

「仕事」と「家庭」の二者択一構造の解消に向けて

～ 育児・介護休業法等の一部改正法案～

厚生労働委員会調査室 すぎやま あやこ
杉山 綾子

はじめに

育児休業制度に関する最初の法律は、昭和 47 年に制定された「勤労婦人福祉法」である。女性労働者に対する育児休業の実施等が、事業主の努力義務としてではあるが、初めて法律に明記された。昭和 50 年には、「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」が制定され、対象が特定職種の女性公務員と限定されてはいたものの、育児休業が請求権として保障された。その後、育児休業制度への社会的関心の高まりや女性労働者の増加を背景に、平成 3 年、1 歳未満の子を養育する男女労働者に対して育児休業の請求権を保障する「育児休業等に関する法律」が制定された。平成 7 年に同法は改正され、介護休業の創設にあわせて、名称が現在の「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」という。）に改められた。その後も、平成 9 年に、深夜業の制限規定の創設等、平成 13 年に、時間外労働の制限、勤務時間短縮等の措置の対象となる子の年齢の引上げ（1 歳未満から 3 歳未満）、看護休暇の努力義務化等、平成 16 年に、育児・介護休業の対象労働者の拡大（一定の期間雇用者を追加）、育児休業期間の延長（特定の場合は 1 歳 6 か月に達するまで）、看護休暇の義務化等の改正が行われ、逐次内容の充実が図られてきた。

しかし、「仕事」と「家庭」の二者択一構造は解消せず、その両立を目指すには相当の負担感を伴う状況が依然として存在する。事実、第 1 子出産前後で就業を継続する女性の割合は約 25% で、この 20 年間ほぼ横ばいである¹。こうした現状を踏まえ、政府は、平成 21 年 4 月 21 日、子育て期間中の働き方の見直しや男性の育児休業取得促進などを図ることを内容とした「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」を国会に提出した。本法律案は、衆議院厚生労働委員会における審査、修正を経て、6 月 16 日、衆議院本会議で修正議決、参議院に送付された。参議院においては厚生労働委員会に付託され、23 日に委員会可決、24 日の本会議において全会一致で可決、成立した。

