな相談対応や講習などが必要であるとの認識のもとに、これまで都道府県などで行われてきた広く女性労働者一般を対象とした講座や後述の働く婦人の家の事業として行われてきた相談、講習等の強化を意図して規定されました。

#### （働く婦人の家、働く婦人の家指導員）（第 13 条、第 14 条）

1953 年の国庫補助創設以来各地に設置され 1972 年度末で全国 40 か所を数えた「働く婦人の家」について、その設置に関する努力義務を地方公共団体に課すとともに、その設置、運営についての望ましい基準を労働大臣が定めること等が規定されました。また働く婦人の家には働く婦人に対する相談及び指導の業務を担当する「働く婦人の家指導員」を置く努力を求め、その資格を大臣が定める旨が規定されました。

#### （国の助言など）（第 15 条）

「勤労婦人の福祉を増進するための事業を推進するために必要な助言、指導その他の援助」を国は「行うように努めなければならない」としており、助言指導等の対象には地方公共団体のほか、事業主、事業主団体、労働組合等も想定されていますが、条文上は明記されませんでした。また助言指導等を行う主体は「国」と漠然と表現され、行政官庁としての労働大臣や、都道府県婦人少年室長は明示されていません。法律自体が事業主への義務付けを伴うものでなかったためですが、これらは男女雇用機会均等法の立案の際改められることになります。

#### （調査等）（第 16 条）

「勤労婦人の職業生活及び家庭生活」に関し必要な調査を行うこと等を規定しました。

#### （船員に関する特例）（第 17 条）

「船員及び船員になろうとする勤労婦人」に関する勤労婦人福祉対策基本方針の策定や職業生活と家庭生活に関する調査研究等については運輸大臣が行う旨を規定しました。

## 6 勤労婦人福祉対策基本方針

勤労婦人福祉法に基づく初めての勤労婦人対策基本方針は、1973 年 8 月 6 日に公表されました<sup>54</sup>。勤労婦人福祉法ではこの勤労婦人福祉対策基本方針に定める事項について、第 6 条第 2 項で「勤労婦人の職業生活及び家庭生活の動向に関する事項」「勤労婦人の福祉の増進について講じようとする施策の基本となるべき事項」の 2 項目を示すほか、同条第 3 項で「勤労婦人の労働条件、意識並びに年齢別及び配偶の関係別の就業状況を考慮して定められなけ

ればならない」とされていました。

また同条第4項では、勤労婦人福祉対策基本方針を定める際の手続きとして、婦人少年問題審議会の意見を聴くほか都道府県知事の意見を求めることとされています。

さて上記の諸条件を踏まえて策定された勤労婦人福祉対策基本方針は、勤労婦人の職業生活及び家庭生活の動向に関する事項として、職業生活の動向、家庭生活の動向、職業生活及び家庭生活をめぐる諸問題について記述したうえ、勤労婦人の福祉の増進について講じようとする施策の基本となるべき事項として、

- ① 勤労婦人の福祉の増進と地位の向上に関する気運の醸成
- ② 職業能力の有効発揮に関する対策の推進
- ③ 母性の健康管理に関する対策の推進
- ④ 職業生活と家庭生活の調和に関する対策の推進
- ⑤ 福祉施設の整備

を挙げています。「勤労婦人の福祉の増進と地位の向上に関する気運の醸成」においては、「一部企業に見られる勤労婦人の能力の有効発揮を阻害している諸慣行たとえば結婚退職、若年定年などの不合理な雇用制度等については、多面的な啓発指導を行ない、その解消に努めるものとする、」と差別定年制にも触れています。

「職業能力の有効発揮に関する対策の推進」については、「産業・職業構造の近代化がすすみ、技術革新の急速な進展がみられる今日、勤労婦人がこれらの変化に円滑に対処してゆくためには、勤労婦人が性別により差別されることなく、職業生活の全期間を通じて、必要な時に、適切な訓練を受ける機会が広く確保されるとともに職業訓練の受講が広く定着することが望まれる。」とされたほか、「上記の諸施策の展開とあいまって職場における雇用管理の充実を図る必要がある。(中略)国は、事業主に対し、勤労婦人の雇用機会や職業分野の拡大、不合理な雇用慣行の是正、男女同一労働同一賃金の推進、婦人の職業能力に対する適正評価とそれに基づく昇進等の処遇の実施について啓発指導等に努めるほか、婦人の職業に関する調査研究の成果を提供するなど、必要な指導援助に努めるものとする。」とあります。

またパートタイム雇用についても触れられており、「パートタイム雇用については、労働条件、企業内教育訓練等、雇用管理の改善についても必要な指導等を行うものとする」とされています。

このように勤労婦人福祉対策基本方針では、「福祉」を基調としつつも女性労働者の能力発揮を促す形で「活用」の視点がにじみでています。また、勤労婦人福祉法の基本理念に国会修正で盛り込まれた「性別により差別されることなく」の考え方を反映した「正義」の視点が法律以上に顕在化した形で策定されたということもできるでしょう。

## 第8節 教員及び看護婦、保母等に関する育児休業法の制定

### 1 立法の経緯

1975年には、特定職種に就く女性労働者に育児休業を認める「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律」（以下「特定職種育児休業法」という。）が成立しました。この法律は議員立法で提出され、成立に至るまでに長い経緯がありますが、以下簡単に紹介しておきます。

話は1966年に遡りますが、この年、ILO・ユネスコの教員の地位に関する特別政府会議で採択された「教員の地位に関する勧告」において、「子のある女子教職員」については、「失職することなく、かつ、雇用に基づくすべての権利を十分に保護されて」産後1年以内の無給の休業を要請によりとることができる措置が規定されたのです。このような国際的背景に加え、家族構成の核家族化傾向、女性労働者の増加と専門化、保育所特にゼロ歳児保育施設の不足、妊娠・出産による退職と再就職の不利益、母乳育児とスキップの必要性、育児休業制の要求増大とその制度の実現、勤労婦人福祉法の制定や人材確保の必要性が特定職種育児休業法の制定の背景とされています<sup>55</sup>。特に人材確保の必要性に関しては、特定の職種について「優れた人材が不足してその業務遂行にも支障をきたすような分野が生じ、人材の確保のために各種の特別の施策の必要性が唱えられるようになった。この人材確保のための施策の必要性が特に顕著に唱えられたのは、義務教育諸学校の教育職と、医療・社会福祉の面における看護婦・保母である。」<sup>56</sup>と認識されました。そしてこの「義務教育諸学校の教育職員はその重要部分を女子が占めており、看護婦・保母は女子がそのほとんどを独占する職種であり、かつ、これら教育職員や看護婦・保母はいずれも一定の資格を必要とし、その養成に数年の期間を要するので、すぐに就業者を増加させることが困難である。しかもこれらの職種はただ単に法律の定める資格が備われば業務遂行に支障がないというわけではなく、資格取得後に相当年数の経験が必要な職種ということになる」とその人材確保が必要となる具体的事情を述べています。そして「教育行政、医療行政、及び社会福祉行政上の国の立場や使用者側の立場からも、これらの職種について人材確保のための育児休業制度導入の必要性が認識されることとなった」とされています。ここに、資格や経験を有する特定職種の女性労働者の「活用」を主眼とした育児休業制度といった姿が見えています。

国会においては、ILO・ユネスコの勧告のあと日本社会党が1967年以降3回にわたり「女子教職員育児休暇法案」を参議院に提出し、また、与野党合意に基づき「義務教育諸学校等の女子教育職員の育児休暇に関する法律」が委員会提出法案として1971年6月9日参議院本会議で可決され（衆議院において審議未了廃案）ています。さらに、1973年8月、1975年3月においても、同名の法律案が社会、共産、公明、民社四党の共同提案として参議院へ提出され、1973年には参議院本会議で可決（衆議院で審議未了廃案）といった経緯をたどっていました。教育職員以外の看護婦等についても1974年の日本社会党による法案提出や自民

党による法案提出に向けた動きがありました。

## 2 特定職種育児休業法案の提出と成立

このような状況の下で、与党自民党内及び同党と各省庁との間の意見調整、又与野党間の折衝が精力的に行われ、最終的には橋本龍太郎議員（自民党政務調査会副会長）ほか各党の衆議院文教委員会及び社会労働委員会の理事 23 名を提出者として、「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律案」（以下「特定職種育児休業法案」といいます。）が、1975年6月26日衆議院に提出されました<sup>57</sup>。特定職種育児休業法案は、同日衆議院文教委員会に付託され、翌27日に提案理由の説明後ただちに可決、同日衆議院本会議でも可決されました。その後参議院に送付され、参議院では7月1日に文教委員会で提案理由説明後質疑もなく附帯決議を付して原案通り可決され、同月3日未明に本会議で可決という早い展開で成立しました。そして1975年（昭和50年）7月11日法律第62号として公布され、翌1976年4月1日から施行されました。

## 3 法律の構成と内容

成立した「特定職種育児休業法」は、本則17条の法律で、目的、定義に続き第3条以降で育児休業の具体的内容を定めています。第16条までは公務員である特定職種の女子労働者に係る規定、17条のみが民間部門で働く特定職種の女性労働者についての規定でした<sup>58</sup>。

この法律の目的規定（第1条）は「この法律は、義務教育諸学校等の女子の教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の職務の特殊性にかんがみ、これらの者について、育児休業に関する制度を設け、女子の教育職員及び看護婦、保母等の継続的な勤務を促進し、もって義務教育諸学校等における教育及び医療施設、社会福祉施設等における業務の円滑な実施を確保することを目的とする。」となっており、特定職種に係る女子労働者の「継続的な勤務を促進」することを直接的な目的とし、「施設等の業務の円滑な実施を確保すること」を最終目的としていること、及び女性労働者の福祉の増進を目的に明示していないことが勤労婦人福祉法の目的規定と大きく異なります。さらに言えばこれらの目的の前提として特定職種の「職務の特殊性等にかんがみ」というくだりがあり、その意味するところとして、役割の重要性、職務内容の特殊性に加え、「人材確保の必要性とその困難性」があると解説されています。

これらのことから、まさにこの法律は女性労働者を対象としつつ「活用」の視点を前面に出した法律であったと言えます。もちろん目的規定がこのような書き方になったのは「勤労婦人のうち特定の職種・職域を限定して育児休業制度を設ける以上、他の一般の労働者と区別してなぜ特定の範囲のものだけに対象を限定したかという理由を明らかにする必要がある」<sup>59</sup>ためと説明されていますが、前述のような背景に鑑みても実際に特定職種における女性労働者の「活用」が法案の主眼であったと断言するのはいいのではないのでしょうか。

育児休業に関する具体的規定は、まず公務員に関して、対象を幼稚園から高等学校までの国公立の義務教育諸学校等の女子教育職員並びに国及び地方公共団体の運営する医療施設、

社会福祉施設などの看護婦、保母等で一歳未満の子を養育する者（以下「女子教育公務員等」といいます。）とし、これらの者が育児休業の許可を申請した時は、任命権者はその代替要員の臨時的任用が著しく困難な事情にある場合を除き、許可をしなければならないこととされました（第3条）。育児休業期間を原則1回だけ延長できることや育児休業の終了などの技術的な規定もおかれまして（第4条、第5条）。育児休業期間については身分を保有するが職務に従事せず、その期間については給与を支給されないこと（第6条）、女子教育公務員等は育児休業を理由として不利益な取扱いを受けることはないこと（第7条）等も規定され、国家公務員、地方公務員といった身分の特性に応じた処遇に関する技術的規定もおかれまして（第8条～第14条）。更に代替職員の臨時的任用の規定が置かれ（第15条）、原則として任命権者は育児休業の期間臨時的任用をすべきものとされました。

公務員でない女子教育職員や看護婦、保母等については、私立の学校の設置者や医療施設・社会福祉施設の運営者が「この法律に規定する育児休業の制度に準じて」子の養育のための休業に関して必要な措置を講ずるよう努めなければならない旨の努力義務が置かれまして（16条）。したがって、公務員以外の特定職種に働く女性労働者については、この法律による直接の恩恵がほとんどなかったともいえます<sup>60</sup>。

なお、本則で無給とされた対象公務員については、附則において、当分の間「法律又はこれを基準として定める条例の定めるところにより、必要な給付を行うことができる。」とされ、人事院勧告や一般職の給与に関する法律の改正等を経て、共済組合掛け金相当額の育児休業給が支払われることとなりました。

## 第9節 小括

この時期には、終戦直後からのGHQの影響がなくなり、保護規定の見直し等、労働行政に対し産業、経済発展の見地からの議論も活発化してきました。法律に根拠をおく正式の地方支分部局である婦人少年室の設置等行政体制も整い、婦人少年局における独自色のある女性労働行政が登場してきたと言えます。婦人少年局が女性労働行政として啓発に当たってきたテーマは、女性労働者保護のための規制行政は労働基準局に、女性労働者の組合加入といった労使関係は労政局に、また、その職業の安定については職業安定局にと、それぞれ法律の所管と言う意味での権限がありましたから、おのずから婦人少年行政が独自色を出せるのは、これら以外の領域、すなわち「福祉」の領域であったと考えられます。こうして働く婦人の家や内職補導の事業などがスタートしました。法律を持たない中で予算措置のみでこれらの政策を推進するには限界もあったでしょうし、女性労働行政として何に本腰を入れるべきかについてのスタンスを固めるには至らず、あれこれ模索をしていた時期とも言えるでしょう。

そのような中、高度経済成長がもたらした労働市場のひっ迫が女性労働者の「活用」に目

を向かせます。特に、この女性労働者の「活用」についての論議が、まずパートタイム労働者について始まっていることに注目すべきでしょう。ただその「活用」に向けた論議は、婦人少年問題審議会の「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」（1966年）から「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」（1969年）に至る中でも、労働基準法の徹底等就業条件の整備といった活用の前提となる条件整備に力点が置かれており、女性の能力を労働市場で活用するための積極な誘導策と言えるまでのものではありませんでした。また、そもそも「“パートタイマー” の概念について一般にみられる混乱」<sup>61</sup>と表現されるような、定義についての議論があったようです。1969年の建議において、パートタイム労働者を「パートタイマーとは一般的にいて、一日、一週あるいは一カ月の所定労働時間が、当該事業所のフルタイムの労働者より短く、その就業が規則的、自発的である労働者をさすものと考える。」と定義付け「パートタイム雇用は、短時間の雇用をさすものであって、身分的な区分でないことを明確にし、その周知徹底を図ること」としたにもかかわらず、実態としての「パートタイマー問題」は、その後も、労働時間の短かさ以外の通常労働者との様々な雇用管理上の違いのある労働者の問題に広がっていきます。

ところで、パートタイム労働と同様、女性にとっての働き方の一つとしてこの時期に広がっていったのが「内職」でした。女性労働政策の立場から内職公共職業補導所を通じた相談あっせんや、各種調査が行われている中1970年に制定された家内労働法に基づき労働基準行政の一環として最低工賃の設定や安全衛生対策等が進められていきます。同じ政策対象について労働基準行政が監督的立場で、女性労働行政が啓発、援助的立場で政策展開するのは、労働基準法も同様であり、その意味では既に例がありましたが、家内労働政策においても同じ道をたどることになりました。

またパートタイム労働者についても、婦人少年局が中高年齢女性の働き方の典型という意味から女性労働政策として取り組む一方、その就業環境整備に係る具体的政策は、労働基準行政、職業安定行政等労働行政における他の行政体系における対応を必要とするものでした。1969年の婦人少年問題審議会の建議については、その結論を踏まえ省内の職業安定行政が通達を出してもいます。

さて、このようなパートタイム労働者に係る議論の流れが建議によって一段落した後、1970年に婦人少年局が初めて中心となって所掌する「勤労青少年福祉法」が誕生した勢いに乗って、2年後の1972年、女性労働政策をテーマとする単独立法「勤労婦人福祉法」が生まれたのでした。ここでは、パートタイム労働に限らず女性が就業すること全般について「産業経済その他の社会的要請に応ずることであり（中略）一般的には助長すべきである」<sup>62</sup>との認識のもとで、立法が行われました。ただ、「勤労婦人福祉法」は題名でもわかるとおり「福祉」の視点を前面に出した法律で、「活用」の視点が強く打ち出されることはありませんでした。その理由としては、特に家庭を持つ女性が働くことに対する国民の様々な見方が存在し、政府が女性の就業を奨励することは、政治的にも難しかったことが挙げられます。か

くしてこの法律は、基本法的性格を帯びつつ「勤労婦人の福祉の増進と地位の向上を図る見地から」<sup>63</sup>、特に「職業生活と家庭生活との調和」に力点を置いた内容となりました。その目玉となった育児休業に係る規定も、「福祉」の視点の色濃いものでした。

一方、議員立法で生まれた特定職種育児休業法は、育児休業制度導入による継続雇用の確保を通じた人材の確保といった「活用」の視点を打ち出して、誕生します。勤労婦人福祉法が、女性労働者の活用を背景理念とし、育児休業を規定しつつも正面から打ち出したのが「福祉」の視点であったのと対照的であり、この法律で初めて育児休業と継続雇用が法律の規定上結びつくことになりました<sup>64</sup>。

なお、この期の最後には、オイルショックによる急激な経済活動の停滞が発生し、「活用」の視点重視の傾向が長く続くことはありませんでした。

- 
- <sup>1</sup> このパラグラフの記述は、労働省婦人少年局『婦人労働の実情1952年』、同『婦人労働の実情一昭和50年一』による。なお、雇用者数、就業者数のデータは総理府「労働力調査」によるもので非農林業を含む数値である。
  - <sup>2</sup> このパラグラフの記述は、労働省婦人少年局、前掲両書による。なお、平均年齢、平均続年数は、1952年は労働省「個人別賃金調査」、1975年は労働省「賃金構造基本統計調査」によるものであり、有配偶者の割合、短時間雇用者の割合のデータは総理府「労働力調査」（非農林業を対象）によるものである。
  - <sup>3</sup> このパラグラフの記述は、労働省婦人少年局前掲両書による。なお、雇用者の学歴別構成比のデータは、1952年は労働省個人別賃金調査、1975年は総理府就業構造基本調査によるものであり、労働者の給与のデータは労働省毎月勤労統計調査によるものである。
  - <sup>4</sup> このパラグラフの記述は、労働省婦人少年局『婦人労働の実情一昭和50年一』による。なお、各種雇用管理に係るデータは、1974年労働省「女子の雇用管理に関する実態調査」によるものである。男女別定年制をとる企業の割合については、1976年労働省「雇用管理調査」によれば、定年を定めている企業の23.5%となっている。
  - <sup>5</sup> 総理府内閣総理大臣官房広報室「婦人に関する意識調査」（1973）1972年10月現在の調査における女性回答者のみのデータである。
  - <sup>6</sup> 同調査では「子どもができるまでは職業をもつ方がよい」「結婚するまでは職業をもつ方がよい」が計30.9%、「職業を持たない方がよい」も7.8%あった。
  - <sup>7</sup> 総理府「男女平等に関する世論調査」（1975）1975年7月調査。これは男女の回答のデータである。
  - <sup>8</sup> 労働省編『労働行政史第三巻』（1982）労働行政史編纂委員会 P152。以下この節（4を除く。）の記述は同書による。
  - <sup>9</sup> 労働大臣官房総務課『昭和45年労働行政要覧』（1971）労働法令協会
  - <sup>10</sup> 労働省『労働問題のしおり』（1973）によれば、前年まで内職公共職業補導所となっていた記述がこの年から改められている。なお、内職相談センターは、1977年度から順次「婦人就業援助施設」に改組されて行った。
  - <sup>11</sup> なお、統計データについては、1951年5月に婦人少年局から発行された『婦人労働統計資料1950年分』等が既にあった。
  - <sup>12</sup> リッジウェー声明は、1951年5月1日に発表された。同声明を契機とした労働基準法の形成の経緯については、廣政順一『労働基準法 制定経緯とその展開』（1979）日本労務研究会 P69 以下に詳しい。
  - <sup>13</sup> 廣政、前掲書 P69～。以下この節の記述は同書による。
  - <sup>14</sup> 廣政、前掲書 P86
  - <sup>15</sup> 松原亘子『短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律』（1994）労務行政研究所 P43。以下この項の記述は同書による。
  - <sup>16</sup> 全国婦人税理士連盟編『配偶者控除なんかいない！？』（1994）日本評論社 P21～P23
  - <sup>17</sup> 横山文野『戦後日本の女性政策』（2002）勁草書房 P36～。以下このコラムの記述は同書による。
  - <sup>18</sup> 松原、前掲書 P43～。他の四大臣とは、大蔵大臣、文部大臣、厚生大臣、建設大臣である。以下この項の記述は同書による。
  - <sup>19</sup> 労働省婦人少年局編著『パートタイム雇用の現状と課題』（1969）日本労働協会所収。以下「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」「女子パートタイム雇用の対策に関する 建議」の経緯は同書による。
  - <sup>20</sup> 建議後の経緯については、松原、前掲書 P50～による。

- 21 労働省婦人少年局編『女子の定年制』（1965）日本労働協会 P74
- 22 労働省婦人少年局編、前掲書 P1
- 23 同上。この研究会議の内容は同書に収録されている。
- 24 労働省婦人少年局婦人労働課編『勤労婦人福祉法早わかり』（1972）婦人少年協会 P78。  
なお、赤松良子『均等法をつくる』（2003）勁草書房 P9～には、当初広島婦人少年室に対する回答として「・・民法90条にいう公序良俗に反して無効になると考えられる」と明記した原案が作られたが、若年定年であっても女性がそれに同意して入社していることや、裁判所の判断が出されていない段階であったことから、婦人少年局長の同意が得られず表現を和らげたとある。
- 25 定年、退職に係る女性差別に関する判例は、赤松良子『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（1985）日本労働協会 P35 以降に整理されている。
- 26 労働省婦人少年局『婦人労働資料 No6 男女同一労働同一賃金について』（1951）
- 27 1967年6月30日衆議院外務委員会会議録参照。
- 28 1967年6月16日衆議院外務委員会において行われた提案理由説明
- 29 同上。
- 30 同上。なお、1967年6月30日の衆議院外務委員会において、辻英雄官房長が「昨年の秋にILOのモース事務総長から書簡がございまして、1968年が国際人権年に当たるので、人権に関係の深い幾つかの条約をできるだけ批准してもらうように希望する、こういうことを申してまいっております」と説明している。辻官房長の説明によればこの時に批准の要請があったのは、100号条約のほか、強制労働に関する条約（29号）、強制労働の廃止に関する条約（105号条約）、結社の自由及び団結権の保護に関する条約（87号）、団結権及び団体交渉権に関する条約（98号）、農業の結社権に関する条約（11号）、雇用及び職業における差別待遇の禁止に関する条約（111号）の計7つであったとされる。
- 31 濱口桂一郎「同一（価値）労働同一賃金の法政策」『季刊労働法 230号』（2010）労働開発研究会
- 32 浅倉むつ子「ILO100号条約と我が国の今後の課題について」『男女間の賃金格差問題に関する研究会報告』（2002）厚生労働省雇用均等・児童家庭局雇用均等政策課 P158
- 33 1967年7月11日参議院外務委員会会議録参照
- 34 (財)日本ILO協会『職場の基本的権利と国際労働基準—ILO基本権条約の解説—』（2004）日本ILO協会（同書はILO事務局が2003年に発行した“Fundamental rights at work and international labour standards”を翻訳したものである）P105
- 35 (財)日本ILO協会、前掲書、同ページ
- 36 ILO事務局が2003年に発行した“Fundamental rights at work and international labour standards”（日本語訳は(財)日本ILO協会、前掲書による）は、「「価値」の定義は条約には具体的になっていないが、報酬を計算するうえでの職務の価値を指している。」「100号条約と第90号勧告は、その対象を「同一の」または「類似した」労働以上に広げ、異なった職務であっても同一の価値を持つと言えるものまで含めている。」としており、条約採択後の条約勧告適用専門家委員会の議論などを経てその解釈の変更または明確化をしたことがうかがわれる。また、民間部門について同一価値労働同一報酬の原則の適用の「促進」で足りるとしても、そのような政府の役割が果たされたかどうかについては、批准国に課される年次報告に対する条約勧告適用専門家委員会等での書面審査で幅広く問われることとなった。いずれにしろ、ILO第100号条約の批准に伴う政府の義務は、後日批准時の予想を上回るものになった可能性がある。
- 37 労働省労働基準局家内労働室編『家内労働法早わかり』（1970）労働新聞社 P7～。以下このパラグラフの記述は、同書による。
- 38 労働省労働基準局家内労働室編、前掲書 P20～。以下この項の記述は、同書による。
- 39 労働省労働基準局家内労働室編、前掲書 P22～。以下この項の記述は、同書による。
- 40 労働省労働基準局家内労働室編、前掲書 P10。
- 41 岡部実夫『家内労働法の解説』（1972）労務行政研究所 P416
- 42 岡部、前掲書 P422
- 43 労働省婦人少年局婦人労働課編、前掲書 P13。以下この項の記述は、同書による。
- 44 労働省婦人少年局婦人労働課編、前掲書 P33。以下この項の記述は、同書による。
- 45 労働省婦人少年局婦人労働課編、前掲書 P40。以下この項における法案審議の推移についての記述は、同書による
- 46 菊地更旨「勤労婦人福祉法とその後の発展」『未来を拓く—労働省女性行政半世紀のあゆみ—』（2000）女性労働協会女性と仕事の未来館
- 47 菊地、前掲「勤労婦人福祉法とその後の発展」
- 48 菊地、前掲「勤労婦人福祉法とその後の発展」

- 
- 49 労働省婦人少年局婦人労働課編、前掲書 P69～。以下この項の記述は、同書による。
- 50 赤松良子『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（1985）日本労働協会
- 51 1972年（昭和47年）7月1日労働省発婦第14号「勤労婦人福祉法の施行」について
- 52 勤労婦人福祉法施行時の次官通達
- 53 労働省『労働問題のしおり 昭和51年度』（1976）p144によれば、雇用保険法に基づく雇用改善事業の一環として、勤労婦人福祉法に規定する育児休業を新たに実施する事業主に対して支給されるものであった。
- 54 労働省『勤労婦人福祉対策基本方針 昭和48年7月』（このように冊子の表面上の日付は、発表月とは異なる表示となっている。）
- 55 峯嶋誠『詳解育児休業法』（1976）ぎょうせい P7～。
- 56 峯嶋、前掲書 P9～。以下この項の記述は同書による。
- 57 峯嶋、前掲書 P15～。以下この項の記述は同書による。
- 58 峯嶋、前掲書 P22～。以下この項の記述は同書による。
- 59 峯嶋、前掲書
- 60 なお、これら民間部門の特定職種の女子労働者に関しては、1975年度創設の「育児休業奨励金」が活用可能であったほか、1978年1月から特定職種育児休業法を念頭においた「特定職種育児休業利用助成給付金」がスタートし、民間医療施設の看護婦等について育児休業中労働社会保険料の被保険者負担分相当額以上の賃金を払う事業主への助成が行われた。
- 61 女子パートタイム雇用専門家会議報告「女子パートタイムの現状と当面の諸対策について」（1969）
- 62 「婦人の就業に関する懇話会報告」（1971）
- 63 婦人少年問題審議会「勤労婦人の福祉に関する立法の基本構想について（答申）」1972年
- 64 法文上の表現は、「女子の教育職員及び看護婦、保母等の継続的な勤務を促進し、」というものであった。

## 第4章 「正義」視点内のパラダイム転換に苦闘した変革期 (1975～1986)

### —国際婦人年から男女雇用機会均等法の施行まで—

#### この時期の女性労働者の状況（『婦人労働の実情』等から）

この時期には、女性雇用者は1167万人（1975年）から1584万人（1986年）と11年間に36%の伸びを示し、雇用者総数に占める女性の割合もさらに高まって、32.0%から36.2%へ増加しました<sup>1</sup>。1975年から1986年にかけての女性雇用者平均年齢の伸び（33.4歳から35.5歳へ）は、前の時期（1952年から1975年）に比べて年率換算で鈍化しています。平均勤続年数の伸び（5.8年から7.0年）もわずかに鈍化しており、同時期に男性雇用者の平均勤続年数が10.1年から12.1年まで伸びていることから、伸び率こそ男女ほぼ同じとはいえ、男女の勤続年数の差がさらに開くこととなりました。一方、女性雇用者に占める有配偶者の割合は51.3%（1975年）から58.8%（1986年）にまで高まり、同じく女性雇用者に占める短時間雇用者（就業時間が週35時間未満）の割合が17.4%から22.7%に増加しています。

雇用者の学歴については、短大・高専・大学卒業者の割合が1975年の8.5%<sup>2</sup>から、1986年には19.2%<sup>3</sup>にまで高まりました。一方、賃金は、一人平均月間現金給与総額（事業所規模30人以上）が114,067円（1975年）から202,664円（1986年）に伸びたものの、男性の額に対する割合は55.8%から52.1%に低下し、男女格差が開いてしまいました<sup>4</sup>。この時期に定着した日本的雇用慣行の下で男性雇用者の多くが勤続年数に応じた賃金上昇の恩恵にあずかっていたのに対し、女性は、学卒後短い期間で結婚や出産などを機に退職し、中高年になって賃金の低いパートタイム労働に従事するケースが多かったと言えます。

企業の雇用管理における女性の取り扱いについては、定年を定めている企業のうち男女別定年としている企業の割合が、1976年には23.5%あったものが、男女雇用機会均等法施行直前の1986年1月時点の調査で14.3%まで低下し<sup>5</sup>、男女雇用機会均等法施行後には「ほとんどの企業で改善が進んでいる状況がみられる」ようになりました。一方、配置についての雇用管理の変化を見てみると、1974年には、女性を配置しない職種、部門があるとする企業が64.6%、1984年でも、女性を配置しない仕事があるとする企業が63.0%と、実態面での変化がほとんど見られないものもありました<sup>6</sup>。

女性と仕事に関する世論調査をみると、「職業を持ち、結婚や出産の後も仕事を続ける方がよい」との意見が1984年調査<sup>7</sup>で18.1%と1972年調査<sup>8</sup>（11.5%）から大幅増加し、「職業を持ち、結婚や出産などで一時期家庭に入り、育児が終わると再び職業を持つ方がよい」も41.2%と増加（1972年は39.5%）する一方、「結婚や出産を契機として家庭に入る方がよい」（1984年25.4%）や「職業を持たない方がよい」（7.8%）との意見もありました。

## 第1節 国際婦人年と内外の動き

### 1 国際機関文書における男女平等関係記述

1975年の国際婦人年を契機に、国際的にも国内的にも「平等」の視点が急速に認知され、広がっていきました。このことについて述べる前に、まず国際婦人年に至るまでの国際社会における「平等」視点の動きをおさらいしておきましょう<sup>9</sup>。

1945年に制定された「国際連合憲章」の前文では、「基本的人権と人間の尊厳及び価値と男女および大小各国の同権とに関する信念を改めて確認し」とあります。また、1948年の世界人権宣言の第1条では「すべての人は生まれながらに自由であり、かつ尊厳と権利について平等であり」「すべての人は人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的出身、財産、門地その他の地位又はこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる」「すべての人は、労働し、職業を自由に選択し、公平かつ有利な労働条件を確保する権利、同等の労働に対する同等の報酬を受ける権利を含む広範囲にわたる権利を持つ」と宣言しています。

一方、もともと過酷な労働条件から労働者を保護することを活動の中心においていた国際労働機関（ILO）も、1944年の「国際労働機関の目的に関する宣言」（フィラデルフィア宣言）で「すべての人間は、人種、信条又は性にかかわらず、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において物質的福祉及び精神的発展を追求する権利をもつ」と男女平等の原則を明らかにしています。また1951年採択の「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約」（ILO第100号条約）とこれを補完する勧告（ILO第90号勧告）が男女同一賃金の原則をうたい、1958年採択の「雇用及び職業についての差別待遇に関する条約」（ILO第111号条約）及び勧告（ILO第111号勧告）が他の理由と並んで性に基づいて行われる雇用、職業におけるすべての差別待遇を問題としています。

1966年国連で採択された「経済的、社会的、及び文化的権利に関する国際規約」においては、労働の権利、公正かつ良好な労働条件を享受する権利、労働組合を結成し及びこれに加入する権利等について男女が同一の権利を享受できるよう「この規約の締約国は、この規約に定めるすべての経済的、社会的及び文化的権利の享有について男女同等の権利を確保することを約束する」と明記しています。

そしてさらに1967年の国連総会では、特に性に基づく差別を取り上げた「婦人差別撤廃宣言」が採択され、「男子との権利の平等を實際上否定または制限する婦人に対する差別は、基本的に不正であり、人間の尊厳に対する侵犯である」としたうえで、その第10条で雇用の分野の措置を明記しました。

[婦人差別撤廃宣言]

第10条

- 1 既婚、未婚を問わず婦人に対し、経済的及び社会的生活の分野において男子と平等の権利を確保するためにすべての適切な措置がとられなければならない。とくに
  - (a) 婚姻上の地位その他いかなる理由による差別をも受けることなく、職業教育を受ける権利
  - (b) 同一価値の労働に対し男子と同一の報酬及び待遇の平等に関する権利
  - (c) 有給休暇、退職に伴う諸特典、失業、疾病、老令、又はその他の労働不能に関する保障を与えられる権利
  - (d) 男子と同等に家族手当を受ける権利
- 2 婚姻または出産の故に婦人が差別を受けることを防止し、これら婦人の実効ある労働権を確保するために、婚姻または出産の場合における解雇の防止、元の雇用への復帰の保証を伴う、給付のある出産休暇の付与、および保育施設を含め必要な社会的施設を設けるために、措置が講じられなければならない。
- 3 身体的特性に由来する理由で特定の種類の仕事において婦人を保護するためにとられる措置は差別とみなされてはならない。

この婦人差別撤廃宣言では、上記第10条第3項に見られるように、妊娠・出産を保護するための母性保護と一般女子に対する保護とが未分化のままであったことが注目されます。

## 2 国際婦人年の制定

前述のような国際機関における様々な条約、文書の採択の積み重ねの後に「婦人差別撤廃宣言」は採択されましたが、宣言である限り拘束力をもつものではなく、男女平等問題が一挙に解決されていたわけではありませんでした。そこで国連は、男女の平等を促進し、全般的な開発計画の中に女性を十分に参加させ、国家間の友好関係・協力の発展、平和の強化にとって女性の役割が増大していることの重要性を認識するための行動を一層強化することを目的に、1975年を国際婦人年と定め、平等・発展・平和を三大テーマとして、各国及び国際レベルで女性の問題についての行動を起こすよう呼びかけました<sup>10</sup>。その背景事情として1960年代から70年代にかけてアメリカ合衆国で活発化したいわゆるウーマン・リブの動きが西欧諸国に広がり、国連の「婦人の地位委員会」を動かすということがあったとされています<sup>11</sup>。

## 3 国際婦人年世界会議と世界行動計画の採択

国際婦人年には、国連その他の国際機関、各国の政府、民間団体による活発な活動が展開されましたが、この年の国際レベルの最大の行事が、国際婦人年世界会議の開催でした<sup>12</sup>。この世界会議は6月19日から7月12日までメキシコ・シティーで開催され、133カ国の政府代表のほか、多数の国連関係機関や非政府国際機関が参加しました。

この会議で、翌年の1976年から1985年までの10年間に国際婦人年の目的を達成するための、国内的、国際的な行動についての指針を示す「世界行動計画」が採択されたのでした。この世界行動計画では「国内行動のための特定分野」が記述されていますが、その中に「雇用及び関連の経済活動」の分野があります。雇用に直接関連するパラグラフのいくつかを以下に紹介しましょう。

#### パラグラフ 90

政府は、婦人労働者に対する機会と待遇の平等、同一労働同一賃金の権利を保障することを明示的な目標とした政策及び行動計画を策定すべきである。このような政策や計画は、国連及び国際労働機関（ILO）の作成した基準にあったものとすべきである。性又は婚姻上の地位を理由とする差別を撤廃する原則を定めた法律、諸原則を実施するための指針、提訴手続き及び実施のための効果的な目標、機構等をこれらの政策や行動計画に盛り込むべきである。

#### パラグラフ 91

使用者、労働者、社会一般の男女に、婚姻上の地位にかかわらず婦人を雇用する積極的な姿勢を培い、男女別の労働分担の考えに基づく障害をなくすため、特別の努力を払うべきである。

#### パラグラフ 99

昇進のため男女が平等の資格を持ちうるよう、技能訓練、研修所内及び職場内での訓練は、婦人に対し、男子と同一の方法及び同一の条件で開放されるべきである。

#### パラグラフ 100

政府、使用者、労働組合は、1952年のILOの母性保護に関する改正条約及び勧告にうたわれた原則の線にそい、産前の業務に復帰することを保証した産休を含む母性保護及び育児時間に関する権利をすべての婦人労働者に対し確保すべきである。母性保護に関する規定は男女の不平等な待遇とみなされるべきではない。

#### パラグラフ 101

家庭と職場における責任の調和を図るためには多角的な方法が必要であることに特に留意すべきである。労働時間の総体的短縮、時差勤務、フレックスタイム制度、男女双方に対するパートタイム制度、子供の世話を授けるための保育施設や育児休業、共同炊事施設、その他の各種の家事軽減設備等がこれに該当しよう。政府及び労働組合は、パートタイム労働者の経済的、社会的権利が十分に保護されることを確保すべきである。

#### パラグラフ 102

婦人のみを対象とする保護立法は、科学的、技術的な見地から再検討を加え、必要に応じ改訂、廃案またはすべての労働者にその適用を拡大すべきである。

以上のように、世界行動計画では、雇用において性又は婚姻上の地位を理由とする差別を撤廃する原則を定めた法律の整備を含め、男女の機会と待遇の平等を確保するための政策及び行動計画を策定すべきであるとしています。また、婦人差別撤廃宣言のときには未分化であった母性保護とそれ以外の保護を区別し、母性保護に関する規定は男女不平等な待遇とみなされるべきではないとする一方、女性のみを対象とする保護立法は改正・廃棄又はすべての労働者への適用拡大をすべきであるとしています。

ILOにおいても、国際婦人年世界会議に呼応して、6月の第60回総会において「婦人労働者の機会及び待遇の平等」を議題とした討議が行われ、「婦人労働の機会及び待遇の均等を促進するための行動計画」「婦人労働者の機会及び待遇の均等に関する宣言」「雇用及び職業における婦人及び男子の同等の地位及び機会に関する決議」が採択されました<sup>13</sup>。

欧州共同体（EC）では、1975年に「男女同一賃金原則の適用に関する加盟国の法律の近代化についてのEC指令」が、翌年1976年には「均等待遇に関するEC指令」が決定されました<sup>14</sup>。

さらに経済協力開発機構（OECD）では、前年の1974年より労働力・社会問題委員会の下に「経済における婦人の役割についての作業部会」を発足させて議論を進め1978年「婦人のための機会均等」というレポートを取りまとめました<sup>15</sup>。

このように、国際婦人年を契機として、雇用の分野における機会均等や待遇の平等についての論議が各国際機関で活発化し、西欧先進国における法的整備も進んで行きました。

世界行動計画の策定を受け、国連は1975年12月、1976年から1985年までの10年間で国連婦人の10年とすることを正式に決定しました。

#### 4 婦人問題企画推進本部の設置と国内行動計画

国際婦人年の世界会議の後の1975年9月23日、政府は婦人問題企画推進本部の発足を閣議決定しました<sup>16</sup>。国際婦人年世界会議における決定事項の国内施策への取り入れなど、女性に関する施策について関係行政機関相互間の事務の緊密な連絡を図るとともに、総合的かつ効果的な対策を推進するために設けられたのです。内閣総理大臣を本部長とし、労働省をはじめ11の関係行政機関の事務次官が構成員となりました。この企画推進本部の閣議決定が行われた閣議では、施策の企画及び推進に資するための内閣総理大臣の私的諮問機関「婦人問題企画推進会議」の設置についても口頭了解されました。

婦人問題企画推進本部は、世界行動計画を国内的に取り入れ、10年間の展望に立ってわが国における女性の地位向上に向けての目標と課題を明らかにするため、1977年1月国内行動計画を策定しました。

この計画では、①法制上の婦人の地位の向上、②男女平等を基本とするあらゆる分野への婦人参加の促進、③母性の尊重及び健康の擁護、④老後等における生活の安定の確保、⑤国際協力の推進、という5つの分野において施策の基本的方向を示しました。

このうち①法制上の婦人の地位の向上については、「雇用、職業における男女平等の確保

のための婦人労働関係法令、その他広く各種法令上の問題点について検討を行う」とあり、世界行動計画に書かれた「性又は婚姻上の地位を理由とする差別を撤廃する原則を定めた法律」いわゆる平等法制の整備については、否定もされない代わりに明示的な肯定もされませんでした。②男女平等を基本とするあらゆる分野への婦人参加の促進については、若年定年制、結婚・妊娠・出産退職制等の雇用制度、慣行の改善、婦人に対する法制上の特別措置の合理的範囲の検討と科学的根拠が認められず男女平等の支障となるものの解消、公務における女子の受験制限職種の見直し等職域拡大のための条件整備、パートタイマーの労働条件整備、雇用管理の改善等の課題が掲げられました。

## 5 国際婦人年前後の労働省の取り組み

労働省においても国際婦人年の前後から、「平等」の視点を持った様々な取組が行われるようになりました。

まず、1974年には労働大臣の私的諮問機関として、「就業における男女平等問題研究会議」（座長 大河内一男東大名誉教授）が設置され、1976年10月に「就業における男女平等について」と題する報告書を浦野労働大臣に提出しています<sup>17</sup>。また、婦人少年問題審議会は、1975年9月に「雇用における男女平等の促進に関する建議」を、また、1976年10月には「雇用における男女の機会の均等と待遇の平等の促進に関する建議」をそれぞれ労働大臣に対し行っています<sup>18</sup>。

また、国際婦人年以降それまで啓発指導にとどまっていた若年定年制等の改善指導を強化（後述）したほか、1977年から都道府県婦人少年室に婦人雇用コンサルタントが置かれ、「婦人の雇用管理」に関して事業主等の相談に応じ必要な指導を行うようになりました<sup>19</sup>。また四年制大卒女子を公募する企業が少ないといった問題があったため、事業主に対しては四年制大卒女子の積極的活用について、大学就職担当者に対しては四年制大卒女子の就職問題について、理解と認識を深め、併せて女子学生の職業意識の向上を図る啓発活動を展開しました<sup>20</sup>。

なお、労働省が1949年から行っていた女性の地位向上のための啓発活動である「婦人週間」の目標・テーマは、各年ごとに決められていましたが、1975年のテーマ「男女の平等と婦人の社会参加を進める」において、初めて「平等」の語が入り、以後1980年まで引き続きこのテーマが採用されました。同様に女性労働者の地位の向上についての社会一般の認識を深め、使用者の理解と協力を促すために1953年以来実施してきた「働く婦人の福祉運動」は1976年より「婦人労働旬間」として時期を10月下旬に移して展開されるようになり、テーマも「職場における男女平等を進める」など平等を前面に打ち出すものになりました<sup>21</sup>。

## 第2節 若年定年制、結婚退職制等改善年次計画と行政指導

前述の国内行動計画が出された年である1977年の6月、労働省は5カ年の「若年定年制、

結婚退職制等改善年次計画」を策定しました<sup>22</sup>。既に労働省は1965年広島婦人少年室の照会に答える形で「女子のみに適用される若年定年制は、労働基準法上の規定に直接抵触するものではないが、同法の精神に反することは明らかであり、憲法第14条の趣旨に鑑みても好ましくない。」との見解を通達で明らかにしていましたが、勤労婦人福祉法制定直後の1973年の勤労婦人福祉対策基本方針でも「たとえば結婚退職、若年定年などの不合理な雇用制度等については、多面的な啓発指導を行ない、その解消に努めるものとする」との方針を示していましたが、初めて年次計画を作り、男女差別的な定年・退職制度の解消のための行政指導を推進することとなったのです。指導の主体は都道府県婦人少年室であり、労働基準法はもちろん、唯一の女性就業関係の単独法令であった勤労婦人法にも差別的な定年にかかる準則の規定がない中での行政指導の展開でした。

ただこの時点では、男性に比べて女性の定年が極めて低いケースや結婚退職制について、地裁、高裁段階で判例が集積していた上、日産自動車の男性55歳、女性50歳（後に男性60歳、女性55歳）といった年齢差5歳の差別定年についても、東京地裁で1973年3月23日、民法90条により無効とする判決が出ていました<sup>23</sup>。

日産自動車の差別定年については、その後1979年3月12日に東京高裁で、1981年3月24日最高裁でそれぞれ地裁の労働者勝訴判決が維持されました。

### 第3節 労働基準法研究会(女子関係)報告

#### 1 労働基準法研究会の設置

女性労働者についての保護規定等を含む労働基準法は、1952年及び1954年の保護規定の見直しの後、しばらくの間は法の根幹に触れるような改正は行われず、中小企業も含めた法の定着が進みましたが、経済の高度成長に伴い労働事情に大きな変化が生じ、制定後20年を経過した労働基準法にも種々の問題点が指摘されるようになりました。

1969年には労働基準法施行の実情及び問題点について調査研究を行うため労働大臣の私的諮問機関として労働基準法研究会が設けられ、同研究会に1970年労働時間・休日・休暇及び女子・年少者の問題に関する実情及び問題点を専門的に調査研究するため、第二小委員会（委員長 有泉亨）が設けられました<sup>24</sup>。

1972年12月には、第二小委員会の決定により医学、生理学、労働衛生学、心理学等各分野の専門家による調査研究を進めることとなり、翌年3月から医学的専門的な調査研究がおこなわれ、1974年「医学的・専門的立場から見た女子の特質」と題する専門委員の報告がまとめられました。これに加えて女性労働とそれを取り巻く諸条件の変化、諸外国の法制、我が国の法制の問題点等について調査研究がおこなわれ、1978年11月労働基準法における女性保護規定の基本的事項についての実情と問題点に関する研究結果が報告されました。

この「労働基準法研究会報告(女子関係)」<sup>25</sup>は、女性労働関係法制の基本的あり方に触れ、

女性保護規定の見直しを具体的に提言するとともに雇用の分野についての男女平等法制定の必要性を述べたものであったことから、労使をはじめ世間の大きな反響を呼びました。

この報告が出されたのが、女子差別撤廃条約が採択される 1979 年の前年であったことを考えると、この時点で明確に男女平等のための立法の必要性や保護規定の差別的効果を指摘していることが斬新に映りますが、既に、前述した世界行動計画においてこのような平等立法の必要性や母性保護を除く保護の見直しの必要性はうたわれていたのです。また、国連では、世界行動計画に沿って女子差別撤廃条約の審議が進んでいました。さらに国内的にも「就業における男女平等問題研究会議報告書」<sup>26</sup>等で既に保護の範囲についての見直しは提言されていました。これらを考えれば、労働基準法研究会報告が「平等」の視点を強く持ち、保護の見直しを打ち出したことは必然であったと見るべきでしょう。

一方、当時の政策担当者によれば、この時期は、国際婦人年に引き続く一連の流れの中で、国際的には「保護」から「平等」への流れが明確になっていたものの、「一般の国民の意識が、女性も含めてまだまだ古さをひきずっていて、それを打開していくに大変な苦勞をし続けた」<sup>27</sup> 時期でした。特にそれまで妊娠出産に係る保護とそれ以外の保護を区別せず、女性に対する男性と異なる取り扱い全体を母性保護ととらえる認識もある中で、女性保護に係る合理的理由の有無を整理していく作業は「大変苦しくつらい」<sup>28</sup> ものだったようです。また、この労働基準法研究会は婦人少年局ではなく労働基準局の所掌でしたが、同研究会がそれまでも様々な法制の転換につながる報告を出していたことから、「平等」と「保護」についての考え方を整理するとともに男女平等に関する問題を検討する場としてこの研究会を活用することを、婦人少年局が判断したと考えられます<sup>29</sup>。

## 2 労働基準法研究会報告（女子関係）の内容

### (1) 基本的考え方について

この報告は、まえがきに引き続き「Ⅰ女子労働の実態」「Ⅱ現行法制」「Ⅲ諸外国の法制」「Ⅳ現行規定の問題点及びその方向」という構成で記述されました。そしてその「Ⅳ現行規定の問題点及びその方向」の「一 基本的考え方」としてまず、「男女平等と職業選択の自由は憲法によって保障された基本的人権であり、就業の分野においても男女の機会均等と待遇の平等が確保されなければならない。このためには新しい立法その他各種の方策が必要である」と言明しています。

一方「男女の生理的諸機能の相違に基づく合理的理由のある女子に対する特別措置は必要であるが、女子に対する特別措置の合理的範囲は、その時どきの労働条件、労働態様、女子の能力等の諸条件とも関連しており、固定的なものではない。したがって、常にその時代に即してどこまでが合理的範囲であるかの検討を要する」とし、女性労働者を保護する規定を母性保護と一般女性の保護とに分けたうえで「労働基準法制定当初は、当時の社会の諸条件を勘案して合理的理由があると考えられていた特別措置もその後の労働時間の短縮等労働条件の向上、労働安全衛生法の制定等法規制の強化、科学技術の進歩による作業態様の変化、

女子の能力の向上、生活様式の変化等により現在合理的理由がなくなったと考えられるものもあり、その改善が求められる。」としています。

特に「女子が従来いわゆる女子向き職種に限らず、能力、個性に応じて幅広い職業分野に進出してきている今日、合理的理由のなくなった特別措置を存続することは、女子の保護というよりは、かえって女子の職業選択の幅を狭め、それ自体差別となる可能性もある」と保護規定の差別的効果に言及しているのが注目されます。

結局「女子に対する特別措置は、合理的理由のあるものでなければならず、基本的には母性機能など男女の生理的所機能の差から規制が最小限必要とされるものに限ることとし、それ以外の特別措置については解消を図るべきである。」としています。

## (2) 男女平等について

また「二 男女平等」においては、まず、「・・現状を見ると、募集、採用、配置・配置転換、賃金、教育訓練、昇進・昇格、解雇、定年等種々の場合において差別の存することは否定できない」としたうえで、労働基準法に規定のある賃金以外は民法第90条の公序良俗違反として裁判による民事救済によることになるが、迅速性の問題や個人の負担の問題もあり「募集のような事実行為や、雇入れの自由が広く認められる採用などについては現実の救済はきわめて困難である」としています。一般的行政指導にも法的強制力がないことから限界があるとも指摘し、「したがって、就業の場における性別による差別的取扱いを解消していくには、明文をもって男女差別を禁止し、司法上の救済だけでなく迅速かつ妥当な解決を図りうる行政上の救済が必要である」と問題提起しました。

さらに男女平等規定を設けることについての基本問題として、①どこまでが合理的理由のある取扱いで、どこからが性別による差別的取扱いであるのか、そのガイドラインを明確にしなければならないが、「男女の生理的差異を前提としつつ実質的に平等を確保しなければならない（中略）どのようなあり方を男女の実質的平等というのかについての国民的合意を得る必要がある」、②「保護規定を設けながら、一方で男女平等を規定する場合、その保護の内容は合理的理由のあるものに限定されなければならない」、という2点をあげています。

また、「男女平等規定を設け、その実効性を確保する具体的制度として、①募集、採用から定年、解雇に至るまで雇用の機会と待遇の全般にわたって規制しうるものであること（特に就業分野拡大の観点から募集、採用についての規制を重視）、②労使の自主的解決を促す等弾力的方法により、救済が図られるものであること（行政機関が指導、斡旋、勧告の方法を十分活用しうるように、これらに法的根拠を持たせることが必要とも指摘）、③弾力的方法で差別が解消されない場合の行政機関の是正命令などの措置が設けられていること、④男女平等についての啓発、指導が積極的に進められるものであること、という4点を挙げています。

そして労働条件の均等待遇を規定した労働基準法第3条を改正し「性別」を入れることについては、「募集、採用の差別の問題が残る。この問題が同時に解決されなければ労働関係

に入る前に女子が排除されるといった傾向がさらに強まるおそれがある」とし、また「労働基準法は刑事罰を背景に労働条件の最低基準を確保しようとするものであり、この中にあつせん、勧告などの弾力的措置の根拠となるような規定を設けることは本来的になじまない」として、「適切でない」としています。

### (3) 一般女子の保護について

次に「三 一般女子の保護」として、「時間外及び休日労働」「深夜業」の規制については、「基本的には男子と同様にすべき」とする一方「女子の方に家事、育児の負担がかかる場合が多いことなど女子が現在社会的におかれている状況をも考慮すれば、当面女子について必要最小限の特例を設けることはやむを得ない。」としました。「危険有害業務」についても、「原則的に男女同一に取り扱うべきであり、女子の就業制限は、母性機能など男女の生理的諸機能の差から規制が必要とされるものに限るべき」としました。「坑内労働」については、女性労働者の坑内労働について定めた1935年採択のILO第45条約でも認められているような例外を認めないといった「全面就業禁止については改める必要がある」としました。「生理休暇」は、「医学的に根拠がなく」「本来廃止すべきもの」としたうえで「30年間の実情に鑑み、生理と就業の関係について関係者の十分な理解を得つつ解決すべきもの」としています。「帰郷旅費」についても「少なくとも満18歳以上の女子については必要のなくなった制度である」としました。

なお、この研究会報告では「育児休業」についても一般女子の保護の中でふれ、「労働基準法に規定するのが妥当であるか否かは別にして（中略）育児休業請求権のあり方を検討すべきである」としていますが「次代を担う健全な子供を育成するという責務は男女等しく負うべきものとの観点から」「男女にかかわらず取得できるようにすることも併せて検討する必要があろう」としました。

### (4) 母性保護について

また、「四 母性保護」についても1974年の専門委員報告「医学的・専門的立場から見た女子の特質」を踏まえた検討のうへの結論が示されました。

産前休業については6週間という期間について変更すべき「積極的根拠は見あたらない」として、多胎妊娠についてのみ延長の必要性の指摘をしています。これに対し、産後休業については、母体の客観的回復過程などから「産後休業期間を原則として8週間とする方向で検討すべき」としています。また同時に妊産婦の時間外労働及び深夜業の禁止などを図るべきであるとしています。

さらに「育児時間」について短時間労働者の取扱を「法文上明確にされることが望ましい」としているのが興味深いところです。

この報告が出された時、当時の新聞雑誌において「女性保護より真の男女平等を」「平等と保護の両立をまず確認せよ」等賛否両論の記事・投稿が掲載され、論議を呼びました。こうして同報告は以後の女子保護法制についての議論の契機となりました。

## 第4節 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の採択と署名

このように国内で保護と平等に係る労働基準法研究会の論議が行われる一方、国際舞台においては女性に対するあらゆる差別をなくすための条約の検討が進んでいました。

### 1 条約の採択

少々時計の針を戻して、婦人差別撤廃宣言採択以降の経緯を見ておきましょう。1967年に採択された婦人差別撤廃宣言については、そこに規定された原則の実施状況を国連婦人の地位委員会が調査、検討しました。その過程で、依然存在している女性に対する差別の撤廃のためには、より有効な措置をとるべきであるとの認識が強まり、1972年婦人の地位委員会において、女性に対する差別の撤廃のために法的拘束力を有する新たな包括的な国際文書の起草作業を開始することが決議されました<sup>30</sup>。

この条約の作成の作業は、婦人の地位委員会における条約草案作成が1974年から1976年にかけて行われ、国連総会においては、総会の第三委員会の下に設置された作業部会を中心として、1977年（第32回総会）から1979年（第34回総会）にかけて毎年審議され、その結果、1979年12月18日、第34回総会において、賛成130、反対なし、棄権11で「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が採択されました<sup>31</sup>。

日本は条約草案の検討期間中、婦人の地位委員会の委員国であり、条約案が総会の第三委員会に付託された後もワーキンググループに出席して条約審議をフォローし続け、最終的に条約採択に賛成票を投じました<sup>32</sup>。

### 2 条約の内容

#### (1) 雇用を含むあらゆる分野をカバー

この条約は、政治・経済・社会・文化等あらゆる分野において、「女子に対するあらゆる形態の差別を非難し、女子に対する差別を撤廃する政策をすべての適当な手段により、かつ、遅滞なく追及すること」を求めており、締約国に対して、第7条から第16条の個別条項で規定する具体的な事項を確保するための適当な措置を取ることを要請しています。雇用の分野に関しては、第11条で女子に対する差別（条約の定訳にあわせ、この項では「女子」の用語を使用します。）の撤廃と母性等を理由とする差別の禁止を規定しています<sup>33</sup>。

#### (2) 撤廃されるべき差別

この条約が撤廃を目指している「女子に対する差別」とは何かについては、条約の第1条で示されました。即ち、「この条約の適用上、『女子に対する差別』とは、性に基づく差別、排除または制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、女子（婚姻しているかいないかを問わない）が男女の平等を基礎として人権及び基本的自由を認識し、享有しまたは行使することを害し又は無効にする効果または目的を有するものをいう。」と定義されています。

女子が男子よりも優遇されている場合については、条約に明文の規定はありませんが、条

約の審議経緯等から見ると、女子に対する優遇であっても条約の第1条の後段に当たる場合、すなわち、差別的効果等を持つ場合は、差別に該当すると解されました。

一方この条約は第4条第1項において「締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置を取ることは、この条約に定義する差別と解してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることになってはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成されたときに廃止されなければならない」とし、いわゆるポジティブ・アクションなどの措置を条約上の差別と解してはならないとして、第1条の差別の例外として許容されることを明らかにしています。

また、第4条第2項においては、「締約国が母性を保護することを目的とする特別措置（この条約に規定する措置を含む。）を取ることは、差別と解してはならない。」と規定し、「母性を保護することを目的とする特別措置」についても、条約上の差別と解してはならないとして、第1条の差別の例外としています。ここでいう「母性を保護することを目的とする特別措置」とは、この条約の審議経緯から、妊娠・出産及び産後の期間という限定的な期間における保護措置であって、妊娠・出産・哺育等に直接かかるものと解されています。これ以外の保護は、労働時間や健康及び安全に関する保護等を男女同一で行うこととし、女子のみに対して一般的に保護するという考え方は、この条約では排除されています。

### （3）締約国のとるべき措置と「漸進性」

条約は第2条において、締約国のとるべき措置を示しており、たとえば「男女の平等の原則の実際的な実現を法律その他の適当な手段により確保すること。」「女子に対するすべての差別を禁止する適当な立法その他の措置（適当な場合には制裁を含む。）を取ること」「女子に対する差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正しまたは廃止するためのすべての措置（立法を含む。）を取ること。」といったような項目が列挙されています。

ところで、この女子差別撤廃条約が対象としている事項は極めて広範囲にわたっており、また、社会・経済の実態や変化、人間の意識や社会の慣習、慣行と深い関係を持っているものも多く、したがって、締約国になったからといって直ちに条約の要請を100%実現することは實際上困難があると考えられました。したがって条約目的の達成には相当長期的なプロセスが必要であることを条約自体が認めていると解釈されました<sup>34</sup>。

具体的にはまず、第2条柱書きで「女子に対する差別を撤廃する政策を遅滞なく追求する」としています。この「遅滞なく」という表現は「ただちに」あるいは「速やかに」とは異なり、遅れることなくという趣旨です。さらに条約は第18条で、締約国は「女子に対する差別の撤廃に関する委員会」に、この条約の実施のために取った措置及び進歩に関する報告を定期的に提出すること、としています<sup>35</sup>。このことから、この条約の要請を条約批准時にすべての分野で達成することまでは求められておらず、ある程度の期間をかけて段階的、漸進的に実施していくということが許容されていると考えられました。このことは条約の「漸進性」と呼ばれ、我が国が条約を批准する際にも女子保護規定の見直しの問題との関連で意

識されました。

#### (4) 雇用の分野における締約国の義務と日本へのあてはめ

条約は、雇用の分野について、第11条で次のように締約国の義務を具体的に規定しています。

##### 第11条

- 1 締約国は、男女の平等を基礎として同一の権利、特に次の権利を確保することを目的として、雇用の分野における女子に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置をとる
  - (a) すべての人間の奪い得ない権利としての労働の権利
  - (b) 同一の雇用機会(雇用に関する同一の選考基準を含む)についての権利
  - (c) 職業を自由に選択する権利、昇進、雇用の保障並びに労働にかかるすべての給付及び条件についての権利並びに職業訓練及び再訓練（見習い、上級職業訓練及び継続的訓練を含む）を受ける権利
  - (d) 同一価値の労働についての同一の報酬（手当を含む）及び同一待遇についての権利並びに労働の質の評価に関する取り扱いの平等についての権利
  - (e) 社会保障（特に、退職、失業、傷病、老齢その他の労働不能の場合における社会保障）についての権利及び有給休暇についての権利
  - (f) 作業条件にかかる健康の保護及び完全（生殖機能の保護を含む）についての権利
- 2 締約国は、婚姻又は母性を理由とする女子に対する差別を防止し、かつ、女子に対して実効的な労働の権利を確保するため、次のことを目的とする適当な措置を取る。
  - (a) 妊娠又は母性休暇を理由とする解雇及び婚姻をしているかいないかに基づく差別的解雇を制裁を課して禁止すること。
  - (b) 給料又はこれに準ずる社会的給付を伴い、かつ、従前の雇用関係、前任及び社会保障上の利益の損失を伴わない母性休暇を導入すること
  - (c) 親が家庭責任と職業上の責務及び社会的活動への参加とを両立させることを可能とするために必要な補助的な社会的サービスの提供を、特に保育施設網の設置及び充実を促進することにより奨励すること
  - (d) 妊娠中の女子に有害であることが証明されている種類の作業においては、当該女子に対して特別の保護を与えること
- 3 この条に規定する事項に関する保護法令は、科学上及び技術上の知識に基づき定期的に検討するものとし、必要に応じて、修正し、廃止し、又はその適用を拡大する。

条約の要請から考えれば、雇用の分野に関しては、わが国においては雇用における男女の均等な機会と待遇の確保についての法的措置が講ぜられていない事項については、しかるべ

き法的措置を講ずることが求められているものと解されました。そのうち、条約第11条第2項(a)に規定されている「妊娠又は母性休暇を理由とする解雇及び婚姻をしているかいないかに基づく差別的解雇」については条約の規定ぶりから、何らかの制裁を伴う禁止措置(最低限民事的強行規定)により担保されなければならないとされました。

また、第4条第2項に該当する母性保護の措置以外の労働基準法の女性に係る保護規定については、究極的には廃止する必要がありましたが、批准時にどの程度の措置を講ずるかについては、条約が漸進性を有すること、言い換えれば漸進的实施を認めていることから、必ずしも批准時にすべてが廃止されていなければならないということはないと解されました。しかし、そうであるからと言って、批准時に何の措置も取らず、将来いずれかの時期にとればよいというものではなく、条約が目的達成のための適当な措置を義務付けている以上、批准時には何らかの措置を取る必要があります、かつ、将来にわたって段階的、漸進的に廃止していくことが明らかにされていなければならないと解されました。

このように、女子差別撤廃条約は1958年に採択されたILO第111号条約や、1967年の婦人差別撤廃宣言とは異なる新しい考え方を示しています。なお、女子差別撤廃条約は1981年9月3日に発効し、2010年2月現在で186カ国が批准しています<sup>36</sup>。

また条約第17条では、締約国における義務の履行状況を検討するために、女子差別撤廃委員会を設置することを規定していますが、この委員会は1982年4月に設置されました。

### 3 条約への署名

国連婦人の10年の中間年に当たった1980年には、7月14日から30日までの間デンマークのコペンハーゲンで「国連婦人の10年1980年世界会議」が開催され、145カ国の政府代表のほか、多数の国際機関が参加しました。同会議では女子差別撤廃条約の署名式が行われたのも特筆すべき出来事でした<sup>37</sup>。

ところで、条約の「署名」とは何でしょう。女子差別撤廃条約のような多国間条約においては通常、条約の規定に拘束される(条約の規定を法的に遵守する)意思があることを正式に宣言した国を、「締約国」と呼びますが、一定の手続を経てからでなければ、条約の締約国になることはできないことになっており、一般的には署名を経て批准を行うか、署名を経ずに加入するかの手続きが必要です。署名は将来的に条約を「批准」する意思があることを示す行為で、条約に署名した国には、条約の趣旨・目的を失わせることとなるような行為を行わないようにする義務があります。ただし、署名だけでは条約の規定には拘束されませんので、署名後、条約の規定を法的に順守する、即ち条約の規定に拘束される意思があることを正式に宣言する行為である批准が必要になります。

日本国憲法では条約の締結(多国間条約では上記のように締約国になることを言います。)は、内閣の行政権に属していますが、日本国憲法第73条第3号で「事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を得ることを必要とする」とされており、その手続きは同61条により法律案の処理の手続きに準じて行われることになっています。したがって我が国では多

国間条約の署名の前にその批准の可能性を国内的に検討し、そのめどが立ったうえで署名をし、批准のための条件（条約が法的に要請する取り組み）を整えたうえで批准承認案件の国会提出、国会での可決を経て批准書提出といった手続きになります。

なお、「加入」とは「署名」の手続きを省き条約の規定に拘束される意思があることを正式に宣言する行為で、国際法上の効力は「批准」と変わりません。

このように、署名式の際に日本が署名するためには、女子差別撤廃条約を批准するめどが立っていなければならなかったのですが、1980年度当初の段階で批准のための条件整備として必要とされた国籍法の改正（法務省）、男女別カリキュラム（女子のみに家庭科を必修としている学習指導要領）の修正（文部省）、雇用における男女平等の法制化（労働省）について見通しが立っているとは言い難く、外務省も署名が無理との判断に傾いたとされています<sup>38</sup>。

しかし6月7日に朝日新聞が「国連の婦人差別撤廃条約 日本は署名見送り 国内法の制定メドたたず」の見出しで朝刊トップに記事を掲載したことをきっかけに女性団体の行動が活発化し、6月16日には「国際婦人年日本大会の決議を実現するための連絡会」が参議院選挙に立候補中の市川房枝とともに外務省と総理府に署名を行うよう申し入れを行いました。総理大臣の私的諮問機関「婦人問題企画推進会議」も6月19日総理大臣と外務大臣あてに署名すべしという要望書を提出しました。6月27日には各省庁の次官で構成する婦人問題企画推進本部会議が急きょ開かれ、この問題について態度を決めることになりました。ここでは法務省も労働省も国内法整備に向けた前向きな発言をしたとされ、結局次のような申し合わせが行われました。

婦人に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約について

（昭和55年6月27日婦人問題企画推進本部申し合わせ）

第34回国連総会において採択された「婦人に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」については、国内行動計画後半期における重点課題として、批准のため、国内法制等諸条件の整備に努めるものとする。

こうして日本政府は、コペンハーゲンでの署名式の直前に批准を目指すことを決断し、その旨の申し合わせを行い、署名に踏み切ったのでした。そもそも国連第三委員会が1979年に条約を採択しようとしたのは、「1980年に世界会議があることを計算してのことだったし、又この会議に間に合わせたいという気持ちが各国代表に反映して、条約審議を盛り上げたことも確かである。そして会議が迫ってきた時期には会議準備事務局のアイディアで、会議期間中の署名式を開こう、そうすればきっと署名する国が増えるに違いないと予測した」<sup>39</sup>との指摘もあり、実際我が国も含め続々と署名式に参加する国が現れました。当日の署名国数は51、

すでに署名済みの国と併せて65カ国となったのでした。

また、この世界会議では、国連婦人の10年後半期行動プログラムが採択されました<sup>40</sup>。このプログラムは、世界行動計画の前半期5カ年における実施状況の評価に基づいて作成されており、1980年世界会議のサブテーマである「雇用・健康・教育」を中心に、特に配慮すべき優先的な分野を指摘しつつ、国内的、国際的にとるべき行動について指針を示しています。

