

災害と障がいのある人たち —障害者の権利条約 11 条「リスク状況および人道上の緊急事態」 に求められる措置の視点から—

立木 茂雄

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 50

第 1 章 11 条 リスク状況および人道上の緊急事態の解釈・・・・・・ 50

第 1 節 リスクとは

第 2 節 障がいインクルーシブな防災・減災

第 2 章 分析と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 54

第 1 節 高齢者、障がい者と東日本大震災

第 2 節 日本政府の災害対策法制上の対応と国連防災世界
会議での取り組み

第 3 章 災害時の合理的配慮提供に関する障害者法制上の対応・・・・ 74

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 78

はじめに

本稿では、災害と障がいのある人たち¹に関する現状と課題、解決の方向について解説を試みるものである。その際、災害時に障がいのある人たちに被害が集中する根本原因を科学的に明らかにする。それを踏まえて、この問題の抜本的な解決は、国連障害者の権利条約の対応という文脈の中で理解されるべきものであるという点を強調する。

国連障害者の権利条約は、条約締約国に条約の批准後2年以内に条約の履行状況について報告をすることを求めている。これを受けて日本政府は2016年2月に国連・障害者権利委員会に第1回報告をした。そこで本稿では、災害と障がいのある人たちに直接関係する同権利条約11条「リスク状況および人道上の緊急事態」に関する日本政府の報告を批判的に検討することを通じて、この問題の解決策の方向性を示すとともに、国連・障害者権利委員会への提言の一助となることを目的とする。

第1章 11条 リスク状況および人道上の緊急事態の解釈

第1節 リスクとは

障害者の権利条約の11条は、リスク状況および人道上の緊急事態について、条約締約国に以下のような措置を求めている。

締約国は、国際法（国際人道法及び国際人権法を含む。）に基づく自国の義務に従い、危険な状況（傍点筆者）（武力紛争、人道上の緊急事態及び自然災害の発生を含む。）において障害者の保護及び安全を確保するための全ての必要な措置をとる。

¹ 日本社会では、慣習的に *disabilities* と *impairments* に同じ「障害」という用語を用いてきた。しかし、これらは明確に区別して用いなければ学術論文として議論が展開できない。そこで本稿では、障害者の権利条約で用いられる *persons with disabilities* に対応する日本語として「障がいのある人たち」を用いる。同条約は、*disabilities* が個人と環境の相互作用上の不調和や欠損から生じると捉える障がいの社会モデルの立場に基づいている。これは同時に、心身の機能の *impairments* に障がいの根本原因を求める障がいの医学モデルから決別することも意味している。そこで障がいの社会モデルに基づいて *disabilities* 概念を指す場合には「障がい」もしくは「能力障害」を、*persons with disabilities* を指す場合には「障がいのある人」を、一方 *impairments* を指す場合には「障害」もしくは「機能障害」の語を意図的に用いている。ただし、障がいのある人に関連する法・制度を指す場合、あるいは既往文献を引用・参照するばあいには、原則として「障害」を用いている。

上記の条文中で「危険な状況」とされた該当箇所は、英文では「situations of risk」である。その具体例として、「武力紛争」・「人道上の緊急事態」・「自然災害の発生」が示されている。このようなリスク状況に対して、締約国は障がい者の保護と安全を確保するための全ての必要な措置を取ることを求めている。

本章では、日本政府の日本語訳である「危険な状況」ではなく、敢えて「リスク状況」という用語を用いる。これは、「危険」という言葉からは、「全ての必要な措置」の具体的な方向性が示唆されない、と考えたからである。一方、これを原文どおりに「リスク」として読めば、災害リスク軽減（disaster risk reduction）（以下、防災・減災）の枠組みを踏まえて、具体的に「何をすれば良いのか」が見えてくる。

防災学の古典としての評価が確立している *At Risk*（初版 1994 年²、第 2 版 2004 年³）は、「リスク」こそが防災・減災の固有の対象領域であるとする。そしてリスクは地震や津波、台風、土砂くずれ、干ばつ、感染症といった災害をもたらす恐れのある脅威（ハザード）と、社会が抱える脆弱性の相互作用によって生じると考える。武力紛争も人道上の緊急事態も、人為的な災害事態をもたらす脅威（ハザード）だが、防災・減災の枠組みで重要なことは、脅威（ハザード）が、すなわち災害リスクと等価なのではない、という点である。たとえば地震動が無人の荒野を襲っても、災害にはならない。地震動の脅威は、地盤の揺れに耐えられない脆弱な住宅を襲うことによって被害（震災）をもたらすからである。つまり「リスク」という言葉は、誘因としての「脅威（ハザード）」と素因としての「脆弱性」の相互作用を概念として内包している。さらに、「リスク」という言葉の外延には、「脆弱性」の直接的な原因として「危険な条件(unsafe conditions)」下で社会生活を送らざるを得ない事態や、それをもたらした都市化や人口増加といった社会の動的な圧力、さらにその根源的な背景としての権力や資源へのアクセスの不平等、疎外あるいは差別といった根本の原因までが射程に含まれている。

障害者の権利条約の 11 条の対象を「リスク状況」として解釈すれば、「全ての必要な措置」とは、災害の誘因としての脅威（ハザード）の影響を減じる耐震補強などの構造的被害抑止策や都市計画といった非構造的な被害抑止策だけでなく、災害の素因としての脆弱性を減じるための被害軽減策、そして復旧・復興のための全ての必要な措置のイメージを具体的に持つことが可能となる。

² Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis and Ben Wisner, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (Routledge, 1994).

³ Ben Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon and Ian Davis, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (Second Edition, Routledge, 2004).

第2節 障がいインクルーシブな防災・減災

障害者の権利条約は2006年12月13日の国連総会で採択されたが、リスク状況に対する必要な措置について積極的な検討が行われたのは、同条約を管轄する国連経済社会局の活動の一環として、国連アジア太平洋経済社会委員会(UNESCAP)が取り組んだ「アジア太平洋障害者の10年(2003-2012)」の総括と、次の10年間の方向性を定めた「アジア太平洋障害者の10年(2013-2022)」に関する閣僚宣言」ならびに「アジア太平洋障害者の『権利を実現する』インチョン戦略」(2012年11月)(以下インチョン戦略)の中でだった。閣僚宣言では、計画期間中に発生した2004年インド洋津波災害、2008年ブンセン地震(四川地震)災害、2011年東日本大震災などでの障がい者被害の実態を踏まえて、「過去30年間でもっとも多くの自然災害が発生しているアジア太平洋地域において、障がいのある人たちに被害が集中していることへの深刻な懸念への留意」⁴が前文で表明された。これを受けたインチョン戦略の10の目標の7つめに「障がいインクルーシブな防災・減災(disability inclusive disaster risk reduction, DiDRR)」が掲げられ、そのために必要な措置について具体的な言及がなされた。

障がいインクルーシブな防災・減災を目標として掲げる経緯は、目標7のはじめに以下のように説明されている。

アジア太平洋地域は、気候変動によって引き起こされるものを含め、災害による悪影響をきわめて受けやすい地域である。障害者およびその他の弱者グループは、防災・減災のための政策、計画およびプログラムから疎外され、その結果として死亡、負傷およびさらなる障害の被害を受けるリスクが比較的高い。公的サービスの告知は、障害者にとってアクセシブルでない形式や言語で発信されることが多い。加えて、非常口、避難所および施設はバリアフリーでないものになりがちである。地方および地区レベルで実施される防災訓練やその他の防災・減災対策に障害者が定期的に参加することで、災害が発生した場合のリスクおよび被害を防止または最小限に抑えることができると考えられる。ユニバーサルデザインの原則を取り入れた物理的および情報面のインフラストラクチャーを整えることで、安全および生存の可能性を高めることができよう⁵(傍点筆者)。

以上から読み取れることは、災害リスクを減じるために障害者の権利条約11条が求める「全ての必要な措置」の具体的な方向とは、障がいのある人たちの災害脆弱性の根本原因である「防災・減災の政策・計画・プログラムからの疎外」に手を打つことであり、そのため的手段が情報保障や障壁除去を通じて「障がい者を排除しない(インクルーシブな)防災・

⁴ http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/twg/escap/incheon_strategy121123_j.html#MINISTERIAL, last visited 2017.12.3 (日本障害フォーラムによる仮訳)。

⁵ 同上。

減災」の取り組みであることが理解できる。

インチョン戦略は、障がいインクルーシブな防災・減災の達成状況を測定するための下位目標（ターゲット）として、「7. A 障害者を排除しない（インクルーシブな）防災・減災計画の強化」と「7. B 災害対応時に、障害者に対して迅速に効果的な支援が提供されるような対策の実施の強化」の2つを掲げている。そして、これらの措置の進捗状況を数値的に評価するための核となる指標として、以下の最初の3つを、さらに補助的な指標として残り3つをあげた⁶。

7.1 障がいインクルーシブな防災・減災計画の有無

7.2 関係するすべての担当職員を対象とする、障がいインクルーシブな訓練の有無

7.3 バリアフリー（アクセシブル）な避難所や避難場所の割合

7.4 災害で亡くなったり、重傷を負ったりした障害者の数

7.5 被災障害者を支援するための資格や経験・訓練のある心理社会的サービス支援者の有無

7.6 災害への事前の備えや緊急対応時に活用できる障害者支援機器や支援技術の有無

以上に加えて2014年4月11日に採択された障害者の権利条約に関する「一般的意見第2号（アクセシビリティ）」は、リスク状況においても「緊急サービスが障がいのある人にとってアクセシブルなもの」であることを求めている。さらにこの原則は、復旧・復興の取り組みでも「優先事項として盛り込まなければならない」とし、防災・減災活動は、発災前・発災・発災後のどのような局面でも「アクセシブルかつ障がいインクルーシブ」でなければならないと明記した⁷。

このような障害分野での動きは、障害を含めたあらゆる少数者の排除、障壁や差別の解消を防災・減災対策の主流の位置にまで引き上げる成果を産んだ。これが、国連国際防災戦略事務局（UNISDR）により2015年3月にとりまとめられた「仙台防災枠組み(2015-2030)」である。これは、「兵庫行動枠組み(2005-2015)」を踏まえて、次の15年間の国連加盟国による防災・減災計画のガイドラインとなることを意図したものである。仙台防災枠組みは、前文において兵庫行動枠組みでの10年間の取り組みを総括し、次の15年間に実現すべきこととして、人間中心の防災・減災対策を強調し、その具体的なありようとして「排除のない（イ

⁶ Inchon Strategy, p. 31.

