

**「ライフスタイルの選択と雇用・就業に関する制度・慣行」  
についての論点整理**

**平成16年3月31日**

**男女共同参画会議  
影響調査専門調査会**

## 目次

．はじめに	
1．影響調査の意義	1
2．これまでの経緯	3
3．本調査の視点	3
．現状と課題	
1．知識集約産業化と女性の就業形態の変化	5
2．ライフステージごとの就業形態の選択状況	6
（1）進学と就業	6
（2）学卒後就業	8
（3）ライフコース	9
ア 総論	9
イ 結婚と就業	10
ウ 出産・子育てと就業	11
エ 再就業	14
（4）離婚・死別等によるひとり親家庭と就業	16
（5）高齢者の就業、引退	16
3．雇用	18
（1）結婚・出産後の就業継続	18
（2）賃金その他処遇、雇用管理	20
（3）再就職、パートタイム労働等	25
（4）高齢、引退	28
4．起業・自営業その他の働き方	29
（1）起業・自営業	29
ア 起業家数等の統計	29
イ 能力開発、相談、情報提供等	30
ウ 資金調達	31
エ 家庭との両立	33
（2）在宅ワーク	34
ア 在宅ワークに関する統計	34
イ 苦情・トラブル等	34
ウ 時間・健康管理	35
エ 仕事の確保、能力開発	36
（3）NPO等	38

( 4 ) 雇用と自営の中間的な形態の就業者 .....	40
5 . 公務員 .....	42
( 1 ) 就業形態 .....	42
( 2 ) 女性の採用・登用 .....	44
( 3 ) 諸手当 .....	45
( 4 ) 仕事と家庭の両立 .....	46
. 政策等の方向性	
1 . 総論 .....	49
( 1 ) 個人単位、ライフスタイル選択に中立的な制度に .....	49
( 2 ) 多様な就業形態の選択・移動に中立的な制度を .....	50
( 3 ) 個人単位の社会保障制度の構築 .....	51
( 4 ) 個人の能力を伸ばす教育、能力開発 .....	52
2 . 雇用 .....	52
( 1 ) 多様な就業形態を自由に選択でき、働きに応じた処遇が実現される社会 に .....	52
ア 多様な就業形態を自由に選択 .....	53
イ 多様な就業形態において働きに応じた賃金等の処遇の実現 .....	53
ウ 多様な就業形態間及び雇用以外の就業も含めた移動の円滑化 .....	54
( 2 ) 就業の選択に中立的でない世帯単位の制度の見直し .....	55
ア 家族手当の見直し .....	55
イ 住宅手当等世帯主のみに支給される手当の見直し .....	55
( 3 ) 賃金差別、賃金格差の解消及び雇用機会均等の推進 .....	56
ア 賃金格差の解消 .....	56
イ ポジティブ・アクション .....	56
ウ コース別雇用管理の適切な運用 .....	56
( 4 ) 仕事と家庭が両立できる環境の整備 .....	57
ア 保育サービスの充実 .....	57
イ 育児休業の取得促進等 .....	57
ウ 長時間労働の是正 .....	57
エ その他 .....	58
3 . 起業・自営業その他の働き方 .....	58
( 1 ) 起業・自営業 .....	58
ア 起業家に関する性別データ導入等統計の充実 .....	58
イ 創業塾、起業家支援セミナー等の相談窓口の利便性向上・内容の充実 等 .....	58

ウ	女性センター等を活用した協力ネットワークの構築	59
エ	投資、融資等の円滑な資金供給	59
オ	家庭との両立支援策の充実	60
(2)	在宅ワーク	60
ア	発注者、仲介者、受注者おのおのについての就業実態の把握	60
イ	契約ルールの適正化、「ガイドライン」の周知徹底、法的整備について の検討、苦情、トラブル等への相談体制の整備	60
ウ	就業条件の安定（報酬・就業時間・健康管理等）	61
エ	家庭との両立支援策の充実	61
オ	スキルアップを促す能力開発への支援充実	61
カ	仲介機関を通じた情報整備等	61
(3)	NPO等	62
ア	ボランティアと雇用者の働き方とを区分し、関係制度の適用関係を明 確化	62
イ	雇用された者については労働法制を遵守	62
ウ	円滑な資金供給の確保	62
エ	NPO等による雇用創出への支援	63
(4)	雇用と自営の中間的な形態の就業者	63
ア	就業実態の把握	63
イ	適切な指導	63
ウ	就業形態についてのガイドラインの制定等による契約ルールの適正化、 就業条件の安定	63
4.	公務員（主に国家公務員）	64
(1)	就業形態の多様化	64
ア	短時間勤務	64
イ	非常勤職員採用の男女機会均等	64
ウ	フレックスタイム制	64
エ	採用試験の受験年齢制限等	65
(2)	女性の採用・登用の促進、採用試験種別にとらわれない個々人の能力に 応じた人事管理	65
(3)	諸手当の見直し	65
(4)	働きやすい職場づくり	66
ア	育児休業・介護休暇等の取得促進等	66
イ	男性の育児休業取得促進	66
ウ	その他の両立支援策の充実等	66
エ	長時間勤務の解消	67

．はじめに

## 1．影響調査の意義

男女が、互いにその人権を尊重しつつも責任を分かち合い、その個性と能力を発揮することができる男女共同参画社会の実現は緊要の課題であり、特に女性の個性と能力の発揮、女性の参画・貢献を推進することは不可欠である。

男女共同参画影響調査（以下「影響調査」という。）とは、政府等の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響（本来意図した影響及び意図しない副次的な影響）を調査することを指し、施策が男女共同参画社会の視点に立って企画・立案、実施され、男女共同参画社会の形成の促進に資するものとなることが期待されている。

企画・立案、実施される施策は社会経済全般にわたり、施策により生じる影響も広範多岐にわたるため、直接的に男女共同参画社会の形成の促進に関する施策でなくても、結果的に男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすことがあり得る。また、現状では、社会や家庭において、女性と男性の置かれている状況や実際的なニーズが異なる。このため、施策の実施により、女性と男性が受ける影響が異なり得ることから、男女共同参画の視点から無視し得ない効果が生じる可能性がある。

影響調査とは、このような影響や効果を把握すべく、男女共同参画社会の形成に及ぼす施策の直接的な効果及び波及効果（副次的効果）あるいは意図しない効果を調査するもので、男女共同参画の視点から施策の改善すべき点を明らかにすることを趣旨とするものと言える。

影響調査の実施によって、公平性の観点のみならず、施策の有効性や効率性が高まることが期待される。すなわち、実態に即した多くの具体的な情報を収集した上で、可能な限り女性にも男性にも等しく便益が的確に及ぶように努めることは、施策の公平性を高めるとともに、予算や人員の制約下で、可能な限り施策の便益が広く及ぶように努める動機付けとなり、施策の有効性や効率性を高めることにも寄与する。また、波及効果（副次的効果）ないしは意図しない効果は、検討対象施策そのものだけでなく、関連施策との関

係から生じる可能性がある。このような関係を把握し、関連施策も考慮して施策の見直しを行うことで、検討対象施策及び関連施策との整合性を図ることが促され、広い意味での施策の有効性や効率性を高めることに寄与する。

このように、影響調査を実施することによって、公平性、効率性、有効性等の観点から施策の質の向上を促す手がかりを得ることができる。また、影響調査による調査結果が公表されれば、施策の透明性を促進することにも寄与すると考えられる。

なお、影響調査は、男女共同参画の視点に照らして、既存の男女の格差を拡大させるような影響があることをもって施策の本来の意義を批判するのではない。むしろ、よりよい施策の検討、見直しを行うものであり、それは施策の本来目的の達成にも寄与するものである。さらに、男女共同参画の視点に立って男女が等しく便益を享受し得るように施策の見直しや改善をしていくことは、施策の本来期待される効果が損なわれることを防ぎ、より確実に発現することを促進し、施策の有効性の向上に寄与するものである。

(参考)

1. 男女共同参画社会基本法(平成11年法律第78号)における関連条文

第4条 男女共同参画社会の形成に当たっては、社会における制度又は慣行が、性別による固定的な役割分担等を反映して、男女の社会における活動の選択に対して中立でない影響を及ぼすことにより、男女共同参画社会の形成を阻害する要因となるおそれがあることにかんがみ、社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするように配慮されなければならない。

第15条 国及び地方公共団体は、男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、男女共同参画社会の形成に配慮しなければならない。

第18条 国は、社会における制度又は慣行が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響に関する調査研究その他の男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の策定に必要な調査研究を推進するように努めるものとする。

第22条 会議は、次に掲げる事務をつかさどる。(中略)

- 4 政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の実施状況を監視し、及び政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を調査し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣及び関係各大臣に対し、意見を述べること。
- 2 . 男女共同参画基本計画（平成12年12月12日閣議決定）における関連部分「税制、社会保障制度、賃金制度等、女性の就業を始めとするライフスタイルの選択に大きなかわりを持つ諸制度・慣行について、様々な世帯形態間の公平性や諸外国の動向等にも配慮しつつ、個人のライフスタイルの選択に対する中立性等の観点から総合的に検討する」

## 2 . これまでの経緯

平成13年1月、男女共同参画会議が発足した。同会議は、男女共同参画社会基本法に基づき、政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響の調査を行う任務を有し、同会議の下に、影響調査専門調査会(以下「本調査会」という。)が設けられた。本調査会においては、平成13年5月以降、女性のライフスタイル等の選択に影響が大きい税制、社会保障制度、雇用システムなどの制度等について、重点的に審議し、平成14年12月、「ライフスタイルの選択と税制・社会保障・雇用システムに関する報告」(以下「前回報告書」という。)を取りまとめ、男女共同参画会議に報告した。前回報告書においては、「今後、より雇用システムに力点を置いて、ライフスタイル選択への中立性の観点から検討を進めていきたい。なお、税制や社会保障制度についても、今後政府内で改革案等の検討が進められていくため、引き続き、必要に応じ検討を加えていくこととしたい。」とされたところである。

## 3 . 本調査の視点

本論点整理においては、男女共同参画社会の形成の観点から、社会における様々な就業形態とそれに関連する政府の施策・制度及び賃金制度を始めとする社会の制度・慣行を取り上げた。

調査の視点は、前回報告書と同様、「個人のライフスタイルの選択に対する中立性の確保」に中心を置いている。税制、社会制度、賃金制度等の社会制度・慣行が女性の就業を始めとするライフスタイルにどのような影響を与

えているかを解明し、中立性を確保することは、男女共同参画社会形成の一層の進展につながる。

今回の調査の対象である我が国の雇用慣行においては、長期継続雇用や年功賃金等の賃金制度が、女性の就業、取り分け子育て後の再就業に対して非中立的に働いているのではないかとの指摘がなされてきたところである。

また、本調査では、中立性の視点に加え、政府の施策・制度については、広く男女共同参画社会の形成への影響という視点から検討を行っている。男女共同参画社会の形成に影響を及ぼす施策は、積極的改善措置を始めとした男女共同参画社会の形成の促進に関する施策とそれ以外の施策に大別できる。影響調査においては、前者の政策についてその効果をみるとともに、後者の必ずしも男女共同参画社会の形成促進を意図しない施策についても、男女でどのような政策効果の違いが生じるか、また、意図しない形で男女共同参画社会の形成に影響を及ぼしている波及効果はないか等の点につき検討を行うこととしている。

以上のような視点に立って、ではまず、進学、結婚といったライフステージごとの男女の就業スタイルの選択状況を希望と実態の対比形式で把握する。また、雇用、自営、公務といった就業形態別に、現状と関連する制度・慣行につき検討する。

これを受けて、では、求められる政策の方向性について論点整理を行う。



## ．現状と課題

### 1．知識集約産業化と女性の就業形態の変化

我が国においては、90年代以降、IT化の進展、国内生産の低迷や工場の海外移転の加速などを反映し、製造業の就業者数は減少傾向にあり、サービス産業化が進行したことが指摘されている。サービス産業は労働集約的で大きな雇用吸収力があるが、さらに、先端的な知識集約産業が日本経済活性化の担い手として成長しつつあり、企業の競争力の源泉が、年功的な熟練等を要素とする生産システムが中心であった時代から、知識、情報やアイデアの役割が大きくなる時代へと変化している。これらの経営資源については、女性が重要な担い手として注目されており、知識集約産業化社会においては、女性の社会における活躍がますます重要な役割を果たす。

このような知識集約産業化の下での女性の社会進出に対応して、従来の雇用・就業慣行は見直しを迫られている。以前は、性別役割分担を背景に、長期継続雇用や年功賃金などを内容とした雇用慣行の下で、女性は結婚や出産を機に労働市場から退出し、男性雇用者と無業の妻からなる「片稼ぎ」が主流だった。賃金にも世帯の構成に対して手厚い配慮がなされていたため、これが男女間の賃金格差の原因となり、女性の就業に関する選択に非中立的に働いた。税制や社会保障制度も世帯単位の制度体系として、この雇用慣行を補完し、一定の整合性を有していた。

しかし、現在では女性の社会進出が進み、「共稼ぎ」が主流となっている。また、知識集約産業化やサービス産業化は、女性の就業率の高まりとあいまって、就業形態の多様化を引き起こしている。各企業は、女性を含むすべての従業員について、個人として就業の意欲を高め、意欲のある人材がその持てる能力を最大限に発揮することができる環境を整備し人材の有効活用を図る必要に迫られている。

政府も、「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成13年6月閣議決定）等において、税制や社会保障制度に関して、「個人単位化」を進めるとともに、雇用に関する「性による差別」を撤廃すること、就業等の選択に中立的な制度とすることを掲げているところである（注）。

これは、これまでの雇用慣行が女性の再就職を阻む原因となる等、女性の就業に関して非中立的に作用していることは、男女共同参画社会の形成を阻害するのみならず、我が国社会の活力を低下させることともなるからである。