#### 4 条約の批准条件の説明

前述のように女子差別撤廃条約は、これを批准することについては、国際的には署名により、国内的には婦人問題企画推進本部の申し合わせによりいわば約束がされていた状態でした。また、そのための条件整備として雇用の分野における男女平等を確保するための法的整備が必要であることについては、政府部内で認識されていました。

しかし、条約の全体像や、個別の事項について、詳細に批准のために最小限度何が必要かについては、署名後しばらくの間、公的に明らかにされたことはありませんでした。後に男女雇用機会均等法の立案に向けた婦人少年問題審議会の審議の席上、外務省の担当課長の説明の機会が持たれました<sup>41</sup>。これは当時、使用者側に、できることなら法律を作ることなく別の方法で済ませたいという意図があり、本当に雇用における男女平等法を作ることが条約批准の必要条件なのかを疑問視していたということや、一方で労働者側は労働基準法上の女子保護規定をなくすことに根強い反対があり、男女平等は進めたいが、女性保護は維持したいとの深刻なジレンマを抱えていたことから、条約がどう解決しようとしているのか、ぜひ明確に知りたいと願っていたという事情がありました。両者の要請にこたえるには、労働省から説明するより、直接条約解釈の責任を持つ担当者から聞くのが適切と判断し、外務省国連局の担当課長の婦人労働部会への出席を要請してこれが実現したとされています。

### 第5節 男女雇用機会均等法の創設と労働基準法の見直し

#### 1 男女平等問題専門家会議の設置と報告

##### (1) 婦人少年問題審議会「今後の審議についての申し合わせ」

労働大臣の諮問機関である婦人少年問題審議会では、婦人労働部会において、女性労働者の質、量の変化及びその就業意識の高まり、企業における女性の雇用管理の実態、国際婦人年を契機とする男女平等実現に向けての国際的動向を背景に、1978年春から雇用における男女の機会と待遇を確保するための諸方策についてあるべき法制度を含めて審議が行われてきました<sup>42</sup>。以下、この項では、文書等の文言にあわせ一部「女子」の語を用いています。

その議論の過程で、「男女平等という基本原則及びその確保の必要性は一般的に認められているが、男女平等の具体的な姿及びその実現の方策については様々な考え方があり、コンセンサスが形成されているとは言い難い。男女平等をさらに進めるには、まずその具体的な姿についてコンセンサスの形成を図る必要がある」とする「今後の審議についての申し合わせ」

せ」が1979年12月19日婦人少年問題審議会婦人労働部会で行われました。そしてこの「申し合わせ」の中で「雇用における男女平等を確保するための諸方策について、あるべき法制度を含め、当部会において引き続き審議を進めること。」「当部会の審議に資するため、確保されるべき男女平等の具体的な姿について検討を行う専門家から成る会議を設けることが適当であること」「当該専門家からなる会議の構成については、当部会との連携について配慮するとともに、当部会の意見を尊重すること」とされました。

この「申し合わせ」を受けて大学教授や弁護士などのいわゆる学識者のみならず労働組合役員、企業や使用者団体の労務担当責任者をも含む15名をメンバーとする「男女平等問題専門家会議」（座長三淵嘉子弁護士）が設置され、男女平等の具体的な姿及びその実現の方策について検討を行うことになりました。

## （2）育児休業についての議論

またこの男女平等問題専門家会議の議論が行われているさなか、自民党の一部の議員（早川崇議員、友納武人議員）が強く育児休業の全職種への拡大を提唱したことを契機に1981年11月及び翌1982年3月婦人少年問題審議会婦人労働部会で育児休業の問題について議論が行われることとなり、雇用の分野における男女の平等確保の問題と併せて同審議会の場で検討していくことが確認されました。併せて男女平等問題専門家会議でも議論が行われました<sup>43</sup>。

## （3）男女平等問題専門家会議報告

男女平等問題専門家会議は、2年にわたる審議の末1982年5月8日その結果を「雇用における男女平等の判断基準の考え方について」として労働大臣に報告しました<sup>44</sup>。報告は、「Ⅰ雇用における男女平等について」、「Ⅱ雇用における男女異なる扱いの現状」、「Ⅲ雇用における男女平等の考え方」、「Ⅳ雇用における男女平等を確保するために」から構成されていますが、特に「Ⅲ雇用における男女平等の考え方」では、企業の雇用管理と法律制度における男女平等とは何かの判断基準を示しています。

即ち、企業の雇用管理に関しては、「企業において男女労働者の取扱いをその性にに基づき異にする理由として指摘される女子労働者一般に対する社会通念や女子労働者の平均的な就業実態は、女子労働者を大数観察した場合に男子労働者と異なる点であり、そのことが企業の雇用管理に大きな影響を及ぼしている場合があることは否定できない。」としつつも「目指すべき男女平等とは個々人の意欲と能力に応じて男女を等しく取り扱うことであり、したがって、社会通念や男女の平均的な就業実態の差を理由として異なる取り扱いをすることは妥当性があるとは言えない。」としました。

しかし、「女子は一般に勤続年数が短い又は勤続期間の予測が困難である」ことについては、「終身雇用慣行の下に雇用管理を行っている企業においては勤続年数が大きな意味を持つことから（中略）必要な範囲内で男女異なる取り扱いを行うことも妥当な場合があるという意見があったが、他方機会均等という観点に立てば（中略）平均的男女差を理由として男女異なる取扱いをすることは妥当であるとは認められないとの意見も出された」として意見

の集約が図られなかったことを示し、「今後男女平等の実効を確保するための諸方策について法的措置も含めた検討が行われる際に、併せてさらに審議が深められることが望まれる」としました。

法律制度における男女異なる規定と男女別雇用管理との関係については、「法律制度において男女異なる規定が設けられていることのみを理由として企業において男女異なる取り扱いをすることは妥当性がない」と法律制度の男女差をいわば口実とした取り扱いを排除する一方、女子に対する深夜業、危険有害業務の就業制限や時間外労働の規制を念頭に実態上の問題として「法律上の男女異なる規定により女子について一定の就業制限が課せられるために企業において男女異なる取り扱いをする場合」には、「個々の実態に応じて具体的に判断すべき」としながらも「原則としてその扱いは妥当なものと考えられる」としました。

また、「男女異なって取り扱うことが業務の性質上必要である場合」として「刑務所の看守、俳優、モデル」等を例示し「男女いずれか一方の性の者によってその業務が行われることが必要な場合には、男女で異なる取り扱いが行われるとしても、これは当然認められる」としています。

労働基準法の女子保護規定等の法律制度に関しては、「女子固有の妊娠出産機能を持つことにかかる母性の保護は、女子自身の健康のためだけではなく次代を担う国民の健全な育成という観点からも重要であり、労働の場においてもそのための措置は必要である。この措置の範囲については、今後十分検討し、明確にすることが必要である」とする一方「体力、筋力等妊娠出産機能以外の生理的諸機能における男女差を理由として法律に男女異なる規定を設けることは、その差が平均的なものであり、個々人についてみると必ずしもすべての女子がその点において男子より劣っているとは言えないことを考慮に入れると、本来妥当であるとは言えない」としました。

更に「一般的に家事育児負担等の育児責任を女子が負っていることを前提として男女異なる規定を設けることも、家庭は人間の基本的な生活の場であり、男女が協力し、ともに責任を負うものと考えれば、本来妥当であるとは言えない」としつつも「労働者全体の労働時間等の労働条件、いわゆる家庭責任が女子に重くかかっている現状、女子の労働能力及び職業意識の形成に影響を及ぼす諸条件等我が国の女子労働を取り巻く現状を考慮に入れると、妊娠出産機能を持つことに係る母性の保護を目的とする規定以外のすべての男女異なる規定を今直ちに廃止することが必ずしも妥当でない場合がある」としています。

その例として「男女平等を促進することを目的として女子に対して暫定的措置を取る場合」を挙げ、「女子の就労に対する社会一般の理解がまだ十分でなく、一方女子の側にも一般的に職業人としての能力、意識が十分備わっているとは言えない状況を踏まえて、例えば、寡婦等に対し、能力開発機会、就労機会について、暫定的に実情を踏まえた措置を取ったとしても男女平等を促進するための措置として認められるべきものと考えられる」とし、第二の例として「家事育児負担等のいわゆる家庭責任に係る問題」を挙げ、「家庭責任は、現状で

は女子により重くかかっており、そのことが家庭責任を有する女子の就業のあり方に大きな影響を与えていることは否定しがたい。したがってこのような状況を改善するための条件整備を図りつつ、当面この状況を踏まえた措置をとることは、経過的にはやむを得ないところである。」としています。

更に、これら以外に男女異なる取り扱いが許容されうる例として、「現行法においては、風紀の維持等を図るという観点から幾つかの規定が設けられているが、そのために必要とされる規制の範囲は、社会情勢の変化等により変わり得るものである。企業内の一定の設備、施設等に対して、風紀上の必要から、男女を区別して取り扱う規定を設けることは認められるべきである」としつつ「それ以外については、我が国の現状においては、もはや妥当性を有しないと考えられる」としました。

男女平等問題専門家会議は、この「雇用の分野における男女平等の判断基準の考え方について」の中で育児休業の推進の必要性についても述べており、「現実に家庭責任が女子により重くかかっており、このことが女子の就業の在り方に大きな影響を与えていることを考慮して、女子の就業と家庭責任との両立を可能にするための条件を整備する（中略）ためには、保育施設の充実、育児休業等家族に対する責任の遂行を可能にするための措置が推進されることが必要である」としています。

## 2 婦人少年問題審議会での議論と建議

### (1) 議論の再開

婦人少年問題審議会の婦人労働部会では、1982年5月の男女平等問題専門家会議の報告を受けて審議を再開し、1984年3月まで審議を行いました<sup>45</sup>。

その中で各種統計調査、現行法制、諸外国の法制についての検討、西欧先進諸国の実地視察、女性労働者及び企業の人事担当者からのヒアリング、事業所などへの実地視察のほか先に述べた女子差別撤廃条約の内容と要請事項についての外務省からの説明も行いました。以下、この項では、文書の文言にあわせ一部「女子」の文言を用いています。

### (2) 雇用における男女平等実現のための方策の検討に当たっての問題点

婦人労働部会は、1983年10月24日、これらの調査検討を通じて把握した問題点をまとめ「雇用における男女平等実現のための方策の検討に当たっての問題点」として公表しました。

この「問題点」では、機会均等及び待遇の平等を確保するための措置に関しては、募集、採用から配置・配置転換、昇進・昇格 教育訓練、福利厚生までについて、男女平等専門家会議でも積み残しとなっていた勤続年数との関係をどうするかが焦点となっており、定年退職解雇については、男女別取り扱いを公序良俗違反とみる判例の定着をどう評価するかといったことが論点となっていました。また併せて施行機関をどのようなものとするかについても論点として挙げられていました。

労働基準法の女子保護規定については、時間外休日労働、深夜業に関し、①女子のみの規制の廃止と男女同一の新たな規制の創設、②女子のみの規制として女子の家事育児負担を考

慮した経過的措置、のいずれにするか、また、後者とした場合の規制の考え方をはじめ、産前産後休業は拡充をも含めて検討するか、生理休暇の廃止の可否、女子保護規定の適用と待遇面での取り扱い等が論点で挙げられました。

育児休業普及については法制化の要望と反対論といずれにくみするか、また再雇用制度普及対策のあり方等が論点となりました。

その後、婦人労働部会では、これらの問題点について鋭意検討が進められました。しかし、①雇用における男女の機会の均等と待遇の平等を確保するための立法措置を講ずること②労働基準法の女子保護規定については、機会の均等及び待遇の平等を推進するという観点から、女子が妊娠出産機能を持つことに係る母性保護規定を除き見直すことが必要であること、という基本的な考え方について一応意見が一致したものの、どのように法制を整備するのか、その具体的な内容については、次のような点で労使の意見が鋭く対立し、審議は難航しました。

労使の意見が対立した点は、①男女の機会の均等と待遇の平等を確保するための企業の雇用管理のどの範囲まで、またどの程度の強さで規制の対象とするか、②法の実効を担保するためどのような措置を取るか、③労働基準法の女子保護規定をどの程度改正するか、④育児休業請求権を法制化するか否か等です。

### (3) 婦人少年問題審議会婦人労働部会での審議状況の公表

その後1983年12月21日には婦人少年問題審議会婦人労働部会での審議状況が公表されました。このときには10月の時点で公表された「問題点」に比べ、かなり詳しい内容となっているうえ、上記基本的な合意点について柱がきで明記するとともに、各問題点については、詳細に労使の意見が紹介されています。

また柱がきでは「これらの法的整備の検討に当たっては、現状固定的な見地ではなく、長期的な展望の上に立って行うことが必要であり、その観点からは、原則として企業の募集、採用から定年・退職・解雇に至る雇用管理における男女差別的取り扱いを撤廃し、労働基準法の女子保護規定は、母性保護を除き解消することが求められるところである」という理想を述べつつ「しかしながら、法律の制定、改廃を行う場合には、その内容は将来を見通しつつも、現状から遊離したものであってはならず、女子労働者の就業実態・職業意識、我が国の雇用慣行、労働時間をはじめとした労働条件等労働環境、女子が家事・育児等のいわゆる家庭責任を負っている現状、女子の就業に関する社会的意識等の我が国の社会、経済の現状を十分踏まえたものとする必要がある」との現実論も述べられています。

機会の均等と待遇の平等を確保する範囲およびそれに対する措置についてはどのような議論の状況だったかという点、労働者委員がガイドラインを明示した罰則付きの強行規定を主張したのに対し、使用者委員は罰則はもとより一律に法律を持って強制することに反対で、特に昇進・昇格は法規制になじまないとする等、大きなかい離がありました。しかし公益委員の一部から「①機会の均等と待遇の平等を図るための法律は、昇進昇格も含め、募集・採用から定年・退職・解雇に至る雇用の全ステージを対象とすること、②定年・退職・解雇に

については罰則なしの強行規定により禁止することとすること、③機会の均等と待遇の平等を確保するための法制の実効担保のひとつの方法として何らかの形での救済方法を考えることとすること」について労使が合意できないかどうかとの発言があり、引き続き検討していくこととなった旨の記述があります。

他方、労働基準法の女子保護規定についての議論は、使用者委員が時間外労働、休日労働及び深夜業の原則撤廃を主張しつつ一部委員から最小限管理職、専門職、事務職等についての廃止や労働者の意思による廃止が提言されました。一方、労働者委員は現状の労働条件下では撤廃反対としつつ管理職及び専門職の規制緩和についてはその範囲を含めて検討するとする等、多少の歩み寄りが見られるものの、かい離が依然として大きい状態でした。その中で、公益委員の一部から、「管理職及び一定の専門職についての規制は緩和する方向でその具体的範囲を検討することで労使が合意できないかどうか」との発言があり、また「工業的業種・職種は別として、その他については保護を緩和することが、男女の機会均等と待遇の平等を進める上で必要ではないか」との発言もあったことから、引き続き検討していくこととなった旨の記述があります。

そのほか産前産後休業は労働者委員が産前産後各々8週間へ拡充を主張し、使用者は現行法（当時各々6週間）通りを主張、生理休暇は使用者委員が母性保護ではないとして廃止を主張、労働者委員が母性保護であるとして存続を主張する等意見の対立が引き続いた部分もありましたが、一時的に入坑する看護婦、新聞記者等についての坑内労働禁止の廃止、帰郷旅費の廃止等は合意されました。

更に、育児休業普及対策等についても、労働者委員は法律による制度化が必要、使用者委員が法制化は時期尚早と意見が対立し、「議論の過程で労働者委員の一部から、休業期間を短くすることや、規模別業種別に段階的に実施することでも法制化は反対かとの質問が出されたが、使用者委員からそのような形でも法制化は行うべきではないとの意見が出された」とあります。

#### **(4) 公益委員のたたき台**

女子差別撤廃条約の批准予定時期との関係で考えると、雇用の分野における法制の整備は、1984年の国会（当時通常国会は年末に召集されるのが通例であったためこの場合1983年末に召集される国会）において行いたいというのが当初からの労働省の意向でしたが、これに答えるには1984年のできる限り早い時期に審議会としての意見を何らかの形で取りまとめることが要請されていました。

この要請に答えるべく、婦人少年問題審議会婦人労働部会では、労使の意見が分かれている点を中心に鋭意審議が進められましたが、労働省の要請にこたえるには、公益委員がそれまでの議論を土台にして一応の試案を作成し、それを基に審議を深めることとするのが適当であるとの合意がなされ、1984年2月20日公益委員により「婦人少年問題審議会婦人労働部会の審議のためのたたき台」が提示されました。

ここでは法的整備に係る考え方が柱がきで示されています。

その考え方とは、即ち、このたたき台は「ある程度現状を考慮しつつも、「雇用における男女の機会の均等と待遇の平等を確保するための法的整備の検討にあつたては現状固定的な見地ではなく、長期的展望の上に立つて行うことが必要である」（筆者注：1983年12月21日の「婦人少年問題審議会婦人労働部会における審議状況について」の柱がきの一部を引用）との考え方に、より重点を置いてとりまとめたものである。」というものです。

これをさらに具体的に説明する意味で、「男女の機会均等及び待遇の平等の実現を、特に雇用という経済性、効率性が追求される分野において図ろうとする場合には、現状を重視しすぎると何らの前進も生まれない恐れもあり、むしろ積極的に現状を変えていく方策を検討することが必要な場合がある。また、女性労働者の現状、特に女子が家事育児などのいわゆる家庭責任を負っている現状が女子労働者の就業に大きな影響を与えていることは否定できないが、それをあまりに強調し、それを踏まえた措置を取ることは、現状を固定化し、正当化する結果になるだけでなく、女子にとって機会均等と待遇の平等の実現の妨げとなる恐れもある。」と記述しています。

また、具体的な法的整備についての提案の内容としては、まず、機会均等と待遇の平等を確保する範囲及びそれに対する措置について、募集・採用から定年・退職・解雇に至る雇用管理の全ステージを対象とすべきとしたうえで、募集・採用については事業主が男女の機会の均等を確保するよう努めることとする努力義務、配置、昇進・昇格、教育訓練、福利厚生及び定年・退職・解雇は合理的理由のない男女の差別的取扱いをしてはならないこととしています。更に法律の実効確保の措置として、労働大臣が事業主に対する指針を作成、また迅速、簡便な紛争解決のため各都道府県ごとに労使の代表を参加させた調停機関を新設、さらに婦人少年室の体制整備を行い法の円滑な施行を図るとしています。

次に労働基準法の女子保護規定については、まず時間外休日労働について、管理職・専門職を禁止の対象から除くこととしその範囲は別途検討する、工業的業種・職種に従事する者については現行規制を若干緩和して存続し、その他の者については現行規制を廃止としています。深夜業は、管理職専門職及び短時間労働者やスチュアード等女子の健康及び福祉に支障がないと認められる業務に従事する者を禁止の対象から除く外、工業的業種・職種に従事する者については現行規制を存続し、その他の者については現行規制を廃止としています。

また、危険有害業務の就業制限については、専門家による母性保護の見地からの検討結果を踏まえて個々に見直し、坑内労働については、一時的に入坑する者等ILO 45号条約で入坑を認められている者については禁止を解除、更に産前産後休業は、産後休業だけを6週間から8週間（うち強制休業6週間）に延長（多胎妊娠の倍10週間）するとともに妊産婦の時間外・休日深夜業を原則的に禁止としています。生理休暇は、廃止すべきとしつつ生理日の就業が著しく困難な女子についての配慮が必要であるとし、帰郷旅費は廃止としています。

更に、育児休業については、全企業に対する強制は困難なので当面行政側の積極的な指導援助により一層の普及を図るとしており、併せて再就職援助、能力開発向上のほか再雇用制度の導入奨励等を規定するとしています。

#### (5) 婦人少年問題審議会の建議

婦人労働部会では、公益委員から提示されたたたき台を基にさらに審議を重ね、1984年3月26日、それまでの検討結果をまとめた部会報告を審議会総会に提出し、総会は、この報告をもとに、「雇用における男女の機会の均等と待遇の平等を確保するための法的整備について」と題する建議をまとめ、藤田タキ婦人少年問題審議会議長から坂本三十次労働大臣に提出されました。

部会報告は法制整備の具体的内容に関する主要な部分において、公益側、労働者側、使用者側の各委員の意見が分かれ三論併記あるいは少数意見が付記されるという異例のものとなりましたが、建議自体は、全員一致の意見として、審議の経過、報告の内容等を十分尊重し、女子差別撤廃委員会の批准のための条件整備として必要な法的な整備を速やかに行うよう提言しています。

具体的な提言内容は、労使の意見が付記されるほかはおおむね公益委員のたたき台と同様でした。

#### (6) 関係審議会への諮問

この後労働省は県議の内容を踏まえて法案を取りまとめ、その要綱を再び婦人少年問題真議会に諮問（1984年4月19日）、引き続いて関係審議会にも諮問しました。

この諮問要綱はいくつかの点で建議の内容と異なっています。

即ち、均等に関しては、まず法律の目的について「この法律は、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を促進するとともに、女子労働者について再就職の援助等の措置を推進し、もって女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図ることを目的とするもの」と明記され、均等確保の措置のみならず福祉の増進に関する事項も含む法律であることが明らかとなり、併せてこの諮問の段階で初めて勤労婦人福祉法の改正の形を取ることが明らかにされました。配置・昇進については、建議において「差別的取扱いを禁止する」との内容でしたが、諮問要綱では「均等な取扱いをするように努めなければならない。」とする努力義務になっています。

教育訓練、福利厚生については、それぞれ「業務の遂行に必要な基礎的な職業能力を付与するために必要な教育訓練及びこれに準ずる教育訓練であって労働省令で定めるもの」「供与の条件が明確な労働者の福利厚生のための資金の貸付けその他の相当程度の経済的価値を有する福利厚生措置であって労働省令で定めるもの」といった、建議にはなかった範囲を明確にするための限定がかけられました。定年・退職・解雇については、男女差別の外、退職・解雇について妊娠・出産等を理由とする差別の禁止も明記しています。これは女子差別撤廃条約批准のため必ず法的に措置しなければならないことが明らかにされたためであると

考えられます。そのほか婦人少年室長による紛争の解決の援助や調停を行う雇用機会均等調停委員会の具体的な内容も示されています。

更に、旧勤労婦人福祉法の内容を引き継いだ、女子労働者の就業に関する援助の措置等の部分も、法律の全体像の中の一つとして盛り込まれています。また、男女雇用機会均等法に関する紛争についての調停を行う雇用機会均等調停委員会（仮称）の新設に伴い、「都道府県労働局が設置される際に、地方労働基準審議会及び地方職業安定審議会を統合して地方労働審議会とする」旨が明らかにされました。

労働基準法改正関係ではどうだったかという点、管理職・専門職について「労働者の業務の遂行を指揮命令する職務上の地位にある者又は専門的な知識若しくは技術を必要とする業務に従事する者で、労働省令で定めるもの」と一定の定義と詳細を労働省令委任することが明らかとなったほか、時間外・休日労働規制について、工業的業種に関し「若干緩和して存続する」とされた時間外規制のレベルが2週12時間、年間150時間と明らかにされました。また非工業的業種で時間外・休日労働の規制が外れる者について、協定により延長できる労働時間等に関する指針を策定できるとされました。深夜業について、建議では非工業的業種について現行規制を廃止するとされていたものが、廃止の記述がなくなり、当時深夜業が認められていた者に加え管理職・専門職、「腐敗しやすい物の製造又は加工の業務等その性質上深夜業が必要とされる労働省令で定める業務」で「一日の労働時間が労働省令で定める時間以内」の短時間業務、本人から申し出のあった者（労働省令で定める事業に従事する者に限る。）であって、使用者が「行政官庁の許可」を受けたものについて深夜業を認める内容となっていました。

危険有害業務の就業制限については、妊産婦にその妊娠、出産、哺育に有害な業務につかせてはならないとすると同時に、女子の妊娠・出産に係る機能に有害である業務については妊産婦以外についても就業を制限することとされていました。

このように諮問案は、総じて言うと、建議に比べ、均等確保のための措置について一定の限定を加える一方で、労働基準法の女子保護規定についてはその緩和の幅を縮小し、より多くの保護規定を残すものとなっています。これは建議後諮問案作成の間に行われた、労使の合意形成の努力の中で、男女の均等の確保の義務化や、労働基準法の女子保護規定の緩和について労使双方から抵抗があったことによるものと考えられます。それはとりもなおさず、当時の使用者委員の側には、女子保護規定が多少多く残ったとしても、企業の雇用管理に大きな変更をきたす可能性のある義務規定をなるべく減らした方がいいという判断があり、また労働者委員の側には、女性労働者の多くが現実にかけていた家事育児責任や当時の男性労働者の就業実態にてらし、女子保護規定の大幅な緩和が難しいという事情があったと考えられます。

#### **(7) 立法形式についての紛糾と答申**

さて、この諮問案に対し、短期間のうちに婦人少年問題審議会での審議が行われましたが、

諮問案の事前説明の段階から労使双方から多くの意見がだされ、特に均等確保のための法制整備として勤労婦人福祉法の一部改正によることが明らかになったことについて、労働側の反発は大きく、一時は諮問を受けるべき婦人少年問題審議会総会に労働者委員が全員欠席するという通告が行われる事態にまで立ち至りました<sup>46</sup>。婦人少年局長等の説得によりこの事態は回避されましたが、諮問案に対する答申には他の部分への意見とともに「立法形式について」の労働側の委員が付記されており「機会の均等及び待遇の平等を確保するための法律は、新しい立法措置を前提として審議をしてきた審議会の討議経過からしても単独立法とするべきであり、働く婦人の福祉増進を目的とする勤労婦人福祉法の枠組みの中へ基本的に性格の異なる男女平等を確保する措置を持ち込むべきではない。」と強い調子で立法形式についての批判を行っています。このように均等法立案当時の審議会労働者委員の認識としては、女性労働者の「福祉」の措置は必要だが、男女の差別的取り扱いの禁止といった「正義」視点の法政策は別体系で設けられるべきであるというものだったと考えられます。

なお、そのほかの事項についても労使の隔たりは依然として大きく、5月9日に出された婦人少年問題審議会の答申文においても、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を促進するための関係法律案（仮称）要綱」について、「今日の段階においてはやむを得ないという意見が多かったが、婦人差別撤廃条約の目指す方向に照らせば、なお多くの部分において不十分な点があることは否定しがたい。」と双方に不満を残すものであることが示され、「本関係法律の施行後適当な期間内に、施行状況を本審議会に報告し、その審議結果に基づき、必要がある場合には法改正を含む所要の措置を講ずべきである」としています。また、労使の意見を付記し、「これらの意見については法案作成にあたって適切な配慮をされたい」としていますが、この付記された労使の意見は、遠く隔たったものでした。例えば、労働者委員が均等確保のための法規制の対象について「雇用管理の全ステージを対象として」男女の差別的取り扱いを罰則付きで禁止すべきであるとし、労働基準法の女子保護規定について、時間外労働、休日労働についての規制は「労働時間短縮、週休二日制、有給休暇の拡大や保育施設の充実など、女子の家庭責任を軽減する諸方策を進めたい見直すべきである」とか、深夜業の規制についても「人間らしい労働と生活を確保するという観点から、業種、職種を問わず、現行規制を存続すべきである」といった意見を付記したのに対し、使用者委員は均等関係では教育訓練及び福利厚生について「これらについての差別的扱いは、我が国の雇用慣行、企業とりわけ中小企業の経営実態から見て当面努力義務規定とすべきである。しかしやむを得ずこれを強行規定により禁止する場合には、その範囲をできる限り限定すべきである」とし、女子保護規定についても「工業的業種、非工業的業種を問わず」女子の時間外及び休日労働の制限や深夜業の禁止を廃止すべきであるとの意見を付記しています。

ところで、この段階では中央労働基準審議会（会長石川吉衛門）、中央職業安定審議会（会長大内力）、中央職業訓練審議会（会長原田運治）にもそれぞれ法案要綱の関係部分が諮

問され、いずれも婦人少年問題審議会と同日の5月9日に答申されていましたが、中央労働基準審議会の答申においては、労働基準法的女子保護規定について、付記された労働者委員の意見は婦人少年問題審議会の場合とは異なっていました。即ち「(1)工業的業種の事業に従事する女子の時間外労働の制限について、現段階においては1週間についての制限を存続すべきである。(2)非工業的業種の事業に従事する女子の時間外及び休日労働の制限を廃止し、法的拘束力のない指針に基づく行政指導にゆだねることは、時期尚早であり、労働省令により時間外及び休日労働を認める範囲を法令上明確にすべきである。」といった全面反対ではない具体的な歩み寄りを示す意見だったのです。後日国会に提出された法案は、諮問された案をこの中央労働基準審議会における付記意見を踏まえて修正した案となっています。

また中央職業安定審議会では、その答申の結論として「募集及び採用については、これを強行規定にすべきだという議論もあったが、日本の雇用慣行の現状からいって、当面は原案で止むを得ないというのが大勢であった。ただし、労働省は、今後この趣旨がどのように活かされているかを十分検討し、その結果に基づいて、適宜、制度・運用の見直しをするように努めること、及び公共職業安定所においては、求人の受理、職業紹介に際し、男女の機会均等が確保されるように努めることが必要である。」等とし、これには労働者委員の意見が付記されていません。この時指摘された公共職業安定所における業務の改善については、男女雇用機会均等法の施行時に、求人票について男女共用の求人が可能となるような様式の変更が行われる<sup>47</sup>等、一定の改善が行われることとなりました。

このように婦人少年問題審議会以外の審議会では、その答申において労働者委員が一定の歩み寄りを見せています。このことは、婦人少年問題審議会の労働者委員が当時全員女性であって、均等法制の実現や女子保護法制の行方に強い関心を有する女子労働者の利害を背景に、審議会においては一步も譲ることのできない立場であったという事情がある一方で、最終的な法案の取りまとめに向けては現実的な妥協案を探ることがぜひとも必要であり、その場面として他の関係審議会の場が活用されたことが推察されます。

### 3 法案の成立と施行

#### (1) 法案の国会提出

労働省は、婦人少年問題審議会をはじめ各審議会の答申及び答申に付記された意見を参酌して法律案の内容を固め、この法律案は1984年5月11日「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を推進するための労働省関係法律の整備等に関する法律案」（以下「整備法案」という。）として閣議決定され、5月14日第101特別国会に提出されました<sup>48</sup>。

なお、「整備法案」は、その第1条で勤労婦人福祉法をその題名とともに大幅に改正して「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」とし、その第2条で労働基準法的女子保護規定の部分を改正する内容となっていました。均等を確保するための法律の立案と労働基準法的女子保護規定の改正とは、相互の関係を有するものであるため、審議会においては一括して検討が行われてきたものですが、国会

に提出する法案においてもこのような一括した形式を取った理由については、立案担当の婦人少年局長であった赤松良子氏の次のような述懐があります<sup>49</sup>。

「当初考えていたのは、雇用の全ステージでの差別をなくすための規定を持つ男女雇用平等法の制定と女子のみの保護を撤廃するための労働基準法の改正の二つを同時に提案することだった。しかし、片方が新法制定、もう一方が法改正ということでは二本の法案にせざるを得ず、国会対策上うまくない。両方とも一部改正というかたちにして、一本の法案で提出すべしということになった。そこで、雇用平等法という新法制定ではなく、これまでに存在した「勤労婦人福祉法」の一部改正という形式を取ることにした。新法の附則で他の法律の一部改正をするという手が使えないかとも考えたが、附則で改正するには労働基準法の改正部分はあまりに大きく、とても無理ということで諦めざるを得なかった。もし、二本の法律として提出していたらどんなことになっていたかという、どちらか片方だけが残って、もう一方が取り残されるということが国会の駆け引きの中で起こり得る。そうなれば平等と保護のバランスが崩れてしまって、後に禍根を残すことになる。それは避けねばならない。」

こうして、平等と保護のバランスを崩すことのないように立法形式に配慮した法案が出来上がったと言えます。

しかしこの時の赤松氏には「勤労婦人福祉法には福祉の増進という独自の法理念があって、これと差別撤廃とは、木と竹とをついだようなことになりはしないかという思いはどうしても残った。」<sup>50</sup>というように差別撤廃ないし平等といった「正義」の理念と（女子労働者のみに着目しての）「福祉」の概念との不整合の懸念が残されていたのでした。

さて国会に提出した法律案の要綱は、関係審議会に諮問した要綱に若干の修正を加えています。これらの多くは立法技術上の微修正ですが、審議会の答申内容を考慮して実質的な修正を行ったものとしては、①再雇用特別措置の定義に弾力性を持たせたことのほか、②女子の労働時間及び休日について、工業的業種に従事する女子の時間外労働の規制を「2週12時間」から「1週6時間」とするとともに、非工業的業種に従事する女子の時間外労働等の規制について、諮問要綱では規制を廃止することとしていたものを、法案では法律で示す一定の範囲内で省令で具体的な時間数を定める形の規制を残すこととしています。③生理日の就業が著しく困難な女子に対する措置について、そのような女子は「休暇」を請求することができることを明らかにしました。

## （2）法案の成立

整備法案は、第101国会提出後、衆議院本会議における趣旨説明及び質疑、衆議院社会労働委員会における提案理由説明及び実質4回にわたる審議、並びに中央及び地方における参考人意見聴取を経て、7月24日に衆議院社会労働委員会で技術的な修正<sup>51</sup>を加えたのちに可決、同月27日には衆議院本会議で可決されました<sup>52</sup>。その後参議院に送付され、翌8月1日には参議院本会議での趣旨説明及び質疑を経て参議院社会労働委員会に付託されて、8月2日に提案理由説明が行われましたが、8月8日に会期末を迎えたため継続審議となりました。

1984年12月に召集された第102回国会における整備法案の審議は、参議院社会労働委員会において1985年4月11日から始まり審議3回の外公聴会を実施するなどして進み、目的規定について「法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり」とのくだりを挿入することや、附則に見直しのための規定を追加する修正を加えた後4月25日に参議院社会労働委員会で、可決、また5月10日参議院本会議で可決後再び衆議院に送付され5月14日に衆議院社会労働委員会で、5月17日本会議で可決され成立したのです。

成立した整備法は1985年6月1日公布され、これにより「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」（以下「男女雇用機会均等法」といいます。）及び改正労働基準法が1986年4月1日から施行されることになりました。

### （3）法律の施行

施行までの間に必要な細則を定める作業が婦人少年問題審議会等の審議を経て進められましたが、その内容としては大きく3種類のものがありました。まず、男女雇用機会均等法の施行に関しては、差別的取り扱いが禁止される教育訓練及び福利厚生措置の範囲等について具体的に定める省令である「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律施行規則」（以下「均等則」といいます。）及び男女雇用機会均等法上努力義務となった募集、採用、配置、昇進について事業主が講ずるように努めるべき措置を具体的に明らかにする「事業主が講ずるように努めるべき措置についての指針」（以下「均等指針」といいます。）が定められました<sup>53</sup>。また、改正労働基準法の施行に関しては、非工業的事業における時間外労働・休日労働の上限、深夜業の禁止の例外となる業務等を定める省令である女子労働基準規則（それまでの女子年少者労働基準規則から分離独立）が定められました。これらは1985年10月31日の婦人少年問題審議会への諮問を皮切りに、中央労働基準審議会、中央職業安定審議会及び中央職業能力開発審議会に關係部分の要綱が諮問され、各審議会から12月27日に答申が出されましたが、「妥当と認める」との表現をとった審議会は一つもなく、「やむを得ないとする意見が多かった」あるいは「やむを得ないものと認める」といた表現で結論を出しました。またいずれの審議会の答申も労使双方又は一方の意見が付記されており、法施行の段階においても労使の意見が隔たっていたことが分かります。こうして均等則、均等指針、女子労働基準規則は、1986年1月27日に公布されました。

## 4 男女雇用機会均等法の内容

整備法による改正後の男女雇用機会均等法は、本則35条と勤労婦人福祉法時代の17条から倍増し、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保のための具体的な規定が盛り込まれましたが、その概要は以下の通りです<sup>54</sup>。なお、（ ）内に示した条数はいずれも1986年4月1日の施行当初のもので、この項でも法文にあわせ適宜「女子」の語を用いています。

### （目的）（第1条）

目的規定は、勤労婦人福祉法における規定から大幅に改正されながらも、一部の文言が維

持されました。

なぜなら、勤労婦人福祉法の一部改正により成立した男女雇用機会均等法は、一部改正法という制約の上からも、目的規定においても勤労婦人福祉法の目的を一定程度引き継ぐことが必要だったからです。法律の目的が全く異なるのであれば、旧法の一部改正でなく、新法の立案及び旧法の廃止を行うこととなります。したがって「もって女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図ることを目的とする。」という法律の最終目的を示した末尾部分は勤労婦人福祉法を継承しました。また、女子労働者についての「職業生活と家庭生活との調和」についても最終目的実現のための一つの柱として残しています。

一方で、「勤労婦人」の用語は、これに対応する男性を呼称する適切な名称がないとして、対応する「男子労働者」の名称のある「女子労働者」に名称を変更していますし、もっとも重要な柱となる具体的な一次的目的として「雇用の分野における男女の均等な機会と待遇の確保」を新たに明記し「職業生活と家庭生活の調和」の前においています。また、勤労婦人福祉法で明示されていた「職業指導の充実」、「職業訓練の奨励」等は法律の内容の変化に応じ「職業能力の開発向上」「再就職援助」といった項目に代わり、「福祉施設の設置等の措置」はその重要性の低下のため消えています。

結果として、目的規定は、「この法律は、法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇が確保されることを促進するとともに、女子労働者について、職業能力の開発および向上、再就職の援助並びに職業生活と家庭生活の調和を図る等の措置を推進し、もって女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図ることを目的とする」というものになりました。

このような目的規定の変化をみても、勤労婦人福祉法とくらべ男女雇用機会均等法が「福祉」の視点のみならず「平等」という「正義」の視点を加えているということが出来ます。

#### (基本的理念) (第2条) (第3条)

勤労婦人福祉法では目的規定に引き続き、基本的理念の規定が置かれていました。男女雇用機会均等法もこれを引き継ぎましたが、「勤労婦人は、次代になう者の生育について重大な役割を有するとともに、経済及び社会の発展に寄与するものであることにかんがみ」とされていた前半部分について「女子労働者は経済及び社会の発展に寄与する者であり、かつ、家庭の一員として次代を担う者の生育について重要な役割を有する者であることにかんがみ」に改めており、「経済社会への発展への寄与」を前面に出して女子労働者の労働者としての役割を強調するとともに、「次代を担う者の生育」についての役割即ち出産・育児の役割を前者に一步譲るものとして位置づけました。また、その「次代を担う者の生育」という役割についての認識を「重大」から「重要」にあらため、かつ「家庭の一員として」の文言を加えることにより、女子のみが育児の役割を担うべきであるとの解釈を排除するようにしています。後半についても、女子労働者が「母性を尊重されつつしかも性別により差別されることなくその能力を発揮」することを「職業生活と家庭生活との調和を図る」ことの前に、勤

労婦人福祉法の規定における優先先後関係を逆転させています。なお、受け身の表現である「配慮されるものとする」の文言を削除し「この法律の規定による女子労働者の福祉の増進は、」という文言を加えましたが、これによって「福祉の増進」が男女の均等な機会や取り扱いの確保と職業生活と家庭生活との調和を包含する広い概念であることを明記することになりました。

また、勤労婦人福祉法において存在した勤労婦人の自覚と能力開発、発揮の努力の規定を表現を修正のうえ存続させ、女子労働者の自覚と能力開発及び向上、能力発揮の努力を促すものとししました。

#### （関係者の責務）（第4条）

勤労婦人福祉法の規定を簡素化して存続させたもので、事業主、国、地方公共団体が基本的理念に従って女子労働者の福祉の増進の努力を行うことを求めています。

#### （啓発活動）（第5条）

勤労婦人福祉法の規定を修正のうえ存続させたもので、女子労働者の福祉についての国民の関心と理解の増進、女子労働者の意識の高揚、女子労働者の能力発揮を妨げている諸要因の解消を目的とした啓発活動を国及び地方公共団体で行うとするものです。

#### （女子労働者福祉対策基本方針）（第6条）

勤労婦人福祉法の規定を表現内容の若干の修正のうえ存続させたもので、労働大臣が女子労働者の福祉に関する施策の基本となるべき方針を定めること、基本方針には女子労働者の職業生活及び家庭生活の動向に関する事項及び女子労働者の福祉の増進について講じようとする施策の基本となるべき事項を定めることとされました。

#### （募集・採用）（第7条）

新たに、事業主に対し、労働者の募集及び採用について女子に対して男子と均等な機会を与える努力義務を課したものです。この努力義務については、その具体的内容を明らかにするため後述する法第12条に基づき労働大臣が「事業主が講ずるように努めるべき措置についての指針」（均等指針）を定めることができることになっており、これにより定められた均等指針は、「募集又は採用に当たって、募集・採用区分（労働者を募集し、採用するにあたっての職種、資格、雇用形態、就業形態等の区分をいう。）ごとに女子であることを理由として募集又は採用の対象から女子を排除しないこと。」「募集又は採用に当たって、年齢、婚姻の有無、通勤の状況その他の条件を付す場合において、同一の募集・採用区分の男子と比較して女子に不利なものとししないこと」の2項目を「講ずるように努めるべき措置」としました。前段については、「男子のみ募集・採用」のみを問題としており、男女別の採用人数を明示した募集採用は問題とされていません。また「個々の女子労働者の意欲、能力、適性等」を理由とすることは「女子であることを理由とする」ことにはあたりませんので、結果として女子の採用者がゼロであっても「公正な選考を行っている限り、その結果によって均等法上の問題が生ずること」はないと解されました。

### （配置・昇進）（第8条）

新たに、事業主に対し、労働者の配置及び昇進について女子労働者に対して男子と均等な取扱いをする努力義務を課したものです。この努力義務については、募集・採用についてと同様均等指針が定められており、均等指針は、配置について「一定の職務への配置に当たって、女子であることを理由として、その対象から女子労働者を排除しないこと」「婚姻したこと、一定の年齢に達したこと等を理由として女子労働者についてのみ、不利益な配置転換をしないこと」の2項目を、昇進について「昇進に当たって、女子であることを理由として、その対象から女子労働者を排除しないこと」「昇進に当たって、出勤率、勤続年数等一定の客観的条件を付す場合においては、男子労働者と比較して女子労働者に不利なものとしなすこと」「昇進のための試験を実施する場合においては、男子労働者と比較して女子労働者に不利な取扱いをしないこと」の3項目を事業主が「講ずるように努めるべき措置」としました。

### （教育訓練）（第9条）

新たに、事業主に対し、労働者の業務の遂行に必要な基礎的な能力を付与するための訓練について、女子であることを理由とした差別的な取り扱いを禁じました。差別が禁じられる訓練の範囲は労働省令で定められることとされ、均等則（第1条）では「労働者の業務の遂行の過程外で行われるもの」に限定したうえ、いわゆる新入社員訓練（第1号）、職階別訓練（第2号）の外、「職業上の資格、業務の種類等一定の要件を設けて行われる教育訓練であつて、当該労働者が従事し、又は従事することが予定されている業務を遂行するために直接必要な能力を付与するもの」（第3号）の3種を挙げています。ここでいわゆるオン・ザ・ジョブ・トレーニングが対象とならなかったのは、「①本質的に職務の遂行や配置転換そのものと区別することが困難であり②教育訓練の内容を具体的に特定することが難しい」<sup>55</sup>というオン・ザ・ジョブ・トレーニングの性格によるとされています。また第3号の教育訓練は、均等則案要綱を審議した審議会での議論を踏まえ、「業務を遂行するために直接必要な能力・・・」というふうに「直接」の文言が加わって限定が強くなっています。また、均等則で示されていない訓練については、努力義務の対象にもなっていないということになり、事業主が男女雇用機会均等法の基本理念に従って男女均等に扱うことが「望ましい」<sup>56</sup>とされるにとどまりました。

### （福利厚生）（第10条）

新たに、事業主に対し、住宅資金の貸付けその他これに準ずる福利厚生の措置で労働省令で定めるものについて、労働者が女子であることを理由とした差別的な取り扱いを禁じています。均等則（第2条）では生活資金、教育資金等の資金の貸付（第1号）、福祉増進のための定期的な金銭の給付（第2号）、資産形成のための金銭の給付（第3号）住宅の貸与（第4号）が規定されましたが、住宅の貸与については「専ら、配偶者のない者の用に供するために設けられたものを除く。」とされました。これは独身寮を排除したのですが、独身寮については均等則案要綱を審議した婦人少年問題審議会において「省令の対象とする必要はあ

るが、直ちに対応を求めることが困難な場合もあるので3年後を目途に措置することとすべきである」とされたことからこのようになったものです。

#### **(定年、退職及び解雇) (第11条)**

新たに、事業主に対し、定年及び解雇について、労働者が女子であることを理由とした差別的取り扱い、女子労働者の婚姻、妊娠、出産を退職理由とする定め、女子労働者の婚姻、妊娠、出産休暇を理由とする解雇を禁止しています。

#### **(指針) (第12条)**

新たに、努力義務となった募集、採用、配置、昇進について、労働大臣が「事業主が講ずるように努めるべき措置についての指針」を定めることができるものとなりました。

#### **(苦情の自主的解決) (第13条)**

新たに、事業主に対し、配置・昇進、教育訓練、福利厚生、及び定年・退職・解雇についてのこの法律の規定に定める事項に関し、女子労働者からの苦情の申し出を受けた際にその自主的解決を図ることを努力義務としました。

#### **(紛争の解決の援助) (第14条)**

新たに、都道府県婦人少年室長が、女子労働者と事業主の間の紛争で労働省令で定めるものに関し、その双方または一方からその解決についての援助を求められたときに必要な助言、指導、勧告をすることができる制度を創設しています。紛争の範囲は均等則(第3条)で定められ、法第11条に規定された定年・退職・解雇に関する事項のほか、教育訓練、福利厚生については具体的に省令で明示される差別的取扱いが禁止された事項、募集・採用、配置・昇進については指針で事業主が講ずるように努めるべき措置が定められた事項に関する事業主の措置についての紛争とされました。

#### **(調停の委任) (第15条)**

男女雇用機会均等法では、前述の都道府県婦人少年室長による紛争解決の援助とともに、新たに調停の制度を構築しました。調停とは、紛争の当事者間に第三者が関与し、当事者の互譲によって紛争の円満な解決を図ろうというものであり<sup>57</sup>、そのための機関として機会均等調停委員会が置かれることになりました。前条の都道府県婦人少年室長の紛争解決の援助の対象となる紛争のうち、募集・採用に関する紛争を除き、関係当事者の一方又は双方から調停の申請があった場合で必要があると認めるときは、婦人少年室長が機会均等調停委員会に調停を行わせることとされました。なお、一方からのみの申請の場合、他方の同意が必要とされ、事業主の同意がない限り女子労働者のみの一方的な申請では調停の開始ができないことになっていました。

#### **(機会均等調停委員会の設置) (第16条)**

機会均等調停委員会は都道府県婦人少年室におくこととされました。

#### **(機会均等調停委員会の組織) (第17条)**

機会均等調停委員会は、労働大臣が任命する学識経験者である委員3人で組織されること

とされました。

**(調停の手続き等) (第 18 条～第 20 条)**

委員会が当事者の申立てに基づき必要があると認めるときに関係労使の代表から意見を聴くものとする事、委員会が、調停案を作成し、関係当事者に対しその受諾を勧告することができる事、委員会が関係行政庁に対し資料の提供その他必要な協力を求めることができる事がそれぞれ規定されました。

**(労働省令への委任) (第 21 条)**

委員会及び調停の手続きに関し必要な事項を労働省令で定めることとされました。

**(職業指導等) (第 22 条)**

この条文以下第 31 条の働く婦人の家についての規定までは、基本的に改正前の勤労婦人福祉法の第 3 章 (福祉の措置)、第 4 章 (福祉施設) の規定を引き継いだうえ、再就職の援助や再雇用特別措置を加えて新たに第 3 章 (女子労働者の就業に関する援助の措置等) としたもので、女性が現実に家庭責任を負っている状況にかんがみ、その就業を援助するための規定となっています。

女性労働者の職業指導については、職業安定機関が雇用情報、職業に関する調査研究の成果等を提供し、これに基づく適切な職業指導を行うことを規定しています。改正前と同様女性労働者の中には、妊娠、育児等のため長期間にわたり職業から離れていた者等、特にきめ細やかな配慮を必要とされる者が多いことにかんがみ、女性労働者に対する指導を一層充実させようとの趣旨に基づいて規定されていますが、男女雇用機会均等法に改められた趣旨から「勤労婦人の特性に適応した職業指導」となっていた部分は改められました。

**(職業能力の開発及び向上の促進) (第 23 条)**

職業能力開発を行う行政機関等が職業能力開発等の啓蒙宣伝や施設の整備などを行うことに努める旨を規定しました。男女雇用機会均等法に改められた趣旨を反映した改正のほか「職業訓練」となっていた部分が「職業能力の開発、向上」に改められました。

**(再就職の援助) (第 24 条)**

出産育児期にいったん退職し、子どもが大きくなってから再就業することを希望する女性が多い当時の状況と就業への希望を踏まえ、妊娠、出産、育児を理由として退職する女子労働者の再就職を容易にするための国の配慮にかかる規定を新設しました。女子差別撤廃条約との関係では「男女間の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置」と解されていました。

**(再雇用特別措置の普及等) (第 25 条)**

現実に出産、育児などの理由により退職した女子が、それらの理由がなくなった時に再び雇用されたいと希望する場合、同一企業において再び雇用されることがかつての経験を生かすことができるなど女性労働者にとっても好ましいことから、事業主はこのような措置を実施するよう努めなければならないものとし、国はその措置の普及を促進するための助言、指

導その他の援助をする旨の規定を新設しました。これも、女子差別撤廃条約との関係では「男女間の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置」と解されていました。

**(妊娠中及び出産後の健康管理に関する配慮及び措置) (第 26 条～第 27 条)**

勤労婦人福祉法の規定を文言修正のうえそのまま引き継ぎました。

**(育児休業の普及等) (第 28 条)**

育児休業の努力義務については勤労婦人福祉法の規定を引き継いだものですが、第 2 項として再雇用特別措置と同様、国はその措置の普及を促進するための助言、指導その他の援助をする旨の規定を新設しました。これに伴い育児休業奨励金が大幅に拡充されることになりました。本条が女性のみ育児休業を規定していることから女子差別撤廃条約との関係が問題となりますが、事業主に対する義務規定ではなく自主的な導入を促すものであることや女性に対する差別的効果がないとされて条約上の「差別」には当たらないとの解釈が示されていました。

**(相談、講習等、働く婦人の家、働く婦人の家指導員) (第 29 条～31 条)**

勤労婦人福祉法の規定を文言修正のうえそのまま引き継ぎました。

**(調査) (第 32 条)**

勤労婦人福祉法の規定を文言修正のまま引き継ぎました。

**(報告の徴収並びに助言、指導及び勧告) (第 33 条)**

行政機関の行う行政指導の根拠規定ですが、勤労婦人福祉法において規定されていた国による助言指導に加え、勧告、報告の徴収が明記され、これらが労働大臣の権限とされると共に、この労働大臣の権限の一部を労働省令の定めるところにより婦人少年室長に委任することができる旨が規定されました。

**(船員に関する特例) (第 4 条)**

船員の労働関係については、運輸省が所管する別の体系とみなされており、読み変え規定など所要の整備をおこないました。

**(適用除外) (第 35 条)**

本法のうち均等確保のための措置の規定は、国家公務員、地方公務員には適用しないとされました。これらの公務員には憲法第 14 条の規定が直接適用されることや、それぞれ国家公務員法、地方公務員法において平等取り扱い原則が罰則付きで規定され救済措置も設けられていることなどによるものでした。

## 5 改正労働基準法の内容

整備法による改正前の労働基準法の第 6 章は「女子及び年少者」と題し、女性労働者と年少労働者をともに肉体的、精神的に特別の保護を必要とするものとして位置づけていました。先に述べた女子差別撤廃条約の考え方（母性保護については「差別と解してはならない」が、それ以外の保護については、男女同一レベルで行うべきで、女性のみを一般的に保護するこ

とはできない。一方で条約は「漸進性」をもつ。)を踏まえ、かつ、婦人少年問題審議会の建議やその後の関係審議会の諮問・答申に当たっての議論を勘案して、改正労働基準法では、「女子」と「年少者」を別の章建てとしたうえ第6章の2に「女子」に関する規定を置きました。改正の概要は以下の通りです<sup>58</sup>。なお、( )内に示した条数はいずれも1986年4月1日の施行当初のものです。なお、この項でも、法文に従い、一部「女子」の語を使用しています。

#### (時間外・休日労働の規制の緩和) (第64条の2)

いわゆる指揮・命令者(労働者の業務の遂行を命令する職務上の地位にある者)や専門職(専門的な知識若しくは技術を必要とする業務に従事する者)で命令で定める者については、1日2時間、1週6時間、1年150時間という時間外労働の規制や休日労働の禁止を解除しました。専門職としては、公認会計士、医師、歯科医師、獣医師、弁護士、1級建築士、薬剤師、不動産鑑定士、研究員、システムエンジニア、新聞・雑誌・放送記者、デザイナー、プロデューサー・ディレクターが定められました。

それ以外の者で工業的業種の事業(労働基準法第8条第1号から第5号までの事業・・具体的には製造業、鉱業、土木・建築業、旅客・貨物運送業、倉庫業等)に従事する者については1日2時間の規制のみ解除しました。

非工業的業種の事業(労働基準法第8号から16号までの事業・・具体的には販売業、金融・保険業、興行の事業、郵便・電信電話の事業、保健衛生の事業、接客・娯楽の事業、清掃業等。なお、第6号、第7号の農林、水産、畜産業にはもともと労働時間の規定が適用になっていませんでした。)では、時間外労働を規制する単位を、4週間以内の週を単位とする命令で定める期間と1年間の2種とし、前者の規制時間数を1週間6時間以上12時間以下、後者の規制時間数を150時間以上300時間以下の範囲内でそれぞれ命令で定める時間とするものでした。休日労働については命令で4週間について、一定の日数以下とすることとなりました。結局女子労働基準規則の定めにより労働基準法第8条の第13号と第14号(保健衛生の事業と接客娯楽の事業)のみ2週12時間、年間150時間、休日労働禁止、その他の非工業的業種の事業では、4週24時間、年間150時間、休日労働1日以下となりました。

#### (深夜業禁止の適用除外の拡大) (第64条の3)

使用者が女子を午後10時から午前5時までの深夜に使用してはならない原則を維持したうえで適用除外業務等を拡大しました。

まず、時間外・休日労働の規制を解除した指揮・命令者及び専門業務従事者は、深夜業の規制も解除することになりました。

また新たに、品質が急速に変化しやすい食料品の製造加工等業務の性質上深夜業が必要とされる業務について、命令で定める業務に従事し、労働時間が命令で定める時間以下の者について、禁止が解除されました。具体的には惣菜、弁当製造業、生めん製造業、水産練り製品製造業、卸売市場の業務、新聞配達等等の業務が、時間については、6時間が、女子労働基準規則で定められました。これは、実際に早朝女性のパート労働者を活用したい業界から

の要請などを反映したものでした。

更に、本人が申し出た場合に、行政官庁の承認を受けて深夜業の禁止を解除する仕組みも設けられました。命令で定める事業に従事する者に限定されたこの規定は、具体的には、女性自身も希望している旨が業界を通じて伝えられたタクシー・ハイヤー業のみ女子労働基準規則で規定され限定的に運用されました。

従来から適用除外が認められていた女子の健康及び福祉に有害でない業務については、警察の業務を追加する他必要な整理を行いました。

#### **(坑内労働禁止の例外の創設) (第64条の4)**

全面的に禁止されていた坑内労働が、臨時の必要のため坑内で行われる命令で定める業務に限り解除されることになり、女子労働基準規則で医師、看護婦、各種取材の業務が定められました。このような禁止の解除も、命令で定める妊産婦は除かれることとされ、妊婦すべてと申し出のあった産婦（出産後1年以内の者）が定められました。

#### **(危険有害業務の就業制限の緩和) (第64条の5)**

女子一般に対する危険有害業務の就業制限規定を改め、妊産婦を命令で定める危険・有害業務につかせるはならないこととしたうえで、これらの業務のうち妊娠・出産機能に有害である業務については、妊産婦以外の女子にも準用することとしました。その結果妊産婦については広く改正前の就業制限を維持し（科学技術の進展や業務実態の変化により一部見直し）たとえば、重量物を扱う業務と、有害物のガス等を発散する場所における業務が一般女子についても制限されました。

#### **(産前産後休業の拡充) (第65条)**

産前産後とも6週間だった休業は、産前休業が多胎妊娠の場合10週間に、産後休業はすべての産婦について8週間に延長されました。産後の強制休業期間も5週間から6週間に延長されました。

#### **(妊産婦の時間外・休日労働及び深夜業に係る規定の創設) (第66条)**

新たに、妊産婦が請求した場合には、使用者は、時間外労働、休日労働及び深夜業をさせてはならないこととされました。

#### **(生理休暇規定の縮小) (第68条)**

生理日の就業が著しく困難な女子又は生理に有害な業務に従事する女子がとることのできた生理休暇について、後者を廃止し、生理日の就業が著しく困難な女子に対する措置として生理日に就業させてはならないこととされ見出しも改められました。

#### **(帰郷旅費規定の削除)**

女子について解雇の日から14日以内に帰郷する場合に、使用者が旅費を支給しなければならない旨の規定が削除されました。

## ＜コラム＞ 働く女性を巡る社会保障その2

男女雇用機会均等法の検討とほぼ同じ時期におこわれていたのが、年金制度改革の検討でした<sup>59</sup>。1984年には国民年金法等の一部を改正する法律案が国会に提出され、翌1985年4月に成立しています。この改正は、1986年から施行され、①国民年金を全国民共通の基礎年金を支給する制度に発展させ、報酬比例の被用者年金との二階建て年金制度に再編、②給付の抑制と保険料の引き上げ、といったものに加え、③女性の年金権の確立のため、国民年金の適用を被用者の被扶養者である妻にも拡大して3号被保険者とし、自分名義の基礎年金を持てるようにすることをその内容としていました。

ただ、被用者年金加入者の被扶養者である妻の保険料は、それぞれの被用者年金制度全体で負担することとされ、妻自身は保険料を納める必要がない制度となったことから、様々な論議を呼ぶこととなりました。この3号被保険者としての扱いは、後述する配偶者特別控除などの税制上の優遇措置等と相まって、妻が夫の被扶養者でいられる範囲内でパートタイム労働を行うといった選択にむすびついたと考えられます。

## 第6節 パートタイム対策の進展

### 1 パートタイム労働対策要綱策定

#### (1) 要綱策定までの経緯

前述のように、パートタイム労働者についての対策は、1960年代後半（昭和40年代）より意識されてきましたが、1980年代にはパートバンク（パートタイム労働者専用の職業紹介機関で、主として都市部に設けられた。）の設置（1981年）や雇い入れ通知書のモデル様式の普及（1982年）による労働条件の明確化の取り組み等の対策が進みました<sup>60</sup>。しかし、パートタイム労働者の増加やパートタイム労働者についての社会的関心の高まりとともに、総合的な対策の樹立が各方面から強く要請されるようになりました。

#### (2) パートタイマー・プロジェクトチームによる検討

このような状況の下で労働省は、労働行政の当面する課題について中長期的観点から検討するために設けた中堅職員によるプロジェクトチームの一つとして、各関係局の中堅職員からなるパートタイムプロジェクトチームを発足させました<sup>61</sup>。このプロジェクトチームは、パートタイム労働についての検討を行い、1983年6月にその結果を「パートタイム労働対策について」として発表しました<sup>62</sup>。ここには婦人少年局の担当者もメンバーに入り、その意味では女性労働政策としての視点も入っていましたが、プロジェクトチーム自体は全省的な取り組みであり、その中でも労働基準行政が主導的役割を果たしていました。

そこでは、パートタイム労働者の定義を「一日、一週間又は一か月において当該事業場における正規の労働時間に満たない労働時間の労働に従事することを常態とする労働者をいう」としたうえで、今後のパートタイム労働対策の方向性について様々な内容が示されまし

た。労働条件の明確化に関して、①パートタイム労働者に適用される就業規則の作成等の際におけるパートタイム労働者の代表の意見の聴取や②雇入れに際しての雇入れ通知書の交付が示され、また、労働条件そのものに関しても、①超過勤務によりフルタイムの正規の労働時間数を超えないことや②週5日勤務のパートタイム労働者についての年次有給休暇付与の徹底と、所定労働日数に対応した年休付与方式が提案されました。職業紹介に関して、①国による職業紹介およびパート就業希望者に対する職業指導と事業主に対する雇用指導②パート就業希望者に対する講習の実施等が示されています。更にこれら以外のものとして、希望する者についてのフルタイム労働者と相互の転換が望ましいものとして示されています。

### (3) 労働基準法研究会報告とパートタイム労働対策要綱策定

また1982年に再開された労働基準法研究会においても、1983年8月「パートタイム労働対策の方向について」が取りまとめられ報告されました<sup>63</sup>。このころ、各政党からもパートタイム労働に関する法案や提言が提出されるようになり、労働省ではこれまでの検討経緯や各種の提言を踏まえパートタイム対策要綱を策定すべく準備を進め、中央労働基準審議会にパートタイム小委員会を設けて審議しました。1984年10月31日要綱案が中央労働基準審議会に報告され、了承されたほか、中央職業安定審議会、婦人少年問題審議会においても説明了承されたことから、12月3日「パートタイム労働対策要綱」が労働事務次官通達として都道府県知事、都道府県労働基準局長、都道府県婦人少年室長あて指示されるに至りました<sup>64</sup>。

この「パートタイム労働対策要綱」（以下この項では「要綱」といいます。）は、パートタイム労働者の定義の明確化を図りつつ、パートタイム労働者の処遇及び労働条件等について労使をはじめ関係者が考慮すべき事項を指針として示すとともに、関連して労働省の講ずる施策を総合的に定め、これに基づき労使に対する啓発指導等を進めることとしたものです。

### (4) パートタイム労働者の定義

要綱では、パートタイム労働者の定義については、「その者の一日、一週又は一箇月の所定労働時間が当該事業場において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間よりも相当程度短い労働者」をいうものとされました。又繁忙期に一時的に雇入れられた者などは「この要綱におけるパートタイム労働者の定義から除く」ものとされました<sup>65</sup>。

### (5) パートタイム労働に関する指針

要綱においては、パートタイム労働に関する指針として、次のことが定められました。

①使用者に雇入れ通知書の交付の努力を求めるとともに、パートを含め常時10人以上の労働者を使用する事業場の使用者に対する就業規則作成の原則の徹底をはかり、併せて適当な方法でのパートタイム労働者の意見の聴取が望ましいとしました。

②労働時間設定の際のパートタイム労働者の事情の考慮や、所定外労働の有無について雇入れ時に明示する努力を求めるとともに、同種の業務に従事する通常の労働者の所定時間を超えた所定外労働もさせないことが望ましいとしました。

③年次有給休暇について、所定労働日が週5日の労働者への付与はもちろん、4日の労働者に

についても同様とすることが望ましいとしました

④労働契約の更新により1年を超えて使用された期間の定めのある労働契約の終了について、30日前の予告の努力を求めました。

⑤常時雇用するパートタイム労働者の健康診断を実施するものとしました。

この指針では、このほかパートタイム労働者の雇用管理の適正化、高年齢者のパートタイム雇用の促進、通常の労働者の雇い入れの際の優先的な応募機会の付与の努力を求めています。

#### (6) パートタイム労働に関する施策

要綱においては、指針に書かれた内容についての各種啓発のほか、雇い入れ通知書やパートタイム労働者に適用される就業規則のモデル様式の普及、パートバンクの充実や公共職業安定所における紹介機能の強化、雇用相談、職業相談の充実、雇用管理改善ガイドブックの配布、パートタイマー職業教室の開催、婦人就業援助施設における講習の実施、パートタイム労働旬間の設定等が示されました。

これに基づき1985年11月第1回パートタイム労働旬間が実施されています。

#### (7) 疑似パートへの適用

いわゆる疑似パート（処遇や労働条件の面で通常の労働者と区別して取り扱われているにもかかわらず所定労働時間は通常の労働者とほとんど同じである者）についての要綱の適用については、このような疑似パートについても要綱を適用するものとするが、パートタイム労働者と通常の労働者との区別が実態的に明確になるよう労使をはじめ関係者の努力がはられるべきであるとされました。

### 第7節 婦人局の設置と内部編成

労働省で女子差別撤廃条約の批准に向けた条件整備の努力が続けられていた1981年3月、政府に臨時行政調査会が設けられ、1983年3月までの2年間に行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項についての調査審議が行われました<sup>66</sup>。1983年3月14日の最終答申に至る5次の答申において多岐にわたる指摘が労働行政に対しても行われましたが、婦人少年局に関しては、最終答申において、年少労働行政事務を関係各局へ移管し、パート労働及び家内労働関係行政事務を吸収して「婦人及び婦人労働行政を総合的に推進するため」婦人局に再編すべきとされました。

これを踏まえて労働省設置法及び労働省組織令が改正され、男女雇用機会均等法の国会審議のさなかの1984年7月1日から婦人少年局は再編されて、新たに婦人局が設置されました。庶務課のほか婦人政策課、婦人労働課、婦人福祉課の4課体制で、婦人政策課は婦人の地位向上、その他婦人問題に関する連絡調整、雇用における男女の機会均等及び平等の確保を、婦人労働課は婦人労働者の特殊な労働条件及び保護、家内労働対策、パート労働対策、婦人

の就業援助対策を、婦人福祉課は勤労婦人の家庭生活と職業生活の調和の促進等家庭基盤の充実対策、働く婦人の家の設置等勤労婦人の福祉対策を担当することとなりました。

この組織改革をひとつのきっかけにして、婦人局ではパート対策に更に力を注ぐようになりますが、パート対策は、その労働条件については労働基準局、その職業紹介等職業安定については職業安定局がそれぞれ所掌しているものであり、実際の組織令の書きぶりをみると婦人局の役割はパートタイム労働対策の取りまとめに関することとなっていました。

## 第8節 小括

この時期は、国際婦人年から女子差別撤廃条約採択に至る動きの中で、国際的にも「正義」視点の内容が大きく変化しました。1967年の差別撤廃宣言では未分化だった母性保護とその他の女子保護が、世界行動計画を契機に明確に分けられ、母性保護は「男女不平等な待遇とみなされるべきではない」とされる一方、女性のみを対象とする保護立法は科学的技術的見地から再検討を加え、必要に応じ改訂廃案、あるいはすべての労働者への拡大が求められるようになりました。また女子差別撤廃条約に至る一連の過程で、雇用の分野で何が男女差別的取り扱いであり禁止されるべきかについて明確になって行きました。

当初条約批准に消極的であったとされる政府も、女性団体などの努力にこたえて批准を前提とした署名に踏み切り、以後批准に向けての条件整備をしていくことになりました。その過程で国内の女性労働政策も、労働基準法研究会や、男女平等問題専門家会議、婦人少年問題審議会といった場での長い議論を経て「保護」視点から「平等」視点へという「正義」視点内のパラダイム転換を行っていくことになります。

