



Title	育児休業制度25年の到達点と課題を巡る試論
Author(s)	井上, 従子
Citation	年報 公共政策学 = Annals, Public Policy Studies, 12: 73-89
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/70300
Type	bulletin (article)
File Information	APPS12_06.pdf



[Instructions for use](#)

育児休業制度25年の到達点と課題を巡る試論

井上 従子*

要 旨

1992年に育児休業法が制定されてから四半世紀が経過した。同法は、従来、労働法が暗黙の前提としてきた労働者像「家庭的責任を負わない男性労働者」を、「家庭的責任を果たしながら仕事をする男女労働者」へと変革する先駆けとなるものであった。

育児休業制度は、出産に伴う女性の就業継続に一定の効果を上げつつあるが、その利用は正規雇用の女性が中心となっている。

このような中で、育児休業制度の女性の就業継続面での実効性を高めるには、保育制度との接続による「切れ目のない支援」という視点も不可欠であるが、非正規雇用労働者の女性には、育児休業も取得できず、公的保育の利用も殆ど不可能な就労継続支援の空白期間が生じている。

一方、新たに導入された企業主導型保育事業は、産後の休業と保育の接続問題が企業内部で調整可能となるメリットや保育サービス拡充のスピードアップの効果の反面、早期の職場復帰と育児休業取得期間の短縮を助長する可能性も内在している。

近年、経済政策として女性の就労支援が推進される中で、社会保障の視点から育児休業と公的保育を一体的に制度設計・運用していく必要性と、それを支える法理論の重要性が増しているが、「保護者に子育ての一義的責任がある」ことを前提とする少子化対策の一環としての育児休業制度の位置付けは、本来は保護者の自己責任である子育てへの特別な配慮として受け取られる傾向につながりかねない。今後、「子どもを産み育てる権利」「自分でケアする権利」に注目した制度のあり方も検討していくべきと考えられる。

はじめに

我が国で、出産直後の育児と仕事の両立の負担に鑑み、労働者に育児のための休業の権利を保障する育児休業法（以下「育休法」と略。改正後の育児・介護休業法についても同様に標記）が1992年に施行されてから、2017年で25年が経過したこととなる。

「育児休業は、第一に、わが国の中長期的な労働力不足基調の中で、女性の労働力率を高める条件整備が不可欠であること、第二に、戦後最低を記録した出生率の低下に歯止めをかける必要があること等の共通認識を背景として、設置された『休暇』であ

* 慶應義塾大学SFC研究所・上席所員 E-mail: yorikoko@sfc.keio.ac.jp

る。その意味では、育児のための『休暇』には、労使間や企業の枠内での利益関係を超えた、一種の社会的価値が付与された¹⁾と評され、企業利益の確保を中心目的としていた従来からの休暇制度²⁾とは一線を画す、画期的なものであった³⁾と言えよう。

1992年の施行以来、育休法は度重なる改正によって強化され、並行して整えられてきた育児休業給付金制度等と相俟って、我が国の育児休業制度は、先駆的に制度導入が図られてきたEU諸国と比べても著しい遜色がなくなっているとの評価もされている⁴⁾。

育休法施行後の四半世紀は、「失われた20年」と呼ばれた時期とほぼ重なる。この間、我が国では、バブル経済の崩壊とともに低成長の時代に入り、雇用の不安定化とともに男性の片働きで安定的な家計を維持していくことが困難になり、共働きが片働き世帯を上回る⁵⁾ようになり、増加してきた。さらに、近年、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（女性活躍推進法）が制定（2016年）されるなど、「女性活躍推進政策」として、女性の潜在労働力活用による経済活性化策が推進されている⁶⁾。

このような中、多くの女性が職業生活の途上にある中で、子どもを産み育てるかどうかの決断をすることとなるが、近年のマタハラ問題⁷⁾に象徴されるように、労働現

1) 野田進『『休暇』労働法の研究』日本評論社1999年17p

2) 前掲注1 16p。

3) 労働法の視点からは、「育児・介護と両立する労働のあり方を求めることは、労働と生活が分離された近代社会を起点とする労働法にとっては、いったん奪われた労働時間に関する決定権を、部分的であるにせよ、労働者の手に取り戻すという画期的な試みでもある。」（浅倉むつ子「労働法におけるワーク・ライフ・バランスの位置づけ」『日本労働研究雑誌』52巻6号2010年47p）、社会保障法の視点からは、「社会構成員全体の問題を解決するため、労働関係に着目した施策が導入されたことを意味」し「労働関係における社会化が社会構成員全体に影響を与えたこととは逆に、21世紀の社会保障制度を展望する上で、きわめて注目される動向の一つ」（加藤智章「生活保障体系における労働法」労働法学会編『21世紀労働法の展望』有斐閣2000年70p）といった評価がなされている。

4) 例えば、阿藤誠「少子化問題を考える」『医療と社会』Vol.27No.12017年p15では、「国際比較的にみると、わが国の産児・育児休業制度の水準は現在相当に手厚くなってきており、（中略）スウェーデンと遜色ない。」とされている。

5) 1998年から、共働き世帯数（雇用者の共働き世帯）が片働き世帯数（男性雇用者と無業の妻から成る世帯）を上回る傾向が続いており、共働き世帯は、1998年949万世帯から2016年1129万世帯まで増加している。（総務庁「労働力調査特別調査」、2002年以降は総務省「労働力調査（詳細集計）」による）

6) 「女性の活躍推進」は、アベノミクスの経済戦略の重点課題「女性が輝く日本」に対応した政策であり、人口減少下における労働力不足を補うために女性を労働力として活用することが基本にある。

7) 厚生労働省「平成28年度都道府県労働局雇用環境・均等部（室）での法施行状況」によると、妊娠・出産・育児に関する相談のうち、「妊娠・出産等に関する不利益取扱い、ハラスメント」（男女雇用機会均等法第9条関係）が7344件、「育児休業に係る不利益取扱い」（育児・介護休業法第10条関係）が5256件、「育児休業以外に係る不利益取扱い」（同法第16条の4等関係）が2927件に及んでいる。（27年度まで増加傾向が続いていたが、28年度につい

