

労働政策 レポート

Volume 9

THE JAPAN

サマリー

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

第1章 概説

1 女性労働政策の変遷をどのようにみるのか

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が、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。

現実の女性労働政策の決定プロセスを考えると、複数の政策視点が存在しすることを前提に、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が求められます。

2 政策の「視点」とは何か

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。

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に、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。

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。

「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ることにより、他が相対的に弱まるといった変化もありました。

4 政策変化の画期

本レポートでは、戦後65年余の女性労働政策の流れを、「正義」「活用」「福祉」の視点の

変化の観点から、試論として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。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。

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—

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としていたのに対し、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しょう。

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」や「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 GHQ の影響がなくなった次の時代に見ることになります。

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」に目を向けさせます。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等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」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、労働時間の長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似たような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」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」、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。

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。

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の批准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となります。

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等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。この時の改正で行われ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は、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した。これに対し、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を目指すとともに、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と言えます。

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も言えます。

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—

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、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「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、1985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い方向、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、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、この時期にはもう一つの大きな変化がありました。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。

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—

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を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。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。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見られます。

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ことができます。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%）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）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。

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いいでしょう。

第7章 むすび

1 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。

(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りました。そして、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」の視点を背景に、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とする規定を新設しました、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になりました。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になりました。

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)

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（女性労働者）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、女性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の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、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1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。

2 「正義」「活用」「福祉」の視点から見た戦後女性労働政策の展開

本稿では、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注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できます。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」の視点にウェイ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」）の視点を中心で、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。

3 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事が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、機会均等及び実質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。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。

4 女性労働政策の今後

最後に、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やす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といった懸念や、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アピールしない中で、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。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ま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を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」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、近年第1子出産前後の就業継続率は上昇に転じていており、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のでしょうか。

労働政策レポート Vol. 9 サマリー

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/>)