

杉浦 浩美 埼玉学園大学大学院准教授

## なぜ、ケア労働が守られないのか

2021年7月に日本語訳が刊行されたばかりの『ケア宣言』(ケア・コレクティブ著、岡野八代・富岡薫・武田宏子訳・解説、大月書店)は以下のような一節から始まる。

この世界は、ケアを顧みないこと〔無関心、無配慮、不注意、ぞんざいさ〕が君臨する世界です。コロナウイルスの大感染は、合衆国、イギリス、そしてブラジルといった国々を含む多くの国で、このケアのなさが継続していることを明るみに出ただけとってよいかもしれません(1頁)。

いま私たちは、ケアを顧みない社会がどれだけ脆弱でリスクであるのかを思い知らされている。同時に、政治がないがしろにしてきたケアを懸命に支える人々の存在の大きさを知ることになる。にもかかわらず、そうした暮らしや命を支えるために欠かせない労働＝エッセンシャル・ワークの多くが、不安定雇用であったり低収入であったりといった不条理が社会で見すごされてきたことに、改めて愕然とする。

なぜ、エッセンシャル・ワークとよばれる社会的価値のある労働の賃金が低いのか？

なぜ、政治はケア労働を、ないがしろにし、貶めるのか？

おそらく多くの人が抱いているだろうこうした問いをめぐっては、すでに、いくつかの議論が示されている。本特集の執筆陣のひとりでもある酒井隆史氏が翻訳されたデヴィッド・グレーバー著『ブルシット・ジョ

## すぎうら ひろみ

早稲田大学第一文学部卒業後出版社勤務を経て立教大学大学院社会学研究科博士課程に進学、修了。博士(社会学)。専門は労働とジェンダー、マタニティ・ハラスメント。

著書に『働く女性とマタニティ・ハラスメント』(大月書店、2009年、第30回山川菊栄賞受賞)、共著に『なぜ、女性は仕事を辞めるのか』(青弓社、2015年)、『新版 排除と差別の社会学』(有斐閣、2016年)、『はじまりの社会学』(ミネルヴァ書房、2018年)等がある。

ブ』(酒井隆史・芳賀達彦・森田和樹訳、2020年刊、岩波書店)はそのなかでも最も刺激的なものだろう。議論については酒井論文で詳しく論じられているのでそちらを参照されたいが、筆者自身、この本から大きな刺激を受けた者として、ここで少しだけ触れることをお許しいただきたい。

グレーバーは、現代社会は無意味で無駄な労働(ブルシット・ジョブ)があふれているという。意味のない書類仕事、管理部門の膨張、無用な会議など、そこで具体的にとりあげられている事例はどれも思いあたるものばかりだ。さらに、そうした無意味で無益なブルシット・ジョブは「たいてい、とても実入りがよく、きわめて優良な労働条件のもとにある」(33頁)と指摘する。実質のある仕事をもった労働者は「容赦なく苦しめられ搾取される」(9頁)というのに。なるほどこうした不条理は、私たちもこのコロナ禍で散々目にしてきたものである。

昨年7月、最前線でコロナと闘っている看護師たちの賞与が出ない、給与もカットというニュースに驚いた。一方で、コロナ需要にかかわる事業を国や企業から請け負う会社は増収増益であると伝えられる。看護師不足が指摘されればされるほど現場の看護師ではなく、それを派遣する側が儲かるという仕組み。なぜ、現場で働く者よりそれを差配する側が多くの報酬を得られるのか。あるいは中小企業向け資金繰り対策としての持続化給付金事業では、外注が繰り返されたことに批判が集まった。経済産業省の報告では最大9次下請けまで外注され、関わった下請け企業(支出額100万円以上)は約564社に上ったという<sup>1</sup>。経産省は「適切」としているがそこには膨大な書類仕事や管

理業務(ブルシット・ジョブ)が発生したはずだ。グレーバーは「効率の悪い手続きや不必要な指揮系統にも実際に意味があることがますますみえてくる。なぜなら、それが略奪品を可能なかぎり大量に吸い上げるのに最も適した組織形態であるからである」(318頁)と指摘する。この緊急事態時に私たちの税が「略奪品」になり果てている可能性はないのだろうか。

こうしたコロナ禍であぶり出された数々の不条理や労働の矛盾は、そもそも働くことの意味とは何か、労働の価値とは何か、改めて突きつけてくる。酒井論文は、労働をめぐる観念についてグレーバーの議論も用いながら丹念に検討することで「エッセンシャル・ワークの逆説」を生み出す構造を鮮やかに解き明かしてくれる。

## 介護労働と保育労働

人々の命や生活を支えるために懸命に働く人々が低賃金に甘んじなければならないという社会の背景には、ケア労働が「女性の仕事」とされ、それゆえ安く見積もられてきたという歴史がある。それは長らく女性問題でもあった。コロナ禍では看護師をはじめ多くの女性が高い感染リスクにさらされながらもエッセンシャル・ワークを支えている。介護労働者や保育士もその多くが女性である。本特集においても介護労働と保育労働の問題を取り上げている。

まず伊藤論文では介護労働の問題に焦点があてられる。以前からその過酷な労働実態が指摘されてきたが、介護保険制度が改定されるたびに労働はむしろ強化されてきたのだという。伊藤論文でも触れられて

いるが、2019年11月にはホームヘルパーである当事者女性3人がその労働実態をめぐって国の責任を問う裁判を起こしている。原告のひとりである藤原か氏は昨年5月のインタビュー記事で、コロナ禍での訪問介護の大変さについて語ったあと以下のように証言する。

「時間が足りないという事態は今に始まったことではなく、短時間で食事、入浴、排泄をこなさなければならず、話を聞く時間はほとんどありません。お話を聞けば、その時間はボランティアと覚悟するしかない状況です。以前は訪問時間は最低1時間は確保されていたのですが、2015年の介護保険改定によって20分、45分と細切れの介護が認められるようになり、ホームヘルパーの労働条件が切り下げられていったのです」<sup>2</sup>

超過した時間分が無支給であるばかりでなく訪問介護という性格上、必ず発生する移動時間や待機時間についても保障されていないという。藤原氏は同記事で「介護をした時間のみに賃金が発生し、移動時間や待機時間、キャンセルになった場合には一切賃金が支払われない」と登録型ヘルパーの労働実態を語っている。原告女性らは同業者683人を対象に調査を実施し、労働基準法が遵守されていない労働現場の実態を明らかにしたのである<sup>3</sup>。

伊藤論文は、こうした介護労働をめぐる問題を政策的な視点から詳細に論じている。これまでの給付抑制策による介護保険制度の改革では「制度的破綻は時間の問題」であるとし、抜本的改革が不可避とする。さら

に税方式による介護保障という提言がなされている。

つづく蓑輪論文では保育労働に焦点が当てられる。「平時の保育ですら、現場の力量と努力のみならず、保育士たちの自己犠牲の上に成り立ってきたように思われる」と指摘される現場で、コロナ禍の保育がどれだけの実際的・精神的負担を抱えたかは想像に余りある。筆者自身、仕事で保育園とかかわりを持つことが多いのだが、細心の配慮が求められる緊張状態のなか、子どもたちを守るための懸命な努力が続けられる現場の様子を目の当たりにしてきた。にもかかわらず、それらの努力に報いようとする政策は見当たらない。濃厚接触、身体接触が避けられないにもかかわらず、PCR検査もワクチン接種も優先されることがなかったのは介護労働者も同じであるが、蓑輪論文では医療職や介護職に対して支給されたコロナ禍での勤務に対する慰労金が保育士へは見送られたことも指摘されている。こうした「保育労働に対する政策的軽視」は社会に通底していた「社会的保育と保育の労働の軽視・無視の姿勢」を顕著な形で浮彫にしたものであると指摘し、それが「保育労働者の劣悪な処遇に如実に表されてきた」と訴える。保育という社会的価値の高い労働が、その「職務の意義に見合った社会的評価」を得られない現状について、鋭く問題提起される。

## 公共サービスの担い手の労働問題

コロナ禍は市民生活にさまざまな直接的な影響をもたらしている。失業や貧困、さらにはDVや子ども虐待の増加といったようにどれもが深刻な問題であり、相談や支援は急を要するものばかりである。だがそれ

らに対応すべき行政サービスを担う労働者もまた、非正規雇用が多い。専門性と経験を要する相談支援事業の最前線で働く女性たちが、その高い能力と意欲をもつにもかかわらず不安定雇用と低賃金に苦しむ実態は、本誌2020年8月号の特集「公共崩壊」でも取り上げている。

川村論文は公共サービスに従事する労働者たちの問題に焦点をあてているが、しかし、先にあげた非正規公務員の問題のみならず「公共民間労働者にも射程を伸ばす必要がある」と指摘する。公共民間労働者とは「自治体が発注する仕事で働く民間労働者」とされる。業務委託・指定管理制度等によってさまざまな公共サービスが民間化されてきたが、公務労働に従事する民間労働者の「その労働条件、労働実態はより一層つかみづらい」という。例えば、生活維持に欠かせないエッセンシャル・ワークであるごみ収集業務であるが、川村氏らの調査によれば、ごみ収集労働者は民間委託では「年収は直営の半分」（非正規雇用者に限定すればさらに低い）」という。「公共サービスの営利化をねらう民間化」の推進は、現場で働く労働者にとっては不利で不公正な働き方を生み出すシステムとなりかねない。川村氏は「労働条件の競争の手段化に歯止めをかける策が必要である」と主張し、その具体的な策として「公契約条例」、さらには「適切なモニタリングや関係当事者の参加（意見表明や交渉）の保障」を提言する。実際には使用者であるにもかかわらず、事業の「発注者に過ぎない」として労働条件に関与しようとしな

い自治体の姿勢が、厳しく問われているのだ。

本特集最後の池橋報告は、公務非正規女性全国ネットワークが実施した「公務非正規労働従事者への

緊急アンケート」の調査結果である。2021年4月から6月にかけて実施されたこの調査は、全国の公務非正規労働に従事する幅広い職種を対象とした初めての調査で、「当事者が呼びかけ、直接、個々の当事者が回答したのものとしても初のアンケート調査」とされる<sup>4</sup>。7月5日に調査結果が報告されると大きな反響をよび、数多くのメディアにも取り上げられている。川村論文で詳しく論じられている、2020年4月から施行された会計年度任用職員制度についても、コロナ禍直撃のもとで、個々の労働者にどのような影響を及ぼしたのか明らかにされている。大変貴重な調査である。

コロナ禍はケア労働の重要性を改めて浮かびあがらせるとともに、それが社会的評価や得られるべき対価から著しく乖離している社会の不条理も暴き出した。ケアをないがしろにする政治や社会のあり方を根本的に問い直す地点に、いま私たちは立っている。■

#### 《注》

- 1 東京新聞, 2021年8月13日配信, 「最大9次下請け、564社関与 持続化給付金「中抜き」批判の電通再委託問題 経産省が検査の最終結果公表」 <https://www.tokyo-np.co.jp/article/123804> (最終アクセス2021年8月15日)
- 2 BUSINESS INSIDER, 2020年5月11日配信, 飯島裕子, 「非正規介護ヘルパーの独白。コロナで人手不足加速し38時間勤務。感染恐怖と媒介者になる不安」 <https://www.businessinsider.jp/post-212465> (最終アクセス2021年8月15日)
- 3 週刊金曜日, 2021年7月16日配信, 西村仁美, 「ホームヘルパー国賠訴訟、原告が労働実態調査を実施「移動・待機に適正賃金を」」, <http://www.kinyobi.co.jp/kinyobinews/2021/07/16/antenna-993/> (最終アクセス2021年8月15日)
- 4 公務非正規女性全国ネットワーク <https://nrwwu.com/release/884/> (最終アクセス2021年8月15日)

# 「エッセンシャル・ワークの逆説」を超えて

— 「ブルシット・ジョブ」、ケア、再生産労働—

酒井 隆史

大阪府立大学教授

## 「エッセンシャル・ワークの逆説」

グローバルなパンデミック状況において、しばしば日常生活が機能停止するなかで、ひとつの奇妙な逆説的にもみえる現象が浮上してきた。

まず、この肥大化した複雑奇怪なる「経済」を停止してみても、それでも停止をできない必要不可欠である仕事があることがわかった。それは「エッセンシャル・ワーク」と定義されていた仕事であり、主要には、医療や健康、食料生産、物流、交通、教育といった業種によって構成されていた。

そしてそれとともに、この「エッセンシャル・ワーク」に従事する「エッセンシャル・ワーカー」が「エッセンシャル」でありながら、つまり、かれらの存在と働きなしにはこの世界そのものが機能停止する重大な作業に関与しているにもかかわらず、労働条件においておおよそ劣悪であるという状況もみえてきた。日本でも同様である。政府の無策と感染拡大とが相乗しながら悪化していく医療現場からの悲

鳴、そしてそれによってさらに悪化していく労働環境と逼迫する生活のなかで具体的に医療従事者が大量に職場を去るという深刻な事態のいっぽうで、「医療従事者にありがとう」といった感謝だけがむなしく町に流れ（大阪では駅のアナウンスでこの感謝の言葉がひっきりなしに述べられている）るというグロテスクともみえる光景が展開している。

このように、いわば「エッセンシャル・ワークの逆説」とでもいうべきものがパンデミック状況下でむきだしになったのである。そして、この逆説をすでに現代社会そのものの核心をなす現象として位置づけていたのが人類学者デヴィッド・グレーバーだった。

かれの著書の『ブルシット・ジョブ』（酒井、森田和樹、芳賀達彦訳、岩波書店、2020年）では、まさに医療研究者のハンニバル（匿名）なる人物が医療現場での経験をこう表現している。「仕事をして得られるお金の総額とその仕事でどれだけ役に立つのかということは、ほとんどパーフェクトに反比例している」（訳273頁）。かれだけではなく、多くから寄せられた報告はこうした逆説を記録していた。それらも検討しながら、グレーバーはこの逆説をこう定式化している。

