

勤労者福祉の向上を目指して 2021Autumn

WELFARE No.11

ウェルフェア

特集

パンデミック以後の福祉と社会

対談

ニューノーマルを福祉で支える

～コロナ禍で顕在化した課題を、どのように乗り越えていくべきか～

寄稿

コロナ禍における女性への影響

子どもの貧困対策の指標を考える

担い手たちのリアルに迫ろう コロナ後の介護を展望するために

副業からみる自営業者の実態と福祉

——コロナ禍における自営業・フリーランス調査を用いた予備的検討——

テレワークがもたらす労働時間の曖昧化と「ジョブ型雇用」論

全労済協会

一般財団法人 全国勤労者福祉・共済振興協会

WELFARE

ウェルフェア

勤労者福祉の向上を目指して

2021Autumn No.11

目次

巻頭言

- パンデミック以後の福祉と社会 2
中央大学教授 宮本 太郎


理事長対談

- ニューノーマルを福祉で支える
～コロナ禍で顕在化した課題を、どのように乗り越えていくべきか～ 6
全労済協会理事長 神津 里季生 × 東京都立大学教授 阿部 彩

寄稿

- コロナ禍における女性への影響 12
東京大学大学院教授 白波瀬 佐和子
- 子どもの貧困対策の指標を考える 21
同志社大学教授 埋橋 孝文
- 担い手たちのリアルに迫ろう コロナ後の介護を展望するために 29
朝日新聞編集委員 浜田 陽太郎
- 副業からみる自営業者の実態と福祉
——コロナ禍における自営業・フリーランス調査を用いた予備的検討—— 39
明治学院大学准教授 仲 修平
- テレワークがもたらす労働時間の曖昧化と「ジョブ型雇用」論 46
立命館大学教授 櫻井 純理
- インフォメーション 53

誌面リニューアルのお知らせ



平素よりご高覧いただき、誠にありがとうございます。


「ウェルフェア」をNo.11(2021年秋号)より「研究報告誌」として刷新しました。

各号ごとに「編集委員」および「テーマ」を選定し、編集委員に報告誌全体を監修いただくことで、メッセージ性の高い冊子づくりを目指し、勤労者福祉に資する調査研究活動を深めてまいります。

今号の編集委員は、宮本太郎氏(中央大学教授)にご就任いただき、「パンデミック以後の福祉と社会」を特集テーマとしました。「理事長対談」では阿部彩氏(東京都立大学教授)にご登場いただき、コロナ禍で顕在化した課題について対談していただきました。また、コロナ禍における様々な課題(女性への影響、子どもの貧困対策、介護の担い手不足、自営業者の副業、テレワークなどの新しい働き方)について、5名の皆様に寄稿いただきました。

編集委員を務めていただいた宮本太郎様、理事長対談をいただいた阿部彩様、寄稿いただいた5名の皆様に、この場を借りて御礼申し上げます。

全労済協会



巻頭言

パンデミック以後の福祉と社会

中央大学法学部 教授 ^{みやもと}宮本 ^{たろう}太郎

コロナ禍が照らし出したもの

高齢人口が3900万人に達する2040年にいかに備えるか。日本における福祉政策論議は、主にはこの「2040年問題」をめぐる展開されてきた。そこに起きた新型コロナのパンデミックで、私たちはコロナ禍を超えて2040年に向かうという、大きな課題を課せられることになった。パンデミックは福祉社会の現在とこれからのいかなる問題を提起したのであろうか。

まずははっきりしているのは、パンデミックは、日本の社会保障と福祉が抱えている問題を明確に照らし出した、ということである。様々な困難を抱えつつも既存の制度からの支援を受けることができない人々が分厚い層を成していることが見えてきた。

非正規雇用やフリーランスなどの不安定就労層、ひとり親世帯、軽度の知的障害等の人々はその例である。とくにコロナ禍のなかでは飲食業や観光業等で働く女性の生活不安が広がったが、その多くは非正規雇用で、ひとり親世帯の母親で、心身の疾患があるなど、もともと複合的な困難を抱えていた場合が多かった。

「新しい生活困難層」とも呼ぶべきこうした人々は、安定就労に就き社会保険に加入することは困難であるが、かといって対象が絞り込まれた生活保護や障害者福祉の制度からの支援も受けにくい。パンデミックによる経済的、社会的打撃は、この層に集中する傾向がある。ただでさえ現役世代の割合が減少するなかで、この層の人々が元気を回復することなく、2040年を超えることはできない。

この「新しい生活困難層」と、相対的安定雇用層(正規雇用層)および福祉受給層の間には分断があり、相互不信も芽生えやすい。コロナ禍はこの分断を広げた面もあるが、他面では私たちは共通のリスクに晒されているという見方も広がった。では、分断を超えて、「新しい生活困難層」を含めて広く人々を支えるために、いかなる施策が求められるか。

2つのアプローチとその限界

現行制度の機能不全については、2つの異なったアプローチが提起されてきた。

一方では、非正規雇用の拡大など雇用の劣化が現行制度の対応力を弱めていることから、安定雇用を社会全体に広げていく積極的

労働市場政策が唱えられてきた。産業競争力会議が2013年から打ち出した「失業なき労働移動」も、人が余剰になっている成熟産業から人手不足の成長産業へと労働移動をすすめる、というもので、(新自由主義的なバイアスはあったが)積極的労働市場政策を掲げたものと言えた。

具体的には、現行の雇用維持のための補助金である雇用調整助成金を、労働移動に積極的な企業や人材会社に給付される労働移動助成金に置き換えていくことが目指され、その後の数年間でこの転換が大胆にすすめられた。

だが、成長産業とされるのは低賃金等で離職率が高い介護や保育などの部門である。相対的に処遇が安定していた成熟産業からここに移動していくインセンティブは生まれにくい。結果的に、この助成金を使った研修で社員に離職を迫る企業が現れて問題となった。

そしてパンデミック以後の雇用危機に際して頼りにされたのは、結局は休業手当を補填する雇用調整助成金であった。2020年度の補正予算では、雇用調整助成金に8000億円以上の予算がつけられた。コロナ禍をとおして、産業競争力会議の構想はもちろんのこと、積極的労働市場政策の発想そのものの限界が見えたのである。

現行制度の機能不全に対処するもう一つのアプローチは、積極的労働市場政策の逆張りであり、安定雇用の対極にあった公的扶助を社会全体に広げていく、というやり方だ。コロナ禍のもとで多くの世帯が深刻な困窮に

陥ったにもかかわらず、生活保護受給世帯は前年同月比で2%程度の増加に留まっている。生活保護についてのスティグマ(恥ずかしいことだというレッテル張り)が背景にあらう。代わって急増したのが、社会福祉協議会が窓口となる生活福祉資金の特例貸付であった。例年は年間1万件程度の貸付が2021年7月までに250万件を超え、貸付額は1兆1000億円を超えた。

こうしたなか、ベーシックインカムの導入を求める議論が広がった。ローマ教皇から竹中平蔵・パソナ会長までがベーシックインカムを提起して話題となった。だがこのように多様な立場の論者が掲げることからも窺えるように、ベーシックインカムというのは給付水準や財源確保のあり方(税の累進性)、置き換える制度の範囲などでまったく異なったものになる。

仮に高い水準のベーシックインカムで、貧困線を下回る人が出ないようにできたとしよう。ILOのペーパーによると、そのような水準のベーシックインカムを給付しようとするにGDPの2割程度の財源が必要になる。人々の孤立を防ぎ、社会につなげるための公共サービスの財源は圧迫されざるをえない。コロナ禍を超えた次の峰となる2040年には、認知症高齢者が800万人に達するという推計もある。銀行口座に毎月ベーシックインカムが振り込まれても、当人はそれを使うこともできないということがあちこちでおきるかもしれない。

就労と福祉の新しい連携

パンデミック以後に求められる福祉社会の新たなかたちは、この2つのアプローチが直面しているそれぞれの限界をふまえつつ、両者をむすびつけるものになるのではないか。

かつての積極的労働市場政策のように、先端部門で雇用を拡大していくことは難しい。しかし、地域には就労機会の拡大につながる多様なニーズが溢れている。コロナ禍で保育や介護のサービスが縮小するなか、在宅勤務が増大、さらにステイホームが言われた。家庭におけるストレスは増し、認定こども園協会のアンケートでは、子どもを叩きそうになったという母親が15%を超えた。家族のつながりがいかに地域のサービスに支えられていたのかを多くの人々が痛感した。

ケアのニーズを柔軟な雇用機会にしていけることが大事になっている。加えて、自伐型林業などを含めた自然環境保護、高齢世帯への交通移動手段の提供など、地域が持続可能であるために対処すべきニーズは多い。

他方で、こうした地域密着型の柔軟な雇用機会だけで、生活を成り立たせる十分な勤労所得が得られるかと言えば、それは厳しい面もある。そこで、勤労所得を補完する現金給付が考えられるべきである。これまでのように、働くことができない人たちを絞り込んでの公的扶助ではなく、就労する人を含めて生活が可能な所得を保障する仕組みが必要なのである。この点でベーシックインカムが発想は活かされるべきだが、すべての人々に同額

の給付ではなく、あくまで所得を補完するための給付が必要なのである。具体的には住宅手当や給付付き税額控除などが考えられよう。

ニューノーマルを支える福祉

ただし誰もが働き稼ぐことが重要になる、というのではない。ポイントは誰もが誰かとつながることで自己肯定感を高めることができる条件を広げる、ということである。高齢者や子どもはもちろんのこと、現役世代にとっても就労に限られない多様な居場所の確保も不可欠になる。

コロナパンデミックは、職場であれ地域の居場所であれ、ただ(こう言ってよければ惰性で)物理的空間に集まり、一体感や「やっている感」を引き出し、それをコミュニティと称することを困難にした。あるいは、それが生産性という点からも豊かにつながりという点でも、必ずプラスになるわけではないことを理解させた。逆に、ステイホームで物理的空間に閉じ込められたままであると、家族であっても息苦しい場になりかねないことも示した。

このような事態は、一面では私たちがばらばらにして、孤立させかねない。だが同時に、私たち自身が選択したつながりを、リスクをおかしてでも実現していくことがいかに必要なことであるかも浮き彫りになった。

もちろんオンラインは新たなつながりのツールにはなる。だが機能的に特化されたオ

オンラインのコミュニケーションは、これまで物理的な空間に居合わせて偶然に、たとえば世間話や雑談から生まれたつながりが、どれだけ重要であったかも示すことになった。

ウィズコロナでこうした事態が固定化されいわゆる新しい生活様式(ニューノーマル)が広がっていくであろう。ニューノーマルは、ここで論じてきたようなかたちで福祉に支えられることで、「つながりを選べる」社会になりうる。

他方でニューノーマルは、「つながりの格差」を広げかねない。そのような格差解消のためにも、就労支援や転職支援と併せて、誰

もがコミュニティにつながり「自尊の社会的基盤」(J・ロールズ)をもてる支援を強める必要がある。

プロフィール

宮本 太郎氏

(みやもと たろう)

中央大学法学部 教授



経歴

東京都生まれ。1988年中央大学大学院法学研究科博士課程修了。立命館大学法学部助教授、ストックホルム大学客員研究員、北海道大学法学部教授などを経て、2013年より現職。政治学、福祉政治論専攻。政治学博士。

ニューノーマルを福祉で支える

～コロナ禍で顕在化した課題を、どのように乗り越えていくべきか～

全労済協会 理事長 ^{こうづ} ^{りき} ^お 神津 里季生 × 東京都立大学 教授 ^{あべ} ^{あや} 阿部 彩

厚生労働省の調査では、2018年の時点で7人に1人の子どもが貧困であり、1人親世帯ではその割合はおおよそ半分にも及びます。またコロナ禍での長引く自粛要請がされている業種では、失職により生活に困窮する人々が後を絶たず、そこに暮らす子どもたちの生活も深刻の一途をたどっています。今号では、子どもの貧困について警鐘を鳴らしてきた阿部彩東京都立大学教授をお招きし、コロナ禍で何が起きているのか、またコロナ後、ニューノーマルといわれる時代に福祉はどうあるべきかについて考えてみました。

コロナ禍によって問題が顕在化 子どもの貧困は改善されていない

神津：新型コロナウイルスにより感染拡大が未だ収束しないなか、社会にはさまざまな歪みが現れています。度重なる緊急事態宣言の発出で、長期に渡って休業や時短営業を余儀無くされている業界では、職を失い生活基盤を脅かされている人が急増しています。また、社会的に弱い立場にある人はますます弱い立場に追いやられるという状況も顕在化しています。先生は、現在の状況をどのように捉え



られていらっしゃるでしょうか。

阿部：貧困をはじめとしたさまざまな問題は、コロナの前からありました。それが、コロナによってさらなる歪みとして一気に顕在化したと捉えるべきではないでしょうか。

実は、貧困に関していうと、ここ数年、改善の兆しが現れていました。厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、相対的貧困率についていえば、2012年の調査で16.1%だったものが、2015年の調査では15.7%、2016年の調査では15.4%と、わずかではありますが着実に改善されています。また子どもの貧困率についても、2012年には16.3%だったものが、2015年に13.9%と一気に2.4ポイント改善、2018年には13.5%まで改善しています。

状況が改善した背景には、景気の回復と女性の就労率アップが考えられます。景気が上向けば雇用状況も改善するため、景気が社会のセーフティネットを下支えする役割を果たしていると思います。しかし、改善されたとはいえ、子どもの貧困率が13.5%ということ

は、7人に1人が貧困だということ。貧困を生み出す状況は放置されたままで、根本にある構造的な問題はまったくと言っていいほど変わっていません。

私は、貧困対策には川上政策と川下政策が必要だと言ってきました。川上政策とは、そもそも貧困を発生させない政策のこと。川下政策とは、貧困に直面している人を支える政策、起きてしまったことに対する政策です。今回のコロナは、いろいろと対策を講じてきたはずだった川下政策の底が簡単に割れてしまうこと、また川上政策についてはほとんど進展していないことを如実に示したのではないのでしょうか。

神津: 連合の機関誌『月刊連合』で2017年に先生と対談させていただいたことがありました。当時は、先生がおっしゃるように比較的景気が良い時代で、貧困の問題も、数値だけ見ると改善されてきているように感じられました。しかし今回のコロナによって、それがいかに表層的なものでしかなかったかが浮き彫りになりました。おそらく国民の多くもそのことに気づいたでしょうし、この機会に根本的なところから現在の危機を克服していく方向に社会を変化させなければならないと思っています。

阿部: 子どもの貧困は、貧困率という数字だけでなく、政策についても、それなりに充実してきてはいたのです。2020年の春には、非課税世帯に対象が限定されたとはいえ、大学無償化が実現しました。また、ひとり親家庭に対する児童扶養手当についても支給額の増

額や支払い回数の改善等の見直しが行われてきたところです。

しかし一方で、子どもの貧困はクローズアップされたものの、元々の問題である親の貧困が置き去りにされたまま放置されました。一人の労働者としてきちんと仕事をしているのに子どもを養うだけの賃金を得られないという問題は解決されていないのです。こうした構造的な問題を解決しない限り貧困問題は解決しませんし、私はあらためて、貧困問題は労働問題なんだという認識を持つ必要があると思っています。

神津: その通りですね。雇用に関していうと、コロナ禍でも見かけの失業率は低い水準で推移しています。しかしそれを支えているのは雇用調整助成金等の急場をしのご政策です。その元となる雇用保険の財源も枯渇しかかっている現状がありますから、国庫補助等の対応を求めていく必要があります。また、「曖昧な雇用」の方々については失業率にカウントされていないケースもあり、飲食業やサービス業を中心に働けない＝生活がたち行かない人々が増えています。その中には、シングルマザーやシングルファーザーの方も大勢いらっしゃいますから、子どもを育てる生活の基盤確保が難しくなっている現実があると考えられます。

私は従来から、生活保障とスキルアップ、再就職のマッチングをパッケージにしたセーフティネットを構築すべきだと主張してきましたが、コロナ禍でよりそうした思いを強くしています。

阿部：問題は、コロナ禍で顕在化した問題を根本まで掘り下げ、抜本的な対策を打てるかどうかですね。これまでも不景気になると、さまざまな問題が顕在化し、そのときは皆、なんとかしなければと考えました。しかし不景気になると税収も下がりますから、やりたくてもできないという状況に陥ります。本来なら、景気の良い時に構造的な問題に手をつけるべきですが、喉元過ぎれば熱さを忘れてしまう。むしろ景気がいいから生活保護を縮小するといった発想になりかねないのが、日本という社会の特性です。

神津：日本の社会保障政策は、その場しのぎのパッチ当てに終始しているんです。生活保護に関しては今回、厚生労働省が、誰もが生活保護を受ける権利があるというアナウンスをして、それ自体は良いことだと思いましたが、そうしたアナウンスをしなければならぬのは、国民の中に、生活保護を受けることは恥ずかしいことだという意識があるからです。誰もが人として当たり前の生活をすることは当然の権利ですし、本来なら国は、「人々

を路頭に迷わすようなことはしない」といった強いメッセージを出すべきです。

しかし残念ながら、今般のコロナ禍において、そういったかたちで、政府から国民の安全・安心を守るための意味のあるメッセージがみえてきません。こうした政治のあり方から正していくことが必要ではないでしょうか。

「自分だけは」という意識が分断を招く ポジティブなメッセージを出す必要性

阿部：子どもの貧困については改善傾向にあるとお話ししました。しかし、実際に改善されたのは人々に共感を持たれやすい教育費に関するものばかりで、子どもの生活費の問題には関心が向けられていません。豊かに見える日本においても貧困問題があり、子ども食堂の取り組みが増えていること等は、皆さん知っているはずなのに、どうして食に関して家計を補助しようとか、住宅費を補助しようといった発想にならないのか。私は、そこに社会の分断があるように思います。

