

# DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第28巻第6号通巻305号

連合総研レポート

2015年6月号

No. 305

## CONTENTS

特集

### となりに潜む、子どもの貧困

#### 社会的排除と子どもの貧困

西澤 晃彦……………4

#### 《学校》が果たすセーフティネット機能と可能性

金井 利之……………8

#### 疲弊する社会的養護ケアワーカー

～求められる支援者への支援～

橋本 達昌……………12

寄稿

巻頭言……………2

#### 18歳選挙権と過去最低の投票率となった統一地方選挙

視点……………3

#### 労働時間論議を明るい未来へのきっかけに

報告……………16

#### 収入格差が拡大したとの認識4割超 —非正規雇用の増加や企業間の業績格差の拡大などが主な要因— 第29回「勤労者短観」調査結果の概要(2015年4月実施)

報告……………22

#### 「ITUCミャンマー労働組合活動家養成講座」に参加して 2015年2月21～22日 ヤンゴン

報告……………24

#### 次代につなぐ「しごと」と「くらし」プロジェクト報告 島根のローカルアイデンティティを考える 若者が発信源 「わいわいサークル」結成

最近の書棚から……………26

#### 大竹弘二+國分功一郎 著 『統治新論—民主主義のマネジメント』

今月のデータ……………27

#### 財務制度等審議会 財政投融资分科会 参考資料 独法 日本学生支援機構「平成24年度奨学金延滞者に関する属性調査結果」 「返したくても返せない」ローン化する奨学金

事務局だより……………28

# 18歳選挙権と過去最低の投票率となつた統一地方選挙

小島 茂  
連合総研副所長

今国会に、選挙年齢を18歳以上に引き下げる「公職選挙法改正案」が与野党6党共同で再提出されており、成立の見通しである。同法案は、憲法改正のための国民投票の年齢を18歳以上としたことにともなう措置である。成立すれば、240万人ほどが新たに選挙権を得られ、早ければ、来年夏の参議院議員選挙から適用される見込みである。諸外国では、18歳選挙権がほとんどであり、日本でも必要である。

しかし、国政選挙も地方選挙も投票率の低下が続いており、特に20代など若い世代の投票率が低いため、さらに、投票率が低下する恐れがある。そのため、政府（文科省、総務省）、与野党でも高校での政治教育の在り方について、検討しているという。

今年4月に実施された統一地方選挙は、首長選挙で与野党相乗りなども増えて、投票率は軒並み戦後最低を記録し、無投票当選の首長、地方議員も多く出ている。41道府県議選では、選挙区の1/3で無投票となり、無投票当選者501人は総定員の2割を超えている。埼玉県議選では、無投票となった選挙区で、そのことを知らずに期日前投票に訪れた有権者も多数いたという。「誰からも選ばれない」「誰も選ばない」無投票選挙で当選した首長や地方議員は、いったい誰を代表しているのか。

この無投票当選が増えていけば、ますます国民・住民の政治への関心が薄れ、投票率低下をもたらすことになる。なによりも、せつかく選挙権を18歳に引き下げても、最も身近な地方選挙の「選挙権」行使ができないことになる。さらには、立候補者も定数以下となり、公職選挙法第110条で定める（市町村議員の欠員が定数の1/6以上の場合）再選挙が恒常化しかねない。

その意味で、この選挙権を行使できるようにすることは、18歳選挙権を共同提案した政治（与野党）の責任であり、特に18歳選挙権を積極的に主張し、また地域から再生をめざそうという民主党は、その責任をより重く受け止める必要がある。

なお、低投票率や無投票当選を防止するには、住民、若者の政治への関心

を醸成するためにも、地方議会の開催時間の見直しなど、女性や市民が立候補しやすい環境整備も必要である。さらには、選挙権だけでなく被選挙権の引き下げ（25歳以上から20歳以上へ）も検討すべきであろう。あるいは、民主主義の基本である選挙権行使を保障する観点から、無投票となる場合でも、立候補者に対する信任投票的な仕組み（自治体条例で可能とする等）も検討してもいいのではないか。

一方、明るい選挙推進協会（佐々木毅会長）が実施した調査によれば、2012年暮れの総選挙では、自治会、婦人会、老人クラブ、趣味同好会、労働組合など各種団体に所属している人は、団体に全く所属していない人の投票傾向（投票を行った比率：65.2%）よりも高いという結果であった。しかし、団体所属者のなかでも労働組合は、他の団体所属者よりも低い投票傾向（74.4%）を示していた。なお、2009年夏の政権交代があった総選挙の調査では、労働組合の所属者は、団体所属者のなかでも高い投票傾向（90%）を示していた。これは、労働組合員の2009年の政権交代への期待の高さと、それに対する失望・反動が2012年総選挙の投票行動に現れたと言えるだろう。

とはいえ、何らかの組織・団体に参加している人は、そうでない人よりも様々な形で政治に関する情報を得る機会が多いために、投票行動が高くなる。であれば、新たに選挙権が得られる18歳と19歳は、多くが高校生か大学1、2年生であるので、高校や大学での政治教育や政治に触れる機会がより重要になる。どのような政治教育を行うかは課題があるが、すでに一部の高校で実施されているような模擬投票、また生徒会役員等の選挙活動を活性化することなど、政治や選挙に触れる機会を増やす必要がある。

では、大学1、2年生の政治教育はどうするのか。今後の高校での政治教育の成果を待たなければならぬとなれば、来年夏の参議院選挙には、間に合わない。そのため、来年の参議院選挙では、争点をより明確にすることで政治への関心を高める必要であり、政治（与野党）の責任は重い。

## 労働時間論議を明るく未来へのきっかけに

8時間労働制を要求したことに起源を持つメーデーから10日余り経たゴールデンウィーク明け、裁量労働で過労死認定という記事が掲載された。記事には「労働時間の不明確な裁量労働制で働く労働者が過労死と認定されるのは極めて異例」とされていた。

今回のケースでは、月40時間分の残業手当相当分が賃金に含まれていたとのことであるが、会社側は裁量労働制のため正確な労働時間の把握をしておらず、当初、このみなしの残業時間（40時間）だけでは過労死の認定は困難とみられていた。しかし、遺族側の調査によって労働時間の実態が明らかになり、本人の裁量も実質的になかったことが証明されたため認定につながったとある。

この問題のポイントは「会社側は裁量労働制だったため正確な労働時間を把握していなかったこと」そして「実質的な裁量がなかった」ということだろう。裁量労働制を導入しみなし残業手当さえ支払っておけば、労働時間管理など不要との意思が垣間見える。今回の事例はレアケースであると信じたいが、実質的な裁量の有無を含め、労働時間・働かせ方に対する姿勢が甘いと言わざるを得ない。

裁量労働制や年俸制など、みなし時間のあり方には色々な手法はあるものの、いずれにおいても労働安全衛生上の安全配慮義務が免除となっているわけではない。

今回のケースが安全配慮義務について承知の上だったのか、無自覚だったのかは不明だが、「裁量労働制＝労働時間管理の免除」とはならないことは、改めて広く確認されるべきだろう。

昨年可決成立した過労死等防止対策推進法案が、平成26年11月1日から施行される。一方で高度プロフェッショナル労働制（ホワイトカラー・エグゼンプション）の導入に向けた国会審議も目前に予定されている。労働条件のなかでも最も根幹であろう労働時間、その労働時間に対する認識・姿勢が問われる事件が依然として継続しているなか、違和感を隠せないのは筆者だけだろうか。

人口減少、高齢化社会のなか、現政権は成長のためとして、労働時間をはじめとする各種規制の緩和をめざしているようである。しかし働かせ方の自由度のみ

を拡大することで社会を活性化させていくことができるのだろうか。

今こそ、労働時間に対する考え方・アプローチを修正していくことで、この国を覆っている何とも言いえない閉塞感を脱皮するためのきっかけにすることも不可能ではないように思う。

過労死記事と時期を同じくして、いわゆる「ブラック企業」に対する対策強化が報道されていた。何ををもってブラックと位置付けるのかについては必ずしも自明なことではない。しかしながら、少なくとも労働時間に関するルールの遵守を徹底する動きが、いわゆる「ブラック企業」といわれる問題についても対処法ではなく根本治療の一環として期待できるのではないだろうか。

長時間労働を是正していくためには、個々人の努力だけでは難しいのも現実だ。やはり職場単位等でそうした機運を盛り上げ、使用者側との協調のもと進めていくことが必要となる。

そのためには、職場におけるコミュニケーションに立脚した長時間労働是正、職場のマネージャーとの協議を活発にしていけることが効果的だ。

労使が知恵を出し合うことで生産性を高め、活性化された職場を構築するのはわが国労使の得意技だったと思う。現在の閉塞感を打開し、未来への展望を開く、そのきっかけとして、労働時間を取り上げ、職場のコミュニケーションの活性化に向けて労使共々で取り組んでいくことは、労働時間以外の分野へも良い効果を与えていくものと思われる。また、職場のコミュニケーションを司る労働組合や過半数代表者の適切な行動は、職場の仲間たちの中で知識・知恵の分配と共有化を促進する。

このことは現場における問題点の早期把握や生産性向上など企業の競争力向上にとっても有益であろう。

何よりも将来の経営を担う人材はそのような環境から育ってくるのではないだろうか。そうであれば人材投資の一環としての積極的な行動は推奨されるべきだ。

過労死防止法の施行を来年に控え、労働時間に関する論議を、わが国の未来を明るくものにしていく貴重なきっかけとするべく、労使の真摯な取り組みが求められる。（連合総研主任研究員 杉山豊治）

# 社会的排除と子どもの貧困

西澤 晃彦

(神戸大学大学院国際文化研究科教授)

## 16.3%の衝撃？

基本的な数値を押えておこう。『国民生活基礎調査の概要（平成25年）』（厚生労働省）によれば、日本の子どもの相対的貧困率は、2012年には16.3%に達している（厚生労働省2013）。2010年の数値では、OECD加盟国34か国中10番目であり、OECD平均をやや上回る。日本における顕著な特徴は、ひとり親世帯の貧困率にあり、OECD加盟国中最も高い（内閣府2014）。ひとり親世帯の中でも、特に母子世帯の貧困は深刻で、2005年の時点では、たとえ有業者（母子世帯の母親の就業率は85%）であっても収入が少なく（7割が年収200万円未満）、貧困率が高い（内閣府2010）。母親たちが選べる職種として、非正規の臨時・パート職が主なものとなっているためである。「女性が強くなったから離婚率が上がった」といった説明はよく耳にするが、女性の立場が弱いままに離婚率が上昇しているのが現実である。

就学援助制度は、生活保護世帯および生活保護水準に近いと市区町村が認めた（基準は一様ではない）準要保護世帯に適用される。準要保護世帯の多くは生活保護水準にありながら生活保護を受給していない世帯である。そして、就学援助を受けている世帯のうち、約9割を準要保護世帯が占めている。就学援

助を受けている児童生徒数は、2010年には約155万人となっている。2001年には9.7%であった就学援助率も15.3%に増加した。それだけの児童・生徒が、学校教育基本法第19条でいうところの「経済的理由により就学困難」と公認されているのが実情である。

こうした数値は、「衝撃的」であるだろうか。何かが衝撃となるのは、それを受け止める側にかかっている。私には、この社会がそうした数値に衝撃を受けたようには見えないが、そうであるとするならばそれはなぜだろうか。第一に、貧しい子どもの問題が家族問題に同化されてしまい、子どもを一人の権利ある者としてみならず認識がきわめて弱いことがあげられる。非行はもちろん貧困をめぐっても、「親が悪い」という結論は「お約束」のようだが、そこにおける子どもは親とともに滅びることが宿命であるかのように受け流されてしまいがちである。そこでは、貧困に立ち向かう主体として、運命共同体的な家族が想定されている。このような見方は、家族による生活問題の自家処理を過大に期待して成立した、家族主義的な福祉国家体制と共鳴していると言える。

第二に、字義どおり「見えない」ことも、子どもの貧困が社会問題化されにくい理由の一つとなっている。自らの貧困を恥とみなす



認識は、近代を通して浸透していった。現代では、あまりにも個人化され「自立すること」が至上の価値となってしまっており、貧しい人々の自己認識も自責の感情に強く彩られている。日本の場合、戦後に発達した消費文化は大衆的であり、それゆえ、見た目の上では貧困を隠すことは比較的容易であったと言える。貧しい子どもにとって自らの身なりが「貧乏くさい」ことはたいへんつらいことだが、今日では、「シママラ」のような安価なファストファッションのショップや百円ショップの化粧品がそうした悩みを軽減することに参与している。あるいは、制服は、それ自体は高価なものではあるが、ひとたびそれに身を包めば身なりの問題は回避される。ある現象が社会問題として認識される上で、あるかないかではなく、見えるか見えないかが、統計的な数値よりも説得力をもつことがままあるのだ。貧困が隠されているという事態は、貧困の苦しみを減らす一方で、貧困の社会問題化を抑える効果をももっている。

かくして、16.3%という数値は、衝撃を与えることがないまま、宙をさまよっているのだ。

### 社会的排除と貧困

子どもの貧困について述べるにあたって、できるだけ簡潔にそもそも貧困とは何かについて踏まえておいた方がいい。というのは、社会問題のなかにいる子どもは、往々にして細分化された問題に封じ込められて論じられる傾向があるからである。例えば、家庭内暴力、児童虐待、そして少年犯罪・非行等、大小メディアでそうした議論はたえずなされているけれども、そうした現実の背景にある貧困は長らく無視されてきた。悪役を立てやすい物語のかたちには問題は矮小化されてきたのだ。もちろん、それらの問題には固有性がある、それにふさわしいやり方で解かれなければならないことは確かだ。それでも、実際には、貧困というやりきれない文脈を抜きにして考えることができない現実が多すぎるのだ。

