

新型コロナウイルス感染の影響からみた 公的サービスの課題

立教大学コミュニティ福祉学部教授 原田 晃樹

新型コロナウイルス感染対策の難しさの一つは、人との接触を避ける対策を講じるほど、社会的・経済的に弱い立場にある人たちへの関わりや支援が途切れてしまうことである。従来は、現場の臨機応変な対応によってある程度対処されてきたが、現場レベルの対応力には限界が生じつつある。それは、自治体第一線職員の非正規化と、自治体—サービス供給者の分離に伴うコーディネーションやマネジメントの困難さという構造的な問題である。この問題に対処するためには、自治体の正規職員（事務職）の役割の再検討、公共調達における付帯的政策の積極的な導入、民主的で利用者との信頼関係の構築が容易な職場づくりなどが求められる。

1 新型コロナウイルス感染をめぐる問題意識

新型コロナウイルス（COVID-19: 以下「コロナ」）感染者は、日本で2020年1月に最初の感染が確認されて以降都市部を中心に急増し、今日に至るまで人々の生活に深刻な影響を及ぼしている。この間、外出自粛要請の長期化に伴い経済活動は停滞し、雇用の不安定化を招くとともに、教育や医療・福祉ケアなどでは必要なサービスが適切に提供されないという問題が生じている。

ウイルス感染は人や場所を選ばないが、影響を受ける人には大きな偏りがある。すなわち、社会的・経済的に弱い立場にある人たちへの影響がより深刻なことである。一つは、ホームレスや独居高齢者などのように、社会とのつながりの希薄な人たちがほど公衆衛生対策や予防措置の枠組みから疎外されたことある¹。日常的に医療・福祉ケアへのアクセスが乏しい人にとって、感染症の世界的流行といった有事の際には、彼らをより深刻な状態に追い込んでしまうのである。そのことは、彼らと日常的に接する

労働現場にも当てはまる。労働者の中にはテレワークや予防措置の恩恵を受けて感染リスクを軽減できる者も少なくないが、いわゆるエッセンシャル・ワーカーと言われるような対人サービス従事者の中には、必ずしも適切な予防措置が講じられていない場合もあると聞く。

もう一つは、経済的な影響についてである。コロナの感染拡大は、社会的・経済的に弱い立場の人たちの生活をより苦しいものにした。コロナの感染拡大によって直接の打撃を受けたのは生活娯楽関連サービスである。この業種は中小零細企業が多く、営業の自粛がそのまま経営難に直結しただけでなく、そこで働く人の多くを占める非正規雇用労働者（パート・派遣労働）の生活を直撃した。実際、厚生労働省「全国ひとり親世帯等調査」（2016年）によれば、母子家庭の母親の81.8%が就業しており、その48.3%はパート・アルバイト・派遣社員であった。当然、非正規雇用であれば生活は苦しい。労働政策研究・研修機構の「第5回（2018）子育て世帯

1 特定非営利活動法人 メドゥサン・デュ・モンド ジャポン「新型コロナウイルス感染症 Covid-19：平時でも非常時でも最も影響を受けやすいのは、経済的・社会的に弱い立場にある人たち」<https://www.mdm.or.jp/news/18545/>（最終閲覧日：2022年7月16日）

全国調査」によれば、可処分所得が貧困線を下回っている世帯割合は、コロナ前で母子家庭の51.4%に及んでいた。ただですら生活に苦しい世帯に追い打ちをかける形になったことがうかがえる。

しかも、こうした経済的に弱い立場にある人の多くは、社会的に孤立した状況にある。前述の労働政策研究・研修機構の調査によれば、母子家庭の51.5%が金銭的援助を頼れる人が誰もいないという。その影響は自殺率の高さからもみてとれる。堀田・森口（2022）によれば、2020年度の人口10万人当たりの自殺件数は、2009年度から2019年度までの実績に基づく予測値より、男性で17%、女性で31%増加しており、とりわけ20代女性の自殺率は72%増加し、それは同時期の失業率と連動していると結論づけている。正規雇用であれば、万一コロナに罹患しても疾病休暇を取得し、保険医療を受け、給与も一定程度保証されるが、非正規雇用の多くはこのような恩恵の対象外である²。経済基盤の脆弱な若年女性が失業のあおりを受け、それが自殺の増加につながっていると推察されるのである。