本稿では、法律案の概要を概観した上で、衆議院における法案の修正の概要及び両院の委員会における主な議論を紹介する。

1. 法律案の概要

(1) 子育て期間中の働き方の見直し

3 歳未満の子を養育する労働者について、これまでは事業主の選択的措置義務（メニ

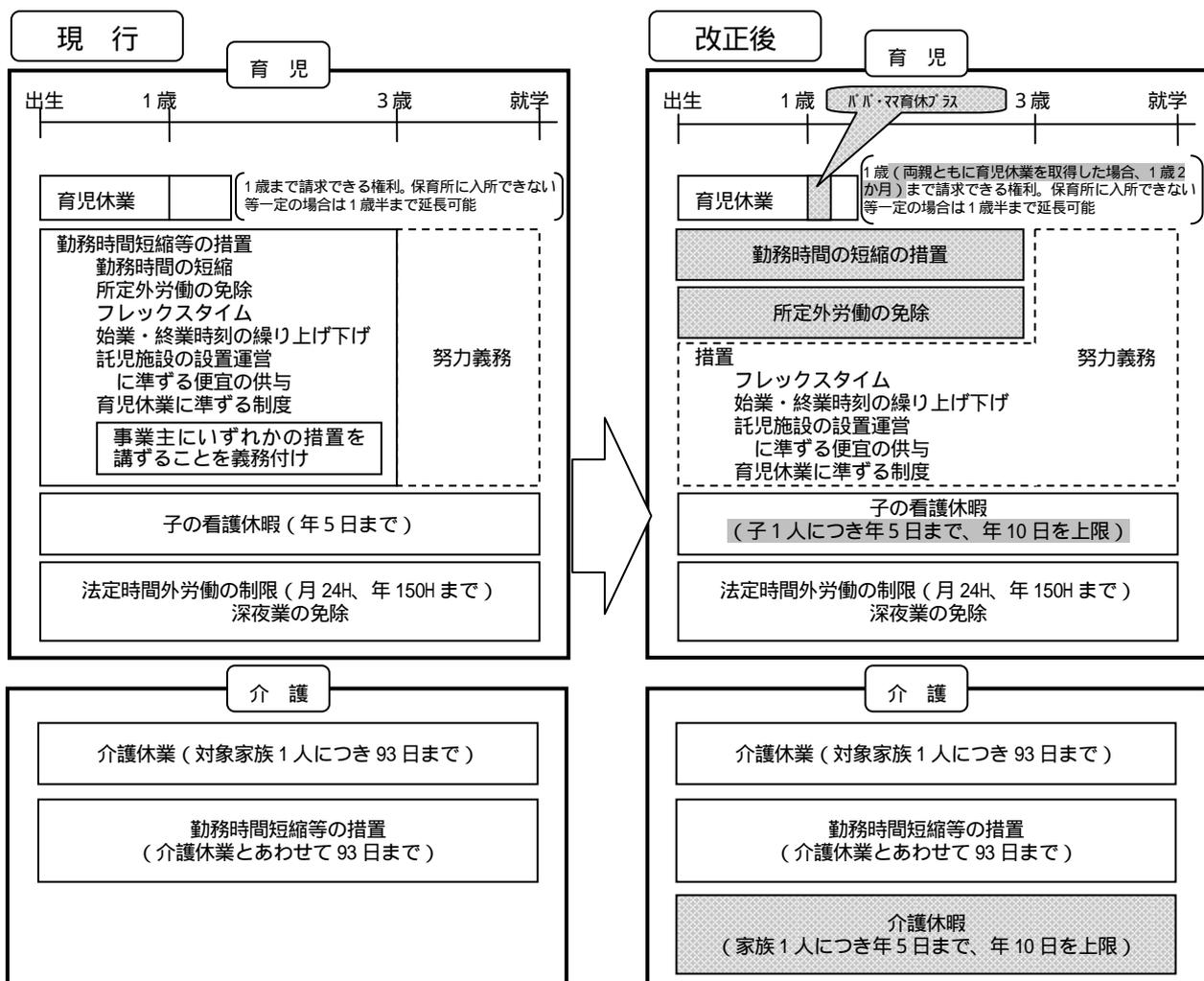
ユーのいずれかを選択して措置する義務)として短時間勤務制度や所定外労働免除が措置されてきたが、短時間勤務制度は事業主による単独の措置義務、所定外労働の免除は3歳未満の子を養育する労働者の請求により対象となる制度とする。

あわせて、子の看護休暇の日数を、小学校就学前の子が2人以上の場合には年10日とする。(現行は小学校就学前の子の人数にかかわらず年5日)

(2) 父親も子育てが出来る働き方の実現

父母が共に育児休業を取得する場合、休業取得可能期間を子が1歳から1歳2か月に達するまでに延長する(パパ・ママ育休プラス)。父母1人ずつが取得できる休業期間の上限は、現行と同様1年間とする。また、父親が出産後8週間以内(母親の産後休業期間)に育児休業を取得した場合、特例として再度の休業取得を認める。あわせて、労使協定で定めた場合に、配偶者が専業主婦(夫)であれば育児休業の取得は不可とすることができる制度を廃止する²。

図 育児・介護休業制度の見直しについて(イメージ)



(出所)厚生労働省資料に基づき作成

(3) 仕事と介護の両立支援

介護のための短期の休暇制度を創設する。その日数は、要介護状態の対象家族が1人であれば年5日、2人以上であれば年10日とする。

(4) 実効性の確保

苦情処理・紛争解決の援助及び調停の仕組みを創設する。あわせて、勧告に従わない場合の公表制度及び報告を求めた場合に報告をせず、又は虚偽の報告をした者に対する過料を創設する。

