

分断されるコロナ禍の人々、社会を紡ぎ直すために何が必要か

杉浦 浩美 埼玉学園大学人間学部教授

新型コロナウイルスが私たちの日常を一変させてから既に2年以上が過ぎた。得体のしれないウイルスへの不安と恐怖から始まった混乱の日々は、刻々と局面を変えながらその都度、私たちに様々な選択と決断を迫ってきた。状況判断をめぐる意見の対立、政策の是非をめぐる割れる世論、賛成か反対か、推進か抑制か、専門家も素人も、行政も市民も、あるいは高齢者も若者も右往左往する日々ではなかったろうか。そこで示された政治判断、実施された政策によって生じた対立、あるいは利害の衝突はいまや深い亀裂となって人々を、そして社会を分断しているようにも思える。

改めてこの2年3か月の出来事を、是非が問われた政策も含め振り返ってみたい。

2020年1月から12月

2020年1月、横浜港に停泊したクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」への対応からそれは始まった。2月突然の休校措置、3月になってからの入国制限（防疫体制の遅れ）、4月7日初めての緊急事態宣言（7都道府県）。一律10万円給付とアベノマスクの配布。5月中小企業等への持続化給付金事業が開始、6月その持続化給付金事業の事業委託先について野党が国会で追及（中抜き疑惑）。解雇や雇止めが多発し、特にシングルマザー世帯は深刻な状況に。だがこの頃、経済対策として盛んに議論されていたのはGo Toキャンペーンだった。

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）、『はじまりの社会学』（ミネルヴァ書房、2018年）等がある。

7月Go Toトラベル開始。再びの感染拡大に「原因の一部は若者の気の緩み」と喧伝される。8月Go Toトラベルの利用が推奨される一方で全国知事会が「お盆の帰省には慎重な判断を」と呼びかけ。9月16日安倍内閣総辞職。アメリカでコロナワクチン承認申請の動きが始まる。10月Go Toイート開始。11月菅首相が「マスク会食」の呼びかけ。12月感染拡大を受けGo Toトラベル全国一斉停止。

2021年1月から2022年3月

2021年1月7日2度目の緊急事態宣言（1都3県）。2月医療従事者よりワクチン国内接種が始まる。3月緊急事態宣言が長期化するなか、東京オリンピック開催の是非について国内外で議論が活発化。4月コロナによる失職が累積10万人を超える。25日3度目の緊急事態宣言（4都道府県）。5月病院の窓に張り出された「医療は限界 五輪やめて」というメッセージが報道されるなど五輪の中止、再延期の世論が高まる。6月菅首相「安全安心な五輪」を訴え有観客にも意欲。

7月8日4度目の緊急事態宣言（東京）。23日東京五輪開幕。8月病床逼迫のなかで自宅療養の政府方針が示される。千葉で自宅療養中の妊婦が受け入れ先なく早産で新生児が死亡。9月3日菅首相突然の退陣表明。10月ワクチン接種がすすみ新規感染者数が全国で減少傾向。11月1日東京都の新規感染者は9人（1桁は1年5か月ぶり）。配布されな

かった大量のアベノマスクが莫大な維持費で倉庫に保管されていることが問題化。12月オミクロン株の感染者が国内で確認。18歳以下への一律10万円相当給付実施へ、岸田首相はクーポンの政策的意義を主張。

2022年1月オミクロン株で感染が急拡大、発熱患者が急増。2月高齢者へのワクチン3回目接種が本格化。子ども（5歳から11歳）へのワクチン接種始まる。3月2021年度の生活保護の申請件数は約23万5000件、前年度より5.1%増で2年連続増加との報道。

分断を乗り越える5つの視点

ごくごく一部を抜き出したにすぎないが、それでもこうして並べてみるとはっきりと誤りだったと思われる政策、場当たりのとしか思えない対応がいくつも指摘できる。いまま年金受給者への一律5千円給付といった政府与党案が突然浮上し、市民はあきれ気味だ。上野千鶴子は「非常時には平時の矛盾や問題点が拡大・増幅してあらわれる」（上野 2020, 57p）と指摘したが、2度の首相退陣という政治の迷走と「五輪ありき」が象徴する企業利益優先の経済政策は、コロナ禍で一層際立つことになった。そしてそれはもともと弱い立場、不利な状況に置かれていた人々をさらに困難な立場に追いやっている。大量の解雇や雇止めの影響を最もうけたのは非正規雇用の労働者たちであり、ネットカフェ等に宿泊していた若年雇用

労働者は、緊急事態宣言下で仕事と宿泊場所を同時に失う危機にさらされた。また、コロナ不況は「女性不況」とも表現されるが、多くの女性が失業や減収に苦しんでいる。生理用品すら買えないという「生理の貧困」という言葉が日本でも頻繁に用いられるようになってしまった。2年が過ぎたいま、なされるべき政策ははっきりと見えているように思える。

本特集ではそれを5つの視点から論じている。上西論文は、コロナ対応における「政治の言葉」について検証し、空虚で貧しい「政治の言葉」がそのまま政府の無責任な対応と結びついていることを指摘する。そしてだからこそ政治に責任を果たさせるべく、野党や市民が「政治の言葉の回復」を果たし「言質」とっていくことの重要性を主張する。脇田論文は、コロナ禍で可視化したフリーランスの無権利状態や「シフト制労働」の問題点を鋭く提起する。労働をしているにもかかわらず「労働者」として守られない働き方がこれほど広がっていることに改めて愕然とする。脇田氏は国際的な動向をふまえ、労働行政の強化と実効ある規制の必要性を訴える。北論文は、コロナ禍で実施された一律給付にかかわる制度的不備について論じる。もっとも必要としている層に給付が届かないという問題は、「世帯単位」を基本とする日本社会が抱える矛盾を改めてあぶり出す。中園論文は、このコロナ禍で深刻な状況下に置かれたシングルマザーの問題を札幌市の調査を用いて論じている。一斉休校で増えた負担、収入の減少、子どものリモートワークに対

応できないWi-Fi環境など、その困難が具体的に示される。「シングルマザーの自助努力は限界にきている」との訴えが強く響く。金論文は、韓国ではエッセンシャル・ワーカーの窮状に社会がどのように対応したのか、その実践について報告する。「不安定労働者」ではなく「必須労働者(エッセンシャル・ワーカー)」として支援するための法整備や社会的労働を守りぬこうとする取り組みに、多くの学びを得ることができる。■

《参考文献・資料》

- 上野千鶴子, 2020, 「コロナ禍とジェンダー」, 森達也編著『新型コロナウイルスと私たちの社会』論創社。
NHK 特設サイト・新型コロナウイルス「コロナ関連記事全記録」, <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/chronology/?mode=all&target=202001> (最終アクセス 2022 年 3 月 18 日)

パンデミックにおける政治の言葉

上西 充子

法政大学キャリアデザイン学部教授

はじめに

ドイツのメルケル首相は2020年3月18日にテレビ演説でこう呼びかけた（ドイツ連邦共和国大使館・総領事館 2020）。

「開かれた民主主義のもとでは、政治において下される決定の透明性を確保し、説明を尽くすことが必要です。私たちの取組について、できるだけ説得力ある形でその根拠を説明し、発信し、理解してもらえるようにするのが、「本当に全ての市民の皆さんが、ご自身の課題と捉えてくだされば、この課題は必ずや克服できると私は固く信じています」「事態は深刻です。皆さんも深刻に捉えていただきたい。ドイツ統一、いや、第二次世界大戦以来、我が国における社会全体の結束した行動が、ここまで試された試練はありませんでした」

実際にドイツ政府がどこまで政治決定の透明性を確保し、説明を尽くしたのかは筆者には把握できていない。しかし、このようなメルケル首相の国民に

うえにし みつこ

東京大学大学院経済学研究科第二種博士課程単位取得中退。専門分野は、労働問題・社会政策。日本労働研究機構の研究員を経て、2003年より法政大学キャリアデザイン学部専任教員、2013年より現職。

著書に『呪いの言葉の解きかた』（晶文社、2019年）、『国会をみよう 国会パブリックビューイングの試み』（集英社クリエイティブ、2020年）、『政治と報道』（扶桑社、2021年）など。

対する姿勢を見ると、日本の為政者が新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対策において、国民に対し、はっきりと説明しないことによって責任を曖昧にしながら事態を乗り切ろうとしてきたことが対比的に浮かび上がってくる。本稿ではCOVID-19に対する日本政府の対応の問題を、政治家の言葉に注目して見ていきたい。

「まだ質問があります」

安倍晋三首相が国内におけるCOVID-19感染者の確認後に初めて記者会見をおこなったのは全国一斉の臨時休校要請の2日後の2020年2月29日であった。最初の国内感染者が公表されたのは1月16日。2月5日にはダイヤモンド・プリンセス号における集団感染が確認された。2月26日には安倍首相が今後2週間の大規模イベントの自粛を呼びかけ、翌27日には全国の小中高校と特別支援学校について、3月2日から春休みまでの臨時休校を要請することを表明した。

尾中（2021）は、この大規模イベントの自粛要請と全国一斉の休校要請が、いずれも法的根拠がないままおこなわれたことを指摘している。最初の緊急事態宣言の発令はそれから1か月以上先の4月7日であり、宣言発令を可能とするための新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正は3月13日になってからのことだった。

2月27日は木曜日。午後には週明けからの一斉休

校の要請が発表された段階では、学童クラブは朝から対応してくれるのかなど、働く保護者の不安に応える情報発信はなかった。萩生田光一文部科学大臣にさえ事前に伝えられないままの発表だった。感染者が確認されていない地域も多い中で、学校現場にも戸惑いの声は大きかった。

そのような状況にもかかわらず、2月29日の記者会見を安倍首相は19分の冒頭発言と、5社の質問に対するメモに目を落としながらの16分の答弁のみで打ち切った。フリーランスの江川紹子が「まだ質問があります」と会場で声を上げたが、安倍首相はその声に応えなかった。

「責任を取ればいいというものではありません」

4月7日には東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡の7都府県を対象に5月6日までの緊急事態宣言が発令され、人と人との接触機会の「最低7割、極力8割」の削減が目指された。この緊急事態宣言をもとに、対象となった都道府県では飲食店などに休業要請が出されていったのだが、政府は休業によって生じる損失への補償をおこなう考えは示さなかった。

この4月7日に開かれた記者会見では最後にイタリアの記者が、ロックダウンなどの厳しい措置を講じない日本の対応について、失敗したらどう責任を取るかと問うた。それに対する安倍首相の答弁はこうだった。

「例えば最悪の事態になった場合、私たちが責任を取ればいいというものではありません。まず、私たちが取っている対策は他の国と違うではないかということですが、それは他の国々と、例えば、お国と比べても感染者の方の数も死者の数も桁が違う状況であります。様々な対策を取れば、経済に大きなインパクトがあり、そのことによってダメージを受ける方々もいます。その見合いで判断しなければなりません」

「責任を取ればいいというものではない」というこの発言は、さすがに批判された。同時にここでは、

「お国と比べても感染者の方の数も死者の数も桁が違う」という発言にも注目したい。ここには、急激な感染拡大によって多くの方が亡くなっているイタリアの厳しい状況に気持ちを寄せる姿勢が見られない。安倍首相は国会において野党の質疑に対し、民主党政権下との対比でみずからの政権における経済の回復や雇用増を語り、批判をかわすことを繰り返してきた。それと同様の振る舞いが、ここに現れたように思うのだ。

責任を問われて、それを引き受けるのではなく、相手を揶揄することによってその場を切り抜けようとする—そのような姿勢の首相には、COVID-19対応において国民の利害が複雑に対立する中で、それでもなんとか協力して状況を乗り切っていこうと効果的に呼びかけることはできなかった。4月12日にはミュージシャンの星野源の「うちで踊ろう」の音楽に合わせて自宅でくつろぐ様子を動画で公開し、批判を浴びる。また、当初のマスク不足への対応として4月1日に発表された全世帯への2枚の布マスクの配布は、異物混入や黄ばみなどの問題が発覚した上で不織布マスクの流通が回復していた6月になってようやく完了し、使い物にならない「アベノマスク」に無駄な出費がかさんだことが国民のうんざり感を高めた。

4日待機は「誤解」か

COVID-19への感染が疑われる場合の相談・受診をめぐる政府の情報発信も、批判を招いた。厚生労働省は2020年2月17日に新型コロナウイルス感染症対策専門家会議における検討を受けて相談・受診の目安を公表(厚生労働省 2020a)。そこでは「風邪の症状や37.5度以上の発熱が4日以上続く方」「強いだるさ(倦怠感)や息苦しさ(呼吸困難)がある方」の「いずれかに該当する方は、帰国者・接触者相談センターに御相談ください」とされていた¹⁾。

さらにこの専門家会議の全12人を含む21人が参加した「コロナ専門家有志の会」はホームページを作成して独自に情報発信をおこない、4月8日に

は「体調が悪いときにすること」と題して「#うちで治そう」「#4日間はうちで」とハッシュタグ(#)を添えたメッセージを画像で示し、「持病がない64歳以下の方は、風邪の症状や37.5°C以上の発熱でも4日間のご自宅で、回復を待つようにしてください」と呼びかけた²。

