

改正育児・介護休業法の意義と「3歳の壁」



生活研究部門 天野 馨南子

amano@nli-research.co.jp

1—2009年法改正までの法改正の流れ

1990年の1.57ショック^(注1)を契機に、少子化の流れを食い止める政策の一つとして制定された「育児休業等に関する法律（育児休業法）」（1992年4月1日施行）が今日、育児・介護休業法として知られる法律の原点である。この法律の制定によって、育児休業制度が単独立法化された。その後、育児休業法の改正案として1995年に介護休業制度が立案され、育児休業のみならず介護休業も立法化した「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（育児・介護休業法）」が制定された。

少子化の進展に一向に歯止めがかからない中で、1999年には「重点的に推進すべき少子化政策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が策定され、またそれに伴って育児・介護休業法の見直しも検討された。

2001年11月16日、育児・介護休業法としては第一回目の改正法（以下、2001年法）が公布された^(注2)。2001年法では、休業取得に関する「不利益取扱いの禁止」、「1ヵ月24時間、1年150時間を超える時間外労働の免除請求権」「勤務時間短縮等の対象となる子の年齢の1歳未満から3

歳未満への対象年齢引き上げ」「看護休暇の措置努力義務」「転勤における家族的責任を有する労働者に対する配慮措置」などが規定された。

政府による少子化対策や育児休業法の2001年改正によっても出生率が下げ止まらない中、2003年7月には民間企業に労働者の仕事と家庭の両立を推進する行動計画の策定、雇用環境の整備を促す「次世代育成支援対策推進法」（以下、次世代法）が成立した。次世代法の制定と共に再度の育児・介護休業法の見直しが行われ、2004年法改正（2004年12月1日成立、同8日公布、2005年4月1日施行）が行われた。

2004年改正法では、「有期雇用者への権利拡大」が改正の最も大きなポイントといえる。育児休業の場合、1年を超えて同一事業主に雇用され、子が1歳に達する日を超えて雇用が継続されることが見込まれる者は育児休業取得が可能となった^(注3)。次に、育児休業の期間延長があげられる。今まで子が1歳になるまで取得可能だった育児休業が、1歳の時点で保育所に入れない、保育していた者が死亡するなどの一定の条件が認められる場合、1歳6ヶ月まで育児休業の延長が認められることとなった。また、子の看護休暇についても今までは努力義務規定であったものが権利となり、労働者は1年に5日まで子の看護休暇を取得できるようになった。介護休業に関しては、今までは対象家族1人につき連続して3ヶ月、という制限があったものを、介護を要するごとに通算して93日まで介護休業を取得できるようになった。

2—2009年法改正の内容と意義（育児休業に関する部分）^(注4)

1 | 3段階の施行日

今回の法改正は正式には、「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

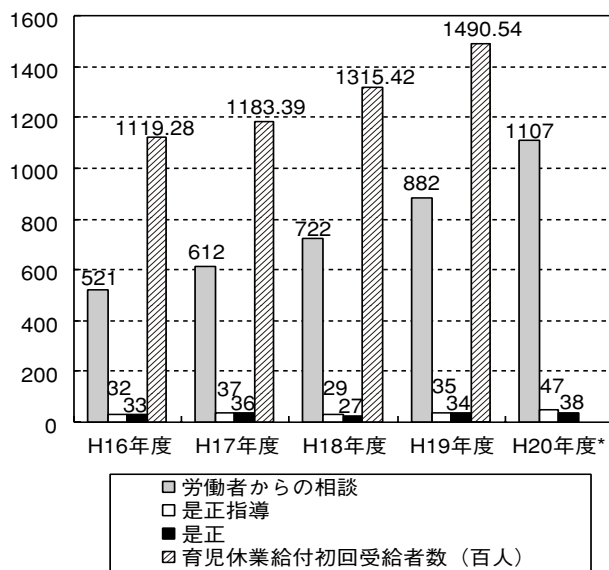
する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律」といい、2009年6月24日成立、7月1日公布である。施行日は3段階に分けられており、法律の実効性を確保するために今回改正で導入された休業に関わる①苦情処理、②紛争解決の援助、③勧告に従わない場合の企業名公表、④報告を求めた場合に報告をしない・もしくは虚偽の報告をした場合の過料の4つの制度については、育児休業を事由とする不利益取扱いに関する相談件数の増加を配慮して前倒しの2009年9月30日、紛争の調停についても前倒しの2010年4月1日に施行される。その他の改正は公布2009年