場への育児休業制度の浸透はなお不十分であり、「希望出生率1.8」⁸⁾と直近の合計特殊出生率1.44⁹⁾の乖離の一因となっているとも言えよう。

本稿は、働きながら無理なく子どもを産み育てることができる社会の実現をめざす視点を基本に、これまでの育児休業制度の変遷とその利用について概観した上で、育児休業制度と保育制度の接続問題を中心として検討・整理を試みるものである。

1 育児休業制度を巡る概況

1-1 育児休業制度を巡るこれまでの経過

育休法は、家族的責任をもつ労働者に関するILO 156号条約（家庭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）、同165号勧告を背景に、女性就業率の上昇傾向の中での出生率の持続的低下傾向（特に、1.57ショックと言われた1990年の合計特殊出生率の急落）に対する危機感も契機となって制定された¹⁰⁾。1987年の男女雇用機会均等法制定後、男性同様に就業継続を希望する女性が増加する中で、仕事と育児の両立困難が出産抑制に繋がるのが懸念され、男女共同参画推進と少子化対策を同時に進める必要が認識されたためであったとも言えよう。（その後、1995年には、介護休業を含む育児・介護休業法に改正された。）

育休法においては、仕事と育児の両立が特に困難な、子どもが1歳に達するまでの間、労働者は、使用者への申出によって育児休業を取得でき（5条）、使用者はその申出を拒否できない（6条1項）とされており、休業取得に伴う不利益取扱いも禁止（10条）されている。また、当初、対象は常用雇用者のみであったが、その後の有期雇用労働者の増加を踏まえ、2004年改正によって、有期雇用労働者にも対象が拡大されている。（5条1項）

育休法には、育児休業に加え、子の看護休暇（16条の2）、未就学児を育児中の保護者の時間外労働・深夜業の制限（17条、19条）、育児短時間勤務（23条）など、職場復帰後の仕事と育児の両立支援策も位置付けられ、順次、拡充強化もされてきた。

また、2004年改正で、保育所に入れない場合等に育児休業期間を1歳半まで延長可能とする措置が導入され（5条3項）、2010年改正では、男性の育児休業取得促進のた

ては計上方法が変更されたため比較できない。）

- 8) 「希望出生率={(既婚者割合×夫婦の予定子ども数)+(未婚者割合×未婚者の結婚希望割合×理想の子ども数)}×離別等効果」の式で算出された数値。現実的な問題は捨象して、結婚して子どもを産みたい人の希望が全て実現した場合の合計特殊出生率を示す。（2014年5月日本創生会議・人口減少問題分科会「ストップ少子化・地方元気」9pによる）
- 9) 厚生労働省「平成28年人口動態月報調査（概数）」による。
- 10) 育児休業法の制定・改正過程等については、菅野淑子「日本の育児休業法・育児介護休業法制定にみる理念の変容」（小宮文人他編著『社会法の再構築』旬報社2011年）139～155p、奥山明良「法政策としての職業生活と家庭生活の両立支援問題—両立支援法制の変遷と今後の政策課題—」『成城法学』73号2005年135～179p等に詳しい。

めのパパママ育休プラス（9条の2）も制度化されている。

さらに、有期雇用労働者への適用についての取得要件の緩和（改正5条1項¹¹⁾、事業主に対する対象労働者への制度の個別周知の努力義務（改正21条）とマタハラ等防止措置の義務（改正25条）が設けられ（これらは2017年1月施行）、直近の改正では、子どもが2歳までに休業期間を再延長できる措置（5条4・5項等）が講じられている（2017年10月施行）。

また、これら一連の育休法改正による制度の充実と並行して、育児休業取得の経済面からの支援策である、雇用保険法による育児休業給付の給付率も、1995年の創設以降、段階的に引上げられてきた。具体的には、1996年4月の給付開始時点では休業前賃金の25%だったところ、40%、50%と段階的に引上げられ、2015年4月から、休業開始後6か月間は67%、それ以降は50%となるに至っている¹²⁾。

育児休業給付については、雇用保険制度の中で実施している点を巡って、失業中の生活の安定を目的とする雇用保険制度の本来的趣旨との整合性や支給対象範囲の拡大が困難なこと、所得と連動した給付額となるため相対的に所得の多い男性の取得率が低い一因となっているといった点が問題視されてきた¹³⁾ところであるが、給付率については引上げが望まれること¹⁴⁾が指摘されていた。

このような中で、休業開始後6か月以降の支給率が50%に据え置かれていることは、雇用保険財政上の制約もあるが、一方で、休業中の手厚い経済的支援は職場復帰へのディスインセンティブとして作用する可能性がある¹⁵⁾ため、職場復帰促進の面で一定の意味もあると考えられる¹⁶⁾。

また、この四半世紀においては、1994年の「エンゼルプラン」を皮切りに、少子化

11) ①同一の事業主に引き続き1年以上雇用されていること ②子が1歳6か月に達する日までに、労働契約（更新される場合には、更新後の契約）の期間が満了することが明らかでないことのいずれにも該当する場合には取得可能とされた。

12) 育児休業給付が休業中と職場復帰後に分割支給されていた2009年度までについては、合算した割合を示している。

13) 倉田賀世「出産・育児・介護による労働生活の中断」『社会保障法』27号2009年140～141p

14) 水島郁子「育児・介護休業給付」（日本社会保障法学会編『講座社会保障法2 所得保障法』法律文化社）2001年267p、衣笠葉子「育児支援と雇用」『社会保障法』第23号2008年136pなど

