



2022 年 6 月 25 日発行 (季刊)

認定 NPO 法人 市民シンクタンクひと・まち社
〒160-0021 新宿区歌舞伎町 2-19-13 ASK ビル 501
TEL 03-3204-4342 FAX 03-6457-6202
E-mail npo@hitomachi.org
URL : <http://www.hitomachi.org>
郵便振替口座 00170-6-410791 NPO 法人市民シンクタンクひと・まち社

鰥寡孤独 (かんかこどく) から 普遍化へ

法政大学大学院公共政策研究科 兼任講師 鏡 論

1. 相互扶助の仕組み

日本における福祉的思想の歴史は、593年に聖徳太子が四天王寺を建立した時期にさかのぼる。聖徳太子は四天王寺に「四箇院の制」をとられたことが『四天王寺縁起』に示されている。四箇院とは、敬田院(きょうでんいん)、施薬院(せやくいん)、療病院(りょうびょういん)、悲田院(ひでんいん)の4つで、敬田院は寺院そのものであり、施薬院と療病院は薬局・病院にあたり、悲田院は病者や身寄りのない老人などのための社会福祉施設にあたる。そこでは、鰥寡孤独(かんかこどく、意味は、おとこやもめ・独り者の女性・孤児・独居高齢者をいう)に象徴される何らかの理由で支援の必要な者に対して、福祉的支援を得られる仕組みを進めてきた。その後、国の果たす役割も従来の18世紀の夜警国家から20世紀の福祉国家への転換が進んだ。特に、日本の福祉政策は、終戦という歴史的転換点により、大きく増した社会的要請に基づいて、戦後間もなく社会福祉制度が整備された。

さらに老人福祉に関連する制度化は、高度経済成長により過密・過疎化の社会的変容を生んだ1963年(昭和38年)に老人福祉法が成立した。その2年前の1961年(昭和36年)には、社会保険方式によって健康保険制度と国民年金制度が整備されている。戦後、社会が安定し、次第に経済成長を迎え、来るべき高齢社会を見据えた時、新たな高齢者ケア仕組みづくりが求められ、2000年に社会保険方式による介護保険制度創設となった。従来の福祉が選別の制度であるに対して、介護保険は普遍的制度として、社会保険制度としてスタートしたのである。

2. 介護保険は誰もが給付が受けられる制度のはず

介護保険法は、第1条にその目的を示している。「第1条 加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、介護・看護・療養上の管理・

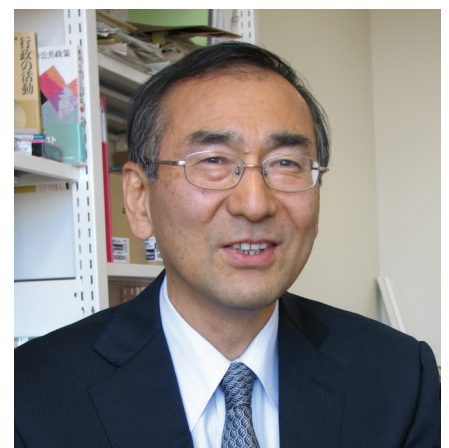
その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な給付を行うため、国民共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、必要な事項を定め国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。」としている。ここでは要介護状態であっても、能力に応じ自立した生活を目指すもので、決して身体的・精神的になんらのサービスを必要としない事あるいは、使うことを妨げるものではない。

介護保険による給付は3.6兆円から11兆円にまで大きくなった。第1号被保険者数は3,390万人、第2号被保険者は4,315万人。約7,700万人の被保険者が保険料を支払い、同時にサービスを利用している人の数は、605万人となる。それは、被保険者総数の7.8%の受給者となり、高齢者の18%が利用する制度である。これは、保険料を毎月支払っている被保険者の92%が介護保険の給付を受けていない人であることを意味している。

制度未利用である92%の人たちは、月々6,014円の保険料を支払っている。それが負担感となっている。

さらに昨今の見直しでは、財務省が締め付けを厳しくしており、介護を受ける要介護者やサービス提供事業者が、大変厳しい環境に置かれている。

第9期介護保険事業計画改定にかかる議論は、本年度からスタートする。今一度地域の介護保険事業計画に何を盛り込むべきか、原則から議論すべきであろう。それが、安心して暮らせる社会への扉となるからだ。



