

書評

BOOK REVIEWS

遠藤 久夫・西村 幸満 監修
国立社会保障・人口問題研究所 編

『地域で担う生活支援』

——自治体の役割と連携

前浦 穂高

本書の概要

社会保障や社会福祉分野において、地域での支援が重視されつつある。これらの支援の対象者は高齢者や障害者であり、その内容は彼（彼女）らが住み慣れた地域で自立した生活を続けられるようにするというものであった。現在では、従来の支援に加え、その対象とされてこなかった生活困窮者や子育てをする住民を対象とする支援制度が創設されている。

こうした多様な住民を対象とする生活支援は、地方分権一括法案と社会福祉法の施行以降、地方自治体が担うこととなった。このことは、自治体の行政ニーズの高まりを意味するとともに業務の質的・量的な変化をもたらす可能性があると考えられる。また、社会保障では伴走型支援の比重が高まった。伴走型支援を行うには住民のニーズを把握しなくてはならないため、窓口での相談業務が中心的な役割を果たすようになった。このように、本書が取り上げる生活支援に限って言えば、①そのサービスを担う自治体の業務は質的・量的に変化が生じたと考えられること、②伴走型支援の実施により、窓口業務の重要性が増したことが考えられる。

他方で、業務の質的・量的な変化に対応することが求められる自治体では、継続的に職員数が削減されるとともに、厳しい財政状況を改善するために財政健全化が求められている。自治体は、限られた経営資源（人員と予算）を効率的に活用し、業務の質的・量的な変化に対応しなくてはならない。こうした事態を

打開するには、各自治体が生活支援の事業範囲を決定し、その支援を実施するのに相応しい体制を整備することが必要になる。

こうした状況下で、自治体のサービス提供体制につ



●東京大学出版会
2018年3月刊
A5判・293頁
本体4800円＋税

●えんどう・ひさお 国立社会保障・人口問題研究所所長。
●にしむら・ゆきみつ 国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長。

いて、支援を求める住民との接点である窓口に焦点をあて、自治体と関係組織との連携と業務負担について調査研究を実施するために、国立社会保障・人口問題研究所は、2014年4月から2017年3月末にかけて、「社会保障サービスの受益・業務負担軽減に向けた地域組織の空間的配置・人的連携の基礎的研究」プロジェクト（以下、窓口プロ）を実施した。窓口プロの特徴は、法学、経済学、社会学、社会福祉学、社会工学、社会保障論等の学際的な研究者で構成され、質的・量的調査、国際比較、歴史研究等、様々なアプローチが試みられている点にある。本書では質的調査の結果が活用されており、その対象には自治体のみならず、ハローワーク、社会福祉法人、民間事業者、NPO法人等、40を超える組織が含まれる。こうした大規模調査の成果は4部14章構成でまとめられている。

上記の通り、本書は社会保障や社会福祉分野に関わる研究を行っているが、これらの分野について門外漢である評者に専門的な書評を行うことは困難である。そこで、専門的な書評は当該分野の研究者に委ねることとし、本書評では人事管理論の観点から書評を試みる。

本書の内容

上記の概要を前提に、本書の内容を整理しておこう(ただし序章と終章を除く)。本書は4部14章構成であり、限られた紙幅で各章の内容を細かく取り上げることは困難である。また、全体的に生活支援に関する制度や事業の変遷の説明等、重複する箇所が見られることから、ここでは部ごとに内容を概観する。

第1部は総論(1章・2章)である。総論では、社会保障制度における支援の政策動向と市町村の支援体制の変遷が取り上げられる。1990年代後半以降の日本の社会保障制度は、経済的な保障による貧困対策から社会的包摂政策へと変化してきたと理解することができる。しかし各自治体の取り組みを見る限り、就労による経済的自立を目的とする支援が多く、そこに取っつきつつあるように見えることが指摘されている(1章)。自治体の支援体制の変遷について見ると、地方分権によって国の関与の程度が弱まり、自治体が自らの裁量で決定する余地が拡大したため、それへの対応が自治体に問われるようになった。2章では、サービスの質を一定水準に保つために、外部委託、他組織との連携、職員の資質の向上が指摘されている。