15) 水島郁子「改正育児・介護休業法の意義と課題」『ジュリスト』1282号2005年143～144p

16) 一方で、休業期間を2年間まで再延長可能とすることと関連して、「国際的な比較分析を見ると、従前所得に比例しない低い育児休業手当のままで育児休業期間を延長すると、結果的には母親の退職を促すことになったり、あるいは育児休業が取得されない傾向も窺がえる。日本でまず必要なのは、67%の育児休業給付金の期間を延長することであろう」との指摘もある（宮本太郎「生活保障のレジームと少子化」『医療と社会』Vol. 27No. 1 2017年106p）が、保育所入所がネックとなって職場復帰ができない待機児童問題が深刻な地域における必要性はともかく、育休中を通じての67%への給付率引上げは女性の職場復帰時期を遅らせ、男女間の差を拡大しかねない。

への対応策が様々に展開される中で、仕事と子育ての両立支援（主に保育の充実と職場での両立支援）は、一貫してその主軸に位置付けられてきたところであり、特に、2005年からは、次世代育成支援対策推進法（12条及び19条）に基づき、企業等も事業主行動計画を策定し、男性を含めた育児休業の取得促進をはじめとする仕事と子育ての両立支援策の推進に努めることとなっている。

1-2 育児休業制度の利用状況

次に、育児休業制度の普及状況やその影響を概観してみると、まず、育児休業の利用者数は、平成27年度には年間30万人超と、平成15年度の約10万人に比して3倍近くに増加している¹⁷⁾。平行して、近年、妊娠・出産を期に退職する女性が6割近くに及んでいた従来からの傾向に改善が見られ¹⁸⁾、育児休業制度の就業継続の効果が顕在化してきているとの評価もされている¹⁹⁾。

しかしながら、男性の取得促進のためのパパ・ママ育休プラスなどの導入にもかかわらず、依然として、男性の利用が低迷しており、専ら女性が育児休業を取得する状況²⁰⁾がある上、男性の取得期間は8割超が1か月未満となっており、女性の取得期間は10か月～18か月未満が約6割となっているのに比べ著しく短期間に留まっている²¹⁾。

そもそも、育児休業法では、休業の権利付与が男女別の個人単位ではなく家族単位とされている等、法内で男女共同参画が積極的に意図されているとは言い難く、数少ない男性の取得促進策である「パパ・ママ育休プラス」や産後8週間内のパパ休暇取得に伴う特例などはその認知度自体が極めて低い²²⁾。このような状況の延長線上には、総合職として就職した女性でも、育児休業によるキャリアブランクや育児との両立のための制約のある働き方などに伴って昇進昇格の機会を得づらいた閑職の立場に甘んじることとなる「マミートラック」と呼ばれる問題も生じている。

また、育休利用率には、男女間の差とは別に、女性の正規労働者と非正規労働者（パート・派遣）の間の差も生じており、正規労働者では育休利用による就業継続が進んでいるものの、パート・派遣労働者では育休利用・就業継続ともに低水準となってい

17) 厚生労働省「雇用保険事業年報」（平成27年度・15年度版）による、育児休業給付の初回受給者数。

18) 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査（夫婦調査）」（2015年）によると、第一子出産前後の妻の就業継続率はこれまで4割前後で推移してきたが、2010～14年では53.1%へと上昇している。

19) 前掲注4 阿藤15p

20) 厚生労働省「平成28年度雇用均等基本調査」事業所調査結果概要によると、男性の育児休業取得率は3.16%（過去最高）、女性は81.8%であった。

21) 厚生労働省「平成27年度雇用均等基本調査」事業所調査結果概要による。

22) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成27年度仕事と家庭の両立に関する実態把握のための調査・労働者調査全体版」（厚生労働省委託調査）55pによると、これらの制度の認知度は10%程度しかない。

る²³⁾。

この四半世紀の間、女性の非正規雇用労働者がほぼ倍増（パート・派遣は1990年の644万人から2015年には契約社員を含め1220万人に増加）し、女性の雇用労働者の半分以上（2015年時点の女性の正規雇用労働者は1042万人で1990年の1050万人より減少）を占めるに至っている²⁴⁾中、正規・非正規の格差が指摘されるに至って久しい。そもそも、乳幼児を育児中の女性は、一定の資格や技能を持たない限り再就職が困難であったり、待機児童の多い地域では求職中であることを理由とした公的保育の利用が難しく再就職活動自体が難しい場合も少なくないため、出産退職後の女性の再就職はハードルが高い。

このため、相対的に、正規雇用の女性の方が、出産後、育休を取得して就業継続しやすいのに対して、非正規雇用の女性は、出産退職し、再就職困難となりやすく、出産が正規・非正規の格差の拡大の契機となりうる状況がある。

このような正規雇用と非正規雇用の女性の二極化ともいうべき状況は、生涯の稼得所得の格差²⁵⁾や育児期に離婚した母子家庭の貧困にも繋がることから、非正規雇用の女性の出産に伴う就業継続支援のため、育児休業制度の利用は大きな課題と言えよう。

1-3 小括

「男女を問わず全労働者を対象とする育児休業法制や時間外労働の制限は、労働法体系が男女の固定的役割分担を前提としないことを明確に示す趣旨を有し²⁶⁾、育休法は、「子育て期の就業継続を支えることを主たる目的としたもの²⁷⁾」である。

しかし、施行後四半世紀を経ても、男性の育休取得は極めて低調である上、育児休業は専ら正規雇用の女性の利用によるところとなっており、女性の雇用労働者の過半を占める非正規雇用労働者の利用は余り進んでいない。

先に講じられた、有期契約労働者の取得要件の緩和措置の効果は現時点では未知数であるものの、必ずしも十分ではないことが懸念される²⁸⁾。そもそも、有期契約労働

23) 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査（夫婦調査）」（2015年）によると、2010～2014年の間、第一子出産前後に、正規職員の女性の69.1%が就業を継続していた（うち59%は育休取得）のに対し、パート・派遣職員の女性は25.2%（育休取得は10.6%）に留まっており、大きな差がある。