2 コロナ感染対策の難しさ

国・自治体ともこれまでにさまざまなコロナ感染拡大に伴う問題に対処してきた。だが、同時に、社会的・経済的に弱い立場にある人への対応の難しさも明らかになった。コロナ感染対策のために人との接触を避ける対策を講じるほど、支援の手が弱まりかねないという問題である。

緊急事態宣言が実施された期間、通所介護を中心に介護事業所の事業縮小や新規受け入れ停止が相次ぎ、ケアマネジメントの影響として利用者の現状把握が困難になったことが明らかになっている³。感染拡大を防ぐため、特養や老人保健施設などでは親族との接触制限、デイサービスのような訪問型のサービスでは利用制限や営業自粛などの対策がとられたが、それによって当事者の外出機会が制限され、身体機能への影響が懸念されるだけでなく、自宅で

介護する親族の負担を増大させている。同様の事例は、障がい者や貧困等の困難を抱える子どもなど、社会的な居場所の少ない人たちすべてに共通している。従来、インフォーマル・サービスによってかろうじてつながっていた当事者との関係は、コロナ感染拡大に伴ってその多くが途切れてしまっている。コロナ対策を強化すればするほど支援の手が届きにくくなるというジレンマに対し、どのように切れ目のない支援や当事者との関係性を維持していけるかが今後の課題として残されている。

これは、直接的にはコロナ感染の影響によって顕在化しているが、そもそもは、公的サービスが分野ごとに縦割りに編制され、制度の狭間に置かれていたり、複数の困難を抱えていたりする人への支援が適切に提供されにくいという問題に端を発している。従来は、この問題に対し、現場の相談支援に当たる専門職や実際に支援するアクター（エッセンシャル・ワーカーや地域住民・団体など）の臨機応変な対応によって、ある程度の解決が期待されていた。しかし、近年、現場の対応には限界が生じつつある。それは、端的には、自治体第一線職員の非正規化と、自治体－サービス供給者の分離に伴うコーディネートやマネジメントの困難さという潮流である。現場を軽視したシステム改変の結果ともいえるかもしれない。以下、この点についてみてみたい。

3 自治体内部の構造的問題－境界アクターの対応力の限界－

社会的・経済的に弱い立場にある人への支援については、近年量的には充実が図られている。その一つが相談窓口の充実である。もっとも、相談の内容を一つに絞りきれなかったり、本人自身何が問題かを明確に認識できていなかったりする場合も多い。また、そもそも自ら相談窓口に出向くことができない、自分が困難な状況にあることを言い出せないといったこともあるといわれる。相談窓口やそれに関

2 国際労働機関駐日事務所「不平等を冷酷に浮き彫りにし、その深刻化を招く危険がある新型コロナウイルス」https://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS_754805/lang-ja/index.htm（最終閲覧日：2022年7月16日）

3 一般社団法人とまちづくり研究所「新型コロナウイルス感染症が介護・高齢者支援に及ぼす影響と現場での取組み・工夫に関する緊急調査」<https://hitomachi-lab.com/>（最終閲覧日：2022年7月16日）

する支援施策が縦割りに用意されているだけでは相談ニーズに適切に対応することは難しく、対象となる制度に該当しなければそこで関係が切れてしまいがちである。

国は、2021年4月に施行された改正社会福祉法により、市町村において①断らない支援（介護（地域支援事業）、障害（地域生活支援事業）、子ども（利用者支援事業）、困窮（生活困窮者自立相談支援事業）の相談支援に係る事業を一体として実施）、②参加支援（「断らない相談支援」と一体的に行う、就労支援、居住支援、居場所機能の提供など、多様な社会参加に向けた支援）、③地域づくりに向けた支援（ケアし支え合う関係性を広げ、交流や参加の機会を生み出すコーディネート機能と住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保を行う事業）を実施し、新たに包括的な支援体制を整備することがうたわれている。同法に先立ち、すでに座間市では2015年に「断らない支援」を掲げた独自の生活困窮者支援に取り組んでいる。