もちろん、個人単位化が、家族の役割を否定するものではないことにも留意が必要である。例えば、子どもの扶養や高齢者ケアの配慮についても、ライフステージに応じて、男女が共に就業とのバランスをとりながら行うことを前提とした諸制度を構築する必要がある。また、むしろ、従来の制度・慣行が結果的に若年層に対して家族形成の意欲を阻害し、晩婚化・少子化を助長してきた可能性があることは、前回報告書でも指摘したとおりである。

(注)

「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(平成13年6月26日閣議決定)

「『働く女性にやさしい社会』を構築するため、税や社会保障制度の見直しに当たっては、個人単位化を進めるとともに、雇用に関する『性による差別』を撤廃する。」

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月25日閣議決定)

「男女共同参画社会の実現が重要な課題であり、仕事と育児の両立のための環境整備を進めるとともに、女性の就業を始めとするライフスタイルの選択に中立的な社会制度の構築を進める。」

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(平成15年6月27日閣議決定)

「第3号被保険者制度の見直し、短時間労働者の年金適用、在職高齢者についての給付のあり方の見直しなど、女性や高齢者の就労を阻害せず、働くことに中立的な制度とする。」

政府税制調査会答申「あるべき税制の構築に向けた基本方針」(平成14年6月)

「男女共同参画社会の進展や雇用慣行の変化等のライフスタイルの多様化、少子・高齢化の進展といった構造変化に対し、税負担に歪みが生じないような、また、経済社会の中で行われる個々人の自由な選択に介入しないような中立的な税制とすることも重要である。」

## 2. ライフステージごとの就業形態の選択状況

### (1) 進学と就業

<希望>

内閣府が実施した意識調査によると、親が子に求める最終学歴を四年制大

学とする割合は男子では6割強であるが女子では4割強となっており、意識に差が見られる(資料1)。

高校生の将来の職業に関する意識調査では、将来なりたい職業が「ある」としたのは男子で6割弱、女子で8割と女子の方が意識が高くなっている。仕事の内容については、保育士・幼稚園教諭、看護師、美容師などが上位を占めており、従来女性が就くことが多かった職業のイメージが女子の職業選択に影響を与えていると思われる(資料2)。

なお、中高生の職業認知度に関する調査では、職業を「イメージできる」、「知りたい」及び「やってみたい」のいずれの率においても明らかな男女差があり、男子は技術系の職業、女子は「美」に関する職業への関心が高い(資料3)。

#### <実態>

四年制大学への進学率を見ると、女性の進学率は近年急速に伸びつつあるが、現在でも男性を13.2ポイント下回っている。また、大学院への進学率は、女性は男性の半分程度にすぎない。なお、短期大学を含めた大学進学率は同等である(資料4)。

大学(学部)における学生の専攻分野別割合を見ると、平成14年度において、女性では人文科学専攻者・社会科学専攻者がそれぞれ約3割を占めるが、工学専攻者は1割に満たない。一方、男性では人文科学専攻者は1割に満たず、社会科学専攻者が5割弱、工学専攻者が3割弱となっており、顕著な差が見られる(資料5)。外国と比べても、我が国の男女の専攻分野の偏りは大きく、特に工学系における偏りが大きい(資料6、7)。

卒業後の進路を見ると、人文科学、社会科学、芸術系学部で進路未定の者(進学者及び就職者を除く者)の割合が高い(資料8)。また、卒業後4年目までの就業状況を見ると、経済商学系、工学系専攻者は正社員(注)として定着する率が高く、非正規・求職中は芸術系、理学系、農学系専攻者に多い。なお、同じ専攻であっても女性の方が非正規割合が高い(資料9)。

OECD生徒の学習到達度調査(PISA)によれば、OECD加盟国の15歳児の男女別学力差について、読解力は女子が優位であるが、数学的リ

テラシー、科学的リテラシーはほとんど差が見られない。また、国際教育到達度評価学会（IEA）の公民教育調査によれば公民知識（14歳児）にはほとんど差が見られない（資料10）。

以上のとおり、男女の学力差はあまり見られないにもかかわらず、四年制大学への進学率、専攻分野の差が生じている。これは、卒業後の就業状況を反映しているとも考えられるが、親の期待度や、親子の持つ将来の職業イメージ、学部選択に、固定的性別イメージにとらわれた意識があるとも考えられる。

（注）いわゆる「正社員」と「非正社員」が同種の仕事につくことが増え、「正社員」と「非正社員」の区分があいまいになってきている中で、また、パート等の働き方が既に重要な役割を担っている中で、「非正社員」という社内の身分差を印象づけるような言葉を使うことは本来適切でないと考えられる。しかし、まだ一般的に使われている現実があり、また、その意識の原因に迫ることが本問題を考える上で非常に重要であることから、今回の論点整理ではあえて「正社員」と「非正社員」という呼称を使用することとする。

## （2）学卒後就業

### <希望>

若者の職業観に顕著な男女差は見られない。現在アルバイト・パート・派遣等の男女も正社員が望ましいとする者が多い（資料11）。

### <実態>

新規学卒者の就職率は、景気の低迷に伴い、平成3年以降急激に減少している。また、学卒者のうち上級の学校等への進学も就職もしていない者（一時的な職に就いた者を含む。）の割合を見ると、就職率の減少に比例して近年増加傾向にあるが、高卒・大卒ともに女性が男性を若干上回っており、女性の就職がより困難な状況にあることがわかる（資料12）。

就業者の就業形態に着目すると、平成13年度の24歳以下学卒未就業者入職比では、女性の26.0%、男性の15.1%がパートタイム労働者と

なっており、特に高卒者に該当する19歳以下の女性ではおよそ5割がパートタイム労働者である。また、労働者派遣事業所の派遣社員や契約社員・嘱託などとして就業する例も見られる（資料13、14）。

近年、厳しい経済情勢の下で企業が正社員の雇用取り分け新卒採用を抑制していること、また、若年層で就業に対する価値観が多様化していることなどによって男女ともに非正社員比率が上昇しているが、特に女性においてその傾向が強い。

女性は自由で拘束性のない就業形態（非正社員）を自ら選択する者も男性より多い。しかし、正社員として採用されなかったため非正社員となった者、非正社員から正社員になろうとしたが果たせない者のいずれも女性の割合が高くなっており、雇用環境の悪化は女性により大きな影響を与えているのではないかと考えられる（資料15、38-1）。

### （3）ライフコース

#### ア 総論

女性が職業をもつことに関する国民一般の意識について見ると、「子どもができてみずっと職業を続ける方がよい」とする者の割合は年々増加し、「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業を持つ方がよい」とする者の割合を平成14年に初めて上回った（資料16-1）。実際に、1990年代初年以來、雇用者及び自営業の共稼ぎ世帯数は男性雇用者と無業の妻からなる世帯の数を上回るようになってきている（資料16-2）。

日本の女性の労働力率を年齢階級別に見ると、他の先進諸国では逆U字カーブを描いているのに対し、日本では、子育て期に当たる30歳から34歳までの層を底とするM字カーブを描いているが、この年齢層の労働力率も10年前と比べて7.6%ポイント高い60.3%となっており、M字型はなだらかになってきている。また、就業希望者を含めた潜在的労働力率では逆U字カーブに近づいており、当該年齢階級における就業希望と現実の乖離は現在でも見られるところである（資料17）。

また、国立社会保障・人口問題研究所「全国家庭動向調査」（平成12年）

により女性の就業パターンの理想と現実を比較すると、理想・現実ともに再就職型が約5割、次いで専業主婦型、継続型がそれぞれ2割程度となっており、理想と現実はほぼ一致しているように見える。しかし、現実には継続型となっている者でも再就職型を理想とする者、再就職型となっている者でも継続型を理想とする者、専業主婦でも継続型や再就職型を理想とする者の割合は多く、理想と現実が一致していない状況が見てとれる（資料18）。

そのほか、(株)UFJ総合研究所「子育て支援策等に関する調査研究」によると、退職経験を持つ母親のうち2割が仕事を辞めたことを後悔しており、その理由では「再就職しようとしても就職先がない」が最多である。逆に、継続就業している母親の9割が仕事を継続してよかったとし、働く理由として4割が「一度辞めると良い就職先がない」と回答している（資料19-3~6）。

これらのことから、女性が出産を通じ、また、仕事と育児を両立しながら就業を継続すること、出産等の理由で離職し、再就業することがともに困難であることがうかがえる。

## イ 結婚と就業

### <希望>

国立社会保障・人口問題研究所「第12回出生動向基本調査」によれば、男女とも、約9割が「いずれ結婚するつもり」である（資料20）。

また、平成14年7月の世論調査によれば、女性は「結婚するまでは職業を持つほうがよい」とする割合は女性で5.0%、男性で7.7%にとどまっている（資料16-1）。

### <実態>

未婚率は各年代で上昇しており、20歳台後半でも女性の5割強、男性の6割弱が未婚である（資料21）。

内閣府「若年層の意識実態調査」によると、結婚して特に不利益になると思われる点として、20歳から34歳までの女性の3割が「家事、育児負担の増加」を挙げる一方、男性で「家事、育児負担の増加」を挙げる割合は1

割弱にとどまっている（資料22）。

結婚と仕事については、25歳から34歳までの女性離職者（前職が雇用者）のうち、18.6%が結婚を離職理由とし、うち73.7%がそのまま無業となっている（資料23）。また、(株)UFJ総合研究所「子育て支援策等に関する調査研究」によると、未就学児を持つ母親の9割が退職経験を持つが、うち5割が結婚を退職理由として挙げている（資料19-1, 2）。

なお、独身女性と既婚女性のフルタイム就業率の格差と、20代後半から30代前半までの女性の未婚率の関係を都道府県別に見ると、フルタイム就業率の格差が大きい地域ほど未婚率が高くなっている。結婚しているかどうかによって十分な収入を得る機会の差が拡大する状況は、女性にとって結婚の機会費用（結婚しなかった場合の働き方によって得られる所得）が高まることを意味しており、近年の未婚化・晩婚化の一因となっていることが指摘されている（資料24）。

## ウ 出産・子育てと就業

### <希望>

子育てに対する若年層の意識を見ると、理想の子ども数、予定の子ども数とも減少傾向にあるが、理想の子ども数より予定の子ども数の方が更に少ない。理想の子ども数より予定の子ども数が少ない理由としては「子どもを育てるのにお金がかかる」が60.2%と群を抜いているが、この割合は夫・妻ともに正社員である場合は59.0%、妻がパート・アルバイトでは69.7%、妻が専業主婦では75.0%となっており、妻の働き方によって子育てへの経済的負担感が高くなっている（資料25）。

平成14年7月の世論調査で、女性は「子どもができるまでは職業を持つ方がよい」又は「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業をもつ方がよい」とする割合（合計）は女性で49.3%、男性で43.1%、「子どもができて、ずっと職業を続ける方がよい」は女性で38.0%、男性で37.2%となっている（資料16-1）。

### <実態>

### 【継続就業か退職か】

妊娠・出産を理由に退職する女性が相当数存在する。25歳から34歳までの女性離職者（前職が雇用者）の離職理由のうち、「育児のため」は19.7%を占めており、その84.1%は引き続き無業者である（資料23）。また、厚生労働省「第1回21世紀出生児縦断調査」によれば、第1子出産1年前に職業に就いていた母親のうち約7割が出産半年後には無職となっている（資料26）。

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」によれば、出産前に仕事を辞めた理由としては、「家事、育児に専念するため自発的にやめた」という積極的理由が最多であるが、一方で育児休業をとれそうもなかった、保育園等の開所時間と勤務時間が合いそうもなかった等「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」とする者も約4分の1存在する。また、「解雇された、退職勧奨された」との回答も5.6%と少なからず見られる（資料27）。

育児休業等に関する法律（現育児休業、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。））制定後、育児休業の取得割合も年々上昇しており、平成14年度の育児休業取得率は女性で64.0%となっている（資料28-1）。

なお、育児休業を取得しなかった理由としては、保育所に預けることができた、仕事に早く復帰したかったといった回答も見られるが、職場の雰囲気、収入減となり経済的に苦しくなるといった回答が多い（資料28-2～4）。

### 【父親の育児】

各種調査によれば育児休業を取得したいとする男性は相当割合存在するが、平成14年度における育児休業取得率は0.33%と極めて低い（資料28-1）。

育児休業を取得しない理由について、「配偶者等の協力で、必要なかった」が最多であるが、以下「仕事が忙しく、同僚に迷惑がかかる」、「取得しにくい雰囲気が職場にあった」と職場環境に起因する理由が続いている（資料29-2）。

また、週の労働時間が60時間以上である者の割合を年齢階級別に見ると、



子育て期に当たる25歳から44歳までの男性は他の年齢層よりも割合が高く、かつ上昇傾向にある。さらに、男性では若年層ほど平均的な週労働時間は長く、所定外労働の頻度が高く、1か月の残業時間数も多いという調査結果がある（資料30）。そのためか、父親の約4割は平日に子どもと過ごす時間が「0時間台」である（資料31-2）。

父親・母親ともに約半数が「仕事と家事・育児を同等に重視したい」と希望しているが、現実には父親は「どちらかといえば仕事優先」、母親は「どちらかといえば家事・育児優先」となっている傾向にある（資料31-1）。

#### 【保育所】

厚生労働省では、平成14年度から待機児童ゼロ作戦を開始しているが、女性の労働力人口の増加、特定の地域において保育需要が急増していることなどを背景として平成15年4月1日で26,383人の児童が待機している状況である（資料32-1）。

年齢区分では特に1・2歳児の待機児童数が多く、地域別には都市部で全待機児童の76.4%を占めている（資料32-2）。

なお、保育サービス利用者への意向調査を基に推計した「潜在的な保育需要者数」は首都圏で約24万人に上るとの報告もある（資料32-3）。

#### 【放課後児童クラブ】

子どもが小学生になると育児にかかる時間も少なくなるが、特に小学校低学年児の場合、父母が仕事で家を留守にする間の生活の場が必要である。そのため、放課後児童クラブ（放課後児童健全育成事業）の整備が進められており、平成13年10月1日現在で設置数は12,058か所、登録児童数は約48万人となっている。