7月1日より1年以内（2010年6月30日まで）に施行されることとなっている。

2008年末のリーマンショック以降の経済情勢の悪化から、企業において妊娠・出産、育児休業に関連した、「育休切り」と呼ばれる不利益取扱い（解雇等）が増加しており（図表-1）、2001年法改正同様、今回も不利益取扱いに関する改正の前倒し実施が行われている。

なお、一部の規定（介護休暇制度、残業免除、短時間勤務制度）については、常時100人以下の労働者を雇用する事業主については公布日より3年以内の施行という「小規模企業への緩和措置」がとられている。介護休暇制度、残業免除、短時間勤務制度導入によって、代替要員の確保、もしくは周囲への仕事の振り分けが必要になることが想定される。多様な働き方が存在する職場作りに小規模企業ほど時間がかかると考えられたためとみられる。

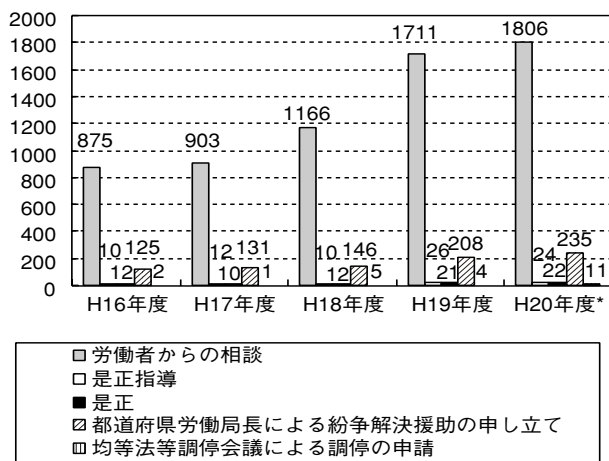
【図表-1】 育児休業にかかる不利益取扱い



2 | 子育て期間中の勤務形態の多様化

今回の法改正は、育児期間中の労働者の勤務形態の多様性を法律が後押しするという意味で、大きな改正となった。改正法は、子育て期間中の労働者に対して事業主が新たに2種類の勤務形態を提供することを義務付け、また子の看護休暇については制度を拡充することを義務づけた。

妊娠・出産等を理由とした解雇等不利益取扱い(件)



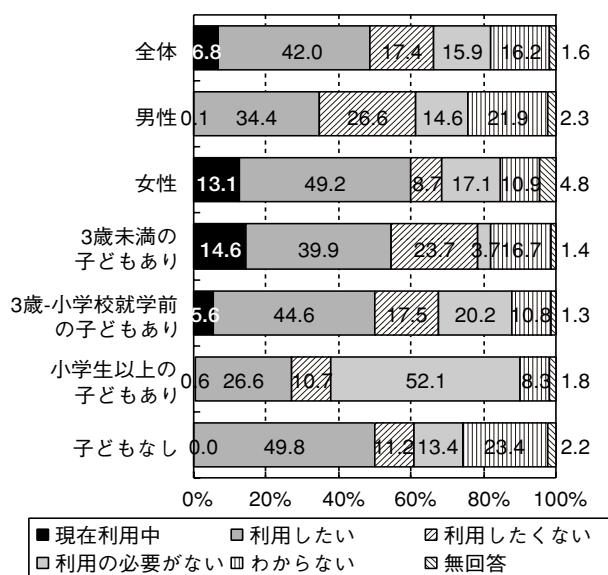
義務化された制度のまず一つ目は、3歳未満の子を養育する労働者に対して、事業主が1日6時間の所定労働時間等の短縮措置等（いわゆる短時間勤務制度）を提供することである。2つ目は、同じく3歳未満の子を養育する労働者から請求があったときに所定外労働を免除（残業免除）する所定外労働免除の制度である。