本来、子どもの貧困をなくすためには、子ども食堂に頼らなくてもすむセーフティネットを構築することが必要です。しかし、国も国民も、子どもの貧困はあくまでも「特殊」なケースだと考えている。特殊なことであれば自分には関わりのないことだし、自分の子どもだけは貧困にならないように私立の学校に行かせようとする。そうした意識が社会的な連帯を生みにくくし、根本的な問題解決を阻害しているのではないのでしょうか。



神津 里季生 (こうづりきお)
全労済協会理事長

東京都生まれ。1979年東京大学教養学部卒業。同年、新日本製鐵株式会社に入社。新日鐵労連会長、基幹労連中央執行委員長を経て、2013年連合事務局長、2015年10月から同会長、2017年より全労済協会理事長を兼務。

神津：他者の困難な状況を見て、その状況を一緒に考えるのではなく、そうした状況にならないよう行動してしまう。そうした発想の裏には、「自分だけは」という意識があるのかもしれないですね。多くの人が「自分だけは」と考え行動し、結果として社会を悪い方向へと誘い、気がつくとき社会全体を悪循環に陥らせてしまっているように思います。

阿部：社会全体にセーフティネットを張り巡らせ、かつその底上げを図るためには財源が必要です。時には税金をアップする施策も求められるわけですが、教育費等で経済的負担が重くなっている人は、絶対反対になります。そうしたネガティブな意識をどう乗り越えていくのか。私は、「明日は自分の子どもも貧困になるかもしれないよ」というネガティブなメッセージではなく、「どんな状況にある人でも、子どもを大学に行かせたければ行かせることができる社会をつくろう」「いたずらに教育費をかけなくてもすむ社会をつくりませんか」というポジティブなメッセージを打ち出すべきだと思います。

先ほど理事長は、「国は人々を路頭に迷わすようなことはしない」というメッセージを出すことが大事だとおっしゃいましたが、私も強くそう思います。「何があってもここだけは守る」といったメッセージを発しながら、パッチワークではない社会保障政策を実現していくべきだと思います。

生活保障とスキルアップ、再就職 福祉政策と労働政策の統合が重要

神津：先程、生活保障とスキルアップ、再就職のマッチングを政策的なパッケージにした仕組みをつくるべきだと申し上げました。こうした仕組みが必要なのは、単に仕事を失って困っている人がいるからといった救済策としてだけでなく、きちんとしたパッケージをつくることで、働く人一人ひとりが、生き生きと自分がやりたい仕事ができる環境をつくるべきだと考えるからです。

日本の雇用政策は終身雇用が前提になっていると言われてきましたが、実際は転職をしたいけれど転職を躊躇する現実があるのも事実です。転職したくても、次の就職先を見つけるまでの生活をどうするのか。会社を飛び出したとして、果たして自分が望む仕事ができる会社がみつかるのか。仮にそんな会社がみつかったとしても、その仕事をするスキルが自分にあるのか…。そうした不安が転職したいと考える思考にブレーキをかけ、今働い



阿部 彩 (あべ あや)

東京都立大学人文社会学部 教授

アメリカ・タフツ大学フレッチャーズ法律外交大学院修了。民間企業を経て、国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長、同社会保障応用分析研究部部長を歴任し、2015年首都大学東京都市教養学部教授等を経て、2020年より現職。

ている会社に縛りつけている実態があるように思います。

内閣府が先進国の若者を対象にしたアンケート調査を行っています。その中に「今の職場に満足していますか」という問いがあるのですが、日本以外の国は「満足」と回答している割合が50%以上に対して、日本の若者は46.1%と5割を下回っています(2013年調査)。

また、「転職についての考え方」については徐々に転職容認派は増えてつありますが、社会保障政策が充実しているスウェーデン等と比べると、その割合は低く、不満を抱えながらも転職するのを我慢している若い人が多いことがわかります。

一方、不安定雇用で働く人々も増え続け、現在その割合が4割を占めているという問題もあります。こうした立場にある人は、我慢というより、いつ自分の仕事がなくなるかわからないという不安と戦っています。「我慢と不安の二重構造」に苦しんでいる。それが日本の若者、働く人の実情です。

これに対して北欧では、生活保障と雇用の問題をパッケージで支える仕組みが用意されています。その分、解雇規制が緩いという問題はありますが、日本のようにセーフティネットを整備しようという発想をすることなしに、解雇の金銭解決制度の議論を先行させる国には、安心どころか働きがいも期待できないのが現状です。

阿部:本当にそうですね、この会社を辞めても、最低限の生活は守られるという安心があれば、次のところにトライできますし、トラ

イすることで経済も活性化します。私は、雇用の流動性が低いことが日本の経済自体を硬直化させている大きな原因だと考えていますが、そのためには安心を下支えする仕組みが必要です。貧困や福祉の問題と労働問題を連動させ、ポジティブな施策をパッケージで打ち出すことが大切ではないでしょうか。

求められる主権者教育 労働組合の積極的な関与が大事

神津:こくみん共済 coopは、「子どもの未来アクション」という取り組みを進めています。これは、日本生活協同組合連合会が立ち上げたもので、こくみん共済 coopや労働者福祉中央協議会等と連携して取り組んでいます。子どもは、生まれてくる環境を選べません。「子どもの未来アクション」では、貧困をはじめとする子どもの問題を社会問題として捉え、考えることから、共感の輪を拡げていきたいと考えています。

労働組合も、組合員の雇用や処遇の向上とともに、さまざまな社会問題に対応してきた歴史を持っています。子どもの貧困をはじめとした個別問題に対応するとともに、福祉と労働問題をパッケージにした政策制度を実現するための取り組みは、労働組合が主体的に役割を担っていくべき課題です。現在、労働組合の組織率は高いとはいえませんが、自らの社会的影響力を高めるためにも組織率を向上させ、社会的課題に積極的に関与していきたいと考えています。

阿部:労働組合や全労済協会・こくみん共済coopの取り組みには、大きな期待を持っています。ただ残念なのは、皆さんの存在や活動が社会に見えにくいということです。たとえば、私は大学で学生を教えています。若い人は労働組合とはどのような存在なのかを知りません。それどころか、労働基準法を理解している学生はほとんどいないと言ってもいいでしょう。プラットフォームワーカーがどういうワーカーなのかを理解している学生は少ないですし、そうした働き方がよいと考えている学生も多い。私は、労災等の知識を持たない学生が高校生くらいからアルバイトをしている状況が恐ろしくて仕方ありません。本来であれば、中学校の社会科の授業で労働者の権利について教えるべきですし、困ったときにはどこに相談すればよいかといった知識を与えるべきです。

私は、授業を終える時には必ず、就職したら労働組合に入ることを勧めています。労働組合の側ももっと積極的に学生に働きかけてほしいと思います。

神津:同感です。実は全労済協会は、中央大学と慶應義塾大学で寄附講座を持っていますし、連合も教育文化協会の活動として25の大学で寄附講座を行っています。私もそうした機会ですべて話をさせてもらいますが、話をすれば労働組合の必要性をわかってもらえます。打てば響くではないですが、ここ数年、学生の反応も良く、我々としてももっと積極的に取り組みを進める必要があると考えています。

同時に、先生のお話を聞いて、主権者教育の一環として、働くことについてのルールや制度について学ぶ機会をつくる努力をさらに強めるべきだという思いをあらためて持ちました。主権者教育というと選挙に行くことばかりが強調されますが、主権者とはそもそも何なのかという教育をしていく必要があります。労働三権を憲法で保障している国は日本の他にあまりないと思うのですが、実際は労働者としての権利意識も希薄ですし、知識もない。本日のテーマである、これからの福祉を考え、主権者を育成するためにも、学校教育での課題にもさらに主体的に関わっていきたいと思います。

阿部:教育は基本ですからね。主権者とは何なのか。社会はどうあるべきなのか。そうした基本的なことから学び、認識することで、何か問題が起きたときには根本から考えていこうという発想ができるようになるのだと思います。今、コロナによって貧困の問題が人々の意識に上がっていることを一つの契機と捉え、社会を構成するさまざまなセクターが、根本的なところから福祉の問題を考え、議論をスタートすることを期待しています。

神津:以前対談をさせていただいてから4年。その間、いくつかの点では改善が見られたものの、多くの問題、根本的な問題が、日本社会の中により深刻化して横たわっていることを感じさせられました。その意味で今回対談ができたのは非常にありがたく、新たに得た気づきや視座を今後活かしていきたいと思っています。本日はありがとうございました。

コロナ禍における女性への影響

東京大学大学院人文社会系研究科 教授 しらはせ 白波瀬 さわこ 佐和子

1. はじめに

2021年9月9日時点、新型コロナウイルス感染症(以降、コロナ)の陽性者数は国内事例だけで160万人に届く勢いで、死亡者数は16,518人となった¹。2020年1月16日に日本ではじめてコロナ患者が報告された時点で、これほど長く、これほど多くの人にコロナが拡大するとは多くの人は想像できなかった。東京都では4度目の緊急事態宣言が7月20日に発令され、9月末まで延期されたところである。それでも、コロナ感染拡大の収束の兆しはまだ見えてこない。そもそもコロナが収束することに、ある意味見切りをつけるべきなのかもしれない。ポストコロナではなく、ウィズコロナ。コロナと共存しながら、新たな日常の構築に向けて積極的に取り組む時にきている。ただ、これまでの日本にあって、足元のコロナ対策が後手に回ってきた感は否めず、政府と専門家、生活の場である地域自治体。これらの基本的三者が十分連携して協働してきたとはいえない。

今回のコロナ禍が我々に突き付けた課題は少なくないが、特に、日本におけるジェンダー²格

差の問題は深刻である。2000年代後半のリーマンショック時は製造業を中心に一家を支える男性たちへの負の影響が指摘されたが、このたびのコロナ禍は対人サービスや医療現場、そして何よりもいわゆる日常生活に大きな影響を及ぼし、そこで公私ともに主たる役割を担ってきた女性たちに深刻な影響を及ぼした。本稿では、コロナ禍の女性への影響とその課題について考えてみたい。

2. 世界的に共通するジェンダー格差

世界的感染の猛威を振るうコロナ禍での共通した課題の一つが、ジェンダー格差である。もっとも、災害や感染拡大といった万人にリスクが及ぶ事象に、特定の属性グループに被害が集中する格差の存在は、今回のコロナ禍だけに限ったことはではない。例えば、2005年アメリカ南東部を襲ったハリケーン・カトリナの甚大な被害はアメリカン・アフリカンが多く住む貧しい地域に集中し、移動手段を持たない低所得層が取り残され被害が深刻化した。そこでは、被害者の多くが有色人種の貧困層であったことと政府による政府の対

1. <https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html>

2. 本稿では、大きく男女の観点からジェンダー格差を議論する。ただ、ジェンダーとは男性と女性という2値変数ではなく、LGBTで代表されるように複数のカテゴリーがある。ある意味男女という既存カテゴリーを超えた少数派は、コロナ禍にあってその影響はさらに見えにくく、複雑である。

策の遅れが無関係ではないと、厳しい批判が向けられた。政府でも検証が実施され³、学术界も新規研究プロジェクトを立ち上げ検討を進めた。2011年の東日本大震災においても、被災3県といわれる中で、地域や被災者の年齢、ジェンダー、家族関係によって問題の様相が異なる。東日本大震災から10年経った今も、復興までの道のりは決して一様でもまた平坦でもない。

いまのコロナ禍も例外ではない。国連のグテーレス国連事務総長は2020年4月5日、「女性に対する暴力の防止と救済をCOVID-19に向けた国家規模の応急対応のための計画の重要項目とすること」とする声明をいち早く発信した。翌日には、ムランボ＝ヌカカ国連女性機関(UN Women)事務局長が、「女性と女兒に対する暴力:陰のパンデミック」(2020年4月6日)と題する声明を発信した。子どもや年老いた親、病気を抱える者たちを世話し支えてきたのが女性であることは、世界に共通することであり、このたびのコロナ禍はまさしく女性不況とも呼ばれるごとく、家庭内と家庭外の「女性たちの仕事」そして「女性たちが支えてきた生活」を直撃した。

特に日本においては、戦後の高度経済成長を可能にした基層に、家族という単位を前提として、その中でジェンダーによって異なる役割分担を遂行する体制が位置づけられた。雇用慣行をはじめ多くの社会の諸制度がここでいう家族モデルを想定し構築されてきたの

で、個々人の向き不向き、あるいは能力にかかわらず、特に労働市場において女性たちは男性と同様の選択肢が提供されてこなかった。

1985年、日本で男女雇用均等法が成立し、その後幾度かの法改正が実施されて、2003年、次世代育成支援対策推進法、そして2015年には女性活躍推進法が成立した。1995年に成立した育児・介護休業法に関して、2021年改正では男性による育児休業取得の推進が盛り込まれた。それでもマクロな数値となって状況の改善は十分現れてこず、OECD諸国にあって日本の高いジェンダー格差が目立つ。男女間賃金格差はOECD諸国の中でも極めて大きく、女性管理職も十分増えていかない。教育の場にあっても、大学の専攻分野にジェンダーによる違いがあり、特に、STEM (Science, Technology, Engineering, and Mathematics)の女子学生割合が極めて低い(OECD)⁴。このような背景には、ジェンダーによって明確に規定された役割配分を基礎に家族が成立しており、結婚、出産、キャリアといった個々人の人生の歩みを変えるまでに至らなかった構造がある。

1950年代半ばから1973年のオイルショックが勃発するまでの高度経済成長期に確立されたジェンダー関係は、コロナ禍に突入するまで一掃されることはなかった。社会の諸制度が既存のジェンダー関係を基礎として、さまざまな既得権が構築されていく中、日本の

3. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/chapter5.html>

4. <https://www.oecd.emb-japan.go.jp/files/000289921.pdf>

女性たちは抗議の声を上げるも欧米のような社会を変える運動としてのうねりとまでにはならず、既存の諸制度の中で自らの利益を最大化する行為をとっていくことになる。その一つの例が、女性たちの晩婚化、未婚化であり、結果として1970年代半ば以降、日本の合計特殊出生率は人口置換水準に達しない少子化にある。

3. 日本におけるコロナ禍のジェンダー格差

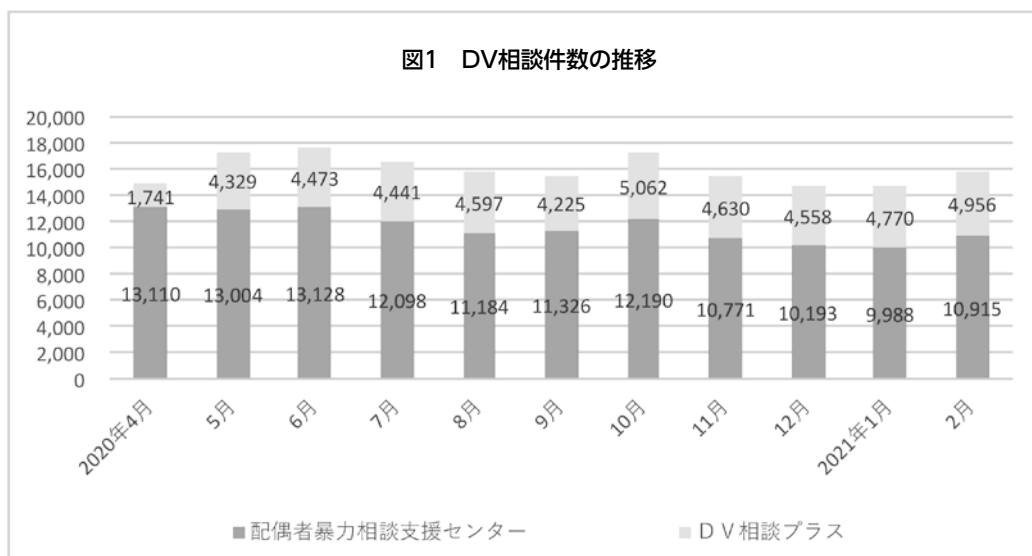
コロナ禍において何が起こったのか。コロナ感染の経路は飛沫感染と接触感染とされ、人との交流を極力避けることが要求される。具体的には、密閉、密集、密接の「三密」の回避であり、人流の抑制が鍵となる。グローバル化という名のもと、国内のみならず国を超えたさまざまな動きを前提として経済が成り立ち、展開されてきた状況に急遽ストップがかかった。人で賑わう街並みがしんと静まり返り、飲食店や娯楽施設といった人々が集う場は営業時間の短縮や一時休業も余儀なくされることになった。一方、家庭にあっては、家の中で家族が過ごす時間が増え、一旦家を出れば深夜まで帰宅することがなかった夫も家庭での時間が増えることになる。就学時にある子どもたちも休校になって在宅時間が増え、保育園についても休園になれば母親の出勤もままならない状況が生まれた。つま

り、家庭以外の場所が閉ざされ、ある意味逃げ場がなくなってしまった。これまで、家族が揃って食事をすることもままならなかったのに、四六時中皆が家にいて、3度の食事を準備しなくてはならなくなった。家族団らんの時間が増えてうれしい、と感じる場合もあるが、かえって負担が増えたと訴える場合もある。事実、小学校3年生以下の子どもがいる男女を対象とする「令和2年度男女共同参画の視点からの新型コロナウイルス感染症拡大の影響等に関する調査」（内閣府）によると、「配偶者にもっと家事をしてほしい」「配偶者にもっと子どもの世話をしてほしい」と回答した女性割合が男性の値の倍以上と大きな男女差が確認された⁵。在宅勤務が増えたとしても、それが即、家庭内の性別割分業体制を大きく変えることになるとは限らない。事実、同調査の前年調査と比較して、配偶者との家事・育児分担割合は、妻7割、夫3割というパターンに大きな変化は確認されていない⁶。