市民生活を支える公的サービスの現状

～会計年度任用職員制度と非正規雇用の課題～

公務非正規女性全国ネットワーク（通称：はむねつと） 米田 真由美

国の「行財政改革」という掛け声のもとに自治体はこれまで公的サービスを担う各種の現場の専門職の人員を削減してきた。新型コロナウイルス発現時に、保健所が機能不全となったのは、その影響といえるのではないだろうか。現場の職員を非正規化することで職員の専門性は保てるのか、その地域の特徴を生かし、市民生活を支えることはできるのか、いざという時に機能するのかなど、不安が残る。さらに、公の働き方が民間の働き方にも影響するため、「非常勤職員」から「会計年度任用職員」と制度変更になったその実態を「公務非正規女性全国ネットワーク（通称：はむねつと）」から寄稿していただいた。

1. はじめに

2020年4月1日から会計年度任用職員制度がスタートした。それまで、臨時職員・非常勤職員等と呼ばれていた働き方の名称が変わったのである。民間で法定化された同一労働同一賃金「5年働けば正規化」の理念が放棄され、様々な矛盾をはらみながら、来年の3月31日で丸3年を迎え、多くの人々が再雇用の為の試験を受験し、再雇用可否かのふるいにかけられるのだ。働き方 work と職務 job が分離する日本型雇用システムの中で、私が所属する図書館の司書という業務の専門性あるいは専門職性の議論は、図書館業界において古くて新しいテーマであるが、私たちは業務の専門性と従事者の専門（職）性を混同する。だが仕事と人は別物だ。とりわけ、日本型雇用システムでは、働き方 work 職務 job が分離され、正規職員の働き方は、職務を固定せず3～5年程度の移動を繰り返して無定量的な働き方を要求され、非正規職員の働き方は、職務を限定しその職務範囲内の働き方が要求されるからだ。

欧米社会では、正規か非正規に関わらず、work と job を一致させるジョブ型雇用が主流であるので、その job に精通した専門知・技術と業務経験を持ったエキスパートとして社会的に評価されるが、日本型雇用システムでは、正規職員は異動を前提とし、新たに配属された先の job に対する自らの専門知・経験不足を、長時間労働など自らの努力で克服することが求められ、ようやくその job に慣れた頃には異動となる。このような働き方では、エキスパー

トとしての専門性は育ちにくいと思う。一方、図書館業務で専門性を帯びた者とは、司書という職務 job のみに従事することとされている。有期雇用でワーキングプア水準の待遇で働く非正規職員が想定されるが、あまりにも業務裁量が狭く、エキスパートになりにくい現状がある。

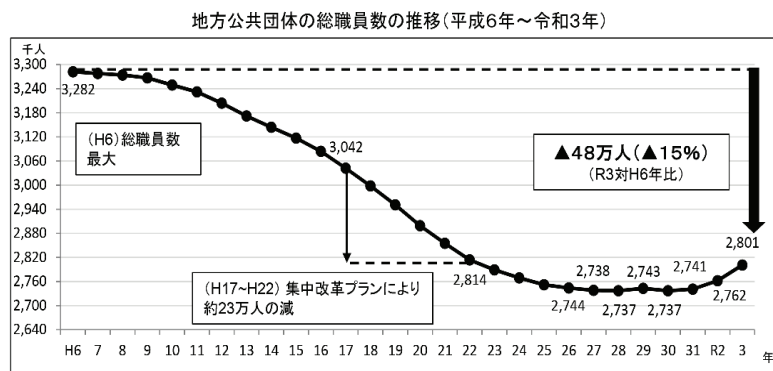
2. 定員削減と図書館側の対応

地方公務員の定数内職員は1994年(H6)がピークで328万人いた。2020年4月(R2)現在では、276万人で、約52万人減少した。

とりわけバブルが崩壊し、地方財政状況が厳しくなった

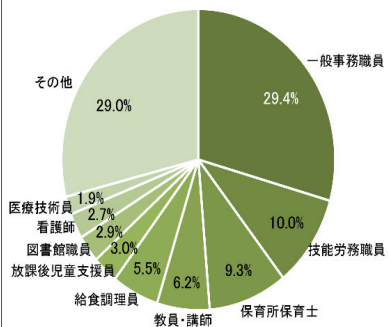
地方公共団体の総職員数の推移

- 総職員数は、対前年比で38.641人増加し、280万661人。
- 総職員数は、平成6年をピークとして、平成28年まで一貫して減少。その後、横ばいから微増傾向が続く。