貧困は、存在証明—アイデンティティ—の問題として体験されている。アイデンティティは、自己を呈示し、またそれを承認する他者がいることによって可能になる。近代社会においては、組織の一員になる、家族そして地域社会の一員であることは、アイデンティティの調達を滑らかにする主流の方法だった。その方法が得られない人々は、「一級市民」としての社会的地位を認められず、物質的欠如にも直面しやすかった。社会的排除は、学歴が低い、女性である、外国人である等のカテゴリーへの分類をもって、組織や地域社会から人々が締め出される過程を捉えた概念だが、貧困は、その帰結として捉えることができる。例えば、女性は、労働市場から排除されやすい。ただし、そのこと自体は、貧困を意味しない。なぜなら、女性は、妻あるいは母親として家族に包摂されることによって、貧困を免れてきたからである。しかし、その女性が、婚姻関係の解消とともに、むき出しの排除のもとに置かれ一気に貧困化することがままあるのだ。家族主義的福祉国家体制は、「標準的な家族」を構成していないこの人々に対してまともな制度的対応を準備してこなかった。それが、先に見た、母子世帯の貧困率の高さをもたらした。組織の包摂力が萎縮し、地域社会が弱体化し、そして家族もまた当たり前には構築することができなくなった今日において、組織の外部を生きる、地域社会のよそ者として生きる、家族を維持できないあるいは独り者として生きる、これまで「二級市民」化されてきた人々の領域が膨張しつつある。

貧困とは、物質的欠如とともに存在の剥奪に晒されている人々の状態のことだ。貧困を論じるとは、社会的排除によって、「豊かさ」や「希望」への資格を奪われたところに生じる、貧しい自己を恥じ入らせて孤立させ、自らの存在を承認してくれる他者を失わせて、ますます自己否定へと追い込ませる、そのような、重くまとわりつく力を把握することで

ある。現在の貧しい子どもたちについても、貧困になんとか抗いながら不器用に承認を欲望する存在として、理解を試みる必要がある。

### 子どもと貧困

子どもの貧困は、その子どもの現在と将来にどのような影響を及ぼすのか。(1) 世代的な貧困の連鎖と、(2) 大人の世界への移行の二つの局面をともに論じなければならない。

親から子への貧困の連鎖については、生活保護受給者や児童虐待の研究を通じてより詳細に明らかにされつつある。生活保護受給者、とりわけ母子での生活保護受給者において見られる傾向としては、母親に生家での被保護歴がある率が高く、地域・時期によって大きく異なるが、30%台から40%台の数値を示している。また、中卒あるいは高校中退である比率は、5割をこえている(道中 2009、道中 2013)。児童養護施設の調査では、児童の母親の中卒比率が顕著に高いことが分かっている(堀場 2013)。児童相談所が把握した虐待家庭の調査においても同様の結果が見られる。つまり、当の子どもの(母)親たちも、子ども時代に良好な教育環境を保証されず、その後も親族からの援助を受けられなかった、孤立した「元貧しい子どもたち」であることが多いのだ(松本編 2010、藤原 2012、池上 2015)。女性であり、かつ学歴が低いことによる労働市場からの排除と、家族的な包摂がなされていないことが重なって、極端に母子世帯に困難が集中していることがみとれるとともに、そうした排除が貧困を連鎖させていることをうかがわせる。母子世帯の母親には、そもそも貧困家庭に育ったことに加え、低学歴と女性であることの不利が集中している訳だが、もちろん、両親が揃っていたとしても、低学歴と貧困が連鎖しやすいことは間違いないだろう。

個人の人生における大人の世界への移行についても、学歴と関連する今日的な困難がある。貧しい子どもは、高い学歴を獲得するに

はあまりにも不利がある。そして、低い学歴の若者たちの方が、非正規雇用労働者として労働市場に編入されやすく、いったん非正規雇用の労働者として働き出せば安定した職業的地位にたどり着くのは難しい。組織社会の「内部」に入り損ねた人々からなる「外部」は、安価な周縁労働力の草刈り場になっているのが実情である。子どもの貧困と若者の貧困は滑らかに接続されている。

学歴は、縮小しつつある組織社会にとって、使いやすい排除の指標である。それでも、かつては、社会は、学歴による地位達成とは別のもう一つのルートを用意していた。そうであるから、学歴がなかろうが、「希望」をもつことはできた。中小零細企業の世界には「親方」がいて、労働条件の悪さと引き換えではあっても、温情主義的に「子のように」少年少女と接し、職業人として成長させていく社会的な仕組みがあった。そこでは、少年少女は、一本立ちする、店を出す、そのような「夢」を見ることも許された。しかしながら、余裕をなくした零細企業の世界から「親方」の姿が徐々に消え、自営業の開業率は低水準のまま推移している。代替ルートは機能しなくなり、非正規労働者となった若者たちは、職業的社会的な機縁を欠いたまま、あちこちの職場を流動している。学歴による排除は、それを緩和する包摂の回路が失われることによって、あまりにも明瞭な分断を帰結しつつあるように思われる。

### 社会のなかの子ども

阿部彩が述べたように、効果を考えれば、経済的な援助の具体化と積極的な教育保障が子どもの貧困対策の中心になることは間違いない(阿部 2008)。それを核としつつ、より積極的に子どもを社会につなぐ試みが模索されなければならない。子どもが社会化されて大人になっていく上でのモデルとなるのは何も親だけではない。子どもたちと多様な大人との間に接点があれば、自在なモデル設定も可能になるかもしれない。子どもた

ちが自分なりの重要な他者(「師匠」や「親方」)と出会い社会化されていくのは、かつての学歴社会の周縁では当たり前の「大人になる」方法だった。現在の職業世界はあまりにも殺伐としているので、学歴や就職に限らず趣味のようなものを通じてでもいいと思う。貧しい子どもが、承認を感じ、また「未来」を想像する契機となる大人との接触がたくさんあることがやはり望ましい。そうしたことを述べ直さなければならぬほどに、貧しい子どもは社会から隔離され、放置されているのだ。

たとえ政府による経済的な援助や教育保障が整備されたとしても(その見込みはまだ立たないが)、窮状にある子どもたちに順調に行き渡る訳ではないだろう。なぜならば、社会から遮断された領域に取り残される子どもたちがたくさんいるだろうから。貧しい家族もまた、私たちがそうであるように、あまりにも自己責任論を内面化してしまっており、家族主義的に問題を家族だけで解決してしまう傾向がある。そういう閉じられた家族の中の子どものアプローチするのは容易ではない。

貧窮家庭に食材を届けている「NPOフードバンク山梨」の米山けい子理事長は、新聞のインタビューで次のように述べている(『朝日新聞』2013年6月21日、朝刊・東京本社)。

「生活保護を受けていれば、行政は把握できます。でも、このお宅は生活保護に頼ろうとせず、懸命に仕事を探しておられますから、外からは貧困が見えない。学校給食のない夏休みに、げっそり痩せてしまう子もいるそうです。ふつうに暮らしている子どもたちのなかに、1日に1食しか食べられない子が紛れ込んでいるんですよ。これは「見えない貧困」です。」「地元の南アルプス市と始めました。NPOに個人情報伝えるわけですから、市は当初、とても慎重でした。それは当然です。でも話し合いを重ね、本当に一歩一歩、信頼関係を築きあげていきました。(中略)私たちの活動を自分で見つけ、直接連絡してきた方は6%にすぎません。あとの94%は公的機関を経

由しています。つまり困窮した方の多くは、まず行政にアクセスするわけですが、行政というのは予防的な対策にはなかなか目が向きません。最初に情報が集まる行政と機動力のあるNPOが連携すれば、効果的な措置ができるはず。反対に、そうしなければ生活保護などのセーフティネットにかからない『見えない貧困』を、行政はどのように把握するのでしょうか?『生活困窮者を救う』という共通の目標を掲げ、いまこそ協働すべきです。」

窮状にある人々への網をかけるような対処は難しいのだ。可能な限りメッセージを読み取りながら、積極的に——行政的には「予防的に」——探索するより方法がない、そういうやっかいな課題として子どもの貧困がある。だが、これは、何もかも背負い込む家族に依存して体裁をうまく整えてきた社会と国家が引き受けるべき難題ではないだろうか。16.3%に含まれる子どもの存在を感じ取れるようでありたい。

---

#### 【参考文献】

- 阿部彩、2008、『子どもの貧困～日本の不公平を考える～』岩波新書。
- 藤原千沙、2012、「母子世帯の貧困と学歴」『現代思想』vol.40-15。
- 堀場純矢、2013、『階層性からみた現代日本の児童養護問題』明石書店。
- 池上和子、2015、「子どもの現実」池上彰編『日本の大課題 子どもの貧困～社会的養護の現場から考える～』ちくま新書。
- 厚生労働省、2013、『平成25年 国民生活基礎調査の概要』。  
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)
- 松本伊智朗編著、2010、『子ども虐待と貧困』明石書店。
- 道中隆、2009、『生活保護と日本型ワーキングプア～貧困の固定化と世代間継承～』ミネルヴァ書房。
- 道中隆、2013、「保護受給母子世帯における社会的不利益の世代間継承～貧困の固定化と世代的連鎖に関する実証的分析～」『追手門学院大学社会学部紀要』第7号。
- 内閣府、2010、『男女共同参画白書概要版(平成22年度)』。  
([http://www.gender.go.jp/whitepaper/h22/gaiyou/html/honpen/b1\\_s05.html](http://www.gender.go.jp/whitepaper/h22/gaiyou/html/honpen/b1_s05.html))
- 内閣府、2014、『子ども・若者白書(平成26年度版)』。  
([http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/pdf\\_index.html](http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/pdf_index.html))
- 西澤晃彦、2015、『貧困と社会』放送大学教育振興会。



# 《学校》が果たすセーフティネット機能と可能性

金井 利之  
(東京大学法学部教授)

## はじめに

2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」<sup>1</sup>が、議員提案に基づき全会一致で可決され、翌年1月に施行された。同法に基づいて、2014年4月には首相を会長とする「子どもの貧困対策会議」が開催され、「子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱の案の作成方針について」を決定し、関係者の意見聴取の会議体の設置が盛り込まれた。そこで、内閣府特命担当大臣のもとに「子どもの貧困対策に関する検討会」が開催され、6月20日に「大綱案に盛り込むべき事項について(意見の整理)」が提出された。これを受けて、政府は「子供の貧困対策に関する大綱」(以下、「大綱」)を8月29日に閣議決定した。

「大綱」では、「第2 子供の貧困対策に関する基本的な方針」(以下、「基本的な方針」)の10項目のなかで、「5 教育の支援では、「学校」を子供の貧困対策のプラットフォームと位置付けて総合的に対策を推進するとともに、教育費負担の軽減を図る」としている。そして、「第4 指標の改善に向けた当面の重点施策」(以下、「重点施策」)の「1 教育の支援」の「(1)「学校」をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の展開」において、○学校教育による学力保障、○学校を窓口とした福祉関連機関等との連携、○地域による学習支援、○高等学校等における就学継続のための支援、が掲げられている。このように、子どもの貧困対策において、学校の果たすべき役割が着目されている。

## 「大綱」の誤謬

「大綱」が学校に着目したのは、非常に評価できる。しかし、その観点が完全に筋違いである。第1に、そもそも、子どもの貧困をなくしたいのではなく、社会主義計画経済のノ

ルマ主義のように、「子供の貧困に関する指標」を改善したいという目標設定自体が、「子供に視点を置いて」(「基本的な方針」2)おらず、観念的である。指標設定が実態を反映していないと、名目的な指標改善は、実質的な改善につながらない。貧困問題は、PISA型テスト<sup>2</sup>のような単純な問題ではない。適確な指標設定は非常に難しい。教育業界に根強い点数主義・偏差値信仰に呪縛される可能性は強く、「大綱」はそれを助長している。

第2に、「子供の貧困の実態を踏まえて対策を推進する」(「基本的な方針」3)という発想が現実的でない。「実態を適切に把握した上で……施策を推進していく」ことは正論である。しかし、「大綱」自身も認めているように、「子供の貧困の実態は見えにくく、捉えづらい」。しかも、それが、「子供の養育について、家族・家庭の役割と責任を過度に重く見る考え方などの影響」によって、促進されている。こうした従来の通弊の改善なくして、実態把握もあり得ない。

従って、当面は、貧困の実態把握なしに実行できる政策でなければ、貧困対策としては意味がない。例えば、生活保護受給世帯の子どもへの対策を打つという発想は、生活保護受給決定が適切なことを前提にする。しかし、漏給があった場合には、対策は画餅に帰す。つまり、適切に把握できないという「行政の限界(limits of administration)」に脆弱な施策体系である。実態把握を重視するという「科学的」発想では、結局、研究者・調査シンクタンクの「貧困調査ビジネス」に資源を投ずるだけに終始しかねない。

第3に、学校教育による学力保障が、貧困対策になると考えられている。勉強をして能力を向上させ、仕事にありついて、または、自ら仕事を起こして、貧困から脱出する、という



のは、「学問のすゝめ」的な立身出世物語としては魅力的である<sup>3</sup>。また、人的能力形成が、社会全体の経済力の底上げをする可能性もある。しかし、学校を出てもろくな働く場所がないのが、渡る世間の現実である。

従って、第4に、子どもの貧困対策に最も重要な大人の就労構造の改善という視点が完全に欠落して、矮小化した「小綱」になっていることである<sup>4</sup>。労働規制解体の結果、仮に景気改善によって労働力需要が増えたとしても、非正規・不安定雇用に過ぎず、人的能力育成は蓄積されない<sup>5</sup>。そもそも、労働力としての人材育成・能力構築は、学校教育のような非職場でなされるのではなく、安定した職場環境において、長期的な視座のもとで、なされる。人的能力形成における学校教育や学力の意義を、過大評価してはならない<sup>6</sup>。

《学校》にとって重要なことは、子どもに高度の学力や実業能力を構築することなく、斉一的悉皆的に就職に送り込むことである<sup>7</sup>。そのうえで、人的資本形成は企業が行う。そのために、使用者側に解雇権濫用規制をかけ、雇用した以上は使える人材になってもらわないと企業経営として困るというインセンティブを使用者側に付与して、かつ、人的投資が長期的には回収できるという見込みを確保することが必要である<sup>8</sup>。企業経営と雇用現場を変えない限り、事態は改善しない。学校現場でのキャリア教育などは、単なる為政者や企業の気休め行為で無意味である<sup>9</sup>。