開所日数・時間等は多様であるが、対象児童はおおむね10歳未満とされており、ほとんどが19時までで閉所している（資料33）。

#### 【学校行事等への参加】

学校諸行事への父母の参加は親子双方にとって大切であり、また学校運営において保護者の果たす役割は大きい。フルタイムで勤務する父母がそれらに参加することは困難な場面もある。

年次有給休暇取得日数は女性より男性で少なく、実労働時間が長いほど少

ないとの調査結果もあり（資料34）、それらの諸活動は母親が支えていることが多い（資料35）。

自らの手で子育てしたいとして自発的に仕事を辞める女性も多いが、一方で育児と仕事を両立させたいと希望しながら果たせなかった女性、仕事を辞めて後悔している女性も存在しているとみられる。また、育児に積極的にかわりたい男性も存在する。

しかし、育児休業の取得のしにくさ、子育て期に当たる男性雇用者が長時間労働にあること、保育所の不足等により育児と仕事の両立は困難となっている。

また、子育ては小学校に入学すれば終わりになるわけではなく、子どもの健やかな成長のためには家庭と学校の連携が重要であるが、そのためには労働時間の縮減や父母が互いに協力し合うことが求められる。

## エ 再就業

### <希望>

結婚・育児により退職した女性も、育児が一段落し、時間に余裕ができると再就業を希望する者が多く、労働力率・潜在的労働力率ともに上昇する（資料36、17-1）。

そのうち35歳から44歳までの求職者に着目すると、希望する仕事の形態としてはパート等非正規社員が7割弱、正社員が2割となっている（資料37）。

また、35歳から44歳までのパートタイム労働者のうち、7割は進んで非正社員になったとしているが、5割は育児等家事負担がなければ正社員を希望したとしているほか、正社員として働きたかったが希望に合う勤務先がなく、やむを得ず非正社員となった者も2割を占める（資料38-1）。また、パートタイム労働者等非正社員のうち、「正社員として働ける会社がなかったから」現在の就業形態に就いたとする労働者の割合を時系列で見ると、近年増加している（資料38-2）。今後の就業については7割弱がパート、約15%が正社員を希望している（資料38-3）。

## <実態>

35歳から44歳までの女性の雇用形態は、自営業、正社員等とパート等非正社員がほぼ同率である(資料39-1)。しかし、離職していた者、特に離職期間が長い者について離職前・再就業後の雇用形態の異動を見ると、正社員から非正社員への異動が多くを占め、取り分け結婚を理由とする離職者についてその傾向が顕著である(資料39-2)。(非正規社員と正規社員との賃金格差についてはつとに指摘されているところであるが、詳細は後述。)

また、失業者が仕事に就けない理由について、25歳から44歳までの「勤務時間・休日希望とあわない」、35歳以降の「求人年齢と自分の年齢とあわない」との回答が目立つ(資料40)。

企業において中途採用を拡大しようとする傾向が見られる(資料41)が、採用において年齢制限を付す企業も少なくない。雇用対策法が改正され、求人年齢制限緩和の努力義務が設けられて以降減少したものの、改正法施行後1年経過後も7割以上の求人に年齢制限がある(資料42)。また、採用理由としては「退職者の補充」が最多であり、以下「即戦力として活用」、「多様な経験者の活用で組織の活性化を図る」が続いている(資料41-3)。

女性の労働力率がM字カーブを描いていることは既に見たが、大卒女性の有業率は40歳代以上でも高卒女性の有業率までは上昇しておらず、再就職する年齢層の有業率は学歴との逆相関が見られる(資料43-1)。また、OECD諸国における25歳から54歳の女性の有業率調査では、ほとんどの国において高等教育の学歴を持つ女性の方が低学歴の女性よりも有業率ははるかに高いのに対して、我が国では、これらの国に比べて例外的に、高等教育の学歴をもつ女性の有業率が相対的に低く、低学歴の女性の有業率と同等となっている(資料43-2)。しかし、我が国の大卒女性でも潜在的有業率は40歳代までは80%強の高い水準を維持している(資料43-1)。

なお、女性創業者について見ると、30歳代から40歳代までに創業した者が約5割を占め、開業直前には主婦であった者も約1割存在することから、自ら起業するという選択肢も考えられる(資料44)。

再就業に当たり、自発的にパート等非正規労働を希望する女性が多いが、家庭との両立を図ることができるなら正社員を希望したとする者も多い。

また、正社員の中途採用は拡大傾向にあるが、年齢制限が女性の再就業の障害となっている例もあると考えられる。

さらに、中途採用に当たっては即戦力としての能力・実績が求められるが、結婚・出産退職後の空白期間を解消するための機会が不足しているのではないかと考えられる。

#### (4) 離婚・死別等によるひとり親家庭と就業

離婚件数及び離婚率は、増加の一途をたどっており、近年、母子世帯数が急増している(資料45、46)。

母子世帯、父子世帯ともに一般世帯より所得が低いが、特に母子世帯で著しく、8割が「生活が苦しい」との意識を持っている(資料47、48-1)。既に見たように、育児と仕事の両立、結婚・出産・育児等による退職後の再就業は困難であり、母子世帯が置かれている状況は極めて厳しいと考えられる。

また、父子世帯においても育児と仕事の両立が困難であることは同様である。父子世帯の父は、父子世帯になる前と比較して不就業率が増加しており、ふたり親世帯の父に比べ就業時間も短い。また、困っていることとして2割強が「家事」を挙げている(資料48)。

#### (5) 高齢者の就業、引退

##### <希望>

諸調査によれば、定年後も働きつづけたいとする女性は男性に比べて少ない。

##### <実態>

60歳以上の女性の労働力率・潜在的労働力率はほぼ一致しており、65歳以上では1割強まで下がる(資料17-1)。

男女別・年齢別に離職者数を見ると、男性では60歳から64歳まで、つ

まり定年時に大きな山があること、40歳代後半からいわゆるリストラによる離職が目立つことが特徴的である。一方、女性では結婚・出産期に当たる25歳から34歳までに最大の山があるが、その後の離職者数は64歳まで概ね一定であり、一般的な定年年齢時に特段の増加はない。(定年まで就業を継続する女性は少ない。)また、中年期以降、介護を理由とする離職者が一定数見られることも男性にはない特徴である(資料49)。

これまでにみたライフステージごとの現状と課題を踏まえ、以下では、雇用、起業・自営業その他の働き方及び公務という各就業形態別に現状と課題を見ていくこととする。

### 3．雇用

#### (1) 結婚・出産後の就業継続

##### <現状>

結婚・出産後も就業を継続したいと考え、実際に継続している女性は増えているが、一方、結婚や出産を理由にやむなく退職する女性も多い。男性の育児休業取得率は極端に低い。また、子育て期の男性の多くは労働時間が長く、育児に参加する時間が少ない。

##### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

#### 【両立支援策】

結婚・出産後の就業継続のための両立支援策としては、各種保育サービス、育児休業制度及び育児のための勤務時間短縮等の措置等があり、制度の充実が図られてきているが、就業継続を希望しつつも退職する女性の存在という点にかんがみると、これら両立支援策の定着が必ずしも十分とはいえない状況である（資料50）。

育児休業制度（平成4年施行、育児休業等に関する法律（現育児・介護休業法）により導入）については、法により労働者が権利として請求できる休業であるが、企業によっては就業規則に明記していないケースもあり、労働者が育児休業制度の存在を知らずに取得できない場合や、職場の雰囲気として取得しにくい場合があると考えられる。

また、有期雇用労働者については、現行法による制度の対象とはされていない（なお、現在育児・介護休業法の改正案が今通常国会提出中。19ページに後述）。

保育サービスについては、平成13年7月の閣議決定「仕事と子育ての両

立支援策の方針」等に基づき、「待機児童ゼロ作戦」が実行されているが、保育サービス希望者の増加もあり、いまだに多くの待機児童が都市部を中心に存在している。また、量的充足とともにサービス内容の充実も強く求められており、低年齢児の受入れ、延長保育・休日保育の実施、病後児保育の拡大等、ニーズは多様化している。

育児期には、柔軟な働き方により仕事と育児を両立したいと希望する男女も多く、また、法律上も、事業主は、短時間勤務制度やフレックスタイム制など、育児のための勤務時間の短縮等の措置を講じなければならないこととされている（平成4年施行、育児休業等に関する法律(現育児・介護休業法)により導入、平成13年改正により充実）が、企業におけるこれらの制度の定着は、必ずしも十分とはいえない状況にある。しかし、このような柔軟な働き方ができる企業は徐々に増えつつあり、育児・介護の事由に限らず短時間勤務を認める企業も出現している。

また、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（平成15年3月少子化対策推進関係閣僚会議）においては、育児休業取得率（男性10%、女性80%）に係る目標等を設定し、目標達成に向けた集中的な取組を行うこととするとともに、平成15年に制定された「次世代育成支援対策推進法」に基づき、一般事業主は、行動計画策定指針に即し、より利用しやすい育児休業制度等の実施や、育児休業しやすく、職場復帰しやすい環境の整備など、仕事と子育ての両立を図るために必要な雇用環境の整備などについて「一般事業主行動計画」を策定・実施することとされている。

さらに、一定の有期雇用労働者への対象拡大、育児休業期間の延長等、より利用しやすい仕組みとするための育児・介護休業法の改正案が今通常国会に提出されている。

#### 【結婚、出産退職等】

結婚、出産退職を強いる職場の雰囲気が残る企業がいまだに存在すると見られる。都道府県労働局雇用均等室における個別紛争解決の援助事例におい

ては、妊娠・出産等を理由にした解雇等の事例が約8割を占め、結婚を理由とする解雇等の事例も存在する。これらは、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に関する法律（以下「均等法」という。）第8条違反として指導の対象となる（資料51）。

婚姻、妊娠、出産又は産前産後休業取得を理由とする解雇については、均等法第8条において禁止されている。また、婚姻、妊娠、出産等をした有期雇用職員に対する雇用期間満了を理由とする雇い止めについても、契約が反復更新され、実質的に期間の定めのない雇用契約と認められる場合には、解雇に当たるとして禁止される。

#### 【労働時間】

平成10年の労働基準法改正時に、「時間外労働の限度に関する基準」が定められ、年間で360時間等の限度が設けられた。

年間総実労働時間は着実に減少し、平成14年には1,837時間となったが、パートタイム労働者を除く一般労働者ではなお年間2,000時間を上回っている。特に若年層・中堅層や大規模企業において労働時間が長時間の者の割合が上昇傾向にある。加えて、年次有給休暇の取得率は平成4年、5年をピークに低下傾向にある（資料52,34）。

また、厚生労働省においては、賃金不払残業の解消を図るため、平成15年5月に「賃金不払残業総合対策要綱」等を策定し、周知・徹底を図るとともに監督指導等を実施している。

#### （2）賃金その他処遇、雇用管理

##### <現状>

継続就業している女性でも、一般的には、男性に比べ賃金格差がある。我が国の正社員男女間賃金格差は、男性を100とした時に女性は66.5（平成14年）となっており、国際的にみて格差は大きい（資料54）。また、パートタイム労働者の賃金が一般労働者の賃金に比べて低いことが多く、そのようなパートタイム労働に女性が多く就いていることが、男女間の収入格



差にも影響を与えている（後述 27ページ参照）。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

男女間賃金格差の要因は多種多様であるが、職階（役職）の差、勤続年数の差の影響が大きい。家族手当、住宅手当といった生活手当の影響もある。固定的な性別による役割分担意識や過去の経緯から、女性は管理職への昇進が遅れる等、処遇が低くなっている場合もある（資料55、56）。

#### 【賃金制度】

我が国の賃金制度は、年功的要素が大きいため、勤続年数により大きな差が生じる。このため、統計的に見ると、平均勤続年数の短い女性の賃金は男性に比べ低くなる（資料57、58）。近年、賃金の年功的要素を見直し、職能給のウエイトを高めたり、職務給や成果主義賃金を導入するなど、能力、成果を重視した賃金制度に転換する企業が多くなり、今後この流れは一層進展すると思われる（資料59）。

これらの流れは、次に述べる2点が満たされれば、男女間賃金格差の縮小に資すると期待される。

第一に、賃金制度そのものが公正・透明であることである。例えば、職務給は同一価値労働同一賃金原則を実現する賃金体系の一つとして期待されるが、職務の価値の測定基準が未確立であったり、女性が多く就いている職務に不利な測定基準である場合には問題となる。第二に、人事評価等賃金制度の運用が公正・透明であることである。例えば、賃金制度が中立的なものであっても、人事評価が女性に不利に行われるならば、賃金格差を発生させてしまう。

#### 【家族手当、住宅手当】

賃金のうち、家族手当や住宅手当といったいわゆる生活手当は、その多くが世帯主を対象にして支給されているという実態が見られることから、男女間賃金格差の一つの要因となっている。これらの手当を全面的に廃止した際の格差縮小効果を推計すると、1.4%程度になる（厚生労働省「男女間の

賃金格差問題に関する報告書」(平成14年)、資料60)。

家族手当については、税制、社会保障制度ともあいまって、パートタイム労働者等の就業調整を引き起こす原因となっており、ライフスタイルの選択に中立的でない制度である(前回報告書38ページ参照)(資料61、63)。家族手当、住宅手当といった生活手当は、家計が厳しく、公的社会保障システムが十分整備されていなかった時代に、企業がその雇用する労働者の世帯への生活補助として始めたものであり、生活、所得水準が向上し、一定の社会保障システムも構築された現在においては、その役割は小さくなっていると考えられる。世帯単位の考え方から個人単位での賃金支給という考え方とも相容れるものではない。

家族手当等については、労働基準法第37条第4項の規定により、時間外及び休日労働の割増賃金の基礎とならないとされている(資料64)。また、賞与や退職金の算定基準から家族手当を除外している企業が多く存在する。このため、賃上げの際に、基本給でなく諸手当の引上げを行う方が企業にとって負担が軽く、支給の要因の一つになっているとの指摘がある。

