

労働総研

クォーターリー

ISSN 0918-7618

2023

冬季・春季
合併号

特集

高齢期の生活保障

- 総論：「全世代型社会保障」政策は勤労者の高齢期生活をどう変えるか 浜岡 政好
- 成熟世代にとっての学びの権利、社会参加の権利 志田 陽子
- 高齢期の貧困・孤立問題と生活保障の方向性 河合 克義
- 地域の高齢者は何を求めているか——「独りぼっちの高齢者」をなくすために 吉田 務
- 新型コロナウイルス感染症は高齢期の健康にどのような影響をもたらしたか 林 泰則
- 最低保障年金創設は女性の「人権宣言」
- ～国民年金・厚生年金『老齢年金』受給権者の実態から見た年金改革の方向について～ 寺越 博之

RODO SOKEN

編集・発行 一般社団法人
労働運動総合研究所

発売 本の泉社

労働総研ブックレット No.11

The Japan Research Institute of Labour Movement RODO SOKEN Booklet / 編集：労働運動総合研究所

財界戦略とアベノミクス ——内部留保はどう使われる

藤田 宏 著



- 序 章 アベノミクスと財界戦略
- 第1章 バブル崩壊後の財界戦略——『新時代の「日本的経営」』と「新型経営」
- 第2章 財界・大企業の搾取強化の新段階——付加価値の企業配分の増大
- 第3章 「新型経営」下で急膨張する内部留保
- 第4章 財テク重視の「新・新型経営」による新たな資本蓄積方式
- 第5章 「新・新型経営」とアベノミクス
- 終 章 内部留保は国民経済の障害——内部留保を経済の好循環の糧に

ISBN：978-4-7807-1215-5 C0036 A5判・64 ページ・定価 600 円(+税)

『労働総研ブックレット』No.1～10も好評発売中

全てA5判／No.1～8：定価 571円(+税)／No.9：定価 800円(+税)／No.10：定価 550円(+税)

- | | | | | | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|--|--|--|---|
| <p>No.10
人間らしい働き方とジェンダー
平等の実現へ
労働組合の役割ととりくみ 64頁
労働総研女性労働研究部会編</p> | <p>No.9
アベノ改憲の真実
平和と人権、暮らしを襲う濁流 104頁
坂本 修著</p> | <p>No.8
労働時間の短縮で
日本社会を変えよう
斉藤隆夫監修・労働総合運動研究所編 64頁</p> | <p>No.7
ブラック企業と就活・働く権利
青年に希望を悪質企業を見分ける確かな眼 72頁
生熊茂実・鹿田勝一著</p> | <p>No.6
最低生計費調査とナショナル
ミニマム
健康で文化的な生活保障 64頁
金澤誠一著</p> | <p>No.5
地域循環型経済への挑戦
松丸和夫・吉田敬一・中島康浩著 64頁</p> | <p>No.4
TPPと労働者、労働組合
萩原伸次郎著 64頁</p> | <p>No.3
公契約適正化運動のすすめ
発展方向と可能性を探る 64頁
伊藤圭一・斎藤寛生・原富悟著</p> | <p>No.2
大震災と日本の社会保障
被災地から労働・生活・地域の
再建を考える 64頁
日野秀逸著</p> | <p>No.1
フランス、イギリス働くルールと
生活保障の最新事情
日本が学ぶことを探す旅 72頁
労働総研仏英調査団編</p> |
|--|---|---|--|---|--|--|--|--|---|

本の泉社

21世紀を生きる人と社会に役立ち、
感動を共有できる本づくり

お求めはお近くの書店または本の泉社へ
〒112-0005 東京都文京区水道2-10-9 板倉ビル2階
TEL:03-5810-1581 FAX:03-5810-1582
HP: <http://www.honnoizumi.co.jp/> 郵便振替: 00130-6-137225



☞ 単行本の出版のご相談をお受けいたします。お気軽にご連絡ください。☞

目 次

特集

高齢期の生活保障

- 総論：「全世代型社会保障」政策は勤労者の高齢期生活をどう変えるか
..... 浜岡 政好 2
- 成熟世代にとっての学びの権利、社会参加の権利 志田 陽子 17
- 高齢期の貧困・孤立問題と生活保障の方向性 河合 克義 26
- 地域の高齢者は何を求めているか —— 「独りぼっちの高齢者」をなくすために
..... 吉田 務 35
- 新型コロナウイルス感染症は高齢者の健康にどのような影響をもたらしたか
..... 林 泰則 42
- 最低保障年金創設は女性の「人権宣言」
～国民年金・厚生年金『老齢年金』受給権者の実態からみた年金改革の方向について～
..... 寺越 博之 49

- ・「雇用類似の働き方」に対する各国の裁判・法規制と日本への示唆 … 脇田 滋 60
- ・労働組合についての意識に関するアンケート調査
— ネット調査と労働総研調査との比較 — 村上 英吾 74

〈労働戦線NOW〉

- 物価高の23春闘、賃上げ「ベクトル転換」へ
—— 先行回答問われる連合、全労連はスト軸にバージョンアップ、
49年目の「様変わり」経労委報告の問題、大軍拡・増税阻止へ地方選も争点
..... 青山 悠 89

高齢期の生活保障

総論：「全世代型社会保障」政策は 勤労者の高齢期生活をどう変えるか

浜岡 政好

はじめに—「全世代型社会保障」政策の 深化と加速化する国民生活の危機—

岸田内閣はロシアのウクライナ侵略で物価の異常な上昇が続くなか、2022年10月から75歳以上高齢者の医療費窓口負担の1割から2割への引き上げを強行した。そして10月以降も、2023年度に向けて全世代型社会保障構築会議や社会保障審議会などを舞台に矢継ぎ早に後期高齢者等に対する負担増が打ち出されている。こうした高齢者に対する相次ぐ負担増は、現役世代の負担を減らして「世代間の公平性」を保つ「全世代型社会保障」政策が大義名分とされている。岸田内閣の「全世代型社会保障構築会議」のなかでは、「後期高齢者の2割負担の導入について、大きな混乱なくこの10月から実施に至ったことは、まさにこの会議の『全世代型』の考え方が国民にも浸透しているからではないか」という意見まで出ている（熊谷委員、全世代型社会保障構築会議2022年11月11日）。

マスメディアも、「全世代型社会保障」政策における高齢者への負担増の動きを叱咤激励している。京都新聞は、「踏み切るか高齢者負担」という見出しを付けて共同通信論説委員の次のような記事を載せている。大型の選挙のない今こそ「国

民から総スカンを食うほど不人気であっても、日本の将来のためには避けて通れない政策に正面から取り組むチャンスのはずだ。その政策の筆頭は、子どもや孫、さらにその先の将来世代へのツケ回しをやめるため、今の高齢者にも能力に応じ負担増をお願いすることだろう。…首相は参院選後、『全ての世代で公平に支え合う仕組みが必要だ』として『全世代型社会保障構築本部』を推進エンジンに、高齢者のさらなる負担増の検討に入った。しかし、統一協会問題などで内閣支持率が急落するなかで、「物価高で苦しい年金生活者の負担増に、首相は踏み切れるのか」（2022年11月3日朝刊）。

「全世代型社会保障」の考え方が国民に浸透しているかどうかは怪しいものだが、「全世代」というキーワードが政府の高齢者の負担増を正当化する錦の御旗のようにになっていることは確かである。この「全世代型」という社会保障制度「改革」構想は「社会保障と税の一体改革」のなかで唱えられはじめ、当時は高齢者の負担増よりも社会保障給付を若い世代へ拡充するには消費税増税が不可欠であることを説くことにアクセントがおかれていた。構想から10余年を経て、「全世代型社会保障」改革は現実化され、今や若い世代の社会保障拡充のために高齢期の社会保障破壊を当然視する政策に深化してきている。コロナ禍での勤労国

民の生活危機を背景に世代間競争を煽っているの
である。

小稿では「社会保障と税の一体改革」以降の「全
世代型社会保障」政策の変遷をたどりながら、こ
の政策が社会保障をどのように変質させ、また勤
労者の老後生活をいかなるものにしてきているか
を見ることにする。

1 「全世代型社会保障」政策の登場と その背景

(1) 「社会保障・税一体改革」と全世代対応型 社会保障構想の登場

「全世代型の社会保障」という構想が打ち出さ
れたのは、「社会保障と税の一体改革」の流れの
なかで設置された、民主党・菅内閣の「社会保障
改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への
社会保障ビジョン～」(2010.12)であった。これ
は社会保障財源として消費税の基幹性を主張する
ものであったが、勤労国民に負担増を受容させる
ために、社会保障改革の5つの原則をあげ、その
中に「切れ目なく全世代を対象とした社会保障…
主に高齢世代を給付対象とする社会保障から全世
代対応型の保障への転換」と「未来への投資とし
ての社会保障…子ども・子育て支援等を中心に、
未来への投資としての性格を強める」ことが掲げ
られていた。

この未来への投資論は「現役世代で見返り感が
乏しいまま負担感が増し、制度不信が高まっている」
状況下での、さらなる負担増による反発を回避し
ようという思惑からであった。この「有識者
検討会報告」には「全世代対応型」というキーワ
ードのその後の使われ方の原型が示されている。「
今回の社会保障改革では、…より受益感覚が得られ、
納得感のある社会保障を実現するとともに、世代
間の公平の見地から、社会保障制度を『全世代対

応型』へと転換することにより、就学前、学齢期、
若年層から高齢期までを通じて、一貫した支援の
実現を目指す」としている。

この「全世代対応型」への社会保障制度の転換
構想は、社会保障改革の必要性の論拠として「社
会保障・税一体改革大綱」(2012年2月)に盛り
込まれた。「…社会保障を持続可能なものとする
ためには、給付は高齢世代中心、負担は現役世代
中心という現在の社会保障制度を見直し、給付・
負担両面で、人口構成の変化に対応した世代間・
世代内の公平が確保された制度へと改革していく
ことが必要である。」しかし、「有識者検討会報告」
では「全世代対応型」のポイントが現役世代への
給付の拡充に置かれていたのが、この大綱では社
会保障の持続性の観点から、「全世代対応」は給
付と負担の両面での世代間・世代内の公平性へと
強調点に変化している。

その後、自民党、民主党、公明党の3党合意に
よる「社会保障制度改革推進法」(2012年8月)
が成立し、それを受けて「社会保障制度改革国民
会議」が設置され、翌2013年8月には「確かな
社会保障を将来世代に伝えるための道筋」という
サブタイトルの付いた国民会議報告書がまとめら
れた。そこでは、「全世代対応」は次のように表
記されている。

『21世紀(2025年)日本モデル』の社会保
障については、必要な財源を確保した上で、子
ども・子育て支援を図ることや、経済政策・雇
用政策・地域政策などの施策と連携し、非正規
雇用の労働者の雇用の安定・処遇の改善を図る
こと等を始めとしてすべての世代を支援の対象
とし、また、すべての世代が、その能力に応じ
て支え合う全世代型の社会保障とすることが必
要である。」(下線は筆者)

ここでは全世代型社会保障を「21世紀(2025
年)日本モデル」と呼び、その改革の力点は、「社

会保障の持続可能性、世代間の公平という観点」から社会保障給付を現役世代に拡充することで若い世代の負担感を和らげ、併せて現役世代や将来世代の負担を軽減するために、高齢者を含む「現在の世代」の負担（消費税、社会保険料、窓口負担等）を増やすことに置かれた。この「社会保障と税の一体改革」路線の設計図に基づいて「社会保障制度改革プログラム法」（2013年12月）が策定され、その後はそのプログラムに沿って「社会保障の持続可能性、世代間の公平」を大義にした社会保障制度各分野の「改革」が進められてきた。その「改革」の中味は、介護保険制度に典型的に現れているように社会保障制度の給付縮減と負担の増大であった。

（2）アベノミクスと「全世代型社会保障改革」のスタート

安倍政権の経済成長重視の経済政策の下で、それまでの「社会保障と税の一体化」路線による社会保障財源としての消費税増税等の負担増が追求されるとともに、成長戦略の中に位置づけられた社会保障の「商品化・市場化」が加速された。

2015年10月に発足した第3次安倍内閣では、アベノミクスの第2ステージとして「ニッポン一億総活躍プラン」が掲げられ、その具体策として「希望を生み出す強い経済」、「夢を紡ぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」の新「三本の矢」が打ち出された。この新「三本の矢」は「強い経済」を生み出すために「一億総活躍社会」体制（安い労働力としての女性と高齢者等の動員体制）の構築を目指すもので、社会保障の縮小・変容とがセットになった総働き体制づくりである。経済成長のための「労働力不足」が強く意識されている。

こうした流れの中で、「Society 5.0」の具体化を図る内閣の成長戦略の司令塔である「未来投資

会議」において2018年10月に「成長戦略の重点分野」として、「SDGsに向けた Society5.0 の実現」とともに「全世代型社会保障への改革」が取り上げられ、「生涯現役社会の実現に向けて、意欲ある高齢者に働く場を準備する。併せて、新卒一括採用の見直しや中途採用の拡大、労働移動の円滑化といった雇用制度の改革について検討を開始する。また、人生百年時代をさらに進化させ、寿命と健康寿命の差を限りなく縮めることを目指す。現役時代から自らの健康状態を把握し、主体的に健康維持や疾病・介護予防に取り組み、現役であり続けることができる仕組みを検討する」とこととされた。

そして2019年の年頭記者会見で安倍首相が、「全世代型社会保障元年」を宣言し、「全世代型社会保障」という用語は政策の表舞台に再登場することになったが、その中味はそれまでとはかなり異なるものとなっていた。「未来投資会議」に提出した厚生労働大臣の資料「2040年を展望し、誰もがより長く元気に活躍できる社会の実現」（2019.3.20）からも、「改革」の最大の狙いが「現役世代（担い手）」の急減対策として、「総就業人数の増加」とともに、「より少ない人手でも回る医療・福祉の現場を実現」することであったことが分かる。こうして社会保障政策の中に高齢者などの雇用制度の「改革」がドッキングされ、「全世代型社会保障検討会議」（2019年9月）へと継承された。「全世代型社会保障検討会議」報告書に「年金、労働、医療、介護など社会保障全般」という言い方で、社会保障のなかに労働（政策）が入れられていることの意図をしっかりと押さえておく必要がある。

2 「全世代型社会保障」改革構想の深化過程

(1) アベノミクス版「全世代型社会保障」政策の内容

表1のように、「全世代型社会保障元年」以降のこの4年間の「全世代型社会保障」政策の策定過程は3つの内閣の2つの審議機関を通じて遂行されてきた。大きく安倍・菅内閣の「全世代型社会保障検討会議」において具体化された政策と、岸田内閣の「全世代型社会保障構築会議」の下で現在進行中の政策に分けることができるが、基調はあまり変化していない。とはいえ、目下作成中の岸田版「全世代型社会保障」政策ではこの四半世紀の新自由主義政策による国民生活の困窮化とセーフティネットの劣化がコロナ禍もあって誰の目にも明らかになった状況の下で「全世代型社会保障」政策の化粧直しが求められているということである。「新しい資本主義」論や、現在進行している最終報告作成の審議で「全世代型社会保障の基本的考え方」が改めて提示されているのはそのことを物語っている。

小稿では、既に行われている全世代型社会保障検討会議の下で現実化されてきた「全世代型社会保障」政策を中心に検討することにする。2019年12月に「中間報告」、2020年夏には「最終報告」が予定されていたが、コロナ禍の影響もあって延期され、「最終報告」は菅内閣の下で2020年12月にまとめられた。この「最終報告」は与党内での調整が遅れた「後期高齢者の自己負担割合の在り方」が焦点化されており、「全世代型社会保障」政策の全体像にはあまりふれられていないので、「中間報告」(2019年12月)によってアベノミクス版「全世代型社会保障」政策の内容をうかがうことにする。

「中間報告」において「全世代型社会保障」は次のように展開されている。まず

経済社会の現状を「人生100年時代とライフスタイルの多様化」をチャンスとして「少子高齢化」を克服するという捉え方をしている。つまり、女性や高齢者が「年齢にかかわらず、学び、働くことができる環境を整備すれば、生産年齢人口が減少する中でも、就業者数を維持できる」という現状認識である。この現状認識の上に「一億総活躍社会」(総働き体制)実現のための「全世代型社会保障」が最重要課題とされるが、その中味は「病気になること、高齢になったとき、どのような働き方ができるか」など「様々な事情の下でも就労への意欲を活かせる社会を作る」ために、「働き方の変化を中心に据えて、年金、医療、介護、社会保障全般にわたる改革を進める」というものである。

このように「全世代型社会保障」の最大の眼目は社会保障政策の中に労働を組み込んでいることであるが、高齢者の労働の延長(「生涯現役」と社会保障制度との関係は、①「個人の自由で多様な選択を支える社会保障」、②「現役世代の負担上昇の抑制」、③「全ての世代が公平に支える社会保障」という組み立てになっている。②と③は社会保障と税の一体改革」以来ずっと追求されてきた非現役層への負担増の要請である。①は「個人の自由で多様な選択」を支えることを標榜しながら、働く以外の自由な選択が「不利」になるよ

表1 「全世代型社会保障」政策の策定過程

2019年9月	全世代型社会保障検討会議(安倍内閣)
2019年12月	「中間報告」
2020年6月	「第2次中間報告」
2020年12月	「最終報告」(菅内閣)
2021年11月	全世代型社会保障構築会議(岸田内閣)
2022年5月	全世代型社会保障構築会議「議論の中間整理」
2022年12月	「全世代型社会保障の基本的考え方」「全世代型社会保障の構築に向けた各分野における改革の方向性」(論点整理)

うに社会保障制度を変えるということである。ここでは、労働市場にフルタイムで登場していない女性等を労働市場に誘導するような社会保障制度に改変することが念頭に置かれている。

これら「全世代型社会保障」政策が目指しているのは、人びとが働き続けて自らの生活問題を解決することを妨げないような社会保障制度へと改変すること、併せて制度の持続可能性を名分にして給付の縮減と負担増を高齢層に強要することである。「全世代型社会保障」が実現しようとする「一億総活躍社会」は究極の自助・共助社会であり、憲法 25 条に示される社会権としての社会保障制度とは対極の世界へと勤労国民を誘導しようとするものである。「全世代型社会保障」改革によって実現する全世代にわたる勤労者の労働や生活の実態が果たして「健康で文化的な生活の最低限」を上回る水準になるのか、このことがここでは全く等閑視されている。

「全世代型社会保障」の分野別の改革方向については、①年金（受給開始時期の選択肢の拡大、厚生年金の適用範囲の拡大、在職老齢年金制度の見直し等など）、②労働（70 歳までの就業機会確保、中途採用・経験者採用の促進、兼業・副業の拡大、フリーランスなど雇用によらない働き方の保護の在り方）、③医療（医療提供体制の改革、大きなリスクをしっかりと支えられる公的保険制度の在り方）、④予防・介護（保険者努力支援制度の抜本強化、介護インセンティブ交付金の抜本強化、エビデンスに基づく政策の促進、持続可能性の高い介護提供体制の構築）の 4 つの柱が示され、後に最終報告（2020 年 12 月）で⑤少子化対策（不妊治療への保険適用等、待機児童の解消、男性の育児休業の取得促進）が付加された。

こうした「全世代型社会保障」の「改革」メニューは「労働力不足」に対応する高齢者や女性の労働市場への誘因策と社会保障給付の縮減、負担増が

セットになっていることが分かる。そしてこのような非情な社会保障改革を勤労国民に受容させるために、使われているのが「全世代」というロジックである。枕詞のように唱えられている「給付は高齢者中心、負担は現役世代中心」というこれまでの社会保障の構造」とは何を指しているのか。「社会保障の構造」と言いながら、社会保険制度以外の社会保障領域はあたかも存在しないかの扱いになっている。保育や障がいや生活保護の分野にはこのロジックは当てはめようがない。

「団塊の世代が 75 歳以上の高齢者となり始める中で、現役世代の負担上昇を抑えることは待ったなしの課題である」と、後期高齢者医療制度の窓口負担の 2 倍化が、「給付は高齢者中心、負担は現役世代中心」のシンボリックな事象として扱われているが、後期高齢者医療制度の支援金問題はそもそも社会保険の仕組みには馴染みにくい保険集団にわざわざ限定した制度設計に問題がある。「全世代」というレトリックを使って、制度設計の瑕疵のツケを後期高齢者の生活実態を無視して無理矢理支払わせようとしているのである。このように「全世代型社会保障」が言う「社会保障の構造」は、社会保障制度全般に当てはまらないだけでなく、社会保険制度に限定してみても、年金制度をみても分かるように、現役時代の負担無しに高齢期の給付はありえず、「給付は高齢者中心、負担は現役世代中心」とは必ずしも言えない。

（2）「全世代型社会保障」構想の具体化とその特異な「社会保障の構造」論

「中間報告」「最終報告」に基づいて構想は順次実行に移された。目玉の労働分野では高年齢者雇用安定法の一部改正が行われ、「70 歳までの就業機会の確保のための措置」が企業の努力義務化された。併せて「大企業に正規雇用労働者の中途採用・経験者採用比率の公表」の義務づけが行われ

た。年金分野においては、短時間労働者に対する厚生年金の適用対象の拡大が行われ、また選択的年金受給開始時期の上限の75歳引き上げ、併せて60～64歳に対する在職老齢年金を65歳以上と同じ47万円に引き上げるなどの措置がとられた。

予防・介護の分野では、疾病予防や介護予防を強化するために自治体の保険者機能を強化する措置が行われ、また健康増進効果等を確認・蓄積する実証事業が予算化されるなどした。医療分野ではコロナ禍への対応のなかで脆弱な医療提供体制が露わになり、地域医療構想に基づく「医療提供体制の改革」への批判が高まったが、他方で、後期高齢者の窓口負担割合の2割への引き上げや紹介のない大病院受診の定額負担の拡大などは見直されることなく、強行された。「最終報告」においては少子化対策についても取り上げられてはいるが、その政策は人口減少への対応策としての効果も期待できず、子育て期の女性労働力対策という色彩の濃いものであった。少子化対策は岸田版「全世代型社会保障」に持ち越されたとも言える。

過剰な装飾で見えにくくされていた構想段階での「全世代型社会保障」は実施に移された段階でリアルな姿を露わにする。安倍・菅内閣の下で実行されてきたアベノミクス版「全世代型社会保障」政策の中味から判断すると、第1に、70歳までの就業機会の延長や子育て支援のように人口減少下の労働力対策だということである。そして第2に、医療・予防・介護の領域にみられる給付削減と負担増の強化で、これは従来の「社会保障と税の一体改革」路線のバージョンアップである。労働力動員政策と社会保障縮減政策の2つが一体化したところにアベノミクス版「全世代型社会保障」政策の大きな特質がある。

では、この2つの政策が一体化すると何がもたらされるのだろうか。この四半世紀において日本

では新自由主義的経済政策が遂行され、労働の流動化・不安定化が進行し、その結果、勤労者の生活困窮が広がったが、同時に、「構造改革」の名による社会保障制度等のセーフティーネット機能の縮小と社会保障制度の変容、すなわち社会保険中心主義化・「商品化・市場化」が進んだ。社会保障給付の縮減と負担増は勤労者の私的対応＝自助の拡大を必然化させた。そしてこうした社会保障制度の改変は、一方で制度からの脱落層を増大させるとともに、他方では、介護保険制度や後期高齢者医療制度のように、社会保険化した社会保障からサービスを受け続けるために増大する保険料等の負担のための就業へのインセンティブを強めることになる。

アベノミクス版「全世代型社会保障」政策は、非労働力化している高齢者等を働くことへと誘導することで「労働力不足」に対応し、かつ社会保障縮減政策がもたらす私的負担の増大に耐えられる労働力人口を確保するという政府や財界に都合のよい一石二鳥政策ということである。では逆に勤労者の生活には何がもたらされるであろうか。政策は70歳までの就業機会の確保によって、直接的には年金等で非労働力化している高齢者を労働市場等に多様な就業として留めようとするものであるが、これは労働者人生の最終ステージを「名目的自営業」を含む不安定就業化させるだけではない。その一番の狙いは「現役の間から多様で柔軟な働き方を広げることで、雇用の選択肢」を広げていくことである。つまり、労働者生活の生涯にわたる流動化、不安定化の促進である。

こうした高齢期の不安定就業化は社会保障の抑制とセットになっており、社会保障負担の増大に耐えられる暮らし方、社会保障に頼らない暮らし方への誘導とその標準化は、高齢期以外のステージにおいても社会保障に頼れない状況を広げていき、高齢者・高齢期だけではなく、勤労者の生涯、

全世代の暮らしをさらにいっそう厳しい状況へと追い込むことになる。

3 「全世代型社会保障」政策は高齢期をどう位置づけているか

(1) 労働政策の対象としての「前期高齢期」

「全世代型社会保障」政策は高齢期を2つのステージに分けて位置づけている。「前期高齢期」は当面、70歳までの就業が想定されているが、この政策では労働政策対象の時期として扱われている。そこでの就業機会として提示されている雇用延長の内容は、①定年廃止、②70歳までの定年延長、③継続雇用、④他企業への再就職、⑤フリーランス・起業する者との継続的な業務委託契約、⑥事業主自らが実施する事業や事業主が委託、助成、出資等するNPO等の団体が行う事業への継続的な従事などである。新たな政策として出されたのは⑤や⑥の非労働者型の不安定就業への誘導である。また③の「継続雇用」の中味は、同じ会社での嘱託・契約社員・パート等の正社員以外とする企業が68.7%を占めている（独立行政法人労働政策研究・研修機構「高齢社員や有期契約

社員の法改正後の活用状況に関する調査」、2014年）。

60歳代後半の労働者に対するこのような就業機会の提供が果たして「生涯現役」の名に値するものなのか。就業の実態をみる必要がある。表2のように、総務省「労働力調査」（2021年）によれば、労働力人口比率は25～59歳で80%台後半と高くなり、加齢につれて60～64歳70%強、65～69歳50%強、70歳代前半33%、75歳以上で10%強と低下している。65～69歳の就業状態では役員を除く雇用者が最も多く34.4%、その内訳は正規職員8.5%、非正規職員26.0%となっている。自営業者層も10%強になっている。また家事その他の非労働力人口は50%弱で、この層が就業機会提供の対象者に想定されているが、労働力人口比率は60歳代後半へ移るときに引退などで22ポイントも低下しており、この低下を少なくして労働力人口として留まる割合を引き上げようとしているのである。

「社会保障と税の一体改革」以降の年金等の所得保障だけでなく、社会保障全般で給付の削減や負担増が続けられてきた結果、すでに高齢者の労働力人口化は進行している。労働力人口の減少対

表2 年齢別就業状態、活動状態 単位：万人（%）

	15～24歳	25～44歳	45～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳以上
15歳以上人口	1194(100.0)	2822(100.0)	2656(100.0)	737(100.0)	793(100.0)	965(100.0)	1877(100.0)
労働力人口	583(48.8)	2494(88.4)	2309(86.9)	544(73.8)	410(51.7)	320(33.2)	69(10.6)
就業者	557(46.7)	2418(85.7)	2253(84.8)	527(71.5)	399(50.3)	315(32.6)	198(10.6)
自営業主	7(0.6)	104(3.7)	150(5.7)	52(7.1)	64(8.1)	75(7.8)	69(3.7)
家族従業者	2(0.2)	25(0.9)	34(1.3)	13(1.8)	19(2.4)	21(2.2)	23(1.2)
雇用者	545(45.6)	2279(80.8)	2060(77.6)	459(62.3)	313(39.5)	216(22.4)	100(5.3)
役員	1(0.1)	58(2.1)	127(4.8)	46(6.2)	40(5.0)	39(4.0)	32(1.7)
役員除く雇用者	544(45.6)	2221(78.7)	1933(72.8)	414(56.2)	273(34.4)	177(18.3)	68(3.6)
正規職員	281(23.5)	1668(59.1)	1321(49.7)	170(23.1)	67(8.5)	39(4.0)	19(1.0)
非正規職員	263(22.0)	553(19.6)	612(23.4)	243(33.0)	206(26.0)	139(14.4)	49(2.6)
完全失業者	27(2.3)	77(2.7)	57(2.2)	17(2.3)	11(1.4)	5(0.5)	1(0.1)
非労働力人口	609(51.0)	325(11.5)	344(13.0)	193(26.2)	381(48.1)	645(66.8)	1678(89.4)
進学	567(47.5)	17(0.6)	1(0.0)	0(—)	0(—)	0(—)	0(—)
家事	15(1.3)	241(8.5)	262(9.9)	123(16.7)	165(20.8)	201(20.8)	258(13.8)
その他	27(2.3)	66(2.3)	80(3.0)	69(9.4)	216(27.2)	445(46.1)	1420(75.7)

資料：総務省「労働力調査」、2021年

策として、それを加速させようとするのが「全世代型社会保障」政策である。2018年～2021年の4年間の年齢別就業状態の変化をみると、表3のように、65～69歳の年齢層で最も大きな変化が起きている。労働力人口は4.1ポイント増加し、その増加が雇用労働者で、しかも非正規職員（3.0ポイント増）であることが分かる。60歳代前半における雇用労働者の増加が主として正規職員であるのと対照的である。そして労働力人口が増えた分だけ、非労働力人口は114万人、4.2ポイント減少している。

この間、65～69歳の年齢層に政策的な焦点が当てられてきたこともあって、この年齢層の労働市場への誘導が急速に進んでいることが示されている。そして提供される就業機会が現役労働者の就業の質的劣化とセットで進んでいることが分かる。それは高齢労働者の労働災害発生状況にも現れ、2021年の労働災害による死傷者のうち60歳以上の占める割合は25.7%と高くなっており、それは雇用に占める高齢労働者の割合を大幅に上回っている。命を危険にさらしながらの労働生活の継続なのである。

（2）社会保障抑制の対象としての「後期高齢期」

これに対して、「後期高齢期」は「社会保障と税の一体改革」由来の社会保障抑制のターゲットとして位置づけられている。この年齢層では稼働による社会保障負担の増大をカバーすることが難しいからである。介護保険制度にしても、後期高齢者医療制度にしても、稼働収入がなくても生きている限りは社会保険料を支払い続けるシステムである。唯一の年金収入の減額が続くなかで、高齢者を社会保険の仕組みに包摂し続けるには、高齢者以外の負担・支援を増やすしかないが、「団塊の世代が後期高齢者となり始めることで、後期高齢者支援金の急増が見込まれる中で、若い世代

表3 年齢別就業状態の増減（%）

	60～64歳	65～69歳	70歳以上
労働力人口	3.2	4.1	2.0
就業者	2.7	3.7	1.9
自営業主	-0.7	-0.6	0.1
家族従業者	-0.4	-0.1	0.0
雇用者	3.8	4.4	1.7
役員除く雇用者	3.6	4.1	1.6
正規職員	3.3	1.2	0.3
非正規職員	0.2	3.0	1.2
完全失業者	0.5	0.3	0.0
非労働力人口	-3.0	-4.2	-2.0
家事	-1.9	-2.1	-0.9
その他	-1.2	-2.1	-0.9

資料：総務省「労働力調査」（2018年～2021年）

は貯蓄も少なく居住費・教育費等の他の支出の負担も大きいという事情に鑑み」（「最終報告」）、現役世代に対する負担・支援の増加を封印すると、残された選択肢は無慈悲にも社会保障費用の抑制と後期高齢者への負担増になるという訳であろう。

こうして2022年10月から後期高齢者医療制度の窓口負担を倍加させたが、後期高齢者支援金の軽減が即「若い世代の保険料負担」の軽減にはつなげていない。厚労省試算では、後期高齢者の給付を2025年度に2,220億円削減することで、後期高齢者支援金は840億円減少するが、そのうち現役世代の負担の軽減額は400億円であり、これを被保険者1人当たりになると、わずかに年間357円の減少に過ぎない。減少したのは企業の負担金である。また、こうした後期高齢者への給付の削減は病気や介護への対応が私的なものに転嫁されることを意味しており、勤労者層のトータルな負担が減ることはないし、個々の世帯の経済状況によっては社会保障にアクセスできなくさせる。

もちろん、「最終報告」も「他の世代と比べて、高い医療費、低い収入といった後期高齢者の生活実態を踏まえつつ、自己負担割合の見直しにより、必要な受診が抑制されるといった事態が生じないようにすることが不可欠である」と述べ、後期高齢者の生活実態の厳しさに言及はしている。しか

し、厳しい生活実態がそのまま受診抑制には結びつかないと判断していると思われる。それは高齢者が医療サービスへのアクセスを最優先とする暮らし方をしているからである。「国民生活基礎調査」(2019年)の年齢別有訴者率や通院者率からも分かるように、加齢とともに身体的不調感が高まり、また通院者率も上昇している。70歳代以上になると7割以上が通院している状況にある。

こうした健康状態にある高齢者は無理をしてでも受診を継続しようとしている。全生連・民医連調査報告書『健康で文化的な生活とは何か』(2020年)によれば、生活が困窮状態に陥ったときにどのように対処したかを問うているが、現在または過去1年間の生活困窮経験は表4のようになっている。全生連の会員、民医連の共同組織を対象にしたこの調査は調査対象者の7割以上が65歳以上となっており、高齢者の生活実態をよく表している。C 受診不可(医療機関を受診できなかった)比率は全生連で3.0%、民医連で0.9%と低くなっており、医療サービスへのアクセス費用を捻出するために、他のさまざまな生活部分が削られているのである。

この最も困難な後期高齢者に対する負担増が「大きな波乱なく」受け入れられたと判断したのか、22年11月以降の政府の審議会では「全世代型社会保障」を大義にした後期高齢者の保険料引き上げや介護保険の負担増や給付縮小が堰を切ったように表面化してきている。しかし、「都会で働く若者は、地方の農村に暮らす見ず知らずのお年寄りへも医療費の4割分を仕送りしている構図

だ」(前掲、京都新聞記事)という若者と年寄りの対立を煽るような言説が流布するなかで、世代を超えた共通の問題であるという受け止め方はまだ広がっていない。後期高齢者の次は前期高齢者へ、そして現役世代へと全世代への給付減・負担増が波及することになるのは火を見るより明らかである。

4 「全世代」というレトリックで隠すもの

「全世代」を冠した社会保障論がいかに本末転倒した社会保障とは無縁の代物であるかをみるために、トニー・フィッツパトリック『自由と保障』(勁草書房、2005年)の「社会保障の給付と負担」の一節を取り上げることにする。この著作はベーシック・インカム論争を取り上げたものであるが、その前提としてイギリスの実証研究を基にして社会保障制度の基本的な問題についての整理を行っている。「租税と移転の再分配効果」の項で、再分配には「垂直的再分配とライフサイクル的再分配」の2つの形態があり、垂直的再分配は「最終的な勝者から最終的な敗者への再分配を意味する」として、例に「扶助の給付」が「高所得集団から低所得集団への再分配」であることをあげている。

確かに当初所得と最終所得を比較すると、貧しい人びとは租税システムや移転システムから利益を得ているが、「このことは必ずしも垂直的再分配が行われたことを意味しない」、それは「極貧者が受け取ったものは、最も裕福な者から移転さ

れたものとは限らない」、つまり、「貧しい方から5つの十分位の人たちは、基本的には自分たちへの給付

表4 生活困窮時の経験

	A 必要な時の医療受信	B 医療費支払いの不安	C 受診不可の経験	D 保険料の滞納	E 友人との外食を控える	F 冠婚葬祭を控える
全生連	71.5	28.2	3.0	6.8	36.0	24.4
民医連	77.8	19.8	0.9	1.5	17.0	10.7

資料：『健康で文化的な生活とは何か』(全生連・民医連調査報告書、2020年)

に自ら出資しているからである」としている。

これに対して、ライフサイクル的再分配は「人生のうちで稼得能力が最も高い時期から最も低い時期へと所得が再分配」されることであることをヒルズの引用をしながら次のように説明している。ライフサイクル的再分配は「一生のうちで所得が比較的高い時期に、移転制度へ時たま『預け入れて』、所得が比較的低い時期にそこから『引き出す』」ものであるが、この所得移転制度における「大部分の給付は一生を通じて自分でまかなったものであり、他人から支払われたものではない。…福祉国家が行うことのうち、約4分の3はこのような『貯蓄銀行』と見ることができる」としている。

この2つの所得再分配論に照らして「全世代型社会保障」政策を見ると、垂直的再分配と「全世代」概念が無関係であるだけでなく、ライフサイクル的再分配においても現役世代が支払っている社会保険や税は基本的に自分のための「預け入れ」であって、高齢世代を含む他者との間の再分配ではない。「全世代型社会保障」政策が言いつのる「世代間の不公平」問題はライフサイクル的再分配としての社会保険では理屈上も事実としてもあり得ないのである。問題は現役世代への第1次分配が長期にわたって抑制されるなかで、現役世代が疲弊し、所得が比較的高い時期にもかかわらず困窮して、移転制度への「預け入れ」が難しくなっていることである。

これは新自由主義政策の結果、ライフサイクル的再分配としての社会保険が成り立たなくなっていることを示している。つまり社会保険が「貯蓄銀行」であるにもかかわらず、勤労者の所得が比較的高い現役時にも移転制度への「預け入れ」もままならない状況にあるということで、「預け入れ」が縮小すれば、所得が比較的低い高齢期の「引き出し」も縮小することになる。また介護保険制

度や後期高齢者医療制度では所得が低くても終生「預け入れ」を続けなければならない。このように行き詰まった社会保険制度のライフサイクル的再分配を、「全世代」というレトリックを使って、あたかも世代間の再分配であるかのようにすり替え、事実上の貧者から富者への逆再分配を合理化しているのが「全世代型社会保障」政策なのである。

また高齢期における所得格差の大きさを想定して「年齢ではなく負担能力に応じた負担という視点」が強調されるが、再分配を担う社会保障にとって応能負担は大前提である。垂直的再分配においてもライフサイクル的再分配においても応能負担が貫かれることによって再分配が可能となるからである。しかし、ここではその負担能力が「全ての世代が公平に支える」というように「世代」の概念で括られている。これは社会保障財源問題を高齢者世代と現役世代との問題に視野限定することが、現役世代の負担抑制と「公平な負担」を口実にした高齢世代の負担強化に都合がよいからである。

社会保障財源は社会保険料（被保険者＋事業主）、公費負担（国庫負担＋他の公費）などからなり、公費負担部分の税金は個人所得税、法人所得税、消費税、資産課税等となっている。社会保障財源の担われ方が本当に「負担能力に応じた負担」になっているのか。大企業の内部留保が484.3兆円（2021年度末）と巨大化するなかで、消費税や法人税、課税最低限、社会保険料などの実態が示すように現状は応能負担になっていない。ますます負担能力のない高齢者など低所得層の負担が強められている。「全世代」という言葉は、大企業や富裕層など真の負担能力をもった存在を隠すための煙幕というしかない。こうして社会保障は制度としてはたとえ「持続」しても限りなく縮小に向かい、生涯現役で働き続けないと生活が維持できない暮らし方になる。これが「全世代型

社会保障」がもたらす近未来の姿である。

5 既に進んでいる「生涯現役」化と高齢期の暮らしの悪化

(1) 高齢者世帯の所得状況と家計

1) 高齢者世帯の所得状況と稼働所得の上昇

高齢者世帯の所得のピーク時（1998年）からの20余年の高齢者世帯における所得状況の推移をみれば、高齢期のくらし方の変化が如実に示されている。表5のように「国民生活基礎調査」によると、2020年にはピーク時の所得に近づいてきているが、全世帯の所得の回復が進んでいない

表5 高齢者世帯の平均所得金額の推移

	1998年	2000年	2010年	2015年	2020年
a 高齢者世帯	335.5	319.5	307.2	308.1	332.9
b 全世帯	※664.2	616.9	537.2	545.4	564.3
a÷b (%)	50.5	51.8	57.2	56.5	60.0

(注) ※の全世帯の数値は1994年のピーク時のもの。高齢者世帯のピークとは4年ずれている。

資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」 単位、万円

表6 世帯主年齢別1世帯当たり1カ月の収入と支出（勤労者世帯、2020年） 円、(%)