第2部の自治体における直営・委託の選択とモデル事業(3章・4章)では、自治体の事業選択とその意思決定に焦点が当てられる。生活困窮者自立支援制度には、必須事業と任意事業があり、ここでいう事業選択とは、必須事業に加えてどの任意事業を行うのか(事業範囲の決定)、その事業をどのような体制で行うのか(直営か委託か)の選択を指す。その実施体制として、福祉タイプ(旧来の地域福祉サービスに基づいた支援を行うタイプ)、福祉就労タイプ(必須事業に加えて障害者や若者、シングルマザー等の就労支援を行うタイプ)、家計再生タイプ(就労福祉タイプに家計相談を加えたタイプ)の3つが指摘される(3章)。また、この事業範囲の決定と実施体制の選択には、管理職の意思決定が大きな影響を及ぼすと考えられる。4章では、管理職の意思決定が取り上げられる。その分析結果によると、管理職の意思決定は一様ではないものの、そのパターンとして、①自身の経験から他のキーパーソンに指示して体制を構築するタイプと、②管轄省庁の方針に基づき内部で協力し合い人員配置を

整えて福祉の提供体制を構築するタイプの2つが挙げられる。

第3部のサービス提供機関の窓口へのアクセスとサービスの利便性(5章～10章)では、自治体がどのような支援体制で事業を行っているかが取り上げられる。その対象は、「寄り添い型」支援体制の典型例である福祉サービスであり、第3部では、生活困窮者自立支援(6章・7章・8章・9章)、ひとり親支援(10章)が取り上げられる。これらの事業に取り組む自治体には2つの特徴が見られる。1つは多機関連携である。当該自治体の多くは、総合的な窓口体制を整備し住民の個別ニーズを把握することで、そのニーズに沿ったサービスを提供できるよう取り組んでいる。そのため、組織内の関連部署(職種)のみならず委託先との連携も行われる。2つは事業の変化に対応するために自治体改革が行われたことである。調査対象事例のなかには、事業の変化に対応する形で機構改革(組織改正)等の改革を行った自治体が含まれる。なお、これらの結果を含め、5章では、福祉サービスの窓口業務の実態を基に、多機関連携の全体像が示される。その全体像では、地域の福祉の担い手として注目される代表的なアクター(自治体、社会福祉協議会、地域包括支援センター、労働局、職安、PSS(パーソナル・サポート・サービス)等)が取り上げられ、各提供体制のどの部分に「制度の狭間」が起り得るかが検討される。

第4部の福祉サービスと自立支援——連携が与える影響(11章・12章)では、福祉サービスと自立支援について、広域的な支援の可能性と子育て支援が取り上げられ、組織間連携がもたらす影響が検討される。広域的な支援の可能性については、千葉県の中核地域生活支援センターが取り上げられる。千葉県では、保健所・保健センターの管轄圏ごとに総合相談センターを設置することで、個別のニーズに応じた対応(広域コーディネート)がなされたり、保健所が県内に点在することから個人の相談がしやすくなったりするという効果が得られた(11章)。子育て支援では、待機児童のいない自治体を対象に、子どもを預けてもなお親が抱えるニーズがテーマである。ひとり親が抱えるニーズは複雑化しており、今後検討すべき課題として、多機関連携とその基盤を作ることが主張されて

いる（12章）。

若干のコメント

最後に、本書について若干のコメントを付したい。コメントは下記の2点である。1つは、事業の変化に伴う業務負担である。本書では、事業の変化に伴って自治体業務に質的・量的な変化がもたらされ、職員数の削減や財政健全化が求められる中で、多機関連携を通じて対応してきた自治体の姿が描かれている。その際に注目されているのは、事業の変化に伴う業務負担である。しかし本書の分析によれば、大規模自治体では、必須事業に加えて任意事業が行われる傾向が見られるのに対し、そうでない自治体には、任意事業を回避する傾向が見られることが指摘されている。その背景として、大規模自治体は地域資源（自治体の規模や職員数、地域の社会福祉協議会等の外部組織を含む）が豊富にあるのに対し、そうではない自治体では、その資源が限られることが挙げられている。つまり、自治体によっては、任意事業等の多様なサービスを提供したくてもそれが困難な状況にあることが窺われる。しかしこのことは、他方で、各自治体が業務の負担増を懸念して、自ら事業の範囲を狭めてしまう可能性があることと捉えることもできる。例えば、厚生労働省『社会保障審議会（生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会）』の議事録を見ると、必須事業である自立相談支援が生活保護のいわゆる「水際作戦」に使われることへの懸念が示されており、必須事業を新たに担うことは自治体の業務負担を総じて見れば減らす可能性もあるのではないかと考えられる。業務の変化に伴う業務負担に焦点をあてるのであれば、関連する部署の業務と職員配置との関係を含め、もう少し踏み込んだ分析（要員管理の分析）が必要であったように思われる。