厚生労働省においては、平成15年4月に「男女間の賃金格差解消のための賃金管理及び雇用管理改善方策に係るガイドライン」を作成し、周知、啓発を行っているが、その中において、家族手当、住宅手当等の生活手当につき、「それが格差を生成するような支給要件で支払われている場合には廃止することが望ましい。」としている。

成果主義賃金等を推進する一環として、家族手当や住宅手当を廃止する例が増加している(資料61-2、61-4、62)。特に管理職層について廃止する企業が増加している。

#### 【男女同一価値労働同一賃金の原則】

労働基準法第4条において、女性であることを理由に賃金について男性と

差別的取扱いをすることが禁止されている。国際的には、同一価値労働同一賃金原則を実現することが男女間賃金格差を縮小していく上で有効な手段であるとされており、この原則はILO第100号条約（同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約）に規定されているように性差別のない賃金の実現を目指すものである。

我が国においても、ILO第100号条約を批准している。

男女間の賃金格差については、労働基準監督署が事業場に対し必要な調査を行い、労働基準法第4条違反が認められる場合にはこの是正を図らせている。また、昇進昇格等の差別を所管する均等室との連携を図っている。なお、労働基準法第3条には男女間の差別についての規定がない（資料64）。

#### 【雇用管理面における問題 - 均等法の成果と残された課題】

男女間の賃金、処遇の格差は、賃金制度及びその運用によるもののみならず、雇用管理面の問題が大きな影響を与えている。

昭和60年に制定された均等法は、女性労働者の雇用管理の改善に大きな影響を及ぼした。当初の法律においては、募集・採用、配置・昇進における差別の禁止が努力義務規定である等不十分な点もあったが、平成9年の法改正において、募集・採用から定年・退職・解雇に至るまでの雇用管理の全ステージにおける女性に対する差別が禁止された。また、企業名公表制度を創設するとともに調停の一方申請を認めるなど、法の実効性を確保するための措置が強化されるとともに、ポジティブ・アクションの促進や、セクシュアルハラスメント防止に関する事業主の配慮義務が規定された。

均等法改正時の国会の附帯決議には、男女双方に対する差別を禁止するいわゆる「性差別禁止法」の実現を目指すことが盛り込まれていたところである。

雇用管理面では、固定的な性別による役割分担意識や過去の経緯から、男女労働者の間に事実上生じている格差を解消するため、ポジティブ・アクシ

ヨンの着実な実施が重要であり、厚生労働省においては、改正均等法第20条に基づき、ポジティブ・アクションの重要性、手法についての事業主の理解を深めるよう周知を図るとともに、企業のポジティブ・アクションの具体的な取組を援助しているところである。平成12年の女性雇用管理基本調査によると、約4割の企業がポジティブ・アクションに取り組んでいる。

具体的には、経営者団体と連携して企業トップ等をメンバーとした「女性の活躍推進協議会」を開催し、平成14年4月に提言を取りまとめた。平成14年度からは都道府県ごとに協議会を開催し、ポジティブ・アクションの一層の取組を推進しているところである。また、ポジティブ・アクションを推進している企業を「均等推進企業」として表彰している。

さらに、21世紀職業財団においては、普及促進セミナーや業種別使用者会議の開催、具体的な取組事例の提供、女性管理職候補者等を対象とした研修等を実施している。平成15年度からは、個々の企業が実情に応じた目標を立てる際に活用できるよう、同業他社と比較したその企業の女性の活躍状況や取組内容についての診断が受けられるベンチマーク事業を実施している。

なお、地方公共団体によっては、条例において、一定数以上の労働者を雇用する事業主は事業所における男女共同参画の推進状況を届け出ることと規定している。

男女間の賃金格差解消の実現のためには、女性に対する業務の与え方や女性の職務配置などの人事管理が適切に行われることが必要であり、厚生労働省においては、「男女間の賃金格差解消のための賃金管理及び雇用管理改善方策に係るガイドライン」を作成し、周知、啓発を行っている。

雇用の分野における間接差別については、何をもちて間接差別というのは社会的合意が得られておらず、問題としている範囲も人により異なる状況にあるため、厚生労働省において、どのようなケースが差別となるかについて検討を行っており、平成16年春ころを目途に報告書が取りまとめられる予定である。

コース別雇用管理については、その運用において男女で異なる取扱いが行われていたり、事実上の男女別の雇用管理として機能したりしている事例も多く見られた。厚生労働省においては、平成12年6月に「コース等で区分した雇用管理についての留意事項」を策定し、指導を行ってきている。しかしながら、いまだに均等法や上記留意事項に反して、不適切又は硬直的な運用を行っている企業があるのではないかと(資料65、66)。

また、コース別雇用管理が事実上の男女別の雇用管理として運用されてきた結果生じている、男女労働者間の事実上の格差を解消するための、企業の積極的取組が不可欠であることから、企業に対する促進施策を積極的に展開することが必要ではないか。

(参考)

住友電工男女差別訴訟においては、会社と原告間の訴訟については、改正均等法施行前の差別について、昇格と解決金で和解した。また、国と原告間の訴訟については、企業が実質的に性別で雇用を管理していないか、国が十分な注意を払うことや、男女格差について紛争があった場合、国が積極的に調停を行うことなどが和解条項に盛り込まれた。

なお、女子差別撤廃条約実施状況第4回・5回報告に対する女子差別撤廃委員会最終コメントにおいて、コース別雇用管理制度の在り方や運用についての是正が求められているところである。

### (3)再就職、パートタイム労働等

<現状>

育児が一段落し時間に余裕ができると、家事育児に専念してきた女性でも再就業希望者が増えるが、その場合、正社員の門戸が狭く、パートタイムとして再就職しても処遇が低いことが多い。また正社員への転換制度を設けている会社も少ない(資料71)。

### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

年功要素の比重が大きな賃金体系の下では、再就職しても離職で失った賃金上昇分を、その後の昇給で取り戻す可能性は薄く、再就業に伴って、配偶者の所得も扶養手当の減少などを通じて減少し、賞与や退職金等にも影響する。このような制度が就業の動機付けを阻んでいるのではないか。

#### 【年齢制限】

募集、採用における年齢制限については、平成13年4月、雇用対策法が改正され、事業主の募集・採用における年齢制限の緩和の努力義務が規定されるとともに、「労働者の募集及び採用について年齢にかかわらず均等な機会を与えることについて事業主が適切に対処するための指針(年齢指針)」が定められた。しかし、努力義務であり、禁止規定ではないこと等から、年齢制限を付す企業がいまだに多いのではないか。

#### 【パートタイム労働等】

家庭生活との両立のため、短時間の勤務やフレックスタイム制など、柔軟な勤務形態で働くことを希望する者も多い。生涯の中で、それぞれの人にとって家庭生活に重点を置く時期と職業生活に重点を置く時期があることは自然であり、家庭生活に重点を置く時期に、希望に応じて柔軟な勤務ができ、働きに応じた処遇を得られることが望ましい。しかし、そのような職は少ないのが現状である。

再就職した女性はパートタイム労働者となる者が多いが、パートタイム労働者の賃金は一般労働者の賃金に比べて相当に低い。短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律(パートタイム労働法)や「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善のための措置に関する指針」(パートタイム労働指針、資料72)の趣旨に反し、パートタイム労働者等非正規労働者の処遇が正規労働者に比べ不当に低い場合があるのではないか(資料67、68)。

パートタイム労働指針は、平成15年8月に改正され、通常の労働者との

均衡を考慮した処遇の考え方が具体的に示された。パートタイム労働法及び同指針では、パートタイム労働者と比較して均衡を考慮する「通常の労働者」として、フルタイムの雇用に期限の定めのない正社員を想定している。しかし、均衡を考慮するに当たっては、比較対象となる正社員が存在しない場合には、有期契約のパートタイム労働者と有期契約のフルタイム社員とを比較して均衡を考慮することができる制度とすることも、働きに応じた処遇の考え方の浸透につながるのではないか。

複数の企業でパートタイム労働を行っている場合、合計した労働時間や収入では厚生年金加入資格を満たしているにもかかわらず、企業間での労働時間配分によっては加入できないケースが生じるが、公平性の観点から問題はないか。

パートタイム労働者の中には、収入が一定額を超えないように就業調整を行う者が見られる（資料69）。前回報告書でも、税制及び年金などの社会保障制度について、就業に関して中立的で就業調整が起こりにくい制度とするべき旨、提言を行った。

今回の年金改正案ではパートタイム労働者の厚生年金適用拡大は見送られたが、引き続き検討が必要ではないか。

また、例えばフルタイム正社員を退職し派遣社員の登録を済ませ、数か月経過した後、派遣社員として働き始めた場合、資格得喪の手続が必要である。現行の社会保障制度は被保険者が異なる就業形態間を頻繁に移動する場合には、その度に手続が必要であり、煩瑣な側面がある。

なお、社会保障審議会年金部会は、「年金制度改正に関する意見」（平成15年9月）において、登録型の派遣労働者の待機期間や失業期間中の者は厚生年金が適用されず、その間の所得保障が不十分となるのではないかと指摘があることや種別変更に係る事務手続の簡素化を検討すべきであるとの意見があったとしており、現在、そのうち厚生労働省において事務手続の簡素化については検討が進められている。

ここ数年、男性雇用は約98万人減少しているのに対し、女性の雇用は約36万人増加している。しかし、女性は常用雇用で減少し、臨時雇用・日雇が増加に寄与している（資料73）。正社員の雇用機会が得られないため、非正社員として就業している者も多い。雇用形態の多様化という側面のほかに、パートタイム労働者等の女性の収入が低く、パートタイム等から正社員に転換することは困難であり、所得の二極化と階層化が進んでいるという面があるのではないか。

#### （４）高齢、引退

##### <現状>

女性は退職年齢が早く50歳代又は60歳代になると労働力率の低下が男性よりも早く進む。一方で、この年齢層の女性の就業意欲はあまり高くはない。一部に早期退職勧奨のケースがあるとの指摘もある。

##### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

女性のみ早期退職勧奨を強要した場合は、均等法違反として指導の対象となる。夫の昇進の条件として妻が退職を強要されるなどのケースも同様である。このような違反を行っている企業は、以前に比べると減少しているようである。

本年、65歳までの定年の引上げ、継続雇用制度の導入又は定年の定め廃止のいずれかの措置を講じなければならないことを定めた、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案」が第159回通常国会に提出された。

働いている男女の就業が延長される効果が期待できるが、他方で、結果として男女の新卒採用や再就職の機会を減じることがあってはならないのではないか。



#### 4. 起業・自営業その他の働き方

最近では女性起業家を始め、自営が就業の一つの選択肢として注目されている。この働き方について、女性起業家、自営業者と一くくりにして論じることは適当ではない。例えば、独自性や新規性等を備え、成長を志向する自営業者と、家庭生活との両立を図りつつ、自分のペースで働くことを志向した在宅ワーカーと、利他的なボランティア精神に基づいて非営利分野で働く者では、現状や課題も大きく異なる。このため、今回の論点整理では、新規性等を備え成長を志向する起業・自営業者、在宅ワーク、NPO等で議論を分け、政策等の方向性を提示することにする。

(注) なお、在宅ワークやNPO等であっても、取引先を拡大する等、規模の拡大を志向する者もいるが、これについては成長を志向する自営業者と整理した。

##### (1) 起業・自営業

###### ア 起業家数等の統計

###### <現状>

自営業主数は男女とも減少傾向にあるが、そのうち過去1年間に転職又は新規に就職したいいわゆる起業家の割合は女性の方が高い(資料74、76)。起業家数で見ても、男性と女性の起業家数に大きな差はない。近年の産業構造の変化により、知識やアイデアが付加価値の源泉として重要視されており、女性起業家が活力ある経済社会の担い手として注目される。なお、主要先進国では過去20年間女性自営業主が増えているが、日本では逆に減少している(資料75)。女性の起業年齢は20代から40代まで広い層に渡り、起業前歴が主婦やパート等である者も多いことから、子育て後の再就業段階における有力な選択肢と言える。

###### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

日本における女性起業家のデータは非常に乏しい。個人企業の経営状況を把握する調査として「個人企業経済調査」(総務省)、法人企業の経営状況を把握する調査として「法人企業統計調査」(財務省)があるものの、両者

とも経営者の性別を調査項目に採用していないため、女性起業によって生み出された売上高等を示すことができない。

この問題については、既に男女共同参画会議でも「女性のチャレンジ支援策について」（平成15年4月）において、「女性起業家に関する統計が乏しいため、分析等が困難な現状を踏まえ、政府等の経営実態調査において女性起業家支援に資するような項目を含めた調査の見直しについての検討を行う。」と指摘している。また、同会議の「男女共同参画にかかわる情報の収集・整備・提供に関する調査検討結果について」（平成15年7月）においても「現状においては、起業件数、それにより生み出された売上高・雇用者数・金融機関へのアクセス、廃業・倒産の状況等、企業活動の実態についてのデータは十分ではない。」、「このため、統計調査はもとより国の地方機関の情報収集活動も含めた行政情報も幅広く活用しながら、起業活動の実態を把握することが必要である。平成13年には「創業環境に関する実態調査」（経済産業省）が実施されたが、このような調査が定期的・継続的に行われる必要がある。なお、既存の統計調査を継続的に行っている場合には、同一の調査客体に関する時系列比較を個票ベースで行うことにより起業の状況を把握することが可能になる場合があることから、このような観点からの二次分析（既存データを再分析し、最初の調査では明らかにされなかった点を解明すること）についても積極的に取り組んでいく必要がある。」と意見表明している。

#### イ 能力開発、相談、情報提供等

##### <現状>

一般に、女性は男性に比べ企業における管理、財務的業務の経験等が少ない場合が多いことから、起業に際して、資金の調達、人材の確保、経営に必要な知識・ノウハウの習得、販売先の開拓、財務・法務等の知識の習得と様々な面で困難を感じている女性が多い（資料77）。

事業が軌道に乗れば成長を志す企業も現れる。しかし、ある程度まで成長すれば、同じビジネスモデル下に既存の大企業が参入し、競争にさらされる。この段階では、財務や経営・労務管理の知識が必要であり、女性はこの分野