しかし、実際には4日たたずに重症化するケースもあり、この「有志の会」の呼びかけは危険な受診抑制につながると批判を浴びた。「有志の会」は4月27日に訂正記事を載せて「4日間はうちで」などの記述を削除した。

「有志の会」の情報発信と政府の目安にこのように齟齬があったことも問題なのだが、さらに問題だったのは加藤勝信厚生労働大臣の「誤解」発言だ。5月8日の目安改訂(厚生労働省2020b)では、「37.5度以上の発熱が4日以上続く」との記載はなくなり、「少なくとも以下のいずれかに該当する場合には、すぐに御相談ください。(これらに該当しない場合の相談も可能です。)」として、「息苦しさ(呼吸困難)、強いだるさ(倦怠感)、高熱等の強い症状のいずれかがある場合」などを列挙した。「すぐに御相談ください」という記述に見られるように、積極的な相談を呼びかける内容に変更されている。

しかし、この目安改訂の公表を前にした5月8日の会見で、加藤大臣は「これが『目安』ということが、相談とかあるいは受診の1つの基準のようになっているのご指摘がありました。我々から見れば誤解であり、これについては幾度となく通知を出させていただきながら、そうではないんだと、相談や受診は弾力的に対応していただきたいと言うことを申し上げてきたわけであります」と発言したのだ。目安改訂後の5月11日の衆議院予算委員会で、枝野幸男・立憲民主党代表は「それが誤解だというなら、誤解を解く努力をしてきたんですか。責任転嫁はやめてください」と語ったが、加藤大臣は「誤解」という言葉を撤回しなかった。

実際には「37.5度以上の発熱が4日以上」の条件を満たさないために受診できない、PCR検査を受けられない、といった事態が起きていた。にもかかわらず、政府の対応に問題はなかったかのよう

に装う——このように非を認めない姿勢も従来から様々な問題について安倍政権では見られてきたものだ。朝日新聞は5月12日の社説で、「『誤解』発言ははしなくも、今回のコロナ対応で、安倍政権が国民ときちんと意思疎通できていないことをあぶりだした」と指摘した。

本来であれば、相談・受診体制を十分に構築できていなかったことを謝罪し、限られた人員で懸命に対処してきた保健所や医療現場の方々に感謝の言葉を述べた上で、改めて国民に相談・受診を呼びかけることもできたはずだ。しかし、加藤大臣は「誤解」という言葉で責任を他者に転嫁しようとした。

「エビデンスは存在しない」

結局、安倍政権はCOVID-19が収束しない中で支持率を落とし続け、安倍首相は体調悪化を理由として8月28日に辞任を表明。9月16日に発足した菅義偉内閣においても、問題に向き合わない政府の姿勢は続いた。

COVID-19の第三波が拡大する中で観光振興策「GO TOトラベル」の見直しを求められた際には、菅首相は「Go Toトラベルが感染拡大の主要な原因であるとのエビデンスは現在のところ存在しない」として継続にこだわった。これは2020年11月25日の衆議院予算委員会における日本共産党・宮本徹議員に対する答弁だ。宮本議員は「査読が終わってエビデンスが出てからこれを見直そうとなったら、手遅れになる」と指摘。指数関数的に感染が拡大するCOVID-19に対処する上で、エビデンスがないからと判断を遅らせることの不適切さは明らかだったが、菅首相は「エビデンス」を持ち出して経済振興にこだわった。

他にもオリンピックの開催をめぐる煮え切らない言説の数々などもあるが、ここでは省略する。本稿では最後に、COVID-19によってもたらされた困窮に対し政治に適切に責任を果たさせるべく、野党議員が「権利としての生活保護」について安倍首相から言質を得た事例を紹介しておきたい。取り上げるのは、2020年6月15日の参議院決算委員

会における日本共産党・田村智子議員の質疑だ。

「生活保護はあなたの権利です」

田村議員はまず、深刻な相談事例が困窮者支援の現場で急増していること、しかし自治体の側には不適切な対応が見られることを指摘した。住まいを失った人に対し、劣悪な無料低額宿泊所に入ることを半ば強制する、ローンを抱えてマンションを持っている人が、売れば生活できるでしょうと追い返される、などの事例だ。加藤厚生労働大臣は柔軟な対応を各自治体に求めている旨を答弁するが、田村議員は、通知があっても多くの自治体で生活保護を申請しようとする人を厄介者扱いする対応が見られることを指摘し、なぜそうなっているのか、「その根っこを問いたい」として、こう語る。

「誰もがセーフティーネットを必要とする状況になり得る、生活保護は国民の権利だという認識を、国も自治体も、これ培ってこなかったんじゃないのか。それどころか、バッシングとも言える生活保護への敵意、侮蔑を一部の政党や一部の政治家があおってきた。それが、今、新型コロナの影響で生活困窮に陥っても保護申請をためらわせる重たい足かせになっていると思えてならないんですよ」「今、政府も私たち政治家も本気になって、生活保護への偏見、誤解、これを払拭することが求められていると思うんですけども、いかがでしょうか」

これに対し、加藤大臣は「最後のセーフティーネットである生活保護」との説明を繰り返す。「最後の」という言葉は、「本当に他に手立てがないのか」という猜疑の目を感じさせる言い方だ。

田村議員はさらに、ドイツでは労働社会大臣が、誰一人として最低生活以下に陥ることがあつてはならないという姿勢を明らかに打ち出し、大臣自身がオンライン動画でフリーランサーやパート労働者、学生などに利用を呼びかけ、初めて利用する者の目線で制度の内容や申請方法を説明し、最後に「あなたの権利です」と結んでいると紹介し、安倍首相に、テレビ中継があるこの国会の場で、「生活保護はあなたの権利です」と呼びかけていただきたい

いと求めた。

それに対する安倍首相の最初の一言は酷いものだった。「先ほど田村委員がおっしゃった、一部の政党が生活保護に対して攻撃的な言辞を弄しているという趣旨のお話をされたんですが、もちろんそれは自民党ではないということは確認しておきたいと思いますが」と言い出したのだ。そのあとに田村議員が手短かに説明したように、民主党政権下で生活保護のバッシングを執拗におこなったのは自民党だった。政権奪還をめざした2012年の衆院選の自民党のマニフェストには、生活保護給付水準の10%引き下げも盛り込まれていた(自由民主党2012)。従って安倍首相のこの答弁は事実と異なる。さらに安倍首相もここで、「最後の、厳しいときの最後のセーフティーネット」と、生活保護について積極的な利用を勧めるとはいえない答弁をおこなった。

それでも田村議員はあきらめない。次には、長野県作成のパンフレットをパネルで示し、そのパンフレットでは生活保護が憲法第25条の生存権の理念に基づくことに触れながら「生活保護は、国民の権利を保障する全ての方の制度ですので、ためらわずに御相談ください」と記されていることを読み上げた上で、「当たり前前の生活が立ち行かないときには、生活保護はあなたの権利です」「誰にでも認められている権利です、ためらわずに相談し、申請してほしい」という広報を政府がコマーシャルもやって呼びかけるべきだと安倍首相に問いかけた。

これに対し安倍首相はようやく、「当然、これは、田村委員がおっしゃるように、これ文化的な生活を送るという権利があるわけですから、是非ためらわずに申請していただきたいと思ひますし、我々も様々な手段を活用して国民の皆様におこなっていきたいと、こう思っています」と答弁した。

心ならずも言われた答弁であつたとも言えるわけだが、しかし国会で首相からこのような言質が得られることには意味がある。これを受けて同年9月3日までには厚生労働省作成のリーフレットに「生活保護の申請は国民の権利です。生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、ため

らわずに自治体までご相談ください」との文言が追加された(しんぶん赤旗 2020a)。さらに同年12月22日には、厚生労働省のホームページに「生活保護を申請したい方へ」と題したページが新たに設けられ、「生活保護の申請は国民の権利です」「生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、ためらわずにご相談ください」「住むところがない人でも申請できます」「持ち家がある人でも申請できます」「必要な書類が揃ってなくても申請は出来ます」などの文言で自治体の福祉事務所への相談を呼びかけた(しんぶん赤旗 2020b)。2021年8月7日にある若手の有名人がYouTubeのライブ配信において「生活保護の人たちに食わせる金があるんだったら猫を救って欲しいと僕は思う」などと発言して問題になったあとの8月13日には、厚生労働省のツイッターアカウントが【生活保護を申請したい方へ】と題し、「生活保護の申請は国民の権利です。」などと記したツイートを発信して話題となった³。

終わりに

安倍政権は国内初のCOVID-19感染者確認から8か月足らずで退陣し、菅政権も1年あまりしか持たなかった。様々な要因があるものの、為政者が適切な言葉を持たなかったことも大きいだろう。説明を尽くさない、問われたことに答ええない、責任を引き受けない、といった政権の姿勢は安保法制や共謀罪、森友学園・加計学園問題、「桜を見る会」などに見られたものと共通するが、その逃げの姿勢がCOVID-19の感染拡大の中でも示されたことによって、営業の継続ができなくなった者、職を失った者、大幅な収入減に見舞われた者、感染の危険にさらされた者、感染に苦しんだ者、家族を失った者、医療現場で対応に迫られた者などは、みずからの問題が政治によって適切に目配りされていないことを切実に感じ取ったのではないだろうか。

その状況の中で、本稿で見たように「権利としての生活保護」を確立させようとするなど、政治の言葉の回復に野党政治家が努める姿も見られた。ツ

イッター上では「#自粛と保障はセットだろ」「#生活保護は権利です」など、国会の動向に注目しながら世論を形成していこうとする動きも見られた。

2021年10月4日に発足した岸田文雄内閣は「新しい資本主義」を掲げている。「まず自分でやってみる」として「自助、共助、公助」を掲げた菅内閣との違いを出そうというねらいもあるのだろう。岸田首相はその内実をほとんど語っていないが、野党政治家も国民も、その言葉を手がかりに、言質を取りながら内実を与えていくことはできるはずだ。■

《注》

- 1 なお、この目安には高齢者や基礎疾患がある方などに関して、「重症化しやすいため、この状態が2日程度続く場合には、帰国者・接触者センターに御相談ください」との記載もある。
- 2 この「有志の会」のサイト(<https://note.stop-covid19.jp/>)の2020年4月8日の情報はその後更新されており、元の情報を見ることはできないが、東京新聞2020年5月4日の記事「〈新型コロナ〉『4日間はうちで』削除 専門家会議の有志HP『受診抑制招いている』批判の声」に元の画像が掲載されている。
- 3 <https://twitter.com/MHLWitter/status/1426027902810804229>

《引用文献》

- 尾中香尚里(2021)『安倍晋三と菅直人 非常事態のリーダーシップ』集英社
- 厚生労働省(2020a)『『新型コロナウイルス感染症についての相談・受診の目安』を踏まえた対応について(事務連絡)』(2020年2月17日)
- 厚生労働省(2020b)『『新型コロナウイルス感染症についての相談・受診の目安』の改訂について(事務連絡)』(2020年5月11日)
- 自由民主党(2012)「J-ファイル2012 自民党総合政策集」
- しんぶん赤旗(2020a)『『生活保護申請は国民の権利』厚労省リーフに追加』(2020年9月4日)
- しんぶん赤旗(2020b)「生活保護は国民の権利です 厚労省よびかけ HPに新設」(2020年12月30日)
- ドイツ連邦共和国大使館・総領事館(2020)「新型コロナウイルス感染症対策に関するメルケル首相のテレビ演説」(2020年3月18日)

就労における分断と格差

—非正規・フリーランス問題—

脇田 滋

龍谷大学名誉教授

はじめに

不安定で劣悪な処遇の非正規雇用やフリーランスは、雇用脆弱層として、コロナ禍で最初に仕事を失ったが、被害からの救済は最後になっている(OECD 2020)。とくに、日本では、コロナ禍の2021年5月、休業手当を受け取っていない「実質的失業者」が約130万人(女性92.2万人、男性39.6万人)と推計された(野村総研 2021)。日本の雇用脆弱労働者は、雇用維持制度が十分に機能しないまま「実質的失業者」となってもそこから抜け出せず、多くがコロナ禍が長引く中で大きな困難に直面している。本稿では、既にコロナ禍前に深まっていた日本社会の就労における分断と格差の特徴を簡単に振り返り、コロナ禍で明らかになった多くの問題の中で、とくに、「フリーランス」と「シフト制労働」に焦点をあてて問題点を考えることにしたい。

わきた しげる

京都大学大学院 博士課程退学。博士(法学)。京都市立大学助教授、龍谷大学教授を経て、龍谷大学名誉教授。

著書に『労働法を考える この国で人間を取り戻すために』(新日本出版社、2007年)、『ディスガイズド・エンプロイメント 名ばかり個人事業主』(編著、学習の友社、2020年)、『働き方改革』の達成と限界 日本と韓国の軌跡をみつめて』(共編著、関西学院大学出版会、2021年)など。

1 コロナ禍前の分断と格差

非正規雇用の日本的特徴と「雇用3分化」論

日本では、コロナ禍前(2019年12月)に、非正規雇用が2179万人、労働者全体の38.2%に達していた(労働力調査)。この非正規雇用は、きわめて日本的で「雇用身分」と呼べる特徴を有し、欧州(=非標準的雇用)や韓国(=非正規職)と比較しても深刻な弊害・問題を抱えていた(表参照)。とくに、EU、ILO、OECDは、1990～2010年にかけて、新自由主義の弊害を克服する方向に雇用・労働政策の転換を進めていたが、日本は逆に、この時期に非正規雇用拡大へと大きく舵を切り、国際動向から周回後れの状況に陥っていた。

