

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
第1章 概説	3
第1節 先行研究について	3
第2節 女性労働政策の視点	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
第3節 政策変化の画期と各時期の概観	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
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—	18
この時期の女性労働者の状況	18
第1節 労働基準法の制定	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
	この時期の女性労働者の状況	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
第4節 女子若年定年制・結婚退職制と無効判決の出現	46
第5節 男女同一報酬条約（ILO第100号条約）の批准	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
第6節 家内労働法の制定	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
第7節 勤労婦人福祉法の制定	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
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	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
第9節 小括	62
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—	67
この時期の女性労働者の状況	67
第1節 国際婦人年と内外の動き	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
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	72
第3節	労働基準法研究会（女子関係）報告	73
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
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	77
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
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	82
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
第6節 パートタイム対策の進展	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
第7節 婦人局の設置と内部編成	105
第8節 小括	106
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）	
—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
この時期の女性労働者の状況	110
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	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
第2節 育児休業法の制定	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
第3節	レディス・ハローワークの誕生	122
第4節	男女雇用機会均等政策の進展と保護政策の縮小	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
第5節	パートタイム労働法の制定	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
第6節	両立支援政策の進展と介護休業の法制化	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
第7節	男女差別的取扱いの禁止と女性保護規定の解消	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
第 8 節	行政改革の進展と女性労働関係行政機関の再編	162
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
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	164
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
第 10 節	在宅ワーク対策の開始	167
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
第 11 節	小括	169
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た転換期 (2001～2010)	
	—雇用均等・児童家庭局発足以降—	174
	この時期の女性労働者の状況	174
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	175
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
第2節	少子化対策として加速した両立支援政策の進展	183
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
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	192
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
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	201
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
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	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
第6節 小括	222
第7章 むすび	228
第1節 法政策の種類ごとの展開	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
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	237
第3節 政策視点の変化以外の要素	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
第4節	女性労働政策の今後	240
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
コラム	働く女性を巡る税制その1	32
	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。