24) 総務庁「労働力特別調査」平成27年2月、総務省「労力調査（詳細集計）」平成27年平均。

25) 阿部正浩「誰が育児休業を取得するのか—育児休業制度普及の問題点—」（国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』）東京大学出版会2005年243～264p 武内真美子・大谷純子「両立支援制度と女性の就業二極傾向」『日本労働研究雑誌』No. 578 2008年 67～87pなど、実証分析を通じても把握されている。

26) 笠木映里「家族形成と法」『日本労働研究雑誌』No. 638 2013年 59p

27) 衣笠葉子「育児支援と雇用」『社会保障法』23号 2008年 135p

28) この点については、改正前の条件に関してはあるが、「実際にすべての要件を満たす期間労働者が多くないことを考えれば、本当に生きた規定となっているかどうか判断しきれぬ

者のみに1年以上の継続雇用期間の実績や将来に渡る雇用継続見込みを求めることの合理性に対する疑問も指摘されているところである。²⁹⁾

このような中で、以下では、まず、産休・育休の休暇制度と保育制度の接続問題に、非正規雇用の女性の就業継続上の課題が潜んでいると考えられることから、直近の法改正、即ち、育児休業取得期間の再延長が可能とされたことを端緒として、出産に伴う女性の就業継続支援のあり方についての論考を試みることにしたい。

2 育児休業制度と保育制度の接続問題を巡る考察

2-1 育児休業と保育の「切れ目のない支援」

今日、出産に伴う女性の就業継続のためには、特に、核家族が一般化している都市部では、保育の確保が職場復帰のための必須条件であり、質・量両面で十分な公的保育の提供が喫緊の課題となっていることは論を待たない。

このような状況の下、育児休業制度と保育制度との接続、いわゆる「切れ目のない支援」が必要となっており、理想論としては、育児休業制度と乳幼児への公的保育提供が一体的な制度設計の下に推進されることが望まれる。両制度が一体的・整合的に推進され、「切れ目のない就業継続支援」が実現されることによって、「女性が仕事を続けながら子どもを産み育てる」という生き方の選択が保障され、両制度は広義の社会保障制度の一環として機能を発揮しうると考えられる³⁰⁾。

しかし、実際は、「日本では、保守的な家族観が根強い一方、それ以前に、家族、(労働)市場、国家の位置、役割や相互の関係といった家族政策のベースとなる基本的な考え方がはっきりしておらず、明確な意図を持って家族政策を行ってきたようには見えない。また、保育、育児休業、児童手当など個別の政策も連携のないまま断片的になしきりで行われている印象が強い。未成熟子の基礎的養育単位としての家族を支援する基本的な考え方を明確にし、働き方の抜本的な見直しを前提に、十分にコーディネートされた有効な家族政策の一環として、育児休業や保育政策の推進が求められ

部分がある。」(前掲注10菅野論文154p)との指摘があったが、今般の改正についても要件緩和の対象者自体が限定的であることが指摘されている。(「参議院厚生労働委員会会議録第二号」(2017年3月9日)33p)

29) 内藤忍「2004年育児介護休業法の内容と問題点」『日本労働学会誌』105号2005年125p

30) 保育については、子ども・子育て給付として制度化されたことに伴い社会保障制度に組み込まれた一方で、育児休業給付の位置付けは所得保障とまで言うには至っていないと考えられるが、社会保障の目的を「個人が人格的に自律した存在として主体的に自己の生き方を追求することを可能にするための条件整備」(菊池馨実『社会保障法制の将来構想』有斐閣2010年9~10p)ととらえる考え方や、社会保障制度の二次的な役割として「受給者でない労働者に対する一定の『安心』の提供」(笠木映里「現代の労働者と社会保障制度」『日本労働研究雑誌』No. 612 2011年40p)を位置付ける考え方に照らすと、育児休業制度と保育制度が一体となって、特に女性にとって「主体的に自らの生き方を追求すること」を保障するとともに、女性労働者にとっての一連の「安心」を提供することが期待される。

ている。」³¹⁾との指摘が、依然としてあてはまる状況が続いている。

2-2 育児休業制度と保育制度の接続を巡る問題状況

2-2-1 最近の動向とその評価

近年、育児休業制度と保育制度の接続に関する問題として、保育所待機児童問題が過熱する中で、待機児童数のカウント方法について、「公的保育が利用可能になれば職場復帰したい」と希望している育児休業中のケースを含めるかどうかが焦点の一つとなってきたところ、2018年度からは、全市町村一律に算入することとされた³²⁾。これに伴って、自治体は、育休中を理由に潜在化していた保育ニーズをも含めた公的保育の供給増に努めなければならなくなり、保育供給量については、両制度の接続を意識した積極的な対応が期待されることとなった。

一方、育児休業取得期間の再延長を可能とする措置は、専ら待機児童問題の深刻化を背景とした緊急避難的な性格が強く、育児休業制度と保育制度の時間的な継続については消極的な対応にとどまっている³³⁾。

加えて、改正の結果、制度的により長期の育児休業期間が保障されることは、企業にとってのコスト増の可能性を意味し、女性採用の抑制傾向を招来する恐れがあるうえ、個々の女性が職場復帰時期を遅らせる間接的効果³⁴⁾も生じうる。このため、男性の育児休業・育児参加のための抜本的な措置が併せて講じられない限り、仕事と家庭の両面で男女共同参画に逆行する影響を招きかねない。

さらに、労働政策審議会雇用均等部会の建議でも触れられている³⁵⁾ように、再延長の対象となるのは一部の女性（1年半以上の育児休業取得が可能で、いわば恵まれた正規雇用の女性）であると考えられ、育児休業制度の対象外となっている非正規雇用や自営業の女性との公平性の問題³⁶⁾を一層拡大することともなろう。