<http://www.unescap.org/sites/default/files/Incheon%20Strategy%20%28English%29.pdf>, last visited 2017.12.3.

⁷ http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/crpd_gc2_2014_article9.html, last visited 2017.12.3.

ンクルーシブ)」、「障壁のない (アクセシブル)」取り組みの重要性を確認している⁸。これを踏まえた防災・減災の枠組みの原則として、公・共・私に加えて当事者も参画協働した取り組み (all-of-society approach) の必要性を掲げた。これを実現するためには、災害時に被害が集中する当事者のエンパワメント、障壁・排除・差別のない参加が不可欠であるとした。そして、ここで特段の配慮を払うべき視点として、貧困・ジェンダー・高齢・障がい・文化を取り上げ、これらは防災・減災を含む全ての政策や実務の中で統合されなければならないとした⁹。

本節では、障害者の権利条約 11 条にある「リスク状況」に対して締約国が取るべき「全ての必要な措置」の中味を具体的に検討した。その結果、第 1 に、インチョン戦略(2012 年)の目標 7「障がいインクルーシブな防災・減災」を推進すること、より具体的には「7. A 障害者を排除しない (インクルーシブな) 防災・減災計画」と「7. B 災害対応時に、障害者に対して迅速に効果的な支援が提供されるような対策の実施」の強化を例示した。また、進捗状況の測定のための主指標・補助指標の 6 つを示した。第 2 に、一般的意見第 2 号 (アクセシビリティ) (2014 年) を踏まえて、発災前・発災時・復旧や復興期のどの災害過程においても防災・減災のための対策が、障害者にとってアクセシブル、障がいインクルーシブであるべきことを確認した。そして第 3 に、仙台防災枠組み(2015 年)の観点から、対応は防災・減災対策だけに限定されるのではなく、全ての政策・施策・実務にわたる当事者のエンパワメント、ならびに障壁・排除・差別のない意思決定過程への参画と協働が、取るべき全ての措置の根幹にあることを明かにした。

上記の 6 つの指標によって、障害者の権利条約 11 条が求める「全ての必要な措置」の進捗を測るための操作的な尺度として利用することが可能となったのである。

第 2 章 分析と課題

障害者権利条約第 1 回日本政府報告の「11 条 危険な状況及び人道上の緊急事態」(パラグラフ 68 から 72) のうち、パラグラフ 68 から 70 に議論を絞り、実証的な証拠に基づき日本の課題を論じる。

⁸ SFA, p. 10.

⁹ SFA, p. 13.

第1節 高齢者、障がい者と東日本大震災

68. 東日本大震災の被害

- 高齢者や障がい者に被害が集中。高齢者の死者数は半数以上であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍となった。
- 消防団員や民生委員などの支援者にも多くの犠牲者が出た

(1) 東日本大震災で被害が高齢者・障がい者に集中した

障害者の権利条約11条にある「リスク状況」に対して締約国が取るべき「全ての必要な措置」の進捗状況を評価するための具体的な指標として、インチョン戦略は「7.4 災害で亡くなった、重傷を負った、または障害者の数」を盛り込んだ。このような基礎的な統計資料を整備することによって、被災者全体の被害率と比べて障がい者や高齢者の死亡率が高い背景にある、当事者の社会的脆弱性について分析し、証拠に基づいてリスク軽減策を検討することが可能となる。

日本における災害時要援護者対策は、2005年3月に災害時要援護者避難支援ガイドラインの初版が公開されて以来、ほぼ5～6年のうちに1600（当時）を越える基礎自治体のほとんどで全体計画が策定され、約半数では名簿が整備され、2割を越える自治体では個別避難支援計画が策定されるまでに至った（総務省消防庁、2011）。このような準備態勢が進められてきたなかで東日本大震災は発生した。本項では、県別ならびに市町村別の各種統計資料を用いて、高齢者や障がい者に被害がなぜ集中したのか、そのメカニズムをマクロな統計データを用いて検討を行い、日本の課題を論じる¹⁰。

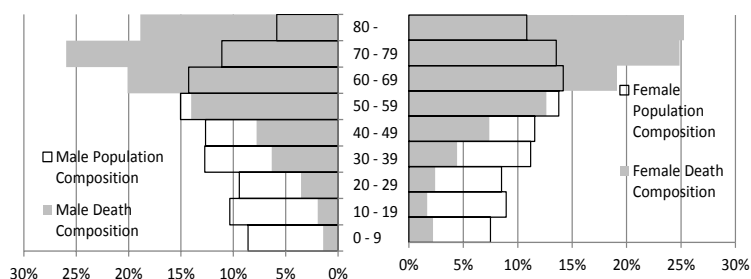
(i) 高齢者の被害率には性差や地域差があった

図1は、被災東北3県のそれぞれについて、年齢別の死者割合（グレーの棒）と同年齢の人口構成割合（透明の棒）を示したものである¹¹。各県とも、60歳代までは人口構成割合に比べて死者の割合は低く、60歳代以上になると死者割合が人口構成割合をはるかにしのぐ結果となっている。つまり、高齢者ほど全人口に占める同年代の割合を超える方々が震災の犠牲となっていた。その意味で、「高齢者の死者数は半数以上」という日本政府の報告は正確である。しかしながら、それだけでは「なぜ高齢者に被害が集中したのか」という根本的な理由は見えてこない。その理由を探るためには年齢・性別・地域などの間の差異に目を向ける必要がある。

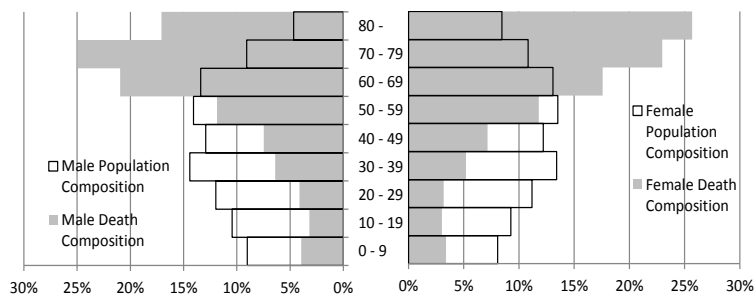
¹⁰ Shigeo Tatsuki, “Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake,” *Earthquake Spectra*, Vol. 29, No. S1 (2013), pp. S403-S432. 立木・前掲（注5）第3章。