日本では、1980年代以降、労働法の規制緩和と政策が推進され、従前の標準雇用モデルであった正社員とは異なる、非正規雇用(パート、有期雇用、派遣労働など)が徐々に拡大した。とくに、1995年、日経連(日本経団連の前身)が提起した①長期蓄積能力活用型(正社員)、②高度専門能力活用型(フルタイム非正規雇用)、③雇用柔軟型(パート・アルバイト)の3類型を、企業の必要に応じて利用し使い捨てるという「雇用3分化論」が主張された(新時代の「日本的経営」)。そして、就職氷河期(1993～2005年)の最中、1999年に派遣労働の対象業務が原則自由化され、若年男性を含めて非正規雇用が増加することになった。そして、2000年～2009年に

表 日本の非正規雇用の主な特徴 欧州などとの比較

特徴	内容	備考 (○諸外国の注目事項)
雇用不安定	<ul style="list-style-type: none"> 非正規雇用の大部分が「期間を定めた雇用」で、期間満了で契約終了 有期雇用について入口規制がなく、5年での無期転換＝出口規制のみ(労働契約法18条) 派遣労働は、派遣先の直接雇用義務が例外的 	○仏、西など一部の諸国は、常用雇用を原則に有期雇用を例外として限定(入口規制)
差別待遇	<ul style="list-style-type: none"> 企業規模などにより企業間に大きな労働条件格差 同一企業内でも、基本給などで正社員(年功賃金)と非正社員(職務給)間に大きな格差 各種手当でも正社員・非正社員間に格差 パート有期雇用法、労働者派遣法の正社員との均等・均衡規定により、手当などの格差是正が可能(なお、労働者派遣法は労使協定方式も容認) 	<ul style="list-style-type: none"> 社会保険(医療・年金)・所得税、住民税で一定収入以下の「被扶養者」を優遇 雇用保険で週20時間未満、昼間学生などを適用除外 ○多くの欧州諸国：全国協約で職種別賃金が普及し、同一労働同一賃金が慣行化 ○EU：3指令(97年パート労働指令、99年有期雇用指令、2008年派遣労働指令)で非差別原則を規定。EU各国は指令に対応して国内法整備
団結困難	<ul style="list-style-type: none"> 労働組合の推定組織率は16.9%(2020年12月) 労働組合の大多数が企業別組織で、非正社員を組織する例は少ない 労働協約は組合員にのみ適用され、非正社員で協約適用例はきわめて例外的 非正社員は雇用不安定で団結自体がきわめて困難で独自の組織や、労組の役員になる例は皆無に近い 	<ul style="list-style-type: none"> ○多くの欧州諸国：産業別全国協約が産業所属の未組織・非正規を含め多数の労働者に拡張適用(仏では90%以上) ○韓国：非正規職独自の労組(学校非正規職など)が多数。特殊雇用(自営業形式)も労組結成し、活発な活動を展開。大単産組織では役員に非正規職枠設定。現民主労総委員長は非正規職出身
無権利	<ul style="list-style-type: none"> パート有期雇用法、労働者派遣法などに労働者保護の内容が乏しく、強制力のないガイドライン・留意事項などによる行政指導が中心 労働者派遣法は、派遣元・派遣先の使用者責任を水平に分配するだけで、連帯責任や共同責任の規定なし 違反企業への監督・取締が例外的で、経営者の違法・脱法行為から労働者を保護する姿勢がきわめて弱い 差別是正など特別な救済制度なし 	<ul style="list-style-type: none"> ○韓国：労働委員会での無料・迅速な不当解雇救済と非正規差別是正の公的制度。とくに、社会的脆弱層に対する権利救済代理制度で、低所得労働者は、国選の弁護士、公認労務士への委嘱可能 ○米国：連邦政府、州が、違法な偽装自営業に対して「誤分類」を積極的に摘発 ○スペイン：労働・社会保障監督官が積極的に関連法違反・偽装自営業を摘発

(出所) 筆者作成。

「偽装請負」の蔓延が可視化され、働いても貧困状態から抜け出せない「ワーキング・プア」の存在が問題となった(脇田 2022)。

世論の批判を背景に規制緩和の弊害見直しが争点となった総選挙を経て、2009年、自民・公明政権から民主党を中心とした連立政権に交替した。同政権下で、2012年、労働契約法(18～20条)に有期雇用規制が初めて導入され、日雇派遣原則禁止や派遣先事業主責任強化を内容として

労働者派遣法が改正され、規制緩和の一部弊害是正が進んだ。

政権再交替と雇用劣化への逆戻り

2012年末からの第二次安倍政権は、再び、経営側の要望に応える規制緩和の方向へ舵を逆戻りさせた。その基本的特徴は、①2012年に成立した改正労働者派遣法と労働契約法の有期雇用規制を後退させ、非正規雇用から正規雇用への転換

の可能性を例外化したこと、②改革の名目で正規雇用の見直しと解体を進めることであった。とくに、②との関連で、労働法不適用の「雇用によらない働き方」を積極的に拡大させる政策の推進であった。また、安倍政権は、非正規公務員を増加させる一方、2020年4月から「会計年度任用制度」を導入し、任用期間を1年に超短期化し、正規職員化とは真逆に、より雇用不安定な地位に後退させた。

派遣社員の正社員転換の例外化

まず、2015年の改正労働者派遣法は、2012年改正で導入・拡大された派遣先の直接雇用義務を例外的な限定された場合に逆戻りさせ、派遣社員から正社員への転換の可能性を狭めた。さらに、同一派遣先・同一労働者は原則3年までに派遣期間を短期化し、従来可能であった同一派遣先での長期の派遣就労を例外化することになった。

2021年11月、製造業の偽装請負事案で、大阪高裁が東り事件で派遣法(40条の6)に基づいて派遣先直接雇用を命じる画期的判決を下した。同裁判の過程で、労働行政(労働局)と、派遣先労組の非協力的態度が際立った。類似の裁判は多くないが、その背景に、政府や大企業の正社員労組の、非正社員の正社員化に対する消極的な態度、つまり、格差と分断の存在が根強いことを指摘できる。

「同一労働同一賃金」と無期雇用転換の後退

安倍政権は、「同一労働同一賃金」を口実に、2018年「働き方改革」法制定を推進した。本来、有期雇用規制(労働契約法18～20条)は、5年を超える有期雇用の無期雇用転換を目的としており、3カ条を一体として捉える必要がある。ところが、2018年法では、「同一労働同一賃金」実現を口実に3カ条を二つに分割し、20条を切り離して、パート労働法(短時間労働法)と合体させて、新たに「パート有期雇用法」とすることになった。ここでは、正規雇用転換を目的とする有期雇用規制の趣旨が大きく後退したことを強調しておきたい。

不十分な差別是正

多くの事案で「労働契約法20条裁判」が闘われたが、最高裁判所は、一部の手当に限って差別を是正するだけで、待遇格差の中心である基本給、退職金についての正社員優遇＝非正社員差別を是認するという不十分な内容で着落した(メトロコマース事件と大阪医科大学事件、2020年10月13日判決)。2018年法改正で、パート有期雇用法と、改正労働者派遣法で、形式的には非正規の3雇用類型について「均等・均衡待遇」が定められたが、①職務、②職務・配置の変更、③その他の事情の違いがあれば差別を容認するという、労働契約法20条の欠陥が維持された。これは、ILOなどが提起する「職務」に基づく「同一労働同一賃金」原則とは大きくかけ離れていた。

2 コロナ禍による雇用劣化と格差・分断の可視化

次に、コロナ禍で新たに浮上し、可視化された問題として、以下、フリーランスとシフト制労働の問題に絞って、詳しく検討する。

フリーランスの無権利の可視化

感染拡大によってイベントや営業の中止が広がり、雇用によらないフリーランスは、簡単に委託契約を打ち切れ、仕事が無くなる例が続出した。労働法や雇用保険法などが適用されないフリーランスは、特別な法的保護を受けず、契約文書がない場合も少なくなく、契約に基づく争いも困難である。一部の例外を除いて、残業手当や最低賃金の保障もなく、労働基準法の休業手当や雇用保険の失業給付も受けられないなど、不安定で無権利である実態が可視化された。

第二次大戦後、労働組合法と労働基準法は、請負・委託契約の場合も、就労実態に基づいて「労働者性」を認める「広い労働者概念」を導入した。しかし、1985年の労働基準法研究会(労働大臣の私的諮問機関)報告は、「内勤の正社員」を念頭に置いた「狭い労働者概念」に後退する内容であった。逆

に、政府(労働省)は、委託・請負に基づく低劣就労類型(家内労働者、シルバー人材センター就労者)を制度化し、「労働者性」を否定してきた。

新たな「非雇用」拡大の問題性

コロナ禍前、政府は、自営業形式の就労者を「雇用によらない働き方」などとして、積極的に位置づける方向の政策論議を展開していた。そして2020年3月、高年齢者雇用安定法の改正は、65歳の定年延長以降の就労として、新たに「業務委託契約」を選択肢に含む規定を導入した。既に、正社員の人件費負担に悩む企業には、その削減のために副業・兼業を容認し、希望退職を募集し、さらに、業務委託化する事例(タニタ、電通など)も現れていた。政府の「雇用によらない働き方」の検討は、こうした企業側の要望に応えることを目的としていたと考えられる。

日本とは逆に、世界ではコロナ禍以前から、団体交渉や裁判を通じて保護を拡大する方向で、自営業者形式の就労者の地位が問題になっていた。2010年代半ばからWebを通じて労働力を利用する、Uber、Amazonなどの国際的プラットフォーム企業が急成長していたが、その就労者は、労働法の適用がされない自営業者とされた(ILO 2016)。ライドシェアのタクシー運転手や二輪車による食事配達員をめぐる各国で数多くの裁判が起こされた。そして、コロナ禍の中でイギリス、フランス、スペイン、イタリアなどの最高裁判所が共通して、原告らの労働者性を認める判決を下した。さらに、スペインは、2021年5月、配達ライダーの労働者性を原則として認める法律を制定した。

そして、2021年12月、EU委員会は、「プラットフォームで働く人の労働条件改善に関する指令」案を決定した。同案では、5つの基準を示してその中の二つ以上に該当すれば、就労者の労働者性を推定し、そうでないことを企業側が反証する可能性を認めた。こうした「雇用推定」は、2006年ILO雇用関係勧告(198号)が提示した方式を具体化するものである。また、指令案には、プラットフォーム企業が利用するAIを通じた労務管理や業務評価に

ついて、労働側にそのアルゴリズムの情報を開示する内容の規制も含まれている。

低廉労働力としてのフリーランス対策の時代錯誤

これに対して、日本政府は、2021年3月に法的強制力がない「フリーランス・ガイドライン」を決定したに過ぎない。労働者性判定については、1985年の狭い判定基準を変えようとしていない。ワーバーイーツ・ユニオンは、労災保険適用を求めたが、政府は、労働者が保険料を全額負担する「特別加入」の範囲を拡大しただけであった。ILOは、フリーランスについても「結社の自由」を認め、団体交渉を通じた労働条件改善を勧めているが、ガイドラインには、フリーランスの集団的活動促進はまったく含まれていない。

EUは、2017年以降、自営業者への「社会的保護」拡大を政策化し、労働法とともに社会保障制度の適用拡大も重視している。韓国では、コロナ禍で被害が大きかった脆弱層への雇用保険適用の必要性が社会的に合意され、2020年法改正で段階的に自営業者への適用拡大を進めることになった。日本でも、こうした欧州や韓国の動向を踏まえて、フリーランスの労働者性判断を格段に緩和し、とくに「雇用推定」方式を採用するべきである。とくに、ILOや欧米が重視する、偽装的自営業を許さない「誤分類(misclassification)」禁止の労働行政を強化することが求められる。

3 労働力のジャストインタム化 —シフト制労働問題

浮上した「シフト制労働」問題

コロナ禍では、「シフト制」で働く労働者が、賃金カット、シフト削減、休業手当不払いで収入を失う事例が続出し、収入減と仕事の見込みがなくなつて退職したり、シフトの保障がない「ゼロ時間」契約を強いられて、事実上、解雇に追い込まれる等の問題が広がった。この「シフト制労働」は、パート・アルバイトなどの最も脆弱な非正規雇用形態の労働者

で、曜日、時間帯(シフト)が固定せず、勤務シフト表に基づいて一定期間毎に勤務時間帯が決まる、非定型的な働き方を意味している。

野村総研は、シフト制労働のパート・アルバイトのコロナ禍での状況を継続して調査し、2021年2月調査では、シフトが減少した女性の7割、男性の8割が休業手当を受け取っていなかった。さらに、2021年5月調査によれば、女性の27.3%、男性の34.9%が「コロナ前と比べてシフト減少」したが、そのうち「シフトが5割以上減少」は女性で44.4%、男性で16.1%であった。