これによって3歳未満の子を養育する子育て期間中の労働者の働き方に、法律によって「1日6時間の短時間勤務」と「残業免除」という多様な働き方が保証されたことになる。

(注) *は平成21年2月末までの数値
(資料) 厚生労働省報道発表資料より作成

法改正前は、3歳までの子を養育する労働者に対して、①勤務時間の短縮、②所定外労働の免除、③フレックスタイム、④始業・終業時刻の繰り上げ繰り下げ、⑤託児施設の設置運営、⑥⑤に準ずる便宜供与、⑦育児休業に準ずる制度のいずれかの措置を講ずることが事業主に義務付けられていた。ただ、これだけでは事業主は①から⑦のいずれかを選べばよいわけで、②以外が事業主によって選択された場合、子育て期間中のため育児時間を多分に必要とする労働者にとっては、時間面での融通に限界があった。ニッセイ基礎研究所の「今後の仕事と家庭の両立支援に関する調査報告書」（平成20年8月、厚生労働省委託研究、以下、ニッセイ基礎研調査^(注5)）では、育児のための短時間勤務を「利用したいと思う」としている割合は男女労働者あわせて42.0%（図表-2）で、「現在利用している」6.8%とあわせて約5割が育児短時間勤務を希望している。3歳未満の子を持つ労働者についてみると、「現在利用している」が14.6%、「利用したいと思う」が39.9%と利用希望が5割を超える。ちなみに子のいない労働者も49.8%が「利用したいと思う」と回答してお

【図表-2】 育児短時間勤務利用希望



(資料) ニッセイ基礎研究所「今後の仕事と家庭の両立に関する調査」

り、育児短時間勤務は様々な立場の労働者に広く理解の得られている制度であることがわかる。育児に関する短時間勤務は多くの労働者の希望であり、それを事業主の提供義務とした今回の法改正は非常に意義深い。

子の看護休暇については、小学校就学前の子を養育する労働者に対し子の数に関わらず年5日まで提供することが義務化されていたものが、「子が2人以上の場合にあっては、十労働日」と改正され、子1につき年5日、上限10日まで子の看護休暇が取得可能となった。養育する子の数が多ければ、当然子の病気への対応時間が増大するため、2人以上の子を養育する労働者に対して法的な配慮がなされた点は評価に値する。

【図表-3】 子を養育する労働者に適用される制度

- ①短時間勤務（今回改正、3歳まで）
- ②残業免除（今回改正、3歳まで）
- ③子の看護休暇（今回拡充、小学校就学まで）
- ④法定外労働の制限（月24時間、年150時間まで、小学校就学まで）
- ⑤深夜業の免除（小学校就学まで）

なお、今回の改正で、今まで短時間勤務や残業免除とあわせて事業主が「いずれかを講じなければならない」措置であった、フレックスタイム、始業・終業時刻の繰り上げ繰り下げ、託児施設の設置運営、託児施設の運営に準ずる便宜供与、育児休業に準ずる制度は、就学前の子を養育する労働者に提供する「努力義務制度」となった。また、法的には3歳までの子を養育する労働者を対象として義務化された短時間勤務と残業免除の制度は、3歳以降就学前までの期間においても、事業主の努力義務とされた。

3 | 男性の育児参加促進

短時間勤務、残業免除といった働き方の多様性を事業主に求めた今回の法改正のもうひとつ

の柱が、男性の育児参加促進である。

男性の育児参加促進に関する改正点は次の3つである。

- ①育児休業期間の延長
- ②育児休業の再取得
- ③専業主婦除外規定の削除

「育児休業期間の延長」であるが、今までは子が1歳になるまでの期間に労働者1人につき1回取得可能だった育児休業を、父母両方が育児休業を取得する場合に限り、1歳2ヶ月までの間に父母それぞれが1年間を上限に休業を取得できることとなった。たとえば共働き世帯において、生後1歳までは母親が育児休業を取得して復帰し、父親は生後1歳2ヶ月までの適当な期間（1年を超えない）、育児休業を取得するなどが可能である。