¹¹ 警察庁刑事局捜査第一課「東北地方太平洋沖地震による死者の死因等について[23.3.11～24.2.20]」（2012年3月6日）。

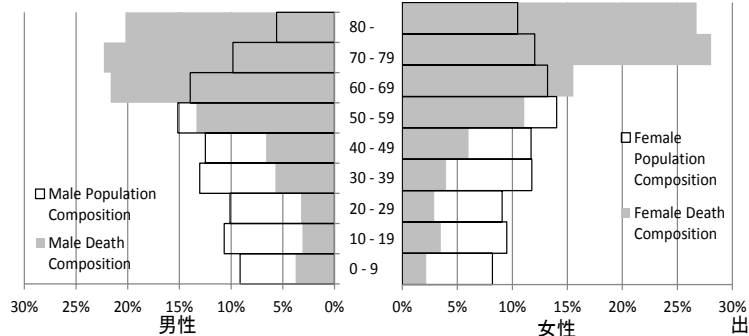
岩手県



宮城県



福島県



出展：警察庁2012年3月6日

図1 東日本大震災における各県の性別・年齢別死者割合と人口構成

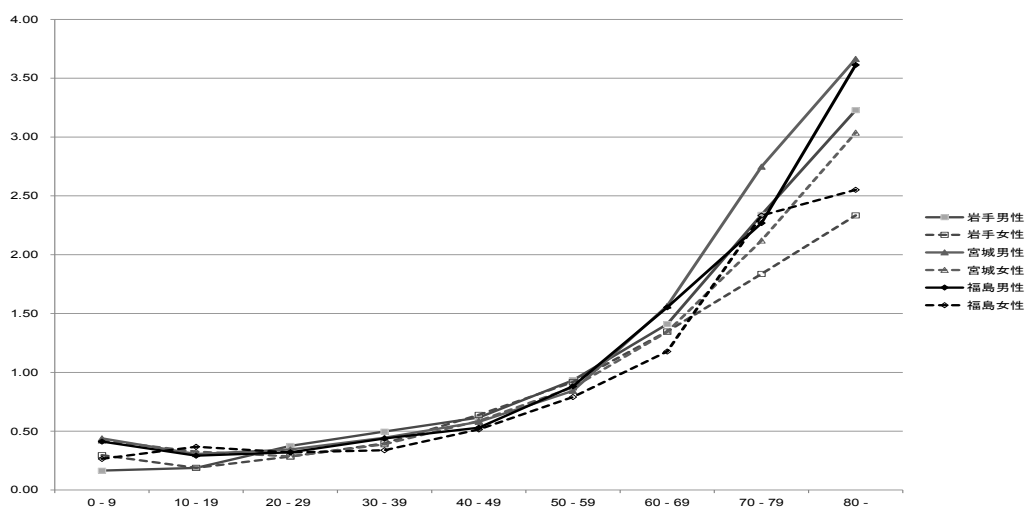


図2 各県、男女ごと年齢別ごとの人口構成割合に対する死者構成割合の比の比較

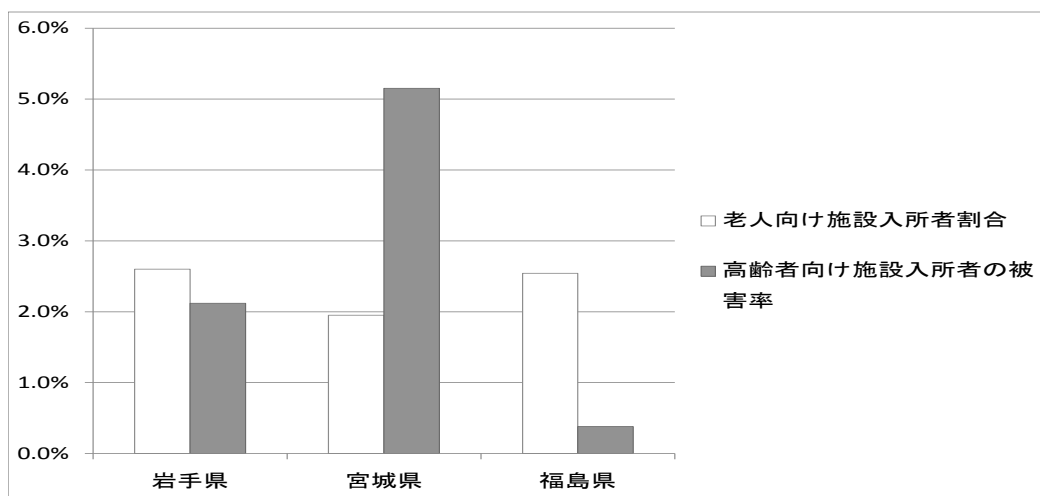


図3 東北3県の高齢者向け施設入所者割合と同施設入所者の被害率の比較

図2は、10歳きざみの年齢階級ごとの人口割合（透明の棒）に対する死者の割合（グレーの棒）の比（グラフ縦軸）を年齢別、男女別、および県別に求めたものである。このグラフからは、図1で読み取れたように、60代未満では人口構成割合に対する死者割合の比は1以下となっており、60代を越えると急に1を越え、70代では人口構成割合よりも約2倍から3倍、80代では約2.5倍から3.5倍の高齢者が亡くなっていたことが読み取れる。さらに性別で比較すると、高齢の男性の方が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。最後に、人口割合に比した死者割合の比は、東北3県で違いがあった。すなわち高齢者の被害の割合は、宮城で最も高く、続いて福島、そして岩手の順となっていた。この県別の順位は男女それぞれで同様であった。人口構成比上、何故、高齢男性の方が高齢女性よりも被害の割合が高いのか、さらに何故、被害の割合に3県で違いがあるのか。この問いについては、何らかの社会的要因が関与していると考えられる。これを解く手がかり示したのが図3である。

図3の棒グラフの濃い棒は、河北新報（2011年12月13日）が独自にまとめた被災3県の高齢者入所施設で被災し死亡・不明となられた方々の数を各県の施設入所者数で割ることで求めた高齢者向け施設入所者の被害率である。これを3県で比べると宮城県の被害率が群を抜いて高いことが分かる。宮城では、施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手では高台に、福島では内陸部に施設が多く建てられていたことにより、被害に差が出たことが類推される。

津波の脅威に曝される恐れの高い宮城県の仙台平野の沿岸部になぜ高齢者向け施設が集中していたのか。大きく分けて2つの理由が考えられる。宮城県南部の仙台平野で被災した高

高齢者向け施設は、医療法人系の施設が多かった。これらの施設では、風光明媚な一しかし、災害時には危険な一立地をセールスポイントにして利用者を募っていた（東俊裕、私信、2018年3月10日）。一方、小規模な福祉法人などが運用する小規模な高齢者向けの施設では、土地の安い一しかし危険な一立地のために、被災した。このような立地の危険性により被害にあう入所高齢者・障がい者の事例は、最近になって頻発している。例えば2009年7月の中国・九州北部豪雨災害では、土石流が特別養護老人ホームを襲い、86名が救助されるものの7名の入所者が犠牲となった¹²。2016年8月の台風10号水害では、岩手県岩泉町で認知症高齢者向けグループホームの近傍を流れる小本川が氾濫し、施設内に濁流が流れ込み入所者9名の命が奪われた（岩手日報、2016年9月2日）。その前年の2015年9月の関東・東北豪雨時にも茨城県常総市で鬼怒川の堤防が決壊し、入所者9名のグループホームが1.2メートルの床上浸水の被害にあっている¹³。

2016年8月の岩泉町での被災を受けて内閣府は「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」を立ち上げ、課題と対策を検討した。その結果、避難情報の名称の変更などを行ったが、高齢者向け施設の災害脆弱性から守るための立地規制といったような根本的な対策には踏み込んでいない¹⁴。入所高齢者の置かれた「リスク」の直接の原因は、土砂災害警戒区域や河川の氾濫域といった安全でない条件(unsafe conditions)下で生活をせざるを得ない状況がある。これは、後期高齢者人口の顕著な増加といった動的な圧力に加えて、その根源的な背景として、医療法人系施設に見られたような、安全を無視した市場競争原理優位の姿勢や、社会福祉法人系施設に見られたような、市場での競争力の弱い高齢者向け施設の経営・運営における物的・金銭的資源へのアクセスの不平等や、このような問題の解決に当事者の声が反映されていないことなどの根本原因について、目を向ける必要がある。

なお高齢者向け入所施設の入所者は、介護スタッフにより24時間体制で見守られている。立地さえ安全であれば、入所施設の方が緊急時の対応では職員からの支援が受けられやすい面もある。そこで、2010年3月時点での岩手・宮城・福島3県における特別養護老人ホームや養護老人ホームなどの老人向け施設に入所していた高齢者の数を、便宜的に70歳以上の各県の高齢者数で割ることで求めた高齢者向け施設入所者の割合を図3の白い棒で示した。す

¹² Fukuoka, H. et al. Hofu City Sediment Disaster Caused by 2009 July Chugoku-Kyushu Heavy Rain Falls, *Annals of DPRI, Kyoto University*, 53, 2010, 85-91.
(<http://www.dpri.kyoto-u.ac.jp/nenpo/no53/ronbunA/a53a0p05.pdf>, last visited 2017.12.3)

¹³ 毎日新聞「豪雨水害 高齢者施設、対応難しく」2016年9月1日

¹⁴ 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会「平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方（報告）」2016年12月26日。

< http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/pdf/161226_hombun.pdf, last visited 2017.12.3 >.

ると高齢者向け施設入所者の割合が宮城では岩手・福島と比べて若干低いことが読み取れる。言い換えるなら、宮城では在宅で暮らす高齢者の割合がより高かったことにより、津波による影響がより多く出た可能性も考えられる。さらに、このように考えると高齢者の死亡率の性差も、男性では高齢でも在宅で妻や家族と暮らす傾向が強いのに対し、男性よりも平均寿命が長い女性では、配偶者からの介護によって支えられる可能性がより低く、結果として施設入所の割合が高く、(立地さえ安全であれば)介護スタッフにより緊急時の対応が取られていた、といった理由で人口構成比上の女性の死亡者の割合の低さが説明できるかもしれない。しかしながら、より確定的な結論を下すためには、県別といったマクロな統計資料ではなく、次項の障がい者で示すように市町村別の死者数や関連要因に関する検討を踏まえた分析が必要となる。

(ii) 障がい者の死亡率は、全体死亡率の2倍だったのか

宮城県での高齢の死者数の多さ、男女別では女性の死亡率が低かったことについて見てきたが、その根本原因について確定的な結論は得られなかった。しかし、本項で見る障がい者については、確証をより強く持って言えるデータがある。今回の東日本大震災は、インチョン戦略が補助指標とした障がい者の犠牲者数が市町村単位で公開された初めての災害だった。これは、各種のメディアの報道に基づくものである。例えば、毎日新聞(2011年12月24日)、NHK(2012年3月6日、2012年6月10日、2012年9月11日)、共同通信(2012年7月30日)、河北新報(2012年9月24日)などが同種の報道を行っている。メディア各社は、被災した市町に対して独自取材で障害者手帳を交付された犠牲者の数を調べた。このような独自調査資料のうち、NHK(ETV)福祉ネットワーク(現ハートネットTV)取材班の資料は、2012年3月から被災市町に3ヶ月間の間隔で3回の問い合わせを行い死者数の検討を繰り返したという点で、もっとも精度の高いものである。繰り返し調査の理由は、当初の市町村の回答には障がい者死者数として直接死だけでなく間接死も含まれている場合があり、数字の訂正が多く自治体で行われたためである。