	～59歳	60～69歳	70歳以上
I 実収入	652,426(100.0)	480,418(100.0)	411,279(100.0)
經常収入	620,288(95.1)	454,537(94.6)	391,434(95.2)
世帯主収入	482,049(73.9)	287,522(59.9)	172,811(42.0)
社会保障収入	18,440(2.8)	79,795(16.6)	168,007(40.9)
II 実支出	433,595(100.0)	374,339(100.0)	303,566(100.0)
1) 消費支出	311,667(71.9)	293,865(78.5)	254,993(84.0)
食料	79,712(18.4)	79,027(21.1)	77,396(25.5)
住居	19,048(4.4)	18,968(5.1)	14,630(4.8)
光熱水道	21,440(4.9)	22,831(6.1)	21,467(7.1)
家具・家事用品	13,547(3.1)	13,036(3.5)	11,479(3.8)
被服・履物	11,435(2.6)	8,104(2.2)	7,833(2.6)
保健医療	12,454(2.9)	15,227(4.1)	14,754(4.9)
交通通信	50,870(11.7)	47,170(12.6)	34,906(11.5)
教育	20,327(4.7)	4,488(1.2)	1,284(0.4)
教養・娯楽	27,941(6.4)	23,989(6.1)	19,526(6.4)
2) 非消費支出	121,929(28.1)	80,475(21.5)	48,573(16.0)
直接税	50,679(11.7)	32,779(8.8)	24,251(8.0)
社会保険料	71,177(16.4)	47,620(12.7)	24,318(8.0)
年金	43,810(10.1)	26,161(7.0)	3,209(1.1)
健康保険	23,074(5.3)	16,419(4.4)	12,767(4.2)
介護保険	2,987(0.7)	4,240(1.1)	8,079(2.7)

資料：総務省「家計調査」2020年

ので、全世帯と高齢者世帯の所得格差は縮まっている。それは高齢者世帯の稼働所得が増大しているからである。2010年における高齢者世帯の稼働所得は53.5万円でその比率は17.4%、公的年金等は207.4万円でその構成比は67.5%であった。それに対して2020年の稼働所得は71.7万円でその比率は21.5%、公的年金等の額は207.4万円でその構成比は62.3%に下がっている。稼働所得が増大した分だけ世帯所得が高くなっているのである。

2) 加齢にともなう家計収支の変化

高齢者世帯の家計収支の状況を家計調査データからうかがうことにする。総務省「家計調査」(2020年)によると、勤労者世帯の世帯主年齢別の収入と支出は表6のようになっている。この年齢別の家計収支から分かることは、60歳未満と60歳代、70歳以上では家計の収入構造が大きく変わることである。実収入は60歳未満で

100とすれば、60歳代74、70歳以上63に縮小している。それは定年等によって世帯主の稼働収入が60歳代で60、70歳以上で36へと減少しているからである。他方、社会保障収入は増大するが、世帯主収入の減少を補うものではなく、加齢に伴って世帯収入は減少するのである。

他方、家計支出は収入の減少に伴って、実支出、消費支出、非消費支出ともに減少している。しかし、実支出に占める消費支出の割合は年齢が上がるにつれて高くなっているが、その金額は60歳

代で現役世代の94%、70歳以上で82%となっており、高齢になっても生活の維持コストは減少しない。むしろ食料、光熱水道、家具家事用品、保健医療の比率は高くなっている。実支出に占める非消費支出の割合は低下している。60歳未満の比率28.1%から70歳以上になれば16.0%へと12.1ポイントも下がっている。しかし、介護保険料比率は2.0ポイント上がり、健康保険は1.1%しか下がっておらず、介護保険料とともに医療保険料は高齢者世帯にとっては負担感の高い費目となっている。

(2) 高齢者世帯の家計における就業の影響

では同じ年齢の高齢者世帯において、稼働収入がある勤労世帯と無業世帯とでは家計の収入構造と支出構造はどのような差異が現れているであろうか。まず家計の収入構造については表7-1のようになっている。60歳以上世帯と65歳以上世帯で、勤労世帯の場合は世帯主年齢の平均は前者で65.5歳、後者で69.2歳となっており、それぞれ60歳代の前半および後半の世帯主が何らかの形で稼働所得を得ている世帯の状況を示してい

る。実収入は60歳以上世帯で474,811円、65歳以上世帯で442,596円となっており、あまり減っていない。これに対して、無職世帯の場合はいずれの年齢層でも世帯主年齢70歳代半ばから後半となっており、70歳代における家計の収入構造を表していると思われる。実収入の金額も最も少ない高齢夫婦のみの無職世帯237,988円、最も高い65歳以上世帯の無職世帯247,768円とほぼ同じ水準になっている。

世帯主が稼働している世帯と無職世帯の比較では、無職世帯の実収入が60歳以上世帯の場合で約23万円、65歳以上世帯で19.5万円も少なくなっている。無職世帯の実収入に占める社会保障収入の比率は8割を超えているが、社会保障収入では実支出がまかなえず、無職世帯はどの年齢層においても全て赤字になっている。稼働労働を続けるか、預貯金などの蓄えを取り崩すしか家計を維持することができない状況にあるのである。既に「生涯現役」状態にあることが家計データからも裏付けられている。

次に、支出構造(表7-2)であるが、世帯主60歳以上世帯における無職世帯の実支出は勤労

表7-1 世帯主の就業状態別1世帯当たり1ヵ月間の収入(円、%)

	世帯主60歳以上世帯		世帯主65歳以上世帯		世帯主70歳以上世帯	高齢夫婦のみ世帯
	勤労世帯	無職世帯	勤労世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯
世帯主年齢	65.5歳	75.3歳	69.2歳	75.9歳	77.6歳	76.1歳
実収入	474,811円 (100.0)	245,316円 (100.0)	442,592円 (100.0)	247,768円 (100.0)	243,125円 (100.0)	237,988円 (100.0)
世帯主収入	59.1	—	47.3	—	—	—
配偶者収入	11.1	4.1	7.5	3.4	2.0	3.2
他の世帯員収入	6.3	8.7	6.1	8.6	8.7	0.0
財産収入	0.6	1.6	0.8	1.6	1.6	1.8
社会保障収入	20.2	80.3	35.6	81.4	82.8	90.1
仕送り金	0.1	0.4	0.1	0.4	0.4	0.3
特別収入	1.8	2.5	1.6	2.4	2.3	2.4
実支出	374,212円	262,220円	340,589円	260,247円	251,884円	260,094円
実収入－実支出	100,599	-16,904	102,003	-12,479	-8,759	-22,106

資料：総務省「家計調査」2021年

表 7-2 世帯主の就業状態別 1 世帯当たり 1 ヶ月間の支出 (円、%)

	世帯主60歳以上世帯		世帯主65歳以上世帯		世帯主70歳以上世帯	高齢夫婦のみ世帯
	勤労世帯	無職世帯	勤労世帯	無職世帯	無職世帯	無職世帯
実支出	374,212円 (100.0)	262,220円 (100.0)	340,589円 (100.0)	260,247円 (100.0)	251,884円 (100.0)	260,094円 (100.0)
消費支出	78.4	87.5	81.3	87.5	87.7	87.8
食料	20.9	26.4	22.5	26.5	26.9	25.4
住居	5.2	6.3	4.9	6.2	6.4	6.3
光熱・水道	5.9	8.0	6.4	8.1	8.2	7.5
家具・家事用品	3.5	4.0	3.8	4.0	4.0	4.1
被服・履物	2.0	2.0	2.1	1.9	1.9	2.0
保健・医療	4.2	6.0	4.7	6.0	6.2	6.3
交通・通信	13.1	10.4	13.6	10.2	9.6	10.4
教育	1.2	0.1	0.4	0.1	0.1	0.0
教養・娯楽	6.2	7.5	6.2	7.5	7.4	7.6
その他の消費	16.2	16.9	16.8	17.0	17.1	18.2
非消費支出	21.6	12.5	18.7	12.6	12.3	12.2
直接税	9.2	4.9	8.0	4.8	4.7	4.9
社会保険料	12.4	7.6	10.7	7.7	7.6	7.3
平均消費性向	74.5	108.0	73.1	105.8	104.1	110.7
黒字率 (%)	25.5	-8.0	26.9	-5.8	-4.1	-10.7

資料：総務省「家計調査」2021 年

世帯の 70.1% に縮小している。世帯主 65 歳以上世帯の場合は同年齢の勤労世帯の 76.4% になっている。このように、無職世帯では実収入の低下に対応して実支出も減らしている。しかし、それでも「平均消費性向」に現れているように、収入を超えた支出の状態が続いており、「黒字率」は無職世帯では全てマイナスになっている。つまり働かないと生活が維持できないような状況に置かれているのである。病気等で稼働収入という対応をとることのできない高齢者世帯はこうした事態にいかに対処すればよいのであろうか。「生涯現役」を謳う「全世代型社会保障」にはこうした高齢期の厳しい現実への対応策はどこにも示されていない。

おわりに

12 月 (22 年) に入り、岸田内閣のもとでの「全

世代型社会保障構築会議 報告書」作成が急ピッチで進められ、座長の「全世代型社会保障の基本的考え方」や「全世代型社会保障の構築に向けた各分野における改革の方向性」(論点整理) が公表されてきている。2022 年 1 月の首相の施政方針演説において「新しい資本主義」を唱え、現在の危機を「公平な分配が行われず生じた」とも述べていることから、「全世代型社会保障」にもアベノミクス版「全世代型社会保障」政策にはない、公平な分配や再分配の強化が盛り込まれるのではと注目したが、この報告書案を見る限りこれまでの政策の延長というほかない。

しかし、リニューアル・オープンした岸田版「全世代型社会保障」政策には、「基本的考え方」や「論点整理」のなかで新たに持ち込まれたものもある。それは「基本的考え方」における「目指すべき社会」像としての「地域の支え合い」を強めるであり、分野別政策における「地域共生社会」の実現

である。つまり、住民同士が助け合う「互助」の機能の強化が「全世代型社会保障」政策に付け加えられたのである。このことは何を意味しているであろうか。

社会保障制度審議会「95年勧告」によって進められてきた社会保障の「商品化・市場化」、社会保険中心主義が勤労国民の貧困化のなかで行き詰まり、再び生身の人間同士での相互扶助が推奨されるようになってきた。これが「我が事・丸ごと・地域共生社会」戦略であり、「地域包括ケア強化法」（2017年6月）のなかに「地域共生社会」の実現に向けた取組の推進等として盛り込まれた。2019年にスタートしたアベノミクス版「全世代型社会保障」政策では企業の「労働力不足」対策を優先させて、「地域共生社会」ではなく、新たに就業による「自助」が焦点化されている。

ところが、コロナ禍は縮小した社会保障のセーフティーネットではカバーされないだけでなく、就業による「自助」もままならない人びとが広範に存在していることを改めて浮き彫りにした。

岸田内閣はこれまでの社会保障政策を修正してセーフティーネットを強化する方向ではなく、アベノミクス版「全世代型社会保障」政策を受け継ぎ、それに「地域共生社会」政策を付け加えて、「自助」と「互助」をさらに強める方向が打ち出された。これが果たして社会保障と言えるのであろうか。個人の私的対応や住民の相互扶助では対応できない生活諸課題を社会的に、公共的に解決するのが社会保障の基本的役割であるのに、「全世代型」と称する社会保障政策は社会保障の縮小・解体を促進し、それを「自助」と「互助」に委ねるものへと変質させようとしている。

とはいえ、社会保障の「自助」・「互助」化への道も平坦ではない。アベノミクス版「全世代型社会保障」政策が進めている高齢者や主婦などの労働力化が、「互助」路線の「地域共生社会」政策

と両立しがたいものだからである。高齢期だけでなく、人びとの生活を稼得行動に収斂させる「生涯現役」型生活を、就業の不安定化をテコに強制することが社会に何をもたらしてきているかということである。地域における「互助」の中心的担い手とされてきた自治会などは今深刻な担い手不足に直面している。地縁型でない協同組合やボランティア組織においても同様な状況にある。逆に、「我が事・丸ごと・地域共生社会」戦略のように社会保障や公共サービスの縮減が進められると、地域の住民組織・団体には担いきれないような多くの課題が殺到してくる。

現在行われているのは、「互助」の担い手でもある地域住民の稼働を促して「互助」活動の担い手を減らす政策を進めながら、同時に、その「互助」活動に最終的な生活課題の解決を委ねるという支離滅裂な政策となっている。実際にこの間のコロナ禍による影響も重なってボランティア活動などは急激に減少している。2021年の総務省「社会生活基本調査」は、過去1年間にボランティア活動を行った者の比率が17.8%と、2016年より8.2ポイントも大幅に減少していることを明らかにしている。岸田版「全世代型社会保障」政策がこのまま進められると、「互助」活動は担い手不足とボランティア性の剥奪に挟撃されて壊滅的な打撃を受けることになるだろう。

稼得行動（仕事）と互助活動を含む非稼得行動がどのような関係にあるか、を改めて確認した上で、生活における非自律的な稼得行動の広がりや、人びとの生活に何をもたらすか見てみよう。表8は、60歳以上の高齢者に日ごろ暮らしていくなかで「特に心がけている」点や活動について調査したものである（「2021年度高齢者の日常生活・地域社会への参加に関する調査」、内閣府）。仕事と仕事以外の生活行動がどのように配分されているかが示されている。

表8 日ごろ心がけていることや活動 (%)

	健康管理（栄養、睡眠、運動など）	食事（食べ物、回数、時間など）	住まい（清掃、補修、庭や外周の管理など）	家事（掃除・洗濯など）	衣服（時候、場所、目的に合った服など）	外に出ること	家族・親戚とのつきあい	近隣、友人、仲間とのつきあい	教養、学習、趣味、スポーツ活動	仕事（職業、家業）	社会奉仕、ボランティア活動	特にな
60～64歳	64.0	71.8	52.1	47.2	45.1	29.8	37.8	32.6	32.4	55.7	8.8	4.1
65～69歳	67.8	70.9	56.0	51.4	51.0	40.1	37.4	39.0	35.3	36.4	11.8	3.7
70～74歳	75.4	71.2	57.3	55.1	52.7	44.6	43.3	42.0	36.6	20.8	13.7	2.2
75～79歳	73.0	72.0	58.3	61.0	55.0	50.0	46.8	44.3	39.0	16.5	13.3	2.5
80歳以上	69.4	66.0	51.8	52.5	52.7	44.7	44.3	41.9	26.3	10.2	11.1	7.1

資料：内閣府「2021年度高齢者の日常生活・地域社会への参加に関する調査」

「仕事」の比率は加齢とともに減少し、最大の60～64歳層における55.7%から80歳以上の10.2%になっている。最も「仕事」比率が高い時期では「健康管理」「家事」「衣服」「家族・親戚とのつきあい」「近隣・友人・仲間とのつきあい」「外に出ること」「社会奉仕、ボランティア活動」などの比率が最も低くなっている。つまり、「仕事」以外のほとんどの生活行動ができていく状況にあることが分かる。これに対して、70歳代においては「仕事」比率が下がり、健康状態も維持されていることから、「仕事」以外の生活活動が活発に行われている。生活を享受することを重視し、「社会奉仕、ボランティア活動」への参加比率も高くなっている。65～69歳層は「仕事」重視の60～64歳から脱「仕事」の70歳代への過

渡的な時期となっている。

結局、安倍、菅、岸田の3内閣を通して遂行されてきた「全世代型社会保障」政策は、比較的現役労働者に近く「仕事」優先の60～64歳層の暮らし方に当面は65～69歳層を引き込むという戦略であるが、それは日本の勤労者の老後を消滅させるだけではなく、勤労者の生涯を社会保障に頼れないものへと大きく変えるものである。労働一色の「生涯現役」型人生ではなく、上記の70歳代の高齢者生活が示すような「仕事」以外の多様な活動が展開できる社会保障制度の再構築が不可欠である。そしてそのためにはまずは世代を超えた社会保障情勢の共有が必要であろう。

（はまおか まさよし・佛教大学名誉教授）

成熟世代にとっての学びの権利、社会参加の権利

志田 陽子

はじめに

娯楽であれ社会活動であれ政治参加であれ、何かを一方的にあてがわれたり、何かへのアクセスを否定されたりしているとき、その状態を「自由」とは言わない。同じ一人の人間が、ときには笑いで息抜きをし、時には知的な探求心から大学や図書館に通い、時には政治に参加する市民として情報を求めたり討論に参加したりする。「自由」とは、そのようなドアを自由に行き来できることがまずは前提となる。とりあえず物理的な不自由のない部屋の中で娯楽を与えられ、ドアを開けようと思わないかぎりには安泰な生活が確保される、ということこそを「精神の自由」とはいわない。このことが、成熟世代の生き方と生活について、十分に理解されているだろうか。

一方で、「自分のことは自分で決める」という「自由」だけでは立ちゆかないのが、成熟世代の実生活である。成熟世代になっていけば、誰でも、国や自治体や家族から、さまざまな支援を受けることになる。これを誰かに集中的に背負わせるのではなく、社会で引き受けていくことが、福祉のある社会である。一人一人の人間らしい《暮らし》を支えるために、「個人の尊厳」を基礎においた福祉社会を作っていくことが、一人一人に尊厳ある暮らしを保障するために、不可欠となる。医療の場面、介護の場面、そして教育の場面は、とくにこの考え方によって支えられている。

ここで、支援を受けることを負い目に思い、自分の考えを抑え込んでしまうのでは本末転倒である。支援を受けながら、心は自由、というのが「基本的人権」の道筋である。このことを、憲法を足場にして確認していきたい。

1 文化のある暮らしと「文化を享受する権利」

(1) 《知のめぐり》を支える文化芸術

心の活気が生きる気力を支える。人間が心をもつ存在である以上、このことは疑いのないことだと思うが、この気力が身体的な意味での生命力とも深く結びついているという指摘もある。コロナ禍の初期の2020年、ドイツの文化相がコロナ文化芸術支援を決定したときにも、そうした認識が語られていた。

2020年以来、芸術文化と日常生活の両面で、コロナ禍の影響がまだ続いている。一方には、教育の場への影響や、舞台演劇やコンサートなどが開催できないといった、コロナ禍そのものから生じた問題があった。混乱は終息しつつあるとはいえ、この混乱の中で職を失った人や学業を断念した人については、問題は終わっていない。もう一方には、労働条件の実質的悪化や家庭内でのケア（養育・介護）の担い手の負担増、そして貧困問題やいじめ・虐待の問題など、コロナ以前からあった文化的・生活保障をめぐる問題が、コロナ禍によって深刻化し、あるいは見えにくくなり、あ

るいはコロナ対応のためにそちらへの支援が後手に回ってしまったという問題がある。

2022年には、外出や移動もできるようになり、音楽や演劇、美術館などの文化施設も、密を避けながら再開を始め、かなり日常が戻ってきた。私たちは、コロナ以前には当たり前だと思っていた物事の多くを、切実な思いで取り戻そうとしている。たとえば、多くの文化施設が使えなくなったことで、私たちは、それらが果たしていた役割に気づくこととなった。講演会をやろうと思えば、オンラインで開催したり参加したりすることはできるのだが、しかし、人々が求めていたのはむしろ「集まること」そのものだった、そこに集う人々が生きた顔を見せ合い、挨拶の会釈をし合うことで、互いの「生」を承認し合うこと、それが本質だった、と気づかされた場面もあるのではないだろうか。

私たちは、社会とのさまざまなつながりの中で初めて生きることができる、そういう生き方を余儀なくされている。その社会が高度な施策とインフラに頼ることを前提とする社会になればなるほど、文化芸術が私たちに与えてくれる想像力は、ライフラインそのものとなっていく。どういうことだろうか。

まずは、暴力による《もの》の争奪ではなく、言語で互いのニーズを伝え合う社会を作ること、万人が認めることだろう。私たちが、暴力と争奪の恐怖にさらされずに生きていくためには、そのための文化と教育が欠かせない。社会が流動化し多文化化すればするほど、この意味での共存のためのコミュニケーションは、生きるために不可欠となるし、意識的に学ぶことが必要になる。

さらに、電気・ガス・水道などのエネルギーから通信技術、医療制度など、私たちの生活が各種のインフラへの依存度を高めるにつれ、《そこから排除されないこと》の切実さも高くなる。とく

に災害時に避難所を使わせてもらえなかったり、病気に罹^{かか}ったときに医療の提供を受けられなかったり、生存のために必要な情報から排除されてしまったとき、私たちは簡単に生命そのものを失う。そのような中で、「あの人（たち）は、このインフラの中に入れなくてもいい人たちだ」、という言葉が社会に広まってしまうと、生存の危機は一挙に現実的なものになる。しかも私たちは、同じ人間であるはずの人々に対して、「同じ人間と見なくてもいい」という口実を見つけ出す特異な能力を持っていることに注意すべきである。

この奇妙な能力によって、私たちは共存の可能性に背を向け、分断や紛争に走る可能性も持っている。歴史を見れば、人間はこれを繰り返してきた。猫を見る時には茶トラ猫もキジトラ猫も同じ「猫」として認識できる人間が、なぜか、人間を見る時には、じつにさまざまな違いを見つけ出して、「同じ人間としてみなくてもいい」という口実にしてしまう。異民族や幼児や女性、病者、そして高齢者が、簡単にその対象となってきた。

少し古い映画だが、『ミッション』(The Mission、1986年)という作品がある。18世紀の南米で、スペインとポルトガルが領地争いをするのだが、彼らは、そこに巻き込まれた先住民であるグアラニー族のことを同じ人間とは見ていなかった。讚美歌を見事に歌い、教会建築までを実現した先住民のその技(アート)を、「オウムと同じで表面を真似ているだけで、人間としての心や思考があるわけではない」とみなし、労働力を利用した後、虐殺の対象にしてしまう。私たちが今、この映画を見れば、グアラニー族の人々を言語や衣服は違えど同じ人間と見るし、それを同じ人間と見なかったヨーロッパ人のほうがおかしいと思うことができるだろう。この映画が、歴史の一角で失われていた想像力を取り戻す役割を果たしている、といえる。アメリカの人種差別を扱った映画

の中にも、そうした回復が繰り返し、試みられている。『アミスタッド』(Amistad, 1997 年)や『それでも夜は明ける』(12 Years a Slave, 2014 年)がもっとも正面からそれを描いているのだが、一見すると黒人が暴力を受ける残酷な場面が多々ある。私たちはそれを、同じ人間が過酷な扱いを受けている、これはひどい、とすることができる。

これらの映画作品は、史実・資料に芸術的創作性を加えて作られた芸術作品である。芸術文化は、私たちに、「同じ人間」としての共存感覚にとって必要な想像力を提供することができる。法学の言葉で「これは人権問題だ」と語られても何も感じるところがなかったのに、映画や絵画や文芸作品によって何かをつかんだ感覚を経験した人は多いのではないだろうか。「同じ人間にこれをやってはいけない、これはひどい」と感じることができること——これは間違いなく、本質的な《知》である。社会は、理屈だけではなかなか成り立たず、そこに人間社会らしい「つながり」を成り立たせるためにこの種の《知》を必要とする。これを共有するために、文化的な営みは必須の要素なのである。

私たちは、この「同じ人間」としての共存感覚をベースとして、社会を成り立たせるのに必要な知識や知恵やニーズの声などを循環させていくことができる。このことを、学ぶ場面、伝える場面、教える場面、集う場面などを総合して、《知のめぐり》と呼びたいと思う。私たちの社会と政治は、この《知のめぐり》によって支えられている。

(2) 《知のめぐり》を支えあう成熟世代

成熟世代の学びや文化芸術は、学校教育よりも、自分の関心とストレートに結びついている、自由なものである。むしろ成熟世代の学びのほうが、強制の要素のない純粋なものであるため、生きがいにストレートに結びつきやすいかもしれない。

憲法は、人間の学びについて、どのような支えを提供しているのだろうか。

まず学校教育について見ると、憲法 26 条は、国に普通教育の無償提供を義務付けている。これは教育を受ける生徒にとっては「権利」であり、この教育を提供する国の側にとっての「義務」である。この義務は、最小限度これだけはやりなさい、という趣旨の義務なので、国がもっと高いところを実現することは、憲法上問題ない。一時、高等教育支援のためには憲法改正が必要だとの議論も見られたが、憲法 13 条、25 条、26 条の趣旨から、《学び》への支えが充実していく方向は望ましいことで、このために憲法を改正する必要はまったくない。

《学び》への支えが充実していく方向は、生涯教育の方向にも広がってきた。今日、教育は、学校教育だけにとどまらない、社会的な営みとなっている。「社会教育」の考え方はすでに定着し、公民館やさまざまな自治体が行う市民講座、美術展などの形で実践されている。大学で行われる研究や教育も、成果公開や市民向け公開講座によって、社会に開かれたものとなっている。

成熟世代にとって、職業を離れた仲間づくりは大切なことだが、これがなかなか難しいという。一部には、酒が飲めないとそれができない、自由になる金銭がかなり必要だ、と嘆く人もいるようだが、それではまだこの社会は文化的に貧しい段階だ、ということになる。生き生きと生きることを認め合い支え合う仲間づくりのためにも、知的な関心を媒介にして、経済的な負担の少ない形で気軽に集まれる場所やイベントがあるのは大切なことである。

(3) 人々の暮らしを支える「文化インフラ」

ここで自由放任、つまり国や自治体は邪魔をしません、という意味での「自由」を保障するだけ

では、社会教育での学びや公民館での集会は実現できない。補助金のような公的助成があることや、公民館や公営ホールのような「公の施設」が利用できること、研究者や芸術作家が活動しやすくなり、一般市民にその福利が行きわたりやすくなる、という配慮と施策があることで、こうしたことが可能になる。

この公的支援の担い手は、究極には主権者（具体的には納税者）なので、公的支援を受けた研究については、市民への福利還元と公開が求められている。《公》が関わっている教育や学術・芸術に、私たちは主権者として関心を持つ資格がある。同じ地域社会の中で、こうした支え合いによって《知のめぐり》が実現している。憲法は、21条「表現の自由」によって「国は干渉しないでください」というだけでなく、13条や25条を組み合わせた「文化享受の権利」によって、国や自治体が文化的な豊かさを向上させるような施策を行うことについても、法的な足場を提供している。

コロナ禍では、一見「不急」なものと思われがちな文化芸術が、社会の持続のために必須のものであることを見直す議論も起きてきた。困難に直面したり、当たり前だと思っていた事柄がせき止められたときこそ、その大切さを認識するチャンスとなる。今、大掛かりな高揚を生み出そうと目論まれた国策イベント——2021年の東京オリンピックや「クールジャパン政策」——のほうは、コロナ禍による打撃とは別の観点から問い直しが必要となっている状態だが、その一方で、市民のくらしや生きがいを静かに支える「文化インフラ」のほうは、その必要性・重要性にあらためて光を当てる必要がある。

文化芸術を享受する権利（文化権）は、国際社会でその必要が確認され、世界人権宣言の中にも条文として盛り込まれるなど、重要視されてきた。その受け皿となる憲法条文は、主に13条と25条

である。そしてその自由が何らかの力によって阻まれているときには、憲法21条「表現の自由」の問題となる場面も出てくる。

憲法25条は、「健康で文化的な最低限度の生活」を定めた条文である。一般には、生活保護制度を支える「生存権」を定めた条文として理解されている。一方、「文化」については、13条を根拠においた「文化享受の権利」の議論は目にする機会が多いが、25条（および26条「教育を受ける権利」）を代表とする「社会権」を正面から根拠とした議論は今のところ多くはない。しかし、近年の「公金を使ってやることなのか」といった言説に対しては、やはり社会権的な文化支援をどのような理念によって認め、支えていくのかという議論が必要となる。

国家からの自由、という意味での「自由権」を守ることと、国家から「支援・助成」を受けることとは、裁判になったときには別々の論理を立てなくてはならないため、法学者の間では異なる問題として論じられている。つまり、文化享受の権利にも、「自由権的文化権」と「社会権的文化権」があるのである。このうちの社会権的文化権の可能性については、国民に人間らしい生活を保障するためには文化面を支える施策が必要だ、そこを権利としてきちんと立てていくべきだ、という議論は、日本ではまだ新しい議論である¹。

そこには、文化芸術を私たちの実生活から切り離して高尚な趣味・教養として扱うのではなく、私たちの生活・生存と切り離せないものと位置付ける、という発想がある。逆から言えば、私たちが人間らしく生きるにあたってぜひとも必要なものは何か、ということ、を改めて問い直していく必要があるだろう。

2 《知の不自由》に揺れる日本

(1) 起きてきた出来事

ここで、コロナ後の教育と文化に課せられた課題は、コロナ禍の物理的な不自由を取り除くという課題にはとどまらない。この分野では、それとは別の受難が続いてきたからである。

日本では、この7～8年、さまざまな場で、学びや表現や集会などの知的営為について、政治色ありとみなされると公的な場が使えない、公的な発表の場が提供されない、といった問題が起きていた。この問題は、成熟世代の学びや社会参加の自由度にも影響してくる。

2018年には社会人に《学び》の場を提供している公民館が発行している冊子に載る予定だった俳句が思想信条を理由として掲載拒否された。これについては、人格権の侵害になるとの最高裁判決が出された（9条俳句掲載拒否事件）。この事例は、成熟世代の学びと生きがいに深くかわる事例である。

さらに、一般市民の文化活動や社会教育活動に会場の使用が認められなかった事例、自治体の後援が得られず開催に支障があった事例、市民側が出した講演会の講師候補者を自治体側が認めなかった事例などを合わせると、市民の学びと表現活動がせき止められるトラブル事例は2014年ごろから増え、日本全国でかなりの数に上っている²。

専門家の学術研究の領域を見ると、2020年10月以来、日本学術会議任命拒否問題が社会の注目を集めた。本来であれば、学術会議の推薦に基づいて105人が新会員となるはずだったが、そのうち6人が任命されなかった。安全保障関連法への見解つまり思想信条を理由にした排除だった可能性が強く疑われているが、今でも拒否の理由は明らかになっていない。また、いわゆる慰安婦問題

の究明を内容とする科研費研究が、政治家から「捏造」などと指弾され、これを名誉毀損に問う裁判が現在係争中である。

こうした問題は、かなり以前から起きてきたことだった。天皇の戦争責任問題を連想させるもの、従軍慰安婦問題について連想させるもの、日本の産業政策が生みだしてきた環境破壊の問題など、一口に言えば、自国の負の歴史をどう引き受けるか、という問いに対する激しい拒否反応が、長く続いてきたのである。

戦争や内戦、民族紛争を経験してきた国の多くは、負の歴史とどう向き合い克服していくかを《学び》の重要な内容としているのだが、日本の《学び》には、この契機が極端に抜け落ちている。そして、負の歴史のことも必要な知識の一環として教えようとする教科書や教員が、激しい指弾を受けることにもなった。

これらのうち、専門研究者や学校教育者の事例は、一見すると成熟世代の日常生活とは遠いことのように見えるが、これらは決して遠い問題ではない。もっとも実用的な観点からは、医療の研究・知識は、成熟世代にとって日常をつなぐ不可欠のものである。そうした専門研究が、不合理な偏見によって阻まれてしまったら、即、生命にかかわるという人も少なくないだろう。

さらに、どの国にも、過去には、口減らしのために幼児を売り渡したり、姥捨てを行った歴史などがある。そうした負の歴史と向き合ってこそ、それを繰り返さないための社会づくりが可能となる。専門家の歴史研究の中に、直視するのがつらいような内容があったとしても、それは「自虐」と呼んで忌み嫌うべきものではなく、とくに放任しておくとなれば負の側に置かれやすい弱者にとって、大切にすべき教養である。職業を離れ稼ぎ手でなくなった成熟世代は、負の側に置かれるリスクといつでも隣りあわせなのだ、ということ、自虐

ではなく、『生きるための教養』として知っておきたい。

(2) 《知の不自由》の特殊に今日的な局面

これらの出来事の中で特徴的だったのは、「そのようなものに公金を使うことは許せない」というタイプの物言いが激化し、そうした物議の的になることを恐れた自治体が「政治的中立性を確保できない」「安全性を確保できない」との理由で市民が企画した美術展や講演会に場所を提供することに難色を示すようになったことである。これらの問題はコロナへの関心が集中する中、沈静化したようにも見えたが、それはコロナによって市民の集会や展示会ができなくなっていたからだったようだ。市民による集会や展示会が再び開催できるようになってきた2021年の6月から、一連の「表現の不自由展」が再び激しい妨害にさらされることとなった。法的に許容できない妨害を前にして、公営のギャラリーなどの公の施設、警察などの公の組織は、どう振る舞うべきか。棚上げにされてきたこの問題に、大阪地裁から最高裁に至る一連の裁判所決定が、しごくまっとうな結論を下したことも、注目すべき出来事である³。裁判所の決定は、すでに公の会場の使用が決定していたときにこれを妨害する者がいたとき、「表現の自由」の重大性から考えて、警察と連携してもなお排除できないような具体的な危険があった時には会場の使用許可を取り消すことができるが、そこまでではない場合には会場の使用許可を一方的に取り消すことはできない、というものだった。

もしも今の憲法下で、政府が、特定の講演会や特定の学者の言論を直接に禁止したり、警察官にその言論場面を見張らせたりするようなことがあれば、「検閲」（憲法21条2項）に当たり、当然、21条1項「表現の自由」や「思想良心の自由」（19条）の侵害にも当たり、「学問の自由」（23条）

の侵害にも当たる。政府がそのような粗暴な方法で《知》を統制しようとした事実が、歴史の中には確かにあった⁴。しかし今日の社会では、そのようにあからさまな方法が取られることは減多にない。その代わりに、条件付けや格付けの中にそれが混ざりこんでいないか、というウォッチが必要になってきた。

条件付けとは、研究費や助成金のような利益を提供する場面について、与える側から条件を付けることである。たとえば、大学や研究者が政府から助成を受けるためには、「研究不正など不適切な行状がないこと」を条件にするのは正当だが、「特定の政党に入党していること（または入党していないこと）」、といった条件があれば、憲法に反する条件となることは間違いない。映画『白バラの祈り』（Sophie Scholl-Die Letzten Tage, 2005年）には、この問題が描かれている。このようにわかりやすい事例はさすがに今日の日本では見当たらず、もっと法的問題にしにくい形（同調圧力と付度）がとられることが通例である。このあたりを見せてくれたのが、2022年に日本で制作・公開された映画『教育と愛国』だった。この映画の中にも、ある教科書を採用した学校に市民から激しい抗議が来たというエピソードがあった。

教育や文化の場に、一般市民からの抗議があったときに、これに苦痛を感じている教員や公務員がどういう判断をすべきか。少なくとも公務員の場合には、上記の大阪地裁から最高裁に至る決定が、判断の筋道を明らかにしてくれた。

また、格付けの例としては、叙勲や名誉職への登用や「国葬」によって、ある人の発言価値や存在価値、つまり社会的影響力を引き上げる場面が挙げられる。逆にある人やある作品・研究課題を、採用後にわざわざ不採用としたり、注察が必要と指弾することで、その発言価値を相対的に下げることもある。日本学術会議への任命・任命拒否や

「慰安婦」を取り上げた授業への政治家による問題視発言は、そうした作用を持つ。

ただし、日本社会でこの意味での格下げの対象とされた人々の発言価値が実際に下がったかという、決してそうではない。むしろそうした人々が言論人、知識人として社会から敬意をもって扱われている。ここでは、成熟世代の市民的知性が大きな役割を果たしている。

これら一連の問題は、法的な意味では「規制」や「検閲」として扱うことは難しい。とはいえ、《知のめぐり》を支える人々にとって、表現活動が立ち行かない支障が起きているときに、国や自治体などの《公》がこうした状況を放置してはならないはずである。そのための法理論、裁判理論は今、現在進行形で形成されつつある。

3 成熟世代の社会参加と政治参加

(1) 民主主義と文化のサイクル

本稿では《知のめぐり》という言葉を使って、さまざまな事柄が輪になってつながっている、というイメージを提示してみた。最後に、文化を媒介にした社会参加は、民主主義における政治参加ともつながっている、という話をしたい。これは、命を守る話、医療の話にもつながることである。

民主主義とは、参加者が意志や知識・知恵を持ち寄って舵取りをしていく社会のあり方を指す。ここで重要なのは、意思を持ち寄って決定する局面だけが保障されて「選んだらおしまい、あとはお任せコースに従うしかない」ということになるのではなく、それによって「決定されたこと」を参加者が評価し、フィードバックしていくプロセスが開かれ、これらの全体が車輪の回転のように循環することである。そうした民主主義を支える制度は、日本国憲法の中に、数多く組み込まれている。

その前提として、さまざまな社会問題への気づきを促す発言や、政策についての評価・論評などが社会に自由に流通していることが必要である（表現の自由）。こうしたときにも、専門家の知見は、市民に思考の足場を提供するものとして活用される。また芸術家の表現が、社会問題の本質を抽出して、市民の感性に訴えることもある。社会の中ではこのように、さまざまな言論（民意）と為政者の決定や仕事のあり方が、車輪のように回りながらつながり、民主主義を支えている。そしてこの動きの中で、政府・政治からの自由として、「学問の自由」や「表現の自由」が保障されているのは、政治や社会に対して軌道修正や一時停止が必要なときに、警鐘、警報（アラート）を鳴らすことができる精神的環境が必要だからである。こうしたアラートが必要なとき、その究極の担い手は、主権者である。

主権者にこの「自由」を保障する前提として、そうした判断のできる思考の基礎体力を養うことが必要である。そのために主権者教育があるのだが、これは学校の中だけでなく、生涯を通じてあるべき学びである。とくに成熟世代こそ、政治参加のための意見交換の機会や、情報社会に参加するためのリテラシーが必要ではないか。

今日の社会では、学術の領域で仕事をする専門家の見解や活動内容は、広くメディアで紹介され、一般社会から意見形成の参考にされる。新型コロナウイルス（Covid-19）にかかわる政策のあり方や、日本という国の形成と国内少数民族や外国との関係にかかわる問題などを見るだけでも、日々、新しい発見や成果がもたらされ、社会の意思決定の参考にされていることがわかる。また、ジャーナリストや多方面の作家も、学問の成果から多くを吸収して自己の活動につなげているし、こうした表現活動が学問の世界に知識や刺激をもたらすことも多い。とりわけ社会の少数派（マイ

ノリティ)に属する人々の歴史、災害や事故の歴史というものは、直視することの難しい問題であるだけに、消そうとする圧力がかかりやすい。そこで社会に向けてそうした事柄を「見る目」を提供するのも、学者や作家、ジャーナリストなどの役割である。この相互作用に支障ができれば、「表現の自由」が保障されるべき言論空間に、血行不良や歪みが生じる。こうした事柄のすべてが、私たち主権者の《知のめぐり》、すなわち民主主義を支える血流なのである。

(2) 循環を支える制度

民主主義を支える制度は、日本国憲法の中に、数多く組み込まれている。代表的なものは選挙制度と議会制度である。しかし「民主主義」は、これらの制度のことだけを指すのではなく、またそこで行われる「多数決」のことだけを指すのでもない。「民主主義とは何か」という壮大な学術テーマに本稿で取り組むことはできないが、大まかな共通理解を抽出するならば、民主主義とは、参加者が意志や知識・知恵を持ち寄って舵取りをしていく社会のあり方を指す、と言えるだろう。ここで重要なのは、意思を持ち寄って決定する局面だけでなく、それによって「決定されたこと」を参加者が評価し、フィードバックしていくプロセスが開かれていることが必要である。

たとえば何かの医療福祉政策や税負担がいったん決定されたら、社会のメンバーは「それを選んだのは有権者自身だ」というロジックで沈黙を余儀なくされるのではなく、「決定されたこと」について声を出せる回路が開かれていることが必要である。制度上、一番大きな柱としては、その声を次の選挙で生かすべきことになるのだが(憲法15条)、ほかにも「請願」(憲法16条)や社会的な言論活動などのルートがある。

その前提として、さまざまな社会問題への気づ

きを促す発言や、政策についての評価・論評などが社会に自由に流通していることが必要である。こうしたときにも、専門家の知見は、市民に思考の足場を提供するものとして活用される。また芸術家の表現が、一見分かりにくい社会問題の本質を抽出して、市民の感性に訴えることもあり得る。

社会の中ではこのように、さまざまな言論(民意)と為政者の決定や仕事のあり方が、車輪のように回りながらつながっている。さまざまな《知》を伝達する言論空間は、このつながりの中で、民主主義を支えている。