(5) 施行期日

一部を除き、公布日から1年以内の政令で定める日から施行する。また、暫定措置として、法律施行の際常時100人以下の労働者を雇用する事業主とそこで働く労働者については、公布日から3年以内の政令で定める日までの間、短時間勤務制度、所定外労働の免除、介護休暇に関する規定は適用しない。

2. 衆議院における修正の概要

衆議院厚生労働委員会においては、平成21年6月10日、改正案の質疑に先立ち、西村智奈美君外6名から、民主党・無所属クラブ、社会民主党・市民連合及び国民新党・大地・無所属の会の3派共同提案による「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に対する修正案」³が提出された。6月12日に、同修正案は撤回され、新たに上川陽子君外3名から、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4派共同提案の修正案が提出された。また同日、高橋千鶴子君から、日本共産党提案の修正案⁴が提出された。採決の結果、高橋千鶴子君提出の修正案は少数により否決、続いて上川陽子君外3名提出の修正案及び残り原案はいずれも全会一致で可決され、修正議決すべきものと決せられた。その後、6月16日の衆議院本会議において、本法律案は全会一致で修正議決された。

可決された修正案の内容は以下のとおり。

都道府県労働局長による紛争解決の援助の仕組みの創設並びに厚生労働大臣の勧告に従わない場合の公表制度及び虚偽の報告をした者等に対する過料の創設に係る施行期日を「公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日」に改めること。

調停の仕組みの創設に係る施行期日を平成22年4月1日に改めること。

また、法案の修正以外に、省令の改正を行うことが合意されている⁵。その内容は、育児休業の申出手順における書面の交付に係る規定を新設し、育児休業の申出に対して、休業期間を明確にするため、事業主から、労働者からの書面による申出を受けた旨、休業開始予定日及び休業終了予定日を育児休業申出書に追記して、労働者に返付、又は新たに作成した書面を交付することであり、附帯決議⁶にもその内容が書き込まれている。

3. 国会における主な論議

(1) 子育て期間中の働き方の見直し

ア 対象となる子の年齢

今回の改正により、事業主に短時間勤務制度の措置が義務付けられ、所定時間外労働の免除の制度が設けられることとなるが、これらは3歳未満の子を養育する労働者が対象となっている。しかし、3歳以降であっても保育園の送迎や子どもの長期疾病などにより、これらの措置が必要なケースは生じ得るし、いわゆる「小1の壁」⁷問題などを考えれば、小学校就学後には、むしろそれまで以上の両立支援策が必要となる。子を持つ親からは、小学校低学年まで、措置の延長を望む声が出ている。

なぜ3歳で線引きをしたのかとの質問に対して、政府からは、すでに制度が導入されている企業の割合が、短時間勤務制度で約3割、所定外労働の免除について2割強との現状を踏まえると、まずはどこの事業所にも制度があるという状況をつくることが重要であること、短時間勤務制度等を法定の最低基準として長期間適用することは、事業主の負担が非常に大きくなること、長期間の短時間勤務制度等の利用が、女性のキャリア形成に支障を及ぼすのではないかと意見があるといった理由が示された。あわせて、小学校の始期に達するまでの子に対しては、改正案においても努力義務の対象としているのに加え、小学校就学後についてもこれらの制度を導入する企業に対して助成金を用意することで、普及を図っていきたい旨の答弁があった⁸。