もちろん、「保護」視点から「平等」視点への変化は、決してスムーズに起こったわけではありません。この変化は使用者を大いに戸惑わせましたが、女性労働者自身の中からも「保護か平等か」の二者択一に異議が唱えられました。

その背景には、男性の長時間労働や保育所整備の遅れ、更には残存する固定的役割分担意識のために実態として女性が家庭責任を負わざるを得ないといった環境の下で、女性労働者の中には時間外労働の規制等の「保護が外されたら働くことができない」人々が多く存在していた事実があります。特に留意が必要なのは、この当時の労働時間法制では1日8時間、1週48時間が基本であり、時間外労働となればこれに加えての労働となるわけで、現在と基盤となる労働条件がそもそも異なっていたことです。週40時間を基本とする労働時間法制は、男女雇用機会均等法の施行の翌年に改正された労働基準法で初めて本則上に示され、以後約10年間をかけて段階的に実施に移されていくのでした。

一方で企業経営においては、長期勤続を期待する男性労働者を基幹的労働力に位置づけジョブローテーションで育成する一方、女性労働者については、その勤続年数等の就業実態から短期勤続を前提として補助的な労働者と位置付けていた、いわゆる日本的な雇用管理が

大企業中心に定着しており、その手法そのものが男女雇用機会均等法によって見直しを迫られるのではないかと危惧が広がりました。そのため「強い均等法には反対」という意見といわばセットの形で「保護が必要な状態のままで平等取り扱いはできない」との主張となり、大いに議論がなされました。

結局、実際に成立したのは、募集、採用や配置、昇進については努力義務となった男女雇用機会均等法と女子保護規定を多く残存させた改正労働基準法で、「保護」視点から「平等」視点への即時の全面的な転換は実現しませんでした。これは女性労働者の意識や就業の実態そして日本企業の雇用管理の実態を反映した結果であったともいえます。

ところで、本来母性保護以外の保護規定の廃止ないし緩和は、女子差別撤廃条約が目指す女性労働者の能力の発揮等を実現する条件ともなるはずのものであり、その意味で「活用」の視点も含まれた政策でした。指揮命令者や専門業務従事者に対する時間外・休日労働や深夜業に対する規制の解禁がその一つの例ですが、そのほかにも、タクシードライバー等業界団体等から女性労働者たち本人もそれを望んでいるとして深夜業の規制の緩和の要望があったもの等の解禁を行っています。

また、この時期の終わりに、男女雇用機会均等法の検討と並行してパートタイム労働対策の検討が行われたことも特筆されます。男女雇用機会均等法が、いわば正社員の女性労働者を企業の中で個人の意欲と能力に応じ男性労働者と正当な競争が可能な立場に置くことを目指したものであるのに対し、パートタイム対策要綱に至る検討の方向は、非正社員の典型であるパートタイム労働者として働く女性労働者を念頭に、本来適用があるべき労働基準法の適用の不徹底の是正や適用関係の明確化等、労働時間の短い労働者に最低労働基準を確保させることのほか、パートタイム労働者として通常の労働者とは異なる雇用管理が行われていることを前提としつつ、労働条件の明確化等による就業環境の整備や職業指導・職業相談・講習といった援助によりその「福祉」を増進し能力を「活用」する対策を模索したものといえま

さらに、行政改革に端を発する婦人少年局の婦人局の改組は、おりしも行われた男女雇用機会均等法の立案作業と相まって、行政対象である「女性労働行政」を発展させていく大きなきっかけとなりました。かつて女性労働政策として婦人少年局も手掛けていながら、労働基準行政に位置づけられていた家内労働対策や、一貫して女性労働行政としての問題意識を持ちながらも、政策領域が多岐にわたるため局としての主体的な政策立案がしにくかったパートタイム労働対策も明確にその所掌としたことで次期における様々な政策発展につながっていったと言えます。

---

<sup>1</sup> このパラグラフの記述は、労働省婦人少年局『婦人労働の実情—昭和50年—』及び労働省婦人局『昭和62年版婦人労働の実情』による。なお、雇用者数、就業者数のデータは総務庁（総理府）「労働力調査」、平均年齢、平均勤続年数のデータは労働省「賃金構造基本統計調査」、有配偶者の割合及び短時間労働者の割合のデータは総務庁（総理府）「労働力調査」（非農林業）によるものである。

<sup>2</sup> 総理府「就業構造基本統計調査」1975年

- 3 労働省「賃金構造基本統計調査」1986年
- 4 このパラグラフの賃金格差についての記述は、労働省婦人少年局『婦人労働の実情—昭和50年—』及び労働省婦人局『昭和62年版婦人労働の実情』による。なお、データは、労働省「毎月勤労統計調査」によるものである。
- 5 労働省「雇用管理調査」1976年、1986年
- 6 労働省の「女子の雇用管理に関する実態調査（昭和49年）」及び「昭和59年女子労働者の雇用管理に関する調査」による。
- 7 総理府内閣総理大臣官房広報室「婦人に関する世論調査」（1984）。1984年5月の調査であり、データは男女回答者のものである。したがって1973年調査とは厳密には接続しない。
- 8 総理府内閣総理大臣官房広報室「婦人に関する意識調査」（1973）。1972年10月の調査であり、データは女性回答者のものである。
- 9 この項の記述は、赤松良子『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（1985）日本労働協会 P45～による。
- 10 赤松、前掲書 P48～
- 11 赤松良子『均等法を作る』（2003）勁草書房 P19
- 12 赤松、『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（1985）P48～
- 13 赤松、前掲書 P65～
- 14 赤松、前掲書 P73～
- 15 赤松、前掲書 P78～
- 16 赤松、前掲書 P118～。以下この項の記述は同書による。
- 17 就業における男女平等問題研究会議『就業における男女平等について—就業における男女平等問題研究会議報告書』（1976）においては、「IV就業上の男女平等の基本的方向」の中で、現実の職場における「差別的取扱を一挙に是正するには多くの困難がある」として、その原因を、社会通念、終身雇用制、労働条件等の不均等や社会サービスの不備等と女性の意欲・能力や勤続の短さに対する低い評価の悪循環、保護の範囲の固定化等を挙げている。そのうえで男女差別を解消していくための方策の基本的方向として、社会通念の是正、男女同一賃金の確保や若年定年・結婚退職制の是正のための行政指導、職業指導・職業訓練の充実、社会環境の整備、女性に対する保護の範囲の明確化等を提言している。
- 18 (財)女性労働協会女性と仕事の未来館『未来を拓く—労働省女性行政半世紀のあゆみ』（2000）P85
- 19 労働省『労働問題のしおり昭和52年度』（1977）
- 20 赤松、前掲書 P130～
- 21 (財)女性労働協会女性と仕事の未来館、前掲書 P88～P90、P95。
- 22 赤松、前掲書 P128～
- 23 赤松、前掲書 P26～
- 24 赤松、前掲書 P346～
- 25 労働省婦人少年局編著『男女平等への道』（1979）労務行政研究所所収。以下労働基準法研究会報告書の内容については同書による。
- 26 注17参照。
- 27 (財)女性労働協会女性と仕事の未来館『未来を拓く—労働省女性行政半世紀のあゆみ』（2000）所収の「女性行政五十年を回顧して」における森山真弓元婦人少年局長の発言参照（同書 P58）
- 28 (財)女性労働協会女性と仕事の未来館、前掲書所収の女性行政五十年を回顧して」における高橋久子元婦人少年局長の発言参照（同書 P59）
- 29 同上
- 30 外務省 HP 女子差別撤廃条約（2011.3.10 ダウンロード）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/josi/>
- 31 同上。なお、女子差別撤廃条約は、批准前の一定時期まで国内では婦人差別撤廃条約と呼ばれていた。
- 32 赤松、『均等法をつくる』（2003）P21
- 33 赤松、『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（1985）以下条約の内容については同書による。
- 34 赤松、前掲書 P144
- 35 我が国は、女子差別撤廃条約の批准後2009年までの間に6回にわたり女子差別撤廃委員会に報告書を提出している。
- 36 男女共同参画局 HP の下記 URL 参照  
<http://www.gender.go.jp/teppai/kjoyaku.html>（2011年7月13日ダウンロード）
- 37 神崎智子『戦後日本女性政策史』（2009）明石書店 P228～
- 38 神崎、前掲書 P229

- 
- 39 赤松、『均等法をつくる』(2003) P29
- 40 赤松、『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』(1985) P55
- 41 赤松、『均等法をつくる』(2003) P42。以下このパラグラフの記述は同書による。
- 42 赤松、『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』(1985) P132～。以下この項の記述は同書による。
- 43 高橋柵太郎編著『詳説育児休業等に関する法律』(1991) 労務行政研究所 P111～P114
- 44 赤松、前掲書 P136～。
- 45 赤松、前掲書 P147～。以下この項の審議会の経緯に係る記述は基本的に同書による。
- 46 赤松、『均等法を作る』(2003) P125
- 47 1986年4月1日に一般職業紹介業務取扱要領が改正施行され、それまで男女別であった求人票を一本化する  
とともに、一本化された求人票の様式として、上部に共用・男・女の3つを示す欄を設け、求人  
の受付の際に公共職業安定所職員が記入する形式に改められた。なお、公共職業安定所内等で求職者に求人  
が公開されるときは、共用求人以外は男女別に展示された。
- 48 赤松、『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』(1985) P180～。以下法案の内容に関するこの項の記述は、基本的に同書による。
- 49 赤松、『均等法をつくる』(2003) P118～119
- 50 赤松、前掲書 P119
- 51 技術的な改正とは、以下のものであった。即ち、整備法案中労働基準法の改正部分に、労働基準法第100条  
の2について権限主体の名称を婦人少年主管局長から婦人局長に改正する内容が含まれていたが、この改正  
の施行期日を「昭和59年4月1日」としていたところ、同日までに法律が成立しなかったため、これを「公  
布の日」に改めるものであった。
- 52 赤松、『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』(1985) P221～。以下法案の国会審議に関するこの項  
の記述は、基本的に同書による。
- 53 以下の経緯は、労働省婦人局婦人政策課編著『男女雇用機会均等法及び改正労働基準法の省令・指針解説』  
(1986) 日本労働協会による
- 54 この項の記述は、赤松、前掲書 P246～及び労働省婦人局婦人政策課編著、前掲書 P36～による。
- 55 労働省婦人局婦人政策課編著、前掲書 P70
- 56 労働省婦人局婦人政策課編著、前掲書 P74
- 57 赤松、前掲書 P307
- 58 この項の記述は、赤松、前掲書 P378～及び労働省婦人局婦人政策課編著、前掲書 P95～による。
- 59 このコラムの記述は、横山文野『戦後日本の女性政策』(2002) 勁草書房 P165～P176 を参考とした。
- 60 松原亘子『短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律』(1994) 労務行政研究所 P53～。以下この項目の  
記述は、同書による。
- 61 このプロジェクトの発足の経緯として、堀江孝司『現代政治と女性政策』(2005) 勁草書房は、1982年に行  
われた行政管理庁によるパート労働調査とそれに基づく勧告の存在を挙げている。
- 62 松原、前掲書 P54～。以下この項目の記述は、同書による。
- 63 松原、前掲書 P56～。以下この項目の記述は、同書による。
- 64 この時の労働事務次官通達の通達番号は、「発基第7号」と表示されており、このパートタイム対策要綱の主  
担当部局が労働基準局であることを表している。
- 65 松原、前掲書 P64。以下パートタイム要綱の内容に関する記述は、同書による。
- 66 このときの婦人局の設置をはじめとした行政改革の経緯と内容については、労働省広報室『労働時報7月号』  
(1984) 第一法規出版 P8～参照。また、赤松『均等法をつくる』(2003) によれば、「婦人行政と年少行政と  
は、今後も引きつづき同一の局が担当するのは果して合理的であるのか、また婦人の地位はもはや十分高  
くなっていて、そのための行政は将来不必要なのではないかなど婦人少年局存在の核心にふれる議論が交わ  
された」とされる(同書 P40)

## 第5章「活用」視点が顕在化し「正義」視点の平等が進んだ発展期 (1986年～2001年)

### —男女雇用機会均等法施行から雇用均等・児童家庭局誕生まで—

#### この時期の女性労働者の状況（『婦人労働の実情』『働く女性の実情』等から）

この時期は、女性雇用者数が1584万人（1986年）から2168万人（2001年）と、15年間に37%の伸びを示し、雇用者総数に占める女性の割合も、36.2%から40.4%へとさらに高まりました<sup>1</sup>。1986年から2001年にかけての女性雇用者の平均年齢の上昇（35.5歳から37.7歳へ）、平均勤続年数の伸び（7.0年から8.9年）ともに、前の時期（1952年から1975年）に比べて年率換算でさらにやや鈍化しつつも堅調です。特に、平均年齢、平均勤続年数とも同時期の男性の伸び（平均年齢38.8歳から40.9歳、平均勤続年数12.1年から13.6年）を上回り、わずかながら男性との差を縮めています。また注目すべきこととして、女性雇用者に占める有配偶者の割合は58.8%（1986年）から56.7%（2001年）に微減している一方で、女性雇用者に占める短時間雇用者（就業時間が週35時間未満）の割合が、22.7%から39.3%にまで急増していることが挙げられます。この時期の雇用者数の増加の大部分が短時間労働者の増加だったとも言えます。

雇用者の学歴については、短大・高専・大学卒業者の割合が1986年の19.2%から、2001年には42.7%まで飛躍的に高まりました。大卒に限ってみても1986年には4.2%に過ぎなかったものが、2001年には12.4%にまで増大しています<sup>2</sup>。また、賃金は、一人平均きまって支給する現金給与総額が158.9千円（1986年）から237.8千円（2001年）に伸び、男性の額に対する割合は56.6%から63.5%まで高まり、男女格差が着実に縮小しました<sup>3</sup>。

企業の雇用管理においては、男女雇用機会均等法施行前後に目立ちはじめたコース別雇用管理の大企業での広がりが特筆されます。1989年時点での5000人以上規模企業での導入割合は42.3%、これが2000年には51.9%と過半数を超えました。1000人～4999人規模企業でも25.3%から39.9%に伸びています。そして、採用に関しては2000年時点で「いずれの職種・コースとも男女とも採用」とする企業が4年制大卒事務・営業系で43.8%なのに対し、「いずれの職種・コースとも男性のみ採用」が38.0%にのぼり、依然として実態面での男女差がみられます。配置についても、2000年時点で営業職に「男性のみ配置」とする企業が37.3%に上っています<sup>4</sup>。

女性と仕事に関する意識をみると、2000年調査<sup>5</sup>では「子どもができてみずっと職業を続ける方がよい。」が33.1%に達し（1984年調査<sup>6</sup>20.1%）「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業を持つ方がよい」の37.6%（1984年調査45.3%）に迫る勢いになりました。一方「職業を持たない方がよい」「結婚まで」「出産まで」との意見は合わせて22.3%にとどまりました。

## 第1節 パートタイム労働関係立法の検討とパートタイム労働指針

### 1 パートタイム労働対策要綱策定後の状況

パートタイム労働者に関しては、1984年のパートタイム労働対策要綱の策定以後、これに基づいて施策が講じられ、また1988年4月に施行された労働基準法の改正で週所定労働日数が4日以下の労働者に対しても有給休暇の比例付与が義務付けられる等の法制面での動きもありました。しかし、その処遇や労働条件に関して、なお労働条件が不明確であることや、労働時間の管理がパートタイム労働者の特性等を十分考慮したものとなっていない場合があること等の問題点が指摘されていました<sup>7</sup>。

こうしたことから、労働省婦人局は1984年から（財）婦人少年協会に委託して「女子パートタイム労働対策に関する研究会」（座長 高梨昌信州大学教授）を開催していましたが、同研究会は1987年10月「今後のパートタイム労働対策のあり方について」と題する報告書<sup>8</sup>をまとめました。ここでは、基本的考え方として、「パートタイム労働者を我が国経済社会に欠くことのできない雇用・就業形態の一つとして位置づけ、これに応じた対策を立てる時期にきており、総合的かつ体系的な対策の推進が必要である。」とし、「雇入通知書の交付等雇用・労務管理の改善、職業能力の開発、円滑な就業援助、パートタイム労働者福祉共済制度等パートタイム労働者の福祉の一層の増進を図るための基本となるべきあらたな法律（「パートタイム労働者福祉法」（仮称））が必要であり、これについて早急に検討されることを強く期待したい。」と明記しました。またこの報告書は、別紙に「パートタイム労働者福祉法（仮称）に盛り込むことについて検討を要する事項」として、基本的考え方、雇用管理の改善、就業に関する援助の措置、パートタイム労働者福祉共済事業の4点を掲げています。さらに「この問題は、労働・社会政策全般にわたる課題であることから、労働省をあげて取り組むことを強く望みたい」と結んでいます。このように、この報告においてパートタイム労働に関し、行政の法案作成への着手が促されたものです。

ところで、この報告では「パートタイム労働者を明確に定義づけることは容易なことではない」として、その具体的な定義には踏み込んでいません。研究会では相当長い時間議論がされましたが結論が出ず、「最終的にパートタイム労働に関する法律を（中略）特別法で考える場合には、この定義について宿題として残した」<sup>9</sup>ことになりました。このようにパート対策の議論が始まって以来続いてきた定義の問題は、より一層パートタイム労働対策の議論の際の中心的な問題となって行きました。

また、この時の研究会の名称は「女子パートタイム労働対策に関する研究会」であったものの、その検討は女子に限らずパートタイム労働者全般に及んでおり、提言された「パートタイム労働者福祉法」構想も、その対象となるパートタイム労働者を女性に限定するものではありませんでした。この男女を対象とするという点では1984年に策定された前述の「パートタイム労働対策要綱」も同様です。このように、パートタイム労働対策は女性労働者を

強く念頭に置きながらも、実際には男性のパートタイム労働者も一定程度存在した<sup>10</sup>ことから男女を対象とするものとして展開されていきます。

さらに、ここで提案された新たな法制は「福祉法」と表現され、労働者側が主張していたパートタイム労働者の均等待遇について強制力を持って実現する内容ではありませんでした。

-----  
・ <コラム> 働く女性を巡る税制その3

・ 1987年には、それまでの配偶者控除に加え、配偶者特別控除の制度が設けられました。  
・ これは①サラリーマンの妻に対する内助の功の評価、②サラリーマンの減税に加え、③配  
・ 偶者控除を受けられるかどうかによって妻の収入が100万円を超える付近で夫婦の手取り  
・ 額が却って減少してしまうという逆転現象の解消、が目的とされました<sup>11</sup>。

・ この配偶者特別控除は、妻の収入によって段階的に控除額を減らす仕組みになっている  
・ ため、いわゆる逆転現象はなくなりましたが、結局妻が無業あるいは収入一定額以下のパ  
・ ート就業等である場合は、夫はそれまでの配偶者控除に加え配偶者特別控除が加わるた  
・ め、基礎控除の2倍の控除が受けられる仕組みになるものでした。また、この配偶者特別  
・ 控除が設けられ税制面での逆転現象がなくなった後も、国民年金制度における3号被保険  
・ 者の仕組み等もあり、女性が夫の被扶養者の範囲でいられるようにするために就業調整を  
・ するという現象は依然として多くみられました。  
・ -----

## 2 パートタイム労働問題専門家会議の開催

この「女子パートタイム労働対策に関する研究会」の報告を踏まえて、1988年6月、労働省において公労使の三者からなる「パートタイム労働問題専門家会議」が開催され、「今後のパートタイム労働対策の在り方」について検討が行われました<sup>12</sup>。同年12月22日には意見の中間的整理が行われましたが、法的整備の検討については「パートタイム労働者の就業条件の整備を図るための法的整備の問題については、関係諸法令についての検討を含め、引き続き検討を行うことが必要である。」との記述にとどまり、早急な立法に向けた提言には至りませんでした。「専門家会議では立法規制の可否やその内容をめぐる労使の見解の相違が大きく調整がつかず、それどころか立法化の前提となるパートタイム労働者の定義が詰められなかった」<sup>13</sup>との指摘もあります。実際のところ、内閣提出法案としての立法作業を行う場合には、法案にいわゆる法律事項を盛り込む必要<sup>14</sup>があり、パートタイム労働者の就業条件の整備のために事業主に一定の義務をかける等の内容について労使の合意形成が不可能であれば、労働省も立法についての決断をするのは難しかったと言えます。

意見の中間整理後も連合が「パートタイム労働法」の制定などを労働大臣に要請したり、社会党や公明党がパートタイム労働法の概要や要綱を発表するなどの動きがありました<sup>15</sup>が、結局労働省は、従来から次官通達であるパートタイム労働対策要綱中に示していたパートタイム労働に関する指針を、その内容を拡充して労働大臣告示によって行うことにし、パート

タイム労働問題専門家会議、中央労働基準審議会、中央職業安定審議会、婦人少年問題審議会の了承を得たうえ、1989年（平成元年）6月23日付告示第39号としてこれを定めたのでした<sup>16</sup>。

### 3 パートタイム労働指針の策定

あらたな指針は、「パートタイム労働者の処遇及び労働条件等について考慮すべき事項に関する指針」（以下「パートタイム労働指針」と略称します。）と題され、1984年のパートタイム労働対策要綱に示されていた事項に加えて、期間の定めのある労働契約のもとで更新の際の労働契約期間をできるだけ長くすること、賃金・賞与・退職金について、就業実態や通常の労働者との均衡等を考慮して定めること、就業の実態に応じて教育訓練を実施すること等について努力を求める内容が追加されました。また同時にパートタイム労働指針の定着とパートタイム労働市場の円滑な需給調整を促進するため、パートタイム労働に関して講ずる政策が「総合的パートタイム労働対策」として事務次官通達として発出されました<sup>17</sup>。

### 4 パートタイム労働に関するその他の政策進展

その後、1989年10月には週所定労働時間が22時間以上であること等の一定の要件を満たすパートタイム労働者に雇用保険の適用範囲を拡大することを内容とした、雇用保険法の改正が行われました。また、1991年4月には中小企業退職金共済事業の掛け金月額の特例措置を新設することによりパートタイム労働者の加入を促進すること等を内容とした、中小企業退職金共済法の改正がおこなわれる等、個別の法律においてパートタイム労働対策の充実が図られました<sup>18</sup>。

## 第2節 育児休業法の制定

### 1 法制定に向けた国会での動き

#### (1) 自由民主党の一部議員の動き

育児休業制度は、女性の職場進出が本格化されるにつれ、出産後も退職せずに元の職場に復帰できる制度として必要性が認識されるようになっていきました。既に、1972年の勤労婦人福祉法に努力義務規定が置かれ、1975年には議員立法である特定職種育児休業法により公務員である女性教員や看護婦、保母（看護婦、保母等の呼称は1975年当時のもの）について1年間の育児休業が制度化されたのは前述のとおりです。そしてその後も、男女雇用機会均等法の検討において制度化の論議がありました。

やや時計の針を遡って経緯を見てみましょう。特定職種育児休業法の制定後、一般労働者にかかる育児休業にかかる法制の整備に関しては、自由民主党（以下「自民党」と略称する。）が1979年6月15日発表の「家庭基盤の充実に関する対策要綱」の発表に引き続き同年9月3日に自民党幼児問題調査会幼保問題に関する小委員会の石川要三委員長試案として「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）の制定」を公表していました<sup>19</sup>。乳幼児期の子供と母親

のスキップを重視する意味から特定職種育児休業法の対象者以外の女性労働者にも最低1年間の育児休業の保障を図るものでした。その後も自民党における法制化の動きは1981年～1982年ごろかなり活発になりましたが、経営側の反発は厳しく、その後男女雇用機会均等法の議論に吸収され、同法での権利化は実現しなかったことは既に述べたとおりです。

## (2) 野党の育児休業法案提出の動き

一方野党である社会党は、1982年5月に初めて職種を限らず育児休業を制度化する「育児休業法案」を第96回国会（参議院）に提出し、1986年まで毎年提出するも、いずれも廃案となっていました<sup>20</sup>。民社党、公明党、共産党も1982年から1983年にかけてそれぞれ法律案要綱を作成公表し、公明党は1985年、1986年に法案提出もしていましたがこちらも廃案となっていました。

このような状況下、1987年3月に労働四団体・全民労協から社会・公明・民社・社民連の四党に対し、統一要求を参考に四党共同の育児休業法案を作成し第108国会に提出するよう要請がありました。四党はこの要請を受けて共同法案作成を行い、1987年8月第109回臨時国会に「育児休業法案」を提出しました。

この「育児休業法案」は、男女を問わず労働者に1年間の育児休業を与えること（ただし配偶者が家事専業あるいは育児休業取得の時の例外あり）、育児休業を理由とする不利益取り扱いの禁止、通常賃金の3分の1相当の手当ての支給、休業制度関係の施行は労働基準監督署、育児休業手当の施行は公共職業安定所といった内容でした。

同法案は、その後第114国会まで継続審議扱いとなり1989年6月に審議未了、廃案となりましたが、四党は1989年11月、再度育児休業法案を第116回臨時国会に提出しました。ここにいたり、参議院社会労働委員会に第116回国会会期中「育児休業問題に関する小委員会」（委員長小野清子参議院議員）が設置され、育児休業問題の検討とともに育児休業法案の審議もされることとなりましたが、この委員会は同国会閉会に伴い消滅します。法案も、継続審議となったものの1990年1月第117通常国会で解散のため廃案となりました。しかし四党はさらに同年4月第118回特別国会に育児休業法案を再々提出しました。この時にも参議院社会労働委員会に5月24日「育児休業制度検討小委員会」（委員長小野清子参議院議員）が設置され、会期末近くの6月に開催されました。ここでは自民党の取り組みや四党法案、共産党の法案等が説明され、与野党とも育児休業制度の法制化の方向で一致していることが確認されました。

## (3) 自由民主党における検討

一方、自民党においては2回目の4党法案提出時の1989年11月政務調査会労働部会内に「育児休業問題等検討小委員会」（委員長堀内光雄衆議院議員）が発足しました<sup>21</sup>。同小委員会は、「女性が働きやすい社会をめざすことは重要な課題であるとし「女性の活力を社会に生かすことは我が国経済社会の活性化に寄与する」という認識の下、必要とする措置として「育児休業制度の確立」や「介護休業制度の普及促進」「育児や介護をしながら働く人へ

の勤務時間の配慮」を挙げた中間まとめ（「育児休業問題等の検討を進めるにあたっての基本的な考え方」）を行い、1990年の総選挙後同小委員会を改組した同名の委員会（委員長福島譲二衆議院議員）に議論が引き継がれました。

改組された小委員会での最終まとめは「育児休業制度の確立等を行うための法的整備について」と題されて1990年11月6日に出されました。なお、ここでは、育児休業制度の確立等を行うための法的整備について「男女雇用機会均等法等現行法制との関連も考慮しつつ早急に法的整備を図ることとする。」とされ、育児休業の対象を女性のみならず男女労働者とする方向での検討も示唆されていました。

この段階において、参議院社会労働委員会には、前の国会で設置されていた「育児休業制度検討小委員会」（委員長小野清子参議院議員）が第119回国会においても再設置されており、11月1日から前国会での与野党の合意を踏まえて審議が再開されていました。この場において、継続審議となっていた四党法案や自民党のとりまとめの考え方等を審議した後の12月7日、育児休業制度の法的整備について政府において検討立案を行うことが合意され、12月18日社会労働委員会に報告されました。

この時は、参議院が与野党逆転という状況下、状況次第で四野党の共同提案による法案が参議院では可決される可能性があり、自民党も育児休業についての前向きな姿勢を取っていくことになる過程を見てとることができます。また、国会における野党四党による法案提出の歴史等を踏まえ、政府提出法案に切り替えていく過程で参議院社会労働委員会に設けられた小委員会における合意形成等が丁寧に行われたのでした。

## 2 育児休業をめぐる労使団体の動き

育児休業については、既に1965年ごろには日本電信電話公社が試行的に実施する等の動きがあり、労働運動における要求事項ともなって電機、精密機器、百貨店などにも広がっていったものです。労働団体は、育児休業請求権を男女雇用機会均等法制定後の女性労働関係対策の最重要課題の一つとして育児休業制度の労働協約促進に取り組みました<sup>22</sup>。

1987年には総評（日本労働組総評議会）同盟（全日本労働総同盟）中立労連（中立労働組合連絡会議）新産別（全国産業別組合連合）が社会・公明・民社・社民連の四党に対し「育児休業の法制化についての要請」を行いました。その後も旧連合（全日本民間労働組合連合会）が総評とともに1000万人署名運動を展開するなどし、連合（日本労働組合総連合）結成後も1989年11月の運動方針、1990年6月の「平成2～3年度政策・制度要求と提言」等で育児休業制度への取り組みを明記するとともに、地方議会における決議採択も進め、1990年の1年間で750を超える意見書が労働大臣に提出されました。

一方使用者側は、育児休業制度の法制化に当初強い反対の姿勢を見せていました。日経連（日本経営者団体連盟）は、自民党の一部議員による育児休業制度の法制化の検討が行われていた1981年9月、労働大臣あて「育児休業制度化反対」の要請書を提出し、ついで日経連、経団連（社団法人経済団体連合会）日本商工会議所、社団法人経済同友会が連名で要請

書を労働大臣あて出しています。その中では「育児休業制度は、女子に対する制度上の保護規定の全般的な見直しの中で、零歳児保育所の充実等を含めて総合的、長期的に慎重に検討される必要があり、本制度のみ先行し法制化することは、女子労働者の職域を狭め、雇用における男女平等促進をさらに困難にする」としたほか、労務費コストの増加以外に代替要員確保、人員配置の問題点を挙げ、普及率が低い中で一律の強制実施は無謀であるとししました。さらに1989年から再開した自民党での検討に際しても、日経連は1990年6月、「育児休業に関する見解」を發表して重ねて反対を表明しました。ここでは女性労働者の「活用は企業にとってますます大きな検討課題となる」とし、また「出生率向上が重要問題になると思われるが、昨今女性就労者中に占める既婚者の比重が増しつつあることに鑑みて、企業としても女性の個人生活上最も重い役割の一つであり、かつ社会的にも重要な意味を持つ妊娠・出産・育児に対しても適切な対応を志向していく必要がある」としつつも、育児休業制の法制化による普及は、「短期労働力供給市場が未成熟で、かつ労働者派遣制度に厳しい制約のある現状では代替要員の確保が著しく困難」であること等を理由に反対しました。また、「子供の人格形成期における母親の役割については論をまたないところであるが、適用範囲を父親にまで拡大することは社会慣行など現実面に照らして慎重な検討を加える必要がある」と、男性の育児休業に警戒感を示していました。

### 3 婦人少年問題審議会での議論と建議

#### (1) 婦人少年問題審議会での検討開始

その後前述のような国会及び政党の動きなどもあり、参議院社会労働委員会の育児休業制度検討小委員会の合意を受ける形で、政府が育児休業制度の法制化を検討することとなりました。1990年12月には、婦人少年問題審議会に対し労働省高橋柵太郎婦人局長からの検討依頼が行われて、婦人少年問題審議会での検討が開始されました<sup>23</sup>。

同審議会では男女を対象とするか女子のみとするか、請求権とするか、不利益取り扱いの禁止を盛り込むか、育児休業者の現職復帰をどうするか、代替要員の確保、罰則規定、育児休業期間中の経済的援助等について意見が対立しました。

#### (2) 公益委員のたたき台から建議へ

同審議会の婦人労働部会公益委員のたたき台が1991年2月に提出された際は、その内容が労働者委員の要求と相違が大きいとして労働側委員からの意見書が出されるなど、紆余曲折がありました。最終的には1991年3月「育児休業制度の確立に向けての法的整備のあり方について」と題する建議がまとめられました。

そこでは、法的整備の内容として、①男女労働者が育児休業を申し出たときは、子が一歳に達するまでの間を限度としてこれを認めることを事業主の義務とすること、②育児休業の取得を理由とする解雇を許さないことを規定すること、③中小企業には一定期間適用を猶予すること、④短時間勤務制度は育児と仕事との調和を図る上で、現実かつ有効な制度と考えられるので、育児休業制度と相まって機能するよう何らかの形で法律に盛り込むこと、等が

示されました。

一方、育児休業を理由とする不利益取り扱いについては、「何が不利益かの判断が難しく、ケースバイケースの問題」であるので「法律で規定することは適当でない」こと、原職または原職相当職に復帰させることについても、「我が国の民間企業における人事異動慣行を踏まえると、法律により一律の枠をはめることは困難であること」、育児休業中の所得保障についても後述のような理由でそれぞれ法制化が見送られ、代替要員についても「育児休業制度の円滑な運用を図るため、極めて重要なことであるので、職業紹介機能の一層の活用等を図るべきである」とされるにとどまりました。

法制化の方向でまとまらなかった項目のうち最も問題となったものが育児休業中の経済援助の問題でした。婦人少年問題審議会では労使の意見の隔たりが大きく、「できるだけ早急に検討し生活保障措置を講ずること。」という労働者委員の意見に対し、「労務の提供が行われないにもかかわらず賃金もしくは類似の支給を義務付けること、あるいは雇用関係が存続し、また任意性のある育児休業に対して保険ないしこれに準じた制度を設けることは、必要がない」という、いわゆるノーワーク・ノーペイの原則を強調する使用者側委員の意見が鋭く対立したままでした。

そのようなことから婦人少年問題審議会の建議（1991年3月）においては、次のように結論を先送りすることとされました。

「休業期間中の労働者の経済的援助については、一方で安心して育児休業が取得できるよう産前産後休業に対する出産手当金などと同程度の六割相当の所得保障を労、使、国三者で負担する新たな基金制度で行うべきであり、仮に、今、一定の方向を定めることが困難な状況にあるとしても、将来を展望して引き続き検討を行い、できるだけ早い時期に、一定の結論を得るべきであるとの意見がある。しかし、他方、いかなる支払いも事業主に法律で義務付けるべきではない、あるいは何らかの給付を行うとすれば、現行社会保障制度の全体的な見直しが必要であるという意見がある。また、育児休業が任意的、選択的であることから来る他の労働者等とのバランスを考える必要があるとの見解も見られる。このように様々な意見、見解の違いがみられるなかでは、一定の方向を定めることは困難な状況にあり、更に、広範、かつ多角的な観点から論議が深められる必要がある。」

### （3）諮問・答申と国会提出

その後同月中に育児休業法案要綱の諮問が行われましたが、諮問した後の婦人少年問題審議会の答申においても、労働者委員及び使用者委員からの意見が付記されるなど、最後まで労使の意見は審議会においては対立したままでした。このような中で「育児休業等に関する法律案」は1991年3月29日に閣議決定され、同日第120回通常国会に提出されました。

## 4 育児休業法の成立と施行

国会に提出された「育児休業等に関する法律案」（以下「育児休業法案」という。）は4月12日に参議院先議で審議が始まり、参議院社会労働委員会の実質審議は2回でした<sup>24</sup>。前述

のような経緯から、法案には育児休業中の賃金に代わる給付についての具体的な給付が盛り込まれることはありませんでしたが、国会での審議においても野党であった社会党、公明党等から休業期間中の所得保障についての質問が相次ぎました。2回目の審議において、同法の参議院社会労働委員会での採決に先立ち社会党対馬孝旦議員による5会派を代表した確認質問が行われましたが、この中でも「休業中の労働者に対する経済的援助措置については、平成4年度予算要求において100億ないし150億円程度の規模のもので要求するというを確認してよいか」「育児休業をする労働者に対する援助の規模としては、育児休業中の労働者の社会保険料負担等を考慮して、年最低20万円程度になるものと受けとめてよいか」「中小企業の適用猶予期間が終了する3年後までに抜本的に見直すべきではないか」との所得保障がらみの質問がなされましたが、これに対する小里労働大臣の答弁は「労働省といたしましては、休業期間中の労働者に対しまして、能力維持、回復のための研修等を行う事業主に対し、助成制度を設ける必要があると考えております。その内容、金額等については、今後具体的な検討を行います。お話を趣旨を踏まえまして平成4年度の予算の中におきまして要求してまいる所存であります。」「休業期間中の労働者に業務に関連する情報の提供、能力維持、回復のための研修等を行う事業主に対し、一定の助成制度を設ける必要があると考えております」「労働省といたしましては、育児休業制度の実施状況、休業期間中待遇の状況などを見ながら、暫定措置がとれて全面的に適用される時期をも念頭に置きながら、総合的に見直しを行う所存でございます」というものでした。

なお、ここで留意しておかなければならないのは、育児休業法案が予算非関連法案として提出されていたことでしょう。法案の内容に翌年度の予算の執行を伴う法案は「予算関連法案」として、予算案にもその法案の内容を反映する予算が盛り込まれるとともに、法案は通常国会（当時は12月開会）開会后早い時期に提出されます。そして、予算成立後速やかに法案も採決されて翌年度の施行に備えるというのが通例です。しかし、育児休業法案は、法律の施行時期が法案の提出された年度の翌々年度からであったため、予算非関連法案となっていました。既にこの確認答弁が行われたのは提出時点の翌年度で、想定された施行年度の前年度ではありましたが、労働省が大蔵省（当時）に対し翌年度の予算についての概算要求を行う前であったため、上記のような答弁をせざるをえませんでした。

また上記の確認質問のやり取りにも多少の擦れ違いがあります。質問者側は、休業中の生活を保障するために給与の一定割合が支給されるような「給付」を想定しているように見えますが、答弁者はあくまでも休業中の労働者を支援する「事業主」に対する助成措置のことを答えています。

なお、確認質問においてはこのほか、育児休業を理由とする不利益取り扱いについて、「してはならないことは育児休業を労働者の権利と認めたことから当然のこと」としたうえで、その旨を「指針に明記」すること等が約されました。

育児休業法案はこのような確認質問・答弁を経た後、共産党からは罰則を付加すること等

を内容とする修正案が出されましたが否決され、その後自民党及び上記5会派の計6会派から修正案として付則に施行後の見直しに関する規定<sup>25</sup>を追加することが提案され全会一致で可決されました。

修正部分を除いた法案自体も全会一致で可決となり、4月26日には本会議において6会派修正の法案が全会一致で可決となりました。

衆議院では、4月26日の付託の後5月7日に社会労働委員会での審議が行われ、全会一致での可決、翌5月8日には本会議で全会一致で可決成立しました。こうして「育児休業等に関する法律」は、5月15日に平成3年法律第76号として公布されました。

## 5 育児休業法の内容

法律の内容は次の通りです（なお、条数は制定当時のものです。）<sup>26</sup>。

### （目的）（第1条）

目的に係る条文は「この法律は、育児休業に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間等に関し事業主が講ずべき措置を定めることにより、子を養育する労働者の継続雇用を促進し、もって労働者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする」となっています。これを分解してこの法律の視点を抽出していきたいと思います。

この目的規定では、「育児休業に関する制度」を設けること及び「子の養育を容易にするため勤務時間等に関し事業主が講ずべき措置」を定めることという2種の手段をもって「子を養育する労働者の雇用の継続を促進」という直接目的を実現し、そのことによって「労働者の福祉の増進」という最終目的に結び付ける旨が規定され、あわせて「我が国経済社会の発展に資する」という副次的効果をも求める旨規定されています。

この目的規定の書きぶりは、この法律の目的が一義的に「雇用を継続しつつ子の養育にも力を注いでいきたいという労働者の気持ちを尊重することにより労働者の幸せをより大きくしていこう」というものであることを表しています<sup>27</sup>。言い換えれば、親の育児休業が子供の福祉にもつながることがあったとしても、この法律はあくまで親である労働者の福祉の増進を目的としており直接子供の福祉をはかろうというものではないことが明らかになっています。

また、「我が国経済社会の発展に資する」という副次的目的が書かれていることも「勤労婦人福祉法」や同法を改正して成立した「男女雇用機会均等法」には見られなかった<sup>28</sup>ものです。一方で、立案担当者はこの表現について、「出生率の向上による人口増加→将来における生産年齢人口の増加→経済社会の発展」というような考え方が含まれているとの理解がなされる恐れがあるとしたうえでそれを否定し、この「経済社会の発展」は「労働者の雇用の継続の副次的効果として、労働者自身がそれまでの経験を生かし、能力を十分に発揮することによる企業の発展、またこれが産業・経済の発展にもつながるという考え方」とであると解説しています<sup>29</sup>。これらを総合すれば、この法律が労働者の「福祉」とともに、副次的目

的にせよ労働者の能力の発揮による社会経済の発展即ち「労働者の能力の活用」を目的に有していたということができるといえるでしょう。

#### （育児休業の申出等）（第2条～第5条）

労働者が期間を明らかにして事業主に申し出ることにより、その1歳に満たない子を養育するための休業（＝育児休業）を原則としてその申し出た期間することができることや、申出は1人の子について原則1回であり、育児休業の開始後における育児休業の期間の変更も1回に限り行うことができること等権利行使の手続きを比較的技術的に規定しています。また労働者からは日々雇用される者及び期間雇用者が除かれており、更に事業主に引き続き雇用された期間が1年に満たない労働者や常態として子供の養育ができるような配偶者を持つ労働者（その具体的範囲を労働省令で規定）その他労働省令で定める合理的理由がある場合に該当する労働者については、労使協定で育児休業の対象から除外する旨を定めた場合に、事業主が育児休業の申出を拒むことができる旨の仕組みが規定されました。

期間雇用者を対象から除いたのは、当時労働基準法の規定により雇用契約の期間は原則として1年を超えてはならないこととされていたことから、子が1歳に達するまでの最大「1年にわたる長期的な休業という育児休業の性質になじまない雇用形態の労働者である」と考えられたことによります。また、契約自由の原則の例外として労働基準法が1年という契約期間の制限を加えたのは、長期の身分的拘束を排除するという労働者保護の目的であり、その中で許された範囲の期間雇用契約においては、労働者が労務を提供し続けることを債務として負っていると解されることから、育児休業の申出により本来の契約期間の一部の労務提供義務をなくしてしまうのは、労働基準法のもとでも残されていた契約の自由を奪うことになるとも考えられました<sup>30</sup>。労働基準法で罰則を持って担保されている産前産後休業や年次有給休暇と異なり、事業主にここまでの強制をすることは「その目的が雇用の継続による労働者の福祉の増進であることに照らしても適当でない」とされたものです。

また、期間を定めた雇用契約の更新が重ねられたケースについても、実態に応じて個別に判断するとしつつも、更新が重ねられたことや職務が正社員と同じということだけで直ちに育児休業法における期間を定めて雇用される者でなくなるわけではない<sup>31</sup>としています。

この期間雇用者についての育児休業の付与は、以後改正のたびに議論が行われることとなりました。

#### （解雇の制限）（第7条）

事業主は、労働者が育児休業の申出をし、又は育児休業をしたことを理由として、労働者を解雇することができないものとされました。解雇の制限にとどまり、育児休業を理由とした不利益取り扱いについては規定されませんでした。これについては婦人少年問題審議会の建議にもある通り「何が不利益かの判断が難しくケースバイケースの問題であるので法律で規定すること及びその違反について罰則を設けることは適当でない」と判断した<sup>32</sup>と解説されています。一方で、国会の確認答弁においては、小里労働大臣が「育児休業の申出ある

いは取得を理由とする不利益取り扱いをしてはならないことは育児休業を労働者の権利として定めたことから当然のことです。法の施行にあわせその趣旨を徹底する方策を講じてまいりたいと思います。具体的には法律案の第12条に基づく労働大臣の定める「指針」にその旨を明記するとともに、これに基づく行政指導等を徹底することを考えております」と答弁し、結局この指針に不利益取り扱いの規定が設けられることになりました。

#### **（育児休業に関する定め等の措置）（第8条）**

育児休業に関して、あらかじめ、労働者の育児休業の期間中における待遇、育児休業の終了後における賃金、配置その他の労働条件等に関する事項を定める等の措置を講ずることを事業主の努力義務としました。併せて、育児休業を申し出た労働者に対し、この措置により定められた事項に係る取り扱いを明示することも事業主の努力義務としました。

#### **（雇用管理に関する措置）（第9条）**

労働者の育児休業及びその後における就業が円滑に行われるようにするため、配置、職業能力開発その他の雇用管理に関して、必要な措置を講ずることを事業主の努力義務としました。

#### **（勤務時間の短縮等の措置）（第10条）**

事業主は、労働者のうち1歳に満たない子を養育する労働者で育児休業をしないものに関し、労働者の申出に基づく勤務時間の短縮その他の当該労働者が就業しつつその子を養育することを容易にするための措置（労働省令で規定）を講じなければならない旨規定されました。

育児休業のような全面的な休業以外の措置は、職業生活を継続することができるため「収入が途絶えることがない、職業能力の低下を防止できる、職場の情報に絶えず接していただける等様々なメリット」がありその雇用の継続のためにニーズが高い措置と考えられたため、「措置を講じなければならない」という義務を定めたものです。一方で育児休業に係る規定と異なり、労働者に直接権利を与えるのではなく事業主に制度制定の義務を課すものであり、又労働省令で示された「講じなければならない措置」の内容も「勤務時間の短縮」の外、フレックスタイムの制度、始業時刻の繰り下げや終業時刻の繰り上げ、所定労働時間を超えて労働させない制度、託児施設の設置運営等のうち「いずれかの方法により」講じなければならないものであって、選択の余地のあるものでした。従って義務の内容が特定しないことから民事的効力規定となりえないと考えられていました。

#### **（1歳から小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者に関する措置）（第11条）**

事業主は、労働者のうち1歳から小学校就学の始期に達するまでの子を養育する者に関して、この法律に基づく育児休業や就業しつつ子を養育することを容易にする措置に準じて必要な措置を講ずるよう努めるべき旨が規定されました。

#### **（指針）（第12条）**

労働大臣は、この法律に基づき事業主が講ずべき措置に関してその適切かつ有効な実施を

図るための指針となるべき事項を定め、これを公表するものと規定されました。併せて労働大臣は指針に従い事業主に対し必要な助言、指導又は勧告を行うことができるものとされました。

#### （国による援助）（第 13 条）

国は、小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者の福祉の増進を図るため、事業主が講ずる雇用管理上の措置を講ずる事業主に対し必要な援助に努めるものとされました。

#### （その他）（第 14 条～第 16 条）

この法律の施行に必要な省令の制定改廃や指針の策定をする際の政令で定める審議会への諮問（第 14 条）、実施のために必要な手続きその他の事項の労働省令への委任（第 15 条）、船員に関する特例（第 16 条）が規定されました。

#### （適用除外）（第 17 条）

この法律の規定を国家公務員、地方公務員には適用しない旨規定されました。

#### （施行期日と暫定措置）（附則第 1 条、第 2 条）

この法律の施行期日は、1992年4月1日とされていましたが、常時30人以下の労働者を雇用する事業所の労働者に関しては、3年間即ち1995年3月31日までの間、育児休業の権利の規定、育児休業を理由とする解雇の禁止の規定、勤務時間短縮その他の当該労働者が就業しつつその子を養育することを容易にするための措置を講ずる義務規定等を適用しないこととしています。この適用が猶予される中小規模事業主には、1歳から小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者に関する措置と同様、育児休業や就業しつつ子を養育することを容易にする措置に準じた措置を講ずるよう努力義務規定が適用される仕組みとされました。

### 第 3 節 レディス・ハローワークの誕生

育児休業法が国会で成立した1991年、東京と大阪に「レディス・ハローワーク」が誕生しました<sup>33</sup>。このレディス・ハローワークは、育児・家事等の制約条件を抱える女性の就職活動を強力に援助するために作られた女性専用の公共職業安定機関です。労働省の職業安定局が1991年度の予算で「レディス・ハローワーク事業」を創設し、まず1991年7月1日から大阪で試行的事業を開始した後、10月には東京でも業務を開始しました。翌1992年には横浜、神戸、福岡を加えて5か所となり以降都市部を中心に箇所数を増やしていきました。

このレディス・ハローワークは、公共職業安定機関の名が示す通り、当時の婦人局ではなく、職業安定局の政策として展開されました。「ハローワーク」という名称は、公共職業安定所のイメージアップのため公募により決定し、1990年から用いられている愛称ですが、これに「レディース」を冠したハローワークが愛称使用開始の翌年に誕生したのです。

まず、このレディス・ハローワークの誕生には2つの背景があるとされました。一つには、女性の就業希望率が高いということでした。日本の女性の年齢別有業率を表すM字型カー

ブはこの当時現在よりもその谷間、すなわち結婚・出産期の有業率の低下が顕著でしたが、仮に有業率に就業希望率を加えるとどの年齢層でもほぼ80%近くに達するといったデータもあり、このような潜在的労働力の存在が認識されたのでした。もう一つの理由が、労働力の需給調整上の必要でした。すなわち、この時点では短期の労働市場の状況もさることながら、将来の若年人口の減少に伴って労働力供給の伸びの鈍化が予想されていました。そのため、労働力の需給の調整を円滑に進めていくためには、高年齢労働力の活用とともに女性労働力の積極的活用を図ることが重要な課題と認識されたのでした。このような背景から、特に結婚、出産、介護等でいったん退職した女性に対し、その就業ニーズに応じたきめ細かな再就職援助措置を講ずることが必要と考えられたのです。このように、レディス・ハローワーク事業には「活用」の視点が顕著に表れていたのです。

レディス・ハローワークでは、専門的技術的職業分野で、あるいはフルタイムの正社員での再就職を希望する女性のみならず、パートタイム労働を含めた様々な就業ニーズを持った女性に対してきめ細かな職業相談・職業紹介を行うこととされており、職業生活と家庭生活の調和に配慮した事業展開がなされました。このため、たとえば潜在的に就業希望がありながら、育児等のためにすぐ就職することができない女性についてもその段階から登録を可能とし、情報提供を行うなどの事業も行われていました。子どもを連れてくることもできるよう、遊具をおいたコーナーなども準備されました。

このレディス・ハローワークの事業は、開設当初非常に好評であったとされています。すなわち、レディス・ハローワークは正式には通常ハローワークではなくその出張所に当たったのですが、大阪レディス・ハローワークは開所1カ月目に、その時点で取扱い求職件数が全国一であったハローワーク横浜（通常ハローワーク）の男女合わせた求職者数をも上回る求職者を集め、求人についても、全国ハローワークの平均を上回る求人を集めています。

このように、労働市場政策を担う職業安定行政において、女性の再就職について、職業生活と家庭生活との調和への配慮が必要であることを前提とした特別の支援がおこなわれたのでした。これは、1986年の男女雇用機会均等法の施行時に新設された再就職の援助の規定が、出産育児期にいったん退職し、子どもが大きくなってから再就業することを希望する女性が多い当時の状況と就業への希望を踏まえ、妊娠、出産、育児を理由として退職する女子労働者の再就職を容易にするための国の配慮にかかる規定を新設したこととも軌を一にするものです。このような政策は、女子差別撤廃条約との関係では「男女間の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置」と解されますが、一方でレディス・ハローワークの立案担当者がゴルフのレディス・ティーからこの名称を想起したと説明している<sup>34</sup>ことに象徴されるように、その政策が暫定的で、将来的には解消されるべきものであるとの認識は薄かったとみられます。

以上みてきたように、この政策は「活用」とともに、事実上の平等を達成するために、必

要な女性には特に配慮や援助をすることを内容とする政策と見ることもでき、「福祉」の視点も有するものと言えます。他方、求人条件について男女平等にするよう働きかけたり、あるいは男性を求人する事業主に女性への求人を要請するといった「正義」の視点での政策と、レディス・ハローワークの事業はスタンスを異にするものでした。というのも、労働市場政策としては、できる限り労働力需要を満たし、完全雇用に近づけることが究極の目標になるため、職業安定法においても、違法ではない限り、公共職業安定機関は求人を受理しなければいけないことになっていたのであります。この当時、男女雇用機会均等法において募集・採用についての均等な機会の付与は努力義務にすぎず、男女別の求人は違法ではありませんでした。また、男女雇用機会均等法に基づき具体的な努力目標を示す指針においても、「女子のみ」募集は特に問題にされていなかったことから、レディス・ハローワークは多くの「女子のみ」求人を集めていくことになりました。

このレディス・ハローワークは、1999年の改正男女雇用機会均等法の施行時に、その名称も含め事業を見直していくこととなります。

## 第4節 男女雇用機会均等政策の進展と保護政策の縮小

### 1 施行3年後の男女雇用機会均等法施行規則と女子労働基準規則の改正

1989年には、男女雇用機会均等法施行後初めて、均等則及び女子労働基準規則の改正が行われました。この改正は、男女雇用機会均等法の施行時の経緯に基づくものでした。その経緯とは次のようなものです。

まず、福利厚生についての男女差別的取り扱いを禁止する法第10条の適用範囲をゆだねた均等則は、1986年4月の施行時、住宅の貸与に関してはそのすべてを禁止の対象としていませんでした<sup>35</sup>。即ち、均等則案の審議を行った婦人少年問題審議会の答申において、独身寮について「省令の対象とする必要はあるが、直ちに対応を求めることが困難な場合もあるので、3年後を目途に措置することとすべきである」とされたことを踏まえ、当初の均等則第2条第4号は「住宅（専ら、配偶者のない者の用に供するために設けられたものを除く。）の貸与」と禁止の対象から独身寮を除く規定ぶりとなっていたのです。

一方、改正労働基準法に関しては、女子の健康及び福祉に有害でない業務として深夜業の禁止の例外となる業務を女子労働基準規則で列挙していましたが、施行時に婦人少年問題審議会に諮問したものの、答申において「深夜業の禁止を解除し、女子の職域の拡大に資する必要があるが、諸般の事情にかんがみ、3年後を目途に措置することとすべきである」<sup>36</sup>とされた業務があります。これらは結局1986年4月の女子労働基準規則施行時には、深夜業禁止の解除の対象とならなかったのです。その業務とは、旅行業法に規定する旅程管理業務と郵便事業における郵便物の運搬の業務です。

実を言うと、この「諸般の事情に鑑み」の表現は、これらの業務は特に禁止の解除を3年

遅らせる特段の必要があったわけではないことを示唆しており、上記男女雇用機会均等法の施行において独身寮についての3年間の猶予を行わざるを得なかったことから、労使の合意を得る必要上、改正労働基準法の施行についても相応のバランスをとることが必要であったということが言えます。このように、男女雇用機会均等法令の内容の変更と、女子に関する改正労働基準法令の内容はつねにそのバランスを意識した議論がなされ、この後も1997年の法改正に至るまで、均等が進む分だけ保護を縮小させるといった改正のバランスが確保されました。

## 2 コース別雇用管理の望ましい在り方発表

男女雇用機会均等法では、事業主に対し、募集・採用に関して男女均等な機会を与える努力義務が定められ、その具体的内容を定める均等指針において、「募集・採用区分ごとに女子を排除しないこと」「条件を付す場合は同一の募集採用区分の男子と比較して不利なものとしなすこと」が、講ずるよう努めるべき措置として示されたことは、前述の通りです。このような男女雇用機会均等法の施行と相前後して求人広告における「男子のみ求人」が相当程度減少する<sup>37</sup>等多くの企業において雇用管理の見直しが進められましたが、そうした中で男女別の雇用管理に代え、労働者を総合職、一般職等のコースに区分し、各区分ごとに採用、配置、昇進を行うといったいわゆるコース別雇用管理制度を導入する企業が、銀行、証券、保険等の業界を中心に増えてきました。

労働省では（財）女性職業財団に委託して「コース別雇用管理に関する研究会」（主査高木晴夫慶応義塾大学助教授）を開催し、コース別雇用管理制度の導入状況、運用実態の把握、女性の活用に向けての適切な運用のありかた等について研究を行い、同研究会は1990年2月に報告書をまとめました<sup>38</sup>。この報告書は、コース別雇用管理の問題点と課題として、総合職における女性の採用人数が極めて少なく、一般職から総合職への転換についても選考がなかなか厳しい、総合職女性の配置・活用のルールも男女同一を原則としながら若干男性と異なる取り扱いをしている企業が多い、コース間の転換制度をできるだけ柔軟に設定することが必要、といった問題点・課題を指摘したうえ、望ましいコース別管理制度の運用基準の策定が要請されるとしています。

労働省ではこの報告等を勘案し、1991年10月「コース別雇用管理の望ましい在り方」を作成して示し、既にコース別雇用管理を導入している企業や導入予定の企業に対し、啓発指導を行うこととしました。この「望ましいあり方」では①コースの定義と運用方法を明確にすること、②各コースにおいて男女公平な採用、選考等を実施すること、③各コースの対象者を男女共とすること、④各コース間の転換制度を柔軟に設定すること、⑤各コース内で配置、昇進、教育訓練などの雇用管理を男女公平に行うこと、等が挙げられていました。

## 3 セクシュアルハラスメントの概念整理

1986年に施行された男女雇用機会均等法には盛り込まれませんでしたでしたが、その時点ですでに、アメリカ合衆国などにおいては、雇用の場において男性労働者が女性労働者に対し

て性的嫌がらせを行うことについての問題が顕在化していました<sup>39</sup>。その後我が国においてもそのような取扱いが問題となりました<sup>40</sup>が、当初セクシュアルハラスメントという用語を行政政策に用いること自体にも各方面から抵抗感が示される中で、1991年度女性職業財団への委託事業として「女子雇用管理とコミュニケーション・ギャップに関する研究会」（座長奥山明良成城大学教授）が開催され<sup>41</sup>、2年間の検討の結果1993年10月に報告書が出されました。

この報告書においては、雇用の場におけるセクシュアルハラスメントの概念を概ね「相手方の意に反した、性的な性質の言動を行い、それに対する対応によって仕事を遂行する上で一定の不利益を与えたり、又はそれを繰り返すことによって就業環境を著しく悪化させること」ととらえており、具体的な被害の発生について、いわゆる「対価型」（権限を持つ上司からの性的な要求を拒否したため、解雇や昇進差別などの職業上の不利益が生じた場合）及びいわゆる「環境型」（一見明白には具体的経済的な不利益は伴わないものの、屈辱的、敵対的な発言や行動が繰り返されることにより、就業環境を著しく不快なものとし、個人の職業能力の発揮に深刻な影響を及ぼす場合）のいずれもセクシュアルハラスメントになりうることを示しました。

また、この報告書では、このようなセクシュアルハラスメント等が起こる原因として、①男性が女性の職業に対する意識やその変化を的確に認識せず、女性を対等なパートナーとして見ていないこと、②男女間のコミュニケーションの不足や不適切さ、③企業の女性活用方針が未確立であったり、確立していてもその方針が管理職や同僚男性に十分浸透していないこと、などを挙げ、企業に対し基本方針の確立と管理職、同僚男性への意識及び認識の啓発、女性の意見の把握や相談、問題の解決のための苦情処理システム等の体制整備を求めました。

#### 4 施行8年後の均等指針の拡充と女子労働基準規則の改正

##### (1) 改正の背景

男女雇用機会均等法の施行後7年が経過した1993年4月以降、男女雇用機会均等法に基づく均等指針及び労働基準法の女子保護規定を定める女子労働基準規則の改正が、婦人少年問題審議会婦人部会で検討されました<sup>42</sup>。

これについては次のような背景があります。即ち、それまで均等指針では、募集・採用に関しては「募集又は採用に当たって、募集・採用区分（労働者を募集し、又は採用するに当たっての職種、資格、雇用形態、就業形態等の区分を言う。）ごとに、女子であることを理由として募集・採用の対象から女子を排除しないこと」という規定ぶりとなっており、「排除」とは全く機会を与えないこととをいうことから、例えば男子70人女子1人といった採用予定人数を明示して募集・採用を行っても均等指針上の問題はないということになっていました。そのため女子をアライバイ程度に少人数募集し、その余はすべて男子を募集するといったケースもみられました。均等指針はこのほか、募集採用に関しては、「募集又は採用に

当たって、年齢、婚姻の有無、通勤の状況その他の条件を付す場合においては、同一の募集採用区分の男子と比較して女子に不利なものとしないうこと」のみが定められており、採用手続きに関する規定がなかったのですが、しばしば女子学生には会社案内を送付しない、説明会への案内を行わない等の採用過程における差別が行われていました。そのようなことから、1994年1月婦人少年問題審議会から必要な対策を講じるよう中間報告がなされたわけです。

この時の検討においても先に述べたように、均等対策の強化と保護の縮小のバランスが意識され、均等指針の改正の検討と同時に女子労働基準規則の改正も検討されました。具体的には非工業的業種における女子の時間外労働の制限時間数の緩和、時間外・休日労働や深夜業の規制を受けない専門業務従事者の範囲の拡大、女子の健康及び福祉に有害でない業務として深夜業の禁止の例外とすることが認められる業務や臨時の必要のために坑内労働が認められる業務の範囲の拡大などが検討されました。

## (2) 改正された均等指針と女子労働基準規則の内容

改正された均等指針では、男女を対象とする募集採用区分において、女性についての募集・採用人数の限度を設けないこと、求人内容の説明等募集又は採用に係る情報提供について女性に不利な取り扱いをしないこと、採用試験の実施について女性に不利な取り扱いをしないことを事業主が講ずるように努めるべき措置に加えました。また配置・昇進に関しても、女性労働者についてのみ、婚姻したこと等を理由として一定の職務への配置、昇進の対象から排除しないことを加えました。

改正された女子労働基準規則では、非工業的業種における女子の時間外労働について4週24時間を36時間に（ただし1994年度は4週32時間）の制限時間数の緩和、時間外・休日労働や深夜業の規制を受けない専門業務従事者として弁理士及び社会保険労務士の追加、女子の健康及び福祉に有害でない業務として深夜業の禁止の例外とすることが認められる業務として、飛行場の旅客取り扱い、航空機運航管理・運航・整備、新東京国際空港の航空管制情報又は航空管制技術の業務、及び消防の業務が加えられました。また、臨時の必要のために坑内労働が認められる業務として、高度の科学的知識を必要とする自然科学に関する研究の業務が加えられました。

これらの改正は1994年4月に施行されました。

## 第5節 パートタイム労働法の制定

### 1 パートタイム労働をめぐる国会の状況

1989年のパートタイム労働指針策定後も野党各党は相次いでパートタイム労働者についての法案や要綱大綱を発表していましたが、社会党、公明党、民社党、社会民主連合の四野党は、共同して「短時間労働者の通常の労働者との均等待遇及び適正な就業条件の確保に関する法律案」を1992年（平成4年）2月6日に第123回通常国会に提出しました<sup>43</sup>。この法律案

の基本的考え方は、短時間労働者について、通常の労働者との均等待遇及び適正な就業条件の確保を図ろうとするものであり、具体的には、①短時間労働者であることを理由とする賃金、休暇、福利厚生などの差別的取り扱いの禁止、②通常の労働者への優先雇用、③意思に反する所定労働時間外、所定労働日外の日の労働の禁止、④賃金等に関する事項を記載した書面の交付等を罰則によって担保するというものでした。四野党は3月10日前記パート労働法の制定及びパートの非課税限度額の引き上げについての予算修正要求を提出しました。これを受け与党自由民主党は、パート労働力対策について「高齢化社会や人手不足への対応等各方面にわたる観点から、この問題を検討していくため、政府の関係省庁においてしかるべき検討の場の設置などを行うこととしますが、更にわが党においても政調を中心に各党協議の場を設置したいと考えています」と回答しました。

このことを踏まえ、衆議院労働委員会は3月26日「パートタイム労働に関する小委員会」（小委員長大野功統衆議院議員）を設置しました。この小委員会については、6月19日に労働委員会に対して小委員長から調査経過の報告が行われていますが、ここで「高齢化社会や人手不足への対応等多角的な観点からパートタイム労働に関する総合的な対策について、法的整備を含め、なお一層積極的に検討することが必要であると考えます」とされました。

このような、まず野党からの法案提出、国会における小委員会の設置という推移は、先に述べた育児休業法制定に至る推移と非常に類似したものでした。

## 2 パートタイム労働問題に関する研究会

このような中、労働省はパートタイム労働対策の在り方について総合的に検討を行うこととし、学識経験者及び労使の代表者の参集を求め1992年7月21日より「パートタイム労働問題に関する研究会」（座長高梨昌信州大学教授）を開催しました<sup>44</sup>。ここでも、これまでの検討同様法律を制定する必要は乏しいという使用者側の意見と罰則付きの法律による規制が必要であるという労働者側の意見がありへだたりがみられたものの、同年12月7日には報告がまとめられ、労働大臣に提出されました。

報告においては「今後もパートタイム労働者は長期的傾向として増加し、基幹的、恒常的労働力としてのウェイトも高まると思われ、中長期的労働力需給の動向等を踏まえると、パートタイム労働はわが国経済社会にとって一層重要な就業形態になるものと考えられる」としたうえで、「パートタイム労働者の多様な就業ニーズを踏まえた意欲や能力を十分発揮させるための雇用管理が行われているとはいえない。またパートタイム労働者の意識としては、仕事と家事・育児との両立等をめぐって様々な不安、不満がある」との課題認識や、「パートタイム労働を補助的労働と同義語とみなすようなこれまでの評価は改められるべきである。今後はパートタイム労働を魅力ある良好な就業形態として確立するとともに、パートタイム労働者が安んじて能力を発揮できるようにする必要がある」との基本的考え方を示しています。

そして「通常の労働者より所定労働時間が短い労働者」をパートタイム労働者に係る基本

的な対策の対象としたうえで、パートタイム労働指針の周知徹底と実効性の確保とともに、公共的性格を有する民間団体にパートセンターとしての機能を発揮させ、ここを通じて、事業主への雇用管理改善のための指導援助やパートタイム労働者のかかえる諸問題を解消するための相談援助を行う必要等を指摘し、「以上の考え方に沿って所要の法的整備を行う必要がある」としています。

又この報告ではいわゆる「就業調整」の問題にも触れており「パートタイム労働者の中には、税金、社会保険料、配偶者手当を考慮して収入が一定額を超えないよう就業調整を行う者が見られるが、就業調整はパートタイム労働が企業内であてにできない労働力とみられたり、社会的に補助的労働と認識させる要因の一つともなっている、また就業調整の基準となる一定額を引き上げても、新たな額での就業調整が行われるだけでこの問題の根本的解決にはならない。」とし、「これらの制度は、夫婦の一方だけが就労することが通常であった制定当時の社会を前提として作られていると思われるが、職業に対する女性の意識が変化し、女性労働力への期待が高まっている現在では、女性を社会の基幹的労働力として位置づけるという観点に立って、社会制度の枠組みの見直しが検討される時期に来ている、又配偶者手当制度については、同様の観点から労使において検討が行われるよう期待したい」としています。

### 3 パートタイム労働法の検討と国会提出

労働省ではこの「パートタイム労働問題に関する研究会」の報告を受けて、パートタイム労働者に関する法案の具体的な立案作業に入り<sup>45</sup>、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（仮称）案要綱」を1993年2月15日婦人少年問題審議会に、翌2月16日中央職業安定審議会に、それぞれ諮問しました。婦人少年問題審議会の答申においては「短時間労働者が我が国経済社会において果たす役割の重要性にかんがみ、短時間労働者に対する対策の充実強化が必要」とされ、「何らかの法的整備を行うべきであるとする者が多くを占め」としたうえで、意見の隔たりが大きいことを示し、「このような経過を踏まえて労働省は法律案の検討を進められたい」とするものでした。またこの答申には、「通常の労働者との均等待遇や適正な就業条件の確保のための明確な法的措置が必要」として罰則付きの法律を求める労働者側の意見書、及び「新たな法律を制定する必要はない」との使用者側の意見書が添付されました。3月8日には、中央労働基準審議会に経過報告がなされました。これらを踏まえ、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律案」が1993年3月9日閣議決定され、11日に国会に提出されました。