成熟世代は、生きるための労働(憲法27条・労働の義務)からは解放されるかもしれない。しかし、社会の一員であることや、人間としての生きがい追求すること(憲法13条・幸福追求権)からリタイアするわけではない。これらの権利や資格は、人が人として生まれて生きている間、ずっと続くのである。そのために必要な事柄は何か、という議論は、日本ではまだ少ないように思われる。富をいかに分配するか、という議論はあっても、金では買えない文化的に充実した社会生活についての議論は、まだまだ少ないように思う。たまたまその部分に関心のある長のいる自治体がいくつかある、という状況であり、国政での関心は違うほうに向かっているように見えるのである。

その国政の関心を、真に豊かな生活とは何か、という論題に向けさせる力を持っているのは有権者である。

おわりに

好々爺的なご隠居さんの盆栽、可愛いお婆ちゃんのお茶や着物着付けや手芸、…。そんなイメージは現実には古すぎるけれども、私たちは心のどこかで、そんなイメージで、政治参加や社会参加からも撤退したご隠居さんや可愛いお婆ちゃんを

想定してしまっていないか。リタイアした人の人生は、生きるための生業からは解放されはしたが、社会の成員であることから引退はできない。憲法 27 条の勤労の義務とそれに応じた納税の義務（30 条）からは解放されることを選ぶ人がいていいのだが、その人が生きている限り、各種権利の主体であることに変わりはない。

成熟世代が生き生きと生きられる、真に豊かな社会づくりを考えよう、といったとき、気になることがひとつある。若者世代と成熟世代の利益を対峙させ、これを「分断」「対立」「パイの取り合い」の構図に置いてしまう言論が少なからずあることである。

意見が違ったり批判があつたりすること自体は、民主主義と多様性尊重の社会では当たり前のことで、これを「分断」と呼んで問題視する必要はない。しかし、「この人々の言い分を聞いたら自分が損をする」、だから「この人々の意見は聞かなくてよい」、だから「この人々の表現の自由は保障されなくてよい」、という感覚が蔓延する状況は、克服すべき「分断」というべきだろう。

正確な知識に基づかずに「悪者」を作り出して、その「悪者」を排撃すれば自分たちの状況はマシになるはずだ、と思込む心理状態は、私たち人間が繰り返し陥ってきたものである。この心理状態は、コロナ禍によって生じやすくなったが、コロナそのものではない、人間集団の問題である。

文化芸術は、病原菌としてのコロナを抑え込む力はないが、人間集団がかかりやすい他者排除の病を解毒する力はある。正確に言えば、文化芸術は、人間集団がもつそうした傾向を、抑える方向にも、エスカレートさせる方向にも、影響力をもちうる。第二次世界大戦中の文化芸術統制は、敵国人への敵愾心^{てきが}と戦闘意欲、そして窮乏生活に耐える我慢を国民に共有させるために意図的に行われたものだった。そのために画家や作曲家など、民衆から慕われる文化人（今の言葉でいうならばインフルエンサー）が協力することとなった。これが功を奏してしまった歴史は、たしかにある。

こうした歴史に詳しい人々は、日本が文化芸術政策に積極的になることには警戒的だった。しかし一方で、図書館や公民館や憩いスペースのある美術館など、市民のくらしや生きがいを下から静かに支える「文化インフラ」を充実させることには異を唱える理由はない。むしろ、先に見たように、これを支えることが憲法 13 条の「幸福追求権」や 25 条の「生存権」——健康で文化的な最低限度の生活——を保障するうえでも必要なことだという認識が広まってきた。歴史への反省を織り込みながら、この方向の議論が発展していくことをめざしたい。

（しだ ようこ・武蔵野美術大学教授）

- 1 この観点からの議論としては、とくに中村美帆『文化的に生きる権利 文化政策研究からみた憲法第二十五条の可能性』（春風社、2021 年）を参考にした。
- 2 これについては、志田陽子「地方自治体と市民の "基礎体力": 「集会の自由」の意味を考える」『議会と自治体』234 号（2017 年 10 月号）で考察を試みた。
- 3 これらの出来事と裁判所の決定については、志田陽子「怒号は放置ですか? 『表現の不自由展』めぐる警察の矛盾」(朝日論座、2021 年 7 月 16 日 web 公開) で論じた。
- 4 第二次世界大戦前および戦中の言論統制・言論弾圧については、奥平康弘『表現の自由 I』（東京大学出版会、1983 年、p.130 以下）、同『治安維持法小史』（岩波書店、2006 年）、荻野富士夫『横浜事件と治安維持法』（樹花社、2006 年）などを参照。

高齢期の貧困・孤立問題と 生活保障の方向性

河合 克義

はじめに

高齢者の貧困・孤立問題は、最近起こったものではない。特に、孤立問題は、わが国の場合、1990年代に入り、孤独死、餓死といった社会問題として注目されるようになった。そのきっかけとなったのは、1987年1月に起きた「札幌母親餓死事件」であった。餓死、孤独死の実態は、当時、調査もなく、把握することは難しかった。しかし、実態を顕在化させたのは、1995年1月の阪神・淡路大震災であった。2000年1月14日付の読売新聞は、震災仮設住宅での「孤独死」が5年間で233人にのぼっていると報道した。

この「孤独死」は、震災後の特殊事情で起こったものなのか。そうではない。額田勲医師は、「仮設住宅でみえてきたこと」として、「戦後に多数みられたショッキングな餓死のような死にざまは、もはやこの社会では絶無と考えられてきた。だが、そうではなくて、現代の弱者層に広範に発生する可能性があることが、仮設住宅で次々と目撃された。」（額田勲『孤独死－被災地神戸で考える人間の復興』岩波書店、1999年）と述べている。つまり、孤独死が被災地の特殊な例ではないということである。

2020年1月上旬、新型コロナウイルス感染症が国内で確認された。以降、今日まで、その感染は収まっていない。感染症予防のために、人との接触を避けることが重要であるが、そのことで人

とのつながりが弱くなり、孤立状態が陥るということが言われている。

東京都健康長寿医療センターが、2020年8～9月に実施した調査の結果によれば、「社会的孤立者」（別居の家族・親族や友人・知人とのつながりが週1回未満の者）の割合は、コロナ流行前（2020年1月）は21.2%だったのが、コロナ流行中（2020年8月－調査時点）には27.9%となり、6.7ポイント増加したとのことである。そして「その程度は男性であるほど、高齢であるほど大きい」という（https://www.tmg Hig.jp/research/release/cms_upload/20210819_1.pdf、2022年11月19日閲覧）。

たしかにコロナ禍が、孤立状態を深刻化させたことはそのとおりであろう。しかし、額田がいうように、社会的に弱い階層での生活状態の格差が孤立状態の様相に大きな影響を与えていること、つまり階層格差が貧困・孤立問題の根底にあることを見る必要があるのではないか。

1 高齢期の貧困と孤立をどう見るか

筆者は、高齢期の貧困と孤立の問題を考えるには、（1）経済的基盤、（2）家族・親族ネットワーク、（3）友人・地域ネットワークという3つの視点からの分析が必要だと考えている。

（1）経済的基盤

わが国の孤立問題分析は、経済的基盤との関係

を基礎におくのではなく、むしろネットワークの脆弱な状態に注目したものが多い。

しかし、江口英一は、1982年に、「低消費」生活が社会的孤立と孤独を生み出すことを次のように指摘していた。

「低消費」生活をする人びとは、『個人的再生産費目』と『社会的固定費目』に挟撃されて、低所得・低収入なるがゆえに、社会生活を維持するために必要不可欠な『社会的強要費目』の支出をも削減せざるを得ず、したがってその社会生活は圧縮され、社会的欲望や要求（ニード）それ自体もしだいに畏縮し、長期的には心身の衰退、荒廃をまねき、社会的孤立と孤独のなかに追いこまれざるを得ないような、そして現にその中にあるような生活の世帯あるいは人びと」である、と（江口英一『「低消費」水準生活と社会保障の方向』小沼正編『社会福祉の課題と展望—実践と政策とのかかわり—』川島書店、1982年、128～129ページ）。この江口の指摘は、孤立問題を経済的基盤との関係で解明する重要な視点と言える。

実際、港区政策創造研究所（当時の所長：筆者）による「港区におけるひとり暮らし高齢者の生活と意識に関する調査」（2011年）を見ると、緊急時の支援者がいない人は、150万円未満層で42.4%、150万円以上400万円未満層で22.3%、400万円以上層では9.5%と、年間収入が低い人ほどその割合が高い。

経済的基盤が脆弱な層ほど、孤立問題が深刻なのである。

（2）家族・親族ネットワーク

家族・親族の支えの有無は、確かに生活基盤やサービスの不足を一時的にカバーするものとして機能する。家族・親族のつながりがあるかどうかは生活に大きな影響を及ぼす。日本は、家族・親族のつながりが欧米よりもしっかりしている国と

言われてきた。しかし、今、日本の状況は大きく変わってきている。

例えば、内閣府の「第9回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」（2020年）の結果をみると（https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/r02/zentai/pdf_index.html、2022年11月24日閲覧）、高齢者が別居している子どもと会ったり、電話等で連絡をとったりしている頻度については、日本では「月に1～2回」が32.7%と最も割合が高いが、欧米3カ国（アメリカ、ドイツ、スウェーデン）では「週に1回以上」（アメリカ42.3%、ドイツ40.1%、スウェーデン42.7%）の割合が高い。子どもとのつながりは、明らかに日本の方が薄いことがわかる。

筆者が各地で実施してきたひとり暮らし高齢者調査のデータの一部を紹介しよう。調査の質問項目の1つに、家族・親族との接触機会の多い時期として「お正月三が日」を設定し、この期間に誰と過ごしたかを尋ね、同時に「ひとりで過ごした」という選択肢をおいてきた。その結果の幾つかを紹介したい。

都市部として、横浜市鶴見区の実質ひとり暮らし高齢者全数調査（2006年実施）では、お正月三が日をひとりで過ごした者は、37.4%であった。東京都港区ではどうか。前出の2011年調査（悉皆）では、お正月ひとりで過ごしたひとり暮らし高齢者は33.4%であった。同じ年、筆者は山形県の全市町村のひとり暮らし高齢者の20%抽出調査（回収率95%）を実施した。同県のお正月三が日をひとりで過ごした者は、26.7%であった。他の地域での調査も実施してきたが、筆者は、わが国のひとり暮らし高齢者の場合、都市と地方の違いを超えて、家族・親族との繋がりが希薄な者が3割前後いるのではないかと推測している。

(3) 友人・地域ネットワーク

友人あるいは地域の知人とのつながりの程度は、地域社会の安定度と関係がある。日本は、地域格差が大きく、また希望するところに住み続けられる条件が良くない。家族・親族もそうであるが、幼馴染み、学友、地域の友、職場の友人とのつながりは、住むところの移動によって希薄化される。

他方、社会参加活動への参加の程度も、高くない。例えば、2011年の港区のひとり暮らし高齢者調査の場合、参加している団体・集まりについては（複数回答）、一番多いのは「健康づくりの活動」で20.1%、ついで「趣味の会」が18.5%、「町会・自治会」で10.4%、「学習の会」「老人クラブ」「ボランティア活動」は5%程度であった。反対に「参加していない」は46.8%と全体の半数近くを占めている。同年の山形県のひとり暮らし高齢者調査の結果を見ても、「参加している団体・集まり」は（複数回答）、最も割合が高いのは「老人会」で23.2%、ついで「趣味の会」が20.4%、「地域のサロン活動」が17.1%となっている。「参加していない」は40.6%であった。

以上の「経済的基盤」「家族・親族ネットワーク」「友人・地域ネットワーク」という3つの状態が、貧困と孤立を決定づけている。

2 今日の高齢期の生活実態

さて、現在のわが国の高齢期の生活実態はどのようなものか。筆者が関わった全日本民主医療機関連合会（「全日本民医連」）と全国生活と健康を守る会連合会（「全生連」）が行った「健康で文化的な生活」に関する全国調査（2018年～2019年）のデータから生活の現実を見てみよう。

(1) 「健康で文化的な生活」調査の概要

全日本民医連と全生連は、2017年4月から「健康で文化的な生活」とは何かを考えるために全国調査を共同で実施してきた。筆者は、他の研究者とともに、この調査の企画から分析、報告書の執筆まで関わった。報告書は、2020年12月に『健康で文化的な生活とは何か－全国生活と健康を守る会連合会会員および全日本民主医療機関連合会共同組織の生活と意識に関する調査報告書－』（全315頁）として発行されている。

この調査の対象は、全日本民医連358万8,383組織から700分の1を抽出した5,126組織、全生連5万2,813世帯の10分の1を抽出した5,286世帯である。調査の母数は364万1,196組織・世帯、抽出総数は1万412組織・世帯となる。

第1次調査は、この1万412ケースを対象にしたアンケート調査で、調査時点は2018年4月である。第2次調査は、第1次調査の回答者を類型化し、その典型例を追うための訪問面接調査を実施した。九州から北海道までの全国の29世帯を訪問した。同時に1週間の日記の記述をお願いし、最終的には16人が日記を書いてくれた。第2次調査の調査期間は2019年6月～11月である。

全日本民医連と全生連の2組織での調査であるが、調査票は同一である。全日本民医連の有効回収数は926ケース、有効回収率は18.1%、全生連の1次調査の有効回収数は3,416ケース、有効回収率は64.6%であった。

さて、この調査は、「健康で文化的な生活」とは何かを考えるためのものであるが、この「健康で文化的な生活」とは、憲法25条にある表現である。憲法25条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定されている。「生活」にかかる「健康」「文化」「最低限度」の3つ項目のうち、2つ目の「文化」については、憲法制定過程では議論されたが、そ

の後、特に社会保障・社会福祉領域では「文化」の中身を深めることはあまりなされていない。

憲法制定過程での議論として、25条の中身を提唱・検討した森戸辰男と鈴木義男の役割が、最近注目されている。憲法25条と文化の問題を分析した中村美帆は、その著書『文化的に生きる権利－文化政策研究からみた憲法25条の可能性－』（春風社、2021年）において、森戸と鈴木の文化の捉え方をつぎのように紹介している。

「森戸は文化の前提としての生活の安定・向上を重視しており、生存権による経済的保障の目的として『文化の生成と繁栄』も視野に含めていた可能性が指摘できる。鈴木は贅沢ではないが通常の文明の恩恵に浴し、芸術、社交、読書、修養といった人格価値を高められるような文化を享受できる生活の保障を念頭に『人格的生存権』を提唱し、最小限度の肉体の生存とは明確に区別する立場をとっていた。」（中村美帆、292ページ）

森戸にしる鈴木にしる、肉体的な再生産だけではなく、文化を享受できる生活保障の実現を考えていた。しかし、その後、社会保障・社会福祉領域において、この25条の文化を健康と最低限との関連で取り上げられないまま今日に至っている。

筆者は、わが国の国民的最低保障の中身において、文化水準を改めて問うことが必要ではないかと考えている。

（2）高齢期における「健康で文化的な生活」の実態

ここでは、紙幅の関係から「健康で文化的な生活」調査結果の中から、全生連調査の65歳以上高齢者（総数2,469ケース）のデータを取り出し紹介したい。全生連調査の全体を見ると、65歳

以上の高齢者が全体の72.3%、平均年齢は、69.1歳、65歳未満の会員が26.4%であり、大半を高齢者が占めている。

1）調査結果から見える高齢者の生活実態

さて、全体の7割を占める高齢者について、以下、特徴を述べよう。まず、性別は、男性が43.2%、女性が56.1%と全体より女性の割合が若干高くなっている。平均年齢は74.7歳であった。住宅の種類をみると、「持ち家」が40.0%、「民間賃貸住宅」が27.7%、「公営住宅・UR賃貸住宅等」が30.6%、「借間、その他」が1.2%である。家族構成については、「単独世帯」が44.3%と最も多く、ついで「夫婦のみの世帯」が27.6%、「夫婦と未婚の子のみの世帯」が9.6%となっている。

まず、高齢者の世帯年間収入をみると、「100万円以上200万円未満」が39.6%と最も多く、ついで「100万円未満」が31.9%、「200万円以上400万円未満」が21.2%、「400万円以上」が7.2%となっている。「200万円未満」の合計は、71.5%と7割を超えている。この年間収入の3階層区分を基軸に、幾つかの項目を分析してみよう。

まず、年間収入別本人の健康状態を表1によって見てみよう。「あまり良くない」と「良くない」を合わせて、年間収入別に見ると、「200万円未満」層が58.9%、「200万円以上400万円未満」層が36.5%、「400万円以上」層が28.1%となっている。健康状態が良くない層は、「200万円未満」層の方が「400万円以上」層よりも30.8ポイントも多い。健康状態は、年間収入が低い階層ほど良くない。

さて、この「健康で文化的な生活」調査では、文化・スポーツ施設の利用状況を把握した。表2がその結果である。この表は、「よく利用する＋ときどき利用する」人の割合を示したものである。「図書館」が23.1%、「映画館」が15.1%、「劇場・コンサートホール」が21.6%、「スポーツ施設」

が10.9%、「公民館・文化会館」が35.6%、「博物館・美術館・民俗資料館・郷土資料館」が13.5%であった。

全体としては、「公民館・文化会館」が3割半強で最も割合が高く、他の施設は1割から2割程度となっており、施設利用率は低いことがわかる。ここで特に注意しておきたいことは、文化施設の利用頻度は、階層によって差があるということである。ここでは、「公民館・文化会館」と「博物館・美術館・民俗資料館・郷土資料館」の2つの施設について、その利用状況を年間収入別に見てみよう。

表3は、年間収入別「公民館・文化会館」の利用頻度である。「利用する（よく利用する＋ときどき利用する）」人の割合は、「200万円未満」層では28.5%であるが、「400万円以上」層では

53.7%と、25.2ポイントの差がある。また、年間収入別「博物館・美術館・民俗資料館・郷土資料館」の利用頻度を見ると（表4）、「よく利用する＋ときどき利用する」人の割合は、「200万円未満」層では10.1%であるが、「400万円以上」層では21.9%と、11.8ポイントの差となっている。

すでに述べたように、文化・スポーツ施設を「よく利用する＋ときどき利用する」人の割合は、全体では3割強から1～2割程度と高くない。その利用率も収入階層によって差が見られるのである。

私たちは、「健康で文化的な生活」を広く捉えている。例えば外食、旅行、レジャーなども「健康で文化的な生活」の大切な要素である。表を掲載する紙幅がないので、数値のみ示すが、「外食の頻度」については「ほとんどない＋まったくない」が54.3%、「泊まりがけの旅行（帰省を含む）

表1 全生連調査における高齢者の年間収入別本人の健康状態

	200万円未満		200万円以上400万円未満		400万円以上		合計	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
良い	48	3.1%	26	5.6%	20	12.7%	94	4.3%
まあ良い	115	7.4%	59	12.7%	32	20.4%	206	9.4%
普通	479	30.7%	211	45.3%	61	38.9%	751	34.4%
あまり良くない	658	42.1%	138	29.6%	34	21.7%	830	38.0%
良くない	262	16.8%	32	6.9%	10	6.4%	304	13.9%
合計	1562	100.0%	466	100.0%	157	100.0%	2185	100.0%

無回答は集計から除く。 $\chi^2 = 147.637$, $df=8$, $p=0.000^$ * $p<0.05$

表2 全生連調査における文化・スポーツ施設の利用頻度

	%
図書館	23.1
映画館	15.1
劇場・コンサートホール	21.6
スポーツ施設	10.9
公民館・文化会館	35.6
博物館・美術館・民俗資料館・郷土資料館	13.5

※「よく利用する」と「ときどき利用する」の合計

の頻度」については「ほとんど旅行をしない」が68.0%となっている。旅行や外食をしない理由については「金銭的に余裕がないから」が両者とも約6割を占める。

世帯の経済的状況から施設の利用状況に差があること、旅行等外出の費用負担を考えると、文化を享受する費用が安いこと、また交通費が安いことが求められる。文化活動が世帯の収入で左右されるのではなく、世帯の経済条件を超えて社会的に提供されることが求められている。

2) 調査事例から発見されたこと

第2次調査では、第1次調査の回答者を類型化し、その典型例を追うための訪問面接調査を実施した。北海道から九州まで29世帯を訪問し、同時に1週間の日記の記述をお願いし、最終的には16人が日記を書いて送ってくれた。

わたしたちは、第1次調査のアンケートを通して、現状での「健康で文化的な生活」の状態を把握することをしてきた。しかし、訪問調査でさらに気付いたことは、文化を享受するには「享受する力」が必要だということ、また経済的基盤が文化を楽しむ前提であることであった。事例を2つ紹介したい。

〈事例1 70歳代 男性〉

1942年樺太生まれ。父は、樺太で製紙会社の仕事で「流し鳶」をしていた。1948年、日本に上陸した。父は、家族とともに開墾民となった。食べる物が充分でなく、近所からイモの皮をもらってきて、それをすりつぶして団子にして食べた。電気もなく10年近くランプ生活をした。朝3時に起きて仕事を手伝った。小学校には3年生までしか行っていない。

表3 全生連調査における高齢者世帯の年間収入別公民館の利用頻度

	200万円未満		200万円以上400万円未満		400万円以上		合計	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
よく利用する	78	6.0%	61	14.6%	22	14.6%	161	8.7%
ときどき利用する	291	22.5%	155	37.0%	59	39.1%	505	27.1%
あまり利用しない	288	22.3%	102	24.3%	41	27.2%	431	23.2%
全く利用しない	634	49.1%	101	24.1%	29	19.2%	764	41.1%
合計	1291	100.0%	419	100.0%	151	100.0%	1861	100.0%

無回答は集計から除く。χ² = 135.132、df=6、p=0.000 *p<0.05

表4 全生連調査における高齢者世帯の年間収入別博物館・美術館・民俗資料館・郷土資料館の利用頻度

	200万円未満		200万円以上400万円未満		400万円以上		合計	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
よく利用する	12	1.2%	4	1.1%	4	3.0%	20	1.3%
ときどき利用する	92	8.9%	70	19.6%	25	18.9%	187	12.3%
あまり利用しない	219	21.2%	145	40.5%	50	37.9%	414	27.1%
全く利用しない	712	68.8%	139	38.8%	53	40.2%	904	59.3%
合計	1035	100.0%	358	100.0%	132	100.0%	1525	100.0%

無回答は集計から除く。χ² = 125.184、df=6、p=0.000 *p<0.05

本人は、1957年（当時15歳）から営林署の下請けの会社に就職し、その後、土木工事の現場で働いた。健康保険はなかった。

妻は、清掃の仕事をしてきた。2003年、本人61歳の時、腰痛とリュウマチで働けなくなり、生活保護を受給した。現在は、妻も仕事をしていない。

1年に1回ぐらい旅行にでも行きたい。旅行は40年以上行ったことがない。子どもが生まれた年に、温泉に行っただけ。北海道から出たことがない、飛行機にのったこともない。息子が中国地方に住んでいるが行ったこともないし息子の嫁さんの顔も20年以上みていない。本を読むことはない。旅行ということも考えなくなっている。レストランにも行ったことがない。

〈事例2 在日韓国人女性 70歳代〉

戦時中、父が徴用を避けて日本に移住し、その後、本人が3歳の時に、母に連れられて日本に来た方である。本人は、非常に優秀な方で、これまで多くの困難を努力で乗り越えてきた。しかし、その苦労は、日記の次のような表現ににじみ出ている。「新しい日を7時20分にむかえた。私も家族達も無事な日をおくることが出来ます様に、同じく東に向かって手を合わせた。……今日も無事でくらしませました。ありがとう。」

この方は、毎日、10時から4時まで「イオン」の「高齢者たまり場」で過ごしている。9月14日の日記には次のように書いている。

「私は花が大好きで……ほしいほしいと前から思っていた花がある。でも1,980円ちょっと高い。わたしの1日分の食事のお金だ。……花は毎年咲くけど、私は1日1日が気をゆるせないのだ。ああ……。でも、さあ今日はこれくらいにして夕食をつくり、テレビをみて15日をむかえよう!!」

事例から「健康で文化的な生活」とは程遠い生活をされてきている実態が見えてきた。また、文

化を享受する力を社会的に用意することの必要性を痛感した。

すでに述べたが、文化活動は、世帯の収入で左右されるのではなく、世帯の経済条件を超えて社会的に提供されることが求められていることを再度強調したい。

憲法25条が規定する「健康で文化的な生活」をすべての人に保障するためには、文化活動も含めたミニマムの検討がいま必要なのではないか。

3 高齢期の生活保障をめぐる政策課題

（1）社会保障の社会保険主義化

昨今、「自助、互助、共助、公助」という言葉がよく使われている。この言葉を使う際に、保護の順番ということも言われている。つまり、まず第1は「自助」（市場サービスの購入を含めて、自分のことを自分でする）が基本で、次に第2の「互助」（当事者団体やボランティア、住民同士の助け合い）、第3に「共助」（介護保険に代表される社会保険制度）、第4で「公助」（公的サービス）が登場する。第1の対応で解決できない場合に、次の段階へ行き、最後の最後に公的サービスが位置づけられているのである。最後の公的サービスも第3の社会保険が優先される。社会保険の代表的制度として介護保険が挙げられるが、介護保険制度は国民負担を新たに導入し、国民的な相互扶助＝「共助」の制度とされた。こうして公的なサービスである、例えば福祉サービスの開始は、社会保険制度が優先されることになっている。「公助」よりも「共助」優先ということで、全体傾向として社会保障の社会保険主義化が進行している。つまり、公的サービス領域が縮小・廃止され社会保険制度領域が拡大してきているのである。

さて、社会保障の社会保険主義化の方向に大きく舵を切ったものが、介護保険制度の導入である。

2000年にスタートした介護保険制度の基礎にある考え方を示したものとして、厚生省の「高齢者介護・自立支援システム研究会」（座長・大森彌）による『新たな高齢者介護システムの構築を目指して』と題する報告書（1994年12月）がある。

この報告書のなかで「福祉」について次のように記されている。まず「措置制度」である福祉制度を時代遅れのものと評価している。「高齢者を『措置する』、『措置される』といった言葉そのものに対して違和感が感じられる」「措置制度をめぐり種々の問題点が生じている」とし、措置制度では「サービスを選択できないほか、所得審査や家族関係などの調査を伴う」という問題がある。また、措置制度よりも社会保険の方が「被保険者がサービスを積極的に受ける」「権利性」が明確だ。そして、税制による福祉制度は、「財政的コントロールが強く」「予算の伸びは抑制される傾向が強い」。最後に、社会保障給付費全体の中で、医療と年金で9割を占め、福祉分野の予算は低いことを挙げ、そのことが福祉予算が少なくなっている原因だという。こうして介護問題は社会保険制度でカバーすべきだという方向が出現することになった。

さらに、当時の厚生省が自ら「社会福祉基礎構造改革」と称して、介護保険制度の考え方を介護保険制度以外の福祉制度全般に広げようとした。それが2000年5月に成立した「社会福祉法」である。以降、社会保険優先原理が福祉領域に入り込んできている。

例えば、現在、東京高等裁判所で係争中の「^{あま}天海訴訟」は、障害者総合支援法（「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」）の介護保険優先規定をめぐって争われているものである。

（2）生活の総合的保障のあり方

天海訴訟とは何か。千葉市に住む天海正克さんは、障害福祉サービスを受給して生活してきた。天海さんは65歳になった時、障害福祉サービスを受け続けたいという意向から介護保険制度の申請をしなかったところ、千葉市は、障害福祉サービスを打ち切ったのである。その根拠は、障害者総合支援法第7条には、介護保険で相当する障害福祉サービスを受けた時、または受けることができる時は、自立支援給付を支給しないという規定があるからというものである。天海さんは、この決定はおかしいということで、千葉地方裁判所に提訴したが、判決は、天海さんの敗訴。天海さんはこれを不服として東京高等裁判所に上訴している。6回の口頭弁論を経て、2023年3月24日に判決が出ることになっている。

この訴訟を通して問われていることは、介護保険制度によるサービスの内容である。生活ニーズを細分し、生活の一部を切り取ってサービスメニューを置き、そのメニューにあるサービスのみ提供する介護保険制度に問題がある。言い換えれば障害者総合支援法のサービス内容よりも介護保険のサービスの方が保障のレベルが低いのである。65歳になったからサービス内容の低い介護保険サービスに移行させるということが問題とされている。

天海訴訟は、障害者分野からの介護保険サービスの問題点を浮き彫りにした。つまり、高齢期における総合的生活保障サービスのあり方とは何かが問われているのである。

高齢期の生活保障は、生活問題を全体的に捉え、総合的にサービスが提供されることが必要である。その際に重要なことは、本稿で紹介した「健康で文化的な生活」調査の結果から明らかなように、文化活動も含めた水準の「健康で文化的な生活」を保障することである。文化活動を含めた生

活の総合的保障のあり方が、いま問われている。 とすることは「健康で文化的な生活」の保障とは
高齢期の年金額を下げ、退職後も仕事をして収入 逆行するものである。
を得ないと生活出来ないような生活に追い込もう (かわい かつよし・明治学院大学名誉教授)

参考文献

- (1)『港区におけるひとり暮らし高齢者の生活と意識に関する調査報告書』港区政策創造研究所、2012 年
- (2)『山形県におけるひとり暮らし高齢者の生活と意識に関する調査報告書』山形県民生委員児童委員協議会、2012 年
- (3)『港区における 75 歳以上高齢者を含む 2 人世帯の生活に関する調査報告書』港区政策創造研究所、2013 年
- (4)『健康で文化的な生活とは何かー全国生活と健康を守る会連合会会員および全日本民主医療機関連合会共同組織の生活と意識に関する調査報告書ー』全国生活と健康を守る会連合会・全日本民主医療機関連合会、2020 年 12 月
- (5)河合克義『老人に冷たい国・日本ー「貧困と社会的孤立」の現実』光文社新書、2015 年
- (6)浜岡政好・唐鎌直義・河合克義『「健康で文化的な生活」をすべての人にー憲法 25 条の探求ー』自治体研究社、2022 年 3 月

地域の高齢者は何を求めているか

——「独りぼっちの高齢者」をなくすために

吉田 務

1 「日本高齢者人権宣言」と高齢者の生活実態

(1) 「日本高齢者人権宣言」

2022年11月23～24日に京都で開催された第35回日本高齢者大会は、「日本高齢者人権宣言」(以下「宣言」と略す。)を採択した。1988年9月、福島で開催された第2回日本高齢者大会は、「高齢者憲章」を策定した。「宣言」はそれ以降の高齢期運動の成果を結実させたものである。

「宣言」は「前文」において、

「日本における高齢者人権宣言とは、高齢者やすべての年齢の人々の現在と未来に、希望と輝きをもてる真の長寿社会を創造するための基本原則を掲げるもの」とし、「認知症、障害、病気であっても、寝たきりであっても、すべての高齢者が社会にとっての図書館であり、宝として尊重されなければ」ならないと強調、しかし、「現実には、日本をはじめとして全世界の高齢者の人権保障は不十分」とし、「日本では、少子・高齢化を口実に、国民に自助・共助を強要し、権利否定の公助が基本とされ、高齢者の生命権、生存・生活権、健康権、文化権等の人権侵害・剥奪が深刻化している」と喝破した。

「高齢者に保障される人権」としては、【いのちと尊厳が守られる権利】、【自律的で独立した生活をおくる権利】、【十分な生活水準への権利、社会保障の権利】、【最高水準の健康を享受する権利】、

【レクリエーション、余暇、スポーツの権利】、【交通権、移動の自由、建物等へのアクセス権】、など23項目が列挙されている¹。

ここに日本高齢期運動の新たな到達点と目標があり、高齢者の「あるべき姿」がある。

この指針を参考に、日本高齢者の現状と地域における運動をみてみる。

(2) 高齢者の現状～生活実態

日本の総人口は、2022年9月15日現在、1億2,471万人、65歳以上人口は3,627万人となり、総人口に占める割合(高齢化率)は29.1%となった。

日本の平均寿命は、2020年現在、男性81.56年、女性87.71年であり、健康寿命は、2019年時点で男性が72.68年、女性が75.38年である²。

〈高齢者の暮らし〉～貧困が広がっている

政府は、国民の猛反対を押し切り、2022年10月から高齢者の医療費2倍化を強行した。

さらに、介護保険制度で、利用料の原則2割負担、要介護1・2の訪問介護、通所介護の自治体事業への移行など史上最悪の大改悪を準備している。年金は削減につぐ削減が続く。

① 高齢者世帯の所得階層別分布をみると、最も多いのが150万円以上200万円(12.3%)で、200万円未満が37%、300万円未満が70.5%を占める。中央値が255万円とすると、貧困線は127.5万円となる。ほぼ24%が相対的貧困状態にある³。

高齢者の平均貯蓄額は1,786万円であり、「貯

蓄ゼロ」が2割弱もいる⁴。

②安倍・菅・岸田政権の10年間（2013年度～22年度）の物価変動率の累積は+5.6%、年金改定率の累積は-1.1%。年金の実質的価値は6.7%も減額された。

年金の不足により、就労し生活費を補わざるを得ない高齢就業者が増えている。2016年の就業者770万人が、21年では912万人に増加している⁵。

高齢者就労の多さは、外国と比較しても多い。就労を希望する理由の「収入が欲しいから」が2020年で、51.0%と日本が群を抜いている。2015年との比較でも日本だけが増加している⁶。

30年～40年の間、働き続けて日本社会の前進に貢献した高齢者が、定年を迎え年金を受給するようになって、なお、低賃金で働き続けなければならないという社会は異常といわなければならない。

高齢者就労の結果、労働災害も増えており、全年齢に占める60歳以上の労働災害に占める割合は2007年頃から急増して25%を超えている⁷。

③内閣府の調査では、経済的な暮らし向きについて「家計が苦しく非常に心配である」「家計にゆとりがなく、多少心配である」と感じている人の割合は全体で31.2%にもなっている。2022年8月分（概数）によると、高齢者世帯の被保護世帯は91万世帯、全体に占める割合は55.6%にのぼる⁸。

④公的年金・恩給を受給している高齢者世帯について、総所得に占める構成割合を見ると、公的年金・恩給が家計収入の全てとなっている世帯が約半数となっている。多くの受給者にとって年金削減は、命を削るようなものである⁹。

〈一人暮らしの高齢者～孤立感を感じる高齢者が増えている〉

①65歳以上の一人暮らしの者は男女ともに増加傾向にあり、2020年には男性15.0%、女性

22.1%となっている。孤立死（誰にも看取られることなく、亡くなった後に発見される死）を身近な問題だと感じる（「とても感じる」と「まあ感じる」の合計）人の割合は、60歳以上の者全体では34.1%だが、一人暮らし世帯では50.8%と5割を超えている¹⁰。

②「自分には人との付き合いがないと感じることがあるか」について、経済的な暮らし向きでみると、家計が苦しく、非常に心配である者は「時々ある」（40.9%）、「常にある」（18.8%）が高い。「人との付き合いがない」人が6割近い¹¹。

③「自分は他の人たちから孤立していると感じることはあるか」について、経済的な暮らし向きでみると、家計にゆとりがあり、まったく心配なく暮らしている者は「決してない」（34.7%）が高く、家計が苦しく、非常に心配である者は「時々ある」（27.1%）が高い¹²。

④将来の日常生活全般についての不安をみると、「自分や配偶者の健康や病気のこと」（70.3%）が最も高い。次いで、「自分や配偶者が寝たきりや身体が不自由になり介護が必要な状態になること」（60.3%）、「生活のための収入のこと」（31.9%）、「子どもや孫などの将来」（29.7%）が続く¹³。

2 地域の高齢者は何を求めているか

地域の「公共」を取り戻し、住民が安心して暮らせる社会の確立が求められている。

地域の高齢者の生活を保障するために、「公共の再生」を求める運動とともに、地域住民が連帯し、地域ならではの「公共の再生」を目指す取り組みが求められている。

（1）共同墓による支え合い～「揺りかごから墓場まで」

少子高齢化の進行で「墓守」－墓の継承者が減

少しつつある。高齢者の知恵が生み出したのが共同墓である。全日本年金者組合では、9都県本部（宮城、茨城、東京、埼玉、神奈川、三重、福岡、長崎、千葉）が「共同墓」を運営している。

最も多い埼玉県本部管内では、8つの「共同墓」を一つの支部、または複数の支部が共同で運営している。

埼玉を含め年金者組合の全国の共同墓にいえることは、納骨費用、記名費用が市価に比べてはるかに低廉であること、参加資格が「年金者組合員およびその家族」であること、毎年「墓前祭」「納骨式」を実施している、ことなどである。因みに年金者組合は、年金受給者でなくても趣旨に賛同する者であれば誰でも加入できる。

共同墓について、埼玉県本部の宇佐美忠利委員長は次のように述べている。

「埼玉県本部の共同墓は、8カ所に建設され運営されています。建設順に、所沢、西武沿線、上尾伊奈、深谷広域、東部南、東上南、行田、さいたま市の各共同墓です。（中略）申込者数は1,400人となり、埋葬者は380体です。埼玉県の共同墓は、遺族や友人・知人が墓参りが容易にできることを重視して建設をしています。高齢者になると遠くの墓所に行くのが困難になりますが、近場であればこの願いが叶えられるとの考え方です。個人でお墓を作ることに比して経済的にも助かると好評です。霊園業者、お寺、石材業者などの協力で、立派な墓所を各地に建設できたことは、年金者組合の運動の賜物です。墓碑には『共に歩む』『共に永遠に』『共に生きて』『安らぎ』などの言葉が刻まれ、各組合員の思いが凝縮されています。

第二次世界大戦後のイギリスにおける『揺り籠から墓場まで』といわれる社会保障制度の基礎となった言葉通りに、年金者組合は共同墓作りまで活動の範囲を広げています。（中略）

年金者組合はトータルで人生の面倒をみる組織として面目躍如と言える活動です。戦中、戦後の激動の時代を生き、国民の苦しみを取り除き、より良き社会をめざして力を尽くされた方々が安らかに眠っています。春と秋の墓前祭には多くの方が参列をして、埋葬や故人を偲んでいます」。¹⁴

（2）高齢者のいきがい～文化・レクリエーション・サークル活動

全日本年金者組合では、全国900余の支部がほとんど文化・レクリエーション・サークル活動、前進座観劇会などに取り組んでいる。高齢者にとって文化・レクリエーション・サークル活動は、最大の喜び、生き甲斐となっている。老後を楽しく、豊かに送りたいという要求がサークル活動に参加することによって満たされている。

サークル活動、レクリエーションは、上手いも下手もない、みんなフラットである。「共に楽しむ」「共に喜ぶ」「共に助け合う」「仲間を実感する」「年をとっても共に成長する（伸びる）ことが実感できる」。これが特徴となっている。

神奈川県では、県本部49支部10,800人が、支部行事や400を超えるサークルで、支部事務所、公民館、地区センター、コミュニティハウス、組合員宅などを使い、毎日活動している。

サークルには、童謡を歌う会、民謡の会、シャンソン、カラオケ、オカリナ、朗読、古典に親しむ会、ウォーキング、山の会、歴史散策、地域巡り、青春18きっぷ、酒蔵巡り、ほろ酔い、男の料理教室、囲碁、将棋、健康マージャン、太極拳、健康体操、社交ダンス、フラダンス、南京玉すだれ、古布の会、小物づくり、フラワーアレンジメント、書道、茶道、絵画、水墨画、絵手紙、写真、折り紙、ペーパークラフト、卓球、テニス、土恋畑の会などなど多彩でユニークなサークルがあり、高

齢期を謳歌している。また、誕生会、長寿を祝う会、文化・芸術展、旅行、新春の集いなど支部行事も開催している¹⁵。

愛知県では53支部が480のサークルをもって活動、神奈川にはないサークルで、パソコン教室が多くのところで開催されている。また、短歌、俳句、平安物語を読む会、古典鑑賞、古代史など文化的素養の深まりをうかがわせるものもある。愛知のスキースークルは、「年金者しんぶん」に掲載して募集し、他県からも参加したり、別のグループから「私も参加させて」と声がかかったりして好評だった¹⁶。

また、広島県福山市では、年金者組合が助け合い活動の一環として「出前講座」として「確定申告相談」「今すぐの生活防衛紹介」「終活」「知らないきょう学ぼう年金制度Q&A」を長年にわたり続け好評である¹⁷。