2つは、人材育成である。事業の変化に伴って自治体の業務が質的・量的に変化していると考えられる一

方で、自治体の職員数が削減されていることからすれば、2章が指摘しているように、職員の資質の向上、すなわち、職員の人材育成が重要になると考えられる。しかし本書では、職員の人材育成に関する分析はほとんど行われていない。例えば、事業が変化する過程で、住民のニーズに対応するために、各自治体の人材育成方法や研修内容がどのように変化したのか、その結果として、住民のニーズに沿ったサービスを提供しやすくなったのかどうか（成果）という検証は行われていない。このような人材育成に関する分析があっても良かったのではないかと。

とはいえ、終章に記されているように、窓口プロによって、これらの分野の調査研究は継続されている。今後の生活支援の在りようを考えていく上で、本書を含め、窓口プロの研究成果は有益であることは言うまでもない。本書は、社会保障や福祉関連領域を分析対象とする研究者のみならず、自治体の職員を含めた実務家や一般読者にも読まれるべき1冊である。

参考文献

- 猪飼周平（2015）『「制度の狭間」から社会福祉学の焦点へ——岡村理論の再検討を突破口として』『社会福祉研究』No. 122, pp. 29-38.
- 厚生労働省『社会保障審議会（生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会）』議事録（https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126703.html）.
- 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室（2019）『平成30年地方公共団体定員管理調査結果』（http://www.soumu.go.jp/main_content/000608444.pdf）.
- 中村圭介・前浦穂高（2004）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店.
- 前浦穂高（2013）「公務員の労働組合と発言機能——地方公務員非現業職員を中心に」『日本労働研究雑誌』No. 637, pp. 56-67.

まえうら・ほだか 労働政策研究・研修機構副主任研究員。最近の主な著作に「非常勤職員の発言と処遇改善——二つの自治体の事例」大谷基道・河合晃一編集『現代日本の公務員人事』（第一法規社、2019年）。人事管理論、労使関係論専攻。

木本喜美子 編著

『家族・地域のなかの女性と労働』

——共稼ぎ労働文化のもとで

大槻 奈巳

本書は、第二次世界大戦後の女性労働史の再構築をめざして、福井県勝山市における繊維女性労働に焦点をあてた実証研究を行い、その知見をまとめたものである。筆者らは高度成長期において近代家族モデルの受容と現実化を考えると、社会階層的な差異や地域差をいかに入れ込んでいくかが課題であると指摘する。そして、近代家族モデルとは異なる現実を生きた人々に焦点を当てたとき、近代家族モデルの受容過程をどう捉えなおすのか、専業主婦の対極にある、雇用労働に従事して働き続けてきた女性たちの現実はどうであったのか、という一貫した問題意識のもと執筆されている。

序章において、木本は、第一に、女性労働史の再構築のためには、職業・職務配分、雇用形態、賃金等をめぐる性別分業が生じる原因を女性のみが家庭内の再生産労働を担うことにもとめ、資本制と家父長制を基本的分析軸とする立論をこえ、女性労働の実質的な変容過程とその具体像、変容を促す要因をつかむ研究を行う必要があること、第二に労働過程において特定の位置を占めながら家庭内労働の担い手でもある女性というアクターに注目し、その存在形態や抱える矛盾・葛藤、戦略に迫るといった方法的視点を持つべきと指摘している。

さらに、女性労働研究の課題として、第一に、雇用労働を中軸におきながら、女性労働の社会的歴史的規定要因を解明しつつ、社会において女性労働が担う役割と位置づけを探ること、第二に、女性労働の史的実相に迫るためには、特定の産業・地域までおいて労働と生活の具体的な絡み合いを探る研究が不可欠であること、第三に、ジェンダー視点から歴史を捉えなおすためには、家族の実態把握、女性労働の舞台である職



●きもと・きみこ
一橋大学名誉教授。

●明石書店
2018年9月刊
A5判・277頁
本体 3800円＋税

場、地域の相互連関関係を探る重要性を指摘している(序章、木本喜美子)。

以上の問題意識や課題をふまえ、産業としては繊維産業、地域としては福井県勝山市に的を絞って、2011年から2013年に織物業に従事した経験を持つ既婚女性28名にインタビューを行い、本書にまとめた。