また、そもそも家庭に問題を抱える場合、家庭以外に逃げ場がなく、また助けを求める機会も限定される中、家庭という密室での暴力が深刻化することは容易に想像できる。図1のDV相談件数の推移を見ると、2020年4月から2021年2月の相談件数は、17万5,693件で、前年同期の約1.5倍に増え、その時点で、昨年度(2019年度)全体の相談件数(11万9,276件)を大きく上回っている。もっとも、ここでは相談件数から見ている値であり、相

5. https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post_zuhyo.pdf 図-57より。

6. 注5 図-54より。



出典) 「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会報告書 ～誰一人取り残さないポストコロナの社会へ～」

図-1より (https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post_zuhyo.pdf)

談に至ることができない潜在的なケースも少なからず存在する。例えば、相談の電話が鳴り始めるのが深夜を過ぎた頃。その背景には、四六時中在宅し、夫が寝静まった頃を見計らって相談する状況が想像される。図1の相談件数以上の人数の女性たちがDVに怯える実態がある。女性たちばかりではなく、幼い子ども、女の子たちも例外ではない。正確な数値を把握することはできないが、予期せぬ妊娠も増えているのではないか。ここでは医療と福祉、コミュニティでの連携をもって彼女たちを救済し、ポストコロナにあって心や身体に受けた傷を一生背負わせるようなことがないよう、アウトリーチ支援を含む対策が急務である。

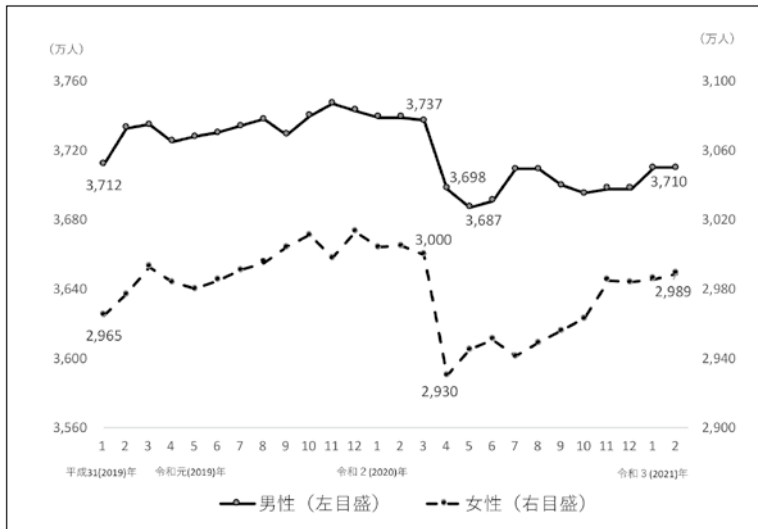
自らの命を絶ってしまう事例も残念ながら少なくない。2020年4月から2021年3月まで

の自殺者数累計を前年と比較すると、無職女性の大きな増加が確認され、その多くが同居人のいる主婦である⁷。また、女子高校生の自殺者数も68名増加と、14名の男子の場合を大きく引き離している。コロナ禍の影響として因果関係をここで科学的根拠なしに明言することは難しいが、少なくともコロナ禍との関係が無いと断言できない限り、コロナ禍の影響として早急な対応が求められる。

このように今回のコロナ禍は日常生活を直撃したが、労働市場は、このような生活におけるジェンダー関係を反映して運営されてきた。図2は就業者数の変化をみたものである。2021年の平均就業者数は、男性3,733万人に対して女性2,992万人であったが、2020年の対応する値は、男性3,709万人、女性2,968万人とその減少幅に男女差は認められない。し

7. https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post_zuhyo.pdf 図-34

図2 就業者数の推移



(出典) 「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会報告書 ～誰一人取り残さないポストコロナの社会～」
 図-3より (https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryu/pdf/post_zuhyo.pdf)
 (備考) 総務省「労働力調査」より作成。季節調整値。

かし、詳細に変化の様子を月別にみると、男女によって少なからぬ違いが認められる。例えば、2020年4月、男女ともに就業者数が減少しているが、その減少幅は女性の間で男性の倍以上と大きい。その背景には、全国の小中学校と高校、特別支援学校に対し、3月2日から春休みまでの臨時休校の要請が発せられたことと関係している。

山口慎太郎東京大教授による労働力調査の個票データ分析から、有配偶女性の中でも、未就学児あるいは小学生のいる女性の就業率の低下は明らかであり、休業、非労働力化の観点から検討した結果、幼い子どものいる女性の就労への「休校効果」は明らかであった。さらに、同じ子どものいる女性の間で、配偶者の有無によって無業化と失業化という就労行動に少なからぬ違いが確認された。配偶者のいる女性は休校によって無業になってしま

うと、その後仕事に戻らずそのまま無業者となってしまう傾向があった。一方、配偶者のいないいわゆる母子世帯の女性たちは、無業になる余裕はなく、失業者として仕事を探し続けている状況が明らかになった。事実、就業数をもても、4月以降の就業者数の回復は女性の方が大きい。その背景の一つに医療関連事業の求人増加があるが、それでも母子家庭で低学歴の場合が少なくない彼女たちがどれだけ安定した職業に就けているかはわからない。ただ、少なくともここで明らかになったことは、同じ女性の中でも配偶関係や子どもの有無によって、自身の就労状況が違うということである。

これまで述べてきたように、一家を支える夫がおり、妻はあくまで家計補助的な位置づけを想定されてきた雇用慣行にあって、一家を支えなければならない母子家庭女性にとっ

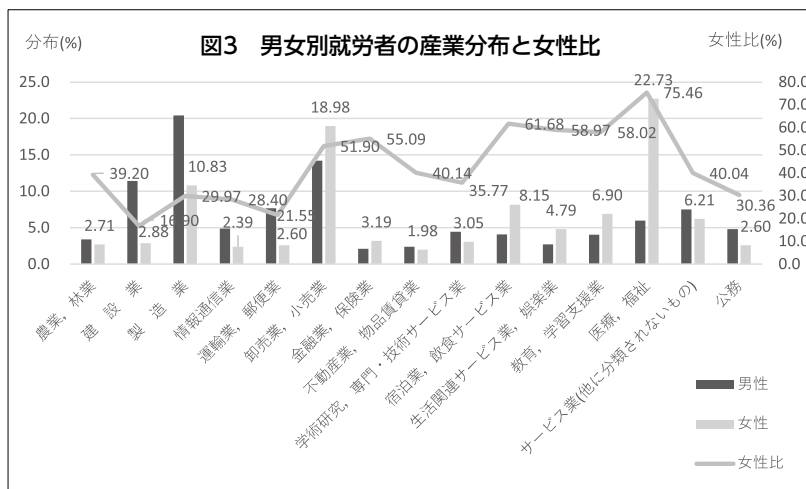
て、コロナ禍の影響は極めて厳しく、自らの食事回数を減らして何とかやりくりしているという声も聞こえる⁸。日本の母子家庭女性の特徴はその高い就労率にある(Ezawa and Fujiwara 2005⁹, 阿部 2008¹⁰)。一方、彼女たちは日本のワーキングプアの典型であり、その高い貧困率も指摘される場所である(Shirahase and Raymo 2014¹¹)。つまり、母子家庭女性に就労支援を提供したところで、すでにその多くが就労している状況にあり、その効果は見えにくい。それより彼女たちが就く仕事は低賃金で子どもを養育するに足る経済力を提供しえないところにこそ問題がある。その背景には繰り返しとなるが、女性たちが労働市場において家計補助者としてのみ位置づけられ、一家を支える世帯主とし

ての役割が男性の場合と同様に設定されてこなかった経緯がある。

4. コロナ禍の背景としてのジェンダー格差

コロナ禍の問題は新しい問題というよりも、これまで存在した問題が露呈し、深刻化したことが重要である。

例えば、図3からも確認できるように、全体の女性就労者の約12%が飲食業や生活関連サービス業に就き、22%の女性就労者が医療・福祉分野に従事している。働く場所や働き方が、男女で大きく異なり、その違いに賃金の高低、雇用保障、昇進機会の格差が内包されている事実が、今回のコロナ禍で表面化した。



出典 労働力調査 (2020年度平均)

8. <https://www.single-mama.com/>

9. Ezawa, Aya and Chisa Fujiwara (2005) "Lone Mothers and Welfare to Work Policies in Japan and the United States: Toward an Alternative Perspective." *Journal of Sociology and Social Welfare* 32: 41-63.

10. 阿部彩 (2008) 『子どもの貧困』岩波新書

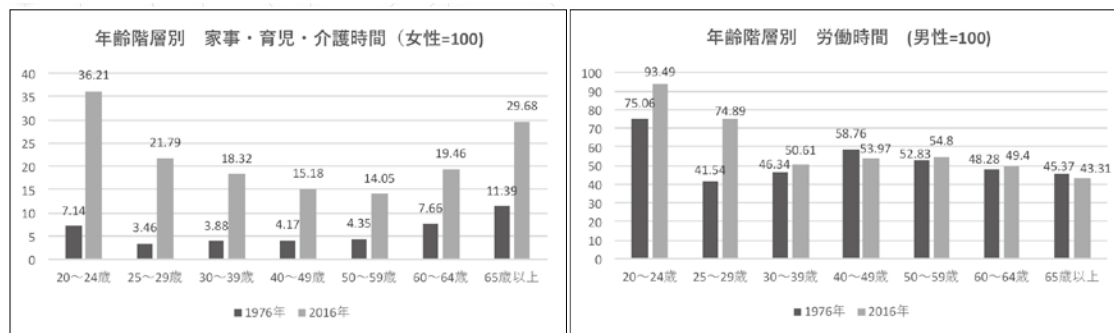
11. Shirahase, Sawako and Jim M. Raymo (2014) "Single Mothers and Poverty in Japan: The Role of Intergenerational Coresidence." *Social Forces* 93: 545-569.

また、時間の使い方には大きな違いが男女で存在する。家事・育児・介護で代表される無償労働時間と有償労働時間の男女差を、1970年代半ばと2010年代半ばの40年間を比較し

てみよう(図4)。

OECDの生活時間比較においても、日本の女性が男性よりも極めて長い時間を家事時間に費やしていることが確認されている¹²。図4

図4 年齢階層別 平均時間の男女比



総務省「社会生活基本調査」
出典「男女共同参画白書」(令和3年)図I-特-1図 より作図

の労働時間についてみると、20代において男女の差が大きく縮小している。20代前半においては、女性の労働時間が男性時間を100とした場合、9割程度まで上昇し、20代後半は1970年代半ばの4割程度から2010年代半ばの75%とほぼ倍近くに上がっている。そこで、女性の働く時間が男性同様に増えたことで、労働市場における男女平等が若年層において実現されてきたのかという点必ずしもそうではない。女性たちが結婚まで、あるいは初めての子どもを出産するまではフルタイムの仕事(事務職)に就くパターンに大きな違いはない。しかし、もう一つの大きな変化がこの40年間起こっていた。女性たちの晩婚化である。20代では多くの女性たちが未婚に留まり、学業終了後就いた仕事を離れない状況が生まれ

た。しかし、30代以降になると、男女の労働時間の差は大きく変化していない。この40年間もの間、30歳を超えて有配偶となっていく女性たちの平均的な労働時間は男性に比べて半分、あるいはそれ以下の時間でしかない状況が、40年も前から変わっていない。

次に、家事・育児・介護といった無償労働に費やす時間について、みてみよう。ここでは女性の平均時間を100として男性の平均時間をみている。40年間で男性たちが家事、育児により参加するようになったことが確認される。特に20代の改善が大きく、1970年代半ば、男性による無償労働時間は女性の1割にも満たない程度であったが、2010年代半ばには36%になった。しかしながら、その後、どの年齢層にあっても無償労働時間への男性

12. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e6597da1-en/index.html?itemId=/content/component/e6597da1-en> 図 10.4

参加は極めて限定的なままである。例えば、男性の働き盛りともいえる50代は平均して女性の無償労働時間の14%にすぎない。ここの値は、配偶関係やだれと同居するかの家族類型の違いは考慮していないので、極めておおざっぱな値である。しかし、この40年間、人口構造は大きく変化し、女性の高学歴も進行して、専門職につく女性も増えた一方で、時間の使い方を男女で比較すると、無償労働と有償労働の間で明確な男女差が存在している。

女性たちへの大きく偏る無償労働への関わりの程度が、有償労働とのかかわりを大きく規定していく。その一方で、女性が家庭外就労を担おうが、家庭内責任の程度は比例して低くなるわけではなく、シャドーワーク¹³とも呼ばれるように有償と無償の二重の労働を同時に担うという構図がある。一方、男性にとっては、二つの労働は決して重なることなく1日24時間の中で配分される。労働時間が長い分、家庭生活での時間は少なくなるという関係である。このような二つの労働世界における異なる関係性は、無意識のうちの偏見(アンコンシャス・バイアス)へとつながっていく。

5. ポストコロナに向けた喫緊の課題

以上、コロナ禍にあって深刻なジェンダークラスについて議論してきた。ここでは単に労働

市場における男女格差問題というよりも、いわゆる無償労働との関係を含む生活全体のとらえ方を、ジェンダーという視点からどう組み替えていくかが重要なポイントである。これまで見てきたように、男女で大きく異なる無償労働へのかかわりを想定した結果、女性の働き方への期待、さらには評価が男性とは大きく異なっていく。これこそが問題であり、男性同様に高学歴を獲得し、専門職についたとしても、女性が働き続ける想定そのものがないがゆえに、女性を雇用する側に「育てる」文化は存在しない。つまり、戦後、半世紀以上もの長い間、女性たちの高いポテンシャルを無駄にしてきたのである。管理する者、リーダーシップをとる者、最終決定をする場面にあっても多くの者が想定するのは男性であって、そこに女性はほとんど登場しない。この無意識のうちの偏見は、論理的でなく、ややもすると感情論ともなりやすいのが難点である。女のくせに、から始まって、女性蔑視の声がまことしやかに聞こえてくる。その結果もっと深刻なのは、女性のみならず男性さえも、家庭をもつことへの壁は高くなり、子どもを持つことへの負担感が増す、といった状況にある。

今回のコロナ禍は、国際的な協力関係の重要さと柔軟な危機対応が鍵となる。残念ながら日本はいずれも決して得意ではない。モノ・ヒトの流れが制限される一方で、国際的な共同作業はこれまで以上に重要さを増してい

13. Illich, Ivan. 1981. Shadow Work. London: Marion Boyars.

る。グローバルな舞台で貢献し、実質的な痕跡を残していけるようなリーダーの育成は何においても重要であり、そこでは潜在する新たな才能の芽をしっかり育てる未来投資の考え方が不可欠である。女の子だから、男の子だから、と選択肢を限ることなどまったくない。母子家庭女性だからと、労働の場においては一つの属性として同等の職業訓練や昇進機会が提供されるべきである。そのためには、選択肢を意識的に増やし、中長期的な明確な目標に向かって、これまで十分に配慮されてこなかった少数者たちに集中投資が求められる。いま、男女共同参画社会にして期待されることは、「育てる」社会としてニューノーマルの土台を築くことである。そのためには「育てる」ことを可能とする生活圏のインフラ作りも同時進行で進めていかなければならない。今回のコロナ下で被害の長期化、深刻化が特性層(例えば、女性、若年、高齢者)に集中する現実を受けて、既存の公的機関のみならず、

NPO等の民間事業とも積極的に連携したコミュニティの多層的な支援体制を確立すべきであろう。

アフターコロナに、環境、福祉、医療、さらに情報といったグリーンリカバリーの中核的分野のリーダーとして女性たちの力が必要である。人を育て、未来を創っていく、といった社会レベルの基本合意が、未来の日本を創る。

プロフィール



白波瀬 佐和子氏

(しらはせ さわこ)

東京大学大学院人文社会系研究科 教授

経歴

専門は社会学。特に、少子高齢化の観点から社会の格差・不平等について実証的に研究してきた。内閣府男女共同参画局「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」座長を務めた。近著として、『人生後期の階層構造』（監修・編著、2021年、東京大学出版会）がある。

子どもの貧困対策の指標を考える

同志社大学社会学部 教授 ^{うず} ^{はし} 埋橋 ^{たか} ^{ふみ} 孝文

1. 子どもの貧困対策の本格化

近年、子どもの貧困への社会的注目が高まり、それを背景にして、以下のような立法措置および基本的な方針の策定がおこなわれた。

2013年6月 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以下、旧法という)

2014年8月 「子供の貧困に関する大綱」(旧大綱)

2019年6月 法律の改正(新法)

2019年12月 大綱が改訂(新大綱)

※法律では「子ども」であるが、大綱では「子供」の表記が用いられている。紛らわしくて区別に意味がないので本稿では以下「子ども」に表記を統一する。

こうした子どもの貧困対策は、公共政策としてどのような特徴をもつものであろうか、より端的にいうと、一方でどのような効果が期待でき、他方でどのような問題をもっているのであろうか。本稿はこうした政策研究上の課題に迫ろうとするものであるが、やや問題が大きすぎるため、今回はとりあえず大綱に掲載されている指標はどのような性格をもつかを、私たちが以前提案した「総合的アプローチ」に照らして、また、「政策評価のロジッ

クモデル」上に配置することによって明らかにする(注1)。私たちが指標に注目するのは、適切な評価指標が設定されていなければ政策の進捗状況や目標の達成度合いを判断できないからである。

貧困対策(大綱)に関してふれておく必要があるのは、以下の2つの会議である。

- 1)「子どもの貧困対策に関する検討会」(2014年4月～6月、計4回開催、座長:宮本みち子、以後「検討会」という)
- 2)「子どもの貧困対策に関する有識者会議」(2016年7月～、2020年9月までに計16回開催、座長:宮本みち子、以後「有識者会議」という)