(3) 地域における要求実現の運動

地域の高齢者も全国的課題—「年金上げろ」運動、9条改憲反対のたたかい、消費税引き下げの運動なども旺盛に取り組んでいることはいままでもない。

ここで取り上げたのは、あくまでも「地域要求」である。

いま全国で広がっているのは、①加齢性難聴者の自治体での補聴器購入助成制度創設活動、②空き店舗・空き家の活用による仲間の「たまり場」づくり、③寒冷地での暖房用灯油購入助成、④地域公共交通充実による移動手段の確保、⑤払える国民健康保険料（税）の実現などである。

①加齢性難聴者の補聴器購入助成制度

身体障害者手帳が交付される「聞こえ」の障害の程度は1級から6級と定められており、たとえば6級は「1. 両耳の聴力レベルが70デシベル以上のもの（40cm以上の距離で発声された会話が

理解し得ないもの）2. 側耳の聴力レベルが90デシベル以上、他側耳の聴力レベルが50デシベル以上のもの」である。

これとは異なり、自然の摂理で高齢になればなるほど耳の聞こえが悪くなる。これが加齢性難聴である。

加齢性難聴の補聴器助成は、2022年11月現在125自治体に広がっている（表参照）。

多くの自治体が65歳以上の軽・中等程度の難聴者を対象。所得制限のない自治体も少なくないが、大半は住民税非課税世帯や本人非課税などを要件としている。

特筆すべきは新潟県。30市町村中9割近い26市町村で実施されている。耳鼻咽喉科の学会の自治体への要請が大きな力となった。

東京都区部では、23区中6割強の15区で助成制度を実施。助成額の上限の最高は、4月に発足した東京都港区。13万7,000円で、住民税課税の人はその額の2分の1の6万8,500円。スタートから半年で、10月13日現在の受給者は336人である。予想以上に申し込みがあり、6月には補正予算を組んだという。

全国的に珍しい、耳掛け型と箱型の2種類の補聴器から選べる、現物支給の江東区。昨年4月から購入費助成もあわせて実施している。

全年齢を対象にしているのが、北海道厚岸町、同弟子屈町、新潟県上越市、福岡県田川市である。

国への意見書は6県議会、232市区町村議会で採択され国に意見書が提出されている。

意見書採択を求める請願・陳情では、請願陳情内容を△特定健診の健診項目に聴力検査を加えること、△加齢性難聴者の補聴器装着を医療保険で扱うことを求める内容の請願・陳情運動も各地で起きている。全日本年金者組合大阪府本部、共産党東京都議団、高知医療生協などでは、資料集などを作成、運動を促進している¹⁸。

表 加齢性難聴者（難聴者）の補聴器購入助成制度実施自治体

1	北海道 13	北見市 上士幌町 東神楽町	池田町 根室市	豊頃町 厚岸町	赤井川村 蘭越町	歌志内市 美瑛町	弟子屈町 上川町
2	岩手県 4	大船渡市	遠野市	久慈市	九戸村		
3	宮城県 1	富谷市					
4	秋田県 1	三種町					
5	山形県 1	庄内町					
6	茨城県 1	古河市					
7	栃木県 2	宇都宮市	足利市				
8	群馬県 3	大泉町	前橋市	太田市			
9	埼玉県 3	秩父市	小鹿野町	朝霞市			
10	千葉県 3	浦安市	船橋市	印西市			
11	東京都 17	新宿区 大田区 墨田区	江東区 中央区 足立区	江戸川区 豊島区 文京区	葛飾区 千代田区 三鷹市	練馬区 渋谷区 利島村	港区 板橋区
12	神奈川県 3	清川村	相模原市	愛川町			
13	新潟県 26	加茂市 弥彦村 佐渡市 三条市 阿賀町	湯沢町 刈羽村 胎内市 魚沼市 津南町	聖籠町 十日町市 村上市 糸魚川市 関川村	粟島浦村 上越市 阿賀野市 出雲崎町	妙高市 見附市 燕市 田上町	新潟市 小千谷市 新発田市
14	富山県 1	小矢部市					
15	長野県 9	木曽町 南木曽町	南箕輪村 松川村	飯綱町 阿智村	伊那市 南牧村	中川村	
16	岐阜県 2	輪之内町	飛騨市				
17	静岡県 4	長泉町	磐田市	藤枝市	焼津市		
18	愛知県 3	稲沢市	犬山市	設楽町			
19	三重県 1	朝日町					
20	滋賀県 1	豊郷町					
21	大阪府 1	貝塚市					
22	兵庫県 4	明石市	相生市	養父市	稲美町		
23	奈良県 2	班鳩町	三郷町				
24	和歌山県 2	紀美野町	すさみ町				
25	岡山県 2	備前市	瀬戸内市				
26	鳥取県 4	湯梨浜町	大山町	北栄町	日吉津村		
27	島根県 1	益田市					
28	福岡県 4	田川市	豊前市	小竹町	みやこ町		
29	長崎県 1	五島市					
30	熊本県 1	益城町					
31	宮崎県 1	三股町					
32	鹿児島県 1	曾於市					
33	沖縄県 2	那覇市	南風原町				
合計	都道府県数 33	市区町村数 125		2022.12.5	調査		

資料：全日本年金者組合調べ

②空き店舗・空き家の活用で「たまり場」をつくる

地方自治体の中心市街地でも空き店舗が増加する中で、市街地活性化を目指して空き店舗活用に補助金等を交付する自治体の政策が進められている。居住している自治体を調査し、空き店舗を借り受け「たまり場」をつくる運動が広がっている。「集まりたい、誰かと話したい」という要求の実現である。

茨城県つくば市では、年金者組合と保健生協つくば支部共同で「たまり場」を運営し活動し始めて3年、18のサークルが生まれ、輪を広げている。新たな場所での開所式にはつくば市長も参加してサークル活動を称賛、「このような小規模のたまり場を市内に多く設置し、高齢者の健康の増進を図っていききたい」とあいさつしている¹⁹。

日常的に「たまり場」として利用できれば、いつでも仲間と顔を合わせ「ひとりぼっち」の状況を改善することができる。

「中心市街地建物リノベーション支援(宇部市)」「空き店舗活用促進事業補助金(栃木市)」「空き店舗有効活用事業補助金(流山市)」など各自治体の制度を生かした運動も取り組まれている。

山口県宇部市では、市に対し認知症発生頻度を減少させるために高齢者が自主的に動くことを奨励して欲しいと交渉、「ご近所福祉サロン」について検討され、2021年度中につくる認可が出た。サロンは、社会福祉協議会が管轄。ここで「健康づくり型」の活動をする月8,000円の支援を得られる。医療生協と一緒に場を維持し講師派遣などの協力依頼をし「協働団体」として講師派遣などが保障された²⁰。

③原油価格の高騰による暖房用灯油等に対する補助拡充を

原油価格の高騰が続く可能性が大きい中、寒冷

地における暖房用灯油の補助制度（かつての福祉灯油）を大きく拡充させる必要がある。通常「福祉灯油制度」は1万円程度1回となっていることから、円安・原油価格高騰の折から従来と同じであれば購入量が少なくなる。

灯油の店頭価格は、全国平均で2020年12月では1,441円だったものが、23年1月では2,003円と39%も高騰した。コロナ関連交付金等を活用しての拡充も必要となっている。

④払える国民健康保険料（税）のために

国民健康保険は低所得者の被保険者が多く、重い負担に苦しんでいる。コロナ禍が追い討ちをかけている。全国知事会、全国市長会など地方6団体、国民健康保険団体連合会も、被用者保険との保険料負担の格差を縮小するために財政基盤強化のための公費の投入を国に求めている。

静岡市では、2年連続の国保値上げにストップをかけた。浜松市では政令市に移行した05年以降初めて国保料引き下げを実現した。年金者組合など13団体が参加する「静岡市医療と福祉をよくする会」や「浜松・国民健康保険を良くする会」の運動の成果である²¹。

⑤地域公共交通充実による移動手段の確保

高齢者の交通事故があとを絶たない。判断力の弱まり、認知機能の低下は高齢になると避けられない。否応なしに「運転免許証の返納」が当面の課題になる。「返納するのはいい。だがその後の足はどうする」ということになる。交通機関の発達している都会はともかく、地方に行けば行くほど切実な課題になっている。各地でバス路線が廃線や減便となり、免許証を持たない、返納した高齢者の買物や通院等に困っている実態がある。

敬老パスなどが各地で廃止や一部負担増などが行われている中で、様々に検討工夫した取り組みを進めている自治体もある。

例として、地方病院が患者送迎のために通院バ

スを運行している場合、この通院バスに患者以外の買い物などの住民も乗車できるようにし、運行にあたる費用の一部を自治体が助成するシステムをつくる可能性も検討され始めている。

通学のために「通学バス」を運行している状況を調査し、通学時間帯以外の昼間に高齢者等の通院・買物のために活用する自治体も生まれている。

公共交通機関（バス等）の定期代の50%を補助し高齢者の移動手段の確保を図る自治体もある。定期であれば何回も乗り降りすることが可能である。バス路線を運行する企業にとっても利用者数の増加は路線維持にとっても必要なことである。割引率の拡大も検討されている。

「公共の再生」に反する動きも生まれている。

京都市の敬老乗車制度が2021年11月の条例で改悪された。利用者の年齢が70歳以上から75歳以上に引き上げられた。利用者の負担金は、これまでは非課税世帯で年間3,000円だったが、22年10月からは2倍になり、さらに23年は3倍の9,000円になる。「敬老乗車証制度・守ろう連絡会」は6万5,000以上の反対署名を積み上げている²²。

「すべての高齢者が社会にとっての図書館」である。政府が繰り返し高齢者に対する苛政を行おうとも屈することはない。長年蓄積してきた知恵と力で、それをはねかえそう。

（よしだ つとむ・全日本年金者組合副委員長・
社会保険労務士）

- 1 第34回日本高齢者大会「日本高齢者権利宣言」2022.11.24
- 2 総務省「統計トピックスNo.132」2022年9月、内閣府「2022年版高齢社会白書」、厚労省「2021年発表資料」
- 3 厚労省「2019年国民生活基礎調査」
- 4 金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査」2020年
- 5 総務省統計局「労働力調査」（基本統計）
- 6 内閣府「2021年版高齢社会白書」
- 7 厚労省「2021年高年齢労働者の労働災害発生状況」
- 8 内閣府「2022年版高齢社会白書」、厚労省「被保護調査」2022年8月概数
- 9 内閣府「2022年版高齢社会白書」
- 10 同上
- 11 内閣府「2021年度高年齢者の日常生活・地域社会への参加に関する調査結果」
- 12 同上
- 13 同上
- 14 全日本年金者組合「30年史」2019年6月に加筆
- 15 全日本年金者組合神奈川県本部HP
- 16 全日本年金者組合愛知県本部HP
- 17 全日本年金者組合広島県福山市発行資料
- 18 「しんぶん赤旗」2022年11月1日付、全日本年金者組合大阪府本部資料に加筆
- 19 「年金者しんぶん」2020年2月15日付
- 20 全日本年金者組合「要求活動交流集会」資料2022年11月
- 21 「しんぶん赤旗」2022年10月19日付
- 22 全日本年金者組合京都府本部HP

新型コロナウイルス感染症は高齢者の健康にどのような影響をもたらしたか

林 泰則

はじめに

新型コロナウイルス感染症のパンデミックが生じてからほぼ3年が経過した。これまで大きな感染の波が襲来するたびに、外出・社会活動の自粛、介護サービスの利用控えや高齢者施設での面会制限などが続き、高齢者・世帯の生活、健康に大きな影響をもたらしてきた。特に、オミクロン株が主流となった感染「第6波」「第7波」の時期は、医療体制がかつてなく逼迫する中、重症化しても入院できずに自宅もしくは施設内で亡くなるケースが多発し、まさに命に関わる事態が広がった。

本稿を執筆しているのは2022年12月初旬であり、日常生活に関わる様々な領域で行動制限の緩和が図られる一方、政府が新たに示した「感染レベル」評価の目安に照らすと18府県で「病床使用率50%以上」の状態にあるとも報じられている（12月1日現在）。感染「第8波」のフェーズに入り、医療機関、高齢者施設ではクラスター（集団感染）が再び広がりを見せ始めており、季節性インフルエンザの流行期と重なる時期でもあることから、医療・介護の現場は日々緊張の度合いを高めている。

本稿では、新型コロナウイルス感染症の広がりが高齢者の健康にどのような影響をもたらしてきたか、介護現場の実情などもふまえながら報告したい。

1 各種調査の結果から

コロナ感染下において、高齢者に健康・生活に様々な影響が生じていることは、種々の調査結果でも示されている。比較的早いものでは、感染「第2波」のピークをやや過ぎた2020年8月、ケアマネージャーなどを対象に実施された淑徳大学・結城康博教授による調査がある（図1）。回答（628件）の6割強にあたる62.8%が「機能低下のケースがある」と回答しており、「自由記述欄」には以下のような報告が寄せられた。

- ・1カ月間デイサービスを休んだことで、認知症の進行、歩行能力の低下がみられ、総合事業の対象から要介護に変更になった方がいた。

- ・デイサービスに行かなくなり、外出や人の関わりが面倒になってきている利用者がいる。外出頻度が減り、身体機能が低下している人が多い。

- ・デイサービス控えの期間に転倒して骨折入院。外出の機会がなく歩行困難となり、認知症が進み、言葉が出ない。食事が進まずに低栄養になったケースがある。

また、感染「第1波」の時期には、52の県庁所在地・政令市を対象にした要介護認定の申請状況に関する調査が行われている（図2）。感染リスクが高まる中で、認定システムが機能しない事態（訪問調査、認定審査会を十分実施できなかった）が生じ、2020年5月は、7割弱にあたる35市区で要介護認定の申請件数が前年同月比

で20%以上減少したと報告されている。介護保険の利用・支援が必要になっても制度にアクセスできなくなり、そのことが状態悪化・健康悪化が進んだ一因になったことが推察される。

最近では、22年6月に発表された広島大学の研究グループの調査結果が注目された(図3)。調査は「第5波」収束後の21年10月～12月に実施され、全国の入所系医療・介護施設686カ所とケアマネジャー241人が回答した。施設の52.6%、ケアマネジャーの56.8%が「認知症の人に影響が生じた」と答えており、2020年6月～7月に実施した前回調査から10ポイント以上高い結果を示した。影響の具体的な内容では、「認知機能の低下」が80.3%

と最も多く、前回調査よりも18.9ポイント増加した。以下「身体活動量の低下」「興味・関心、意欲の低下」「歩行機能の低下、転倒」が続き、

図1 要介護(要支援)者の心身の機能低下について

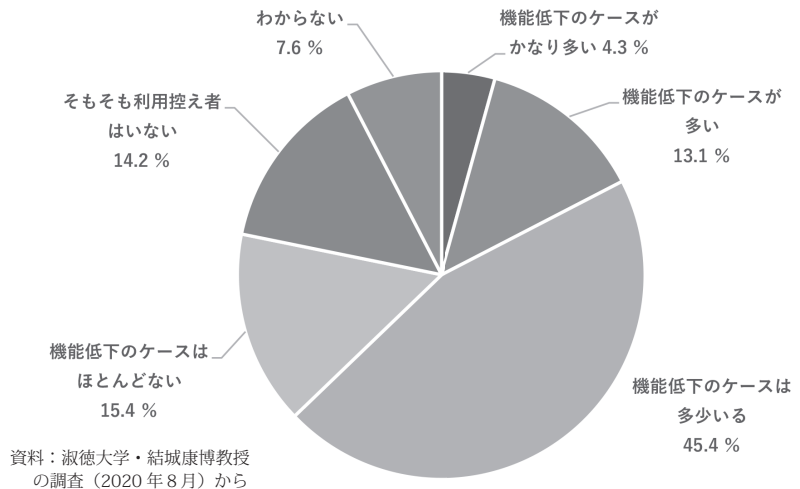


図2 要介護認定申請数(前年同月比)

※ 2020年1月・3月・5月分(県庁所在地・在政令市52市区)

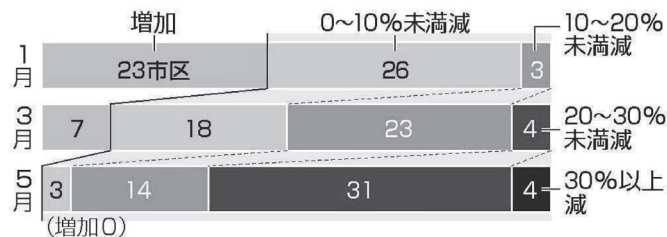
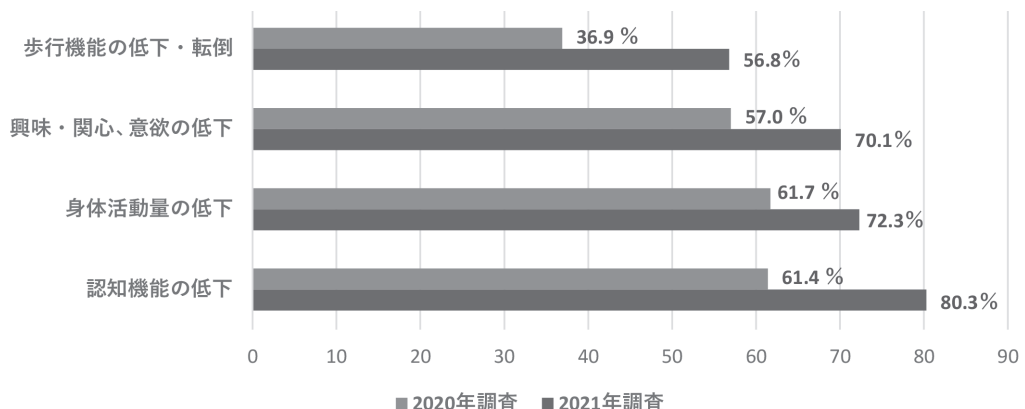


図3 医療・介護施設での活動制限による認知症入所者への影響



いずれも前回調査時よりも高い結果となっており、感染が長期化する中で、高齢者の状態が悪化傾向にあることが示された。また、72.6%のケアマネジャーが、介護サービスを受けられなくなった場合、家族が介護を行うことがあったと答えており、そのため家族が仕事を休んだり、介護負担のため精神的・身体的負担が増したと報告している。

2 行動自粛、利用控え、面会制限がもたらす影響

感染拡大に伴う外出・社会活動の制限、会話・コミュニケーションの機会の減少、感染リスクを回避するための介護サービスの利用控え、施設での面会制限などが、高齢者の健康状態、さらに世帯の生活全般に様々な影響をもたらしていることは、私たち民医連に加盟する各地の介護保険施設・在宅事業所からも相次いで報告されている。

具体的には、歩行や立ち上がりが困難になるなどADL（日常生活動作）・筋力の低下、病状・病態の悪化、ストレスの増大、うつ症状の出現、もの忘れ・認知機能の低下、認知症の進行、生活全般に対する意欲の減退が生じているケースや、外出の機会、外部との交流の場が減ったことによる近隣・地域社会から孤立化する事例などが多数報告されている。「転倒骨折が例年より増加している」「以前出来ていたインスリンの自己注射や血糖測定ができなくなった利用者が少なくない」などの指摘のほか、「サービスの利用が減り、同居している家族の介護負担、精神的負担が増大している」事例が多数寄せられた。加えて、施設での面会が制限・中止されたことによる影響も大きい。特養に入所している認知症の夫が、施設が面会を禁じている期間に症状が進行し、再会時に家族を認識できなくなっていたケースなどもあった。会

えないことによる心労、ストレスから、長期間入所していた施設を敢えて退所し、在宅介護や在宅での看取りを選択した家族も少なくなかった。以下、事例を紹介する。

・要介護3。ショートステイ利用中にコロナに感染して入院。退院後は在宅で過ごせなくなり、ショートステイの長期利用となっている。

・要介護5の女性。末期がんにて救急搬送。ホスピスへの転院なども検討したが、面会が出来ないため、急きょ在宅看取りの方針となる。

・要介護1の妻、要支援2の夫。2世帯住宅で長男家族と同居しているが、感染予防のため家庭内で別居状態。夫は感染することを恐れてデイサービスの利用を中断。夫との2人だけの生活によるストレスで精神不安定な状態に。

・80代男性。もともと対人恐怖や不安が強かったが、コロナで息子のイベント関係の仕事が激減、この先の生活不安により本人の精神状態がさらに悪化。

・90代の母親を息子が介護していたが、食事摂取量が落ちて衰弱してきたと診療所に相談。初回往診時には衰弱が進んでおり、訪問看護も入ったが数日で死亡。介護力がないことから死期が早まったと思われる。

中には痛ましいケースの報告もあった。感染リスクのため市の生活保護課、地域包括支援センターの訪問回数が減少する中で生じたひとり暮らしの男性の孤独死事例（元妻が本人宅訪問時に遺体を発見）、自身の体調悪化で介護することが困難になったことを悲観し、介護者が自死に至った老々世帯の事例などである。

3 収入減・経済困難による生活・健康への影響

以上に加え、コロナ感染下での失職等によって

収入が激減して受診困難な状態に陥り、健康面で重大な影響が生じているケースも報告されている。全日本民医連「コロナ禍における困窮事例調査」から紹介する。

・70代男性、独居。老齢基礎年金はわずか。タクシー運転手の仕事をしていたが、以前の10万円ほどの収入はコロナで3割程度減少。脳血管疾患の後遺症と職業がら足腰に痛みあり、歩行も20～30メートルがやっと。これ以上仕事を続けられず、今後の生活に対する不安が強い。

・60代男性。夫婦ともにパート、年金も受給。2021年6月に感染。ADLの低下がみられ、労作時は酸素吸入が必要な状態に。リハビリでADLは回復したが、在宅での酸素療法が必要になった。港湾関係の仕事をしていたが、酸素吸入をしながらでは就業できず退職。

4 クラスターの甚大な影響—医療体制の逼迫の中で

感染拡大期には、特養ホーム、老健施設などの介護保険施設を中心にクラスター（集団感染）が頻発し、入所者の健康、さらには命の継続そのものを左右する極めて深刻な事態が生じた。その背景には、重症化して治療が必要になっても入院することができない、「医療崩壊」とも称された医療体制の逼迫があった。

感染「第3波」の時期には、入院の受け入れ体制の確保が困難な自治体で「85歳以上の救急搬送はしない」「延命措置を希望しない」という意思表示を前提に入院を認める」などの通知が保健所から事業所に発出されるなど、高齢を理由とする「いのちの選別」が現実化した。

一方、介護保険施設では、施設内での感染者の対応を求められても医療機関と同等の感染対策を講じることはできない現状がある。医療スタッフ

の配置数が少なく、感染を専門とするスタッフが配されているわけではないからだ。回廊式など自由な往来を前提とした施設の構造では「隔離」も難しい。入所者の中にはマスクの着用など感染予防策をとれない方もいる。厚労省は、感染者の個室での受け入れやゾーニングの徹底、陽性者を担当するスタッフの固定化などを要請したが、施設の構造や慢性的な人手不足の中で100%実施することは難しい。そのため高齢者施設では、ひとたび陽性者が出ると一気にクラスター化するリスクを常に抱えることになった。

感染拡大期に医療が大きく逼迫した地域では、高齢や認知症という理由で本来必要な医療を受けられないケースが施設や在宅で多発するなど、前述した「いのちの選別」の事態が広がった。施設内療養（留め置き）を要請され、必要な治療を受けられず目の前でなじみの入所者が亡くなっていく光景に、職員も深い精神的ダメージを受けた。

施設内療養中に生じた死亡者数の全国的な統計は現時点では見当たらないが、22年11月に公表された「21世紀老人福祉の向上をめざす施設連絡会（21・老福連）」の「全国ホーム施設長アンケート」では103施設で死亡例がみられたと報告されており、以下のような施設長の声が寄せられている。

・重篤になってから医師と連絡をとり、病院に交渉し入院できるようケアマネジャー、看護師、家族も巻き込んで取り組んだが、結局保健所の許可がないと入院できないと言われ、翌日施設で亡くなった。

・認知症重度の方で、点滴や服薬等治療が出来なかった。基礎疾患に肺の病気があり、重症化した。

・保健所から施設で看取るようにと救急搬送を断られた。

・高熱と酸素飽和度の低下がみられ、施設内での対応は困難なため入院を希望。2回通院したが

断られた。しかしあまりにも日増しに状態が落ちていくため、保健所を通じてようやく入院の許可が出た。その入院予定日の前日に容体が急変し、救急車で搬送。搬送先でもなかなか病院内に入れてもらえず、時間が経過していく中でそのまま死亡に至ってしまった。

5 第6波、第7波下での過酷な状況

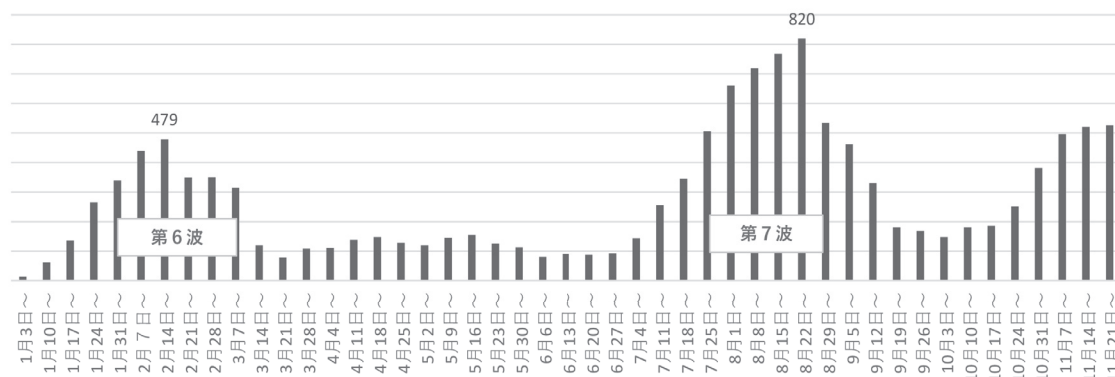
特に、オミクロン株が主流化した2022年の「第6波」、「第7波」において大規模なクラスターが続発し、介護現場は困難を極めた（図4）。感染力が強く、感染が広がるスピードが速いため、1人目の陽性者が確認されてから数日のうちに、入所者・職員合わせて陽性者が一気に100人近い規模に達したケースも珍しくなかった。感染や濃厚接触を理由に多数の職員が出勤できなくなり、施設によっては、例えば食事を1日2回に変更したり、入浴の回数を減らすなど、ケアの質を落とし対応することを余儀なくされた。人手不足から無症状感染の職員が陽性者をケアする、いわゆる「陽陽介護」といわれる事態も広範に生じた。こうした状況の中で、必要な医療を受けられずに施設内療養中に命を落としたケースが多発した。

療養中の死亡は在宅においても発生した。厚労省は12月7日、感染「第7波」の7月～8月に自宅で死亡した感染者が少なくとも776人いることを公表した（図5）。22年1月～3月の「第6波」の555人を大きく上回っており、約8割が70歳以上の高齢者で、7割が基礎疾患を有していたとされている。前年との比較でみると、「第7波」の感染爆発で、重症化しても入院できず、在宅で命を落とす高齢者が急増したことが分かる。状態が急変しても119番がつかず、担当ケアマネジャーが消防署に駆け込んで対処したなど、通常では起こりえない事態に直面したとの報告もあった。

6 介護事業所側の困難—深刻な経営難と人手不足

コロナ感染下においても必要な介護サービスが継続して受けられるかどうかは、高齢者の健康状態を左右し、家族の介護負担の増大など世帯の生活にも影響をもたらす。感染が拡大する中で、利用者が自主的にサービス利用を控えるケースの一方、事業所側が必要なサービスを十分提供できない事態も生じた。その主な原因は、介護事業所の

図4 クラスターが生じた高齢者施設数（2022年1月～）



資料：全日本民医連調べ

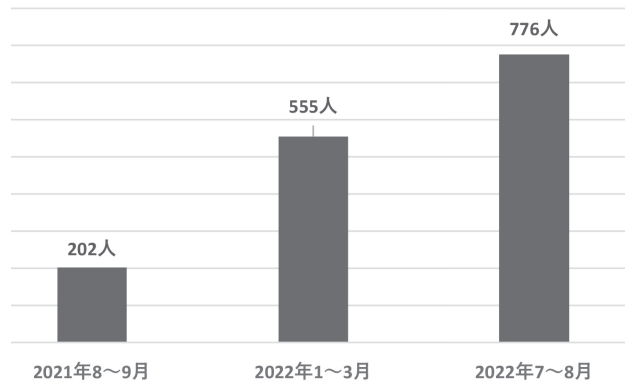
深刻な経営難と慢性的な人手不足である。

3年に一度実施される介護報酬改定は、2009年の実質プラス3%改定をのぞき、マイナス改定もしくは実質マイナス改定で推移してきた。特に、公称改定率▲2.27%、基本報酬で▲4.48%もの引き下げが断行された2015年改定が介護事業所に与えたダメージは大きく、それが解消されていないところを新型コロナウイルス感染症が直撃した。老人福祉・介護事業所の倒産件数（東京商工リサーチ調査）

は2015年改定後の2016年以降100件を超えて推移しており、コロナ下の2020年で110件とそれまでの最多を記録した。2021年は政府のコロナ支援策などもあって減少したが、22年は1～11月で135件と大幅に増加している。倒産した事業者の多くは小規模事業所であり、在宅の基本サービスとされる訪問介護、通所介護が多くを占めている。

現場の人手不足も深刻化の一途をたどってきた。募集しても応募がまったくない事態が常態化しており、有効求人倍率は2020年度が3.9倍（全産業1.1倍）、ヘルパーについては14.9倍と異次元の域に入っている。ヘルパーは数の不足とともに高齢化が進んでおり（70代のヘルパーが80代の利用者をケアするなど日常的な光景になっている）、コロナ下で感染リスクを恐れた高年齢のヘルパーの退職が相次ぎ、不足状況にますます拍車をかけた。そのため、政府が通所介護の利用控えに対して訪問介護による代替が可能との通知を発出したものの、ヘルパー不足のため支援が途絶えたケースが続出した。政府は介護職員の需給について2025年に32万人、2040年に69万人の不足が生じると推計しているが、それに見合った手立ては講じられておらず、肝心の処遇改善についてもいまだ全産業平均と月8万円の給与差は埋まっ

図5 自宅で死亡した新型コロナ患者数



資料：厚生労働省発表資料

ていない。

特に、「第7波」下で発生した大規模クラスターの影響は甚大であり、介護事業所はかつてない減収・損失に見舞われている。国の財政支援はあるものの、損失額全体を補填する水準とは到底いえず、必要額の僅か4分の1しかカバーされていないとの報告もある。こうした経営困難に直面する中、クラスターが収束しても従来通りに事業を継続することを不安視する声が多数寄せられており、事態を放置しておけば地域の介護サービス基盤を毀損させることになりかねない。高齢者の健康保持や生活維持に直結する問題ともなる。

おわりに—医療・介護基盤の立て直しが急務

コロナウイルスに感染し、ウイルス由来の肺炎などを発症するのは文字通り「コロナ禍」といえるが、必要な介護サービスを受けられずに体調を悪化させたり、重症化しても必要な医療を受けられず命が断たれてしまうなどの事態は、成り行き任せの政府の施策による「コロナ対策禍」（人災）といって良いだろう。新型コロナウイルス感染症は、政府がこれまで推進してきた新自由主義を土台とする医療費・介護給付費抑制政策が、いかに

地域の医療・介護基盤を劣化させ、高齢者の健康権を侵害してきたかを浮き彫りにした。

しかし、政府は高齢者や医療・介護現場の実態を等閑視したまま、社会保障費の徹底的な削り込みを図る全世代型社会保障改革をさらに加速させようとしている。政府によるこれまでのコロナ対

策の全面的な検証と、医療・介護体制の抜本的な立て直し、新自由主義政治の転換が求められている。

（はやし やすのり・全日本民主医療機関連合会
事務局次長）

最低保障年金創設は女性の「人権宣言」

～国民年金・厚生年金『老齢年金』受給権者の実態からみた年金改革の方向について～

寺越 博之

はじめに

岸田内閣は、2022年度の年金も毎月0.4%削減した。老齢基礎年金のみの人も、障害基礎年金のみの人も一律引き下げた。働く者の賃金がコロナ禍で下がっているからだという。働く者の賃金が下がっているのは、コロナ禍で非正規労働者や女性労働者を中心にした働く者の雇用と賃金が悪化しているからだ。西欧ではコロナでも賃金が下がっていない。国が働く者の雇用と賃金を支えているからである。ところが日本は、働く者に対する手当てが全くなされていない。だから賃金が低下している。この国はコロナ禍の中でも働く者に対する手当てをしないばかりか、働く者の賃金低下をこれチャンスとばかりに、高齢者や障害者の年金を引き下げたのである。

異常な物価高の中での年金引き下げについては、全国津々浦々で怒りが広がり、年金の将来についての不安が筆者のところに数々寄せられた。その不安の相談に応えるためにも、老齢年金の実態・全体像を明らかにして、年金改革の方向を明らかにする必要性を感じた。

本稿では「2018年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」に基づいて、老齢年金、とりわけ女性の老齢年金の実態・全体像を明らかにして、低年金を打開する方向を明確にしたい。

1 各老齢年金受給権者数の男女別実態について

(1) 基礎のみ（共済なし）受給権者数の男女別実態について

1) 「基礎のみ（共済なし）受給権者数」とは

「2018年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」(p30～31)の「基礎のみ（共済なし）受給権者数と男女別年金月額階級別」表の注には「『基礎のみ共済なし』とは『基礎のみ』の受給権者のうち、共済組合等の組合員等たる厚生年金保険の被保険者期間（平成27年9月以前の共済組合等の組合員等の期間を含む）を有しない受給権者の数である」と注記されている。つまり、「基礎のみ（共済なし）受給権者数」とは、共済年金も、厚生年金も受給資格がない、純粹に基礎年金のみの受給権者の数である。

2) 「基礎のみ（共済なし）受給権者の男女別実態と特徴

「基礎のみ（共済なし）受給権者数」とは、20歳～59歳までに、2017年8月までには、国民年金被保険者期間が25年以上ある人で5,947千人いる。2017年8月以降は年金受給資格期間が10年と短縮されたので、新たに500千人が増えた。

「基礎のみ（共済なし）受給権者25年以上の者」の平均年金月額が男性で「月53,740円」、女性で「月49,650円」であり、「基礎のみ（共済なし）受給権者25年未満の者」の平均年金月額は男性で「月

19,008 円」、女性で「月 18,944 円」であり、低年金が多い。しかも、「基礎のみ（共済なし）受給権者 25 年以上の者」で月額 4 万円未満（減免期間、カラ期間がなければ 25 年で月の年金額は 40,625 円）の人数と全人数に対する割合は、男性で 238 千人（21.3％）で、女性は 1,525 千人（31.6％）であり、さらに低額な受給権者が多数いる。

「国民年金・厚生年金保険『老齢年金』全ての受給権者数」（以下「老齢年金受給権者数」という）人数は男性で 15,924 千人、女性で 21,321 千人である。「基礎のみ（共済なし）受給権者」が「老齢年金受給権者数」に占める割合は男性が 7.5％であり、女性は 24.6％である。つまり、女性の年金受給権者数の約 25％が低年金の「基礎のみ（共済なし）受給権者」なのである。

「基礎のみ（共済なし）受給権者数」の男女比は女性が男性の 437％で男性の 4 倍以上多い（図 1）。これは、この国の女性が置かれている状況を深く反映している。戦後の日本は、片働き（男性が働き、女性が家事、あるいはパートで働く）就労構造であった。1985 年年金「改正」で基礎年金が創設されるまでは、国民年金への被扶養配偶者の加入は任意とされてきた。被扶養配偶者で、国民年金に加入してこなかった人は、被扶養配偶

者の期間は受給資格において、「カラ期間」として認められるが、このカラ期間は年金額には反映しない。したがって 25 年以上の受給資格を充たしているが、前述したように、4 万円未満の年金額しか受給できない受給権者が生まれる。しかもそれは女性に多いのである。

さて、国民年金被保険者は低所得者、無所得者が多い。そのために国民年金は、保険料免除制度を設けている。厚労省「平成 26 年国民年金被保険者実態調査結果」¹によると申請全額免除者が 15.7％、一部減免者 10.4％となっている。合計 26.1％である。それらの減免者の年金給付額は、減免期間の給付については、国庫負担の 1／3（現在では 1／2）相当に減らされるのである²。

以上の通り、基礎年金は、「カラ期間」「減免期間」が給付減につながり、低年金である基礎年金がさらに引き下げられるのである。

（2）「通算老齢年金・25 年未満受給権者数」と男女別実態と特徴について

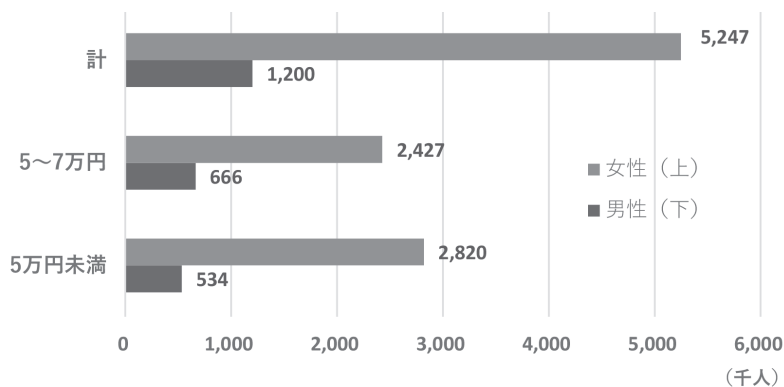
1）「通算老齢年金・25 年未満受給権者数」とは？

「2018 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」（p31）の「通算老齢年金・25 年未満受給権者数と男女別年金月額階級別」表の注 1 では「（この

表は）通算老齢年金・25 年未満の受給権者数を計上しており、新法老齢厚生年金については、旧法の老齢年金に相当するもの以外を『通算老齢年金・25 年未満』としている。新法退職共済年金についても同様」と注記されている。

しかし、「通算老齢年金」制度³は 1985 年「改正」でなくなった制度であり、昭

図 1 基礎のみ（共済なし）男女別年金月額階級別老齢年金受給権者数



資料：厚生労働省「平成 30 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」p30 より作成

和 26 年生まれまでは厚生年金受給資格は 20 年⁴（昭和 30 年生は 24 年）あれば良かったので、25 年未満とすると老齢厚生年金受給者と区別がつかなくなる。したがって、「通算老齢年金・25 年未満受給権者数」という表現は、誤解を与える表現である。適切なのは「老齢年金受給者以外の厚生年金受給権者数」と言える。そこで、以下では「通算老齢年金・25 年未満受給権者数」を「老齢年金受給者以外の厚生年金受給権者数」とし、以下、「老齢年金受給者以外受給権者」と表示する。

2) 「老齢年金受給者以外受給権者数」の男女別実態と特徴

「2018 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」では、20 年～25 年の厚生年金受給資格がある受給権者数は、別表の「厚生年金保険老齢年金受給権者数」として計上されている。したがって、20 年～25 年の厚生年金受給資格はないが厚生年金受給権がある人は「老齢年金受給者以外受給権者数」として計上されている。この「厚生年金保険老齢年金受給権者数」と「老齢年金受給者以外受給権者数」は重複することがないとされている。

「老齢年金受給者以外の厚生年金受給権者」とは、20 年～25 年の厚生年金受給資格がないが、2017 年 7 月末までは、厚生年金と国民年金被保険者期間が 25 年ある人々である。つまり、厚生年金被保険者である期間が短く、国民年金被保険者期間が長い人々である。例えば、女性は卒後正規職員として就職し、結婚または産後退職して、その後、非正規職員として再就職するなど正規労働者の期間は短く、非正規労働者の期間が長い。また自営業の場合も、被用者の期間が短く、自営業などで国民年金の被保険者期

