

コロナ禍での労働・雇用と教育研究の課題

鹿児島大学教職員組合法文支部・学習会

2020/12/16

伊藤周平（法文学部／社会保障法）

1 問題の所在ーコロナ禍で可視化された日本の社会保障・雇用保障の脆弱さ

2020年に入ってからからの日本での新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大は、国民生活に大きな影響を及ぼし、日本の社会保障や雇用保障の制度的脆弱さを浮き彫りにした。

国の新型コロナ対策は、感染症患者の治療にあたる医療機関に対する診療報酬の引き上げや慰労金・持続化給付金の支給などはあったものの、布マスクの配布など場当たりの対応に終始し、事業者への「補償なき自粛要請」、医療・介護現場、そして国民への自粛要請に終始し、まさに無為無策といえた。そもそも、欧米諸国で行われた外出禁止、都市封鎖（ロック・ダウン）と異なり、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく営業制限や外出移動制限は強制力のないものであり、それがもたらす損失を補填する国・自治体の法的責任もない。国は、強制ではなく、あくまでも事業者や国民への自粛要請という形をとることで、感染を拡大させた失策の責任を国民の自己責任に転嫁しようとしている。そして、過剰なまでに同調圧力の強い日本社会では、自粛要請は事実上の強制と化し、加えて、他の国に比べて異様に少ない検査体制が招いた感染拡大が、人々の感染への不安と恐怖、疑心暗鬼を加速、休業要請に応じない事業者へのバッシングが過熱した。感染者のみならず医療従事者など感染可能性のある人への差別も顕在化し、国民の間に、分断と差別がもたらされたといつてよい。

何よりも、新型コロナの感染拡大地域では、医療提供体制がひっ迫し、医療が機能不全に陥る「医療崩壊」が現実化した。介護現場も、深刻な人手不足で介護サービスの基盤が大きく揺らいでいるところに、新型コロナが直撃、「介護崩壊」が現実化した¹。

こうした中、安倍政権を引き継いだ菅義偉首相は、コロナ禍の最中にもかかわらず、「自助・共助・公助」を掲げ²、国民に自助努力を強要して、国の役割を最小限にとどめること（「小さな政府」とすること）を宣言した。そして、感染症対策については、2020年11月からの第3波の感染拡大により重症者数、死亡者数が急増しているにもかかわらず、旅行など感染拡大のリスクの高い人の移動を促進する「GO TOトラベル事業」は一時停止など部分的な見直しにとどめ、時短要請は各自治体に丸投げ、基本的に国民・事業者の感染防止の自助努力に頼る無為無策ぶりである。

一方、消費税率10%への引き上げ（2019年10月～）に新型コロナの感染拡大が加わり、

1 いわゆる新型コロナ感染拡大の第1波の際の医療崩壊・介護崩壊の様相について詳しくは、伊藤周平「新型コロナ危機と医療・介護政策の課題ー現実化した医療・介護崩壊の背景と今後の政策課題」賃金と社会保障1756号（2020年）25-29頁参照。および資料参照。

2 もともと、日本語には「自助」という言葉はあるが、「共助」という言葉は、「互助」の意味で使われ、「公助」という日本語は存在しない。国（厚生労働省）が作り出した特異な概念といえ、これらの考え方が国際的に通用しない特異な解釈であると批判するものに、里見賢治「厚生労働省『自助・共助・公助』の特異な新解釈と社会保障の再定義ー社会保障理念の再構築に向けて」賃金と社会保障1610号（2014年）22頁参照。

日本経済は、リーマン・ショックをこえる戦後最悪ともいわれる不況に陥り³、雇用情勢が急激に悪化している。事業者への「補償なき自粛要請」、国民への「外出自粛」などの強要の結果、観光・飲食業界をはじめ事業者の倒産・廃業、そして非正規の人を中心に失業者が急増しているからである。完全失業率は、2020年10月には3.0%にはねあがり、有効求人倍率は1.04倍まで低下、新型コロナの影響による解雇や雇止めは、同年10月末で7万人を超えている（厚生労働省調べ）。失職者のうち8割以上が非正規労働者である。学生も、アルバイトの減少により学費が払えない、生活が苦しい、リモート授業ばかりで大学に行けず友人ができないなど窮地に追い込まれている。休学や退学を考える学生も増大している。失業率が1ポイント上昇するごとに自殺者は4000人増加するといわれているが、実際、非正規労働の女性を中心に自殺者数は急増している。まさに未曾有の危機というほかない。

