

「福祉の雇用化」アプローチによる雇用連帯社会の形成

西岡 晋

(金沢大学法学類教授)

1. 土建国家への「逆回転」

民主党政権が掲げた「コンクリートから人へ」というキャッチフレーズに象徴される政策は、自民政権が作り上げてきた「土建国家」に対する強力なアンチテーゼであった。これに対して、昨年(2012年)末の自民党の政権復帰以後は、時計の針を元に戻すかのような動きが目につく。「国土強靱化」の名の下での公共事業への大盤振る舞いは「人からコンクリートへ」の逆回転にほかならない。増収分は社会保障財源に用いるのが本来の趣旨であるはずの消費税の増税に関しても、改正された消費税法の附則に「我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ……事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。」(第18条第2項)と明記され、土建国家の道に再び舞い戻ろうとしているかのようだ。

もっとも、公共事業を十把一絡げにして悪の権化のように否定しすぎる態度もまた、いささか思慮を欠いているといわざるを得ない。東日本大震災後の減災・防災意識の高まりが、国土強靱化政策を促進している大きな要因であることは確かであろう。既設の公共インフラの老朽化が深刻な問題を惹起するに至り、その維持・補修を目的とした公共事業の必要性も増している。それに加え、とくに地方圏の経済・社会の停滞ぶりが「公共事業よ、もう一度」の声を大きくしているのも事実である。雇用の場を求める地域の切実な声もまたしっかりと受け止める必要がある。旧来の土建国家の弊に陥ることなく、そのうえで地域における雇用の場をどのように作り上げていくのか、ポスト土建国家を見据えた新しい政策アイデアが求められている。この小論ではその一端として「福祉の雇用化」というアイデアを提示して、福祉を通じた地域雇用の拡充、ひいては「雇用連帯社会」の形成に向けた道を探ってみたい。

2. ポスト土建国家と「雇用連帯社会」

ポスト土建国家に向けた新しい社会を構想するにあたり、その出発点となるのが、ユニバーサリズムの観点を踏まえつつ、雇用保障を通じて社会の連帯を実現する「雇用連帯社会」という考え方である(井手編2011)。雇用連帯社会の理念をもう少し平易な表現で置き換えるならば、労働政治学者の篠田徹のいう「繋がり支え合って働ける社会」を構築すること、ということになる。そして「不自由なく暮らすこと」と「意味ある仕事をする」が両立すること、「良く生きること」が可能となる、そうした社会をどのようにしたら作り上げることができるのか、という問いへと結びついていく(篠田2011)。

雇用連帯社会はナショナルなレベルでの非人間的な次元でのみ成立するのではない。雇用保障を通じた連帯社会の構築は、より具体的で顔の見える範囲である地域の次元においてこそ、なおのこと重要になる。ローカルレベルにおける雇用連帯社会、いわば「地域-雇用連帯社会」の実現に向けた構想が問われねばならない。

雇用連帯社会やその地域版の構想で最も重要なことは、旧来型の公共事業偏重の経済社会システムからの脱却・転換を図りながら、「不自由なく暮らせる意味ある仕事」をどう生み出していくのか、ということである。それはいかにして可能なのか、課題を解くカギはどこにあるのだろうか。そのカギの一つとなりうるのが、「福祉の雇用化」というアプローチである¹⁾。

3. 福祉セクターの雇用効果

地域-雇用連帯社会の構築に向けた取り組みにおいては、地域社会に根を下ろした内発的発展とそれに基づく「地に足のついた雇用の場」の創出が大切になる。人口減少や都市圏への人口流出が著しい地方圏では働き口の確保が喫緊の課題となっているが、そうした地域ではなおのこと、キャピタルフライトや地域社会からの退出可能性が低い、「地元意識」

をもった産業セクターによる雇用の場の醸成が欠かせない。

「地に足のついた雇用の場」の有望株の一つとしてあげられるのが福祉セクターである。なぜ、福祉セクターが地域雇用の受け皿として有望なのか。自助や共助が機能しない限りにおいて公助の必要性を認める残余主義の発想に立つ福祉観においては、社会保障や福祉がもつ積極的・多面的な機能は考慮されない。福祉を経済成長のお荷物としてとらえる言説はそうした見方の典型である。しかし実際には、社会保障には経済的な面においても優れた機能を持ち、多くの効果を発揮する。社会保障には経済的機能として大きくはセーフティネット機能と総需要拡大機能が知られている。前者には生活安定機能、労働力保全機能、所得再分配機能が、後者には雇用創出機能、生産誘発機能、資金循環機能がそれぞれ含まれる(厚生労働省編2012:225)。とくに地域での雇用問題を考える際に、社会保障のもつ雇用創出機能は見逃せない。