31) 福田素生「保護者の就労と育児の両立支援策」『法律時報』78巻11号2006年35p

32) 2017年3月30日「保育所等利用待機児童数調査に関する検討会」（厚生労働省）のとりまとめ結果による。

33) 2016年9月から、労働政策審議会雇用均等分科会で、①都市部を中心に待機児童が多く、一歳時点で子供が入園できないために離職せざるを得ないケースが一定数ある ②同年8月にとりまとめられた経済対策推進上の必要性があることから、休業期間の再延長に関する審議が開始された。同年12月にとりまとめられた「経済対策を踏まえた仕事と育児の両立支援について」では、「保育所等に入所できず離職せざるを得ない労働者（主として女性労働者）も少ない割合であるが一定数存在することを踏まえ、緊急的なセーフティネットの一つとして」再延長措置が適当であるとされた。

34) 現行の保育制度では、申請された希望の範囲内で利用する保育所等が決定することとなるため、1歳時点では競争率の高い保育所等に限定して申込みをし、2歳時点では確実に利用可能な保育所等も含め申込みをすることによって、意図的に育児休業を長期に取得することも、地域の保育事情によっては可能である。

35) 注33の引用中の「少ない割合であるが一定数存在」との記述

36) この点については、八代尚宏「雇用保険制度の再検討」（猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策

2-2-2 見過ごされてきた接続問題

一方、育児休業制度と保育制度の接続を巡っては、近年、育児休業の普及に合わせて、0歳児保育の供給増を抑制する方向の議論も見受けられる。即ち、多大な公費投入と手厚い保育士配置を必要とする0歳児保育については、(育児休業による在宅育児、或は)家庭的保育の活用を促し、保育所や地域型保育事業の供給増を1・2歳児分に重点化することによって、待機児童問題解消の効率化・スピードアップを図るべきといった議論³⁷⁾が見受けられるところである。

以下では、0歳時保育に関するかかる議論は時期尚早であり、育児休業のあり方とともに0歳児の公的保育のあり方について検討が必要と考えられる論点の存在を指摘していきたい。

第一の論点としては、産休明けで職場復帰をする場合に注目すると、休暇制度による支援も公的保育の支援も受けられない、就業継続支援の空白期間が存在する点である。

現在、児童福祉法の認可対象となっている、保育所(0歳児～就学前児童)や地域型保育事業(0歳児～3歳未満児)において生後何か月から保育を行わなければならないかの定めは置かれておらず、0歳児の受入れ開始月齢は設置者の申請に基づき、地域の実情に照らして認可権者の裁量により判断されることとなる。その結果、今日、大半の認可保育所が0歳児保育を実施しているものの、0歳児の定員そのものが限定的である上、受入れ開始月齢には差があり、産休明け保育を実施している園は4割弱で³⁸⁾、実施していても限られた0歳児の定員枠の一部のみを産休明け保育の受入れ枠としている例も少なくない。

そこで、産休明けから職場復帰をしようとする場合、親族や知人に頼ることができなければ、認可外保育施設等の利用を余儀なくされることが少なからず生じてくることとなるが、そもそも、乳幼児突然死症候群の発症が生後半年頃までが大半となっているように、低月齢の乳児は身体機能が未発達なため生命の危険に陥りやすく、保育にあたっては個別かつ細心の注意が必要である³⁹⁾。しかるに、認可保育所に比べて

の経済分析』東京大学出版会) 2001年225～257pで早くから指摘されていた。

37) 2012年には、三鷹市の当時の市長が0歳児保育の見直しと1・2歳児保育の拡大の方向を打ち出した。さらに、2017年3月26日日経新聞によると、厚生労働省においても0歳児保育の定員枠抑制と1・2歳児保育への保育士等の投入シフトを検討中と報じられた。

38) 全国保育協議会『全国の保育所実態調査』(2011年)によると、認可保育所における乳児の受入れ開始時期については、「生後8週未満」8.9%「生後8週以上」が29.4%と4割弱が産休明け時点での受入れ可能だが、「生後6ヶ月以上」24.0%、「生後3ヶ月以上」16.8%で、さらに受入れ開始月齢が遅い園もある。(同報告書6p)

39) 乳幼児突然死症候群の発症は生後2～6か月に多く、6か月を過ぎると発症の危険が低下するとされているうえ、保育施設では預かり始めの時期に発症事例が多いとの研究報告もある。(伊東和雄・中村徳子「保育預かり初期のストレスとSIDS危険因子の関係について」『小児保健研究』2006年第65巻第6号 836-839p)

人員配置面などで見劣りがする認可外保育施設に、低月齢の乳児を預けることは安全面でのリスクが大きい⁴⁰⁾上、認可保育所に比べて保育料も高水準である。(民間ベビーシッターについては、質の確保されたサービス利用にはさらに高額な費用を要する。)このような状況において、育児休業が取得できない場合、就業継続を断念し、自らの手で子どもを育てることを選択することはむしろ当然であろう。

さらに、かかる就業継続支援の空白期間の存在は、月齢の低い乳児は親(専ら女性)が自らの手で育てることが当然とする考え方を、(黙示的ではあるが)公的に支持することとも同義となっている。換言すれば、育児休業が取得できない場合には女性が就業継続を断念することを暗黙の内に促しており、約5割の女性が妊娠・出産を契機に退職する、隠れた一因となってきたとも考えられる。「生活保障システムの制度設計は、家族やジェンダー関係の『実態』のたんなる反映ないし従属変数ではなく、『実態』そのものを形成する力の一つ⁴¹⁾として作用しているとも言えよう。

そして、就業継続支援の空白期間は、実態的に育児休業の取得が困難な非正規雇用の女性にとって、より大きなマイナスの影響を与える可能性が高い点が特に問題である。

このため、(三世代同居が多いなど産休明け保育の需要を認め難い地域を除き)認可外保育施設やベビーシッター会社による産休明けの私的保育サービス提供が行われている都市部等では、公的保育(認可保育所や地域型保育事業)により産休明け後からの乳児の保育を十分確保するといった対応が考えられるが、まだ「首も座らない」時期である産休明けからの公的保育の拡充には、異論も多いと考えられる。