ましてや、「保護者に対する就労の支援」（「重点施策」3）などは、労働現場が変わらなければ、全く逆効果である。「親等の保護者が働く姿を子供に示すことによって、子供が労働の価値や意味を学ぶことなど、貧困の連鎖を防止するうえで大きな教育的意義が認められる」（「基本的な方針」7）などは、机上の道德論である。現状のままでは、一所懸命に仕事に就こうと真面目に努力しても、ろくな扱いを受けずに辛酸を舐めて、打ち拉がれて意欲と自尊感情を失う姿を子どもに見せて、やるだけ無駄という諦観を与えるだけであり、家庭教育的にも有害無益である<sup>10</sup>。

### 小中《学校》のセーフティネットとしての意味

以上の他にも、「大綱」の誤謬は枚挙に紙幅がないのであるが、しかし《学校》に着目したことは意味が大きい。《学校》は子どもの貧困対策の総合的な基盤となる<sup>11</sup>。「総合的な」とは、教育は一義的な機能とは限らない、という意味である<sup>12</sup>。

有名な話は、《学校》給食の一日一食が貧困家庭の子どもの命綱になっており、夏休み

明けには子どもが痩せてしまう、と言う実態である。衣食住は子供（人間）にとっての不可欠サービスであるが、《学校》はその最後のセーフティネットである<sup>13</sup>。1年約1000食のうち、《学校》給食が提供しているのは約200食に過ぎないとしても、ゼロよりはましである。申請主義と世帯主義と保護者責任主義のブラックボックスに委ねる生活保護制度は、決してセーフティネットではない。

小中《学校》の意義は、第1に、6歳から15歳世代に対して、悉皆性に最も近い唯一の共通基盤制度であることにある。勿論、その前提となるのは、市区町村が全住民を悉皆して把握していることである。貧困対策とは、貧困の実態などの把握なしに、普遍的にセーフティネットを掛けなければ、実現しない。ニーズ調査やアウトリーチは、重要ではあるが、基本的にできないと考えた方がよい。表面的には無駄が多いように見えても、要は、必要性調査をせず、ユニバーサルに現物給付を行うことが、最も合理的なのである<sup>14</sup>。「緊急度の高い子供に対して優先的に施策を講じる」（「基本的な方針」2）は建前論では成り立つが、現実には把握が遅れるだけである。

第2に、小中《学校》は、保護者から窒息しかねない子育て責任を解放し、社会全体で子育てする場である。同時に、子どもにとっては、閉塞・沈滞・殺伐とした家庭および保護者から解放される居場所にもなり得る。

勿論、学校教育＝公教育<sup>15</sup>の建前は、保護者によるその保護する子女に対する教育を受けさせる義務を、現物給付によって、社会全体で組織化して共同して行うものである。伝統的には「私事の共同化」と言われてきたが<sup>16</sup>、今日的な用語で言えば、「普通教育の社会化」である。これは、介護保険制度によって、家庭内<sup>17</sup>に介護責任を押し付けていた状況を、社会全体で介護する「介護の社会化」に変えたのと、論理は共通である。

しかし、今日の小中《学校》にとって重要なのは、学力保障による貧困からの脱出だけではない<sup>18</sup>。雇用情勢の改善なき学力保障は、他の子どもとの相対関係での椅子取り競争での勝敗を左右するだけであり、特定の子（単数形）を手助けする可能性はあるが、社会全体の子ども（複数形）の貧困対策とは無縁である。個人レベルの分配問題に過ぎない。そうではなく、子どもの貧困対策として《学校》に期待されるのは、子育て責任を社会や国家が家庭・保護者に押し付けてきた状況から、保護者を解放し、子どもを保護者の生活監護から解放し（民法第820条）、社会全体で子育てすることである。いわば、「普通教育の社会

化」から「介護の社会化」を経て「子育ての社会化」に至る経路である。そのための基盤となり得るのは、小中〈学校〉しかない。

### 従来型〈学校〉の限界

子どもの貧困対策のプラットフォームとして鍵となる〈学校〉であるが、共通基盤としては、現状では限界が大きい。

第1に、〈学校〉を教育の場であると考え教育関係者が多いことである。世間では、幼稚園と保育所には違いがないが、教育関係者は、幼稚園は教育施設であると考えている(学校教育法第3章)。また、学校施設整備には血眼になる割には、放課後児童クラブは、校庭裏庭の掘立小屋やビルの間借りのこともある。

しかし、子どもの貧困対策のプラットフォームとしての〈学校〉で重要なことは、教育施設というより、衣食(安)住の場、いわば、「デイサービス・センター(通所子育て施設)」という子育て機能を果たすことである。子育て施設<sup>19</sup>とするならば、「デイサービス」のメニューのなかに、学習の場があることは望ましいとはいえるが、教育が主目的ではない。学力向上の取組は、競争心と向上心を刺激し、生活する意欲と規律を与え、自尊感情の醸成と居場所の提供という、子育て機能にプラスになるのであれば、行えばよいだけである。

第2に、従来型の〈学校〉というセーフティネットは、悉皆性の大きいと思われる小中学校でさえ、穴だらけである。教育施設ならば、一定の課業時間が確保されていけばよい。しかし、子育て施設は、1年365日24時間の「切れ目のない」(「基本的な方針」2)開所でなければならない。週休二日制の問題は、子育てサービス時間が低下したことである。夏・冬・春などと学校には長期休業が多い。もっとも、中学校では部活などによって、長期休業中や休日も〈学校〉の監護下に置く運用をしていたが、一部教師のボランティア的な負担に委ねられていたに過ぎない。

第3に、〈学校〉は未就学年齢期には、希薄にしか存在しない。小中学校は6歳から15歳までの悉皆把握に過ぎない。0歳から5歳までの悉皆性が欠落している。この間は、家庭あるいは保護者の監護下というブラックホールのなかに、子どもの貧困は押し込められている。幼児教育の無償化は「大綱」でも触れられ、その観点は正しいが、それは悉皆性には程遠く、さらに、「幼児教育」と教育面からとらえる限り、問題は解消しない。

第4に、学校は15歳以上にとってもセーフティネットになっていない。また、15歳以上の

高校は義務教育ではないから、ここでも悉皆把握はなしえない。勿論、高度成長期のように中卒即就職で貧困から脱出できるのであれば問題はないが、今日ではそうではない。すると、高校・大学・専門学校等への進学が、子育てとしては不可欠になっているが、その経済的負担は小さくない。

かつては、国公立大学の学費は低廉に抑えられ、返済不要の給付奨学金もはるかに充実していた。しかし、長年にわたる「利用者負担」の引き上げにより、現在の学生は、高額な学費と、それを先送りしただけの奨学金返済負担と、しかも、就職しても不安定な非正規職場での乏しい収入により、貧困の蟻地獄に吸い込まれる。「重点施策」4の「経済的支援」は、ユニバーサルな対策ではなく、貧困者に絞った施策であるため、悉皆性が確保できず、為政者の気休め行為に留まるであろう。

第5に、悉皆性のある居場所(デイ・サービス施設)として期待されている〈学校〉であるが、実際には、「いじめ」「自殺」「非行」「スクール・カースト」「体罰」「学級崩壊」「校内暴力」「管理統制教育」など、安心できる居場所とは限らない<sup>20</sup>。もっとも、老人施設・障害者施設・病院・家庭においても、さまざまな虐待が発生するのであって、〈学校〉が他に比して、特に「生き地獄」であるとは言えないかもしれない。ともあれ、〈学校〉に悉皆性を期待するほど、通所が当然という圧力が強くなり、強制収容所的な閉塞感は強まるだろう<sup>21</sup>。

第6に、従って、不登校・登校拒否の自由やフリースクールという別の居場所を確保することが、非常に重要な課題であった。その結果、少なくとも、ある程度の離脱の自由は確保された<sup>22</sup>。しかし、悉皆性のある別のかたちの居場所が、合理的な経済負担で現実的に確保されているかということ、必ずしもそうではない。他方で、入学したら卒業するという悉皆性の籠は緩み、中途退学者が増えている。中途退学の先に、就職先を含めて、適切な居場所が確保されれば、〈学校〉に抱え込む必要は悉皆性の観点からもないが、現実にはそうはなっていない。「重点施策」でも課題としては認識されているが、実効的な具体策にまでは成熟していない。

### おわりに

以上のように、さまざまな限界を持つ〈学校〉ではあるが、現実に存在する社会的基盤制度として、子どもの貧困対策に転用が可能なのは、〈学校〉に勝るものはない。

とはいえ、学校は、元来は、江戸体制瓦解直後の政府布達の「学制」(1872年)<sup>23</sup>に見られ



るごとく、教育は本人のためであるとして（個人主義・実学主義）、つまり、国家や社会のために行うのではないとして、それゆえ本人負担の場として、国家が本人や保護者に押し付ける教育=立身出世能力構築施設であった。

学制序文によれば「人々自ら其身を立て其産を治め其業を昌にして以て其生を遂るゆゑんのは他なし身を脩め智を開き才芸を長ずるによるなり而て其身な脩め知を開き才芸を長ずるは学にあざれば能はず是れ学校の設けあるゆゑん」という。そして、意識改革として、「但従来沿襲の弊、学問は士人以上の事とし国家の為にすと唱ふるを以て学費及其衣食の用に至る迄多く官に依頼し之を給するに非ざれば学ざる事と思ひ一生を自棄するもの少からず是皆惑へるの甚しきもの也自今以後此等の弊を改め一般の人民他事を抛ち自ら奮て必ず学に従事せしむべき様心得べき事」とされた（傍点筆者）。

これを見る限り、瓦解前の江戸体制においては、《学校》（学問所・藩校など）なるものは、学費・衣食の用を官給するものであった。江戸体制での士人以上の天下国家のための学校から、人民悉皆の立身出世のための学校への意識改革をしようとしたのが学制であった。しかし、雇用破壊が進んでいる今日、学問を修めても「一生を自棄」させられかねない。そうであるならば、学力保障による就職と貧困からの離脱という「従来沿襲の弊」を再び意識改革し、子どもの貧困対策のプラットフォームとして、学校制度を再編していくことが肝要であろう。

《学校》と称する新たな時代の0歳から成人までの子育て施設において、切れ目のない衣食住と居場所を、貧困調査をせずに、社会全体の負担によって、ユニバーサル・サービスとして現物支給することが、子どもの貧困対策として期待される<sup>24</sup>。そして、それは、子育て負担の社会化にも繋がり、少子化対策にも寄与するだろう。

逆に、精神論の「子供の未来応援国民運動」（「大綱」「第6 施策の推進体制等」「3 官公民の連携・共同プロジェクトの推進、国民運動の展開」）や募金・基金は、「赤い羽根共同募金」（社会福祉法第112条以下）のように、焼け石に水になろう。地域福祉の推進を期待される共同募金は、過去最高は1995年の265億円であり、その後は減少している。しかし、今日、社会保障給付費での「福祉その他」で20兆円を超えており、文字通り（三）桁違いである。こうした運動や募金は、為政者・経済人など有力者や一般の人々にとっての気休めと免罪符にはなっても、子どもの貧困対策としては効果がない。「子育ての社会化」のための公費負担による《学校》が、子どもの貧困対策には不可欠なのである。

- 1 「障害」と「障がい」の対立と同様、「子供」と「子ども」「こども」の対立が存在しているが、本稿では深くは論じない。日本ユニセフ協会は「子どもの権利条約」と称しているが、政府は「児童の権利に関する条約」として、「子供」という概念さえ使用しない。とはいえ、祝日法（「国民の祝日に関する法律」）第2条に定める「こどもの日」は完全にひらがなである。もっとも、男子を対象とする「端午の節句」を起源とする5月5日を、全ての「こども」に適用するというジェンダー・バイアスの問題は別途残る。
- 2 OECDのPISA（Programme for International Student Assessment）と呼ばれる国際的な学習到達度に関する調査である。端的に言えば学力テストである。
- 3 福沢諭吉『学問のすゝめ』岩波文庫版、1978年。
- 4 本田由紀『教育の職業的意義—若者、学校、社会をつなぐ』ちくま新書、2009年。
- 5 ワーキングプアとは、働いても貧乏であるという現在の問題だけでなく、人的能力の蓄積がなされない貧しい働かされ方をするという将来を閉ざす問題でもある。
- 6 勿論、読み書き計算・作画・作表、パソコン操作能力や、話す聴く、覚える判る考える、などは必要であり、学校教育による学力保障が全く無意味であるわけではない。
- 7 本田由紀『若者と仕事—「学校経由の就職」を超えて』東京大学出版会、2005年。
- 8 藤本隆宏『能力構築競争』中公新書、2003年。
- 9 児美川孝一郎『キャリア教育のウソ』ちくまプリマー新書、2013年。
- 10 なお、子どもの貧困自体が問題なのか、「貧困の連鎖」が問題なのか、「大綱」ははっきりしない。後者だとすると、保護者が貧困であること自体が問題であると筋違いに流れ、結局、保護者に心理的圧迫を加えて「自力更正」させるか、貧困から脱出できない保護者を尻目に子どもが自立して保護者を軽蔑するよう仕向けるか、いずれかに政策責任が転落していく可能性がある。
- 11 例えば、学校は「保健に必要な措置」をしなければならない（学校教育法第12条）。学校で一番重要な居場所が保健室であり、一番重要な人員が養護教諭やスクールカウンセラー（臨床心理士など）である、ということは決して珍しくない。なお、養護教諭は「保健室の先生」と呼ばれているが、それは教員免許を持つ者という意味の先生で、保健師や医師という意味の先生ではない。しかし、《学校》であるならば、保健師で充分のはずである。
- 12 市区町村現場では、しばしば、地域福祉活動の圏域として「小学校区」「中学校区」が設定されるが、このときの《学区》は第一義的には教育の単位圏域ではなく、他の総合的な目的に転用されている。
- 13 学校は衣も住も提供していない。なお、給食も「給食指導」や「食育」である限り、子ども配食サービスにはならない。
- 14 ユニバーサル・サービスである学校教育および《学校》を通じた貧困対策を阻害するのが、「いいとこ取り」である。潜在的に問題の少ない子どもに対してサービスをして、子どもの貧困対策をしたと実績をアピールし、政策責任を果たした気分になることである。
- 15 私立学校も公教育である（教育基本法第6条①）。
- 16 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店（同時代ライブラリー版）、1992年。
- 17 多くの場合には、「（長男の）嫁」と「妻」である。
- 18 児童虐待をする親元から子どもが脱出するために、学校・児童相談所・自治体などが協力したりすることがある。
- 19 「子育て施設」であって、「子育て支援施設」ではない。「子育て支援施設」である限り、保護者の子育て責任は社会化されず、最後には「保護者が悪い」という親に対する帰責、すなわち、行政の政策無責任に、帰着する。
- 20 本田由紀『学校の「空気」（若者の気分）』岩波書店、2011年。
- 21 例えば、一定の若者世代に悉皆的に予防接種をしようとすれば、《学校》での集団接種が効率的である。集団接種を中止して個人接種にすれば、量的に見れば予防接種のない世代を作りだし、麻疹（はしか）流行などを生み出すともいわれる。しかし、強制的な集団接種は、深刻な予防接種禍を引き起こしてきたのも事実である。手塚洋輔『戦後行政の構造とディレンマ—予防接種行政の変遷』藤原書店、2010年。
- 22 保坂亨『学校を欠席する子どもたち—長期欠席・不登校から学校教育を考える』東京大学出版会、2000年。
- 23 「学制」の全文は、文部科学省ホームページでも閲覧できる（2015年5月5日現在）。[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317943.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317943.htm)。法令全書版はカタカナの戦前の法制文語体であるが、文部省出版の「学制序文」（「御布告書」「勸学の御布告」「被仰出書」とも呼ばれる）は、漢字ひらがなの口語体で、難しい漢字には訓読みが付されて、意味が大和言葉で分かりやすく解説されている。森部英生「「学制」期の教育法制」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』第42巻、117-143頁。
- 24 近代教育・学校制度を超える《学校》の誕生である。フィリップ＝アリアス『＜子供＞の誕生』みすず書房、1980年、同『＜教育＞の誕生』藤原書店、1992年。