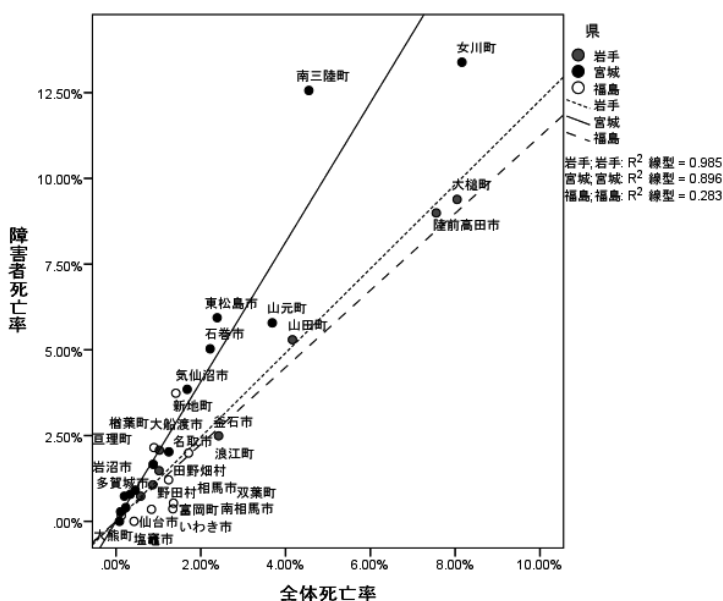
表1 東日本大震災における全体死亡率と障がい者死亡率の比較(県別)

県	全体			障害者手帳交付者			障害者死亡率／全体死亡率
	被災地人口	死者	死亡率	被災地人口	死者	死亡率	
岩手小計	205,437	5,722	2.8%	12,178	429	3.5%	1.3
宮城小計	946,593	10,437	1.1%	43,095	1,099	2.6%	2.3
福島小計	522,155	2,670	0.5%	31,230	130	0.4%	0.8
総計	1,674,185	18,829	1.1%	86,503	1,658	1.9%	(総平均) 1.5

出展: NHK ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ

2012年9月5日現在

筆者は、NHK ETV 取材班が調べた全31市町村の結果（表1参照）の提供をいただいた。表1は東日本大震災で10名以上の死者が発生した31の自治体の全住民の死亡率と障害者手帳交付者の死亡率を全体と県別で比較したものである。表1の最下行を見ると、直接死者が10名以上を記録した全31自治体の全住民数（1,674,185人）と死者数（18,829人）が示されている。これをもとにすると全体の死亡率は1.1%となる。また障害者手帳交付者数(86,503人)と障がい者死者数(1,658人)より障がい者（障害者手帳交付者）の死亡率が1.9%となり、全体死亡率のほぼ倍となっており、この数字がETVの番組等で紹介された。統計学の大数の法則を用いれば、東北3県それぞれから求めた死亡率格差の平均が、東日本全体の障害者死亡率の格差の推定値として最も妥当である。大数の法則とは、母集団の分布がわからなくとも、その母集団に関する標本平均（ここでは各県の死亡率格差—各市町の策定率の平均—）は正規分布することが知られているため、標本平均の総平均（3県の死亡格差の総平均）は、母集団の母平均の不偏推定量になる、というものである。これをもとにすると、東北3県全体を見ると、障がいのある人の死亡率は全体の死亡率より50%高かった（1.5倍だった）というのが科学的により正しい結論である。しかしながら、各県別の数値を見ると異なった様相が見て取れる。岩手県だけに限れば全住民の死亡率に対して障がい者の死亡率は1.3倍であり、福島県では0.8倍と障がい者の死亡率はむしろ全体死亡率より低かった。唯一、宮城県でのみ障がい者の死亡率は全体死亡率の2.3倍となっていた。



3本の回帰直線は、上から宮城、岩手、福島の県内市町村ごとの全体死亡率と障がい者死亡率の関係を要約するものである。これらの回帰直線の傾きは、障がい者死亡率は全体死亡率の何倍になるのか、いわば全体に対する障がい者の死亡格差を表す指標として解釈できる。市町村別の分析でも障がい者の死亡格差は宮城県で倍近くと大きく（1.92倍）、その一方で岩手（1.19倍）と福島（1.16倍）で小さいことが明かになった。死亡率を全体として合算した場合には、全体人口や障がい者人口で過半を占める宮城県の傾向（障がい者の死亡率は全体の死亡率の倍近くであった）が過大に反映されていたが、県別による市町村単位の分析を行うことにより各県の個別の状況が浮かび上がった。

立木は、31市町村のデータを用いて障がい者死亡率を説明する要因について重回帰分析を行った¹⁵。その結果、当該市町村の全体死亡率、浸水面積率、高齢化・農漁業従事者割合、津波到達時間に加えて県ごとの身体障がい者施設入所率の5要因を用いた予測式によって、障がい者死亡率の分散を96.8%の精度（決定係数）で予測できることを明らかにした。本稿では、前項の高齢者の人的被害の県別格差をもたらしした一番大きな理由と見なされる高齢者施設の立地の問題－宮城県の仙台平野沿岸部に立地していた高齢者向け施設で人的被害が高かった－が障がい者の死亡率にも関係するという仮説を新たに設定した。高齢者向け施設入所者の被害率と障害者手帳交付者の死亡率に関する関連性については、「介護保険制度を利用して高齢者向け施設に入所する場合には、併せて障害者手帳の申請もすることが多く、高齢者施設に入所していて被害に遭った利用者では、障害者手帳も交付されている可能性が高い」という指摘を、本稿の初稿を読んでコメントを寄せて頂いた阿部一彦 JDF 代表（東北福祉大学教授）や東俊裕被災地障害者センターくまもと事務局長（熊本学園大学教授）から受けた（私信）からである。そこで、高齢者向け施設の入所者の人的被害率（県別）を説明変数に新たに追加して重回帰分析を行った。その結果、浸水面積率の共線性の許容度が0.1以下となった－浸水面積率と施設の立地に関係する高齢者向け施設入所者の被害率は冗長な情報を含んでいる－ために除外したところ、全体死亡率、津波到達時間、高齢化・農漁業従事者割合、身体障害者施設入所率に加えて高齢者向け施設入所者の人的被害率の5要因で障がい者死亡率の分散を96.1%と、従前の分析¹⁶とほぼ変わらない精度（決定係数）で予測できることが確認された（表2参照）。

¹⁵ Tatsuki, *supra* note 15.

¹⁶ *Ibid.*

表2 障がい者死亡率に対する重回帰分析の結果

説明変数	非標準化係数	標準誤差	標準化係数	t 値	有意確率	効果量 (偏 η^2)	共線性許容度
全体死亡率	1.267	0.092	0.802	13.718	0.000	0.883	0.381
津波到達時間	-0.019	0.007	-0.182	-2.558	0.017	0.207	0.259
高齢化と農業・漁業従事率合成変数	0.658	0.125	0.507	5.248	0.000	0.524	0.140
身体障害者施設入所率	-0.929	0.200	-0.351	-4.644	0.000	0.463	0.229
高齢者施設入所者の人的被害率	0.206	0.081	0.155	2.544	0.017	0.206	0.353

調整済み $R^2 = .961$

注) 原点を通る線型回帰

本稿での重回帰分析でも、身体障害者施設入所率の非標準化回帰係数は-0.929 となっていた。これは、他の要因の影響を統制した場合、当該市町村の施設入所率が 1%高まると、障がい者の死亡率を 0.929%下げる効果 ($p < .001$, 偏 $\eta^2 = .463$) を有していたことを示している。そこで、各県の入所率を比較すると、岩手 3.1%、福島 1.3%に対して宮城は 0.7%であった。宮城県と比較して岩手県では身体障害者の施設入所率は 4 倍以上、福島県では 2 倍弱高かったが、これら 2 県の相対的な施設入所率の高さが、岩手・福島の障がい者死亡率の低さと関係し、逆に宮城での施設入所率の低さが同県での障がい者死亡率の高さと関連していた。つまり、障がい者の施設入所率が宮城で群を抜いて低い（在宅での生活者が群を抜いて高い）ことが、宮城県の障がい者死亡率を岩手・福島よりもほぼ倍近く高めた大きな原因の 1 つとして考えられる。

さらに、本稿の追加分析では、高齢者向け施設入所者の人的被害率の回帰係数は.206 で有意な効果 ($p < .05$, 偏 $\eta^2 = .206$) を持っていた。高齢者向け施設入所者の被害率は、岩手 2.1%、福島 0.4%に対して宮城は 5.2%であった（河北新報、2011 年 12 月 13 日）。宮城では、高齢者向け施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手では比較的高台に、福島では内陸部に多く建てられていた。このような高齢者向け施設の立地の違いも障がい者の死亡率に差を生じさせていたのである。阿部教授や東教授の指摘は妥当であった。以上から、在宅で暮らす障がい者の割合（偏 $\eta^2 = .463$ ）と、施設の立地に由来する高齢者施設入所者の人的被害率（偏 $\eta^2 = .206$ ）が、障がい者死亡率を説明する 2 つの大きな社会的脆弱性の指標だったと結論づけられる。

(iii) 小括－高齢者や障がい者の死亡率を高めていた根本的な要因と求められる対策－

宮城県では、在宅福祉や在宅看護、在宅医療が、東北 3 県の中では抜きんでて進んでいた。しかし、その取り組みは、災害時にはどうするのかということまでを含めた取り組みではなかった。排除のない（平時の）福祉・看護・医療を進め、障がいのある人たちの多くが在宅