(図2) 地方公務員数の推移 - 出典：総務省 HP より

職種別



(図1) 会計年度任用職員の配置 - 出典：総務省 HP より

- 会計年度任用職員の約3割が「一般事務職員」であり、次いで「技能労務職員」、「保育所保育士」が多くなっている。

「一般事務職員」：事務系の常勤職員が通常行う業務に類似する業務を行う者をいう。
「技能労務職員」：給食調理員を除く技能・労務系の職務を行う者をいう。

区分	会計年度任用職員		フルタイム	パートタイム
	人数	構成比		
一般事務職員	183,029	29.4%	15,848	167,181
技能労務職員	61,923	10.0%	7,545	54,378
保育所保育士	57,937	9.3%	16,653	41,284
教員・講師	38,646	6.2%	3,198	35,448
給食調理員	34,511	5.5%	3,627	30,884
放課後児童支援員	18,750	3.0%	472	18,278
図書館職員	18,185	2.9%	1,244	16,941
看護師	16,911	2.7%	2,962	13,949
医療技術員	12,061	1.9%	1,874	10,187
その他	180,353	29.0%	16,188	164,165
合計	622,306	100.0%	69,611	552,695

1990年代には、その立て直しのために、地方自治体側に、定員削減と民間委託を迫った。定数を減らしても行政水準を保つためには、個々の職員が担当する職務範囲を拡大するか、定数外職員を増やすか、業務を外へ出すかという対応しかない。そんな中で、多くの図書館は、2000年代に入り、図書館に配置されていた専任職員は、2002年をピークに急速に減り、2002年から2005年にかけて代替職員と

して非正規職員が4,223人増え、1.5倍に増大した。定員削減が横行し、専門知はないがなんにでも対応できる職員を育成しようとする公務員人事制度において、図書館は常勤職員を引き上げる対象施設であり、ジョブ・ローテーションによる配置対象にもなっていない。

図書館を持続可能な公共サービスとして維持・発展させるには、基幹職員化した非正規職員をエキスパート専門職として活用するほかない。

わが町の図書館が中央公民館図書室から、図書館へと移行した30数年前は、丁度バブルの頃であったが、嘱託館長(15日勤務で、有休無し)と司書2名の計3名でスタートした。その後、嘱託館長と司書資格ありの職員1名と庶務職員1名と非正規職員1名(司書資格あり)の4名から、嘱託館長と正規職員(司書資格なし)1名と非正規職員2名(司書資格あり1名・なし1名)と変遷してきた。今から6年程前になるが、嘱託館長と正規職員の異動に加え、非正規職員の退職と4名のうち3名が変わり、私一人だけが図書館に残されるということがあった。田舎で資格を持つ人がなかなか集まらない状況で、このように非正規職員だけを残す人事については、正規職員の働き方としても矛盾がある事例であったと思う。

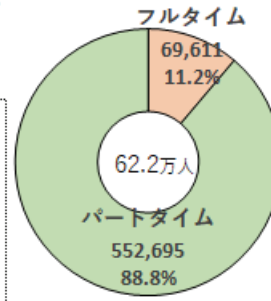
3. 非正規職員の実際

図書館で勤務している一人ひとりに様々な体験があると思うが、ここで少し、私個人の体験を述べたいと思う。平成11年(1999年)、公共図書館の臨時職員として任用されたとき、週5日、1日7.5時間、日給制であっ

会計年度任用職員について

- 会計年度任用職員の総数は62.2万人で、そのうち、フルタイムで任用されている職員は7.0万人で全体の11.2%、パートタイムで任用されている職員は55.3万人で全体の88.8%を占めている。

- フルタイム：
1 1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の1週間当たりの通常の勤務時間と同一の時間である者
- パートタイム：
1 1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の1週間当たりの通常の勤務時間と比べ短い時間である者



(図3) 会計年度任用職員は、ほとんどがパートタイム雇用 - 参照：総務省 HP より

た。雇用保険・健康保険・厚生年金無し、任用期間は6か月で1回更新あり1年間の条件であった。勤務日に休日が入ることもあるが勤務日数は庁舎と同じ日数に調整され、勤務は1か月20日前後、月10万円前後である。雇用も司書としてではなく、一般事務職の臨時職員の日給設定だった。同じ臨時職員でも保育士などは資格職として日給額が少し高いことなども、数年後に知ることとなった。6か月後には任用更新確認書にサインし、1年間の勤務の後、毎年新たな任用の申し込みをして、任用条件の確認書類にサインをする。任用更新の時期に更新しませんと意思表示をしなければほとんど継続的に雇用されるという仕組みであった。途中、結婚のために職を離れて、再度図書館勤務を希望して、現在に至るが、資格手当がつくようになったのは、かれこれ5年ほど前からである。会計年度任用職員制度に移行し、年2回の