しかし、だからこそ、改めて、0歳児保育のあり方を議論し、そこから育児休業制度のあり方を再検討する必要があると考えられるのである⁴²⁾。

40) 平成29年5月12日 内閣府子ども・子育て本部発表「『平成28年教育・保育施設等における事故報告集計』の公表及び事故防止対策について」によると、29年中の保育中の死亡13件中7件が認可外保育施設における事故によるものであった。認可保育所と認可外保育施設の児童数から考えると、認可外保育施設での死亡事故発生が明らかに高率である。なお、死亡事故のうち7件が0歳児であり、乳児の死亡事故の割合が高くなっている。

41) 大沢真理『現代日本の生活保障システム 座標とゆくえ』有斐閣2008年55p

42) 「日本でもようやく低年齢児保育への反対意見は弱くなっているが、(中略)公的保育・幼児教育給付を子どもの貧困対策として捉える視点は希薄といわざるを得ない。」(棕野美智子「保育施策の政治・政策的文脈」(棕野美智子・藪長千乃編著『世界の保育保障』法律文化社 2012年28p)と指摘されるように、「養護と教育」を一体的に提供する公的保育は、貧困等で養育環境に問題がある家庭の子どもにとっての重要性もまた大きい。特に、特定妊婦(児童福祉法に基づき出産後の養育に困難が予想される等、妊娠中からの支援対象とされた妊婦)の下に生まれた乳児など、家庭での虐待の未然防止を図るといった観点から、低月齢からの公的保育が望まれる場合も出てくる。即ち、0歳児保育については、就業継続支援だけでなく、より幅広い視点からの検討が望まれることも忘れられてはならない。また、社会保障の財政規律の面から0歳児保育を問題視するのであれば、むしろ、保育の実施主体である市町村が子育て支援策や地域の活性化策として行っている保育料の大幅な減

2-2-3 企業主導型保育事業に内在する問題

次に、もう一つの論点として、今般の育休法改正に先立ち、2016年度から導入された企業主導型保育事業⁴³⁾を巡る問題を指摘しておきたい。

企業主導型保育事業は、児童福祉法上は認可外保育であるものの、子ども・子育て支援法の改正によって、同法（59条の2）に位置付けられた「仕事・子育て両立支援事業」として、年金特別会計に財源を得て、企業等が従業員の福利厚生として実施する乳幼児の保育に対して助成を行うものである。医療従事者確保のための病院内保育をはじめとする事業所内保育への従来の補助は、いわゆる予算事業として認可保育所には及ばない水準にとどまっていたが、本事業は、法律に根拠を持ち、認可とほぼ同等の補助が得られる点が大きく異なっている。同時に、認可と同等の保育料徴収も認められており、公的保育の新類型⁴⁴⁾とも位置付けられよう。

企業主導型保育事業では、企業側が保育の提供主体となることに伴い、育児休業終期と保育利用（供給）開始期は事業主と個々の労働者の間の調整に委ねられ、育児休業と保育の接続問題は企業内部で調整可能となる。即ち、児童福祉法第24条により保育の実施主体となっている市町村による入所調整を経ることなく、事業主と労働者の間で直接、職場復帰時期と保育利用開始時期の調整が可能となるため、企業にとっては育児休業からの復帰時期の見通しが得づらく要員計画を立てにくいという問題と、労働者側にとって子どもの保育先が確保できず職場復帰できないという問題を解消できるメリットがある。さらに、産休明け保育を行っている企業主導型保育も少なくないことから、育児休業制度対象外の非正規雇用の女性の就業継続という点でのメリットも見込まれる⁴⁵⁾。

しかるに、育児休業期間を巡っては、事業主側にとって、従業員への教育投資回収や復帰後の円滑な職場適応等の観点から、短期間である方が望ましいことは当然であ

免によって、必要以上の保育需要の顕在化を招来していないかを、まず問題とすべきであろう。

- 43) 企業主導型保育事業については、相本浩太「企業主導型保育事業の創設—子ども・子育て支援法の一部を改正する法律の成立—」『立法と調査』No. 379 2016年 3～16pを参考としている。
- 44) 子ども・子育て支援新制度の導入とともに、児童福祉法6条の3の12項に位置付けられた「事業所内保育事業」は、市町村の認可（同法34条の15の2項）の上、子ども・子育て支援給付の対象となる特定地域型保育事業者（子ども・子育て支援法29条1項）となるが、企業主導型保育事業への補助基準・補助額等は、この認可「事業所内保育事業」とほぼ同じである。さらに、「企業主導型保育事業」に地域枠を設定して地元の児童を受入れた場合には、市町村から当該児童分の子ども・子育て支援給付が支給されることとなっている点からも「公的保育」としての性格が強いと考えられる。
- 45) 内閣府による企業主導型保育事業の紹介パンフレット「会社がつくる保育園」においても、早期の職場復帰をアピールしている例が散見される。（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/ryouritsu/publicity/pamphlet.html>）

るが、労働者側にとっても、長期に渡る休業取得によるキャリア形成上のマイナス⁴⁶⁾は無視しがたい面があろう。加えて、我が国においては、育児休業取得の権利は、法律制度としては年次休暇以上に権利保障⁴⁷⁾がされているものの、職場環境や職場の雰囲気取得の妨げとなってきたことは周知のところである。

このような中で、事業主側から、企業内保育による「認可並み」の保育提供とともに早期復帰についての要請（「将来のために早めの復帰が有利」といったキャリア形成上のマイナスを回避すべきとの間接的な要請も含む）が示されれば、甘受することは十分に起こり得ると考えられる。

即ち、企業主導型保育事業導入は、出産後の女性の職場復帰時期選択に対して事業主側が実質的な影響力を及ぼしうる可能性を拓き、就業面での女性活躍推進に寄与する反面、育児休業取得期間に係る労働者の選択に企業経営上の都合が優位に作用することが懸念される。そして、その根底には、育児休業終期と保育提供始期に関する政策的な議論・整理がないまま、なし崩し的に0歳児保育の提供が拡充されているという、児童福祉法に基づく公的保育と共通する構図を指摘することができよう。