で暮らしていた結果として、災害時の死亡率が非常に高くなったと考えられる。つまり、平時と災害時における排除の解消を分けて考えてはいけないということが、この結果から浮き彫りになった。現在、日本政府は、高齢者や障がい者向けの医療や介護、看護のサービスを地域の中で連携させる地域包括ケア制度の拡充を市町村に求めている。しかしながら、この仕組みには防災上の対策が組み込まれていない。災害時の対策を考えていない制度の拡充は、高齢者や障がい者の災害脆弱性をむしろ高める効果をもつことに気づかなければならない。

災害が起きた場合、誰が障がいのある人を支援するのだろうか。いつもケアを提供しているヘルパーや介助者は駆けつけることができない。だから、専門家以外の人たち、つまり隣近所の方々からの支援をいかにして確保するのか考える必要がある。障害者総合支援法によるサービスを展開する上で、地域の共助の力を高め、近隣住民からの支援を組み込んだ災害時のケアプランを予め作り、日常的に訓練を行うことが急務の課題なのである。

一方、入所施設の立地に由来する根本的な問題も本稿は指摘した。本稿での追加の分析により、宮城県の仙台平野沿岸部に立地していた高齢者向け施設入所者の死亡率が際立って高く、その多くが障害者手帳交付者でもあったために、障害者の死亡率を宮城県でさらに高める効果を有していたことを明らかにした。一般に高齢者や障がい者向けの施設は地価の安い場所に立地している傾向がある。地価の安さは、災害の脅威に曝される可能性の高さと反比例の関係にある。入所高齢者や障がい者は、安全でない条件下で生活をせざるを得ない状況があり、立地の危険性に由来して高齢者や障がい者が災害の犠牲となった事例は近年も繰り返し生じている。これは、後期高齢者人口の顕著な増加といった動的な圧力に加えて、その根源的な背景として、多くが市場での競争力の弱い高齢者向け施設の経営・運営における物的・金銭的資源へのアクセスの不平等や、このような問題の解決に当事者の声が反映されていないことなどの根本原因について、目を向けなければならない。

立地に由来する高齢者や障がい者向け施設入所者の被害を軽減するには、普段からの備えを強化することが重要である。この点で国は、2017年6月に「水防法等の一部を改正する法律」を施行し、浸水や土砂災害の恐れのある区域内の要配慮者向け施設に対して、災害時の避難計画の作成と、計画に基づく避難訓練の実施を義務化した¹⁷。さらに、被害を抑止するためには、今後の施設開設にあたっては災害の脅威にさらされる恐れのある場所には開設を認めないようにする規制や、危険な立地にある施設を高台などの安全な場所に移転するような政策的な誘導策が根本的な対策となる。現に、南海トラフ地震による津波の脅威にさらされる自治体では、庁舎や公共施設－高齢者や障がい者向け施設や保育所、学校などが含まれる－の移転を積極的に進めているところもある。このような根本的な対策を、日本全土で進めることが求められる。

¹⁷ 国土交通省「水防法等の一部を改正する法律（平成29年）よくある質問Q&A」
http://www.mlit.go.jp/river/bousai/suibouhou_qna/index.html, last visited 2018.1.15.

第2節 日本政府の災害対策法制上の対応と国連防災世界会議での取り組み

68. 2013 年 6 月災害対策基本法改正

- 要配慮者（災害対策基本法第 8 条第 2 項第 15 号）のうち、「実効性のある避難支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置がなされるよう」避難行動要支援者について、避難行動要支援者名簿策定を市町村長に義務づけ、平常時および災害発生時に避難支援者に情報提供を行うための制度を設ける。
- 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2006 年 3 月改訂）を全面的に改訂し、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を 2013 年 8 月に策定・発表。
- 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を 2013 年 8 月に策定・発表

69. 2015 年 3 月の国連防災世界会議での取り組み

- 本会議を「アクセシブル・カンファレンス」とするための施設のバリアフリー化、情報保障の実施
- 障害当事者が「防災の主要な担い手であること」を「インクルーシブ防災における障害者の積極的な参加」の公式セッションで報告
- 仙台防災枠組み（2015-2030）で、障害者の果たす役割の重要性の明記

(i) 「要配慮者」概念の出現

そもそも防災分野においてリスク状況で、必要な措置を要する当事者について系統的な言及が始めてなされたのは、1991 年度版の防災白書の中であり¹⁸、この時に「災害弱者」という用語が提唱された。その意味するところは「自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者」などと説明された。このような概念化は、疾病や異常といった医学的要因-機能障害（インペアメント）-を能力障害（ディスアビリティ）の原因とみなす国際障害分類（WHO, 1980）¹⁹に代表される「障がいの医学モデル」に立脚するものと解される。

その後、2004 年 7 月の新潟・福島豪雨水害や同年 10 月の台風 23 号水害、ならびに中越地震時に高齢者や障がい者に被害が集中したことを受けて、国による本格的な検討が行われ、

¹⁸ <http://www.waseda.jp/prj-sustain/kaken2000-01/kaken01-ax3.pdf>, last visited 2017.12.3.

¹⁹ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf, last visited 2017.12.3.

リスク状況で必要な措置を要する者として「災害時要援護者」という用語が新たに発案された（災害時要援護者の避難支援ガイドライン（以下ガイドライン）（初版）、2005年3月）²⁰。これは、水害や震災現場での実証的な調査研究から、「いざという時に逃げられない」あるいは「周りの支援と結びつかない」ために被害が生じていたことが明らかにされたことが直接の原因である²¹。しかしながら、国際障害分類が2001年に国際生活機能分類（WHO, 2001）²²へと大改定され、環境や個人因子と活動・参加との相互作用により能力障害（ディスアビリティ）が形成されるという「障がいの社会モデル」の視点が追加されたことによる影響も見逃すことはできない²³。なお、初版ガイドラインは翌年度に改訂されるが、2006年3月の改訂版ガイドラインでは「災害時要援護者」とは、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」といった「障がいの社会モデル」に沿った定義を行う一方で、その具体例としては「要介護3」、「身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）」などを指す「場合が多い」といった記述も付言している²⁴。このように2006年3月の改訂版ガイドラインは、「障がいの社会モデル」に由来する理念は盛り込まれていたものの、その具体の手順に関する記述では対象者の同定のための身体構造や機能の障害（インペアメント）に関する「障がいの医学モデル」的な分類基準も混在するものとなっていた。

東日本大震災での高齢者や障がい者の集中的な被害を受けて日本政府は2013年6月に災害対策基本法を改正した。このうち第8条第2項第15号では、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」を指すものとして「要配慮者」という概念を導入した²⁵。これは、「障がいの社会モデル」と「障がいの医学モデル」が混在していたガイドラインの対象理解を整理したものと評価できる。すなわち「要配慮者」概念を提示することにより、障害者の権利条約11条に定めるリスク状況において必要とされる「全ての必要な措置」とは、リスク状況における合理的配慮の提供として統一的に概念を整理することが可能となった。さらに要配慮者のうち、「生命又は身体を災害から保護するために必要な措置」を要する者については「避難行動要支援者」として、その名簿策定を市町村長に義務づけ、平時からの備えに活用できる制度を設けるに至った。これによって、地方公共団体が喫緊にとるべきアクションが具体化されることになった点は評価できる。

²⁰ http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h16/pdf/03_shiryou1.pdf, last visited 2017.12.3.

²¹ 林春男・田村圭子「2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明」『地域安全学会論文集 No. 7（2005年）197-206頁。

²² <http://www.who.int/classifications/icf/en/>, last visited 2017.12.3.

²³ 立木（2016）第3章。

²⁴ <http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>, last visited 2017.12.3.

²⁵ http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou_01_4.pdf, last visited 2017.12.3.

(ii) 「避難行動支援取り組み指針」に基づく市町村の動き

障害者の権利条約 11 条（リスク状況）に対応して日本政府が行った最も体系的な対策が、2013 年 6 月の災害対策基本法の改定により避難行動要支援者の名簿の策定を市町村に義務づけるとともに、内閣府（防災担当）による「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（2013 年 8 月）（以下、「避難行動支援取り組み指針」）の発表を通し、災害時に備えて名簿が平時から地域の民生委員、自治会や自主防災組織などで活用ができるように、具体的な手順を明示化したことである²⁶。

日本の防災行政の基本は自治体事務である。このために、内閣府（防災担当）の対応だけを見るだけでは不十分である。そこで、全国市町村単位での「避難行動支援取り組み指針」への対応状況について検討する必要がある。この点について、2015 年度から 2016 年度にかけて全国規模の調査が少なくとも 4 件実施されている。このうち、総務省消防庁の「避難行動要支援者の避難行動支援に係る取組状況の調査」²⁷（以下総務省消防庁調査）、「NHK『災害と障害者』に関するアンケート」²⁸（以下 NHK 自治体調査）と、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングによる「災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査」²⁹（以下 MURC 調査）は、自治体の担当部署を対象としたものであり、「NHK・日本障害フォーラム（JDF）『災害と防災』に関する当事者アンケート」³⁰（以下、NHK・JDF 当事者調査）は、当事者を対象とする全国調査だった。これらの調査結果を踏まえて、「避難行動支援取り組み指針」に基づく市町村の動き、そして当事者にどの程度取り組みが浸透しているのかについて検討する。

総務省消防庁調査は、全国の 1,734 市町村を対象に実施され、その全数から回答を得たもので、2015 年 4 月 1 日現在の結果を公開している。一方、2015 年 NHK 調査は、2015 年 12 月 1 日より 2016 年 1 月 10 日にかけて、南海トラフ地震ならびに首都直下地震の警戒区域に指定された 923 自治体を対象に郵送で実施され、有効回収数は 658 自治体（回収率 71.2%）だった。一方、MURC 調査は、2016 年 1 月から 2 月にかけて、全国の 1,740 自治体に郵送配布され、有効回収数は 627 自治体（回収率 36.0%）だった。これら 3 つの調査結果を比較することにより、2015 年 4 月から 2016 年初旬にかけての自治体の取り組みの推移ならびに、2016 年度結果については 2 つの調査結果を基に外的妥当性の高い検討が可能となる。

図 5 は、災害対策基本法の改正によって自治体に義務づけられた避難行動要支援者名簿の

²⁶ 内閣府（防災担当）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（2013 年 8 月）
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>, last visited 2017.12.3.