「雇用の場としての福祉セクター」という新たな発想で福祉や社会保障をとらえなおしてみよう。ある分析によれば、社会保障分野の雇用誘発効果は公共事業、機械・運輸といった他の主要産業の係数よりも高く、たとえば介護分野の係数は全56部門中トップの値である。同じく社会福祉は3位、保健衛生は8位という順位となっており、土建国家の基盤産業ともいえる公共事業が22位であることを考えると、雇用の受け皿として福祉セクターがきわめて有望であることがわかる(厚生労働省編2008:29-30)。

少子高齢化が進むなかで関連分野のマンパワーに対する需要は拡大傾向にあり、この10年間で医療・福祉産業分野では約238万人の雇用の増加があった。将来的にも同様の傾向が見込まれ、2011年度現在で介護職員は140万人いるが、それが2025年度には200万人を優に超えるマンパワーが必要になるとの予測結果もある。子育て関連の分野においても2020年には現在よりも16万人もの雇用増が見込まれている(厚生労働省編2012:225-226)。労働集約型産業の典型である社会福祉事業はいわゆる「機械との競争」に巻き込まれにくく、他の産業と比較しても雇用創出効果は大きい。

このような理由から、ポスト土建国家においては、福祉セクターを雇用の場としてとらえなおし、その積極的な拡充を目指すことが求められる。そして、こうした考え方や具体的方策を、この小論では、福祉セクターを雇用の場として活用するという意味で「福祉の雇用化」アプローチと呼ぶこととしたい。

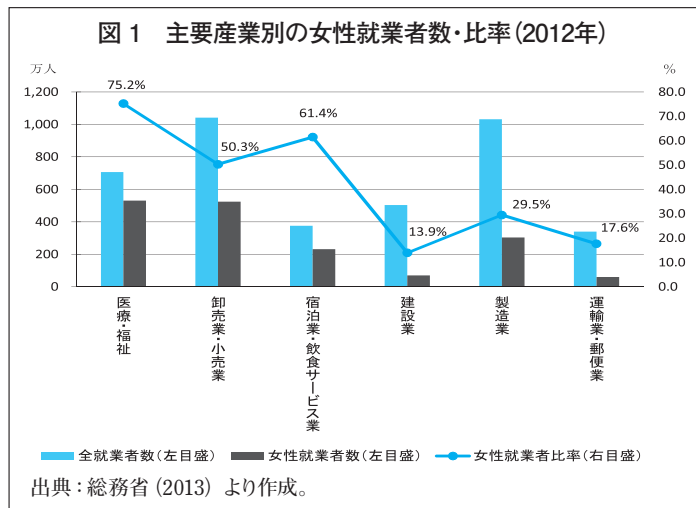
4. 福祉セクターと女性の雇用

地域での「福祉の雇用化」に直結する方策

が介護や保育などのケアサービスの拡充である。日本型福祉国家はそもそもが「小さな福祉国家」であったが、限られた社会保障財源も年金や高齢者医療に重点的に配分され、他方で保育や介護のようなケアサービスについては家庭福祉に期待する向きが強く、その支出が抑制されてきた。しかし今日では、育児や介護の社会化を目的とした政策を実施しつつ、女性の労働参加、経済的自律を促進することは政府の最重要課題の一つとなっている。

実際に近年では女性の労働参加が進んでいるが、それは工業化社会からポスト工業化社会への転換にともなうサービス産業セクターへの進出によるところが大きい。図1にあるように、医療・福祉、卸売業・小売業、宿泊業・飲食サービス業、といったサービス産業セクターでは就業者全体に占める女性の比率が高く、いずれも50%を超えている。これに対して、建設業や製造業などでは女性の就業者比率は明らかに低い。

サービス産業セクターのなかでは医療・福祉分野が女性比率の点で抜きん出ている。全就業者706万人のうち女性は531万人と全体の75.2%をも占めている。実数においても製造業の女性就業者数(304万人)を上回るほどであり、福祉セクターがとくに女性にとって貴重な雇用の受け皿になっていることがわかる²。こうした分野では女性の就業者比率が高く、女性の労働参加を促進する意味においても「福祉の雇用化」が重要になるのである。



福祉セクターが女性の雇用の受け皿になっていることをみてきたが、それらの仕事に就く場合には専門的な資格をもっていることが条件となることが多い。労働者の側からみると、資格の有無が自らの就労可能性を左右する大きなファクターとなる。

労働政策研究・研修機構が実施した子育て世帯の全国調査によれば、自動車免許以外で何らかの専門資格を有する女性(母親)は全体の60%にのぼる。このうち保有率が高く10%を超えるのは簿記やパソコン関連資格な

どだが、これらの資格は実際の仕事の上ではあまり役に立っていない。これに対して、看護師、保育士・幼稚園教諭、介護福祉士など、医療・福祉関連でかつ専門性の高い資格の場合、それらの保有率は概して低いが、逆に仕事上の活用率は非常に高いという結果が出ている（労働政策研究・研修機構2013：20-21）。