シフト制労働者からの労働相談を受けた首都圏青年ユニオンなどの取り組みで、「シフトが決まっていない」ので休業と認めない経営者が、休業手当を支払わず、また、新たに創設された「休業支援金」の受給手続きが困難になっていることが明らかになった。同ユニオンや野党からの批判を受けて、政府(厚労省)は、2020年10月30日、休業支援金をめぐる運用を改善する指針を出し、実態に基づき「休業」を広く解する方向で判断基準を見直した。

こうした経過を経て、「シフト制労働」の改善が論じられることになった。主な論点としては、①労働基準法が使用者に課している労働条件明示義務(15条)、休業手当支払義務(26条)違反、②経営側による恣意的なシフト削減規制の必要性、③ゼロ時間などの濫用的なシフト制を規制し、下限労働時間、最低保障労働時間、最低保障賃金などを労働基準法や職業安定法などに定めること、④EUの2019年「透明で予見可能な労働」指令など、オンコール労働に関する世界の規制を参考にした法規制を導入することなどが提起された(労働法律旬報2021)。

厚労省の「シフト制留意事項」

厚労省は、2022年1月7日、「いわゆる「シフト制」により就業する労働者の適切な雇用管理を行うための留意事項」を発出した。そこでは、シフト制労働契約、労働者の募集などについて詳細な留意事項が示されている。とくに、①一定期間における最大シフト(労働する可能性がある最大の日数、時

間数、時間帯)、目安シフト(目安となる労働日数、時間数)、最低シフト(最低限の労働日数、時間数)を定めることが奨励され、②労働者の募集の際にも、①を含めた労働条件の記載が望ましいこと、③シフト減を理由とした離職についても、特定理由離職者または特定受給資格者と認めるとし、失業手当受給の要件を緩和したことが注目される。

ただ、「シフト制労働者」について、休業手当、休業支援金などが受けられなかった理由としては、その多くが、週20時間未満の労働時間や、昼間学生であるために雇用保険の被保険者から除外されて、雇用調整助成金の対象とならないことが大きかったと考えられる。シフト制労働については、ドイツの「ミニジョブ」のように、雇用調整が容易であることで利益を受ける企業(事業者)のみが負担して雇用保険加入を強制する立法の検討が必要である。

また、2000年施行の介護保険制度では、訪問介護労働者が「シフト制労働」の非正規雇用として位置づけられてきた。コロナ禍で注目された飲食、小売などに限らず、前述のフリーランスの中でも、食事配達員などにシフト制労働類似の問題が存在する。国際的な規制動向を踏まえて、ガイドラインや留意事項という曖昧な形式ではなく、法律に基づく、罰則を含むより実効ある規制が必要となっている。■

《参考文献》

- 首都圏青年ユニオン・首都圏青年ユニオン顧問弁護士(2021)シフト制労働黒書
- 女性労働研究(2021)特集 コロナ禍のフリーランス『女性労働研究』65号
- 野村総合研究所(2021)News Release 2021年7月16日
- 労働法律旬報(2021)「特集 諸外国における「シフト制」労働をめぐる法規制の展開『労働法律旬報』1996号
- 脇田滋(2022)非正規労働者の権利実現をめざして『人権と部落問題』959号(未刊)
- Valerio DE STEFANO(2016)The rise of the「just-in-time workforce」: On-demand work, crowdwork and labour protection in the「gig-economy」
- OECD(2020)Employment Outlook
- ILO(2016)Non-Standard Employment Around The World(世界の非標準的雇用 課題の把握と今後の展望:日本語訳)

給付金が生む分断

—「世帯給付」からこぼれ落ちる人々—

北 明美

福井県立大学名誉教授

いわゆる世帯主が受給権者とされるために、非世帯主である女性や子どもが、公的給付を受けられなくなるという問題は多様な領域で起きているが、ここでは以下の3点からそのジェンダー・バイアスの態様をみていく。

1. 阪神淡路大震災に関連する公的給付（「被災者自立支援金」と「被災者生活再建支援金」）および東日本大震災に関連する「義援金」等の受給権
2. 児童手当と児童扶養手当等の受給権
3. コロナ禍に関連する給付金

たびたび指摘されるように、コロナ禍で噴出した様々な困窮はコロナ禍によって初めて生じたものというよりは、それ以前からの積年の未解決問題をより可視化したものであった。いわゆる「世帯単位」の制度設計が女性や子どもの権利・受益を保障するというよりは制限し、その妨げになることが少なくないという本稿のテーマにおいても、同様のことを

きた あけみ

1982年京都大学経済学部卒業。1997年京都大学経済研究科博士課程後期単位取得退学。同大月短期大学教員として勤務開始。2001年福井県立大学教員として勤務開始。2020年同定年退職。同大学名誉教授。

指摘できる。

2つの大震災に関連する公的給付にみられる世帯主中心主義のジェンダー・バイアス

阪神淡路大震災や東日本大震災のような大きな災害における被災者生活支援制度には、「災害弔慰金」・「災害障害見舞金」のように、死亡者や障害を負った被災者が世帯の「生計維持者」とみなされるか、そうでないかによって金額が2つに分けられ、成人であれば男性であることが多い「生計維持者」には、女性であることが多い後者の2倍の額が支払われるといった間接差別的な制度がみられた。また、「災害救助法」による「住宅の応急処理制度」の所得制限のように、世帯構成員全体の年収等が合算されるため共稼ぎ世帯のほうが適用外になるという意味において女性の就労がデメリットとなるという問題もある。

だが、ここでは「被災者生活再建支援法」第三条が「被災世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）の支給を行う」としていること、そして、自治体が国民からの「義援金」等を被災者に配分する際には、この規定にならって「世帯主」に一括支給していることに焦点をしぼる。というのも、こうした公的給付のジェンダー・バイアスの問題を明確に告発する運動が初めて行われたのは、阪神淡路大震災の被災者である一女性とその支

援者たちによってだったからである。

「被災者生活再建支援法」は阪神淡路大震災を契機として1998年に成立したため、阪神淡路大震災の被災者に遡及して適用されることはなかったが、兵庫県はそれに代わるものとして「被災者自立支援金」制度を同年に創設した。そこで当該の女性が申請したところ、本人が被災後に結婚し「世帯主」の地位を失ったということを理由に対象外とされたことが訴訟の発端であった。最終的には被告側が規定を改正し、被災時点で世帯主であった場合には、その後非世帯主となったとしても支給対象とするということで和解にいたったのであるが¹、支援グループが一貫して求めた世帯主要件の撤廃にはいたらず、それはまた、「被災者生活再建支援法」の条文においても同様であった。

そして、この残された問題がそのまま東日本大震災時に受け継がれ、当時の支援金や義援金等の配分に反映されることとなった。その結果、婚姻費用さえ払わない夫が、別居中の世帯員を同一世帯として割増の支援金の全額を受け取ったり、夫の両親とは別生計だったにもかかわらず、舅が世帯主として一括して義援金を受け取り、その使い道に「嫁」は発言できないといった事態が生じたりしたのである。夫の暴力から避難している妻と子が義捐金や賠償金を受け取れず、かわりに夫がその分も自分のものとするとか、夫の暴力から逃れるために、長期別居していた女性が、住まいが全壊したが、非世帯主扱いで支援を受け取れずやむなく夫と「震災同居」せざるをえなくなるといったケースも起きたという²。

「児童手当法」による受給権のジェンダー・バイアスと「同居親優先原則」の限界

連立民主党政権の下で成立した「子ども手当法」(2010年成立)の以前の旧「児童手当法」(1971年成立)にあつては、「父及び母が共に当該父及び母の子である子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするとき」は、「当該子どもの生計を維持する程度の高い者によって監護され、かつ、これと生計

を同じくするものとみなす」と定め、これに該当する養育者を受給権者としていた。ここでいう生計を維持する程度の高い者とは「家計においてより中心的な役割を果たしている者」として「社会通念上、妥当と認められる者」、「家計の主宰者」とであるとされている。

具体的にはそれは、両親のうちどちらが住民票上の世帯主になっているか、子どもを自分の健康保険等の被扶養者としているか、所得税等の扶養控除を適用されているか、賃金の家族手当を支払われているか、どちらの収入のほうがより恒常的に高いかといったこと等を基準に、市区町村が判断して決定する。これらの基準が間接的な性差別の効果を持ち、2人親の家庭では、たいていの場合父親が該当するとされることは明らかである。

この規定は「子ども手当法」においてもこの規定は受け継がれたのだが、それでもここにおける重要な進歩の一つは、その後の2011年施行「子ども手当の支給等に関する特別措置法」のもとで、「前項の規定にかかわらず、子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするその父若しくは母…のうちいずれか一の者が当該子どもと同居している場合(当該いずれか一の者が当該子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするその他の父若しくは母…と生計を同じくしない場合に限る。))は、当該子どもは、当該同居している父若しくは母又は父母指定者によって監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす」(同法第4条第3項)として「同居親優先」原則を定めたことであつた。

これ以前は、離婚後であつてさえも、父の養育費の仕送りが子の生計費の多くを占める場合は従前どおり父が児童手当の受給権者であり、その場合は手当受給者を母に変更することができなかったのであるが、この特別措置法以降はこのような生計維持関係よりも監護関係を重視して、別居親ではなく同居親が直接の受給権者となった。このような転換は子ども手当が所得制限を撤廃したことと結びついている。主な生計維持者の所得が定められた限度内にあることを受給の要件とする所得制限と、主な生計維持者を受給権者とすることは必然

的な結びつきがあったからである。そして、この子ども手当の「遺産」は所得制限を復活した新「児童手当法」(2012年施行)にもかろうじて受け継がれている。

だが、上記の条文のカッコ内但し書きが示すように、ここにおける同居親優先は、単に子どもと同居し、子どもを監護している養育者を受給権者と定めるといふ諸外国では当然の考え方まで到達したのではなく、父と母が生計を別にしている限りで、子どもと同居している親の方に受給権を認めるという限定的なものにとどまった。したがって、父母が生計をとともにしている限り、従来の子どもの「生計を維持する程度の高い者」を受給権者³とする原則は依然として基本的に変わっていない。

しかも、離婚成立前の別居については、父母が生計を別にしていることの証明に求められる現行の基準は厳格である。すなわちア、住民票が別であること、イ「離婚協議申し入れにかかる内容証明郵便の謄本、調停期日呼出状の写し、家庭裁判所における事件係属証明書、調停不成立証明書の写し」のどれかか、離婚協議中であることを示す弁護士⁴の証明があることが求められ、それができないと別居親が自主的に資格喪失届を出さない限り、同居親に児童手当の受給資格を移すのは困難になる。すぐに離婚協議を開始できない場合や相手が離婚を拒否する場合もあれば、様々な理由によりただちに住民票を相手方と別にすることができないまま、長期にわたる別居が続く場合もある。だが、そうした場合でもこの基準が同居親と子どもの前にたちはだかるのである。より短い別居としては、たとえば、2020年の春になっても次のようなケースが報道されている(『静岡新聞』2020年8月14日)。

「10代の子を育てる静岡県中部の30代女性の夫は今春、突然退職して住民票を県外に移し失踪した。世帯収入はほぼ夫の給与だったが、飲食店で働く女性のパート収入のみとなり、さらにコロナ禍で数万円に減少。一方で支出は、アパート賃料などの生活費に子どもの制服の購入費などが上乗せされ例年より膨らんだ。児童手当の

振込先は「主たる生計者」の夫の銀行口座になったままだ」。

このように協議離婚ができない場合は裁判所での手続きを経るが、弁護士への依頼から離婚成立までは早くて半年程度はかかるという。また、当事者の精神的負担も大きく、この女性も「夫の真意が分からず、すぐ動き出せなかった」と吐露したとのことである。

後述するが、こうした場合は児童手当や児童扶養手当に連動するコロナ禍関連の給付からの排除にもつながっていく。

DVか児童虐待で避難し安全のために住民票を移す手続きができない場合は、相手方の社会保険(健康保険等)の扶養から抜けていることに加え、ア)保護命令決定書、イ)婦人相談所ないし配偶者暴力相談支援センター等が発行する証明書、ウ)住民基本台帳における閲覧制限等の支援措置の決定通知書やエ)児童への接近禁止命令等の発令等のどれかをそろえていることが原則的に必要である。ただしこれらの条件がそろわなくとも、母子生活支援施設や婦人保護施設に入所している場合など、配偶者と児童との間に生活の一体性がないと認められる場合は相手方の受給権を喪失させ、避難者である母に児童手当の受給権を認めることが可能である⁴が、つい最近まで硬直的な運用がなされる実態があった。

要するに、日本においては同居親優先の原則は狭い範囲でしか認められていないということが出来る。そして、相手方が児童手当の受給資格喪失届を自発的に出すようなスムーズな離婚ができない状況にある当事者にとっては上記の諸基準が大きなハードルとなるだけでなく、後述するコロナ禍関連の給付においても立ちふさがったのである。

児童扶養手当と世帯主中心主義の影

様々な事情によりスムーズに離婚に進めないままにいる実質ひとり親にとっては、低所得のひとり親の「命綱」と言われる児童扶養手当も遠い存在

になる。住民票を相手方とすぐに分けることができないことが児童扶養手当においても壁になるか、あるいは離婚が成立していない母子の場合は、1年間まったく音信不通等といった「遺棄」状態にあるという証明が必要とされるが、相手方の社会保険の扶養から自分や子どもを抜くことが困難な事情や、1年の間にとぎれとぎれのわずかな婚姻費用であっても相手がそれを払ったことがある等の経緯があれば認められない。