²⁷ https://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h27/08/270828_houdou_1.pdf, last visited 2017.12.3.

²⁸ http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq_jichitai.html, last visited 2017.12.3.

²⁹ http://www.murc.jp/thinktank/rc/quarterly/quarterly_detail/201604_159.pdf, last visited 2017.12.3.

³⁰ http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq_touji.html および
http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/demand/20160524_questionnaire.html, last visited 2017.12.3.

作成状況を3つの調査をもとに比較したものである。これによると、2015年の単年度中に作成済みの自治体は、約半数の52.2%（総務省消防庁調査）から、約8割（MURC調査76.9%、NHK自治体調査80.3%）にまで大幅に進んだことが確認できる。一方、図6に示すように、「避難行動支援取り組み指針」が次の段階として想定する、名簿の地域団体等への提供は、全体の3分の1程度（MURC調査34.1%）に留まり、「さらなる避難行動支援のために取り組むべき」とされた個別計画の作成に取り組んでいる自治体は、MURCの全国調査で4分の1（24.9%）、災害警戒区域の自治体を対象としたNHK自治体調査でも3分の1（34.1%）に留まっていた。さらに、図7のNHK自治体調査が示すように、34.1%の個別計画を策定中の自治体のうち、その進め方は自治体主導（17.4%）か自治会中心（13.8%）で大半が占められており、「避難行動支援取り組み指針」で個別計画を策定するにあたりコーディネーターとしての役割が併記された福祉事業者等が中心になった取り組みは、相談支援事業所や当事者団体を含めても2.8%程度と、極めて少数に留まっていた。

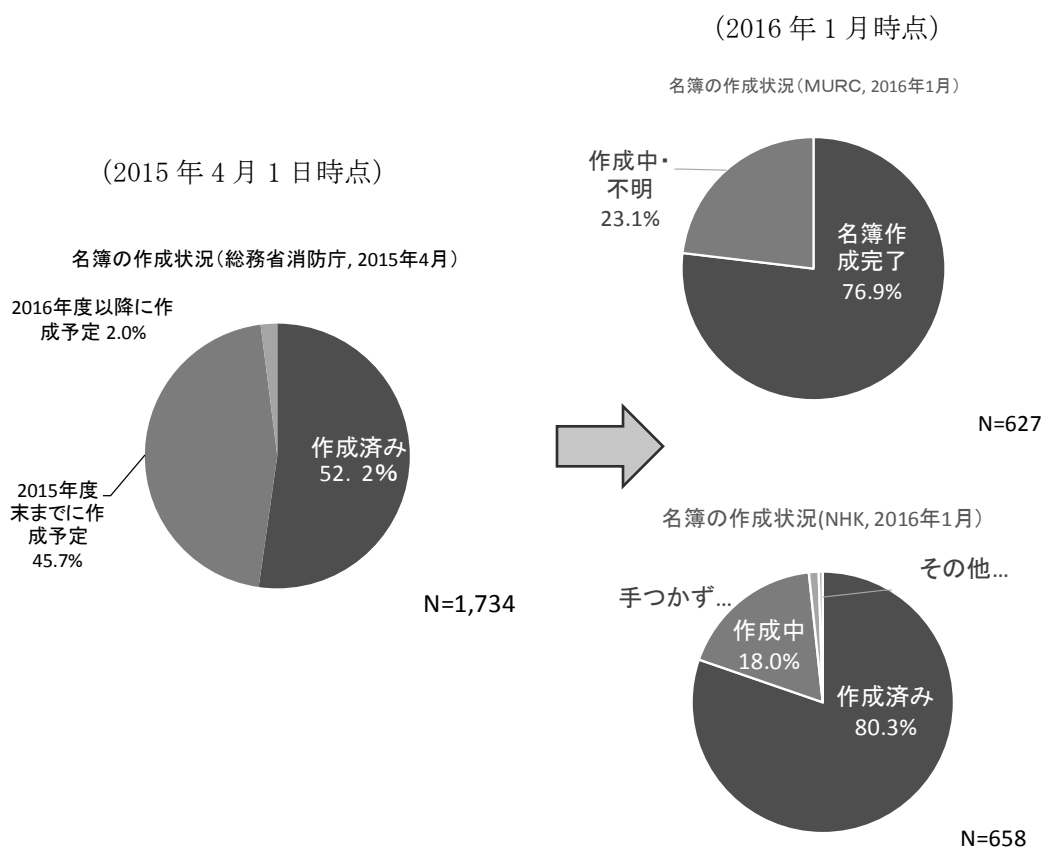


図5 避難行動要支援者名簿の作成状況（2015年4月～2016年1月）

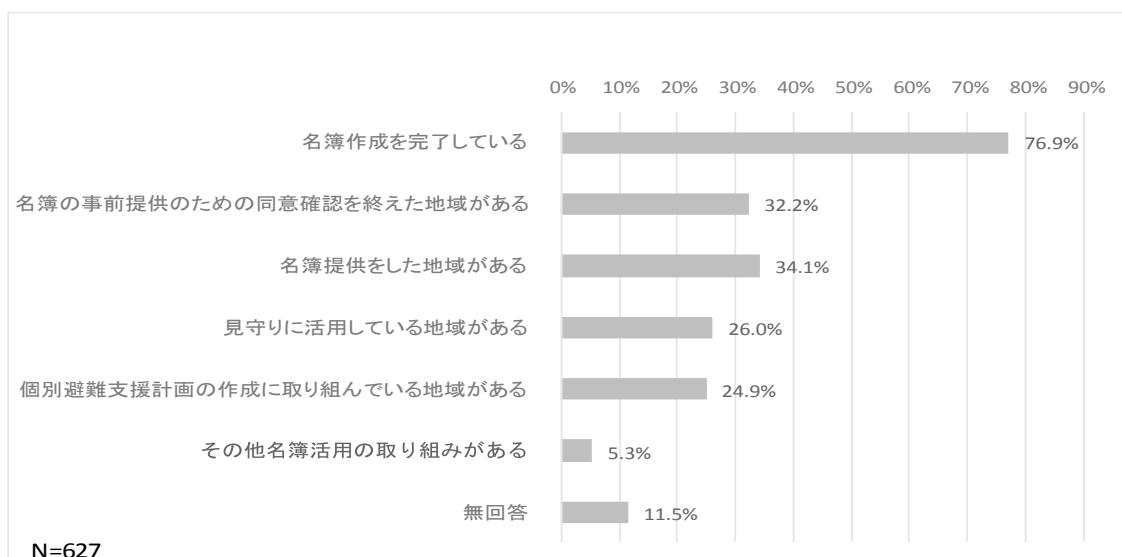


図6 名簿の作成・活用状況（MURC 2016年1月調査）

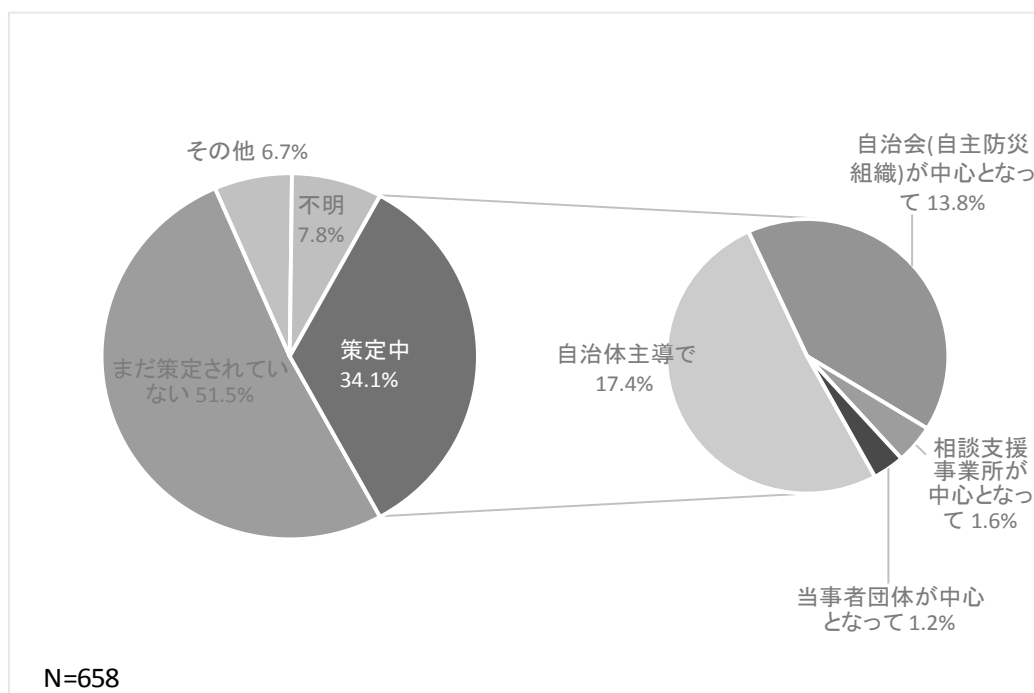


図7 個別計画の策定状況と策定方法（NHK 2016年1月調査）

要配慮者の避難行動後の避難生活に関する取り組みは、内閣府防災担当が「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」³¹（以下、「避難所取り組み指針」）を策定し、

³¹ <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/h25/pdf/kankyokakuho-honbun.pdf>, last visited 2017.12.3.