間が長くなっている。

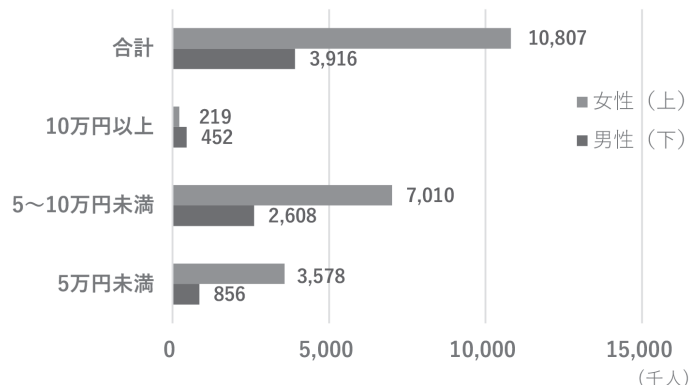
それ故、「老齢年金受給者以外の受給権者」の平均年金月額は男性で月 69,615 円、女性で月 56,514 円であり、月 10 万円以下の受給権者の全体に占める割合は、男性で 88.5%、女性では 98.0%であり、多くの受給権者は低年金である。

「老齢年金受給権者」人数は男性で 15,924 千人、女性で 21,321 千人である。「老齢年金受給者以外の受給権者」が「老齢年金受給権者数」に占める割合は男性は 24.6%、女性では 50.7%である。つまり、女性の年金受給権者数の 50%以上が低年金の「老齢年金受給者以外の受給権者」なのである。

「老齢年金受給者以外の受給権者数」の男女比は女性が男性の 2.76 倍であり、圧倒的に女性が多い（図 2）。これは、この国の女性が置かれている状況を深く反映している。つまり、現在日本において、女性は結婚・出産・子育てという中で、長期間に正規労働者として就労することが困難な状況におかれていることが反映しているのである。

後述する「女性の 10 万円以内の年金受給者は女性の年金受給者全体の 86%である」という実態の根源は女性の 50%以上が平均月額が低い「老齢年金受給者以外の受給権者」であることが大きく影響している。

図 2 老齢年金受給者以外の厚生年金受給権者数と男女別年金月額階級



資料：厚生労働省「平成 30 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」p31 より作成

(3) 厚生年金保険老齢年金受給権者数と男女別実態と特徴

1) 「厚生年金保険老齢年金受給権者数」とは？

「2018 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」(p29) の「厚生年金保険・男女別年金月額・階級別老齢年金受給権者数」表の注1 では「新法老齢厚生年金については、旧法の老齢年金に相当するものを『老齢年金』としている。新法退職共済年金についても同様」とされている。

2) 「厚生年金保険老齢年金受給権者数」の男女別実態と特徴

「2018 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」では、20 年～25 年の厚生年金受給資格がある受給権者数を「厚生年金保険老齢年金受給権者数」として計上している。

「厚生年金保険老齢年金受給権者」とは、20 年～25 年以上、被用者として長期にわたり厚生年金被保険者であった人たち、日本型雇用の特徴である終身雇用、定期昇給などの恩恵を受けてきた人である。

「厚生年金保険老齢年金受給権者」の平均年金月額は男性で月 163,840 円、女性で月 102,558 円である。月 10 万円以下の受給権者が全体に占める割合は、男性で 11.5%、女性で 50.7% で、女性の 50% 以上が月 10 万円未満の年金額となっている。厚生年金被保険者加入期間が 20 年から 25 年以上あるのにもかかわらず、女性の年金月額があまりにも低い。男女間の平均年金月額の格差は、現役時代の男女間の賃金格差が反映している⁵⁾。

「老齢年金受給権者」人数は男性で 15,924 千人、女性で 21,321 千人である。「厚生年金保険老齢年金受給権者数」が「老齢年金受給権者数」に占める割合は男性が 67.9% で、女性は 24.7% である。

「厚生年金保険老齢年金受給権者数」の男女比は女性が男性の 0.49 倍であり (図 3)、圧倒的に

女性が少ない。これも、前述のよう女性が置かれている状況の反映である。

(4) 「国民年金・厚生年金保険『老齢年金』全ての受給権者数」と男女別実態と特徴

1) 「国民年金・厚生年金保険『老齢年金』全ての受給権者数」とは？

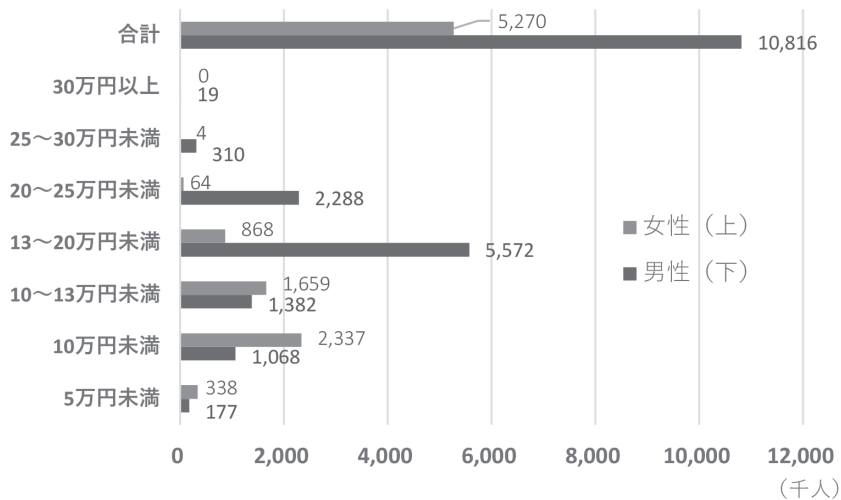
「老齢年金受給権者数」とは、「2018 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」p29 の「厚生年金保険老齢年金受給権者数」と p31 の「通算老齢年金・25 年未満受給権者数」および p30～31 の「基礎のみ (共済なし) 受給権者数」の合計数、すなわち共済以外の老齢年金受給権者総数である。

2) 老齢年金受給権者数の男女別実態と特徴

老齢年金受給権者数は男性で 15,924 千人、女性で 21,321 千人である。老齢年金受給権者数の男女比は女性が男性の 1.34 倍であり、女性が多い。これは男女の平均寿命率の差の結果である。現在の受給権者が被保険者だった時代は片働き世帯が多いという特徴があり、日本の年金制度は片働き世帯、つまり男性重視構造となっていて、賃金の男女間格差が著しい。その結果、年金月額の男女間格差が非常に大きくなっている。そのため、女性は高齢世帯で 2 人ならばなんとか生活できるが、1 人になるとたちまち生活困難となる。低年金の影響は男性より長寿の女性が受けるのである。女性は、現役時代から亡くなるまでジェンダーギャップの状況におかれているのである。

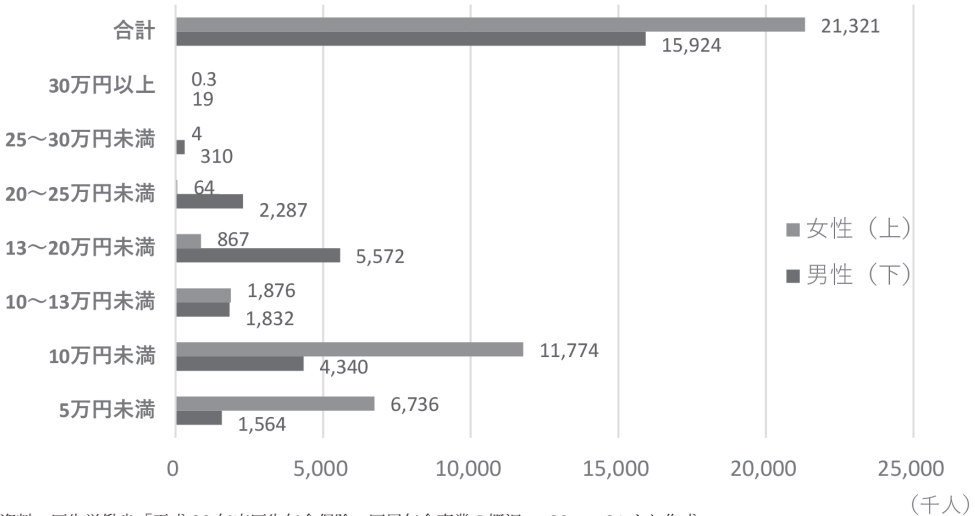
「老齢年金受給権者の受給月額別人数表」をみると平均月額が 5 万円未満の割合は、男性で 9.8%、女性で 31.6%、平均月額が 10 万円未満の割合は男性 37.1%、女性で 86.8%、平均月額が実質的生活扶助相当生活費額の 13 万円⁶⁾ 未満の割合は、男性で 48.6%、女性で 95.6% である (図 4)。平均月額が 13 万円以上の割合は、男性 51.4%、女性 4.4% で、女性の多くは低年金者である。

図3 厚生年金保険男女別年金月額階級別老齢年金受給権者数



資料：厚生労働省「平成30年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」p29より作成

図4 国民年金・厚生年金保険「老齢年金」受給月額別人数



資料：厚生労働省「平成30年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」p29～p31より作成

2 低年金の実態とその要因

(1) 低年金は基礎年金の老齢年金額が低いことが共通要因

上記「各種別の老齢年金の男女別実態と特徴」から言えることは、①基礎年金のみの受給権者、②老齢年金受給者以外受給権者、そして、③現役時代に標準報酬が低かった受給権者、これらの3

パターンの受給権者の老齢年金が低いことである。この3つに共通するのは、基礎年金の老齢年金額が低いことである。老齢年金受給権者数の22.3%もの830万人が「5万円未満」の老齢年金である。830万人のうち、被保険者期間が10年～25年未満の人は、基礎年金のみの人で500千人、老齢年金受給者以外で68千人、合計568千人(6.8%)である。7,732千人(8,300千人－568千人)は被保険者期間が25年以上あるのに、「5万

円未満」という極めて低い老齢年金である。

（２）基礎年金の老齢年金額が低いことの要因

国は1985年年金「改正」で基礎年金を創設し、満額の基礎年金額の水準を「最低生活保障」から、「基礎的消費支出を賄える額」へと変更し、1986年4月時点で1カ月単価を2,000円から1,250円に引き下げた。さらに国は1985年年金「改正」以来、年金財政再計算の度ごとに、際限がない給付引き下げを繰り返してきた。

１）1985年年金「改正」で「最低生活保障」の考え方の変更

1985年年金「改正」で国民年金は全国民を対象とする「基礎年金制度」に改め、厚生年金や共済年金などの被用者年金は、基礎年金に上乘せする二階部分の報酬比例年金として再編成した。さらに国民年金創設時の国民年金給付水準の考え方「最低生活保障」を、基礎年金給付水準の考え方「基礎的消費支出を賄える額」へと後退させた。

① 1985年年金「改正」時の基礎年金額の考え方

1985年年金「改正」時の基礎年金額の考え方については、「月額5万円という基礎年金の額は、

20歳から59歳までの40年間保険料（以下「満額」という）を納付した場合、国民の老後生活の基礎的部分を保障するものとして高齢者の生計費等を総合的に勘案（1984年度の65歳以上の単身・無職の基礎的消費支出にその後の消費水準の伸びを加味）して決められたものである。保険料納付期間が40年に満たないときは、その分減額される。」⁷というものである。

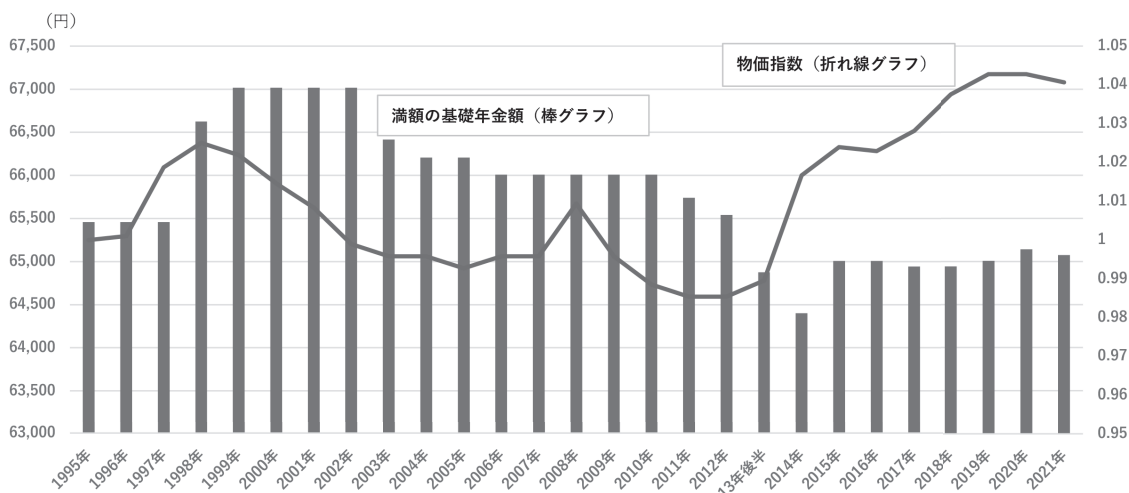
② 「基礎的消費支出を賄う額」とは

「基礎的消費支出を賄う額」とは、高齢者の消費支出の「食費・住居・水道光熱費・家具、家事用品、被服及び履き物費」を賄う額とされ、「教養娯楽費、交通通信費、保健医療費、交際費」が雑費とされて、除外されたものである⁸。教養娯楽費、交通通信費、保健医療費、交際費は人々が生きていくために不可欠な費用である。

③ 基礎年金額の推移

国民年金は1985年年金「改正」で、給付額が1986年から2004年まで20年かけて30%引き下げられた。満額の基礎年金額（月額）は1995年には65,458円であったが、27年後の2022年には64,817円となり、641円も低くなっている。この

図５ 基礎年金（満額）の推移と物価指数（1995年＝1）の推移



資料：厚生労働省「国民年金・厚生年金現況」から筆者作成

間に物価指数は図5の通り推移し、消費税は5%、8%、10%と増税され、2001年10月から介護保険料の徴収が始まり、同じく2001年より70歳以上の高齢者医療の窓口負担が定額負担から定率負担に改定されていることなどを考えると、基礎年金額の実質的な価値は大幅に目減りしているのである。

2) マクロ経済スライド導入で「年金の実質的価値の維持」を放棄

2004年国民年金「改正」では、保険料水準固定方式が導入され、厚生年金および国民年金の将来の保険料水準を固定した上で、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組み＝マクロ経済スライドの仕組みが導入された。マクロ経済スライドは「収入の範囲内に支出を抑える」という考え方である。この考え方からは、財源は固定され、給付だけが変動し続け、その結果、公的年金の設立趣旨に反して、年金給付が引き下げられ、被保険者の生存が困難になろうとも自動調整は続けられることとなった。

2004年国民年金「改正」までは、「国民の生活水準その他の諸事情に著しい変動が生じた場合」（2004年改正以前の国民年金法第4条2項）でなければ調整しないものとされ、財政規律を理由とする年金額の減額は予定されておらず、年金の実質的価値の維持は制度的に保障されていた。

ところが、マクロ経済スライドの導入によって「年金制度の本質は実質的価値の維持」としてきた我が国の年金行政は後退し、それ以降、際限のない年金削減を国民に強いてきている。

3) 基礎年金の老齢年金額が低いことの要因のまとめ

基礎年金の老齢年金額が低いことの要因をまとめると、①1985年年金「改正」で、給付額は1986年から2004年まで20年かけて30%引き下げられたこと、②1985年改正で、国民年金給付

額水準の考え方「最低生活保障」を「基礎的消費支出を賄える額」と後退させたこと、③年金給付額改定ルールを改悪し、賃金マイナス・物価マイナスでも、年金が引き下げられるようにしたこと、④マクロ経済スライドの実施で生活扶助額にも満たない基礎年金額にも一律的に年金引き下げが実施されてきたこと、⑤無職単身高齢者の基礎的消費支出額と基礎年金額（満額）との差額が拡大⁹してきているのに、国はその重大な事実は何ら対策をとることなく放置してきたこと等である。

社会保障は「労働者ならびにその被扶養者の健康と尊厳に対する危険に対して与える保障であり、社会保障の促進は国家の固有の機能である」¹⁰が、高齢者のいのちや生活を守ることこそ、国の固有の役割である。ところが、我が国は、「国家の固有の機能」を放棄して、老後の生活と健康を守る国の責任を、国民一人ひとりの自助努力や家族の責任に転嫁し、低年金の原因、公的年金で暮らせないことの原因を国民一人ひとりの自己責任化してきたのである。だから、国民が「今後充実させる必要があると考える社会保障の分野（3つまで回答）では、すべての年齢階級で「老後の所得保障（年金）」が最も多くなっているのである」¹¹。

3 女性の老齢年金の実態と低年金の原因

（1）女性の低年金の実態とその構造について

女性の「老齢年金受給権者」の31.6%が平均月額5万円未満の老齢年金額であり、86.8%が平均月額10万円未満である。このように、女性の多くは人権が否定されるような低年金となっている。これでは、女性は自立した生活を営めない。女性は人生の最終盤に、現役時代にも増して厳しい生活を余儀なくされている。

現在、老齢遺族基礎年金の支給対象者は、子の

ある配偶者または子となっているので、老齢基礎年金受給者の遺族年金はない。遺族厚生年金の支給対象者は、妻または子、55歳以上の夫・父母・祖父母および孫となっていて、遺族厚生年金を受給している妻のうち、65歳以上の者が全体の8割以上を占めている¹²。65歳～74歳が1,064千人、24.9%、75歳以上が2,610千人、61.0%となっている。したがって、遺族厚生年金を受給している妻の場合は、低年金が若干補完されるので、一人になったからといってたちまち生活困窮になるわけではないが、生活の困難は相当なものである。

基礎のみの人の場合、あるいは、厚生年金加入期間が短く、国民年金被保険者期間が長い人の場合には、遺族年金はゼロか、支給されてもわずかな額でしかないことを考えると、それらの遺族の老後の生活は非常に厳しく、想像を絶するものとなる。老齢年金の男女間格差は著しく、女性は老齢年金においても差別的な状況に置かれ続けている。

女性の低年金構造は以下の3点から構成されている。①「女性の老齢年金受給権者総数」の24.6%が低年金の「基礎のみ（共済なし）受給権者」であること。②「女性の老齢年金受給権者総数」の50.7%が同じく低年金（平均月56,514円）の「老齢年金受給者以外の受給権者」であること。③「女性の老齢年金受給権者総数」の24.7%が一般的な「厚生年金保険年金受給権者」であるが、25年以上厚生年金被保険者であっても、その平均年金月額102,558円であり、50.7%が月10万円以内の老齢年金であること－の3点である。

（2）女性差別の根深い日本

女性の低年金という厳しい現実、この国の女性の状況を深く反映しており、現役時代に女性が置かれていた労働条件、社会構造が反映している。女性の低年金は①男女の賃金格差が大変大きい、

②正規であっても労働条件（賃金・昇級・昇任・仕事内容など）が悪い、③雇用の中断、出産・育児にかかわる不利な扱いなどによる男女差別が存在する、④パートなど非正規雇用が多く、賃金が低い－などを原因にしている。これらこそ、ジェンダーギャップの現れであり、政治の責任で本来解消されるべき事項である。ところが、そのジェンダーギャップの解消が図られてこない上に、それがそのまま、女性の老齢年金に反映している。女性は現役時代においても高齢期においても人権がないがしろにされている。

（3）国は、国連社会権規約委員会などの勧告を無視してきた

国連社会権規約委員会は2001年と2013年に日本政府にいくつかの勧告をし、年金制度においては男女間不平等、男女間格差、女性の低年金、高齢女性の貧困の実態を告発し、それらの問題を解決するために、「最低保障年金制度」の創設を勧告してきた。しかし、いずれにおいても政府はこの勧告を無視してきた。

1）2001年社会権規約委員会・日本政府への勧告

2001年国連社会権規約委員会は日本政府に以下のことを勧告したが、政府はこの勧告に耳を傾けることはしなかった。

・「最低年金制度が存在しないこと及び男女間の収入格差を永続化させる年金制度における事実上の男女不平等が存続していること等の懸念が示され、年金制度に最低年金額を組み入れること」

・「年金制度において根強く残っている事実上の男女格差を可能な限り最大限に是正すること」

2）2013年社会権規約委員会・日本政府への勧告

2013年国連社会権規約委員会は日本政府に以下のことを勧告したが、政府はこの勧告も同じく耳を傾けることはしなかった。

・「社会保障への予算分配の大幅な削減が、特

に不利な状況にあり社会の周縁に追いやられている人々の集団の経済的・社会的権利の享受に悪影響を与えていることに、懸念を持って留意する」

・「高齢者、無年金者に貧困が広がり、高齢の女性に影響が強い。最低保障年金の創設について再度勧告する」

3) 「2016 年女性差別撤廃委員会の総括所見」

2016 年 3 月 7 日、国連女性差別撤廃委員会は、女性差別撤廃条約の日本の実施状況に関する審査の結果をまとめ、年金については以下のような総括所見を発表した。しかし、これについても国は同じく耳を傾けることはしなかった。

・「女性の貧困、特に高齢女性の貧困、年金給付に関するジェンダーギャップがもたらす生活水準格差を懸念する。」

・「貧困解消のための努力及び持続的な発展を強化すること」

・「高齢女性のニーズに対して日本政府が特別な関心を向け、年金スキームを女性たちの最低生活水準を保障するものへと改革するよう要請する」

(4) 女性の低年金の原因のまとめと打開の方向

2021 年 3 月、世界経済フォーラム（WEF）が「ジェンダーギャップ指数 2021」を公表し、日本は 156 カ国中 120 位という結果だった。女性の低年金は、この国の女性が置かれている状況（ジェンダーギャップ）が深く反映している。つまり、女性の低年金は日本の年金制度が日本国憲法や国連人権規約、国連女性差別撤廃委員会の総括所見等が生かされていないことの結果であることが明白である。

「高齢女性の貧困」「年金給付に関するジェンダーギャップがもたらす生活水準格差」などは人権問題である。老齢年金で言えば、高齢女性の人権はないがしろにされている。この人権侵害を解消するには、国連社会権規約委員会の提案する最

低保障年金の創設こそが求められる。そしてこの最低保障年金の創設こそ、高齢女性の人権侵害を是正する「女性の人権宣言」と言えるのである。

4 安心して暮らせるための年金制度の改革について

(1) 全額国庫負担による最低保障年金制度の創設

社会保障の原則は「社会保障は給付は必要に応じて、負担は負担能力に応じてが原則」（旧社会保険庁社会保障テキスト）である。老後の暮らしを維持する必要性に格差はない。男女差もない。医療はそれぞれの疾病に応じての医療給付となる。男性には男性の医療、女性には女性の医療があるということではない。社会保障は「労働者ならびにその被扶養者の健康と尊厳に対する危険に対して与える保障であり、社会保障の促進は国家の固有の機能である」¹³ が、すべての年齢階級の願い「老後の所得保障（年金）を充実させてほしい」を実現するのは、憲法の要請であり、国の固有な役割である。

老後の所得保障（年金）を充実させるには、死亡、障がい、老齢という事故に対して、全ての人が、それぞれの尊厳を失うことなしに安心して暮らせる公的年金制度の再構築が不可欠である。そのためには、加入している公的年金の種類、男女の違い、被保険者期間の長さ、標準報酬の額、保険料減免期間の有無などなどに関係がなく、死亡、障がい、老齢という事故そのものの事実に基づいて、その人が人間の尊厳を失うことのないようにすることができる最低保障年金制度の創設こそ、求められている。

現役時代のジェンダーギャップの解消も求められるが、それには残念ながら、一定の年数が必要である。しかし、女性の老齢年金のジェンダー

ギャップは、女性の尊厳といのちを脅かしていることを考えるならば、ただちに解消することが必要である。

年金制度改革の土台は、国連社会権規約委員会が日本政府に勧告しているように、国の制度として全額国庫負担による最低保障年金制度を創設することである。その最低保障年金を土台に、その上に国民年金給付、厚生年金給付を上乗せていく仕組みを再構築していくことが今求められている。

(2) 最低保障年金制度について

最低保障年金制度の内容については、その構造、給付水準、財源、財源の調達方法に政党や諸団体ごとの違いがある。しかし、ここで言う最低保障年金制度は、1977年社会保障制度審議会建議の「基本年金」構想と同じく、各拠出制公的年金の土台に、全額国庫負担による、拠出を前提にしない公的年金制度のことを言う。その給付水準は、全労連が月7万円、全日本年金者組合が月8万円、日本共産党が「月5万円からスタートし、徐々に引き上げていく」としているが、月8万円の給付水準が最低保障年金という名に値する給付水準であると考えられる。

最低保障年金制度を「全額国庫負担による基礎年金」というならば、1999年年金財政再計算時において、「基礎年金を税方式に転換する」ことについては、その財源調達の方法に大きな違いがあるものの、当時、「世論としては多数派となっている」「日本共産党、民主党、社民党、そして

与党の自由党が一致」「労働界では連合と全労連が一致」「基礎年金の全額国庫負担方式への転換を支持する自治体決議は1,200をこえている」¹⁴という状況であったのである。

したがって、国が憲法の立場から、障がい者、遺族、高齢者の最低生活保障に責任をもつという姿勢に転換するならば、また国が、女性の老齢年金のジェンダーギャップをただちに解消するという姿勢に転換するならば、最低保障年金実現の展望は目の前に開けてくるのである。

(3) 最低保障年金制度創設後の基礎年金給付額の抜本的改善

最低保障年金創設後、国民・厚生年金制度はどのようなになるか。新しい国民・厚生年金制度は、最低保障年金制度の一階部分の上に、二階部分の拠出比例年金として再構築されることになる。

最低保障年金制度創設（最初は月5万円からスタート）で基礎年金給付額がどのように改善されるのかを明らかにする。

2017年8月より、保険料納付期間10年以上で国民年金給付となる資格期間短縮が実施された。その結果、納付期間10年の人でも月16,250円が支給されることになった。基礎年金には国庫負担が50%拠出されている。つまり、16,250円のうち8,125円が国庫負担（国は認めてはいないが）となる。しかし、現在の基礎年金額における国庫負担は、被保険者の保険料納付期間ごとに違う金額となっている。基礎年金への国庫負担が一人ひとり違うというのは、憲法13条・14条からみて改善が必要である。

したがって、最低保障年金制度を月5万円からスタートし、全額国庫負担とする。こうすれば、国庫負担は一律5万円となる。しかし、最低保障年金額を

表 最低保障年金月5万円で給付額はどうか

被保険者期間	10年	20年	30年	40年
年金額（2021年現在、端数は処理）	16,250	32,500	48,750	65,000
内訳（自ら納付した保険料分）①	8,125	16,250	24,375	32,500
内訳（現在の国庫負担分）	8,125	16,250	24,375	32,500
最低保障年金を5万円とすると ②	50,000	50,000	50,000	50,000
改善された受給額 ①+②	58,125	66,250	74,375	82,500

資料：厚生労働省「国民年金・厚生年金現況」から筆者作成

徐々に引き上げていくとしても、追加的な年金額も必要であるため、国民年金保険料納付は続け、自分の納めた保険料に相当する年金額を上乗せする（現行の年金額計算で算出した額の2分の1）。したがって、それぞれの年金受給額は最低保障年金＋自分が納めた保険料に相当する年金額となる。それは表の通り、10年納付の人は月58,125円、20年納付の人は月66,250円、30年納付の人は月74,375円、40年納付の人は月82,500円となり、現在の年金水準が抜本的に改善されることになる。

この最低保障年金の保障水準を月8万円にするならば、それぞれ、さらに3万円の底上げが実施されることになり、ほとんどの人が生活扶助基準を超えた年金給付額となる。そのことこそ、国民年金制度創設以来、一般市民が、国民年金制度に期待したことである。

なお、保険料の賦課のあり方、徴収のあり方などの問題についての改善は、国民的議論を重ねて改定することが必要である。

（てらこし ひろゆき・石川県社会保障推進協議会）

- 1 厚生労働省「平成26年国民年金被保険者実態調査結果」
- 2 減免期間の給付減額は、この国の国民年金政策が社会保障の理念と原則をふまえないので給付減額という事態がうまれていると私は考える。国民健康保険にも減免制度があるが、保険料の減免を受けた人も、医療給付は必要に応じて給付される。本来、年金も減免申請をせざるをえない人々の年金給付こそ、国の責任で減額しないで保障されるべきである。
- 3 「通算老齢年金」：大正15（1926）年4月1日以前生まれの人で、複数の年金制度に加入しており、それぞれの加入期間が1年以上あるが、その制度から老齢年金を受けられるだけの受給資格期間を満たさない等の場合に、各制度の加入期間を通算することにより受給資格期間を満たしたときに、それぞれの加入期間に応じて支給される。1986年4月からは基礎年金が導入され、どの年金制度に加入してもすべて老齢基礎年金の受給資格期間になるため、通算老齢年金の制度はなくなった。
- 4 厚生年金期間特例 昭和26年生まれ＝20年、昭和27年生まれ＝21年、昭和31年生まれ＝25年
- 5 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「男女間の賃金格差解消のためのガイドライン」（2010年8月）には「一般労働者の男性の平均賃金水準を100とした時に、一般労働者の女性の平均賃金水準は平成25年で71.3%と約7割でした」と記述されている。
- 6 唐鎌直義「年金引き下げ違憲訴訟意見書」（2018年1月25日）「貧困高齢者の増大―高齢人口の急増下の公的年金抑制政策の矛盾」
- 7 日本公的年金制度史、中央法規、2016年2月、103ページ
- 8 田中明彦「皆年金と高齢者の年金受給権保障」賃金と社会保障 No1783・1784号 2021年8月、68ページ
- 9 拙稿：国民医療誌（2022年冬号・2022年春号）「1981年以降の年金『改正』の変遷と変遷に通底するもの」
- 10 社会保障への接近：ILO研究報告書（厚生大臣官房総務課）1951年12月、8ページ
- 11 「2019年社会保障に関する意識調査」の結果
- 12 出所：厚生労働省「遺族年金受給者実態調査」（平成22年）
- 13 社会保障への接近（前掲）、8ページ
- 14 公文昭夫・庄司博一『年金をどうする、基礎知識と改革方向』（新日本出版社、2000年）99ページ

「雇用類似の働き方」に対する 各国の裁判・法規制と日本への示唆

協田 滋

はじめに

日本では、「雇用類似の働き方」、「雇用によらない働き方」、「フリーランス」などと呼ばれる請負または委託契約による働き方が注目されている。しかし、これらは、実態は雇用契約による労働と変わらないが、労働法などの保護がないため不安定で劣悪な労働条件（低賃金、長時間労働など）である一方、改善の道が閉ざされている。欧米では近年、この問題を、法適用回避を目的として「自営業者」とする「誤分類 (misclassification)」や「偽装自営業 (false self-employed)」と呼び、労働法・社会保障法違反の問題としてその規制が活発に議論されている。

世界ではILOが2016年に、従来の「非標準的雇用」(パート・有期雇用、派遣労働)とは異なる、労働の変化を背景に増大してきた新たな非標準的雇用をめぐる報告書を公表した。その中で従来以上に無権利な労働として「オンコール労働」などと並んで「名目的自営業」の広がりが指摘された。とくに、2000年代以降、Webを利用する「プラットフォーム」(以下、「PF」と略称)を通じて働くPF労働者の大部分が自営業者として労働法などの保護を受けずに働いている問題の深刻さが強調されている。これは、ILOが2006年の「雇用関係」勧告(第198号)で取り上げた「偽装自営業」による違法慣行が新たな装いで登場したものであり、労働法、労働行政、労働組合は、この

新たな問題に取り組むことになった。まず、当事者自身が声を上げて「使用者責任」を問う取り組みが始まり、その後、労働組合が問題を取り上げて運動が広がり、近年になって行政、司法、さらに立法を通じての規制や改善が大きく進展している¹。

しかし、日本政府は、「業務委託」契約によって高齢者を働かせようとする「高年法」改正(2020年3月)に続いて、内容の乏しい「フリーランス・ガイドライン」(2021年3月)、「フリーランス新法」(案)など、無権利な自営業形式による労働力拡大政策を進めている²。

その一方、名ばかり個人事業主の団結活動が進み、最近ではウーバー・イーツ・ユニオンの求めに応じて会社に団交応諾を命じた東京都労委救済命令(2022年11月)や、アマゾン宅配運転手たちによる労組結成が注目されている。

本稿では、先行する諸外国や国際機関(ILO、EUなど)の注目すべき関連動向を紹介し、それらが日本に与える示唆を考えることにしたい³。

1 雇用分類をめぐる争いと法規制

(1) 従属労働者(従業員)と自営業者の「2分論」

1944年にILO(国際労働機関)は、「労働は商品ではない」という原則を宣言し、国際労働規範の確立に向けて再出発した。第2次大戦の反省を踏まえて、ILOの条約・勧告を踏まえて労働者の基本的諸権利を定める労働法体系が世界各国で整

備されることになった。この労働法の適用対象についても、労働人権尊重の流れの中で契約の形式ではなく、就労の実態に基づいて広く捉える考え方が各国で共通した支配的な考え方として受け入れられた。

独仏など大陸欧州諸国は、「従属労働者」概念に基づいて労働法の適用対象を画定する一方、「契約の自由」を重視する英米系の諸国でも「支配(control)」などの法概念を通して実態に基づいて労働者の概念を広く捉える考え方が広がった。とくに、アメリカでは労働者を、労働法・社会保障法の適用を受ける「従業員(employee)」ではなく、「独立請負契約者(independent contractor)」として働かせる脱法的慣行が広がっていたが、連邦最高裁判所が、1947年のシルク事件判決で実態に基づいて使用者責任回避を許さないという画期的判断を示した⁴。この判決は、脱法的な「誤分類(misclassification)」を許さない先例となる法理を明確にしたとして、その後の行政や司法に大きな影響を与え、関連事案での判断根拠の一つとして現在まで維持されている。

このように雇用分類において「従属労働者」または「従業員」と、「自営業者」を二分して、前者＝労働法適用対象者を広く捉える考え方は、1970年代まで各国で受け入れられてきたが、日本もその例外ではなかった。

(2) 二分類の混迷と「中間カテゴリー」の登場

この「二分論」を支えていたのは、労働組合、労働行政、労働立法であったが、各国で新自由主義政策が進み、いずれもが後退する中で「二分論」の混迷が広がった。一方では、労働法・労働行政の対象を「標準的雇用」を典型に限定する「狭い労働者概念」が登場した。他方では、「誤分類」への厳しい対応が後退して、従属労働と変わらないのに労働法の適用がない「偽装自営業(false

self-employed)」と言える「中間カテゴリー」が各国で登場し、1970年代後半から大きく拡大し、法適用が不明確な「灰色地帯」になった。

欧米諸国、とくに英米法諸国では、「独立請負契約者」以外に、「随時労働(casual work)」や「ゼロ時間契約(zero-hour contract)」などと呼ばれる「オンコール労働」の不安定で劣悪条件の多様な働き方が、「契約自由」の考え方に基づいて広がった。これらは、労働法・社会保障法の適用がある「従業員(employee)」と区別された、保護の乏しい「自営業者(self-employed)」形式による就労者の「中間カテゴリー」となっている。

日本では、「家内労働者」や「シルバー人材センター就労者」など、労働法適用のない労働が制度的に容認される一方、1985年には「内勤正社員」を典型とする「狭い労働者概念」が労働行政の有権解釈として設定されて(1985年「労働基準研究会報告」、事業場外で働く「トラック運転手」や「大工」などの労働者性を否定する判断など、裁判所にも悪影響を与えて、法適用不明確な「灰色地帯」が生まれることになった。

韓国では、1997-78年の為替危機以降、「正規職」に代わって多様な「非正規職」が登場したが、持ち込みトラック運転手などの多くの職種を自営業化する企業の雇用対策が広がった。その後、労働側の抵抗の結果、労災補償など、ごく一部に法的保護が導入されて「特殊雇用」と呼ばれることになったが、団結権を含め労働法適用が不明確・不十分な「中間カテゴリー」として現在まで韓国の未解決労働課題の一つとなって争われている。

欧州の中でも二分論的雇用分類が支配的であったイタリアで、2003年委任立法276号(通称「ピアジ法」)で多様な契約類型が導入された。その中で「連携継続協働労働契約(co.co.co.)」と呼ばれる、全面的な労働法適用を受けない契約類型(「準従属労働者」)と言える「中間カテゴ

リー」が法制度化されることになった。スペインでも、2007年の「自営労働憲章法（Estatuto del trabajo autónomo）」で「経済的に依存する自営労働者」（TRADE - trabajador autónomo económicamente dependiente）という「中間カテゴリー」が制度化された。

イギリスでは、1996年の雇用権法で、従業員とは区別され、労働法・社会保障法のごく一部（最低賃金、年休、出産休暇、企業年金）が適用される「中間カテゴリー」として「労働者（worker）」の概念が導入された。「ゼロ時間契約」によるオンコール労働が社会問題化する中で、2015年の同法改正でゼロ時間契約の定義を導入し、同契約による就労者は「労働者」と位置付けられた。

（3）「灰色地帯」縮小のための「誤分類」規制へ

これら「特殊雇用」（韓国）、「worker」（イギリス）、「co.co.co.」（イタリア）、「TRADE」（スペイン）は、いずれも従属労働者と自営業者の中間に位置する「中間カテゴリー」を制度化するものであった。

これら「中間カテゴリー」は、労働者類似の自営業について一定の労働法や社会保障法の保護を拡張するが、その保護の範囲がきわめて限定的である点でも共通している。そのため、現実には、労働者保護、公正競争、社会的公正に反する「誤分類」の弊害を是正することができず、逆に、経営者による新たな偽装や濫用を誘発して「灰色地帯」を拡大するという、憂慮されていた弊害が現実化することになった。

例えば、イタリアでは、実際には、従属労働者と変わりなく働かせるのに「連携継続協働契約」として使用者責任を回避する企業の脱法的利用が大きな社会問題となった。そして、2015年立法令第81号（いわゆる「Jobs Act」）第2条で、実質的に自律性を欠く場合には、契約形式にかかわ

らず、従属労働関係があるとする法規制が新たに導入された。

OECDは、2019年、「従属労働者」と「自営業」の両者の間にある「中間カテゴリー」を、問題のある「灰色地帯」と捉え、その縮小の必要性を強調した。とくにPF労働による「自営業」の偽装による大きな弊害を指摘し、「誤分類」を許さない法規制の必要性を主張するとともに、PF企業による「買い手独占（monopsony）」の権力濫用を非難し、使用者・顧客と労働者間の交渉力の再均衡の重要性を強調している⁵。

2 雇用関係をめぐるILOの動向

他方、ILOは、「二分論」が後退する中で、2006年「雇用関係」勧告（第198号）を採択した。同勧告は、「二分論」の意義を再確認し、自営業を偽装して労働法適用を回避する雇用慣行の弊害を除去し、曖昧な「中間カテゴリー」を拒否する点で先導者の役割を果たすことになった。この2006年勧告は、前述のOECDやEUによって、近年、改めて注目を浴びているので、その内容と意義を要約的に振り返ってみる。

（1）ILO 勧告第198号

ILOは、1997年の第85回総会で「契約労働（Contract Labour）」に関する制度の採択に向けて検討することにした。しかし、「契約労働」の概念定義をめぐって労使の意見が大きく分かれたため、使用者側が提示していた自営業形式を用いた「偽装雇用」慣行の排除のために、「真の従業員（genuine employee）」の特徴は何かということに焦点を移すことになった。そして、ILOは、39カ国の国内調査と専門家会議、さらに2003年の総会を経て、2006年総会で勧告第198号を採択した⁶。

勧告第 198 号は、前文で、特定の使用者との関係で、誰が従業員であり、この従業員がどのような権利を有するかを確立することが不可欠であることを強調する。そして、加盟国に、社会の変化に対応して適切かつ定期的な間隔で雇用関係の範囲を見直すことを求めている。また、雇用関係は、労働者の効果的な保護とともに、使用者間の公平な競争の促進や社会保障の基盤確保によって広く社会を適切に統治するのにも不可欠であることを強調する。そして、勧告は、(1) 雇用関係に関する国の政策、(2) 雇用と自営業を区別するための適切な基準、(3) 規則施行の必要性という 3 部分で構成され、加盟国は関連政策の策定と実施を、労使の最も代表的な組織との協議を通じて進めるべきことを強調する。