「その労働が他者の助けとなり、他者に便益を提供するものであればあるほど、そして作りだされる社会的価値が高ければ高いほど、おそらくそれに与えられる報酬はより少なくなる」（訳271頁）。

### さかい たかし

大阪府立大学教授、専攻は社会思想史、都市社会論。主要著作に『完全版 自由論』（河出文庫、2019年）、『暴力の哲学』（河出文庫、2016年）、『通天閣一新・日本資本主義発達史』（青土社、2011年）。訳書には、デヴィッド・グレーバー『官僚制のユートピア』以文社、『負債論』以文社（監訳）、マイク・デイヴィス『スラムの惑星』明石書店（監訳）など。

この定式には逆もある。つまり、その労働が他者にとってなんの意味もなく、なんの社会的価値もつくりださなければださないうほど、その報酬は高くなる傾向がある、というものだ。この「エッセンシャル・ワーク」の対極にある仕事を「ブルシット・ジョブ」(以下Bullshit JobsからBSJと略したい) とかれは呼んだ。

この「ブルシット・ジョブ」はあえて日本語をあてるとすれば「クソどうでもいい仕事」ぐらいになるのだが、定義はこうなる。

「BSJとは、あまりに意味を欠いたものであるために、もしくは、有害でさえあるために、その仕事にあたる当人でさえ、そんな仕事は存在しないほうがマシだと、ひそかに考えてしまうような仕事を指している(bullshitは、無意味な、でたらめな、ウソのといった意味のスラング)。もっとも、当人は表面上、その仕事が存在するもっともらしい理屈があるようなふりをしなければならず、さらにそのようなふりをすることが雇用上、必要な条件である」(訳27-28頁)。

もう少しくだいていうと、この仕事は無意味であって、たとえそれがなくなったとしてもだれも困らないと、やっている当人も多かれ少なかれ感じているが、しかし、それはいわないことがお約束になっている、それがBSJである。いま、そんなBSJがどんどん増殖して、かつ、そうでない仕事にも、どんどん「ブルシット化」の波が押し寄せている。そんな状況の見通しが、この概念を生んだ。

具体的にはどういうものか？ グレーバーに最初にBSJのアイデアが浮かんだのは「企業顧問弁護士」が酔っ払って口にした「オレのクソみたいな仕事なんてないほうが世のためだ」というぼやきからだ。とすれば「企業顧問弁護士」が、BSJである可能性は高い。『ブルシット・ジョブ』には、高級マンションの門番、お飾りの受付、国際機関のなんとかコンサルタント、映画制作会社のなんとかエグゼクティブなどなど、さまざまな「BSJ従事者」よりの報告がある。そこでリストアップされるものは、現代

の「エリート」とみなされている職業、一般的に労働条件のよいとされる現代的職業が目立つ。ある意味で、典型的なBSJとは、「アッパーミドル」階層に集中する傾向にあるともいえるかもしれない。それだけではなく、ここに非BSJであった仕事がBS化するという現象もつけくわえておく必要がある。たとえば、わたしたち大学教員である。その仕事の割合のなかで書類作成や会議参加、さまざまな事務作業の占める時間が年々増大するかたわらで、研究教育の時間が縮小するいっぽうであることはよく知られているだろう。

ここからわかるように、BSJは労働条件の劣悪な「きつい仕事」という意味ではない。たとえば、トイレの清掃は、労働条件の劣悪な「きつい仕事」である。ところが、その仕事をおこなうひとの多くが、その仕事を「ブルシット」なものとはみなしていない。それどころか、その仕事は他者に利する行為である、つまりながしか社会に意味のあることをしているという自覚がもたれている。ここが重要なポイントである。社会的価値に乏しければ乏しいほど、実入りはよくなり(市場価値は高くなり)、社会的価値に富んでいれば富んでいるほど、実入りは悪くなる(市場価値は低くなる)。要するに、だれかがキツくて骨の折れる仕事をしているとすれば、その仕事は、世の中の役に立っている可能性が高い。つまり、だれかの仕事が他者に寄与するものであるほど、当人に支払われるものはより少なくなる傾向にあり、その意味においても、よりきつい仕事となっていく傾向にある。

## 「エッセンシャル・ワークの逆説」を生みだす文脈である労働をめぐる観念の二要素

このようなBSJの増殖をみるならば、「エッセンシャル・ワークの逆説」は、ますますきわだってくる。いったいそれをもたらしているのはなんなのだろう？ このような現象が生まれる歴史的・文化的文脈としてグレーバーがあげる要因のひとつが、わたしたちの社会がもつ労働をめぐる観念である。

この観念の要素を二つに分類することができる。

## 1) 労働は有無をいわずそれ自体に至上の価値があるとする観念

この中世に端を発し、資本主義の展開とともに普及したヨーロッパにおける観念が、社会的意味のある仕事、やりがいのある仕事ほど、報酬は低くてよいという、わたしたちの社会に根づいた観念の背景にある。どうということだろうか？ 総じて、仕事に社会的に充実感があつたり、よろこびがあつたりするものは、報酬は低くてよいという通念がこの社会あることは実感できるだろう。たとえば（小中学校の）教員である。日本でもかつては教員がストライキをおこなうこともあったが（海外ではいまでも多くの国ではふつうにみられる）、それに対して、「聖職」たる教員がそれ以外の職業と同様のストライキに訴えることへの非難がみられた。いまでももし日本で教員がストライキを起こそうものなら、いつせいにそのような指弾がくるだろう。現在の日本での教員の労働条件のきびしさはだれもが知っているが、それが許容されているのもこうした感覚が一因だろう。そもそも資本主義の形成と展開によって、労働とは人間がそれを通して生存を確保する手段であるのみならず、それ自体、人間の向上に資するモラル上の義務であるとする観念が強化されていった。この観念は、労働はそれ自体が報酬なのであり、それ以上の報酬の要求は無用であるという発想とむすびつく。それだけでなく、労働はそれ自体で価値があるという価値観は、「みじめで不必要な仕事をする」ほうが道徳的にもすぐれているといった観念にまで倒錯する。そして日本は、ヨーロッパ以上に、こうした労働そのものに価値があるといった観念が強力である。それゆえ、この倒錯、すなわち、仕事が無意味であること、有害であること、苦行ですらあることそのものになにかしかの優越性を認める観念も根深いのである。

## 2) 労働とは無からの創造という意味での生産にかかわるいとなみであるという観念

この観念は、労働とは弱められた神の創造であるというヨーロッパに伝統的な発想であり、これも資本主義の形成とともに独自の展開をみせた。「弱められた神の創造」であるとは、要するに、無からの

生産であるという意味である。たしかに、わたしたちは労働というとすぐに、それまでなかったなにかをこの世にもたらすいとなみとしてイメージしがちである。ところが、労働の現実をみるならば、そのイメージとのズレはいかんともしがたい。グレーバーのよく出す例でいえば、ガラスのコップはこの世に生みだされ作業は一度きりであるが、そのコップはたとえばレストランあるいは家庭で何万回と洗われ保管されて、わたしたちの食生活に奉仕するだろう。コップをめぐってそれを現実にもたらした時間やそれに携わった人間よりも、その「メンテナンス」にかかわった時間や人間のほうがはるかに凌駕するのである。「メンテナンス」のいとなみは、労働の現実のかなりの割合が、無からの創造という意味での生産、19世紀から20世紀の後半にかけて主要な生産のイメージとなった「モノの生産」ではなく、その保存や点検、補修、修繕などに関与していることを示唆している。さらに、これもかれのよくあげる例でいえば、地下鉄労働者である。ロンドンで地下鉄労働者がストライキをおこなったとき、そのピラにかかれら自身がみずからの仕事の細目をあげたものがあつて、それをみたグレーバーは、かれらのあげる業務の大半は、迷子を探したり、客の問い合わせに応じたり、忘れ物を管理したり、客どうしのトラブルやあるいは犯罪に目を光らせたりといった、輸送に直接かかわる職務よりもそのほとんどが人間に対する配慮にかかわるものであることがわかった。つまり、わたしたちの労働のかなりの部分が、モノの生産ではなく、モノやひとのケアの次元にかかわっているのである。グレーバーはコロナ禍の初期段階に『リベラシオン』紙に掲載されたエッセイでつぎのように述べている。「現在の危機によってひとつの結論を導き出すことができたとすれば、古典的な意味での真に「生産的」な——つまり、それまでは存在しなかった物理的対象を生産するという意味での——雇用は、最も必要不可欠なものであつても、ごく一部にすぎないということである。そして、ほとんどの「エッセンシャルな」仕事は、実際にはケアの連鎖の延長線上にあるということである。つまり、だれかの世話をし<sup>ケア</sup>たり、病人の看護をし<sup>ケア</sup>たり、生徒に教え

たり、モノを移動したり、修理したり、掃除したり、保管したり、他の生物の欲求に応じたり、かれらが繁栄できる条件を確保したり、といった具合である」(David Graeber, vers une «bullshit economy», in Liberation, 2020/5/27)

このことがどのように「エッセンシャル・ワークの逆説」と関係しているのだろうか？ それは、労働はモノを無から創造する生産であるという発想が、ケアの系列にかかわる活動を生産にかかわる活動としては不可視化し、そのうえで価値を切り下げさせるといった構造とむすびついているからだ。そしてここに、性別役割分業の形成が密接にかかわっていることは即座に理解されるだろう。つまり、ケアの次元に女性があてがわれ、その活動が私的領域に閉じ込められながら、「愛の名のものに」無償化される、あるいは価値が切り下げられる。たとえば、ケアにかかわる活動が現在のようにますます市場化されていったとしても、その価値は低いままなのである。そして、その価値の低さは、いまだその担い手の多くが女性であるということとかわっている（たとえば、国連の報告によれば、世界の医療・介護従事者の約70%を女性が占めている）<sup>1</sup>。

## 「家事労働に賃金を」運動の遺産 — 「再生産労働」とケアについて

ここでリスト化されたケアの系列にある活動は、フェミニズムの文脈では「再生産労働」と呼ばれてきたものとおおよそ重なっている。「再生産労働」とは、「モノの生産」としての労働にあたる労働力を、そもそも生産(出産)し、養育し、精神と身体の両面を支えるための、家事をはじめとするさまざまな活動を指している。この次元をひとつの生産への、しかもたんに労働力を再生産するにとどまらず、このわたしたちの世界の維持に対する根源的寄与として認識する発想の根源には、「再生産労働」を俎上にあげたフェミニズムの系譜がひとつにはある。

1970年代のフェミニズムは、家事に対して賃金を要求することで、「家事」そのものをひとつの労働

(「家事労働」として、ひいては価値形成に寄与する労働としてあぶりだした。家事に対して賃金を要求することによって、「家事」の意味は一挙に「労働」へと転換するのみならず、その領域そのものが問題ぶくみの(葛藤にさらされ、闘争につらぬかれた)領域として浮上したのである。家事とは利潤をふくむ価値形成に寄与するひとつの労働であるが、資本制的生産様式の支配する社会のもとにあつて、その領域とそれを構成する諸活動は女性の属性の「自然の発露」として不可視化され、ということは無償化され、そしてその価値を切り下げられてきた。その活動にあらためて賃金を要求することで、彼女たちは(この領域を市場の論理に巻き込むというのをはるかに超え)、この主要にケアの領域にかかわる活動やその前提をジェンダーにからんで権力や搾取の行使される政治として認識させたのである。そしてそのような作業を通して、その再生産領域の諸活動にひそむ(ここでいう)社会的価値を深く認識させるとともに、その活動からそれにまつわるジェンダーや資本がらみの支配-従属関係を解除しようとしたのである<sup>2</sup>。

このような革新的分析を発展させたのは、『ブルシット・ジョブ』でも最終章に登場してその活動家たちが重要な分析を展開してみせる「家事労働に賃金を」運動であるが、その潮流にグレーバーも深く影響を受けている。

くり返しになるが、この「再生産労働」にかかわる次元が「エッセンシャル・ワーク」とおおよそ重なっており、それが市場化の波をこうむっているなかで「エッセンシャル・ワークの逆説」を強化しているのだ。つまり、社会的価値は高いが(市場)価値は低いという構造である。

このような逆説はすべて、「経済」の倒錯によっているというのが、グレーバーのひとつの究極の診断であるといえる。「人間の生活とは、人間としてのわたしたちが、たがいに形成し合うプロセスである。極端な個人主義者でさえ、ただ同胞たちからのケアとサポートを通してのみ、個人となる。そしてつきつめていけば、「経済」とは、まさに人間の相互形成のために必要な物質的供給を組織する方法なの



である」(『ブルシット・ジョブ』訳342-343頁)。ところが、資本主義のもとで「生産性」が至上の価値とみなされ、左派ですらも「成長」をすべての福祉の条件とみなすとき、本来、人間の相互形成のための物質的供給であった「経済」によって、人間の相互形成が破壊されるといった倒錯がもたらされることになる。

グレーバー自身は、こうしたフェミニズムの開いた地平と人類学的知見を統合させながら、「再生産労働」における「再生産」というふくみも超え(グレーバーは「再生産労働」という概念を克服すべきものとみている)、人間の生産とモノの生産の関係を人類史的に問い返すほうにむかっていた。しかし、課題はおなじである。いまはひどい時代でもあるが、わたしたちの世界の本当の基盤をなすものを発見するためにはよい機会を提供している。「ポスト・コロナ」と

は、このゼロ次元からの再建のための時間であるということになるだろう。■

#### 《注》

- 1 Kevin Sapere, Covid-19 has made housework more visible, but it still isn't valued, in The Washington Post, 2021/4/8 ([https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/04/08/covid-19-has-made-housework-more-visible-it-still-isnt-valued/?fbclid=IwARIKw3YvOJSSpGRJ6vVm\\_3wry3OizpxdyUEMRolcxxUoYGDm6vua9qc-YU8](https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/04/08/covid-19-has-made-housework-more-visible-it-still-isnt-valued/?fbclid=IwARIKw3YvOJSSpGRJ6vVm_3wry3OizpxdyUEMRolcxxUoYGDm6vua9qc-YU8))
- 2 基本的文献としては、マリアローザ・ダラ・コスタ『家事労働に賃金を——フェミニズムの新たな展望』インパクト出版会、1986年(伊田久美子、伊藤公雄訳)をみよ。この潮流については近年再評価が活発である。たとえば、Louise Toupin, 2018, *Wages for Housework: A History of an International Feminist Movement, 1972-77*, Pluto Press をみよ。