では不利な状態にあることが多い。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

創業塾（女性向け創業塾含む）や起業家支援セミナー等、経済産業省、厚生労働省等関係省庁による起業のための啓発、能力開発支援のための機会が提供されている。これらの事業は、中小企業診断士、税理士、及び社会保険労務士等を講師として網羅的な分野でカリキュラムが組み、起業に向けた支援活動として重要な役割を果たし、多くの実績も挙げている（資料78）。しかし、更に身近で多様なニーズに見合った助言が求められているのではないか。また、起業後の成長段階や経営革新段階における個別の相談・アドバイス対応等のフォロー、起業後の能力開発の充実に対するニーズがあるのではないか。

「女性のチャレンジ支援策について」においては、「情報を求める女性に対し、起業支援策関連の情報提供を効率的に行うため、関係省庁の連携・協力を図り、総合的な情報提供を行う。例えば、「女性と仕事の未来館」等支援機関におけるセミナーや相談機能の充実、国、地方公共団体、女性センターなどが実施している起業支援策の総合的な情報提供、女性経営者の協力ネットワークの構築等の起業支援を一層充実するとともに、今後はセミナー受講者等の成功例、失敗例も含めてフォローアップを行い、情報提供を行うことが期待される。」と指摘している。

ネットワークの構築に際しては、単なる情報の提供だけでなく、成功例のロールモデルの共有や、起業家同士又は支援者との出会いの場、新たな販路開拓の場といった機能が重要である。

#### ウ 資金調達

##### < 現状 >

女性は、現在の社会状況の下では、家事・育児その他の生活経験等において男性とは異なった経験を持っている者が多く、独自の経験が生活者の視点

としてビジネスモデルにいかされ、成功した実例も多い（資料79）。しかし、起業には資金が必要で、融資や投資の形態で資金を調達するには、資金提供者に独自のビジネスモデルを説明し、理解を求める困難が伴う。起業以前に他企業で管理職を経験していない者や業歴が短い企業では、男性よりも女性の方が融資を断られる割合が高いというデータもある（資料80）。女性自営業者の数で見ると、理美容業や飲食業等、従来女性が行ってきた業種としてイメージしやすいものが多い（資料81）。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

業歴が短い創業初期段階での資金供給がかぎであり、政府系金融機関では女性起業家支援融資制度を設けている（資料82）。その一方で、金融機関においては、従来女性起業家に主に貸付けを行ってきた分野のみならず、生活者の視点等に立った独自のビジネスモデルについても、その事業性の理解に努めているか。また、金融機関の女性職員の登用が、女性起業家のビジネスモデルの理解に資する一つの方策であると考えられるが、融資担当者や管理職への女性登用状況は不十分で、管理職に登用する際も融資担当者としての経験が重要とならないか（資料83）。

投資は融資に比してリスクの高い資金であり、資金提供者は融資に比して限られ、出資者のネットワークも閉じたものになりがちである。公的投資機関の女性への投資実績は十分か。女性投資家の割合が少ないのではないか。

起業した女性企業家の中にも、不幸にして事業に失敗し、別の分野で再チャレンジを志す者が存在する。その際、融資の条件として付した個人保証が障害となる可能性がある。政府系金融機関における女性起業家支援融資制度では、経営責任者の個人保証を免除する特例が創設されており、再チャレンジ促進の観点から評価できると考えられるのではないか。

融資、投資を受けるためには、事業計画書を示す必要があり、経理や経営戦略等の知識が必要となるが、創業塾、起業家セミナー等の支援策や協力ネ

ネットワークは事業計画書作成において十分な援助が行えるか。

## エ 家庭との両立

### <現状>

自営業者においては自己の裁量の下で働くことができると考えられているが、創業時や企業の成長に伴って長時間働くことが必要となるケースも多く存在する（資料84）。雇用されている女性と同様に、家事・育児・介護と仕事との両立を可能とするサービスや施設へのニーズが大きい。

### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

公的保育サービスが不足している状況の下で、自宅で自営業を営む者は保育所入所基準が雇用者に比べて厳しい取扱いとされている場合もある。また、休日に開所している保育所は少なく、自営業で休日に働いている者に対応できていない。

経済産業省のコミュニティ施設活用商店街活性化事業においては、商店街の空き店舗の保育施設への転用補助を行っており、件数は多くはないが、一定の役割を果たしている（資料85）。

## (2) 在宅ワーク

### ア 在宅ワークに関する統計

#### <現状>

- 情報通信機器やインターネットが普及する中で、在宅ワークは、自宅にしながら、家庭生活との両立を図りつつ、自分のペースで働くことが可能な形態として注目されている。しかし、在宅ワーカーに関する統計整備は後れている。

厚生労働省の調査によれば、在宅ワークに従事している者の7割が女性であり、育児期にある者が多い。具体的な業務については、文章入力、データ入力などの入力系の単純な業務を担い、発注者も単独企業という労働者性の強い形態から、設計・製図、プログラミング、システム設計といった非入力系の複雑な業務を担い、複数の企業から受注するという事業者性の強い形態まで様々な形態があり、政策ニーズも異なる。

ここでは、「在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン」（平成12年厚生労働省。以下「ガイドライン」という。）に従い、在宅ワークを「情報通信機器を活用して請負契約に基づきサービスの提供等を行う在宅形態の就労のうち、主として他の者が代わって行うことの容易なもの」という労働者性の強いものとして扱い、事業者性の強いものは一般的な自営業（前項掲載）として整理する（資料86）。

#### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

在宅ワークに関する総合的な公的統計としては、「家内労働等実態調査結果報告」（平成13年度 厚生労働省、資料87-2）において発注者及び受注者（在宅ワーカー）についての就業実態を調査したものがあるが、十分に把握できていないのではないかと考えられる。

### イ 苦情・トラブル等

#### <現状>

口頭による契約が多く、契約内容が不明確なことが多い。納期が短いケースも多く、発注の途中打ち切りなど、ワーカー側が不利な内容の契約事例が

少なくない。報酬についても、単価設定の主導権は発注者側にあることが通例で、単純・定型的作業従事者は特に単価が低下傾向にある。

年収の分布も女性は男性に比べて収入が低い層に多く分布している。

また、簡単に家庭で収入を得られる等の甘言を弄し高額な機器等を購入させ、有料の研修を受講させるといった詐欺的な商法に関するトラブルも多い。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

事業契約内容には規制がなく自由であるため、契約内容の明確化及び当事者等への周知徹底による紛争予防、事後的な紛争処理体制が課題となる。

前者については「ガイドライン」に定められ、これに沿った契約を締結するよう、厚生労働省において周知・啓発活動がなされているが、十分周知されているといえるか。

後者のトラブル時の相談体制については、消費者行政関係の相談窓口や社会経済生産性本部が行政から委託を受けて設けている相談窓口、民間の法律相談窓口、ネット上の支援サイトでの意見交換等があるが、情報提供や相談体制は十分整備されているといえるか。

#### ウ 時間・健康管理

##### < 現状 >

就業時間や就業場所の拘束が弱いため、各人の生活スタイルに対応した就業時間をとることができ、両立にも適した形態である。しかし、一方で、受注が不安定で、納期が短いことも多く、さらに家事や子育てなど生活上の必要が就業時間を不規則としている。また、パソコンによる作業が多いため、肩こりや眼精疲労の症状を訴える者も多く、健康面への影響が懸念される。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

「ガイドライン」では「在宅ワーカーの作業時間が長時間に及ばない」よう納期を設定する旨定められており、通常の労働者の一日の労働時間（8時間）を上限の目安としている。この規定が周知されているか。また、「ガイ

「ドライン」はあくまで労働時間の自己管理を原則としているものであるが、在宅ワーカー自身の時間管理能力を高めるための情報提供、能力開発の機会が必要ではないか。

ガイドラインでは、VDT作業（注）の適正な実施方法、腰痛防止策についても注文者が情報提供を行うことを求めている。この規定が周知されているか。在宅ワーカー自身の健康管理能力を高めることが必要ではないか。また、ワーカーの相互扶助等の形で健康診断等の健康管理を実施し、行政も支援する必要があるのではないか。

（注）VDT作業とは、ディスプレイ、キーボード等により構成されるVDT機器を使用して、データ入力・検索・照合等、文章・画像等の作成・編集・修正等、プログラミング、監視等を行う作業をいう。

不安定な労働時間で子育てと両立するには、在宅といえども保育サービスが必要な場合も多いと考えられるが、在宅就業では保育所の入所基準が厳しく自営女性と同様の問題を抱える。

## エ 仕事の確保、能力開発

### <現状>

在宅ワーカーは生活面・経済面で不安定が大きな問題となる。具体的には、各種休暇制度がなく、病気・負傷時に代わりとなる者がいないため、継続的な仕事の確保が難しい。

また発注者から発注される仕事と、ワーカーの技能水準のミスマッチが問題となるが、ワーカーの能力開発、知識、技能の維持向上の機会が少ない。

年収が低い者が多い。

### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

在宅労働をしていても、雇用者であれば年次休暇制度や病気休暇等の休暇が制度化され、失業しても雇用保険の対象となる。在宅ワークは、類似の業



務を行っていても、請負契約等によるもので雇用関係にないため、これらの制度は適用がなく、生活面・経済面での不安定が残る。

また、パートタイム労働と同様に就業調整問題が存在する。

仕事の需給調整には、相互に情報提供を行う社会的なマッチングシステムを構築することが重要である。在宅ワークの仕事は、仲介機関を通じて発注者からワーカーに提供されることが多いことから、厚生労働省においては、仲介機関に関する情報を整備し、在宅ワーカーに提供する検索システムとして「SOHOテレワーキング」サイトを構築している。また、日本SOHO協会ではワーカーの情報をデータベース化して発注機関や仲介機関に提供する「SOHOディレクトリ」の運用を行っている。今後、求人者側の情報について、データベース化等により、充実させることが期待されるのではないか。

能力開発面では、厚生労働省で「在宅ワーカースキルアップシステム」を開設し、ネット上で自分の基礎的な職業能力を確認できるシステムを提供するとともに、在宅ワーカーとして最低限必要な知識、技能の習得を支援しているが、更にきめ細かい能力開発機会の提供が望まれるのではないか。

### (3) NPO等

NPO等のスタッフは、自営業者や雇用に近い有給スタッフから無償ボランティアに近い形態まで多様であるが、ここでは就業という観点から、有給スタッフを主に取り上げる。

#### <現状>

近年、非営利分野の社会活動が活発になってきている。多様な自己実現の機会を求める個人が、既存の組織とは独立したNPOやワーカーズコレクティブ等の形態で事業を行う例が多く見られる。これらの組織に雇用される者も多くおり、新たな雇用の受け皿として注目されている。また、このような非営利の活動における経験が営利部門の経営活動に還元されることも期待できる。

これらの機関は、保健、医療、福祉の増進や、地域経済に密着し、活性化させるといった役割を担っている。そこでは、出産、教育、環境問題等への女性の取組がいかされており、これまで「片稼ぎ」型で男性を主な構成員としてきた営利企業では供給が進まなかった分野に、独自の財・サービスを提供している。構成員も多かれ少なかれ利他的なボランティアズムを持つ。

NPOには女性スタッフが多く、4割は女性のみ、または女性がほとんどの団体である。また、法人格を取得したNPO法人であっても、有給のスタッフを有する団体は約5割である。スタッフの平均賃金は低く、男女間で賃金格差が存在する(資料88~91)。

働き方・給与に関し、構成員間で考え方が異なる場合も多い。

#### (参考)

労働省「民間非営利組織(NPO)の活動と労働行政に関する調査研究報告書」(平成10年)ではNPOの有給職員は典型的に以下の四つに大きく分類できるとしている。

家計を支えている男性・20~30歳代

NPOの活動内容に共感し、スタッフの募集に応募してスタッフとなった。年収288万円・週労働時間44.2時間で一般職員として働く

家計を支えている女性・20~30歳代

NPOの活動内容に共感し、スタッフの募集に応募してスタッフとなり、年収は24

1万円・週労働時間は41.4時間で一般職員として働く

家計を支えていない女性・40～50歳代

NPOの活動内容に共感し、知人の勧誘がきっかけで育児等後再就職してスタッフとなり、年収133万円・週労働時間は30.8時間で一般職員として働く40～50歳代の女性。

家計を支えていない男性・60歳代以上

NPOの活動内容に共感し、知人の勧誘がきっかけで官公庁・企業からの引退後再就職してスタッフとなり、年収は150万円・週労働時間は33.6時間で、管理職員として働く。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

NPO等においては、雇用者である有給スタッフと無給のボランティアの業務に差がないことも多く、雇用者と非雇用者の区別が不明確なのではないか。その中で、例えば、最低賃金法について、雇用者であれば法の適用を受けることとなるが、非雇用者であれば法の適用は受けないこととなる。

また、働き方や給与につき構成員間でも意見が分かれる場合も多い。一方でNPO等で働く者が、雇用者としてNPO等に有償の労働を提供していることを重視し、NPOで中心的役割を担い、NPO等の活動で家計を支えている有給スタッフには報酬等の処遇の改善が必要とする意見がある。他方で、ボランティアが利他的な奉仕を自発的に供給する点を強調する立場からは、有給スタッフであっても、高い報酬を受け取ることは不相当とする意見もある。

雇用者に該当する者でも、雇用保険、健康保険、労災保険、厚生年金に加入していない例もあると思われる。

家計を支えていない女性の収入は家計の補助程度で、就業調整も行われている。

小規模な団体が多く、資金調達に困難を来すことがある。

#### (4) 雇用と自営の中間的な形態の就業者

##### <現状>

- 雇用形態の多様化に伴って、雇用労働者であっても裁量労働等、労働時間の制約が緩い形態が現れている。一方、個人自営業者であっても、一つの企業と専属の委託業務契約や請負契約を交わし、常駐に近い形で就業する者(以下「従属的契約就業者(ディペンデントコントラクター)」と呼ぶこととする。)といった形態が出現し、雇用と非雇用の区別が付きにくい層が出現している。企業側も、コスト削減の一環として、業務の全部又は一部を社外に委託するアウトソーシングを積極的に進めていることから、このような層は増えつつあると推測される。

##### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

請負やアウトソーシングに係る労働者数の把握は不十分である。推計では請負につき100万人というデータがある(ただし、このデータには請負会社に雇用されている者も含まれていると推測できる。)

請負会社との間に実態として雇用関係を結んでいると認められる場合には、労働基準法、最低賃金法が適用され、雇用保険、労災保険、厚生年金に加入する。

業務委託や個人請負の場合、労働時間や休日の規定を定める必要がないので、在宅ワーカーと同様に家庭との両立に有利な形態としても期待できる。しかし、実際には、業務委託や個人請負でありながら休日や昇給、手当といった制度を採用しているなど雇用か委託、個人請負か不明確な取扱いをしている企業もあり、企業、労働者、双方に認識が不足しているまま、正社員より待遇の悪い擬似雇用の関係が続いている例もある。

報酬は契約に基づく出来高払いが中心で、会社側も福利厚生適用の必要

がないため、契約の明確化や健康管理等が課題となる。

## 5 . 公務員

以下では、主に国家公務員につき、現状と課題をみていくこととする。

なお、地方公務員については、今回は特に検討を行っていないが、地方公務員においても女性職員が多く働いており、今後、地方公共団体においても同様の検討が期待される。

### ( 1 ) 就業形態

#### < 現状 >

国家公務員においては、新規学卒時に採用され、フルタイムで長期継続雇用されるという姿が、これまでの典型的な職員像であった。部分休業制度、フレックスタイム制度、任期付公務員制度等就業形態の多様化に資する制度が導入されているが、一部例外的なものにとどまっている。子育て後の再就職として国家公務員に採用される例は少ない。

一方、非常勤職員は常勤に比して女性が多く、特に、事務補助職員については、そのほとんどが女性であると見られる。

#### < 影響を及ぼす制度・慣行とその課題 >

現行の国家公務員制度は、新規学卒者を中心に採用された職員が、身分保障下でフルタイムで働く形態を基本に設計されている。国家公務員法においては、職務専念義務が定められており、勤務時間及びその割振りについては、一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律において、1週間40時間、1日8時間と規定されている。この原則と異なる働き方については、個別に法令で定められており、職務専念義務の免除として育児のための部分休業、勤務時間の例外として再任用短時間勤務職員、勤務時間の割振りについての例外としてフレックスタイム制度や裁量勤務制度が定められている。また、郵政短時間職員は身分上は非常勤職員だが、制度の運用により常勤職員に近い待遇を与えられている。

国家公務員制度における短時間勤務は、現行では、一般的な制度としてはなく、定年退職後の再任用短時間勤務職員及び郵政短時間勤務職員に限られ

る。再任用短時間勤務職員の勤務時間は、1週間当たり16時間から32時間の範囲内で、各省各庁の長が定めることとされている。定員法上は定員外として扱われるが、その定数を別途管理し、短時間勤務職員の導入により軽減された常勤職員の業務量に見合う分の定員を削減することを基本としている。また、国家公務員共済組合法は加入の対象を「常時勤務に服することを要する国家公務員」と定義しているため、再任用短時間勤務職員、郵政短時間職員は共済組合に加入できず、厚生年金・国民年金等に加入することになる（資料92）。

また、各省庁において、非常勤の事務補助職員が雇用されている。これらの職員には、任期が一日ごとの日々雇用職員もあり、その任用予定期間は発令日の属する会計年度の範囲内で定めることとされている（「定員外職員の常勤化防止について」昭和36年2月28日閣議決定）。共済組合には加入できず、厚生年金・国民年金等に加入することになる。これらの職員のほとんどが女性であり、「事務補助は女性の仕事」という役割分担意識が形成されることが懸念される。

公務におけるフレックスタイム制は、始業及び終業の時刻について職員の申告を考慮して勤務時間を割り振る制度であるが、対象は試験研究機関の試験研究業務に従事する職員等のみである。研究職員数自体が2,000人弱で非常に少ない。

裁量勤務制は、時間配分の決定その他職務遂行の方法を大幅に職員個人の裁量に委ねる制度で、その職員の業務の能率的な遂行に資するために導入されているが、対象は任期付研究員の中でも特に実績のある「招聘型」に限定されており、実際に裁量勤務を適用された者はいない（資料93）。

国家公務員の採用には、試験による採用と選考による採用がある。採用試験については受験年齢に制限が設けられている（資料94）。選考採用には年齢制限はないが、選考採用により採用される職種は医療職（医師、看護師、栄養士等）が主である。子育て後の女性が再就職先として常勤職員を希望し

ても採用される例は少ない。

## (2) 女性の採用・登用

### <現状>

採用試験からの女性の採用については拡大傾向にあるものの、女性職員の採用・登用人数はまだ十分とは言えない。また、採用試験種別により男女比率が異なる。

### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

採用については、人事院においては、女子学生を対象とした募集活動を行っている(資料95)。各省庁においては、「女性職員の採用・登用拡大計画」を策定し、採用の拡大に取り組んでいる(資料98)。

採用者に占める女性の割合は種、種共に現在でも低い水準だが、合格者に占める女性の割合よりも高く、女性の採用の促進が図られているといえる。申込者に占める女性の割合は、種では3割程度だが、特に種の合格者に占める女性の割合が15%程度に落ち込んでおり、優秀な女子学生の確保が課題となる(資料96)。

登用については、人事院においては、女性職員を対象とした研修を実施し、各省庁においては、「女性職員の採用・登用拡大計画」を策定するなど、女性の登用の拡大に向けて取り組んでいる。

登用の現状を見ると、個々人の意欲と能力、置かれた状況等に差があることから一概に比較することは難しいが、統計上男女間で格差が見られる。採用試験別、経験年数別、級別在職状況について同じ経験年数の男女を比較した場合、女性は男性に比して昇格が遅れている。例えば、種試験採用・15年以上18年未満で8級以上在職者は男性94.3%に対し女性は60.0%、種試験採用・15年以上18年未満で5級以上在職者は男性56.0%に対し女性は26.3%、種試験採用・21年以上24年未満で5級以上在職者は男性75.7%に対し女性は53.2%となっている(資料97、99)。



### (3) 諸手当

#### <現状>

民間の事業所と同様、個人単位でなく世帯単位の考え方に基づく諸手当が支給されており、実態として世帯主に男性が多いことから、男性の受給割合が高く、男女間の賃金格差の一因となっている。また、所得限度額の要件がある扶養手当は、民間の場合と同様、配偶者がパートタイム等で働く場合の就業調整を引き起こす一因ともなっていると考えられる。なお、配偶者に係る扶養手当は、行政職俸給表(一)適用職員の場合、職務の級が高い方が、低い方より受給者の割合が高くなっている(資料100、101)。

#### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

扶養手当のうち、配偶者に係る手当は、子等他の扶養親族に係る手当と比して手当額が高い(配偶者：月額13,500円、配偶者以外(1人目、2人目)：月額6,000円。ただし、満16歳の年度初めから満22歳の年度末までの間にある子については、当該子1人につき月額5,000円が加算される)。共稼ぎ等で配偶者が扶養親族でない場合や、配偶者がいない場合は、1人目の扶養家族に係る手当額が増額されるが、配偶者に係る手当の額には及ばない(配偶者がいない場合：月額11,000円、配偶者が扶養親族でない場合の1人目：月額6,500円)。

扶養手当の支給対象となる扶養親族は、所得が年間130万円未満であることが要件の一つとなっていることから、民間の場合と同様、配偶者の就業調整の一因となっているとも考えられる。

住居手当のうち自宅を対象とする手当及び寒冷地手当には世帯主要件が付されている。「世帯主」とは、主としてその収入によって世帯の生計を支えている職員をいうとされているため、女性であっても世帯主となりうる。しかしながら、現状においては、男性が世帯主に該当するケースが多い(資料102、103)。

これら世帯単位の手当及びそれを基礎として算定される手当により、俸給表上同じ級号俸の職員であっても、各々の扶養親族の有無、世帯の状況等に応じて給与額が異なる。あくまで強い仮定を置いた試算だが、俸給月額は同じであるが「配偶者と子を扶養し、世帯主である職員」と「扶養親族を有さず、世帯主でない職員」について、扶養手当、住宅手当等の諸手当を含めて、調整手当と寒冷地手当も支給される札幌市在勤の職員について試算すると、年間で50万円以上の賃金格差が生じる例もある（資料104）。

#### （４）仕事と家庭の両立

##### <現状>

結婚、出産等を理由として退職する女性は、民間に比べその割合は低いが、いまだに多く存在する。仕事と家庭の両立に悩む者も多い。平成14年度における育児休業取得者は女性5,566人（92.0%）に対し男性83人（0.5%）、部分休業取得者は女性690人に対し男性18人である。いずれも男性の取得者は極めて少なく、育児・家事等への参加が不十分と見られる。部分休業は、育児休業に比べて取得状況が低い（資料105-1）。一部において、長時間労働がみられ、仕事と家庭の両立の支障となっている。

##### <影響を及ぼす制度・慣行とその課題>

育児休業制度においては、平成14年度から、子が3歳に達する日まで休業を取得することができることとされ、子が1歳に達する日までとする民間企業を対象とした育児・介護休業法より拡充された制度となっている。

育児休業取得者の職務復帰後の給与については、休業期間の1/2を勤務したもののみならず俸給月額の調整等が行われ、退職手当の算定においては、休業期間の1/2を在職期間とする取扱いとなっている。

次世代育成支援対策法に基づき、平成16年度末までに各地方公共団体による「地域行動計画」、各企業等による「一般事業主行動計画」に加えて、国及び地方公共団体も職員を雇用する立場から「特定事業主行動計画」を策定

することとなっている。

また、特定事業主行動計画の策定例等の検討を行った「特定事業主行動計画関係省庁等研究会」では、「男性の育児のための休暇取得のあり方」として、休暇等の取得例を提案するとともに、「育児のための休暇取得プログラム（パパプログラム）」の実施を提言している。

部分休業は、子が3歳に達する日まで、1日の勤務時間のうち2時間を限度として勤務しないことができる制度であるが、育児休業に比べ取得状況が少ない。

育児休業取得者は定員外職員となるため、代替職員の確保が比較的容易であるのに対し、部分休業、産前産後休暇及び介護休暇取得者は定員内に数えられ、代替職員が確保できる場合は限られる。代替職員が確保できない場合には、必要に応じ配置換、業務分担の変更、非常勤職員の採用等により処理されることになるが、同じ部署の他の職員の負担増となる場合には、取得をためらわせ、また取得しにくい雰囲気を生じているのではないか。

また、介護休暇及び部分休業については無給であるが、その不要となった人件費を財源として、当該職員の業務をカバーするために非常勤職員を採用することができない。

「特定事業主行動計画関係省庁等研究会」においては、行動計画に盛り込むことが考えられるメニューの一つとして、庁内託児施設について、職員のニーズ調査を実施し、設置に向けた検討を行うことが掲げられている。

既に、庁内託児所については文部科学省、官舎近辺託児所については警察庁の実例がある。

国家公務員のうち、中央省庁等一部に長時間勤務が見られる。特に国会関係、国際関係、法令協議、予算折衝等他律的な業務に従事する職員は過重な負担を強いられている。

超過勤務縮減については、人事院において「超過勤務の縮減に関する指針」

を策定しており、総務省においても「国家公務員の労働時間短縮対策について」の改正を行ったところである。

## ．政策等の方向性

### 1．総論

#### (1) 個人単位、ライフスタイル選択に中立的な制度に

以前の我が国の雇用慣行においては、性別役割分担の下で妻は被扶養者であることを前提に、世帯主である「片稼ぎ」の男性雇用者に対して長期雇用を保証し、世帯構成に配慮した家族手当、年功賃金制度を採用する等の世帯単位の考え方に基づいた制度・慣行が成立し、機能してきた。しかし、高度経済成長が終焉し高い失業率が常態化するなかで、男性労働者の実質賃金は伸び悩み、「片稼ぎ」では生計を維持しがたい世帯が増加する一方、経済の中心は知識集約産業に移行しつつあり、女性が知識やアイデアの担い手として社会に参画する場が広がり、女性の就業率も上昇している。「共稼ぎ」世帯数は「片稼ぎ」世帯数を既に上回っている（資料16-2）。

このような現状においては、これまで一定の整合性を有すると考えられていた世帯に対する配慮についても、個人のライフスタイルに関する選択に非中立的に働き就業意欲を阻害すること、また、男女間の賃金格差の原因となること等の問題点の方がむしろ大きくなっている。

今後の政策の基本的な方向としては、片稼ぎ世帯を前提とした制度・制度運用から、個人単位の制度・制度運用に変更し、男女ともにライフスタイルを中立的に、また、柔軟に選択できる社会とすることが求められているのではないか。

もちろん、個人単位化は家族の役割を否定しようとするものではない。男女が共に就業と育児・介護その他の家族としての責任を自覚しつつ分担し、仕事と生活とのバランスを取っていくことのできる社会を目指すものである。現在、少子化対策が重要な課題となっているが、女性の労働力率が高い国は出生率も高いというデータがあり、我が国の女性の就業率と出産率がともに低い水準にとどまっている要因として、育児と仕事の両立が難しい点が指摘されている。働きたいという女性の意欲を妨げることなく、仕事と子育ての両立ができる「子どもを産み育てることにやさしい社会」へと転換することは、女性の就業率の向上とともに、少子化対策にもつながるものである。

このためには仕事と子育ての両立支援策の充実が求められる。

## (2) 多様な就業形態の選択・移動に中立的な制度を

雇用形態は、正規フルタイム社員のほか、パートタイム労働者、派遣労働者、契約社員等非正規社員の増加など多様化している。また、以前は雇用労働者であった者や主婦が起業し、在宅ワークやNPOで就業するなど雇用以外の働き方も選択肢として増え、雇用・非雇用のさまざまな就業形態の間を一個人が渡り歩くことも珍しくなくなってきた。加えて、個人自営業者でも、一つの企業と専属の委託業務契約を交し、常駐に近い形で就業する従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）といった形態も現れ、雇用者と非雇用者の区別が不明瞭になっている。