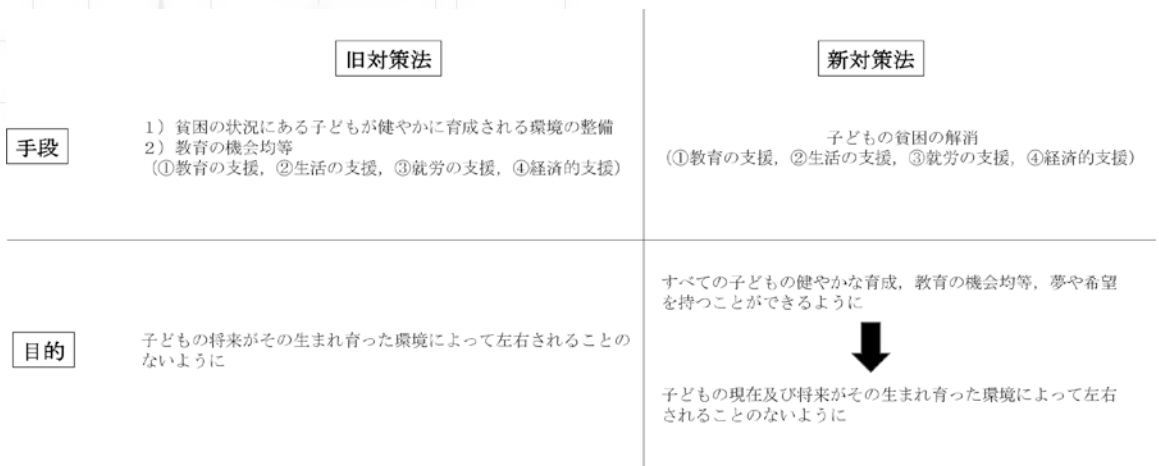
「検討会」および「有識者会議」では毎回真摯な議論が展開され、それぞれ新旧の大綱に反映されるべき子どもの貧困対策の有効性を高めるのに大いに貢献した。そのこと自体は高く評価しつつも、そこでの議論および大綱の重要な限界として、①対策が教育の支援に偏重していること、②子どもの貧困を把握するための指標に重点が置かれ、貧困対策上の指標、つまり、政策ロジックモデルの各段階における指標についての十分な議論が行われなかったこと、その結果、③アウトプット指標がないため政策のアウトプットとアウトカムの関係を把握することが困難になっており、

「対策の効果等を検証・評価」できないこと、④新大綱で追加された指標にもまだ不足しているものがあること、などが指摘できる。以下、具体的に説明していく。

2. 新・旧の子どもの貧困対策法比較

新旧の貧困対策法の第1条(目的)からそれぞれの手段と目的を抜き出せば図1のようになる。

図1 旧対策法と新対策法



出所)筆者作成

旧の対策法では、子どもの将来、世代間継承の問題が大きくクローズアップされており、また、教育の機会均等が重視されていた。それに対して新の対策法では、改正前の旧と比べて1)貧困の解消という文言が入って手段として明示的に取り上げられ、2)「子どもの将来」が後景に退き(子どもの将来⇒子どもの現在および将来)、3)教育の機会均等の保障は旧と同じく重視され、4)旧で子どもの貧困対策は、「教育の支援」「生活の支援」「就労の支援」「経済的支援」の4つの施策から成るとされていたが、新でもそれが踏襲されている。

新旧の大綱とも教育の支援が最初にあることについては、有識者会議で委員から生活の支援が先頭に来るべきではないかという意見

が出されたが、その場では詳しく議論されず、結局そのようには修正されなかった。子どもの貧困は親の貧困が原因であることを考えると、本来は、生活の支援や就労の支援、経済的支援が先に来るべきである。そうならなかったのは新旧の子どもの貧困対策法でそういう順番になっている、ということ以外に合理的な理由は見当たらない。

3. 大綱が指し示す指標

政策評価論の領域では、政策(policy) > 施策(program) > 事業(project) が分類されることがあるが、子どもの貧困対策の場合、政策：子どもの貧困対策法と大綱(新の場合)、施策の大項目1:教育の支援、2:生活の安定、

3：保護者の職業生活の安定と就労支援、4：経済的支援であり、施策の中項目18、事業は51から成っており、予算項目は154ある。

子どもの貧困対策大綱で特徴的なことは「関係施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価するため」に「子どもの貧困に関する指標」が定められ、またそれを受けて、先に挙げた施策や事業のそれぞれが「指標の改善に向けた重点施策」として位置づけられていることである。ここでは指標の役割として①「関係施策の実施状況の検証・評価」および②「対策の効果等を検証・評価」の2つが大綱に記されていることを確認しておきたい。

旧大綱では計25の貧困に関する指標が挙げられ、新ではそのうち11が消え、新たに25が付け加わり、計39となった。それぞれの指標は下記の通りであり、筆者のコメントを付しておく。

■新旧に共通している指標(14)

生保世帯の子どもの進学率(高校、大学)－計2、高校中退率－計1、児童養護施設の子どもの進学率(中学卒業後、高校卒業後)－計2、ひとり親家庭の子どもの就園率、進学率－計3、スクールカウンセラー(以下SC)の配置率－計2、ひとり親家庭の親の就業率－計2、子どもの貧困率(国民生活基礎調査)－計1、ひとり親世帯の貧困率(国民生活基礎調査)－計1 総計14

コメント⇒新でも旧の項目を踏襲したものは、生保世帯、児童養護施設、ひとり親世帯の子どもをめぐる教育関係の指標計8である。これらの子どもはさまざまな点でハン

ディキャップ(貧困／不利／困難)をもついわばハイリスクグループとってよい。その他に、SCの配置率が2あり、また、子どもの貧困率とひとり親世帯の貧困率、ひとり親世帯の親の就業率がある。

■新でなくなった指標(11)

生保世帯の就職率(中学、高校)計2、児童養護施設の就職率(中学、高校)計2、ひとり親家庭の子どもの就職率(中学、高校)計2、SSWの人数計1、就学援助制度の周知計2、奨学金採用者／希望者計2 総計減11

コメント⇒就職率に関する指標6つがなくなっているが、これは妥当である。というのも、100%から進学率を引いた数字でほぼ代替できるからであり、今日、一般成人と異なって子どもの場合、就職率そのものが(高める)目標にはなりえないからである。SSWの人数がなくなり、「対応実績のある学校の割合」に代わっている。しかし、「対応実績のある」というのはいかにも曖昧であり、どうにでも操作できる。人数も常勤か非常勤かの区別が必要であり十分とは言えないが、それに加えてSCのような「配置率」の指標にすべきである。「就学援助制度に関する周知状況」が統合されて1つになっているが、「書類を配布している」という、周辺的かつ些末な指標であり、実績を上げるための操作可能なものであり、適切ではない。奨学金採用者／希望者の割合は例年100%なので意味がなく、新ではなくなった。

■新で追加された指標(25)

全世帯の子どもの高校中退率、数－計2、スクールソーシャルワーカー(以下、SSW)の

学校の割合—計2、就学援助制度の周知—計1、学用品費などの入学前支給—計2、奨学金の利用者数—計4、公共料金の未払い—計2、食料、衣服が買えない—計2、頼れる人がいない—計2、ひとり親家庭の親の正規の割合—計2、子どもの貧困率—計1、ひとり親の貧困率—計1、養育費の取り決め—計2、養育費の受け取り—計2 総計増25

コメント⇒新で新たに追加された項目に関してである。まず「全世帯の子どもの高校中退率」は、比較するためのものであろうが、もしこれが必要とするならば全世帯の「高校進学率」「大学進学率」「就園率」なども必要になるであろう。なぜこの中退率だけが比較のために挙げられているのか、理解に苦しむ。SSWについてはすでにふれたが、「対応実績」とはいかにも曖昧であり、今後、より厳密な「配置率」と正規換算した職員数などに置き換えるべきであろう。就学援助制度に関する周知状況(具体的には「書類を配布している市町村の割合」)も指標としては些末的であり、恣意的に操作される危険性がある。それに比べれば「学用品費などの入学前支給」はより重要である。2020年4月から始まった奨学支援新制度の利用者数は今後の推移が注目される指標である。

公共料金の未払い、食料、衣服が買えない、頼れる人がいないなどの指標はいずれも「生活と支え合いに関する調査(特別集計)」からのもので、貧困を生活により身近な視点から把握しようとする、「物質的剥奪」「社会的排除、孤立」に関係する指標である。今回、こ

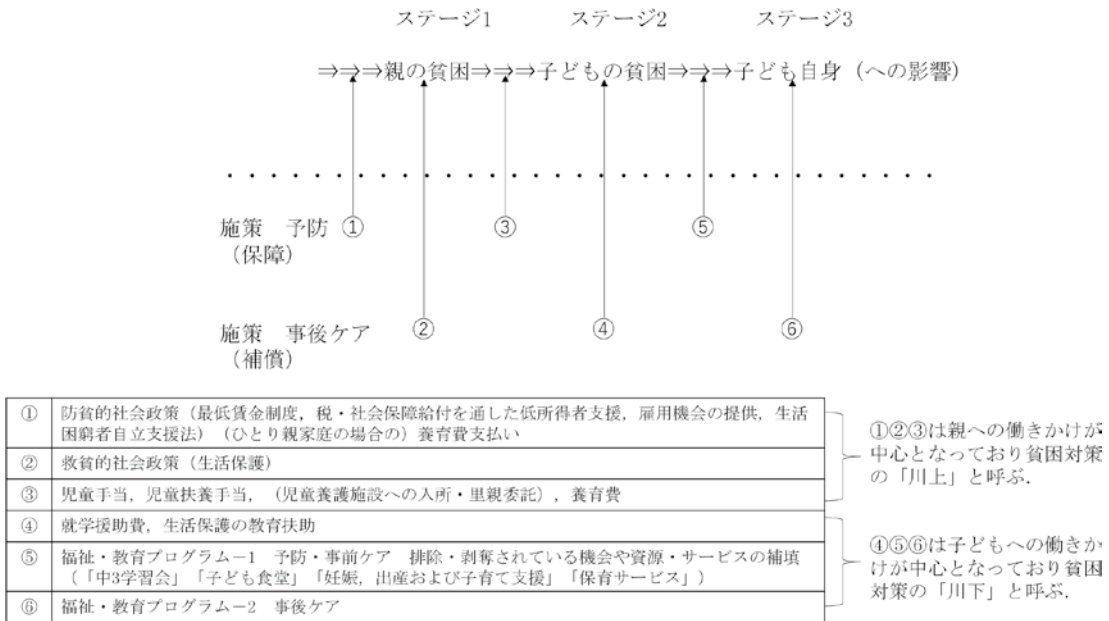
れらの指標が追加されたことは好ましい。同じく、ひとり親家庭の親の正規。非正規の割合が追加されたことも首肯できる。子どもおよびひとり親世帯の貧困率に関してそれまでの国民生活基礎調査の数字(子どもの貧困率13.9%、ひとり親50.8%)だけでなく全国消費実態調査の数字が追加された(同じく7.9%、47.7%)が、その意味、理由がよくわからない。最後に、養育費関係の指標が追加された。養育費支払いの義務化については異論も多いが、実態把握としては重要なものであると考えられる。ひとり親にとって養育費は勤労収入、児童扶養手当と並んで大きな収入源であるからである。

4. 39指標の分類

ここでは、一つは私たちが科研プロジェクトで提唱した「子どもの貧困への総合的アプローチ」に照らして(図2参照)、「政策評価のロジックモデル」に照らして(図3参照)新大綱の計39の指標を分類し、その特徴を浮かび上がらせる。

「貧困対策の川上」(①②③)の指標計19はすべてが親に係る指標である。アウトカム(中間成果)に限定して述べれば、すでに指摘したように、新で、食料、衣服が買えない経験、公共料金の未払い経験、頼れる人がいないと答えた割合などが追加されたことは、貧困をより身近な観点から捉えるために必要なものであり、歓迎されるべきである。ただ、子どもとひとり親の貧困率だけでなく全世帯の貧

図2 子どもの貧困への総合的アプローチ



出所)筆者作成

困率が比較参照のために必要だし、ひとり親世帯の収入が全世帯の収入に占める割合もぜひ参考にされるべき指標であろう。しかし、もっとも大事な点は貧困問題への対策であるにもかかわらず「生活保護」に係わる指標が皆無な点である。

アウトカムだけに限っても生活保護受給率（全世帯とひとり親世帯）が最低限必要であろう。さらにいえば、就学援助制度に関する実態を示す指標もあってしかるべきである。

活動の実績(アウトプット)に関するものは1つだけ(就学援助制度に関する周知)である。しかもそれは、すでにふれたように、「指標としては些末的である」。他はすべてアウトカムに関する指標である。つまり、後でやや詳しく見るが、そうしたアウトカムを達成するプロセスである手段が不明になっている。「貧困対策の川上」は親の貧困への働きかけで

あることを踏まえれば、図2の①②③にあるような、最低賃金制、低所得者支援、生活困窮者自立支援制度、生活保護、児童手当、児童扶養手当などの施策の実施状況の指標が必要である。

「貧困対策の川下」(④⑤⑥)の指標計20は貧困率を除いてすべてが子どもに係る教育面の指標である。まずアウトカムに限れば、ヤングケアラーの人数や生活保護の教育扶助を受けている子どもの数と割合があってもよい。また、児童養護施設の子どもの施設退所後に正規職に就く割合も必要である。

活動の実績(アウトプット)に関するものは4つだけであり、他はすべてアウトカムに関する指標である。つまり、川上の場合と同様に、そうしたアウトカムを達成するプロセスである手段が不明であることである。活動の実績(アウトプット)としては、狭義の教育だ

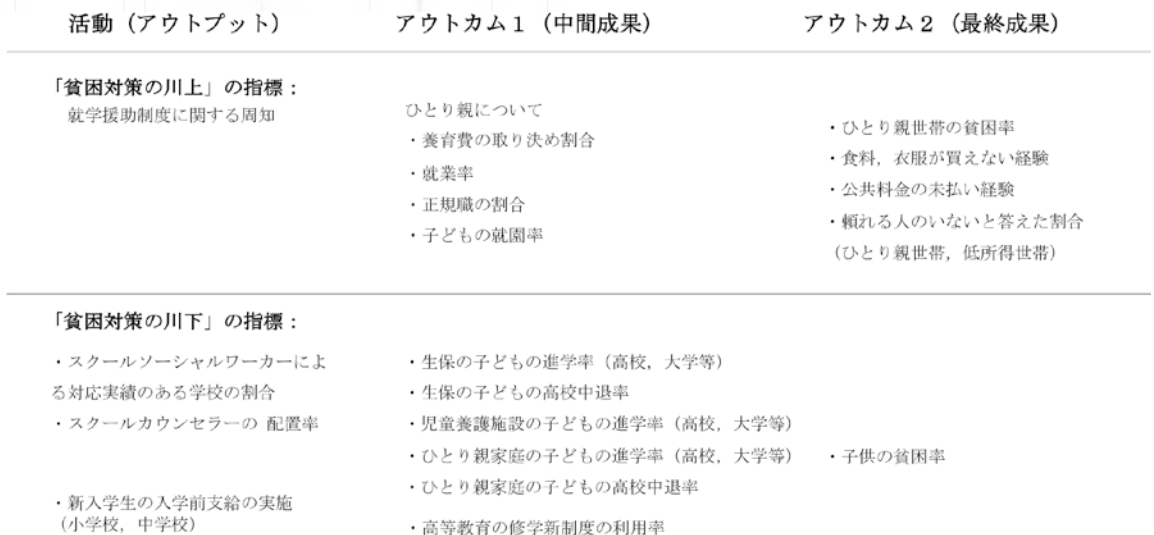
けでなく、子どもの食事(給食の普及率を含む)、保健－健康などの分野への指標の拡大が望まれる。

5. 子どもの貧困対策に係わる指標の問題点

先に、大綱では、指標の役割として①「関

係施策の実施状況の検証・評価」および②「対策の効果等を検証・評価」の2つが記されていることを指摘した。まず①についてであるが、施策の実施状況の検証・評価をおこなうためには適切な指標が設定されていることが重要である。つまり指標の「妥当性」が担保されていないと見なければならない。「妥当性validityとは、測定すべきものを測定していること」である

図3 貧困対策指標のロジックモデル



出所)筆者作成

(注2)。しかし、すでに指摘したように、政策をインプット－生産－アウトプット(活動の実績)－成果(アウトカム)という一連の流れに位置づけた場合に、大綱に示されている指標には、「関係施策の実施状況」をめぐるものがない、つまり、生産とアウトプット(活動の実績)に相当する施策の中身の指標がない。これでは「実施状況の検証・評価」がそもそもできない。

指標の役割の②「対策の効果等を検証・評価」についてはどうであろうか。アウトカム

については川上、川下合わせて39指標中32が相当し、生活保護関連のものを中心にいくつかの重要なものが抜けているにしても数的には十分である。子どもの貧困対策の場合、子どもの貧困そのものをどう把握するかについて「検討会」「有識者会議」で熱心な議論がおこなわれたことがこうした成果をもたらしたといえる。ただし、上でふれたような「関係施策の実施状況」をめぐる指標が極端に少ない場合、「対策の効果等を検証・評価」できない。というのも、政策手段と成果の関係を

探ることができないからである。「ロジック（最終的な目標までの論理的過程）が明確であれば、その各段階（ブロック）の達成状況がわかる評価指標を設定できる」といわれるが（注3）、そうっていない、つまり活動の実績に係わる評価指標が設定されていない点が問題である。

6. 今後に残されている課題

子どもの貧困対策大綱の指標には上で挙げたようないくつかの限界がある。大きく分ければ第1に、特に川上の対策で生活保護や生活困窮者自立支援関係の指標が手薄であり、第2に、活動の実績（アウトプット）の指標がなくそのためアウトプットとアウトカム（成果）の関係を探ることができず、政策の改善のための評価ができないことである。

最後に、本稿では十分に議論できずに今後に残された課題をいくつか指摘しておきたい。

- 1) 本論では大綱で欠けているいくつかの指標を指摘したが、未だ断片的な指摘にとどまっている。補われるべき指標を体系的に提示すること、
- 2) 大綱では盛り込まれなかった「数値目標」について、少子化対策や高齢化対策など、数値目標を掲げている対策との比較検討を踏まえて、その設定の是非を議論すること。
- 3) 本稿の準備の段階で、個々の重点施策の予算を検討したが、多くの施策の予算が「×××の内数」と表記されていた。