これらのデータは、技能や資格の希少性が仕事上のアドバンテージにつながっているということを示している。多くの人が保有している一般的な資格はあまり有効ではなく、保有者が少ない専門的な資格でありかつ求人ニーズの多い職種は就職や仕事の面で役に立つということである。これらの知見は日常的な経験・認識とも合致する。だが、より興味深いのは技能形成という側面からみた場合のデータのもつ含意である。すなわち、汎用性の高い一般的な技能や企業内部でのOJTによって形成される企業特殊的技能よりも、看護師、保育士や介護福祉士の資格のように固有の産業セクターにおいて必要とされる産業特殊的技能の獲得が女性の職業人生の上で優位性をもっていることを示している。専門資格の取得も含めた産業特殊的技能の形成に際しては職業訓練・教育の場が不可欠であり、地域においてそのような機会が確保されなくてはならない。

5. 「福祉の雇用化」と労働運動

「福祉の雇用化」アプローチは、福祉セクターを働く場としてとらえかえし、従来の福祉政策論とは異なる視点を獲得することによって、雇用レジームの側面としての福祉国家の積極的意義を見出そうとするものである。こうしたアプローチと労働運動や労働組合とのかかわりについて付言するならば、雇用の量的拡充のみならずその質的向上と生活の安定化という観点から、福祉の現場で現に働いている人びと、さらには未来の労働者のために、さまざまな取り組みをなすことが、従前にもまして重要になるということである。

表1にあるように、介護や保育などの福祉労働者の労働条件は他の産業と比べて低水準にあり、これまでもたびたびその改善が課題となってきた。保育士、介護支援専門員（ケアマネージャー）、ホームヘルパー、福祉施設介護員の状況を見ると、全産業の平均と比べて勤続年数や給与額が全体的に低い傾向にある。たとえば、保育士（一般労働者）の勤続年数は全産業平均が11.8年であるのと比較して7.8年と短く、現金給与額も10万円以上もの格差がある。経済的に安定して働きつづけられる環境にないことを端的に示している。待機児童の解消や多様な保育ニーズへの対応が社会的に要請され、保育士に対する需要が増加している一方で、それに見合うだけの財源の確保や環境整備が十分に行われずにコスト縮減圧力が強まるなか、保育の市場化、労

働環境の悪化が進んでいる。保育士の多忙化や非正規化が保育の質に悪影響をもたらしているとも指摘される（神谷ほか2011）。

表1 保育・介護従事者の労働条件(2012年)

	平均年齢 (歳)	勤続年数 (年)	(上段) しまつて支給する現金給与額(千円) (下段) 1時間当たり所定内給与額(円)	労働者数 (千人)
全産業	41.7	11.8	325.6	23,415.21
	44.1	5.3	1,026	7,221.30
保育士	35.0	7.8	214.2	192.29
	45.4	4.7	980	43.51
介護支援専門員	46.1	7.0	260.4	64.26
	50.2	5.2	1,284	6.64
ホームヘルパー	44.6	5.1	208.5	75.18
	53.8	5.4	1,334	149.41
福祉施設介護員	38.3	5.5	218.4	655.13
	49.0	4.3	1,003	183.53

注：上段は一般労働者、下段は短時間労働者の数値。
出典：厚生労働省(2013)より作成。

介護の現場でも同様の状況がである。介護労働安定センターの実態調査によれば、賃金の低さや人手不足を嘆く声が多く聞かれる。介護労働者が労働条件に対して不満に感じていることの筆頭は「仕事内容のわりに賃金が低い」というもので、全体の43.3%に達している（介護労働安定センター2013：8）。福祉セクターの労働環境は、それが人とのかわりにおいて並外れた労力と時間とが要求される職場であるにもかかわらず、その重要性と比べても、そこで働く人びとに対する労いは十分でないことは明白である。実際にそれらの職場の離職率は概して高い。

他産業との格差だけでなく、同一の福祉セクター内部での地域間格差にも目を向ける必要がある（図2～図3）。保育士（一般労働者・女性）の勤続年数は全国平均では8.0年だが、最長の秋田県は17.7年に達する一方で最短の茨城県は4.3年にすぎず、両者では4倍以上の差がある。現金給与額（しまつて支給する現金給与額）も同様に全国平均は21万3,300円だが、最高の京都府は27万7,800円に達する一方で最低の和歌山県では17万1,100円と、10万円以上という大きな開きが存在する。地域にはそれぞれに固有の事情があり、とくに給与の場合は物価の差や需給関係の違いなどもあるために単純には比較できないものの、労働条件の全体的な底上げとともに地域間格差の最小化に向けた取り組みも重要だろう。

6. 食べることと働くことに欠かせない要素

最後に、食料供給とのアナロジーから、雇用連帯社会にとっての理念核となる要素を今一度抽出し、小論を締めくくる。

食料供給において必要欠くべからず条件は