ボーナスが支給され、交通費も支給されるようになった。日給月給だと祝日の多い月は、勤務日数が20日に満たず安定したサラリーとは言い難い。この春、鹿児島市の学校図書室勤務の方々が、会計年度任用職員に移行するにあたり、月給制だった給与が日給制に変わると陳情したことがあった。この会計年度任用職員には、フルタイムとパートタイムの2パターンがあるのだが、大半は、パートタイム雇用である、フルタイムだと有期雇用となり、退職金が支給されるとはいえ雇用には期限があるからとの人事担当者の話である。定年はありませんといえども、正規職員に定年がある中、会計年度任用職員の雇用は人事担当者の言葉を鵜呑みにすることは危険であると思う。

4. 自治体内での非正規職員の立ち位置

わが町は、小さなコミュニティであるからして、職員の立ち位置は他の市町村よりは見えている様に思うが、普段図書館を利用する住民にとって、各職員それぞれの立場はわからなくてもある程度の人物像と顔が見えているが、自治体の中では非正規職員は「カオナシ」なのではないかと思う。

統計などの数字上の職員として把握され、それぞれの個人が人材ととらえておらず、取り換え可能な人として存在している。部外の人から見たら、個人の顔は埋没しやすい。図書館界で経験を積んだ貴重な人材も、自治体とすれば取り換え可能な人であり、それが、図書館で働く非正規職員の自尊心をじわじわと蝕んでいっている

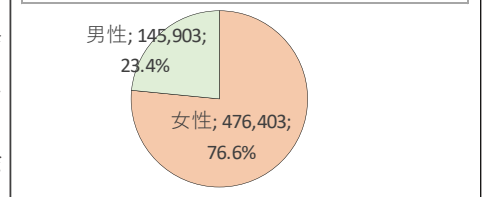
のだ。取り換え可能な「カオナシ」から自治体にも、住民にも必要とされる「カオアリ」の立場になるには、どうしたらいいのだろうか。自治体とのパイプ役である館長も司書から館長になることは少なく、わが町の様にほぼほぼ決裁権のない退職校長の天下り先のポストとしての館長では、図書館の予算要求や人員確保等を教育委員

会に上げることもなく、私たちと同じ会計年度任用職員の図書館長というのは明るい展望は難しいように思う。

5. まとめ

自治体の財政難・人材難などに加え、日本社会における女性の低賃金構造とその上に成り立つ任用・雇用形態に加え、やりがい搾取・有期雇用による解雇・任用止めの不安から声をあげることができないなど、問題は山積みである。会計年度任用職員制度についても早急に考慮の余地があると思う。

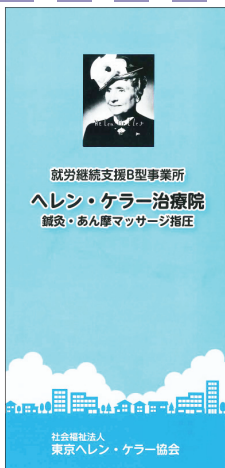
- 会計年度任用職員の約4分の3は女性が占めている
女性 476,403人(76.6%)
男性 145,903人(23.4%)



(図4) 会計年度任用職員の約4分の3は女性 - 参照：総務省 HP より

就労継続支援 B 型事業所「ヘレン・ケラー治療院 鍼灸・あん摩マッサージ指圧」見学記 高橋計之（ひとまち社評価者）

社会福祉法人ヘレン・ケラー協会はヘレン・ケラー女史の来日を記念し、70年ほど前に創立した長い歴史を持ち、鍼灸・あん摩マッサージ師を養成する「ヘレン・ケラー学院」、「点字出版所」、「点字図書館」、「盲人用具センター」など幅広い事業を展開している。今年4月新たに視覚障害者を対象とした就労継続支援 B 型事業所「ヘレン・ケラー治療院 鍼灸・あん摩マッサージ指圧」を新宿区に開所した。