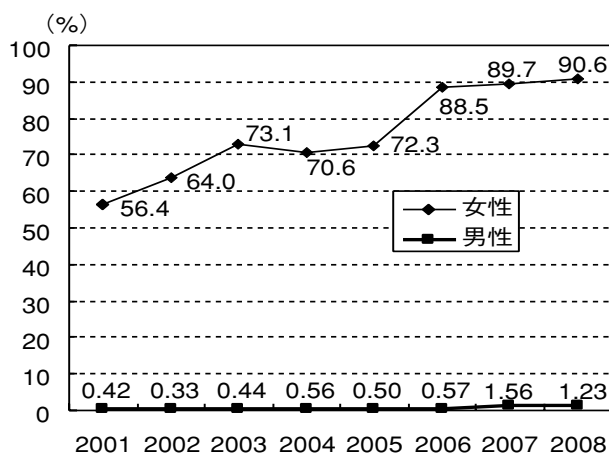
次に「育児休業の再取得」であるが、子の生後8週間以内（母親は労働基準法で定められた産後休暇中であり育児休業中ではない。この期間は母親の体力回復期であり育児に専念できないとみなされている）に父親が育児休業を取得した場合、父親に2回目の育児休業取得を認める法改正である。原則1回である育児休業を父親についてのみ、複数回取得することを認めた法改正である。例えば共働き世帯において、父親が生後8週間育児休業を取得し（母親は産後休暇中）、妻の体力回復と育児に協力し、その後母親が生後1歳まで育児休業を取得し、父親は生後8ヶ月から1歳2ヶ月まで再び育児休業を取得して妻の育児に協力するなどが可能である。

「専業主婦除外規定の削除」は、改正前の条文にあった常態として子を養育することが出来る親がいる場合に、労使協定によって育児休業を取得することを拒否できるという、いわゆる専業主婦世帯の育児休業取得除外規定を削除するものである。これによって、妻または夫が専業主婦（夫）であっても労働者は育児休業を取得

することが可能となった^(注6)。

わが国の男性の育児休業取得率の男女格差は大きい。女性の取得率が9割を超えるのとは対照的に、男性の取得率はわずか1%台を低迷している。それでも2007年までは微増だった男性の育児休業取得率は2008年には再び減少に転じ1.23%となった（図表-4）。

〔図表-4〕 育児休業取得率

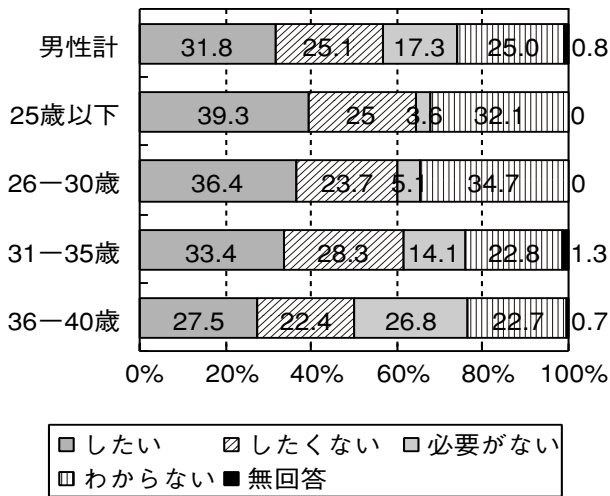


(資料) 厚生労働省「雇用均等基本調査」より作成

この大きな格差が、男性が女性に比べて育児休業を取得したくない、と強く思っていることに起因するのであれば男性の育児休業取得率の低さは問題ないであろう。しかしながら、実際には働く男性の3割が育児休業を取得したいと思っており、しかも若手層になるほどその割合は高まり、25歳以下では取得したい割合は4割にのぼる（図表-5）。

以上のような、男性労働者の育児休業に関する希望と現実とのギャップを埋めることを支援する法改正が行われたことは大変有意義であるといえよう。育児休業期間の延長により、今までは1年という制約の中で育児休業が取得できるかを検討しなければならなかったものが、男性が育児休業を取得する場合は1年2ヶ月までの期間で育児休業をとればよいこととなり、2ヶ月の猶予が与えられた。