# 疲弊する社会的養護 ケアワーカー

～求められる支援者への支援～

橋本 達昌

(児童養護施設・児童家庭支援センター 一陽 統括所長)

## はじめに

福井県越前市にある児童養護施設一陽。その運営母体である社会福祉法人 越前自立支援協会は、地方行財政改革の一環として地元公立児童養護施設の廃止論議が浮上するなか、“民主的で先駆的な児童養護施設を自分たちで創りたい”という働く仲間の純粋な思いと、それを支援する市民有志の熱意によって2005年11月に創設された。基本財産として必要な1,000万円の資金を市民運動による募金活動で確保し、元児童相談所長等の学識・行政経験者や里親会会長、NPO代表や地域の代表、労働者の代表を役員に据えて運営を開始した私たちの法人は、当時、地元マスコミから「市民立」「労働者立」と形容された。

私たちは、かような生い立ちゆえに自主性・民主性・公共性・公開性を大切にしたい運営を心掛けている。殊に職員全員加入の労働組合の存在は、自主的、民主的な組織運営に大きく貢献している。また公共性や公開性を強く意識して施設運営を行うことで、地元の慈善団体や企業、労働組合、地域住民等から、寄付金をはじめ地場野菜やお菓子の寄贈、イベント招待や年末時の慰問等、多種多様な支援を受けている。いわば労働者と市民との良好な“労市”関係によって創設され運営されている施設、それが児童養護施設一陽なのである。また一陽は、地域や行政との強力な連携関係を基盤に生活保護家庭児童へのソーシャ

ルワーク等、地域支援事業を展開している。地域の中で、地域に支えられている施設だからこそ、地域への貢献を意識した新しい養育実践に果敢に挑んでいる。

しかし、このように比類ない運営形態を採用している児童養護施設であっても、その経営は決して容易ではない。特に実質的に措置費(=国が決める運営費用)によって枠組みが決定されている労働条件については、課題が山積しているといえよう。

そこで本稿では、社会的養護制度の現状および子どもの貧困や虐待の実際を概観したうえで、働く場としての児童養護施設やその周辺の現場実態にスポットをあて、それらを労働課題として考察していくことで、本来、子どもの貧困対策や児童虐待対策の“最後の砦”として機能すべき社会的養護システムの今日の問題点を明らかにしていきたい。

## 社会的養護制度と施設入所児童の実際

そもそも社会的養護とは、保護者のない児童や保護者に監護させることが適当でない児童を公的責任で社会的に養育し保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことと定義される。社会的養護の担い手には、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホーム、里親、ファミリーホームがある。わが国の社会的養護は、

主に行政庁がサービスの種類や期間、提供施設等を決定する仕組みである措置制度が採られており、その措置権は児童相談所が有している。厚生労働省児童養護施設入所児童等調査結果（調査実施日：平成25年2月1日）によると、社会的養護の対象となっている要保護児童数は47,776人。このうち児童養護施設には29,979人が入所中である。

児童養護施設とは、児童福祉法第41条に規定された児童福祉施設であり、原則2歳から18歳までの要保護児童が入所している。かつては戦災等により保護者をなくした児童の入所が中心であったが、現在は虐待あるいは保護者の疾病や貧困等、環境上養護を要すると判断された児童の入所が大勢を占めている。前述の調査結果では、被虐待児童の割合は59.5%にも及んでいる。また最近の医学的研究（友田,2012）では、児童虐待によってもたらされる後遺症は、発達障害に類似した臨床像を呈すること、さらには虐待による慢性のトラウマが、脳の器質的な変化まで引き起こしていることも明らかになってきている。実際、入所児童のうち、なんらかの障害を有するとされる児童の割合は28.5%（同調査結果）となっている。

児童虐待事案が多発している理由としては、地域における子育ての孤立化、ひとり親家庭の増加に起因する家庭の養育力の低下等が従来から指摘されてきたが、特に最近は、貧困が親のストレスを増大させ、虐待リスクを高めているとの見解も有力になってきている。わが国では、近年、徐々に相対的貧困率が上昇しており、今や6人に1人の子どもが貧困世帯に属している。子どもの貧困は、健康や成長への悪影響はもとより、意欲の低下や疎外感を生んでいるとの研究報告（阿部,2014）もあり、もはや看過できない大きな社会問題となっていることは周知のとおりである。

ところで現在、児童養護施設で暮らしている子どもたちのほとんどは、貧困世帯に属する家庭の出身である。そしてその約6割は、虐待を受けてきた子どもたちである。彼らは、

いわば貧困と虐待の二重のダメージを受けてきたといえる。さらに問題なのは、これら貧困と虐待が世代間連鎖を起こしているという現実である。階層の固定化が進むなかで、自尊心が低く将来への夢や希望を描けない子どもたちが増え続けている。残念ながら児童養護施設に子どもを措置された保護者自身もまた児童養護施設の出身者であるというケースも散見される。このような社会的養護課題の世代間連鎖を断ち切るためには、子どもたちへの支援はもとより、親や家族全体への相談支援アプローチも併せて行う必要がある。

以上、概観したように、今日、施設ケアワーカーの支援対象となる児童の特性は困難性を増しており、かつ対象領域は（親や家族を含むという意味で）拡大の一途を辿っている。

### 疲弊する児童養護施設のケアワーカー

被虐待体験を有する子どもたちは、自らが経験した否定的・虐待的な対人関係を再現しようとする傾向を有している。また愛情確認のために、（愛着関係を築こうと共感に努め、寄り添おうとする）養育者に向かって、いわゆる「試し行動」といわれる挑発行為や退行を繰り返すことも既知の事実である。さらに今般、厚生労働省は、全国すべての児童養護施設に対し施設の地域分散化や小規模化を推進し、可能な限り家庭的な環境で養育することを求めているが、特定の人と人との近い関係を維持しながら小さな暮らしを営むことは、大きなリスクを孕んでいるという点を看過してはならない。濃密な関係性が、保護的に働くだけでなく、時に攻撃的ないしは破壊的に働く場合もあるからである。

施設の閉塞性や人間関係の孤立性が強まっていくなか、これに相関して職員個人の負担感も相応に高まり、やがて理想と現実のはざままで苦悩することとなる。その苦悩が自らの内部で沈殿するとバーンアウトが生じ、外部（子ども）に向かって暴発すると、体罰（施設内虐待）が引き起こされる。被虐待児の傷ついた心を癒そうと懸命に頑張るケアワーカーが、

文字通りその“懸命さ”ゆえに、自らの心身を崩壊させていく・・・俗に感情労働と称され、勤続疲労と揶揄されるこの種の仕事のまさに陥穽である。

一方、職員の労働条件も劣悪を極めている。既述のとおり児童養護施設は措置制度に基づく施設であるがために、その収入は国・県からの措置費に依存せざるをえないが、措置費算定の基礎となる本俸基準額(2014年度)は、保育士で197,268円、調理員で168,100円、施設長でさえ254,900円となっており、社会的養護関係労働者の賃金相場を否応なく決定付けている。

また児童養護施設の職員配置に関し、国が示した職種別職員定数表では、小規模グループケア管理宿直等職員加算、指導員特別加算、特別指導費加算、学習指導費加算など非常勤職員の配置を可能としているが、その雇用原資である加算金額は、年額で100万円～200万円程度にとどまっている。それゆえこれらの加算措置を根拠として雇用される職員は、いわゆるワーキングプア状態を余儀なくされている。

さらに事態を深刻化させているのは、運営体制や勤務体制の問題である。「家庭や家族の代替」「児童のプライバシー保護」といった概念を盾にして長らく閉鎖的かつ隠蔽的な体質を維持してきた児童養護施設業界では、未だに親族優遇経営や住み込み就労、断続勤務等が常態化しているところもあり、前近代的な経営手法や勤務形態が、職員の働きがいを奪い、疲弊を一層増幅させているといえる。

このように業務の困難性が著しく増大するなかで、賃金・労働条件は旧態依然のまま低位に据え置かれている児童養護施設ケアワーカーの離職率は、驚くほど高い。事実、職員の平均勤続年数がわずか数年という施設も少なくない。共感疲労が蓄積する労働環境や将来に希望を持たない労働条件に起因して“職員が長く働き続けられない職場”、“後継人材が一向に育成されない職場”となっている児童養護施設の職場実態は、徒労感と虚無感

の蔓延する、いわば“賽の河原”状態にあるといえよう。

### 官製ワーキングプアの自治体相談員

子どもの貧困問題や児童虐待、DV問題に直接関わり相談援助を行う地方自治体職員には、家庭相談員、女性相談員、母子自立支援員などが存在するが、そのほとんどが非正規・非常勤職員であることはあまり知られていない。実際、2015年2月現在において、越前市が雇用する母子自立支援員(57歳・勤続17年・女性)の給与は、月額186,100円(賞与年2.6月/定昇有)、福井県が雇用する女性相談員(48歳・勤続2年・女性)の給与も、月額192,000円(賞与無/定昇無)であり、いずれも年間賃金総額は300万円に達しない。

また「家庭児童相談室の設置運営について」(昭39年4月22日 厚生事務次官通知)に基づき自治体に配置される家庭相談員に関しては、同通知別紙要綱において「家庭相談員は、都道府県又は市町村の非常勤職員とし」と規定されており、皮肉にも本法令が家庭相談員の常勤化や労働諸条件の改善を阻む足枷となっている。

子どもの貧困や児童虐待がこれほど大きな社会問題となってきたにもかかわらず、上記の如き官製ワーキングプアともいわれる状態が放置されている背景には、福祉労働の有する専門性への無理解はもとより、「女性」「家計補助の賃金水準」「家事労働を除いた余った時間の補助的労働」といったフレーミングが、混然一体となって差別的に機能している実態がある、と指摘する研究者(上林,2012)もいる。

いずれにしてもシングルマザーやDV被害者などに寄り添い、その生活困窮状況を改善するために雇われた自治体福祉相談員が、自身の生活も相当に逼迫しているにも関わらず、他者の救済(=ソーシャルワーク)に昼夜を問わず奔走しているという悲喜劇的状況が、そこかしこの自治体に存在していることは紛れもない事実である。



## “支援者への支援”への期待

人間関係の孤立性や職場環境の閉塞性をもたらすバーンアウトや施設内虐待を防止するためには、職場の仲間が集い、仕事の悩みや課題を対等に話し合い、互いに助け合っていくためのシステムが必要である。また事業や制度個々の脆弱性を補っていくには、養護問題を施設内で抱え込まず、他の支援者・社会資源と連携するなかで解決の糸口を見出していこうという姿勢も大切である。これらの見識を踏まえ、最近、児童養護施設の領域では、職場内のチームワークやコミュニティにおけるネットワークの大切さが指摘されはじめてきている。

ところで「チームワーク」と「ネットワーク」という言葉は、いずれも労働運動との親和性の高い言葉である。「チームワーク」と「ネットワーク」、つまりは「団結」と「連帯」。これらの言葉に深く練り込まれた労働運動の理念や手法が、児童養護施設の運営方針やノウハウに活かされるとき、児童養護施設職場を覆ってきた働きにくさや陰湿さは多少なりとも緩和していくのではなかろうか。

また児童養護施設ケアワーカーや自治体で働く非正規・非常勤相談員の過酷な労働条件は、原理的に制度の限界や政策の不備に起因している。これら制度・政策課題を解決していくには、社会を共鳴させ政治を動かすソーシャルアクションが必要不可欠である。社会政策をイノベーションする運動実績の豊富な労働組合には、子どもの貧困や虐待問題を解消するためのソーシャルアクションを主導するとともに、支援者への支援（労働環境および労働条件の改善、職場の民主化etc）の必要性や重要性を訴えるソーシャルアクションを巻き起こす原動力としての役割が期待されているといえよう。なお児童養護施設ケアワーカーの共感疲労を考究した上で「援助者支援は子育て支援そのものである」と結論づけ、援助者支援学の構築を展望する学術研究（藤岡,2011）もあることを付記しておく。