こうした危機の中、菅政権は、新型コロナの感染拡大防止と経済活動を両立させるとしているが、「二兎追うもの一兎も追えず」の諺どおり、現在の政策では、両立どころか、感染の拡大が抑えられず、結果として経済も壊滅的打撃を受ける可能性が高い。

ここでは、コロナ禍で明らかになった日本の雇用保障の脆弱さが、労働法制の規制緩和などこれまでの新自由主義的な労働・雇用政策（日本では「構造改革」と呼ばれる）に起因することを検証し、新型コロナ不況のもとでの雇用政策の課題を提示する。同時に、新型コロナの大学教育研究への影響と今後の課題についても展望する。

2 労働・雇用政策の展開と休業・失業時の生活保障

(1)雇用の劣化

1995年に、日経連（現在の経団連）が「新しい『日本的経営』」を発表し、正社員を減らし非正規労働者に代替していくことを提唱して以降、財界・経営者団体の経営戦略に沿った形で、1990年代後半から2000年代前半にかけて、労働者派遣法の改正など労働法制の規制緩和が進められ、低賃金で不安定な就労形態の非正規労働者が急増した。

期間の定めのない労働契約で直接雇用されているフルタイムの正規労働者（正社員）でない労働者は、通常、非正規労働者といわれる。①期間の定めがある有期契約による労働者（契約社員など）、②フルタイムではないパートタイム労働者（アルバイトも含む）、③企業に直接雇用されていない派遣労働者などが典型的な非正規労働者である。現在、その数は、2012万人に達し、全労働者の約4割を占め、女性では就業者の半分以上（2019年平均で56.0%）、若年層では男女を問わず、およそ半分が非正規労働者となっている（総務省「労働力調査」による）。先の日経連の提言があった1995年には、その比率は20%程度であったことから、20年間で非正規労働者の比率は約2倍になり、急速な非正規化が進んだことがわかる。

非正規化に加え、脆弱な最低賃金制度により、給与だけでは、生活保護基準の最低生活基準を保てない低収入世帯（いわゆる「ワーキングプア」世帯）も急増している。年収200万円以下で働く民間企業の労働者は、1995年には793万人であったが、2006年には1000万人を突破し、2019年には約1100万人まで増加している（国税庁「民間給与実態調査統計」）。

3 消費税増税から新型コロナ不況に至るまでの経緯については、伊藤周平『消費税増税と社会保障改革』（ちくま新書、2020年）38-44頁参照。

(2)雇用保険制度改革の展開

日本では、労働者の休業や失業等に伴う賃金の喪失に対応するための社会保険として、政府を保険者とする雇用保険が存在する。

失業への対応は、ヨーロッパ諸国では、ドイツでは19世紀末に、イギリスでも、1911年の国民保険法により失業保険という形で整備されてきた。しかし、1930年代の世界恐慌による失業者の激増により、失業保険が破綻、失業扶助制度が導入されるに至り、社会保険と公的扶助の交錯現象が置き、社会保障制度の確立につながった。

日本では、第2次世界大戦の敗戦に伴う復員軍人や海外からの引揚者の帰還に対応するため、1947年に、失業保険法が制定された。同法は改正を重ね、制度の拡充を図ってきたが、1973年の第1次石油危機を契機に、抜本的な見直しを図られ、失業者に対する所得保障にとどまらず、完全雇用の達成に向けて積極的な雇用政策を展開するという考え方に立脚し、1974年に、失業保険法が廃止され雇用保険法が制定された。雇用保険は、労働者が失業した場合および雇用の継続が困難となる場合などに必要な給付を行う政府所管の社会保険であり（雇用保険法1条・2条1項）、労働者災害補償保険法（労災保険法）とあわせて「労働保険」と総称される（労働保険の保険料の徴収等に関する法律2条1項）。

雇用保険法は、経済社会状況の変化に対応し毎年のように法改正が行われてきた。とりわけ、2000年代に入り、構造改革による雇用保険制度の見直しにより、失業者の雇用保険の受給割合が2割程度に落ち込み、失業時の所得保障制度としての機能が大きく低下した。まず、2000年の改正では、バブル崩壊後の経済不況下での失業率の上昇による雇用保険財政の悪化、少子高齢化の進展などを背景に、雇用保険料率の引き上げ、育児休業給付・介護休業給付の給付率の引き上げ、「特定受給資格者」⁴の創設などが行われた。2003年の改正では、自己都合退職などの離職理由と被保険者期間によって給付日数に大幅な格差を設け、短時間労働被保険者と一般被保険者の基本手当日額の算定方法が統合されたことで、給付日数の平均値がほぼ25%も引き下げられた。2005年の改正では、雇用期間の満了などの場合、受給資格要件を満たす被保険者期間が、これまでの離職前1年間6か月から離職前2年間に12か月とされた。2007年の改正では、短時間労働被保険者の区分が廃止され一般被保険者に一本化され、雇用保険事業が2事業に整理された。