つまり、子どもの貧困対策以外の多くの施策も同時に含まれており（たとえば「学校教育による学力保障」、「学校給食の提供」「食育の推進」など）、その全体の中から子どもの貧困対策の予算だけを取り出すことができないような形になっていた。この内数を除いて具体的な金額が示されているものだけで集計、検討することもできるがあまり意味がない。つまり、ロジック分析のインプットについては適当なデータが得られなかった。このことは実は子どもの貧困対策に含まれる普遍主義的な政策とターゲットをたとえばハイリスクグループに絞った選別主義的な政策の関係をどうみるかという問題とも関連するが、今後、子どもの貧困対策特有のインプットについて検討を重ねる必要がある。

プロフィール



埋橋孝文氏

(うずはしたかふみ)

同志社大学社会学部 教授
博士（経済学）、放送大学客員教授
同志社大学社会福祉教育・研究支援センター長

経歴

専門は社会政策、社会保障論。特に社会保障や福祉国家の国際比較研究に長年従事してきた。最近では、子どもの貧困問題に関する著作を発表し（共編著『子どもの貧困／不利／困難を考えるⅠ、Ⅱ、Ⅲ』ミネルヴァ書房、2018、2018、2019年）、また、「政策研究」に研究の重点を置いている（編著『どうする日本の福祉政策』、ミネルヴァ書房、2020年）。

注1)子どもの貧困への総合的アプローチについては、埋橋孝文ほか編著『子どもの貧困／不利／困難を考えるⅢ』(2019)ミネルヴァ書房、序章、ロジックモデルについてはP.H.ロッシほか著『プログラム評価の理論と方法』(2005)日本評論社、88-91頁を参照のこと。

注2)小野達也「ロジックモデルを用いた評価指標の設定」2018年2月7日、https://www.soumu.go.jp/main_content/000544566.pdf 2021年7月22日閲覧

注3)同上

担い手たちのリアルに迫ろう コロナ後の介護を展望するために

朝日新聞編集委員 **浜田 陽太郎**

<ポイント>

- ① コロナ禍の「入院難民」から、介護労働者不足による「介護難民」を想起
- ② 介護・福祉の仕事で幸せに暮らせる「ロールモデル」を示せるか
- ③ 社会が介護リーダーを支える準備なしでは「愚かな戦争」を闘うことに

コロナ・パンデミックが猛威を振るうなかでも、お年寄りの生活を支えるこの仕事は絶対に継続されなければならない。だが、黙々と働き続ける介護職の奮闘は、医療ほどには光が当たりにくい。それだけにより意識して関心を寄せたい。

エッセンシャルワークなのに非正規、低賃金、重労働……。私が所属する新聞などマスメディアでは、介護職の悲鳴や怒りに満ちた記事が定番だ。苦境にあえぐ人たちにスポットライトを当てるのはジャーナリズムの重要な役割である。

しかし、本稿では少し違った語り口で、介護労働者の今と将来に迫れないかと考えている。というのも私はいま、新聞社を退職し、大分県にある介護施設を含む社会医療法人を拠点に「研修中」という身だからだ。記者とは違う立ち位置から見えた風景や、肌で感じたことから、今後のヒントを探りたい。

■「69万人の不足」が意味すること

今夏、首都圏など全国各地で新型コロナウイルスの感染者数が急増し、重症患者の数は医療のキャパシティを超えてしまったようだ。通常なら入院すべき人が入院できず、救えるはずの命が、医療資源の不足から失われている。

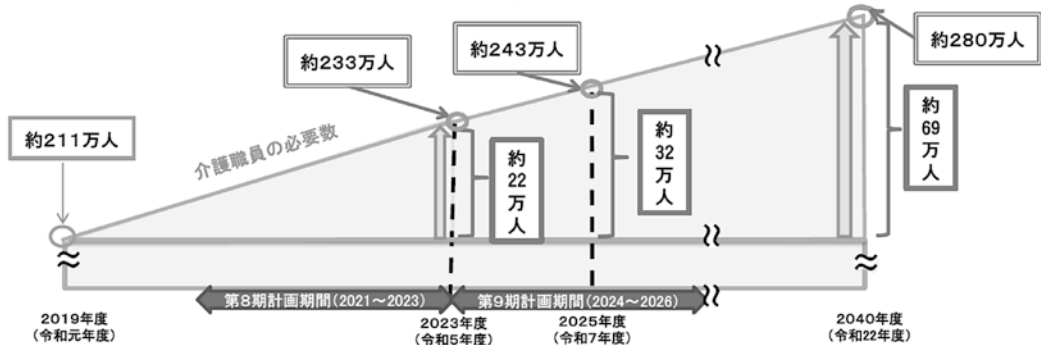
いま、「医療資源」と書いたが、不足しているのは「人」である。人の治療にあたるのは医師や看護師らであり、ベッドではない。訓練を受け経験を積んだ人材がいて初めて医療は成立する。

それと同じことが、介護の現場で20年後に起きても不思議ではない……。そう予感させる数字が7月、厚生労働省により発表された。全国の65歳以上の高齢者数がほぼピークになる2040年度に介護職員が約280万人必要になり、現状より約69万人上積みする必要があるとの推計である。

少子化で就業者が減る一方で、サービスの利用者は増える。政府の予測では2040年、2割近くの人が医療・介護・福祉分野で働くことが必要とされている¹。

2040年は、私自身が75歳、つまり後期高齢者になる直前だ。もし介護が必要になったとしても、施設は満員で入所が断られる。自

(図表1) 第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について



宅で過ごそうにもヘルパーは来ない。これは直接的に私の老後に差し迫った「自分事」である。

コロナ禍で一部の地域では、入院が必要なのに自宅療養を余儀なくされる「入院難民」が生じている。「入院難民」も「介護難民」も、その原因を突き詰めれば人材不足に行き着く。政府は、超高齢社会に備えるため地域包括ケアシステムを推進し、「居宅生活の限界点を高める」としている。医療や介護が必要になっても、できるだけ住みなれた地域の自宅や在宅(有料老人ホームなどを含む)で暮らせるようにするためだ。この理想の裏には、政府の強い切迫感があると見るべきだろう。

2040年は死亡数がピークの年間168万人近くに達する年でもあるⁱⁱ。看取りまでタッチする介護職はまだ少数派かもしれないが、今後は最期まで寄り添うことが期待されている。日本福祉大の二木立名誉教授は「地域包括ケアシステムの究極の目的は、今後の『死亡急増時代』に『死亡難民』が生じて社会問題化するのを予防すること」ⁱⁱⁱと喝破した。

これまで、私を含めたメディアは、介護職不足の原因として低賃金と重労働にスポット

を当ててきた。実際、介護関係の職員の賃金と全産業平均とを比較すると、2019年で約8万円、職種によっては10万円以上の差があり^{iv}、これは報道するに値する事実だ。

だが、介護に必要な人員を確保するのにカネさえ払えばいいというものではなさそうだ。多面的な取り組みが必要だと考える。

■扉の向こうは介護施設

今年3月中旬、私は妻と小型犬とともに大分市に転居した。勤務先の朝日新聞社には「自己充実休職」という制度があり、それを利用して1年の予定で休暇を取ったのだ。いまは、アパートから車やバイクに乗って40-50分かけて社会医療法人関東会の拠点病院がある佐賀関に通っている。

1990年に朝日新聞社に入った私は、介護保険がスタートした2000年前後から社会保障の取材を始めた。厚生労働省や首相官邸の記者クラブ詰め、論説委員など様々なポジションを経験しながら取材を続けてきた。だが、コロナ禍のもと実際に医療や介護の現場を訪れての取材はきわめて難しくなってしまう

た。それならいっそ「中の人」になって、医療や介護サービスを提供する側から物事を見てもよいと思いついたのである。

関愛会は、佐賀関町が大分市と合併を協議する過程で町立病院の民営化を迫られたのを機に、勤務医4人が2004年に設立。自治医大出身者が中心になり、「地域包括ケアの推進」を理念に掲げて急成長し、今や3病院、7診療所をはじめ、訪問看護ステーションやデイケアから有料老人ホームまで事業所数は30超、職員約670人を抱える「医療・介護の複合体」である。

私の所属は法人本部で肩書は「広報担当」。病院と同じ敷地内には「高齢者介護施設ひまわり」があり、最初の半年間、私の席はこの建物内にあった。(現在は同じ敷地内の別の建物に移動)

■結婚、出産、戸建て購入

扉一つ隔てて介護施設という環境を生かすべく、「ひまわり」で働く職員からじっくり話を聞くことにした。

これまでの記者人生では、まず何かテーマ(低賃金、虐待、介護事故など)があり、それを記事にするための話を探すという取材スタイルになりがちだった。今回は、仕事や生活について、なるべく自由に語ってもらうようにした。自由な語りから滲むエッセンスを肌で感じ、「社会が必要とする」仕事への就業者を増やすため何が必要なのかを考えるためだ。(余談だが、数人から「聞き上手」と言われ、

本当にうれしかった)

まずは介護の未来を担う若者に連続して聞いた(年齢などは取材時点のもの)。1人目は安部涼菜さん、28歳。やんちゃ盛りの3歳と1歳の男の子のお母さんで、3人目がお腹の中にいる。配偶者は、高校生のときに知り合った同い年の会社員。その実家に住んでいて、子育てを義理の両親が助けてくれる。「3人になっても不安はありません」。義母は看護師なので、余計心強いという。



写真①安部涼菜さん

介護の仕事に進んだのは、家の近くに住んでいた祖父にかわいがられて育ったことも影響している。高校の介護福祉コースを卒業後、最初は家から自転車で通える有料老人ホーム(デイサービス併設)に勤めた。

安部さんの話で興味深かったのは、関愛会に入る前、介護以外の仕事を1年経験していることだ。

大分市の新興住宅地に巨大なショッピングモール「パークプレイス大分」がある。そのアパレルショップの仕事をハローワークで見つけ、「正社員登用がある」ことに惹かれ働き始めた。

しかし、営業職で販売ノルマがあり、「見

「目よりきついな」と感じたという。給料も、夜勤手当を加えれば介護の方が、むしろ良いくらいだった。「とても勉強になった」が、安部さんは再び介護の仕事に戻った。

2人目に話を聞いたのは、北山翔一さん(29)。大分市から60キロほど南東にある佐伯市の高校を卒業後、専門学校に通い介護福祉士の資格を取得。子どもの頃、和太鼓の演奏で高齢者施設を回ることもあり、介護の仕事を身近に感じていた。

最初の就職先は、実家に近い特別養護老人ホーム。月3回以上あった夜勤では、16時から翌朝9時まで17時間通しで働いた。(2日分の勤務を1回でこなす夜勤はごく普通に行われている)

この施設では1年半ほど働いたが、次第に「実家から職場に通う自分にはあまりに世間知らず。大分市に行ってひとり暮らしをしたい」という気持ちが強くなり、22歳で関愛会のデイサービスで働き始めた。



写真②北山翔一さん

3年ほど前に、友人の誘いで参加した飲み会で知り合った女性と結婚。いまは生まれたばかりの長女の子育てに奮闘する日々を送っている。ローンを組んで戸建て住宅も購入済み。

子どもは「もう1人、今度は男の子が欲しい」と話す。

3人目は、佐々木京^{みやこ}さん、27歳。高校の福祉科を卒業して介護福祉士となり、親戚の紹介で18歳から関愛会で働き始めた。介護の仕事に就いたのは、中学校の体験学習で介護施設に行ったこと、祖父母にかわいがられて育ったことが理由だ。



写真③佐々木京さん

24歳のときに職場で知り合った同じ介護職の男性と結婚。昨年、夫の実家のある臼杵市に家を建て、車で20分ほどかけて通っている。3歳の女の子と1歳の男の子の子育てに大車輪の日々だ。

佐々木さんの話で印象に残ったのは、「仕事と子育ての両立には周囲の理解が決定的に重要」という点だ。子どもが生まれる度に1年の産休・育休を取得できたこと。保育園から急な呼び出しで早退しても、子どもの急な熱発で仕事に行けなくても、お互いカバーし合い「冷たい視線は全く感じない」という。同僚も同じような経験をしてきた職場としての蓄積が大きいのではないかと、佐々木さんは話した。

子育てと両立できる環境整備がきわめて重

要であることを示唆するデータがある。介護労働安定センターの調査によると、介護関係の仕事をやめた理由を女性について見ると「結婚・妊娠・出産・育児のため」が最も高かった^v。

介護職の離職率(1年間の離職者数÷労働者数)を見ると、10%未満の事業所が5割弱である一方で、30%以上と高いところも約2割存在している^{vi}。同じ介護施設といってもバラツキが大きいのだ。介護サービスを提供する対価として介護保険から支払われる報酬は国が決める公定価格で、どの施設に対しても同じ。その枠組みの中で、働きやすい職場をつくるにはどうしたらよいか……。これは、金銭的な処遇改善を続けることとともに極めて大事なテーマであることが佐々木さんの話を通じて実感された。

■「ロールモデル」を示す必要

安部さん、北山さん、佐々木さんは、みな介護福祉士の資格を持って入職し、結婚して家族をつくり、働きながら子育てをし、一戸建て住宅を買ったりもしていた。首都圏で暮らす同世代の若者にはもはや「ぜいたく」と映るかもしれない。だが、3人が特別恵まれているわけではなく、地方のしっかりとした法人で働く介護職としてはごく普通の存在だ。

地方は全般的な賃金水準が大都市圏より抑えられているので、国の制度に支えられた介護職の相対的位置づけやイメージはかなり違うようだ。「あれ、自分の持っていた介護職

の働き方や生活のイメージとは違うなあ」と感じた人もいるのではないかな。

実は恥ずかしながら私自身がそうだった。記事になりやすいのは、低待遇や人手不足で仕事がキツイといった情報が中心で、知らず知らずのうちにネガティブなイメージが頭の中で固着していたのかもしれない。

一方で、こんな声も聞こえてくる。お前は、こんな事例をあげて何を言いたいのだ。悲惨な実態を探し出して突きつけなければ、政治家や官僚はアクションを起こさないのだ。不作為を糾弾し、政治家に選挙で負ける恐怖を感じさせなければ、政治的な力の弱い介護職の待遇改善は望めないのだ……。

でも、ネガティブなイメージがべったり染みついたままで、どうやって「ここで働いてください」と呼びかけられるのだろうか。「中の人」の視点、人材を集める立ち場で考えてみると、そんな疑問もわいてくる。

都市部での取材では、介護施設の採用担当者や介護職養成校の教員から「親や中学校・高校の教師が先入観で『介護はやめとけ』と生徒たちに刷り込む」という嘆きを何度か聞いた。

介護職場の問題点を具体的に指摘し改善を促すのは当然だが、一方で「資格をもって働き、ごく普通の生活を成り立たせることができる」というロールモデルの存在も見せていく必要があるのではないかな。身近な先輩が生き生きと、カッコ良く働いている姿の影響は、どんな統計数値より説得力があるだろう。

その上で、社会保障や公教育の充実を含め

て、こうしたモデルが実現しうる雇用・職場を増やしていく。そんなイメージをより多くの人が共有するのが生産的だと考える。

■「富士山型」を目指すには

ただ、何度も繰り返すが、処遇改善は続けなければならない。しかも戦略的に。そう感じたのは、養成校の教師から「ぜひ会って欲しい」と紹介されたSさん(28)の話を聞いたときだ。専門学校で学び介護福祉士資格をとって、関東会とは別の介護施設で働き始めた。職場の人間関係もよく、認知症ケアや嚥下の研修にも積極的に取り組んだ。「認知症の人って、声のかけ方一つで表情が良くなるんですよ。ばりばり張り切っていました」と振り返る。3年目にユニットリーダーとなり、働きやすい環境づくりに邁進した。コミュニケーション能力には自信があり、女性職員間の諍いを仲裁したり、新人にきつく当たるベテラン職員をいさめたりすることもできた。

周囲から頼りにされ、対外的な研究発表のリーダー役になり、責任と仕事が増えるに伴い、残業も増えていった。多いときで月70時間。でも残業代は出なかった。生まれたばかり

りの子どもと過ごす時間がとれないストレスも重なり、3年前に設備関係の仕事に転職した。

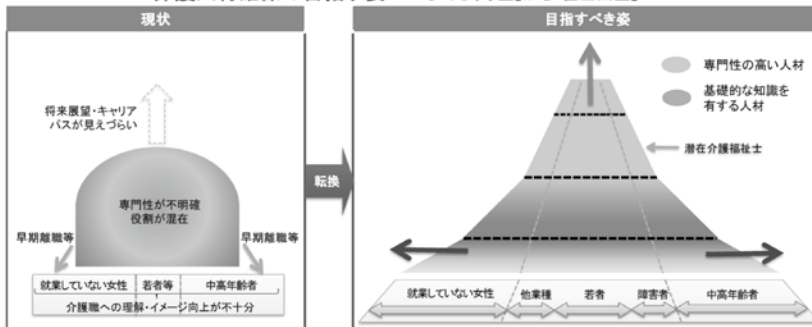
今の職場の仕事はキツイが、残業代は100%支払われる。有給休暇もとれる。ただ、人間関係や仕事のやりがいは前の職場が上だと思う。「介護の仕事は好きでした。でも、今後もこんな待遇が続くならやめる人は減らないんじゃないかな」というSさんは、今も前職の仲間とのつきあいを維持し、介護関係のニュースにも関心を持ち続けている。

前出の介護労働安定センターの調査(令和2年度)で、男性が仕事をやめた理由は「自分の将来の見込みが立たなかったため」が26.9%で最も多かった。

介護職の処遇は改善されている^{vi}。しかし、「仕事をした分だけ賃金に反映される」と感じられるかどうかはまた別問題だろう。業績の評価が市場に委ねられる業種と違い、予算制約と公定価格がある介護や医療の世界で、特に若者のやる気と向上心にどう報いていくのかは、一筋縄ではいかない難問だ。