### 4 国会での審議と修正

法案は1993年5月14日に「衆議院労働委員会」で提案理由説明が行われ<sup>46</sup>、後日質疑が行われましたが、並行して継続審議となっていた四野党共同提案の「短時間労働者の通常の労働者との均等待遇及び適正な就業条件の確保に関する法律案」も審議に付され、6月7日には四野党の代表として社会党永井孝信議員が確認質問を行いました。この後、採決に先立ち自民党、社会党、公明党、民社党の四党から修正案が提出されましたが、その内容は、①目的

規定において「雇用管理の改善等」の具体的内容として「適正な労働条件の確保及び教育訓練の実施、福利厚生の実施」を明示する、②事業主の責務規定において、事業主が必要な措置を講ずるに当たり「その就業の実態、通常の労働者との均衡等を考慮」すべきことを明示する、③指針の内容として定められる予定であった雇い入れ通知書の交付、就業規則作成等の際の短時間労働者の代表の意見の聴取を法律に明記する、④施行のための労働大臣の権限を、指導援助に加えて勧告、報告の徴収まで拡大する、⑤3年後の見直しについて明記する、といったものでした。この修正案が可決され（同時に提出された共産党の修正案は否決）、修正案を除く原案も可決されて、1993年6月8日衆議院本会議において可決されるに至りました。法案は同日参議院に送られて提案理由説明がなされ、6月10日には質疑の後社会党の清水澄子議員より、衆議院における修正についての永井孝信議員に対する確認質問及び労働大臣に対する確認質問が行われました。ここで永井議員は「均衡」の概念について「他産業従事者と均衡する生活を営むこと」との農業基本法の条文についてのコンメンタールの解説を引き「同じかるべきものを同じにする」という意味だと解説されているとして「私どもの修正案において（中略）「均衡」という文言を使用したのも、これと同様の見解に立ってのこと」としています。

法案は共産党の修正案否決の後採決されて可決され、さらに自民党、社会党、公明党、民社党、民改連の五党共同で附帯決議案が提出されて全会一致で決議されました。こうして法案は1993年6月11日に参議院本会議において可決成立し、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（以下「パートタイム労働法」という。）は、6月18日に法律第76号として公布されました。

## 5 パートタイム労働法の内容

法律は本則35条をもって構成され、その概要は以下の通りです<sup>47</sup>。（条数は、制定当初のもので。）

### （目的）（第1条）

この法律の目的規定は、「この法律は、短時間労働者が我が国の経済社会において果たす役割の重要性にかんがみ、短時間労働者について、その適正な労働条件の確保及び教育訓練の実施、福利厚生の実施その他の雇用管理の改善に関する措置、職業能力の開発及び向上等に関する措置等を講ずることにより、短時間労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにし、もってその福祉の増進を図ることを目的とする。」となっています。したがって、最終目的がパートタイム労働者の「福祉」であることは間違いなく、育児休業法と異なり「経済社会の発展に資する」という副次的目的の明示はありません。一方で、「短時間労働者が我が国の経済社会において果たす役割の重要性にかんがみ」のくだりは、最終目的を実現する手段である1次的目的「短時間労働者がその有する能力を有効に発揮する」と相まってこの法律に「活用」の視点が入っていることを伺わせます。

この点について、立案担当者の著した法律の解説書<sup>48</sup>によりその立法意図を見てみると、

「パートタイム労働の在るべき姿」として次のような解説がなされています。即ち「パートタイム労働の評価については、パートタイム労働が世間一般の注目を集め始めた当時より、①変則的で好ましくない雇用形態にとらえ規制の対象とすべきものであるという考え方と②需要側と供給側のニーズに合致した雇用形態にとらえ促進し、労働力の積極活用を図るべきものであるとする考え方の二つの考え方がある。」としたうえで「②の考え方に立ち、パートタイム労働そのものを社会実態として認知した上で、(中略)、将来の人口構成の変化(中略)を踏まえ、産業のあらゆる面でいかに適切に労働者の能力の発揮と改善を図るかが極めて重要になってくる」としているのです。これらのことから、法文上はそれほど明確ではないものの、この時の法律に「活用」の視点が存在することはあきらかです。

一方で、この目的規定には「正義」の視点をうかがわせる記述が見えていません。わずかに国会修正で入った事業主の責務規定(後述)に「通常の労働者との均衡を考慮して」とありますが、四野党の法案の中心的目的として打ち出されていた均等待遇の文言はどこにも見当たりません。労働側が一貫して求めていた「正義」即ち平等の視点は、この時点では盛り込まれなかったと見るべきでしょう。

#### (定義)(第2条)

短時間労働者の定義について、「1週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短い労働者をいう」という基本原則を示しました。解釈通達においても、通常の労働者よりも1週間の所定労働時間が短ければその短かさの程度は問わないこととされ、またパート、アルバイトといった呼称も問わないこととされる等それまでのパートタイム対策要綱やパートタイム労働指針に比しても、法律の対象者をなるべく広くとらえうるような定義となっています。一方でパートタイム労働者等と呼ばれていても所定労働時間が同一の事業所における通常の労働者と異なる場合はこの法律の対象とならないこととなり、いわゆる擬似パート問題は「短時間労働者ゆえに生じているのではなく」別の観点から対応すべきものとされました。

#### (事業主等の責務)(第3条)

パートタイム労働者の適正な労働条件の確保と雇用管理改善についての、事業主の責務とそれに対する事業主団体の援助を規定しました。事業主の責務に関しては、「事業主は、その雇用する短時間労働者について、その就業の実態、通常の労働者との均衡等を考慮して適正な労働条件の確保及び(中略)雇用管理の改善を図るために必要な措置を講ずること」により短時間労働者の能力の有効発揮に努めることとされたもので、「通常の労働者との均衡等を考慮して」のくだりは、前述のように国会修正で加わったものです。なお、「通常の労働者との均衡」は「短時間労働者と通常の労働者を比較したときのバランス」を言うと言われました。

#### (国及び地方公共団体の責務)(第4条)

短時間労働者の雇用管理の改善等の促進その他その福祉の増進に、国及び地方公共団体と

しても取り組む必要があることから、これを国及び地方公共団体の責務として明らかにしたものです。

#### (短時間労働者対策基本方針) (第5条)

短時間労働者の福祉の増進を図るための施策は、本法に基づくもののほか、他の法律に基づく施策等多岐にわたっており、これらの諸施策を円滑かつ効率的に実施していくためには、短時間労働者の職業生活の動向を的確に見通した上で短時間労働対策の総合的かつ計画的な展開の方向を労使はじめ国民に示し、これに沿って対策を講ずることが必要との観点から、労働大臣が短時間労働者対策基本方針を定める旨が規定されました。

#### (労働条件に関する文書の交付) (第6条)

労働条件明示については、パートタイム労働法施行の時点ですでに労働基準法第15条により使用者に義務付けられており、そのうち賃金については文書で明示することとされていましたが、短時間労働者に対してはこれに加え労働時間その他の労働条件に関する事項も文書で交付することを努力義務としたものです。

#### (就業規則の作成の手続き) (第7条)

就業規則での作成又は変更に当たっては、パートタイム労働法施行の時点で労働基準法第90条により使用者が「事業場の労働者の過半数で組織する労働組合」等の意見を聴かなければならないこととなっていました。これに加えて、短時間労働者に係る事項については、事業所で雇用する短時間労働者の過半数を代表する者の意見を聴くよう努めるものとされました。

#### (指針) (第8条)

この法律に基づき事業主が講ずべき雇用管理の改善等のための措置に関し、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針を労働大臣が定めることとされ、関係審議会への諮問等の手続きも明記されました。

この規定により、1989年より労働大臣告示で示されてきたパートタイム労働指針を踏襲しつつ法令上の要請による最小限の修正を行ったうえで、新たに法律に基づく指針が、1993年12月1日告示されました。

#### (短時間雇用管理者) (第9条)

事業所における短時間労働者の雇用管理の改善などを図るための体制を整備するために、事業主は、常時労働省令で定める数(10人)以上の短時間労働者を雇用する事業所ごとに、短時間労働者を選任するように努めるものとされました。

#### (報告の徴収及び助言、指導及び勧告) (第10条)

労働大臣は短時間労働者の雇用管理の改善等を図るために必要があると認めるときは、事業主に対し、報告を求め、又は助言、指導もしくは勧告をすることができることとされました。

#### (職業訓練の実施等) (第11条)

国、都道府県及び雇用促進事業団は、短時間労働者や短時間労働者になろうとする者がそ

の職業能力の開発及び向上を図ることを促進するため、職業能力の開発及び向上に関する啓もう宣伝に努めるとともに、職業訓練の実施について特別の配慮をするものされました。

#### (職業紹介の充実等) (第 12 条)

国は、短時間労働を希望する者のため雇用情報の提供、職業指導及び職業紹介の充実等の措置を講ずるよう努めることとされました。

#### (短時間労働援助センター) (第 13 条～第 30 条)

短時間労働援助センターの業務を短時間労働者の職業生活に関する調査研究、事業主等に対する短時間労働者の雇用管理改善に関する講習等、情報の提供、給付金の支給、事業主や労働者に対する相談援助等とし、これを確実に実施できる民法第 34 条に基づく法人を全国に一つを限り指定して行わせることとするほか、このいわゆる「指定法人」に関する技術的な規定を定めました。

なお、この指定法人としては、(財)21 世紀職業財団<sup>49</sup>が 1994 年 4 月 1 日に指定されています。この財団は、1986 年 4 月に(財)女性職業財団として設立認可を受けた財団法人で、男女雇用機会均等法の成立を契機に様々な産業における女性労働者の活用のための研究その他女性労働者の能力発揮のための雇用管理の改善に取り組んでいましたが、1993 年 4 月から(財)21 世紀職業財団に改組され、男性労働者も含むパートタイム労働関係の事業も開始していました。

#### (雇用管理の改善等の研究) (第 31 条)

労働大臣は、短時間労働者のその職域の拡大に応じた雇用管理の改善等に関する措置その他短時間労働者の雇用管理の改善等に関し、必要な事項について、調査、研究、資料の整備に努めるものとされました。

#### (適用除外) (第 32 条)

国家公務員、地方公務員並びに船員については適用しないこととされました。

#### (罰則) (第 33 条～第 35 条)

指定法人に係る規定への違反に対して罰則が付されました。

### 6 法律の施行 (指定法人制度の開始とパート関係助成金)

パートタイム労働法は、1993 年 6 月 18 日に公布された後、「短時間労働者の雇用管理の改善に関する法律の施行日を定める政令」により、指定法人等に係る一部の規定を除き同年 12 月 1 日に施行されました<sup>50</sup>。施行のための政令、省令（「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律施行規則」、以下「パート法施行規則」といいます。）も 11 月 19 日に公布されたほか「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善等のための措置に関する指針」（以下「パート指針」といいます）も 12 月 1 日に告示されました。パート指針は、1989 年に告示されたパートタイム労働指針の一層の周知徹底、実効性の確保のために法律に根拠をおいて新たに定めたものでした。

また、先に述べたように、指定法人として 1994 年 4 月 1 日 21 世紀職業財団が指定され、以

後パートタイム労働法関係の助成金の支給等がこの指定法人を通じて行われていくことになりました。

## 7 短時間労働者対策基本方針策定

1994年8月1日には、パートタイム労働法に基づき「短時間労働者対策基本方針」<sup>51</sup>が告示されました。ここではパートタイム労働法に基づくものだけでなく他の関係法律によるものも含め、諸施策を円滑かつ効率的に実施するために、施策の基本となるべき事項が定められました。

## 8 パートタイム労働法施行3年後の見直し

上記に述べたパートタイム労働法においては、附則第2条において法施行3年後に規定の施行状況を勘案し、必要があると認めるときに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされていました。このため、1996年10月から1997年8月にかけて「パートタイム労働にかかる調査研究会」が開催されて報告が出され、また、1997年9月から1998年2月にかけて女性少年問題審議会において審議が行われて、1998年2月に「短時間労働対策のあり方について」と題する建議が労働大臣あて提出されています<sup>52</sup>。

ここではパートタイム労働者の雇用管理の中心的課題として、①労働条件をめぐるトラブルの防止、②パートタイム労働の多様化に対応したキャリア形成及びそれに伴う能力開発などの就業実態に応じた合理的な雇用管理の確保、③希望、就業実態に応じた雇用の安定の確保、④通常の労働者との均衡を考慮した処遇・労働条件の確保が挙げられました。

このうち、①労働条件を巡るトラブルの防止については、1998年9月の労働基準法の改正により、文書明示をするべき労働条件の範囲の拡大が図られ、②就業実態に応じた合理的な雇用管理の確保については、短時間雇用管理改善等助成金のメニューの拡充が行われました。③希望、就業実態に応じた雇用の安定の確保については、有期労働契約の更新が繰り返される場合が問題となったものの、これはパートタイム労働者に固有の問題というよりは有期契約の労働者に共通の課題であることから、基本的に有期契約労働者についての扱いにしたがうこととされました。更に、1999年1月には、パート指針の改正により事業主が講ずべき措置の明確化等その内容の充実が図られました。

一方、④の通常の労働者との均衡を考慮した処遇・労働条件の確保については、建議において「具体的にどのように「通常の労働者との均衡」を考えるかの指標（モノサシ）が形成されておらず、具体的な取組につながりにくいという問題がある。これについては、異なる賃金形態間の比較や職務の異同にかかる評価が必要になる等技術的・専門的事項を整理した上で取り組みやすくするため、行政として情報提供等一定の支援が必要であり、このため労使も含め、技術的・専門的な検討の場を設けることがこの原則を実効あるものにするためには必要である」とされていました。そしてこののちこのモノサシを形成するための議論が1998年10月からのパートタイム雇用管理研究会などにより続けられていくこととなります。

## 第6節 両立支援施策の進展と介護休業の法制化

### 1 介護休業制度等に関するガイドライン策定

#### (1) 「長寿社会における女子労働者等の福祉に関する調査研究会」での検討

育児休業については、前述のように1992年施行の育児休業法によって一般労働者の権利として法定されるにいたりました。

しかし、女性労働者が職業生活と家庭生活の調和を図るために求められる休業制度は、育児休業だけではありません。とりわけ多くの女性労働者が、平成の時代に入っても「嫁」として舅姑の介護責任を負い、あるいは自らの老親介護にあたり、そのために心ならずも離職すると言った事例は多く見られており、本格的な高齢社会に移行する過程で育児が一段落した後の女性労働者にとっては大きな問題ともなっていました。

労働省は、1987年度より、(財)婦人少年協会に委託して「長寿社会における女子労働者等の福祉に関する調査研究会」(座長 高梨昌信州大学教授。以下「長寿研」といいます。)を設置し、老親介護等を行っている労働者の実態、及びニーズ並びに介護休業制度を始め老親介護等をめぐる企業内福祉制度に関する調査を実施するとともに、これらに基づき老親介護等を行っている労働者に対する援助措置についての研究を行いました<sup>53</sup>。この研究は2年後の1989年8月にその結果が「老親介護に関する労働者福祉対策のあり方について」として取りまとめられました。

そこでは、「介護に関する企業内福祉制度として望まれること」として「介護休業制度等労働者が一定期間休業することを認める措置」が挙げられ、介護休業制度の内容についても、「介護問題は男女双方の問題であり、男女双方を対象とすること」「介護休業の制度の対象となる介護をする「家族」の範囲には本人および配偶者両方の両親に加えて、ともに老い、介護者として最も希望する割合の高い配偶者も含めること」など、具体的な提言が行われました。

また、注目すべき点として、介護休業の期間について3カ月が適当であるということについての一定の根拠をしめしていることが挙げられます。少し詳細にみていきましょう。

まず、長寿研では、「介護休業の期間をどの程度にするかは、介護の内容、形態、労働者のニーズも異なることから大きな問題である」としたうえで、「次の諸点を考慮して介護のための期間が設定されるようにすること」とし、5つのポイントを挙げています。具体的には、「a 代表例として(中略)、病気の状態として三段階の期間(発病から1カ月程度の急性期及び亜急性期、発病後1カ月から3カ月の回復期、発病後3カ月以降の慢性期、安定期)があるが、症状が安定するのに3カ月程度かかり、この間家族の介護負担が大きく、また家族以外の者が代替できない介護がかなりあること、b「退院直後」や「寝たきり直後」は介護の問題を個人的問題として解決せざるを得ない時期があること、c いずれの段階においても介護の最終段階となる「みとり休暇」が労働者のモラル・サポート(原文ママ…筆者注)上極めて必要であるとともに、子供の親に対する当然の人情などから必要であること、d 本

研究会調査では、要介護者があった労働者の介護期間が1年以下の者が半数以上であったこと、特に3カ月以下が最も多かったこと、e 家族の介護のために緊急度の高い3カ月間については、通常の年次有給休暇や欠勤ではもはや対応できないこと」といったものです。

後述するように、この後介護休業のガイドラインや法制化の検討において、介護休業の期間については3カ月を基本に議論が進んでいきますが、そのような議論のもととなったのがこの調査研究会での結論であったと言えます。

## (2) 育児休業法検討の際の介護休業の議論

育児休業法の制定に向けた国会での議論においても介護休業の問題は意識されており、1990年11月の自民党「育児休業問題等検討小委員会」（座長福島譲二議員）の最終とりまとめにおいても、育児休業制度のみならず介護休業制度についても触れています<sup>54</sup>。即ち「必要とされる諸措置の内容」として「育児休業の確立」と並んで「介護休業制度の普及促進」をあげ「介護休業制度は、今後の高齢化社会の進展に伴い、介護を必要とする高齢者が急増することが予測されている中で、家族に介護されたいと望んでいる親の気持ち、親を介護したいとする子供の気持ちを実現することができるようにするものであることから、早急な普及が望まれる制度である。このため、介護休業の期間、対象者などの実態を踏まえつつ、その実効ある普及促進の措置を講ずる必要がある。」と記述されています。もちろん、この時点では、権利としての法制化を目指した育児休業に比べて、普及促進が主であるなど書き方の温度差があるものの、当時の与党が高齢化社会における介護の問題を重視していたことを示すものといえます。

## (3) 「介護に関する企業内福祉制度についてのガイドライン検討会議」とガイドライン策定

労働省は1990年度からシンポジウムの実施をはじめとする介護休業制度等の普及促進を進めてきましたが、育児休業法の成立後この問題への具体的な取り組みを強めました。即ち介護に関する企業内福祉制度の整備を図るためにその具体的なあり方を示すことを目指し、1991年7月から社会政策や介護に関する専門家、使用者の立場や労働者の立場を代表する方々に参集を求め「介護に関する企業内福祉制度についてのガイドライン検討会議」（座長高梨昌信州大学経済学部教授。）が開催されたのです<sup>55</sup>。同検討会議は8回にわたる審議のうえ検討結果を1992年5月に報告書として取りまとめました。労働省はこの報告等を踏まえて1993年「介護休業制度等に関するガイドライン」を策定しました。

このガイドラインでは、「介護を必要とする家族を有する労働者の申出により、その労働者が介護のために一定期間休業することを認める介護休業制度は、労働者の家族に介護を必要とする者が発生した場合、緊急避難的に休業を取ることを可能にし、労働者の不本意な退職を防ぐために是非とも必要な制度である。」としたうえで、介護休業制度の対象となる労働者の条件を明らかにしています。

まず、「介護休業を取得できる労働者は男女労働者とする」として、既に施行されていた育児休業法に基づく育児休業と同様、介護休業は女性のみでなく男性にも与えるべきこ

と明記しました。また、介護休業を取得できる労働者の範囲については、このほか「一定期間の勤続を条件とすることや日々雇用される者をはじめとする期間雇用者、継続就業の意思のない者、65歳を超える者等を除外するなど、目的に照らしてある程度の制限を設けることはやむを得ない」とされました。さらに、「介護休業を取得できる労働者と要介護者との関係で、他に介護する人がいないことを条件とすることは、制度を合理的に運営し得るような具体的かつ有効な認定の方法が見出し難いことから適当でない」ことや、「同居や扶養の条件を付けることは、特定の者にのみ介護の負担を押し付けることになる可能性があり、適当でないこと」も指摘されています。

また、対象となる要介護者の範囲については「最低限配偶者、本人の父母、子供、配偶者の父母を含めるべきであり、これらの者が、身体上又は精神上の障害のあることにより日常生活を営むのに支障がある状態になった場合に休業を取ることができる制度とするべきである」とされました。

期間・回数については、「休業に期間を設定する場合には少なくとも3カ月とすることが必要」「回数に制限を設ける場合は、要介護者1人につき1回は確保すること」といった記述がなされており、そのように判断する要素として、期間については「介護を必要とする家族を抱えた労働者にとっては、その家族の症状等がある程度安定するまでの間の休業の緊急性、必要性が高いこと」、回数については「介護休業を取得できる労働者と要介護者の関係には（他に介護する人がいない等の・・・筆者注）条件を付さないこととしていること」といった理由が挙げられました。特に期間については、「介護に関する企業内福祉制度についてのガイドライン検討会議」の報告において、長寿研での検討結果を引用したうえで、「このことから、休業に期間を設定する場合には、少なくとも3カ月とすることが妥当であろう」とされています。

またこのガイドラインは、介護休業と並んで勤務時間の短縮等の措置についても触れており、「勤務時間短縮等の措置は、労働者の多様なニーズに対応してその雇用の継続を図っていくためにも介護休業と並び労働者が選択できる措置として導入を図っていくべきである」としたうえで、「通常の所定労働時間より短い所定労働時間で勤務時間帯を1種又は数種特定し、労働者が希望したときに適用する制度」等3つの形態が適当なものとして示されました。

## 2 育児休業給付支給開始

育児休業中の経済援助については、1991年に成立した育児休業法についての審議会や国会での審議においてもその必要性についての論議が行われましたが、結局育児休業中の職業能力の維持向上を支援する事業主に対する助成金が創設されたにとどまり、休業中の生活を保障するような本格的な給付は制度化されませんでした。

労働者の休業中に一定の給付を行う仕組みは、健康保険制度のもとでの出産手当金や労災保険制度のもとでの休業給付等がありましたが、産前産後休業や労働災害に起因する休業は、労働基準法に定められた最低基準であり、その休業の全部又は一部が労働者の意思に関わら

ず必要とされるものである一方、育児休業は、休むか否かは本人の選択である上、その目的も労働者の雇用の継続を図るというものでした。従って、何らかの形で労働者に直接金銭給付を行うためには新たな仕組みが必要との議論もありました。特に野党からは、育児休業給付のための全く新しい仕組みが提案されていました<sup>56</sup>。しかし育児休業中の所得保障のみのために保険類似の制度を新たに設けることは困難であると考えられました。むしろその仕組みは「雇用継続を図る」という育児休業の目的に照らせば、失業の予防をその目的に含む雇用保険制度上で何らかの制度を構築するのが最も適切と考えられたのでした<sup>57</sup>。

一方、雇用保険制度については、おりしも急速な高齢化の進展、産業構造の転換や技術革新の進展を背景に中長期的に労働力の供給制約が見込まれる中、その雇用に関する総合的な機能を一層発揮できるような制度の見直し、整備充実が必要とされていました<sup>58</sup>。このため、育児休業法の施行直前である1992年1月29日、中央職業安定審議会において「雇用をめぐる社会経済の変化に対応した雇用保険制度の在り方に関する基本問題その他の諸問題」について同審議会の専門調査部会である雇用保険部会（部会長山口浩一郎上智大学教授）で検討を行うこととされました。この雇用保険部会の検討の中で、育児休業中の生活を支える経済的援助に関わる給付の在り方も議論され、制度化の方向にむかったのでした。同部会では1992（平成4）年2月26日より23回にわたる調査検討の結果雇用保険部会報告書が取りまとめられ、1993年12月1日の中央職業安定審議会に報告されてその内容は全会一致で了承されました。

この雇用保険部会の報告書は、労働者の職業生活の円滑な継続を援助促進するための雇用継続給付制度の創設、失業中の生活の安定、再就職の一層の促進を図るための失業給付の見直しなどを内容とするものでしたが、この「雇用継続給付制度」として定年後の高齢者の継続雇用を支援する給付とともに育児休業期間中の給付が想定されたのでした。

ところでこの問題については、雇用保険部会の審議が行われるのと並行して、1993年4月28日から婦人少年問題審議会においても検討が行われ、同審議会は、同年9月27日坂口力労働大臣に対し、「育児休業取得者に対する経済的援助は、既存の枠組みである労働省所管の雇用保険制度において措置されることが、当面現実的かつ適当である」旨の建議を行っています<sup>59</sup>。

婦人少年問題審議会の建議を契機として育児休業給付の検討は中央職業安定審議会雇用保険部会での検討に集約され、同年11月1日に同審議会の雇用保険部会において検討状況の中間的とりまとめがなされ、同年12月1日には報告書が取りまとめられたのでした。これに基づいて労働省は「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」を同審議会に諮問、1994年1月7日にはおおむね妥当と認める旨の答申が同審議会からなされました。政府は同年3月11日「雇用保険法等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日第129回通常国会に提出しました。同法律案は、6月6日衆議院労働委員会において一部修正のうえ賛成多数で可決され、翌7日、衆議院本会議で可決、6月20日参議院労働委員会において賛成多数で可

決され、6月22日に参議院本会議において可決成立しました。

同法律は6月29日に法律第57号として公布され、同法律により、育児休業取得者は、育児休業制度が中小企業に働く労働者も含め全面適用となる1995年4月1日から、休業期間に対応して、休業前賃金の25%を育児休業給付として受けることができるようになりました。なお、そのうち5%分は復職後に給付するという仕組みになっていました。

### 3 介護休業制度の法的整備の検討

#### (1) 介護問題の深刻化

育児休業法の成立後も少子化の歯止めは容易にはかからず（1993年の合計特殊出生率1.46）、高齢化の進展はますます進み、寝たきり等介護を要する老人の数も飛躍的な増大を見せるようになりました。一方で核家族化の進展や共働き世帯の増加等により、老親などが疾病などで倒れ介護を必要としても、家族が容易に介護をなし得る状態でなくなってきました<sup>60</sup>。1989年12月には厚生大臣、大蔵大臣及び自治大臣の合意により在宅福祉、施設福祉などの事業について1999年度までの10か年の目標を掲げる「高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）」が定められましたが、1994年3月厚生大臣の私的諮問機関「高齢社会福祉ビジョン懇談会」の報告書において、21世紀の総合的介護政策の全容が書かれ、その中でゴールドプランの施設在宅サービスを大幅に拡充した新ゴールドプランの策定とともに介護休業制度普及の重要性も指摘されました。1994年12月、あらたに大蔵・厚生・自治三大臣の合意により従来のゴールドプランを全面的に見直した新ゴールドプランが策定されましたが、この新ゴールドプランのレベルの介護サービスを整備したとしても、なお家族による介護が必要となる場合があるとされていました。

労働省では1992年7月策定した「介護休業制度等に関するガイドライン」に基づき全国の婦人少年室で展開していた「老親介護に関するシンポジウム」や「介護休業制度普及使用者会議」等での啓発指導を行うほか、1993年から「介護休業制度導入研究会」に企業の参集を求め、ガイドラインに沿った制度導入に向けての企業の自主的取り組みを推進してきました。

一方、1991年12月、臨時行政改革推進審議会の「国際化対応・国民生活重視の第二次答申」で「男女の別ない介護休業制度の導入を促進する。その普及状況等を踏まえ、法制化を含め有効な普及対策の検討を行う。」とされたり、婦人少年問題審議会の議を経て策定された第二次女子労働者福祉対策基本方針（1992年6月1日告示）において「必要に応じ法制化を含めた有効な普及対策の検討を行う」とされるなど、介護休業制度の有効な普及政策としての法制化についての国民意識の形成が進んでいきました。更に1992年6月30日の「生活大国五か年計画―地域社会との共存を目指して―」でも、同年7月10日の第7次雇用対策基本計画においても「必要に応じ法制化を含めた有効な普及政策の検討」を行うことが明記されました。

#### (2) 非現業の国家公務員の介護休暇制度の創設

さらに、非現業の国家公務員については、民間企業についての介護休業制度の問題よりも

速いスピードで介護休暇制度の創設の議論が進んで行きました<sup>61</sup>。即ち1993年8月3日の人事院報告において「社会の高齢化・女性の社会進出・核家族化の進展などの社会状況の下で個人生活と職業生活との調和を図る仕組みを整備していくことなどが、重要な課題である」としたうえで、現時点における措置の方向として「職員が家族を介護しなければならなくなった場合には、肉体的、精神的に職業生活と介護の二重の負担がかかることになり、職員の職務遂行にも影響を与え、離職のやむなきに至る場合もある。このような場合には、一定期間職務からの離脱を認めることにより、離職を抑制して職務復帰後の十全な勤務を期待することが、職員の勤務条件の確保の観点からも公務全体としての能率の発揮という観点からも有益」だとされました。そして「本年の職種別民間給与実態調査によれば、介護休暇（休業）制度を有する事業所に雇用されている従業員の割合は44.3パーセントに達し、民間事業所の従業員の半数近くはこのような制度を利用できる状況になっていることが認められる」とし、これらの「諸事情を総合勘案すれば、公務においても家族の介護のための休暇の導入に踏み切ることが適当であると認められる」としました。

この年1993年12月17日に人事院総裁から衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣あてに「一般職の職員の勤務時間、休暇に関する法律の制定についての意見の申し出」の中に介護休暇制度の創設が盛り込まれ、総務庁が「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律案」を作成し、1994年4月19日の閣議決定を経て、同日第129回通常国会に提出。同年6月8日参議院本会議において全会一致で可決成立しました。この法律は、1994年9月1日から所属長の承認を得て、配偶者、父母、配偶者の父母及び人事院規則で定める者の介護をするため3カ月の範囲内で必要な期間休暇を取ることができる制度を創設するものでした。

こうして民間企業に一步先んじて公務における介護休暇制度の法整備がなされました。ここでも、介護のための休業は単なる労働条件としてだけではなく「離職を抑制して職務復帰後の十全な勤務を期待する」といった観点で導入されており、職員の「活用」の視点が入っていたということができるといえるでしょう。

### （3） 婦人少年問題審議会での検討と建議

労働省では1993年4月28日、婦人少年問題審議会婦人部会に対し、松原亘子婦人局長から、婦人行政に係る主要な課題の一つとして介護休業制度の法制化を含む有効な普及対策について検討を依頼しました<sup>62</sup>。なお、この時には、均等法に関する法令及び指針の見直し、女子保護規定の在り方、育児休業期間中の労働者の経済的援助についても同時に検討依頼を行っています。

この後、介護休業制度の有効な普及対策について検討を行うに当たって、法制化する場合にはいろいろと専門的に検討すべき部分が多いことが明らかになってきたため、1993年9月27日、婦人少年問題審議会婦人部会は、介護休業制度の法制化問題についてはその法的位置づけを含めて介護休業取得の要件、要介護状態の証など様々なポイントについて専門家による検討にゆだね、その結論を得て具体的な審議を行うこととしました。これを受け労働省は、

社会保障の専門家、老人医療の専門家、介護学の専門家等の参集を求め、「介護休業制度に関する専門家会合」を開催し、介護休業制度が関連諸制度の中でどのように位置づけられるべきかという問題も含めて、介護休業制度について医学的、法学的見地から「介護休業取得のための要件」「介護休業取得のための手続き—要介護状態の証明」に重点を置いて検討を行いました。

同研究会は、1994年（平成6年）7月8日に検討結果をまとめ、婦人少年問題審議会に報告を行い、婦人少年問題審議会婦人労働部会では、同報告を参考としながら、法制化を含む介護休業制度の有効な普及対策について具体的に議論を進めました。

婦人部会における議論においては、介護休業制度及びその普及が必要であることについては、比較的早い段階で労働側、使用者側、学識経験者の各側意見が一致したものの、その法制化については、当初使用者委員が反対の意思を明確にする一方労働者委員が早期法制化を主張しました。このような基本的な意見の対立のなか、婦人部会において議論が重ねられましたが、一通りの意見が出された段階で、対立する労使の意見を学識経験者の委員が個別に聴取し11月28日審議のためのたたき台が公益委員から提出されました。

婦人少年問題審議会婦人部会では、公益委員から提出されたたたき台をもとにさらに審議を重ね、1994年12月16日それまでの検討結果をまとめた部会報告を審議会総会に提出し、同日総会は、この報告をもとに「介護休業制度等の法的整備について」と題する建議をまとめ、人見康子婦人少年問題審議会会長から浜本万蔵労働大臣に提出しました。

#### （4）法案要綱諮問・答申と国会提出

労働省はこの建議を踏まえ、「育児休業等に関する法律の一部を改正する法律案要綱」をまとめ、1995年1月11日に婦人少年問題審議会に諮問しました。続いて、1月13日には中央労働基準審議会に、同月17日には中央職業安定審議会に同様の内容を諮問しました。婦人少年問題審議会では、この諮問を受け、婦人部会で審議することとされ、1月24日に婦人少年問題審議会、中央労働基準審議会及び中央職業安定審議会からそれぞれおおむね妥当と認める旨の答申が出されました。婦人少年問題審議会から出された答申には、労使各側からの意見が付記されています。

労働省は、これらの答申、答申に付記された意見及び審議会における議論の経過を参酌して法律案の内容をかため、1995年2月7日「育児休業等に関する法律の一部を改正する法律案」として閣議決定がなされ、その翌日第132回通常国会に提出されました。

### 4 改正育児休業法の成立・施行による介護休業制度の確立

国会においては1995年3月24日衆議院本会議において、その前年結成された新進党の提出した「介護休業等に関する法律案」とともに趣旨説明、質疑が行われ同日衆議院労働委員会に付託されました<sup>65</sup>。4月14日には衆議院労働委員会での提案理由説明、以後質疑、地方公聴会、参考人質疑がおこなわれ、5月16日には自由民主党・自由連合、日本社会党・護憲民主連合及び新党さきがけの与党共同の修正案が可決（新進党修正案及び日本共産党修正案は否

決、修正案を除く政府提出法案も可決され、5月18日に衆議院本会議において政府案が修正可決されました。

参議院においては、5月15日に参議院本会議において政府案の予備審査が行われ、趣旨説明・質疑が行われていたため、18日に即日参議院労働委員会に付託され、5月23日に提案理由説明が行われ、以後質疑、参考人意見聴取、地方公聴会が行われた後、6月1日には社会党千葉景子議員及び平成会都築讓議員からの確認質問がおこなわれました。その後政府案は自由民主党、日本社会党・護憲民主連合、新緑風会、日本共産党及び新党・護憲リベラル・市民連合の賛成多数により可決されました。そして自由民主党、日本社会党・護憲民主連合、新緑風会、日本共産党及び新党・護憲リベラル・市民連合の各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致で決議されました。

こうして成立した法律は、1995年6月9日に法律第107号として公布されました。

この公布された「育児休業等に関する法律の一部を改正する法律」は、介護休業の法制化、育児や家族介護を行う労働者等に対する支援措置等を内容とし、施行については二段階施行の形を取っていました。即ち、まず介護休業の権利等に係る部分を除いて1995年10月1日から施行され、その題名は「育児休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」となりました（この時点で介護休業は努力義務規定）。ついで介護休業の権利等に係る部分が1999年4月1日から施行され、その題名は「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（以下「育児・介護休業法」といいます。）になったものです。改正前本則17条であった法律は本則6章58条にわたる法律に拡充されました。

## 5 育児・介護休業法の内容

ここで二段階目の改正を反映した1999年施行時の法律「育児・介護休業法」に即して、改正部分の内容を概観しておきましょう<sup>64</sup>。

### （題名、目的規定の改正）

1992年施行の育児休業法の正式名称は「育児休業等に関する法律」であり、その目的規定では明らかにされていた労働者の福祉の増進は、題名には反映されていませんでした。しかし、今回の改正では、法律の中心的内容として育児休業に介護休業が加えられるとともに、育児又は家族の介護を行う労働者に対する支援措置が新設されていることもあり、これらの労働者の福祉の増進を図ることが目的であることが題名上も明らかにされました。

目的規定には、「介護休業に関する制度」を設けることが新たに加わったほか、男女雇用機会均等法に規定されていた女子労働者についての再就職援助措置や再雇用特別措置が、子の養育又は家族の介護を行う労働者に対する支援措置に係る規定に改められてこの育児・介護休業法に盛り込まれたことを反映し、「子の養育又は家族の介護を行う労働者の雇用の継続」だけでなくその「再就職の促進を図る」旨が加わりました。そしてこれと同時に、男女雇用機会均等法の目的規定からは「再就職の援助」の文言が削られました。

また、育児休業法では「～により、子の養育を行う労働者の雇用の継続を推進し、もって

労働者の福祉の増進を図り、あわせて経済社会の発展に寄与することを目的とする」と規定し、最終目的を「労働者の福祉の増進」及び副次的に「経済社会の発展」への寄与、その実現のための法律制度上の実質的な目的を「子の養育を行う労働者の雇用の継続」としていましたが、この改正により、最終目的は「子の養育又は家族の介護を行う労働者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じ」た「その福祉の増進」及び副次的に「経済社会の発展」への寄与となり、この最終目的を実現するための法律制度上の実質的な目的を「子の養育又は家族の介護を行う労働者の雇用の継続及び再就職の促進」としています。

注目すべきは、雇用の継続や、再就職の促進がそのまま「労働者の福祉」につながるとせず「子の養育又は家族の介護を行う労働者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じ」のくだりを加えたことです。即ち職業生活の継続のみではなく「労働者みずからが親としてその手で子を養育し、あるいは他人の援助を得るにしても子の養育について親として主体的にその責任を満足できる程度の関与をしたいという気持ち又は労働者が家族の一員としてその手で家族を介護し、あるいは他人の援助を得るにしても家族の一員として主体的にその責任を満足できる程度の関与をしたいという気持ちの尊重」と継続的な雇用の両立をこの法律の目指す実益としている旨を明文でも明らかにしているのです<sup>65</sup>。1992年法の目的規定における「福祉の増進」も「雇いを継続しつつ子の養育に力を注いでいきたいという労働者の気持ちを尊重していくことにより労働者の幸せを大きくしていこうということ」である<sup>66</sup>と説明されていますが、このことを目的に顕在化させたのです。

また、男女雇用機会均等法では職業生活と家庭生活の「調和」とされていたものがここでは「両立」に改められています。「調和」と「両立」のちがいについては、「基本的には同趣旨」である一方「調和」は全体としての釣り合いを重視する意味合いであるのに対して、「両立」はともに並び立つことを重視する意味合いであるとされ<sup>67</sup>、前者が全体の釣り合いのためにどちらか一方を重視する選択をも念頭に置いたニュアンスがある一方、後者には両者を同時に重視するニュアンスがあることから、その方向に政策の志向が微妙に変化したと見ることも可能でしょう。

#### **（基本的理念及び関係者の責務に係る規定の追加）**

あらたに加えられた基本的理念に係る規定は、1986年施行段階の男女雇用機会均等法の基本的理念と似通った形式で、且つ福祉の増進の客体を子の養育又は家族の介護を行う労働者としています。

即ち、「この法律の規定による子の養育又は家族の介護を行う労働者等の福祉の増進は、これらの者がそれぞれ職業生活の全期間を通じてその能力を有効に発揮して充実した職業生活を営むとともに、育児又は介護について家族の一員としての役割を円滑に果たすことができるようにすることを本旨とする」とされ、併せて「子の養育又は家族の介護を行うための休業をする労働者は、その休業後における就業を円滑に行うことができるよう必要な努力をするようにしなければならない」との本人の自助努力の規定もおかれしました。さらに関係者

の責務として事業主、並びに国及び地方公共団体が前記「基本的理念」に従って、「子の養育又は家族の介護を行う労働者の福祉を増進するように努めなければならない」旨も規定されました。この規定ぶりからみると、1986年男女雇用機会均等法の基本的理念における「・・・この法律の規定による女子労働者の福祉の増進は、女子労働者が母性を尊重されつつしかも性別により差別されることなくその能力を有効に発揮して充実した職業生活を営み、及び職業生活と家庭生活との調和を図ることができるようにすることをその本旨とする」及び「女子労働者は、労働に従事する者としての自覚の下に、自ら進んで、その能力の開発及び向上を図りこれを職業生活において発揮するように努めなければならない」「事業主並びに国及び地方公共団体は、前2条に規定する基本的理念に従って、女子労働者の福祉を増進するように努めなければならない」との規定を男女共通の理念に構成しなおしたものであるでしょう。

なお、基本的理念（本人自助努力の規定を含む。）及び関係者の責務の規定については、1995年の育児・介護休業法の第1次施行段階から盛り込まれていましたが、その時点では男女雇用機会均等法にも上記の基本的理念、及び関係者の責務の規定が残存していました。その後男女雇用機会均等法の目的規定や基本的理念、関係者の責務の規定の改正は、育児・介護休業法の第2次施行と同じ1999年4月1に、1997年成立の男女雇用機会均等法の一部改正法により施行されました。このように両方の目的規定や基本的理念の規定は短期間のうちにその相互の関係も含めて複雑な変化をしています。この変化については、P232～3に整理しましたので参照して下さい。

#### （介護休業制度の創設）

この改正では、あらたに介護休業制度に係る新たな章が設けられ、必要な規定が創設されました。労働者は、その事業主に休業開始予定日と休業終了予定日を明らかにして申し出ることにより、連続する3カ月の期間を限度として、要介護状態にある対象家族（配偶者、父母および子、労働者が同居かつ扶養している祖父母、兄弟姉妹及び孫、並びに配偶者の父母）1人につき1回の介護休業をすることができることとされました。事業主は労使協定で介護休業をすることができないものとして定めた一定範囲の労働者が申し出た場合を除き、介護休業の申し出を拒むことができないこととなりました。労使協定により介護休業の申し出を拒むことができるものとする一定範囲の労働者とは、勤続期間が1年未満の者、申出の翌日から3カ月以内に雇用関係が終了することが明らかな者、1週間の所定労働日数が2日以下の者とされました。労働者が介護休業の申し出をし、又は介護休業をしたことを理由として解雇することはできないものとされました。労働者は希望通りの期間休業するためには、休業しようとする日の2週間前までに申し出ることが必要とされ、この休業申し出は休業開始予定日の前日までは撤回することができることとされました。

このように、介護休業の仕組みは育児休業とほぼ同様の考え方で作り上げられましたが、休業期間が異なることや、育児休業については配偶者が常態として子を養育できる場合に労

使協定によって休業の対象から除外することができたのに対し、介護休業に関してはこのような制度は設けられなかったこと等、異なる部分もありました。

#### （介護休業以外の事業主が講ずべき措置の創設）

また、休業制度以外の事業主が講ずべき措置については、第4章において育児と介護共通の制度として整理されました。具体的には労働者への育児・介護休業中及び休業後の労働条件に関する事項の周知及び雇用管理上の措置についての努力義務、育児休業や介護休業の要件を満たしつつ休業をしない者に対する事業主の選択的義務としての勤務時間短縮等の措置、1歳から小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者に加え要介護状態にある対象家族以外の家族を介護する労働者に対して必要な措置を講ずる努力義務等が規定されました。

#### （育児又は家族の介護を行う労働者等に対する支援措置）

第5章では、育児又は家族の介護を行う労働者等に対する支援措置が規定され、国等に関する支援措置としては、①国は、子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続その他の福祉の増進を図るため、事業主、事業主団体その他の関係者に対して給付金の支給その他の必要な援助を行うことができる旨、②国及び地方公共団体は、子の養育及び家族の介護を行う労働者等に対して、その職業生活と家庭生活との両立の促進等に資するため必要な指導、相談、講習その他の措置を講じる旨、③国は育児や介護を理由とする退職者に対する再就職の援助を行う旨、④地方公共団体は必要に応じ、勤労者家庭支援施設を設置するように努めなければならない旨、を規定したこと等が特徴的で、③は男女雇用均等法から移しかえられ男女共通の規定とされたものです。また、④も男女雇用機会均等法に規定されていた「働く婦人の家」のいわば置き換えとして規定されたもので、一次改正法の施行時に働く婦人の家の規定は削除され、通達で「今後は地方公共団体として必要に応じ設置すべき努力義務の対象としては勤労者家庭支援施設とすること」とされました。

### 6 家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約の批准

ここで育児・介護休業法に関連した国際条約等に触れておきたいと思います。即ち1981年6月の第67回ILO総会で採択された「家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約」（第156号条約）及び「家族的責任を有する労働者の機会均等及び平等待遇に関する勧告」（第165号勧告）です。

このILO第156号条約については、1995年4月14日第132回通常国会において、批准が承認され、同年6月9日に批准となりました<sup>68</sup>。本条約では、「家族的責任を有する労働者」とは、「被扶養者である子に対し責任を有する男女労働者」及び「介護又は援助が明らかに必要な他の近親の家族に対し責任を有する男女労働者」であって、「当該責任により経済活動への準備、参入若しくは参加の可能性又は経済活動における向上の可能性が制約されるもの」であるとされており（第1条）、各加盟国が、育児や介護といった家族的責任を有する労働者について、男女を問わず職業生活と家庭生活との両立を図ることができるよう必要な措置をとることを求めています。

本条約は、まず、第3条において「男女労働者の機会及び待遇の実質的な均等を実現するため、各加盟国は、家族的責任を有する者であって職業に従事しているもの又は職業に従事することを希望するものが、差別を受けることなく、また、できる限り職業上の責任と家族的責任との間に抵触が生ずることなく職業に従事する権利を行使することができるようにすることを国の政策の目的とする」と規定しており、具体的には、第4条から第8条までに国が行うべき具体的措置を規定しています。特に第7条では「家族的責任を有する労働者が労働力となり、労働力としてとどまり及び家族的責任による不就業の後に再び労働力となることができるようにするため、職業指導及び職業訓練の分野における措置等の国内事情及び可能性と両立するすべての措置をとる」と規定されています。

第165号勧告は、各国がそれぞれの実情に基づき適切な措置をとるようガイドラインとなるべきものを掲げたものであり、これにより法的義務が生じるものではありませんが、第156号条約よりも具体的に、育児休業について述べるとともに、病気の子や近親の家族のための休暇についても触れています。

## 7 働く婦人の家の呼称変更（勤労者家庭支援施設設置開始）

前述のように改正育児休業法の1次施行（1995年10月）と同時に男女雇用機会均等法から働く婦人の家の規定が削除されました。改正法の付則において、改正法施行の際現に設置されている働く婦人の家に関しては削除された規定がなお効力を有するとされたほか、働く婦人の家を設置している地方公共団体が当該働く婦人の家を勤労者家庭支援施設に変更したい旨の申出を労働大臣に行い、承認を受けた場合には、働く婦人の家を勤労者家庭支援施設とすることができるものとなりました<sup>69</sup>。このため、実質的には働く婦人の家の名称変更が行われることになりました。

## 第7節 男女差別的取扱いの禁止と女性保護規定の解消

### 1 男女雇用機会均等問題研究会の報告

1986年施行の男女雇用機会均等法は、前述のように男女の均等な機会と待遇の確保のための措置等の手段によって「女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図る」ことを目的とした法律でした。したがって、女性のみ募集・採用、女性のみに対する追加的訓練などは、男性に比較して女性を有利に取り扱うものとして法律の問題とするところではありませんでした。

したがって、たとえばコース別雇用管理のもとで総合職は男女に門戸を開く一方、一般職には女性のみを募集したり、正社員は男女を募集したとしても、パートタイマーは女性のみを募集する企業も少なくありませんでしたが、これらについては法施行当初、男女雇用機会均等法上の問題はないとされていたのでした。ところがこのような「女性のみ」又は「女性優遇」の措置の中には、女性を一定の職域に固定化する効果をもたらしたり、女性一般に対する合理性のない先入観に基づくものが見受けられ、個々の女性の能力の有効発揮、女性全

体の地位向上といった男女雇用機会均等法の目的、理念に照らし問題があるとの指摘がありました<sup>70</sup>。

このため労働省は1993年11月から「男女雇用機会均等問題研究会」（座長 安枝英神同志社大学教授）を開催し、企業における「女性のみ」又は「女性優遇」の措置の実態と問題点について専門的立場からの調査研究を進めました。同研究会は1995年10月に報告をまとめましたが、その中で、解消されるべき「女性のみ」又は「女性優遇」の措置、望ましい「女性のみ」又は「女性優遇」の措置、合理性が認められたり、私的自治にゆだねられるべきものである措置の3種に分類しました。なかでも、①コース別雇用における一般職や有期契約社員、パートタイム労働者について女性のみを対象として募集・採用することや、②女性のみを対象として接遇訓練を実施したり、女性にのみ工場における教育訓練を免除すること、③転勤場所や転勤の頻度について女性についてのみ配慮すること等を、「特定の職種への女性を固定化や、女性向きの職種が存在する社会通念を固定化するなど女性全体の地位向上の阻害要因につながるなどの問題点をはらんでいる」としたほか、「女性の職域拡大の支障となるおそれがあるものもある」として、解消されるべき措置に分類しました。一方、①過去の処遇に起因する格差を解消するためのキャッチアップ訓練を、女性のみを対象として行うこと、②これまで男性がほとんどであった職場の求人情報を提供し女性に対し応募の機会の利用を奨励すること、③女性の活用・能力の有効発揮に関する計画を策定することなどを「従来の取り扱いにより女性に現実には生じた格差について、女性が男性と同じ水準に達するよう格差是正のために一時的に行うものであり、機会及び待遇の均等をより実効あるものとするためにも、女性の能力の有効発揮及び女性全体の地位向上という観点からも望ましいものである」としました。

そして今後の対策の基本的方向として法制度について「本来、募集・採用から退職・解雇に至るまでの雇用の全ステージにおいて性による差別は許されるべきものではない。」とし「我が国男女雇用機会均等法においても欧米諸国の法制と同様に、男女双方に対する差別的取り扱いが広く禁止される「性差別禁止法」とすることが求められるものである」とするとともに、「併せて、機会均等を実効あるものとするため、過去の処遇に起因する格差を是正するための暫定的な措置を例外的に許容する法制度とすることが追求されるべきである」として社会的コンセンサスの早期形成を強く期待しました。

一方で、当面の対応として「行政においては、解消されるべき措置や望ましい「女性のみ」又は「女性優遇」の措置について周知啓発を図ることが必要である」としたうえ「各企業における女性の能力の有効発揮のための取組を進めるため、具体的な内容を盛り込んだガイドラインの策定、企業の自主的な取組に対する奨励措置等を講じていくことが強く望まれる。」としています。

労働省では、この報告を受け「女性のみ」又「女性優遇」の措置をもたらす効果について周知啓発を行い、企業が自主的に女性雇用管理の見直しを行い、女性の能力の有効発揮を損

なうこととなるような措置は解消するとともに、一層の能力発揮のために積極的な措置が講ぜられることとなるような施策を進めることとしました。

一方で、研究会で示された法制度上の具体的な対応について、婦人少年問題審議会における検討が開始されることとなりました。

## 2 婦人少年問題審議会の中間的取りまとめ

労働省は、1995年10月25日、婦人少年問題審議会婦人部会に対し、太田芳枝婦人局長から雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の在り方について検討を依頼しました<sup>71</sup>。同部会では、男女雇用機会均等法施行後10年の評価と問題点、雇用の分野における男女の均等取扱いをさらに進めるための具体的方策の在り方について議論が行われ、1996年7月16日に、「中間的な取りまとめ」を行い、婦人少年問題審議会に報告しました。「中間的取りまとめ」においては、検討に当たっての基本的考え方として「10年前の社会、経済状況を踏まえた現行の均等法と労働基準法の女子保護規定については、その後の我が国の社会・経済情勢の進展を踏まえ、かつ、国際的な視点にも留意しつつ、昭和59年建議で示された法のあるべき姿の実現に向けて必要な法的整備を行うべき時に来ている」との考え方で一致を見ていました。この中で言及された1986年施行の男女雇用機会均等法の検討に際しての1984年の建議では、あるべき姿として「原則として、企業の募集、採用から定年・退職・解雇に至る雇用管理における男女差別的取扱いを撤廃し、労働基準法の女子保護規定は、母性保護規定を除き解消することが求められる。」としていました。

また、この中間的取りまとめでは、「検討に当たっての基本的考え方」に続き「均等法施行後10年の評価」を行った後、「具体的な方策の検討」の記述においては各論点に対する労使の意見が記述されています。

男女の均等取扱いの促進については、労働者委員が、「募集・採用から定年・退職・解雇に至る雇用の全ステージにおける差別的取扱いについて包括的に禁止すべきである」ことや「罰則や企業名の公表などの制裁措置も検討すべきである」との意見であったのに対し、使用者委員は、まずは「現行法の普及を徹底すること」としたうえで「募集・採用及び配置・昇進にかかる均等取扱いを更に進めるための方策については、経営側の権限との関係や現時点での男女の就業実態、職業意識の差に留意しながら議論を進めていくべきである」としました。また、労働者委員が、女性のみ募集などを許容していることが「女性の職域の固定化や男女の職務分離をもたらしている」として、「片面性を解消し、男女平等の法的枠組みを整備する方向で検討すべきである」としたのに対し、使用者委員は「現行法の枠組みのもとで」実体的な解消策を検討すべきであるとしていました。このほか、労働者委員から、①コース別雇用管理制度、世帯主条項等実体として女性にのみ不利益をもたらす間接差別についても規制すべき、②ポジティブ・アクションについても法律上位置づけるべき、③婚姻上の地位や、家族状況を理由とする差別についても規制すべき、といった意見がだされました。

法の実効性を高める措置についても、労働者委員から、企業内の紛争解決に関し労使で構

成する苦情処理機関の設置義務づけ、機会均等調停委員会での一方申請の許容、申請を理由とした不利益取り扱いの禁止、労使の代表を入れ救済命令の出せる独立機関とすることなどの意見が出され、行政措置についても婦人少年室長に是正命令、企業名公表の権限を規定すべきとしました。使用者側はそれぞれについて、企業内紛争解決は自主解決が基本である、機会均等調停委員会は両者の歩み寄りが原則なので双方同意でないと機能しないし、独立した権限の強い労使の入った委員会は適当でない、行政措置についても現行の枠組みを維持しながら運用面で検討するのが適当であるといった反対意見がでていました。

女子保護規定については、「雇用の分野における男女の均等取扱いと女性の職域拡大をより推進する観点から、時間外・休日労働、深夜業にかかる労働基準法の女子保護規定については、その解消を目指し、今後議論していくこととなった」と労使の基本的意見の一致が示されましたが、解消の方策として労働者委員が「時間外・休日、深夜業について新たに男女共通の規制を設けることが必要」「ILO 第 156 号条約の趣旨を踏まえ、家族的責任を有する男女労働者の時間外労働等に対する保護措置を講ずるべきである」としたのに対し、使用者は「女子保護規定の撤廃は均等推進の前提条件」「時間外・休日労働の水準の問題については他の審議会場で労働時間法制全体の中で議論すべきもの」との考えでした。

母性保護については、労働者委員が「母性健康管理について法律上事業主の責務として位置づけるべき」「産前産後休業の期間を延長」「妊産婦にかかる通勤緩和措置などや労働基準法の制度の利用に係る不利益取り扱いの禁止についても規定すべき」としたのに対し、使用者委員は一律規制には反対でした。これに対し公益委員が「女子保護規定を撤廃した場合に、その影響が妊産婦にまで及ぶことのないよう一層の配慮が必要であるとともに、医学的検討が必要な事項については、専門家による検討を速やかに行うべきである」としました。

更にセクシュアルハラスメントについて、労働者委員が「雇用の面で不利益をもたらすものについては禁止し、その発生を防止する措置を講ずることを規定すべき」としたのに対し、使用者委員は男女の均等取扱いの促進とは異質なものであるとし、パートタイム労働者の労働条件や女性労働者の賃金水準の問題も改めて検討すべしとした労働者委員の意見に対しても、使用者委員は、均等取扱いに関する検討にはなじまないとしました。

このような様々な意見のかい離のある中間的取りまとめについては、婦人少年問題審議会婦人部会の事務局である労働省婦人局婦人政策課において郵便とファックスによる意見の受付を行い、2か月あまりの間に全国から2万通を超える意見が寄せられました<sup>72</sup>。この中で、均等取扱いの促進については雇用の全ステージにおける差別的取扱いについて包括的に禁止すべきであるとの意見が最も多く、労働基準法の女子保護規定については、時間外・休日労働、深夜業について男女共通の規制を設ける等の一定の条件のもとに解消を認めるものが最も多く寄せられました。

### 3 母性保護に係る専門家会議

また、専門家による検討を速やかに行うべきであるとの指摘のあった母性保護措置につい

ては、「母性保護に係る専門家会議」（座長 武田佳彦東京女子医科大学教授・日本産婦人科学会会長）による検討が行われ、1996年10月に報告がまとめられました。ここでは産前産後休業については、単胎妊娠については産前6週間産後8週間の法定水準を改める必要はないとされ、多胎妊娠について産前10週間を14週間に改めるべきとされました。そのほか、女子の妊娠出産に有害である業務の範囲として妊産婦以外の女子にも規制が続いていた重量物取扱業務については「今後の課題として引き続き検討」とされましたが「有害物の発散する場所における業務」については「就業禁止自体は今後とも存続させるべきと認められる」とされました。

#### 4 婦人少年問題審議会の建議と法案の国会提出

婦人少年問題審議会婦人部会では、中間的取りまとめの後1996年9月から検討を再開しました<sup>73</sup>が、労働者委員が女子保護規定の解消について男女の均等取扱い確保の観点からやむなしとする一方、差別的取り扱いの禁止はもちろん、セクシュアルハラスメントの防止、間接差別の禁止、母性保護の充実、法の実効性を確保するための措置等広範な論点について引き続き改正を主張しました。

他方、使用者側は、性別による差別の禁止については了解しつつも、まずは法の定着を図るべきとして、労働側が掲げる主張について時期尚早と切り返すなど、労使の委員間で依然として意見の隔たりが見られる状況でした。

このような中で、11月26日「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保のための法的整備について[公益委員案]」が公益委員から提示されました。この公益委員案では、①男女雇用機会均等法については、企業の募集、採用から定年・退職・解雇に至る雇用管理の全ステージにおける女性に対する差別を禁止、②努力義務となっていた部分の禁止規定化とともに教育訓練について差別の禁止の範囲を限定しないことが適当、③女性のみを対象として又は女性を有利に取り扱うものとして実施される措置のうち、女性の職域の固定化や男女の職務分離をもたらす弊害が認められるものについては、女性に対する差別に当たることとすることが適当、④勧告に従わない場合の公表制度の新設、調停制度について一方申請を認めること、調停申請等を理由とする不利益取り扱いの禁止が適当、⑤男女労働者の間に事実上生じている格差に着目し、このような状況の分析や女性の能力発揮を促進するための計画の作成等の取り組みを促進するための措置を盛り込むことが適当、⑥セクシュアルハラスメントについて、企業がこれを事前に防止するよう配慮すべきであることを法律に盛り込むとともに、国は事業主が配慮すべき事項について指針を示すことが適当、⑦均等法に規定されている妊娠中及び出産後の女子労働者の健康管理に関する措置については、強行規定とすると共に、国は事業主がその義務を円滑に履行することができるよう必要な指針を示すこと、さらに多胎妊娠にかかる産前休業を14週間とすることが適当、⑧時間外・休日労働、深夜業にかかる労働基準法の女子保護規定については、女性の職域拡大を図り、均等取扱いを一層進める観点から解消することが適当、⑨女子保護規定の解消に伴い、育児や家族の介護の

問題を抱えた一定の範囲の労働者の深夜業の免除にかかる法的措置を講ずることが適当、といった9項目についての具体的な提案がなされました。

婦人少年問題審議会婦人部会では、公益委員案を基に検討を進め、労使の意見を踏まえた修正を加えたうえで婦人部会報告案を取りまとめました。

そして12月17日婦人少年問題審議会では、婦人部会報告案をもとに「雇用の分野における機会及び待遇のための法的整備について」と題する全会一致の建議をまとめ、人見康子婦人少年問題審議会会長から岡野裕労働大臣に提出しました。

このように、婦人問題審議会での審議は、途中まで労使の意見が遠くへだったっていましたが、1986年施行の男女雇用機会均等法の検討の時と異なり、公益委員案提示の後急速な意見の集約が行われ、結果的に建議の際には全会一致で労使の意見の付記もなく結論が出されたのでした。ただし、建議当日発表された日本労働組合総連合会鷲尾悦也事務局長による談話（「婦人少年問題審議会の建議についての談話」）では、建議について中間的取りまとめに比べ内容的に前進したとする一方「問題も残っている」として、①男女差別禁止ではなく女性に限定した差別禁止になっている、②「間接差別」の扱いを見送っている、③女子保護規定を解消した後の取扱いについて、婦人少年問題審議会の所掌の限界もあり、新たな男女共通の規定について明らかにできなかった、の3点を指摘しています。一方日本経営者団体連盟福岡道生専務理事も談話を発表しており（「婦人少年問題審議会の建議について」）女子保護規定の撤廃を明確に打ち出したことを評価する一方、「均等法改正の措置の部分については、企業に対して改めて対応の強化を幅広く求めるものであり（中略）戸惑いを禁じえないものがある」、「特に「企業名の公表」「ポジティブ・アクション」「セクシュアルハラスメント」の法制化については問題があるとする指摘を多く聞いている」としています。

労働省では、婦人少年問題審議会の建議に沿って、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等のための労働省関係法律の整備に関する法律案要綱」を作成し、1997年1月14日に婦人少年問題審議会に諮問しました。

続いて、同じ1月14日には中央労働基準審議会に、同20日には中央職業安定審議会に、同23日には中央職業能力開発審議会に要綱の関係部分について諮問しました。

そして1997年1月27日にはそれぞれの審議会から答申が出されましたが、この時の答申も1986年法の時と異なり「おおむね妥当と認める」あるいは「妥当と認める」との結論であり、労使の付記意見もありませんでした。労働省ではこれらの答申を参酌して法律案の内容を固め、2月7日「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等のための労働省関係法律の整備に関する法律案」として閣議決定がなされ、同日第140回通常国会に提出されました。

## 5 「婦人」から「女性」へ

さてこの時の法改正作業において、政策内容とは直接かかわりのない、行政組織の名称や女性の労働者を表す用語の変更も行われました。即ち都道府県婦人少年室を都道府県女性少年室に、また女子労働者を女性労働者に改める改正です<sup>74</sup>。ここでその経緯を少々紹介して

おきましょう。

そもそも労働行政において、女性の労働者を表す名称は様々でした。例えば組織の名称としては労働省発足前の1947年5月、厚生省労働基準局に「婦人児童課」ができています。その後同年9月に発足する局も「婦人少年局」と「婦人」を用い、その所掌事務も「婦人及び年少労働者に特殊な労働条件の向上及び保護を図ること」等であり、課の名称も婦人労働課、婦人課となっていました。当時これに疑問が唱えられた形跡は見当たりません。一方、法令においては、労働省設置前に制定されていた労働基準法がその第6章を「女子及び年少者」とし、「女子」の呼称を使っています。

その後、1972年の勤労婦人福祉法は勤労「婦人」の用語を用いましたが、1986年施行の男女雇用機会均等法は「勤労婦人」では比較対照となる男子の表現がないことを理由に「女子労働者」と改めました。法令以外においても、「婦人週間」「女子雇用管理基本調査」等、政府政策に関連する女性についての名称は「婦人」か「女子」が用いられていました。

このような状況に変化が生じ始めたのは、1990年から1991年にかけてのことでした。婦人問題企画推進本部において、「西暦2000年に向けての新国内行動計画（第一次改定）」を決定する過程において、当時の事務局がそれまで「男女共同参加」とされていた用語を「男女共同参画」に改めると同時に、「婦人」の用語についても、法令用語、固有名詞、慣用になって固有名詞に準ずるものを除き、「女性」を使用することとする方針を示したのです<sup>75</sup>。以後この方針が政府部内に徹底されていきました。この方針の背景には、婦人問題企画推進会議有識者の会議における議論があったものと思われる。

なお、当時の文書によれば、「参画」の用語とした理由は、単に女性の参加の場を増やすだけでなく、その場において政策・方針の決定、企画等に加わるなど、より主体的な参加姿勢を明確にするためですが、「婦人」を「女性」とする理由については、従来使われてきた「婦人」という言葉が、主として成人した女の人を指す言葉であり、今日では男性と対語である「女性」を使うことが社会で一般的となってきたことや、国の白書、調査等、さらには地方公共団体における組織名においても「女性」が使用されるようになってきているといったことが言われています。そして「今後この傾向は一層進むと思われるので、西暦2000年に向けての行動計画であることを勘案し、法令用語等を除き、できる限り、「女性」の表現とすることとする。」<sup>76</sup>とされました。

その後1994年6月に総理本府組織令の一部が改正され（政令第157号）て、総理府に男女共同参画室及び男女共同参画審議会（1997年3月31日までの時限）が設置され、7月の閣議決定で従来総理府に置かれていた婦人問題企画推進本部が、内閣に置かれる男女共同参画推進本部に改組されるなど、行政の組織名称からも「婦人」の言葉が消えて行きました。

労働行政においてもこうした趨勢に留意し、行政組織や女性の労働者の法令上の名称を「女性」に統一することとし、男女雇用機会均等法の改正の機会にこれを行うこととしたのでした。

## 6 男女雇用機会均等法、労働基準法、育児休業法の一部改正法の成立・施行

法案の国会提出後<sup>77</sup>は、5月6日に衆議院本会議で岡野裕労働大臣からの趣旨説明及び質疑がおこなわれ、同日法案は衆議院労働委員会に付託されました。提案理由説明、質疑、参考人意見聴取等が行われた後、5月16日に新進党及び民主党の各議員より確認質問が行われ、その後政府原案について自由民主党、新進党、民主党、日本社会党・市民連合及び太陽党の賛成多数により可決されました（日本共産党による修正案は否決）。法案は5月20日には衆議院本会議において可決され、参議院に送付されました。

参議院においても、5月26日の参議院本会議における趣旨説明、質疑、同日参議院労働委員会に付託された後は、提案理由説明、質疑、参考人意見聴取、委員会視察等を経て、6月1日平成会の2議員から確認質問が行われ、政府原案は自由民主党、平成会、日本社会党・護憲連合、民主党・新緑風会の賛成多数で可決されました（日本共産党による修正案は否決）。その後1997年6月11日、参議院本会議において、法律案は賛成多数で可決成立しました。

この過程において、衆議院労働委員会では前記の5会派、参議院労働委員会では前記4会派の共同提案による附帯決議案も賛成多数で決議されました。この附帯決議には多数の項目が含まれていましたが、その中に、この法案で廃止される女性労働者の時間外・休日労働の制限に関し、いわゆる激変緩和措置の検討についての項目が含まれていました。このことについては次に詳しく述べます。

成立した「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保のための労働省関係法律の整備に関する法律」は、1997年6月18日に平成9年法律第92号として公布され、三段階に分けて施行されることとなりました。まず1997年10月1日には「婦人」を「女性」に置き換える用語の整理についての改正が、ついで1998年4月1日には母性保護の充実にかかる規定が、最後に1999年4月1日から女性に対する差別の禁止や女性の時間外・休日労働、深夜業の規制の解消など法改正の主要な事項についての規定が施行されました。

## 7 激変緩和措置の創設

前記法案審議の過程において衆参両院で決議された附帯決議には、「中央労働基準審議会における時間外・休日労働の在り方についての検討に際しては、女子保護規定の解消により、家庭責任を有する女性が被ることになる職業生活や労働条件の急激な変化を緩和するための適切な措置について労使の意見を十分に尊重しつつ検討が行われるように努めること」<sup>78</sup>といった内容が含まれていました<sup>79</sup>。