このような条件の厳格さは、偽装離婚ないし事実婚による不正受給を防ぐためと言われているが、それは逆に言えば、相手方が「世帯主」である限り、別居母子への公的支援は認めないといういわゆる「世帯単位」の考え方に縛られることである。

しかも住民票を移さずとも認められる可能性があるDV避難については、児童手当以上に条件がせまく、裁判所の保護命令が必ず原則的に必要だが、身体に深刻な怪我を負ったという診断書等がなければ出されないことが多いという⁵。

このような実質ひとり親の状況は、別居している相手方と本人の所得が合算されるために、同居親だけの収入で判定するなら軽減されるはずの保育料の負担が過重になる、私立高校生向け就学支援金や大学生向けの奨学金制度でも返済不要の給付型の対象外とされる等というように、さらなる負担を呼び込む。また、自治体のひとり親向け医療補助が児童扶養手当受給に連動しているといったように、児童扶養手当かの排除は他の支援策の排除につながるが多い。

次に見るように、コロナ禍対応の給付金も、かならずしもこうした苦境を軽減するものではなかった。むしろ従来からのこうした排除をさらに拡大する場合も少なくなかったのであるが、紆余曲折を経ながらも次第に改善もなされていった。だがそのかげでは、最後にふれるように、以上に見たような児童手当・児童扶養手当そのものの世帯主中心主義が温存されていることにはかわりはないのである。

コロナ禍対応の給付金と世帯主中心主義のジェンダー・バイアス

以下では、実施等の時系列に沿って、1) 児童手当の受給者に1万円を臨時に支給した「子育て世帯への臨時特別給付金」(基準日2020年3月31日、高校1年生については同年2月29日)、2) 大人も子どもも含めて、一律に10万円を臨時に給付した「特別定額給付金」(基準日2020年4月27日)、3) 2020年6月分の児童扶養手当受給者を中心に、子ども1人当たりにつき5万円、第2子以降各3万円を計2回支給した「ひとり親世帯臨時特別給付金」、4) 2021年4月分の児童手当⁶の受給者と、同じ所得限度額内で高校生世代の子どもを養育する者および児童扶養手当受給者に対して、子ども1人当たり5万円を支給した「子育て世帯生活支援特別給付金」、5) 2021年9月分の児童手当受給者と、同じ所得限度内で高校生世代の子どもを養育する者(基準日9月31日)に対し、子ども1人当たり10万円相当の給付金を支給した「子育て世帯への臨時特別給付」および「住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金」(基準日2021年12月10日)、6) 2021年の「子育て世帯への臨時特別給付」対象年齢の子どもを養育する同居親でありながら、同給付を受け取れなかった養育者で、2021年3月分の児童手当の受給者と高校生世代の子どもを養育する者(基準日2021年2月28日)に対し、子ども1人当たり10万円を限度とする給付金を支給した「子育て世帯への臨時特別給付(支援給付金)」について簡単に概観する。

1) 児童手当の受給者に1万円を臨時に支給した「子育て世帯への臨時特別給付金」(2020年春)

この給付の特徴は低額であり、かつ児童手当制度においては児童手当の所得限度額を超える世帯に対してもその半分から3分の1の額の特例給付が支給されているが、この臨時給付金からは除外されていることである。この除外は後の子育て世帯関連の給付金にも引き継がれた。基準日とされ

た2020年3月31日(高校1年生については同年2月29日)以降の離婚、別居であったために、あるいは児童手当が離婚前別居の同居親に支給されるのに必要な前述の条件を満たせないことから対象外とされ、同居親ではない相手方に支給されたという訴えが支援団体等に寄せられている⁷。

2) 「特別定額給付金」(基準日2020年4月27日)

この給付は所得制限なく、2020年4月27日時点の「世帯主」に世帯員1人当たり10万円が一括支給されたことに特徴がある。だが、この基準日の時点で住民票を移していなかった離婚前別居の当事者はやはり排除された。ただし、少なくとも同様の状況にあるDV避難者については、婦人相談所等の公的機関での証明だけでなく、自治体の判断でそれ以外の民間支援団体が発行した確認書による証明でも可とされたこと、さらに相手方の社会保険の扶養から抜けていなくとも生計を別としていると認められ、世帯主とは別の現在の居住地に避難者が申請できるとされたこと、かつ基準日にかかわらず申請を認めたことにも前進がみられる。被害者支援者団体の働きかけによってこのような改善が一步なされたことは記憶されるべきであるが、それ以外の理由による離婚前別居の非世帯主当事者はあいかわらず排除されたままであった。

なお、このあとのほうの問題に関しては、別居中の当時の夫にすでに給付金が支給された後、支給対象者である母子にそれをひきわたすよう求める裁判が提起され、2021年12月15日に母子側が勝訴し、2022年1月に確定した事件がある。判決文によれば、夫側は「世帯の構成員に給付金を渡していない世帯主は数多く存在すると思われる」ことを認めたとうえで、この給付金の受給権者は個人ではなく「世帯主」であり、世帯の構成員(この場合は、別居中の妻子)にそれに対する請求権が認められると、「各世帯の家庭内において紛争が生じ、国民全体の混乱を招くことになりかねない」と主張していた(2021年12月15日判決)。

それに対し、地裁判決は、迅速な支給のために受給権者は世帯主とされているが、実質的に家計

が別の別居中の母子は、母子自らをそれぞれ給付対象者とする各10万円を取得する権利があるとして、その請求に応じなかった夫側に該当金額の支払い等を命じたのである。ここで前進と思われるのは、DV避難者としての訴えではないケースで、かつ、この給付金の基準日においてはまだ住民票を別にできていなかったにもかかわらず、実質的に夫と家計を別にしていただけと認定したことである。

この判決は自治体に対して離婚前別居母子の受給権を認めたものではないが、世帯主が受給権者であっても、その世帯主に対する受給対象者としての受給権が否定されるものではないことを改めて明らかにしており、これは前述の東日本大震災当時の状況と比して特筆すべき事柄と思われる⁸。

3) 「ひとり親世帯臨時特別給付金」(2020年夏・冬)

ここでは子ども1人当たりにつき5万円、第2子以降各3万円を主に8月と12月に計2回支給した。この給付設計で注目されるのは、2020年6月分の児童扶養手当受給者だけでなく、児童扶養手当受給者ではないが同所得水準の年金受給者であるひとり親を加え、さらに「家計急変者」というカテゴリーにおいて、所得制限により児童扶養手当受給者にはなっていなかったが、現時点においては児童扶養手当受給者と同水準の低所得に落ち込んだひとり親世帯を新たに対象に加えたことである。離婚前別居のDV避難者についても上記と同様に支援団体の確認書による証明で比較的広く申請が認められたようだ。ただし、それ以外の離婚前別居者が排除される状況はここでも変わらなかったと思われる。

4) 「子育て世帯生活支援特別給付金」(2021年春)

注目されるのは第1子、第2子以降にかかわらず子ども1人当たり同額の5万円を支給したこと、児童扶養手当受給者に加え、非課税世帯レベルの低所得世帯限定ではあるが、ふたり親の児童手当受給者をもに対象としたこと、関連して、児童扶養手当の場合と同様にこのふたり親世帯についても高校世代の子も新たに支給対象としている点

である。

さらに離婚前別居については基準日を過ぎた離婚や別居でも申請を認め、しかも別居親である相手方にすでに支給決定がなされた場合でも支給がなされている。また、DV避難者についてもこれまでの給付と同様の配慮がなされた。

5) 「子育て世帯への臨時特別給付」および「住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金」(2021年年末～)

前者は児童手当の所得限度額内の世帯に対し高校世代以下の子ども1人当たり各10万円、後者は住民税非課税世帯等に一世帯当たり10万円を支給する制度であるが、同年の上記4)の給付と異なり、基準日後の離婚や別居の当事者からの申請を認めなかったことから、前者については4万人以上の子どもが除外される恐れがあるという批判を浴びた⁹。

他方、後者では、コロナ禍を原因とする限り家計急変世帯については4)と同様に基準日にかかわりなく申請を認める点、またDV避難者についても4)と同様に別居している相手方に既に支給決定された後でも支給を認めている点が前者と異なっている。

6) 「子育て世帯への臨時特別給付(支援給付金)」

5)で基準日後の離婚や別居の当事者を排除したことに対する批判に対応する形で、それらから排除された同居親を対象にした救済措置である。ここでは、住民票を別にしていなくとも、離婚協議中という証明がある場合は申請を認めるという新たな前進もなされている。

以上を概観すると、結局、以上のコロナ禍対応給付金においては紆余曲折を経ながらも、児童手当および児童扶養手当制度におけるよりも同居親原則がより広く認められていったことになる。これらの給付においては児童手当および児童扶養手当制度のシステムに準拠したために、給付から排除される同居親の存在が可視化され、支援団体等からの批判を受けることによって、かえって次第に制限が

緩和されていくという結果になった。

しかし、児童手当および児童扶養手当制度そのものにおいては、同居親原則の適用範囲の狭さにもたらす世帯主中心主義は本質的にかわっていない。また、DV避難以外の離婚前別居については、コロナ禍対応給付においても6)の「支援給付金」における住民票に係る緩和以外は、前進がみられない。

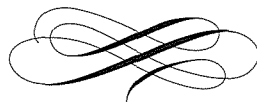
政府はこれらのコロナ禍対応給付は1回限りのものであることを、その支給要領等で繰り返し強調してきた。そこにはこれらが児童手当制度や児童扶養手当制度への恒常的な上乘せ、拡張につながることを阻止しようとする意図がある。それはまた、児童手当制度については所得制限をさらに強化し、2021年の児童手当法「改正」ですでに削減が開始された特例給付の所得限度額について今後は所得合算方式での審査を導入し、さらにそれを児童手当全体につなげようとする企図があるからでもある。

だが、こうした世帯合算方式においては、父親の所得次第で母子から手当の権利をはく奪するか、母親の就労に対して手当喪失のペナルティを科すことを意味する。この所得制限の強化と新たな世帯単位給付化は、別居や離婚を不正受給目的の偽装と疑うネガティブな視線を生み出し、当事者たちの受給権の拡大を妨げていく可能性がある。コロナ禍対応給付からの排除だけでなく、児童手当・児童扶養手当制度そのものにおけるこうした排除にも改めて目を向けていなくてはならないだろう。■

《注》

- 1 地主敏樹(2005)「被災者支援のあり方」復興10年委員会編『復興10年総括検証・提言報告：阪神・淡路大震災』復興10年委員会
- 2 北明美『『弔慰金・見舞金』や『生活再建支援金』等のジェンダー・バイアス(2012)』北京JAC』第168号。同『『災害弔慰金支給法』・『被災者生活再建支援法』・『災害救助法』に基づく施策のジェンダー・バイアスをご存知ですか』(2015)NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ発行『増補版3.11後を生きる—シングルマザーたちの体験を聞く』

- 3 本来は、これだけでは「受給資格者」であって、「受給権者」とするには市町村の認定が必要であるとされている。坂本貞一郎（1972年）『児童手当法の解説』社会保険研究所。
- 4 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「児童虐待・DV事例における児童手当関係事務処理について」（2012年3月31日）。
- 5 「プレシンママは今—離婚できない母⑤」西日本新聞 2021年4月20日。
- 6 在宅の重度障害児の養育者に対する特別児童扶養手当の受給者も対象になった。
- 7 「別居中・離婚前のひとり親家庭」実態調査プロジェクトチーム『ノーセーフティネットひとり親家庭を救え！別居中・離婚前のひとり親家庭アンケート調査報告書』2020年11月11日001336063.pdf (moj.go.jp)
- 8 『西日本新聞』2022年3月15日。
- 9 FNNプライムオンライン（2021年12月24日）
<https://news.yahoo.co.jp/articles/f428ca95c4839e5c8678f5facdb2e7a416169348>



終わりの見えないコロナ禍での シングルマザーの労働と子育て

中冨 桐代

北海学園大学経済部教授

はじめに

新型コロナウイルス感染症への対応が長期化し、私の暮らす北海道にも繰り返し緊急事態宣言や蔓延防止等重点措置が発令されている。「シーセッション(女性不況)」と言われるように、コロナ禍は女性の雇用、特にサービス業等の非正規で働く多くの女性に大きな影響を与えた。令和3年版『厚生労働白書』では、女性の非正規雇用の大幅な減少と休校措置などで家事・育児負担が増加したことから、負荷が女性に偏っていることを明らかにした。

内閣府「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会報告書」(2021年4月)は、子どものいる有配偶女性が非労働力化している一方で、シングルマザーは失業しているという相違を明らかにした。家計を支える大黒柱である夫がいる有配偶女性は仕事を辞め母親業に専念できるが、シングルマザーは経済的自立のために次の仕事を探し続けなければ

ならないのである。

シングルマザーにコロナ禍が与えた影響は、上記に述べられている失業や休業だけではない。この論文では、シングルマザーの当事者団体である公益社団法人札幌市母子寡婦福祉連合会(以下、札母連)の母子の会員(末子が20歳未満)を対象としたアンケート調査から、コロナ禍がシングルマザーの労働と子育てにどのような影響を与えているのか、そして国の支援策が有効に活用されているのかを検討する。