厚生労働省は、専門性が不明確で、経験や知識、技能の多寡にかかわらず介護職が十把一絡げに語られる現状を「まんじゅう型」と評し、「限られた人材を有効活用するため、機

介護人材確保の目指す姿 ～「まんじゅう型」から「富士山型」へ～



能分化を進める」として「専門性の明確化・高度化」で「富士山型」を目指すとしている^Ⅷ。当然、富士山の頂点に近づくにつれて、処遇は高くならなければならない。

具体的には、Sさんのような職場のリーダーたりうる人材を介護の仕事につなぎとめられるかであり、その成否は今から20年後の高齢社会を大きく左右するだろう。

■ホームヘルパーの「気づき」力

近年、介護職の危機としてクローズアップされているのが、在宅介護を担うホームヘルパーの不足だ。有効求人倍率は、施設介護員が4.31のところ訪問介護員は15.03(2019年度)。6年前の3.29から大きく上昇している^Ⅸ。

「ひまわり」の訪問介護ステーションでは、70歳代の登録ヘルパー1人を含め職員5人がすべて介護福祉士の資格を持つ。ここで働く堀部恵子さん(53)と渡辺寿賀子さん(60)に話を聞いた。2人ともケアマネジャーがつくるケアプランをもとに訪問介護の計画をつくる「サービス提供責任者」である。



訪問介護ステーションを支える5人

やはり、ここでもヘルパーは募集しても来

ない。慢性的な人手不足で休みが取りにくい。訪問介護は利用者が在宅生活を続けるために絶対に必要なサービスだが、手間がかかるわりには介護報酬は低くステーション単体で収支を黒字化するのは難しい。それゆえ肩身の狭さを感じてしまうこともあるという。

もう一つ、自宅を訪問する、つまり相手の土俵(生活の場)に入っていくことに伴う難しさ、厳しさがある。訪問先でセクハラ・パワハラめいた言動に接してへこむことも多々ある。「あんた、体格がいいな」とか「オレがカネ出してるんだぞ」などなど。精神的にもタフな仕事である。

ただ2人の話からは、「相手の懐に入る自分たちこそ利用者に最も近い」という強い自負心も感じられた。

ヘルパーに最も大事な資質は「気づけること」だという。表情は？ 声の張りは？ 家に入ったときの匂いは？ 尿臭がするようならトイレに間に合っていないかも。それならリハビリパンツが必要になるだろう……。そうした情報はケアマネに報告され、ケアプランが調整される。

「病院やデイケアで利用者は『良いかっこ』します。素は見せません。でも、自分の家では普段着。ヘルパー相手に困り事や心配事を吐き出せるんです」と2人は口を揃える。単に家事援助をしているのとは違う専門性があるというのだ。

■医療と介護の連携はなぜ重要か

訪問介護職は利用者と最も近いポジションにいるがゆえに様々な気づきがある。この専門性を理解し、生かすことで、医療と介護の連携が一步進むかもしれない……。そんなポテンシャルが見えたのは、「うすき石仏ねっと」取材していた時だ。大分市の隣り、臼杵市の医師会立コスモス病院が中心になって運営する医療・介護情報通信ネットワークである。

利用者について、「どの医療機関のどの医師が診察したかを表す外来や入院の履歴」、「どの医療機関の処方でどんな薬を飲んでいるのかを示す薬歴情報」などを、本人同意のもとに医療機関や薬局、介護施設、消防の通信指令室で共有している。人口約3万7千人の6割が登録しており、全国の地域医療情報ネットのなかで利用率はトップクラスである。

「ねっと」の実質的な運営責任者である舩友一洋副院長に取材した際、課題の一つとしてあげられたのが「医療が介護側から必要な情報をどのように得るか」だった。というのも、これまで「ねっと」に収録されたデータはすべて医療情報だったからだ。

機能としては「介護連携シート」が用意されている。当初はケアマネが介護関係の情報を手入力していたが、だんだん入力してくれなくなったという。

原因としては①介護のデータは標準化がされておらず、医療のように「電子カルテから自動的に吸い上げる」ことができないので、手入力の煩わしさがある②せっかく入力しても、どのように活用されたか分からないので、

やりがいを感じにくい——。舩友医師はこう分析していた。

そこで「ケアマネらが入力する情報を自動的に『石仏ねっと』に取り込む」、「そのために、介護に関してどのような情報を共有するか範囲を絞り込む」といった検討作業を進めている。

医療側が欲しいのは、たとえばACP(Advance Care Planning=人生の最終段階における医療やケアについて患者・家族と医療従事者があらかじめ話し合う自発的なプロセス)に役立つ情報だ。

すなわち、日常生活のなかで、ご本人がどのような形で人生を全うしたいのかを自らの言葉で語った場面やセリフを集めておく。そうやって本人の価値観を推察するプロセスを踏むことによって、たとえば救急搬送されてきたお年寄りにどのような処置をするのがもっとも本人の意向に沿うことになるのかを「本人の言葉で共有できる」というのだ。

コスモス病院グループの老健や地域包括センター、居宅介護支援センターの介護職との間で「統合センター会議」を開いて話し合うと、日頃から家事援助をしているヘルパーから「私たちはこういう情報を持っている」という声が上がったという。

「情報を持っているのは、医師からすると相当遠い存在であるヘルパーさんだったんです」と舩友医師は話した。

私が強い感銘を受けたのは、舩友医師が、ヘルパーの日々の言動から医療とのつながりを「発見」しようと努めていることだ。ヘル

パーだからこそ得られた情報を医療に生かすために、医師の方からヘルパーに歩み寄ろうとしている。

このような姿勢こそ、介護職の「やりがい」を創出する。引いては地域包括ケアのカギを握る医療と介護の連携を成立させる。そう実感した。

■愚かな「戦争」にしないために

2040年、高齢者人口はほぼピークの3900万人に達する。うち2200万人余りは介護が必要になる可能性がより高い75歳以上だ。一方、生産年齢人口(15歳~64歳)は急減して6000万人ほどになる。人口バランスは大きく高齢者に偏る。

この状況を「戦争」になぞらえて、専門性を備えた介護職を「いま」育成する必要性について訴えた安東千秋・別府大学文学部人間関係学科講師の言葉が強く印象に残った。障害者支援や介護職養成に長年携わり、現場をよく知る人物だ。

戦争の比喩を使うのは安東さん自身も抵抗感があるというが、あえて紹介したい。超高齢社会における課題の大きさ・困難さを理解する手がかりになると考えるからだ。

すなわち、戦争が起きれば大量の兵士が必要になり経験もなく訓練も受けていない人口層から徴兵して急きよ兵士にせざるをえない。このとき、平時に二等兵だった人間は軍曹に、下士官だった人間は将校になり、徴兵された人間を使えるよう訓練し、現場を統率

する役を担うだろう。

これと同じく、いま養成校で介護職になるための教育訓練を受けた若者は、20~25年後には必ず現場のリーダーとして、流れ込んでくる無資格の人を指導する専門家の役割を担うことになる。ところが実際は、学生が集まらないため、養成校の数や養成コースの定員は減少しているのが現実だ。

まさに、先述したSさんのような「やる気と向上心に満ちた若者」を介護の仕事につなぎとめられるかどうかは、この「戦争」を闘い抜き、社会を存続させるカギを握っていると言えよう。

プロを養成せず戦争に突入するのは愚かである。いま現場にいる20~30代の介護職は専門家として将来、必ず指導的な役割を担わざるをえない。現場の管理職が優秀でなければ、

プロフィール

浜田 陽太郎氏

(はまだ ようたろう)

朝日新聞編集委員



<著書>

単著に『高齢ニッポン』をどう捉えるか』(勁草書房2020)、共著に『老後レス社会 死ぬまで働かないと生活できない時代』(祥伝社新書 2021)など

経歴

1966年生まれ。一橋大学を卒業後、朝日新聞社に入る。

通産省、大蔵省、首相官邸、厚生労働省の各記者クラブ詰めを経験。社会保障担当の論説委員などを経て2018年より現職。社会福祉士。

初任地の仙台支局勤務時に、農家への泊まり込み取材で書いたルポで農業ジャーナリスト賞(1993年度)。この体験を思い出し、このたび勤務先の制度である「自己充実休職」を取得、2021年春から1年の予定で大分県に滞在し、社会医療法人「関愛会」の「研修生」として過ごしている。

介護は崩壊する。そのような危機感をもって、人材養成にあたらなければいけない……。安東さんはそう強調する。

社会が介護職を支える機運なしに準備を怠れば、私たちは再び、「愚かな戦争」を闘うことを強いられ、社会が不安定化するだろう……。メディアで働く者として、この認識をどうやったら広められるのか。黙々とお年寄りの日常を支える介護職を身近に感じながら

考えている。

誰も年老いることを避けることはできない。最後に私たちの体を支える手を差し伸べ、心を支える言葉をかけるのは、今回登場してもらった介護職。安部さん、北山さん、佐々木さん、堀部さん、渡辺さんのような人たちだ。法律をつくる政治家や官僚でもない。巨額の富を操る投資家でも銀行家でもない。学者でも評論家でも新聞記者でもない。

-
- i. 『「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)」に基づくマンパワーのシミュレーション』、2018年5月21日開催の経済財政諮問会議への加藤勝信厚生労働相提出資料
 - ii. 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」表1-8 出生中位(死亡中位)推計
 - iii. 二木立『地域包括ケアと地域医療連携』勁草書房,2015,9-10ページ。なお、今回の研修にあたり関愛会を紹介していただいたのは、二木名誉教授である。
 - iv. 厚生労働省「令和元年賃金構造基本統計調査」によれば、「きまって支給する現金給与額」は産業計で33万8千円だったのに対し、「社会保険・社会福祉・介護事業」では25万9300万円。職種で見ると、ホームヘルパーは23万2千円、福祉施設介護員24万7500円だった。
 - v. 介護労働安定センター「令和2年度介護労働実態調査 介護労働者の就業実態と就業意識調査結果報告書」
 - vi. 同「平成30年度介護労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報告書」
 - vii. 厚生労働省は2009年度から2019年度の間で、月額平均7.5万円の処遇改善実績があったとしている。
 - viii. 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会「2025年に向けた介護人材の確保」平成27年2月25日
 - ix. 第182回社会保障審議会介護給付費分科会(令和2年8月19日開催)資料2「訪問介護・訪問入浴介護」:53ページ

副業からみる自営業者の実態と福祉

——コロナ禍における自営業・フリーランス調査を用いた予備的検討——

明治学院大学社会学部 准教授 なか 仲 しゅう へい 修平

1. 問題の所在

本特集のテーマは「パンデミック以後の福祉と社会」である。そのなかで筆者が依頼を受けたのは、コロナ禍が浮き彫りにしたこれからの福祉の課題を、「新しい自営業の労働者性」という観点から検討するというものである¹。このテーマの背景には、情報通信技術の発展に伴って、個々人がインターネットを経由して単発の仕事を請け負う就業形態が生じていることがある。そのような経済のデジタル化に伴う新しい就業形態において、労働者性の有無が問題になっているのである。

より具体的には、プラットフォームによる一方的に切り下げられる報酬や配達中の事故による補償がなされないという問題が顕在化している(前葉 2020)。というのも、プラットフォームを通して働く人々が労働者か自営業者(事業者)のいずれに属するかという点は、労働法上の保護を受けることができるか否かと直結しており、非常に重要な論点なのである。その議論の詳細を示すことは紙幅の都合でできないが、例えば厚生労働省はウー

バーイーツなど料理を運ぶ配達員や情報技術(IT)のエンジニアを新たに労災保険の特別加入の対象としたことが報道されている(日本経済新聞2021年9月1日)。

自営業者の社会的保護をめぐる議論は、「雇用契約の外延」にかかわる問題として近代産業社会以前から存在しており、「古くて新しい」課題がコロナ危機によって改めて浮上しているのである(濱口 2020)。さらにいえば、自営業の労働者性を判断すること、すなわち労働者と自営業者の境界を画定することは、19世紀後半に急速な工業化の進展とともに労働法が誕生してからの難問とされている(橋本 2021)。「自営業の労働者性」を見極めるといふ難問は労働法の専門家による応答が望ましいだろう²。

そこで本稿では、「コロナ禍と新しい自営業」により重点を置く。具体的には、コロナ禍において複数の仕事を持つ人々の存在に焦点を当てる。従来の社会調査では、原則として自営業者の仕事は主な仕事のみを把握してきたために、「自営業者の副業」については十分な検討がなされていない。その意味で、自

1. 本稿は、科学研究費補助金事業(20K13695、20H01566)および日本経済研究センターによる研究助成の成果の一部である。
2. 実際、ここ数年のうちに研究蓄積がより一層進んでいる状況にある。労働者性の判断要素と判断方法に関する一つの到達点としては、橋本(2021)がある。それ以外にも労働法や労働を専門とする研究者らによって自営業やフリーランスの保護に関する特集がある(e.g. 2020年刊行の『法律時報』や『都市問題』、2021年刊行の『季刊労働法』)。

営業者の「新しい」側面に光を当てる試みである。むろん、農林漁業の自営業者による副業や兼業は周知の事実であるが、それ以外の自営業者においても同等かそれ以上の人々が副業している可能性がある(筆者らによる独自の調査)。

このような「新しい自営業」を想定すると、自営業の労働者性を肯定されたとしても、福祉の観点からすれば検討すべき課題がどこにあるのだろうか。自営業者を社会的に保護すること、すなわち自営的に働く人々の暮らしを支えるという意味でより広く「福祉」を捉え直すために必要な視点とはどのようなものだろうか。

上述の問題意識を踏まえて、本稿ではコロナ禍における自営業者の実態を副業の視点から記述することによって、雇われない人にとってこれから求められる福祉の視点を探ることを目的とする。具体的には、どれほどの自営業者が副業をしているのか、そのことは収入や労働時間にいかなる影響を及ぼしているのか、副業はコロナ禍における生活状況の悪化を緩和する役割があったのかを、調査データに基づいて検討する。

以下、第2節では分析に用いるデータと変数を説明する。第3節では、データに基づいて副業の実態を、収入・労働時間、新型コロナウイルスの感染拡大による生活状況との関係から分

析する。第4節では、分析結果に基づいて自営業者を支えるこれからの福祉について考察する。

2. データと変数

分析に用いるデータは、「自営業者・フリーランスの働き方と生活に関する全国調査」である。本調査は、2021年2月18日現在で日本全国に居住する25歳から69歳の男女を対象として、筆者を含む研究メンバーによって実施された(2月18日から2月22日)。調査対象のサンプルは、楽天インサイト株式会社が保有するモニターである。調査票は、国勢調査に基づく人口構成比に応じて配信された(18,515)。回収したサンプルサイズは、自営業者・自由業者が、5,800、正社員・正職員が1,100、非正規雇用が1,100である。

本報告が分析対象とする自営業者は、就業形態の項目で「自営業者・自由業者」あるいは「経営者・役員」かつ「事業規模が30人未満」を選択したサンプルとする³。さらに、本人のみで事業を営んでいる場合はその対象を「雇人なしの自営業者」とし、従業員が1人から29人である自営業者を「雇人ありの自営業者」とした⁴。本稿の目的に照らして、「労働者性」の判断が問われる「雇人なしの自営業者(フリーランス)」に焦点を当てる。ただし、分析の一部

3. この操作的定義は、筆者が専門とする社会学の社会階層研究では一般的に用いられているが(e.g. 仲 (2018))、一つ概念定義にすぎない点には留意が必要である。

4. 自営業主・自由業者のうち65.5%は「雇人なし」である。また、「雇人あり」については、従業員1人が12.1%、2人から10人未満が18.4%、10人から29人は1.6%である。

では比較対象として、正規雇用、パート・アルバイト、契約社員、嘱託社員、派遣社員、請負社員を統合した非正規雇用を用いる。

本稿の重要な変数は、副業に関する項目と新型コロナウイルスの感染拡大に伴う生活状況の変化である。前者は、副業の有無である。後者は、生活の全般的な状況についてコロナの感染が拡大する以前の2019年と2021年を比較した調査項目である。回答は、「かなり悪くなった」と「悪くなった」を統合して「悪化」とし、「ほとんど変わらない」、「良くなった」と「かなり良くなった」を統合して「維持／好転」とした。

本調査の副業項目は、その就業形態や職業内容を把握していないため、副業の内実を含めた検討はできない点に限界がある。ただし、職業内容については自由記述で回答する項目を設けており、その項目を用いると第2番目の職業を部分的に把握することができる。すべての回答者の自由記述を確認したため、分

析結果を解釈するうえで補足的に言及する。

3. 分析結果

(1) 自営業者の副業保有率

まず、各就業形態の副業保有率を見ておきたい(図1)。男性を見ると、いずれの就業形態においても20%を超えており、雇人のいない自営業者は最も高く25.2%となっている。正規雇用や非正規雇用においても副業率が自営業者と同程度に高くなっているが、全労働時間に占める副業の労働時間比率は自営業者と比べると相対的に低いことに特徴がある⁵。

一方、女性の副業率を見ると、雇人のいない自営業者は29.8%と男性よりも高い値となっている。それ以外の就業形態の副業率は若干のばらつきはあるものの、おおむね20%前後である。本データセットは男女ともに副業率が相対的に高くなっており、必ずしも代表性があるとはいえない点には留意が必要である⁶。そのようなデータセットの限界はある