一方、労働法制や社会保障制度は、これらの多様な就業形態やその間の移動にきめ細かく対応できておらず、類似の業務に従事していても全く違う制度が適用される。例えば、雇用労働者には、労働基準法、最低賃金法等の労働関連法規が適用され、雇用保険や労災保険の対象となる。その一方で、在宅ワーカーや従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）については、一つの企業と専属業務委託契約を交わしており、雇用と自営の中間的な形態であるにもかかわらず、自営業者として扱われる。労働法制は適用されず、就業時間等の管理は自己責任で、雇用保険や労災保険の対象にはならない。（社会保障制度については（3）で後述。）

これら多様な就業形態を個人個人がライフスタイルに応じて選択でき、選択及びその間の移動に際して中立性を確保できる制度・慣行であることが望まれる。

このため、以下のような制度設計・運用が求められるのではないか。

- ア さまざまな就業形態における労働の価値の適正な評価
- イ 雇用、自営その他の就業形態間の移動の円滑化に資する制度づくり
- ウ 雇用者と自営業者等の非雇用者の区別がつきにくくなったことなどを踏まえ、非雇用者でも労働者性の強いグループへのセーフティネットの構築

### (3) 個人単位の社会保障制度の構築

社会保障制度は、職種、職域、就業時間や年収を基準に諸制度が分立しており、最近の就業形態の多様化にきめ細かく対応できていない。従って、類似の業務に従事していても違う制度が適用されることとなる。たとえば、年金制度においては以下の違いがある。

法人等に雇用されている場合、第二号被保険者となり、被保険者負担分の保険料のみを負担し、給付の際は2階部分（報酬比例部分）も給付される。

とほぼ同じ仕事をしていても、従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）であって自営業者とみなされれば第一号被保険者となり、保険料は定額だが給付は1階部分（基礎年金分）のみしか受給できない。

社員が自分一人でも法人であれば第二号被保険者となり、事業主負担分と被保険者負担分の保険料をあわせて支払う義務が生じるが、2階部分も給付される。

パートタイム労働者、在宅ワーカー等で第二号被保険者の被扶養配偶者となるよう就業調整を行っている場合であれば、第三号被保険者となり、保険料は配偶者の厚生年金が負担し、給付は配偶者が生存する限り1階部分で、配偶者が死亡した場合は遺族年金を受給する権利を得る。パート労働者で複数の事業者で掛け持ちしている場合においても、その就業状況によっては第一号被保険者となり、2階部分の給付がないケースもある。

このように、職種、職域に分類された制度では、事業の状況によって負担・給付に差異が存在する。雇用や就業の形態が多様化している現在、働き方によっては、加入する制度が異なる、就業調整の原因となる等の問題が生じ、就業に関する中立性に影響を及ぼし、非正規労働者を増やしていることが懸念される。

前回報告書においては、全国民が個人単位で加入する所得比例型の年金としてスウェーデン型の年金についてとりあげたところである。年金以外にも健康保険制度にも同様の問題がある。今後とも社会保障改革をめぐる

議論については、ライフスタイルの選択に対して中立的な制度とする観点から検討を進めるべきである。

#### (4) 個人の能力を伸ばす教育、能力開発

また、教育、能力開発についても、個人がライフスタイルに応じて主体的に選べる選択肢を広げ、就業につなげていくことが重要である。

ア 女子学生の進学の際に、従来の固定的性別イメージにとらわれて選択するのではなく、現実の就職状況を踏まえた上で、就きたい職業と結びつく学校・学部選択ができることが重要である。このため、中学・高等学校段階で、男女ともに職業に関する幅広い知識を修得させること、将来の進路を見据えた進路指導・職業指導を行うことが必要である。特に、従来女子学生の割合が少なかった理工系への進学を促すような取組が必要ではないか。諸外国においては、女子学生への理工系進学啓発施策を進めている。また、四年制大学・大学院への女性の進学を啓発する必要があるのではないか。

イ 労働移動が活発化し、再就職・起業する等の動きも増える中において、従来の企業内訓練のみならず、その他の能力開発、社会人教育についても充実し、自己の能力開発等を行える機会を増やしていくことが必要ではないか。またこうした能力開発等への支援を一層充実すべきではないか。

ウ 働くことに関わる労働者の権利意識が低下してきているが、労働者側にどのような権利、制度があるのかを教育、啓発していくことが重要ではないか。

以下では、上述のような問題認識を前提に、今後の政策の方向性について、就業形態別に議論を進める。

## 2. 雇用

### (1) 多様な就業形態を自由に選択でき、働きに応じた処遇が実現される社会に



## ア 多様な就業形態を自由に選択

就業形態の多様化は急速に進んでいる。労働者側のニーズとしては、女性や高齢者を中心として短時間や柔軟な形態での就業を望む者も多い。また、経営者側のニーズとしては、サービス経済化及び人件費削減や雇用における柔軟性の確保といった目的から、非正規雇用が活用されている。

男女共同参画の観点からは、個々人が職業生活と家庭生活を調和させつつ、ライフスタイルと希望に応じて就業形態を中立的に選択できるよう、多様でかつ良質な就業機会が提供されることが望ましい。

### 多様就業型ワークシェアリングの推進、短時間正社員制度の普及

短時間の勤務を希望する者のために、多様就業型ワークシェアリングの推進や、短時間でも正社員扱いの短時間正社員制度の拡大を図る必要があるのではないか。現在でも、育児・介護を行う労働者のために一時的な勤務時間短縮として短時間勤務を認める措置を導入している企業はあるが、育児・介護期以外にも対象を拡大し、一般的な制度として短時間正社員制度を導入することが望ましいのではないか。

### フレックスタイム制度の普及

家庭との両立等のため柔軟な勤務時間を望む者にとっては、フレックスタイム制度が有用な制度であり、一層の普及を促進することが望ましいのではないか。

## イ 多様な就業形態において働きに応じた賃金等の処遇の実現

就業形態の多様化は上述のようにプラスの評価ができる一方、正社員とパートタイム労働者等の非正規社員の二極化、階層化の懸念もある。就業形態の多様化が単なる企業の人件費削減策であってはならず、パートタイム労働者等多様な就業形態の労働者についても、働きに応じた適正な賃金等の処遇が伴うことが必要である。

また、正社員を希望しながらやむなく非正規社員となる者の数が増加しないよう注視していく必要があるのではないか。

### 同一価値労働同一賃金の実施

日本は、既にILO第100号条約（同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約）を批准している。また、労働基準法第4条では、男女同一賃金の原則も定めている。働きに見合った賃金の確保という視点からは、就業形態が異なっても同一の価値の労働であれば同一の賃金が得られることが重要であるという考え方もある。そのためにはまず、公正・透明な賃金制度を整備すること、特に、賃金決定基準を明確化し、賃金表を整備すること、また、職務給を導入している場合には、職務評価の手法の開発を進めること、職務の価値の測定基準を確立することが重要ではないか。さらに、公正・透明な人事評価制度を整備すること、特に、明確かつ客観的な人事評価基準の確立が重要ではないか。

### パートタイム労働法及び指針の普及等

パートタイム労働指針により、パートタイム労働者と通常の労働者との均衡を考慮した処遇ルールが普及されることを期待する。その普及状況に応じ、パートタイム労働法により強制力を高めたルールとすることも検討する必要があるのではないか。

また、均衡を考慮する際に比較対象となる正社員が存在しない場合には、有期契約のパートタイム労働者と有期契約のフルタイム社員との比較により均衡を考慮することができる制度とすることも検討する必要があるのではないか。

## ウ 多様な就業形態間及び雇用以外の就業も含めた移動の円滑化

### 企業内での就業形態転換制度の普及

個人のライフスタイルや希望に応じ、育児・介護期のみならず、就業形態を一時的に短時間勤務等に転換できる制度を普及すべきではないか。

### 移動に伴う年金等の継続性の確保

就業形態間の移動によっても年金等の継続が円滑に行える仕組みが必要であるのではないか。

### 募集、採用における年齢制限の撤廃

雇用対策法、年齢指針に基づき、募集、採用における年齢制限の縮小、

廃止の促進が必要ではないか。また、今後、必要に応じ、義務化につき検討することも必要ではないか。

## (2) 就業の選択に中立的でない世帯単位の制度の見直し

賃金制度において、年功的要素を見直し、能力、成果を重視した賃金制度への転換を図る流れは、男女共同参画社会の形成に資するものと考えられる。

また、家族手当や住宅手当といった生活給は、世帯単位の考え方を前提とするものであり、男女間の賃金格差や就業調整問題を引き起こしている。今後、個人単位の制度への変更が強く望まれるところである。

なお、この際、少子化対策の観点から、子育てへの企業及び政府による経済的支援は、今後一層重要となることに配慮が必要である。

### ア 家族手当の見直し

家族手当の中でも、子ども等配偶者以外に対する扶養手当等を引き続き維持するとしても、配偶者に対する手当は、就業調整を引き起こす原因ともなっており、廃止すべきではないか。ただし、この場合、全体としての配偶者に対する手当の削減分を、全体として本給に振り替えることや、一時的な措置として子どもへの家族手当に振り替えることなど、賃金総額の引下げにつながらないような措置を講ずる等により、生活面への影響を緩和することが求められるのではないか。

### イ 住宅手当等世帯主のみに支給される手当の見直し

住宅手当等については、「世帯主」を要件として支給されるものが多く見られる。「世帯主」とは、住民票上の世帯主とする場合と、夫婦のうち収入が多く実質的に世帯の生計を支えている者とする場合とがあるが、どちらの場合も、現状では男性が多数を占め、女性にとっては不利な要件となることが多い。このような要件のある手当については、廃止するかまたは要件を変更することが必要ではないか。例えば、夫婦双方とも支給される手当とする、他の配偶者が手当を受けていないことを要

件とする等の方法が考えられるのではないか。

また、時間外及び休日の割増賃金の基礎から家族手当等が除外されている制度につき、どのように考えるか。

### (3) 賃金差別、賃金格差の解消及び雇用機会均等の推進

#### ア 賃金格差の解消

男女間賃金格差解消のため、公正・透明な賃金制度・人事評価制度の整備・運用や生活手当の見直し、業務の与え方や配置の改善などのポジティブ・アクションへの取組等について盛り込んだ「男女間の賃金格差解消のための賃金管理及び雇用管理改善方策に係るガイドライン」の労使に対するさらなる普及が望まれる。

#### イ ポジティブ・アクション

雇用の場において、固定的な性別による役割分担意識や過去の経緯から、男女労働者の間に生じている事実上の格差を解消するためには、引き続き、女性の活躍推進協議会やベンチマーク事業を活用するなど、ポジティブ・アクションの一層の推進が重要である。

なお、厚生労働省においては、現在、ポジティブ・アクションの効果的な推進方策について、有識者による研究会を開催し、検討を行っているところであり、この検討の結果に期待したい。

#### ウ コース別雇用管理の適切な運用

「コース等で区分した雇用管理についての留意事項」を一層周知徹底する必要があるのではないか。また、女子差別撤廃委員会最終コメント(平成15年6月)における勧告を踏まえ、コース別雇用管理制度の在り方や運用について、検討を進めることが必要ではないか。

また、コース別雇用管理を行う企業においては、コース転換の円滑化のための措置の導入を一層促進すべきではないか。

#### (4) 仕事と家庭が両立できる環境の整備

従来の「仕事と子育ての両立支援」に加え、「男性を含めた働き方の見直し」などを柱とした次世代育成支援施策の推進は、現在、政府の最優先課題の一つとして取り組まれている。今後、平成15年に成立した次世代育成支援対策推進法に基づき、地方公共団体や企業等において、行動計画を策定・実施することにより次世代育成支援対策の総合的・計画的な取組が推進されることが期待される。

##### ア 保育サービスの充実

「待機児童ゼロ作戦」を一層促進し、待機児童の早期解消を図る必要がある。また、低年齢児の受入れ、延長保育・休日保育・特定保育（注）の実施、病後児保育の拡大等働き方の多様化に対応した保育サービスを充実していく必要があるのではないかと。

（注）3歳未満児を対象に週に2、3日程度、又は午前か午後のみ必要に応じて柔軟に利用できる保育サービス。

##### イ 育児休業の取得促進等

男性、女性問わず、育児休業等を取得しやすい環境を整備するためには、社会全体での気運の醸成が必要ではないかと。「次世代育成支援に関する当面の取組方針」において設定された、男女別の育児休業取得率等に関する社会全体の目標値の達成に向け、育児休業制度の積極的な周知・広報やファミリー・フレンドリー企業の普及促進を行うとともに、次世代育成支援対策推進法に基づく、地方自治体や企業等による行動計画の策定とその実施を支援することにより、社会全体での取組の促進を図ることが重要ではないかと。

##### ウ 長時間労働の是正

長時間労働の是正は、仕事と家庭の両立のために不可欠である。厚生労働省においては、引き続き、所定外労働の削減及び賃金不払残業の解消に係る取組の推進が期待される。また、企業においては、労働基準法

の遵守とともに、両立支援、少子化対策としても、長時間労働の是正に取り組んでいく必要があるのではないか。

#### エ その他

学校における保護者会やPTA関係行事については、父親や働く母親が参加できるような日程の設定を図る等、両立支援に配慮した仕組みとしていく必要があるのではないか。

### 3. 起業・自営業その他の働き方

#### (1) 起業・自営業

女性起業家が活発に開業し、自発性や創造性を発揮することは、日本経済活性化のために重要である。女性の就業形態としても、子育て後に独自の経験をもとに起業するなど、雇用以外の新たな活躍の場として注目される。今後求められる施策としては、このような女性起業家の活動を正確に把握し、その多様なニーズに応えることのできるよう、能力開発、相談事業を充実し、円滑な資金供給を図ることが基本的な方向となる。具体的には、以下の項目があげられる。