2008年秋のリーマン・ショック不況により、失業が急増する中、2009年に、派遣就労やパート労働者の資格所得要件について、これまでの1年以上の雇用見込みを必要としていたものから6か月に短縮、さらに31日以上に短縮する改正が行われた（2010年3月31日～）。同改正では、「特定理由離職者」⁵の創設や給付日数の延長も行われ、雇用保険の適用範囲の拡大と給付の拡充が図られた。もっとも、失業時の給付要件が依然として厳しく、給付水準も十分とはいえなかった。

さらに、2020年6月、雇用保険法臨時特例法（新型コロナウイルスの感染症等の影響に

4 倒産・解雇等によって離職した者で、離職前1年間に6か月の被保険者期間があれば失業給付を受給できる。一方で、定年や雇用期間の満了および自己都合退職者（特定理由離職者に該当する者は除く）は、離職前2年間に被保険者期間が12か月必要となる。

5 特定理由離職者とは、正当な理由のある自己都合退職者など、受給資格要件および所定給付日数について特定受給資格者と同様の扱いを受ける者をいう。

対応するための臨時特例等に関する法律）が成立し、新型コロナの感染拡大で、求職活動が難しくなり、かつ長期化していることを踏まえ、雇用保険の基本手当（いわゆる失業手当）の給付日数が最大60日延長されている。

(3) 休業保障制度の特徴と問題点

今回のコロナ危機は、不安定な非正規労働者やフリーランスといった就業者などへの雇用維持と生活保障の必要性を浮き彫りにしたが、とくに問題となったのは、雇用の継続を前提とする休業時の保障である。緊急事態宣言が出された2020年4月には、休業者は前年同月比420万人増の597万人にのぼり、リーマン・ショック直後のピーク時の約4倍と過去最多となったからである（総務省調べ）。

労働基準法（以下「労基法」という）は、使用者の責に帰すべき休業に対して、最低保障として平均6割以上の休業手当の支給を使用者に義務付けており、違反については罰則も予定されている（26条）。そして、雇用保険法では、労働者の職業の安定に資するという目的を遂行するため、事業主が負担する雇用保険料を原資として雇用安定事業と能力開発事業を規定している（雇用保険2事業といわれる）。雇用安定事業のうち雇用調整助成金は、不況などにより急激な事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が一時休業、雇用調整のための出向などを行う場合に、事業主が支払う休業手当や出向労働者の賃金負担額の一部を助成金として支給するもので、企業内での雇用確保を図り、失業の増加を抑えるという意味で、不況時において重要な役割を果たしてきた。雇用調整助成金の助成率については、2013年以降、大企業は2分の1、中小企業は3分の2という原則的な助成率に戻されていたが、2020年以降の新型コロナの感染拡大とそれともなう雇用情勢の悪化で、大企業4分の3、中小企業100%に引き上げられた（2021年2月まで延長が決定している）。

この雇用調整助成金を用いれば、少なくとも、事業主の負担がない中小企業では休業手当の支給は可能なはずだが、企業側の申請を前提とするため、申請手続きが煩雑なことを嫌って申請しなかったり、そもそも、非正規労働者には支給不要と誤解していたり、新型コロナ感染拡大による休業は、企業側に休業手当の支払義務がないかのようなアナウンスがなされていたりしたため、休業手当の支払いを拒む企業があとをたたなかったという⁶。また、労働行政の人員体制も削減され逼迫しており、受給までに2か月以上の時間がかかり、労働者が休業手当を迅速に受け取ることができないという運用上の問題点もあった。

さらに、休業手当を受け取れたとしても、休業手当の基礎となる平均賃金が、過去3か月の総賃金額を暦日（休日を含む）数で割って計算するため、非正規労働者の場合、正社員と異なり各種手当が支給されないこともあり平均賃金は時給や日額よりかなり低額に算定される。しかも、休業手当の計算は、平均賃金に、予定されていた労働日のうちで休業となる日数分しか計算されないために、実際には休業手当額は、時給や日給の4割程度しかない。これでは、もともと賃金の安い非正規労働者では、とても暮らしていけない。労災保険の休業補償の場合は休日も補償の対象としているうえに、賃金日額の8割を保障しているのとは比べても低すぎ、法改正の必要がある。