## おわりに

昨年の5月、越前市内で催されたメーデーの出来事。“今期のメーデーは、地域・市民と一体となって、中心市街地でお祭りイベントとして開催する!”という地協実行委員会の方針に基づいて、私たちの労働組合もフェスティバル会場でパウンドケーキやコーヒーを販売していた。と、そこへ地元では有数の大工場に勤めるA君がやってきた。昨春、高校を卒業し、一陽を退所したA君は、もはや子どもではなく自立した立派な青年になっていた。「先月の給料は〇〇万円やった。先生より多いかもよ」と冗談めかして自分の勤め先の自慢をするA君。その傍らには、A君の所属する労働組合の委員長が微笑んでいた。委員長は私に「会社では、しっかりやっていますよ。心配しなくて大丈夫」とささやいた。A君の就職から1年、委員長は折にふれA君を見守り、職場での近況を私たちに報告してくれた。いわば労働組合による就労支援が功を奏してA君の今日の笑顔はある。

児童養護施設の使命とは、貧困や虐待に苦しむ子どもたちの自立支援である。しかしそれは施設のケアワーカーだけで成し遂げられるものでは決してない。施設を巣立ち、自分の力で働いて一人暮らしを続けるA君を支援する市民有志が彼の周囲にたくさんいてこそ、彼の自立は成り立っているのだ。その有力な支援者市民の一員として労働組合は在る。

就労した貧困青年への職場内支援体制の構築者としてのミッション・・・子どもの貧困およびその連鎖問題を解消するために労働組合が担うべき役割はとて大きい。

---

### 【参考文献】

- 友田明美「いやされない傷 ～児童虐待と傷ついていく脳～」(2012：診断と治療社)
- 阿部彩「子どもの貧困Ⅱ」(2014：岩波新書)
- 上林陽治「非正規公務員」(2012：日本評論社)
- 藤岡孝志「共感疲労の観点に基づく援助者支援プログラムの構築に関する研究」(2011：日本社会事業大学研究紀要)
- 「児童養護施設入所児童等調査結果」(2015：厚生労働省雇用均等・児童家庭局)

# 収入格差が拡大したとの認識4割超 -非正規雇用の増加や企業間の業績格差の拡大などが主な要因-

## 第29回「勤労者短観」調査結果の概要(2015年4月実施)

本稿では、2015年4月初旬に実施した第29回「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート(勤労者短観)」の結果概要を紹介し、本調査は、連合総研が毎年4月と10月に定期的実施していますが、第29回調査では、毎回実施している仕事と暮らしに関する意識変化をとらえるための定点観測調査に加えて、隔回で実施している「家計の経済状況」、さらにトピックス調査として「ボーナスの使い途」、「3年後の経済状況や5年後の自身の賃金見通し」、「収入格差に関する認識と階層意識」、「2014年衆議院議員総選挙における投票行動」といったテーマで調査を行いました。

本稿は紙幅の関係から結果の概要の一部のみの紹介となっていますので、詳しくは連合総研ホームページ(<http://www.rengo-soken.or.jp>) または、報告書をご覧ください。

### 調査実施要項

#### 1. 調査対象:

株式会社インテージのインターネットアンケートモニター登録者のなかから、居住地域・性・年代・雇用形態で層化し無作為に抽出した、首都圏ならびに関西圏に居住する20～64歳の民間企業雇用者2,000名

#### 2. 調査時期:

2015年4月1日～6日

#### 3. 調査方法:

インターネットによるWEB画面上での個別記入方式

#### 4. 回答者の構成:

単位:%、( )内は回答者数

	合計	20代	30代	40代	50代	60代前半
全体	100.0 (2000)	20.5 (409)	26.4 (528)	26.7 (533)	18.8 (375)	7.8 (155)
男性	100.0 (1124)	19.0 (213)	27.7 (311)	26.9 (302)	18.8 (211)	7.7 (87)
女性	100.0 (876)	22.4 (196)	24.8 (217)	26.4 (231)	18.7 (164)	7.8 (68)

※四捨五入により行の合計が100.0%にならないことがあります。

#### 5. 調査項目:

- 景気・仕事・生活についての認識 [定点観測調査]
  - 景気、物価、労働時間、賃金、失業、仕事、生活等に関する状況認識について
- 家計の経済状況 [4月準定点観測調査]
  - 家計の状況と消費行動・貯蓄行動について
- ボーナスの使い途 [トピック調査1]
  - この冬のボーナスの支給状況、増減、使い途について
- 3年後の経済状況、5年後の自身の賃金見通し [トピック調査2]
  - 3年後の景気・雇用情勢・企業業績・物価・賃金・世帯収入に関する見通し、5年後の賃金見通しについて
- 収入格差に関する認識と階層意識 [トピック調査3]
  - 収入格差の認識、収入格差拡大の主な要因、階層意識について
- 2014年衆議院議員総選挙における投票行動 [トピック調査4]
  - 2014年衆議院議員総選挙における投票行動について

### 調査結果のポイント

#### 1. 景況や物価、仕事に関する認識と賃金の状況

◆景気が悪化したとの認識はやや弱まる。失業不安は依然3割超。賃金が上がったとの実感は製造業の正社員などとどまっておき、全体への波及は不十分。

#### 2. 最近の家計の経済状況

◆依然として3割の世帯が赤字。

支出の切り詰め行動を行う世帯の割合が1年前の7割から8割に上昇するなど、厳しい状態。

#### 3. ボーナスの使い途

◆ボーナスの使い途は、預貯金、生活費補てん、ローン返済が多い(3つまで選択)。生活費補てんは赤字世帯で5割、低収入世帯で4割。

#### 4. 収入格差に関する認識と階層意識

◆収入格差が<拡大した>と今後<拡大する>は共に4割超。

◆収入格差の拡大の主な要因は、非正規雇用の増加や企業間の業績格差の拡大。

◆階層意識の認識は、「中の下」と「下」をあわせると5割超。

## 調査結果の概要（一部抜粋）

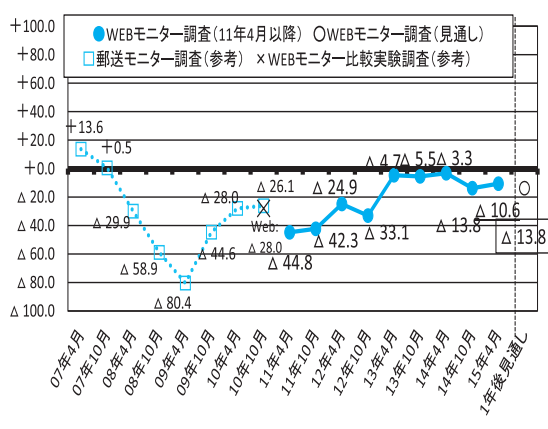
### I 勤労者の生活と仕事に関する意識

#### ◆景気、物価に対する意識

#### 景気が悪化したとの認識はやや弱まる。 (QR2、QR3)

・1年前と比べた景気認識 D.I. はマイナス 10.6 となり、前回調査（2014年10月：マイナス 13.8）からやや改善した。1年後の景気見通し D.I. は、マイナス 13.8 となり、景気は悪化すると認識がやや強くなっている。

図表1 1年前と比べた景気認識と1年後の景気見通し (D.I.)

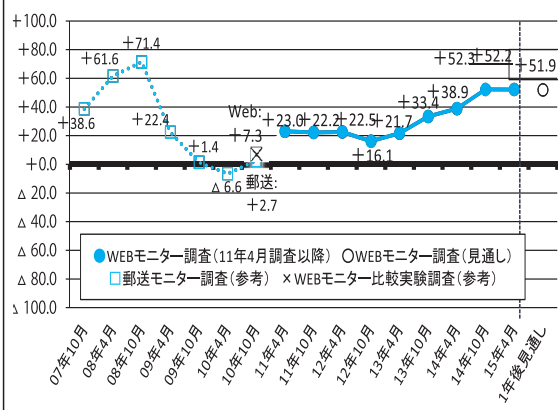


- (注1) D.I.=「かなり良くなった(かなり良くなる)×1+「やや良くなった(やや良くなる)×0.5+「変わらない」×0+「やや悪くなった(やや悪くなる)×(-0.5)+「かなり悪くなった(かなり悪くなる)×(-1)÷回答数(「わからない」「無回答(10年10月調査まで)」を除く)×100
- (注2) 第21回調査(11年4月)以降の集計対象は20～64歳、第20回調査(10年10月)以前は20～59歳である。

#### 物価が上昇したとの認識は引き続き強い。 (QR15、QR16)

・1年前と比べた物価認識 D.I. はプラス 52.2 と、昨年4月の消費税増税の影響などがあったとみられる前回調査（2014年10月）と同水準（プラス 52.3）であり、物価が上昇したとの認識は引き続き強い。1年後の物価見通し D.I. もプラス 51.9 となっており、物価の上昇が続くと認識は強い。

図表2 1年前と比べた物価認識と1年後の物価見通し (D.I.)



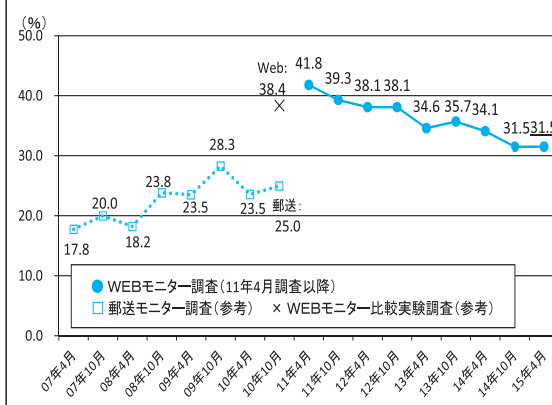
- (注1) D.I.=「かなり上がった(かなり上がる)×1+「やや上がった(やや上がる)×0.5+「変わらない」×0+「やや下がった(やや下がる)×(-0.5)+「かなり下がった(かなり下がる)×(-1)÷回答数(「わからない」「無回答(10年10月調査まで)」を除く)×100
- (注2) 第21回調査(11年4月)以降の集計対象は20～64歳、第20回調査(10年10月)以前は20～59歳である。

#### ◆仕事に関する意識

#### 失業不安を感じる割合は、依然3割を超えている。(QR8)

・今後1年くらいの間に自身が失業する不安を<感じる>割合は、全体で31.5%と前回調査と同水準。依然として3割を超えている。

図表3 今後1年間に失業する不安を感じる割合

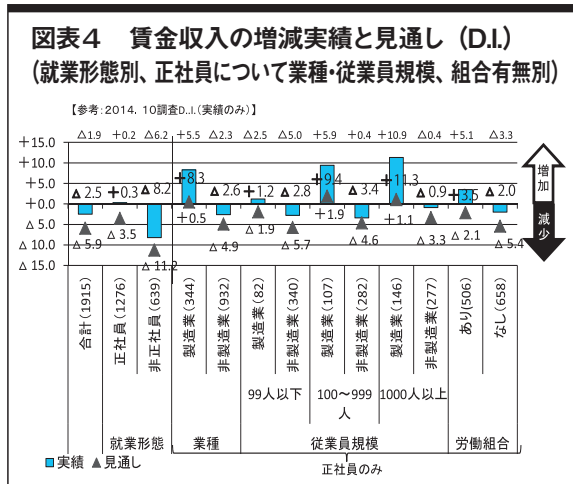


- (注1) 失業不安を<感じる>=「かなり感じる」+「やや感じる」。
- (注2) 第21回調査(11年4月)以降の集計対象は20～64歳、第20回調査(10年10月)以前は20～59歳である。



## 製造業の正社員には賃金改善がみられるが、全体への波及は不十分。(QR9、QR10)

・1年前と比べた賃金収入増減のD.I.を就業形態別、業種・規模別にみると、前回調査でマイナスであった小規模製造業の正社員でもプラスに転じるなど、製造業の正社員や労働組合のある企業の正社員では、賃金改善がみられる。しかし、非正社員や非製造業の正社員では改善がみられず、波及は不十分。一方で、賃金収入見通しD.I.をみると、非正社員や非製造業の正社員などを中心におおむね賃金が減少するとの見方が強い。



- (注1) ( ) 内は、回答者数 (N)。  
 (注2) QR1で1年前は「働いていなかった」、1年前の就業状態は「わからない」とした回答者を除いて集計した。  
 (注3) 1年前と比べた賃金収入D.I.=「かなり増えた」×1+「やや増えた」×0.5+「変わらない」×0+「やや減った」×(-0.5)+「かなり減った」×(-1)÷回答数(「わからない」を除く)×100  
 (注4) 1年後の賃金収入見通しD.I.=「かなり増える」×1+「やや増える」×0.5+「変わらない」×0+「やや減る」×(-0.5)+「かなり減る」×(-1)÷回答数(「わからない」を除く)×100