コロナ禍以前のシングルマザーの 経済状況、労働の実態

コロナ禍の前からシングルマザーは「働いても貧困」の状態に置かれてきた。ここで簡単に母子世帯の状況を確認しておく。母子世帯とは父のいない児童(満20歳未満の子どもであって未婚のもの)がその母に養育されている世帯である。厚労省「平成28年度世帯」によれば、母子世帯は全国で123.2万世帯、離婚で母子世帯となった者が約8割である。81.8%が就労しており、これはOECDの平均65.7%よりも高い。平均年間就労収入は200万円、児童手当や児童扶養手当を含めた平均世帯収入243万円である。単純に12ヶ月で割れば月20万円ほどの収入になり、大雑把に言えばシングルマザーは大卒の新人と同じ程度の収入で子どもを育てている。厚労省「2019年 国民生活基礎調

なかぞの きりよ

北海道大学大学院教育学研究科後期博士課程 単位取得満期退学。北海道大学博士(教育学)。専門分野はジェンダー論、労働社会学を基盤においた女性の就労支援の研究。釧路公立大学経済学部(労働経済論、社会保障論担当)を経て、北海学園大学経済学部教授(社会保障論担当)。著書に『シングルマザーの貧困はなぜ解消されないのか「働いても貧困」と支援の課題』(2021年、勁草書房)、『北海道社会とジェンダー』(共著、2013年、明石書店)など。

査の概況」によれば、大人が一人の子どものいる現役世帯(ひとり親家庭のことであるが、その約9割はシングルマザー)の貧困率は48.3%であるのに対し、大人が二人の世帯(二人親家庭)の11.2%である。圧倒的にシングルマザーの経済状況は厳しい。

私が2016年に札幌連の会員を対象とした調査(中園 2021a 第2章)では84.6%が就業しており、未就業は15.4%である。就業している者の就業形態は正社員40.0%、非正規55.7%、自営等4.3%である。一月あたりの就労収入(手取り額)は正社員が18.3万円、非正規が12.4万円である。児童扶養手当等を含めた収入は正社員が22.4万円、非正規が19.4万円である。2021年の札幌市における母子3人(小学生、未就学児)の夏季の生活保護の最低生活費は23.4万円である。多くのシングルマザーは最低生活費以下で生活しており、経済状況は本当に厳しい。

シングルマザーは育児を優先するため非正規に就くため収入が少ないと言われる。札幌連の調査でも週40時間未満で働く者の割合は、非正規が65.4%に対し正社員は45.7%である。しかし、週50時間以上就労する者の割合は非正規11.8%と正社員10.8%であり、大きな差はない。副業をしている者は非正規に多い。単純に子育て負担→非正規→シングルマザーの収入の低さと考えることはできない。

コロナ禍による子育て、家庭教育の負担の増加～ 臨時休校、特定の学年・学級の休業、リモート授業～

私の暮らす北海道では、2020年3月2日からの全国を対象とした一斉休校に先駆け、2月25日に北海道知事が教育委員会に対して2月27日からの一斉休校を要請した。札幌市では保育園は開所したものの学童保育は一時閉鎖した。この突如の臨時休校は、シングルマザーだけでなく育児のファーストパーソンである多くの母親に大きな影響を与えた。休校期間は小刻みに引き延ばされ、シングルマザーと子どもたちに大きな影響を与えた(中

園 2021a 第3章および2020)。

シングルマザーは自分が稼ぎ主であるから、子どもが休校になっても自分は仕事を休めないし、辞められない。くわえて、リモートワークを行なっている者は2020年7月の調査では1名だけであった。そのため、休校によって様々な家事、育児の負担が生じた。例をあげれば、食事の準備の負担である。シングルマザーは仕事を休めないため、出勤前に子どもの昼食や場合によっては夕食の準備も済ませなければならない。給食がないため食費の負担も生じた。この他にも、子どもが1日中家にいるため暖房費や電気代など水光熱費が負担増となった(私の個人的な経験で言えば、北海道の冬季には4人家族で1ヶ月数万円の電気代と灯油代がかかる)。そして、休校によって何よりも大人がいない家庭で子どもだけが長時間取り残され、子どもの居場所が失われたまま放置されたのである。臨時休校は子どもの安心・安全な居場所の確保、生活の保持に対して各家庭任せ、母親の自助努力に期待するという事態を生んだことを強く指摘したい。

2022年2月9日現在、オミクロン株による子どものコロナ感染者が増加している影響で、小学校の17.8%が特定の学年・学級の臨時休業を行なっており、2.9%が学校全体の休業を行なっている¹。2020年のような疫学的に明らかな効果がない一斉休校は行われなくなったが、散発的に休校措置は行われており母親の育児負担、家庭教育の負担は続いている²。

2020年の全国的な臨時休校を受けて、休校中も家庭でリモート授業を行えるように国が急遽前倒しを図ったのがGIGAスクール構想である。2019年末から始まったGIGAスクール構想によって、「一人一台端末」と「高速な校内ネットワーク」が整備された。2021年度末には98.5%の自治体の小・中学校で「一人一台端末」の整備(配布ではない、卒業や転校の場合は返却する)が終了する³。

では、整備された端末はコロナによる休校で役に立っているのか。当初のGIGAスクール構想では各家庭の通信環境については特に触れられていない⁴。私が2021年11月に札幌連の会員に対して

表1 2020年2月末と比較した就業収入の変化

	アンケート	増えている	特に影響はない	就労収入が 減った・減ると思う	就労収入は ほとんど無くなる	回答者数
正社員	A	—	82.6%	17.4%	0.0%	46
	B	9.8%	62.7%	27.5%	0.0%	51
	C	13.7%	76.5%	9.8%	0.0%	51
非正規	A	—	56.4%	39.7%	3.8%	78
	B	15.5%	52.1%	32.4%	0.0%	71
	C	8.2%	54.1%	32.8%	4.9%	61
就業者	A	—	64.8%	32.0%	3.1%	128
	B	12.5%	57.0%	30.5%	0.0%	128
	C	11.1%	63.2%	23.1%	2.6%	117

(注) —：項目なし

(出展) 筆者アンケートより作成。

行なった調査では、95.7%には自宅にWi-Fi環境が整っていたが、Wi-Fiがない、スマホしかないという回答もあった。このような家庭に対しては学校からポケットWi-Fiが貸与される。しかし、利用する母親からするとそう簡単ではない。以下は2022年2月のコロナによる学級閉鎖期間中のタブレット使用について札幌連の役員に寄せられたシングルマザーからの要望である。

「我が家にはWi-Fiもついてないので学校からレンタルしましたが、4日間では5Gは足りなくなり再度親だけ学校に取りに行く羽目になったりと休校中も大変でした。タブレット本体の充電器もゲーム機で代用できると聞きましたが、こちらもないので計3回学校に取りに行きました」。

学校でGIGAスクール構想が推進されても、家庭教育の環境を整えたり、子どもがリモート授業をきちんと利用しているか管理したりといった業務は母親が負わなければならない。母子世帯では、昼間、母親は働いていて不在の場合が多いので、子どもが端末の操作等でわからないことがあっても気軽に聞ける大人は周りにいない。家庭でのリモート授業の負担は親子とも相当大きなものである。

また、子どもが大学生である場合も経済的負担は増加している。以下は2021年7月のアンケートで寄せられた自由記述である。

「オンライン授業のため、家にいることが多く水光熱費、コピー紙、インク代がかかる。週1回の学校へ行くための交通費が高く（毎日学校があるなら定期代だが…）臨時給付金が支給されて良かったが、すぐなくなってしまった。1人暮らしの大学生以外にも（家にいる学生）食料支援をしてほしいです」（事務、正社員）。

シングルマザーの労働の場での コロナ禍の影響

札幌連の末子が20歳未満の会員を対象に2020年3月（以下、アンケートA、138人回答）、2020年7月（アンケートB、140人回答）、2021年7月（アンケートC、131人回答）の3回、コロナ禍が労働と生活にどのような影響を与えたか、アンケート調査を行った⁵。正社員の構成比はアンケートABCの順に33.3%、36.4%、39.8%、非正規は同様に56.5%、50.7%、48.4%、未就労は6.5%、8.6%、9.4%である。非正規が減少し正社員と未就労が増えているように見えるが、アンケート毎に回答者が替わっている可能性があるため全てがコロナ禍の影響とは言い切れない。

2020年2月末以降の仕事の状況の変化を尋ねたところ、アンケートBでは正社員の94.1%が同じ

表2 2020年2月末と比較してどのくらいの減収か(減った、ほとんど無くなると回答した者)

	アンケート	1万円未満	1～2万円	2～3万円	3～5万円	5万円以上	回答者数
正社員	A	62.5%	12.5%	12.5%	12.5%	0.0%	8
	B	7.1%	21.4%	14.3%	28.6%	28.6%	14
	C	0.0%	0.0%	60.0%	20.0%	20.0%	5
非正規	A	11.8%	23.5%	20.6%	26.5%	17.6%	34
	B	17.4%	21.7%	8.7%	26.1%	26.1%	23
	C	4.3%	13.0%	21.7%	34.8%	26.1%	23
就業者	A	20.5%	22.7%	18.2%	22.7%	15.9%	45
	B	12.8%	20.5%	12.8%	25.6%	28.2%	39
	C	3.3%	10.0%	30.0%	33.3%	23.3%	30

(出展) 筆者アンケートより作成。

仕事を続けていたが、Cでは86.3%に減少した。非正規では80.3%と80.6%と大きく変わらない。コロナ禍が始まって半年で非正規では「副業を始めた、増やした」や「自己都合で退職した」といった大きな変化があったが、1年が経つと正社員でも同様の変化が生じた。とはいえ、全体的には就労者の8割以上は仕事の状況は変化していない。ただし、未就労者について見ると、Bでは2020年2月末以降「雇い止めや解雇にあった」15.4%、「自己都合で退職した」7.7%、Cでは0%と27.3%となっている。未就労者の中ではコロナ禍以降に仕事を続けられなかった者が増加傾向にあるように見える。

仕事を続けられたとしても、就労収入が減少している者は少なくない(表1)。アンケートBでは正社員の27.5%が「就労収入が減った」と回答し、Cでは9.8%である。「就労収入はほとんど無くなる」はB、Cともいない。「増える」はB9.8%、C13.7%である。一方、非正規ではB32.4%が「就労収入が減った」と回答し、Cでは32.8%である。「就労収入はほとんど無くなる」はBではいないが、Cでは4.9%である。「増える」はB15.5%、C8.2%である。正社員に比べ非正規では就労収入が減少している者が多い。

収入が減った、あるいはほとんど無くなると回答

した者を母数とし、どの程度の減収になっているのを見よう(表2)。正社員に比べて非正規の減収が大きいのがわかる。Cの月5万円以上減収は26.1%、3～5万円減収は34.8%となっており、6割以上が月3万円以上の減収である。コロナ禍前の非正規の一月の賃金は12.4万円であるから、手取りが一桁となっているシングルマザーも少ない。

2020年2月末以降休業した者の割合は、Cで正社員23.5%(B27.5%)、非正規41%(B47.1%)で若干減っており、落ち着いているように見える。このうち正社員16.7%(B53.8%)、非正規24%(B30.3%)が休業補償はなかったと答え、補償がなかった者の割合は減少している。休業補償の特例が延長され、企業や労働者に周知されているようだ。

その一方で仕事を休まざるを得なかった非正規のシングルマザーからアンケートCで以下の回答が寄せられた。「子供が熱を出すたびに出勤停止になり、コロナではない事が確認できるまで休まなくてはいけなくなり収入はその度に減りました。家にいるので食費はかさみ大変でしたので給付金はとも有りがたかったです。ネットで勝手に母子家庭になったのに恩恵を受けて…と書いてあるのを見てつらい気持ちにはなりましたが、我が子達を食べ

させて行くために本当に助かりました」(パート・アルバイト、職種不明)。このケースは小学校休業等助成金の対象であると思われるが、企業が対応していない。

収入が増加している場合でも負担はある。正社員の看護師は労働時間も増加しており、アンケートCで以下のように述べる。「幸い看護師なので仕事がなくなり困るということはおきていません。しかし、母子で仕事をしていくのは子どものあずけ先に常に苦勞します。夜勤も命じられています。祖母に子どものめんどうをみてもらうには限界があります。はたらけというのであればその間の子どものめんどうをみてくれる環境を整えてほしいといつも思います」。コロナ禍で育児や家庭教育に負担がより増しているが、両立支援の貧弱さは相変わらずであり、シングルマザーの自助努力頼みになっている。

政府の支援策の利用は低調

シングルマザーの様々なコロナ禍に対応する施策の利用は低調なままである(中囀 2020および202a第3章、2021b)。アンケートCでも最大9ヶ月家賃の補助を受けられる住宅確保給付金⁶、条件によっては無利子で利用できる母子寡婦父子福祉資金貸付⁷を利用したものはいなかった。この他に国民年金保険料・国民健康保険料の納入猶予、上下水道の支払い猶予、納税猶予のいずれも利用は全体の1割以下である。