# コロナ禍の介護労働者と介護保険の課題

伊藤 周平

鹿児島大学法文教育学域法文学系法文学部教授

## 問題の所在

### —コロナ禍で明らかになったこと

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大は、国民生活に大きな影響を及ぼし、日本の社会保障の制度的脆弱さを浮き彫りにした。

とくに、2021年7月からの第5波では、同時並行で開催された東京オリンピックの影響もあり、感染者数が全国で連日1万人を超える爆発的な感染拡大となった。第5波は、感染力の強い変異株（デルタ株）の影響で、感染者の重症化のスピードが速く、感染拡大地域では、医療提供体制がひっ迫し、入院できない自宅療養の患者が激増、自宅療養中や入院調整中に容体が急変して亡くなる人が続出した。救える命が救えない「医療崩壊」というべき事態が生じたのである<sup>1</sup>。公立病院や保健所を統廃合などの形で削減し、さらには病床を削減し医師数を抑制してきた日本の医療費抑制政策のツケが回ってきたといえる<sup>2</sup>。

#### いとう しゅうへい

東京大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。社会学修士。専門は、社会保障法。労働省（現厚生労働省）、社会保障研究所（現国立社会保障・人口問題研究所）、法政大学助教授、九州大学助教授を経て、現職。

著書に『介護保険法と権利保障』（法律文化社、日本社会福祉学会学術賞受賞）、『消費税増税と社会保障改革』（ちくま新書）『社会保障法—権利としての社会保障の再構築に向けて』（自治体研究社）など。

慢性的な人手不足にみまわれ、低く据え置かれた介護報酬により制度基盤が脆弱な介護の現場も、新型コロナの感染拡大で、深刻な事態に見舞われた。医療従事者とともに、介護現場の従事者（以下「介護労働者」という）も、高齢者の生活を支え、社会を維持するために、必要不可欠な仕事を担う労働者（エッセンシャルワーカー）と社会的に認識されたものの、その役割にふさわしい扱いを受けていないどころか、きわめて劣悪な待遇に置かれていることも明らかになった。

本稿では、これまでの給付抑制策を中心とした介護政策が、介護労働者の労働条件の悪化と人手不足を生み出し、コロナ禍による深刻な事態を引き起こしたことを明らかにし、介護保険のありかたも含めた今後の課題を展望する。

## 介護保険制度改革の展開

「介護の社会化」を理念に、介護保険制度が2000年4月から始まり21年が経過したが、この間は、介護費用（より正確に言えば、利用者負担分を除いた介護給付費）の抑制策の連続であったといえる。

もともと、介護保険は、介護保険料と給付費が直接に結びつく仕組みであり、高齢者の介護保険施設やサービス利用が増え、また介護労働者の待遇を改善するため、介護保険施設や事業者に支払われる介護報酬を引き上げると、介護費用が増大し、介護保険料の引き上げにつながる。介護報酬単価

図表1 介護報酬の改定率の推移

改定年	改定率	
2003年度	▲ 2.3 %	
2006年度	▲ 2.4 %	ホテルコスト導入
2009年度	+ 3.0 %	
2012年度	+ 1.2 %	実質▲0.8% (処遇改善交付金を介護報酬に編入)
2014年度※	+ 0.63%	※消費税増税に対応
2015年度	▲ 2.27%	処遇改善等で+2.21%、基本報酬で▲4.48%
2018年度	+ 0.54%	通所介護等で▲0.5%の適正化
2019年度※	+ 1.14%	※消費税増税に対応

(出所) 林 (2021) 24 頁。

の引上げは、1割の利用者負担の増大にもはねかえる。しかし、現在の介護保険の第1号被保険者(65歳以上の高齢者)の保険料は、定額保険料を基本とし、逆進性が強い。低所得による保険料免除を原則認めず、月額1万5000円以上の年金受給者から年金天引きで保険料を徴収する仕組みである。そのため、保険料の引き上げには限界があり、保険料負担を抑えるべく、制度見直しのたびに、保険給付の縮小や利用者負担の増大といった給付抑制策が進められ、介護現場の疲弊が進んだ。

具体的には、予防重視を標榜し、新予防給付を導入するなどの大幅改正となった2005年の介護保険法の改正からはじまって、2014年の改正では、要支援者(要支援1・2の判定の人)の訪問介護・通所介護を保険給付から外し市町村事業に移行(2018年3月に完了)、特別養護老人ホームの入所者を要介護3以上に限定、一定所得者について利用者負担を2割とする改正が行われ(2015年実施)、2017年の改正では、現役並み所得者について利用者負担が3割とされた(2018年度実施)。

### 引き下げ連続の介護報酬と 介護事業の倒産の増大

3年ごとに改定される介護報酬も、消費税増税にともなう2014・2019年度の臨時改定を除く、2018年度までの本改定のうち、名実ともに引き上げとなったのは、2009年度改定(プラス3.0%)の

みで、あとはマイナス改定、もしくは実質マイナス改定である(図表1)。

2012年度改定からは、加算による政策誘導の流れが強められ、介護事業所間での格差が拡大、とくに、2015年度改定では、基本報酬が過去最大の4.48%の引き下げとなった。介護保険がはじまってから基本報酬は平均で20%以上も下がっており、居宅介護支援事業に至っては、介護保険スタート以後、一度もプラスになったことがなく、「そもそも経営的に成り立たないという極めて不正常な状態」(林 2021:24)が続いている。

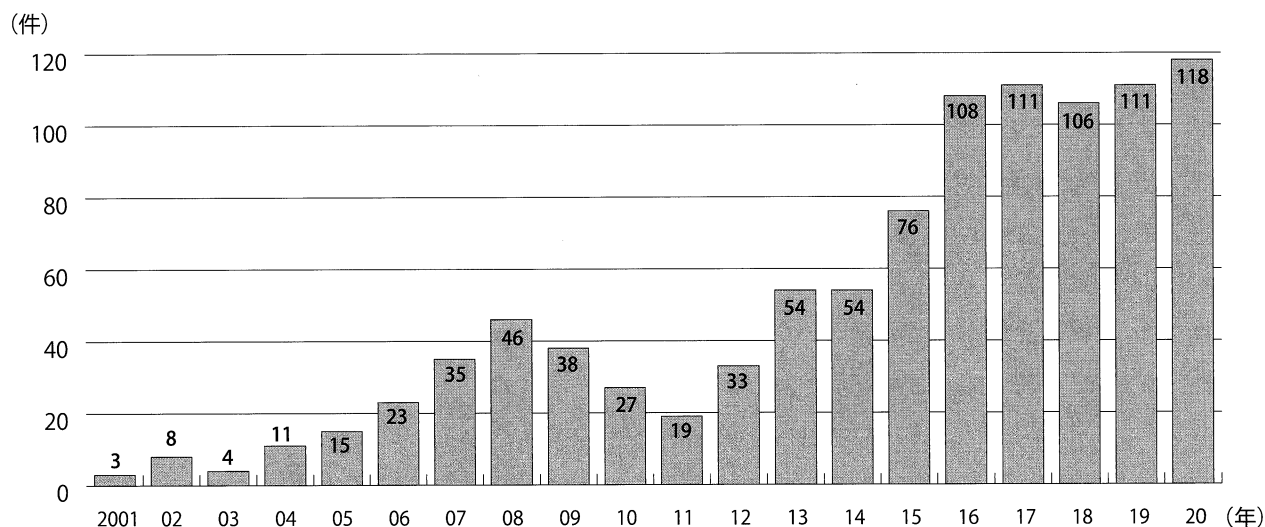
こうした給付抑制＝介護報酬の引き下げに新型コロナの影響が加わり、老人福祉・介護事業の倒産件数は、2020年には118件と過去最多を記録した(図表2)。資金力に乏しい小規模・零細事業者の倒産が目立ち、倒産件数に含まれない廃業は455件(前年比15%増)と、こちらも過去最多となっている(東京商工リサーチ調査による)。

### 深刻化する人手不足 —ヘルパーは「破局的人材不足」

介護報酬の抑制政策は、必然的に、介護労働者の賃金の抑制をもたらしている。

厚生労働省は、2009年度から2015年度までの4回の介護報酬の改定により、合計4万3000円(月額)引き上げ効果があったと説明し、2017年には、介護労働者の給与を月平均1万円程度引き上

図表2 老人福祉・介護事業の年次推移



(出所) 東京商工 research 「2020年『老人福祉・介護事業』の倒産状況」

げる処遇改善加算を新設した臨時的報酬改定が行われた。とはいえ、2015年度の介護報酬実態調査では、手当や一時金を除くと、基本給の増額は月額2950円にとどまり、それまでの4回の改定でも、基本給は合計で月額1万3000円増えたにとどまる。これは、特別の加算を設けても、加算を算定できる事業者は限られていること、基本報酬本体が削減されているため、介護労働者の基本給の引き上げにまで回っていないことによる。また、介護現場で多くの割合を占める非正規・パート労働者の賃金は、制度開始の2000年以降、ほとんど横ばいであって上がっていない。

そして、介護労働者の賃金の抑制は、介護現場の深刻な人手不足を加速し、介護現場の労働を一層過酷なものとし、労働者を疲弊させ働き続けることを困難にしている。特別養護老人ホームでは月に6～7回の夜勤をこなす介護労働者も珍しくなく、健康を害する人も増えている。介護現場では、慢性的な人手不足への応急的な対応として、人材派遣・紹介会社を利用する施設が増え、人材派遣による介護が常態化しつつあり、派遣会社等に支払う派遣料が事業者の経営を圧迫している。

介護の仕事は、ある程度の経験と技能の蓄積が必要だが、必要な経験を積む前に多くの労働者が仕事を辞めてしまっており、介護の専門性の劣

化が進んでいる。すでに学生が集まらずに廃校に至った介護福祉士養成学校もあり、養成の基盤の毀損も回復困難な程度に達している。経験を積んだ介護労働者の減少は介護の質の低下をもたらし、介護事故も増大している。

中でも、人手不足が深刻なのは、在宅介護の要である訪問介護員（ホームヘルパー。以下「ヘルパー」という）である。ヘルパーの年齢構成は60歳以上が多くを占め、全国的に、30代、40代のヘルパーのなり手がなく、現状のままでは、10年も経ないうちに、ヘルパーはいなくなってしまう可能性が高い。ヘルパーの有効求人倍率は、2019年の平均で約15倍と（厚生労働省集計）、異常な高水準に達し、「破局的人材不足」（井口 2020:16）に陥っていると見てよい。こうした現状を放置している国の無策に、2019年11月には、現場のヘルパー3人が、介護報酬の引き下げが続く中、労働基準法違反の状態に置かれているのは国の責任として、国家賠償請求を提訴するに至っている<sup>3</sup>。

### コロナ禍の介護現場と介護労働者

一方、コロナ禍で、サービスの利用控えや外出自粛により、在宅の一人暮らしの高齢者や老老介護の世帯、認知症のある高齢者には状態の悪化、認

知症の進行、身体機能の衰えが起きている。在宅サービスを提供する事業者の側も、利用に応じて介護報酬が支払われる仕組みの中で、利用者の減少で収入が減少し、小さな事業所は閉鎖が相次いでいる。

高齢者施設も深刻である。厚生労働省の2021年3月1日時点でのまとめでは、累計のクラスター（感染者集団）の件数は、高齢者施設が1089件で最も多かった。現時点では、高齢者へのワクチン接種が進み、高齢者施設でのクラスター発生は減少しているが、コロナ禍で、外出や家族を含め施設外の人との面会が原則禁止となっていたため、施設入所者も、認知症の進行や身体機能の衰えが目立ち始めている。

新型コロナウイルス罹患による福祉施設の介護労働者の労災は、2020年には1600件発生しており、全産業の26.5%を占め、突出して高くなっている（厚生労働省「2020年労災発生状況」）。高齢者施設の職員、在宅サービスのヘルパーへの迅速なワクチン接種の促進とともに、すべての介護労働者（介護職のみならず事務職も含む）に対して定期的なPCR検査（少なくとも週1回）を早急に国の負担で実施する必要がある。

また、いまだに不足しているゴム手袋をはじめとしてマスク、消毒液、フェイスシールド、防護服を国の責任で確保、製造し、介護施設・事業者に対して安定した供給ができる体制を構築すべきである。さらに、介護施設・事業所に対して、利用者の減少などに伴う減収を公費で補償すべきである。

コロナ禍で行われた2021年度の介護報酬改定では、全体で0.7%のプラス改定となり、うち0.05%は、新型コロナに対応するための感染症対策の経費とされ（特例的評価）、全サービスの基本報酬に0.1%上乗せされる（2021年9月末まで）。しかし、わずか0.7%（コロナ対応分を除けば0.65%）のプラス改定で、現在の深刻な人手不足を解消することは、とうてい不可能だろう。それどころか、2021年改定では、少ない人数で介護にあたるための環境整備と称して、テクノロジー機器の導入と職員配置基準の緩和がセットで盛り込まれた。たと

えば、特別養護老人ホームでは、見守りセンサー等の機器の導入を要件に、利用者26～60人あたりの夜間職員を「2人」から「1.6人」に減員できること、介護保険施設の1ユニットの定員を「おおむね10人以下」から「おおむね10人以下とし15人を超えないもの」とするなどである。人手を機械で置き換えたり、利用者定員を増やすことで、職員配置基準を引き下げ、人手不足に対応しようというわけである。とはいえ、機器の導入で人員を減らせるエビデンスはなく、逆に担当する介護労働者の負担が増大し、今以上の労働強化につながり、心身の過労による休職・離職で人手不足に拍車がかかる可能性が高い。