こうした支援の鍵を握るのが、相談者と最初の段階で直接応対する相談員等の専門職の役割である。婦人相談員や自立支援相談員を例にあげると、①相談内容を適切に把握し、②必要な初期対応を行った上で、③本人に寄り添いながら、新たな生活の再建に向けて、一連の支援の流れが切れ目なく展開されるよう他部署、他機関・団体と連携・協働して社会資源をコーディネートしつつ、④地域で中長期的・継続的な支援になるようマネジメントするという一連の役割を果たすものとされる。この場合の専門職とは、ソーシャルワーカーとして個別分野における高度な知識・スキルを身につけていることだけでなく、自治体内部の関係部署との調整・連携や自治体外の他機関・他団体との協力・協働関係を形成しながら、課題解決に結びつけられる能力も含まれている。つまり、自治体の対人サービス部門の専門性には、正規職員（事務職）に期待される組織内外の調整・連携／協力・協働関係を通じたコーディネートや組織マネジメントの能力も含まれているのである。

相談者と直接コンタクトをとる第一線の専門職は、自身が所属する行政組織と他機関・他団体とをつなぐ「境界的アクター」（藤井2018）（あるいは「境界連結」）と称される。他機関・他団体との協力・

協働関係がどのように形成されるかは境界的アクターの働きにかかっている。相談業務の多くが、担当部署のみの資源では有効な解決に結びつけられないとすれば、また、今後、多くの分野で部署間、組織間の調整が求められていくとすれば、境界的アクターの力量形成をどのように充実・強化していけるかが、重要な課題になろう。

問題は、自治体当局がこうした現場レベルの課題をどのように認識しているかである。自治体の対応をみる限り、現実にはこうした問題意識とはほど遠い方向に向かっている。その直接的な理由は、自治体が、現場に人的リソースを割けるだけの余力がなくなっていることである。総務省の厳しい定員管理を背景として、自治体の総職員数（正職員数）は1994年度をピークに減少に転じ、集中改革プラン（2005～2010年）などを経て、2021年度までに約48万人（2018年度までだと54.5万人）が削減されている。この削減分を穴埋めするために非正規職の雇用が進んでいるのである。自治労（2016）の調べでは、自治体職員の3分の1が非正規であり、出先職場では過半数を超えていると推計されている。職員の非正規化はあらゆる職場に及んでおり、もはや事務補助的な業務の域を超え、正規と非正規で業務内容を明確に区分することが難しくなっている。

このような状況の中で、新たなニーズに対応して立ち上げる新規事業の多くは非正規職の雇用によってカバーされるのが常態化している。婦人相談員、消費生活相談員、家庭児童相談員など専門職としての力量が求められる業務の多くは非正規職である。今後も職場の非正規化が進んでいくものと思われるが、そうすると、定期的に異動を繰り返す正規職員（事務職）は、必要な専門的知識や経験を蓄積することはますます難しく、場合によっては非正規の専門職が業務を仕切ることもあり得るだろう。それにもかかわらず、公権力の行使に関わると考えられる業務は正規職員が担うとされるため、相談支援を行っても、「その次」につなげることの難しさが指摘されている（戒能2017）。

しかも、非正規の労働条件を改善するはずだった会計年度任用制度の導入によって、かえって待遇が悪化する例がみられる。総務省「会計年度任用職員制度等に関する調査結果（施行状況の概要等）」では、

都道府県の53.2%、政令指定都市の50.0%、市区の37.5%で、給料（報酬）水準が、制度導入前の報酬の水準に比べて減額になった職種があったと回答している。この結果、仕事のやりがいや使命感によって支えられてきた相談員の多くが職場を去ろうとしている。