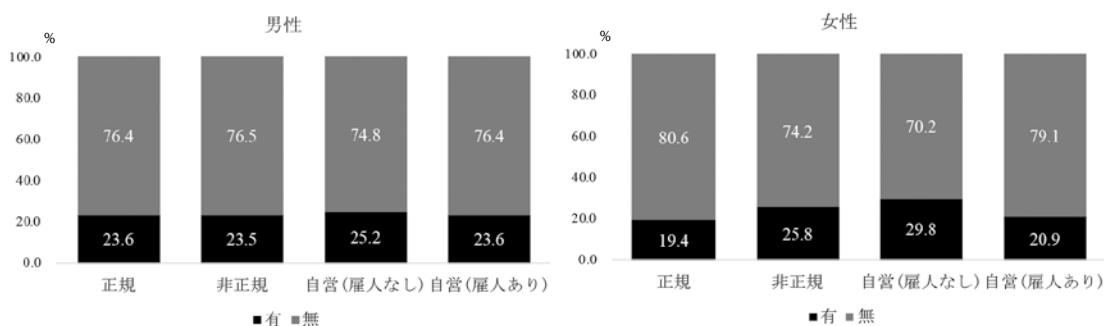


図1 就業形態ごとの副業保有率

5. 男性正規雇用・非正規雇用・自営(雇人なし)・自営(雇人なし)の副業時間比率の平均値はそれぞれ、12.9・17.9・24.9・19.0である。女性のそれらは、10.2・18.9・28.3・19.8である。
6. 厳密な比較は難しいが、総務省「就業構造基本調査」(2017年)を用いた統計によれば、自営業者の副業率は6%程度、正規雇用と非正規雇用の副業率はそれぞれ1.5%と5%から6.8%程度である(川上 2021: 83)。この結果と比べると、本調査の副業保有率は高く、本データの偏りは大きいといえる。

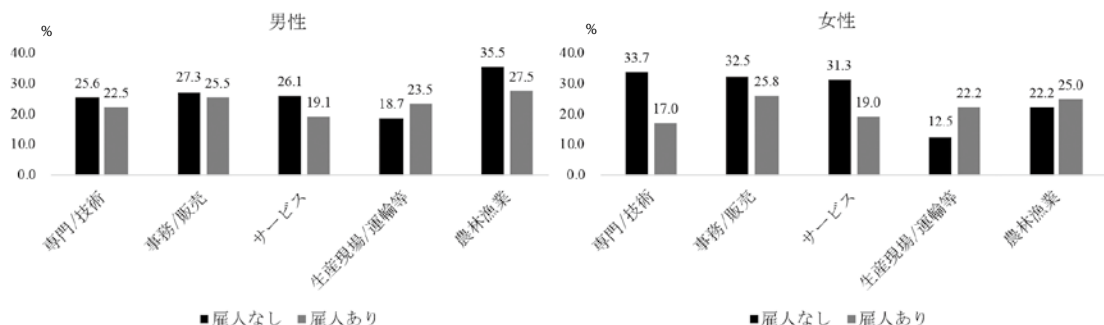


図2 自営業者の職業別副業保有率

ものの、以下では本稿の焦点である自営業者に限定してデータを見ていきたい。

自営業者の職業別副業率を示したのが図2である。生産現場／運用等以外の職業では、雇人なしの方が雇人ありに比べて、副業率はおおむね高い傾向となっていることがわかる。男性では農林漁業における副業率が相対的に高い値であるが突出しているというわけではない。専門／技術、事務／販売やサービス職の副業率についても、25%を超える値となっている。女性は男性に比べると副業率が相対的に高い傾向である。とくに、専門／技術職の雇人なしの比率は顕著に高い(33.7%)。職業内容を確認したところ、専門／技術職としては、講師(例えば、ピアノや塾の講師)、インストラクター、翻訳、デザイナー、セラピストやライターといった職業に該当する人が多いのが特徴である。

(2) 雇人なし自営業者における副業の有無ごとの労働状況

では、雇人なし自営業者の個人収入や労働時間は副業の有無によってどの程度の違いがあるのだろうか。収入に関しては副業の有無による違いは、中央値(太い横線)を確認する限り男女ともにほぼ見られない。むしろ、性別による収入の水準が大きく異なることがわかる(図3上段)。この点は以前から指摘されてきたことではあるが(仲 2018)、本データに基づく限り、副業の保有が収入の上昇とは関連が見られないことが新たに示された⁷。とくに女性に関しては、副業が収入に対して負の影響となっていた⁸。つまり、副業の保有は収入の低さと関連していたのである。

労働時間の中央値について見ると(図3下段)、副業の有無による違いは収入と同様にほとんど見られないことがわかる。男性に関しては、副業を有する方が労働時間のばらつき具合は大きい、明瞭な違いとはいえない。他方、女性に関しては副業をしていない方のばらつきがやや大きい、顕著な傾向ではない。

7. この傾向は、年齢、地域、学歴や職業などの影響を統制したとしても、副業が収入を高める影響は見られなかった。

8. 副業ありの収入は副業なしの収入に比べて、約8%低い値であった。分析は、対数変換した個人収入を被説明変数とするOLSである。年齢・居住地域・学歴・職業・労働時間・婚姻状態を統制した。

(3) 副業は新型コロナの感染拡大において、生活状況の悪化を緩和する役割を果たしたか

新型コロナ危機で深刻な事態に直面したのは、安全網がないフリーランスや個人事業主であり、収入の減少や家計の悪化が指摘されている(仲 近刊)。ここでは副業の保有が生活状況の悪化を押しとどめるような役割を果たしたのかを検討する。それによって、自営業者に対する福祉の対象と範囲を検討するための手がかりを得る。

被説明変数は、生活の全般的な状況についてコロナの感染が拡大する以前の2019年と2021年を比較した調査項目を用いる。分析では、「維持／好転」を選択した場合を基準として(値を0とする)、「悪化」を選択する確率(値を1とする)を予測するモデルによって検討した。分析結果の推定値からオッズ比を計算し、本稿が注目する副業と配偶者の推定値(オッ

ズ比)のみを示した(図4)。

結果をみると、副業ありのオッズ比は男女ともにわずかに1.0を下回っていることがわかる。つまり、副業ありと副業なしでは生活状況に対する影響にはほとんど違いはないのである。女性に関しては0.86倍、すなわち副業ありの女性自営業者は、副業なしに比べると生活状況が悪化した確率がわずかに低い。

では何が生活状況の悪化をもたらしたのか。多くの要因を考慮したうえで、ジェンダーによる違いが最も顕著に現れたのが「配偶者の有無」である。女性自営業者では、配偶者がいない人はいる人に比べて1.57倍、生活状況が悪化する確率が高い。一方、男性のオッズ比はほぼ1倍となっており、配偶者の有無による違いは見られない。つまり、シングル女性自営業者がコロナの影響をより受けていたことが示された。

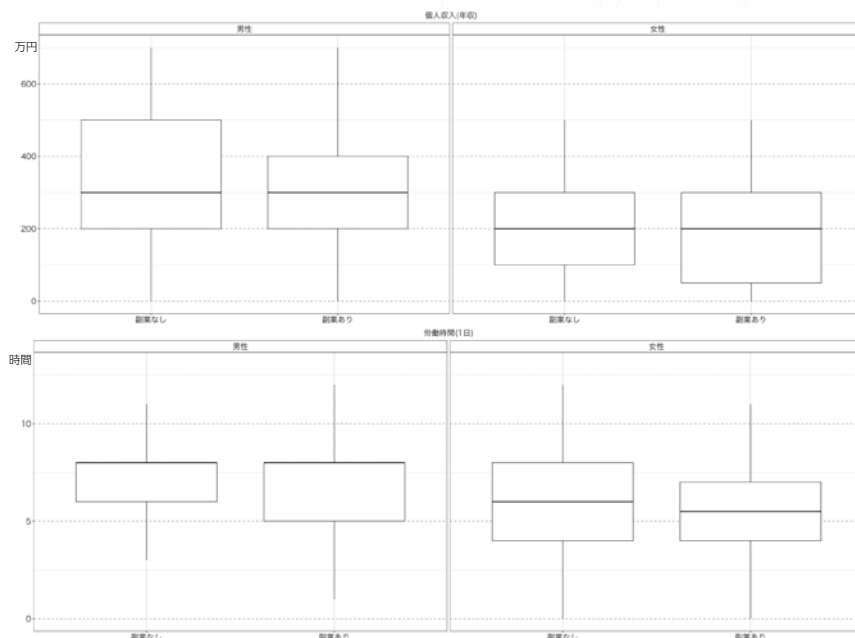


図3 雇人なし自営業者における副業の有無ごとの個人収入と労働時間

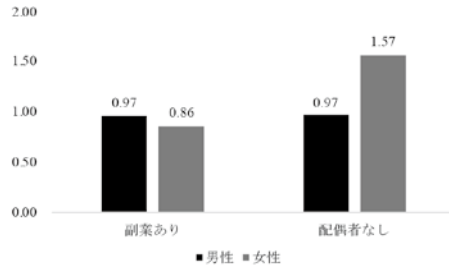


図4 新型コロナによる生活状況の変化を被説明変数とする分析結果(雇人なしの自営業者)

注：縦軸は各推定値のオッズ比である。分析は二項ロジットモデルによる推定を行った。統制変数は、年齢、居住地域、学歴、職業と労働時間である。

4. 結びにかえて

本稿の目的は、コロナ禍における自営業者の実態を副業の視点から記述することによって、雇われない人にとってこれから求められる福祉の視点を探ることであった。分析の結果、主に次の三点が明らかとなった。第一に、雇人なしの自営業者(フリーランス)における副業の保有率は男女ともに相対的に高い値となっていた。とりわけ、専門・技術職や事務・販売職の副業率が高く、副業は農林漁業以外においても広がっていることがわかった。第二に、副業の保有は収入の上昇にはほとんど寄与していないと同時に、新型コロナの感染拡大による生活状況の悪化を緩和する影響はほとんど見られなかった。第三に、生活状況の悪化は女性シングルの自営業者とより結びついていることが明らかとなった。

以上の結果を踏まえて、寄稿テーマとも関わる「新しい自営業の労働者性」について一言付け加えておきたい。言うまでもなく、自営業者の社会的保護を進めるためにその労働者

性を判断することは労働関連の法律の対象となるか否かという点において極めて重要な問題である。筆者の力量では法律上の専門的な知見を示すことはできないが、自営業の労働者性を問うことの先にある「働く人々の生活を支える」という意味での「福祉」を念頭に置くことのような指摘ができる。

自営業の労働者性がたとえ肯定されたとしてもなお残る生活困窮のリスクに対して、これからの福祉はいかにして対応することができるのか、という点である。企業から独立した活動と雇用労働に近い形で仕事をするような活動が個人の中でまたがる働き方が広がりつつあることに鑑みると(副業の内実を職業の自由記述を用いて確認した限り、少なくともサンプルが該当していた)、個々人の労働者性を一つの仕事で判断することがより良い福祉につながるとは必ずしも言えないかもしれない。異なる就業形態を同時に営むような副業の存在は、自営業者と労働者の境界画定をより一層困難にさせるかもしれない。だとすれば、両者の境界を過度に強調すると、「労

働者性」という枠組みに囚われることによって必要な福祉が逆に届かなくなる可能性がある。働者性に基づいて労働法を適用するかどうかという課題と同時に、検討すべきことは就業形態、ジェンダーや家族構成(とくに配偶者の有無)に依存しない形で働く人々を支える仕組みをいかにしてつくることができるのか、という点である。それがパンデミック以後の福祉を検討するうえで大切ではないかと考えている。

本稿はコロナ禍を生きる自営業者の一端で生じている現象を捉えたに過ぎないが、現代の雇われない働き方は自営業者か労働者かという区分自体を再考しつつ、働く人々をいかにして支えるかという今後の福祉へつなげる視点を問題提起しているのかもしれない。

プロフィール

仲 修平氏

(なか しゅうへい)

明治学院大学社会学部 准教授



経歴

日本学術振興会・特別研究員(DC2, PD)、東京大学社会科学研究所・助教を経て現職
主著『岐路に立つ自営業——専門職の拡大と行方』(2018年、勁草書房)。第34回冲永賞受賞(公益財団法人労働問題リサーチセンター)

参考文献

- 濱口桂一郎、2020、『新型コロナウイルスと労働政策の未来』労働政策研究・研修機構。
- 橋本陽子、2021、『労働者の基本概念——働者性の判断要素と判断方法』弘文堂。
- 川上淳之、2021、『「副業」の研究——多様性もたらす影響と可能性』慶應義塾大学出版会。
- 前葉富雄、2021、『事故と隣あわせの料理配達、補償は仲間の切実な要求——アプリの指示で街中を走るウーバーイーツ』脇田滋編、2020、『ディスガイズド・エンプロイメント——名ばかり個人事業主』学習の友社。
- 仲修平、2018、『岐路に立つ自営業——専門職の拡大と行方』勁草書房。
- 仲修平、近刊、『コロナ禍におけるフリーランスへの支援策とその効果』樋口美雄・労働政策研究・研修機構編『コロナ禍における個人と企業の変容——働き方・生活・格差と支援策』慶應義塾大学出版会。

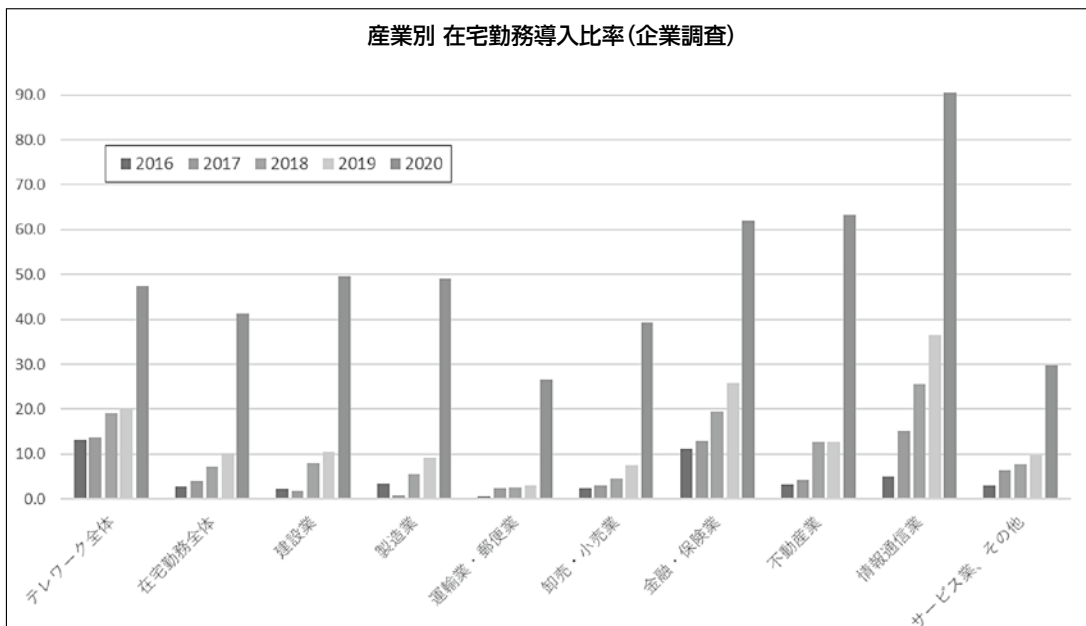
テレワークがもたらす労働時間の曖昧化と「ジョブ型雇用」論

立命館大学産業社会学部 教授 櫻井 純理 さくら い じゅん り

パンデミックと在宅テレワークの広がり

2021年7月31日に「過労死等の防止のための対策に関する大綱」（以下、「大綱」）の変更が閣議決定された。今次の大綱見直しでは、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う対応や働き方の変化をふまえた対策の推進が謳われており、テレワーク、副業・兼業、フリーランスという「新しい働き方」についての啓発や調査研究が、新大綱の下で進められることになる。ここではテレワーク、特に在宅勤務に焦点を当て、その広がりがこれからの働き方にどのような影響をもたらすのかを中心に考えてみたい。

厚生労働省(テレワークポータルサイト)の定義では、テレワークとは「情報通信技術(ICT)を活用した時間や場所を有効に活用できる柔軟な働き方」を意味し、在宅勤務、サテライトオフィス勤務、モバイルワークの3種を含むものとされている¹。このうち、在宅勤務はAIやロボット技術の発展と活用によって徐々に普及してきたが、コロナ禍により各国で明らかな増加がみられている。たとえば、EU27か国の場合、2019年に常に在宅勤務を行っていた被雇用者は5.4%で、その比率は10年間ほとんど変化していなかったが、2020年の同比率は12.0%となった(Eurostatデータベースに基づく)。



出所：総務省「通信利用動向調査」各年データより作成。

日本の場合も同様の傾向がみられる。テレワーク導入状況(企業調査)を総務省「通信利用動向調査」で確認すると、導入企業の比率は2007年以降10%を超え、2018・19年は約20%だったが、2020年には47.4%に跳ね上がっている。2020年の数値を押し上げた要因は在宅勤務の増加であった。図は過去5年間の在宅勤務導入率を産業別に見たもの(企業単位・産業比率調整済)で、2019年(10.2%)までの漸次的な増加と2020年(41.4%)の急増との違いが一目瞭然である。

また、図が示すように、在宅勤務の導入状況は業種や職種によるばらつきが大きいのも特徴的である。産業別では、情報通信業が飛び抜けて高い一方、卸売・小売業や運輸業・郵便業ではそれほど広がっていない。日本生産性本部が実施した別の調査(人ベース)で職種別のテレワーク導入状況を見ると、管理的な仕事、専門的・技術的な仕事、事務的な仕事で実施率が高く、対面性の高い販売やサービスの仕事、生産工程や輸送の仕事などブルーカラー職務では低くなっている(柿岡2021)。特に感染防止という観点から、これらの職務領域においてもテレワークを可能とする具体的な方策を探り、事業者や労働者への公的支援を厚くすることが求められている。国は2020年4月の緊急事態宣言発出後、オフィスでの仕事は自宅で行えるようにすることと、出勤者を最低7割は減らすことを事業者に対して要請している(経済産業省、20200413中第1号)。