## 介護保険の抜本的改革から 税方式による介護保障へ

以上の現状を踏まれば、介護保険の抜本的改革が不可避となろう。まず、介護保険料を所得に応じた定率負担にし、賦課上限を撤廃するなどの改革が必要となる。実際、ドイツの介護保険では、保険料は所得の2%程度の定率負担になっている。そのうえで、住民税非課税の第1号被保険者については介護保険料を免除すべきである。

同時に、コンピューター判定と身体的自立度に偏向した現在の要介護認定を廃止し、医師や介護職を構成員とする判定会議による認定の仕組みに改める必要がある。ドイツでは、認知症高齢者の増大にともない、介護保険の要介護認定の抜本的見直しを行い、認知症高齢者の独自の基準を設定している。認知症高齢者の増大が続いている日本でも、要介護認定の見直しが検討されてしかるべきである。

介護人材の確保については、人員配置基準を引き上げたうえで、介護報酬とは別枠の公費負担で、介護労働者（看護職員や事務職員も含む）を対象とした処遇改善交付金を創設し、全産業平均水準給与への引き上げ（月額約10万円のアップ）を行うべきである。人手不足が深刻なヘルパーについては、市町村の直営・委託で訪問介護を行う方式にして、公務員化をはかるべきと考える。さらに、施設建設

費補助への国庫補助を復活させ、不足している特別養護老人ホームの増設を進める必要がある。

とはいえ、すでに介護保険そのものが、給付抑制政策の連続で「保険料あって介護なし」の状態に陥り、制度としての信頼を失い「国家的詐欺」(日下部2016:141)とまでいわれている。社会保険方式で介護保障を行うことの限界は明らかといえる。介護保険法は廃止し、高齢者や障害者への福祉サービスの提供は、税方式で自治体の責任(現物給付)により行う総合福祉法を制定すべきと考える<sup>4</sup>。

現在、医療制度改革により、必要な医療やリハビリが受けられなくなった高齢者の受け皿として介護保険の給付を再編していく方向がみられる(いわゆる「地域包括ケアシステム」の構想)。しかし、こうした方向は介護保険の給付抑制政策によりすでに破綻している。福祉サービスの提供は税方式とし、現在の介護保険の給付のうち訪問看護など医療サービスは医療の給付に戻し、特別養護老人ホームや老人保健施設の入所者への診療の制約もなくすべきである。施設入所者や在宅の高齢者への迅速かつ適切な医療提供体制の構築は、今回のコロナ禍のようなパンデミック対策としても不可欠である。

また、現在の保育所利用と同様に、市町村(自治体)と要介護高齢者との契約という形で、市町村が直接的な福祉サービス提供の責任を負う方式(民間事業者に委託してサービス提供を行う方式)に転換する必要がある。委託方式に変えれば、利用定員に応じて委託費が支払われるので、コロナ禍のような利用控えが生じても減収はなく介護事業者の運営の安定性を確保できる。委託費(公費)を増額していけば、介護労働者の基本給の底上げなど労働条件の改善も可能となる。そして、これらの公費財源は消費税ではなく、所得税や法人税の累進性を強化して確保するべきだろう<sup>5</sup>。

このままでは、介護労働の担い手不足による介護保険の制度的破綻は時間の問題といえる。介護現場から、介護保険の廃止と税方式への移行をも含めた介護保険の抜本的改革を提案していく運動を起こすべきと考える。■

#### 《注》

- 1 第4波(2021年4月下旬~5月上旬)の際には、医療現場では、高齢者は「延命措置を希望しない」という意思表示がないと入院できないなどの「いのちの選別」まで起きた。詳しい実態については、古賀(2021)13-14頁参照。
- 2 詳しくは、伊藤(2021b)21-28頁参照。
- 3 ヘルパー国家賠償訴訟の当事者の声については、伊藤(2020)15-16頁参照。
- 4 総合福祉法の構想について詳しくは、障害者生活支援システム研究会(2013)第3章(伊藤周平執筆)参照。
- 5 消費税に依存しない社会保障財源の確保については、伊藤(2020)終章参照。

#### 《参考文献》

- 井口克郎(2020)『『全世代型社会保障』における医療・介護分野の改革動向の問題点』『月刊全労連』277号
- 伊藤周平(2020)『消費税増税と社会保障改革』ちくま新書
- 伊藤周平(2021a)『社会保障法—権利としての社会保障の再構築に向けて』自治体研究社
- 伊藤周平(2021b)「コロナ禍があばく社会保障の脆弱さと政策課題—医療・介護・雇用政策を中心に」伊藤周平編著『コロナがあばく社会保障と生活の実態』自治体研究社
- 日下部雅喜(2016)「介護保険制度への改革提言」伊藤周平・日下部雅喜『新版・改定介護保険法と自治体の役割—総合事業と地域包括ケアシステムへの課題』自治体研究社
- 古賀典夫(2021)「医療崩壊といのちの選別」『賃金と社会保障』1777号
- 障害者生活支援システム研究会(2013)『権利保障の福祉制度創設をめざして—提言・障害者・高齢者総合福祉法』かがわ出版
- 林泰則(2021)「分岐点としての介護報酬2021年改定—日常のケア実践から介護改善運動を」『医療労働』645号

# コロナ禍で浮かび上がる保育労働の諸問題

袁輪 明子

名城大学経済学部准教授

2020年冬以降、世界的な流行となっている新型コロナウイルス感染症は、保育労働の現場にも大きな影響を与え、過度な負担と緊張感が保育現場を継続的に襲っている。子どもへの感染や重症化の程度は、当初心配されていたほどではなかったといえようが、デルタ株については子どもへの感染が多く報告されているのに加えて、今後、生じるかもしれない変異種の性質によっては、引き続き、予断を許さない状況にある。こうした長期にわたる危機にあっても、子どもたちの命と健康を守り、育ちを保障することができるかどうか、問われるであろう。

こうした目標は、保育現場を担う人々の力量と努力だけで達成できるわけではなく、それらがいかに発揮できる制度整備が不可欠である。しかし、日本の保育政策はそうした制度整備を怠り、平時の保育ですら、現場の力量と努力のみならず、保育士たちの自己犠牲の上に成り立ってきたように思われる。本稿では、コロナ禍がもたらした保育労働の困難を振り返りつつ、その背景となっている保育労働の問題を明らかにし、エッセンシャルワークを軽視する社会の一面に迫りたい。

## みのわ あきこ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程修了（社会学博士）。女性労働論、現代資本主義論。2018年より名城大学経済学部准教授。

著書に、中西新太郎・袁輪明子 編著『キーワードで読む現代日本社会』（旬報社、2010年）ほか。

## コロナ禍で生じた 保育労働をめぐる諸問題

最初に、コロナ禍で生じた保育労働をめぐる問題について、簡単に概観しておこう。2020年冬頃から始まった感染拡大を受けて、同年3月以降、緊急事態宣言が発出され、学校休校を含む感染対策が行われた。この時期、最も大きな問題とされたのが、休校や登園自粛中の子どもたちの世話をどうするかであった。日本のコロナ休校・登園自粛は、子育てのための休暇とその間の所得を十分に保障しないままのものであるために、家族は大混乱を来し、母親たちの離職すらもたらした<sup>1</sup>。

加えて、直面したのが、保育施設でのマスクや消毒薬などの衛生物資が不足する中での感染対策であった。また当初は、ウイルスに関する正確な情報がない中で感染対策を念入りにせねばならないことも保育現場に困惑をもたらした。マスクや消毒薬の流通、ウイルスに関する情報の普及によって、問題は徐々に解消していったが、性質を変化させた変異ウイルスに応じた感染対策については、最新情報の収集が依然として保育労働者の課題となっている。

また、登園自粛に伴う非正規保育労働者の所得保障なき休業も深刻な問題となった。東京大学教育学研究科付属保育実践政策学センターの調査によれば、アンケートに回答した認可保育施設の

表1 保育士及び男女労働者の賃金

	平均年収*	所定内給与20万円以下	所定内給与22万円以下
2012年保育士	315万円	53.4%	70.3%
2019年保育士	363.5万円	28.1%	45.1%
2019年男女労働者	500.7万円	20.0%	29.1%

(出所)「賃金構造基本調査」より作成。

\*平均年収は「賃金構造基本統計調査」の結果にある「決まって支払われる給与額」に12ヶ月をかけ、「年間賞与その他特別給与額」を足して推計したものである。

園長や施設長の1割あまりが、休業した際、国が適切な休業補償を行うよう通知しているにもかかわらず、非正規職員に所得補償をしなかったと回答したという<sup>2</sup>。

こうした混乱はいわばコロナ禍初期の問題であったのに対し、コロナ禍長期化によって、保育現場は新たな恒常的な問題に直面している。2020年3月の緊急事態宣言時に行った休校方針に対する親からの強い反発に配慮して、それ以後は緊急事態宣言が出て国レベルでは原則として保育所の開所を続ける方針をとり続けている。そのため保育施設では、日々の保育、親の送り迎えのあり方から行事の見直しまで、感染対策と両立可能な保育のあり方を模索する日常を強いられている<sup>3</sup>。また、完璧な感染対策がむずかしい中で、定期的なPCR検査も国レベルでは実施されず、ワクチン接種も保育士への接種が開始されるようになったのは、全産業の職域接種が始まってからであり、保育士自身の感染対策も後手に回ったように思われる。医療職や介護職に対してはコロナ禍での勤務に対する慰労金を国が保障したが、保育士への慰労金支給は見送られ、一部自治体で支給されるにとどまっている<sup>4</sup>。

こうしたコロナ禍において明確に浮かび上がったのは、人々にとっての社会的保育の必要性であったと同時に、そのことへの認識に乏しい政府の対応であり、保育労働に対する政策的評価の低さであった。

## 保育労働がもとももっていた問題

こうした保育労働に対する政策的軽視は、コロナ禍にはじまったことではない。むしろそれまでも通底していた社会的保育と保育の労働の軽視・無視の姿勢が、コロナ禍において、顕著な形で浮き彫りになったのである。政府の社会的保育と保育労働を軽視する姿勢は、保育労働者の劣悪な処遇に如実に表されてきた。

### ①正規雇用者の賃金問題

保育労働者の劣悪な処遇の中で、第一に指摘されなければならないのは、保育士の低賃金の問題である。待機児童対策の下で、保育の担い手である保育士を確保するため、政府は保育士の賃金引き上げのための処遇改善政策(2015年開始、2017年追加)を行い、賃金水準の引き上げは急速に進んできた。表1は、保育士(一般労働者)の賃金の現状を示したものである。保育士処遇改善政策が始まる前の2012年には民間保育施設ではたらく保育士の平均年収(推計)は315万円だったが、2019年には363.5万円となり、48.5万円上昇した。しかし、依然、労働者全体の平均年収である500.7万円と保育士には137.2万円の平均賃金格差が存在する。

保育士は平均年収が低いだけでなく、低賃金層が多い。表1にあるように、2012年には所定内給与月額が20万円以下の労働者が53.4%、同



表2 過去1ヶ月間、各時間帯の時間外で行っている業務

	勤務時間前	休憩中	勤務時間後	持ち帰り
行ったかどうか	した 74.5%	した(ほとんど・時々) 79.6%	した 87.7%	した 75.6%
行った業務の上位	保育準備 63.8% たまっている事務 52.8% 保育室等の環境整備 49.7%	お便り帳記入 51.3% 保育記録 48.7% 保育準備や片付け 43.1%	会議や打ち合わせ 54.8% 行事の準備 53.2% 翌日以降の保育準備 46.2% 保護者対応 44.1% 保育室等の環境整備 43%	週案月案づくり 60.2% クラス便り、園便り 51% 翌日以降の保育準備 49.9%
行った人の頻度等	勤務時間前の労働を行った人のうち、週3日以上、行った人は58.6%	休憩中、仕事した人のうち休憩時間がほぼなかった人 27.1% 休憩あっても休憩時間が30分未満 80.1%	勤務時間後の労働を行った人のうち、週3日以上した人 68.9% 時間1日あたり60分以上 51.2%	持ち帰りした人のうち、月5時間以上、行った人 44.7%

(出所) 愛知県保育労働実態調査結果報告(全県版速報値)より作成。

22万円以下の労働者は70.3%だったが、2019年にはそれぞれ28.1%、45.1%となり、低賃金層は大幅に減少したとはいえ、やはり低賃金層が多い職種となっている。

地域による格差も大きく、都道府県別の保育士平均年収(推定)の下位5都道府県での平均額は298.8万円、上位5都道府県の平均額の平均は394.8万円となっている。上位は、東京、神奈川、千葉といった大都市部が占めている(2019年、賃金構造基本統計調査)が、大都市部で賃金が高いのは、国による待機児童発生地域向けの特別措置や自治体による独自補助が行われている結果であり、財源の乏しい地方ほど賃金が低く、地域間格差をもたらす原因となっている。

## ②正規雇用者の業務過多、労働時間

もう一つ、保育労働の劣悪さとしてあげられるのは、保育労働の長時間・過密労働である。多くの保育施設で、保育士の勤務はシフト勤務となっており、勤務時間のほとんどを子どもの保育にあてる体制が組まれる。しかし、保育士の仕事は、保育室の環境整備や保育の準備、お知らせや書類作成や会議、親への対応、行事準備など、さまざまな業務があり、それらは多くの場合、わずかに設定された

勤務時間内の事務時間のほかは、時間外で行われている。こうした中で、基幹的業務を時間外に行わなければ、施設運営が成り立たない実態がつくり出された。

こうした長時間・過密労働の実態を2017～18年に行った愛知県保育労働実態調査(県内保育施設に働く正規労働者5335人、非正規労働者5311人がアンケートに回答)「愛知県保育労働実態調査プロジェクト「愛知県保育労働実態調査結果報告(全県版速報値)」2018年6月)からみていきたい<sup>5)</sup>。