イ 子の看護休暇

今回の改正では、子の看護休暇について、対象となる子が2人以上の場合の付与日数を年5日から10日に増やしている。連合の調査⁹によると、病気やけがで1人目の子を保育所に預けられなかった日数は、1年間で平均14.9日であり、改正後においても看護休暇の日数が足りないのではないかと指摘がなされた。これに対して政府は、子の人数が増えれば、病気やけがの可能性も増し、仕事を休む必要も増加するとの認識を示しながら、看護休暇は当日に申請しても取得できる休暇であるため、事業主にとって負担が重くなること、子を持たない労働者との公平性に問題が生じることなどを総合的に勘案し、2人以上の場合に年10日との結論を得た旨説明した。あわせて、改正後は、夫婦2人であれば、子ども1人で年10日、2人以上の場合で年20日の休暇取得が可能となり、一定程度必要な日数をカバーできるとし、必要があれば年次有給休暇、病児・病後児保育等も利用して、労働者の仕事と家庭の両立が図られるものと考えているとの見解が述べられた¹⁰。

なお、看護休暇の時間単位の取得については、労働者にとって利便性が高いということに理解を示しつつも、最低基準として法律上明記することにより事業主側の労務管理の負担が増えることとなるため、1日単位の休暇とすることを考えているとした¹¹。企業の中で労使が合意して、時間単位や半日単位の行使を認めるようにすることについては評価し、指針¹²において時間単位の取得の例示が置けるよう、審議会に諮りたいとの答弁があった¹³。

(2) 父親の育児休業

ア 男性の育児休業取得率

平成 18 年度に出産した女性に占める育児休業取得者の割合は 89.7%に達する一方で、配偶者が出産した男性のうち育児休業取得した者は 1.56%と低水準にとどまっている¹⁴。舛添厚生労働大臣は、現状を変えるためには制度的枠組みが必要だと述べており、改正案でも、男性の育児休業取得率を向上させるため、パパ・ママ育休プラスの導入等男性の育児参加を後押しする内容を盛り込んでいる。政府は、男性の育児休業取得率を平成 29 年までに 10%とする目標を掲げているが、これについて目標値が低いのではないかと指摘がなされた。これに対して政府は、北欧諸国の男性育児休業取得率が 9 割近いこと、ドイツにおいてもパパクォータ制を導入してから取得がかなり増えたことを例に挙げ、今回の法改正を第一歩として、男性の育児休業取得を社会全体で進めていきたいと答弁した¹⁵。

一方で、制度改正よりも、企業風土の改善や労働者の意識改革が必要ではないかとの指摘もあり、これに対して政府は、企業風土や個人の意識も非常に重要であるという認識を示しつつ、これまでハンドブックや事例集を作成し機運醸成に努めてきたところであり、これからもキャンペーン実施等、しっかりと企業へ訴えかけをしていきたいと答弁した¹⁶。

イ 育児休業期間中の経済的支援

男性の育児休業取得促進に向けた改正が行われる一方で、育児休業給付金は休業開始前賃金の 50%にとどまっており、北欧諸国やドイツ等¹⁷と比較して低い水準となっている。これでは、主たる家計維持者である男性が育児休業を長くとれば生計維持が難しくなることが考えられ、男性の取得が進まない要因となるとの指摘がある。厚生労働省の社会保障審議会少子化対策部会の平成 21 年 2 月の第一次報告においても、育児休業給付の充実は引き続き検討されるべき課題とされているほか、育児休業期間中の所得保障については、雇用保険の制度の一環としての給付金ではなく、新たな制度を設けるべきとの意見もある。育児休業の取得促進を図るために、税などの別財源を活用して給付を引き上げるべきとの意見に対する見解を問うたところ、政府は、雇用保険制度の中で育児休業給付を拡充することについては、失業等給付（基本手当）の給付率 50%を超えてしまい、失業中の者より高い給付率となることは問題であるとの認識を示す一方で、別建ての制度を考えることも必要であるとして、現在、社会保障審議会の中で検討中である旨答弁した¹⁸。

なお、育児休業期間中は、将来の年金制度の支え手となる次世代の育成支援という観点から、厚生年金、健康保険の保険料が免除される。これに対し、介護休業の場合も同様に免除すべきとの指摘があったところ、育児休業期間中の保険料免除とは、年金制度から見た場合の位置付けが異なることが、審議会における議論でも共通認識となっていることから、同様の処理は困難である旨の答弁があった¹⁹。