このような時間外労働に関するいわゆる激変緩和措置の必要性については、立案担当部局である婦人局は当初認識していなかった可能性があります。法案提出に先立って行われた婦人少年問題審議会での建議においては「時間外・休日労働、深夜業にかかる労働基準法の女子保護規定については、女性の職域拡大を図り、均等取扱いを一層進める観点から、解消することが適当である」とされ、この保護規定の解消に伴った措置としては「育児や介護の問題を抱えた一定の範囲の労働者の深夜業の免除にかかる法的措置を講ずることが適当であ

る」とのみ記されていて、労働者委員による少数意見の付記もなかったからです<sup>80</sup>。議論の当初、1996年の中間取りまとめの段階では、労働者委員も「時間外・休日労働、深夜業について新たに男女共通の規制を設けることが必要」として時間外や休日労働についての男女共通規制を求めていますでしたが、その場合においても「深夜業についてはより慎重に検討していくべきである」としていました<sup>81</sup>。法案の諮問答申に際しても、この時間外労働の規制の廃止に伴う激変緩和の問題が取り上げられた形跡はなく、結局保護規定の解消に伴い男女共通の深夜業規制を育児・介護休業法の改正によって行う内容の法案が提出されていたのです。

このことについては次のような事情がありました<sup>82</sup>。即ち、法案の国会審議の時点において、労働基準法は1週40時間、1日8時間を原則的な労働時間（法定労働時間）としていましたが、時間外労働に関する協定（三六協定）を締結し、それを所轄の労働基準監督署長に届け出ることを要件として、その協定で定めた時間数を限度に法定労働時間を超える時間労働者を働かせることが認められていました。1998年以前においては、三六協定で定めるべき時間外労働の時間数の限度について法律の規定がありませんでしたが、1982年以降は労働大臣の告示によって目安時間が示され、労働基準監督署の指導によって目安時間の範囲内で三六協定を締結するように周知が図られるようになっていました<sup>83</sup>。しかしこの労働大臣告示は法律の根拠を持たないものであった上、その目安時間も1週間15時間、4週間45時間、1年間360時間<sup>84</sup>といったものであったため、女性についての時間外労働についての保護規定がなくなった場合に女性労働者の残業時間が急激に増えると危惧する向きもありました。

おりしも、制定以来50年を経た労働基準法については、時代の変化に即応したものとするとともにその実効性を一層高めるため、労働時間法制及び労働契約法制の双方についての見直しを中央労働基準審議会で行われているところでした。労働時間法制に関しては、時間外労働の制限について法律を根拠とした何らかの実効ある措置が期待されていました。この検討の中では、労働者委員から、新たな時間外労働の年間上限規制等を、これまでの女性労働者についての規制に合わせるべきであるという主張もなされていました。男女雇用機会均等法の国会審議における附帯決議により、この労働時間法制の検討の中に、「女性労働者についての」激変緩和措置の検討も含めることが求められることになりました。男女雇用機会均等法等の改正に伴う女子保護規定についての改正の国会審議での議論が、中央労働基準審議会での労働時間法制の検討にも影響を与えることになったという見方もできますし、中央労働基準審議会における労働時間法制の議論を円滑に進めるためにも、女性労働者について「激変緩和」のための何らかの措置が求められたという見方もできます。

こうして、激変緩和措置を含む労働基準法における労働時間法制の見直しについては、検討に当たっていた労働時間部会（部会長 小粥義朗）及び就業規則部会（部会長 諏訪康雄）の合同会議（座長 小粥義朗）から1997年8月6日に「今後の労働時間法制及び労働契約法制の在り方に関する中間とりまとめ」が、また同年12月4日には「今後の労働時間法制及び労働契約等法制の在り方について（報告）」がまとめられて中央労働基準審議会に報告

され、結局12月11日に中央労働基準審議会は「労働時間法制及び労働契約等法制の整備について」と題する建議を、伊吹文明労働大臣に提出したのです。

この建議では、まず長時間時間外労働の実効ある抑制方策として「労働基準法において、時間外労働協定において延長する労働時間の上限に関する基準を定めることができる根拠を設定するとともに、使用者がその基準に留意すべきこととする責務やその基準に関し使用者に対して必要な指導、助言を行うことという一連の措置に関する規定を設けること」としました。これについては、確実な効果を期するため法的規制力を持つ「時間外労働基準」を法律で明記せよ等という労働側の意見が付記され、その時間数についても当面360時間、2001年から150時間という具体的な時間数が示される一方、経営側からはこれに反対する意見が付記されていました。

「女子保護規定の解消に伴う家庭責任を有する女性労働者の職業生活や労働条件の急激な変化を緩和するための措置」についてもこの建議は具体的に述べています。そこでは「育児・介護休業法の深夜業の制限を請求できる労働者の範囲を基本に、そのうち激変緩和の対象となることを希望する者を対象として、上記（中略）の基準において通常の労働者よりも低い水準の時間を設定し、3年程度この措置を講ずることが適当である」とされました。これについては男女共通の「時間外労働基準」が150時間になるまでの間、年間150時間とすることが求められるとの意見が労働側から付記され、経営側からは激変緩和の期間はできるだけ短くすべきであるとの意見が付記されました。

この建議に基づき法案が作成され、1998年1月21日に中央労働基準審議会へ法案要綱が諮問されましたが、女性労働者についての激変緩和については建議の趣旨を踏まえた内容を経過措置として附則に盛り込む内容でした。これに対する答申においても時間外・休日労働の上限を法律に明記するよう求める労働者意見が付記されました。女性少年問題審議会に対しても1月22日に関係部分が諮問され、26日に答申されています。その後2月10日に「労働基準法の一部を改正する法律案」の閣議決定が行われ、第142回通常国会に提出されました。この法案は、衆議院において修正がおこなわれ、激変緩和措置に関しても、労働大臣が激変緩和措置として特定労働者（家族的責任を有する女性労働者で請求した者）に係る労働時間の延長等についての基準を定めるにあたっては「1年についての労働時間の延長の限度についての基準は、150時間を超えないものとしなければならない」と具体的な上限を法律に明記するほか、更に3年間の「激変緩和措置が終了するまでの間において、時間外労働が長時間にわたる場合には子の養育又は家族の介護を行う労働者が時間外労働の免除を請求することができる制度について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」旨の規定とされました。修正法案は、参議院本会議で1998年9月25日に可決成立し、9月30日に平成10年法律第112号として公布されました。このうち激変緩和措置に関する部分は1999年4月1日から施行されたのです。

## 8 改正男女雇用機会均等法の内容

この時の男女雇用機会均等法及び労働基準法の改正は、これまで述べたように、雇用の全ステージでの男女差別禁止と母性保護以外の女性に対する保護規定の原則廃止という「正義」の視点の平等への収れんを図る大改正であったと同時に、女性の就業支援等「福祉」視点の政策についても、女性のみに対する支援をやめ、男女共通の措置として再構成し、これを育児・介護休業法に異動させるという立法構造の変更をも伴ったものでした。さらに、「婦人」、「女子」から「女性」への用語の変更等、それまでに蓄積されていた多岐にわたる課題を一気に消化したものとも言えます。まず、改正男女雇用機会均等法の内容を見てみましょう。改正は段階的に行われましたが、最終的に1999年4月1日に施行された内容で説明しており、条数も1999年施行時のものです<sup>85</sup>。

### （題名及び目的・基本的理念の改正）（第1条、第2条）

法律の内容の改正に伴い、法律の題名を「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」から「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」に改めました。「女子労働者の福祉の増進」を削除したわけです。

また、目的規定においても「女子労働者の福祉の増進」を目的から削除すると同時に目的達成のための手段として明示されていた「職業能力の開発及び向上、再就職の援助」といった女性労働者の就業援助規定を削除しました。一方で新たに目的に加えられたのは、「女性労働者の就業に関して妊娠中及び出産後の健康の確保を図る等の措置を推進すること」です。

基本的理念の規定においても上記目的規定の改正に連動して、「この法律の規定による女子労働者の福祉の増進は」のくどりが削除されるとともに、女子労働者の自覚を促す規定の削除が行われています。

要するにこのような題名、目的、基本的理念の一連の改正で男女雇用機会均等法は「福祉増進法」から完全な「女性差別禁止法」へと変化し、1972年の勤労婦人福祉法以来の女性労働者の「福祉」に係る政策視点は均等法から切り離されて、「正義」視点の法律に純化されたと言っていいでしょう。

### （男女雇用機会均等対策基本方針）（第4条）

これまでの「女子労働者福祉対策基本方針」に代わり、あらたに雇用の分野における男女の均等な機会均等と待遇の平等及び待遇の確保等に関する施策の基本となるべき方針「男女雇用機会均等対策基本方針」を定めることとしました。

### （募集・採用、配置・昇進についての差別の禁止と教育訓練の限定の解除）（第5条、第6条）

これまで事業主の努力義務となっていた募集・採用、配置・昇進について、女性に対する差別を禁止することとし、また教育訓練について差別が禁止される対象の範囲を限定しないこととしました。これにより募集・採用から定年・退職・解雇に至る雇用管理の各ステージにおいて事業主による女性に対する差別が禁止されることになりました。また、これに伴い、

募集・採用、配置・昇進、教育訓練に関し、女性差別に当たる措置の具体的内容については、労働大臣による指針（「募集及び採用並びに配置、昇進及び教育訓練について事業主が適切に対処するための指針」1998年3月13日。以下「女性差別指針」という。）により明らかにされました。この女性差別指針は「法により女性労働者に対する差別が禁止されることとなった募集及び採用並びに配置、昇進及び教育訓練の各分野について、禁止される措置として具体的に明らかにする必要があると認められるものについて定めたもの」であるとされ、指針に明記されなくても法に立ち返って違法とされる差別もあり得るとの見解が通達で示されています。このように、これまでは努力義務となっていた事項の努力目標を事業主に示す意味で策定されたい「指針」が、義務規定について義務の内容を明らかにするものに変質していることが注目されます。

#### （女性に対する優遇の原則禁止）（第9条）

1986年施行当初の男女雇用機会均等法は、女性に対する差別を禁止の対象にしたり均等取扱いの努力を求めたりしており、女性の優遇については問題としていませんでした。しかし女性には特有の感性・特性がある等の先入観や固定的な男女の役割分担意識に基づき、女性のみを募集することや女性のみを配置すること等は、女性の職域を固定化したり男女の職務分離をもたらす等の弊害をもたらすものと認識されたことから、これらも、原則として「女性に対する差別」として新たに禁止することとなりました。実際には「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的として女性労働者に関して行う措置」（具体的には、女性のみを対象とした措置や男性と比較して女性を有利に扱う措置を言います。）は法違反とならない旨の規定（改正後の男女雇用機会均等法第9条）を置き、逆にそれ以外の女性労働者に対する優遇が違法になることを示したものです。

#### （調停制度の改善）（第13条）

個別紛争の迅速・簡便な解決を図る手段としての調停制度について、これまでは紛争の当事者双方の同意が要件でしたが、当事者の一方からの申請により調停ができるようになったこと等制度の改善が図られました。

#### （ポジティブ・アクションの規定の新設）（第20条）

ポジティブ・アクションとは、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を解消する」ために、事業主が行う自主的かつ積極的な取り組みのことです。言い換えれば固定的な男女の役割分担意識に根差した制度や慣行が原因となって、男女労働者の間に生じている事実上の格差を解消していく取り組みを言います。女性差別の禁止だけでは解消できないこれらの格差の解消のため、企業がこのようなポジティブ・アクションに積極的に取り組むことができるよう、国が相談その他の援助できる旨の規定が新設されました。国による援助の対象となるのは、事業主がポジティブ・アクションに取り組む際①状況の分析②計画の作成③措置の実施④必要な体制の措置になります。このポジティブ

ブ・アクションの具体的な取り組みの例等については「女性労働者の能力発揮促進のための企業の自主的取組に関するガイドライン」において示されることとなりました。このポジティブ・アクションの一環として取られる女性のみに対する措置や女性優遇策が法違反とならないことは、前述したとおりです。

#### **（職業指導等、職業能力の開発及び向上の促進並びに相談、講習等に関する女性労働者の就業援助等の規定の削除）**

改正後の男女雇用機会均等法は、均等取扱いが女子労働者の福祉の増進に含まれるといったレトリックを捨て、男女差別的取り扱いの禁止に母性保護に係る措置のみを加えた「正義」の視点に徹する内容となったことから、女性労働者に係る職業指導、職業能力の開発及び向上の促進、女性労働者についての再就職の援助、再雇用特別措置の努力義務及び普及、相談・講習と言った規定は軒並み削除することとなりました。そのうち再雇用特別措置に関する規定については、事業主の努力義務規定のみ育児や家族の介護のための退職した男女労働者のための措置に改めたうえ育児・介護休業法に移されました。

#### **（セクシュアルハラスメント防止規定の新設）（第21条）**

職場における性的な言動に起因する問題（セクシュアルハラスメント）を防止するため、事業主が雇用管理上必要な配慮をしなければならない旨の規定が新設されました。またこの配慮の内容を具体化するため「事業主が職場における性的な言動に起因する問題に関して雇用管理上配慮すべき事項についての指針」（1998年（平成10年）3月13日労働省告示第20号。以下「セクハラ指針」と言います。）が定められました。このセクハラ指針においては、①事業主の方針の明確化及びその周知啓発、②相談・苦情への対応③事後の迅速かつ適切な対応、といった措置を講ずることとされました。

#### **（妊娠中及び出産後の健康管理に関する措置の義務付け）（第22条、第23条）**

母性保護に関する措置の充実の一環として、これまで事業主の努力義務であった妊娠中及び出産後の女性労働者の健康管理に関する措置（母子保健法の規定による保健指導又は健康診査を受けるために必要な時間の確保、当該指導又は診査に基づく指導事項を守ることができるようにするために必要な措置を講ずること）が事業主に義務付けられました。

また、事業主が講ずべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要な指針を定めるものとされ、これに基づき「妊娠中及び出産後の女性労働者が保健指導又は健康診査に基づく指導事項を守ることができるようにするために事業主が講ずべき措置に関する指針」（1997年（平成9年）9月25日労働省告示第105号。以下「母性健康管理指針」と言います。）が定められました。この母性健康管理指針では、事業主が講ずべき措置として、①妊娠中の通勤緩和、②妊娠中の休憩に関する措置、③妊娠中及び出産後の症状等に対応する措置、を掲げています。また、医師等の指導事項が的確に事業主に伝達されるよう、母性健康管理指導事項連絡カードの様式を指針の別紙に示し、その利用を促しました。

### （企業名の公表制度の新設）（第26条）

それまでの助言、指導、勧告及び報告の徴収の制度に加え、女性労働者に対する差別を禁止する規定に違反している事業主がその是正を求める勧告に従わない場合に、労働大臣がその旨を公表する制度が新設されました。

## 9 改正労働基準法の内容

### （女性の時間外・休日労働、深夜業の規制の解消）

この時の改正で、女性の職域拡大を図り、均等な取扱いを一層進める観点から、満18歳以上の女性労働者に係る時間外労働及び休日労働並びに深夜業（午後10時から午前5時までの間の労働）の規制が解消されました（改正前の労働基準法第64条の2、第64条の3の削除）。これらの労働時間に係る女子保護規定は、1986年の男女雇用機会均等法の当初施行時には、女性が家事育児責任を負っていた当時の現状を踏まえ、その修正は部分的な緩和のみにとどまっていたので、それを全面解消することとしたものです。

ただし、時間外・休日労働については、前述したような経緯を経て、一定範囲の女性について激変緩和措置が講じられることとなり、その内容は次に述べます。

深夜業についても、女性労働者が広くこれを行うことが可能になりましたが、同時に改正施行された育児・介護休業法において家族的責任を有する男女労働者が請求した場合の深夜業の制限規定が設けられ、これについても後述します。なお、女性労働者に新たに深夜業に従事させる場合に講ずべき就業環境等の整備について、男女雇用機会均等法第2条第2項（事業主等が男女雇用機会均等法の基本的理念に従って女性労働者の職業生活の充実が図られるように努めなければならないとした規定）の責務の一部を具体化するものとして、「深夜業に従事する女性労働者の就業環境等の整備に関する指針」（1998年（平成10年）3月13日労働省告示第21号）が策定され、通勤及び業務の遂行の際における安全の確保、子の養育又は家族の介護の事情に関する配慮、仮眠室、休養室等の整備、健康診断等について規定されました。

### （激変緩和措置）

時間外労働については、この法律の施行の日である1999年4月1日より、1998年に成立した改正労働基準法（前述の通り、この改正は男女雇用機会均等法の改正とともに行われた改正とは別のものです。）に基づき、三六協定<sup>86</sup>で定めるべき時間外労働の時間数について、労働大臣告示により時間外労働の上限に関する男女の共通の基準が定められました<sup>87</sup>。その基準は、変形労働時間を適用される労働者の一部を除き、1週間15時間以下、2週間27時間以下、4週間43時間以下、1年間360時間以下というものでした。その上で、満18歳以上の女性のうち、子の養育又は家族の介護を行う労働者（指揮命令者、専門業務従事者を除くとともに、労働基準法施行規則で小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者及び育児・介護休業法と同様の介護を要する家族を介護する労働者であって、適用を申し出た者に限るとされました。）について、その職業生活の著しい変化が家庭生活に及ぼす影響を考慮

して、通常の労働者についての限度基準とは別に、これより短い基準が、激変緩和措置として設けられました。

この通常の労働者と異なる限度基準として、具体的には、1年については150時間以下、週単位の基準としては、工業的事業の場合1週6時間以下、医療、保健衛生、旅館、飲食店、接客娯楽の事業の場合2週12時間以下、その他の非工業的業種の場合4週36時間以下、といった基準が適用されることになりました。この限度基準に違反した場合の罰則規定などはありませんでしたが、労使当事者は、時間外労働協定を締結する際には、その内容が特定労働者の限度基準に適合したものとなるようにしなければならぬものとされました。

またこの激変緩和の期間は、2002年3月31日までの3年間とされました。

#### **（多胎妊娠の場合の産前休業期間の延長）**

専門家の検討結果を踏まえ、多胎妊娠（双子以上の妊娠）の場合の産前休業期間が、10週間から14週間に延長されました。

### **10 改正育児・介護休業法の内容（育児等を行う労働者の深夜業制限）**

以上述べたように1997年の男女雇用機会均等法の改正の特徴は、男女間の差別的取り扱い禁止が徹底され、女性を保護するための女子保護規定も母性保護を除き原則として廃止されるとともに、公共政策において女性労働者の福祉の増進のために講じられてきた各種政策の根拠規定もなくしたということでしょう。このうち、1986年の男女雇用機会均等法の施行の際に女性労働者が事実上家事育児責任を負っていることに着目して残されることとなった保護規定について、そのすべてをなくせば、実態上その育児や介護が不可能となったり、逆に就業が継続できなくなる女性労働者が発生することが予想されました。そこで、あらたに男女を問わず育児や家族の介護を行う労働者のための規定として再編成する必要が生じました。それが育児・介護休業法に盛り込まれた「深夜業の制限」の規定です<sup>88</sup>。

具体的には、小学校就学の始期に達するまでの子を養育するか、又は要介護状態にある対象家族を介護する男女労働者を対象とし、それらの労働者から請求があった場合には、事業の正常な運営を妨げる場合を除き、事業主は、それらの者を深夜の時間帯（午後10時から午前5時まで）に就業させることができない旨の規定です。

この規定の対象労働者にはいくつかの例外が設けられており、法律上日々雇用される者が除外されたほか、雇い入れ1年以内の者、深夜において常態として子を保育することができるあるいは家族を介護することができる同居の家族等がいる労働者も法律上明示的に除外されています。また、法律の委任を受け、省令（育介則）で所定労働日数が週2日以下の者や所定労働時間の全部が深夜にある労働者が除外されました。「事業の正常な運営を妨げる場合」については、通達（1998年6月11日女発第171号）で「当該労働者の所属する事業所を基準として、当該労働者の担当する作業の内容、作業の繁閑、代行者の配置の難易度など諸般の事情を考慮して客観的に判断すべき」とされましたが、特に、「事業主は、労働者が深夜業の制限を請求した場合においては、当該労働者が請求通りに深夜業の制限を受けるこ

とができるように、通常考えられる相当の努力をすべきものであること」とされ、「業務遂行上不可欠な人員について、通常考えられる相当の努力をしたとしてもなお代替者が確保できない場合」に、「事業の正常な運営を妨げる場合」に該当するものとされました。

なお、深夜業制限の規定は、本人の請求による権利であるため、書面での請求といった要式行為を求める等育児休業の申し出と類似した手続き規定が存在します。

かくて、女性を保護するための規定であった深夜業規制は、家族的責任を有する男女共通の規制となりました。育児・介護休業法における深夜業の制限の規定も、使用者に一定の義務付けをするという意味では、労働基準法と異ならない面がありますが、最低労働基準として罰則を持って担保されるものではなくなりました。むしろ、「子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進を図り、もってこれらの者の職業生活と家庭生活に寄与することを通じて、これらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済社会の発展に資すること」を目的とする育児・介護休業法に含まれることによって、「正義」の視点というよりも、労働者自身が必要な育児や家族介護を支障なく行うことによる「福祉」やそのことにより労働者の雇用が継続され能力が発揮されるといった「活用」の視点の政策に変わったと言ってもいいでしょう。

## 11 レディス・ハローワークの改称（両立支援ハローワークの設置）

1991年に初めて設置され、都市部に展開していった女性専用の公共職業安定機関「レディス・ハローワーク」は、育児などで就業に制約のある女性求職者に対するきめ細かい相談や職業紹介を行ってきましたが、1999年施行の改正男女雇用機会均等法で募集・採用における男女差別的取り扱いが禁止され、女性のみでの募集・採用も差別的効果が認められるとして禁止の対象となったことにより、その名称や事業の内容を変更することになりました。

変更後の「両立支援ハローワーク」は、育児や介護などで就業に制約のある男女求職者を対象とすることとなりました。この両立支援ハローワークは、21世紀に入り少子化対策が叫ばれるようになると再び名称を変えることとなります。

## 12 コース等で区別した雇用管理についての留意事項発表

いわゆる「コース別雇用管理」は、1986年の男女雇用機会均等法施行前後にそれまでの男女別の雇用管理制度を改める方策の一つとして金融機関等の大企業を中心に導入され、将来の管理職候補となる総合職として女性が採用される等企業における登用の一つの契機ともなりました。一方でその運用等に問題のあるケースも見られたことから、労働省は1991年「コース別雇用管理の望ましい在り方」（以下「望ましい在り方」といいます。）を示して啓発指導を行ってきました。

しかしその後においても、総合職のほとんどを男性が占め、一般職を女性のみとするというように「コース別雇用管理」を事実上男女別の雇用管理として運用する企業が散見されたり、総合職と一般職の業務内容の違いがはっきりせずコース区分の合理性が明確でない等コースごとの職務内容とそれに対する評価や処遇が実態にそぐわない事例も生じてきました<sup>89</sup>。

労働省は、1997年の男女雇用機会均等法改正を契機に「望ましい在り方」を改正後の男女雇用機会均等法に沿った内容にするとともに、女性の能力発揮やその有効な活用を図るための取り組みを推進するために、通達の形で「コース等で区分した雇用管理についての留意事項」（以下「コース別留意事項」といいます。）を発出（2000年（平成12年）6月16日女発第185号）し、同時に対外的にも発表しました<sup>90</sup>。

この「コース別留意事項」は「望ましい在り方」と異なり、その留意事項について「均等法に違反しないために留意すべき事項」「コース等で区分した雇用管理が実質的な男女別の雇用管理とならず、適正かつ円滑に行われるようにするための留意事項」「均等法に照らし女性の能力発揮のために行うことが望ましい事項」の3区分に分け、それぞれを詳述しています。

特に2番目の区分、即ち「コース等で区分した雇用管理が実質的な男女別の雇用管理とならず、適正かつ円滑に行われるようにするための留意事項」として、コース等の区分が形骸化し、その雇用管理が実質的に男女別雇用管理になっている実態があれば制度の見直しや職場全体の意識変革が必要であるとし、またコース等の区分における職務内容や賃金、資格制度上の位置づけの十分な説明による労働者の納得が肝要であるとしています。さらにコース等の区分の新設、廃止、変更にあっても、事業主にその必要性の検討や十分な説明を求め、例えば一般職を廃止する場合において、結果的に女性にのみ不利益が生ずることのないようにすること等を求めています。

一方、3番目の区分即ち「均等法に照らし女性の能力発揮のために行うことが望ましい事項」においては、コース等の区分間の転換を認める制度を柔軟に設定することの外、いわゆるポジティブ・アクションの取り組み等も挙げています。

## 第8節 行政改革の進展と女性労働関係行政機関の再編

20世紀の末には、おりからの厳しい経済環境をも背景に、行政改革や地方分権の論議が進展しました。1947年の設置以来、婦人少年局→婦人局→女性局、そして婦人少年室→女性少年室と、局や室の名称は変わりつつも、一貫して女性労働政策を中心的課題に据えて行政展開をしてきた局及び室が、大きく再編されることになりました。

### 1 都道府県労働局の発足と都道府県労働局雇用均等室

まず行われたのが、労働省の地方支分部局、いわゆる出先機関であった、都道府県女性少年室の改組です。労働行政関係の地方支分部局については、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（1999年（平成11年）法律第87号）の制定により、2000年4月1日都道府県労働基準局、都道府県女性少年室及び都道府県職業安定主務課が統合され、都道府県労働局が設置されました。このことにより、長い間女性労働関係の業務を専門的に行う単独の地方支分部局であった女性少年室はその歴史を閉じることになり、男女雇用

機会均等法や育児・介護休業法に基づき都道府県女性少年室長に委任されていた労働大臣の権限は、都道府県労働局長に委任されることとなりました。これまで都道府県女性少年室が行ってきた女性労働関係の業務は、都道府県労働局に設けられた内部組織としての雇用均等室で処理されるようになりました。

## 2 省庁再編による厚生労働省の発足と雇用均等・児童家庭局

地方支分部局の再編に引き続き行われたのが、中央省庁の統廃合でした。その経緯としては、少しさかのぼりますが、1996年11月に発足した行政改革会議が、翌1997年12月3日に最終報告を行ったことが大きな契機となりました<sup>91</sup>。即ちこの最終報告では、内閣機能の抜本的な拡充・強化を図り、かつ中央省庁の行政目的別大括り再編成により、行政の総合性、戦略性、機動性を確保すること等が提言されたのです。

これを受けて、まず中央省庁等改革基本法が1998年6月9日に成立し、翌1999年7月8日には、中央省庁等改革関連法17法の一つとして、厚生労働省設置法が成立しました。先に成立した中央省庁等改革基本法では、行政改革会議の報告を踏まえ、労働福祉省<sup>92</sup>の編成方針に「少子高齢化等の社会の変化及び男女共同参画社会の形成に対応した労働政策と社会保障政策との統合及び連携の強化を推進すること」（第25条第2号）が明記されました。また内部部局の数についても一の府省について「十以下とすることを目標とする」（第16条第3項）等局の削減が求められました。

このような背景のもと、2001年1月6日の厚生労働省発足時には、労働省の女性局及び厚生省の児童家庭局が統合され、雇用均等・児童家庭局として発足することになりました。女性労働行政を担う労働省の内部部局の在り方に対しては、1947年の婦人少年局の設置以来様々な行政改革の度ごとに見直しの目が向けられてきたのはこれまで述べてきたとおりですが、省庁再編という大きな行政改革のうねりの中で、21世紀の初めに労働政策と社会保障政策の統合及び連携を担う行政組織として再出発することになったのでした。発足時に公表された厚生労働省の主な任務と所掌事務<sup>93</sup>の中で雇用均等・児童家庭局に関連した所掌事務については「雇用均等・子育て対策の総合的展開」と題され、「雇用の分野における男女の均等な機会と待遇の確保対策、パートタイム労働対策、家内労働対策、在宅ワーク対策など、雇用の場をはじめ家庭・地域に男女が共同して参画できる社会の実現のための施策を総合的に展開します。また、急速に進行する少子化等に対応し、児童の健全育成、児童手当、母子保健など子どもと家庭に関する諸施策を総合的に推進します。」と説明されています。この時労働省時代の「女性局」の名称を新しい局の名称にとりいれず「雇用均等」の名称を冠したのは、おりから男女共同参画社会基本法が成立しており、男女雇用機会均等法についても片面性の解消を求められる等「女性」の側だけでなく男女両面から見た均等政策への志向があったことはもちろんですが、「児童家庭」の名称に「女性」の名称を合わせることにより、女性のみが家事育児責任を負うことを前提とした勤労婦人福祉法時代の政策展開に逆戻りする印象を避ける意味がありました。

また、この厚生労働省、雇用均等・児童家庭局発足と同時に、労働省婦人少年局設置以来長年にわたり同局の所掌となっていた、労働問題に限定されない「女性の地位向上その他女性問題に関する調査及び連絡調整」の業務は、後述のように内閣府に設置された男女共同参画局で推進されるようになりました。

## 第9節 男女共同参画社会基本法の成立と内閣府男女共同参画局の発足

前節で述べた労働行政関係の組織再編と並行して内閣府が中心となった男女共同参画社会基本法の立案や国会成立があり、さらに同法を実施する行政組織として内閣府男女共同参画局が誕生しています。ここでは、少しさかのぼってそこに至る経緯を紹介した後に、男女共同参画社会基本法、男女共同参画局の設置について触れておきます。

### 1 総理府における女性問題の取り組み

第2章において述べたように、女性労働に限らない女性一般の問題についての連絡調整は労働省設置の際もどこの省に行わせるかの論議がありましたが、結局、女性の地位向上その他女性問題についての連絡調整は、労働省が設置された1947年の時点では、労働省の所掌事務として「婦人の地位向上その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項」と明記されました。一方でその際も「但し婦人問題の連絡調整については、他省が法律に基づいて、その所管に属せしめられた事務を行うことを妨げるものではない。」と、他省が法律に基づき婦人問題（の連絡調整）を行うこと可能とし、前提とする書きぶりとなっていました。

このような背景から、既に1967年、総理府に「婦人関係の諸問題に関する懇談会」が設置され、更にこの懇談会は1972年「婦人に関する諸問題調査会議」となりました<sup>94</sup>。

この動きは、国際婦人年（1975年）において内閣総理大臣を本部長とする婦人問題企画推進本部の設置<sup>95</sup>が閣議決定される際に本格化しました。この時、閣議決定において「本部の事務は、関係行政機関の協力を得て、内閣総理大臣官房において処理する」とされたため、内閣総理大臣官房審議室（1986年7月の組織改正により内閣総理大臣官房内政審議室）に法律、政令に基づかない婦人問題担当室が置かれ、審議室の参事官が事実上室長として業務を行うようになりました。労働省がその設置法上女性問題についての連絡調整の機能を持ちながら、婦人問題企画推進本部の事務を処理することとならなかったのは、創設時の経緯やその後の業務の実態も含め、他の省と同列の一つの省である労働省が、他の省に対する調整権限を行使することへの懐疑があった可能性があります。むしろ内閣総理大臣に近い組織で強い調整権限が発動されることを期待する向きが多かったのではないのでしょうか<sup>96</sup>。

### 2 政令による男女共同参画室の設置と女性問題担当大臣の誕生

その後1994年6月には総理府本府の組織改正により、内閣総理大臣官房に政令に基づく組織として男女共同参画室が設置されました。これは1991年5月30日に婦人問題企画推進本部で決定された「西暦2000年に向けての新国内行動計画（第一次改訂）」に基づき婦人問題

企画推進本部の強化について検討するための検討会<sup>97</sup>が設置され、この検討会で1993年5月11日「今後の婦人問題企画推進本部機構の在り方について」と題する報告が取りまとめられる中で、事務体制の整備の必要性が指摘されたことによるものです。この男女共同参画室は、総理府本府組織令の一部を改正する政令（1994年6月24日政令第157号）により男女共同参画審議会とともに設置されたのでした。

なお、これより先1992年12月の宮澤喜一改造内閣で、河野洋平官房長官に対して「婦人問題を総合的に推進するため行政各部の所管する事務の調整を担当させる」旨発令があり、我が国で初めていわゆる女性問題担当大臣が生まれるなど、労働省以外の行政機関で女性問題の調整に当たる例が増加していきました。

### 3 男女共同参画審議会と男女共同参画ビジョン

その後、政令により新たに設けられた男女共同参画審議会（会長縫田曄子）に対して「男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき男女共同参画社会の形成に向けて、21世紀を展望した総合的ビジョンについて」諮問が行われました。そして諮問から2年後の1996年7月、おおむね西暦2010年までを念頭に、目指すべき方向とそれに至る道筋を提案する「男女共同参画ビジョン—21世紀の新たな価値の創造—」を内閣総理大臣に答申しました。このビジョンにおいて「男女共同参画社会の実現を促進するための基本的な法律について、速やかに検討すべきである」との記述がなされました。ビジョンを踏まえて新たな計画の検討を行うこととされ、1996年12月13日「男女共同参画2000年プラン—男女共同参画社会の形成の促進に関する平成12年（西暦2000年）度までの国内行動計画—」（以下「2000年プラン」という。）が決定され、同日の閣議に報告、了承されました。

### 4 2000年プランと男女共同参画審議会設置法

この2000年プランには「国内本部機構の組織・機能強化」として、「法律に基づく諮問機関として男女共同参画社会の実現を促進するための新たな審議会の設置」に向けて検討を進めることが明記されていきました。この新たな審議会の設置に向けての単独立法である男女共同参画審議会設置法案は、1997年2月に閣議決定され、国会審議ののち3月に公布、4月1日施行されました。

この、新たに法律で設置されることとなった審議会は、「男女共同参画社会の形成の促進に資する」ためにおかれることとされ、初めて法律で「男女共同参画社会」が定義づけられることになりました。そこでは、「男女共同参画社会」とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会を言う。」とされていました。また、審議会の構成についても、男女の委員の割合を確保するための規定（いわゆるクォータ制の導入）など他に類を見ない規定を置いた法律でした。

## 5 男女共同参画社会基本法

この法律に基づき設置された男女共同参画審議会では、男女共同参画社会の実現を促進するための基本的な法律の制定を目途に検討が行われることとなり、1997年9月に基本問題部会が、1998年2月には同部会に基本問題小委員会が設られ、有識者のヒアリングや個別論点の議論が行われました。そして、1998年6月に基本問題部会により「男女共同参画社会基本法（仮称）の論点整理—男女共同参画社会を形成するための基礎的条件づくり—」が公表されました。この論点整理について、国民からの意見募集、全国で男女共同参画審議会委員との意見交換会の開催、総理府による「男女共同参画社会に関する有識者アンケート」の実施等を通じて様々な意見を収集しつつ答申のとりまとめが行われ、1998年11月4日男女共同参画審議会の答申が出されました。この答申の中で男女共同参画社会基本法の必要性が示され、基本法に盛り込むべき内容についても示されたのでした。

この答申後、総理府において法案の立案作業が行われ、1999年2月26日には閣議決定されて、男女共同参画社会基本法案が国会に提出されました。提出後参議院総務委員会において政府案に前文を置くという修正案が自民党、民主党・新緑風会、公明党及び自由党において提出され、可決されました。その後衆議院での審議を経て1999年6月15日法案は成立しました。

## 6 男女共同参画局の発足

ところで、この男女共同参画社会基本法の検討は、内閣機能の強化を目指した中央省庁改革の作業とほぼ同時に行われていました。そのため、行政改革会議の最終報告でも、内閣府の新設が明記されるととともに、その機能のひとつとして男女共同参画に関する総合的な企画・調整が挙げられ、中央省庁等改革基本法にもこれが反映されました。

男女共同参画社会基本法成立直後には中央省庁等改革関連法17法の一つとして内閣府設置法が成立し、2001年1月6日に総理府等が改組されて内閣府となりましたが、この内閣府設置法に基づき制定された内閣府組織令により、同日男女共同参画局が発足する事になりました。これをもって、旧労働省が発足以来その所掌事務としてきた女性の地位向上その他女性問題の調査及び連絡調整の事務は、「男女共同参画社会形成促進等に係る行政各部の施策の統一を図るために必要な企画、立案、総合調整」として内閣府において男女共同参画局が所掌することになりました。

なお、すでに成立していた男女共同参画社会基本法も中央省庁改革関連の立法で改正され、男女共同参画会議は、内閣府に置かれる重要政策に関する会議の一つとして、従来の男女共同参画審議会が果たしてきた機能に加え、①男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の実施状況の監視、②政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響についての調査、③必要があると認めるときは、内閣総理大臣及び関係各大臣に意見を述べるができる、というものとなりました。

## 第10節 在宅ワーク対策の開始

以上述べてきたように、1986年の男女雇用機会均等法の施行から20世紀末までの約16年間ほどは、女性労働をめぐる政策の進展とともに組織の改編もあるなど、動きの大きい時期でしたが、このような動きの最後に登場したのが在宅ワーク対策でした。

### 1 背景

「在宅ワーク」とは、広くは「自宅をオフィスとして働くこと」<sup>98</sup>を指しますが、一般には「パソコン、ワープロあるいはファックスなどの情報通信機器を使って自宅で請負・フリーの仕事を行うこと」<sup>99</sup>の定義が1997年から1999年にかけての労働省関係調査において用いられていました。

「在宅」を冠した名称からまず関連性が想起されるのが家内労働<sup>100</sup>であり、1984年の組織再編によって労働省婦人局（当時）が家内労働法を所管することとなって以来、同局が都道府県労働基準局を通じて家内労働対策を推進してきました。しかし、家内労働法が対象とするのは、業者から「委託を受けて、物品の製造又は加工等に従事する者」（家内労働法第2条第2項）と定義されており、在宅で行われるすべての労働をカバーしていたわけではありませんでした。

情報通信機器の普及に伴い、1980年代以降、当初はワード・プロセッサ、後にパーソナル・コンピューターによるデータ入力の仕事が多く発生するようになりました。労働省はまず、いわゆるワープロ作業について、①原稿に従ったワープロ作業を行い、かつ、当該ワープロ操作により発生した電気信号をフロッピーディスクその他の外部記憶媒体に保存する作業は、家内労働法にいう「加工」に該当し、②フロッピーディスク等の提供又は売り渡しがあった場合には、家内労働法に言う「物品」の提供又は売り渡しがあったものとする（1990年3月31日基発184号、婦発第57号）旨の通達を発出し、一定の条件のもとにこれらの作業を家内労働法の対象にすることを明らかにしました。

しかし、さらに情報通信技術が発展すると、これらの作業は通信手段を用いて委託者側に受け渡されることが常態となり、上記の行政解釈によっても家内労働法の対象とすることは難しい場合が多くなりました。一方で在宅ワークは、仕事と家庭の両立が可能となる柔軟な就労形態として広がり、社会的な期待や関心も大きくなる中で、口頭による契約も多く、報酬額、納期等基本的な内容が不明確であるなど、契約をめぐるトラブルの発生も少なくない状況にありました。こうした状況を踏まえ、在宅ワークを安心して行うことができるようにし、紛争が起こることを未然に防止することが政策的にも求められるようになりました。

また国際的な動向を見ても、欧米諸国でこの種の働き方の増加がみられたり、1996年にはILO総会で在宅形態の労働に関する条約が採択される等関心が高まっていました<sup>101</sup>。

### 2 在宅就労問題研究会の開催

そこで、労働省女性局は1998年7月「在宅就労問題研究会」（座長 諏訪康雄法政大学教

授)を発足させ、在宅形態の働き方の特質等について整理するとともに、必要な対策についての検討を行うこととしました。同研究会は、1999年に中間報告を行った後、2000年3月に最終報告をまとめました。

最終報告では、今後の施策の在り方として、在宅ワークの適正な実施に係る支援(契約条件の明確化、適正化、報酬決定の適正化、在宅ワーカーの健康管理、プライバシーの保護)、在宅ワーカー等に対する支援(在宅就業希望者への相談等、円滑な需給調整の確保、仲介機能の整理)、能力開発、能力評価に関する支援、在宅ワーカーに対する相談・指導の実施等、その他(税法上の必要経費算入金額の増額、在宅ワーカーの子の保育所入所)といった多岐にわたる提言をしています。そのうえで「当面講ずべき具体的な措置」として①ガイドラインの策定、周知啓発②在宅ワークの健全な発展のための具体的支援策(各種情報提供、相談体制の整備、能力開発・能力評価に対する支援)を明記し、ガイドラインについてはその具体的内容を提示するとともに在宅ワークのためのモデル契約様式も参考例として示しています。在宅ワークに係る政策の検討に当たっては、家内労働法の適用拡大を求める声もあったようですが、研究会は「在宅ワークが新たな働き方の選択肢として社会的な期待や関心を集めているものの、尚成熟途上の働き方であることにかんがみれば、法令等による規制などのような強制的な手段よりも、むしろ緩やかな形での誘導策を講じることが適当である」との見解を示し、家内労働法の改正ではなくガイドラインの策定や周知啓発という提言になったものです。

### 3 在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン

この報告を受け、労働省は、在宅ワークの仕事を注文する者が在宅ワーカーと契約を締結する際に守るべき最低限のルールとして、2000年6月14日「在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン」を労働省女性局長名の通達により策定しました。以後、本ガイドラインに沿った契約の締結により、契約条件の文書明示及びその適正化等が確保され、在宅ワークの健全な発展が図られるよう、発注者(発注者等から仕事を請負い、在宅ワーカーに再発注する仲介業者を含む。)及び在宅ワーカーに対する周知・啓発が進められました。

ガイドラインのポイントは、次の2点です。

①対象となる在宅ワークを「情報通信機器を活用して請負契約に基づきサービスの提供等を行う在宅形態での就労のうち、主として他の者が代わって行うことが容易なもの(例えば文章入力、テープ起こし、データ入力、ホームページ作成などの作業)」としたこと<sup>102</sup>。

②注文者が守っていくべき事項として、契約条件の文書明示、契約条件の適正化、個人情報の保護、問い合わせや苦情等の受付担当者の明確化等を挙げたこと。

さて、この在宅ワーク対策に関しても、対象となる在宅ワーカーは女性に限定されません。また在宅ワークは雇用契約ではなく、請負などの形で行われるものであり、在宅ワーカーは労働基準法の適用を受ける労働者ではありません。このような在宅ワーク対策が、女性労働政策を所掌する女性局のもとで展開されることとなったのは、在宅ワーカーに女性が多いこ

との外、前述のように家内労働者の保護について女性局が所掌していたということも一つの大きな要因となっています。

## 第11節 小括

男女雇用機会均等法により、勤労婦人福祉法以来10数年ぶりに女性労働関係の法政策が改まったことを契機に、この時期には活発に新たな法政策が展開されました。

一つは1992年施行の育児休業法の立法を契機とした職業生活と家庭生活の調和関係の法政策の進展です。育児休業法は、勤労婦人福祉法、男女雇用機会均等法と引き続いて努力義務にとどまっていた育児休業に係る規定を、男女労働者の法的権利に仕立て上げました。またこの法律は、おりからの労働力需給のひっ迫も背景に、育児休業による雇用の継続を労働者の「福祉」ととらえるだけでなく「経済社会の発展に資する」ものとして「活用」の視点を顕在化させたものでした。意識調査を見ても「子どもができてもずっと職業を続ける方がよい」との意見が1984年から1992年にかけて2割を超えるようになっていき<sup>103</sup>、日本的雇用慣行が成熟する中で男性と同じように長期継続雇用のメリットを享受しようとする女性がそれなりの割合を占めるようになったことを反映した政策とも言えます。時をおかず介護休業についても権利の法制化を図る改正も行われ、育児・介護休業法として1999年に完全施行されました。こうして、労働者が育児や家族の介護で就業を中断することなく継続して能力を発揮するというふうにより「活用」の視点が明確になっていきます。

また、この改正の過程において、従来男女雇用機会均等法に位置づけられていた女性労働者の再就職の援助や、働く婦人の家といった労働者の「福祉」あるいは「活用」に係る政策が、育児介護を行う男女労働者を対象としたものに改められたうえ、改めて育児・介護休業法に盛り込まれることとなります。

二つ目として、パートタイム労働法の制定があります。前期の終わりにパートタイム労働対策要綱が出されて本格的に始まったパートタイム労働対策は、もともと女性が職業生活と家庭生活の調和を図りつつその能力を発揮することができる就業形態として婦人少年局において早くから認識されていたこともあり、対象を女性に限定しない政策であるにもかかわらず、1984年に発足した婦人局の政策の一つの柱となっていきます。立法の試みは1989年の労働大臣告示としてのパートタイム労働指針を経て、結局1993年施行のパートタイム労働法で結実します。ただ、このパートタイム労働法において、「活用」の政策視点が育児・介護休業法ほどは明確にうちだされることはありませんでした。パートタイム労働者について「均等取り扱い」を求める等「正義」視点での施策展開を求める労働者側と、「活用」を前面に押し出す使用者側の間の調整が難しく、結局「福祉」で説明することとなったという経緯もあります。しかし、配偶者特別控除の導入等、この時期の政策全体は、女性がパートタイム労働の形で能力発揮をしやすくする方向、まさに「活用」の視点で動いており、これがパー

トタイム労働者の増加につながった面もあるものと考えられます。この時期の意識調査を見ても、女性の働き方としては出産などでいったん退職した後の再就業型を支持する意見が依然として多く<sup>104</sup>、そのような国民意識が反映された政策とも言えます。なお、パートタイム労働対策は労働市場政策として、あるいは労働条件政策としても重要であったことから、職業安定行政、労働基準行政等においても対策が講じられており、むしろ婦人局の明示的権限は「政策のとりまとめ」機能のみでした。このため、婦人局での議論だけで政策の方向性を決定する環境にもありませんでした。

さらに、もう一つの大きな変化が、1986年施行の男女雇用機会均等法では未完結であった「保護」から「平等」への変換を完結することを目的とした、男女雇用機会均等法政策の進展です。この分野の政策の進展は、1991年の「コース別雇用管理の望ましい在り方」や1993年のセクシュアルハラスメントについての概念整理をホップ、1994年の均等法指針及び女子労働基準規則改正をステップ、として、1997年の男女雇用機会均等法改正で大きなジャンプを見せました。また、この改正に伴い、勤労婦人福祉法時代から継続して男女雇用機会均等法に盛り込まれていた、職業指導等並びに職業能力の開発向上等の就業援助規定や相談・講習等に関する規定等、女性労働者の「福祉」や「活用」のための政策が切りはなされ、育児や介護を行う男女共通の政策に仕立て直されて育児・介護休業法に盛り込まれました。

また、パートタイム労働対策とともに1984年の組織改編で婦人局（女性局）の所掌となった家内労働関係政策から、IT化の進展を反映した在宅ワーク政策が生まれる等、この時期は局全体が様々な「女性労働政策」を生み出すことにまい進した時期でもありました。

これは、ひとつには、男女雇用機会均等法で都道府県婦人少年室（女性少年室）が法に基づく助言、指導、勧告、紛争解決の援助、さらには調停の事務等を行うこととなったことをきっかけに、それ以前とは大きく変化してその機能が充実したことが原因と言えるかもしれません。男女雇用機会均等法によって法の施行機関としての実態を備えた都道府県婦人少年室（女性少年室）は、その後の育児休業法、パートタイム労働法においても一定の施行事務を担うことになり、行政機関としての認知度と信頼感が増していったと思われます。政策立案にあたって、この婦人少年室（女性少年室）を第一線機関とすることを前提に組み立てることが可能になったわけです。

しかし、この期の終わりに起きた大きな行政改革・地方分権のうねりが、女性労働政策の実行を担っていた女性局と女性少年室の組織改変につながっていき、次期を迎えるのでした。

---

<sup>1</sup> このパラグラフの記述は、労働省婦人局『昭和62年版婦人労働の実情』及び厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成13年版働く女性の実情』による。なお、雇用者数、就業者数のデータは総務省（総務庁）「労働力調査」、平均年齢、平均勤続年数のデータは厚生労働省（労働省）「賃金構造基本統計調査」、有配偶者の割合及び短時間労働者の割合のデータは総務省（総務庁）「労働力調査」（非農林業）によるものである。

<sup>2</sup> 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成13年版働く女性の実情』、同『平成14年版働く女性の実情』による。なおデータは、労働省「賃金構造基本統計調査」によるものである。

<sup>3</sup> 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成14年版働く女性の実情』による。賃金のデータは、労働省「賃金構造基本統計調査」によるものである。

- 4 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成14年版働く女性の実情』による。データは、厚生労働省「女性雇用管理基本調査」によるものである。
- 5 総理府内閣総理大臣官房広報室「男女共同参画社会に関する世論調査」(2000)。男女回答者のデータである。
- 6 総理府内閣総理大臣官房広報室「婦人に関する世論調査」(1984)。男女回答者のデータである。
- 7 松原亘子『短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律』(1994) 労務行政研究所 P68~P69
- 8 労働省婦人局編『パートタイム労働の展望と対策』(1987) 婦人少年協会 P17~。以下「女子パートタイム労働対策に関する研究会」の経緯は同書による。
- 9 労働省婦人局編、前掲書 座談会—「女子パートタイム労働対策に関する研究会」における検討をふり返って一における高梨昌座長の発言(同書 P52)
- 10 この研究会の報告書において、1986年の短時間労働者(週35時間未満)503万人のうち女性は352万人とされており、短時間労働者の3割は男性ということになる。
- 11 全国婦人税理士連盟編『配偶者控除なんかいらん!?(1994) 日本評論社 P31~P38
- 12 松原、前掲書 P73~
- 13 堀江孝司『現代政治と女性政策』(2005) 勁草書房 P202
- 14 1963年9月13日に閣議決定された「内閣提出法案の整理について」には、「(1)法律の規定によることを要する事項をその内容に含まない法律案は、提出しないこと。(2)現に法律の規定により法律事項とされているもののうち、国民の権利義務に直接的な関係がなく、その意味で本来の法律事項でないものについては、法律の規定によらないで規定しうるよう措置すること(以下略)」とあり、これによれば国民の権利義務に直接関係する規定が法律事項であって、その法律事項を含まない法案は提出できないということになる。
- 15 堀江、前掲書 P203
- 16 松原、前掲書 P83
- 17 この時の通達番号は「発婦第9号」となっており、婦人局が主担当であることを表している。
- 18 松原、前掲書 P89
- 19 高橋柵太郎『詳説育児休業等に関する法律』(1991) 労務行政研究所 P111~。このパラグラフの記述は同書による。
- 20 高橋、前掲書 P119~。以下この項目の記述は同書による。
- 21 高橋、前掲書 P114~。以下この項目の記述は同書による。
- 22 高橋、前掲書 P133~。以下この項目の記述は同書による。
- 23 高橋、前掲書 P151~。以下この項の記述は同書による。
- 24 高橋、前掲書 P169~。以下この項の記述は同書による。
- 25 この見直し規定とは、次のような規定を附則第3条として加えるものであった。「政府は、この法律の施行後適当な時期において、育児休業の制度の実施状況、育児休業中における待遇の状況その他のこの法律の施行状況を勘案し、必要があると認めるときは、子を養育する労働者の福祉の増進の観点からこの法律に規定する育児休業の制度等について総合的に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」
- 26 この項の記述は高橋、前掲書による。
- 27 高橋、前掲書 P189, P203~4
- 28 ただし、両法の基本的理念(第2条)には女性労働者が「経済社会の発展に寄与する者である」旨が明らかにされている。
- 29 高橋、前掲書 P189
- 30 高橋、前掲書 P208~209
- 31 高橋、前掲書 P210~211
- 32 高橋、前掲書 P257
- 33 日本労働研究機構『調査研究報告書 No42 レディス・ハローワークの利用に関する調査研究』(1993)。以下この節の第5パラグラフまでの記述は同書による。
- 34 河合諒二「さよなら レディス・ハローワーク」職業安定広報 1999年4月11日号
- 35 労働省婦人局婦人政策課編著『男女雇用機会均等法及び改正労働基準法の省令指針解説』(1986) 日本労働協会 P21~
- 36 労働省婦人局婦人政策課編著、前掲書 P22
- 37 雇用開発センター『求人広告と労働市場—昭和61年度求人広告調査結果報告—(東京地域)』(1987) 雇用開発センターによれば、東京地域の正社員募集広告(新聞や求人情報誌に掲載されたもの)において1985年には全体の55.2%であった男子のみ募集が、1986年には27.0%に半減する一方、14.5%であった男女問わない募集が、44.6%に増加している。
- 38 以下この項の記述については労働省女性局編『詳説男女雇用機会均等法』(2000) 労務行政研究所による。

- 39 アメリカが合衆国では、性を含む雇用の分野の差別禁止を定めた公民権法第7編に基づき1980年にはEEOC（雇用機会均等委員会）がセクシュアルハラスメントについてのガイドラインを出している。
- 40 1989年には福岡地方裁判所で我が国初めてのセクハラに関する民事裁判が起こされた。
- 41 以下この項の記述については労働省女性局編『詳説男女雇用機会均等法』（2000）労務行政研究所による。
- 42 以下この項の記述については労働省女性局編、前掲書による。
- 43 松原亘子『短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律』（1994）労務行政研究所 P101。以下この項の記述は、同書による。
- 44 松原、前掲書 P111。以下この項の記述は同書による。
- 45 松原、前掲書 P115。以下この項の記述は同書による。
- 46 松原、前掲書 P124。以下この項の記述は同書による。
- 47 松原、前掲書 P153～。以下この項の記述は同書による。
- 48 松原、前掲書 P154～
- 49 21世紀職業財団については同財団のHP参照。  
<http://www.jiwe.or.jp/overview/index.html>（2011年7月5日ダウンロード）
- 50 高崎真一『[コンメンタール]パートタイム労働法』（2008）労働調査会 P90
- 51 高崎、前掲書 P90
- 52 高崎、前掲書 P91～。以下この項の記述については同書による。
- 53 松原亘子『詳説育児・介護休業法』（1996）労務行政研究所 P98～。以下(1)の記述は同書による。
- 54 高橋、前掲書 P117～118
- 55 松原、前掲書 P103～。以下(3)の記述は同書による。
- 56 四野党共同で1987年に提出された育児休業法案では、あらたに休業前6カ月間の平均賃金の6割を支給する育児休業手当の制度の創設を盛り込んでいる。費用負担は3分の1が国庫、残りを労使が半額ずつ負担するというものであった。支給事務は公共職業安定所で行うこととされていた。
- 57 後述の婦人少年問題審議会「育児休業取得者に対する経済的援助の在り方について（建議）」（1993）なども同種の考え方を示す。
- 58 (財)労務行政研究所編『新版雇用保険法（コンメンタール）』（2004）労務行政。以下このパラグラフの記述は同書による。
- 59 松原、前掲書 P58。以下この項の記述は同書による。
- 60 松原亘子、前掲書 P60～。以下この項の記述は同書による。
- 61 松原、前掲書 P119～。以下この項の記述は同書による。
- 62 松原、前掲書 P178～。以下この項の記述は同書による。
- 63 松原、前掲書 P207～。以下この項の記述は同書による。
- 64 松原、前掲書 P239～。以下この項の記述は同書による。
- 65 松原、前掲書 P243、P249
- 66 高橋、前掲書 P189
- 67 松原、前掲書 P264
- 68 松原、前掲書 P135。以下この項の記述は同書による。
- 69 松原、前掲書 P552、P553
- 70 労働省女性局編『詳説男女雇用機会均等法』（2000）労務行政研究所 P94。以下この項の記述は同書による。
- 71 労働省女性局編、前掲書 P99。以下この項の記述は同書による
- 72 労働省女性局編、前掲書 P108。以下この項の記述は同書による
- 73 労働省女性局編、前掲書 P112。以下この項の記述は同書による
- 74 労働省女性局編、前掲書 P179～184
- 75 1991年4月婦人問題企画推進本部の事務局であった総理府婦人問題担当室の、婦人問題企画推進本部担当課に向けた「西暦2000年に向けての新国内行動計画（第一次改定）（仮称）第二次案の送付について」と題する事務連絡
- 76 同上
- 77 労働省女性局編、前掲書 P151～。以下この項の記述は同書による
- 78 衆議院労働委員会1997年5月16日の附帯決議
- 79 労働省女性局編、前掲書 P155～160
- 80 労働省女性局編、前掲書 P117～P120
- 81 労働省女性局編、前掲書 P107
- 82 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編『改訂新版詳説育児・介護休業法』（2002）労務行政 P136～。以下この項の記述は原則として同書による。

- 83 労働省労働基準局編『全訂新版労働基準法上』（1994）労務行政研究所 P438
- 84 「労働基準法第 36 条の協定において定められる 1 日を超える一定の期間についての延長することができる時間に関する指針」（1992 年の改正指針）で明示された内容。
- 85 労働省女性局編、前掲書 P179~。以下この項の記述は同書による。
- 86 労働基準法第 36 条の規定に基づき、法定労働時間を超えて労働させる場合及び法定休日に労働させる場合について労使で締結し、労働基準監督署へ届け出ることが義務付けられている書面による協定
- 87 労働省労働基準局編『改訂新版労働基準法上』（2000）労務行政研究所 P437。以下この（激変緩和）に関する記述は、同書 P437~P473 による。
- 88 労働省女性局編、前掲書 P318。以下この項の記述は、同書による。
- 89 労働調査会編『男女別になっていませんか コース別雇用管理の留意点』（2002）労働調査会 P43・P44
- 90 「コース等で区分した雇用管理についての留意事項」の内容については、労働調査会編、前掲書 P126~参照。
- 91 国政情報センター出版局編『一目でわかる中央省庁改革』（1999）国政情報センター出版局 P8。以下このパラグラフ及び次のパラグラフの記述は基本的に同書による。
- 92 中央省庁改革基本法においては、旧労働省と旧厚生省を統合した省の名称が「労働福祉省」とされていた。
- 93 厚生労働省『労働時報 2001 年 1 月号』及び厚生労働省『厚生 2001 年 1 月号』
- 94 以下この節の記述は、内閣府男女共同参画局のウェブサイト中の「男女共同参画基本法制定のあゆみ」[http://www.gender.go.jp/danjyo\\_kihon/index.html](http://www.gender.go.jp/danjyo_kihon/index.html)（2011 年 3 月 16 日ダウンロード）による。
- 95 その目的は「国際婦人年世界会議における決定事項の国内施策への取り入れその他婦人に関する施策について、関係行政機関相互間の事務の密接な連絡を図るとともに、総合的かつ効率的な対策を推進するため」とされた。
- 96 赤松良子『均等法を作る』（2003）勁草書房 P25 によれば、国際婦人年の国会で市川房議員が「国際婦人年にあたり権威のある総理直属の機関を作るべきである」と提案し、三木武夫首相が前向きに答弁をしたとされる。
- 97 婦人問題企画推進本部機構に関する検討会 1993.5.11
- 98 日本労働研究機構『在宅ワーカー実態調査』における定義。在宅就労問題研究会『在宅就労問題研究会報告』（2000）P3 参照。
- 99 日本労働研究機構『情報通信機器の活用による在宅就業実態調査』における定義。在宅就労問題研究会『在宅就労問題研究会報告』（2000）P3 参照。
- 100 家内労働法が 1970 年に制定された経緯については、第 3 章参照。
- 101 在宅就労問題研究会『在宅就労問題研究会報告』（2000）P2
- 102 このガイドラインの内容は、その後 2010 年 3 月 30 日雇児発 0330 第 14 号により改正された。情報通信技術の普及等により、他の者が代わって行うことが容易なものに対する市場ニーズは縮小傾向にあることに加え、こうしたもの以外でも、発注者との関係で経済的に弱い立場にあるために、契約条件が一方向的に不利になりやすい在宅ワーカーや、トラブルに巻き込まれる在宅ワーカー等が見受けられることから、ガイドラインの適用範囲の要件から、「主として他の者が代わって行うことが容易なもの」を削除することとしたのが主たる内容である。そのほか文書明示すべき契約条件の追加、モデル契約様式の削除等を行っている。
- 103 総理府内閣総理大臣官房広報室の調査では、1984 年の 18.1%から 1992 年 23.4%に増加している。
- 104 総理府内閣総理大臣官房広報室の調査では、この種の働き方を支持する意見は 1984 年の 41.2%、1992 年の 42.74%とともに、選択肢の中で最も大きな割合を占めている。

## 第6章 「福祉」視点及び「正義」視点の広がりとともに政策効果が問われる転換期 (2001年～2010年)

### —雇用均等・児童家庭局発足以降—

#### この時期の女性労働者の状況（『働く女性の実情』等から）

この時期には、女性雇用者数は2168万人（2001年）から2329万人（2010年）と9年間で7%の伸びにとどまり、雇用者総数に占める女性の割合も、40.4%から42.6%と上昇しつつも速度は鈍化しました<sup>1</sup>。質的な変化としては、2001年から2010年にかけての女性雇用者平均年齢はさらに伸び（37.7歳から39.6歳へ）前の時期（1986年から2001年）に比べて年率換算で伸びの速度が速まる一方、平均勤続年数は（8.9年から8.9年へ）停滞した状態と言えます。ただしこれは、女性特有の問題というよりも、労働市場全体の非正規雇用者割合の増大等の影響と考えられ、平均勤続年数は、わずかながら男性との格差が縮まっています。女性雇用者に占める有配偶者の割合は56.7%（2001年）から57.2%（2010年）に微増し、女性雇用者に占める短時間雇用者（就業時間が週35時間未満）の割合が39.3%から43.0%と前の時期に引き続き増加しています。

女性雇用者の学歴について厚生労働省の賃金構造基本統計調査で見ると、短大・高専・大学（大学院）卒業者の割合が2001年の42.6%から、2010年には52.3%とさらに高まり、男性（47.9%）を超えるレベルに達しました。ただ、大卒大学院卒に限れば2001年の12.4%が、2010年には20.2%にまで増加したものの、男性（2010年で37.0%）との開きはまだまだ大きいと言えます。賃金も、同調査によれば、女性についての一人平均きまって支給する現金給与総額が237.8千円（2001年）から243.6千円（2010年）に伸び、男性の額に対する割合は63.5%から67.7%となって、男女賃金格差がやや縮小しました。

企業の雇用管理においては、前の時期に引き続きコース別雇用管理の大企業での導入が進み、2000年時点で5千人以上規模企業での導入割合が51.9%だったものが2006年には55.0%に、1千人～4999人規模企業でも39.9%から43.6%に、300人～999人企業でも22.7%から30.0%に伸びました<sup>2</sup>。一方、採用に関しては2000年時点で「いずれの職種・コースとも男女とも採用」が4年制大卒事務・営業系で43.8%であったものが、2009年時点で「男女とも採用」が43.7%、同じく2000年時点で「いずれの職種・コースとも男性のみ採用」が38.0%だったものが2009年時点で「男性のみ採用」が38.1%と、採用における実態上の改善が進みませんでした。配置についても、2000年時点で営業職に「男性のみ配置」とする企業が37.3%だったものが2009年時点で41.7%と逆行が顕著です。

女性と職業に関する意識は、2009年調査<sup>3</sup>で「子どもができて、ずっと職業を続ける方がよい」が45.9%と、2000年調査<sup>4</sup>（33.1%）に比べ大きく伸びたのが特筆されます。「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業を持つ方がよい」は31.3%でした。

## 第1節 厚生労働省発足前後の少子化対策と両立支援政策

厚生労働省及び雇用均等・児童家庭局が発足する前後から、少子化の進展が国民の大きな関心を呼び、政策的にも大きな課題となってきました。発足直後の雇用均等・児童家庭局における女性労働政策の最も大きな課題は、この少子化対策と相まっての、あるいはその一環としての両立支援対策でした。

### 1 雇用均等・児童家庭局発足までの少子化対策

#### (1) エンゼルプラン

少し時計の針を戻して雇用均等・児童家庭局発足までの状況をおさらいしておきましょう。日本では、1.57ショックといわれた平成元年（1989年）以降も合計特殊出生率の低下には歯止めがかからない状況が続いていました。そのような中、いわゆる少子化対策関係政策は1994年のエンゼルプラン<sup>5</sup>及びこれに基づく緊急保育対策5カ年事業<sup>6</sup>等により進められてきました。エンゼルプラン<sup>7</sup>は、少子化の直接の原因を晩婚化の進行と夫婦出生力の低下としつつ、「少子化の背景となる要因」としてその第一に「女性の職場進出と子育てと仕事の両立の難しさ」を挙げていました。そして、少子化に対応するための子育て支援施策の基本的方向としても、その第一に育児休業制度の充実をはじめとする「子育てと仕事の両立支援の推進」を挙げています。

#### (2) 人口減少社会到来の予測と少子化対策推進基本方針

その後、1997年1月発表の「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所）により、将来的にも持続的に出生数が減少し、その結果人口減少社会の到来が避けられないことが明らかとなったことを契機に、少子化対策に向けた議論がより活発に行われるようになりました。人口問題審議会においては、少子化の影響、少子化の要因とその背景、少子化がもたらす人口減少社会への対応のあり方等について議論が行われ、その結果が1997年10月27日「少子化に関する基本的考え方について—人口減少社会、未来への責任と選択—」と題する報告書<sup>8</sup>にまとめられました。1998年6月に発行された厚生白書は、「少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」が持てる社会を—」との副題で、少子社会についての問題提起をしています<sup>9</sup>。

当時の橋本内閣総理大臣が主宰した「少子化への対応を考える有識者会議」からの提言を踏まえて、1999年5月には18の閣僚からなる「少子化対策推進閣僚会議」も新たに設けられました。この関係閣僚会議における議論の末、同年12月には「少子化対策推進基本方針」が決定されたのです<sup>10</sup>。

この「少子化対策推進基本方針」<sup>11</sup>においては、「少子化の原因と背景」として、出生率低下の主な要因は、晩婚化の進行等による未婚率の上昇にあること、その背景には、仕事と子育ての両立の負担感の増大や子育ての負担感の増大があることを述べています。そして少子化対策は、「仕事と子育ての両立の負担感」や「子育ての負担感」を「緩和・除去」し、安心し

て子育てができるような様々な環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にしようとするものである、という考え方で施策を展開する旨を明らかにしています。

ここで示された基本的な施策は、その第1に固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、第2に仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備があげられるなど、女性労働政策が重要課題の上位に位置づけられています。

### (3) 新エンゼルプラン

さらに、少子化対策推進基本方針において、「本基本方針に盛り込まれた少子化対策のうち、特に重点的に取り組むことが必要な分野である、働き方、保育サービス、相談・支援体制、母子保健、教育、住宅等については、関係省庁において施策の具体的実施計画（新プラン）を策定し、その効果的推進を図るものとする」とされたことから、1999年12月19日新エンゼルプラン<sup>12</sup>が大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の六大臣により合意されました<sup>13</sup>。

この新エンゼルプランでは、保育サービス等子育て支援サービスの充実に次いで、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備が重点施策として挙げられ、育児休業制度の充実に向けた検討や育児休業給付の給付水準の25%から40%への引上げ、育児休業取得者の代替要員確保及び原職等復帰を行う事業主に対する助成金制度の創設等、短時間勤務制度等の拡充や子どもの看護のための休暇制度の検討等が具体的に示されたほか、出産・子育てのために退職した者に対する再就職の支援として再就職希望登録者支援事業の整備も挙げられています。

## 2 少子化対策に関する労使の姿勢と共同アピール

1991年の育児休業法制定前後から、労働団体が積極的に仕事と家庭の両立支援策の充実に ついて政策・制度要求を行ってきたことはもちろんのことですが、少子化の急激な進展に対応するため、使用者団体も少子化対策の必要性を認識し、様々な提言を行うようになりました<sup>14</sup>。