勧告の第 2 部は、雇用分類の具体的な政策提言を示し、その中で「事実優先の原則 (principle of primacy of facts)」を提起している。これは、雇用関係の存在の判断は、契約の形式ではなく、主に「労働の遂行と報酬」に関連する「事実 (facts)」によることを優先するという点で、勧告第 198 号の中で最も核心的な内容と言える。これは、雇用分類について、契約の文言に依拠しがちな各国の行政や司法の実務に大きな影響を与えるものである。具体的には、雇用関係か否かの判断について、「業務の遂行」に関する 9 つの指標、「報酬」に関する 6 つの指標を示している。注目されるのは「業務提供者が財政的危険 (financial risk) を負わないこと」という拡張的な指標が示されていることである。さらに、ILO は、「現在の指標は、将来の雇用関係の存在を決定する上でもはや有用ではない可能性がある」ことを重視し、効果的な労働者保護を保証するために、関連する法律の範囲を定期的に見直し、明確にし、適応させる必要性を指摘している⁷。

(2) 法的推定—疑わしきは労働者の利益に—

ILO は、2020 年の第 109 回総会で「変化する状況下での雇用とディーセント・ワークの促進」を議題に論議し、その報告書の「雇用関係の有無の判断」という章の中で勧告第 198 号の内容を詳細に再確認し、仕事の世界における変化の中で、勧告の意義を強調している⁸。

同報告書は、各国の行政・司法を概観し、雇用関係が意図的に偽装されている状況の広がりの中で、「事実の優位性の原則」は有用であることを強調する。さらに、法律で定められた指標の一つ以上が存在する場合、「雇用関係存在の法的推定 (legal presumption)」を定める勧告のパラグラフ 13 に焦点を当てている。この「法的推定」によって立証責任が労働者から使用者に転換することは、当事者の不平等な交渉力に対抗するために、また労働法の基本としての「疑わしきは労働者の利益に (in dubio pro operario)」の原則の帰結であるとまで指摘している⁹。

さらに、PF 労働やサプライチェーンにおける労働組織の新しい形態など、新たに出現した労働形態に照らし合わせて、検討すべき指標として労働者の「企業組織への統合」を挙げている (111 頁)。また、使用者の概念についても、経済組織の変容によって、伝統的二者間雇用関係ではない、複数の主体として想定されていることを指摘する。そして、派遣や下請労働での「最終利用者 (end user)」や、グループ企業や企業ネットワークでの「共同使用者 (associated employer or co-employer)」が「真の使用者」であることを認める立法・司法の動きに注目している¹⁰。

(3) 勧告第 198 号を超える新たな動き

以上のように、ILO の勧告第 198 号は、多くの点で先進的な文書であり、「条約」ではないが、新たな濫用的労働慣行の広がりの中で、その意義

が改めて再確認されている。その一方、同勧告の「限界」も明らかになってきた。それは2006年以降、勧告の趣旨に反する濫用的雇用慣行が広がってきたからである。すでに、EUでは、オンコール労働やPF労働などの新たな問題への規制の動きが登場している。

勧告第198号は、契約労働の規制構想にあった「人的対象範囲」を定めて、対象者の権利を確立するという目標を大きく限定するものであった。つまり、勧告は、雇用関係の有無に対象を限り、例えば「結社の自由」保障については触れていない。しかし、「契約労働」の背景となっていた状況は、15年間にPF労働など、より問題が拡大・深化した。「契約労働」規制にあった、一定の従属的自営業者にまで雇用保護を拡大するという課題が新たに浮上してきたのである¹¹。

3 PF労働をめぐる各国の裁判例

(1) PF労働者の「誤分類」問題顕在化

世界各国で2010年代に入ってPFが急速に広がった。しかし、PFを通じて働く場合、雇用による労働ではなく、請負・委託などによる自営業者として就労する場合が大部分であるため、PF労働の「雇用上の地位（employment status）」の「誤分類」是正をめぐる問題が世界各国で発生することになった。

PFの共通した特徴は、オンライン（Web）のアプリを通じてPFと労働者間に関係が生まれ、利用者（顧客）にサービスを提供する点である。PFには多様な種類があるが、PF労働には、最終利用者にオフラインでサービスを提供する「現場型（in situ）」（配達員、運転手、ケアサービスなど）と、すべてがオンラインによる「オンライン型」（翻訳など、いわゆるクラウドワーク）の2種類が区別されている。

早く問題が顕在化したのは「現場型」PF労働である。まず、当事者を中心に「草の根（grass root）組合」が生まれ、さらに既存の（産別・地域別の）労働組合が支援を強める中で徐々に問題が可視化され、全国化した。ようやく2010年代後半になって欧米諸国でPF労働が新たな「誤分類」問題として大きく浮上し、訴訟も数多く現れることになった。

(2) PF労働者の雇用上の地位をめぐる主要国の裁判例

PF労働者を自営業者とする「誤分類」をめぐる各国で多くの裁判所の判決や行政決定が行われてきた。以下、ILOの専門家会議の文書¹²と、欧州16カ国で出された320件以上の判決・決定を分析した論文¹³を手がかりに、現場型PF労働者の訴えを容認した、2018年以降の各国最高裁判所の判決を取り上げ、以下の通り、要約的に整理してみた。

(a) 2018年4月30日、米国・カリフォルニア州最高裁判決¹⁴

（被告）ダイナメックス社、（原告）配送運転手の（集団）

（事件の概要）米国全土で事業展開していた、当日配送サービス会社（被告）が、当初は、従業員としていた運転手全員を、2004年、独立請負契約者に一方的に転換した。これに対して、原告たちが、従業員に対して課せられた責任・義務を回避する会社が「誤分類」をしているとして、2005年、集団訴訟を提起した。

【判決要旨】多くの指標に基づいて実態判断をする従来の基準（ボレロ・テスト）に代わって、独立請負契約者であるとするには、a) 契約書に記載され、かつ事実上、仕事の遂行に関して使用者の支配および指示から自由であること、b) 企業の通常の業務過程から外れた仕事を行っている

こと、c) 独立して、企業のために行うのと同じ性質の仕事、職業、事業に慣習的に従事していること、という3つのテスト（ABCテスト）を満たすことが必要である。このABCテストの一つでも満たさない場合は、従業員である。本件では、事業は会社に属し、運転手は事業の一部であり、顧客を見つけ、広告を行い、価格を決定し、小包をどこで集配すべきかを告げるのは会社であると判断した。

(b) 2018年11月28日、フランス・破毀院（最高裁）判決¹⁵

（被告）Take Eat Easy（原告）配送配達員（二輪車ライダー）

（事件の概要）被告のPF企業は、地元レストランから食事を受け取り、顧客に配達する食事配達事業を運営していたが、自転車による配達員を従業員として扱わず、自営業者として労働法による保護をしなかった。配達員は、従業員であると主張し、労働裁判所に労働法で保障される手当を請求する訴えを起こした。下級審は、原告の主張をすべて退け、雇用関係の存在を認めなかったが、破毀院は、これを覆して従業員としての地位を明確に認めた。

【判決要旨】判決は、雇用関係の存在は、契約上の記述ではなく、労働者がその活動を行う事実上の状況による。決定的要因は、指示、統制、制裁の権限による従属関係であり、PFが支配、指揮、制裁の権限を行使しているかによる。本件では、「アプリには地理的追跡システムがあり、配達員の位置を逐次に監視し、総走行キロ数を記録するなど、PFによる指示・統制があった。また、契約上の義務を果たさない配達員には、登録抹消を含む制裁が科され、解雇と同様にPFが一方的に契約終了することができ、従属関係の存在が明らかであり、配達員は従業員である。また、下級審が挙げた、労働日や時間帯の自由選択、専属条

項・競業禁止条項がないことは、雇用関係存在の判断には全く無関係である、とした。

(c) 2020年1月24日、イタリア・破毀院（最高裁）判決¹⁶

（被告）Foodora（原告）配達員（ライダー）

（事件の概要）北部イタリアのトリノで食事宅配業をしていた被告は、「連携継続協働契約（co.co.co.）」で配達員を働かせていた。2016年、低賃金の改善を求めてストライキに参加した原告ら数名が契約更新を拒否された。そのうち5名が、PFとの間に実質的従属関係があるとし、解雇不当を主張して裁判を提起した。当時、イタリアの裁判所は、民法第2094条が定める従属概念を狭く解する判断をしていた。その立場から一審トリノ地裁は、原告らが自由意思で契約したとして請求をすべて棄却した。しかし、二審トリノ控訴裁判所は、配達員は、従属労働者でも自営業者でもない第三カテゴリーに属するという判断を示した（2019年2月4日）。つまり、2015年立法令第81号第2条を憲法に基づいて解釈し、配達員に自律性がない場合、従属労働者保護の一部（健康、安全、休日関連）を認めるべきであるとした。ただ、解雇に関する規制は除外されるという独自の判断を示した。

【判決要旨】破毀院は、配達員が30分以内の配達、地理的追跡、配達終了の通知義務など、PFの指示に服していたことを認定し、控訴裁判所の判断枠組みを支持して、労務提供の他律性（＝自律性の欠如）がある（etero-organizzati）として従属労働者と同様の保護の必要を認めた。ただ、部分的適用でなく解雇規制を含めて完全な適用による救済が必要である、と判断した。

(d) 2020年3月4日、フランス・破毀院（最高裁）判決¹⁷

（被告）Uber（原告）運転手

（事件の概要）被告は、運転手と顧客をデジタ

ル PF を介して結びつける事業を行い、運転手を自営業者として使用している。運転手の 1 人が、2017 年、労働裁判所に契約関係が雇用契約であるとして裁判を提起した。一審では訴えは退けられたが、控訴審は原告の主張を支持し、雇用契約があると判断した。

【判決要旨】雇用契約とは、①命令・指示権、②履行監督権、③命令不遵守に対する制裁権を有する使用者の権限の下で職務を遂行することの特徴とする。従属関係の有無は、当事者の意思や契約書だけによるのではなく、労働遂行の事実による。本件では、運転手は PF が設定した条件・組織に参加し、顧客、運賃、レートを自由に設定せず、輸送サービス条件を決定しない。運転手は、デジタル PF への接続義務がなく、労働日や労働時間の選択はできるが、これらは雇用・従属関係を排除しない。逆に、PF はアクセスの一時的・恒久的制限など運転手に制裁を科すことができる。これらの事実から、運転手は契約上の自営業とは異なり、従属関係があるので、被告と原告の関係は雇用契約に再分類されるべきである。

(e) 2020 年 9 月 25 日、スペイン・最高裁判決¹⁸

(被告) Glovo (原告) 配達員 (ライダー)

(事件の概要) 家庭への食事配達を行う PF (Glovo) で働いていた配達員が体調を崩した後、業務指示が中止された。これを配達員が不当な解雇であるとして裁判を提起した。既にスペインでは、PF 労働者の雇用分類をめぐる数十件の下級審判決があったが、判断が分かれていた。本判決で最高裁 (社会部) が裁判官全一致で解釈を統一する重要な判決を下すことになった。

【判決要旨】判決は、まず、雇用の指標は「依存・従属」であり、「依存 (dependencia)」は絶対的な従属でなく、会社の管理、組織、懲戒の輪に組み入れられるに過ぎず、この「依存」は、時代の新たな現実に適応させる必要があると判示した。

本件では、配達員が「他人の商標の下で働くこと」を雇用の指標として注目し、不可欠な生産手段は、配達員の携帯電話やバイクでなく、企業に属するデジタル PF であることを強調し、アプリがなければサービス提供ができないことに注目する。そして「デジタル評価」は、会社による監視・管理であり、PF は単なる仲介者でないと認定した。また、事業としての意思、価格、支払方法、報酬をすべて PF が決定しているとし、配達員が従業員であることを明確に認める判断を示した¹⁹。

(f) 2021 年 2 月 19 日、英国・最高裁判決²⁰

(被告) Uber (原告) 運転手

(事件の概要) Uber は、運転手を自営業者として、両者の間に雇用関係がないとしていた。運転手たちは、これは見せかけの自営業者であって、実際には「労働者 (worker)」として、1996 年雇用権法 (第 230 条) などによって最低賃金や有給休暇を受ける権利があると主張して裁判を提起した。本来は、労働法や社会保障法上の保護を完全に受ける「従業員 (employee)」との主張が考えられたが、原告らはあえて主張しなかった。下級審は、Uber 運転手は「労働者」であることを認め、最高裁は裁判官全員一致で下級審判決を支持して Uber の主張を退けた。

【判決要旨】最高裁判決は、Uber、運転手、顧客の関係を検討し、① Uber が交渉なく報酬や価格を決めていること、② Uber がすべての契約上の条件を決めていること、③運転手は労働時間を決めることができるが、アプリに入ってから乗客情報や乗車承諾率を Uber が管理すること、④ Uber が機器、乗客の案内、走行ルート、運転手評価を行っていること、⑤ Uber は乗客と運転手が賃走 (trip) 以外の関係を制御していることなど、Uber が運転手の仕事内容を強く管理してい

ること、交渉力の不平等を考慮すると、雇用権法上の基準は満たされており、運転手は「労働者」であることを認めた。

4 雇用分類をめぐる立法の動向

以上の通り、PFを通じて働く労働者の中で、現場型の配達員や運転手については、従業員または労働者としての地位を認める方向で各国での裁判所の判断が収斂してきた。この司法の動向と並行して、2016年以降、判決の内容を一般化するための立法が登場してきた。主な動向は次の通りである。

(1) フランス

2016年8月8日の「労働と社会的対話の現代化、職業的経路の保障に関する法」(法律1088号)で、「電子的方式のPFを利用して作業活動を行う非賃金労働者」を対象に、①労災保険と職業教育、②労働組合を結成する権利、加入する権利、労働組合を通じて自らの利害を代弁させる権利、集団行動ができる権利を保障し、③PFで働いた経歴確認書をPFに要請できることなど、PF企業の責任を明示した。

さらに、2019年12月24日の法律第1428号で、PF労働者の中で、輸送・配送PFで働く労働者については、「社会的責任」の概念に基づいて、PFが「追加の社会保護保証」を提供し、労働条件に関連する「憲章(chapitre)」を持つべきと規定した(L.7342-9条)。

以上の法規制は、「労働法典」に組み込まれている(L.7341-1条～L.7345-12条)²¹。

(2) 米国(カリフォルニア州)

2019年9月18日のカリフォルニア州法(AB5法)は、前述の州最高裁ダイナメックス事件判決

が示した、「ABCテスト」を立法化したものである。使用者(PF)がABCの3要件を満たさないときには、「独立自営業者」ではなく、従業員としての地位があることにした(雇用の推定による立証責任転換)。

AB5法は、2020年1月に施行されたが、PF企業(Uber、Lyft)などが提起したPF労働者を同法の適用対象から除外する「提案22号」が2020年11月3日の住民投票で58.3%の賛成で可決された。

しかし、「提案22号」には、住民投票の範囲外事項が含まれていて違憲であるとする訴訟が労組(SEIU)関係者から提起された。そして、2021年8月20日、下級審で違憲であるとする判決が出され²²、さらに上級審での審理が行われている。なお、他の州では、行政・司法機関が「ABCテスト」を使用する例が少なくない²³。

(3) イタリア

2016年、既にPF配達労働者の闘いが労働組合の支援も受けて始まっており、賃金改善を求めるストライキに参加した配達員の解雇をめぐる裁判で出された、2018年、トリノ控訴裁判所判決(前述)は、従来の司法判断と大きく異なり、従属労働者保護を配達員に認める初めての判断として大きな注目を集めた。

同判決にたいする世論の支持を受けて成立したのが、2019年の法律第128号である。同法は、多くの緊急労働政策関連の法的措置を定めるが、その中で、デジタルPFを利用して都市環境で労働する、自営業として二輪車および自動車による配達員と宅配業者に関する多くの新たな規定を導入した(この部分が、いわゆるイタリアの「ライダー法」である)²⁴。

[1] 雇用の推定 政令2015年第81号第2条を一部修正し、従業員であると推定される範囲を拡

大した。この規定は、仕事の履行方法が本人によって組織化される、主に継続的に行われるすべての契約に適用されることになった。これはトリノ高裁判決が示した枠組みを拡大したものである。

〔2〕その他の保護措置 ①書面による契約の義務づけ。違反の場合、賠償額は、過去12カ月間に受けた報酬額を上限に、裁判所が衡平に決定する。②報酬は、配達回数による出来高払い禁止され、当該事業と類似の産業部門の最も代表的な労働組合と使用者団体との間の全国協約で定められた最低額によって決定しなければならない。③割増賃金として、PFは、時間外労働、夜間、銀行休業日、悪天候時の労働に対して10%以上を支払わなければならない。④労働災害・職業病に関して、PFは強制保険に加入しなければならない。

同法に基づいて、2021年、イタリアの労働監督局とミラノ検察庁は、食事配達PF4企業（UberEats、Deliveroo、Glovo、Just Eat）に対して733万ユーロの罰金の支払いと配達員の雇用を命じた。その後、3企業は、極右労組（UGL）と劣悪な条件で協約を結ぶ、脱法的な対応をしたが、3大労組（CGIL、UIL、CISL）はこれに反発し、政府はUGLとの協約を公認しないという事態が生じた。そして、PF企業の中でJust Eatは他企業とは異なる方針を採用し、2021年3月以降、配達員を従業員として正式に採用し、3大労組との協約を締結した²⁵。

（4）スペイン

スペインは、欧州の中でもPF労働者、とくに配達員が多く働いており、法適用回避を目的とした偽装自営業として労働組合だけでなく、行政（労働監督局）がその摘発を積極的に行った。これに対して、PF企業側が自営業またはTRADE（経済的従属自営業）として争ったため、数多くの裁判が提起された。下級審では結論が大きく分かれ

ていたが、前述の最高裁判決（2020年9月25日）の雇用上の地位を明確に認める統一的な判断によって決着がついた。

その直後から政府の熱心な仲介で2020年10月末に対話テーブルが設置され、ライダー自身の団体を含め、政労使の社会当事者（partes sociales）間で交渉が始まった。そして、労働組合CCOOとUGT、使用者団体CEOE-CEPYME、労働社会経済省の間で、5カ月に及ぶ長く複雑な議論を経て、2021年3月10日に、雇用推定とアルゴリズム情報開示を主要内容とする社会的合意に至った。

この社会的合意を立法化するために、労働者憲章法に2つの条文を追加する形で提案された短い政府案を、2021年7月21日、スペイン議会は1カ月に満たない議論の末、修正無く立法政令（Real Decreto-ley）2021年第9号として可決した。PF企業には、同法に適應するため3カ月の猶予が与えられ、8月12日に正式に発効することになった。同立法政令は、その後、9月28日、法律（2021年第12号）＝「ライダー法（Ley de riders）」に転換された。

同法の内容は、まず、雇用推定である。つまり、労働関係の基本法である憲章法第8条第1項に、「デジタルPFを通じて、サービス又は労働条件のアルゴリズム管理により、直接、間接又は暗黙に、組織、管理及び支配の事業権を行使する使用者による、あらゆる消費者製品又は商品の配送若しくは配布からなる有料サービスを提供する者の活動は、本法の範囲内に含まれると推定される。この推定は、本憲章第1条第3項の規定に影響を及ぼすものではない」という条文を追加した。これは、PFを通じた配達員についての「雇用推定」を明確にしたものである²⁶。

「ライダー法」は、第2に、企業単位の労働者代表（企業委員会）への情報提供義務を定める労

働者憲章法第 64 条第 4 項に、次の d) 号を追加し、労働者代表が、アルゴリズムや AI による労働条件や雇用維持に影響を与える情報を企業から得る権利を定めた。

「d) 企業 (empresa) からプロファイリングを含む、労働条件、雇用へのアクセス、雇用の維持に関する意思決定に影響を及ぼすアルゴリズムまたは人工知能システムが基づくパラメータ、ルール、指示を知らされること」

以上の法改正は、労働監督行政や裁判所判決とも合わせて、PF による配達サービス分野の労働者が苦しめられた「労働詐欺」に終止符を打つものであると歓迎された。その一方、「ライダー法」に対して、法遵守の立場をとる Just Eat 以外では、スペインから撤退した Deliveroo、強く反発して配達員を「自営業」のまま使用する Glovo、態度表明を留保する Uber Eats に分かれている²⁷。

このようにスペイン国内では多様な反応が現れたが、この「ライダー法」が欧州諸国から注目を集めることになり、後述する PF 労働者の労働条件に関する EU 指令案 (2021 年 12 月) に大きな影響を与えることになった。

(5) その他

チリは、2022 年 3 月 8 日の法律第 21431 号で、労働法典の中に従属および独立のデジタル PF 労働者と企業の契約を規制する規定を導入し、雇用分類をすることなく、従属労働と独立労働の両方を対象に、団体交渉を含む労働法と社会保障法上の権利を保障する改正を導入した²⁸。

(6) EU

EU は、中心的な政策課題の一つとして、最近数年にわたって PF 労働規制の議論を進めてきた。EU は、2021 年 2 月に PF 労働関連の指令について労使団体との協議を始めたが、その前に、

すべての労働者のための新しい権利を確立し、特ににより不安定な仕事に従事する労働者の不十分な保護に対処する関連して重要な次の 3 文書を採用した。つまり、①オンデマンド労働者の労働条件改善のための「透明で予測可能な労働条件指令」(指令 2019/1152)、②非標準労働者と自営業者が社会保障制度に加入できるように加盟諸国に促す理事会勧告 (2019/C387/01)、③個人データの収集、使用、移転を規制し、従業員監視の処理業務に関する「一般データ保護規則 (GDPR)」(規則 2016/679) であり、これらが 2021 年 12 月に出された PF 労働指針案と労働協約ガイドライン案の前提になった。

この 2021 年 12 月の「PF 労働における労働条件改善に関する指令案」(以下、「指令案」と、「単独自営業者の労働協約に対する EU 競争法の適用に関するガイドライン案」(以下、「ガイドライン案」)については、本誌前々号 (No.124) の佐賀一道論文で詳細に紹介されているので本稿では省略する²⁹。

ただ、「指令案」が定める「雇用推定」については、前述した ILO 勧告第 198 号、カリフォルニア州法の ABC テスト、さらにスペイン「ライダー法」の影響を受けていることを指摘することができる。また、「雇用推定」を受けるために 5 つの基準 (①報酬の決定、②拘束力ある規則の尊重、③労働遂行の監督、④労働を組織する自由、⑤他の業務の遂行に関する制限) のうち 2 以上を必要とする (第 4 条) ことは、多くの論議を呼ぶことになった。「3 以上」を求める経営側に近い論者の主張がある一方、「2 以上」の基準は負担が大きく、条文ではなく、「前文」に移してより緩和して、すべてを「推定」対象とすることを求める労働側の意見などに議論が大きく分かれ、政治問題化していることが憂慮されている。労働法研究者の Annika Rosin 博士は、5 基準の中で、

労働者にとって主張が容易な①、②、⑤に比較して、明確な情報が得にくい③と④の違いを挙げている。この③と④は、PFが使用するアプリのアルゴリズムと深く関連しているので、労働者側の主張を容易にするためにも指令案のもう一つの規制内容である「アルゴリズム情報開示」の徹底が重要であると論じている³⁰。

また、「指令案」は、UberによるEUレベルでのロビー活動を暴露した「Uber Files」スキャンダルなど、2022年12月のEU議会まで議論が紛糾して政治問題化していたが、ようやく各派の間で合意に達し、12月12日の雇用・社会問題会での確認を経て、最終的には2023年初めの本会議で採択することになった。報道によれば、「欧州議会は、労働者、労働組合、国家当局が公正と判断すれば、無条件で推定を発動させることに合意した。一方、デジタルPFには、推定を覆し、従業員と推定される労働者が『純粋に自営業』であることを証明する責任があると、文章には記されている」と報じられている³¹。

なお、前述の「ガイドライン案」は、EU委員会で2022年9月29日、「単独自営業者の労働条件に関する団体協約への欧州連合の競争法の適用に関する指針」として確定し、加盟諸国と関係機関・団体などに通知された。この「ガイドライン」の対象は、「単独自営業者 (solo self-employed people)」（完全に自分だけで仕事をし、他人を雇用しない自営業者）に限られるが、その中で、①独占的または主に一つの事業に対してサービスを提供する者、②労働者と肩を並べて (side-by-side) 働く者、③デジタル労働PFに対して、または、それを通じてサービスを提供する者について、EUの競争規則に違反せずに団体交渉を行い労働協約を締結することができることが明確にされた³²。

(7) ILO

以上のように、いくつかの国やEUでのPF労働者について、その雇用上の地位を明確化する司法や立法における新たな進展が見られるが、ILOでも、勧告第198号を超えて、新たに条約などを採択することが期待されることになった。そして、2020年総会の後、ILOは、「PF経済におけるディーセントワーク専門家委員会」などで調査や議論を開始していたが、ILOは、2022年11月、第113回総会（2025年）の議題の一つとしてPF労働者問題を取り上げることを決定した³³。

5 結論 日本への示唆

以上、各国の動向を検討してみると、日本の状況はあまりに後れている。PF労働など従来とは異なる労働の変化に対応して、司法、行政、立法各分野での積極的な対策を講ずることが求められている。以下、結論として以下の5点を指摘したい。

(1) 「誤分類」規制を徹底すること

欧米諸国の最近の特徴は、「誤分類」や「偽装自営業」に対する厳しい認識に基づく対策の広がりである。労働法・社会保障法の違反は、単なる取締法規違反の軽罪ではなく、「賃金窃盗 (wage theft)」や「労働詐欺 (fraude laboral)」などの悪質犯罪であるとする考え方が強い。米国労働省やOECDが強調するのは、「誤分類」が①労働法違反の使用者責任回避と労働者の権利侵害、②遵法する善良企業が不利になる市場経済競争における不公正、③企業の税・社会保険料負担逃れによる国や自治体の財政悪化と、社会保障の財源基盤弱体化が指摘されている。欧米では、とくに②、③の視点が重要視され、「誤分類」は政治問題化している。

これに対して日本では、①について労働行政の

姿勢や人員体制は貧弱であり、行政・司法機関には②、③についての問題意識があまりにも欠如している。当面、労働行政は、古臭い労働者概念(1985年)を改め、国際動向を踏まえて「誤分類」規制に大きく方向転換しなければならない。

(2) 「雇用の推定」による立証責任転換の導入

従来、労働法適用を受ける労働者であるか否かは、労働者側が立証責任を負うことが当然とされてきた。しかし、ILOは「疑わしきは労働者の利益に」が労働法の基本原則であることを強調している(2020年総会文書)。既に一定の職種や部門で「雇用推定」を定める立法や協約がフランスなどに見られるが、さらに、スペイン、ベルギー、米国(カリフォルニア州)では雇用推定を原則として雇用契約の定義を定める立法が見られる。

PF労働など、労働者性や使用者性の証明が困難な就労形態が増えている日本でも、立証責任を転換することがきわめて重要である。労働側の過大な負担を軽減する「雇用推定」を導入して「誤分類」蔓延に終止符を打たなければならない。

(3) 労組法改正による団交権強化

自営業形式の労働者の組合が団交を求めた事件で、会社側が拒否の態度を貫き、労委と裁判での争いを続け、2011年、最高裁判決が出たイナックス・メンテナンス事件では、団交が実現するのに5年以上の時間がかかった。Uber Eats事件では、前述の通り、都労委の救済命令が出たが、会社側は争いを継続する姿勢を示している。

労組が勝利した最高裁判決から10年以上を経過したが、労組法改正は何ら行われていない。世界では、PF労働者など自営業者を含めて、結社の自由や団体交渉を広く認める方向に進んでいる。ILOの基本条約である87号(結社の自由)と98号(団結権)条約に基づき、雇用上の地位

を口実に団交拒否を続ける悪質使用者に対しては、制裁や罰則を含む有効な措置を導入する労組法改正が至急求められている。

(4) AIによる監視・アルゴリズムの規制

EUのPF労働指令案は、アプリのアルゴリズムの透明性を労働側に情報提供することを求める規制を導入した。PF労働では、雇用へのアクセスや維持、プロファイリングなどに影響を与える点でアルゴリズムやAI(人工知能)が大きな役割を果たしている。スペインのライダー法も、ライダー以外を含むPF労働者すべてに、アルゴリズム情報開示の権利を認めている。

日本では、まだアルゴリズムの問題はほとんど議論されていないが、AIを通じた秒単位の非人間的労務管理が現れている。宅配の配達員や運転手の労働では、休憩や休息ができず、長時間に及び、過労死につながる過密労働が知られている。また、正当な理由が不明で、差別またはパワハラが疑われるアカウント切断(=解雇)も横行している。これらの背景には、アルゴリズムによる管理と評価があると思われる。

現実にはアルゴリズムを通じて、企業と労働者の力関係が大きく変わり、労働の質が劣悪化している。日本でも実情調査を手がかりに、アルゴリズム問題の議論を始めることが喫緊の課題となっている。

(5) 労働・社会保険加入拡大、社会保護の改善

EUは、自営業者を含めて社会的保護(社会保障)の拡張を各国に求める勧告を出している。日本政府のフリーランス対策では、芸能人などへの労災保険の「特別加入」の範囲拡大があるが、これは使用者がPF労働者について全額負担する欧州諸国の新たな措置とは大きく異なり、保険料をすべて労働側が負担するものである。

コロナ禍で、雇用保険法による雇用調整助成金などの適用がないフリーランスには、臨時的給付金などの支援があったが、恒常的な制度化はなかった。これに対して、韓国では労働者以外への雇用保険法の必要が議論され、「全国雇用保険制度」を目指す法改正が行われた（2020年12月）³⁴。

「誤分類」をする企業の動機には、社会保険料の使用者負担回避の比重が大きいというのが、国

際的な常識になっている。「誤分類」規制の徹底によって、企業（使用者）に適正な負担を求めるとともに、当面、自営業者への労災保険法・雇用保険法の拡張適用、また、国民健康保険制度での「傷病手当金」義務給付化の立法改正が必要となっている。

（わきた しげる・龍谷大学名誉教授）

- 1 ILO (2016)「世界の非標準的雇用：課題の理解と展望の形成」。ILO 日本事務所の日本語訳参照。
- 2 佐賀一道 (2022)「コロナ禍の働き方・働かせ方をめぐって－『雇用によらない働き方』を中心に－」『労働総研クォーター』No124, 2頁以下参照。なお、「フリーランス新法」は審議に入らず、見送られることになった（朝日新聞 2022年12月6日）。
- 3 脇田滋編著 (2021)『ディスガイズド・エンプロイメント 名ばかり個人事業主』（学習の友社、2021年）ほか参照。
- 4 United States v.Silk,331 U.S.704(1947)
- 5 OECD, "Employment Outlook 2019"の「第4章 労働市場規制 4.0：変化する労働環境の下での労働者保護」、脇田滋 (2022)「『雇用によらない働き方』は『誤分類』」「働くもののいのちと健康」第91号（2022年5月）、2頁以下参照。
- 6 De Stefano V. ed al.(2021), ILO Working Paper_Platform work and the employment relationship.
- 7 ILO Committee of Experts.2020. Promoting employment and decent work in a changing landscape, p.113.
- 8 International Labour Conference 109th Session, 2020 Promoting employment and decent work in a changing landscape, p.101ff.
- 9 Ibid,p.104.
- 10 Ibid,p.113ff.
- 11 De Stefano,Valerio ed al.(2021)_op.cit. [注6] p.5.
- 12 Decent work in the platform economy Reference document for the Meeting of experts on decent work in the platform economy (Geneva, 10–14 October 2022) (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_855048.pdf)
- 13 Case Law on the Classification of Platform Workers_Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions (<https://ssrn.com/abstract=3839603>)
- 14 Dynamex Operations W.,Inc.v.Superior Court of L. A. Cnty.4 Cal.5th 903 (Cal. 2018)
- 15 COUR DE CASSATION, CHAMBRE SOCIALE, 28 NOVEMBRE 2018, No.17-20.079
- 16 CORTE DI CASSAZIONE - SENTENZA N.1663 DEL 24 GENNAIO 2020.
- 17 Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 4 mars 2020, 19-13.316. JIL「破棄院、ウーバーと運転手の間に雇用関係を認める判決」(https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2020/07/france_02.htm) .
- 18 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020.núm.805/2020 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020.núm.805/2020
- 19 Todoli-Signes,Adrian,Notes on the Spanish Supreme Court Ruling That Considers Riders to Be Employees(October 23,2020),(SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3717599>)
- 20 Supreme Court Judgment-Uber BV and Others v Aslam and Others
- 21 ILO(2022), Decent work in the platform economy, Reference document for the Meeting of experts on decent work in the platform economy (Geneva, 10–14 October 2022)
- 22 Castellanos v. California,Case RG21088725,at 2-4). Alameda Co. Sup.Ct.Aug.20,2021.
- 23 脇田滋・前掲 [注5] 論文、2頁以下参照。
- 24 Decreto Tutela Lavoro:testo della Legge 128/2019 in Gazzetta Ufficiale (<https://www.lavoroediritti.com/leggi-e-prassi/decreto-tutela-lavoro-testo>)
- 25 脇田滋 (2021)「欧州におけるプラットフォーム労働(1) イタリア・ミラノ検察庁は何故、何を根拠に動いたのか」(<https://>

- hatarakikata.net/14044/)
- 26 ただ、労働者憲章法は第1条第3項で雇用契約について定めているが、これは、「雇用の推定」を定めていると解するのが通説であるので、「ライダー法」による新たな規定をどう解釈するか議論を呼ぶことになった。A. Todoli Signes, Cambios normativos en la digitalización del trabajo comentario a la “Ley Rider” y los derechos de información sobre los algoritmos, in IUSlabor, 2, 2021
- 27 Just Eat は、デンマークとイタリアに続いて、2大労組（CCOO と UGT）との間で労働協約を締結した（2021 年 12 月 17 日）（[https://www.ccoo-servicios.es/archivos/Acuerdo%20Sindicatos%20JUST%20EAT\(1\).pdf](https://www.ccoo-servicios.es/archivos/Acuerdo%20Sindicatos%20JUST%20EAT(1).pdf)）
- 28 ILO(2022), Decent work in the platform economy, op.cit.
- 29 佐賀一道・前掲〔注2〕論文
- 30 Rosin A.(2022), Towards a European Employment Status: The EU Proposal for a Directive on Improving Working Conditions in Platform Work, Industrial Law Journal, Volume 51, Issue 2, June 2022, Pages 478–493
- 31 EU - Deal on platform workers rules reached in the European Parliament, Wageindicator, december 2022 (<https://wageindicator.org/labour-laws/platformeconomy/platform-workers-news/december-2022-eu-deal-on-platform-workers-rules-reached-in-the-european-parliament>)
- 32 ガイドラインの英文は、Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons. ガイドライン全文の日本語訳は、筆者の Blog エッセイ「EU 単独自営業者の団体交渉ガイドラインの画期的な意義」（<https://hatarakikata.net/17422/>）参照
- 33 2022 年 10 月の専門家委員会では、使用者委員の強硬な反対によって合意を得ることができなかったが、ILO は、改めて 2025 年総会の議題にすることにした。ILO(2022), Decent work in the platform economy, op.cit.
- 34 JIL 「特殊形態労働従事者への雇用保険の適用拡大」（https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2021/04/korea_02.html）

〔追記〕

EU 議会は、EU 委員会が 2021 年 12 月に提案したプラットフォーム労働指令案をめぐる激しく議論してきた。ようやく 2022 年 12 月に議会雇用委員会で「合意」が成立し、2023 年 1 月 19 日に、この委員会報告書を議会として認めるか、投票することになった。ところが、委員会報告に反対して 71 人の欧州議会議員が修正案を挿入する時間を求めたため、本会議での採決が 2 週間（2 月 2 日まで）延期され、そこで否決される

可能性が出てきた（EUobserver, 2023 年 1 月 19 日、Improving conditions for gig workers splits MEPs）。

欧州労連（ETUC）や協同組合連合（CECOP）などは、委員会での合意を覆そうとする異例の議事進行に抗議しているが、議会右派、使用者団体（Business Europe）などの反対は強く、EU 議会で指令案が可決されるか予断を許さない情勢となっている。（2023 年 1 月 24 日）

労働組合についての意識に関するアンケート調査 —ネット調査と労働総研調査との比較—

村上 英吾

はじめに

本稿では、ネット調査により実施した労働者の仕事と暮らしに関するアンケート調査の結果について、労働運動総合研究所（労働総研）が実施した調査と比較しつつ概要を報告する。

労働総研では、若者の仕事と暮らしの実態を把握し、労働組合への結集の条件を探るため、「若者の仕事と暮らしに関する実態調査」を実施した（以下「労働総研調査」という）。調査結果は『労働総研クォーターリー』No.121（2021年秋季号）に掲載されている。この調査は、全労連加盟の単産や地方組織、国民春闘共闘委員会に参加する単産に調査票の配布を依頼し、組合員およびその周辺の非組合員や非正規雇用の方々から回答を得たもので、関係する組合の活動に参考となる情報が提供できていると思われる。とはいえ、いくつかの限界もあった。第1に、回答者が20～30歳台に集中していること、第2に正規社員・職員が約9割を占め、非正規雇用労働者が少ないこと、第3に組合加入者が8割強であり、組合加入者と未加入者の意識の違いについては十分に検討できなかった。そこで筆者は、中澤秀一氏（静岡県立大学）、小澤薫氏（新潟県立大学）とともに、これらの点を改善する形でWebベースの調査（以下「本調査」という）を実施した¹。

本調査では、マイボイスコム株式会社を通じて、同社に登録した「マイボイスパネル」を対象に回答依頼メールを送信し、スクリーニング質問により組合加入者2,500件、未加入者2,500件とし、性別および年齢階層別の分布を労働力調査の「役員を除く雇用者」の分布に近づくように調査サンプルを抽出して回答を得た。調査実施期間は2021年2月である。

回答者の分布が労働力調査の分布に近づくとはいえず、母集団から無作為抽出しているわけではないので、統計学的な意味での代表性を確保できていないわけではない。ネット調査の利活用が進むにつれて、そのサンプリングの偏りに関する調査も行われるようになってきており²、本調査の結果もこうした諸研究の成果も踏まえつつ評価する必要があるだろう。

調査では日頃の働き方や仕事に対する意識、労働組合に対する意識、生活状況、社会意識について質問している。本稿では、このうち仕事に対する意識と労働組合に対する意識について報告する。

1 アンケート回答者の概要

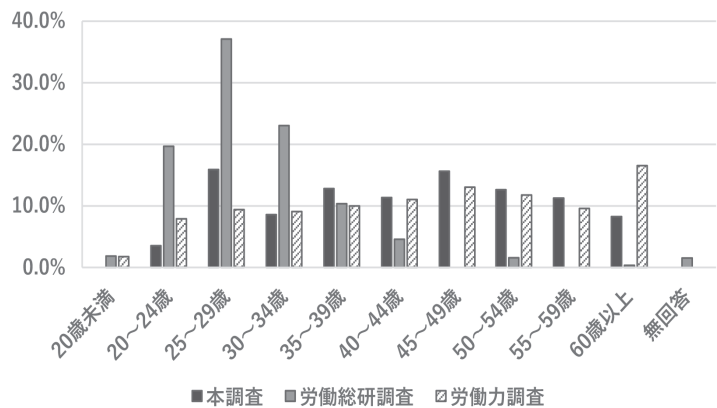
本調査の回答数は5,000件、うち組合加入者と未加入者が2,500件ずつとなるようサンプルを抽出している。性別は、男性が2,658件（53.2%）、女性が2,342件（46.8%）であった

が、これは2021年の労働力調査の「役員を除く雇用者」における男性53.2%、女性46.8%と同じになるよう抽出した結果である。一方、労働総研調査の回答数は1,515件、うち男性は975件(64.4%)、女性は509件(33.6%)、その他・無回答が31件(2.0%)であり、男性が11.2ポイント多い。

年齢階層別には、労働総研調査は20～39歳が9割を占めているのに対して、本調査は労働力調査と比べると「20～29歳」が6.5ポイント、「35～39歳」が2.8ポイント、「45～49歳」が2.6ポイント多く、「20～24歳」が4.4ポイント、「60歳以上」が8.3ポイント少ないものの、労働総研調査と比べると労働力調査に近い分布となっている(図1)。なお、図には示していないが、本調査の組合加入者と未加入者の年齢階層別分布の差は最大くても2.0ポイント以下で、ほぼ同じ分布である。