(3) 仕事と介護の両立支援策

ア 介護休暇の取得要件

育児・介護休業法における要介護状態の判断基準は、介護保険法上のそれとは異なり、「負傷、疾病又は身体上若しくは精神上的の障害により、厚生労働省令で定める期間（2週間）にわたり常時介護を必要とする状態」とされており、医師、保健師、看護師あるいは社会福祉士や介護福祉士といった専門家が判断し、書面を提出することとなっている。今回、要介護状態にある家族の通院の付添いなどに対応するため、新たに介護のための短期の休暇制度が創設されたが、この休暇の取得に際し、要介護状態の判断や証明に時間が掛かってしまえば、休暇取得の妨げになるのではないかとの懸念が指摘された。これに対して政府は、介護休暇は臨機応変に取得できないと意味がないものと考えているとした上で²⁰、具体的な申出方法等は今後審議会で議論するが、看護休暇と同様、当日に口頭で取得希望を申し出ることによって休暇が取れる制度にしたいと答弁した。その際の要介護状態にあることの証明書については、事業主が求めることができるが、間に合わない場合は速やかに事後に提出してもらう形を考えているとした²¹。

なお、要介護状態の定義については、介護保険における要介護と育児・介護休業法における要介護では違う面があるとしつつ、別の法律で同じ用語が使われていることから、今後どういう形で用語を統一するのかということについて、審議会等で既に検討に入っている旨の答弁があった²²。

イ 介護休業の期間延長

介護休業が可能な期間は、現在、最長で93日（約3か月）となっている。調査によれば、取得休業期間3か月以上6か月未満の取得者割合が40.0%と一番多いことから²³、休業可能期間の見直しをすべきでないかとの指摘があった。これに対して政府は、労働者が仕事を続けられるようにするため、長期の介護の体制が整うまでの間、自ら介護せざるを得ない期間だけを法律の最低限の期間として定めたものである旨説明し²⁴、介護は非常に長期にわたることがあること、状態がまちまちであること、

サービスの利用や兄弟等の支援など、個人の状況の差も大きいことなどを踏まえ、介護休業期間そのものを延長するのではなく、介護と仕事の両立のための制度を充実させる方向で、今回介護休暇を新設した旨説明した²⁵。

(4) 育児休業に係る不利益取扱い（いわゆる「育休切り」など）

ア 育児休業に係る不利益取扱いの現状及び対応

平成20年秋からのアメリカに端を発した世界同時不況により、我が国の企業の業績は落ち込み、労働者の雇用にも影響が及んでいる。各都道府県の雇用均等室に寄せられた育児休業に係る不利益取扱いに関する相談件数は、平成18年度の722件から、19年度に882件、20年度には1,262件と増加しており、育児休業終了後の解雇や雇止めなどのいわゆる「育休切り」や、退職勧奨、自宅待機命令、給与減額などの不利益取

扱いが様々な形で報告された。こうした事態を受け、厚生労働省は、全国の労働局に対し厳正な対応を求める通達を発出するなど対応してきている。

このいわゆる「育休切り」について政府の認識が質されたところ、政府は、育児休業に係る解雇などの不利益取扱いは育児・介護休業法違反であり、あってはならないこととした上で、政府としては、今回の改正で企業名の公表の規定を設けるなど、法の実効性を更に高め、対策を一層強化したい旨答弁した。舛添厚生労働大臣からは、日本の企業風土では、労働者が育児休業を取ることによって会社に迷惑を掛けてはいけないといった自主規制が働く側面もあるとの認識が示され、育児・介護休業法の趣旨を実際の世界の中に実現させていくことが必要であり、今後とも努力したいとの答弁があった²⁶。