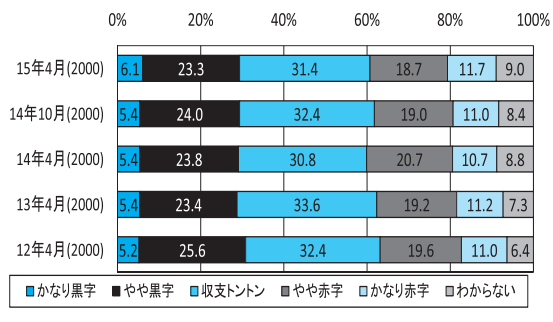
## II 最近の家計の経済状況

### ◆家計の収支

## 過去1年間の世帯収支について、依然、3割の世帯が<赤字>としている。(QT1)

・過去1年間の世帯収支が<赤字>とする世帯の割合は依然として高く、3割程度である(30.4%)。過去4回の調査とも同じ傾向である。

図表5 過去1年間の世帯収支の状況



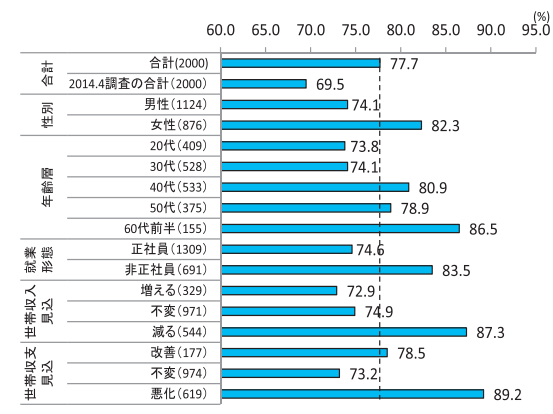
- (注1) ( ) 内は、回答者数 (N)。  
 (注2) 過去1年間の世帯収支が<赤字>=「かなり赤字」+「やや赤字」、<黒字>=「かなり黒字」+「やや黒字」。  
 (注3) 過去1年間の世帯収支D.I.=「かなり黒字」×1+「やや黒字」×0.5+「収支トントン」×0+「やや赤字」×(-0.5)+「かなり赤字」×(-1)÷回答数(「わからない」を除く)×100

### ◆家計消費

## 8割近くが何らかの費目で支出を切り詰めている。その割合は前回調査(2014年4月)よりも上昇している。(QT5)

・8割近く(77.7%)が、何らかの費目で支出を切り詰めており、その割合は前回調査(2014年4月調査:69.5%)よりも上昇している。属性別にみると、特に、非正社員や世帯収入が<減る>、または、世帯収支が<悪化する>と考えている世帯において、切り詰めを行っている割合が高い。世帯収入が増加する見込みとしているものでも、7割以上が支出の切り詰めを行っている。

図表6 世帯で何らかの費目で支出を切り詰めている割合(属性別)



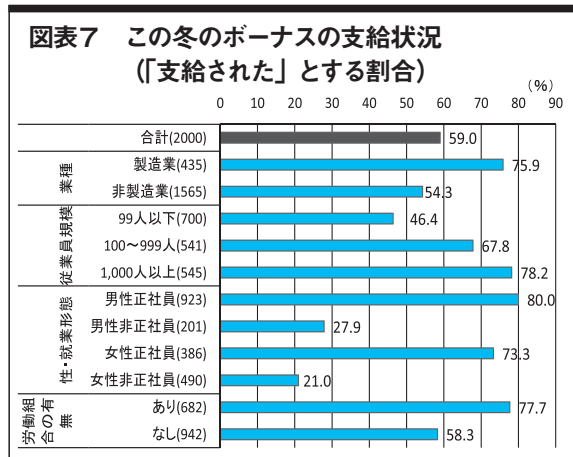
- (注1) ( ) 内は、回答者数 (N)。  
 (注2) 衣料費や外食費など13項目の費目のうち、一つでも切り詰めていると回答したものを集計。  
 (注3) 世帯収入見通しについて、<増える>=「かなり増える」+「やや増える」、<減る>=「やや減る」+「かなり減る」

### Ⅲ ボーナスの使い途

#### ◆ボーナスの使い途

この冬のボーナスが支給されたものは約6割。(QT6)

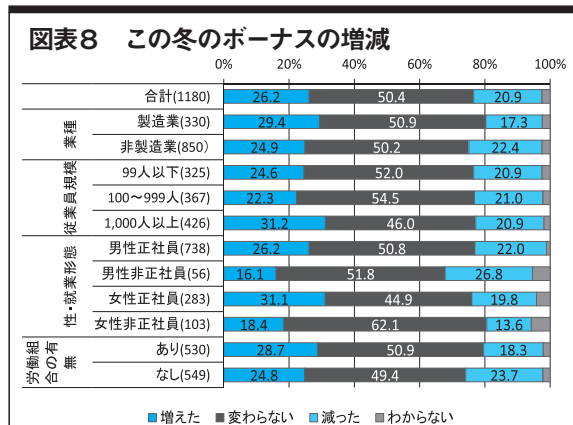
・本人のこの冬のボーナスが「支給された」と回答した割合は全体で59.0%であった。「支給された」とする割合が高いのが、製造業、1,000人以上企業、男性・女性正社員、労働組合がある企業であり、いずれも7~8割におよんでいる。



(注1) ( ) 内は回答者数 (N)。  
 (注2) 「ボーナス」には少額の一時金も含む。図表8、9も同様。

この冬のボーナスが増えたという回答は、製造業、大企業、女性正社員、労働組合がある企業で多い。(QT7)

・本人のこの冬のボーナスが前年と比べて「増えた」とする割合は26.2%、「減った」とする割合は20.9%であり、「変わらない」が約半数を占めた。「増えた」とする割合が高いのが、製造業(29.4%)、1,000人以上企業(31.2%)、女性正社員(31.1%)、労働組合がある企業(28.7%)であった。



(注1) ( ) 内は回答者数 (N)。  
 (注2) <増えた> = 「かなり増えた」 + 「やや増えた」、<減った> = 「やや減った」 + 「かなり減った」

世帯全体のこの冬のボーナスの使い途は、預貯金、生活費補てん、ローン返済が多い。生活費補てんは赤字世帯で5割、低収入世帯、収支均衡世帯で4割。(QT8)

・世帯全体のこの冬のボーナスの使い途で最も多いのは、「預貯金(54.1%)」、続いて「生活費の補てん(32.4%)」、「ローン返済(20.3%)」の順となっている。過去1年間の世帯年収別にみると、「預貯金」は800~1,000万円未満層、1,200万円以上層で6割を超え高くなっている。「生活費の補てん」は400万円未満層、600~800万円層で約4割を占める。「ローン返済」「子どもの教育費」は1,000~1,200万円層で3割前後となっている。「投資・資産運用」「遊興費」は1,200万円以上層で他の年収層に比べ高い。世帯収支の状況別にみると、赤字世帯では「生活費の補てん」が約半数、「ローン返済」が約3割となっている。収支均衡世帯でも「生活費の補てん」が約4割を占める。黒字世帯では「預貯金」が7割を超え高くなっている。

図表9 世帯全体のこの冬のボーナスの使い途 (3つまで回答)

	預貯金	生活費の補てん	ローン返済	費用を含む遊興費・レジャーの費用	子どもの教育費	投資・資産運用	耐久消費財(自動車、電気製品、家具など)の購入	その他	わからない
合計(1527)	54.1	32.4	20.3	19.4	12.8	9.9	7.5	1.6	11.9
世帯年収									
400万円未満(290)	46.6	38.6	12.4	18.6	4.5	9.0	6.6	1.7	12.1
400~600万円未満(346)	57.5	34.4	16.5	20.5	10.4	7.8	8.4	1.2	9.8
600~800万円未満(281)	54.8	39.5	27.4	18.5	17.1	9.3	7.8	2.1	6.0
800~1,000万円未満(173)	61.8	34.7	27.2	25.4	24.3	11.6	9.8	2.3	2.9
1,000~1,200万円未満(113)	58.4	32.7	33.6	20.4	27.4	15.9	7.1	0.0	6.2
1,200万円以上(103)	63.1	23.3	25.2	31.1	12.6	24.3	10.7	1.0	5.8
世帯収支状況									
黒字(485)	74.6	18.4	15.5	25.0	11.7	19.4	9.0	2.3	5.1
収支トントン(427)	55.1	39.8	20.8	21.0	12.7	6.1	7.6	1.1	9.5
赤字(359)	32.8	49.6	30.6	14.5	17.5	3.5	7.8	0.8	10.0

(注1) ( ) 内は、回答者数 (N)。  
 (注2) 「世帯全体におけるボーナスはなかった」と回答したものを除いて集計。

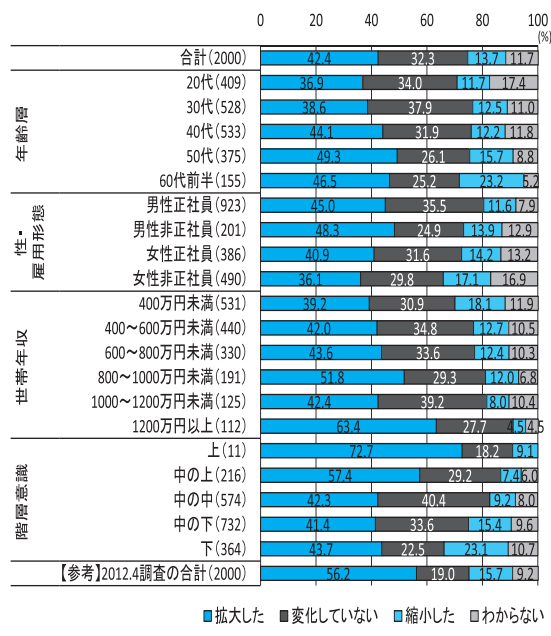
### Ⅳ 収入格差に関する認識と階層意識

#### ◆収入格差に関する認識

4割超が、5年前より収入格差が<拡大した>と認識している。(QT13)

・5年前と比べて収入格差が<拡大した>と回答したものは、42.4%である。2012年4月に行った調査と比較すると、<拡大した>は13.8ポイント減少し、<変化していない>は13.3ポイント増加した。<拡大した>の割合は、年齢層が高くなるほど、また世帯年収が多くなるほど、高くなる傾向にある。

図表10 5年前と比べて収入格差の変化に関する認識(属性別)

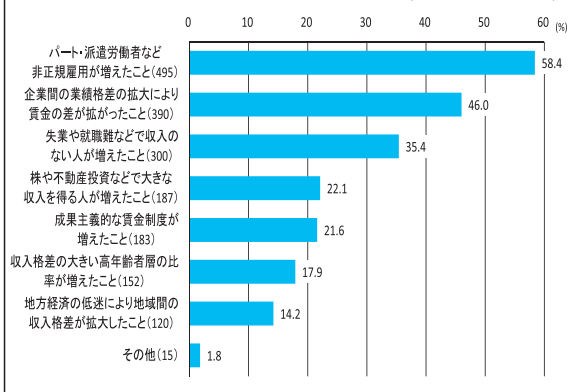


(注1) ( )内は回答者数(N)。  
 (注2) <拡大した>=「かなり拡大した」+「やや拡大した」、  
 <縮小した>=「かなり縮小した」+「やや縮小した」  
 (注3) 階層意識「上」はサンプル数が少ないことに注意が必要。

約6割が、収入格差を拡大させた主因は非正規雇用の増加だと考えている。(QT14)

・収入格差が<拡大した>とする回答者に、収入格差を拡大させた主因をたずねたところ、「パート・派遣労働者など非正規雇用が増えたこと」を選択する割合が最も高くなっている(58.4%)。

図表11 収入格差を拡大させた主因(3つまで選択)

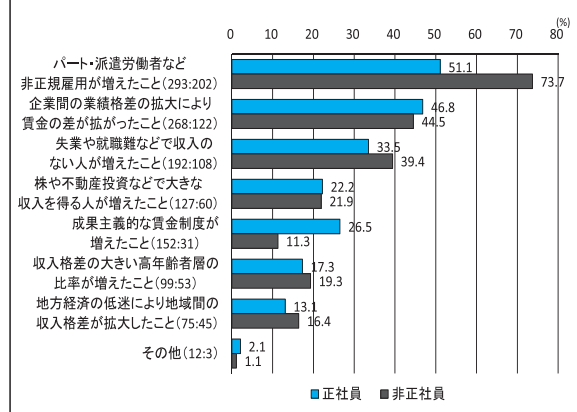


(注1) 5年前と比べて収入格差が<拡大した>としたもの(回答者数:847)について集計。  
 (注2) ( )内は回答者数(N)。

非正規雇用の増加が収入格差拡大の主因とする割合は、就業形態によって大きく異なる。(QT14)

・収入格差を拡大させた主因を、就業形態別にみると、「パート・派遣労働者など非正規雇用が増えたこと」を選択した割合は、非正社員が73.7%に達するのに対して、正社員は51.1%となっている。

図表12 収入格差を拡大させた主因(就業形態別、3つまで選択)

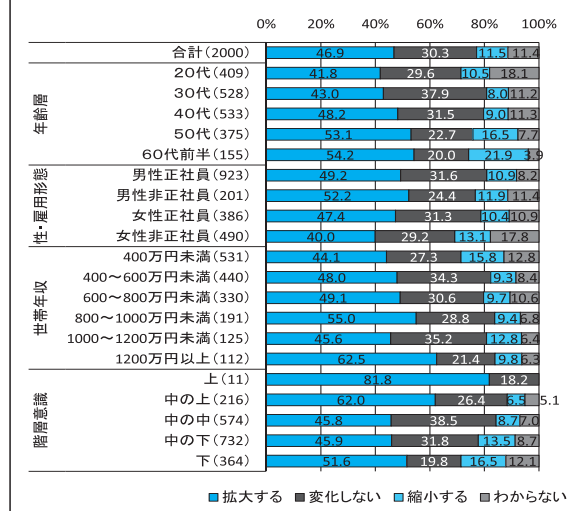


(注1) 5年前と比べて収入格差が<拡大した>としたもの(回答者数:正社員573、非正社員274)について集計。  
 (注2) ( )内の左側の数字は正社員の回答者数(N)、右側の数字は非正社員の回答者数(N)。

半数近くが、今後5年間に収入格差が<拡大する>と考えている。(QT15)

・今後5年間に収入格差が<拡大する>と回答した人は46.9%である。<拡大する>の割合は、年齢層が上がるほど、また世帯年収が多くなるほど、高くなる傾向にある。

図表13 今後5年間の収入格差に関する認識(属性別)