都道府県職員の昇進パターンを調査した結果によれば、部長級職員は人事・財政・企画・地方課のうち2つ以上を経験していることが多く、これらの部署を経験することが昇進にとって重要であることが示されている（竹中 2018）。基礎自治体の場合も、程度に差はあるにせよ、基本的に状況は同じであると考えられる。後述するように、自治体業務の外部化が進み、自治体組織外との協力・協働関係の強化が求められているなか、未だに内部管理業務を重用した人事システムは、もはや限界に来ているといえるのではないだろうか。

4 公的サービスの外部化（サービス事業者とそこで働く労働者の条件悪化）

日本では、過去20年ほどの間に政府・自治体の公的サービスの外部化が急速に進みつつある。2000年代に入り、公共施設の管理運営業務を民間事業者に委ねる指定管理者制度が広く普及するようになったほか、介護や保育などの対人サービスの領域においても民間事業者の参入は進んでいる。それに伴い、政府（特に自治体）が果たす役割も大きく変化しつつある。公共施設の管理運営、介護、保育、ごみ処理等の現業サービス、病院や役所の窓口業務、公共施設・事業のメンテナンス業務などが業務全体として民間事業者の手に委ねられるようになると、自治体の役割はサービスの供給からその管理へと比重が移っていった。今日では、自治体が個別の法令に依拠して民間事業者に事業をさせるという権力的関係は薄れ、民法上の契約関係に基づく公的サービスが一般的になっている。こうして、公的サービスの外部化が進むと、契約を介してさまざまな事業者が、

さまざまなレベルで参入するようになり、複雑で多層的な関係が生まれている。

このような現象は、社会的・経済的に弱い立場にある人々にとって、時にリスクとなる。一つは、政府・自治体の公共調達では経済性の原則が重視されており、対人サービス領域においても入札による価格競争が一般化していった結果、サービスの質の低下や安定的なサービス供給に支障が生じやすい状況になっていることである。一般に、若者、高齢者、子ども支援などの対人サービスのコストは、人件費が3分の2程度を占めると考えられる。こうした事業が価格競争によって決まるとすれば、必然的に人件費の削減競争となる。

たとえば、厚生労働省の地域若者サポートステーション事業は、2021年度から総合評価型一般競争入札になったが、その結果、これまで地域に密着して事業を行ってきた非営利の事業者が全国展開型の営利企業に仕事を奪われる事例が相次いだ。ある県の労働局の入札結果をみると、技術点（サービスの質）（300点）と価格点（150点）には2倍の重みがつけられ、従来から業務を受託してきた地元非営利組織は技術点でトップだったが、価格点で大きく差をつけられて落札することができなかった⁴。落札価格は予定価格の63%であった（低入札価格調査基準は予定価格の60.0%）。当該非営利組織関係者によれば、仕様で求められる業務をこなし、丁寧な伴走支援を行おうとすれば、低入札価格調査基準に近い価格では、主要スタッフをほぼ非正規の人件費に切り替えるか、スタッフ数を削減せざるを得なくなるという。こうした人件費の削減競争のような状況は、指定管理業務においてもみられるところである。

また、高齢者介護、子育て、障害などの分野でも厳しい経営を強いられているところが多い。これらの分野では、介護報酬や施設費・事業費といった公定価格や利用者負担額については、政府・自治体が定めたルールに基づくため、一般競争入札や指定管理者制度でみられる価格競争は生じず、サービスの

4 地域若者サポートステーション事業の入札問題を検討するため、2021年4月に研究者、弁護士、事業運営者等で構成される研究会を発足し、同年9月に提言書をまとめた。本文の記述は研究会での議論に依拠している。研究者等のメンバーは以下の通りである。津富宏（静岡県立大学）、原田晃樹（立教大学）、佐藤洋作（文化学習協同ネットワーク）、藤井敦史（立教大学）、宮本みち子（元放送大学・千葉大学）、柏木智子（立命館大学）、佐々木新一（弁護士）。