第一章「織物産地の労働市場と女性たちの働き方・生き方——労働の比較地誌学にむけて」(中澤高志)では、勝山市と福島県川俣町のふたつの織物産地における女性の働き方を比較している。両地域において女性はライフコースを通じて就業を継続しているという共通点があること、個人の職歴レベルでは勝山産地では女性たちは同一機屋に勤続していたが、川俣産地では職場を変えながら勤続という違いがあること、そして、この違いは産地における機屋の経営形態の違い(勝山産地は賃金面で勤続がインセンティブ、川俣産地では出来高賃金)が地域社会や家族に媒介され、ライフイベントと響きあいながら女性の職歴に影響を与えていたと分析している。さらに、後半では、勝山産地を特徴づける「集団就職」がいかに行われ、女性たちがそれをどう経験したかが論じられている。

第二章「大規模機業場における生産・労務管理の近代化——女性の働き方と労働意識の変容」(勝俣達也)では、勝山市の大規模機業場において、戦後当初は出来高給であり、織工は自律的な労働において自らの稼ごのために生産性をあげようとしていたが、その後、

二部制や分業制が導入され、工場全体の生産性が問われるなか、徐々に時給制に変化したと述べている。この状況の中で、織工たちの労働意識は、稼いでいる自負の行き詰まり、企業主義的な意識への誘導もあったが、「織工」として働くことを積極的に意味づけようとする意識のあり方は、共稼ぎを当然とする地域の規範に後押しされ、女性たちは職場において主体性を発揮しながら働き続けたと指摘している。

第三章「女性の継続的就労と家族——女性が「働く意味」を問う」（木本喜美子）では、働くことは未婚女性にとっては親からの自立として意識されるもの、既婚女性で夫婦家族を形成した人にとっては生活設計を構想し実現する主体者になることを意味していたが、三世代家族の「嫁」の場合は、義理親世代に給料袋を差し出すことが求められるもの、自ら生活を切り盛りしたり、生活する主体者にはなりえない状況があったという。既婚女性の働く意味を方向づける地域規範とそのもとでの家族（親世代）による選択が「働く意味」につよく関与していること、同時に地域や家族が方向づけを個々の女性が置かれた状況に即して主体的にとらえなおし意味づける営みがあったことを見出している。

第四章「織物産地における託児所の変遷と女性労働者——女性労働と保育」（野依智子）では、勝山の織物工場で働く既婚女性がどのように育児に対応しながら働き続けたのか、働き続けた女性たちの獲得役割について論じている。勝山の託児所は、当初は行政と機業によって設置されていたが、高度成長期になると女性労働者自ら働き続けるための託児所の増設と保育環境の整備を主体的に意思表示したという。一方で、高度成長期に分業制が導入され賃金制度が請負制から時給制に移行し、男性優位の賃金が提示され、家計の中の女性獲得は小さくなったと指摘している。

第五章「全織同盟加盟組合にみる女性労働運動の展開——女性労働者と組合」（早川記代）では、戦後、機業では労働環境の改善、賃金制度の近代化を、合理化を伴って実現してきたが、そのなかで労働組合の活動は労使協調路線が基調であるが、合理化を是正し、賃上げ闘争をはじめ労働者の生活を擁護する運動を展開してきたと述べている。一方で、賃金制度にはあらゆる面で男女格差が存在し、定年制の男女差も含め、

男性中心、男性優位の組合運動であったという。これは女性たちが社会的に評価されない仕事（ケア役割）に従事するので、社会的に低く位置付けられ、企業の中核を担う生産に従事しながら女性の賃金は男性より低く評価されたと述べている。

第六章「農業を基盤とする零細家族経営機業——農村と女性労働」（千葉悦子）では、農家機屋が集積する北郷地区で機業に従事する嫁も跡取り娘も、義父母・実父母、夫の意向が強く働き、女性の自発的意思が働く余地がなかったこと、家族総出で働くのがあたり前で家業への就労や機屋での賃労働は当然であったこと、嫁は家にとって重要な稼ぎ手であるが、嫁の収入は家の収入と位置づけられ、嫁の手の届かないものであったこと、嫁は不満を持っていたことが指摘されている。そして、代替わりで嫁・跡取り娘世代が家業の労働・経営の実権を握るようになると親世代とは異なる経営管理のあり方を追求したり、経営方針の転換をはかったこと、一方でそれを次世代に継承しようとはせず、家業には見切りをつけ階層上昇を望んでいたことが指摘されている。