また、企業主導型保育事業は、有資格保育者の率が1/2以上であれば公的助成の対象とされ、認可保育所に比して設置が容易である反面、保育の質確保については十分とは言えない面がある。無資格保育者に一定の研修を義務付けるとともに、有資格保育者の率に応じて補助を増額することによって、保育の質向上の誘導が図られているが、深刻な保育士不足を背景にその実効性には疑問が残る。さらに、助成元として指導を担う団体と認可外保育施設に対する指導を担う都道府県・政令市との二重の指導の下に置かれ、その上下関係も不明なため、責任の所在が曖昧になりかねない点も危惧される場所である。

加えて、企業主導型保育の設置者と利用者は、元来、事業主と労働者の関係にあるため、利用者が対等の立場で、保育に関する希望や苦情を言いづらい面も否めない。

なお、企業主導型保育では、時間外労働に対応した長時間の保育提供も可能である点も見落としてはならないであろう。敢えて極論すれば、極端な長時間保育によって児童の福祉が損なわれる可能性も全否定はできないところである。

企業主導型保育事業は、年金特別会計に財源を得ることによって、待機児童対策のスピードアップを可能とした等の意義がある反面、職場の都合に合わせた早期復帰や時間外労働を助長したり、保育の量的拡大が優先され質的確保・向上が二の次となり

46) 一般に、1年以上の育児休業取得はキャリア形成上の不利をもたらすと言われている。実証的にも、例えば、周燕飛「育休取得は管理職登用の妨げになっているか」（『季刊家計経済研究』No111 2016年 53～62p）によると、育休取得月数の長い女性ほど、管理職登用率は低くなることが明らかにされている。

47) 育児休業は年次休暇と異なり、使用者側に時季変更権がなく、労働者側の申し出どおり取得する権利がある。

かねないといった懸念材料を内包しているとも言えよう。

2-2-4 小括

概観してきたように、これまで、育児休業終期と公的保育の始期との調整が積極的に図られてきたとは言い難く、出産に伴う女性の就労継続の「切れ目のない支援」のための政策的整合性は不十分なままである。これは、育児休業制度が労働政策として、保育政策が児童福祉政策として推進されてきたことと無縁ではないとも考えられるが、女性の生き方の選択と子どもの健全育成を支援する社会保障の視点から、出産に伴う女性の就業継続支援のための、両政策の一体的・整合的な制度設計と運用が望まれる。

加えて、女性の活躍推進政策の一環として、専ら経済政策上の要請からの女性の就業継続支援が推進されることに伴って、育児休業制度や保育制度が歪められていくことがあってはならないと考えるが、そのためには、それに対抗しうる社会保障法の理論構築が求められているのではなかろうか。

3 育児休業の位置付けを巡る小考

育児休業法が少子化への危機感を背景に制定に至ったことは冒頭紹介したところであるが、育休法制定後、我が国の少子化が一層進むに伴い、少子化対策の強化が図られ、2003年には少子化社会対策基本法及び次世代育成支援対策推進法、2012年には子ども・子育て支援法が制定されるに至っている。

これらの少子化関連法の基本理念には、「父母その他の保護者に子育ての第一義的責任があるとの基本的認識の下に」⁴⁸⁾との規定が共通して置かれており、我が国では、出産・育児を自己責任の問題として捉える考え方を基調として少子化対策が進められてきたとも言えよう。このような「保護者の責任」という認識を基にすると、仕事と育児の両立支援は、本来、自己責任の問題である妊娠・出産・育児に対する特別の配慮、即ち「特別扱い」として受け取られることとなり、職場内での理解の妨げともなりうるものが懸念される。

一方、労働法の学説においては、ワーク・ライフ・バランスの対象となる様々な私的活動の中でも、育児は社会全体の再生産活動として不可欠な社会的意義、社会性があること、少子高齢化を背景とした労働力不足の中で育児と両立しながら仕事することへの社会的要請への対応が急務であること等から、育児休業はワーク・ライフ・バランス政策上、最優先すべきとの整理がなされてきた⁴⁹⁾ところである。同時に、ワーク・ライフ・バランス政策では、「ライフ」に労働者の生活に係る多様な活動を包含

48) 少子化社会対策基本法2条、次世代育成支援対策推進法3条、子ども・子育て支援法2条

49) 浅倉むつ子「労働法と家庭生活—『仕事と生活の調和』政策に必要な観点」『法律時報』78巻11号2006年28p、大内伸哉「労働法学における『ライフ』とは—仕事と生活の調査（ワーク・ライフ・バランス）憲章を読んで—」『季刊労働法』220号2008年23p

することにより、「家族的責任をもつ労働者のみの特別保護を不要とする効果」⁵⁰⁾を期待しているとされている。

しかし、官民挙げてワーク・ライフ・バランス政策が推進されてきても、マタハラ
の多発など、現実には「特別扱いを不要とする効果」を実感できるまでには至っていない。

このような中で、今後、「保護者の責任」という子育ての責任論を主軸とした捉え方から転換し、「子を生み、育てることを一つの権利、人間としてもっとも根源的な権利と理解せしめる。これが私の提唱する『子育て権』である。それは憲法上は十三条の幸福追求権のなかのもっとも基底的位置に捉えられるべきものである。そして、国、社会はこれを確実に保障しなければならない。それは出生率向上とか、人類の存続といったよこしまな目的からではなく、純粹に人間として生きる個人の権利として保障されなければならないものである。そして、これはあくまでも権利であって、その行使は個人の自由である。」⁵¹⁾と提唱された「子育て権保障法」の視点に再度注目していくことが必要なのではなかろうか。

このような視点は、「外部セクターでケアを担えるようにする『自分でケアしない権利』と同時に、『自分でケアする権利』をも認めるという、双方の権利が必要だという考え方」⁵²⁾にも通じ、「人間らしい働き方・生き方という観点、あるいは働き方・生き方の自由という観点から、公的セクターでのケアの充実と同時に、両性にフェアに子育てや介護をする権利を保障するという方向が求められている。」⁵³⁾といった視点から、育児休業と保育を考えることが望まれる。