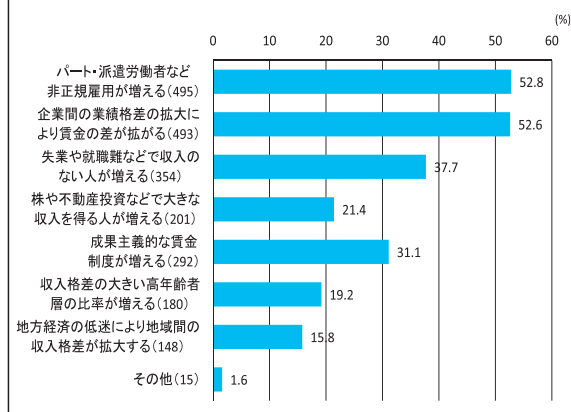
(注1) ( )内は回答者数(N)。  
 (注2) 階層意識「上」はサンプル数が少ないことに注意が必要。



今後、収入格差を拡大させる主因は、非正規雇用の増加と企業間の業績格差の拡大という回答が多い。(QT16)

・今後、収入格差が<拡大する>とした回答者に、収入格差を拡大させる主因をたずねたところ、「パート・派遣労働者など非正規雇用が増える」を選択した割合が最も高い(52.8%)。「企業間の業績格差の拡大により賃金の差が広がる」の割合も、同程度となっている。

図表14 今後5年間に収入格差を拡大させる主因(3つまで選択)



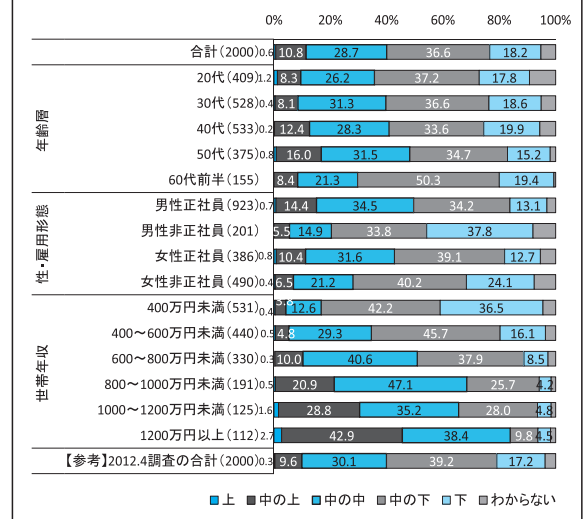
(注1) 今後5年間に収入格差が<拡大する>としたもの(回答者数:938)について集計。  
(注2) ( )内は回答者数(N)。

### ◆階層意識

「中の下」と「下」をあわせると、54.8%に達する。(QT17)

・日本社会を5つの階層に分けたら、自身がどこに入ると思うかをたずねたところ、「中の下」とする回答が最も多い(36.6%)。「中の下」と「下」(18.2%)をあわせると、54.8%となり、5割を超える。男性非正社員と世帯年収400万円未満の人の3人に1人は、「下」に入っている。2012年4月の調査と比較すると、「中の上」と「下」が増加し、「中の中」と「中の下」が減少した。

図表15 階層意識(属性別)



(注1) ( )内は回答者数(N)。

# 「ITUCミャンマー労働組合活動家養成講座」に参加して 2015年2月21～22日 ヤンゴン

連合総研 主任研究員(JAM 参与) 早川 行雄



真剣な表情で受講する参加者

## 木を植える人を育てる

ミャンマーでは軍政下の2010年に総選挙が実施され、翌2011年にテイン・セインを首班とする新政権が樹立され民政移管の緒に就いた。2012年には新労働組合法が施行され、ネ・ウインのクーデター政権によって1962年から禁止されていた労働組合活動が、50年ぶりに自由に行えることとなった。ITUCはミャンマーの最大都市ヤンゴンに駐在事務所(中嶋滋所長)を設置して、同国労働運動の再生を支援してきたが、今回の活動家養成講座もその一環で、2014年から連合傘下のJAMとUAゼンセンがほぼ1ヶ月交替で講師を派遣してきた。

ミャンマーの労働組合運動は50年間にわたった軍政による弾圧の結果、古参の活動家はほとんどいない。まさに創成期の労働運動で、活動家も若くて経験不足の労働者が少なくない。われわれ日本の労組活動家のように先輩たちが築いてきた労働協約や労働法制(今は攻撃に晒されているが)を継承し、その上に立って活動を展開するということではできない。今回の講座に参加した彼ら・彼女らこそがミャンマー労働運動の礎石を積み上げ、最初に木を植える困難な任務に立ち向かっている。われわれ講師陣も、そのことを自覚して、通り一遍ではない組合民主主義に基づいた強固な団結と、ひとつひとつ権利を積み上げる不退転で毅然とした労使交渉・職場闘争の原点を伝えていくことが重要な課題となっている。

## 受講者のプロフィール

参加者は何れも(概ね)若く、大部分は単組の三役など組織を代表しての参加で、約半数は縫製工場などの女性活動家(役員)であった。解雇者も数人おり、二日目の日曜には組合公然化直後に解雇となり、弁護士と打ち合わせのためにヤンゴンに来ていた女性単組役員(委員長、書記長)も飛び入りで参加した。情勢は厳しいが20代の女性活動家が怯まず臆さず元気に頑張っている姿は頼もしい限りだ。このほか受講者の属する業種は食品中心に繊維、素材関係などで機械工業の参加者はなかった(ただし今後は工業特区などに自動車、電機の部品中心に工場誘致計画がある)。鉄道労組(公務員)の委員長・書記長も参加していたのが新しい動向として注目される。

各単組の実態については、過半数組合は3分の1程度で、少数組合からの参加者が多数を占めていた。ミャンマーの新労組法では基礎労働組合(単組)は最低30人以上(小規模事業所間の合同も認める)で事業場構成員の10%以上を組織することにより登録できるので、少数組合も少なくないようだ。組合事務所、掲示板を貸与されている組合はなく、職場新聞もほとんど発行されていない。残業時間が長く、組合の会議は休日を利用して行うこともあるという。

## 講座の概要

テキストを使った講義は半日で終え、残りの全時間を「一般組合員による職場討議」「執行委員会」「組合員全員集会・大会」「団体交渉」などを模擬的に実施して、随所で「組合民主主義」「自主的運営」「労使対等」などの考え方を説明した。初日午後からの連続ロールプレイにおいては賃金引き上げ交渉をテーマに、受講者には一貫してなんらかの組合側の役割を担ってもらい、会社側は講師や中嶋所長が受け持った。状況設定として縫製工場の過半数(大多数)組合であること、企業は今期赤字転落したこと、昨



模擬団交の様子（中央は通訳のソウさん）

年の物価上昇7%、賃上げ4%、今年の物価上昇見込み7%などとした。要求作りの過程も重要ではあるが、今回は予め執行部原案「賃上げ10%」を用意し、職場討議からロールプレイを開始した。団交で会社側から10%の人員削減と10%の賃金カットを逆提案して、持ち帰って執行委員会・職場討議で対応を検討することも行ったのだが、このあたりから筋書きのないドラマのような展開になってしまった。実際会社側は大幅に譲歩し人員削減撤回、賃金カットの縮小、経営再建計画の提示までいったが、組合は一切譲歩しなかった。結局模擬団交（計4回）を繰り返し、予想通り時間切れ（決裂）となってしまった。とりあえず、落とし所を考えるのも執行部の役割であることは口頭で説明したが、労使合意を文章化し、協定として調印することの重要性は座学の際にみっちりやったので、出来レースのような団交でセレモニー的調印をするよりも、実践的でよい演習になったのではないかと。

## ミャンマー労働運動の現状

ミャンマー労働運動の現状について、中嶋所長から伺った話などを中心に概観してみよう。揺籃期にあったミャンマー労働運動も民政移管から4年を経過して、そろそろインキュベーターを出るころ合いだが、CTUM（ミャンマー労働組合連合：2014年11月旧FTUMを中心に結成）もITUCミャンマ

ー事務所も資金難、人材難が続く。CTUMはGUFのミャンマー支部専従者が役員を兼ねている例もあるなど、細かなところに配慮と指導が行き届かない面もあるという。資金面も深刻だが組合費で運営できる状況には程遠いようだ（低賃金もあって組合費は極めて低いらしい）。ITUCや連合などの資金援助から自立していくことが喫緊の課題になっている。また2012年に制定された労働争議法に基づいて、常時30人以上を雇用する事業所に設置が義務付けられた職場調整委員会の功罪両面も見ておく必要がある。職場調整委員会は労使各2名の委員で構成され、良好な労使関係を築いて労働条件等について交渉するというのが本来の趣旨だが、労働組合のない職場では、丁度日本における36協定の従業員代表のようにして委員が選出され、劣悪な労働条件の歯止めにならないこともある。

もうひとつの問題として、ITUCミャンマー事務所以外にも、ミャンマーの労働運動を支援するために当地入りしている海外のグループがあって、ILOミャンマー事務所も受け入れているようだが、なかには少数組合段階でのストライキやピケティングを積極的に支援しているものもあるという。いかに正当な争議行為といえども、徒に弾圧を引き出し、結果として労働組合の組織化を頓挫させるような「指導」は戦術的に誤っており、労働運動の着実な前進には明確な組織戦略が不可欠であることを痛感する。

事程左様に、いろいろ問題はあるのだが、今回の受講者を見るにつけ、困難を乗り越えて明日のミャンマー労働運動の先駆けになるような人材は豊富に存在すると思う。改めて彼等の運動実態を見比べてみたとき、運動の中心を担う活動家層を育成してこられなかった者が何を偉そうに講釈しているのかとの反省とともに、存在意義に関わる深刻な問題を抱えているのはわが方ではないのかとの危機意識を深めた次第である。



## 次代につなぐ「しごと」と「くらし」プロジェクト報告 島根のローカルアイデンティティを考える 若者が発信源「わいわいサークル」結成

連合総研と連合島根は、2012年度より共同研究「次代につなぐ『しごと』と『くらし』プロジェクト」(以下、島根プロジェクト)を実施し、持続可能な地域づくりにむけた研究活動を行ってきた。今回、島根プロジェクトのスピノフ企画として、島根で働く若者が主体となった議論の場「わいわい(YY)サークル」(以下、わいわいサークル)が結成された。3月24日に開催された「第1回わいわいサークル」の様子を報告する。  
(文責:連合総研事務局)



現在、島根プロジェクトでは島根県在住の働く若者を対象に、「しごと」と「くらし」に関するアンケート調査を実施している。本アンケートは、UIターン者の増加やまちづくりなどで脚光を浴びる島根県の日常の「しごと」と「くらし」に焦点をあて、人口減少社会のもとでの「島根暮らし」のヒントを探ることが狙いだ。

また、アンケート調査と並行して、女性を対象にしたヒアリングも実施しており、アンケートでは拾いきれない事例や潜在的なニーズを聞き取り、課題を整理している。これらの調査を材料として、島根プロジェクトでは夏をめどに報告書をまとめていく。

アンケートの実施にあたって、島根プロジェクトにおいて議論を重ねる中で、持続可能な地域づくりに欠かせないアクターとなる「若者」や「女性」が主体となり、個別のテーマや問題意識を議論・調査する場を作り、島根プロジェクトとの相乗作用をはかる構想が生まれた。

今回、その構想を実現するため、島根で働く若者を中心とした議論の場「わいわいサークル」が結成された。サークル名称であるわいわい(YY)には、「YOUNG」の頭文字に、わいわい自由に島根について語り合ってほしいとの期待が込められている。

わいわいサークルへの登録者は、島根で学び、働く若者ら11人(5月15日現在)。そのうち、3月

24日に行われた第1回には6人が参加した。ほとんどの参加者が初対面ながら、自己紹介をする中で、大学の先輩・後輩であることがわかるなど、サークルの活動は和やかな雰囲気の中で進められた。

冒頭、それぞれの参加者がどのような経緯から島根で学び、働いているのかなどについて自己紹介をした後、島根の仕事と暮らしについてのフリートークを行った。参加者からは、公共交通機関が少ない島根では就職活動時に交通費がかさむため在学中から貯金が必須という地域事情や、県外の合同説明会に行くことが島根の学生の間では前提になっているなどの課題があげられた。

また、中小企業の多い島根では、業績のよい企業であっても情報発信力が弱いため、学生とのマッチングが難しい一方、県外で就職しても数年で島根に戻ってくるケースも多いなど、身近な課題を中心に議論が交わされた。

今後、わいわいサークルは定期的開催を重ね、街頭での住民聞き取りアンケートなどの活動も企画されている。わいわいサークルでだされた問題意識は、島根プロジェクトへフィードバックされるとともに、今夏、島根プロジェクトにてまとめられる報告書はわいわいサークルの活動などを通じて地域社会へ発信していく予定である。

## 第1回 わいわいサークルに出席したメンバー

島根大学大学院  
【完全地元組】※ **陰山 比佳梨さん**



**プロフィール**  
旧・斐川町出身。現在は松江市在住。島根大学大学院・修士課程1年生。毎熊主査のもとで、地方議会や条例について研究をしている。博士課程を考えて他県へ進学する選択肢もあったが、島根の研究を続けるため島根大学大学院に進学した。

**メッセージ**  
「学生としてわいわいサークルに参加するので、学生へのアンケートやヒアリング調査などは任せてください」

中国労働金庫  
【完全地元残留組】 **三浦 順一郎さん**



**プロフィール**  
浜田市出身。3月に松江支社に異動してきたばかり。島根が好きなので、大学は県内で選んだ。在学中、県外出身者と交流する中で他県の魅力を知り、就職活動はほとんど島根県外で行った。いずれは島根に戻ってきたいとの思いもあった。

**メッセージ**  
「仕事を通じて地域のことを考える機会が多いのですが、地域から認められる労働組合活動はどういったことなのか、わいわいサークルで勉強していければと思います」

いっしょに子育て研究所  
【完全地元残留組】 **宮原 展子さん**



**プロフィール**  
東出雲町出身。浜田市の短大を卒業後、OLを経て、14年前に子育て研究所を立ち上げた。乳幼児のお預かり事業、学童保育、家族ケアのイベント企画・開催、雑貨の販売事業を行っている。

**メッセージ**  
「子育てしやすいといわれる島根県ですが、女性のライフスタイルが変わり、母親のニーズも多様化しています。女性の就業が促進されていますが、家庭内の仕事とのバランスはこれからますます重要になってくると思っています」

全労済  
【大学デビュー残留組】 **吉野 賢二郎さん**



**プロフィール**  
岐阜県出身。大学進学を機に島根へ。島根在住歴は9年。現在の仕事の事業内容は地域密着型なので、県外出身者として島根をもっと知るべく、日々、奮闘中。

**メッセージ**  
「先日、合同会社説明会に企業側として参加しましたが、事業内容や業績がすばらしくても馴染みのない会社のブースはなかなか学生が集まっていませんでした。地域だからこそできる企業と学生のマッチング方法を考えてみたいと思います」