具体的には、東京商工会議所が1997年4月10日に（「少子化対策」に関する提言—21世紀における活力ある国民社会のために—）、日本経営者団体連盟（以下「日経連」といいます。）が1998年1月19日（「少子化問題についての提言」について）、（社）経済団体連合会が1999年3月19日（少子化問題への具体的取り組みを求める—政府、企業、地域・家庭が一体となってシステム改革の推進を）、それぞれ提言を公表しています。その内容は、保育施設・サービスの充実や児童手当や減税などの経済的支援措置をはじめ、政府による対策に重点が置かれたものでしたが、企業の果たすべき役割として、育児休業の充実をはじめとする様々な雇用管理上の配慮の必要性をも盛り込んでいました。それまで、育児休業法制定やその後の育児・介護休業法への改正に当たっては、早い段階から強い反対姿勢を打ち出す等、仕事と家庭の両立に係る法政策の強化には強い抵抗を示してきた経営側が、このような少子化対策に前向きに対応する提言を行うようになったのも、人口減少社会の到来を前にして、企業や産業を支える労働力人口の再生産の重要性の認識が高まったものと考えられます。

日経連と日本労働組合総連合会（以下「連合」といいます。）は、1999年11月の政労使雇用対策会議で青木幹雄官房長官から「少子化問題について労使が協力して共同宣言といった

形でまとめられないか」との要請があったことや、1999年11月の日経連・連合のトップ懇談会で少子化問題に関する検討の必要性が話し合われたこと等を受けて、2000年4月20日少子化問題についての共同アピールを取りまとめ、発表しています。

この中では、労使の取り組みとして、「今後労働力人口が減少する中で、就労する女性の一層の拡大や共働き世帯の増加が見込まれる。このような中で、各企業において、多様な人材の確保と活用を進めるにあたっては、効率的な職業生活とライフサイクルに応じたゆとり・豊かな個人・家庭生活との両立が一層求められる。そのため、男女の性別を意識しない個を尊重した人材の活用と処遇を図ることを基本に、女性の出産、育児、家事等の負担を軽減し、男性も家庭責任を分担する観点から、職場の実態に即して、労使の自主的な話し合いで、次のような幅広い対策について、可能な限りの検討・充実・整備を行う」と宣言しています。そして、具体的な対策として、①男女とも取得しやすい出産・育児休業の拡充等職場環境の改善、②時差出勤・フレックスタイム・短時間勤務・在宅勤務など柔軟な勤務形態の導入と残業の抑制などの労働時間短縮、③出産育児にかかわる再雇用制度の整備、④育児休業中及び休業後の研修など職場復帰支援の充実、⑤異動・転勤に際し、家庭事情を配慮した運用、などを挙げています。

### 3 改正育児介護休業法の成立・施行

#### (1) ポスト激変緩和の要請等

前述のように、労働省と厚生省の統合以前から少子化対策の文脈で保育政策と並び、時にはそれ以上の重要性をもって仕事と家庭の両立問題の解決が強く意識され、政府文書にも明記されてきていましたが、少子化対策推進方針の策定時にはさらに、長時間労働を生み出す企業風土の改善の必要性が指摘されるなど、労働行政の対象となる事項が幅広く少子化問題と関連付けられるようになってきました。また、前章で述べた時間外労働の制限にかかる激変緩和措置の終了期限が2002年3月に迫り、労働基準法改正時に附則に規定された内容、即ち「政府は、当該激変緩和措置が終了するまでの間において、時間外労働が長時間にわたる場合には子の養育又は家族の介護を行う労働者が時間外労働の免除を請求することができる制度に関し検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」ことを実現する差し迫った必要が生じていました。

また、先に述べた新エンゼルプランで示されていた仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備のうち、育児休業給付の25%（うち職場復帰後に支払われる育児休業者職場復帰給付金は5%相当分）から40%（育児休業者職場復帰給付金は10%相当分）への引き上げについては、2000年4月28日に成立した雇用保険法の一部を改正する法律に盛り込まれ、2001年1月1日から実施される等（介護休業給付についても同時に40%に引き上げ）、一部実現されたものがありました<sup>15</sup>が、短時間勤務の拡充や看護休暇の創設等、法的対応が必要なものが残されていました。

さらに、男女雇用機会均等法第4条に基づき労働大臣が2000年7月14日に公示した男

女雇用機会均等対策基本方針においては、「労働者が仕事と育児を容易に両立させ、生涯を通じて充実した職業生活を送ることができるようにすることは、女性が育児・介護責任をより重く負っている現状にかんがみると、雇用の分野における実質的な男女の機会均等の実現のためにも重要である」としたうえで、「仕事と子育ての両立の促進に向け、子育てを行う男女労働者の時間外労働が長時間にわたる場合に時間外労働の免除を請求できる制度に関し検討を行うとともに、併せて、育児休業から復帰後の職務や処遇の在り方、短時間勤務制度等子育てに配慮した勤務時間に関する制度、子供の看護のための休暇制度の在り方等について検討を行う」こととされてきました<sup>16</sup>。

## (2) 女性少年問題審議会での検討と建議

このようなことから、労働省では、2000年7月15日藤井龍子女性局長から女性少年問題審議会（会長 若菜充子弁護士）に対し、仕事と家庭の両立支援対策についての検討依頼が行われました<sup>17</sup>。その後女性少年問題審議会女性部会での議論が重ねられましたが、労働者委員と使用者委員との間で多様な論点にわたり意見の相違がみられました。

そこで、11月2日までの9回の議論が行われたところで論点を整理し、さらに労使の意見の調整を図るための公益委員と労働者委員の会議、公益委員と使用者委員の会議をそれぞれ2回開催したうえで、同年11月28日の女性部会において、議論のたたき台とするべく公益委員案が提示されました。その後も審議は続き、12月22日に女性部会の報告書が総会に提出され、この報告をもとに同日女性少年問題審議会総会において「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」と題する建議をまとめ、若菜充子女性少年問題審議会会長から坂口力労働大臣に提出しました。

この建議では、

①育児休業や介護休業の申出や取得を理由とする不利益取り扱いを禁止すること。また、不利益取り扱いの判断に当たっての考え方を具体化すること。

②育児や介護を行う男女労働者が1年間につき150時間、1カ月につき24時間を超える時間外労働の免除を請求できるようにすること。また、対象者の範囲については深夜業の制限の制度との関係を考慮すること。

③短時間勤務制度やフレックスタイム制等の選択的義務の対象となっている措置について、選択的義務の枠組みを維持しつつ対象となる子の年齢を1歳から3歳までに引き上げること。（年齢は現行のままとすべきという使用者委員の意見と、小学校就学の始期まで引き上げるべきという労働者委員の意見を付記）

④事業主は、子どもの看護休暇制度の導入に努めるべき旨の規定を設け、その導入の促進を図ること。（法的枠組みは不要という使用者委員の意見と休暇の請求権を早急に作るべきという労働者委員の意見を付記）

⑤子の養育や家族の介護を行う労働者の就業場所の変更については、事業主は仕事と育児又は介護との両立を困難にすることのないよう配慮することとすること

⑥固定的性別役割分担意識の解消や職場優先の組織風土の是正のための意識啓発、各事業所における仕事と家庭の両立のための取り組みに係る実施体制を法の枠組みの中で明確化すること

⑦期間を定めて雇用される者については、育児休業の対象とすることは困難であると考えられるが、労働契約が反復更新される等により実質上期間の定めなく雇用されていると判断される者が育児休業の対象となるのは当然であり、その取り扱いを具体化することが適当。(期間を定めて雇用される者を育児・介護休業制度の対象とするべきであるとする労働者委員の意見を付記)

等の提言がなされました。

建議に盛り込まれた事項中、時間外労働の制限に関することについては、2001年1月6日省庁再編により発足した厚生労働省から、同月25日労働政策審議会労働条件分科会(省庁再編に伴い審議会の統廃合が行われ、同分科会が中央労働基準審議会の所掌をおおむね引き継ぎました。分科会長は菅野和夫東京大学教授)に対して報告が行われました。

### (3) 労働政策審議会への諮問・答申と法案国会提出

厚生労働省は、女性少年問題審議会からの建議を踏まえて、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律の一部を改正する法律案要綱」を2001年2月6日に労働政策審議会(会長西川俊作秀明大学教授)に諮問しました<sup>18</sup>。諮問案は、労働政策審議会雇用均等分科会(女性少年問題審議会の所掌の女性関係部分を引き継いだものです。分科会長若菜充子)での審議及び2月9日の同分科会長からの労働政策審議会长あての「おおむね妥当と認める」旨の報告(報告には労働者委員及び使用者委員からの意見が付されました。)を経て、同日労働政策審議会长から坂口力厚生労働大臣に対して答申が行われました。

厚生労働省は、答申及び審議会における議論の経過を斟酌して「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律の一部を改正する法律案」を作成し、2001年2月20日の閣議決定を経て第151回通常国会に提出しました。

提出された法案の内容は、不利益取り扱い禁止の施行期日を2001年10月1日に改めることなど労働政策審議会に諮問した要項に一部修正を加えたものでした。不利益取り扱いの禁止規定の施行を早めたのは、法律上の権利である育児休業の取得などを理由とする不利益扱いは本来あってはならないものであり、法律案に盛り込まれた不利益取り扱いの禁止規定は、その条理を明文化し国民に示すための宣言的な性格をもつものであって、事業主に新たな義務を課すものとは異なるため、できるだけ早期の施行が望まれるという理由でした。

### (4) 法案の国会審議と成立

国会では民主党から提出された同名の法律案とともに審議が行われ、2001年6月8日に衆議院本会議において両法案が趣旨説明と質疑、同日衆議院厚生労働委員会に付託されましたが、同国会では継続審議となり2001年9月27日から開会した第153回国会で引き続き審議が行われることになりました<sup>19</sup>。10月19日には両法案の提案理由説明が行われ、後日質疑には

いますが、途中からは両法案に加え、自民党、公明党及び保守党の与党三党共同提案の「児童福祉法の一部を改正する法律案」の審議も併せて行われることとなり、三法案に関する参考人質疑等も行われたうえ、民主党・無所属クラブ山花郁夫議員及び社会民主党・市民連合中川智子議員より確認質問が行われました。なお、この確認質問の後、民主党提出の法案は撤回されました。また自民党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、社会民主党・市民連合及び保守党六会派共同提案による修正案（その概要は、第一次施行分の施行期日を2001年10月1日から公布の日に変更すること、国は子の看護休暇の普及のための関係者の努力を促進すること、施行3年経過後施行状況を勘案して総合的な検討を加え必要な措置をとることといったものでした。）が提出され、この修正案及び修正案を除く政府案（原案）が全会一致で可決され、六会派共同提案の附帯決議案も全会一致で議決されました。11月1日には衆議院本会議で修正可決のうえ、参議院に送付されました。

2001年11月2日に参議院本会議で趣旨説明と質疑が行われ、その日のうちに参議院厚生労働委員会に付託されました。参議院厚生労働委員会では、11月6日に提案理由説明が行われたのち、11月8日に質疑を行い、子の看護休暇の措置について事業主の義務とすることを内容とする修正案が4名の女性議員有志から提出されましたが否決され、原案が全会一致で可決されました。その後自由民主党・保守党、民主党・新緑風会、公明党、日本共産党、社会民主党・護憲連合、自由党及び無所属の会の七派共同提案による付帯決議案が提出され、全会一致で決議されました。翌11月9日には参議院本会議で全会一致で可決され、成立し、2001年11月16日に法律第118号として公布されました。

改正法は2段階施行となっており、第一次施行分は公布の日（2001年11月16日）から施行されることとなりました。第一次施行に必要な政省令等も法施行に合わせ2001年11月16日に公布、告示されました。第二次施行分は2002年4月1日から施行されるため、関係規則及び指針についての労働政策審議会への諮問がそれぞれ2001年12月20日及び2002年1月18日に行われ、同日規則及び指針両方について同審議会からの答申を得たあと2002年1月29日に関係規則及び指針が公布されました。

#### 4 改正育児・介護休業法の内容

この時の育児・介護休業法の改正には、大きく二つの意義がありました。一つは、1999年施行の男女雇用機会均等法とともに廃止された時間外・休日労働についての女性保護規定を、いわゆる激変緩和の措置が終了するまでに、育児や介護を行う男女のための時間外・休日労働の制限の措置に生まれ変わらせるという、「ポスト激変緩和」の仕組みを育児・介護休業法の中に構築するということでした<sup>20</sup>。もうひとつが、一連の少子化対策の政府取り組みの一環としての意義でした。即ち、新エンゼルプランで具体的に示されていた、短時間勤務の措置の拡充や子の看護休暇の制度化といった拡充策により、子供を産み育てやすい環境を整えるということが大きな改正の目的となっていたのです<sup>21</sup>。

もちろん育児・介護休業法の目的は、「従来子の養育又は家族の介護を優先させた結果又

は優先させざるを得なかった結果、雇用を中断していた労働者」について、育児休業等の措置を講じることにより「無理のない形で雇用を継続させることができることになり、そのことが労働者の福祉の増進につながる」という考え方で構成されており、その考え方に変更はなく、人口政策が目的ではないと、立案担当者も解説しているのですが、一方で同じ立案担当者が「目的規定の解釈とは矛盾するように思われるかもしれませんが、新しい育児・介護休業法が、出生率の低下の抑制、回復への効果も一定程度期待されているという面があるのも事実なのです」と、解説書に書き加えています<sup>22</sup>。

このように、21世紀になって初めて行われたこの育児・介護休業法の改正は、継続雇用を通じた労働者の「福祉」やその能力の「活用」といった政策視点を大きく変えるものではないものの、その「福祉」の内容については、継続雇用による労働者の職業生活上の福祉もさることながら、子供が産み育てやすくなるといった家庭生活上の福祉の重要性に注目が集まるようになっていったということが言えるでしょう。

個々の改正点については以下の通りです。

#### **（育児休業・介護休業の申出や取得を理由とする不利益取り扱いの禁止）**

この改正法の施行前において、育児休業や介護休業の申出や取得を理由とする解雇は禁止されていましたが、不利益取り扱いについては、明文の規定がありませんでした。しかし、育児休業法の立法時から不利益取り扱いの禁止規定を設けるべきであるとの指摘も多く、そもそも、休業を権利として認めた法の趣旨からすれば、不利益取扱いはあってはならないものであることから、この法律の育児休業や介護休業の権利行使を保証するため、不利益取り扱いの禁止を明示することとされました。従来から禁止されていた解雇も含め、育児休業・介護休業を理由とする不利益取り扱いの判断基準をできる限り具体化し、事業主に休業の申出又は取得をした労働者の雇用管理に当たって留意すべき事項を明確にするため、この時の改正法に基づき新たに策定された「子の養育又は家族の介護を行い、又は行うこととなる労働者の職業生活と家庭生活の両立が図られるようにするために事業主が講ずべき措置に関する指針」（2002年（平成14年）告示第13号。以下「両立指針」という。）において、具体例と具体的な判断基準が示されました。

なお、この両立指針は、それまで育児・介護休業法に基づき大臣が定めることとされていた指針と異なり、努力義務や選択的措置義務を定めた規定の実施に当たって配慮すべき事項にとどまらず、請求権となっている育児休業、介護休業そのものや各事業所においてそれぞれ実情に応じて講ずることが望ましい措置などに関する事項も盛り込まれる広範な内容のものになりました。

#### **（育児や介護を行う男女労働者についての請求による時間外労働の制限規定の創設）**

1999年4月1日から3年間適用されていた激変緩和措置との連続性を考慮した措置として、事業主が三六協定を締結することにより労働者に時間外労働をさせる場合でも、小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者又は要介護状態にある対象家族を介護する労働者

が請求した時は、1カ月24時間、1年150時間を超えて労働時間を延長してはならないこととされました。なお、事業の正常な運営を妨げる場合は請求を拒むことができるとされたほか、事業主に引き続き雇用された期間が1年に満たない場合等も対象から除かれることとされました。子を養育する労働者については、配偶者が常態として子どもを養育できる場合が例外として除外されています。

この請求について1年間の雇用を要件としたのは、この請求については回数の制限がなく、子が小学校就学の始期に達するまで何回でも反復して請求できるものであるため、事業主の負担との均衡が考慮されて、1年間の企業への貢献が求められることもやむを得ないといった判断が働いたためと説明されています。またこの時間外労働の制限の制度は、子を養育する労働者についてはその者が親として子の世話をを行うための時間を確保することを目的としており、1999年施行の男女雇用機会均等法改正とともに行われた育児・介護休業法改正の際に創設された深夜業の制限（深夜において子どもと同じ家に誰もいない状況を避けるために創設）と目的が異なるため、要件も異なっています。

#### **（短時間勤務制度やフレックスタイム制等の選択的措置義務の対象年齢の拡大）**

短時間勤務、フレックスタイム制等就業しつつ子を養育することを容易にする措置については、労使にとって仕事と子育ての調和を図る上で現実的かつ有効な制度であることから、対象となる子の年齢が1歳に達するまでの子から3歳に達するまでの子へと拡大されました。

#### **（労働者の配置に関する配慮規定の創設）**

子の養育や家族の介護を行っている労働者にとっては、住居の移転等に伴う就業場所の変更が、雇用の継続を困難にしたり、仕事と家庭の両立に関する負担を著しく大きくする場合もあるため、事業主は、そのような労働者の就業場所の変更については、仕事と育児又は介護との両立を困難にすることがないように配慮することとされました。

#### **（看護休暇制度の導入の努力義務の創設）**

子どもの急な負傷や疾病の際に休暇を取得しやすくし、年次有給休暇を使い切る不安を持たずに取得できるようにするために、事業主が小学校就学の始期に達するまでの子の看護休暇制度の導入に努めるべき旨の規定が設けられ、その導入の促進を図ることとされました。

#### **（職業家庭両立推進者の選任の努力義務の創設）**

各事業所における仕事と家庭の両立のための取り組みに係る実施体制を整備するため、職業家庭両立推進者の選任の努力義務が創設されました。

#### **（職業生活と家庭生活の両立に関する理解を深めるための措置）**

固定的な性別役割分担意識や職場優先の企業風土を是正するため、職業生活と家庭生活の両立や男性の育児等への参画が重要であることについて、国が意識啓発のための啓発活動を行う旨が明記されました。

#### **（期間を定めて雇用される者についての育児休業）**

建議では、労働契約が反復更新される等により実質上期間の定めなく雇用されていると

判断される者が育児休業の対象となる旨を具体化することとされましたが、法律改正の対象とはならず、両立指針で明確にされることになりました。

なお、1992年施行当初の育児休業法では、期間を定めて雇用される者についての育児休業について、更新を繰り返して実際に雇用された期間が1年以上になっている等の事実があったとしても、それだけで直ちに育児休業法における期間を定めて雇用される者でなくなるわけではないと、厳格に解釈していました。その後、1995年施行の改正育児休業法では、更新の事実だけでは育児休業、介護休業の権利発生はないとしつつも、労働契約の形式上期間を定めて雇用されている者であっても経済的事情の変化による剰員の発生等特段の事情のない限り当然に更新されることとなっている場合は、実質上期間の定めなく雇用されているものとして育児休業や介護休業の適用対象となる旨を通達で明記していました。

そして今回の改正では両立指針で、「労働契約の形式上期間を定めて雇用されている者であっても、当該契約が期間の定めのない契約と実質的に異なる状態となっている場合には、育児休業及び介護休業の対象となるものであるが、その判断に当たっては、次の事項に留意すること」として、雇い止めの可否が争われた裁判例において契約関係の実態を評価するに当たり着目している項目が列挙されました。

## 第2節 少子化対策として加速した両立支援政策の進展

### 1 少子化対策プラスワン取りまとめ

2001年の改正育児・介護休業法の施行後も出生率の低下に歯止めがかからない中、少子化対策を求める声は大きくなるばかりでした。それまでのいわゆる「少子化対策」においても、保育などに関する政策だけでなく仕事と家庭の両立にかかる政策を重要なものとして論じられてきましたが、少子化の流れを変えるためには、もう一段の対策が必要だと考えられるようになりました。そこで厚生労働省では、内閣総理大臣からの指示を受けて施策を検討し、「少子化対策プラスワン」<sup>23</sup>を取りまとめ、2002年9月20日に厚生労働大臣から内閣総理大臣に対して報告されました。

この少子化対策プラスワンにおいては、子育てをする家庭の視点から見た場合、より全体として均衡のとれた取り組みを着実に進めていくことが重要であることから、労働政策面においては「仕事と子育ての両立支援」に加えて、「男性を含めた働き方の見直し」が、取り組みの柱に加えられています。

また、「仕事と子育ての両立の促進」については、育児休業、子の看護のための休暇及び勤務時間短縮等の措置に関し、具体的に男女別の育児休業の取得率（女性労働者の取得率80%、男性の取得率10%）、子どもの看護のための休暇制度の普及率（25%）及び小学校の修学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率（25%）の目標値が初めて設定され、その達成に向け様々な促進策を展開することとされました。

また、「男性を含めた働き方の見直し、多様な働き方の実現」として、少子化の背景にある「家庭よりも仕事を優先する」というこれまでの働き方を見直し、男性を含めたすべての人が、仕事時間と生活時間のバランスが取れる多様な働き方を選択できるようにするため、子育て期間中の残業時間の縮減、子どもが生まれた時の父親の最低5日間の休暇取得の促進等をはじめとした内容が盛り込まれました。

## 2 少子化対策関係閣僚会議による議論

少子化対策プラスワンを踏まえ、少子化対策関係閣僚会議において、2003年3月14日「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」<sup>24</sup>が政府の取り組み方針として決定されました。

ここでは、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援することを「次世代育成支援」と位置付けており、これにより子どもが心身ともに健やかに育つための環境を整備することが基本的な考え方とされています。政府・地方公共団体・企業が一体となって、国の基本政策として、計画的に次世代育成支援を進めることにより、家庭や地域社会における「子育て機能の再生」を図り、子どもを産みたいと思う人が理想通りの数の子どもを生み育てることができる社会の実現などを目指すものです。

その具体的な枠組みとして、少子化対策プラスワンを踏まえ、「子育てと仕事の両立支援」「男性を含めた働き方の見直し」「地域における子育て支援」「社会保障における次世代支援」「子どもの社会性の向上や自立の促進」という柱に沿った総合的な取り組みを効率的かつ効果的に進めることとされました。

この取り組み方針の内容は、既に着手されたものも多くありましたが、新たに盛り込まれたものもあり、特に次世代育成支援促進法を制定することや、「児童手当制度に関する支給対象年齢の見直し」、「より利用しやすい仕組みとするための育児休業制度等の見直し」、「多様な働き方を実現するための条件整備」等について、「幅広く検討を行ったうえで所要の法案を提出する」こととされました。

この方針を受けて、後述するように2003年の第156回国会に次世代育成支援対策推進法案が提出され、また児童手当法の一部を改正する法律案と、育児・介護休業法の一部を改正する法律案が、第159回国会に提出されることになりました。

## 3 少子化社会対策基本法成立・施行

国会においては、与野党ともに少子化社会対策に関する基本法の制定の機運が高まってきており、1999年1月には、超党派の議員による「少子化社会対策議員連盟」が設立され<sup>25</sup>、同年12月、議員立法として「少子化社会対策基本法案」が衆議院に提出されました<sup>26</sup>。その後、継続審議扱いとなり、衆議院の解散により審査未了廃案となっていましたが、2001年6月に再提出され、数回の国会で継続審議扱いとなったあと、2003年7月に成立しました。少子化社会対策基本法は、2003年（平成15年）法律第133号として、同年9月から施行されました。

同法は、わが国における急速な少子化の進展が、21世紀の国民生活に深刻かつ多大な影響

をもたらすものであり、少子化の進展に歯止めをかけることが求められているとの認識に立ち、少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにするとともに、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進することを目的としたものです。

法律の全体像は、以下のとおりです。

#### **(前文)**

子どもがひとしく心身ともに健やかに育ち、子どもを生み、育てる者が真に誇りと喜びを感じることをできる社会を実現し、少子化の進展に歯止めをかけることが求められている旨等が規定されました。

#### **(目的)**

少子化に対処するための施策を総合的に推進し、もって国民が豊かで安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的とする旨が規定されました。(第1条)

#### **(基本理念)**

家庭や子育てに夢を持ち、かつ、次代の社会を担う子供を安心して生み、育てることができる環境を整備すること等を基本理念とする旨が規定されました。(第2条)

ここでは特に、少子化対策が「男女共同参画社会の形成と相まって」講ずべきものであることが明記されていることと、「社会、経済、教育、文化その他のあらゆる分野における施策は、少子化の状況に配慮して講ぜられなければならない」とされていることが注目されます。

#### **(国、地方公共団体、事業主、国民の責務)**

それぞれの責務が規定されました。(第3条～第6条)

#### **(政府の義務)**

少子化に対処するための施策の大綱を策定することとされ、(7条)また必要な法制上又は財政上の措置を講ずることとされました。(8条)さらに年次報告の国会提出が制度化されました。(第9条)

#### **(基本的施策)**

雇用環境の整備(第10条)、保育サービス等の充実(第11条)地域社会における子育て支援体制の整備(第12条)生活環境の整備(第15条)経済的負担の軽減(第16条)教育及び啓発(第17条)等が規定されました。

特に雇用環境の整備に関しては、国及び地方公共団体が講ずる施策として、「育児休業制度等子どもを生み、育てる者の雇用の継続を図るための制度の充実」「労働時間の短縮の促進」「再就職の促進」「情報通信ネットワークを利用した就労形態の多様化等による多様な就労機会の確保」が例示されています。

#### **(少子化社会対策会議)**

内閣府に特別の機関として少子化社会対策会議を設置し、会長を内閣総理大臣、委員を内閣官房長官、関係行政機関の長、特命担当大臣とすることとされました。(第18条、第19条)

#### 4 次世代育成支援対策推進法成立・施行

2003年の第156回通常国会には、次世代育成支援対策推進法案が内閣提出法案として2003年3月14日閣議決定され、同日提出されました<sup>27</sup>。この法案は、前述した次世代育成支援に関する当面の取り組み方針の基本的考え方を基本理念とし、次世代育成支援対策のための10年間の行動計画について定めるもので、施行期間を2005年4月から2015年3月までとする時限立法でした。

同法案は、同時に国会に提出されていた「児童福祉法の一部を改正する法律案」<sup>28</sup>と一括審議され、2003年6月12日には衆議院で可決、7月9日は参議院で可決され成立し、衆参両院でそれぞれ附帯決議も行われています。法律は7月16日に公布され、多くの規定が同日から施行されるとともに、後述の地方公共団体及び事業主の行動計画策定に関する規定については、2005（平成17）年4月から施行されました。

その内容の主なポイントは以下の通りですが、特徴的なのは、この法律が、働き方の見直し等の労働政策及び地域の子育て支援その他の福祉政策の双方を含む内容となっていたことです。労働省と厚生省が統合されて厚生労働省となり、女性局と児童家庭局とが統合されて雇用均等・児童家庭局となったことで、統合前であれば別の法律体系のもとに実施された可能性のある地方公共団体や事業主の行動計画を次世代育成支援の名のもとに一つの法律で書ききったもので、それまでにはなかったものでした。地方公共団体は自身が計画の策定義務を負うとともに、労働行政を担う都道府県労働局は厚生労働大臣の権限の委任を受ける形で事業主の行動計画の届け出を受け付け、必要な相談に応じることとなりました。また、法案の国会における審議も、児童福祉法の一部を改正する法律案と一括して行われる等、子育て対策と仕事と家庭の両立支援対策が文字通りひとまとまりのものとして扱われるようになりました。

法律の概要は以下の通りです。

##### （目的）（第1条）

まず目的規定では、「我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化にかんがみ」と背景事情を示したのち、法律の主要な事項を列挙した上、「次世代育成支援対策を迅速かつ重点的に推進し」という第一次的な目的をまず示します。そして、「もって次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される社会の形成に資することを目的とする」と最終的な目的が明らかにされています。ここでは、職業生活と家庭生活の両立による労働者の継続雇用等、労働者の利益の観点からの目的は明示されていません。

##### （次世代育成支援対策の定義）（第2条）

この法律の「次世代育成支援対策」の定義は、「次代の社会の担う子どもを育成し、又は育成しようとする家庭に対する支援その他の次代の社会を担う子供が健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備のための国若しくは地方公共団体が講ずる施策又は事業主が行う雇用環境の整備その他の取り組みをいう。」とされ、事業主が行う雇用環境の整備についても、

「次代の社会を担う子供が健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備のための」という冠を被ったものとなっています。

#### （基本理念、国及び地方公共団体の責務）（第3条、第4条）

基本的理念の規定においては、法により推進される次世代育成促進対策は、国、地方公共団体又は事業主が保護者による子育てを肩代わりする趣旨のものではないとして、「父母その他の保護者が子育てについての一義的責任を有する」とうたっています。その上で、子育ての意義への理解や子育ての喜びの実感の実現への配慮を対策の指針として示しています。国及び地方公共団体の責務についても、この理念にのっとり国及び地方公共団体が対策を推進すべきものとしています。

#### （事業主の責務）（第5条）

事業主の責務として、「多様な労働条件の整備」を例示しつつ、「職業生活と家庭生活の両立が図られるようにするために必要な雇用環境の整備」や国、地方公共団体への協力を挙げています。

#### （国における行動計画策定指針）（第7条）

主務大臣は、地方公共団体及び事業主が行動計画を策定するに当たって拠るべき指針を策定することとされました。

#### （地方公共団体における計画）（第8条、第9条）

市町村及び都道府県は、国の行動計画策定指針に即して、地域における子育て支援、親子の健康の確保、教育環境の整備、子育て家庭に適した居住環境の確保、仕事と家庭の両立等について、目標及び目標達成のために講ずる措置の内容等を記載した行動計画を策定することとされました。

#### （一般事業主行動計画）（第12条）

事業主は、国の行動計画策定指針に即し、労働者の仕事と家庭の両立を図るために必要な雇用環境の整備等に関し、目標及び目標達成のための対策等を定めた一般事業主行動計画を策定し届け出ること（301人以上の労働者を雇用する事業主は義務づけ、300人以下は努力義務<sup>29</sup>）とされました。

#### （基準に適合する一般事業主の認定）（第13条）

事業主からの申請に基づき、厚生労働大臣は行動計画に定めた目標を達成したこと等の基準に適合する事業主を認定することができることとされました。

#### （特定事業主行動計画）（第19条）

国や地方公共団体も、その雇用する職員について特定事業主行動計画を策定し、遅滞なく公表するものとされました。

## 5 改正育児・介護休業法等の成立・施行

### （1）労働政策審議会雇用均等分科会への検討依頼と建議

前述の「少子化対策プラスワン」から「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」へ

の流れや、この取り組み方針で決定された法律改正の方針に基づき、厚生労働省は、2003年4月18日に開催された労働政策審議会雇用均等分科会（分科会長 若菜充子弁護士）において、岩田喜美枝雇用均等・児童家庭局長から仕事と家庭の両立支援対策についての検討を依頼しました<sup>30</sup>。

分科会ではこの依頼を受けて2003年5月18日から検討を進め、12月25日に「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」と題する報告をまとめ、雇用均等分科会長より西川俊作労働政策審議会会長あて報告、同審議会から坂口力厚生労働大臣に対し「建議」として提出されました。

この建議においては、

①期間を定めて雇用される者についても、雇用の継続という観点から、申出時点において、同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上である者であり、かつ子が1歳に達する日を超えて雇用が継続することが見込まれる者（子が1歳に達する日から1年を経過する日までに雇用関係が終了することが申出時点において明らかである者を除く。）については、育児休業の対象に加えることが適当であること

②育児休業の期間については、子が1歳に達するまでの間を限度としているが、国及び地方公共団体が待機児童問題の解消に向けた取り組みをこれまで以上に積極的に推進することとあわせ、育児休業制度についても、雇用の継続を進め円滑な職場復帰を図る観点から、その基本的枠組みを維持しつつ、子が1歳に達する時点で保育所に入れられない等特別の事情がある場合については、子が1歳に達した後6カ月を育児休業ができるようにすることが適当であること。

③介護休業を取得できる回数については、同一の対象家族につき、要介護状態ごとに1回、通算して3カ月まで休業できるようにすることが適当であること。

④労働者が申し出れば、病気やけがをした子の世話をするための子の看護休暇を取得できる法的枠組みをつくることを適当であること

等の提言がなされており、期間を定めて雇用される者の取り扱いについて労使各側からの意見が併記されています。

また、育児休業、介護休業の期間中、雇用保険制度において育児休業給付や介護休業給付が給付される仕組みになっていることから、雇用均等分科会長の依頼に基づき労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（部会長 諏訪康雄法政大学教授）で給付制度の見直しの議論が行われ、同部会から職業安定分科会（分科会長 諏訪康雄法政大学教授）に対し2004年1月8日育児休業の休業期間の延長や介護休業の取得回数の見直しに合わせて給付も拡充する旨の報告が行われ、了承されました。

## （2）雇用均等分科会及び職業安定分科会での審議と答申

厚生労働省は、労働政策審議会からの建議、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告を受け、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等

の一部を改正する法律案要綱」を作成し、1月16日労働政策審議会に諮問しました<sup>31</sup>。

この諮問を受けて、雇用均等分科会及び職業安定分科会で審議が行われ、雇用均等分科会からは1月20日におおむね妥当と認める旨の、また職業安定分科会からは1月23日に妥当と認める旨の報告が西川俊作労働政策審議会議長あてなされ、1月23日に労働政策審議会議長から厚生労働大臣あてに答申がなされました。

答申及び審議会における議論の経過を斟酌して「育児休業・介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の一部を改正する法律案」が作成され、2004年2月10日の閣議決定により第159回通常国会に提出されました。

### (3) 国会での審議と成立

法案は、2004年5月27日、本会議における趣旨説明を経ることなく厚生労働委員会に付託されました<sup>32</sup>が、6月16日閉会中審査（継続審議）となり、参議院選挙直後の第160回臨時国会でも法案の審議はされませんでした。審議が行われたのは、2004年10月12日から開催された第161回臨時国会の厚生労働委員会で、11月10日に尾辻秀久厚生労働大臣が提案理由説明を行い、後日質疑が行われました。11月17日には質疑の後自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、社会民主党・市民連合の四会派共同提案による修正案（見直し規定のみ）が提出され、修正案及び修正案を除く原案が全会一致で可決されました。11月18日衆議院本会議で修正可決され参議院に送付されました。

その際、附帯決議についても議決されましたが、この附帯決議には、①育児休業・介護休業制度の有期契約労働者への適用の在り方について法施行後のその休業取得状況を勘案して検討すること、②看護休暇について子の人数に配慮した制度とすることを検討すること等が含まれていました。

参議院では11月24日には参議院厚生労働委員会に付託され、25日には提案理由説明がおこなわれました。30日には質疑が行われたのち原案が全会一致で可決され、自由民主党、民主党・新緑風会、公明党、日本共産党及び社会民主党・護憲連合の各派共同提案による上記2項目を含む附帯決議案が提出され、全会一致で決議されました。12月1日には参議院本会議において全会一致で可決され法案は成立、2004年12月8日に法律第160号として公布されました。

この改正育児・介護休業法は、省令・指針の検討を進めたのち2005年4月1日に施行されました。

## 6 改正育児・介護休業法等の内容

2001年の改正と間をおかずに行われたこの育児・介護休業法の改正は、これまで見てきたように、前回の改正以上に、一連の少子化対策の政府取り組みの一環としての色彩の強いものでした。まず、この改正は、2001年の時のような、「ポスト激変緩和」といった、労働政策上の経緯からの強い改正圧力はありませんでした。一方で2003年3月14日の「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」で示された命題である「より利用しやすい仕組みとする

ための育児休業制度等の見直し」を実現することを目的とした改正は、当時の保育所待機児童問題と相まって、地域の保育所の利用可能性によって、労働者が権利として利用できる育児休業の長さが変更されるといった内容も含み、社会福祉政策の中での保育所問題と、労働政策としての育児休業が密接に絡んでくるようになったのです。

この改正後においても、育児・介護休業法の目的は、「子の養育又は家族の介護を優先させた結果又は優先させざるを得なかった結果、雇用を中断していた労働者」について、育児休業等の措置を講じることにより「無理のない形で雇用を継続させることができることになり、そのことが労働者の福祉の増進につながる」という考え方で構成されており、人口政策が目的ではないことは、依然として解説書<sup>33</sup>に明記されていましたが、立案担当者も2001年改正の時と同様に「目的規定の解釈とは矛盾するように思われるかもしれませんが、新しい育児介護休業法が、出生率の低下の抑制、回復への効果も一定程度期待されているという面があるのも事実なのです」と、解説しています。

このように、2001年に引き続いて行われたこの育児・介護休業法の改正によって、育児・介護休業法の政策視点の一つである「福祉」の内容について、より一層、子供が産み育てやすくなるといった家庭生活上の福祉に重きが置かれるようになってきたということが言えます。それは、少子化対策基本法にも明記された、すべての政策について少子化対策への配慮を求めるという国の姿勢と軌を一にするものということができます。

#### **（目的規定の改正）**

子の看護休暇に関する制度を設けることが法律の目的に加えられました。

#### **（定義規定の改正）**

育児休業に関して、労働者の定義から除かれていた「期間を定めて雇用される者」を除外しないこととされました。

#### **（期間を定めて雇用される者のうちの一定の者の育児休業の権利の明記）**

期間を定めて雇用される者のうち、同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上あり、かつ、その養育する子が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（当該子の1歳到達日から1年を経過する日までの間にその労働契約期間が満了し、かつ当該労働契約の更新がないことが明らかである者を除く。）は、育児休業の申出ができることとされました。

#### **（保育所に入所できない場合等における、子が1歳6カ月に達するまでの育児休業）**

労働者又は配偶者が、子どもが1歳に到達する日においてその子の育児のための育児休業をしている場合であって、その後の休業が雇用の継続のために特に必要と認められる場合として厚生労働省令で定める場合（保育所に申し込みを行っているが入所できない場合や、常態として子を養育していた配偶者に関してその死亡、入院や障害、離婚等による別居等が起こった場合）に該当する場合に、労働者は事業主に申出ることにより、その子の1歳到達日の翌日から1歳6カ月に達するまでの間育児休業をすることができることとされました。

なお、この場合の申出は、1歳到達日の翌日が休業開始予定日でなければならないものとされました。

#### **(介護休業についての取得回数の見直し)**

それまで対象家族につき1回を限度とされていた介護休業の取得回数が、要介護状態ごとに1回に改められ、異なる病気等であれば複数回同じ家族について介護休業が取れるようになりました。なお、休業できる期間は、それまでと同様対象家族1人につき3カ月という考え方は変わらず、同じ家族について異なる要介護状態で2回目以降の介護休業を取る時は、93日（それまで保障されていた3カ月の休業期間について最長の場合の日数=初日+31日×2+30日×1）からそれまでに介護休業をした日数を差し引いた日数が限度となります。

#### **(期間を定めて雇用される者のうちの一定の者の介護休業の権利の明記)**

期間を定めて雇用される者のうち、同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上あり、かつ、その介護休業開始予定日から起算して93日を経過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（93日経過日から1年を経過する日までの間にその労働契約期間が満了し、かつ当該労働契約の更新がないことが明らかである者を除く。）は介護休業の申出ができることとされました。

#### **(子の看護休暇の新設)**

小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者は、その事業主に申し出ることにより、一の年度において5労働日を限度として、負傷し、又は疾病にかかったその子の世話をを行うための休暇、すなわち看護休暇を取得できることとされました。これは、2002年4月1日施行の改正法で努力義務として規定されていたものが、具体的な労働者の権利とされたものです。子の看護休暇の申出は、育児休業の申出と同様法律行為としての意思表示であり、看護休暇はこの申出が適正に行われる限り、事業主の承諾等を要せずしてその日の労務提供義務を消滅させることができるという性質の形成権的権利になります。

事業主は、基本的に労働者の看護休暇の申し出を拒むことができません。例外は、労使協定で子の看護休暇を取得することができないものとして定められた労働者（労使協定で定められるのは、引き続き雇用された期間が6カ月未満の労働者や、看護休暇を取得することができないこととするについて合理的な理由があるものとして厚生労働省令で定められた労働日が週2日以下の労働者に限ります。）が申し出た場合に限られることとされました。

看護休暇の申出や取得を理由とする解雇その他の不利益取り扱いも育児休業や介護休業の場合と同様に禁止されました。

#### **(勤務時間の短縮等の措置)**

1歳から1歳6カ月に達するまでの子について、一定の場合に育児休業をすることができるものとされたこと及び対象家族について、要介護状態ごとに1回、通算して93日まで介護休業をすることができるものとされたことに伴う所要の整備が行われました。

### （雇用保険制度における育児休業給付、介護休業給付の拡充）

改正育児・介護休業法に基づき子が1歳を超え1歳6カ月に達するまで育児休業を行うことができる場合も、育児休業給付の対象とされ、対象家族について、異なる要介護状態により2回目以降の介護休業を行うことができる場合にも介護休業給付の対象とされることとなりました。

## 第3節 実体的な男女格差の解消に向けた政策進展と男女雇用機会均等法の両面規定化

1999年施行の改正雇用機会均等法は、雇用の全段階における男女差別を制度的に禁止するとともに、女性のみに対する支援措置は法律上ポジティブ・アクションとしての位置づけが可能なもの以外は排除する等、実質的な男女格差の解消に向けた取り組みの促進について法制上の概念整理を行ったうえ、改めてスタートさせるものでもありました。このことを受けて、厚生労働省及び企業は次のような取り組みをすすめていくことになったのでした。

### 1 女性活躍推進協議会設置とポジティブ・アクションのための提言とりまとめ

厚生労働省は、1999年施行の改正男女雇用機会均等法において位置づけられたポジティブ・アクションの取り組みの支援として、同年度から均等推進企業表彰を実施しました<sup>34</sup>が、更に企業の自主的な取り組みを促進するため、行政と経営者が連携する形での「女性活躍推進協議会」を2001年度から開催しています<sup>35</sup>。この協議会は2002年「ポジティブ・アクションのための提言」<sup>36</sup>をまとめ、以降も「発信し、行動する協議会」を旗印にシンポジウムやウェブサイトの運営などを行っていくことになりました。

### 2 賃金格差の解消のためのガイドラインの作成と男女間の賃金格差レポート

また、男女間の賃金格差については、我が国の改善が遅々として進んでいないことに対する内外の批判も大きく、国連女子差別撤廃委員会等の場においてもさらなる取り組みを求める指摘がなされていました。厚生労働省は2001年から2002年にかけて、「男女間の賃金格差問題に関する研究会」（座長 笹島芳雄明治学院大学経済学部教授）を開催し、男女間賃金格差の原因を雇用管理制度の面から検討を行いました。その結果「男女間賃金格差縮小のためには、男女同一価値労働同一賃金原則が目指す性によって差別のない賃金を、わが国の賃金制度・雇用管理制度の実態に合わせて実現することが必要である」とされるとともに「男女間賃金格差は人材の配置、昇進、教育訓練、評価等の結果として現れる問題であるため」、「賃金にとどまらないアプローチによる施策を展開する必要である」として、労使及び行政に対する提言が行われました<sup>37</sup>。

これを踏まえ、厚生労働省は2003年に「男女間の賃金格差解消のための賃金管理及び雇用管理改善方策に係るガイドライン」<sup>38</sup>を作成し、個別の企業における取組を支援するとともに、男女間賃金格差の現状やその変化をまとめた「男女間の賃金格差レポート」を定期的に公表し、労使団体等に対する啓発に努めました。

### 3 男女雇用機会均等政策研究会

1999年4月の改正男女雇用機会均等法の施行以来、一見明白な男女差別は減少してきた半面、差別の複雑化、形を変えた差別等の問題が指摘されるようになっていきました<sup>39</sup>。1999年施行の改正男女雇用機会均等法の国会審議においては、衆参両院で附帯決議がおこなわれており、そこには男女双方に対する差別を禁止するいわゆる「性差別禁止法」の実現を目指すことや、「間接差別」について何が差別的取り扱いであるかについて引き続き検討を行うこと等、法律の次期改正に向けた事項が盛り込まれていました<sup>40</sup>。またこの附帯決議には「政府は、この法律の施行後適当な時期に、この法律の施行状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」といういわゆる見直し条項も盛り込まれていました。また、2000年に策定された男女雇用機会均等対策基本方針においても、1999年施行の改正雇用機会均等法の課題が示されていきました。国際的にみても、2003年の国連女子差別撤廃委員会による第4回・第5回日本政府報告についての審査において、「直接及び間接差別を含む、女性に対する差別の定義が国内法に取り込まれること」が勧告されていきました<sup>41</sup>。

このようなことから、厚生労働省では、2002年11月から学識経験者の参集を求めて「男女雇用機会均等政策研究会」（座長 奥山明良成城大学教授）を開催し、①男女双方に対する差別の禁止、②妊娠・出産等を理由とした不利益取り扱い、③間接差別の禁止、④ポジティブ・アクションの効果的推進方策の4つの事項について検討を進めました。「男女雇用機会均等政策研究会」は2004年6月22日に報告をまとめ、それぞれの事項について概略以下のよう整理しています。

①男女双方に対する差別の禁止については、先進諸国の状況やわが国のその後の法制の動きもあり、改めてその意義を整理することが必要。その意義としては、「女性についての差別の禁止のみである限り、女性についてのみの保護という福祉的色彩をもって受け止められることも避けられない」ので、そこから「脱却し、職業上の能力等他の合理性のある根拠にもとづき処遇するという考えを明確に打ち出す」ことができることが挙げられる。また、男女間の職務分離の是正、賃金を含む男女格差の是正が期待される。

②妊娠出産等を理由とする不利益取り扱いについては、現行法制上解雇以外の局面について規制する規定がなく、検討が必要。最高裁判例でも、産休取得を理由とした不利益取り扱いについて、法律が労働者に権利を保障した趣旨を実質的に失わせるような不利益扱いは許されないとしている。諸外国においても、解雇以外の不利益取り扱いを規制している。また、育児休業の申出又は取得を理由とした不利益取扱いを禁止している育児・介護休業法とのバランスが取れたものとする必要がある。法的権利である産休中の評価については、仮に休業をしない労働者と同様の扱いを求めれば企業が女性の採用を敬遠する懸念がある一方、法による保護と一般の疾病による労働不能と差をつけることも合理性があるとも言え、最高裁判例を踏まえ社会的コンセンサスの形成が必要。

③間接差別の禁止については、現行規制では対応困難であり、概念の明確化等が必要。その概念としては「外見上は性中立的な規定・基準、慣行等が他の性の構成員と比較して、一方の性の構成員に相当程度の不利益を与え、しかもその基準等が職務と関連性がない等合理性・正当性が認められないもの」を指すと理解できる。諸外国では、規定の仕方は異なるが何らかの形で法規制を行っている。どのようなものが間接差別に該当する可能性があるかについて、あらかじめイメージを示し、予測可能性を高め法的安定性を高めることが必要。

④ポジティブ・アクションについては、企業の理解は進みつつあるが、なお大きな広がりを持った動きには至っていない。諸外国には政府調達企業への雇用状況報告等の提出義務付け・審査、雇用状況報告書の作成義務付け等を行う国もあるが、これら規制的手法は企業・行政コストも伴うことから、費用対効果をあげる工夫が必要。奨励的な手法においてはインセンティブ付与やトップに必要性を理解させる仕組みも重要。

この「男女雇用機会均等政策研究会」では、以上のような指摘の外、特に間接差別については考えられる事例として7例をあげ、使用者の抗弁として認められる事例などを含め示していました。

#### 4 女性の坑内労働に係る専門家会合及び母性保護に係る専門家会合

女性の坑内労働については、1986年に臨時の必要のための医師、看護師、新聞・出版の事業や放送番組の制作における取材といった業務について禁止が解除され、1994年には高度な科学的知識を必要とする自然科学に関する研究の業務がこれに加わりましたが、その後も女性技術者の増加を背景に女性技術者が監督業務等に従事できるようにするべきなどの要望もありました<sup>42</sup>。

そこで、厚生労働省は2004年12月より、専門的見地から坑内労働が女性の健康等について与える影響等を検討するため、「女性の坑内労働に係る専門家会合」（座長櫻井治彦中央労働災害防止協会労働衛生調査分析センター所長）を開催しました。この専門家会合の報告書は2005年7月4日に出され「総じて、坑内労働については、作業環境及び作業態様の双方において格段に高い安全衛生の確保が図られるようになり、このような安全衛生の水準が保たれていることを前提とすれば、現在では女性の坑内での就労を一律に排除しなければならない事情は乏しくなっていると考えられる」「ただし、妊産婦については母性保護の観点から、十分な配慮が必要と考えられる」としています。

また1999年施行の改正労働基準法の検討の際にも検討が行われ、その一部が引き続き検討することとされていた母性保護については、2005年3月より「母性保護に係る専門家会合」（座長：中林正雄総合母子保健センター愛育病院院長）を開催し、同年7月4日に報告が出されました。ここでは産前産後休業について現行基準を変更する必要はないとされたほか、重量物取扱業務及び有害物の発散する場所における業務について再度引き続き検討することとされました。

## 5 労働政策審議会の建議

### (1) 雇用均等分科会での検討と中間取りまとめ

厚生労働省の労働政策審議会雇用均等分科会での検討は、男女雇用機会均等政策研究会の報告を受け、2004年9月から開始されました<sup>43</sup>。同分科会で審議を進め、2005年7月27日に「労働政策審議会雇用均等分科会における審議状況」（中間取りまとめ）が公表されました。

この中間取りまとめでは、女性の就業実態や企業における男女均等取扱いの進展状況、行政による履行確保の状況などを概観し、まず「均等法施行20年目となった現在、男女雇用機会均等法の確保を徹底するため必要な法的整備を行うべき時期に来ている」としています。

そのうえで、男女雇用機会均等政策研究会でも議論された男女双方に対する差別の禁止については引き続き検討とし、特に1999年施行の改正男女雇用機会均等法で女性についてのみ規定されていた、差別禁止の例外となる特例措置の規定を、男性にも適用できるものとするかどうかについて両論がある旨が明らかにされました。

また、興味深いのは、ここで労働側から「仕事と生活の調和」を男女雇用機会均等法の目的、理念に規定すべきであるという意見がだされ、これに反対する意見とともに紹介されている点です。もともと、女性労働者についての「職業生活と家庭生活の調和」は、1972年の勤労婦人福祉法を引き継いだ形で1986年施行当初の男女雇用機会均等法の基本的理念の中に規定されていました。しかし、そもそも福祉の措置を中心とした勤労婦人福祉法の改正の形で男女雇用機会均等法を作ることには、当初の男女雇用機会均等法の検討を行った審議会における労働者側委員は反対でした。そのような経緯もあったため、1999年施行の改正男女雇用機会均等法で福祉の措置を削除するとともに、基本的理念からも「職業生活と家庭生活の調和」という文言が削除されたのでした。一方で、子の養育又は家族の介護を行う男女労働者の「職業生活と家庭生活の両立」は、1995年10月から育児・介護休業法の目的規定に書かれています。そのような状況の下で、雇用均等分科会での労働者委員の意見は、新たに男女双方の「仕事と生活の調和」の理念を男女雇用機会均等法にも盛り込もうということだったようです。

中間取りまとめではこのほか、研究会でも議論された妊娠出産等を理由とする不利益取扱い禁止や間接差別、ポジティブ・アクションについて、検討経緯が紹介された上引き続き検討することとなった旨が示されました。更に差別の禁止の内容の増加や規定ぶりについての検討、セクシュアルハラスメント対策、男女雇用機会均等の実効性の確保、女性の坑内労働についても、出された意見の紹介等検討状況が示され、引き続き検討がなされることになった旨が明らかにされました。

これらの中間的取りまとめ及びこれに記載された論点については、前回改正同様2005年8月の1カ月意見募集が行われました。

### (2) 労働政策審議会の建議

その後の議論においても、特に間接差別について、対象を限定列挙ではなく例示列挙にす

るべきであるという労働者側と、間接差別の導入そのものに反対する使用者側で、大きな隔たりがありました。しかし、2005年11月18日に「取りまとめに向けた検討のためのたたき台」、同12月9日の「雇用均等分科会報告（素案）」等の提出を経て議論が煮詰まっていき、2005年12月27日、間接差別について労使それぞれから意見が付されたものの、「今後の男女雇用機会均等対策について」と題する報告が全会一致でまとめられました。同日横溝正子雇用均等分科会長からの報告を受けて労働政策審議会の菅野和夫会長から川崎二郎厚生労働大臣に対し建議として提出されました<sup>44</sup>。

建議の内容は、概略以下の通りです。

①男女雇用機会均等法の差別禁止規定は男女双方に対する差別を禁止する規定とし、女性労働者に係る措置に関する特例は、当面女性に対する特例という現行の枠組みを保持。

②配置について権限の付与、業務の配分が含まれていることを明らかにするとともに、降格、雇用形態又は職種の変更、退職勧奨、雇止めを追加して差別禁止の対象とする。またこれらの項目について差別指針を改正し禁止の対象となる事例を明らかにする。

③間接差別については、外見上は性中立的な基準で一方の性の構成員に他の性と比較し相当程度の不利益を与える基準等として、「募集・採用における身長・体重・体力要件」「コース別雇用管理制度における総合職の募集・採用における全国転勤要件」「昇進における転勤要件」を定めることとし、職務との関連性がある等合理性・正当性が認められる場合でなければこれらの基準等に基づく取り扱いをしてはならない旨を法律に盛り込む。これ以外の基準は判例の動向を見つつ、見直しができる仕組みとする。

④妊娠・出産・産前産後休業取得を理由とする解雇の禁止に加え、解雇以外の不利益取り扱いを禁止する。また、産前産後休業を取得しようとしたこと、労働基準法の産前産後休業以外の母性保護措置及び均等法の母性健康管理の措置を受けたこと又はこれらを受けようとしたこと並びに妊娠又は出産による能率低下や労働不能が生じたことを理由とする解雇その他の不利益取り扱いを禁止する。さらに不利益取り扱いの判断に当たっての考え方を指針で示す。妊娠中及び産後1年以内に行われた解雇は、事業主が妊娠・出産を理由としない解雇でないことを証明しない限り、無効とする。

⑤ポジティブ・アクションの取り組み促進のため、率先してポジティブ・アクションを行っている企業がその取り組み状況を外部に開示する際に、国が支援することとする。

⑥セクシュアルハラスメントに係る事業主の配慮義務を、男性も対象とするとともに措置義務とする。

⑦セクシュアルハラスメント及び母性健康管理措置についても新たに調停の対象とするとともに、調停については時効の中断、訴訟手続きの中止についての規定を法律に盛り込む。報告徴収の実効性を高めるため、報告をせず又は虚偽の報告をした者に対する過料の規定の整備とともに、セクシュアルハラスメント及び母性健康管理措置について企業名公表の対象とする。

⑧坑内労働について、女性技術者が坑内の管理・監督業務等に従事することができるよう、妊産婦が行う業務及び一部の業務（作業員）を除き、規制緩和を行う。

なお、間接差別については、労働者委員が間接差別基準は限定列举でなく例示列举にすべきとし、使用者委員は間接差別概念の導入について懸念があるとしてそれぞれの意見を付しています。当初間接差別の導入に反対していた使用者委員が「懸念」の表明だけにとどまったのも、間接差別の範囲を省令での限定列举にし対象を絞り込んだことが歩み寄りを促したものとみられますが、一方でこのことが労働者委員にも不満を残しました。

## 6 法案要綱諮問・答申と国会提出、成立・施行

この建議をうけて、厚生労働省は「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律及び労働基準法の一部を改正する法律案要綱」を作成し、2006年1月27日に労働政策審議会に諮問しました<sup>45</sup>。同審議会は雇用均等分科会での審議、「おおむね妥当と認める」旨の報告を経て2006年2月7日に厚生労働大臣に対して答申を行いました。この際の報告にも労使それぞれから間接差別についての意見が付されました。

厚生労働省では、この答申を参酌して法案の内容を固め、2006年3月10日「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律及び労働基準法の一部を改正する法律案」が閣議決定されて同日第164回通常国会に提出されました。

同法案は2006年4月28日参議院において可決、6月15日、衆議院において可決、成立し6月21日公布（2006年（平成18年）法律第82号）されました。なお、衆参両院の厚生労働委員会での採決に当たっては、「間接差別は厚生労働省令で規定するもの以外にも存在しているものであるから、厚生労働省令の決定後においても機動的に対象事項の追加、見直しを図ること」といった項目を含む附帯決議がなされています。

法律の公布後、法律の施行に備え、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律施行規則（以下この章においても「均等則」という。）女性労働基準規則の改正と、1999年施行の改正男女雇用機会均等のもとで策定されていた女性差別指針、セクハラ指針に変わる新たな指針の策定が行われ、2006年10月11日に公布、告示されました。新たな指針は、「労働者に対する性別を理由とした差別の禁止等に関する規定に定める事項に関し、事業主が適切に対処するための指針」（2007年4月1日施行。以下「新差別指針」という。）及び「事業主が職場における性的な言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置についての指針」（2007年4月1日施行。以下「新セクハラ指針」という。）でした。

## 7 改正男女雇用機会均等法等の内容

### （男女双方に対する差別の禁止）

男女雇用機会均等法は、1986年の施行当初女性に対する差別を是正することを目的にしていたことから、女性を有利に扱うことについては規制していませんでした。1999年施行の改正男女雇用機会均等法では、女性のみを対象とした措置や女性に対する優遇措置も、女性の職域の固定化や男女の仕事の分離につながり、女性に対する差別的効果を有するという見

地から、原則として女性に対する差別的取り扱い禁止の対象に含まれるとされましたが、それでも、男性に対する差別を正面から禁ずるものではありませんでした。しかし、先進諸国ではおおむね男女双方を対象に差別を禁止していること、男女共同参画社会基本法等男女双方を対象としたものが出ていること、都道府県雇用均等室には男性差別についての相談も増えていること等から、この改正で男女双方に対する差別を禁止する法律に改められました<sup>46</sup>。

なお、差別禁止の例外となる「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的とする措置についての特例」（ポジティブ・アクション）は、女性についてのものに限られることになっています<sup>47</sup>。

#### （差別となる対象の拡大、明確化）

これまでの募集・採用、配置・昇進、教育訓練、福利厚生、定年・退職・解雇に加え、降格、職種の変更、雇用形態の変更、退職勧奨、労働契約の更新が、性別を理由とする差別的取り扱いを禁止する雇用ステージに追加されました。また、配置の定義には、権限の付与や業務の配分が含まれることが法律上明記されました。配置には派遣元事業主が派遣労働者を派遣することも含まれると解釈され、新差別指針に明示されています。

#### （間接差別の禁止）

雇用の分野における間接差別とは、一般的に、①性別以外の事由を要件とする措置であって、②他の性の構成員と比較して、一方の性の構成員に相当程度の不利益を与えるものを、③合理的な理由がないときに講ずることを言います。1997年の男女雇用機会均等法改正時に議論され、国会の附帯決議で間接差別の考え方の明確化や具体化の検討が要請されており、国連女子差別撤廃委員会の勧告でも間接差別の法制化が求められたこと等からこの改正で盛り込まれることになったものです。

ただし、間接差別のすべてを禁止するのではなく、その範囲は厚生労働省令で限定されることとされ、①募集採用に当たって、労働者の身長、体重又は体力を要件とすること、②コース別雇用管理における「総合職」の募集・採用に当たって、転居を伴う転勤に応じることができることを条件とすること、③昇進に当たり転勤の経験があることを条件とすること、の3項目が均等則で定められました。またこれらの要件に該当しても職務と特に関連がある等合理的な理由がある場合には間接差別に当たらないことになっており、どういう場合に合理的な理由がないとされるかについては新差別指針に明記されました。

#### （妊娠・出産等を理由とする不利益取り扱いの禁止）

1986年の男女雇用機会均等法施行当初、妊娠・出産にまつわる差別としては、妊娠、出産を退職理由とする定めや妊娠・出産・出産休暇の取得を理由とする解雇のみが法律上明文で禁止されていました。その後改正された育児・介護休業法においては、育児休業の申出や取得を理由とする不利益取り扱いが禁止されており、出産後育児休業までとって復職する場合と育児休業を取らずに出産休暇のみで復職する場合とで保護の内容に差があるのは問題であるとの指摘もあったため、今回改正に至ったものです。

不利益取り扱いの範囲については、均等則において①妊娠、②出産に加え、③妊娠中・出産後の健康管理に関する措置（母性健康管理措置）の請求・適用、④産前産後休業の請求・取得、⑤妊産婦の坑内業務・危険有害業務の就業制限による不就労、⑥妊娠中の軽易な業務への転換の請求・適用、⑦妊産婦の法定労働時間を超える労働（変形労働時間制の場合）、時間外労働・休日労働・深夜業をしない旨の請求・それによる不就労、⑧育児時間の請求・取得、⑨妊娠・出産に起因する症状による労働不能・労働能率の低下、が定められ、これら9項目についての不利益取り扱いが禁止されることとなりました。

また、解雇以外の不利益も今回禁止の対象になりましたが、不利益取り扱いの内容については、①解雇、②期間雇用者の雇い止め、③契約更新回数の上限の引き下げ、④退職勧奨、労働契約内容の変更の強要、⑤降格、⑥就業環境を害すること、⑦不利益な自宅待機の命令、⑧減給、賞与等における不利益な算定、⑨昇進・昇格の人事考課における不利益な評価、⑩不利益な配置の変更、⑪派遣先が派遣労働者の役務の提供を拒むこと、の11項目が新差別指針に示されました。

また、今回の改正では、新たに、妊娠中や産後1年以内に女性労働者が解雇された場合、その解雇は無効となり、事業主が妊娠・出産等を理由とする解雇でないことを証明した場合のみ例外となる旨が規定され、妊娠出産を理由とする解雇については挙証責任の転換が行われたこととなります。

#### （セクシュアルハラスメント対策の措置義務化）

1999年施行の改正男女雇用機会均等法において、女性労働者に対してセクシュアルハラスメントが行われぬよう雇用管理上必要な「配慮」を行うことが事業主に義務付けられていましたが、その後もセクシュアルハラスメントに関する相談事例が増加し深刻なものも少なくなかったこと、セクシュアルハラスメントへの対応が適切でないために健康障害を起こした事例を労働災害に認定するとの見解が2005年12月1日行政通達「セクシュアルハラスメントによる精神障害等の業務上外の認定について」として出されたこと等を背景に、改正が行われました。即ち、セクシュアルハラスメントの予防と事後の迅速・適切な対応について具体的な対策を実施することが事業主に義務づけられたのです。また、法律の両面化に伴い男性労働者に対するセクシュアルハラスメントも対象になりました。

事業主の義務の具体的内容は、改正法に基づき改めて2006年10月11日策定された新セクハラ指針で明らかにされました。この新セクハラ指針は、セクシュアルハラスメントの定義については、1997年改正法（1999年施行）に基づき策定されたセクハラ指針を基本にしていますが、義務付けの対象となった事業主による雇用管理上の措置について、より詳細な事項が定められるとともに、派遣労働者については派遣先事業主がこの義務を負うことが、明らかにされています。

なお、この時の改正法で、セクシュアルハラスメントについて、それまでこれを対象にしていなかった機会均等調停委員会の調停や企業名公表の対象に加えています。

### （ポジティブ・アクションの推進）

ポジティブ・アクションとは、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を解消するために、事業主が行う自主的かつ積極的な取り組みのことで、言い換えれば、固定的な男女の役割分担意識に根差した制度や慣行が原因となって、男女労働者の間に生じている事実上の格差を解消していく取り組みを言います。1999年施行の改正男女雇用機会均等法では、均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的として女性労働者に関して行う措置（ポジティブ・アクション）については法違反とされないものと位置づけると同時に、事業主がポジティブ・アクションに取り組む際、①状況の分析、②計画の作成、③措置の実施、④必要な体制の措置の4項目について国が相談その他の援助を行うことができるとしていました。今回の改正で、これに加え①～④の措置の実施状況の開示を行う際にも国が相談その他の援助ができることとなりました。

ただし、法律はいわゆる両面規定になりましたが、このポジティブ・アクションとして、法違反を問われず、国の援助の対象となる措置には、男性のみに対する措置や男性への優遇措置は含まれないことになっています。

### （調停制度の拡充）

調停については、1986年の男女雇用機会均等法施行と同時に、同法の配置・昇進、教育訓練、福利厚生、定年・退職・解雇に係る規定に関する事項についての労働者と事業主の紛争の解決のために制度がスタートしていました。当初、当事者の双方の申請又は一方の申請の場合には他方の同意が必要とされており、十分機能を果たしているとは言えませんでした。その後1999年施行の改正男女雇用機会均等法で、一方申請のみで他方の同意がなくても開始できるようになりました。また2001年の「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律」の制定により、それまでの機会均等調停委員会は、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律に基づく紛争調整委員会に発展的に改組されました（具体的には、紛争調整委員会の委員のうちから指名された3名の調停委員からなる機会均等調停会議で調停が行われることになりました。）。

今回の改正では、差別禁止の対象が広がったことを受け、募集・採用を除き禁止される差別的取扱いのすべて（配置、昇進、降格、教育訓練、福利厚生、職種・雇用形態の変更、退職勧奨、定年・退職・解雇、労働契約の更新についての直接・間接の差別）と婚姻・妊娠・出産等を理由とする不利益取り扱いに調停の対象を広げるとともに、セクハラ対策、母性健康管理措置についても新たに調停の対象とすることとされました。

また、調停の効果を高めるため、訴訟との関係における調停の位置づけを確立する等の次のような規定も新たに盛り込まれました。

- ・打ち切りから30日以内に提訴がされた場合には、時効の中断に関し、調停申請時に遡って訴えの提起があったとみなす。
- ・訴訟中の関係当事者が調停によって紛争解決を解決する合意をし、共同で申し立てたとき

は、受訴裁判所は訴訟手続きを中止することができる。

・調停による解決の見込みがないと紛争調整委員会が認めるときは、調停を打ち切ることができる。

#### （企業名公表対象の追加、過料の新設）

企業名公表については、1999年施行の改正男女雇用機会均等法で、募集・採用も含めた差別禁止規定に違反した事業主が勧告を受けてもこれに従わなかったときに、制裁として行われることになっていました。今回の改正における差別禁止の対象の広がりに対応して対象を広げるとともに、セクハラ対策、母性健康管理措置についても新たに企業名公表の対象とすることとされました。

また、新たな制裁措置として、過料の制度が導入され、均等法に関する事項について、都道府県労働局長が事業主に対し報告を求めたにもかかわらず事業主が報告しない、又は虚偽の報告をした場合には、金銭的行政制裁として20万円以下の過料が課せられることになりました。

#### （女性の坑内労働の規制緩和）

男女雇用機会均等法の改正に併せて行われた労働基準法の改正により、女性の坑内労働の規制が緩和されました。1947年の労働基準法で全面禁止された女性の坑内労働は、1986年男女雇用機会均等法と同時に改正・施行された労働基準法で、臨時の必要による一時的な入坑が解禁される等の若干の改正が行われたのみでした。近年における施工技術の進歩による安全・環境の向上、労働災害の減少、女性労働者の規制緩和の要望等を踏まえ原則解禁されることとなり、妊産婦の業務や作業員の業務のみが禁止されることとなりました。

## 第4節 均等・均衡処遇の実現に向けたパートタイム労働法の改正

### 1 労働政策審議会での議論

#### （1）通常の労働者との均衡の検討

パートタイム労働対策については、法施行3年経過後の見直しに係る婦人少年問題審議会の1998年の建議で指摘された、通常の労働者との均衡を考慮した処遇・労働条件の確保についての課題に取り組むべく1998年12月から2000年4月にかけて「パートタイム労働にかかると雇用管理研究会」が、また2001年3月から2002年7月にかけて「パートタイム労働研究会」が開催されて議論が行われました<sup>48</sup>。