ま正規労働者の1ヶ月の時間外労働の平均は18.9時間で、月30時間を超える残業を行った労働者は時間外労働を行ったと答えた労働者の22.8%にのぼった。

また、時間外で行っている業務は、保育および園の運営にとって不可欠な作業が中心であることも本調査で明らかとなった。図表2は、各時間帯の時間外労働で行った業務を聞いた結果の一部である。勤務時間前の時間外労働を回答者の74.5%が行っており、行った業務は保育準備、たまっている事務、保育室等の環境整備などであった。休憩については、ほぼ毎日・すべての時間自由にとれた人は18.9%にすぎず、79.6%は何らかの仕事をしていた。休憩中、仕事をしていた人のうち、休憩を

まったくとれない人が27.1%、休憩が30分以内の人が80.1%で、休憩はとれても極めて短時間の人が多い。また、休憩中はお便り帳記入や保育記録、保育準備や片付けなどが行われていた。

勤務時間後には87.7%の人が時間外労働を行い、会議や打ち合わせ、行事準備、保護者対応、翌日以降の保育準備などを行ったという。勤務時間後に時間外労働を行う日数は週3日以上がおよそ68.9%となっている。持ち帰りの仕事は75.6%の人が行っており、その業務は週案月案(保育の週・月ごとの計画)づくり、クラス便り・園便り、翌日以降の保育準備などであった。

保育労働者がこうした労働実態になるのは、国の配置基準の低さを前提とした保育財政支出の影響が大きい。国の配置基準では、勤務時間内に保育以外の業務を行うことが可能で、保育の体制を組むことができないのである。国では業務軽減策として、保育補助員の配置やICT化を進めているが、依然として十分な効果を上げていない。

加えて、こうした時間外労働が未払いとなっている部分が多いことも問題である。先に述べたように、この調査の時間外労働の平均は18.9時間であったが、支払われている超勤手当では4.2時間が平均であった。両者の差分は未払い労働であろうと推定される。

また、本調査では、41.5%の人がそもそも残業申請する習慣が職場にない、33.7%の人が業務上、残業申請できる業務とできない業務が決まっていると回答している。通常、経営者や行政は、自らが時間外労働の支払いのために把握している〈労働時間〉によって、〈労働時間〉を把握するため、現場で実際に行われている時間外労働の実態は不可視化され、経営者や行政が労働実態を正確に把握していない可能性は高いと考えられる。実際、筆者には、調査過程で、最近、タイムカードを導入してはじめて保育士の残業実態を知ったという施設経営者からの声や、調査結果によってはじめて自治体の保育課職員が保育施設の時間外労働の程度を知り、驚いたといったエピソードが寄せられている。

### ③非正規雇用の処遇問題

加えて大きな問題となっているのが、非正規雇用労働者の問題である。保育施設の急増に伴って、保育労働者の数は激増したが、同時に非正規雇用の占める割合も増加し、保育士労働者に占める非正規雇用の比率は2007年の38.4%から2017年の42.7%に増加した(就業構造基本調査)。

しかし、その基礎的な処遇は正規雇用者に輪をかけて深刻である。近年の短時間労働者である保育士の平均時間給は上昇し、2010年から2019年の間に968円から1147円と179円上昇したが、短時間労働者一般の平均1148円(2019年)と同水準にすぎず、保育という職務が正当に認められた額とは言いがたい。また「愛知県保育労働実態調査」では、有給の病休や慶弔休暇、夏季休暇や冬期休暇、一時金や退職金といった、長く働くために必要な基礎的な労働条件整備が特に不十分であることが明らかとなっている。

### おわりに

こ平時における保育労働の処遇の劣悪さは、コロナ禍以前にも保育という仕事を続けようとするモチベーション低下をもたらしていた。「愛知県保育労働実態調査」では保育の楽しさを感じる人が圧倒的に多い一方で、「今の職場で今の仕事を続けたい」と応えた人は49.9%にすぎず、およそ3割の人は仕事をやめたい、あるいは継続を迷っていると答えている。また、保育職場における仕事と家庭の両立について、80.7%の人が困難さを感じる／やや感じると答えている。女性労働者が非常に多い労働力構成の中で、自らの子育てや生活と両立し得ない働き方となっていることは、保育士の職能を高めて質の高い保育を提供していくには致命的な欠陥となる。また、非正規雇用労働者についても、フルタイムに近い労働時間で働く人ほど労働条件に対して高い不満を持つ傾向も明らかとなっている。こうした過重労働と仕事への見通しが確信できない保育労働の現場に、コロナ禍という強

いプレッシャーとさらなる過重労働をもたらす事態が襲ったのである。そして、こうした働き方は、保育の「社会的」評価の低さゆえに生じている。

しかし、こうした保育労働への「社会的」評価の低さを、保育そのものの価値の低さとはおよそ考えることはできない。デビッド・グレイバーは、その著書『ブルシット・ジョブ』の中で、人間やその生活を支え、役に立つ仕事・エッセンシャルワークは低い「社会的」評価しか得ることができない一方、一見するとどうでもよいような人材コンサルタント、広報調査員や財務戦略担当といったどうでもよい仕事・ブルシット・ジョブが意味と価値があるものとされていることの不毛さを告発した<sup>6</sup>。当該「社会」の中で、どんな労働に価値があり、どんな労働は価値がないかの線引きが、仕事の本質から離れた、社会的な発言力や政治的な力関係の中で決められるとするならば、エッセンシャルワークである保育労働への処遇と「社会的」評価の低さもまた保育士の発言力や立場の弱さに起因するのではないか<sup>7</sup>。保育士自身のエンパワーメントこそが、職務の意義に見合った社会的評価と労働改善の獲得への第一歩となるのではないだろうか。■

#### 《注》

- 1 JILPTとNHKの共同調査によれば、離職者のうち子育て女性の14.5%が離職理由として、保育園や学校の休園(校)や時間短縮をあげている。周燕飛「新型コロナウイルスと雇用・暮らしに関するNHK・JILPT共同調査」2020年12

月、<https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/collab/nhk-jilpt/docs/20201113-nhk-jilpt.pdf> 2021年5月6日、最終閲覧)。

- 2 NHK NEWS WEB「認可保育施設の1割非正規職員に休業補償せず」2020年6月14日。<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200614/k10012470251000.html>
- 3 例えば、朝日新聞神奈川版(2020年12月24日)「保育士の負担訴え 横浜の団体コロナ対策アンケート」では、「子どもの受け渡し体制の変化や、消毒作業にともなう保育士の負担増」の実態を紹介している。
- 4 例えば、山形県は保育所、学童クラブ等で働く労働者に対して1人5万円、岡山県倉敷市では保育士らに1人最大5万円、愛知県は施設に対して応援金として1施設10万円が支給された(中日新聞2020年9月7日「自治体が保育士に慰労金 政府対象外で独自支給『勤務感謝』」)。このほか東京練馬区、三重県松坂市、岡山市などでも支払われた。
- 5 本調査の結果については、蓑輪明子「愛知県保育労働実態調査から見る保育労働の現在(1~6)」『保育情報』502号、503号、504号、506号、507号、509号、2018~2019年。また、他の地域での保育労働の実態については、名寄市立大学『道北地域の保育者の就業実態と就業意識に関するアンケート調査結果報告書』2017年(山野良一、小尾晴美ら実施)も、本調査と同じ傾向の結果が出されており、参考にされたい。
- 6 デビッド・グレイバー(酒井隆史ほか訳)『ブルシット・ジョブ(クソどうでもいい仕事の論理)』(岩波書店、2020年)
- 7 この点については、竹信三恵子、蓑輪明子、今野晴貴「コロナで顕在化した日本の女性差別をどう乗り越えるか—市場化される公共サービスとケアワーク、そこでの労働運動の役割」『POSSE』47号、2021年4月を参照されたい。



# 地方自治体における公共サービスの提供に従事する非正規労働者のおかれた現状

川村 雅則

北海学園大学経済学部教授

## はじめに

パンデミックは、私たちの暮らしを支え社会の再生産に不可欠なエッセンシャルワーカーの存在を「発見」する契機になった。医療・福祉、小売、交通・物流など様々な領域で、仕事の社会的な有用性に反して、低位な労働条件(賃金を含む)が広がっている。その一つが公務・公共サービスの世界である。「官製ワーキングプア」という言葉に示されるとおり、働いているのに経済的に困窮する事態が国や自治体によって作り出されている。本稿では、自治体に直接雇われた非正規公務員と、自治体が発注する仕事で働く民間労働者(公共民間労働者)の現状を取り上げる<sup>1</sup>。概略を先に示すと、日本は公務員の増大を抑制してきた結果、人口当たりの公務員数が少ない国である。定員の適正化が繰り返し求められ、1994年の328.2万人をピークに正職員の人数は50万人以上減少している(図1)。一

方で、公共サービスへの増大・多様化する需要に対応する者は必要である。安価な非正規公務員や公共民間労働者がそこで活用されている。

## 非正規公務員制度問題<sup>2</sup>

地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律(2017年法律第29号)に基づき、新たな非正規公務員制度である会計年度任用職員制度が2020年4月に導入され、今年で2年目を迎えた。

制度導入時にあわせた最新の総務省調べ(2020年4月1日現在)によれば、非正規公務員の人数はおよそ69.4万人。別枠でカウントされている短期間・短時間勤務者(43.1万人)まで含めるとじつに112.6万人に及ぶ。前者<sup>3</sup>のうち62.2万人が会計年度任用職員で、その4分3を女性が占める。人数ベースでは一般事務員、技能労務職員、保育所保育士などが多いが、当該職種に占める非正規割合を自治労(2021)でみると、消費生活相談員で95.0%、学童指導員で94.5%、婦人相談員で85.2%と非常に高いほか、図書館職員、学校給食関係職員、学校用務員で7割前後、保育士で半数を占めている。女性向きとみなされている職、ケア職に非正規公務員が多い。ジェンダーの問題をはらんで公務の非正規雇用化は進んでいる。

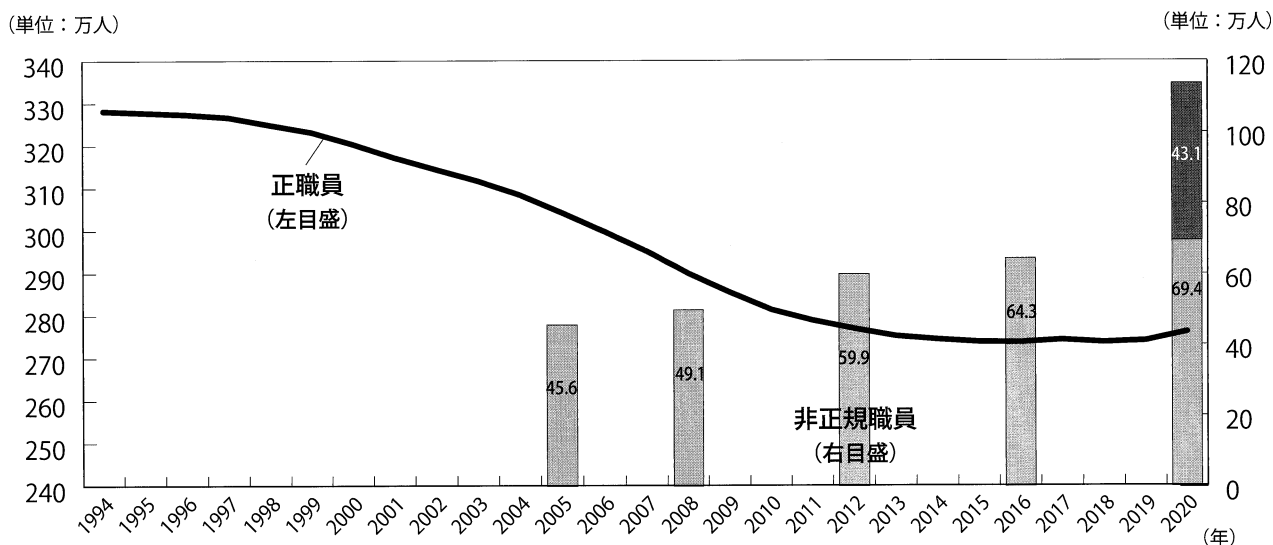
彼らは、民間分野の非正規同様に、補助的業務ではなく基幹的業務に従事する労働者である。そもそも、こうした人数規模やその役割に反して、法に

### かわむら まさのり

北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程修了。博士(教育学)。北海学園大学経済学部専任講師、准教授を経て、2015年より現職。専門は、労働経済。

著書(いずれも共著)に、『日本の保育労働者』(ひとなる書房、2015年)、『総合研究 日本のタクシー産業』(慶應義塾大学出版会、2017年)、『(シリーズ子どもの貧困1) 生まれ、育つ基盤』(明石書店、2019年)など。

図1 地方公共団体における正職員数及び非正規職員数の推移



注1：各年4月1日現在。

注2：非正規職員は、臨時・非常勤職員。任用期間が6か月以上、かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分（常勤職員の半分）以上の職員が対象（色の薄い棒）。2020年度調では、短期間・短時間勤務者も別枠でカウントされている（色の濃い棒）。

（出所）総務省「2020年地方公共団体定員管理調査結果の概要」及び各年度の「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」より作成。

適切に位置付けられることなく、なし崩し的に増やされ活用されてきたその現状を正し、任用を適正化することが今回の法改定の目的と説明されていた。非正規公務員にも賞与（期末手当）の支給が可能になることが強調された。しかし、2年目にしてすでに様々な問題が噴出している<sup>4</sup>。そもそも新たな制度は多くの問題を内包するものであった。民間非正規制度と比べてみよう。

### 有期雇用の濫用と不公正な賃金決定の合法化 —民間非正規制度との比較

非正規雇用制度をめぐる問題とは何だろうか。一つには、仕事が恒常的であるにも関わらず有期で雇われ続けること、いわゆる有期雇用の濫用である。もう一つは賃金に関する問題で、水準が低いことと（その低さに象徴されるとおり）決定基準が不公正であることだ。低さは決定基準の問題でもある。民間非正規では不十分ながらこれらの克服が目指される制度が導入された。有期雇用の濫用に対しては、2012年の労働契約法改定で、契約期間が通算で5年を超えると無期に転換することのでき