本調査の学歴別分布は労働総研調査とは比較的類似しているが、労働力調査に比べて「高校卒業まで」が約20～25ポイント少なく、「短大・高専卒業」が10ポイントほど多く、「大学卒業」が12～20ポイント多くなっている(図2)。この理由は、「労働力調査」には「専門学校卒業」がないため、「高校卒業まで」が多くなっているほか、60歳以上が少ないこと、ネット調査への登録者には比較的高学歴が多いこと

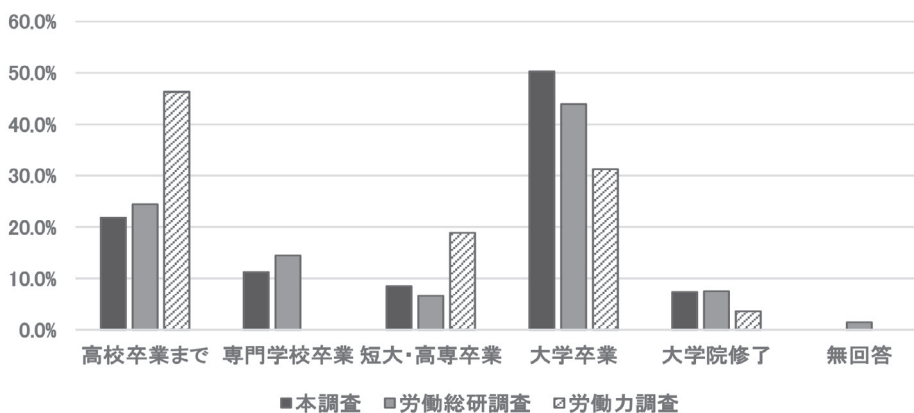
図1 回答者の年齢階層別分布



(注1)「労働力調査」は2021年の「役員を除く雇用者」

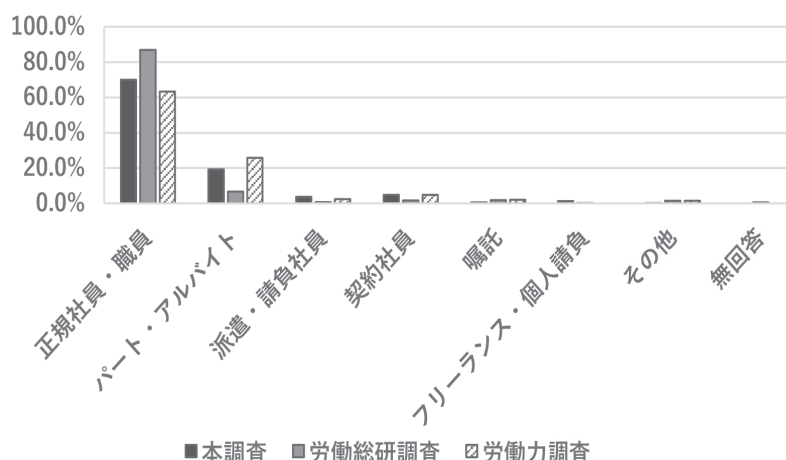
(注2) 図中の「労働総研調査」の「40～44歳」は40歳台、「50～54歳」は50歳台を示している。

図2 回答者の学歴別分布



(注)「労働力調査」には「専門学校卒業」がないため、「高校卒業まで」に含まれていると考えられる。「高校卒業まで」は「小学・中学・高校・旧中」および在学中の学生を含む。(在学中は「小学・中学・高校」「短大・高専」「大学・大学院」に分かれている。厳密に言えば「大学・大学院」の一部は「大学卒業」となるが、大学在学中と大学院在学中を分離できないため、大学院在学中の学生は相対的に少ないと考えて「大学卒業」に含めた)。

図3 回答者の雇用形態別分布



を反映していることが考えられる。

本調査の組合加入者と未加入者では、組合加入者の方がやや学歴が高い層が多く、「高校卒業」が3.7ポイント、「専門学校卒業」が4.4ポイント少なく、「短大・高専卒業」が1.6ポイント、「大学卒業」が5.0ポイント、「大学院修了」が2.6ポイント多い。とはいえ、組合未加入者でも労働力調査と比べると「大学卒業」が16.5ポイント多くなっている。

雇用形態別分布（図3）は、労働総研調査は「正規社員・職員」が86.9%を占めるのに対して、本調査は70.0%で、労働力調査の63.3%より6.7ポイント多く、「パート・アルバイト」が6.6ポイント少ない。これは、ネット調査の組合加入者は「正規社員・職員」が多く80.2%を占めているためで、組合未加入者は「正規社員・職員」が59.8%で3.5ポイントの差、他の雇用形態も労働力調査より数ポイント違いがある程度であった。

以上のように、本調査は労働総研調査と共通の問題意識のもと実施しているが、労働総研調査では回答者が20～30歳台中心で、ほとんどが正規社員・職員であり、組合加入者で

あるという分布の偏りを修正し、労働力調査に近い分布のサンプルから回答を得ている。さらに、組合加入者と未加入者は同数のサンプルから回答を得ている。そのため、世代間の比較や正規・非正規間の比較、組合加入者・未加入者間の比較が可能なデータが得られている。ただし、本調査の

組合加入者は、労働力調査に比べて高学歴者が多く、正規社員・職員がやや多くなっている。組合未加入者は、年齢分布、雇用形態別分布は労働力調査に近いが、学歴は大卒者の割合が高い。

2 現在の仕事に対する考え方

アンケートでは日頃の働き方に関する項目があり、労働時間や残業の有無、有給休暇の取得状況、仕事の負担や満足度、仕事上の相談相手、仕事に対する考え方、生活状況や社会意識などについて質問しているが、ここではこのうち仕事の負担や満足度、仕事上の相談相手、仕事や労働組合に対する考え方について見ていく。

(1) 現在の仕事の負担

現在の仕事について、仕事の量やノルマ、知識・技能の獲得困難、セクハラやパワハラ、ストレスなどの負担について、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」の4段階で質問

している。この項目については、本調査では労働総研調査から質問形式を変更しているの、本調査の結果を組合加入・未加入別と年齢別に見ていこう（図4）。

「仕事の量やノルマが多くて大変」について、組合加入者のうち負担に感じている人（「そう思う」「どちらかといえばそう思う」の合計）は51.8%、感じていない人（「どちらかといえばそう思わない」と「そう思わない」の合計）48.2%で、ほぼ半々であった。未加入者は負担に感じている人が38.3%、感じていない人が61.7%で、加入者の方が負担に感じている人の割合が高かった。

「知識・技能を身につけるのが大変」については、組合加入者は負担に感じているのが57.2%、感じていないのが42.8%なのに対し、未加入者は負担に感じているのが44.7%、感じていないのが55.3%であった。

「多忙で身体的・精神的にきつい」は、組合加入者は負担に感じているのが47.9%、感じていないのが52.1%、未加入者は負担に感じているのが37.0%、感じていないのが63.0%であった。

「セクハラ、パワハラなどの嫌がらせを受けている」は、組合加入者は負担に感じているのが19.8%、感じていないのが80.2%、未加入者は負担に感じているのが13.1%、

感じていないのが86.9%であった。

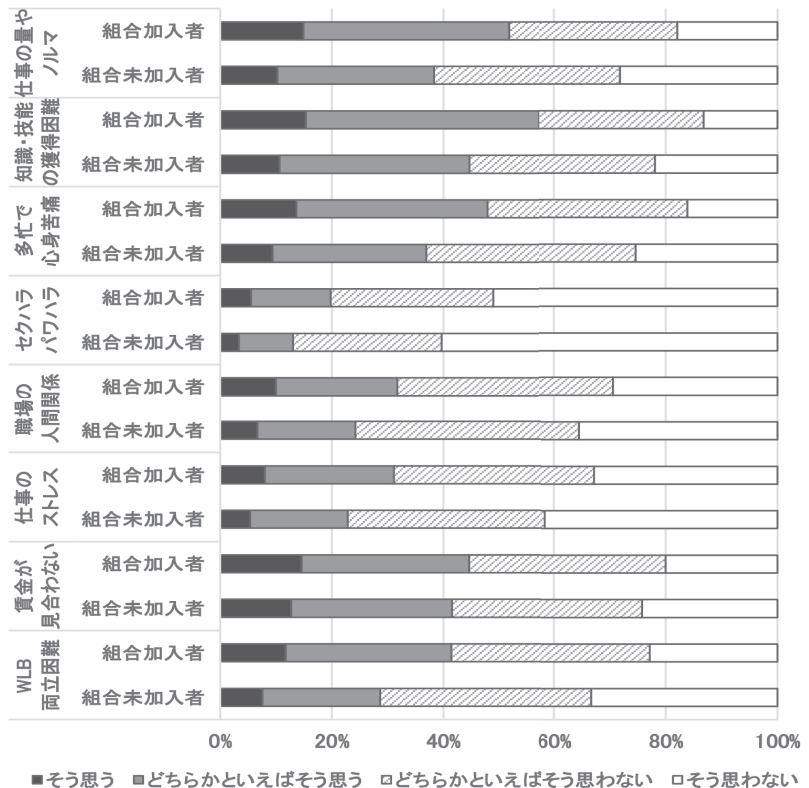
「職場の人間関係が良くない」は、組合加入者は負担に感じているのが31.7%、感じていないのは68.3%、未加入者は負担に感じているのが24.2%、感じていないのが75.8%であった。

「仕事のストレスが原因でうつや不眠、焦燥感などを感している」は、組合加入者は負担に感じているのが31.1%、感じていないのが68.9%、未加入者は負担に感じているのが22.9%、感じていないのが77.1%であった。

「仕事に見合った賃金が支払われていない」は、組合加入者は負担に感じているのが44.6%、感じていないのが55.4%、未加入者は負担に感じているのが41.6%、感じていないのが58.4%であった。

「家事・育児・介護と仕事を両立させるのが大変」は、組合加入者は負担に感じているの

図4 組合加入・未加入別の現在の仕事の負担



が41.4%、感じていないのが58.6%、未加入者は感じていないのが28.7%、感じていないのが71.3%であった。

以上のように、全体として負担を感じている人は半数ほどで、セクハラ・パワハラや職場の人間関係を負担に感じている人は、仕事の量や技能習得、ストレスなどの仕事そのものの負担よりは少なかった。また、組合加入者の方が未加入者より負担を感じている人の割合は高かった。

図5は、仕事の負担について「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計（以下「負担感」という）を年齢階層別に示したものである。ほとんどの項目で20～40歳台で負担

感が高く、50歳台、60歳以上と年齢が高まるにつれて負担感が低下している。ただし、「仕事に見合った賃金が支払われていない」だけは、年齢階層別の違いがほとんど見られない。なお、図には示していないが、「そう思う」だけを見てもこの傾向は変わらない。

(2) 仕事に対する満足度

働きがいや労働条件など、仕事に対する満足度について、「非常に満足」「どちらかといえば満足」「どちらかといえば不満足」「非常に不満足」の4段階で質問している。この問いも、労働総研調査から質問形式を変更しているため、本調査の結果を見ていく。この問いの回答は加

図5 年齢階層別の現在の仕事の負担

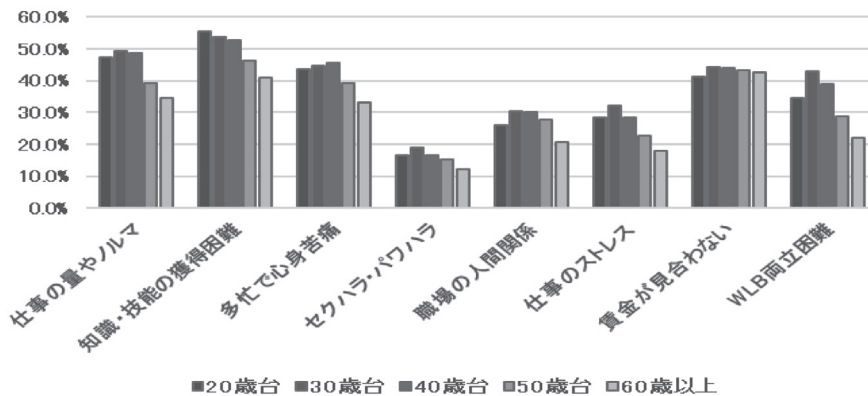
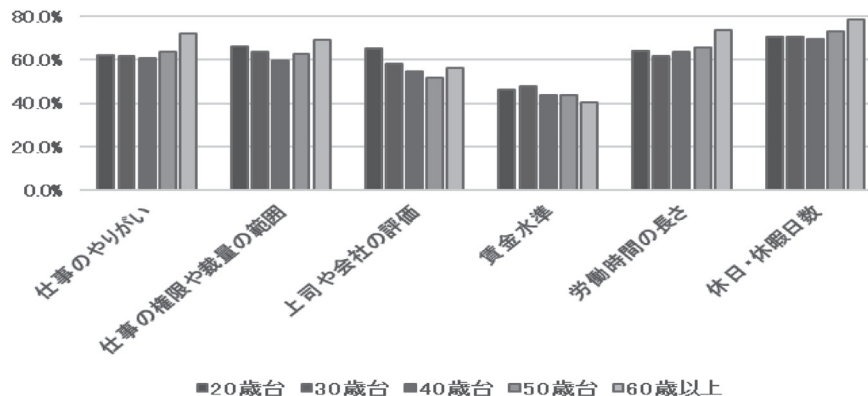


図6 年齢階層別の現在の仕事に対する満足度



入・未加入別にほとんど差はなかったため、年齢階層別の集計結果を見ていこう。

「仕事のやりがい」について、満足している人（「非常に満足」「どちらかといえば満足」の合計）は全体で約6割（62.9%）、20～50歳台はほぼ同水準であるが、60歳以上だけ72.2%と10ポイント多い（図6）。

「仕事の権限や裁量の範囲」は、満足している人が全体で約6割（63.3%）、20歳台は65.9%、30歳台63.9%、40歳台59.6%と低下していき、50歳台から反転して62.9%、60歳台は69.2%と緩やかなV字型になっている。

「働きぶりに対する上司や会社の評価」は、全体では半数強（56.9%）であるが、20歳台はやや高く65.0%、年齢が高まるにつれて低下していき、30歳台は58.4%、40歳台では54.9%、50歳台では51.6%、60歳以上は56.4%であった。

「賃金水準」は満足している人が半数弱（44.8%）、20歳台は46.1%、30歳台は47.9%、40歳台は43.7%、50歳台44.0%、60歳以上40.2%と年齢が高まるにつれてこの割合は低下していく。

「労働時間の長さ」について満足しているの

は6割強（64.5%）、20～50歳台はほぼ同水準で、60歳以上は10ポイントほど多く73.8%であった。

「休日・休暇日数」は満足しているのが約7割（71.7%）で、労働時間の長さと同様に20～50歳台はほぼ同水準で、60歳以上は78.7%であった。

以上のように、働きがいや労働条件に関する満足度は、賃金水準については4割程度と低いほかは6～7割となっており、組合加入・未加入別に大きな差はなく、年齢別には「上司や会社の評価」が年齢とともに満足度が低下するが、その他は60歳以上の満足度が高くなるとはいえ、年齢による差はほとんど見られなかった。

（3）困った時の相談相手

仕事について困ったことがあったときの相談相手について、「労働時間、賃金、休暇、解雇など労働条件に関する悩み」と「セクハラ、パワハラなど職場の嫌がらせに関する悩み」と「職場の人間関係に関する悩み」に関して複数回答で質問している。

労働条件に関する悩みについて、組合加入・

図7a① 組合加入・未加入別労働条件に関する悩みの相談相手（MA）

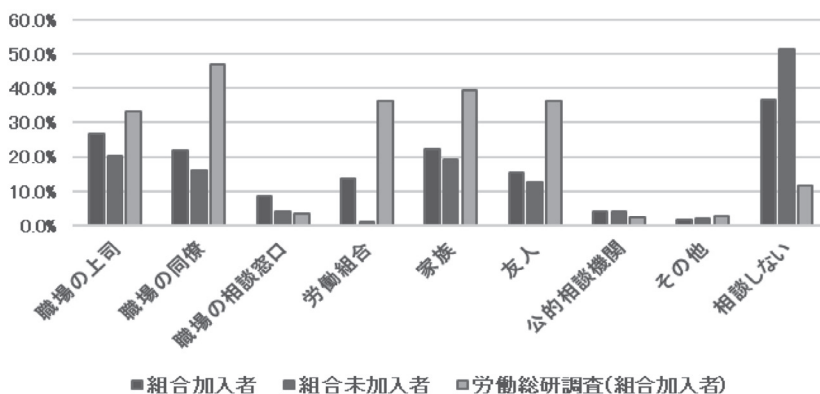


図7a② 年齢階層別労働条件に関する悩みの相談相手（MA）

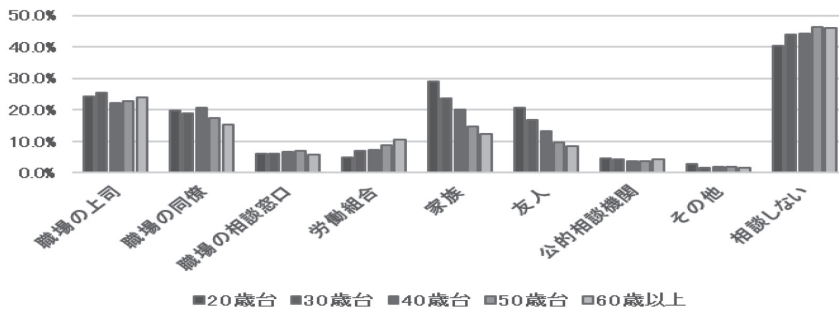


図7b① 組合加入・未加入別職場の嫌がらせに関する悩みの相談相手（MA）

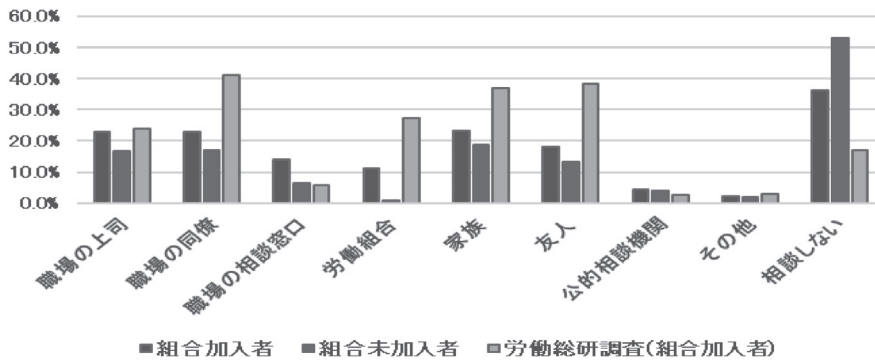


図7b② 年齢階層別職場の嫌がらせに関する悩みの相談相手（MA）

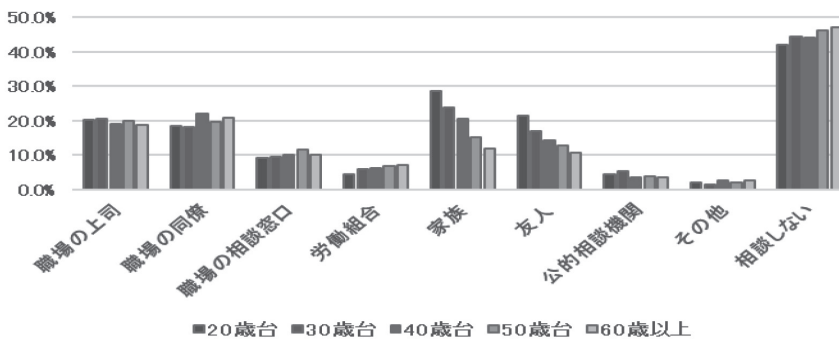


図7c① 組合加入・未加入別職場の人間関係に関する悩みの相談相手（MA）

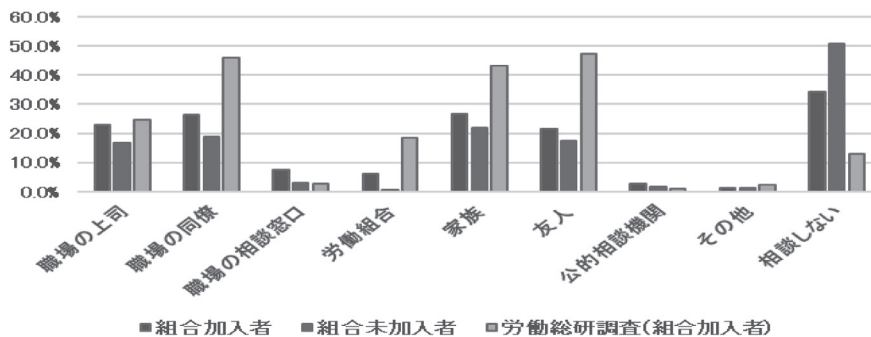
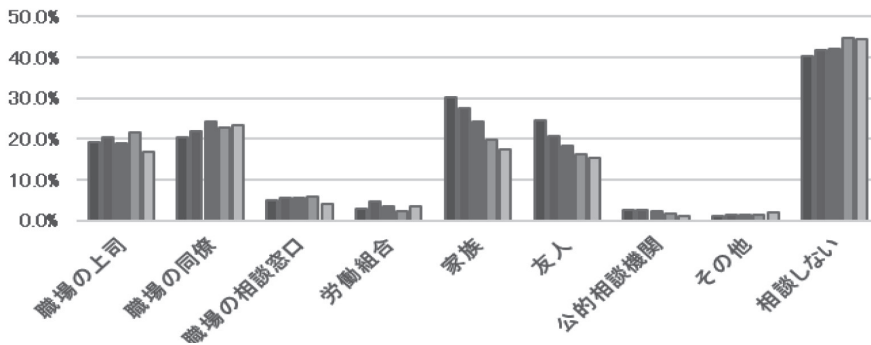


図7c② 年齢階層別職場の人間関係に関する悩みの相談相手（MA）



未加入別および労働総研調査の組合加入者の回答を比較すると、組合加入者は「相談しない」が36.8%に対して未加入者は51.3%であり、組合加入者の方が悩みを相談できる相手が存在していることがうかがえる（図7a①）。

労働総研調査は「相談しない」が11.7%とさらに低く、何らかの相談相手がいると回答した割合がさらに高い。

相談相手の傾向としては加入・未加入別にはほぼ同様で、「職場の上司」が最も多く（組合加入者26.9%、未加入者20.2%）、次いで「家族」（22.3%、19.1%）と「職場の同僚」（21.8%、16.0%）、「友人」（15.5%、12.8%）と続く。「労働組合」は組合加入者が13.8%、未加入者はわずか0.9%であった。「職場の相談窓口」（8.7%、4.2%）や「公的相談機関」（4.4%、4.1%）はほとんど相談対象と認知されていないことがわかる。これに対して労働総研調査では、「職場の相談窓口」や「公的相談機関」は本調査より少ないが、他の相談相手に相談すると回答した割合が高く、「労働組合」は3人に1人以上（36.2%）が相談相手と考えている。

本調査の回答（組合加入・未加入計）を年齢階層別に見ると、家族、友人への相談は年齢が高まるとともに低下する一方、それを補うほどではないが、労働組合は年齢とともに増加して

いる（図7a②）。

職場の嫌がらせに関する悩みの相談相手についても概ね傾向は同じであり、組合加入者は未加入者に比べていずれの相手にも相談すると回答している割合が高く、「相談しない」の割合が低い。労働総研調査は、同僚、労働組合、家族、友人の割合が高く、職場の相談窓口は本調査の組合未加入者と同程度に低い（図7b①）。

年齢階層別も全体としては同じような傾向で、家族、友人の割合が低下していき、労働組合は微増し、相談しないとする割合が高まる。40歳以上で同僚に相談するという回答がやや増えている点が労働条件と異なる（図7b②）。

職場の人間関係に関する悩みの相談相手は、組合加入・未加入別も年齢階層別も職場の嫌がらせと同様であるが、労働組合を相談相手と認識している割合は低下し、年齢階層別の差はなくなっている（図7c①、②）。

3 働き方に対する考え方

仕事に対する考え方として、雇用の安定性に関する意識、賃金制度に関する意識、ワークライフバランスに関する意識について質問している。雇用の安定性に関しては、日本的雇用慣行とされている「終身雇用」に対する意

識を想定して「定年まで同じ会社・勤務先で働きたい」と「自分に合う会社があれば転職したい」という質問をしている。「定年まで同じ会社・勤務先で働きたい」という問いに対して「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」を合わせた安定重視は組合加入者が66.4%、未加入者は11.1ポイント少ない55.2%であった。一方、「自分に合う会社があれば転職したい」という転職意向は加入者が62.3%、未加入者は2.8ポイント多く65.1%であった。組合加入者の方がやや安定志向が強いとはいえ、転職意向にはあまり差はなく、安定志向と転職志向が必ずしも対立しないということが示唆される(図8a)。年齢階層別には、安定志向は20

歳台の47.1%から60歳台の82.1%まで年齢とともに高まる傾向にあり、転職志向は77.1%から41.4%まで年齢とともに低下する傾向にある(図8b)。

賃金制度に関する意識は、労働のどのような点を評価してほしいかについて質問している。「年齢や勤続年数を評価してほしい」という年功型の評価を希望する割合は、組合加入者

図8a 組合加入・未加入別仕事に対する考え方

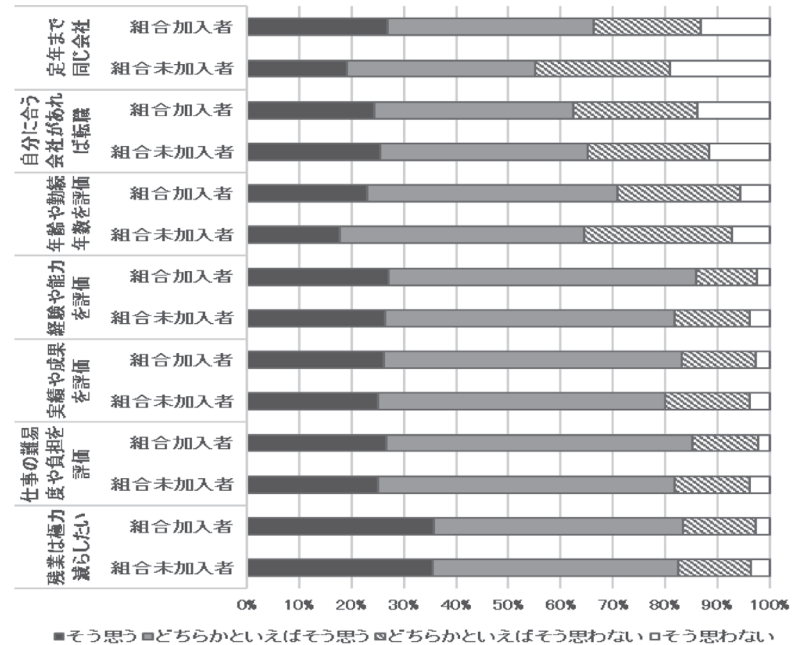
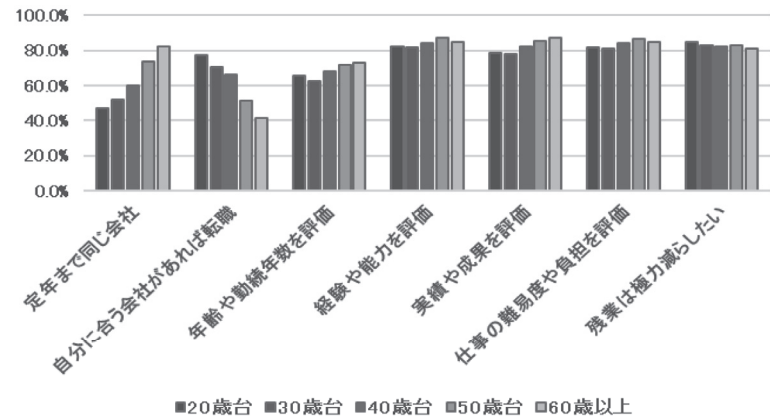


図8b 年齢階層別仕事に対する考え方



は70.9%、未加入者は64.4%で6.4ポイント低く、「経験や能力を評価してほしい」という職能給的な評価を希望する割合は、組合加入者が86.0%、未加入者は81.9%で4.0ポイント低い。日本企業において広く普及してきた賃金制度を希望する割合は組合加入者の方が多いとはいえ、その差はそれほど大きくはない。

「実績や成果を評価してほしい」という成果

主義的な評価を希望する割合は、組合加入者が83.2%、未加入者が80.1%で3.1ポイント多い。「仕事の難易度や負担の大きさを反映させてほしい」という職務給的な評価を希望する割合は、組合加入者が85.3%、未加入者が81.9%で3.4ポイント多い。年齢階層別の差は大きくはないが、いずれも年齢とともに割合が高くなっており、中高年ほど伝統的な賃金制度を志向しているわけではない。

成果主義や職務給的な賃金制度は、年功賃金や職能給のような従来型の賃金制度に代わる新しい賃金制度として導入が検討されてきた（あるいはそのように喧伝されてきた）。しかし本調査の結果からは、多くの労働者は仕事の多様な側面が評価されるよう望んでいることが示唆される。

労働時間に関しては「残業は極力減らしてプライベートの時間を確保したい」かどうかについて質問しているが、組合加入・未加入者別にも年齢階層別にもほとんど差はなく、8割以上がプライベートの時間を確保することを望んでいる。

仕事に対する考え方のうち、雇用の安定性や転職志向については年齢による差が大きかったが、これは年齢が高まり転職可能性が低下するにつれて転職意向が低下し、安定志向が高まることを反映していると考えられる。賃金制度については、年齢による差はそれほど大きくないが、年齢や勤続年数、実績や成果を評価する割合が若干高まっているのは、自分がこれまで積み重ねてきたものを評価してほしいという意向の表れと考えられる。とはいえ、全体として賃金の様々な側面を公正に評価することを望んでいることをうかがわせる結果といえるだろう。

労働時間に関しては、年齢に関わらず残業は減らしてプライベートの時間を確保したいと回答している。

4 労働組合に対するイメージ

アンケートでは、労働組合への加入の経緯や未加入の理由、労働組合に対するイメージの変化について質問している。労働総研調査から一部選択肢を見直したところもあるが、概ね比較可能な設問となっているため、可能な限りで労働総研調査と比較しながら結果を見ていこう。

(1) 労働組合加入者の加入の経緯

労働組合加入者が組合に加入した経緯について複数回答で質問している。「ユニオン・ショップ制だから（全員加入することになっている）」が半数強（56.1%）で最も多く、次いで「ユニオン・ショップ制ではないが、ほとんどの人が加入しているから」が20.1%、「同僚・先輩に勧められたから」が14.4%で、どちらかといえば受動的な理由で組合に加入している。一方、「労働条件や職場を良くしたいから」は13.5%、「経営者に対して発言する機会を得たいから」は4.4%、「職場の仲間が欲しいから」は4.3%で、積極的な理由で組合に加入している人はごく僅かであった。「（賃下げ・解雇など）たたかう必要に迫られて」は4.0%であった（図9）。

労働総研調査では、ユニオンショップ制だから加入した人は21.5ポイント低く、先輩・同僚からの勧誘による加入が24.3ポイント多かった。また、職場を良くしたい、経営者に対する発言機会を得たい、職場の仲間を得たいといった積極的な理由で加入した人も、割合が低いと

図9 労働組合に加入した理由（MA）

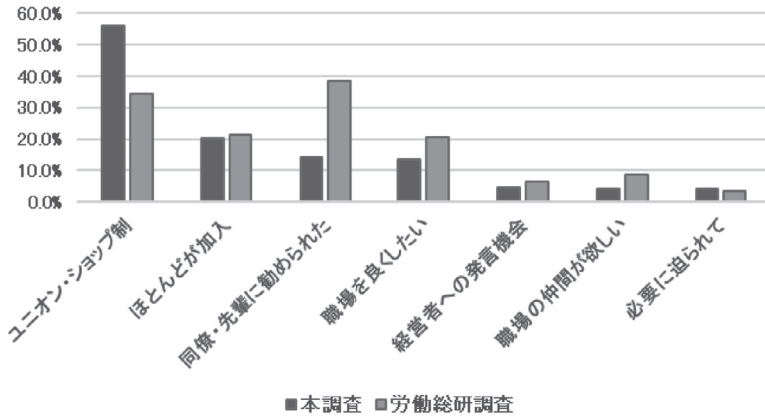
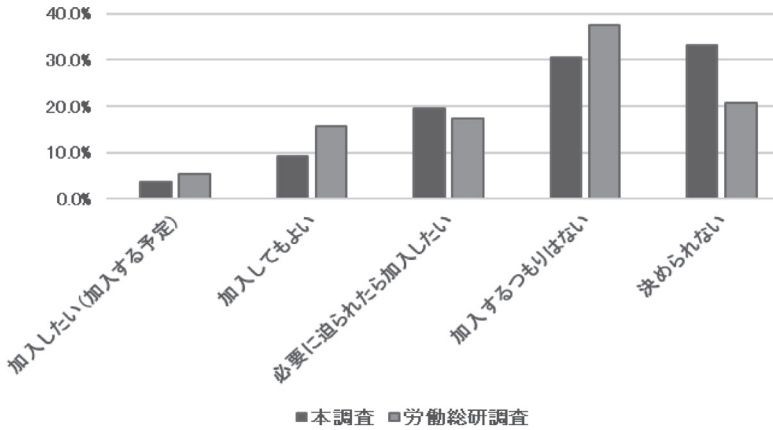


図10a 労働組合への加入意向



はいえ、本調査の1.5～2倍であった。労働総研調査の対象となった労働組合の多くはユニオンシヨップ制が採用されておらず、組合員の勧誘により組合員が加入しているという点は、調査結果を評価する上でも注目すべき点であると思われる。

(2) 労働組合未加入者の未加入の理由と加入意向

労働組合未加入者に加入意向について質問したところ、最も多かったのが「労働組合についてよく知らないので決められない」で3分の

1（33.3%）、次いで「加入するつもりはない」が30.5%を占めている。加入意向がある残りの3分の1（32.5%）のうち、「必要に迫られたら加入したい」が19.5%、「加入してもよい」が9.2%、「加入したい（加入する予定）」が3.8%であった（図10a）。

労働総研調査の回答者のうち組合未加入者は198人と少なく、組合員の身近にいる人がほとんどであるから、組合員が勧誘しやすい人の意識という点で意味があるとはいえ、一般化することは難しいが、決められないは2割（20.7%）と12.6ポイント少なく、加入するつもりはないは6.7ポ

イント多いが、加入意向がある人もやや多く4割弱（38.6%）であった。加入してもよいは15.8%で6.5ポイント多く、加入したい（加入予定）は5.4%で1.7ポイント多かった。

加入意向について年齢階層別に見ると、加入意向のある人の割合は大きな差はないが、年齢が高まるにつれて決められないが減り、加入するつもりはないが増えていることから、組合に関する一定の知識を得て加入しないと決める人が増えていることが示唆される（図10b）。

組合に加入していない理由（複数回答）で最も多かったのが「加入を勧められたことがない

から」が3割弱（27.7%）を占めていた。これは労働総研調査とほぼ同水準であった（図11a）。次いで「現在の職場にいつまで勤めるかわからない」が22.0%であった。「正規社員・職員でないと加入できないから」が10.6%いることから、この半数は雇用形態が非正規だということの影響しているといえそうである。

「役立つとは思えないから」は16.9%で、労働総研調査の13.7%よりやや多かったとはいえ、いずれも1割強であり、組合の役割を認めてない人はそれほど多くはなさそうである。「組合活動に時間を取られたくないから」（9.5%）や「組合費を払いたくないから」（14.6%）は労働総研調査の方が10ポイント前後多かった（それぞれ23.4%、24.0%）。

年齢階層別に見ると、若年層ほど薦められたことがない、加入の仕方がわからないという回答の割合が高いことから、徐々に加入の働きかけが弱まっていることが懸念される（図11b）。「正規でな

図10b 年齢階層別労働組合への加入意向

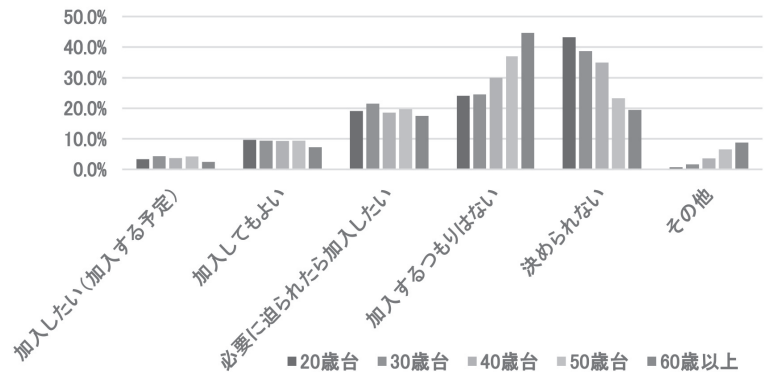


図11a 労働組合に加入していない理由（MA）

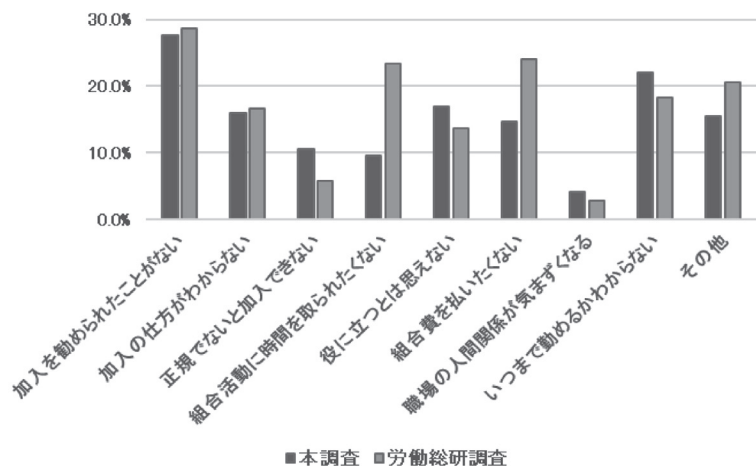


図11b 年齢階層別労働組合に加入していない理由（MA）

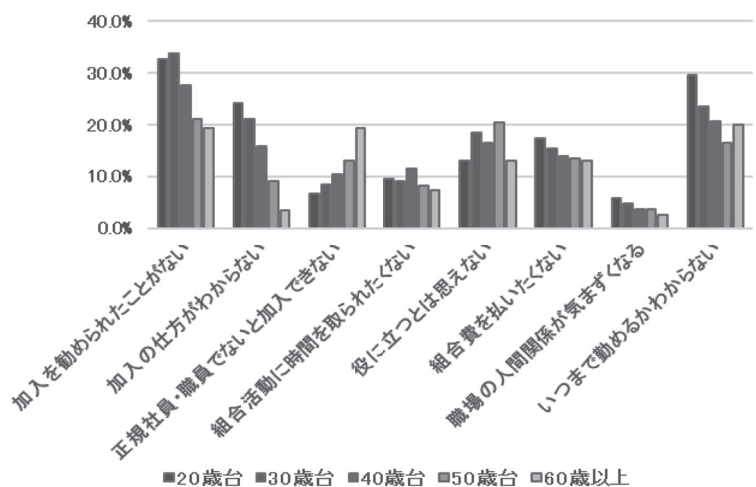
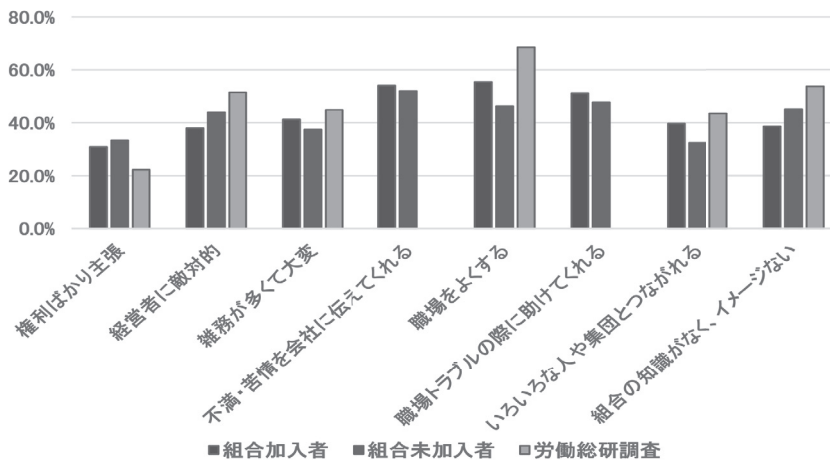