【図表-5】 男性の育児休業の利用希望



(資料) ニッセイ基礎研究所「今後の仕事と家庭の両立に関する調査」

4 | 法違反企業へのペナルティ創設

育児介護休業法は第10条と第16条において、「事業主は、労働者が育児（介護）休業申出をし、又は育児休業をしたことを理由として、当該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。」として育児介護休業者に対しての不利益な取り扱いを禁止している。しかしながら、図表-1で示したとおり、育児休業に関する不利益な取り扱いに関する労働局への相談件数は増加しており、さらに2008年12月末以降の経済状況の悪化が不利益取扱いの増加に拍車をかけている。育児休業中に休業者が突然、一方的に解雇や復帰延期の連絡を会社から受けるといった事例がみられている。

妊娠・出産に関する不利益取扱いについては2007年4月1日施行の改正男女雇用機会均等法において、不利益取扱いの禁止、紛争の調停制度、厚生労働大臣から報告を求められた際に、報告をしない、もしくは虚偽の報告をした企業については過料が定められている。一方で、育児介護休業法は苦情・紛争が生じた際の措置について今まで定めがなかったため、不利益取扱いの禁止についてその実効性が乏しいという問題点があった。今回の法改正では、こうした法

律の弱点に乗じて急増するいわゆる「育休切り」にメスを入れる改正が行われた。法改正では、①都道府県労働局長による紛争への助言・指導・勧告、②紛争調停委員会による調停、③法違反企業が厚生労働大臣の勧告に従わない場合の企業名の公表、④報告を求めた場合に報告をしない、または虚偽の報告をした場合の20万円以下の過料、の4つが定められた。

法律の施行に関しても、調停を除く、助言・指導・勧告、企業名公表、過料については先述の通り前倒し実施で2009年9月30日施行となり、スピード感のある対応が行われたことは非常に評価できるといえよう。

以上、4つの観点から今回の法改正の育児休業に関する部分の内容と意義について、あえて課題を述べずに紹介してきたが、今回の法改正が抱える今後の課題について、1つだけ取り上げたいと考える。

3—今後の課題の1つ、「3歳の壁」

今回の法改正の目玉とも言える、子育て期間中の労働者に対する短時間勤務制度と残業免除の選択肢の提供義務化は「3歳に満たない子を養育する」労働者への提供義務である。3歳以上就学前の子を養育する労働者に対しては従前どおり「努力義務」のみである。

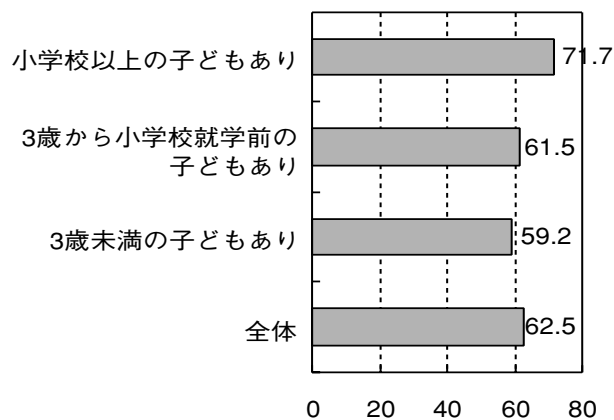
育児介護休業法は労働者の仕事と家庭の両立を支援すべく制定された法律であることを鑑みると、この3歳までという規定は乗り越えるべき大きな課題ということが出来るだろう。以下、その理由を示したい。

ニッセイ基礎研調査において、短時間勤務を利用している、または利用したいとする労働者について短時間勤務制度を利用する理由をたずねたところ、「保育園、学童クラブ、両親等に預けられる時間が限られているから」とする割合

は3歳未満の子を持つ労働者で59.2%、3歳から小学校就学前の子をもつ労働者でも61.5%にのぼり、小学校以上では7割超と、3歳で労働者を取り巻く保育事情が変わるということではなく、むしろ子の年齢があがるにつれて保育事情を問題として短時間勤務を希望する割合が増加している状況である。3歳以降も保育事情が厳しいために短時間勤務を希望する労働者の割合が非常に高いことがわかる(図表-6)。

また今回の短時間勤務・残業免除措置を義務化した背景に、厚生労働省は、出産後仕事をやめた女性について仕事と家庭の両立支援が難しかった理由のトップが「体力がもたなそうだった」という調査結果^(注7)を挙げている。