質をめぐる競争が働くことが期待されていたはずである。しかし、介護保険を例にあげると、比較的利益率の高いと目される領域に対しては改定の度にその報酬は引き下げられてきた。介護や保育の分野では、最近になって賃金の改善や安定的な雇用を目的として処遇改善加算が実施されているが、こうした対応が必要とされること自体、対人サービス従事者の価値が低く見積もられてきたことの証左である。

もう一つは、対人サービス業務の多くにおいて、地域のさまざまな関係機関・団体との協力・協働が求められるようになってきていることである。たとえば、地域住民による互助を我が事とするアプローチは、制度のすき間を埋め、縦割りの弊害を打破する効果が期待されるが、それは互助の施策への取り込みでもある。「我が事・丸ごと地域共生社会」で構想されるような住民主体の課題解決という施策を強化すればするほど、政府・自治体政策は住民活動に依存する頻度を高めていくことになる。これが広く浸透すると、住民活動が活発な地域とそうでない地域で受けられるサポート内容に差が生じたり、専門的な知見に基づかないアマチュアのサポートに転化されてしまったり、ある種のパターンリズムに陥ったりする可能性も生じうる（サラモン 2007）。住民主体の課題解決を重視するのなら、これまで以上に住民の主体的な活動を活発化させる土壌づくりにも、公的な支援が求められるといえるだろう。

5 対応の処方箋

社会的・経済的に弱い立場にある人たちへの自治体の支援は、非正規の専門職が媒介となり、多様な民間事業者との協力・協働を通じて提供されるようになりつつある。このことは、仕組みの脆弱性をあらわしている。支援を持続可能なものにするために、以下のようなことについて検討することが求められる。

第1に、自治体内部においては、正規職員（事務職）に求められる「専門性」とは何かを明確にする努力である。自治体職員には、各業務分野における「個別分野の専門性」に加え、行政のプロとして総合行政を円滑に進めるための「組織管理としての専門性」が求められるとされる（大谷 2016）。しかし、それらに明確な定義があるわけではない。定期的に異動

を繰り返す正規職員は「個別分野の専門性」を高めにくく、かといって実際にサービスを提供する現場との関わりが希薄なため「組織管理としての専門性」も高めにくい。業務分野や職位などによって違いがあるにせよ、分野ごとに自治体版のジョブディスクリプションの作成を試行してみるなど、担うべき役割を明確にしていく取組みが不可欠である。

また、一部の自治体で導入されているように、最初のうちは能力開発期間としてさまざまな部署を経験した後、自ら専門とする職務分野を選択できるようにするなど、現在の人事の仕組みにメスを入れることも検討すべきである。自治体の職場の非正規化の流れは不可避であるとするならば、正規職員（事務職）が果たすべき役割やキャリア形成の道筋を明確にしておかないと、正規職員の業務が非正規に無原則に代替されるという傾向に歯止めをかけることが難しくなる。

第2に、自治体の公共調達において、ディーセントワークや人権といった、地域社会におけるすべての人々に共通する普遍的な価値については、契約関連法令に規定するなどしてすべての入札の参加資格要件に課すなど、価格競争の対象としない対応が求められる。対人サービス業務の価格競争は、結局のところ人件費の削減競争と同義である。これは、同一価値労働同一賃金の原則に反するだけでなく、地域で専門性を持つ人材が育たないという点で持続可能ではない。

その上で、コミュニティ形成や持続可能な地域経済などを社会的価値と捉え、公共調達を通じてそれらを積極的に反映させていこうとする付随的政策を推進することが求められよう（原田 2022a）。国（財務省）は付随的政策に対して、契約制度上、公正性の原則を失い、経済性の原則も確保できなくなるとして否定的な立場を取っている（会計制度研究会、2019、12頁）。確かに、国の場合は省庁別の縦割りの対応のため政策的な一貫性を欠いている面は否めないが、自治体の場合は個々の政策を総合化した運用が可能である。欧州の自治体の中には、グローバル資本主義の荒波から地域を守るために、自治体が付随的政策を積極的に活用しているところも少なくない。それが恣意的な運用につながることはあってはならないが、たとえば英国の自治体では議会の議