図 12a 労働組合に対するイメージ（就職前）



主張は約3割（組合加入者30.8%、未加入者33.4%）、経営者に敵対的は約4割（38.0%、43.9%）で、いずれも加入者の方がやや少なかった。雑務が多くて大変そうも約4割（41.3%、37.4%）であったが、こちらは加入者の方が多かった。

い」は年齢とともに高まっている一方、いつまで勤めるかわからない若年層の方が多い。若年層ほど転職意向を有する割合が高かったことから、このことも若者が組合に加入しない要因になっているかもしれない。

（3）労働組合に対するイメージの変化

労働組合に対して否定的なイメージと肯定的なイメージ、またはイメージがないという設問について、就職前と就職後に関して「当てはまる」または「当てはまらない」の二者択一で質問をしている。なお、一部質問を入れ替えているため、労働総研調査の回答がない設問もある。

就職前に労働組合に関する知識がなく、イメージがなかった割合は、組合加入者は38.7%、未加入者は45.1%、労働総研調査は53.8%であった（図12a）。

否定的イメージとして「組合員はあまり働かず権利ばかり主張しているというイメージ」「経営者に対して敵対的な集団というイメージ」「雑務が多くて大変そうというイメージ」について質問している。就職前は、権利ばかり

肯定的イメージとして「労働者の不満・苦情を会社に伝えてくれるというイメージ」「職場をよくするための集団というイメージ」「会社側とトラブルになった際に助けてくれるというイメージ」「いろいろな人や集団とつながることができる組織というイメージ」について質問しているが、いずれも5割強で、組合加入者の方が肯定的イメージを持っている割合が高かった。不満・苦情を会社に伝えてくれるというイメージは、組合加入者が54.0%で、未加入者52.0%を2.1ポイント上回っている。職場をよくするというイメージは組合加入者が55.4%で、未加入者46.4%を9.0ポイント上回っている。トラブルの際に助けてくれるというイメージは、組合加入者が51.2%で未加入者47.7%を3.4ポイント上回っている。いろいろな人や集団とつながれるというイメージは、組合加入者39.7%が未加入者32.4%を7.2ポイント上回っている。

労働総研調査と比較すると、経営者と敵対的や雑務が多くて大変そうといった否定的イメージが本調査より高かったが、職場をよくするというイメージやいろいろな人や組織と繋がる

という肯定的なイメージも高かった。

就職後は、いずれも組合イメージなしが減っているが、労働総研調査は大幅に減少している（図12b）（図12c）。否定的評価のうち権利ばかり主張や経営者に敵対的というイメージは減少している。減少幅は労働総研調査の方が大きい。雑務が多くて大変というイメージは、職場の組合や組合員の様子を見ているからか、割合が高まっており、労働総研調査で大きく増加している。

肯定的評価については本調査と労働総研調査とで異なる結果となった。労働総研調査では、職場をよくする組織とか仲間と繋がれるという肯定的イメージを持つ人が増える一方、否定的なイメージを持つ人が減少し、組合に対するイメージは全体として改善していたが、本調査の結果からは、否定的イメージはやや低下するものの、肯定的なイメージは僅かに悪化しており、全体として組合イメージは改善していない。労働総研調査以前に筆者らが主として全労連系組合の組合員を対象に行ってきた調査でも、労働組合イメージは改善していたので、この結果はやや意外で、残念なものであった。このような差が生じる原因については、今後の検討課題としたい。

図12b 労働組合に対するイメージ（就職後）

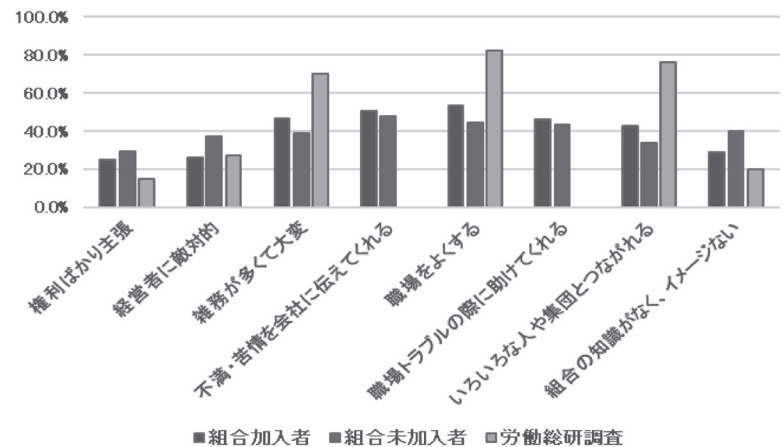
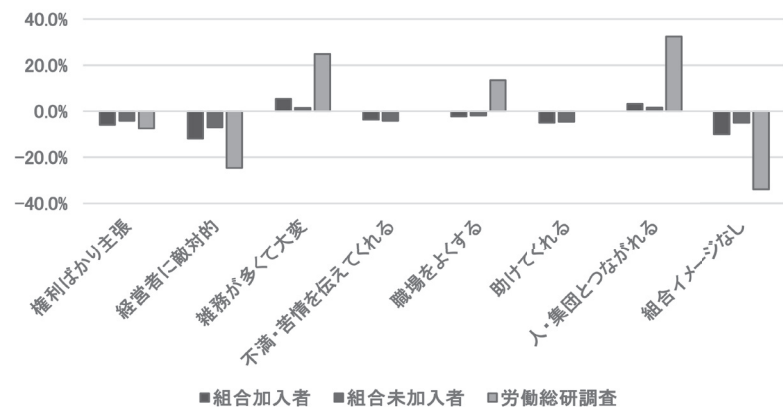


図12c 労働組合に対するイメージ（就職前後の変化）



おわりに

本稿では、筆者らがネット調査により実施した労働者の仕事と暮らしに関するアンケート調査の結果のうち、特に仕事の負担や満足度に対する評価、仕事に対する考え方、労働組合イメージの変化について、労働総研調査と比較しつつ概観した。労働総研調査では、回答者が20歳～30歳に集中し、正規社員・職員が約9割を占め、非正規雇用労働者が少なく、組合加入者が8割強であったため、年齢別や組合加

入・未加入別の意識の違いについては十分に検討できないという問題があった。本調査では、組合加入・未加入者を同数とし、労働力調査にもとづき年齢別分布を設定することで、この点を改善することを試みた。本調査の結果は全体として労働総研調査と同様の傾向が見られることから、労働総研調査はサンプリングの偏りが懸念されたが、集計結果は概ね妥当なものと捉えて良さそうである。

本調査の特徴である組合加入者・未加入者間の違いや年齢階層別の違いについては、いくつか興味深い点も見受けられた。働きがいや労働条件に対する満足度については、組合加入・未加入別に大きな差はなく、年齢による差もほとんど見られなかったが、労働の負担感に関しては、組合未加入者より加入者、壮年層より若年層の方が高い傾向が見られた。仕事の悩みについては、組合未加入者は相談しないという回答が多かったが、加入者は職場の上司や同僚、家族や友人に相談するという回答が多く、労働組合を相談相手と認識している人も1割程度見られた。労働総研調査では、職場の同僚、労働組合、家族、友人に相談する割合がさらに高かつ

た。

労働組合イメージの変化については、労働総研との違いが見られた。労働総研調査では、職場をよくする組織とか仲間と繋がれるという肯定的イメージを持つ人が増える一方、否定的なイメージを持つ人が減少し、組合に対するイメージは全体として改善していたが、本調査の結果からは、否定的イメージはやや低下するものの、肯定的なイメージは僅かに悪化しており、全体として組合イメージは改善していない。労働総研調査で組合イメージが改善しているのは、調査の対象となっている全労連加盟の単産や地方組織、国民春闘共闘委員会に参加する単産の活動が組合員から評価されていることを反映しているのかもしれないが、一般的には就職前後で組合イメージは改善されていない可能性がある。

なお、本調査では本稿で取り上げた項目のほかに生活状況や社会意識についても調査しているが、これらを含めたより詳しい分析については稿を改めて報告したい。

(むらかみ えいご・日本大学経済学部教授、
労働総研理事)

- 1 本調査は、日本大学経済学部産業経営研究所による助成を受けた研究プロジェクト「働き方改革の影響と職場のルールづくりにおける労働者のコミットメントに関する研究」(研究代表者:村上英吾・日本大学教授)の一環として実施した。本調査の詳細な分析は、2023年度中に日本大学経済学部産業経営研究所『産業経営プロジェクト報告書』で報告する予定である。
- 2 例えば、本多則恵(2006)「インターネット調査・モニター調査の特質」『日本労働研究雑誌』No.551(労働政策研究・研修機構)、石田浩ほか(2009)「信頼できるインターネット調査法の確立に向けて」、日本学術会議・社会学委員会・Web調査の課題に関する検討分科会(2020)『提言 Web調査の有効な学術的活用を目指して』、大森翔子(2021)「インターネット調査のサンプル特性:国勢調査・面接調査との比較」NIRA ワーキングペーパー No.1(NIRA 総合研究開発機構)などがある。

労働戦線NOW

物価高の23春闘、賃上げ「ベクトル転換」へ

——先行回答問われる連合、全労連はスト軸にバージョンアップ、49年目の「様変わり」経労委報告の問題、大軍拡・増税阻止へ地方選も争点

青山 悠

歴史的な物価高騰下でたたかわれる23春闘で連合は29年ぶりに賃上げ5%程度を掲げ、全労連などは24年ぶりに3万円以上（10%以上）の要求を掲げた。岸田政権もインフレ率を超える賃上げとして、連合に5%満額実現の期待を表明した。経団連は23経労委報告でベアを容認しつつも抑制・分散を表明した。焦点は、世界でも異例とされる日本の長期にわたる実質賃金の低下を是正し向上へのベクトル転換である。

労働政策では裁量労働制が拡大改悪される一方、全労連などは現行最賃法制定以来初めて最賃の再改定を政府に要請した。岸田政権の大軍拡・増税・暮らし破壊など国政審判に関わる4月からの地方選も大きな争点となっている。

■岸田首相、連合に5%賃上げ(満額)期待

岸田首相はインフレ率を超える賃上げを連合や経団連など財界に要請している。連合の新年交歓会で、23春闘に触れて、「連合は賃上げ5%程度を掲げており、ぜひ実現できるように期待したい。政府としても後押ししたい」と述べた。経団連など財界3団体の新年祝賀会でも「インフレ率を超える賃上げの実現を期待したい」と述べている。

岸田首相は先送りできない問題への挑戦を強調。賃上げについては「この30年、企業収益が伸びても、期待されたほどに賃金は伸びず、想定されたトリクルダウンは起きなかった。この問題に終止符を打ち、賃金が毎年伸びる構造をつくる」

と、「構造的な賃上げ」を強調した。

岸田首相はアベノミクスによるトリクルダウンの失敗と、賃金改善を表明したものとしよう。アベノミクス10年（2012～22年）で株価は2.5倍以上になったが、実質賃金は105.9から100.6に低下し、長期にわたる実質賃金のマイナス転落は世界でも異常とされている。逆に大企業の内部留保はコロナ禍でも22年9月で505.4兆円と過去最高に増大している。

岸田首相は賃金低迷などの問題に終止符を打ち、賃上げを提起しているが、具体策には触れていない。提唱している「構造的な賃上げ」も転職とリスクリング（学び直し）や職務給化などで、雇用の流動化と不安定化の推進となり、賃金破壊にも連動しよう。しかも「解雇無効の金銭解決制度」など違法解雇の合法化まで提唱し、解雇自由社会まで狙っているありさまだ。

■首相出席は「光栄」、連合と政権与党

連合と岸田政権との関係も新年交歓会で親密さを伺わせた。岸田首相・自民党総裁が2年連続で連合新年交歓会に出席することを記者から問われ、芳野友子会長は「光栄に思う」と語り、政労使会談も呼びかけたいとの見解を表明した。

出席政党は、連合の支援する立憲、国民の代表のほか、公明党、社民党、日本維新の会などだが、紹介にとどまり、数年前とは逆転対応である。

岸田首相が連合に満額獲得を期待するのは結構

だが、政治では大軍拡・大増税・福祉削減・原発開発を推進し、政治の大転換を強行している。

連合では12月1日、浦安で開かれた中央委員会の討論でJR総連が物価高の23春闘強化に触れつつ、岸田政権の原発増強、軍拡を批判。就任1年間で芳野会長が野党共闘牽制の自民党麻生副総裁との会食や「国葬」に出席したことなどについて疑問を呈した。清水秀行事務局長が「連合の中央委員会、記者会見などで述べており、ここでは言えない」と、会長に代わって答弁した。

JR総連は、1995年、97年の連合事務局長、会長選に立候補して争い、「現場の組合員の不満から求心力を失っている連合の活性化」を訴えたことがある。今回、中央委員会で会長名指しの疑問提起は連合32年でも稀有なことである。

一方、全労連や全労協などは岸田政権の大軍拡・増税などに反対して、政権交代や打倒を掲げている。支持率が26%台へと低下の続く岸田首相の新年交歓会への出席とあいさつを「光栄」という連合トップ。1月6日のTBSラジオ・森本毅郎トーク番組でも、「連合の自民寄り対応は問題」とのリスナーからの声も放送されている。「連合はどこへ行くのか」と産別からの声も聞かれ、政労使協調体制への組み込まれも懸念されている。

■49年目の「様変わり」23経労委報告問題

23春闘で経営側の指針となる経団連の経労委報告は、物価高騰で近年とは大きく異なるとして、「賃上げは企業の社会的責任」と強調している。

ところが、交渉では従来どおり総額人件費管理のもとに、ベアは賃上げの一部として抑制・分散。さらに「円滑な労働移動」としてリスクリング（学び直し）による配転・転籍など雇用の流動化や労働時間法の破壊、最賃抑制などの指南書となっている。

★財界が日本経済再生に「危機感」

報告は今年で49年目。ベアをめぐるのは幾多の変遷があるが、今年のように「賃上げは社会的責務」であり、「構造的な賃上げ」と「分厚い中間層」の形成は、「経済界・企業に対する社会的期待であり、責務である」と大胆に踏み込んだのは初めてである。

かつて1996年に「日本の賃金水準は世界トップクラスで賃上げは不可能」と賃金を抑制し、2002年には「ベアは論外」「定昇凍結」など賃下げも提唱。14年から賃上げ容認に転じたものの、この20数年間はベア0%台（21年0.12%）に抑制。その結果、21年の日本の賃金水準はOECD（経済協力開発機構）加盟34カ国中24位に下落し、「下位争い」をしている有様である。

しかも23交渉は「近年とは大きく異なる」と指摘しているように、物価は12月で4.0%と41年ぶりの上昇。一方、11月の実質賃金は3.8%減と4年6カ月ぶりの大幅マイナス。逆に大企業の内部留保はコロナ禍でも22年9月で505.4兆円と過去最高に増大している。

経団連の十倉雅和会長は、物価上昇は働き手の生活だけでなく、企業収益への影響も懸念され、「賃金と物価の好循環」がなければ、「日本経済再生は厳しくなる」との危機感を強くしている」と表明。「企業行動の転換への正念場で絶好の機会」と49年目の踏み込んだ様変わり報告を語っている。

★ベア容認も抑制・分散化

交渉では「物価動向を特に重視」して積極的な対応を呼びかけている。ところが、具体的な賃金決定となると、これまでどおり「総額人件費管理」「支払能力」など「賃金決定の大原則」の方針に変わりはないと断定。「多様な選択肢の中から自社の実情に適した方法」を提起している。

その結果、賃上げは、定昇、ベア、諸手当、一時金などに分散され、ベアを抑制。配分も「一律

配分」(定額・定率)、「若年社員」「子育て世代の社員」「業績・成果の査定配分」などに分断し、働く者の「競争力を持った処遇」を強調している。

「諸手当」を重視しているのも今年の特徴である。「生活補助手当」「インフレ・物価手当」「別居手当」など12項目を提起している。

人材育成も重視し、リスクリングを含むリカレント教育に関する受講・自己啓発の費用補助などもあげている。問題は、人材育成費などは「人への投資」だが、「給与」とは性質が異なり、人件費に合算させないことも重要となっている。

内部留保の活用については18年から提唱している「人への投資」で今回、初めて「賃金引き上げ」を明記した。全労連など労働組合や共産党、世論の成果といえる。

★「ジョブ型」導入も、査定で差別・選別

「ジョブ型雇用」も重視課題として、導入・活用の論点として5課題をあげている。

具体的な課題は①職務調査・分析＝職務分析によるジョブ型雇用に適した職務の洗い出し。②適用範囲＝職務記述書の作成。職掌・職群別、職種別、資格別、職務・役割等級別など区分ごとに対象検討。③処遇制度＝職務給・仕事給、役割給の導入、職務・役割等級制度による運用。成果や業績を処遇に反映する人事評価の実施。④採用・人材育成＝通年採用や経験者採用を拡大し、リスクリングやリカレントの活用。⑤キャリアパス＝メンバーシップ型雇用からジョブ型雇用への移行。上位の職務やポスト就任に伴う昇進・昇格。管理職や経営層の登用へのキャリアパスの形成などをあげている。

特徴は、20年に提起していた「欧米型」を削除して、今年では自社の「ジョブ型雇用」に変えていることだ。欧米のような企業を超えた職種別熟練度別横断的賃金ではなく、自社で職務に対応できる社員の配転、転職、賃金など処遇の差別・選

別など働く者の格差拡大も懸念されている。

「ジョブ型」が導入されている日立では、1つの職務のスキルレベルだけで「責任」「職務知識」「期待行動」「資格」など約30項目を設定。スキル6段階の全体では200項目以上に細分してランク付けされ、職場では「査定によるランク移動で、降格・賃下げ」も懸念されている。その他、「職位格下げで月1万5,000円の賃下げ」(富士通)、「役割・責任など評価への不満も」(NEC)など深刻な問題が出されている。

★労働移動で雇用流動、最賃・労働時間改悪

人事制度では、「円滑な労働移動」を掲げ、雇用の流動化・不安定化を提起しているのも大きな特徴だ。そのベースになっているのが「エンゲージメント」である。生産性向上へ働き手の自律性を高め、会社の目標達成と働く人の主体的な貢献など労使一体化をめざすものである。

報告は「産業構造の変化と成長産業・分野」への移動を提起。「働き手」には社内外の労働移動に必要な能力習得へのリスクリングを含むリカレントを重視している。

労働界では、労働移動とリスクリングがセットとされたことについて、連合の芳野会長は「労働移動そのものが主たる政策であってはならない」と反発し、全労連の小畑雅子議長も「雇用の流動化をすすめるものだ」と批判している。

労働移動と関わり、「解雇無効時の金銭解決制度」など違法解雇の合法化も要求。労働時間法制では裁量労働制の適用拡大を強く求めている。最賃でも地域最賃の引き上げで影響率が16.2%に高まるなかで、目安制度と公労使構成の「審議会方式」の決定方式自体の見直しに初めて踏み込んだ。産別の特定最賃についても初めて「廃止のルール」の検討を提起し、ナショナルミニマムに関わる法定賃金の破壊まで狙っている。

★異例のストけん制に反撃を

報告は、春季交渉について「良好な労使関係を基盤」とした「労使協調」の取り組みとして評価している。

とりわけ23交渉は「わが国の労使関係の試金石となる」と注視。労使は「闘争」関係でなく「経営のパートナーシップ」として、組合を経営の一組織とする変質も狙っている。

連合については、要求引き上げは「理解」できるとしながら、ベア3%程度・定昇込み5%程度、中小1万3,500円以上の要求水準は「慎重に」と実質否定。さらに集団的な労働争議のうち、「ストライキ」は大きく減少と、異例のけん制を行っている。連合は「労働基本権の行使は否定されるべきではない」と反論。全労連などはストを軸に3万円以上、10%以上を掲げ春闘のバージョンアップに挑戦している。

ドイツ、フランス、アメリカなどはストを含む闘争で、物価に見合う賃上げと組織を拡大させている。日本も賃上げベクトル転換へ労働運動の「真価」を発揮し、ストを背景にした労働界あげでの春闘強化が求められている。

■連合は実質賃金重視だが、金属大手で赤信号

連合は29年ぶりに賃上げ分（ベア）3%程度と定期昇給分を含む5%程度とし、中小労組は1万3,500円を掲げた。昨年より1ポイント高く、5%程度は29年ぶり。ただし要求内容は過年度物価分（予想2.6%）が中心で、くらしの底上げ・底支えの言葉が無くなっている。要求は物価ミニマムとなり、満額獲得が求められている。

芳野会長は、23春闘について「実質賃金はマイナス、世界で最下位争いをしている賃金低下打開のベクトル転換、ターニングポイントになる」と指摘し、とりわけ実質賃金の確保を重視している。

しかし実質賃金の確保には赤信号が点滅している。組合員約200万人を擁し、連合春闘に影響を

与える自動車総連や電機連合などでつくる金属労協は、共闘より「産別自決」を優先し、連合より1ポイント低いベア6,000円以上（2%程度）を設定。8年連続して連合要求を守らず、47年間のJC春闘でも物価上昇以下の要求は初めてとみられる。

金属労協との会見では記者から、「要求の2%程度の満額獲得でも実質賃金はマイナスとなり、春闘への社会的期待にも添わないという問題もあるのではないか」などの質問も出された。金子晃浩議長は、賃金という狭い課題だけでなく、「総合的に勘案」したもので、懸念を払しょくする獲得結果をめざしたいと語った。

芳野会長は2%要求の金属に、5%獲得を期待したいと表明。連合の有力OB幹部は「要求しないもの（賃金水準）は取れない」と厳しく語った。

産別では、自動車総連は要求を決めず、単組自決を決定。トヨタ労組は21年以降、ベアを要求するかどうか公表してこなかったが、23春闘では物価高などを受けて、平均賃金の引き上げ額は明らかにしないものの、ベアを要求することへ転換した。日産、ホンダなどは要求額を示す方向だ。

電機連合は「妥結の柔軟性」を踏まえつつ、JC要求を1,000円上回る賃上げ7,000円以上（約2.3%）で、25年ぶりの高さ。産別本部やパナソニック、三菱、東芝など有力7単組は「要求にこだわり、結果に結びつける」と語っている。基幹労連はベア3,500円以上を基本とする方向である。

■欧米のように闘い「物分かりの悪い春闘」

中堅・中小金属のJAMは「物分かりの悪い、ねばりの春闘」を強調している。物価高を踏まえ、連合要求のベア9,000円（3%）と定期昇給相当分込みで1万3,500円以上を要求した。安河内賢弘会長は「日本の賃金が世界から取り残され、購買力を失うことは避けなければならない」「これ

までと違った成果が必要だ」と強調している。

討論集会では「フランスなどはスト、デモを行っている。日本も暴動などを起こさないと勝てないのではないか」「価格取引の適正化、付加価値の循環でトヨタ要請なども働きかけてほしい」などの意見も出された。

トヨタは下請け・販売店について「22年夏以降、販売店の取り分（マージン）の引き下げに乗り出した」（『選択』23年1月）」と報じられている。公正取引委員会も昨年末、コスト増にからむ適切な価格交渉をしていないとしてトヨタ系列のデンソーなどの企業名を公表して、改善を求めている。

UAゼンセンは、連合要求を超えるベア3%以上4%程度で定昇込み6%程度を設定。「社会的水準をつくり、長期停滞の賃金ベクトル転換の分岐点、チャンスの春闘」として産別統一闘争を強める方針だ。松浦昭彦会長は記者会見で「これまでより少し上げればよいという視点を変えることが重要だ」と強調した。社会的な賃上げ環境へ価格転嫁の推進や税制、助成金制度の拡充など政策制度の取り組みも強めている。またパートなど賃上げに伴う就業調整の「年収103万円、130万円の壁」の課題にも取り組む方針だ。

私鉄総連は定期昇給相対2%の上に、ベア分として9,900円を求める方針だ。昨年の2%プラスベア分1,500円から要求を6倍に引き上げた。「慢性的な要員不足で、人材の確保と定着が大きな課題。人材流出も懸念されている。その解決のためには『人への投資』が極めて重要」と述べている。

連合準拠では運輸労連5.5%、情報労連5%、フード連合9,000円など。JEC連合は連合方針のベア3%程度を踏まえ、9,000円を要求。「労働組合の社会的責任が問われる春闘」としている。

■学識者エール、連合にスト提唱も

23春闘ではこれまでになく学識者から春闘エー

ルが目立ち、とりわけ連合には組合の役割発揮と満額獲得、スト実施も強調されている。

連合シンクタンクの連合総研フォーラムで吉川洋東京大学名誉教授は「企業利益の増加と労働分配率の長期低下は世界でも異常」「組合は長期賃金停滞の打開へ役割発揮を」と提起している。

日本総研の山田久副理事長は「もう少し（5%程度の）要求が上がっても良い」と提起。仁田道夫東京大学名誉教授は「ベア3%を獲得しないと賃上げにならない。定昇込み5%獲得でトントンとなり、組合は信頼される」とエールを送った。

連合は春闘で賃上げの機運を高めるため「賃上げ実現・くらし支援 あしたを変える連合緊急アクション」を展開。1月半ばから約1カ月間、賃上げをアピールする6台のラッピングカーを全国に走らせ、3月7日には東京・日比谷で中央集会を開催。春闘期に多数の組合員が参加する中央行動は11年3月以降、12年ぶりである。

連合との会見でも記者から「先行回答で実質賃金マイナス回答の妥結を遅らせるのか」「一発回答でなく、上積み回答をめざすのか」「欧米ではスト攻勢で成果を獲得している。連合もストを含む労働基本権を行使するのか」などの質問も出されている。連合本部は「これまでの延長戦でなく、回答の入口が重要。検討したい」と答えている。

全労協の渡辺洋議長は、23春闘の強化に触れて、「将来不安と貧困をかかえる労働者にとって、連合の5%賃上げは絶対に譲れないラインであり、下回ったときにはストを」とのメッセージを送っている。連合の闘争力が社会的に問われている。

■全労連は物価高騰を上回るベア、スト春闘

全労連などは物価高騰を踏まえ、1月26日の評議員会で当初案の「ベアなしでは終われない23春闘」から、「物価高騰を上回るベアなしでは終われない23春闘！」に妥決目標を高めた。要求

は3万円・10%以上の賃上げを設定。3万円以上の要求は99年の3万3,500円以来24年ぶり。最低規制は時給1,500円、月額22万5,000円を設定。時短は1日7時間、週35時間を掲げている。

闘い方も、労組のバージョンアップへストライキを重視。初めて納得いかない回答には上積みを求め、産別・地方・地域のスト支援を提起した。集中回答は3月8日で連合大手より1週間先行し、翌9日に全国的ストを計画し、10日に、先行回答を記者会見で発表し社会的波及をめざす方針である。3月2日に東京・日比谷公園で2,000人規模の決起集会も計画している。

全労連の小畑雅子議長は1月30日、厚労省で記者会見を行い「世界の労働者は大幅な賃上げ、年金改善などでストに立ち上がっている。この流れを日本も国民春闘・全労連がリードしてつくり、ストを背景に物価高を上回る賃上げを実現し、中小含め全ての働く人に広げたい」と語った。全労連春闘33年間で議長の厚労省記者会見は初めて。

春闘の柱の一つに「公共」を取り戻す運動を設定。保育、教育、公共交通、郵便、食と農業、医療、気候危機打開など関係産別運動も拡大させる方針である。春闘で組織拡大も重視している。

産別では「要求を昨年より1万円上回る4万円円以上とし、ストで闘う」(JMITU)、「大幅増員とともに賃上げ4万円以上を要求。全医労では19年ぶり140組合がスト実施も」(医労連)、「4万8,000円以上を掲げストで闘う」(福祉保育労)、「トヨタ総行動を展開し、大幅賃上げを打ち出す宣伝」(愛知)「中立組合と連携」(埼玉)など大幅賃上げとスト、共闘の広がりが報告されている。

また国民的な春闘を重視し、物価高による生活の危機打開へ消費税5%への減税、社会保障の拡充と教育の負担軽減など約10項目を設定。平和フォーラムなど総がかり行動と連携し全国で集会・デモを展開。大軍拡による生活・福祉破壊を

阻止し、政治転換へ本気の春闘を呼びかけている。

■44年ぶり、初の最賃再改定を要請

最賃闘争でも44年ぶりの新たな動きがみられる。全労連など国民春闘は物価高に対応して12月21日、最低賃金の再改定を中央最賃審議会に諮問するよう、羽生田俊厚生労働副大臣に緊急要請した。現行の最賃法制定以来初めての動きである。ドイツ、フランスでは昨年、3回も改定を行っている。

要請では、最低賃金法12条（地域別最賃の改正等）の「必要があると認める時は…その改正又は廃止の決定をしなければならない」との条文や、中央最賃審の公益委員見解（22年8月）が「今後、（略）消費者物価等の経済情勢に関する状況認識に大きな変化が生じたときは、必要に応じて対応を検討することが適当」としたことを指摘し、再改定を要請した。

下町ユニオンや生協労連、全国一般全国協議会、郵政ユニオンなどでつくる「最低賃金大幅引き上げキャンペーン委員会」や山口県労連などでも再改定要請を行っている。

厚労省によると、最賃改定が年1回という定めはなく、急激な物価高騰などの事態が生じれば、再改正も制度上は否定されるものではないという。

全国一律最賃の実現へ向け、全労連などは国会議員に最賃制度の政策を聞く会を衆議院会館で開催。自民、立憲、国民、共産、社民などが、全国一律と中小支援へ内部留保の活用で一致した。20年にも最賃で院内議員集会を開いている。黒澤幸一事務局長は、全国一律の必要性や大企業の内部留保活用で、各党の参加者の意見がそろっていることが特徴だと述べた。

法制化では全労連・国民春闘は「全国最低賃金への4つの法案改正案」の問題を提起。現行法の「地域別最低賃金」を「全国最低賃金」として全国一律額に改める、決定要素は科学的な最低生計

費調査に基づいた労働者とその家族の生計費、労働者の賃金を検討。現行の「事業の支払能力」を削除し、中小企業の取引の適正化、税制・金融上の支援などをあげている。

■裁量労働制、なし崩し拡大阻止へ

労働時間の規制を緩和し、「定額働かせ放題」といわれる裁量労働制の適用対象業務を拡大させる労働省令化の動きに懸念が広がっている。裁量労働制は労働側反対の中で1987年の労基法改定で導入。忙しくて残業しても、決められた「みなし労働時間」の賃金しかもらえない制度である。

審議会報告では、企画業務型の対象業務は追加されなかったが、使用者側の経団連委員は「課題解決、PDCA（計画・実行・評価・改善）業務は現行の対象業務になりうるものがあると明確になった」と述べ、厚労省に「指南書」の策定を要望し、なし崩しの適用拡大を狙っている。

連合は報告について清水事務局長が12月27日に談話を発表し、裁量労働制で「本人同意の義務化」などを評価する一方、専門型での対象業務の拡大は遺憾とし、今後、省令・告示などの審議で適正な運用の観点から取り組むとしている。

全労連と全労協などの雇用共同は裁量労働制拡大に反対する緊急集会を審議会開催日の12月20日に開催し、「問題の多い裁量労働制を国会審議を経ずに、公労使と事務局だけで決めるという強硬姿勢は許さない」と抗議した。日本労働弁護団も12月23日に「STOP！定額働かせ放題～裁量労働制の適用拡大反対集会」を開き、運動の拡大と世論喚起を訴えた。

かつて1998年の裁量労働制拡大では労基法改革阻止を掲げて5月15日、連合が国会アピール1万人行動を展開。全労連との大規模な国会デモとなり、「花束共闘」を繰り広げた。今回は審議当日の全労連などの緊急行動にとどまり、連合は

運動を展開していない。

裁量労働制の対象業務範囲の拡大は、長時間労働は正の流れに逆行するものであり、なし崩し拡大を阻止する取り組みが重要となっている。

■大軍拡・増税・改憲阻止へ地方選重視

全労連などは大軍拡、増税、改憲阻止へ向け、共同の大運動を展開している。春闘期の統一地方選についても要求実現が可能な地方議会の確立を重視している。

全労連は、岸田政権が昨年12月に閣議決定した「国家安全保障戦略」など安保3文書の改定について「戦後の安全保障政策の大転換」と批判し、文書の撤回と岸田政権の退陣を求めて闘うと提起している。産別では、医労連などが政府の防衛費大幅増の財源として国立病院機構と地域医療機能推進機構（JCHO）の「積立金」の早期返納を検討していることに強く反対。また復興特別所得税の軍事費流用にも被災地からの怒り声が上がっている。市民連合や全労連、全労協などは共同して抗議集会などを展開している。

4月からの統一地方選も重要な政治戦となっている。連合は方針で昨年7月の参院選挙と同じく共産党などとの「野党共闘」排除の仕組みを踏襲することを確認した。連合の組織内の地方議員は19年時で735人。15年選挙から約100人減るなど減少傾向にあるという。

全労連などは大軍拡・大增税NO！や公共を取り戻すなど職場・地域の切実な要求実現が可能な地方議会の確立を重視して取り組む方針だ。

岸田政権の民意を無視して突き進もうとしている大軍拡・大增税の「戦争する国づくり」「新しい戦前」の危険な動きに地方から審判を下し、憲法が生き政治転換につながる選挙として、地方選がこれまでになく重視されている。

（あおやま ゆう・ジャーナリスト）

Editor's note

編集後記

■今回の特集では、高齢期の生活保障について、社会保障政策、文化、貧困、地域生活、健康、年金制度等、多方面から論じることで、その実相を明らかにしようとしたものである。今回のテーマは、現役労働者にとっては、ややもすれば他人事として捉えられがちな課題である。しかし、高齢期の課題は、現役時代の課題がより目立つようになっただけで、若年期から“地続き”なのである。政府や財界などが意識的に世代間対立を煽っている中で、今回の特集には労働運動にとっても重要な視点が含まれている。

■特集以外でも、「雇用類似の働き方」に対する諸外国や国際機関の動向、労働組合についての意識に関するネット調査の結果、長期にわたる実質賃金の低下からの脱却をめざしベクトル転換をはかる23春闘等の解説を掲載している。ご一読の上、是非感想をお寄せいただきたい。(S.N.)

次号予告 (No.127 2023 年夏季号)

【特集】CO・SNS を活用した労働組合活動の可能性 (仮題)

Information

「読者の声」欄への投稿を募集

本誌についての率直な感想、ご意見を、編集部までお寄せください。掲載分には図書カードを進呈します。

E-mail : rodo-soken@nifty.com

季刊 労働総研クォーターリー No.126 (2023 年冬季・春季合併号)

2023 年 3 月 10 日発行 定価 : 2640 円 (税込) 年間 : 5280 円 (税込)

編集 ● いっばんしゃだんほうじんろうどうんどうそうこうけんきゅうじょ 一般社団法人労働運動総合研究所

発行 〒 102-0093 東京都千代田区平河町 1-9-1 メゾン平河町 501

TEL.03-3230-0441 FAX.03-3230-0442

<http://www.yuiuidori.net/soken/> E-mail : rodo-soken@nifty.com

発売 ● 株式会社 本の泉社

〒 112-0005 東京都文京区水道 2-10-9 板倉ビル 2 階

TEL.03-5810-1581 FAX.03-5810-1582

<http://www.honnoizumi.co.jp/> E-mail : mail@honnoizumi.co.jp

印刷・製本 ● 亜細亜印刷 株式会社 / DTP ● 木棕 隆夫

落丁本、乱丁本は小社にてお取り替えいたします。定価は表紙に記載されております。

本書の内容を無断で複製複製、転載することは、法律で定められた場合を除き、著作権の侵害となります。

©The Japan Resech Institute of Labour Movement (Rodo Soken) / HONNOIZUMISHA INC.

Printed in Japan

たたかう労働組合のバージョンアップ
低賃金と物価高から生活守る 大幅賃上げ・底上げを

最新刊

2023年 国民春闘白書

全労連・労働総研 編 [A4判 96頁]

定価 1100 円 (税込)
(ISBN 978-4-7617-0916-7)

〈おもな内容〉

総論 2023 国民春闘の焦点

—低賃金・物価上昇から生活守る
実質賃金の大幅な引き上げ・底上げをめざす

- 1 私たちをとりまく経済情勢
- 2 労働者の大幅賃上げこそ必要
- 3 安心して働き続けられる職場の確立をめざす
- 4 生活圏での公共を取り戻そう
- 5 気候危機を克服し、憲法を守り発展させよう
- 6 主要企業の内部留保分析
- 7 春闘基本統計（時系列、地域別）



【発売】学習の友社 〒113-0034 東京都文京区湯島 2-4-4 全労連会館内 TEL 03-5842-5641 FAX 03-5842-5645

コロナ禍で問い直される日本の社会保障
その全体像と運動の焦点を分野別にコンパクトに解説

社会保障運動入門

労働総研 社会保障研究部会／原富 悟 編 [A5判 135頁]

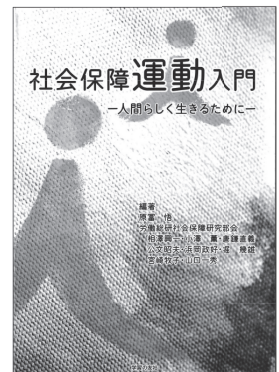
定価 1320 円 (税込)
(ISBN 978-4-7617-0731-6)

【執筆】

相澤與一 福島大学名誉教授
小澤 薫 新潟県立大学准教授
唐鎌直義 佐久大学特任教授
公文昭夫 元中央社保協副会長
浜岡政好 佛教大学名誉教授
原富 悟 労働総研理事
堀 幾雄 元中央社保協事務局長
宮崎牧子 大正大学教授
山口一秀 中央社保協事務局長

〈もくじ〉

- はじめに
- 第1章 社会保障運動への接近
～私たちの暮らしと社会保障
- 第2章 制度の成り立ちと現状
～日本の社会保障制度
- 第3章 社会保障の必然性を考える
～理念と運動
- 第4章 現代の暮らしと社会保障の
争点～各分野の制度と運動
- 第5章 社会保障をよくする運動の場
～職場・地域からの運動
- コラム 10 項目／年表社会保障形成史



【発売】学習の友社 〒113-0034 東京都文京区湯島 2-4-4 全労連会館内 TEL 03-5842-5641 FAX 03-5842-5645

<Featured Theme>

Life Security in the Elderly

Overview: How will "Social Security for All Generations" Policy Change the Working People's Life in their Elderly Years..... Masayoshi HAMAOKA

Mature Generation's Right to Learn, Right to Participate in Society

..... Yoko SHIDA

Poverty and Isolation in Older Age and How Their Life Security Should Be

..... Katsuyoshi KAWAI

What the Aged Persons in the Communities Want – Leave No "Elderly Alone"

..... Tsutomu YOSHIDA

How COVID-19 Has Affected the Health of the Elderly Yasunori HAYASHI

To Establish a Guaranteed Minimum Pension is the "Human Rights Declaration" of Women -What Kind of Pension Reform Is Needed in View of Realities of Beneficiaries of the Old-Age Pension of National and Employees' Pensions

..... Hiroyuki TERAKOSHI

Court Cases, Laws and Regulations of Different Countries on "Workstyle Similar to Employment" and Suggestions for Japan Shigeru WAKITA

Questionnaires on Opinions about Trade Unions – Comparing the Results of

Internet Survey and of the Rodo-Soken's Research Eigo MURAKAMI

<Labor Front Now>

2023 Spring Struggle amidst the Prices Surge, "Vector Shift" of Wage Hike

Rengo Questioned for Companies' Early Response, Zenroren Upgrading the

Struggle Centered on Strike, Problems of the Report of the Management and

Labor Policy Altered in the 49th Year, the Struggle against Huge Military Buildup

and Tax Increase Being the Issue for the Upcoming Unified Local Elections

..... Yu AOYAMA



9784780718959



1920336024008

ISBN978-4-7807-1895-9

C0336 ¥2400E

定価：2640 円 (税込)

本の泉社