#### ア 起業家に関する性別データ導入等統計の充実

男女共同参画会議においては、既に、女性起業家の統計が乏しく、分析等が困難な実態を踏まえ、統計調査等を活用しながら、起業活動の実態を把握するよう指摘しているところであり、引き続き関係機関による対応が求められる。特に個人企業経済調査（総務省）、法人企業統計調査（財務省）においては、経営者の性別を調査項目に採用する必要があるのではないか。

#### イ 創業塾、起業家支援セミナー等の相談窓口の利便性向上・内容の充実等

創業塾（商工会議所・商工会）や起業家支援セミナー（仕事と女性の未来館）等の創業支援策が現在実施されている。能力開発支援について

は、内容の充実を図る必要がある。具体的には、起業準備段階のみならず、起業後のステップアップ段階や、経営革新段階においても、女性起業家に積極的に能力開発の機会を与え、相談にも応じる等、起業後のフォローを行うことが必要である。また、講座内容をインターネットに掲載する等の措置を行い、遠隔地在住者や育児等の都合で講座を受講できない者の利便を確保することが重要ではないか。

なお、創業塾等の創業支援事業については、参加人数や参加後の創業率を男女別に把握することが望ましい。

#### ウ 女性センター等を活用した協力ネットワークの構築

「女性のチャレンジ支援策について」において、女性経営者の協力ネットワーク構築や、女性センター等が実施している起業支援策の総合的な情報提供を行うことが提言されている。女性センターを始めとして身近な場所で相談や情報提供が受けられる仕組み作りが望まれるのではないかと。ネットワーク構築に当たっては、単なる支援策情報の提供にとどまらず、成功例のロールモデルの共有や、現在はベンチャープラザ、ベンチャーフェアが担っている出会いの場、新たな販路開拓の場の提供といった機能を充実させるべきではないか。また、公認会計士、税理士、中小企業診断士等の協力者をネットワークに組み込み、融資申込みに必要な事業計画書の作成支援を行うことが有益ではないか。

さらに、女性センター等が実施している起業支援策による創業率や経済効果等を男女別に調査し、女性の起業が経済に与える影響を把握することが望ましい。

#### エ 投資、融資等の円滑な資金供給

男女問わず、起業家が直面する最重要課題として資金不足が挙げられる。政府系金融機関においては、女性起業家支援融資制度を設け、女性起業家への円滑な資金供給に努めている。金融機関における女性職員の登用が女性起業家のビジネスモデルの理解に資することが多いと考えられるため、能力に応じて融資担当者や管理職に積極的に登用する必要がある。

あるのではないか。

また、融資に比べてハイリスク・ハイリターンの資金を扱う投資についても、公的な投資機関において政府系金融機関と同様の取組を行い、女性の投資家も育成されることが期待されるのではないか。

なお、政府系金融機関や公的投資機関における全体的な投融資実績についても、男女別の実態を、それに必要な労力を考慮しつつ把握することが望ましい。

#### オ 家庭との両立支援策の充実

女性起業家の中にも長時間働いている者は多く、子育て等家庭との両立支援を行う公的なサービスの充実が課題となる。具体的には、自宅で自営業を営む者にも保育サービスを受けることを可能とし、休日においても保育が可能な保育所を増加させることが期待されるのではないか。

### (2) 在宅ワーク

情報通信機器が普及する中、在宅ワークは自宅にいながら家庭生活との両立を図りつつ働くことが可能な形態として注目されている。その一方、仕事の需給が不安定で、不明確な契約内容やVDT作業が与える健康への影響、不規則な労働時間といった現状がある。政策の基本的な方向としては、これらの現状に対応する以下の項目が挙げられる。

#### ア 発注者、仲介者、受注者おのこのについての就業実態の把握

就業実態の調査としては、「家内労働等実態調査」（厚生労働省）があるのみである。在宅ワーカーの総数等を把握するとともに、発注者、仲介者、受注者おのこのについての就業実態を把握する必要があるのではないか。

#### イ 契約ルールの適正化、「ガイドライン」の周知徹底、法的整備についての検討、苦情、トラブル等への相談体制の整備

契約内容の適正化については「ガイドライン」において定められてお



り、発注者や在宅ワーカーに周知徹底することで紛争を事前に予防することが課題となる。また、必要に応じ、「ガイドライン」の効力を高めるよう法的整備の検討を行うことが望ましいのではないか。

また、トラブルを事後的に処理する相談窓口体制を充実し、在宅ワークに必要な契約、税務等の基礎的な情報の提供等支援を充実させる必要があるのではないか。

#### ウ 就業条件の安定（報酬・就業時間・健康管理等）

「ガイドライン」には、作業時間の目安やVDT作業の腰痛防止策についても情報提供を行うことが明記されており、ワーカー側に周知する必要がある。ワーカー側も自身の健康管理能力を高める必要があり、例えば、相互扶助の形で健康診断等の健康管理を実施することが有効ではないか。

#### エ 家庭との両立支援策の充実

在宅ワーカーの仕事時間は不安定で、この形態でも、程度の差こそあれ、両立支援が政策課題となる。このため、起業・自営業者と同様に、在宅ワーカーのうち必要な者は保育サービスを受けることを可能とし、休日においても保育が可能な保育所を増加させることが必要ではないか。

#### オ スキルアップを促す能力開発への支援充実

厚生労働省が開設した「在宅スキルワーカースキルアップシステム」等、公的な支援制度が存在するが、更にきめ細かい能力開発機会の提供が求められるのではないか。

#### カ 仲介機関を通じた情報整備等

厚生労働省においては仕事の仲介機関に関する情報を整備し、在宅ワーカーに提供する検索システム「SOHOテレワーキング」サイトを構築し、日本SOHO協会では、ワーカーの情報を発注機関等に提供する

「SOHOディレクトリ」を運用しているが、更に情報整備を進めていく必要がある。今後、このような求人側等の情報について、統一的にデータベース化し、効果的な運用が行われるシステムの発展が期待されるのではないかと考える。

### (3) NPO等

NPO等は、地域経済に密着し、営利企業では供給できない分野に独自の財・サービスを提供しており、経済活性化の新たな担い手になっていると同時に、新たな雇用の受け皿として注目されている。NPO等で働く者が雇用者としてNPO等に有償の労働を提供していることを重視するか、利他的な奉仕を自発的に供給するボランティア性を重視するかによって、政策対応の考え方も分かれるのではないかと考える。両論を尊重する必要があるが、就業を検討課題とする本報告書では、雇用の受け皿としてNPO法人等の増加が注目されている現状を踏まえ、有給職員の報酬等の処遇を改善し、有給職員とボランティアの区別を明確化するべきではないかと考える。現段階で具体的に挙げられる方向性は以下のとおり。

#### ア ボランティアと雇用者の働き方とを区分し、関係制度の適用関係を明確化

なお、無償ボランティアは無報酬で、労災保険、雇用保険、厚生年金も適用されないが、労災保険の代わりとして、無償ボランティアのためのNPO保険の普及を図るべきではないかと考える。

#### イ 雇用された者については労働法制を遵守

雇用者については最低賃金法等の労働法制を遵守することが必要である。

#### ウ 円滑な資金供給の確保

NPOについては、税制等の支援制度が既に措置されているが、一般にNPOの等規模は小さく資金供給の円滑化が課題となることから、

融資金調達に困難をきたすことがある。公的な支援策の他、企業なども加えた社会全体の支援が必要ではないか。

#### エ NPO等による雇用創出への支援

国、地方公共団体には一部にNPOによる雇用創出に補助金を出している例も見られるが、今後一層進めていくべきではないか。

### (4) 雇用と自営の中間的な形態の就業者

#### ア 就業実態の把握

雇用と自営の中間的な形態の就業者である、従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）について、就業実態を把握する必要があるのではないか。

#### イ 適切な指導

委託者、発注者は、業務委託又は個人請負である従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）について、実態として雇用である場合については、雇用者として扱うよう適切に指導する必要があるのではないか。

#### ウ 就業形態についてのガイドラインの制定等による契約ルールの適正化、就業条件の安定

委託者、発注者は、業務委託又は個人請負である従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）について、業務の遂行の仕方について指揮命令する、勤務場所・時間が拘束される等の労務管理を行うものではないことを周知徹底する必要があるのではないか。また、契約ルールの適正化や健康管理能力の向上を内容としたガイドラインを従属的契約就業者（ディペンデントコントラクター）についても制定する必要があるのではないか。

#### 4. 公務員（主に国家公務員）

公務員についても、社会全体の就業形態の多様化等の影響を受け、基本的な方向としては、公務運営の維持に配慮した上で、社会一般の情勢に適応させることができるよう、公務においても取り入れられる施策については積極的に取り入れていくべきであると思われる。また、男女共同参画社会の形成や少子化対策に資するような制度については、公務運営の維持に配慮した上で、公務部門で率先垂範していくべき場合もありうるのではないかと。

なお、以下においては、主に国家公務員制度を念頭に記述しているが、地方公務員についても、女性職員が多く働いており、国家公務員と同様にその能力発揮は重要な課題となっている。今後、地方公務員制度についても、各地方公共団体における検討が期待される。

#### (1) 就業形態の多様化

##### ア 短時間勤務

国家公務員制度における短時間勤務を、定年退職後の再任用のみならず、一般の公務員に導入することとしてはどうか。導入によって、家庭と仕事の両立をあきらめていた者にも両立することができるようになると期待できるのではないかと。現在、育児のための部分休業は、1日につき2時間を上限としているが、個々人のライフスタイルの状況等に応じ、柔軟な短時間勤務が可能となる制度を導入することとしてはどうか。

##### イ 非常勤職員採用の男女機会均等

昨年、非常勤職員の募集におけるハローワークの活用等の通知が発出されており、この通知も踏まえ、男女を同様に取扱い、募集・採用することが求められる。

##### ウ フレックスタイム制

始業・終業時刻の決定を職員に委ねることにより、職業生活と子育て等の家庭生活の調和を図ることができる。このため、現在対象とされている

研究職員等に加え、一般公務員にフレックスタイム制を導入することとしてはどうか。

#### エ 採用試験の受験年齢制限等

子育て後の再就職を支援し、優秀な人材を確保・活用するという取組が重要である。このような観点からも、採用試験については受験年齢の制限を廃止してはどうか。また、選考採用においても、結婚、出産により退職した職員を含め、再就業希望者に向けた制度の周知を行うこととしてはどうか。

#### (2) 女性の採用・登用の促進、採用試験種別にとらわれない個々人の能力に応じた人事管理

優秀な女子学生確保のための募集活動や、「女性のチャレンジ支援策について」において提言した「2020年までに指導的地位に占める女性の割合を少なくとも30%に」という目標に向けての着実な取組が求められる。

#### (3) 諸手当の見直し

扶養手当、住居手当等の手当については、民間の動向を踏まえつつ、見直しを進めるべきではないか。具体的には、扶養手当のうち、子ども等配偶者以外に係る手当を引き続き維持するとしても、配偶者に係る手当は、就業調整を引き起こす一因ともなっており、廃止等することが望ましいのではないか。ただし、この場合、公務における扶養手当のあり方については給与制度全体の中で多面的な検討が必要である。また、全体としての配偶者に対する手当の削減分を、全体として俸給に振り替えることや、一時的な措置として子どもへの扶養手当に振り替えることなど、賃金総額の引下げにつながらないような措置を講ずる等により、職員の生活面への影響を緩和することが求められる。

また、自宅に係る住居手当や寒冷地手当については、世帯主要件が付されており、民間の同種の手当と同様、廃止するか要件を変更することが必要で

はないか。(ただし、自宅に係る住居手当は、既に廃止の方針が打ち出されている。)

#### (4) 働きやすい職場づくり

働きやすい職場作りは男女の仕事と家庭の両立を助けるとともに、女性の採用・登用を進める観点からも重要な課題である。具体的には以下の方向が考えられる。

##### ア 育児休業・介護休暇等の取得促進等

育児休業、介護休暇取得者であっても、休暇取得に伴う昇給時期の遅れを固定化させるのではなく、能力に応じて昇給させる制度運用が必要ではないか。

また、部分休業や介護休暇、産前産後休暇取得の際の代替要員を容易に確保できるような方策を講じることが必要ではないか。例えば、部分休業、介護休暇、産前産後休暇取得者を定員外化することも選択肢の一つとして検討されるべきではないか。その際、部分休業取得者及び介護休暇取得者については、定年退職後の再任用短時間勤務職員と同様に、その定数を別途管理することや、不要となった人件費を財源として、当該職員の業務をカバーするための非常勤職員を採用する等の運用を行う必要があるのではないか。

##### イ 男性の育児休業取得促進

「次世代育成支援に関する当面の取組方針」では、男性の育児休業取得率の目標値を10%に設定されており、公務員についても取得促進が急務となっている。なお、「特定事業主行動計画関係省庁等研究会報告書」においては、男性職員が育児休業を取得しやすい職場環境作りの配慮をすることをメニューとして挙げている。

##### ウ その他の両立支援策の充実等

次世代育成支援対策推進法に基づき、特定事業主行動計画を適切に策

定し、実施することが求められる。

その際、職場内・官舎内保育園の設置についての検討が重要ではないか。

また、テレワークの早期実施が重要ではないか。

## エ 長時間勤務の解消

既に小学校就学始期に達するまでの子供のいる職員や介護を行う職員の深夜勤務及び超過勤務を制限する制度については、人事院規則（10 - 11）で定められている。また、人事院「超過勤務の縮減に関する指針について」（平成11年）では、超過勤務の上限の目安時間を年間360時間としている。そのほか、各府省における取組を推進していくことと合わせ、政府全体を通じて、国家公務員の労働時間短縮対策に沿って労働時間の短縮に取り組むこととしている。長時間勤務の解消のため、これらの周知徹底、事務の簡素合理化等を積極的に進めることが必要である。

[ 問合せ先 ]

内閣府男女共同参画局参事官・影響調査担当

住所：〒100-8914

東京都千代田区永田町 1 - 6 - 1

電話：03 - 5253 - 2111（大代表）

FAX：03 - 3592 - 0408

（ホームページ）<http://www.gender.go.jp>