決を経た基本方針を策定し、自治体がどのような社会的価値を重視し、どのように評価するかを明示することで、実施の正当性を確保している（原田2022b）。

社会的・経済的に弱い人たちへの支援が強化され、その持続可能性を高めていくには、自治体の現場への対応力を高めるとともに、支援に関わる多様なアクターとの対等な協働関係をつくり、その上で、地域における相互扶助の関係を強化することが求められる。これは、自治体の役割を後退させることから生まれない。自治体の人事制度の見直しや付帯的政策の導入は、その大きな一歩である。

第3に、現場職員が地域で生活する人々と同じ目線で課題を認識し、その問題意識を経営に反映させられるような事業体の豊富化である。現状では、民間の対人サービス従事者の労働環境は総じて悪い。保育分野では、事業者の一方的な都合による突然の閉園、賃金の未払いや過酷な労働環境、国や都などによる処遇改善費が他の費目に流用されるといった問題が頻発している。また、私立の保育所の中には運営方針や給与を園長がトップダウンで決めているところもある。

こうした問題に対する一つのアプローチが労働者協同組合の活用である。これは、2021年12月に成立した労働者協同組合法に基づく法人格で、原則として、組合員は1人1票の共益権を通じて、組合員が自ら出資して自らが事業に従事し、経営にも関わる（意見反映する）協同組合（非営利）である。法令の要件に合致すれば届出のみで設立が可能（準則主義）であり、最低3人の発起人がいれば設立できる。労働者派遣業を除けば事業内容に制約はない。毎事業年度の剰余金については、就労機会の創出費用や教育繰越金などを翌事業年度に繰り越した上で、組合員が組合の事業に従事した程度に応じて配分される。2022年10月施行予定で、現在、ワーカーズコープやワーカーズ・コレクティブなどが、労働者協同組合への法人移行をめざしている。

保育や介護などの業務は補助金や介護報酬などで賄われるため、特別な経営手腕というよりは、利用者の立場に立った運営を通して信頼関係を築いていくことが、長い目でみれば経営の安定化にもつながると考えられる。労働者協同組合は、労働者が経営

者でもあるため、現場の問題意識や気づきを運営に反映させることが容易であり、このような経営に向いているといえるだろう。こうした事業体が地域で増えていけば、価格一辺倒の民営化・民間化の流れに一石を投じることができるのではないだろうか。

社会的・経済的に弱い立場に置かれた人たちが安心して暮らせる社会にするためにも、それを支える仕組みや人的なリソースの安定的な確保が、強く求められるところである。

【引用参考文献】

- 大谷基道（2016）「都市自治体における「行政の専門性」—日本都市センターの調査研究成果をもとに—」『都市とガバナンス』vol.26。
- 会計制度研究会（財務省）（2019）「会計制度（契約）に関する論点について」。
- 戒能民江（2017）「DV 被害者支援から見てきたもの—支援の現状と課題」『国際ジェンダー学会』15。
- 自治労（2016）「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査結果報告」
- 竹内直人（2018）「遅い昇進の中の隠れた早い選抜—自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能—」『現代日本の公務員人事-政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規。
- 原田晃樹（2022a）「社会的価値を反映させた公共調達（付帯的政策）の可能性」『篠田徹・上林陽治編『格差に挑む自治体労働政策』日本評論社。
- 原田晃樹（2022b）「公的サービスの外部化と非営利組織の評価」藤井敦史編『地域で社会のつながりをつくりなおす社会的連帯経済』彩流社。
- 藤井大児（2018）「公共部門の外部組織利用を通じた自己革新プロセスに関する予備的考察」『岡山大学経済学会雑誌』49（2）。
- レスター・サラモン（江上他訳）（2007）『NPOと公共サービス—政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房。
- OECD（2020）, *Employment Outlook 2000*.
- Nobuyuki Horita（堀田信之）, Sho Moriguchi（森口翔）（2022）, Trends in suicide in Japan following the 2019 Coronavirus Pandemic, *JAMA Open Network*.