中国労働金庫  
【地元Uターン組】 **小村 茉莉加さん**



**プロフィール**  
出雲市出身。授業の選択肢が多いことから大学は広島へ進学。就職活動も広島で行っていたが、働くのなら自分のルーツに近い土地の方がいいと考え、中国地方で働ける企業を選んだ。

**メッセージ**  
「観光資源をもとに街が賑やかになるなか、周辺に住んでいる人はどう感じているのか興味があります。就職を考える段階でまず問題になるのは、島根に帰ってくるかどうか。若者が島根で働ける環境を整備しなければならないと思っています」

一畑電気鉄道株式会社  
【地元Uターン組】 **柿木 羽子さん**



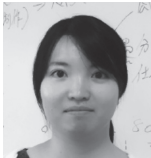
**プロフィール**  
隠岐の島の一番小さい島、知夫里島出身。小・中学校と同級生は4人。大学は東京に進学し、就職を機に松江市へ。働き始めて三年目。連合島根の女性委員会でも活動中。

**メッセージ**  
「県外の大学に進学したので、島根で就職するのは難しいかなというイメージがありました。島根での就職活動は県内外どちらに就職するにしても、都会にくらべて時間と費用がかかるなと感じています」

## 「第1回わいわいサークル」以降のメンバー



(有)二幸 代表取締役社長  
【地元Uターン組】  
**高橋 良治さん**



島根大学  
【大学デビュー組】  
**矢野 玲子さん**



山陰中央新報 営業担当  
【完全地元残留組】  
**田平 志穂子さん**

島根大学  
【完全地元組】 **堀江 良子さん**

島根大学  
【大学デビュー組】 **北 英樹さん**

※田澤 実「進学と就職に伴う地域間移動」サスティナビリティ研究(2014)を参考にした分類

# 最近の書棚から

## 新 統 論 治

民主主義のマネジメント  
大竹弘二・國分功一郎

国家と  
いかに  
つきあうか

主権、憲法、  
民主主義、新自由主義を  
歴史的な経路から問い直す、  
二十一世紀の政治哲学!

大竹弘二・國分功一郎 著

太田出版

定価1,800円(税別)

安全保障関連法案が5月14日に閣議決定され、会期延長を含めてわが国の基本的な方向性を決定する重要な論議がなされようとしている。昨年7月、安倍首相は自公の圧倒的多数の数の力を背景に、内閣で集団的自衛権を「限定的に」容認する憲法解釈の変更を一方的に行い、国会での解釈変更をめぐる国民に開かれた論議も不十分なまま、法律審議で徹底論議するとして、消費税引上げ先送りなど経済問題で総選挙を実施、国会での基盤を強化した。安全保障問題が与野党の政権選択の軸となる争点になりえなかったことは分かるが、国民の政治参加の最大場である総選挙において集団的自衛権をめぐる論議が低調であったことは問題であったと思う。少なくとも与党は国の根幹である憲法の解釈の変更を自らの責任として行った以上、国民に対してしっかりと説明を行う必要があった。野党も自らの立ち位置を問われるのを恐れ与党に説明責任を果たさせるのに二の足を踏むか、「解釈改憲(という決めつけ)＝憲法無視(改正手続きなき憲法変更)」というネ

## 『統治新論—民主主義のマネジメント』

### 歴史および思想史の観点からの 近代主権国家とその統治のあり方をめぐる対談

ガティブキャンペーンに終始し、論議が深まることはなかった。政権交代を経た総選挙は、政党への人気投票の色彩を強め、民主主義の根幹である政府の説明と選挙による国民の審判という緊張関係は、投票率に表れたように危機に瀕している。

『統治新論—民主主義のマネジメント』と題された本書は、ともに1974年生まれ政治思想と哲学の研究者による、近代主権国家とその統治の在り方をめぐる対談集である。統治や政治システムを論理的・厳密に分析・論じるものではなく、政治思想史を中心に西欧の国家主権と民主主義の歴史のパスpekティブのなかで、主権、民主主義などがどのように考えられ、現実との緊張関係の中で根源的にどのような課題が提起されてきたのか、シュミット、フーコー、ハーバーマスを始め多くの思想家の考え方も易しく紹介・説明しながら論じられている。テーマの範囲をイメージする便宜に表題を紹介する。第1章主権を超えていく統治 第2章「解釈改憲」から戦前ドイツへ 第3章主権概念の起源とその問題 第4章新自由主義の統治をめぐる 第5章立憲主義と民主主義再考。

本書では、統治、主権、立憲主義、民主主義といった根源的な事柄について、当然分かったように無批判に受け入れ思考停止になりがちな言葉マジックから解放され、日々問い直していくための、「考えるヒント」を平易な話し言葉のなかに多く見出すことができる。全体を貫くトーンについて紹介すれば、「理論的に見れば、憲法そのものは、場合によっては恣意的な解釈によって破棄されることを防ぐこと

はできない。制定以上に法の運用の方が重要とっていいかもしれない」「一般に、国家に強い権限を与えると、民主的な手続きこそないがしろにされるものの、国家は迅速に問題に対応し、みずからの利益のために行動できるようになるという通念がある。実際には、国家は強い権限を与えられるとむしろ国益に背くようなことをしてしまう。そういうパラドックスのことを考える必要がある」「政治がビジネス・企業経営のメタファーやレトリックで語られ、経済合理性や技術的合理性によって動かされるようになってきた。近代国民国家においては「国民」でさえあれば皆が平等に国家の決定に関与できるという建前があったが、今では、その「国民」をないがしろにする形で、経済合理性や技術的合理性が国家の統治原理になっていく」「国家が果たすことの役割に限界があることはいまや一定のコンセンサスをえている。後退する国家に代わって様々な民間のアクターが自発的に活動する新しい統治のありかたも期待されている。しかし民主主義という観点からみれば、良かれ悪しかれ依然として国家こそがもっとも重要なアリーナである。このことに無自覚なままグローバル経済やIT技術の脱領土的な発展に幻惑されて、経済決定論や技術決定論に身を委ねるなら、それによって葬り去られるのは国家ではなく民主主義ということになりかねない」

展開される価値判断・言説をどう考えるかは読み手次第だが、歴史的観点からの幅広い考察は、民主主義の今を考えていくのに多くのヒントを与えてくれるように思う。



## 「返したくても返せない」ローン化する奨学金

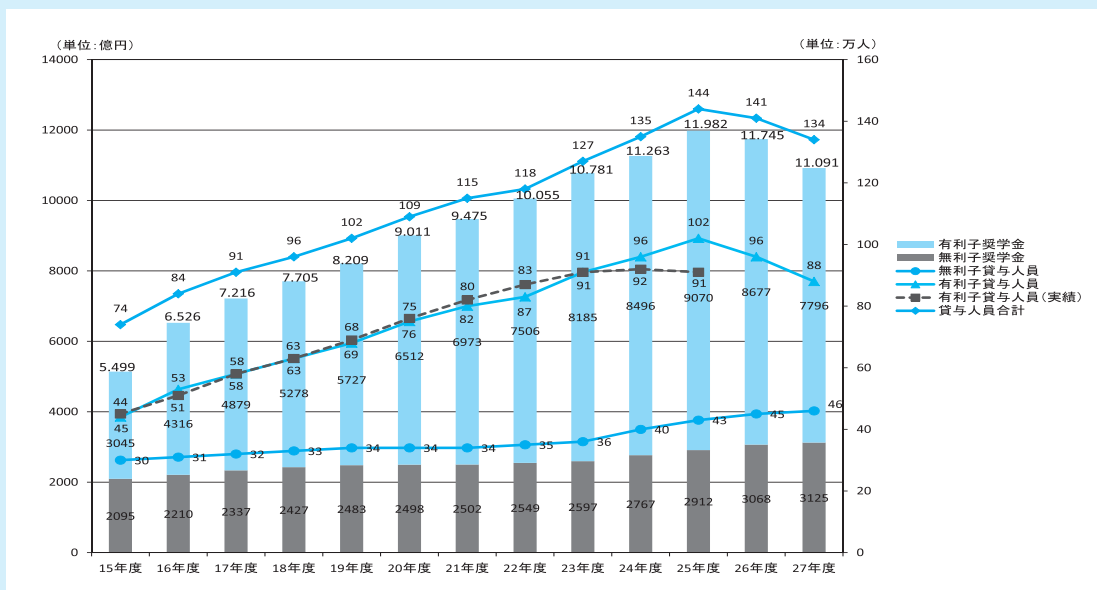
日本では、子育てにかかわる費用を個人の負担に帰するところが多い。とりわけ、義務教育以降の進学にあたっては私立が多く、公的補助が少ないため、教育費が家計に重くのしかかることになる。

教育費が上昇を続けるなかで、奨学金の利用者も増加傾向にある。金額ベースで奨学金支給額の約9割を占める独立行政法人・日本学生支援事業の奨学金を受給している学生は、2015年度では134万人（予算ベース）に上り、直近の10年間で貸与人員が約1.5倍に拡大している（図1）。実に、大学生の約3人に1人、大学院生の約2.5人に1人が利用している割合となる。

一方、日本学生支援機構の奨学金を利用し、返済を要する342万人のうち、返済の履行を怠っている者は33万人（約9.8%）に上る（「平成25事業年度事業報告書」より）。そのうち、3か月以上、返済を延滞している者の約83%が年収300万以下であり、学を修めても、計画的な返済計画が実行できる職につけない現状がうかがえる（図2）。

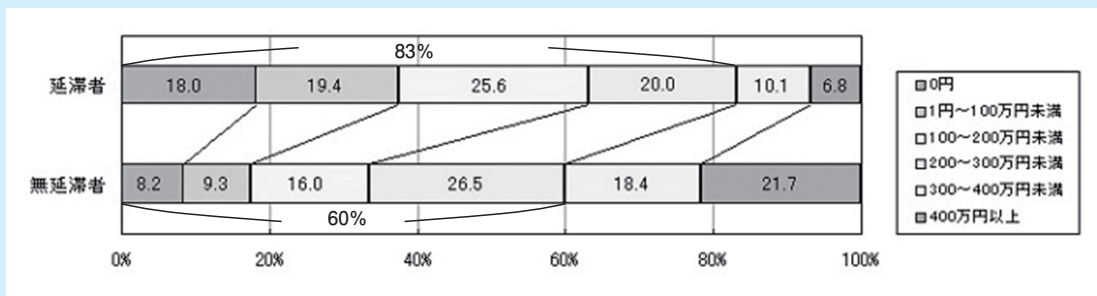
日本の奨学金制度は返済の必要がない給付型ではなく貸与型が主流であり、利子が発生する機会が多いため、卒業と同時に奨学金の返済に窮するケースが増えている。

図1 日本学生支援機構 大学等奨学金事業の推移（予算ベース）



(注) 貸与人員及び事業費の計は四捨五入の関係で一致しない場合がある。  
 (資料) 「財政制度等審議会 財政投融资分科会参考資料 3-2」(2014年10月17日)より作成

図2 延滞者／無延滞者別 本人の年収



(資料) 独立行政法人日本学生支援機構「平成24年度奨学金の延滞者に関する属性調査結果」

## INFORMATION

### 【5月の主な行事】

- 5月7日 所内・研究部門会議  
連帯・共助のための社会再編に関する研究委員会  
(主査：神野 直彦 東京大学名誉教授)
- 11日 ソーシャル・アジア・フォーラムを支援する会・運営委員会  
【連合会館 3階A会議室】
- 13日 派遣労働における集团的労使関係に関する調査研究委員会  
(主査：高橋 賢司 立正大学准教授)
- 14日 所内勉強会  
企画会議
- 15日 経済社会研究委員会 (主査：小峰 隆夫 法政大学教授)
- 19日 経済・社会・労働の中長期ビジョンに関する研究委員会  
【連合会館 三役会議室】
- 20日 所内・研究部門会議
- 22日 日本における社会基盤・社会組織のあり方に関する研究委員会  
(主査：篠田 徹 早稲田大学教授)
- 25日 住民自治と社会福祉のあり方に関する研究委員会  
(主査：沼尾 波子 日本大学教授)
- 26日 2014年度所内研究成果報告検討会
- 27日 労働者教育のあり方に関する研究委員会  
(主査：藤村 博之 法政大学教授)
- 28日 日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究委員会  
(主査：毛塚 勝利 法政大学大学院客員教授)

発行人／中城 吉郎  
発行日／2015年6月1日  
発行／公益財団法人連合総合生活開発研究所  
〒102-0072  
東京都千代田区飯田橋 1-3-2  
曙杉館ビル3階  
TEL 03-5210-0851  
FAX 03-5210-0852

印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ  
〒108-8326  
東京都港区三田 1-10-3  
電機連合会館 2階  
TEL 03-3456-1541  
FAX 03-3798-3303

### editor

6人に1人の子どもが貧困を生きているという現実。言いかえれば、今日、街中ですれ違った子どものなかにも、貧困のまっただ中を生きている子どもがいるという現実です。この問題がいかに見えにくいのか実感します。

子どもの貧困を見えなくしているものは何か、どう立ち向かうのかという問いに対し、それぞれの論者が一致し

て指摘しているのは「子育ての社会化」の必要性です。

産み、働き、育てろという大合唱のもとで、無視される(子どもの)貧困と、押し付けられる子育ての自己責任。子どもを持つことがリスクになる。そんな社会に輝ける人がいるのでしょうか。

(せんとかん)