「パートタイム労働にかかると雇用管理研究会」の報告では、パートタイム労働者を、正社員と同じ職務を行うパートタイム労働者（Aタイプ）、正社員と異なる職務を行うパートタイム労働者（Bタイプ）に分け、それぞれに応じた雇用管理の在り方を示しました。ここでは、正社員との職務（責任・権限を含む）の同一性を第一の基準としつつ、同じ職務であっても能力や成果など他の諸要素や配置転換の有無など働き方の違いによって処遇が違いうる我が

国の実態に深く配慮した「日本型の均衡処遇ルール」の原型というべきものが示されました。また雇用管理の在り方を考える視点として①処遇や労働条件については決定方式を合わせることに水準を合わせることにいう二つの方法がありうる②正社員との処遇や労働条件に差がある場合に、その差が設けられている事情の明確化、情報提供、苦情処理などの整備が必要であることが示されていました。

以上の報告の内容を踏まえ、2001年3月から開催された「パートタイム労働研究会」では、2つの法制のタイプが検討されました。すなわち、事業主に対し労働時間の長短による合理的理由のない処遇格差を禁止する「均等処遇原則タイプ」と、事業主に対し労働時間の長短による処遇の格差について均衡に向けた配慮を義務付ける「均衡配慮義務タイプ」です。

「均等処遇原則タイプ」では、処遇格差に合理的理由がないとされれば、その賃金などの取り決めは私法的に無効とされるという重大な法律効果が及びますが、合理的理由が認められる範囲は我が国の雇用慣行に照らし幅広くなります。法的な効果が発生するのは現在の職務が同じであり、かつ幅広い異動の多寡といったキャリア管理の実態にも差がない等処遇差の合理的理由が見いだせない場合、即ち「同一職務・合理的理由なしケース」に限定されることが予想されます。これに対し、「均衡配慮義務タイプ」では「同一職務・合理的理由なしケース」に限らず格差について一定の合理的理由があるとされた場合も含め、より広く処遇面での正社員との均衡に配慮した措置が求められます。ところがこの「均等配慮義務タイプ」では、「同一職務・合理的理由なしケース」であっても均衡に配慮した措置さえ行われれば処遇決定方式が異なっても直ちに義務違反にはならないこととなります。

これらのことから、2002年7月の最終報告書では、両タイプを二者択一でとらえず、目指すべきルールとして、①「同一職務・合理的理由なしケース」においては、「均等処遇原則タイプ」に基づいてパートと正社員の処遇決定方式を合わせることを求めるとともに、②「処遇を異にする合理的理由があっても、現在の職務が正社員と同じケース」等においては、幅広く「均衡配慮義務タイプ」に基づく均衡配慮措置を求める、という相互補完的な組み合わせのルールが考えられるとされました。

## (2) 労働政策審議会での審議と建議

この最終報告を受けて2002年9月から労働政策審議会の議論が開始されました<sup>49</sup>。審議会では1年半かけて通常の労働者とパートタイム労働者との間の公正な処遇問題が検討されましたが、2005年3月にだされた同審議会の建議では、「労使がどのように「通常の労働者との均衡」を考慮するかについての指標（モノサシ）や労使が取り組む際の参考となると思われる事例について、情報提供を行ってきたところである。しかしながら、このモノサシが、十分浸透するに至っていない」との認識の下「通常の労働者とパートタイム労働者との間の公正な処遇を実現していくための社会的ルールが考えられるべきものであり、現状を考えると、労使を含めた国民的合意形成を図りながら、段階を踏まえつつ、そのあり方を改善していくことが求められる。したがって（中略）、当面は、通常の労働者との均衡を考慮した処

遇の考え方を指針に示すことによって、その考え方の社会的な浸透・定着を図っていくことが必要である。」と、法律改正ではなく当面指針の改正で対応すべきとされたのです。また、建議ではこの指針の改正に関し、「パートタイム労働者の処遇改善に当たっては、既に述べたとおり、通常の労働者も含めた総合的な働き方や処遇のあり方について、労使での議論が積み重ねられていくべきものである。したがって、今後のパートタイム労働対策をさらに効果的に推進していくためには、企業の雇用管理、労使の取組、パートタイム労働者の就業状況等、改正指針の社会的な浸透状況を含めた実態把握を指針改正の一定期間経過後行うことが必要である。これらの状況を踏まえ、社会的制度等の影響も考慮しつつ問題点の分析を行い、パートタイム労働対策として求められる施策について、幅広い検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることが重要である。」とされました。

### (3) 労働者委員の意見表明

一方、この建議のもととなる報告がまとめられた労働政策審議会雇用均等分科会では、労働者委員から「今後のパートタイム労働対策の方向について」（報告）に反対する意見書<sup>50</sup>が提出されました。

「労働組合等の反対を押し切って解雇ルール・有期雇用や労働者派遣などの労働基準等に関する規制を緩めようとしているが、これらが「均等待遇原則」の確立もなく強行されれば、労働市場全体の著しい不均衡や処遇条件の低下だけをもたらすことになりかねない。」「パートタイム労働対策にあたっての重要な課題のもうひとつが、有期雇用契約のあり方である。（中略）有期雇用契約のあり方についてパートタイム労働の立場からの検討を求めたが、労働基準の問題という理由で当分科会では一切、議論がされなかったことは極めて遺憾である。」として、「報告は、均等待遇原則の法制化を明らかにしておらず、パートタイム労働者の期待を裏切るものになっている。私たちは、均等待遇原則の新たな法律または現行パート法の改正を直ちに行い、段階的に施行していくことを、報告に明記すべきとの意見を述べてきたが受け入れられなかった。」「現行パート法が事業主に雇用管理の改善を促す行政指導の根拠法にすぎないこと、および現行パート法第3条が「均衡考慮に努める」という努力義務規定であることが、処遇改善の実効があがってこなかった原因である。施行後10年たった見直しのこの時期になお、強制力をもたない努力義務規定の法律のまま、どんな「立派な指針」と力説されても、処遇改善に効果をもたらすことは期待できない。」と強い不満が表明されました。

## 2 改正パートタイム労働指針の適用（均衡処遇の考え方の追加）

この時の検討では前述のように法改正には至りませんでした。各研究会や労働政策審議会の議論を踏まえ、パートタイム労働法に基づくパート指針の改正が行われ2003年10月から適用されました（以下「改正パートタイム労働指針」といいます。）<sup>51</sup>。

主なポイントとして、次のようなことが挙げられます<sup>52</sup>。

①パートタイム労働者の雇用管理の改善等のための措置を講ずるに当たっての基本的考え

方（労働保護法令を守るとともに、就業実態、正社員との均衡等を考慮して処遇する。）について新たに項目を立てて明示し、中でも、職務が通常の労働者と同じパートタイム労働者について、通常の労働者との均衡を考慮するに当たっての考え方を明示しました。

・異動の幅、頻度、役割の変化や育成のあり方その他の労働者の人材活用の仕組みや運用等について、その事業所における通常の労働者との差異が明らかでない同様の実態にあるといえるパートタイム労働者については、両者の処遇の決定方式を合わせる等をした上で意欲、能力、経験、成果等に応じて処遇することにより、通常の労働者との均衡の確保を図るよう努める。

・人材活用の仕組みや運用等が通常の労働者とは異なるパートタイム労働者については、その程度を踏まえつつ、意欲、能力、経験、成果等に応じて処遇するための措置等を講ずることにより、通常の労働者との均衡を図るよう努める。

②通常の労働者への転換に関する条件の整備（事業所の実情に即し、通常の労働者への転換を希望し、その能力を有するパートタイム労働者と企業のニーズが合致する場合に、通常の労働者へ転換することが可能となるような制度の導入その他条件の整備を行うこと）の項目を追加しました。

③職務の内容、意欲、能力、経験、成果等に応じた処遇にかかる措置の実施の項目を追加しました。

④労使の話し合いの促進（パートタイム労働者から、本人に係る処遇について説明を求められたときは、求めに応じ説明すること、雇用管理の改善に当たりパートタイム労働者の意見を聴く機会を設けること、通常の労働者との均衡に関し、パートタイム労働者から苦情の申出を受けたときは、当該事業所における苦情処理の仕組みを活用する等自主的な解決を図ること）の項目を追加しました。

### 3 非正規労働者問題と労働政策審議会の建議

#### (1) 非正規労働者問題のクローズアップ

この改正パートタイム労働指針の適用前後には、それまでも、人件費の削減や雇用の柔軟性の確保等を目途に進んでいた短時間労働者、派遣労働者、契約社員といった「正社員」ではない労働力（以下「非正規労働者」という）の活用が、さらに顕著になっていました<sup>53</sup>。

この「非正規労働者」については、正規労働者との待遇の格差がクローズアップされるようになり、働いても十分に生活の原資が得られない人々を指す呼称として「ワーキングプア」といった言葉まで登場しました。

このような中で、安倍内閣で官房長官を議長として発足した再チャレンジ推進会議において、具体的な施策の一つとして「再チャレンジを可能とする柔軟で多様な社会の仕組みの構築」、すなわち人生を働き方、学び方、暮らし方の面で複線化するよう社会全体の仕組みを改革することが挙げられました。この中の「働き方の複線化」において「正規・非正規労働者間の均衡処遇」が挙げられ、「パート労働者の正規労働者との均衡ある処遇」も公正かつ

多様な働き方を実現する労働環境の整備の一つとして指摘されています。そして、再チャレンジ推進会議の結論を踏まえた「経済成長戦略大綱」（2006年7月6日）では、全員参加型社会の実現に向けた行程表において、2008年度までに「パート労働者の均衡処遇のための法的整備も含めた取り組みを強化する」旨が明記されました。翌日閣議決定された骨太の方針（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」2006年7月7日）においても、「第4章 安全・安心の確保と柔軟で多様な社会の実現」の中で、「パート労働者への社会保険の適用拡大や均衡処遇の推進等の問題に対処するための法的整備や均衡ある能力開発等の取り組みを進め、正規・非正規労働者間の均衡処遇を目指す」と記述されています。

また、2006年の改正男女雇用機会均等法の国会での議決に際し、衆参両院で行われた附帯決議の中に、パートタイム労働者と正社員との均衡処遇の問題への法制化（6月14日衆議院）や新たな枠組み作りを含めた総合的対策（4月28日参議院）を政府に求める条項が盛り込まれました。

## （2）雇用均等分科会での検討と建議

このような社会情勢の中で、パートタイム労働対策について、改正パートタイム労働指針の施行状況を踏まえ検討を行う場として、2006年7月から、労働政策審議会雇用均等分科会が開催され、年末まで10回の審議がおこなわれました<sup>54</sup>。

この審議においては、パートタイム労働者のおかれた位置づけ、社会の公正という観点から見たあるべき姿、今後の日本を支える労働市場の望ましい姿といったものを念頭において、パートタイム労働者を雇用するすべての事業主に履行を求める共通のルールとして設定すべきものは何かという見地で議論がなされ、意見の集約が図られました。同年12月26日に厚生労働大臣あて提出された建議においては、「従来からパートタイム労働法及びパートタイム労働指針により、労働条件の明示、均衡処遇の確保、通常の労働者への転換などについて対策を進めてきたところであるが、（中略）これらの対策を更に一步進める必要があるとの認識を得た」とされ、次の事項について「法的整備を行うことが適当である」と明記されました。

### ① パートタイム労働者に対する労働条件の明示等

- ・労働条件に関する文書の交付の努力義務規定を、労働基準法において義務付けられた事項に加え、一定の事項（昇給、賞与、退職金の有無）を明示した文書等を交付することを事業主の義務とする規定とすること
- ・パートタイム労働法に基づく助言・指導・勧告を行っても履行されない場合の担保措置として、過料を設けること
- ・改正パートタイム労働指針に規定されている、待遇について説明を求められたときはその求めに応じて説明する努力義務規定を、パートタイム労働法における義務規定とし、パートタイム労働者から求めがあったときは、パートタイム労働法において事業主が措置しなければならない事項、禁止される事項及び措置に努めることとされている事項に関して考慮した

事項について説明しなければならないこととする

#### ② パートタイム労働者と通常の労働者との均衡ある待遇の確保の促進

パートタイム労働者と通常の労働者との均衡ある待遇の確保については、パートタイム労働者と通常の労働者との間の職務、人材活用の仕組み、運用等及び就業の実態の差異に応じて、それぞれ次のような規定を設けること

- ・通常の労働者と職務、職業生活を通じた人材活用の仕組み、運用等及び雇用契約期間等の就業の実態が同じであるパートタイム労働者については、パートタイム労働者であることを理由として、その待遇について差別的取扱いをすることを禁止すること

- ・上記以外のパートタイム労働者については、賃金、教育訓練及び福利厚生について、職務及び人材活用の仕組み、運用等の差異に応じて、均衡ある待遇の確保のために講ずべき具体的な措置について、それぞれ次のように規定すること

a 事業主は、通常の労働者との均衡ある待遇の確保を図るため、パートタイム労働者の職務、意欲、能力、経験、成果等を勘案して、職務関連の賃金を決定するよう努めること

また、通常の労働者と職務及び人材活用の仕組み、運用等が同様であるパートタイム労働者については、その賃金の決定方法を通常の労働者と共通にするよう努めること

b 通常の労働者に対して行っている教育訓練であって、職務遂行に必要な能力を付与するためのものについては、事業主は、一定の場合を除き、職務が同じであるパートタイム労働者に対しても行わなければならないこと、また、事業主は、通常の労働者との均衡ある待遇の確保を図るため、パートタイム労働者の職務、意欲、能力、経験、成果等に応じ、教育訓練を行うよう努めること

c 通常の労働者に対して実施している福利厚生の措置であって、業務を円滑に遂行するための施設（給食施設、休養施設及び更衣室）については、事業主は、パートタイム労働者に対しても利用の機会を与えるよう配慮しなければならないこと

#### ③ 通常の労働者への転換の促進

- ・事業主は、パートタイム労働者に対し、通常の労働者への転換の推進に向けた措置を講じなければならないこと

- ・国は、パートタイム労働者の通常の労働者への転換を推進する事業主に対し、援助等必要な措置を講ずるよう努めること

#### ④ 苦情処理・紛争解決援助

- ・事業主は、パートタイム労働法に基づき措置しなければならない事項及び禁止される事項に関し、パートタイム労働者から苦情の申出を受けたときは、その自主的な解決を図るよう努めること

- ・上記の事項に関して、パートタイム労働者と事業主との間で紛争が生じたときは、紛争解決援助の仕組みとして、男女雇用機会均等法に規定する紛争解決援助の仕組みと同様のもの（都道府県労働局長による紛争の解決の援助及び機会均等調停会議の調停）を設けること

⑤ 以上を踏まえ、パートタイム労働法の目的規定等を整備するとともに、パートタイム労働法第3条において、事業主の責務として、通常の労働者との均衡ある待遇の確保を規定すること

この建議には、これまでパートタイム労働法のみならず女性就業関係の法律に関し審議会での検討が行われた際にはたびたび起きていた、労使双方あるいは一方からの少数意見の付記はありませんでした。

#### 4 改正パートタイム労働法の成立・施行

2007年1月16日建議を踏まえたパートタイム労働法の改正案要綱が労働政策審議会に諮問され、同年1月22日に答申が行われました<sup>55</sup>。これを受け厚生労働省は同年2月13日、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案」を第166回通常国会に提出しました。

この国会では格差問題、非正規労働者問題が大きく取り上げられており、2007年3月1日には民主党が「格差是正のための緊急措置等に関する法律案」を国会に提出、次いで3月27日「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案」を提出しました。民主党の改正法案は、同一価値労働同一賃金の観点から雇用するパートタイム労働者に均等待遇を確保することを事業主の責務として定め、すべてのパートタイム労働者を差別的禁止の対象とするものでした。このことからわかるように、野党は、政府案の差別的取扱い禁止の対象要件が厳しく、要件を満たす者が限定的であること、その他の均衡待遇の確保のための規定の多くが努力義務となっていることを批判の対象にしていたのでした。

衆議院では政府案と民主党案が共に審議され、両法案は2007年4月3日に衆議院本会議での趣旨説明・質疑が行われました。同日厚生労働委員会に付託され、同委員会でも両法案の提案理由説明が行われました。翌日から始まった審議は、参考人質疑を含め4月13日まで行われました。18日には政府案と共産党提出の修正案が採決され、共産党提出の修正案は否決、政府案については自民党、公明党が賛成、民主党、社民党、共産党、国民新党が反対し、賛成多数をもって可決されました。

翌19日には衆議院本会議で賛成多数で可決され、参議院に送付されました。

参議院では5月9日に政府提出法案の趣旨説明・質疑、10日に厚生労働委員会において提案理由説明が行われました。15日より質疑が行われ、参考人質疑、現地視察なども行われたうえ5月24日に採決が行われました。ここでは、共産党提案の修正案は否決、政府提出法案は自民党及び公明党の賛成（民主党、共産党、社民党は反対）により賛成多数で可決されました。また自民党、公明党、民主党、社民党により附帯決議の提案がなされ、全会一致で附帯決議がなされました。

この参議院における附帯決議の中で注目すべき内容としては、「いわゆるフルタイムパート（所定労働時間が通常の労働者と同じである有期契約労働者）についても本法の趣旨が考慮されるべきであることを広く周知」することや、我が国の短時間労働者の多くについて

「有期労働契約による問題が多い実態を踏まえ、有期契約労働者と通常の労働者との均等・均衡待遇の確保を進める」ための検討が求められたことが挙げられます。一方で「正社員の労働条件について、本法を契機として合理的理由のない一方的な不利益変更を行うことは法的に許されないこと」を周知指導することも挙げられています。また「仕事と生活の調和の実現に向け、仕事と家庭の両立がしやすい職場環境の整備」「短時間正社員制度」の定着なども挙げられています。

こうして2007年6月1日「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律」（2007年（平成19年）法律第72号）が公布され、2007年7月1日及び2008年4月1日の2段階に分けて施行されることになりました。

2008年4月施行分については、そのための厚生労働省令の整備、内容を改訂した指針の制定が必要となりました。これらについては、労働政策審議会雇用均等分科会の議論を経て諮問答申の手続きが、省令については2007年7月に、指針については8月に行われ、2007年10月1日「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律施行規則の一部を改正する省令」、「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善等に関する措置等についての指針」が公布されました。

## 5 改正パートタイム労働法の内容

施行された法律のうち、主な改正内容は以下のとおりです<sup>56</sup>。

### （パートタイム労働者に対する労働条件の明示等）

事業主は、パートタイム労働者を雇い入れたときは、速やかに、「昇給の有無」、「退職手当の有無」、「賞与の有無」を文書の交付等により明示しなければならないこととし、違反の場合、行政による助言・指導・勧告によっても改善が見られない場合は10万円以下の過料に処することとしました。また、事業主は、上記の3つの事項以外のものについても、文書の交付等により明示するように努めるものとされました。

また、事業主は、その雇用するパートタイム労働者から求めがあったときは、その待遇を決定するに当たって考慮した事項を説明しなければならないこととされました。説明義務が課せられる具体的な内容は、パートタイム労働法において事業主が措置を講じることとされている労働条件の文書交付等、就業規則の作成手続、待遇の差別的取扱い禁止、賃金の決定方法、教育訓練、福利厚生施設、通常の労働者への転換を推進するための措置です。

### （パートタイム労働者と通常の労働者との均衡ある待遇の確保の促進）

パートタイム労働者と通常の労働者との均衡ある待遇の確保については、パートタイム労働者と通常の労働者との間の職務、人材活用の仕組み、運用等及び就業の実態の差異に応じて、規定が設けられました。

まず、職務の内容、退職までの長期的な人材活用の仕組みや運用などが通常の労働者と同様のパートタイム労働者であって、期間の定めのない労働契約を締結している者については、事業主は、その者がパートタイム労働者であることを理由として、その待遇について、差別

的取扱いをしてはならないものとされました。また、この場合の「期間の定めのない労働契約」には、反復更新によって期間の定めのない労働契約と同視することが社会通念上相当と認められる有期契約を含むものとされました。ここに初めて男女雇用機会均等法における女性に対する差別的取扱いの禁止と同様、パートタイム労働法においてパートタイム労働者についての差別的取扱いの禁止が明記されることになりました。パートタイム労働に係る政策が初めて論議された1960年代以来、継続的にパートタイム労働者と通常の労働者の取り扱いの違いの問題は提起されてきましたが、ようやく法律上の規定に実を結ぶことで、パートタイム労働法政策が「福祉」視点や「活用」の視点だけでなく「正義」の視点も持つようになったといえるでしょう<sup>57</sup>。

次に、上記以外のパートタイム労働者については、それぞれ次のように規定されました。

①事業主は、通常の労働者との均衡を考慮しつつ、その雇用するパートタイム労働者の職務の内容、成果、意欲、能力又は経験等を勘案し、その賃金（基本給、賞与、役付手当等）を決定するように努めるものとされました。また、事業主は、職務の内容、人材活用の仕組みや運用などが通常の労働者と同一のパートタイム労働者については、その同一である一定の期間、その通常の労働者と同一の方法により賃金を決定するように努めるものとされました。

②事業主は、通常の労働者に対して実施する教育訓練であって、その通常の労働者が従事する職務の遂行に必要な能力を付与するためのものについては、職務内容が同じパートタイム労働者が既にその職務に必要な能力を有している場合を除き、そのパートタイム労働者に対しても実施しなければならないものとされました。事業主は、上記の外、通常の労働者との均衡を考慮しつつ、その雇用するパートタイム労働者の職務の内容、成果、意欲、能力及び経験等に応じ、そのパートタイム労働者に対して教育訓練を実施するように努めるものとされました。

③事業主は、通常の労働者に対して利用の機会を与える福利厚生施設（給食施設、休憩室、更衣室）については、その雇用するパートタイム労働者に対しても、利用の機会を与えるように配慮しなければならないものとされました。

これらの差別禁止の対象となる者以外の労働者についての規定は、その規制が努力義務となっていることも含め、総合的にみれば、「正義」の視点とまでは言えず、これらの労働者の福祉の増進や能力の一層の発揮を目的にした「福祉」視点や「活用」視点の政策と見ることができそうですが、できる限り多くのパートタイム労働者に通常の労働者との均衡ある待遇確保を図りその納得性を確保していこうとしている面で、改正前の法律と比べ大きく歩を進めるものでした。

#### （通常の労働者への転換の促進）

事業主は、通常の労働者への転換を推進するため、その雇用するパートタイム労働者について、次のいずれかの措置を講じなければならないものとされました。

①通常の労働者を企業外から募集する場合、その募集内容を既に雇っているパートタイム労働者に周知する。

②通常の労働者の配置を新たに行う場合（ポストの新設や退職者の補充など）、既に雇っているパートタイム労働者にも配置の希望を申し出る機会を与える。

③パートタイム労働者が通常の労働者へ転換するための試験制度を設けるなど、転換制度を導入する。

④その他通常の労働者への転換を推進するための措置

#### （苦情処理・紛争解決援助）

事業主は、パートタイム労働者から苦情の申出を受けたときは、苦情処理機関に苦情の処理をゆだねるなどして、自主的な解決を図るように努めるものとされました。対象となる苦情は、改正法において事業主が措置を講じることが義務化される事項です。具体的には労働条件の文書交付等、待遇の決定についての説明、待遇の差別的取扱い、職務の遂行に必要な教育訓練、福利厚生施設、通常の労働者への転換を推進するための措置になります。

また、都道府県労働局長は、紛争の当事者の双方又は一方からその解決につき援助を求められた場合には、当該紛争の当事者に対し、必要な助言、指導又は勧告をすることができるものとされました。また、事業主は、パートタイム労働者が紛争の解決の援助を求めたことを理由として、当該パートタイム労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないものとされました。

さらに、都道府県労働局長は、紛争の当事者の双方又は一方から調停の申請があった場合において当該紛争の解決のために必要があると認めるときは、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律第6条第1項の紛争調整委員会（具体的には、紛争調整委員会の調停委員のうちから指名された者で構成される「均衡待遇調停会議」）に調停を行わせるものとされました。また、事業主は、パートタイム労働者が調停の申請をしたことを理由として、当該パートタイム労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないものとされました。

## 第5節 少子化の流れを変えるための両立支援政策のさらなる進展

### 1 子ども子育て応援プランの策定

#### （1）少子化社会対策大綱

2003年に議員立法で成立した少子化対策基本法は、少子化に対処するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱の策定を政府に義務付けていました。それを受けて、2004（平成16）年6月4日、「少子化社会対策大綱」が少子化社会対策会議を経て、閣議決定されました<sup>58</sup>。

この大綱のキーワードは、「少子化の流れを変える」でした。すなわち、少子化の急速な進行は、社会・経済の持続可能性を揺るがす危機的なものと真摯に受け止め、子どもが健康

に育つ社会、子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会への転換を喫緊の課題とし、少子化の流れを変えるための施策に集中的に取り組むこととしていました。

少子化の流れを変えることを目的として、この大綱では、「3つの視点」と「4つの重点課題」、「28の具体的行動」を提示していました。この3つの視点の中の1つとして、子育ての不安や負担を軽減し、職場優先の風土を変えていくという「不安と障壁の除去」が含まれていました。また、4つの重点課題、即ち政府が特に集中的に取り組むべき課題の中に「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」が一分野を形成していました。更に、重点課題を受けた当面の具体的行動として挙げられた28の施策の中に、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」に関連する施策として次の6項目が掲げられました。

- ・企業等におけるもう一段の取組を推進する
- ・育児休業制度等についての取組を推進する
- ・男性の子育て参加促進のための父親プログラム等を普及する
- ・労働時間の短縮等仕事と生活の調和のとれた働き方の実現に向けた環境整備を図る
- ・妊娠・出産しても安心して働き続けられる職場環境の整備を進める
- ・再就職等を促進する。

## (2) 子ども子育て応援プラン

さらに、本大綱に盛り込まれた施策について、その効果的な推進を図るため、2004年中に「施策の具体的実施計画（新エンゼルプラン）」を策定するものとされ、その結果、2004年12月24日少子化対策会議で決定されたものが「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」（「子ども・子育て応援プラン」）でした<sup>59</sup>。

子ども・子育て応援プランは、少子化社会対策大綱の掲げる4つの重点課題に沿って、国が、地方公共団体や企業等とともに計画的に取り組む必要がある事項について、2005（平成17）年度から2009（平成21）年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を掲げました。それまでのプラン（エンゼルプラン及び新エンゼルプラン）では、保育関係のサービス量を中心に目標値が設定されていました<sup>60</sup>が、子ども・子育て応援プランは、少子化社会対策大綱に基づき、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標値を設定しました。

また、子ども・子育て応援プランでは、国民の側からみて、「子どもが健康に育つ社会」、「子どもを生み育てることに喜びを感じることでできる社会」への転換がどのように進んでいるかわかるよう、概ね10年後を展望した「目指すべき社会」の姿を提示しました。

このような子ども子育て応援プランの策定の背景には、政府の次のような認識がありました。即ち、1995（平成7）年度からのエンゼルプランの実施以来、10年間にわたって少子化対策が講じられましたが、この間、保育サービスを中心に計画的な整備が進められ、2001（平成13）年度からは「待機児童ゼロ作戦」の推進も加わり、当初の計画目標は多くの事業でほぼ達成されていました。にもかかわらず、少子化の進展には歯止めがかからなかったわ

けです。具体的には 1994（平成 6）年の合計特殊出生率 1.50、出生数 1,238 千人に対して、2004（平成 16）年には合計特殊出生率 1.29、出生数 1,111 千人と、いずれもその時点で過去最低を記録したのです。

これは、エンゼルプランや新エンゼルプラン等によりこれまでとられた対策では、少子化の流れを変えるには不十分であったことを意味していると考えられ、その背景の中には保育体制や若者の雇用の問題と並び、男性を含めた働き方や育児休業制度等の活用の不十分な点が挙げられました。そしてこうした状況のために、国民が子どもを生き育てやすい環境整備が進んだという実感を持つことができていないものと考えられたのです。

この子ども子育て応援プランの「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」分野では、「職場優先の風土を変え、働き方の見直しを図り、男性も女性もともに、社会の中で個性と能力を発揮しながら、子育てにしっかりと力と時間を注ぐことができるようにする。」との目標のもと、様々な数値目標が掲げられ、目指すべき社会の姿についても次のようなことが示されました。

- ・ 希望する者すべてが安心して育児休業等を取得できる職場環境となる（育児休業取得率男性 10%、女性 80%/小学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率 25%）
- ・ 男性も家庭でしっかりと子どもに向き合う時間が持てる（育児期の男性の育児等の時間が先進国並みに）
- ・ 働き方を見直し、多様な人材を効果的に育成活用することにより、労働生産性が上昇するとともに、育児期にある男女の長時間労働が是正される
- ・ 働き方の多様な選択肢が用意される
- ・ 育児期に離職を余儀なくされる者の割合が減るとともに、育児が一段落した後の円滑な再就職が可能となる。

しかし、「少子化の流れを変える」ために打ち出された大綱及びプランを横目に合計特殊出生率はさらに下落し、早くも 2005 年 10 月 27 日には、「予想以上の少子化の進行に対応するため、会長が指名する委員及び有識者による少子化社会対策推進会議を開催し、少子化社会対策大綱及び子ども・子育て応援プランに掲げた課題の検討やフォローアップ等を行い、少子化社会対策の戦略的推進を図る。」旨の少子化社会対策会議決定が行われました。以後、毎年のように少子化対策に係る政府文書がまとめられるようになっていきます。

## 2 少子化社会対策会議決定「新しい少子化対策について」

2005 年、我が国は 1899（明治 32）年に人口動態の統計をとり始めて以来、初めて総人口が減少に転じ、出生数は 106 万人、合計特殊出生率は 1.26 と、いずれも過去最低を記録しました。こうした予想以上の少子化の進行に対処し、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、2006 年 6 月 20 日、政府・与党の合意を得て、少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」（以下「新しい少子化対策」という。）が決定されました<sup>61</sup>。

「新しい少子化対策」は、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、①社会全

体の意識改革と、②子どもと家族を大切にする観点からの施策の拡充という2点を重視し、40項目にわたる具体的な施策を掲げました。その中には「働き方の改革」として長時間労働の見直しなどと並びパートタイム労働者の均衡処遇の推進、女性の継続就労・再就職支援、企業の子育て支援の取り組みの推進等が示されています。

なおこの「新しい少子化対策」の特徴として、家族・地域のきずなの再生や社会全体の意識改革を図るための国民運動の推進を強調していること、親が働いているかいないかにかかわらず、すべての子育て家庭を支援するという観点から、子育て支援策の強化を打ち出していることなどが挙げられます。

平成19年度少子化社会対策関係予算は、「新しい少子化対策」等を踏まえ、総額で1兆5,658億円と、対前年度（1兆3,962億円）に比べて1,696億円、12.1%の増額となりました。

その中には、児童手当制度における乳幼児加算の創設（平成19年4月から、3歳未満児の児童に対する児童手当の月額を従来の5,000円から一律10,000円に引き上げ）と並んで、育児休業給付率の引き上げ（育児休業の取得促進を図るため、平成19年10月から、育児休業給付の給付率を休業前賃金の40%（うち、職場復帰後10%）から50%（同20%）に暫定的に引き上げ（平成21年度までの時限措置）も経済的援助の拡充の一つとして挙げられていました。税制面でも企業が一定要件を満たす事業所内託児施設を設置した場合について、税制上の優遇措置が講じられました。

### 3 マザーズハローワークの展開（両立支援ハローワークの改称）

ところで、「新しい少子化対策」が決定される少し前の2006年4月、厚生労働省は全国主要都市12か所にマザーズハローワークをオープンしました。マザーズハローワークは、子育てをしながら就職を希望している者に対して、キッズコーナーの設置など子ども連れで来所しやすい環境を整備し、予約による担当者制の職業相談、地方公共団体等との連携による保育所等の情報提供、仕事と子育ての両立がしやすい求人情報の提供など、総合的かつ一貫した就職支援を行う公共職業安定機関とされています。新聞発表資料<sup>62</sup>を見ると新設の組織のように見えますが、両立支援ハローワークが改組されたものであることが分かります。

このマザーズハローワークは翌年には全国展開の方針が明らかにされ<sup>63</sup>、2007年度よりマザーズハローワークが設置されていない36県の中核となる都市にマザーズサロンを、さらに事業未実施の地域のうち多数の利用者が見込まれる地域の支援拠点として、2008年度60か所、2009年度40か所、2010年度15か所のハローワークにマザーズコーナーを設置する等急速に全国的な整備がなされて行きました<sup>64</sup>。「新しい少子化対策」で女性の継続就労・再就職支援が明記されるなど、少子化対策進展の中で女性の就業対策の重要性が再認識されたことに呼応するものとも言えるでしょう。このマザーズハローワーク等の整備の一方で各地に設置されていたパートバンクやパートサテライトが消えていったことも興味深いことです。

このマザーズハローワーク等は、その対象について「子育てをしながら就職を希望している方」と女性に限定しない表現としていますが、「マザーズ」を冠した名称や、設置当初の

新聞発表に示された事業内容に「地方公共団体等の子育て女性を応援する関係機関から、保育所や子育て支援サービス等に関する情報、仕事と子育てが両立しやすい求人や事業所の情報等の提供を受け、相談窓口で提供します」（傍線筆者）とあるように、子育て期の女性をメインターゲットとしています。

このように、職業安定行政における女性向けの就業支援策は、レディス・ハローワーク、両立支援ハローワーク、マザーズハローワークとその名称を変えつつ、一貫して子育てによる就業制約のある女性に対し無理なく職業と家庭を両立できる職業への紹介を目指すものであり、労働市場政策の一環であることから当然のことながら「活用」の視点を強く持つものでした。

#### 4 子どもと家族を応援する日本重点戦略

ところで、新人口推計において示された少子・高齢化についての一層厳しい見通しを踏まえ、厚生労働省の社会保障審議会に「人口構造の変化に関する特別部会」（以下「特別部会」といいます。）が設けられ、「出生等に対する希望を反映した人口試算」（2007（平成19）年1月）が示されました<sup>65</sup>。その試算は、次のようなものでした。即ち、未婚者の9割はいずれ結婚したいと考えており、また、既婚者及び結婚希望のある未婚者の希望子ども数の平均は、男女ともに2人以上となっている。こうした国民の結婚や出生行動に対する希望が一定程度実現したと仮定し、いくつかのケースに分けて試算を行った結果、希望がすべて実現するケース（生涯未婚率10%未満、夫婦完結出生児数2.0人以上）の合計特殊出生率は2040（平成52）年時点で、1.75まで上昇するというのです。これらの試算は、国民が希望通り子どもを持てるようにするための環境整備を、さらに一層政府に促すものでした。

このような新人口推計の見通しや、特別部会の議論の整理等を踏まえ、2007年2月6日、少子化社会対策会議において「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（以下「重点戦略」という。）の策定方針が決定されました<sup>66</sup>。この方針では、2030年以降の若年人口の大幅な減少を視野に入れ、本格的に少子化に対応するため、制度・政策・意識改革など、あらゆる観点からの効果的な対策の再構築・実行を図ることとし、重点戦略の策定に資するため、少子化社会対策会議の下に、内閣官房長官を議長として関係閣僚と有識者で構成する「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議」（以下「戦略会議」という。）を設置することとされました。さらに、分野ごとに掘り下げた議論を行うため、戦略会議の下に、各分野における有識者で構成する「基本戦略分科会」、「働き方の改革分科会」、「地域・家族の再生分科会」及び「点検・評価分科会」という4つの分科会も設置されました。

これまでの少子化対策は、網羅的に施策を示してきましたが、今回の重点戦略策定に当たっては、特別部会の議論の整理等を踏まえ、結婚や出産に関する国民の希望を実現するには何が必要であるかに焦点を当てて検討を進めることとしたところが、特徴的といえるでしょう。2007年2月以降、4つの分科会が開催されて議論の整理を行った後、2007年6月の中間報告を経て、同年12月にとりまとめられました。

この重点戦略においては、2006年（平成18年）の将来推計人口の前提となった今後の結婚や出産の動向（生涯未婚率：23.6%、夫婦完結出生児数：1.69人、2055年の合計特殊出生率：1.26）と、国民の希望する結婚や出産（約9割が結婚を希望、希望子ども数は2人以上）には「大きなかい離が存在する。」としたうえで、我が国経済社会が今後とも持続的に発展していくためには、①今後生まれる子どもたちが労働市場に参加することが可能となるまでの間（2030年頃まで）における労働力人口の減少を緩和するために、「若者、女性、高齢者等の労働市場参加」を実現すること、②2030年以降に予想される急速な生産年齢人口及び労働力人口の減少を緩和するためにも、「国民の希望する結婚や出産・子育て」をできる限り早く実現することの「2つを同時に成し遂げることが不可欠である。」としています。

しかしながら、妊娠・出産を機にそれまで就労していた女性の7割が離職するなど、とりわけ女性にとっては、「就労と出産・子育ては二者択一」の状況となっており、「この状況を抜本的に変えない限り、これらの2つの課題の同時達成は不可能」であるとしています。

そして、女性をはじめ働く意欲を持つすべての人の労働市場参加を実現しつつ、国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にするためには、就労と出産・子育ての二者択一構造の解消が必要であり、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」及びその社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を、「車の両輪」として同時並行的に推進していくことが必要不可欠であるとしています。

更に、子育て世代の年齢層の人口が大幅に減少する前に、あるいは、結婚や出産・子育てに関する国民の希望水準が低下し、それが一層の少子化を招くという悪循環に陥らないうちに、これら「車の両輪」となる2つの取組を、できる限り速やかに軌道に乗せることが緊要であると強調しました。

このように労働政策としての「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」と社会的な基盤としての福祉政策即ち保育サービス等を含む「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を「車の両輪」と位置付けたところにこの重点戦略の大きな特徴があります。

## 5 仕事と生活の調和（ワークライフバランス）憲章と仕事と生活の調和推進のための行動指針

前述のように、各方面で仕事と生活の調和の重要性が指摘されたことを踏まえ、官民が一体となってこれまでの働き方を抜本的に改革するため、2007（平成19）年7月、内閣官房長官を議長とし、関係閣僚、経済界、労働界、地方公共団体の代表等からなる「ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議」<sup>67</sup>（その後、「仕事と生活の調和推進官民トップ会議」に改称。以下「官民トップ会議」という。）が設けられ、同年8月には官民トップ会議の下に「働き方を変える、日本を変える行動指針」（仮称）策定作業部会が設けられて議論、検討がなされました<sup>68</sup>。

この結果を受けて、2007年12月18日の官民トップ会議において、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」（以下「憲章」という。）及び「仕事と生活の調和推進

のための行動指針」(以下「行動指針」という。)が決定され、政労使を含む構成員全員による署名の上、福田内閣総理大臣に手交されました。憲章及び行動指針の内容は、同日とりまとめられた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略にも反映されています。

この憲章は、仕事と生活の調和の実現に向けての国民的な取組の大きな方向性を提示するものであり、今なぜ仕事と生活の調和が必要なのか、仕事と生活の調和が実現した社会の姿はどのようなものか、実現に向けて関係者が果たすべき役割はいかなるものか、を示しています。また、行動指針は、憲章を受けて、企業や働く者、国民の効果的な取組、国や地方公共団体の施策の方針を数値目標なども交えて具体的に示しています。

こうして仕事と生活の調和に向けた「働き方の見直し」の社会全体への広がりを促すため、この憲章及び行動指針が、その策定に当たり、政府や有識者に加え、経済界・労働界、地方の代表が協議する形で、合意に至ったものでした。

憲章は、仕事と生活の調和が実現した社会とは、「国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」であるとし、具体的には、①就労による経済的自立が可能な社会、②健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会、③多様な働き方・生き方が選択できる社会、を目指すべきであるとしています。また、憲章ではワーク・ライフ・バランス実現に向けて関係者が果たす役割については、次のように整理しました。即ち、企業とそこで働く者は、協調して生産性の向上に努めつつ、職場の意識や職場風土の改革とあわせ働き方の改革に自主的に取り組む、国は、国民運動を通じた気運の醸成、制度的枠組みの構築や環境整備などの促進・支援策に積極的に取り組む、地方公共団体は地域によって異なる仕事と生活の調和の現状や必要性に鑑み、自らの創意工夫のもとに、地域の実情に応じた展開を図る、といったことです。

次に行動指針では、憲章が「仕事と生活の調和が実現した社会の姿」として掲げる上記3つの社会を実現するために必要な諸条件を示すとともに、これを実現するため、企業や働く者、国民の効果的な取組、国や地方公共団体の施策の方針を定めています。

①については

- ・ 若者が学校から職業に円滑に移行できること。
- ・ 若者や母子家庭の母等が、就業を通じて経済的自立を図ることができること。
- ・ 意欲と能力に応じ、非正規雇用から正規雇用へ移行できること。
- ・ 就業形態にかかわらず、公正な処遇や能力開発機会が確保されること。

②については

- ・ 企業や社会において、健康で豊かな生活ができるための時間を確保することの重要性が認識されていること。
- ・ 労働時間関係法令が遵守されていること。
- ・ 健康を害するような長時間労働がなく、年次有給休暇の取得が促進されていること。

- ・ メリハリのきいた業務の進め方などにより時間当たり生産性も向上していること。
- ・ 取引先との契約や消費など職場以外のあらゆる場面で仕事と生活の調和が考慮されていること。

③については

- ・ 子育て中の親、働く意欲のある女性や高齢者などが、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様で柔軟な働き方が可能となる制度があり、実際に利用できること。
- ・ 多様な働き方に対応した育児、介護、地域活動、職業能力の形成等を支える社会的基盤が整備されていること。
- ・ 就業形態にかかわらず、公正な処遇や能力開発機会が確保されること（再掲）。

が示されました。

また、社会全体として達成を目指す数値目標を 14 項目にわたって定めるとともに、仕事と生活の調和の実現状況などを測る指標等も示し、これを活用して仕事と生活の調和した社会の実現に向けた全体としての推進状況を点検・評価していくこととしています。

憲章及び行動指針に基づき、仕事と生活の調和を推進していくため、内閣府は 2008（平成 20）年を「仕事と生活の調和元年」と位置づけ、憲章及び行動指針の理念について国民一人ひとりに理解を求めることとしました。

こうして、それまで職業生活と家庭生活の調和、あるいは両立に直接関連する政策のみならず、若年者の就職問題、労働時間短縮あるいは非正規労働者の処遇問題等幅広い領域の政策課題が「ワーク・ライフ・バランス」「仕事と生活の調和」というタイトルのもとに打ち出されることになりました。

## 6 次世代育成支援対策推進法の改正

2008 年 11 月には、前年末に取りまとめられたワーク・ライフ・バランス憲章における、ワーク・ライフ・バランス実現のための関係者の役割についての考え方に基づき、次世代育成支援法の一部改正を児童福祉法の改正とともに行う「児童福祉法等の一部を改正する法律案」が国会に提出されました。改正内容には、地方公共団体における取組に係る改正とともに、一般事業主（民間企業）による取組の推進が含まれており、一般事業主行動計画の策定・届け出義務の対象が労働者 301 人以上の規模の事業主であったものを 2011 年 4 月から 101 人以上とすること、及び行動計画の策定・届出義務のある事業主について、行動計画の公表及び従業員への周知をあらたに義務付けることなど、仕事と生活の調和にかかる企業の取り組みの拡大や充実を志向したものでした<sup>69</sup>。

この時も法律案の標題でもわかるとおり、児童福祉法の改正と次世代育成支援対策推進法の改正は一つの政策パッケージとなっており、子育て支援に係る施設・サービスの充実政策と仕事と生活の調和の推進政策が、いわば少子化対策の車の両輪であることを内外に示した格好となりました。

## 7 今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会

前述のように少子化対策の充実の必要性が一層高まるにつれ、2005年に改正法が施行された育児・介護休業法についても、附帯決議で検討課題とされた有期契約労働者の休業制度の在り方や、看護休暇の日数なども含め、子育てしながら普通に働くことができるための条件整備が求められるようになってきました。

厚生労働省は2007年9月10日有識者（労働組合役員や企業の人事担当幹部を含む）の参集を求めて「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会」（座長 佐藤博樹 東京大学社会科学研究所教授）を開催<sup>70</sup>し、仕事と家庭の両立を容易にするためのさらなる方策等について検討することとしました。同研究会は2008年7月1日報告書をまとめましたが、そこでは、①育児休業後に両立を続けられる見通しが立たない、②男性の育児へのかかわり方が不十分、③父母と子供との時間が十分にとれない、といった「現行制度の課題」が指摘されるとともに、以下のような具体的な制度的提言が行われました。

- ・ 短時間勤務と所定外労働の免除について、3歳に達するまでの子を養育する労働者に関しては、原則としてどの企業においても労働者が選択できるものとする制度が必要
- ・ 在宅勤務を、子育てや介護と仕事の両立に資する制度として法令上位置づけるべき
- ・ 子の看護休暇を、子の人数に応じた制度とすべき。ただし、事業主の負担等を十分考慮し日数の上限を設けることも検討。
- ・ 継続就業しながら子育ての時間確保ができる措置の対象となる子の年齢を、小学校3年生修了時まで延長すべき
- ・ 配偶者が専業主婦等であっても夫が育児休業を取得できるよう、労使協定による育児休業取得除外規定を見直すべき
- ・ 出産後8週間の父親の育児休業の取得促進のため、子供一人につき1回という回数制限の緩和を検討すべき。
- ・ 父母ともに育児休業を取得した場合に育児休業期間を2カ月程度延長できる制度（パパママ育休プラス）が必要
- ・ 長期にわたる子供の疾病等のケースにおける育児休業の再度の申出を可能とすべき
- ・ 介護休業に加え、一日単位、時間単位などで取得できる介護のための短期の休暇制度を設けるべき
- ・ 期間雇用者の休業取得要件を周知徹底すると同時に、取得状況を調査すること
- ・ 短時間勤務と所定外労働の免除についての不利益取り扱いの禁止の法制上の位置づけを検討すべき（法律上明示するか、指針で明示するか）
- ・ 育児・介護休業法に係る紛争について、男女雇用機会均等法と同様調停の対象とすべき。
- ・ 育児休業中の経済的支援については、2007年の雇用保険法の改正で2010年3月までの暫定措置として認められた給付率50%（うち職場復帰後20%）水準の延長を検討すべき。

ここでの議論に特徴的なのは、「子ども家族を応援する日本重点戦略」の検討等でも議論

された、国民が希望通り結婚し出産することができるようにするための環境づくりの一環として、仕事と家庭を両立するために最低限必要な環境整備の範囲を超え、より良い企業内制度を構築することを企業に求めるものだったということができるでしょう。

## 8 労働政策審議会の建議

「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会」の報告を受けた後、厚生労働省は2008年8月27日労働政策審議会雇用均等分科会に対し仕事と家庭の両立支援対策の充実の在り方について検討を依頼し、同分科会は研究会報告で提言されている事項等について議論を重ね、同年12月25日に検討結果を労働政策審議会に報告しました。同日労働政策審議会は厚生労働大臣に対し雇用均等分科会の報告をそのままその内容とする建議を提出しました<sup>71</sup>。

この建議では主に次のような項目が提言されています。

(子育て中の働き方の見直し)

①短時間勤務について、3歳までの子を養育する労働者に対する事業主による単独の措置義務とし、措置の内容について一定の基準を設けることが適当。対象者については、勤務時間が1日6時間以下の労働者を法令上除外するとともに事業主に引き続き雇用された期間が1年未満の労働者等や業務の性質上又は事業場の実態に照らし短時間勤務とすることが難しい労働者については労使協定により措置の対象から除外できるようにすることが適当。

②所定外労働の免除について、3歳に達するまでの子を養育する労働者の請求により対象となる制度とすることが適当。対象者については、事業主に引き続き雇用された期間が1年未満の労働者等について労使協定により措置の対象から除外できるようにすることが適当。

(父親も子育てができる働き方の実現)

③父母がともに育児休業を取得する場合に育児休業取得可能期間を子が1歳2カ月に達するまでに延長することが適当。この場合個々の親の休業期間の上限は1年とすることが適当。

④出産後8週間以内に父親が育児休業を取得した場合には、特例として育児休業の再度の申出を認めることが適当。

⑤育児休業、時間外労働の制限等における、労使協定による専業主婦除外規定等の廃止が適当。

(子育て・介護の状況に応じた両立支援制度の整備)

⑥子の看護休暇の付与日数を小学校就学の始期に達するまでの子1人の場合5日、2人以上は10日とし、予防接種や健康診断の受診についても取得理由として認めることが適当。

⑦要介護状態にある家族の通院の付き添い等に対応するため、介護のための短期の休暇制度を設けることが適当。付与日数は要介護状態にある家族1人の場合年5日、2人以上の場合年10日。

⑧長期にわたる子どもの疾病が発覚した場合、現在受けている保育サービスが受けられなくなった等の事情で保育所入所申請しているが認められない場合等における育児休業の再度の取得を認めることが適当。

(実効性の確保)

⑨不利益取り扱いの規定の見直し、苦情処理・紛争解決の援助について均等法と同様の仕組みの構築、公表、過料の規定の創設等が適当

さらに雇用保険料率の引き下げやセーフティネット機能の強化等雇用保険制度の機能強化の検討が行われていた労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、2009年1月7日に報告が出され、その中で2010年3月までの暫定措置として認められた育児休業給付についての給付率50%水準を当分の間延長するとともに、うち職場復帰後分も休業中に給付することも「育児休業取得促進に果たす育児休業給付の役割に強い期待があることを思えば」「やむを得ない」としました。

厚生労働省は、労働政策審議会の建議及び同審議会職業安定分科会雇用保険部会の報告を踏まえ、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案要綱」をまとめ、2009年4月15日労働政策審議会（会長代理今野浩一郎学習院大学教授）に諮問し、同日同審議会から雇用均等分科会、職業安定分科会双方からの「おおむね妥当と認める」旨の報告を踏まえた答申が出されました。

## 9 育児・介護休業法等の一部を改正する法律成立・施行

「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案」は、2009年4月21日第171回国会に提出されました。同日衆議院厚生労働委員会に付託され、後日質疑に入りました。<sup>72</sup>

6月12日には質疑の後採決が行われ、日本共産党からの修正案は否決、最終的に自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党及び社会民主党・市民連合の共同提案による修正案が可決されました。修正の内容は都道府県労働局長による紛争解決の援助制度及び調停の仕組みの創設等についての施行日を前倒しするものでした。修正案を除く原案も可決され、可決後附帯決議がなされました。

附帯決議の内容には、育児休業請求等を理由とする解雇などの不利益取り扱いが急増している事態に対応して法令順守に向けた指導監督を強化することや、有期契約労働者への制度の適用範囲の在り方についての検討などの外、審議において議論された育児休業申出に対する書面の交付に関し「育児休業の申出をした労働者に対して、事業主から、労働者からの書面による申出を受けた旨並びに休業開始予定日及び休業終了予定日を明示した書面の交付を行うことを省令に明記すること」も盛り込まれました。

そして6月16日衆議院本会議で修正可決され同日参議院へ送付、翌17日には厚生労働委員会に付託され、6月23日参議院厚生労働委員会で質疑の上可決。翌24日参議院本会議で可決成立しました。法律は2009年7月1日法律第65号として公布されました。

## 10 改正育児・介護休業法の内容

法律は都道府県労働局長による紛争解決の援助や、企業名の公表、過料の規定等が2009年9月30日から、調停制度の創設が2010年4月1日から、その他の規定が2010年6月30

日から施行されましたが、2010年6月30日時点で常時100人以下の労働者を雇用する事業主については、2012年（予定）6月30日までの間、介護休暇の創設、3歳に満たない子を養育する労働者の所定外労働免除、3歳に満たない子を養育する労働者の短時間勤務措置の義務化（代替措置を含む）の適用が猶予されています。改正の内容は、以下の通りです<sup>73</sup>。

#### （短時間勤務制度の義務化）

短時間勤務制度について、3歳までの子を養育する労働者に対する事業主の措置義務としました。対象労働者からは、日々雇用される者や所定労働時間6時間以下の者が除かれるほか、雇用期間1年未満の者、週所定労働日数2日以下の者及び「業務の性質上又は業務の実施体制に照らして短時間勤務制度を講ずることが困難と認められる労働者」を労使協定で除外し得ることになりました。「業務の性質上又は業務の実施体制に照らして短時間勤務制度を講ずることが困難と認められる労働者」として労使協定で除外した労働者に対しては、育児休業に準じた措置又は始業時刻変更等の措置を講じなければならないこととされました。

#### （労働者の請求による所定外労働の免除の制度化）

3歳に満たない子を養育する労働者が請求した場合には、事業主はその労働者を、所定時間を超えて労働させてはならないこととなりました。対象労働者からは日々雇用される者が除かれるほか、労使協定で雇用期間1年未満の者、週所定労働日数2日以下の者は除外し得ることとなりました、

#### （子の看護休暇の拡充）

年5日を限度としていた看護休暇について、小学校就学前の子が1人いれば年5日、2人以上であれば年10日としました。

#### （父母ともに育児休業を取得する場合の休業可能期間の延長・・・パパママ育休プラス）

父母がともに育児休業を取得する場合、育児休業取得可能期間を、子が1歳2カ月に達するまでに延長することとしました。なお、父母1人ずつが取得できる休業期間（母親の産後休業期間を含む。）の上限は、それまでと同様1年間としました。

#### （出産後8週間以内の父親の育児休業取得の促進）

改正前は、育児休業を一回取得した場合、特別な事情がない限り、同じ子について再度の取得はできないとされていましたが、妻の出産後8週間以内に父親が最初の育児休業を取得した場合、特別な事情がなくても、育児休業の再度の取得を認めることとしました。

#### （労使協定による専業主婦（夫）除外規定の廃止）

労使協定に定めることより専業主婦の夫や配偶者が育児休業中の者などについて育児休業の申出を拒むことができるという法律の規定を廃止し、すべての父母が必要に応じ育児休業を取得できるようにしました。

#### （介護のための短期の休暇制度の創設）

要介護状態にある家族の通院の付き添い等に対応するため、介護のための短期の休暇制度（年5日、対象者が2人以上であれば年10日）を設けることとしました。

### （紛争解決の援助及び調停の仕組み等の創設）

育児・介護休業法に定める事項についての紛争に関し、当事者の双方又は一方の求めにより、都道府県労働局長が助言、指導、勧告による紛争解決の援助を行うこととし、当事者の双方又は一方から申請があり都道府県労働局長が必要と認めた場合には学識経験者で構成される「両立支援調停会議」に調停を行わせる調停制度を設けることとしました。

### （公表制度及び過料の創設）

勧告に従わない場合の公表制度や、報告を求めた際に虚偽の報告をした者等に対する過料を設けました。

以上のように、この時の改正は、子どもと家族を応援する日本重点戦略で掲げられた「子どもを生み育てやすくする環境作り」に向けた各種の企業内制度の充実を企業に義務付けるものでした。また、同時に改正された雇用保険法の改正において育児休業給付の給付率50%が当面維持されたのみならず、それまで20%分が職場復帰後に支給されることとなっていたものを休業中に支払うこととされたことに象徴されるように、育児休業の目的も、「育児をする労働者の雇用の継続」以外の、例えば「父母と子供との時間が十分にとれない」といった課題への対応の色彩が強くなっているように見受けられます。要するに育児・介護休業法制度における「福祉」の視点が一層強まり、相対的に「活用」の視点が弱まったという見方ができます。

## 第6節 小括

女性労働行政を担ってきた行政組織が改組され、厚生労働省雇用均等・児童家庭局としてスタートした以降のこの時期は、女性労働政策に「福祉」の視点と「正義」の視点の拡大がもたらされた時期と置いていいでしょう。

まず、「福祉」の視点の拡大については、おりからの出生率の一層の低下等により、少子化対策に大きな関心が集まり、たびたび省庁横断的な検討の場が設置され政策パッケージが打ち出されるようになったことがその誘因となったといえるでしょう。その中で、「仕事と生活の調和」に係る対策の必要性が強調され、「仕事と生活の調和」が「ワーク・ライフ・バランス」とも言い換えられ、その用語の広がりとともに、「仕事と家庭の両立」よりも広い、男性にも等しく適用されやすい概念として定着していきました。そして次世代育成支援法（2003年成立施行）等の法律にその考え方が反映されていきました。

しかし一番大きく「仕事と生活の調和」対策の受け皿として充実を求められた法政策は、やはり育児・介護休業法でした。同じ少子化対策である保育施設サービスの充実や児童手当等の経済的支援の充実など児童福祉関連施策をも所管する雇用均等・児童家庭局が、それらの対策と「車の両輪」をなすとされた<sup>74</sup>育児・介護休業法に基づく両立支援対策の拡充に向

かったのは、いわば必然ともいうべきことでした。

この時期に育児介護休業法の改正は3回行われ、大きく政策メニューを増加充実させていきました。育児休業制度だけをとってみても不利益取り扱い禁止や保育所入所不能時の休業期間延長、両親がともに休業する場合のパパママ育休プラス、休業制度の期間雇用者への適用拡大等飛躍的に拡充されています。そのほか、時間外・休日労働の制限、所定外労働の免除、看護休暇の創設と拡充、介護休暇の創設、短時間勤務制度の対象拡大と義務化など、まさに多様なメニューを用意して労働者の選択が可能となるようにしています。また、特に直近2009年の改正には、パパママ育休プラスや専業主婦（夫）除外規定の廃止のように政策的に男性の育児休業を促進する狙いを持つものが含まれることも注目されます。いずれにせよこれらの改正においては、全体として、女性労働者が育児等の家族的責任を果たしつつ雇用に継続する上で必要不可欠となる内容に加え、労働者が子どもを持つことに「明るい展望」を持てるようにするための、様々な支援策が整備されたと言ってもいいでしょう。その意味で、育児・介護休業法の規定は、労働条件について労働者に請求権を与えたり、使用者に義務を課したりするものではありませんが、労働者自身の命や健康を守るための最低基準を構成する労働基準法とは趣をいっそう異にし、子育てを行う労働者が「子どもとの時間を確保することができること」などによる労働者の福祉を増進することを目的にした「福祉」視点での政策の性格を強めたと言えるでしょう。

このこと自体は、長年仕事と子育ての両立に苦闘してきた多くの女性労働者には福音であり、特にパパママ育休プラス等子育てに関する固定的役割分担意識の解消に向けた法政策が開始されたことも画期的なことであったといえることができます。一方で、様々な拡充されたメニューのなかには、「この措置がなければ（女性）労働者が育児や介護のために仕事を辞めざるを得なくなるかもしれない」とはいきれないものも増えてきており、特に育児休業に関し育児休業給付制度の改正等もあって継続雇用の確保の意味合いが相対的に低下する等「活用」視点のとらえにくいものでした。

2007年の段階で、政府における少子化対策の検討の場において、両立支援関係制度が充実しても出産後継続就業する女性の割合が低く、依然として「就労と出産・子育ては二者択一」の状態になっているのではないかといった疑問が投げかけられています<sup>75</sup>。育児休業制度等の政策効果の検証と出産育児期の就業継続支援の課題について、(独)労働政策研究・研修機構が行った研究においても、企業で女性が育児休業取得者が増えても就業継続が増えない理由として、企業の雇用管理の中で「本来の目的である就業継続がわきに置かれ、育児休業それ自体が目的になっている」可能性を指摘しています<sup>76</sup>。育児・介護休業法が1992年の施行当時明確に打ち出した「活用」の視点が、女性自身にも、女性を雇用する企業側にも見えにくくなっている様子がうかがわれます。

次に、「正義」の視点の拡大についてみると、2007年施行の改正で片面性を解消し、間接差別の規制にも及んだ男女雇用機会均等法や、2008年施行の改正でパートタイム労働者につ

いての差別的取り扱い禁止の規定を創設したパートタイム労働法において顕著にみる事ができます。特に、パートタイム労働法では、長い間の懸案であったパートタイム労働者と通常の労働者の均等・均衡処遇の確保の仕組みが法制化される中で、一定の場合にパートタイム労働者に対する通常の労働者との差別的取扱いの禁止を規定するものでした。

しかし、残念ながら、これらの法改正後においても、わが国における男女労働者間の事実上の平等やパートタイム労働者と正社員との処遇格差改善が大きく前進したとは言えない状況にあります。例えば女性の管理職登用の進捗も十分とはいえず（役職者に占める女性割合は、部長級 4.2%、課長級 7.0%<sup>77)</sup> 男女の賃金格差も依然として大きい（一般労働者の所定内給与で男性を 100 とした時女性 69.3<sup>78)</sup>）といった実態にとどまっています。

また、パートタイム労働法の改正により、誕生した差別取扱い禁止規定については、適用される範囲が狭いという指摘もあり、納得性のある処遇の実現を見据えて法律の見直しの作業が始められています<sup>79)</sup>。

このように、この時期は「福祉」視点「正義」視点の拡大等法政策の進展がみられる一方その政策効果については様々な角度からの検証が求められるようになった時期でもありました。特に、男女雇用機会均等法政策や育児・介護休業法政策は、これまで、法政策上の課題がある程度明確になっている中で、その達成にむけ改正が重ねられてきましたが、その法政策充実の努力が一定の水準まで実を結び、いかに法律制度の拡充を実態の改善につなげるかが問われるようになってきていると言っているといいいでしょう。

<sup>1</sup> このパラグラフの記述は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成 13 年版働く女性の实情』、同『平成 22 年版働く女性の实情』による。なお、両書における雇用者数、就業者数のデータは総務省（総務庁）「労働力調査」、平均年齢、平均勤続年数のデータは厚生労働省（労働省）「賃金構造基本統計調査」、有配偶者の割合及び短時間労働者の割合のデータは総務省（総務庁）「労働力調査」（非農林業）によるものである。

<sup>2</sup> このパラグラフの記述は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成 13 年版働く女性の实情』、同『平成 22 年版働く女性の实情』による。なお、両書における雇用管理のデータは女性雇用管理基本調査（2000 年）雇用均等基本調査（2009 年）によるものである。

<sup>3</sup> 内閣府大臣官房政府広報室「男女共同参画社会に関する世論調査」（2009）。男女回答者のデータである。

<sup>4</sup> 総理府内閣総理大臣官房広報室「男女共同参画社会に関する世論調査」（2000）。男女回答者のデータである。

<sup>5</sup> 正式名称「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」1994 年 12 月 16 日 文部・厚生・労働・建設 四大臣合意

<sup>6</sup> 正式名称「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」1994 年 12 月 18 日 大蔵・厚生・自治三大臣合意

<sup>7</sup> 2004 年（平成 16 年）版『少子化社会白書』関係部分による。（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2004/html-h/html/g1511020.html> 2011 年 4 月 10 日ダウンロード）

<sup>8</sup> 厚生労働省 HP 関係部分より（<http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s1027-1.html> 2011 年 4 月 10 日ダウンロード）

<sup>9</sup> 厚生労働省 HP 関係部分（<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpaz199801/b0002.html> 2011 年 4 月 10 日ダウンロード）

<sup>10</sup> このあたりの流れについては、内閣府共生担当統括官 HP 関係部分参照。（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kentoukai/k-1/r2nagare.pdf> 2011 年 4 月 10 日ダウンロード）

<sup>11</sup> 概要については、厚生労働省 HP 関係部分参照。（[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2_18.html) 2011 年 4 月 10 日ダウンロード）

<sup>12</sup> 正式名称「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」

<sup>13</sup> 新エンゼルプランの概要は、厚生労働省 HP 関係部分参照。（[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3_18.html) 2011 年 4 月 10 日ダウンロード）

- 14 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編『改訂新版詳説育児・介護休業法』（2002）労務行政P214～。以下この項の記述は原則として同書による。
- 15 （財）労務行政研究所『新版雇用保険法（コンメンタール）』（2004）労務行政P181～
- 16 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、前掲書 P184～
- 17 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、前掲書 P186～。以下この項目の記述は同書による。
- 18 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、前掲書 P205～。以下この項目の記述は同書による。
- 19 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、前掲書 P239～。以下この項目の記述は同書による。
- 20 育児等を行う女性労働者についての激変緩和措置を明記することとなった1998年成立の労働基準法の一部を改正する法律の附則第11条において、激変緩和終了時まで、育児・介護休業法の施行の状況などを勘案し、この養育又は家族の介護を行う労働者の福祉の増進の観点から、時間外労働が長時間にわたる場合には当該労働者が時間外労働の免除を請求できる制度に関し検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずる旨が明記されていた。
- 21 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、前掲書 P181～。以下この項の記述は、原則として同書による。
- 22 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、前掲書P289～P290の「出生率との関係」と題する記述は、この書籍によって改訂される前の解説書である松原亘子『詳説育児・介護休業法』（1996）労務行政研究所の同一項目の記述と異なり、本文で紹介したような説明が加えられている。
- 23 厚生労働省HP関係部分参照。（<http://homepage3.nifty.com/naga-humanrights/shiryoi/syoshika-plusone.htm>2011年4月10日 ダウンロード）
- 24 厚生労働省HP関係部分参照。（<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/0314-1.html> 2011年4月10日ダウンロード）
- 25 このあたりの経緯については、前掲2004（平成16）年版『少子化社会白書』による。
- 26 前掲2004（平成16）年版『少子化社会白書』
- 27 労務行政『次世代育成支援対策推進法』（2004）労務行政 P21。以下この項の記述は同書による。
- 28 この時の児童福祉法の改正は、市町村の子育て支援事業や市町村による保育計画の策定に関するものであった。
- 29 なお、この部分については、2008年に101人以上の労働者を雇用する事業主に義務付ける旨改正が行われ2011年より施行された。
- 30 労務行政『改訂版詳説育児・介護休業法』（2005）労務行政 P93～。以下この項目の記述は同書による。
- 31 労務行政、前掲書 P106～。以下この項目の記述は同書による。
- 32 労務行政、前掲書 P116～。以下この項目の記述は同書による。
- 33 労務行政、前掲書。P130～P131
- 34 表彰制度の変遷と表彰企業については、厚生労働省HP下記URL参照。  
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/koyou/kintou/ryouritsu.html>（2011年7月7日ダウンロード）
- 35 発足当初の開催要項については、労働政策研究・研修機構の下記URL参照  
[http://www.jil.go.jp/kisya/kkinjkatei/20020419\\_01\\_kj/20020419\\_01\\_kj\\_sankou.html](http://www.jil.go.jp/kisya/kkinjkatei/20020419_01_kj/20020419_01_kj_sankou.html)（2011年7月7日ダウンロード）
- 36 2002年の女性活躍推進協議会の提言の概要については、労働政策研究・研修機構HPの下記URL参照。  
[http://www.jil.go.jp/kisya/kkinjkatei/20020419\\_01\\_kj/20020419\\_01\\_kj\\_gaiyou.html](http://www.jil.go.jp/kisya/kkinjkatei/20020419_01_kj/20020419_01_kj_gaiyou.html)（2011年7月7日ダウンロード）
- 37 『男女間の賃金格差問題に関する研究会報告』（2002）厚生労働省雇用均等児童家庭局均等政策課発行
- 38 ガイドラインの内容は、厚生労働省HPの下記URL参照  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/04/h0422-2a.html>（2011年7月7日ダウンロード）
- 39 21世紀職業財団、『詳説男女雇用機会均等法』（2007）P22
- 40 労働省女性局編『詳説男女雇用機会均等法』（2000）労務行政研究所 P155～160
- 41 21世紀職業財団、前掲書 P23～。以下この項の記述は同書による。
- 42 21世紀職業財団、前掲書 P34～。以下この項の記述は同書による。
- 43 21世紀職業財団、前掲書 P42～。以下この項目の記述は同書による。
- 44 21世紀職業財団、前掲書 P49～。以下この項目の記述は同書による。
- 45 21世紀職業財団、前掲書 P55。以下この項目の記述は同書による。
- 46 21世紀職業財団、前掲書 P93～。以下この項の記述は同書による。
- 47 改正後の男女雇用機会均等法第8条。
- 48 高崎真一『[コンメンタール]パートタイム労働法』（2008）労働調査会 P91～。以下この項の記述は同書による。
- 49 高崎真一、前掲書 P97～。以下この項目の記述は同書による。