労働時間の曖昧化・長時間化・過密化

テレワークは接触機会を減らして感染防止に貢献すること以外にも、ワーク・ライフ・バランスの改善、ライフスタイルに合わせた「柔軟な働き方」の実現、仕事の効率化と生産性向上、介護離職等の防止を通じた労働力不足の解消、中央から地方への人の流れの促進など、様々なメリットがある働き方だとされている(総務省「テレワーク先駆者百選」、厚生労働大臣表彰「輝くテレワーク賞」のサイトを参照)。政府は2016年の「世界最先端IT国家創造宣言」では地方創生の観点から、また、各年度の成長戦略では「働き方改革」や「多様な働き方の実現」の観点からテレワークの推進を掲げ、助成金(たとえば、働き方改革推進支援助成金テレワークコース)の支給や相談体制強化などの政策を実施してきた。

在宅勤務について言えば、関東圏を中心とした都市部では通勤時間も長く、平日の行動者平均では1時間17分であることから(総務省「平成28年社会生活行動調査」)、その時間や疲労を軽減できる点でも、テレワークは魅力的である。後述する導入企業の例でも、テレワーク導入効果のひとつとして「通勤地獄を避けることが可能というだけで、安らかな気持ちになる」という、「幸福度」が上がった社員の声が記載されている。

その一方で、テレワークの普及は様々な課題をもたらしてもいる。その第一に挙げられるのが労働時間管理に関わる問題である。ここでは、テレワーク時代の労働時間管理に関

わる変化を、労働時間の①曖昧化、②長時間化、③過密化という三面で捉えていく。まず、曖昧化である。2021年5月17日、WHO(世界保健機関)とILO(国際労働機関)は共同調査の報告書を発表した。報告書の内容自体は、「週55時間以上の労働者において虚血性心疾患と脳卒中による死亡リスクが高いこと」をデータ分析に基づき示したものである(Frank Pega et al. 2021)。注目されるのは、この発表時に両機関がそれぞれ出したコメントにおいて、パンデミックに伴うテレワークの普及が労働時間の長時間化や曖昧化をもたらすことに対し、警告を発したことである。たとえば、ILOのコメントには以下の内容が含まれている(ILO2021)。

「テレワークの普及、新たな情報通信技術、柔軟な仕事や臨時的職務、あるいはフリーランスの仕事の急増は労働時間が長時間化する傾向を強化してきた。また、それは労働時間とそれ以外の時間との境界を曖昧化することにも繋がっている」。

テレワークは、いつ・どこで働くかという働く時間と場所についての裁量性や柔軟性を高めることに繋がり、特に在宅勤務の場合には、他の生活時間との切れ目が不明確になりがちである。短い休憩時間や中抜け時間が間に入り込み、個別化する仕事の開始・終了時間の確認は複雑化することも多いであろう。そして、その実態が使用者から見えにくくなることで、適切な労働時間管理が行われないうリスクも高まる。まずは当事者が労働時間を正確に意識して掌握し、使用者もそれを適時

確認できるような管理手法の導入が欠かせない。

次に、長時間化の観点である。労働時間へのコロナ禍の影響を総体としてみるなら、一般労働者の2020年度の平均労働時間は前年度より2.6%減少しており、これは「リーマンショック」の2009年度と同水準の大きな下げ幅である(厚生労働省「毎月勤労統計調査」)。また、上述したように、テレワークは適切に活用することでワーク・ライフ・バランスの向上に資することが期待されてもいる。

ところが、実際にはテレワークの導入が労働時間の長時間化をもたらしている場合がある。たとえば、2021年6月19日に実施された「コロナ労災・過重労働・過労死110番」に寄せられた相談のなかには、「コロナ後、リモート勤務となり、元来残業がなかったが、50時間から60時間の残業をするようになり、抑うつ状態と診断され、現在休職中である」という内容があった(吉留2021)。

また、総務省の「テレワーク先駆者百選」に選ばれた企業において、テレワーク導入がもたらした効果をみていくと、残業時間の減少を数値で示している例が多いのだが、ワーク・ライフ・バランスが悪化したり、労働時間が長時間化したりした者もなかには存在することが確認できる。事例のひとつであるユニリーバ・ジャパン・ホールディングス株式会社では、全社員の7割程度に週1~2回のテレワークを導入し、残業時間は10~15%減少した。しかし、対象者の29%が「労働時間が減った」と感じている一方で、「長くなった」と感

じている者も7%いると記されている(総務省テレワークネットHPよりアクセス)。

労働時間管理に関する3つ目の観点は過密化で、これは1つ目に挙げた労働時間の曖昧化とも深く関わる点である。自宅で働く時間が長い筆者自身の経験をふまえてみても、在宅の仕事ではとかく複数の異なる活動を同時に行いがちである。片方で洗濯機を回し(終わったら干す、乾いたら取り込む)、昼食がわりのバナナを食べながら、締切に遅れそうな(遅れた)原稿を書く、といった具合である。自宅でケア労働を担っている者は、こうしたリスクについていっそう脆弱な存在である。仕事と子どもや老親の世話というペイドワーク・アンペイドワークの「ワーク・ワーク・バランス」が、テレワークによってむしろ悪化し、ライフの質が低下することもおおいにありうる。

こうしたマルチタスクの遂行による仕事・活動の過密化が健康に悪影響を及ぼす可能性は、これまでも指摘されてきた。たとえば、居酒屋では店員が常に客の動向に注意を払い、後片付けや給仕をしながら、同時に挨拶の声かけをしている。精神医学者の野田正彰は、こうした「アテンション過多」で「過剰覚醒」の状態は高い精神的負荷をもたらすと警告し、次のように述べている(「失われる息抜き時間 野田正彰さんに聞く」『日本経済新聞』2008年7月24日夕刊)。

「人間は単一の仕事には強くて耐えられるものだ。…(中略)…だが、複数の案件を抱え、あれもこれもと考える働き方には弱い。頭が

過剰覚醒し眠れなくなる。深夜に帰宅しても業務の段取りばかり思案する。そうしないと仕事が間に合わないという、せっぱ詰まった状況もある」。

在宅勤務では、精神的に安らげる場であるはずの自宅が仕事の間ともなる。そこで同時に複数の活動を効率よくこなし、無駄を極力排除しようとする働き方(生産性の向上)が追求されることは、野田が指摘したような精神的緊張という大きなリスクも伴っている。

新たなテレワークガイドライン

以上、テレワークがもたらす労働時間管理に関わる課題を労働時間の曖昧化・長時間化・過密化という3側面から論じてきた。テレワークが仕事を曖昧化させ、長時間過密労働をもたらす場合があるのは確かであり、そのような事態を未然に防止する政策が重要になる。国の取組みとしては、厚生労働省が2018年に策定したテレワークガイドラインを2021年3月に大幅に改定しており、労働時間管理や労働者の安全衛生に関する留意事項も盛り込まれた。

同ガイドラインのひとつのポイントは、テレワークの導入にあたって、労働者本人の納得に加え、労働組合の関与に言及している点である。すなわち、対象者の範囲や仕事場所・実施可能日、費用負担、労働時間管理方法や中抜け時間の取扱い等については、労使であらかじめ十分に話し合い、ルールを定めておくことが重要であると述べ、そのルールを「就

業規則に定め、労働者に適切に周知することが望ましい」と規定している。労働時間の把握については、「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」もふまえ、パソコンの使用時間等の客観的な記録による把握と、労働者の自己申告による把握が例示されている。

さらに、長時間労働対策としては、時間外のメール送付の抑制、システムへのアクセス制限、時間外労働の時間帯や時間数の制限、本人への注意喚起、勤務間インターバル制度の導入が挙げられている。実際に、上述した総務省テレワーク先駆者百選企業の事例のなかには、テレワークの時間帯を制限している企業や、勤務間インターバルを導入している企業も見受けられる。あまりに厳格な管理を行えば、テレワークの裁量性や自律性という魅力は薄らぐかもしれない。それでも、労働時間を適正に把握し、適切な水準で管理することは、長時間過重労働の抑止のために不可欠である。在宅勤務であれ、モバイルワークであれ、使用者には労働者の労働時間を把握する義務がある(細川2021)。そして、新ガイドラインの規定にも示されているように、労働組合もまた、テレワーク等の「新たな働き方」が働く者の仕事と生活の質向上に資するよう、経営を統制する当事者としての責務を負っている。

出来高給への回帰と「ジョブ型雇用」推進論

経済史家のジョエル・モキアは、産業革命によって進展した工場化が2世紀を経て逆方向への変化を見せており、「適切なネットワークで結ばれた家庭が再び仕事を行う場所になる」(モキア2019、145ページ)という家内生産経済への回帰が起きているとし、その回帰の程度は「技術によって決まるだろう」と述べている(同188ページ)。人々は産業革命前のように、家庭内で育児等と仕事のマルチタスクを行うようになるため、労働者が仕事に投入した努力が使用者が遠隔でモニタリングするのは困難になる。他方、情報技術の改善は、産出物や労働者の生産性の計測を容易にすることから、「再び出来高給(テレ出来高給)、つまり、下請け契約を結びプロジェクトごとに支払をするといったことを容易にするはずである」とモキアは記述している(同189ページ)。

ここで指摘されているような出来高給的賃金支払いへの回帰という論点が、テレワーク(および副業・兼業やフリーランス等の「新しい働き方」)が私たちに投げかけているもうひとつの課題である。近年の日本では、「ジョブ型雇用」の推進論に触れることが増えてきており、テレワーク等の「新しい働き方」はそのような「ジョブ型雇用論」と相性が良い。労働者がそれぞれの家庭でテレワークを効率的に実施するためには、担当する職務の内容・範囲と、達成が期待される目標や納期を、これまで以上に個人別に明確化することが必要になる。それは、担当職務を具体的に明示した職務記述書の作成や、担当する職務の難度

や重要性を基準に賃金水準を決定する職務賃金制度といった、ジョブ型雇用の特徴と親和性が高いと言えるだろう。

テレワークは労働者と同僚や上司とが直接接触する機会を減らすことで、企業への帰属感を希薄化させる。すでに急増した非正規雇用の存在に加えて、副業・兼業者や個人事業主等フリーランス(類似の働き方)の増加は、特定企業に固有のメンバーとして所属し、生計の大半を依存する状態を緩和するかもしれない。全面的な離脱には及ばずとも、物理的(身体的)・精神的に所属組織からの離脱が生じ、企業と労働者の堅固な結合がほぐれ始めている。筆者は、従来のメンバーシップ型雇用社会には、企業内に閉じた職能賃金制度、雇用形態間の不合理な処遇格差等の重大な課題があると考えており、欧州で典型的な社会的対話に基づいたジョブ型雇用へと移行することには、基本的に賛成である。しかし、最近広まりつつある「ジョブ型雇用論」では、情報化時代には成果に基づいた給与制度がふさわしく、長時間働く人が評価されるメンバーシップ型の年功賃金は時代遅れであると強調されている。このような主張には様々な誤解があり、憂慮せざるをえない。

たとえば、日本経済団体連合会(経団連)は2018年5月に「Society5.0-Co Creating the Future ともに創造する未来」という提言をまとめ、発表している。そこでSociety5.0時代の働き方として記述されている内容(29ページ)を、少し長くなるが以下に引用する。

情報化によって時間や場所に拘束される必要はなくなったが、日本は労働時間を元に評価を行うシステムを継続してきてしまっている。…(中略)…そもそも働く時間の長さで評価を受ける文化を変えるべきである。…(中略)…Society5.0では働いた時間に基づく評価ではなく、生み出した付加価値で評価される。ジョブ・ディスクリプション(職務記述書)によって具体的な職務内容や目標、責任、権限を明確化し、社員一人ひとりの自律的な働き方を促すとともに、具体的な成果を客観的に評価する方法を構築することも一案である。

これはかなり突っ込みどころの多い内容なのだが、経団連はその後も同様の提起を行っており、「ジョブ型賃金」とは「労働時間ではなく成果に基づく賃金制度」であるという、誤った理解が広がっている。また、研究者のなかには、テレワーカーとギグワーカーの増加が従来型の労働時間管理を困難にしていることから、ゆくゆくは休息時間の確保等、別の管理方法へ転換を図るべきだとする主張がある(黒田2021)。

筆者自身は、メンバーシップ型であれジョブ型であれ、テレワークやフリーランスであれ、総労働時間の把握は必要であると考えている。ジョブ型というなら、その労働時間あたりの単価を「ジョブ」に基づいて公正に制御する職務賃金に近づけていけばよいのであり、業績に基づく賃金支払いは総額の一部に留めるほうがよい。2019年、働き方改革関連

法でついに導入された高度プロフェッショナル制でも、「健康管理時間」を把握する方法を労使委員会で決議することが必要とされた。長時間過密労働の発生を防止できる実効的な

制度が導入されない限り、テレワークであっても(テレワークだからこそ)労働時間の適正な把握に基づいた賃金制度を基本とするべきである。

1. ILOでは、既定の仕事場所とは異なる場所で働くことを「リモートワーク」とし、そのうち、職務遂行のためのコンピュータ・タブレット・電話等パーソナル電子機器の使用、という要素を含むものを「テレワーク」として定義している。ILO, 2020, “Defining and measuring remote work, telework, work at home and home-based work.” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_747075.pdf

参考文献

Frank Pega et al., 2021, “Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries, 2000-2016: A systematic analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury,” *Environment International*, 154.

<https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106595>

細川良、2021、「コロナ禍におけるテレワーク拡大の意義と課題」『月刊自治研』2021年4月号、36-42ページ。

ILO, 2021, “Long working hours can increase deaths from heart disease and stroke, say ILO and WHO.” https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_792131/lang--en/index.htm

(2021年8月31日アクセス)

柿岡明「テレワークは定着するのか?—「働く人の意識調査」結果から」『ビジネス・レーパー・トレンド』2021年6月号、9-13ページ。

黒田祥子、2021、「時間管理で健康確保 難しく」『日本経済新聞』2021年6月8日朝刊。

ジョエル・モキエア(長尾伸一監訳、伊藤庄一訳)、2019、『知識経済の形成—産業革命から情報化社会まで』名古屋大学出版会。

総務省HP「令和元年度テレワーク先駆者百選事例」(ユニリーバ・ジャパン・ホールディングス株式会社) https://telework.soumu.go.jp/wp-content/uploads/2020/06/case-study_rlpioneer_31.pdf(2021年8月31日アクセス)

吉留慧、2021、「「コロナ労災・過重労働・過労死110番」を実施」、『民主法律時報』2021年7月・8月合併号、6-7ページ。

プロフィール

櫻井純理氏

(さくらいじゅんり)

立命館大学産業社会学部 教授



経歴

大阪地方自治研究センター研究員を経て、現職。編著書に「どうする日本の労働政策」(ミネルヴァ書房)、「労働社会の変容と格差・排除」(ミネルヴァ書房)、「就労支援を問い直す」(勁草書房)。

「Better Life 研究会」の成果書籍

『壁を壊すケア——「気かけあう街」をつくる』発刊



井手英策編

『壁を壊すケア——「気かけあう街」をつくる』

四六判・並製カバー・284頁

定価2090円（10月5日発売）

当協会の「Better Life 研究会」*の成果書籍『壁を壊すケア——「気かけあう街」をつくる』が10月に全国書店にて発売開始されました。ぜひご一読ください。

ケアは福祉が独占するものじゃない。気かける(ケア)、そばにいる(アシスト)、から始めよう。当たり前「ケアしあえる街」を取り戻そうと、地域に根を張り、人と人をつなぎ、心の壁・専門家の壁を乗り越えてきた「創造的壊し屋」たちがいた！常識に敢然と立ち向かった九人の実践家、奮闘の記録。

（岩波書店 書籍紹介より）

なんのためらいもなく「自助」と言い放つ人たちがいる。僕たちは、その人たちに、地域の最前線でときに泣き、ときに笑いながらともにあろうとする人たちの苦しみ、よろこびを伝えたい。その苦楽の分かちあいがなければ自立した個人など存在できないことを伝えるために。そして、どこに人間の本質があるのかを問いつけるために。

（本書「序章」より）

「Better Life 研究会」とは？

当協会では、日本社会が抱えるさまざまな課題について調査・研究を行っています。2020年1月 から2021年1月にかけて「Better Life 研究会」を設置し、慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策 氏を主査にお迎えし、子育て、教育、介護、障がい者福祉、貧困問題など、さまざまな分野で活躍されている9名の実践家の方々に委員を務めていただき、「ケア」（気かける）の考え方にもとづく地域づくりのあり方について議論を深めていただきました。



「Better Life 研究会」の様子

- 主 査：井手英策氏（慶應義塾大学経済学部 教授）
- 委 員：石井正宏氏（NPO法人パノラマ 代表理事 理事長）
- 加藤忠相氏（株式会社あおいけあ 代表取締役）
- 櫻井みぎわ氏（櫻井法律事務所 弁護士）
- 武井瑞枝氏（東京都多摩児童相談所 児童福祉司）
- 名里晴美氏（社会福祉法人訪問の家 理事長）
- 馬場拓也氏（社会福祉法人愛川舜寿会 常務理事）
- 原 美紀氏（認定NPO法人びーのびーの 事務局長）
- 藤田ほのみ氏（生活クラブ生活協同組合・神奈川 50周年記念事業推進室 室長）
- 三浦知人氏（社会福祉法人青丘社 事務局長）
- ※役職は2021年10月現在

WELFARE

—ウェルフェア—

2021Autumn No.11

2021年10月

発行／一般財団法人 全国勤労者福祉・共済振興協会

発行人／神津 里季生 編集責任者／柳下 伸

〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17 ラウンドクロス新宿5階

TEL : 03-5333-5126(代)

FAX : 03-5351-0421

<https://www.zenrosaikyokai.or.jp>

本誌は全労済協会の責任で編集しました。

WELFARE
—ウェルフェア—
2021Autumn No.11

全労済協会

一般財団法人 全国勤労者福祉・共済振興協会