2013 年 8 月に発表した。「避難所取り組み指針」では、事前に社会福祉法人等との協定を結んでいたことにより、東日本大震災発災後から福祉避難所の展開を迅速に進めることができた仙台市の事例などを参考に、平常時と発災後の対応の 2 部構成で自治体に取り組むべき事項を具体的に示している。図 8 の上部は、MURC による全国自治体調査で、福祉避難所の準備状況を問い合わせた結果を示している。これによると、民間福祉施設との受け入れ協定を結んでいると答えた自治体は全体の 3 分の 2 (66.3%) 程度であったが、実際の運営に関するマニュアルの作成や受け入れ担当者と決定手順を明確化していると答えた自治体は 2 割前後（それぞれ 22.2%と 17.7%）に留まった。さらに、実際に福祉避難所と自治体が連携した訓練をしていたのは全体の 1 割程度であった。これに対して図 8 の下部は、南海トラフ地震および首都直下地震の警戒地域の自治体を対象とした NHK 自治体調査での回答である。こちらでは、民間福祉施設との協定の有無ではなく、福祉避難所指定について問い合わせしており、9 割以上の自治体で福祉避難所の指定が既に行われているものの、「福祉避難所が要配慮者のニーズに合ったものになっていると思う」と答えた自治体は 15.2%に留まっていた。以上の 2 つの調査から、福祉避難所の指定や民間施設との福祉避難所開設に関する協定などは順調に事務手続きが進んでいるものの、実際の運用に関するマニュアル作成・担当者や手順の明確化は緒についたばかりであり、実際に訓練を自治体と連携して行い、配慮者のニーズに沿った避難所となっているのかの検討を行っているのは 2 割未満に留まっていた。

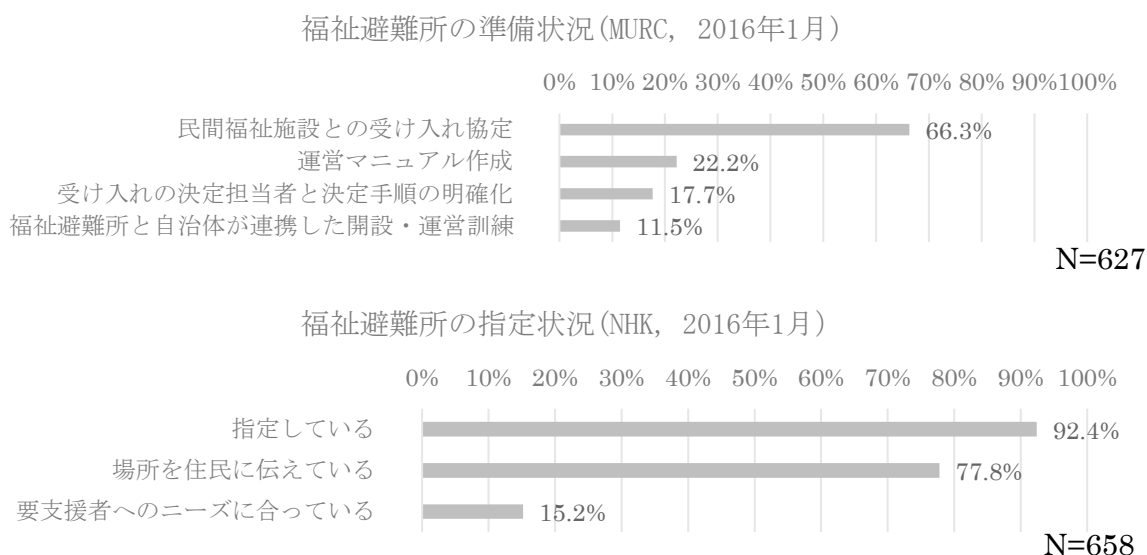


図 8 福祉避難所の指定・準備状況

以上の結果から、災害対策基本法の改正により義務づけられた避難行動要支援者名簿の策定は2015年の単年度中で全国の自治体の5割から8割にまで実施率が高まり、また「避難所取り組み指針」で示された福祉避難所の指定や民間法人との協定についてもその実施は高い割合を示しているが、義務とはなっていない個別計画の策定については、取り組んでいる自治体は全体の3分の1を満たさない実態が明らかになった。さらに、「避難行動支援取り組み指針」では、自治体担当者か地域組織に業務が「丸投げ」になっていること、障がい者のように普段の生活の中で地域とのつながりが薄い当事者については、相談支援事業所や当事者団体の関与が望まれるが、そのような事例は全体の3%以下と極めて例外的であることが明らかになった。福祉避難所についても、実際の運用についての検討は2割前後、訓練の実施は1割程度に留まっていた。

以上の3つの調査は、自治体を対象とするものであった。これに対してNHK・JDF当事者調査は、この問題に対する当事者の状況を明らかにしている。調査標本は、2015年12月28日から翌2016年2月10日にかけて、全国の障がい者関係団体を通じて配布し、そこから得られた回答（全体の84%）と、一般公開したWebアンケートによる回答（全体の16%）からなり、総数で1,877票が回収された。回答者の属性は、男性50.1%、女性45.4%、回答なし4.5%であり、年齢は10歳未満から70歳以上までに広がり、平均年齢は44歳であった。また、回答者の所在地は被災東北3県や、首都圏、中部圏、近畿圏でやや割合が多かったものの、47都道府県から回答が得られている。

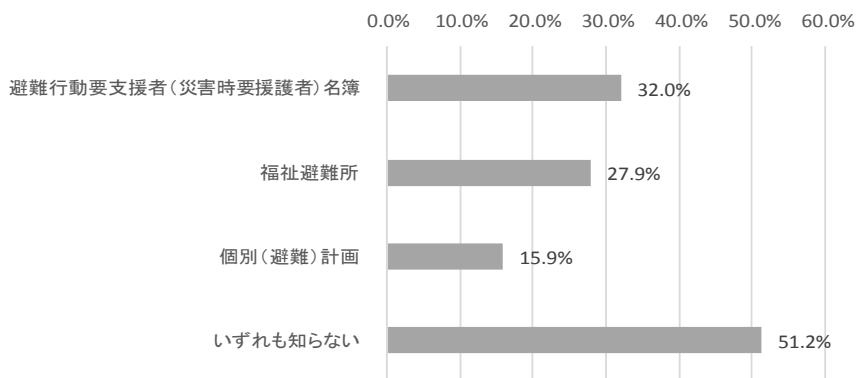
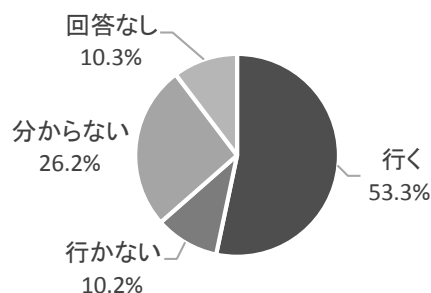
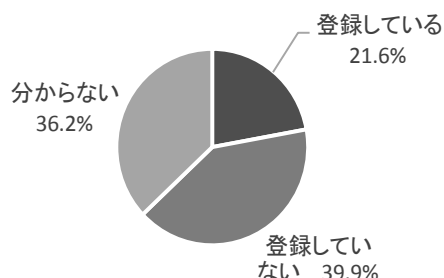


図9 「取り組み指針」のキーワードの認知状況

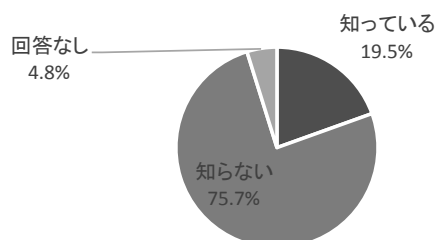
災害が起きて避難指示が出た場合、避難所に行くか



避難行動要支援者名簿への登録



自分が利用できる福祉避難所の場所を知っているか



個別（避難）計画の策定

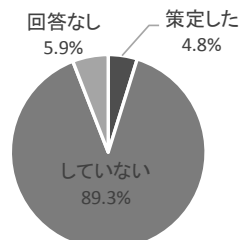


図 10 災害時に避難指示が出たら避難所に行くか、避難行動要支援者名簿への登録の有無、福祉避難所の場所の認知、個別計画の策定の状況

図 9 は、「避難行動支援取り組み指針」で述べられている対策のキーワードである「避難行動要支援者（災害時要援護者）名簿」、「福祉避難所」、「個別（避難）計画」について「知っているか」を問うたものだが、回答者の実に半数（51.2%）は、いずれの言葉も「知らない」と答えていた。図 10 では、災害が起きて避難指示が出た場合に、避難所に行くかという意思を訪ねたところ半数以上（53.3%）が「行く」と答えたものの、避難行動要支援者名簿に登録をした人や、自分が利用できる福祉避難所の場所を知っていると答えた人は当事者の 5 人に 1 人（それぞれ 21.6%と 19.5%）に留まること、さらに「個別計画の策定をした」人は全体の 4.8%に過ぎないことが明らかになった。同時期に行われた自治体対象の 2 つの調査では、約 3 分の 1 の自治体が行き組みを始めていると答えているのにも関わらず、障害当事者が報告する策定率との間に大幅な開きがあるのは、現時点での個別計画づくりが行政の防災・危機管理部局や、住民組織中心で進められているために、地域コミュニティと密接な関係を持つ傾向にない障害当事者にとってアクセシブルな対応になっていない現状が読み取れる。これは、NHK 自治体調査結果で見たように障害当事者にとってキーパーソンになりうる相談支援