- 50 労働者委員の意見書については、厚生労働省HPの以下のURL参照  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/07/s0728-4f.html> (2011年7月7日ダウンロード)
- 51 高崎真一、前掲書P98～。
- 52 指針の改正ポイントについては、厚生労働省雇用均等・児童家庭局、21世紀職業財団『パートタイム労働者の雇用管理改善に関するポイントーパートタイム労働指針が変わりましたー』(2003)パンフレットによる。
- 53 高崎真一、前掲書 P103～。以下この項目の記述は同書による。
- 54 高崎真一、前掲書 P113～。以下この項目の記述は同書による。
- 55 高崎真一、前掲書 P118～。以下この項目の記述は同書による。
- 56 高崎真一、前掲書 P177～。以下この項目の記述は同書による。
- 57 (独)労働政策研究・研修機構『雇用形態による均等処遇についての研究会報告書』(2011)によれば、EUにおいては、同じ均等待遇原則であっても、性、人種など個人の意思や努力によって変えることのできない属性等を理由とした差別的取扱いを禁止する人権保障に係る「均等待遇原則」と、雇用形態に係る不利益取扱いを禁止する「均等待遇原則」とは性格が異なるという。後者は、正規・非正規労働者間の処遇格差が問題となる中、おもに労働政策上の要請から、非正規労働者の処遇改善を図ることを目的として導入された原則であるとされる。もしこの論が日本でも妥当とするならば、パートタイム労働者の「均等待遇」も、後述の「均衡処遇」と併せて依然として「福祉」「活用」の視点の政策ということになる。ただ、EUにおいても議論が確定しているわけではないようなので、ここでは現行の文言が「差別的取扱いをしてはならない。」ことに着目し、「正義」の視点とした。
- 58 内閣府共生担当統括官HP関係部分参照 (<http://www8.cao.go.jp/shoushi/taikou/t-mokuji.html> 2011年4月11日ダウンロード)
- 59 厚生労働省HP関係部分参照 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4c.html> 2011年4月11日ダウンロード)
- 60 その後2002年に厚生労働省単独で策定した「少子化対策プラスワン」には、育児休業取得率等の労働関係の目標値が定められている。
- 61 内閣府共生担当統括官HP関係部分参照 (<http://www8.cao.go.jp/shoushi/taisaku.pdf> 2011年4月11日ダウンロード)
- 62 厚生労働省HP下記URL参照  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/03/h0328-1.html> (2011年7月21日ダウンロード)
- 63 厚生労働省HP下記URL参照  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/04/h0402-2.html> (2011年7月21日ダウンロード)
- 64 2011年4月現在全国163か所の支援拠点が整備されている。
- 65 この項の記述は、2008年(平成20年)版『少子化社会白書』による。白書の内容は、下記URL参照。  
(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2008/20webhonpen/html> 2011年7月12日ダウンロード)
- 66 これ以降の経緯及び重点戦略の内容については、内閣府共生担当統括官HP関係部分参照  
(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/ouen/index.html> 2011年4月11日ダウンロード)
- 67 発足当初のワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議については、内閣府共生担当統括官 HP 関係部分参照。  
([http://www8.cao.go.jp/wlb/government/top/k\\_1/pdf/s3.pdf](http://www8.cao.go.jp/wlb/government/top/k_1/pdf/s3.pdf) 2011年4月11日ダウンロード)
- 68 ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議及び作業部会の進捗状況等については、内閣府共生担当統括官HP関係部分参照  
(<http://www8.cao.go.jp/wlb/government/top/index.html> 2011年4月11日ダウンロード)
- 69 この改正の概要については、厚生労働省 HP 関係部分による。  
(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/koyou/jisedai/index.html> 2011年4月11日ダウンロード)による。
- 70 この項の記述は、厚生労働省 HP (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000a1v.html> 2011年4月8日ダウンロード)による。
- 71 均等分科会の報告、建議の内容について厚生労働省 HP 関係部分参照  
(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1225-8.html> 2011年4月11日ダウンロード)
- 72 この項の記述は、衆議院厚生労働員会会議録、参議院厚生労働委員会会議録、及び『厚生労働8月号』(2010)によった。
- 73 改正内容については、厚生労働省 都道府県労働局 雇用均等室『改正育児・介護休業法のあらまし』(厚生労働省パンフレット)その他関係情報は厚生労働省 HP 関係部分参照。  
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2009/07/tp0701-1.html> 2011年4月11日ダウンロード)
- 74 『子どもと家族を応援する日本重点戦略』(2007年12月)
- 75 同上
- 76 労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No136 出産育児期の就業継続』P2

---

<sup>77</sup> 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」2010年

<sup>78</sup> 同上

<sup>79</sup> 厚生労働省において2011年2月より「今後のパートタイム対策に関する研究会」が開催され、検討が行われている。同年9月15日報告書がとりまとめられた。

## 第7章 むすび

### 第1節 法政策の種類ごとの展開

第6章までにおいては、戦後65年余の期間を5つの期に分け、それぞれの期ごとの政策視点の変化ということに着目しつつ、女性労働政策の展開を記述する試みをしました。一方、政策種類ごとの展開を通してみておくことも必要でしょう。

そこで結びに当たり、女性労働政策を構成する重要な4つの法政策、即ち労働基準法、男女雇用機会均等法、育児・介護休業法、パートタイム労働法のそれぞれについて、制度的な展開をおさらいしておきたいと思います。なお、以下の法政策の展開の記述は基本的に成立年ではなく施行年を基準にしています。

また、特に男女雇用機会均等法と育児・介護休業法との相互関係については、目的、基本理念の移り変わりを参考までに図2に示しました。

#### 1 労働基準法政策（女性関係規定）

##### （1947年の制定）

労働基準法は戦後間もない1947年に成立・施行されました。内容的には戦前の工場法を一部引き継ぎつつも、新憲法のもとで幅広く労働者の最低労働基準を確保するという社会正義の実現を目指し、即ち「正義」の視点から、妊娠出産機能を有し、男性に比べ体力等も劣ること等を理由として女性労働者について様々な保護規定を設けました。当初の内容は、1日2時間、1週6時間、年間150時間を基本とした時間外労働の制限、深夜業の原則禁止、危険有害業務の就業制限及び坑内労働の禁止などや産前産後各6週間の休業、1日30分ずつ2回の育児時間、生理休暇等の権利、帰郷旅費の支給が規定されるとともに、賃金について性別による差別的取り扱いを禁ずる規定が盛り込まれました。この労働基準法の女性関係規定は、1950年代前半に時間外労働規制のごく部分的な緩和や深夜業禁止の例外を拡大する法令改正があったものの、以後30年ほど大きな制度改正がなく推移しました。

##### （1986年の保護規定の緩和）

国際的な男女差別撤廃の動きの中で、女性に係る保護規定の差別的効果についての認識が高まり、男女雇用機会均等法の制定問題とともに大いに議論の対象となった末、1986年男女雇用機会均等法の施行と同時に労働基準法の女性に係る保護規定の緩和が行われました。その内容は、時間外労働について1日2時間の規制を廃止するとともに、週単位には工業的業種1週6時間、非工業的業種4週24時間という業種別の規制としたこと、深夜業の禁止の例外を拡大したこと、危険有害業務の就業制限を見直し妊産婦中心の規制としたこと、産後休業8週間、多胎妊娠の場合の産前休業10週間への拡充、妊産婦の時間外労働、深夜業の制限、一時的入坑に係る坑内労働禁止の緩和、生理休暇規定の縮小、帰郷旅費の廃止等でした。

この改正は、第4章でも述べたように女性労働政策における「正義」の視点から「保護」

の要素を薄めるもので、男女雇用機会均等法における「平等」の要素の強化と相まって「正義」視点内のパラダイム転換を進めるものでした。同時に、保護規定の緩和については女性の「活用」の視点からも求められたものでした。また女性一般の保護が緩和される一方で母性保護が強化され、この流れはこの後も続くことになりました。

#### (1989年、1994年の省令ベースの保護緩和)

1989年には省令改正による深夜業の禁止の例外の範囲の一部拡大、1994年にも省令改正による非工業的事業の週単位の時間外規制の4週36時間への緩和や時間外・深夜労働の規制の例外となる専門業務従事者の範囲の拡大が行われました。

#### (1999年の労働時間、深夜業の保護規定の解消と激変緩和措置の新設)

その後1999年施行の改正法で、男女雇用機会均等法の強化と同時に労働基準法においても母性保護規定以外の女性保護規定の廃止が行われました。妊産婦以外の女性労働者には時間外労働、深夜業の規制はなくなりましたが、深夜業の制限については、後述する育児・介護休業法において育児又は介護を行う男女労働者の権利として整備され、時間外労働については、三六協定に基づく時間外労働の上限の目安となる指針が労働基準法の規定を根拠に策定されることとなったのを契機に、同指針において、育児・介護責任を負う一定の女性労働者についての激変緩和措置として、3年に限り男性より短い上限が設けられました。

なお、この時の改正で多胎妊娠における産前休業が14週間に延長され、1998年4月に施行されました。

この一連の改正で「正義」の視点は母性保護を除き基本的には「平等」に収められました。母性保護は労働基準法でも強化されましたが、男女雇用機会均等法改正部分でも母性健康管理のための措置の義務化が行われています。

#### (2007年の坑内労働の保護緩和)

さらに2007年には、女性の坑内労働について妊産婦や作業目的の入坑以外は、禁止が解除されました。

## 2 男女雇用機会均等法政策

#### (1972年の勤労婦人福祉法制定)

1972年、女性労働者の増加やその中での既婚者の増加などを背景に、女性労働者の能力発揮等の「活用」の視点をも有しつつ、職業生活と家庭生活の調和という「福祉」の視点を中心とした勤労婦人福祉法が施行されました。この法律は育児休業の努力義務や母性健康管理、働く婦人の家等福祉施設の設置についての規定等を盛り込んだものでした。なお、国会修正でその基本理念には「性別により差別されることなく」との一文が挿入されました。

#### (1986年の男女雇用機会均等法への大幅改正)

1975年の国際婦人年以降雇用の分野の男女の平等について内外で活発な意見が交わされる中、女子差別撤廃条約の批准のための条件整備の一環として男女雇用機会均等法の検討が行われ、1986年勤労婦人福祉法の一部改正により男女雇用機会均等法が生まれました。勤労婦

人福祉法の一部の内容を引き継いだこともあり、その題名は「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」と「福祉」の視点を明示し、基本理念にも女性労働者の職業生活と家庭生活の調和が重要な要素として明示されました。一方で目的規定には「法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇が確保されることを促進する」旨が明示され、具体的な差別禁止の規定が盛り込まれる等「正義」の視点が表れていました。

男女平等の確保に係る内容は、OJTを除く主要な教育訓練、福利厚生のうち経済的利益に関するもの、定年・退職・解雇についての女性に対する差別的取扱いを禁止、婚姻・妊娠・出産・出産休暇を理由とする解雇も禁止する一方、募集・採用、配置・昇進について男女の機会均等や均等取扱いを事業主の努力義務とするものでした。努力義務となった事項に関しては、労働大臣が指針を定めて具体的に努力するべき事項を明らかにしました。

労働省の地方支分部局であった都道府県婦人少年室を施行機関として、紛争解決の援助や助言指導勧告の権限を持たせるほか、都道府県婦人少年室に置かれた機会均等調停委員会が双方の同意のもとで調停を行う規定も設けられました。罰則や命令の規定はなく、勧告違反に対する制裁規定もありませんでした。また、改正前からの勤労婦人福祉法におかれていた職業指導や職業能力開発関係の女性への援助規定、女性のみ育児休業の努力義務規定が存続するほか、女性についての再就職支援、再雇用特別措置についての規定が新設されました。

#### （1989年、1994年の省令指針ベースでの内容強化）

1989年、省令改正により福利厚生の中の独身寮の貸与についても差別禁止の対象となったほか、1994年には努力義務となっていた募集・採用、配置・昇進についての指針の内容が変更されました。募集採用については、女性の排除だけでなく採用人数限度の設定自体もなくすよう努力が求められるとともに、採用試験実施についての女性に不利な取り扱い、婚姻等による配置昇進からの排除等があらたに指針の対象に加えられました。

#### （1992年、1995年の育児休業、再就職支援、再雇用特別措置等の規定の削除）

1992年には男女の育児休業の権利を規定した育児休業法の施行に伴い、女性労働者についての育児休業等の便宜の供与の規定が削除されたほか、1995年には、育児・介護休業法に育児や介護を行う男女労働者の再就職の支援や再雇用特別措置、勤労者家庭支援施設の規定が新設されたことから、女性のみ再就職支援、再雇用特別措置、働く婦人の家の規定は男女雇用機会均等法から削除され、それによって目的も修正されました。これによって男女雇用機会均等法に残されていた勤労婦人福祉法時代からの「福祉」「活用」の視点は弱められることになりました。

#### （1999年の雇用の全段階での女性差別禁止と女性労働者の福祉増進関係規定の廃止）

1999年、労働基準法の女子保護規定の解消とともに大幅な法改正が行われ、差別禁止の徹底と女性労働者の福祉増進関係部分の廃止が行われました。まず募集・採用、配置・昇進も含め雇用の各段階における女性に対する差別が禁止されるとともに教育訓練に係る限定が解

除されOJTも含めて差別が禁止されるようになりました。この「正義」の視点の平等の要素が強化されたこととなります。女性に対する優遇も差別的効果を持つものとして原則禁止されることを前提として、事業主が雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的として行う措置、いわゆるポジティブ・アクションが許容されることを明文化し、国の援助の規定も設けられました。また勧告に従わなかった場合の企業名公表や一方のみの申請による調停の開始等実行確保の措置を拡充しました。このころ顕在化していたセクシュアルハラスメントについて、その防止を事業主の配慮義務規定とする規定を新設しました。また、勤労婦人福祉法以来の母性健康管理の措置については義務化が図られました。一方で、職業指導、職業能力の開発向上相談講習等、女性労働者の「福祉」や「活用」の視点からの支援措置はすべて削除され、目的からも「福祉」の語が消えて男女雇用機会均等法は純粋な差別禁止と母性保護のみの法律となりました。それまで努力義務規定についてその目標の明確化のため設けられていた指針は、禁止された差別の具体的な内容の明確化のために改めて規定されることとなりました。

この時の改正のもうひとつの特徴として、それまで努力義務であった母性健康管理に係る措置が義務規定となり、労働基準法の改正と相まって母性保護を強めるものとなっています。

#### **(2007年の片面性の解消と対象差別の拡大、間接差別の規制の追加等)**

2007年、それまでの課題を解消するための検討の結果改正された男女雇用機会均等法は、男女双方に対する差別を禁止する法律となりました。ただし、事業主が、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的として行う措置、いわゆるポジティブ・アクションについては、差別の現状に照らし、女性労働者に係る事情を改善するための措置のみが認められることとなりました。また、それまでの募集・採用、配置・昇進、教育訓練、福利厚生、定年・退職・解雇に加え降職、職種の変更、雇用形態の変更、退職勧奨、労働契約の更新についての性別を理由とする差別的取扱いも禁止されました。

特筆すべきは、労働省令で範囲を限定したとはいえ、間接差別についてはじめて禁止したことです。

さらに、既に不利益取り扱いが禁止されていた育児・介護休業に倣い、解雇以外の妊娠・出産等を理由とする不利益取り扱いもあらたに禁止され、セクシュアルハラスメントについての事業主の措置についても義務規定化されました。

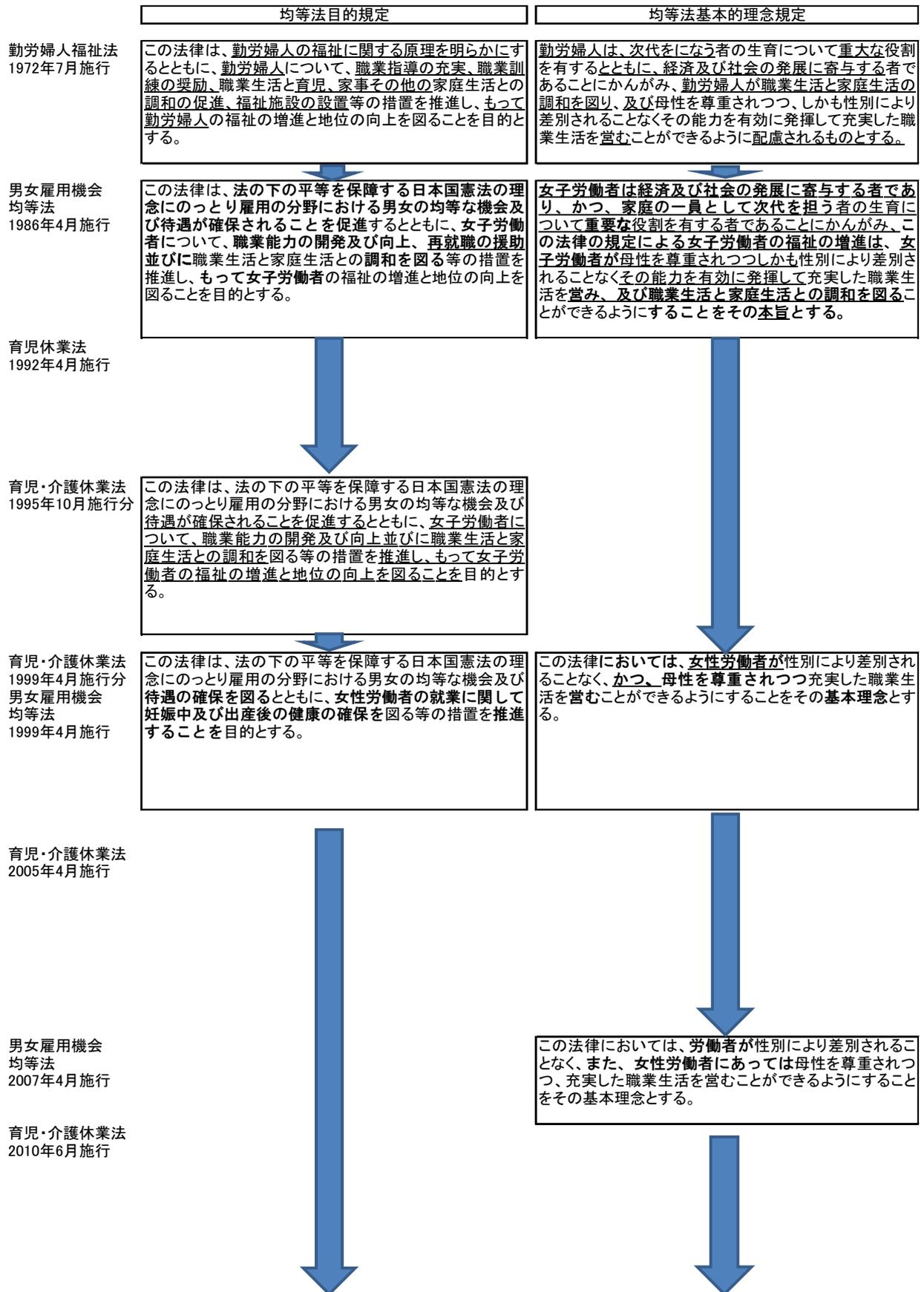
実効担保の措置として、調停や企業名公表の規定の対象が差別禁止の範囲拡大ともに広げられ、セクシュアルハラスメント、母性健康管理措置も対象に加えられました。ポジティブ・アクションについての国の援助の範囲を拡大する等の強化も図られました。

この時の改正で男女雇用機会均等法においてそれまで指摘されていた様々な法制的な課題はおおむね達成され、「正義」の視点で男女の平等が徹底されたということが出来ます。

### **3 育児・介護休業法政策**

#### **(1972年の勤労婦人福祉法での努力義務規定の誕生)**

図2 男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法の



# 目的規定及び基本的理念規定

## 育介法目的規定

## 育介法基本的理念規定

この法律は、育児休業に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間等に関し事業主が講ずべき措置を定めることにより、子を養育する労働者の雇用の継続を促進し、もって労働者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする。

この法律は、育児休業に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間等に関し事業主が講ずべき措置を定めるほか、子の養育又は家族の介護を行う労働者等に対する支援の措置を講ずること等により、子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進を図り、もってこれらの者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じて、これらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする。

この法律は、育児休業及び介護休業に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間等に関し事業主が講ずべき措置を定めるほか、子の養育又は家族の介護を行う労働者等に対する支援の措置を講ずること等により、子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進を図り、もってこれらの者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じて、これらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする。

この法律は、育児休業及び介護休業に関する制度並びに子の看護休暇に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間等に関し事業主が講ずべき措置を定めるほか、子の養育又は家族の介護を行う労働者等に対する支援の措置を講ずること等により、子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進を図り、もってこれらの者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じて、これらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする。

この法律は、育児休業及び介護休業に関する制度並びに子の看護休暇及び介護休暇に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため所定労働時間等に関し事業主が講ずべき措置を定めるほか、子の養育又は家族の介護を行う労働者等に対する支援の措置を講ずること等により、子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進を図り、もってこれらの者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じて、これらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする。

この法律の規定による子の養育又は家族の介護を行う労働者等の福祉の増進は、これらの者がそれぞれ職業生活の全期間を通じてその能力を有効に発揮して充実した職業生活を営むとともに、育児又は介護について家族の一員としての役割を円滑に果たすことができるようにすることをその本旨とする。  
(後略)

育児休業の法制化については、1972年の勤労婦人福祉法において、勤労婦人について、育児休業の実施その他の育児に関する便宜の供与が事業主の努力義務とされたことに始まりました。女性労働者の「福祉」を前面に出した勤労婦人福祉法の目玉的内容でしたが。背景に「活用」の視点を併せ持つものでした。

#### **(1986年男女雇用機会均等法での国の援助規定の追加)**

育児のための便宜の供与の努力義務の条項は、勤労婦人福祉法が男女雇用機会均等法に改正施行された1986年においても、女子労働者についての育児休業の実施その他の育児に関する便宜の供与の努力義務とされたままでしたが、育児休業等の普及促進のための国による援助の規定が新設されました。

#### **(1992年の育児休業法による男女の育児休業の権利の創設)**

その後1992年には人手不足と出生率低下を背景に、育児を行う労働者の雇用継続による福祉増進、経済社会の発展を目的として新規立法された「育児休業等に関する法律」が施行され、1歳に達するまでの子を養育する男女労働者に申出により連続した1回の育児休業をする権利が与えられました。ただし対象から日々雇用される者、期間雇用者が除かれ、労使協定により1年継続勤務の要件や専業主婦等の配偶者のいる労働者の排除が可能な仕組みとなっていました。この育児休業を理由とする解雇はできないものとされました。育児休業以外の措置として、短時間勤務、始業就業時間の繰り上げ繰り下げ、フレックスタイム、企業内保育施設等の便宜の供与うち少なくとも一つについて講ずることを義務付ける規定も設けられました。

1歳以上小学校就学の始期に達するまでの子についての育児休業にや短時間勤務等の措置については努力義務とされ、育児休業やその後の就業の円滑化のために事業主による育児休業関連の条件に係る定め、周知、必要な雇用管理の措置などについて努力義務が設けられ、国の援助規定も設けられました。

この法律の施行と同時に男女雇用機会均等法における育児休業関係規定は削除されました。

この育児休業法は、目的規定に労働者の雇用の継続による経済社会の発展が明記され、女性労働者の「福祉」とともに「活用」の政策視点が打ち出されたものでした。

#### **(1995年の福祉関係規定の創設と1999年の介護休業の権利規定の創設等)**

1995年には、育児休業に加えて介護休業も法制の中に盛り込むこととなり、まず努力義務規定として施行された後、1999年4月から、要介護状態になった対象家族一人について最大3カ月間の介護休業を1回に限り取る権利が制度化されました。1995年段階で措置された規定の中には、再就職援助の措置や再雇用特別措置等、男女雇用機会均等法において女性労働者のための福祉の措置とされていたものを育児又は家族の介護を行う男女労働者を対象とした規定に再構成したものもありました。また、短時間勤務等、介護休業以外の事業主が講ずべき措置についても、新設されました。従来男女雇用機会均等法に基づき展開されていた働く婦人の家は、育児又は家族の介護を行う労働者のための勤労者家庭支援施設として再構成

されました。

題名や目的規定も2段階で変化し、題名は「育児休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」をへて「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」となります。1995年施行分の目的には、「子の養育又は家族の介護を行う労働者等の雇用の継続及び再就職の促進」という一次目的と最終目的である「これらの者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資すること」の間に「もってこれらの者の職業生活と家庭生活の両立に寄与することを通じて」の句が入り、職業生活と家庭生活の両立を支援する総合的な法律の色彩を強めています。1992年段階では存在しなかった基本的理念の規定も1995年施行分で新設されました。

この改正によって、育児・介護休業法の「福祉」視点「活用」視点がそれぞれ強められたということができるようでしょう。

またこの1999年時点では、同時に施行された1997年成立の改正労働基準法で女性労働者についての深夜業の禁止の規定が廃止されたことから、育児又は家族の介護を行う男女労働者の深夜業の制限規定が育児・介護休業法に設けられることになりました。

#### **(2002年のポスト激変緩和対応と不利益取り扱い禁止規定の創設等)**

2002年には、ポスト激変緩和の対応等の検討の結果提出された改正法案が前年に成立して施行され、育児又は家族の介護を行う労働者の請求により、4週24時間、年間150時間を超える時間外労働をさせてはならないこととされたほか、育児休業・介護休業を理由とした不利益取り扱いの禁止、短時間勤務等の選択的措置義務をかけるための子の範囲について3歳に達するまでの拡大、労働者の配置にあたっての労働者の育児又は家族の介護の状況への配慮義務や看護休暇の導入の努力義務、職業家庭両立推進者の設置の努力義務の創設等が行われました。労働契約が反復更新された期間雇用者についての育児休業等の適用問題は、具体的な対象範囲の条件が法律でなく指針で規定されました。

この改正では、1999年の改正と相まって、家族的責任を有する男女労働者の時間外労働や深夜業の制限の規定が整備されました。両立支援のためのメニューの増加とともに、「福祉」視点がじわりと強まったと言えます。

#### **(2005年の期間雇用者関係規定の整備と看護休暇の創設等)**

2005年施行の改正法では、期間を定めて雇用される労働者のうち、同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上で、養育する子が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ものを育児休業の対象とすることとしました。このほか育児休業について保育所に入所できない場合における1年6カ月までの延長、小学校就学前の子について年間5日の看護休暇の創設、介護休業を対象家族ごとでなく要介護状態ごとに1回取れるようにすること等の改正が行われました。

この改正では、第6章でも紹介したように一連の少子化対策の取り組みを背景に、メニューの充実が図られ「福祉」の視点を一層強めています。

### (2010年の短時間勤務制度の単独義務化とパパママ育休プラスの創設等)

次いで2010年施行の改正法では、父母がともに育児休業を取得する場合子が1歳2カ月の間に1年間育児休業を取得可能とする（パパママ育休プラス）こと、父親が出産後8週間以内に育児休業を取得した場合にその後再度育児休業を取得可能とすること、配偶者が専業主婦（夫）であれば労使協定により育児休業の取得不可とすることができる規定の削除等父親の育児休業を促進する改正が行われました。また、これまでは選択的な措置義務の対象であった短時間勤務制度について、単独で3歳までの子を養育する労働者に対する事業主による措置義務とし、所定外労働の免除についても、3歳までの子を養育する労働者の請求により対象となる制度とされました。看護休暇については小学校就学までの子が2人以上いれば年10日取得できることとされたほか、この看護休暇と平行に、介護休暇制度が創設され、要介護状態対象家族1人で年5日、2人以上で年10日の取得を可能としました。

また育児休業の取得等に伴う苦情・紛争について、都道府県労働局長による紛争解決の援助及び調停制度を設け、法違反に対する制裁措置として勧告に従わない場合の公表制度や報告を求めた場合に虚偽の報告をした者等への過料の規定を新設しました。

この時点でも少子化対策のさらなる充実を求められる環境下で両立支援メニューの拡充が図られるほか父親の育児参加といった新たな要素も登場し、ますます「福祉」視点が強まり、「活用」視点が相対的に弱くなっていきました。

## 4 パートタイム労働法政策

### (1984年のパートタイム対策要綱と1989年のパートタイム労働指針)

パートタイム労働者の労働条件や雇用管理については、法律ができる前の1984年に事務次官通達によるパートタイム対策要綱が、また、1989年には労働大臣告示としてパートタイム労働指針<sup>1</sup>が策定されていました。最低労働基準の適用の原則の徹底のほか、能力開発の配慮なども規定され、「福祉」に「活用」の視点を加えるものでした

### (1993年のパートタイム労働法制定)

初めての立法となったのは1993年に施行されたパートタイム労働法<sup>2</sup>で、労働条件の文書明示の努力義務、就業規則の短時間労働者に係る事項について事業所で雇用する短時間労働者の過半数を代表する者の意見を聴く努力義務のほか、事業主が講ずべき雇用管理改善の措置に関し労働大臣が指針を定める旨、常時10人以上の労働者を雇用する事業所について短時間雇用管理者を選任する努力義務等が設けられました。必要な場合における労働大臣の助言、指導、勧告、報告徴収の権限も設けられました。さらに短時間労働者に関する職業訓練の実施や職業紹介の充実の規定も設けられ、短時間労働者の雇用管理の改善に係る講習や給付金の支給を行う短時間労働援助センターの指定の仕組みも設けられました。

この法律で求められた事業主の講ずる雇用管理の改善については、やはり「福祉」視点と「活用」視点からのものということができるといえるでしょう。

### (2008年の差別禁止規定の創設と均衡処遇確保の規定整備)

2008年には、前年に成立したパートタイム労働法の一部改正法の主要部分が施行され、新たにパートタイム労働者を雇い入れたとき「昇給の有無」「退職手当の有無」「賞与の有無」を文書の交付等で明示する義務や、パートタイム労働者からの求めに応じた待遇決定に当たり考慮した事項の説明義務、行政による助言・指導・勧告によっても改善が見られない場合の過料の規定が新設されました。パートタイム労働者と通常の労働者との均衡については、職務の内容、人材活用の仕組みが通常の労働者と同一、無期雇用のパートタイム労働者については差別的取扱いが禁止されたほか、その他のパートタイム労働者は通常の労働者との均衡を考慮しつつ賃金を決定するよう努めるものとされ、特に職務内容と人材活用の仕組みが通常の労働者と同一の労働者は処遇決定方式を合わせるよう努めるものとされました。教育訓練のうち業務に必要な能力付与のためのものは、原則として通常の労働者と同様に行う義務を設け、福利厚生についてはパートタイム労働者にも利用の機会を与える配慮義務が設けられました。そのほか通常の労働者への転換の促進措置として募集の周知、応募の機会付与、転換制度の導入等のいずれかを義務付けました。法律の実効確保の措置として、都道府県労働局長による紛争解決の援助、調停の制度も設けられました。

第6章でも紹介したように、ここへきて初めて、パートタイム労働法に「正義」視点が盛り込まれたと言えるでしょう。

## 第2節 「正義」「活用」「福祉」の視点から見た戦後女性労働政策の展開

本レポートでは、第2章から第6章までにおいて、戦後の女性労働行政の変遷を、「正義」「活用」「福祉」の3つの視点の存在を作業仮説として、その強弱の変化等に着目しつつ俯瞰する試みをしてきました。また前節でみたように、個々の法政策の変遷においても、その目的規定等の変化や規定内容の変化からその視点の変化をみることができます。これを総括していくつかのことを述べたいと思います。

まず第一に、女性労働政策は、女性保護規定を除きほとんどが戦後誕生し、発展した政策領域であることもあり、それがどのような政策視点によるものかは、法政策の場合にはその目的規定の変遷をたどるとともに、研究会や審議会での論議などの政策決定過程をたどることにより、比較的容易に観察することができました。

第二に、第1章で提案した画期ごとに詳細に政策展開を見ていくと、それぞれの時期の女性労働政策において、一貫して、「正義」の視点は存在していましたが、1952年以降の時期においてこれに加えて「福祉」や「活用」の視点が加わり、1986年以降特にその厚みが増していったということがわかります。またこれら3つの視点の相互関係も時期ごとに変化があり例えば1975年から1986年の時期は「正義」の視点に注目が集まった時期、1986年から2001年は「活用」の視点の度合いが相対的に高まった時期、2001年以降は「福祉」の視点にウエ

一トが置かれた時期という風に3つの視点の間のバランスが変化してきた様子を見ることができました。

第三に、それぞれの視点の内容も、1975年の国際婦人年を契機に「正義」視点は「保護」から「平等」へのパラダイム転換が始まり、その後母性保護を除き「平等」へ収斂していく等の変化があり、「福祉」の視点も、21世紀に入り、福祉によってもたらされる満足の内容が、職業生活という面の満足から育児や介護といった生活面での満足へとウェイトが移って行く等の変化が見られました。「活用」視点についても、高度成長期以降やや間接的な形で始まり、1975年の特定職種育児休業法や1992年施行の育児休業法で「雇用の継続」の形で顕在化し、その後の改正で少しずつ内容を拡大しつつ影が薄くなっていきました。

これらを再度総括的に表現すれば、やはり、第1章でも概説した通り、「正義」（そのうちの「保護」）の視点为中心で、ほとんど「活用」「福祉」の視点を持ち得なかった終戦直後の占領期、「福祉」や「活用」の視点での政策の模索が始まる一方「正義」の視点を強化することが難しかった国際婦人年までの時期、「正義」の視点が大きく注目され、その中でのパラダイム（「保護」から「平等」へ）の転換という変革に各ステークホルダーが苦闘した男女雇用機会均等法施行までの時期、「正義」（そのうちの「平等」）視点の強化の一方で「活用」「福祉」視点の政策も急速に充実した省庁再編までの時期、そして「福祉」の視点や「正義」の視点が強く意識される一方、その対象が拡大し女性労働政策としての性格が拡散するとともに女性の「活用」の視点が見えにくくなった省庁再編以降の時期、という風に言うことができるでしょう。

そしてこの変化の原因としては、我が国の社会経済状況とそれを反映した女性労働者の就業実態、さらに女性労働政策に関連する諸外国の動き、少子化対策などの労働に関係の深い政策上の要請などが大きく影響したといえるでしょう。

### 第3節 政策視点の変化以外の要素

#### 1 片面性の解消・・・「女性」労働政策の縮小

以上のような政策視点の変化の外にも、65年余の間の女性労働政策の展開においては大きな変化が起こっています。

一つは、もうすでに各章で触れていることですが、「片面性」の減少、あるいは「両面性」の増大とも言うべき現象です。

まず、パートタイム労働者対策は、政策対象に女性労働者が多くを占めるものの、一定程度男性がいることから、早い段階で「女性労働政策」として意識され、取り組まれていた一方で、指針や法律等具体的な政策に仕立て上げる際には男女双方を対象とせざるを得ないものでした。これは家内労働者についても同様なことが言えるでしょう。

しかしその他の政策についても、女性に対する保護にせよ、男性との差別的取り扱いの解

消にせよ、職業生活と家庭生活との両立にせよ、政策のスタート時には明確に女性だけを対象にしていた政策が、その後の政策展開において次第に男女双方を対象にしたり、両面性を持つようになっていきました。

このきっかけとなったのは、女子差別撤廃条約の批准のための条件整備として行われた男女雇用機会均等法あるいは労働基準法改正の作業においてでした。女子差別撤廃条約自体は、文字通り女性に対する差別を解消するための条約で片面性を有しているのですが、批准のための条件整備として求められた事項の中には、母性保護を除く女性保護規定が差別的効果があるものとして是正が求められる等、女性を特別に扱っている制度の解消を求めるものが含まれました。このような保護規定は、同条約第11条第3項に基づき「必要に応じて、廃止し、修正し、又はその適用を拡大する」ことを求められたのです。そのほかの女性に対する優遇の措置についても、「男児の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置」に当たらない限り、差別的効果があるものとみなされる可能性がありました。結果としてこの時に改正されたのは女性の保護規定の一部でしたが、この時の審議会の議論においては労働時間等の規制について男性の水準を女性の水準に合わせることで労働側から提起されています。これは後に、1999年には家族的責任を有する男女労働者の共通の深夜業規制が、2002年には同じく時間外規制が法制化される形で一部現実のものになっています。

さらに、1981年に採択されたILO第156号条約即ち「家族的責任を有する労働者の機会均等及び平等待遇に関する条約」は、家族的責任を有する男女労働者間及び家族的責任を有する労働者と他の労働者の間のいずれもについて、機会及び実際的な平等の実現を志向するものでした。この条約の批准をも意識して立法された1992年施行の育児休業法は、様々な例外的措置を包含しながら男女の双方に育児休業の権利を与えるものでした。同法の改正で介護休業が法制化される際も、男女労働者を対象として議論が進み、以降職業生活と家庭生活の両立を支援する仕組みは常に男女労働者を対象としつつ充実していきました。特に男女雇用機会均等法の改正によって、女性により多く育児・家事責任が求められ重い負担となっていることに着目して同法におかれていた支援措置即ち再就職の援助や職業指導、職業能力の開発向上の配慮の規定は、家族的責任を有する男女労働者のための措置に変更され育児介護休業法に移されて行きました。

男女雇用機会均等法についても、1999年に雇用の各段階での女性に対する差別的取り扱いを禁止する改正が施行されたのちも、諸外国の動向などを踏まえて男女双方に対する差別禁止の法制化が志向され「女性についての差別の禁止のみである限り、女性についてのみの保護という福祉的色彩をもって受け止められることも避けられない」とまで言われて2007年の改正に至りました。

結果として、現在の法政策をみると、「女性」労働政策と呼ぶのが不適當と思えるほど、女性のためだけの措置が少なくなっている状態です。

## 2 法令の複雑化

もうひとつの大きな変化は、政策目的を達成するための法令が複雑化して行っていることです<sup>3</sup>。スタート時点では労働基準法第4条と第61条から第68条までの9条分だけであった女性労働にかかる法政策は、現在労働基準法（女性関係規定）、男女雇用機会均等法、育児・介護休業法及びパートタイム労働法の本則だけでも合計170条を超え、省令や指針を含めると非常に数多くの条文が企業の雇用管理を規制するようになりました。

特に義務規定の内容を指針で詳細に規定するといったことも行われるようになったことで、この傾向は強まったと言えるでしょう。

### 第4節 女性労働政策の今後

最後に、第2節、第3節でみてきた変化の中で特に今後に向けての課題と考えられる点を挙げてみたいと思います。

#### 1 女性労働者の活用の打ち出しを

まず、政策の各局面における片面性の解消は、例えば固定的役割分担意識の助長といった実質的な平等を阻害する効果、弊害を避けるねらいがあり、そのこと自体は必要性、妥当性を有するものです。特に西欧先進諸国を中心には片面性を解消する制度改正が進む等いわば世界の潮流となっていることを考えれば、我が国だけが「女性労働者」のための政策を維持するのは適当でない面もあるでしょう。一方で、政策自体が男女双方を対象とするようになってくることにより、とくに政策における女性労働者の「活用」の視点がとらえにくくなる場合もあるのではないのでしょうか。

例えば、育児や介護を行う女性労働者の「活用」を念頭に置いた公的な支援政策、即ち休業後の円滑な復職と能力発揮を促したり、いったん退職した後の再就職を促進するための、能力開発や職業指導、職業相談、その他国が講じる就業援助等の措置について、メインのターゲットは依然として女性であるにもかかわらず、あくまで育児・介護休業法の規定に基づいて男女双方での政策展開を打ち出しています。このことは、事実上女性を「活用」する視点の重要性を、雇用管理をする側にも女性自身にも伝わりにくくしているように見受けられます。

現在の男女雇用機会均等法は、企業によるポジティブ・アクションを規定しつつも、国による事実上の男女平等の実現に向けた支援は、ポジティブ・アクションを行う企業に対する支援を除き一切規定していません。また実際上も、女性労働者のみを対象とした就業支援対策はほとんどなくなっています。固定的役割分担意識の助長といった弊害があるのではないかと懸念や、男性労働者を対象としないことによる逆差別のそしりを受ける恐れ等に鑑みてのことでしょう。しかし、国がポジティブ・アクションとして女性を支援する姿勢を十分アピールにしない中で、企業が自主的にポジティブ・アクションに取り組むことを期待

できるのでしょうか？この点、男女をサービスの対象としつつも育児等の制約を抱えた求職者に対するサービス拠点を「マザーズハローワーク」との名称のもとで打ち出し、女性労働政策の重要性をアピールした格好になっている職業安定行政とは、いわば主客逆転のような形となっています。

考えてみれば、女子差別撤廃条約のもとでも、国や地方公共団体などの政策主体が、男女ではなく女性労働者のみの「福祉」や「活用」を狙った政策を行うことが全く許されないわけではなく、同条約もその第4条第1項で「締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約の定義する差別と解してはならない」と、政府政策ベースでのものも含めた特別措置を許容しているわけです。現に、男女共同参画社会基本法の第8条では、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策に積極的改善措置を含むことを明記した上、これを総合的に策定し、実施する責務を国が負うとしています。男女共同参画社会基本法における「積極的是正措置」は、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいうとされ（同法第2条）、いわゆるポジティブ・アクションのための政策措置と考えることができます。

我が国では、依然として男女の賃金格差が大きく管理職に占める女性の割合も少ない等、男女間の事実上の平等が達成されておらず、まだまだ我が国に「積極的是正措置」が求められることは、2009年に発表された女子差別撤廃委員会の直近の最終見解<sup>4</sup>を見ても明らかです。同見解では「特に職場での女性及び女性の政治的・公的生活の参加に関して、男女の事実上の平等を加速し、又は女性の権利の享受を改善する暫定的特別措置が設けられていないことに、遺憾の意を持って留意する」と指摘されています。それはとりもなおさず、少子高齢時代において我が国社会経済の維持発展に不可欠である女性労働者の活用が不十分であるということにもつながります。であるとするならば、女性労働者がより能力を発揮できるようにするための「活用」にむけた公的政策が「積極的是正措置」として充実される余地はあるのではないのでしょうか。

## 2 両立支援制度利用の男女格差への対策を

もう一つの課題は、職業生活と家庭生活の両立や仕事と生活の調和に係る施策について、育児休業制度の利用率等を見てもわかるように、制度上男女を対象としていても、利用者の多くは女性という状況にあることです。もちろん、これらの両立支援に係る法政策の拡充が、女性労働者に多くのメリットをもたらしたことは論を待ちません。しかし、「子どもを生み育てやすくする」ための労働者個人の「福祉」の水準をあげる政策メニューが充実するにつれ、この「福祉」視点の政策メニューの活用における男女格差が拡大していく懸念があります。かつて女性保護規定が存在していた時に、その存在そのものやその適用が男女異なる雇用管理の正当性の根拠となったように、政策メニューの利用の実態的格差が男女間の処遇格

差を生み出す可能性もあります。男女平等が進んでいると言われるスウェーデンにおいても、均等オンブズマンが、両親休暇制度は女性にとってもろ刃の剣であることを指摘しているとされます<sup>5</sup>。すなわち、充実した両親休暇制度は女性が育児と雇用を両立することを可能にするが、女性のみが制度を利用するので男女の平均的働き方が大きく異なる原因となっているというのです。長期にわたる休暇や短時間勤務により多くの女性に昇給・昇進の遅れが生じるほか、使用者が女性の採用や昇進に消極的になる傾向を生み、労働市場における男女格差が固定化される結果をもたらしているともで言われているとされます。同じことがもうすでに日本で起こっている可能性があります。育児・介護休業法における政策の拡充に対応して企業内制度の充実に努めた企業において「両立支援策について、思いつく限りの施策を実施したが制度を利用するのは殆ど女性ということになってしまった。育児支援策を充実させればさせるほど、男女の働き方に差が開いてしまう。女性のための施策が逆に格差拡大につながっている気がする」<sup>6</sup>との声も聞かれるようになってきているのです。

したがって、両立支援政策においても、今後は「イクメン・プロジェクト」に象徴されるような男性による政策メニュー利用の促進を一層進めることが求められるとともに、政策メニューの充実の検討に当たっては、このような両立支援制度利用格差による処遇格差の拡大への対処といった点に留意すべきでしょう。

### 3 男女雇用機会均等法政策と育児・介護休業法政策の相乗効果の追求を

さらに、育児休業等の両立支援制度の充実が必ずしも就業継続に結びいていないといった指摘もあることは前に述べましたが、当初雇用の継続による「活用」の目的を有してスタートした育児休業等の制度が結果として「活用」の効果を生みだしていないのではないかとといった疑問はきっちりとその真偽を検証する必要があります。幸い、(独)労働政策研究・研修機構の直近の研究においては<sup>7</sup>、近年第1子出産前後の就業継続率は上昇に転じており、育児・介護休業法拡充の成果が表れるようになってきているとも言えます。さらに注目すべきは、同じ研究で、男性と同じ職務を担う女性や、一つの企業に長く勤めて妊娠期を迎える女性は、労働時間が長くても、育児休業を取得して就業継続する割合が高く、そうした正規労働者の増加を背景に就業継続率が上昇しているとの分析がなされていることです。このように、育児休業その他の両立支援に係る法制度を実際に企業内で運用する際にも、ただ出産・育児期に「子育てしやすい」環境を作る「福祉」の視点だけではなく、その前提として女性の活躍を推進する、「活用」の視点が重要だと言えるのではないのでしょうか。

したがって、育児休業等の両立支援の取り組みと、女性の職域拡大といったポジティブ・アクションの取り組みとの相互関係に着目した、いかえれば男女雇用機会均等法政策と育児・介護休業法政策の相乗効果をもたらす政策を追求していくことが必要でしょう。

### 4 分かりやすい法政策を

最後に、法政策の充実が複雑化による分かりにくさにつながったり、多岐にわたる法律上の要請に対し企業が表面上の規定の整備により対応するだけにおわってしまうようになって

しまったのでは、法政策本来の目的の達成が阻害される可能性があります。言うは易く行うは難しではあるものの、できる限り簡素でわかりやすい法政策を目指し、少なくとも法政策の「視点」を労使に明確に示すようにしていくことや、労使の自主的な協議による企業内制度構築を促す仕組み作りも大切ではないでしょうか。

---

<sup>1</sup> 正式名称「パートタイム労働者の処遇及び労働条件等について考慮すべき事項に関する指針」

<sup>2</sup> 正式名称「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」

<sup>3</sup> 水町勇一郎「労働法改革の基本理念—歴史的・理論的視点から」『労働法改革』（2010）日本経済新聞出版社では法律規制の複雑化マニュアル化の弊害が指摘されている。（P42）

<sup>4</sup> 2009年8月7日公表

<sup>5</sup> 両角道代「雇用差別禁止法制—スウェーデンからの示唆」『労働法改革』（2010）日本経済新聞出版社所収 P135～P154。引用部分は P151

<sup>6</sup> 2010年6月3日開催の「労働政策フォーラム」（労働政策研究・研修機構主催）におけるパネルディスカッションでの岩田喜美枝資生堂副社長の発言（労働政策研究研修機構『Business Labor Trend』2010年9月号）

<sup>7</sup> 労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No.136 出産・育児期の就業継続』（2011）

## 【参考文献】

- 藍の会事務局『はばたいてきた婦人少年室—出発点を大切に—』（2008）
- 赤松良子『均等法を作る』（2003）勁草書房
- 赤松良子『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（1985）日本労働協会
- 浅倉むつ子「ILO 第 100 号条約と我が国の今後の課題について」『男女間の賃金格差に関する研究会報告』（2002）厚生労働省雇用均等・児童家庭局均等政策課
- 大羽綾子『男女雇用機会均等法前史』（1988）未来社
- 岡部実夫『家内労働法の解説』（1972）労務行政研究所
- 岡實『工場法論』（1913）有斐閣書房
- 上村千賀子「日本における占領政策と女性解放—労働省婦人少年局の設立過程を中心として—」『女性学研究第 2 号 女性学と政治実践』（1992）勁草書房
- 河合諒二「さよならレディス・ハローワーク」『職業安定広報』1999 年 4 月 11 日号
- 神崎智子『戦後日本女性政策史—戦後民主化政策から男女共同参画基本法まで—』（2009）明石書店
- 厚生労働省『労働時報 2001 年 1 月号』（2001）第一法規出版
- 厚生労働省『厚生 2001 年 1 月号』（2001）厚生問題研究会
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局雇用均等政策課監修
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局編『改訂新版詳説育児・介護休業法』（2002）労務行政
- 国政情報センター出版局編『一目でわかる中央省庁改革』（1999）国政情報センター出版局
- 雇用開発センター『求人広告と労働市場—昭和 61 年度求人広告調査結果報告（東京地域）』（1987）雇用開発センター
- (財)女性労働協会女性と仕事の未来館『未来を拓く—労働省女性行政半世紀のあゆみ』（2000）
- (財)21 世紀職業財団『詳説男女雇用機会均等法』（2007）21 世紀職業財団
- (財)日本 ILO 協会『職場の基本的権利と国際労働基準—ILO 基本条約の解説—』（2004）日本 ILO 協会
- (財)婦人少年協会『老親介護に関する労働者福祉対策のあり方について』（1989）婦人少年協会
- (財)労務行政研究所編『新版雇用保険法（コンメンタール）』（2004）労務行政
- 塩田咲子『日本の社会政策とジェンダー』（2000）日本評論社
- 白井晋太郎『パートタイム労働の現状と労務管理』（1985）労務行政研究所
- 就業における男女平等問題研究会議『就業における男女平等について—就業における男女平等問題研究会議報告書』（1976）
- 全国婦人税理士連盟編『配偶者控除なんかいない！？』（1994）日本評論社
- 高崎真一『[コンメンタール]パートタイム労働法』（2008）労働調査会
- 高橋柵太郎『詳説育児休業等に関する法律』（1991）労務行政研究所

寺本廣作『労働基準法解説』（1948）時事通信社  
日本労働研究機構『調査研究報告書 No42 レディース・ハロー卒の利用に関する調査研究』  
（1993）  
パートタイマー・プロジェクトチーム『パートタイム労働対策について』（1983）  
濱口桂一郎「同一(価値)労働同一賃金の法政策」『季刊労働法』230号（2010）労働開発研究  
会  
濱口桂一郎『労働法政策』（2004）ミネルヴァ書房  
廣政純一『労働基準法 制定経緯とその展開』（1979）日本労務研究会  
藤井治枝『日本型企业社会と女性労働』（1995）ミネルヴァ書房  
堀江孝司『現代政治と女性政策』（2005）勁草書房  
堀江孝司「少子化をめぐるアイデアと政治」『人文学報』394号（2008）首都大学東京都市  
教養学部人文・社会系  
松原亘子『短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律』（1994年）労務行政研究所  
松原亘子『詳説育児・介護休業法』（1996）労務行政研究所  
松本岩吉『労働基準法が世に出るまで』（1981）労務行政研究所  
水町雄一郎『労働法改革』（2010）日本経済新聞出版社  
峯島誠『詳解育児休業法』（1976）ぎょうせい  
山川隆一・川口章「雇用平等」『雇用社会の法と経済』（2008）有斐閣  
横山文野『戦後日本の女性政策』（2002）勁草書房  
労働調査会編『男女別になっていませんかコース別雇用管理の留意点』（2002）労働調査会  
労働省『内外労働シリーズ第一集 労働行政のはなし』（1949）労働省  
労働省『労働問題のしおり昭和51年度』（1977）ほか各年の資料  
労働省広報室『労働時報7月号』（1984）  
労働省女性局『増補 改正男女雇用機会均等法の解説』（1999）21世紀職業財団  
労働省女性局監修『[改正]男女雇用機会均等法 労働基準法 育児・介護休業法』（1999）労  
働基準調査会  
労働省女性局編『詳説男女雇用機会均等法』（2000）労務行政研究所  
労働省婦人局婦人政策課編著『男女雇用機会均等法及び改正労働基準法の省令指針解説』  
（1986）日本労働協会  
労働省婦人局編『パートタイム労働の展望と対策』（1987）婦人少年協会  
労働省婦人少年局『婦人労働の実情1952年』（1953）ほか各年の資料  
労働省婦人少年局婦人労働課『勤労婦人福祉法早わかり』（1972）婦人少年協会  
労働省婦人少年局編『女子の定年制』（1965）日本労働協会  
労働省婦人少年局編著『男女平等への道』（1979）労務行政研究所  
労働省編『労働行政史[戦後の労働行政]』（1969）労働行政史刊行会

労働省編『労働行政史第三巻』（1982）労働行政史編纂委員会  
労働省労働基準局編『改訂新版労働基準法 上』（2000）労務行政研究所  
労働省労働基準局家内労働室編『家内労働法早わかり』（1970）労働新聞社  
労働政策研究・研修機構『Business Labor Trend 2010年9月号』（2010）労働政策研究・研修  
機構  
労働大臣官房総務課『昭和45年労働行政要覧』（1971）労働法令協会  
労働調査会出版局『改正男女雇用機会均等法』（2006）労働調査会  
労務行政『改訂版詳説育児・介護休業法』（2005）労務行政  
労務行政『次世代育成支援対策推進法』（2004）労務行政  
渡辺章 編『日本立法資料全集 51 労働基準法昭和22年(1)』（1996）信山社

女性労働政策関係年表〔1945(昭和20)年～2010(平成22)年〕

年	月	内容
1945	昭和20	12 衆議院議員選挙法改正、女性の参政権実現
1946	21	11 日本国憲法公布(施行1947.5)(男女平等明文化)
1947	22	4 労働基準法公布(施行1947.9)(男女同一賃金、女子保護規定)
		9 労働省発足、婦人少年局設置(初代局長山川菊栄)
		11 女子年少者労働基準規則施行
1948	23	3 婦人少年局職員室設置(事実上の地方組織)
		5 婦人少年問題審議会設置
1949	24	4 第1回婦人週間実施
1951	26	11 第1回婦人の職業意識を高める運動
1952	27	7 労働基準法及び女子年少者労働基準規則一部改正(女子の時間外労働の規制緩和、深夜業の適用業務の拡大等)
		8 都道府県婦人少年室設置(正式の地方支分部局)
1953	28	「働く婦人の家」国庫補助制度開始
		7 「婦人労働の実情」(現「働く女性の実情」)創刊
		9 「働く婦人の福祉運動」開始(この年は働く「婦人の健康を高める運動」、後に婦人労働旬間)
1954	29	6 女子年少者労働基準規則改正(深夜業の範囲拡大等)
		12 働く婦人の家運営開始(福岡県立働く婦人の家、神奈川県勤労婦人会館)
1955	30	家事サービス公共職業補導所、内職公共職業補導所設置
1965	40	4 婦人少年局、女子若年定年制に関する通達発出
1966	41	11 婦人少年問題審議会「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」
		12 いわゆる結婚退職制にもとづく女子労働者の解雇無効判決(住友セメント事件。東京地裁)
1967	42	8 ILO100号条約(男女労働者同一価値労働、同一報酬)批准
		12 労働省に「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」設置
1969	44	2 女子パートタイム雇用に関する専門家会議「女子パートタイムの現状と当面の諸対策について」公表
		7 女子従業員の若年定年制無効判決(東急機関工業事件。東京地裁)
		8 婦人少年問題審議会「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」
1970	45	1 婦人少年局長通達「女子パートタイム雇用に関する対策の推進について」
		5 家内労働法公布(施行1970.10)
1971	46	7 婦人の就業に関する懇話会報告「婦人の就業に関する基本的な考え方について」
1972	47	7 勤労婦人福祉法公布・施行
1973	48	8 「勤労婦人福祉対策基本方針」策定
1974	49	10 労働基準法研究会第二小委員会専門委員報告「医学的・専門的立場から見た女子の特質」
1974	49	12 就業における男女平等問題研究会議設置(労働大臣の私的諮問機関)
1975	50	国際婦人年(スローガン、平等・発展・平和)
		4 育児休業奨励金制度創設
		6 国際婦人年世界会議開催(メキシコシティ)「世界行動計画」採択
		7 「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律」(特定職種育児休業法)公布(施行1976.4.1)
		9 総理府に婦人問題企画推進本部を設置する旨の閣議決定
		婦人少年問題審議会「雇用における男女平等の促進に関する建議」
1976	51	国連婦人の10年(1976～1985)
		10 第1回婦人労働旬間実施

年	月	内容
1977	52	6 就業における男女平等問題研究会議報告「就業における男女平等について」 婦人少年問題審議会「雇用における男女の機会の均等と待遇の平等の促進に関する建議」 「若年定年制、結婚退職制等改善年次計画」策定 内職相談センターの婦人就業援助施設への振り替え開始
1978	53	1 特定職種育児休業利用助成給付金制度創設 11 労働基準法研究会報告(女子関係)
1979	54	12 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(女子差別撤廃条約)採択 婦人少年問題審議会「今後の審議についての申し合わせ」(確保されるべき男女平等の具体的な姿について検討を行う専門家からなる会議を設けることとした。)
1980	55	7 国連婦人の10年1980年世界会議開催(コペンハーゲン) 女子差別撤廃条約に日本署名
1981	56	最高裁で男女別定年制無効判決(日産自動車事件) パートバンク設置開始
1982	57	5 男女平等問題専門家会議報告「雇用における男女平等の判断基準の考え方について」
1983	58	8 労働基準法研究会報告「パートタイム労働対策の方向について」
1984	59	3 婦人少年問題審議会建議「雇用における男女の機会の均等及び待遇の平等の確保のための法的整備について」 5 「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を推進するための労働省関係法律の整備等に関する法律案」国会提出 7 婦人少年局を再編整備し「婦人局」設置 12 労働事務次官通達による「パートタイム労働対策要綱」策定
1985	60	5 雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を推進するための労働省関係法律の整備等に関する法律案(男女雇用機会均等法及び改正労働基準法をその内容とする)第102回国会で可決、成立(公布1985.6.1) 6 女子差別撤廃条約批准 7 国連婦人の10年ナイロビ世界会議開催 11 第1回パートタイム労働旬間実施
1986	61	4 男女雇用機会均等法(正式名称「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」)、改正労働基準法施行 都道府県婦人少年室に機会均等調停委員会設置 6 第1回男女雇用機会均等月間実施
1987	62	6 「女子労働者福祉対策基本方針」策定 10 女子パートタイム労働対策に関する研究会報告「今後のパートタイム労働対策のあり方について」
1988	63	6 パートタイム労働問題専門家会議開催開始 12 パートタイム労働問題専門家会議の意見の中間的整理
1989	平成1	4 男女雇用機会均等法施行規則及び女子労働基準規則一部改正施行(男子のみ独身寮の禁止と女子保護規定の一部緩和) 6 「パートタイム労働者の処遇及び労働条件等について考慮すべき事項に関する指針」(労働大臣告示)制定 10 長寿社会における女子労働者等の福祉に関する調査研究会報告「老親介護に関する労働者福祉対策の在り方について」
1991	3	3 婦人少年問題審議会建議「育児休業制度の確立に向けての法的整備のあり方について」 5 「育児休業等に関する法律」(育児休業法)成立、公布 7 レディース・ハローワーク事業開始 10 「コース別雇用管理の望ましいあり方」発表
1992	4	4 育児休業法施行(ただし30人以下の事業所については1995.3.31まで適用猶予)

年	月	内容
1993	5	4 セクシュアルハラスメントに関し日本で初めて上司と会社の責任を認め損害賠償支払いを命じた判決(福岡地裁)
		5 介護に関する企業内福祉制度についてのガイドライン検討会議報告
		6 「第2次女子労働者福祉対策基本方針」策定
		7 「介護休業制度等に関するガイドライン」策定
		12 パートタイム労働問題研究会報告
1994	6	6 「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」(パートタイム労働法)成立、公布(施行1993. 12. 1)
		10 女子雇用管理とコミュニケーション・ギャップに関する研究会報告(セクシュアルハラスメントについての概念整理)
1995	7	4 男女雇用機会均等法に基づく指針及び女子労働基準規則一部改正施行(均等確保のために事業主が講ずべき措置の拡充と女子保護規定の一部緩和)
		6 「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」成立(公務における介護休暇制度の法的整備)
		12 婦人少年問題審議会建議「介護休業制度等の法的整備について」
		4 全ての事業所に1991年公布の育児休業法が適用される。 「育児休業給付」支給開始
1996	8	6 「育児休業等に関する法律の一部を改正する法律」(改正育児休業法)成立、公布(1995.10より一部施行)
		6 「家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約(ILO第156号条約)」批准
		9 第4回世界女性会議開催(北京)
		10 勤労者家庭支援施設の設置開始 男女雇用機会均等問題研究会報告
		10 母性保護に関する専門家会議報告
1997	9	12 婦人少年問題審議会建議「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保のための法的整備について」
		6 「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等のための労働省関係法律の整備に関する法律」(男女雇用機会均等法一部改正、労働基準法一部改正及び育児休業法の一部改正を内容とする)成立、公布
1998	10	10 婦人局・婦人少年室が「女性局・女性少年室」に改称
		4 改正男女雇用機会均等法の一部施行(母性保護に関する規定) 改正労働基準法の一部施行(多胎妊娠の産前休業が10週から14週に延長)
1999	11	9 女子の時間外労働についての「激変緩和」を含む「労働基準法の一部を改正する法律案」成立・公布
		4 改正男女雇用機会均等法、改正労働基準法の全面施行 「改正育児休業法」の全面施行(1995年成立分及び1997年成立分) 「介護休業給付」支給開始 時間外労働についての激変緩和措置スタート(2002年3月まで)
		5 少子化対策関係閣僚会議設置
		6 男女共同参画社会基本法成立
2000	12	12 少子化対策関係閣僚会議「少子化対策推進基本方針」決定 新エンゼルプラン合意
		1 「女性と仕事の未来館」開館
		3 在宅労働問題研究会最終報告
		4 都道府県労働局の発足に伴い、女性少年室は「都道府県労働局雇用均等室」に改組
		6 「在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン」策定・発表
6 「コース等で区別した雇用管理についての留意事項」策定・発表		
		7 労働省「男女雇用機会均等対策基本方針」策定

年	月	内容
		12 総理府「男女共同参画基本計画」策定 女性少年問題審議会建議「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」
2001	13	1 育児休業給付、介護休業給付の給付率引き上げ(25%→40%) 省庁再編により労働省は厚生労働省に、女性局は、雇用均等・児童家庭局に統合 内閣府に男女共同参画推進本部及び男女共同参画局設置
		7 厚生労働省で女性の活躍推進協議会発足 「仕事と子育ての両立支援策の方針について」閣議決定
		11 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律の一部を改正する法律」(改正育児・介護休業法)成立、一部施行(不利益取り扱いの禁止など)
2002	14	4 「改正育児・介護休業法」全面施行(育児または家族介護を行う労働者の時間外労働の制限、勤務時間の短縮などの措置の対象となる子の年齢引き上げなど)
		7 パートタイム労働研究会最終報告書
		9 厚生労働省「少子化対策プラスワン」とりまとめ(数値目標設定)
2003	15	3 少子化対策推進関係閣僚会議「次世代育成支援に関する当面の取組方針」とりまとめ
		3 労働政策審議会雇用均等分科会報告「今後のパートタイム労働対策の方向について」
		4 「男女間の賃金格差の解消のための賃金管理及び雇用管理改善方策に係るガイドライン」作成
		7 少子化社会対策基本法成立(2003.9施行) 「次世代育成支援対策推進法」成立・公布
		10 「改正パートタイム労働指針」適用(パートタイム労働者と正社員との間の均衡を考慮した処遇への考え方の追加など)
		12 労働政策審議会建議(雇用均等分科会報告「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」)
2004	16	6 少子化対策基本法に基づく少子化社会対策大綱策定 男女雇用機会均等政策研究会報告
		12 「育児休業・介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の一部を改正する法律」(改正育児・介護休業法)(育児休業・介護休業の対象労働者の拡大等)成立、公布 「子ども子育て応援プラン」少子化社会対策会議で決定
2005	17	3 労働政策審議会建議(雇用均等分科会報告「今後のパートタイム労働対策の方向について」)
		4 改正育児・介護休業法全面施行 次世代育成支援対策推進法全面施行
		7 女性の坑内労働に係る専門家会合報告 母性保護に関する専門家会合報告
		12 労働政策審議会建議(雇用均等分科会報告「今後の男女雇用機会均等対策について」)
2006	18	4 マザーズハローワーク、スタートする。
		6 「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律および労働基準法の一部を改正する法律」成立、公布 「新しい少子化対策について」少子化社会対策会議で決定
		12 労働政策審議会建議「今後のパートタイム労働対策について」
2007	19	4 改正男女雇用機会均等法及び改正労働基準法施行
		4 次世代育成支援対策推進法に基づく企業の認定開始
		5 「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律」(改正パートタイム労働法)成立(公布2007.6.1)
		11 「男女雇用機会均等対策基本方針」策定
		12 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議とりまとめ「子どもと家族を応援する日本」重点戦略

年	月	内容
2008	20	12 ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議とりまとめ「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」「仕事と生活の調和推進のための行動指針」
		4 改正パートタイム労働法施行 「短時間労働者対策基本方針」策定
		7 今後の仕事と家庭に両立支援に関する研究会報告
		11 「児童福祉法等の一部を改正する法律」成立(公布2008.12.3)(次世代育成支援対策推進法改正)
		12 労働政策審議会建議(雇用均等分科会報告「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」)
2009	21	4 改正次世代育成支援対策推進法一部施行(行動計画の公表・周知)
		6 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律」(短時間勤務制度の義務化等)成立(公布2009.7.1)
		9 改正育児・介護休業法等一部施行(苦情処理・紛争解決の援助等)
2010	22	1 「子ども・子育てビジョン」閣議決定
		3 在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン改正、発表
		4 改正育児・介護休業法一部施行(調停の創設)
		6 改正育児・介護休業法施行(ただし、一部の規定は、常時100人以下の労働者を雇用する事業主については2012.7.1施行)

## 執筆者紹介

伊岐 典子（イキ ノリコ）（独）労働政策研究・研修機構 主席統括研究員

（略歴）

昭和54年 東京大学法学部卒業

昭和54年 労働省（現・厚生労働省）入省

平成元年 山梨県商工労働部職業安定課長

平成7年 労働省大阪婦人少年室長

平成9年 同職業安定局外国人雇用対策課長

平成10年 同女性局庶務課長

平成13年 厚生労働省職業安定局業務指導課長

平成14年 同労働基準局勤労者生活部企画課長

平成16年 中央労働災害防止協会総務部長

平成18年 高齢・障害者雇用支援機構 国立職業リハビリテーションセンター次長

平成20年 中央労働委員会事務局次長

平成21年 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長

平成22年（独）労働政策研究・研修機構統括研究員

平成23年 同主席統括研究員

（専門分野）

労働法、労働政策

---

労働政策レポート Vol. 9

女性労働政策の展開—「正義」「活用」「福祉」の視点から—

発行年月日 2011年10月15日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

印刷・製本 株式会社相模プリント

---

©2011 JILPT

\* 労働政策レポート全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)