イ 育児休業の期間に関する書面交付

育児・介護休業法の第21条第2項には、「事業主は、労働者が育児休業申出又は介護休業申出をしたときは、厚生労働省令で定めるところにより、当該労働者に対し、前項各号に掲げる事項²⁷に関する当該労働者に係る取扱いを明示するよう努めなければならない。」との規定が置かれている。いわゆる「育休切り」をめぐる議論の中で、本規定を義務化すべきではないかとの指摘がなされた²⁸。舛添厚生労働大臣は当初、大きな方向としては文書を出してもらう方向に指導していくが、法律で義務化することについては、育休取得後の会社や個人の状況の変化にフレキシブルに対応できるかどうか、また、中小企業にまで法律で義務付けることに対する実効性の疑問が残るので、議論をする必要があると述べるにとどめていたが²⁹、最終的には、事業主が育児休業申出書に追記をして労働者に返付することを省令で措置するとし、これにより不利益な取扱いが大きく減っていくことを期待したいとの答弁に至った³⁰。

なお、介護休業についても同様の措置をする必要があるのではないかとの指摘に対し、舛添厚生労働大臣は、介護休業は最長3か月であることから普通は余り例がないと考えているが、懸念があるといった指摘を考慮して、現在検討している旨答弁した³¹。

(5) 期間雇用者の育児休業

育児休業給付の初回受給者数のうち期間雇用者として確認できた者は、平成17年度2,242人、平成18年度4,770人、平成19年度6,052人、平成20年度においては4,823人で受給者全体の約3%である。育児・介護休業の対象を広げた平成16年改正の際、新たに対象となる期間雇用者の推計が1万人程度³²とされていたことからすると、期間雇用者については育児休業が取得しにくい状況が続いていると考えられる。

今回の改正に関する議論が行われた労働政策審議会においても、期間雇用者の育児休業取得要件の緩和等、非正規労働者の両立支援策について検討されたが、最終的に改正案の内容としては盛り込まれなかった。この経緯について問われたところ、政府は、審議会においては、育児休業取得要件を取り払うべきといった意見と、要件は合理的であるといった意見があり、様々な意見を踏まえた結果、まずは現行制度において、期間雇

用者の育児休業取得要件をしっかりと周知徹底することが重要との結論を得た旨の説明があった³³。また、期間雇用者の育児休業給付の受給者数が平成 20 年度において減少していることについて、今後この動きを注視しなければならないとした上で、育児休業や短時間勤務を取得できる期間雇用者の要件について、周知を更に進めて取得促進を図るとともに、期間雇用者の育児休業の取得状況等について実態把握を進めた上で、必要に応じて期間雇用者への適用の在り方について検討を行っていく旨答弁した³⁴。

おわりに

改正育児・介護休業法は平成 21 年 7 月 1 日に公布され、一部は公布と同時に施行されている。今回の改正は、男女労働者を対象として仕事と家庭の両立の実現を目指したものであり、評価される。しかし、法律により両立支援の枠組みができたとしても、それが実現するか否かは、実際の企業の取組によるところが大きい。国会議論でも、法律で定めるのは最低基準であり、基準の底上げを図りながら、更に企業の理解を進め、法律を上回る様々な施策を自主的に取り組んでいってほしいとの期待が、政府から述べられた³⁵。雇用均等室などの公的部門が法律趣旨の周知徹底を行うことはもちろん、事業主が長期的視野を持って子育て支援、両立支援に取り組む姿勢が求められる。

同時に、保育サービスの拡充も、企業の取組と車の両輪で進めていかなければならない。低年齢児や病児・病後児の保育、延長保育や休日保育といった、様々なニーズに応じたサービスの充実に加え、小学校就学後の両立支援策である放課後児童クラブ等についても、質的・量的拡充が必要であろう。