事業所は学院の旧教室を改装したもので、明るく清潔感があり、整然としている。動線に点字ブロックがあり、利用者が活用する施術室は各施術台（ベッド）近くに棚を置いて施術に必要なものをまとめられるようにしてあり、施術台は高さ・勾配が調整できる電動式を導入して、施術する側・される側が共に楽な姿勢を取れるように配慮している。隣室の多目的室は、利用者に貸与するロッカー、休憩コーナー、点字作業スペースになっている。

今後の展望等について、新規事業担当三浦様より説明を受けた。

かつて、鍼灸・あん摩マッサージ師の仕事は、視覚障害者の生業となっていたが、近年は晴眼者が多くを占めるようになり、視覚障害者が資格を取得してもその資格を活かすことが難しくなってきた。資格を持つ視覚障害者が社会に参加する仕組みとして開設した。

利用者の定員は20人で現在は4人が登録している。本格稼働はこれからだが、工賃は鍼灸、あん摩マッサージ指圧の施術やその補助業務などから得る予定である。勤務する職員のうち4人はあん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師等の免許を持っており、利用者の施術を支援する。

今後の課題は、利用者を増やし、鍼灸・あん摩マッサージ指圧の患者をバランスよく確保することである。また、点字名刺の受注や自主製品の販売、公園などのグリーンメンテナンス等に順次取り組もうとしている。

視覚障害者に特化した、事業所は少なく、視覚障害者や関係者、行政より期待されている。

自治体政策研究会主催「介護保険制度 20 年を検証する」第 2 弾：2022 年 6 月 4 日開催

「介護の現場からの報告」 社会福祉法人悠遊理事長 鈴木礼子氏より

社会福祉法人悠遊は設立 29 年

「社会福祉法人悠遊」は1993年、「生活クラブ生協・東京」の組合員の寄付により西東京市でデイサービスから始まった。現在、西東京市をはじめ、世田谷区、中野区で、グループホームや小規模多機能事業所など13事業所を運営している。一人ひとりがその人らしく暮らせるよう在宅生活を支えることを介護理念に、14年間奮闘してきた。介護保険制度で「介護の社会化」はできるのか、利用者・家族、事業者にとってわかりにくいこと、職員の賃金は全産業平均よりも8万円も低く、その人の生活や生き方を大事にした質の良いケアをしている介護職員のモチベーションを保つのは難しいことなど、事業者として厳しい面が報告された。

煩雑な処遇改善加算

介護職員の処遇改善加算は、改正を重ね「パッチワーク加算」とも言われている。算定の項目は細かく、申請には事務作業に専念できる職員が必要だ。大きな法人は有利だが、小さな事業所は忙しくて手が回らず申請を断念している現状がある。事業所にとって事務量が増えることは大きな負担だ。

また、コロナ禍による給付金は前年比で計算されるため、一昨年、中野拠点を増設した悠遊は、影響を受け

ているにも関わらず、法人全体の収入が増えたため給付の対象にはならないのだった。

今後、必要なサービスは受けられるか

処遇改善加算が行われても、人材不足は解消されていない。今後、高齢化社会となったとき介護難民が出るのは明らか。どんなにIT化で科学的介護を屈指しても介護者がいなければ介護はできないため、加算ではなく介護者の基本報酬を上げることは急務なのだ。加えて、小規模多機能型居宅介護事業（通い訪問・泊まりを組み合わせたサービス）のスタート時には、順調な滑り出しを支援する自治体独自の施策が望まれる。

報告を受けて

労働環境を整えなければ人材不足は解消しないこと、最期まで尊厳を保ち自分らしく暮らせるような支援を実現するには、制度と介護の現場の実態を知ること、さらに相談窓口を充実させて短時間に必要な支援につなぐことの必要性を課題として共有する機会となった。

文責：工藤春代（自治体政策研究会会員）



悠遊理事長 鈴木礼子氏

編集後記：我が家のプランターに、今年も青紫蘇がたくさん芽を出した。早速、間引いて大切に育てていたら、ある日、脇の葉っぱばかり大きくなって、新芽が育っていないことに気がついた。観察していると、夜にダンゴムシが青紫蘇に登って、ムシヤムシヤと新芽を食べていたようだ。でも、段々と青紫蘇が大きくなってくると見て、ダンゴムシも青紫蘇も、それぞれの生命力で生き延びているのだなと思った。コロナ禍であっても、季節は間違いなく訪れることに、自然の力を感じた出来事だった。(K)