補論「戦前における繊維女性労働の多様な展開と勝山機業の位置づけについて」（勝保達也）では、戦前の繊維女性労働に関する研究史を広く検討し、戦前の繊維女性労働の歴史が多様であったこと、「家」との関係抜きには論じられないことを述べ、女性労働のあり方が産業部門や地域において異なる「家」あるいは家族との関係の多様さのなかでとらえるべきであるという。そして、労働市場の地域性が強い産地織物業では戦後においても女性たちの働き方は「家」との関係抜きには語れず、女性が雇用労働の場で働くことが、家族内における役割として構造化されている勝山の特徴は戦前来の繊維女性労働の多様な展開のなかのひとつと捉えるべきと提案している。

「終章にかえて」（木本喜美子）では、本書の調査事例にみる特徴を、第一に、地域労働市場に既婚女性労働者に対する労働力需要が根強くあったこと、第二に、既婚女性が働くことを当然のこととする共稼ぎ労働文化が地域社会内で定着していたこと、第三に、戦後導入された時給制では女性の賃金水準を低く留め置く傾向をもたらしたものの、女性たちは積極的な働きぶりを示し続け、これは家族内諸条件が介在していた

ことを指摘している。さらに、高度成長期を挟む時代に近代家族モデルという尺度で見ても相異なる多様な地域が存在していたことを前提として今後の議論を展開していくべきであると提案している。

本書は、福井県勝山市の機業で働く既婚女性たちに焦点をあて、近代家族モデルの受容過程、特に高度成長期の「主婦化」を論じるときに欠けていた階層的な差異や地域差を入れこむことを実践し、高度成長期を主婦化と賃労働者化のせめぎあいの時代として再構築を試みており、貢献は大きい。高度成長期に、勝山市の機業の女性たちは「共稼ぎが当然である」という規範のもと働き続け、専業主婦化した女性たちは「女性は家事育児にむいている」という規範のもと主婦になっていった。これらのふたつの規範の投げ所やせめぎあいについても、もっと論じてもらえたら、より理解は深まったかもしれない。

また、勝山市の大規模機業場において、請負制から時給制に移行する際、賃金制度にはあらゆる面で男女格差が存在したと指摘されている。この理由として、男性中心、男性優位の組合運動であったこと、女性たちが社会的に評価されない仕事（ケア役割）に従事するので、社会的に低く位置付けられ、企業の中核を担う生産に従事しながら女性の賃金は男性より低く評価されたと解釈されている。女性のもつ家族責任からの解釈であるが、職場そのもののあり方から男女格差の要因を探る必要もあるのではないだろうか。賃金制度が変わる際に、女性が多くを占める職種の待遇が男性が多くを占める職種の待遇より悪くなることは現在も

生じており、高度成長期の事例として重要と考える。

三世代家族の嫁は家にとって重要な稼ぎ手にもかかわらず、嫁は自ら生活を切り盛りしたり、生活する主体者にはなっていないと指摘されているが、「重要な稼ぎ手」なのに主体者になれない構造とはなにか。木本によれば、次第に変革されていく余地はあったものの、地域内における規範は、既婚女性が働くこと、また獲得した賃金がだれに帰属するのか特定の考えとルールを提供し、親世代が主導する個々の家族はそれを参照し実践していたという。さらには三世代家族におけるこのような世代間関係は、嫁に職場における労働意欲の喚起、技能形成の維持へ向かわせたと指摘する。

木本は、家族・職場・地域社会を相互に連続的に把握することは、女性がどこでどのように働いてきたのかを把握しようとする女性労働史研究の深化にとって欠かすことができない方法的課題であると指摘している。女性労働史研究はもとより、現代の女性の状況に鑑みたとき、女性が重要な稼ぎ手だったら家族のなかで主体者になっているのか、夫婦の力関係は平等なのか、家事育児負担は平等なのかを考えると、勝山の事例の示唆は大きい。家族・職場・地域社会を相互に連続的に把握し、考察を深めることが重要であろう。

おおつき・なみ 聖心女子大学現代教養学部教授。職業社会学、労働とジェンダー専攻。