改正法施行後は、政府、企業その他各方面において、仕事と家庭の両立の実現に向けた以上のような施策が期待されるとともに、期間雇用者への制度の適用等残された課題についても積極的に検討を進め、望めば誰もが仕事と家庭の両立を実現できる社会を目指した取組が求められよう。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「第 13 回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）第 1 報告書 わが国夫婦の結婚過程と出生力」（平成 17 年）43 頁

² 事業主は、原則、労働者からの育児休業申出を拒むことができないが、労使協定により、配偶者が専業主婦（夫）である場合は除外することができる旨の規定（改正前の育児・介護休業法第 6 条第 1 項第 2 号）が置かれていた。今回の改正では、当該条項を削除している。

³ 期間雇用者の休業取得要件の緩和、一人親家庭に対する育児休業期間の延長や看護休暇日数の加算、休業中及び復帰後の労働条件等の明示の義務化、短時間勤務制度の整備等の対象範囲の拡大等を内容とする。

⁴ 育児・介護休業給付の引上げ、介護休業中の社会保険料減免等を内容とする。

⁵ 第 171 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 18 号 12 頁（平成 21.6.12）

⁶ 衆議院厚生労働委員会の附帯決議（平成 21.6.12）（抄）「三 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。」

- ⁷ 様々な子育て支援がなされてきている未就学児と比較して、就学後の児童については、放課後児童クラブ等の施策が十分に整備されていないことから、保育所時代よりも小学校1年生になった時が、仕事と育児の両立に困難が伴う現状を表した言葉。
- ⁸ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号3頁(平成21.6.10)
- ⁹ 日本労働組合総連合会「子ども看護休暇に関する調査報告書」2000年
- ¹⁰ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号2頁(平成21.6.12)
- ¹¹ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号2頁(平成21.6.12)
- ¹² 「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と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」(平成16.12.28厚生労働省告示第460号)
- ¹³ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号26頁(平成21.6.12)
- ¹⁴ 厚生労働省「平成19年度雇用均等基本調査」(平成20.8.8)
- ¹⁵ 第171回国会参議院厚生労働委員会議録第18号16頁(平成21.6.23)
- ¹⁶ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号6頁(平成21.6.10)
- ¹⁷ スウェーデンでは、480日分の両親手当受給権のうち、390日分は休業前給与の80%、最後の90日間は最低保障額が支給される。ノルウェーでは、両親給付として出産前給料の80%の手当で最長54週間、又は100%の手当で44週間のいずれかが選択できる。ドイツは67%の所得保障が最長で14か月間受けられる。
- ¹⁸ 第171回国会参議院厚生労働委員会議録第18号12頁(平成21.6.23)
- 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号21頁(平成21.6.12)
- ¹⁹ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号26頁、27頁(平成21.6.12)
- ²⁰ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号19頁(平成21.6.10)
- ²¹ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号20頁(平成21.6.12)
- ²² 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号20頁(平成21.6.12)
- ²³ 厚生労働省「平成17年度女性雇用管理基本調査」(平成18.8.9)によると、取得休業期間は「3か月～6か月未満」が40.0%、「1か月～3か月未満」が24.2%などとなっている。
- ²⁴ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号27頁(平成21.6.12)
- ²⁵ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号3頁(平成21.6.12)
- ²⁶ 第171回国会参議院厚生労働委員会議録第18号2頁(平成21.6.23)
- ²⁷ 休業中の待遇、休業後の賃金、配置その他の労働条件等。
- ²⁸ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号15頁、26頁(平成21.6.10)
- ²⁹ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号28頁(平成21.6.10)
- ³⁰ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号12頁、25頁(平成21.6.12)
- ³¹ 第161回国会参議院厚生労働委員会議録第7号4頁(平成16.11.30)
- ³² 第161回国会参議院厚生労働委員会議録第7号12頁(平成16.11.30)
- ³³ 第171回国会参議院厚生労働委員会議録第18号13頁(平成21.6.23)
- ³⁴ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号23頁(平成21.6.12)
- ³⁵ 第171回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号3頁(平成21.6.10)