[図表-6] 「保育園、学童クラブ、両親等に預けられる時間が限られているから」短時間勤務利用希望者割合



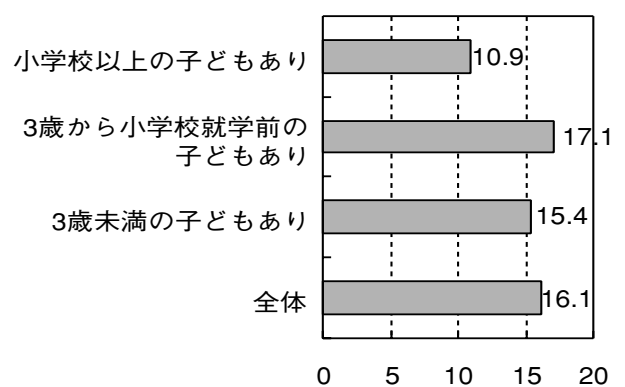
(資料) ニッセイ基礎研究所「今後の仕事と家庭の両立に関する調査」

この調査結果は産後離職して無職である女性対象の結果であるが、一方、出産後も働いている、離職した労働者よりも体力があるのではないかと推測される労働者を対象にしたニッセイ基礎研調査でも、育児短時間勤務を利用したい理由を聞いたアンケート結果で「勤務時間が短いため体力の消耗が少ないから」とする回答が16.1%存在する。ここで注目したいのは、体力問題で短時間勤務を利用したいとする割合が、3歳未満の子ありとする労働者における割合よ

り、3歳から小学校就学前の子ありとする労働者における割合の方が高いということである(図表-7)。体力を問題とする割合は3歳未満の子を持つ親も3歳から小学校就学前の子を持つ親も同様なのである。図表-6、図表-7からは3歳で短時間勤務制度や残業免除を中断し、残業ありフルタイムに切り替える保育都合上や労働者の体力都合上の理由は全く見当たらない。むしろ3歳以上の子を持つ労働者についての方が、短時間勤務への保育上や体力上のニーズが高い。また図表-2で示したように、短時間勤務を利用している、または、利用したい割合は3歳未満の子をもつ労働者で54.5%、3歳から小学校就学前までの子をもつ労働者で50.2%とどちらも5割を超えている。

このような状況をふまえると、法律の強制レベルではまだ柔軟な働き方の整備が労働者の両立実態に追いついていないことがわかる。このことを勘案し、育児を抱える労働者の就業継続のために、企業は、法定以上の制度を設けたり、労働者個人にあった柔軟な制度運用を検討したりする必要があると思われる。

[図表-7] 「勤務時間が短いため、体力の消耗が少ないから」短時間勤務を利用したい割合



(資料) ニッセイ基礎研究所「今後の仕事と家庭の両立に関する調査」

図表-6からは「法律を変えるよりも保育園、学童クラブなどの運営時間を延長すればいいのではないか」という見解もあるかもしれないが、

ニッセイ基礎研調査では「勤務時間が短縮できる分、子と一緒にいられる時間が増えるから」短時間勤務を利用したいとする割合が全体で71.8%（複数回答）と短時間勤務を利用する理由のトップの理由となっていることに鑑みると、ワーク・ライフ・バランスの観点からも、親子関係の健全な成長にわが国の長時間労働体質がこれ以上マイナスの影響を与えないようにしなければならないのではないかと筆者は考えている。

4—終わりに

今回のレポートでは、これまでの育児・介護休業法の改正の歴史と2009年法改正の育児休業に関する改正内容と意義、そして今後の課題の1つとして「3歳の壁」問題を取り上げた。