る規定が第18条に設けられた。賃金の決定基準（格差）問題に関しては、不合理な労働条件の禁止をうたった労働契約法第20条とパートタイム労働法を前身とするパートタイム・有期雇用労働法が2020年4月から（中小企業は2021年4月から）施行されている。

もちろん、どちらの課題も、問題の大きさからすると緒に就いたばかりであるが、制度改定に後押しされ前に一歩進んだのは事実である。しかしここにみる考えは、新たな非正規公務員制度には盛り込まれなかった。むしろ逆行した制度設計になっているというそりも免れないだろう。

### 有期雇用の濫用

そもそも公務員の勤務関係は、民間における労使対等の雇用関係と異なり、任命権者の意思が優先される公法上の任用関係にあるとされる。この任用関係においては一方的な雇い止めも撤回させることはできない。そうした中でも、長期で働き続けることによる任用継続への期待権は認められていたものを、今回の制度設計は念入りに奪うこと

になった。

任用期間後の再度の任用は、民間でいう雇用更新とは異なり、会計年度ごとに新たな職に就くことと解され、ゆえに、1か月の試用期間が毎年設けられることになった。しかも、厳格な能力実証のためと称して、国の非正規公務員にならば、少なくとも3年ごとに新規求職者とともに公募に応じさせる制度設計が総務省によって助言された。北海道では半数の自治体が再度任用にあたり毎回の公募を行うと総務省に回答している。しかも、能力実証が恣意的に行われないという保証はなく、雇い止めを告発する声ですでにあがっている。

### 不公正な賃金決定

民間の動きに対して会計年度任用職員制度では、そもそも、勤務時間がフルタイムかパートタイムかによって賃金格差が正当化された。給与・諸手当・退職金が支給されるフルタイム型と異なり、人数で約9割を占めるパートタイム型に用意されたのは、報酬・費用弁償・期末手当のみが支給可能という条件であった。しかも1分でも差があればパートタイム型に位置付けられるのだから、コスト削減を志向する自治体でパートタイム型への置き換えが進んだのも自然なことだった。こうして、勤務時間数によって異なる処遇体系が合法化された。基本給与や賞与などのあらゆる待遇について、不合理な待遇差を設けることが禁止され、賃金格差の根拠の説明義務が使用者に課された民間非正規制度とは乖離している。

なお、年収200万円に満たない者が多数を占める彼らの賃金は、「職務の内容や責任、職務遂行上必要となる知識、技術及び職務経験等の要素を考慮して」決めるべき、と一見すると職務評価に基づく職務給を思わせるが、そうはなっていない。

以上のとおり、駆け足でみてきたが、こうした不条理な現状を自ら変えていく上で、彼ら非正規公務員はその手を縛られている（労働基本権を制約されている）点も、強調される必要がある。

## 公共民間領域における問題

公務分野における雇用の非正規化は、もう一つの回路で進む。公共サービスの担い手の多様化を掲げつつ、コスト削減さらには公共サービスの営利化をねらう民間化<sup>5</sup>である。

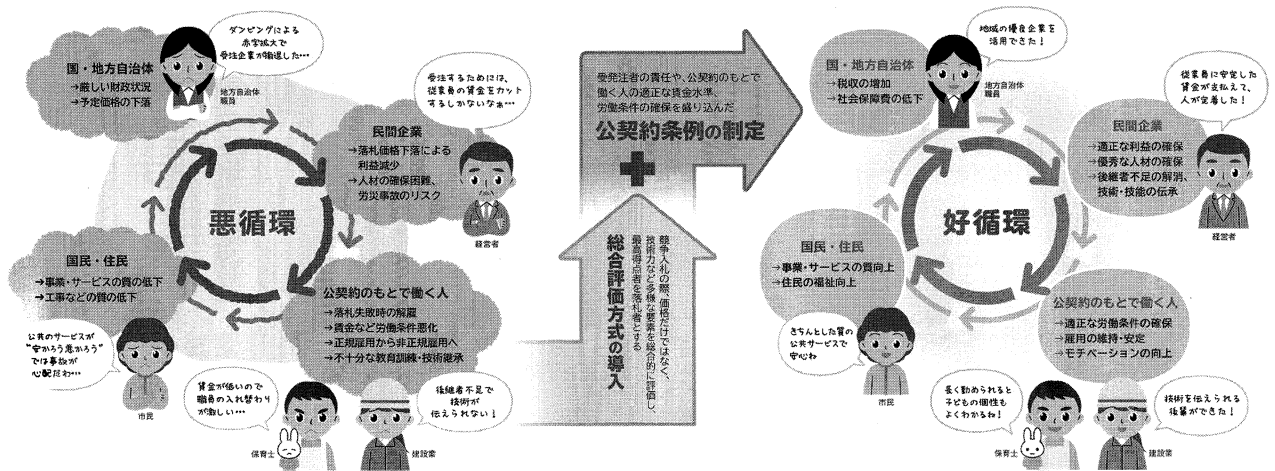
自治体は、公共サービスの提供にあたって、直営、すなわち自ら雇う公務員に加えて、民間事業者・労働者の存在を不可欠とする。業務委託・指定管理のほか、自治体が調達する公共サービス（工事、物品購入）分野で彼らは働いている。非正規公務員数が少ない自治体でも、民間化という手法が活用されている可能性がある。

会計年度任用職員制度の導入を奇貨として、民間委託の推進等を通じた簡素で効率的な行政体制の実現が政府に強く求められ、それに呼応するように、労務管理の煩雑さの解消を売りに事業者側から営業攻勢がかけられている状況にある。その意味では、公共サービスの担い手が直面する問題に関心をもつ者は公共民間労働者にも射程を伸ばす必要があるが、その労働条件、労働実態はより一層つかみづらい。基本的に、「自治体はあくまでも発注者に過ぎない」、「労働条件の決定は、労使間でなされるべきこと」などと自治体の関与が回避されてきたことによる。

### 公共民間労働のワーキングプア

#### —北海道内での調査に基づき<sup>6</sup>

業務の発注において民間事業者の選定は原則として一般競争入札制度によって行われる。指名競争入札の廃止・縮小や予定価格の公表、電子入札の導入など、入札制度のより一層の競争促進政策によって発注価格が抑制されてきた。民間化においても、公共施設の建設・維持管理・運営等を、資金調達から含め、民間の手にゆだねる「PFI (Private Finance Initiative)」事業や、従来の管理委託制度と異なり、施設利用の許可を含む、施設の全般的な管理運営を可能とする「指定管理者制度」など新たな手法が導入された。いずれの施策・



(出所) 連合「(パンフレット) 公契約条例で地域の活性化」2016年2月発行より。

政策も、「最少の経費で最大の効果」という行政運営のモットーで正当化される。

こうした公共民間の領域で何が起きているか。時期を遡り、北海道内や札幌市をフィールドに筆者らが行ってきた、ここ10年の調査経験から述べると、(1) 建設工事：近年でこそ通年雇用化が進んできたが、積雪寒冷地である北海道で働く建設労働者は、冬の間は失業(や出稼ぎ)を余儀なくされる季節雇用者であり、その年収は200、300万円台にとどまる。国や自治体発注の工事で働く労働者への支払い賃金が公共工事設計労務単価(後述)を下回る状況にあり、工事平準化とあわせて公共工事現場の労働条件が問われた。(2) 業務委託：コロナ下でエッセンシャルワーカーとして注目されたごみ収集労働者であるが、札幌市の民間委託では、労働密度は高いにもかかわらず、年収は直営の半分であった(非正規雇用者に限定すればさらに低い)。(3) 業務委託：高齢の労働者が多く働く自治体の庁舎清掃の賃金水準は最低賃金にはりついた状況であって、しかも、入札で受託者が変わるたびに、雇用は引き継がれるものの、勤続はゼロからのスタート(ゆえに有給休暇の付与日数もゼロにリセット)となっていた。(4) 指定管理：400超の公の施設に指定管理者制度を導入し2006年からの4年間で66億円の財政削減効果を実績として掲げてい

た札幌市だが、労働者の3分の2の雇用は非正規で、正職員を含め賃金水準は抑えられていた。フルタイム型の非正規でも年収は200、300万円台であった、などなど—以上の状況は、自治体自身によって行われ始めた雇用、賃金調査データでも裏付けられている。

### 公契約における賃金算出根拠をめぐる問題

自治体が発注する仕事でこのような事態が生じていてよいのか—自治体(や国)を一方の契約当事者とする「公契約」を適正化することで、当該領域で働く労働者の労働条件の適正化を目指す「公契約条例」が2009年に野田市で制定されたのを皮切りに、全国各地で求められているのは、以上のような背景がある(図2)。

ところで自治体は、予定価格の積算に際して、根拠となる様々な資料を使う。では、人件費の積算には何が使われているだろうか。建設工事では、「公共工事設計労務単価」が使われている。同単価は、建設事業者が協力する毎年の公共事業労務費調査によって、職種別に決定される。また委託業務のうち、庁舎清掃や保全技師・保全技術の業務には、同じく国によって定められる「建築保全業務労務単価」が使われている。だが予定価格の積算で使われたこれらの単価は、労働者への支払い賃金を拘

束するものではないことが強調され、現場でも実際には支払われていない。妥当だろうか。

さらに業務委託や指定管理の person 費の算出では、上記のような、自治体で広く使用されている根拠(単価)と異なり、当該自治体の非正規公務員の賃金が使われたり業者の合い見積りによる結果などが使われている。前者では、当該委託業務・指定管理事業で働くことが予定されている職種の賃金には、当該自治体の、同じか類似の臨時・非常勤職員の賃金が使われることになり、後者の場合、平均額や最低金額が使われたり、そもそも人件費部分の金額が不明なケースもある。いずれも妥当だろうか。積算・発注段階で適正な賃金額を算出しようとする発想が乏しいのではないかと感じる。

公的産業のサービス化、公共私ベストミックスなど、国の自治体戦略をみると民間化のさらなる推進が予想される。こうした動きに対して、第一に、労働条件の競争の手段化に歯止めをかける策が必要である。公契約条例はその有力な一つと考える。第二に、公共サービスの品質と同様に担い手の状態・労働条件に対しても適切なモニタリングや関係当事者の参加(意見表明や交渉)の保障が欠かせない。労働条件を実質的に支配する事実上の使用者の顔を持ちながら、自治体は、労使関係から逃れてきた。公契約条例では、自治体発注の仕事で働く労使団体の代表を構成メンバーとした審議会が設置されている。労使関係の枠組みとは異なるが、関係当事者の参加・協議を通じて、公共サービスのあり方を民主的に統治する契機になりうるのではないかと。少なくとも、発注後のことはあずかり知らぬという自治体の姿勢を打破することになろう。

## 最後に

ディーセントワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の実現という大目標を掲げつつ、有期雇用の濫用を食い止めること、賃金の底上げと職務分析に基づく同一労働同一賃金の実現が急がれる課題である。非正規公務員には民間非正規並みの制度設計が必要である。格差是正で待望されている職

務分析に基づく賃金設定は、野放図な民間化を食い止める手段にもなろう。

当事者が声をあげる仕組みはどうか。非正規公務員には、公法上の任用関係や労働基本権の制約の解消が求められるだろう。彼らの低位な労働条件水準や業務の特性から労働基本権の制約を導くのは困難ではないか。一方で民間化が行われた分野では、労使関係が空洞化している。発注条件にまで遡って労働条件決定への実質的な参加機会が保障される必要がある。それは自治体労組の課題でもある。本稿では十分に言及できなかったが、議会の責任も重い。■

### 《注》

- 1 筆者は、労働組合の協力を得ながら非正規公務員や公共民間労働者の実証研究のほか、札幌市が2012年に条例案を議会に上程した(が翌年に否決された)公契約条例(本文参照)の制定に取り組んでいる。本稿は、そこでの経験に基づくものである。なお、参考文献にあげた拙稿と内容は重複している。
- 2 この問題については、第一人者の上林陽治氏(公益財団法人地方自治総合研究所研究員)やNPO法人官製ワーキングプア研究会(理事長・白石孝氏)の研究や実践を参照されたい。
- 3 民間でも短期間・短時間勤務者が少なからず存在することを前提にすると、前者に限定するのは適切ではないが、総務省の分析が前者を中心に行われているのであわせる。
- 4 当事者団体として設立された「公務非正規女性全国ネットワーク(略称、はむねつと)」による調査やNHK非正規公務員取材班による報道などを参照。
- 5 民間化とは、自治体が行っていた事務そのものを民間事業者にゆだねる民営化と、自治体の事務として残したまま業務の一部を民間事業者にゆだねる民間委託等を包括する概念として用いている。
- 6 川村(2019)や筆者研究室ウェブサイト内の拙稿を参照。

### 《参考文献》

- 川村雅則(2019)「公契約条例に関する調査・研究(Ⅲ)札幌市の取り組み・資料の整理」『北海学園大学経済論集』第67巻第2号(2019年9月号)
- 川村雅則(2021a)「道内の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員の任用実態—総務省2020年調査の集計結果に基づき」『北海道自治研究』第626号(2021年3月号)
- 川村雅則(2021b)「地方自治体における非正規公務員・



公共民間労働問題』『働くもののいのちと健康』第87号(2021年5月号)  
上林陽治(2021)『非正規公務員のリアル—欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社  
全日本自治団体労働組合(2021)『2020年度自治体会計年度任用職員の賃金・労働条件制度調査結果(最終報告)』2021年1月発行

竹信三恵子、戒能民江、瀬山紀子編著(2020)『官製ワーキングプアの女性たち—あなたを支える人たちのリアル』岩波書店  
山谷清志・藤井誠一郎編著(2021)『地域を支える エッセンシャル・ワーク—保健所・病院・清掃・子育てなどの現場から』ぎょうせい