当面の生活費を貸し付ける緊急小口資金の利用者の割合は正社員が9.1%、非正規が7.1%、就業者が10.3%であり、未就業の利用者はいない。同じく総合支援資金は9.1%、12.2%、11.8%であり、未就業の利用者はいない。先に見た減取の状況から見ると利用は少ない。そして、これらの資金貸付は借金であるため、要件を満たさなければ返済が始まる。アンケートCでは、利用者から以下の自由記述の回答が寄せられた。「支援資金の借入をおこない食いつないでおりますが、返済がはじまる頃に元にもどっているのか、返す事ができるのか不安な日々です」(サービス、自営等)。

もう一つ利用者が増えているのは生活保護である。正社員の利用者はいないが、非正規が14.6%(アンケートBでは2.9%)、就業者が8.8%(2.3%)であり、未就業33.3%(15.4%)である。2020年7月から2021年7月の1年間で急激に増加している。最初に述べたようにコロナ禍以前から生活保護の最低生活費以下の経済水準であったシングルマザーが多いため、長期化するコロナ禍の影響で借入を行うのではなく、生活保護を利用する者が増えたと思われる。

ポストコロナ社会に向けた シングルマザーへの支援

政府は母子世帯に対し数回の給付金を配布しているが、経済的に追い詰められているシングルマザーは増加している。賃金は増えても労働条件が悪化したり、子育て負担が増加したりしている者もいる。休業補償や政府の支援策が届かない者もいる。もともと「働いても貧困」な状態におかれているシングルマザーの自助努力で、コロナ禍の親子の生活を維持することは既に限界にきている。厚労省のこれまでと同じ就職紹介、職業訓練による資格取得という支援では、シングルマザーを救えない。コロナウイルスに対する感染制御と同時に、男女、正規・非正規の賃金格差の解消、誰もが育児と労働を両立できる働き方の確立を早急に進めることが必要であり、同時に母親の負担を軽減する育児支援、家庭教育の支援の充実が必要である。遠回りかもしれないが、これらの根本的な社会のあり方の変革が、ポストコロナ社会のシングルマザーを含めた女性の労働を支えるはずである。そして、誰でも受けられる生活保障の整備も喫緊の課題である。■

《注》

- 1 文科省「新型コロナウイルス感染症の影響による臨時休業状況調査の結果について 令和4年2月18日」https://www.mext.go.jp/content/20220218-mxt_kenshoku-000006590_1.pdf 2022年3月15日閲覧

- 2 日経新聞 2022年2月27日「チャートは語る 保育所休園 ママに負担」では、保育所休園が増えた1月17日以降、東京のオフィス街では30歳代女性の人出が大きく減少したと報道した。
- 3 文科省「義務教育段階における1人1台端末の整備状況（令和3年度末見込み）」2022年2月 https://www.mext.go.jp/content/20220204-mxt_shuukyo01-000009827_001.pdf 2022年3月15日閲覧
- 4 文科省「GIGA スクール構想の実現へ」 https://www.mext.go.jp/content/20200625-mxt_syoto01-000003278_1.pdf 2022年3月15日閲覧
- 5 アンケートA、Bについては中園 2021a および 2021b 参照の事
- 6 主たる生計維持者が離職・廃業後2年以内である場合、もしくは個人の責任・都合によらず給与等を得る機会が、離職・廃業と同程度まで減少している場合において、一定の要件を満たした場合、生活保護の住宅扶助額を上限に実際の家賃額を原則3か月間（延長は2回まで最大9か月間）支給する。（厚生労働省 生活支援特設ホームページ <https://corona-support.mhlw.go.jp/>

[jukyokakuhokyufukin/index.html](https://www.jukyokakuhokyufukin/index.html) 2022年3月15日閲覧)

- 7 ひとり親家庭（母子家庭・父子家庭）と寡婦の経済的自立を支援するため、子どもの修学資金など全部で12種類の資金を無利子または低利で貸し付ける制度。（さっぽろ子育て情報サイト <https://kosodate.city.sapporo.jp/mokuteki/money/hitorioya/1123.html> 2022年3月15日閲覧)

《参考文献》

- 中園桐代（2020）「コロナウイルス感染症拡大による臨時休校がシングルマザーに与える影響：札幌市母子寡婦福祉連合会・会員のアンケート報告」『季刊北海学園経済論集』第68巻1号
- 中園桐代（2021a）『シングルマザーの貧困はなぜ解消されないのか「働いても貧困」と支援の課題』勁草書房
- 中園桐代（2021b）「コロナ禍におけるシングルマザーの労働・生活と支援策の課題—札幌市母子寡婦福祉連合会・会員アンケートを事例として—」『日本労働社会学会年報』第32号



エッセンシャル・ワーカーを めぐる韓国の取り組み

—「必須業務の指定及び従事者の保護・支援に関する法律」の制定過程を中心に—

金 美珍

大東文化大学国際関係学部准教授

はじめに

2020年1月以降、新型コロナウイルス感染症(Covid-19)の世界的な流行にともない、多くの国では感染を抑制するため渡航制限やロックダウン(Lockdown)、外出制限など、人と物の動きや経済活動を制限する防疫対策が取られた。これによって、会社に出勤せず「在宅勤務」(テレワーク)や「遠隔勤務」(リモートワーク)へと勤務形態が切り替えるなど、人と接触する機会を最少にする生活が余儀なくされてきた。

だが、テレワーク化への切り替えができたのは一部にすぎない。高い感染リスクにもかかわらず街や現場に出て経済活動や社会の機能を維持するのに「不可欠業務(essential work)」を担っている人々が多く存在する。コロナ禍のなかでも私たちが日常生活を営むことができるのは、こうしたエッセンシャル・ワーカー(essential worker)がいるからであろう。各国の状況や文化によってフロントライン・ワーカー(frontline worker)やキー・ワーカー(key worker)など名称は多様であるが、これらの

労働者は現場に物理的に現れ(対面での業務遂行)、また、人々の基礎的な生活維持に必要なサービスと商品を提供している。韓国ではコロナ禍のなかで「必須不可欠な業務」に従事している労働者は「必須労働者」と呼ばれており、これには医療従事者をはじめ、介護、保育、販売、配達、運送、清掃などの業務に従事する労働者が含まれている。

上記の必須業務の多くは、社会を維持するのに重要な役割を担ってきてもかかわらず、これまで「見えない仕事」と言われ、高く評価されてこなかった。ところが、コロナ禍をきっかけにその重要性が再発見されるようになり、2020年9月ソウル市の城東区では、必須労働者を支援・保護するための条例が制定された。そして、2021年には、国や自治体が必須労働者を支援し保護する政策を体系的に推進する根拠となる「必須業務の指定及び従事者の保護・支援に関する法律」(以下、「必須労働者保護法」)が国会で議決された。韓国で必須労働者の保護をめぐる一連の制度が短期間で整備された背景には、コロナ禍による分断と亀裂を乗り越えるため、自治体から先駆的な実践があり、また、必須労働者を保護する制度が必要であるという社会的コンセンサスが形成されたからといえる。以下では、「必須労働者保護法」の制定過程を中心に、韓国でエッセンシャル・ワーカーを支援し保護する制度がどのように整えられてきたのかについて検討していく。

KIM MIJIN

韓国生まれ。一橋大学大学院社会学研究科博士後期 程修了。博士 社会学 専門は社会政策、労働運動、女性運動。著書に『韓国「周辺部」労働者の利害代表—女性の「独自組織」と社会的連携を中心に』(2018年、晃洋書房)のほか。

エッセンシャル・ワーカーの特徴とパラドックス

韓国ではコロナ禍を境に「必須業務」の意味が大きく変化した。コロナ禍の前は、鉄道と都市鉄道、航空運輸、水道、電気、ガス、石油精製と石油供給、病院、血液供給、韓国銀行、通信といった基幹産業の業務が、「その業務が停止、または、廃止される場合、公衆の生命・健康、または、身体の安全や公衆の日常生活が著しく危うくなる業務」（「必須公益事業別必須維持業務」）として大統領施行令で規定されていた。そして、こうした業務に対してはその正当な維持・運営を停止、廃止、または、妨害する行為は争議行為として行うことができない」ということで、労働争議が制限されていた（労働組合及び労働関係調整法、第42条の2「必須維持業務に対する争議行為の制限」）。

ところが、これまで主に基幹産業を指していた「必須業務」の意味は、コロナ禍を境に大きく変化した。コロナ禍の初期、韓国ではパニックや買占め、封鎖が行われなかったことで、初期の防疫対策が評価され「K-防疫」とも呼ばれていた。こうした「K-防疫」が機能できた背景として、コロナ禍という災難のなか、働く現場に出て対面の業務を遂行する労働者らが注目されるようになった。具体的には、オンラインで注文した商品を配達してくれる宅配員、人々の足となるバス運転手、家族の訪問が禁止されていた療養施設で高齢者をケアしていた介護職員など。コロナ禍をきっかけに、医療、介護、保育、販売、配達、運送、清掃などが「必須業務」として注目され、こうした業務の重要性が再発見されたのである。

だが、「必須業務」に従事する人々の処遇は、「必須」という用語に相応しいものではなかった。コロナ禍以前から、医療を除き、介護、保育、販売、配達、運送、清掃などのほとんどは低賃金、長時間労働、劣悪な労働環境、雇用不安といった困難を抱えていた。さらに、個人事業主やフリーランスといった「特殊雇用」の雇用形態をもっていたため、労働基準法、産業安全保険法、産業災害補償保険法とい

う労働災害や社会保険の適用からも排除されていた。とりわけ、配達や介護の場合は、相対的に非熟練の業務とされ、賃金が低く他の労働者に代替されがちな不安定な性格を持っている。つまり、韓国におけるエッセンシャル・ワーカーの多くは、コロナ禍という災難の状況で、高い感染リスクを背負いながら「必須業務」を担っているものの、既存の制度から排除されセーフティネットの利用ができなく、さらに、他の人に代替される可能性も高いので低賃金、雇用不安に苦しむパラドックスを抱えているのである。

こうした中、必須業務に従事する労働者の労働問題がコロナ感染の防疫体制に悪影響を及ぼし、これが変えて市民の安全と社会機能の維持を脅かす要因となるとの指摘が相次いだ。実際、2020年コロナ禍の初期、韓国の病院で働く介護職員が感染リスクのなか過重な労働で苦しんだり¹、宅配配達員の過労死と事故死亡が起きたり²、また、コールセンター³や宅配の物流ターミナルで集団感染（クラスター）⁴が発生するなど、必須業務に従事する労働者の労働災害や労働安全に関する事件が相次いだ。こうした一連の事件・事故によって、韓国では必須業務に従事する労働者の感染リスクをコントロールすることが、社会全体の安定と生活の維持に不可欠な条件として考えられたのである。こうした文脈の中で、必須労働者の労働条件を改善し保護する必要性が浮かび上がったのである。

ソウル市城東区の取り組み⁵

韓国で初めてエッセンシャル・ワーカーの保護に取り組んだのはソウル市の城東区である。城東区は、2015年から地域ジェントリフィケーション解決のための条例制定など、革新的な実践を通じて地域社会の問題解決に臨んできた基礎自治体の一つである⁶。コロナ禍による地域のエッセンシャル・ワーカーが抱える困難に対する城東区の取り組みは、大きく3つの軸に沿って行われた。

第1は、エッセンシャル・ワーカーの保護と支援に関する条例の制定である。2020年初頭、当時はまだ、必須業務に従事する労働者を対象にした

法制度が整えてなかったため、城東区はエッセンシャル・ワーカーの保護に実際に取り組むことができなかった。これが条例制定に着手したきっかけとなったのである。城東区はまず、エッセンシャル・ワーカーに関する海外の事例調査とともに、実態調査を行うなど、条例制定の準備に着手した。これに基づき、2020年9月10日「ソウル特別市城東区必須労働者保護及び支援に関する条例」が制定された。当条例は「必須労働者」の定義をはじめその適用範囲、実態調査の実施、基本計画の樹立(5年ごと)、支援事業、委員会設置及び構成(10名以内)、運営、中央政府及び他地方政府と協力体系構築を規定する15の条文で構成された⁷。

城東区の条例では、「必須労働者」の概念が公共安全、公共管理、介護、福祉、保育、物流、運送など「災難時にも社会機能を維持して住民の安全及び最低生活保障など、社会機能の維持のため、対面業務など勤労の継続性が維持されなければならない業種」(必須業種)に従事するもの者と定義されている⁸。「必須業務」に従事する労働者の中で、「保護」が必要とされる労働者を支援・保護の対象にした同条例の制定によって、これまで一般的な用語として使われていたエッセンシャル・ワーカーが概念化され、法律用語として「必須労働者」が定められたのである。これによって、エッセンシャル・ワーカーの保護と支援について他の自治体、広域政府、中央政府、国会との間で議論できる前提が整えたと評価できる。

こうした定義に基づき城東区は、「必須労働者」の実態調査や支援事業を行なっている。現在、城東区は必須業務を保育、介護、福祉、保健医療、運輸、共同住宅の6業種に分けて、雇用課総括の下、7つの専門部署(女性家族課、高齢障がい者福祉課、基層福祉課、福祉政策課、保健医療課、交通行政課、共同住宅課)が約6,700人の必須労働者を保護・支援している⁹。

第二は、必須労働者を対象にした支援事業である。城東区は、まず、必須労働者の健康と安全を保護するため、マスクと消毒剤を優先的に支給し、無料でインフルエンザ予防接種と定期的に検診がで