6 詳しくは、今野晴貴「日本の資本主義と「アフター・コロナ」生存権と賃労働規律から読み解く」現代思想48巻10号（2020年）38-39頁参照。

3 政府の新型コロナ対策とその限界

- (1)雇用保険法臨時特例法による新型コロナ対応休業支援金
- (2)住宅確保給付金と特例措置
- (3)緊急小口資金・総合支援資金
- (4)学生支援緊急給付金

新型コロナの感染拡大の影響によるアルバイト収入の減少などにより、学生生活の継続に支障をきたす学生等を対象として、緊急で現金給付の支給を行うのが学生支援緊急給付金である。

給付金の対象者は、①家庭から自活してアルバイト収入で学費を賄っている、②新型コロナ感染拡大の影響で、収入が大幅に減少している、③既存の学生支援制度（民間による支援制度も含む）を利用していること、または利用申請を行う予定のあることの3つの要件を満たしたうえで、在籍する学校が認めた学生となる。支給額は、住民税非課税世帯の学生は20万円、それ以外の学生は10万円となっている。

給付金については、当初、給付枠43万人、給付総額53億円が想定されていたが、実際には、想定の8割の学生にしか給付されていない。学生への周知不足と短期間の申請時期であったこと、大学ごとに給付金を支給することができる推薦枠が設けられており格差が生じていることなどが原因と考えられる。全学生に一律に給付すべきであった。

- (5)低所得のひとり親世帯への臨時特別給付金

4 生活保護制度

- (1)特例措置としての運営の緩和
- (2)資産・能力の活用
- (3)扶養義務者への調査
- (4)生活保護の課題

5 大学教育研究をめぐる現状と新型コロナ対策

大学教育に関しては、新型コロナの感染拡大で困窮した学生のために、大学側も授業料の減免、臨時奨学金の支給などの手を打ってきた。感染対策のための費用、オンライン授業のための通信設備の増強など出費が重なる中、各大学は、施設整備の先送りなどで捻出した財源などで、なんとかしのいできた。しかし、国立大学法人への運営費交付金が1%ずつ削減されているうえ、文部科学省も概算要求で、コロナ対応予算として330億円程度を要求しているにとどまり、とても足りない。

懸念されるのは、アンケート調査でも明らかになっているように、リモート授業等による教職員の負担増、労働環境の悪化であり、キャンパス内に入れられないことなどによる学生の学習環境・研究環境の悪化である。国は、大学への新型コロナ対策予算を増額し、教職員・学生だれもが、大学内で安価で定期的にPCR検査を行える仕組みを構築し（それが難しくても、当面は各大学の予算を使って）、陰性者に対しては、全面的な対面授業を再開していくべきと考える。また、新型コロナ対策のための事務員を増員し、教職員の負担を軽減するとともに、学生に対しては、低所得世帯（住民税非課税世帯）に対して授業料を減免する修学支援制度をコロナの影響を受けた中間層にも拡大すべきである。

6 今後の課題

雇用調整助成金や持続化給付金、そして労働者個人に支給される新型コロナ対応休業支援金は、申請が簡素化されたとはいえ、支給が期限付きであり、コロナ禍の長期化で、資金繰りが間に合わず廃業や倒産に追い込まれる事業者、生活に困窮する人が増大している。雇用調整助成金の特例措置は、2021年2月までの拡大が決まったが、給付金等の支給についても、少なくとも新型コロナが収束するまで延長すべきである。大学教育に関しては、世界的に低水準の高等教育に対する公費支出を増額し、学費を大幅に引き下げ、また学費の減免範囲も大幅に拡大し、困窮して退学する学生を出さない取り組みが必要である。

落ち込んだ景気を回復するために有効なのは、消費税の減税、ないしゼロにすることである。生活に困窮している人や中小企業にとっては大きな効果がある。実際、ドイツ、イギリス、フランスをはじめ世界で22か国が消費税（付加価値税）の減税を行っている。新型コロナ対策としての消費税（付加価値税）の減税は世界の常識といってもよい。

全体としては、新型コロナの感染防止に全力をそそぎ、感染拡大地域の1か月程度のロックダウン、それにとまなう事業者に対する損失補償（たとえば、売上の8割を補償するなどの措置）、資料の提言で示したように、医療・介護体制整備のための数兆円規模の公費の投入が早急に求められる。社会保障・雇用保障の充実こそが国民の命を救うのである。

日本学術会議の委員の任命拒否や新型コロナの感染症対策にみられるように、菅政権の強権ぶりだけでなく無策ぶりが明らかになりつつある今こそ、労働運動は、政権批判を強めるとともに、新自由主義的な労働・雇用政策に代わる対案を提示し、きたるべき総選挙で、自民党を過半数割れに追い込む戦略を早急に提示すべきである。