# 【報告】公務非正規労働従事者への 緊急アンケート調査結果と追加集計概要について

池橋 みどり<sup>1</sup>

公務非正規女性全国ネットワーク

## はじめに

「非正規公務員」の存在は、ここ数年で徐々に一般にも認知されつつある。国や地方公共団体が直接任用する非正規職員のことを指す。行政改革の一環として、民営化が進んでいる領域では、公務ではあるが、民間労働者が担っている部分も多い。

2019年度末から2020年度、2021年4月にかけては、新型コロナウイルス感染症への対応で、社会全体に大きな負荷がもたらされた。職を失う人や失いそうな人も多く出たことで、給付金事務や各種相談対応等が発生し、身近な住民サービスの窓口である自治体にも、相当の負荷がかかった。また2020年度は自治体における会計年度任用職員制度の施行と重なっていた。

本稿では、これら2つの出来事が重なった影響も明らかにできないかと公務非正規女性全国ネットワーク（通称：はむねっと）が2021年4月から6月にかけて実施し、7月5日付で公表した緊急アン

ケート調査の結果（第一次報告）を要約的に紹介する。さらに、追加集計した点も一部紹介する。第一次報告<sup>2</sup>と併せて参照されたい。

## 【調査概要】

**期 間** | 2021年4月30日（金）から6月4日（金）

**方 法** | インターネット（グーグルフォーム）による無記名アンケート

**対 象** | 現在、非正規で公務労働に従事している者（すでに退職した場合でも、2019年4月から2021年4月の間に在職していた者を含む）

**有効回答数** | 1252件

## 【調査の特徴】

全国の公務非正規労働に従事する幅広い職種を対象に実施した初めてのアンケート調査／当事者による呼びかけで、直接、個々の当事者が回答したアンケート（無記名）／回答者の9割が現役の女性非正規当事者／これまでにつながりを持たずに来た当事者にも実施情報が伝わり応答があった／いわゆる「専門職」に限らず、幅広い職種にまたがる公務非正規従事者の声を集めた／2020年度に始まった会計年度任用職員制度の問題を明らかにしようとした／コロナ禍での非正規公務労働従事者の声を集めた。

## 【回答者の基本属性】

紙幅の都合上、内訳等詳細は第一次報告を参

### いはし みどり

東京都立大学大学院社会科学研究科社会学専攻博士課程単位取得退学。元和光大学兼任講師、元男女共同参画センター職員（事業企画リーダー、調査企画・実施、広報誌企画、相談担当マネージャー、レファレンスライブラリアンなどを務めた）。大学では、「女性に対する暴力」、男女共同参画行政や男女共同参画センター等に関する講義を担当した。

公共サービスの受け手にとって、公務や公務員、公務非正規労働従事者のあり方や働き方は重要課題と認識し、はむねっとの行う調査に関わった。

表1

①週 10 時間未満	23 名 (1.8%)
②週 10 時間以上 20 時間未満	102 名 (8.1%)
③週 20 時間以上 30 時間未満	305 名 (24.4%)
④週 30 時間以上 40 時間未満	567 名 (45.3%)
⑤週 40 時間以上	66 名 (5.3%)
⑥不詳	189 名 (15.1%)
計	1252 名 (100%)

表3

①はい	440 名 (35.2%)
②いいえ	801 名 (64.0%)
③無回答	11 名 (0.9%)

照のこと。

**性別** | 女性(92.7%)、男性(6.7%)、その他(0.6%)

**年代** | 18-20歳代 (5.4%)、30歳代 (14.6%)、40歳代 (30.0%)、50歳代 (32.2%)、60-65歳 (13.1%)、66歳以上(4.7%)

**勤務地** | 47都道府県すべてから回答あり。

**職種** | 30種類以上の職種から回答を得た。学校図書館司書、図書館員、女性関連施設職員(男女共同参画センターなど)、各種相談員、保育士など、住民に直に接する領域、生活に非常に関連の高い職種が多い。

**勤務先の運営主体** | 国(6.9%)、自治体(81.7%)、指定管理者(4.6%)、委託業者(3.0%)、民間会社(2.8%)、その他(1.1%)

**就業形態** | 期間業務職員 (5.0%)、臨時的任用職員 (3.3%)、フルタイム会計年度任用職員 (24.3%)、パートタイム会計年度任用職員 (51.8%)、臨時職員(1.7%)、契約社員(6.7%)、派遣社員(2.1%)、個人事業主 (0.9%)、その他 (4.3%)

## 【調査結果】

**雇用(任用)期間** | 1年が9割弱(86.5%)を占め、1年未満も合わせると、93.8%だった。

**所定勤務時間** | 30時間以上40時間未満が

表2

①100万円未満	166名 (13.4%)
②100～150万円未満	231名 (18.6%)
③150～200万円未満	264名 (21.3%)
④200～250万円未満	298名 (24.0%)
⑤250～300万円未満	136名 (11.0%)
⑥300～350万円未満	67名 (5.4%)
⑦350万円以上	57名 (4.6%)
⑧無回答	21名 (1.7%)
計	1240名 (100%)

45.3%で一番多い(表1)。

**2020年(1~12月)の就労収入** | 2人に1人以上(53.3%)は200万円未満であり、4人に3人以上(77.3%)は250万円未満だった。なお、第一次報告では「非該当」等<sup>3</sup>(12名)も入れていたが、修正したため公表した割合と異なる(表2)。

## 主たる生計維持者か | 表3

3人に1人(35.2%)が主たる生計維持者(単身世帯含む)と回答した(表3)。

**世帯収入について(複数回答)** | 図1のとおり。

該当するものを複数選ぶ質問には、「自己の収入なしでは厳しい」(53.4%)者や、「自己の就労収入のみ」で生計を立てている者(15.6%)、「生活のためにダブルワーク」をしている者(15.2%)がいることがわかった(図1)。

## 【世帯収入について(女性のみ)】

女性で主たる生計維持者(n=378、単身世帯含む)だけで見ると、2020年の就労年収が200万円未満の者は163名(43.1%)、250万円未満の者は267名(70.6%)である(図2、図3)。

また、女性で「自分の収入なしには家計が厳しい」と回答した者(n=615)のうち、2020年の就労年収が200万円未満の者は302名(49.1%)、250万円未満の者は472名(76.7%)である。

図1 世帯の収入に関して(複数回答)

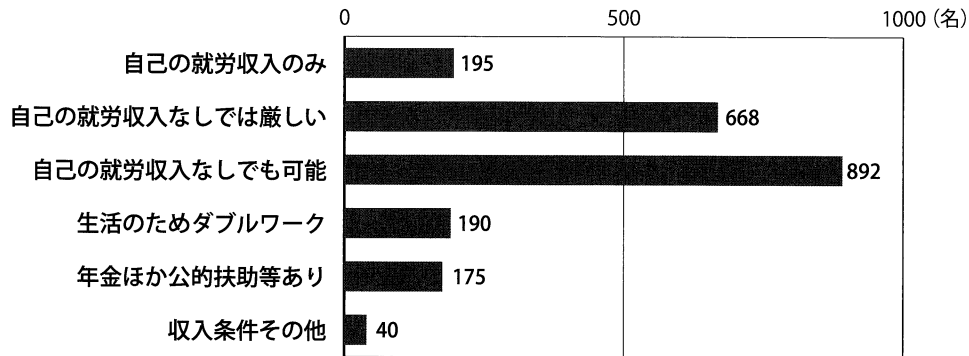


図2 主たる生計維持者女性で200万円未満

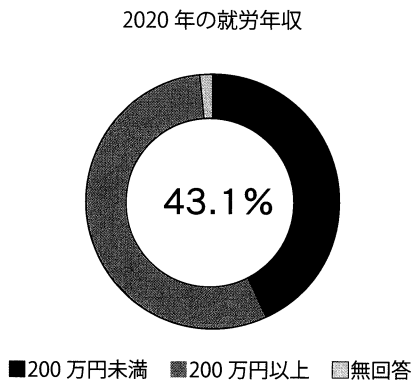
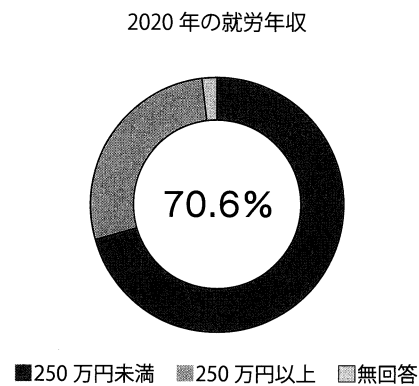


図3 主たる生計維持者女性で250万円未満



さらに、女性で「主たる生計維持者ではない」と回答した者(772名)のうち、「自分の収入なしには家計が厳しい」と回答した者は約半数(407名、52.7%)であった。

**勤務年数について** | 現在の職場で5年以上勤務している者が37.9%と約4割を占める一方、3人に1人(43.1%)は3年目までの者が占める。法施行後の勤務年数の推移に注視が必要。

**ここ1か月の体調について** | 32.4%が身体面での不調を、45.8%がメンタル面での不調を感じている。

**将来への不安について** | 93.5%が将来への不安を感じている。

**日頃感じていることについて(自由記述)** | [内容分類] 全体 1,252名

本設問は、アンケート実施時はひとつの設問だった。回答者が自由に記述した内容を、要素ごとに分類して集計し、複数回答として扱っている。何らかの記述回答を行ったのは、1,148名(91.7%)だった。

4割を超える人が給与額の低さを、3割を超える人が将来への不安を、2割を超える人がやりが

い搾取を問題として記述している。

### 【第一次報告のまとめ】

1,252件の有効回答のうち92.7%が女性だった。また、年収200万円未満は52.9%、年収250万円未満は回答したのは76.6%だった。

自由記述でも、給与が少ないことについての記述は、4割以上の回答で見られた。たとえば、「給与が少ない。限られた時間のシフト制で手取りが11万。一人暮らしをしなければならないので家賃など引くと副業せざるを得ない。正直、人の暮らしをナメている。人間的で健康的な暮らしは全く出来ない。(関東・甲信、20代、女性)」「女性たちの善意や気持ちに頼りすぎ。私たちはボランティア精神で仕事をしている訳ではない。自分たちにも生活がある。経済的不安定さが、精神的不安定につながるため、毎日がどこか不調を抱えている。低賃金で重労働の仕事を平気でさせている自治体行政に怒りがわく。率先して、女性たちを使い捨て労働の駒として使っている。女性蔑視、人権侵害の何者でもない。(関東・甲信、30代、女性)」である。

表4

勤務年数 (n=1,252)	複数の職場の通算		現在の職場	
1年目	56	4.5	199	15.9
2年目	65	5.2	182	14.5
3年目	68	5.4	158	12.6
4～5年目	167	13.3	238	19.0
6～10年目	214	17.1	264	21.1
11～15年目	179	14.3	123	9.8
16年目以上	503	40.2	88	7.0

自由記入欄

①給与額が低い	531名 (42.4%) ※
②やりがい搾取	284名 (22.7%)
③将来の不安	433名 (34.6%)
④パワハラ	129名 (10.3%)
⑤女性差別	43名 (3.4%)
⑥マタハラ	18名 (1.4%)
⑦長時間時間外労働	143名 (11.4%)
⑧その他	618名 (49.4%)

計 2,199 件

(ひとり当たり、平均 1.9 件 / 1,148 名中)

※ 1,252 名中、42.4% が記述した。

表5

2020年就労年収 (n=846)	会計年度任用職員 (計)	フルタイム n=267	パートタイム n=579
① 100万円未満	93名 (11.0%)	7名 (2.6%)	86名 (14.9%)
② 100～150万円未満	164名 (19.4%)	41名 (15.4%)	123名 (21.2%)
③ 150～200万円未満	195名 (23.0%)	58名 (21.7%)	137名 (23.7%)
④ 200～250万円未満	236名 (27.9%)	103名 (38.6%)	133名 (23.0%)
⑤ 250～300万円未満	98名 (11.6%)	37名 (13.9%)	61名 (10.5%)
⑥ 300～350万円未満	35名 (4.1%)	12名 (4.5%)	23名 (4.0%)
⑦ 350万円以上	18名 (2.1%)	6名 (2.2%)	12名 (2.1%)
⑧無回答	7名 (0.82%)	3名 (1.1%)	4名 (0.7%)
計	846名	267名	579名

### 【追加集計の概要】

はむねつが第一次報告を公表した後、公務非正規労働従事者における経済的困難に大きく注目が集まった。以下では、大きな課題のひとつである経済的な側面について、女性のみを対象とし、さらに、自治体直接任用の身分のひとつである会計年度任用職員857人（フルタイムとパートタイムに大きく分けられる）に絞り、制度施行（2020年4月）前後の変化をみていきたい。なお、筆者による追加集計であり、見解も筆者個人のものである<sup>4</sup>。

### 【本集計の対象者の基本属性】

性別 | 女性 (n=857)

年代 | 18-20歳代(39名、45.7%)、30歳代(108名、12.6%)、40歳代(261名、30.6%)、50歳代(309

名、36.2%)、60-65歳(115名、13.5%)、66歳以上(25名、2.9%)

勤務先 | 自治体(都道府県、市区町村)

任用身分 | 会計年度任用職員(うち、週5日フルタイム職員270名、31.5%、週5日勤務以下のパートタイム職員584名、68.1%、不詳3名、0.35%)

年収 | 表5のとおりである。年収については、非該当8名と不詳3名を除いている。

会計年度任用職員の2020年における年収(表5)は、会計年度任用職員をフルタイム職員とパートタイム職員に分けてみると、フルタイムでもっとも多いのは200万円以上250万円未満(38.6%)であり、次が150万円以上200万円未満(21.7%)である。パートタイムでは、150万円以上200万