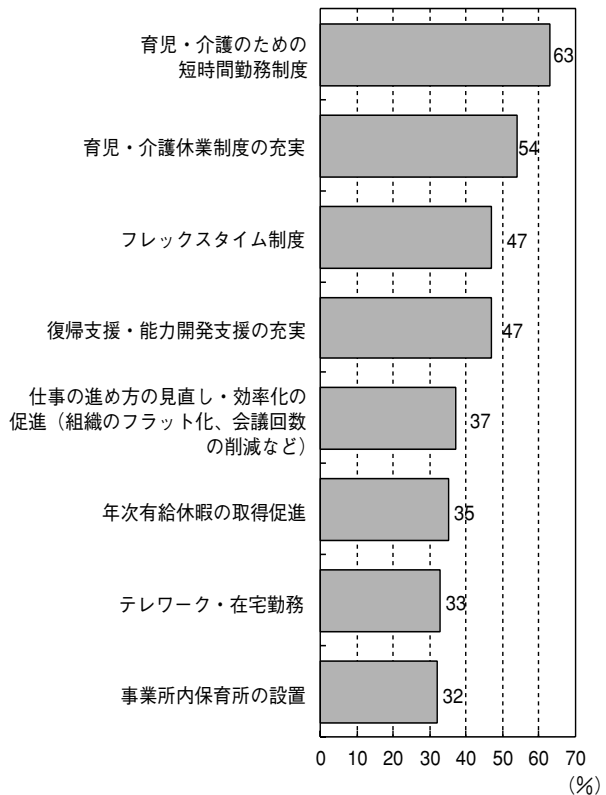
育児介護休業法が抱える課題は男性の育児休業取得問題など他にも多々存在するが、紙面の都合上、そのすべてを網羅することはできないため割愛した。

特に3歳の壁を取り上げた理由は、時間短縮に関する働き方はワーク・ライフ・バランス実現に向けて企業に対し人々のニーズの最も高い重要分野であるため（図表－8）^{（注8）}、育児責任、介護責任をもつ労働者の職業生活と家庭生活の両立支援という育児・介護休業法の趣旨から考えると、今後も時間短縮に関して本気性をもった大きな法改正を期待したいと考えたからである。今回の改正で短時間勤務や残業免除が「3歳まで」となった根拠については、労働者の都合ではなく、使用者である企業の都合がある。厚生労働省の調査によれば、育児のための短時間勤務等の措置を設けている企業はすでに約5割ある。その大半が3歳までとの規定を設けており、すでに短時間勤務の規定を設けている大半の企業にとって、ソフトな改正とされたのである。

しかしながら、時間短縮等の法支援が、育児を行う労働者の就業継続にもたらす効果を十分なものとするためには、この3歳までという期限が今後、両立支援の阻害要因となると考えられる。

この点について、今後も育児・介護休業法をめぐる積極的な議論展開がなされることを期待したい。

【図表－8】 WLB実現のために企業に期待する取り組み（30%以上）



（注）WLBとは、ワーク・ライフ・バランスの略称である。
 （資料）経済広報センター「少子化問題に関する意識調査報告書」より作成

-
- (注1) 1989年の合計特殊出生率が1.57であることが判明した。1.57は戦後、丙午で出生率が激減した1966年の1.58を下回る数値として世間に少子化ショックを与えた。
- (注2) 2002年4月1日施行。ただし、不利益取扱いについては公布と同時2001年11月16日施行。
- (注3) 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請時に明らかである場合を除く。介護休業は、雇用期間1年以上、かつ介護休業開始予定日の3ヶ月を超えて雇用が継続される見込みがあること、かつ介護休業開始日の3ヶ月後から1年経過後までに雇用関係が終了することが明らかでない者。
- (注4) 本稿では今回の法改正の特に育児休業に関連する改正の内容と意義、課題を検討するため、介護休業に関する今回の法改正「介護休暇の創設」はあえて本文では紹介しない。ちなみに介護休暇の創設によって介護対象者1人につき年5日、2人以上につき年10日まで介護休暇を労働者に提供することが今回の法律で義務付けられた。
- (注5) 企業調査と従業員調査を行っている。従業員調査は「40歳以下のいわゆる正社員」を対象としたもの。有効回答1,553人。調査期間は2007年11月22日から12月14日。
- (注6) 法はあくまで最低限の両立支援義務を規定しているのであって、事業主が法を上回る規定を提供することは問題ない。故に、育児休業期間や取得回数の拡充等をすでに実施している企業は少なくない。
- (注7) 日本労働研究機構「育児や介護と仕事の両立に関する調査」(2003年9月)。就学前の子がいる、出産1年前には雇用者で現在無職の女性について、「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」と回答した者に聞いた回答。
- (注8) 経済広報センター「社会広聴会員」対象。有効回答2,111人。調査期間は2009年6月4日から6月15日。