きるように支援した。そのほか、激務に悩む必須労働者のため、オンラインやモバイルで心理相談および治療ができるプログラムを運営した。そして、必須労働者が安全に働けるように、迅速なワクチン接種を提案するほか、ワクチン接種ができない人々を積極的に発掘し、優先接種対象者として反映した。こうした支援事業成果を分析し、他の自治体および中央政府や国会と共有した¹⁰。

第三は、必須労働者の支援と保護の必要性に関する世論形成である。代表的な事例として、『ありがとう、必須労働者』というキャンペーンが挙げられる。城東区が呼びかけた同キャンペーンには、城東区の住民はもちろん、他地域から約400の自治体首長及び機関長が参加した。さらに、城東区はさまざまなフォーラムや討論会を開催¹¹するなど、世論形成の活動も積極的に行った。

こうした城東区の働きかけによって、必須労働者の支援と保護に関する社会的なコンセンサスが広がり、必須労働者の支援と保護のための条例を制定した自治体が2021年9月時点で74に達した¹²。さらに、こうした社会的コンセンサスは、韓国政府が総合対策を準備し、また、国会で必須労働者保護法が制定される背景となったと言える。

必須労働者に対する韓国政府の対策

前述したように、必須労働者の保護に関する社会的コンセンサスの形成は、韓国の政府と国会での対策整備を促した。最初に政策的課題として提示したのは大統領であった。2020年9月文在寅大統領が国務会議で「必須労働者支援対策」の準備を指示した。また、10月には社会サービス院介護労働者オンライン懇談会のなかで、城東区の必須労働者支援条例の制定を模範的な例として評価し、他の地方自治体の賛同も促した。その際、高い危険のリスクのなかで、地域社会において必須不可欠な業務を対面で遂行している人々について国が特別な保護をすべきという点を強調した¹³。

こうした大統領の発言を受け、韓国政府は必須労働者保護のために直ちに施行できる対策を中心に「コロナ19社会の必須労働者安全および保護

強化対策」を公表した¹⁴。そして、政府の関係省庁が合同で「汎政府タスクフォース(TF)」を構成し議論を経て、同年の12月に「コロナ19対応のための必須労働者の保護支援対策」を公表した¹⁵。12月の対策では、災害が発生した場合でも、国民の生命と身体の保護、社会の機能維持のために、業務を持続していくことを主な目標と定めた上、必須業務を5つの分野に特定し、各分野において感染リスク、所得減少、失業の危機などの困難に直面している労働者を保護し支援していくことに重点が置かれていた。以下の表1は2020年12月に発表された韓国政府の対策をまとめたものである。

「必須労働者保護法」の制定

一方、国会では必須労働者を保護するための法制定の準備が行われた。当初、必須労働者の支援および保護に関する法制定については2つの方向性が検討されていた。一つは新たな法律を制定する方向であり、もう一つは既存の制度やセーフティネットを強化・拡大する方法で支援する方向であった。そのなかで前者の新たな立法の方式、つまり、必須労働者を保護する法を制定することへと方向が決まり、2020年11月から2021年3月まで与党議員から5つの関連法案が国会に提出された。その後、「必須労働者保護のための立法公聴会」など諸関係者からの多様な意見を収斂する過程を経て、2021年4月「必須業務指定および従事者保護・支援に関する法律」案が国会本会議で議決され、5月18日に制定、公布された。

「必須労働者保護法」は、必須業務と必須業務従事者の定義、必須業務指定・従事者支援委員会設置、雇用労働部長官の支援計画樹立・実態調査実施など基本的な枠組みの内容で構成されている。だが、その支援や保護の具体的な内容までは定められてない。

「必須労働者保護法」の内容で注目されるのは大きく2つがあげられる。第1は、「必須業務」と必須労働者についての定義である。同法で定められた「必須業務」とは、「災害¹⁶発生時においても国民の生命及び身体の保護又は社会機能維持に必

要な業務」であり、その定義と支援方法については、「委員会の審議を経て雇用労働部長官が定める」ことにしている(必須労働者保護法第2条と第6条)¹⁷。2020年12月の政府の対策では、保険、医療、介護、宅配、清掃など、必須業務を特定していたのに対し、今回の法律では「災害が発生した場合、必須業務指定・従事者支援委員会の審議を経て雇用労働部長官などが定める」よう、国と自治体の裁量を認め、柔軟に対応できるようにしている。

そして、必須労働者については「必須業務従事者」とし「必須業務を遂行する過程で、他者の事業のために労務を提供する者」と定め、「委員会の審議を経て、雇用労働部長官が定める者」としている(必須労働者保護法第2条)。ここで、必須労働者の範囲を労働基準法が定める労働者性が認められた「勤労者」に限定せず、「労務を提供する者」としている点が注目される。これについて、脇田滋は、同法が適用される対象範囲を「労務を提供する者」と広く定義することで、これまで雇用保険や労災保険、セーフティネットの適用から排除されていた個人事業主やフリーランスといった特殊雇用の形態の従事者が同法が適用できる対象として含まれるようになったと評価している¹⁸。

もう一つ注目されるのは、必須労働者の安全と健康の保護を国や自治体の責任として明記したことである。同法の第3条では、「①国及び自治体は、災害発生時に必須業務従事者の安全と健康を保護する責任を負い、それに必要な施策を策定し、施行しなければならない」としている。

上記の2点が「必須労働者保護法」の制定を評価できるポイントであるが、同法は適用できる条件が「災害、災害の時」に限定されており、必須労働者を定める地域委員会において必須労働者の利害を代弁できる代表の参加が十分に保障されていない点が限界として指摘されている¹⁹。さらに、本来、必須労働者が抱える問題は、労働市場が中心部と周辺部に分けられ、周辺部に位置する労働者らがもともと抱えていた格差と不安定から起因していた問題が、コロナ禍をきっかけに浮かび上がったことである。だから、災害という異常の時期に臨時的な処

表1 韓国政府の「コロナ19対応のための必須労働者の保護・支援対策」概要

目標	必須労働者の保護及び必須業務の継続的遂行	
方向	Covid19 によるリスク：労働力確保、感染・労災から保護 脆弱な労働条件：処遇改善、セーフティーネットなど制度改善	
区分	主な内容	
総合対策	防疫支援、健康診断支援、雇用・労災保険拡大及び労災保険の専属性廃止	
分野別	保健医療	医療職に対する人権保護及び教育強化、教育専担看護師支援拡大、防疫消毒担当に対する保護指針を準備など
	ケア	社会サービス院の拡大、民間のケアサービス・システムを制度化、訪問ケア従事者への支援金支給など
	運輸	代理運転士・バイク配達員に対する過度な費用負担（保険料、自己責任など）を改善、「宅配従事者過労防止対策」など
	環境美化	大容量ゴミ袋の使用制限、医療廃棄物及びリサイクルの回収・選別支援金の引き上げ、古い施設を改善、健康診断拡大など
	その他	コールセンターなど、脆弱な労働環境の職場を対象に労働基準および産業安全の監督

出処：雇用労働部、『コロナ19対応のための必須労働者の保護・支援対策』（2020）に基づき、著者が作成。

置だけでは根本的に解決できず、すべての労働者が安全で安定した仕事を遂行することができるように、普遍的な権利へと進めていくことが必要になると考えられる。

終わりに

以上、コロナ禍による分裂および葛藤への取り組みとして、韓国における必須労働者保護法の制定過程を中心に検討した。コロナ禍の下、人と接する社会活動や経済活動が制限される生活を支えてきた必須労働者は、その重要性にもかかわらず、より高い感染リスクのなか、劣悪な労働環境のなかで働いてきていた。こうした必須労働者の現実を改善するため、韓国ソウル市城東区という自治体からはじまった必須労働者のための条例制定とキャンペーンは、社会的なコンセンサスを形成し、中央政府が対策を立てるよう働きかけた。また、これは条例制定から8カ月の間で国会における「必須労働者保護法」の制定へと繋がった。とりわけ、同法における必須業務と必須労働者に関する概念が明確に定義されたことは、実態調査に基づいて制定された城東区の条例の影響が大きかったといえよ。さらに、自治体の条例制定から中央政府の対

策、国会での法律の制定というボトムアップのプロセスのなかで、必須労働者の意味が労働者性を条件とする「勤労者」から「労務を提供する者」へと拡大された点も韓国における必須労働者保護法の制定過程で肯定的に評価できると思われる。

これからコロナ禍による分裂と葛藤を乗り越えるためには、現場の当事者が集まり、声を出して、自治体や国への対策を求めたり、働きかけるなど、ボトムアップのプロセスがより活発に行われる必要があると考えられる。日本でも、実態を知らせ、対策を求める取り組みがより活性化されるのを期待したい。■

《注》

- 1 世界日報、2020年03月15日「チョンドデナム病院の患者、看病人も死亡……感染知らずに6日間面倒を見て（＝청도대남병원 확진자 이어 간병인도 사망…감염 모른 채 옛새간 돌봐）」記事 (<http://m.segye.com/view/20200315508745>)
- 2 日曜週刊、2020年05月18日「CJ大韓通運宅配労働者過労死…労組、「責任を求める」（＝CJ 대한통운 택배노동자 과로사…노조, “책임추구”）」記事 (<http://m.ilyowekly.co.kr/news/newsview.php?ncode=1065578805262049>)
- 3 中央日報、2020年03月16日「九老コールセンター関連の感染者137名…集団感染伝播経路は霧の中（＝구로 콜센터 관련 확진자 137명…집단감

- 염전파경로는 안겠 속)」記事 (<https://www.joongang.co.kr/article/23731446#home>)
- 4 MBC、2020年05月08日「「防寒服・靴を使い回した」……感染経路になったか (= “방한복·신발 돌려 썼다” .. 감염 경로됐나)」記事 (https://news.v.daum.net/v/20200528194914973?s=tv_news)
 - 5 ソウル市城東区の実践の詳細については、チョン・ウォンオ「コロナ時代の隠れた英雄たち、「必須労働者」のための城東区の政策と拡大」、日韓 PT 第4回プログラム『韓国ではコロナ禍のエッセンシャル・ワーカーの窮状にどう対応したか?～「不安定労働者」から「必須労働者(エッセンシャル・ワーカー)へ～』、2022年01月20日、生活経済政策研究所ホームページ (<http://www.seikatsuken.or.jp/info/20220120.html>) を参照してほしい。
 - 6 ソウル市城東区ホームページ (<https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1708>) 参照。
 - 7 「ソウル特別市城東区必須労働者保護及び支援に関する条例」 (= 서울특별시 성동구 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례) 国家法令情報センターウェブサイト (<https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1526869&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=>)
 - 8 「ソウル特別市城東区必須労働者保護及び支援に関する条例」第2条。国家法令情報センターウェブサイト (<https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1526869&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=>)
 - 9 ソウル市城東区ホームページ (<https://www.sd.go.kr/search/search.jsp>) 参照。
 - 10 チョン・ウォンオ、「必須労働者支援のための城東区の経験と立法提案」、『必須労働者のための政策及び制度準備のための討論会』、キム・ヨンベ議員室・ともに民主党社会的経済委員会、全国社会連帯経済地方政府協議会主催、2020年10月06日。
 - 11 例えば、「牧民官クラブ」10周年記念国際フォーラムオンライン討論会(2020年09月11日)、全国社会連帯経済地方政府協議会「コロナ時代の労働と社会的経済トークコンサート」(2020年09月16日)、大統領府社会サービス院介護労働者懇談会(2020年10月08日)、ソウル市人権カンファレンス、「エッセンシャル・ワーカー支援条例事例発表」(2020年12月07日)などがある。
 - 12 ニューシス、2021年09月11日、「【城東区NOW】1年を迎えた必須労働者条例……労働者の権益保護の先頭(=[성동구 NOW]1년 맞은 필수노동자 조례…노동자 권익보호 앞장)」記事
 - 13 韓国経済新聞、2020年10月08日「文大統領「介護など対面必須の労働者、国家保護を受けるべきだ」(=문 대통령 “돌봄 등 대면 필수 노동자, 국가 보호 받아야”)」記事 (<https://www.hankyung.com/politics/article/2020100885167>)
 - 14 韓国政府関係部署合同、『コロナ19社会の必須労働者安全および保護強化対策(=코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화대책)』2020年10月06日 (http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11494)
 - 15 韓国政府関係部署合同、『コロナ19対応のための必須労働者の保護支援対策(=코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책)』2020年12月 (http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11751)
 - 16 「災難及び安全管理基本法」第3条第1号による災難。
 - 17 『必須業務指定および従事者保護・支援に関する法律(=필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률)』国家法令情報センターウェブサイト (<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%ED%95%84%EC%88%98%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9E%90#undefined>)
 - 18 脇田滋、「第63回 コロナ禍とエッセンシャル・ワーカー保護の課題を考える(2) 韓国で「必須労働者保護法」制定」、『脇田滋の連続エッセイ』、2021年10月26日 (<https://hatarakikata.net/15739/>)
 - 19 全国民主労働組合総連盟、「【論評】必須労働者保護支援法の国会本会議通過に対する 民主労総の立場(=[논평] 필수노동자보호지원법 국회 본회의 통과에 대한 민주노총 입장)」、2021年4月30日