図4 任用形態別の2020年の就労収入

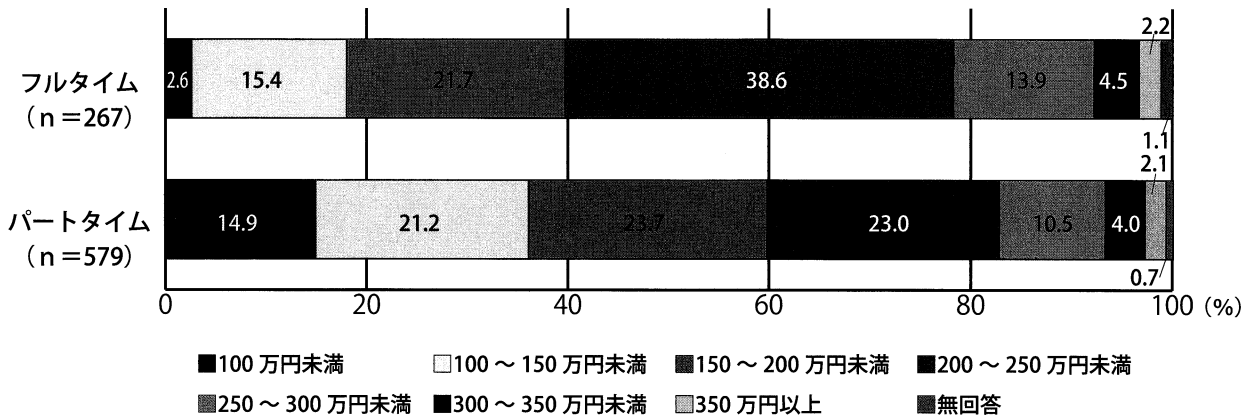


図5 フルタイムで200万円未満

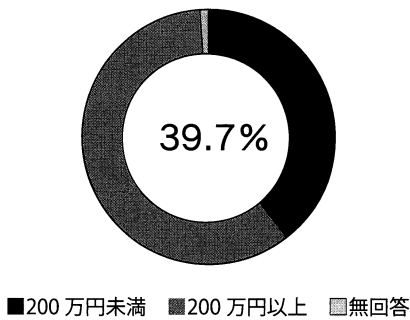


図6 フルタイムで250万円未満

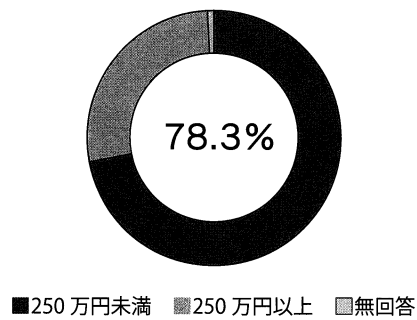


図7 パートタイムで200万円未満

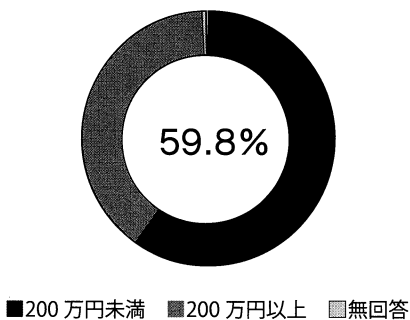
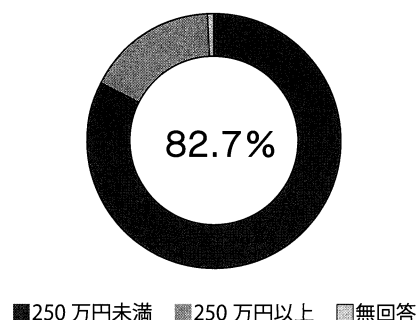


図8 パートタイムで250万円未満



円未満 (23.7%)、200万円以上250万円未満 (23.0%)、100万円以上150万円未満 (21.2%) の順であり、この3区分で約7割を占めている (図4)。

さらに、200万円と250万円を基準として年収を確認してみると、200万円未満はフルタイムで4割 (39.7%)、パートタイムで6割 (59.8%)、250万円未満はフルタイムで8割 (78.3%)、パートタイムで8割超 (82.7%) である (図5～8)。

ここで、任用形態別に勤務時間数を確認してお

きたい。フルタイムは66.3%が週当たり30時間以上40時間未満である。パートタイムは30時間以上40時間未満が37.5%と一番多く、次いで20時間以上30時間未満に35.6%が続き、これらで7割超を占めている (図9)。

年収が「2019年よりも減った」者は、会計年度任用職員 (全体からこの設問に関して非該当者を除いた人数n=816) で17.3%、増えたのは31.7%、変更なしは38.7%である (図10)。

図9 週当たりの勤務時間数区分(任用形態別)

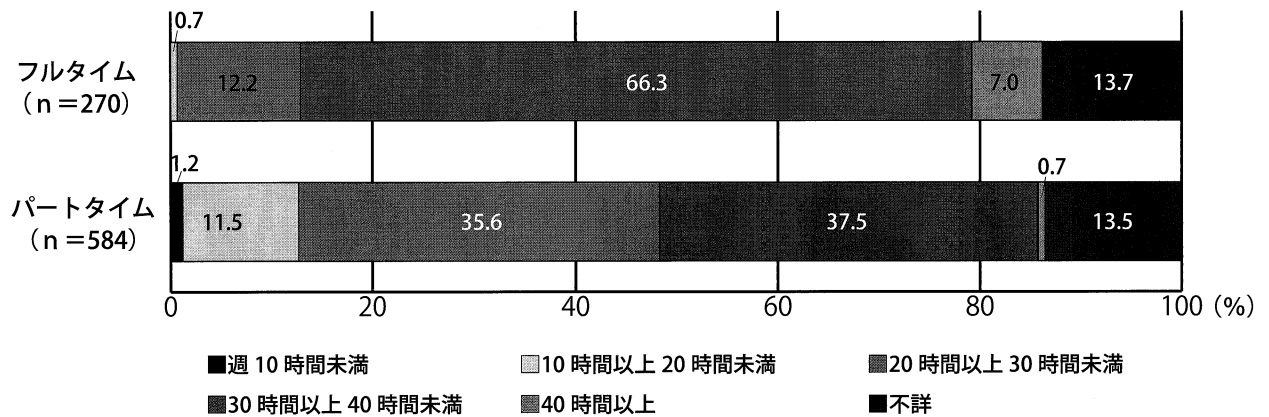
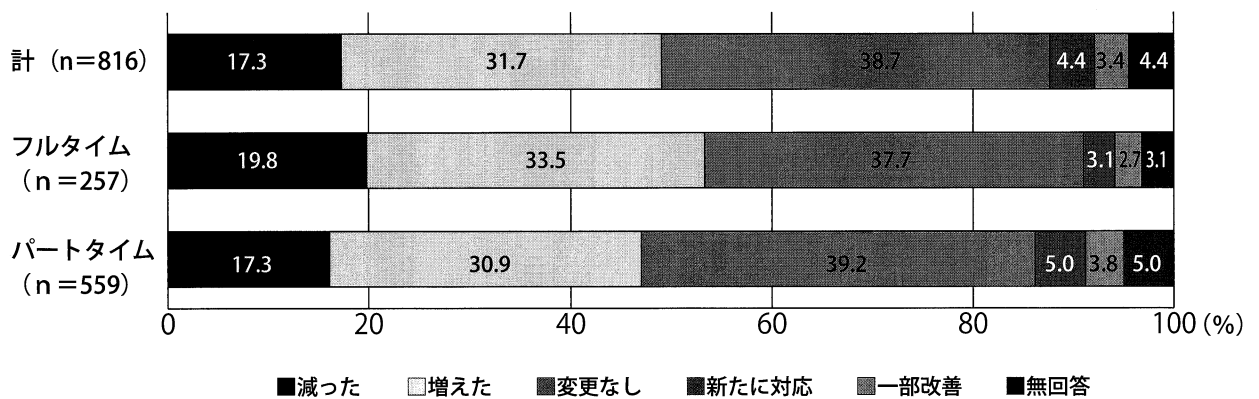


図10 任用形態別就労年収額の変化(2019年度と2020年度の比較)



【追加集計のまとめ】

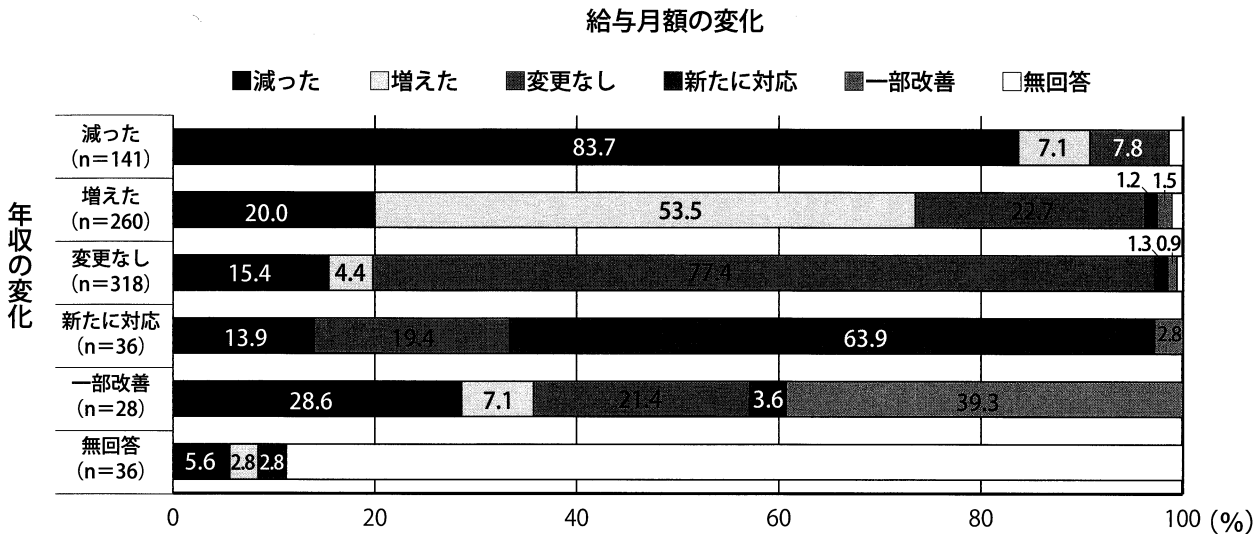
「年度比較年収額」(縦軸)と「年度比較給与月額」(横軸)をクロス集計(n=816)してみると、年収も月収も減った者(118名、14.4%)、前年度より月額給与が減っており、年収は変わっていない者(49名、6.0%)、前年度より月額給与が減っており、年収は増えた者(52名、6.4%)、月額増え、年収増えた者(139名、17.0%)、月額変更なし、年収増えた者(59名、7.2%)がいたことがわかった。たとえば、年収が減った者(n=141)のうち、月額も減った者は83.7%(118名)であり、年収が増えた者(n=260)のうち、月額が減った者は20.0%(52名)であり(図11)、生活への影響が懸念される。

ここで、「増えた」のは手当分が増えたことが考えられるが、「減った」と「変更なし」については、勤務時間数を減らしてパート扱いに変え(られ)たか、月額を減額することで手当を支給されている可能性が考えられる。第一次報告でも紹介したが、自由記

述欄にもそれらの経験を含む以下のような記述が見られた。

- ◆2020年度から会計年度任用職員になってそれまでのフルタイムから週30時間勤務になった。実際の仕事内容・量には変わりなく残業代でトータル収入はアップしたがパートタイムなので退職金がない。制度を利用した自治体のズルさが表れていると感じる(近畿、50代、女性)。
- ◆ボーナス分を毎月の支給額から減らされ、待遇は変わらなかった。今回の制度の改正は何ら意味がなかったと思う。また、私の職場では、会計年度任用職員は残業手当が支給されず、サービス残業が常態化している(中国・四国、50代、女性)。
- ◆会計年度任用職員になり、仕事内容は変わらず、年収がおおよそ100万円減りました。自活のできない収入だと思います。公務員に準ずるため、副業もできません。有休も減り、1年目は特別休暇(夏季休暇)も無くなりました(関東・甲信、40

図11 就労年収と就労月収の変化に関するクロス集計(2019年度と2020年度の比較)



代、女性)。

本集計でも、会計年度任用職員については、2020年の就労年収はフルタイムでも200万円未満が106名(39.7%)、250万円未満が209名(78.3%)であり、パートタイムでは200万円未満が346名(59.8%)、250万円未満が479名(82.7%)だった。

日経新聞<sup>6</sup>の指摘にならない、正規職員の平均年収(一般行政職平均733.6万円)と比較すれば、1/4(200万円)～1/3(250万円)の水準である。京都新聞<sup>7</sup>社説の結び「格差を助長、固定化しかねないような政策が公務員の職場で運用されるとすれば、民間の労働現場に与える影響も大きい。職責を踏まえた処遇へ、検討を急がなくてはならない。」に強く賛同する。

不利益変更が考えられる結果については、さらなる調査が必要である。また、本調査は施行年度の対応状況を見ているのと同時に、コロナによる影響も受

けていることにも留意しなければならない。前年(度)比較や勤務年数などについても、制度施行2年度目以降の対応状況を注視していく必要がある。■

《注》

- 1 公務非正規女性全国ネットワークが行った本調査の集計、第一次報告をまとめることに携わった。
- 2 <https://nrwwu.com/survey-2/899/>
- 3 2020年の途中で採用された/退職した、育休中の者などである。
- 4 本稿では、はむねつとが定めるデータの2次利用規定に基づき、ウェブ調査から得られたデータを分析している。
- 5 会計年度任用職員のうち、フルタイムかパートタイムか不詳である者が3名いた。
- 6 「非正規公務員 年収、7割が200万円未満 事務補助平均、正職員の3割」(日経新聞デジタル版2021年7月15日1:49、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO73871210U1A-710C2L71000/>) (2021.8.15最終閲覧)
- 7 「社説：非正規公務員 責務に見合う処遇改善を《明日を考える》」(京都新聞デジタル版2021年8月10日16:00、<https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/615205>) (2021.8.15最終閲覧)