ただ、このようなアプローチはかねてより示されているところであり、具体的な政策や法制度を動かすには、確固たる権利論としての構築・成熟が必要と考えられる⁵⁴⁾が、当面、2017年1月から施行されている、事業主から育児休業制度の対象となる従業員への個別周知の努力義務の延長線上の取組みにより、近似的な効果を期待しうる可能性が考えられる。

しかるに、我が国において男性の育児休業取得が進まない背景としては、男女の所得水準の差が休業中の給付額の差に連動するという経済的理由もさることながら、性別役割分業意識を根底とした、「職場に迷惑がかかる」「休みを取れるような職場の雰

50) 前掲注5 浅倉論文 599p

51) 高藤昭「少子化社会対策基本法について(下)―子育て権保障法への転換を一」『週刊社会保障』2003年23p

52) 竹中恵美子「転換点に立つ男女平等政策―新しい社会システムの構築に向けて」(足立真理子他編著『フェミニスト・ポリティクスの新展開』明石書店)2007年77p

53) 注52 78p

54) 注49の労働法における学説に対してさえも、社会保障法の視点から、「家族にかかる活動が他の活動よりも優先されるとする規範的理由は、(中略)依然として必ずしも明らかではない」(注27笠木論文62p)といった指摘もある。

困気ではない」といった職場環境の問題も大きい。

即ち、従来型の固定的な性別役割分業意識によれば、乳幼児の育児は専ら女性が担うものであるから、男性は「自分でケアしない権利」を有することが暗黙の前提とされ、「育児休業（育児のための時間短縮を含む。以下同じ）は、労働者が請求すれば就業させることができなくなるのであり、逆にいえば労働者の請求があってはじめてその効果が生じる。その効果の発生が請求するかしないかの労働者の意思にかかっている点からすると、労働者のイニシアティブによる不就業ということが出来る。」⁵⁵⁾との指摘に照らすと、「自分でケアする権利」を取得するために、男性がイニシアティブを発揮すること自体論外であり、職場へのロイヤリティーを疑われるということになる。

また、労働者の権利意識が弱いと言われる我が国では年次有給休暇取得も低調であり、制度的には権利保障がなされていても、実際の休暇取得に結び付かない傾向がある。とりわけ、育児休業制度については、その認知度自体が若い労働者の間で想像以上に低く、権利そのものに対する認識・理解が不足している⁵⁶⁾。

このような中で、育児休業取得を労働者側のイニシアティブに委ねている限り、男性の取得促進は難しいと考えられる。

加えて、今般、有期雇用労働者の取得条件が緩和されたことは、特に、非正規雇用の女性の取得促進にとっての効果が期待されるが、その内容は、一般の労働者にとっては自分が取得対象であるかわかりづらく、そのために申し出自体を躊躇したり、或は自らが対象であることを確認するために時間やエネルギーを必要とすることが、取得の妨げとなりかねないことが危惧される。

そこで、育児休業の対象となる労働者への個別周知と説明を義務化し、当然の権利としての認識・理解を促し、休業取得に個々の労働者自らの発意を不要とすることが一つの再出発点となる可能性が考えられる。ただし、取得義務化ではなく、具体的には、例えば、使用者側から、対象となる労働者に、育児休業の具体的な取得可能期間やそれに伴う社会保険料の免除等に関する情報提供と不利益取扱いが禁じられていること等の説明を行い、取得の有無を書面で確認するといった形を想定するものである。

4 おわりに

「企業も社会的組織である以上、育児支援にコミットしなければならず、育児休業は企業に対する社会的責務の表象であるともいえる。」⁵⁷⁾が、一方で、少し前の「子ども

55) 前掲注1 170p

56) 注22の調査結果によると、育児休業中の社会保険料免除についての認知度も2割前後と低水準であり、育児休業制度についての周知は驚くほど浸透していない実態が把握されている。

57) 山田晋「育児支援の社会保障法学的検討の視覚」『社会保障法』23号2008年 96p

手当」を巡る迷走⁵⁸⁾、最近では「子ども保険」論への無関心に見られるように、子どもや子育てへの支援に対する人々の冷淡ともいえる意識も否定できない中で、育児休業制度をめぐる課題は想像以上に大きくも感じられるが、「働き方改革」などの新たな動向に期待していきたいところである。

本稿は課題の整理と考察の試みに留まる萌芽的試論に過ぎないことには弁解の余地のないところであるが、2017年9月に「人生100年時代構想会議」が設置されたことに象徴されるように、我が国は、少子高齢化とともに長寿命化の中にある。仕事と育児の両立の上で最も困難な時期は子どもが生後1年までと言える。

未曾有の長寿命化の中で、このような限定された期間を、希望すれば、男女が協力して子どもを産み育て、無理なく仕事を休業できるような育児休業のしくみ、そして保育と一体となった就業継続支援を切に願い、この小論を終わりとしたい。

※本稿では、妊娠・出産・育児（特に乳児期）が女性の就業継続上の課題となっている中で、出産には、その前段階としての妊娠、その後の育児が当然に伴うことから、「出産に伴う女性の就業継続」と簡略化した表現を用いている。

58) 所道彦『福祉国家と家族政策』法律文化社 2012年 141～152pには、その経過と背景について詳しい。

About the achievements and problems of the childcare leave system in Japan

INOUE Yoriko

Abstract

In Japan, the childcare leave law was enforced in 1992. The law has made a considerable contribution to the continued employment of women after child birth. However, males' childcare leave usage rates and irregular employment women's usage rates are low.

The number of irregular employment women has been increasing, and there is a disparity from the regular employment women. Under these circumstances, continuing employment after childbirth is more important for irregular employment women, but there is a blank period of support for employment continuation.

In the future, it is important to establish a connection between the childcare leave system and the public childcare (nursery) system.

Keywords

childcare leave, blank of support for employment continuation after birth