事業所や当事者団体が個別計画づくりの環に含まれていないことも、大きな原因になっていると考えられる。

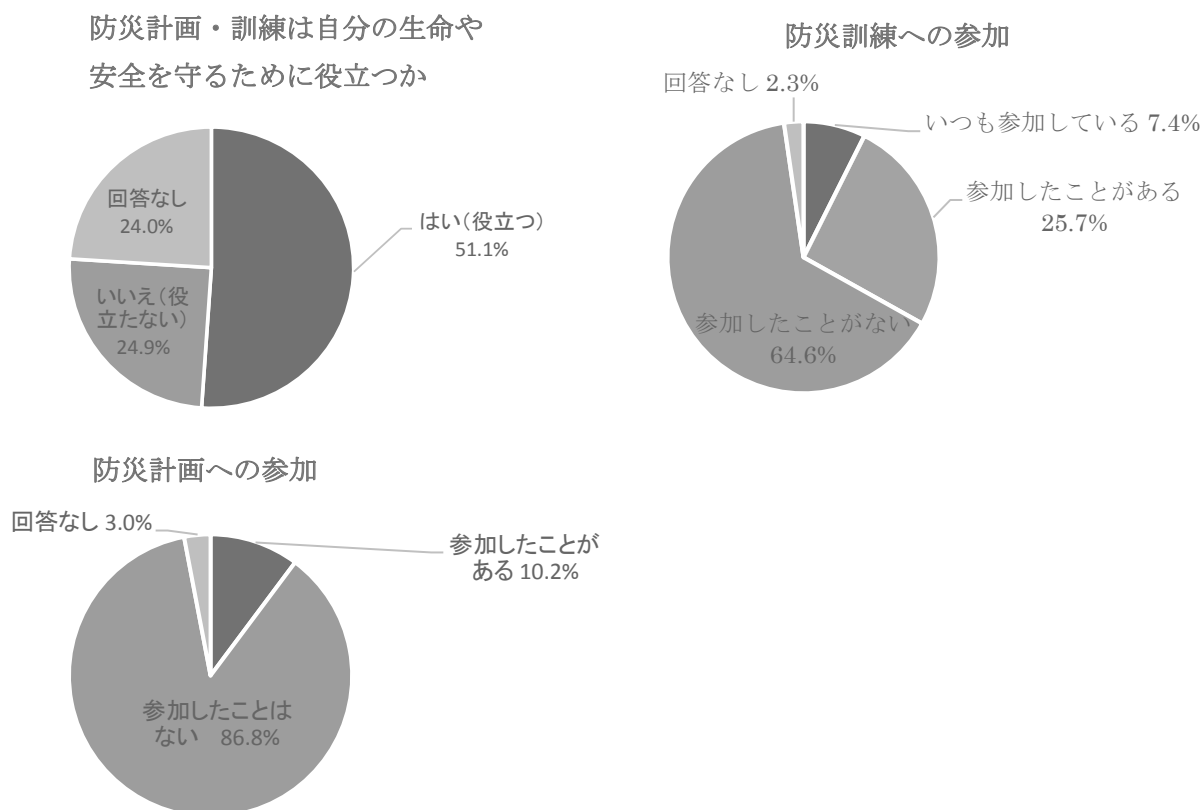


図 11 防災・減災の取り組みへの参加・参画の状況

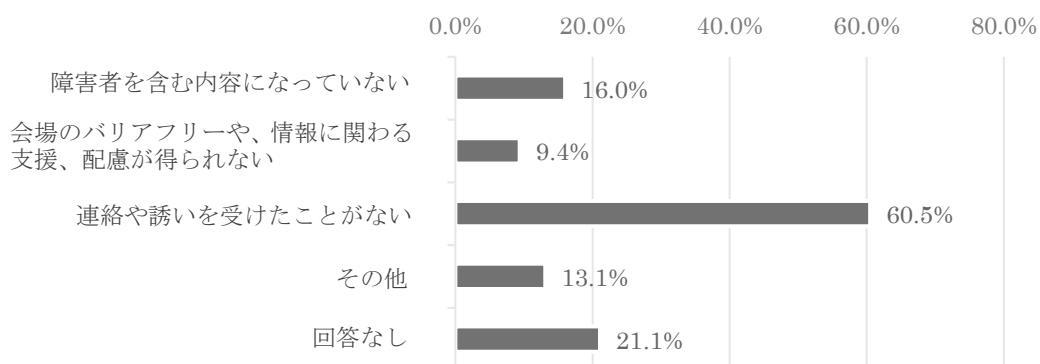


図 12 訓練や計画づくりに参加したことがない理由

NHK・JDF 「障害者と防災」に関する当事者アンケート 報告（2016 年 5 月）

http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/demand/20160524_questionnaire.html



図 13 第 3 回国連防災世界会議公式セッション「インクルーシブな防災における障害者の積極的参加」で、劇仕立てで報告をする障害当事者・関係者（2015 年 3 月 17 日、撮影：筆者）

リスク状況に対する地域の防災・減災の取り組みが障がいインクルーシブなものになっていない現状は、図 11 に示す防災訓練や防災計画への障害当事者の参加・参画の状況に関する回答からもうかがえる。これによると、半数以上の障害当事者が、防災計画や訓練は「自分の生命や安全を守るために役立つ」と答えているにもかかわらず、実際に防災訓練に参加したことがある人は 4 人に 1 人と半減し、さらに防災計画策定の場合への参加経験のある人は 10 人に 1 人まで激減していた。そして、訓練や計画づくりに参加したことがない理由の第一は、「連絡や誘いを受けたことがない」が回答の 3 分の 2 と最も多くなっていた（図 12）。

2015 年 3 月に仙台で開催された第 3 回国連防災世界会議は、公式セッションとして初めて障がいインクルーシブな防災・減災を正式な議題としてとりあげた。3 月 17 日に持たれた当該のセッション「インクルーシブ防災における障害者の積極的な参加」では、精神障がい者のグループホームの利用者や関係者が、地震・津波災害に備えてどのような対策を取っていたのかを劇仕立てで報告をした（図 13 参照）。このセッションから防災関係者に発せられたメッセージが、「私たちのことを、私たち抜きに決めないで (Nothing about us, without us)³²」だった。このセッションの成果は、仙台防災枠組の前文 7 で、兵庫行動枠組 2005 で取り

³² <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/global/david/dwe001/dwe00101.html>, last visited 2017.12.3.

組めなかった課題としてインクルーシブで障壁のない防災の取り組みをあげ³³、今後 15 年間の防災・減災の実施にあたっては、「公共私」に加えて当事者も参画・協働した取り組み（all-of-society approach）を進めること、当事者のエンパワメント、排除のない（インクルーシブ）、バリアのない（アクセシブル）、非差別的な参加の重視、ジェンダー・年齢・障がい・文化的視点は、すべての防災政策や実務の中に統合されるべきことを、原則の(d)として盛り込んだ³⁴。

以上のように障がいインクルーシブな防災の重要性は、日本政府レベルでは表明されているものの、防災行政を第一義的に担う 1,700 以上の地方公共団体のレベルでは、当事者が防災計画策定に参画するなどの障害インクルージョンは、まだ緒についたばかりというのが実情である。当事者の防災リテラシーを高めて地域住民との日常的な交流へと導いたり、地域住民の意識や態度の啓発を促したり、当事者と地域住民を仲介する働きかけ（ストレングス構築）が求められる。

第 3 章 災害時の合理的配慮提供に関する障害者法制上の対応

70. 障害者法制上の対応

- 災害その他の事態に障害者の安全を確保するための必要な措置の明記（障害者基本法（改正）第 22 条第 2 項）。
- 障害者の性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じた必要な措置の明記（障害者基本法（改正）第 26 条）。
- 障害者差別解消法成立・施行にもかかわらず、一般指定避難所でのバリアフリー化は遅れている。

障害者の権利条約 11 条におけるリスク状況での措置は、障害者法制の中でも取り組みが行われた。障害者基本法の 2011 年の改正では、東日本大震災での障がい者の状況を踏まえて衆議院で同条約 11 条に対応する修正が盛り込まれ、障害者基本法第 26 条（防災及び防犯）が新設（2011 年 7 月成立）された。さらに合理的配慮の提供を行政に義務づけた障害者差別解消法の 2013 年 6 月成立に伴い、地方公共団体の中には同法に対応する独自の条例を制定する動きが始まった³⁵。この中には、北海道、千葉県、徳島県、長崎県、大分県、沖縄県、仙台市、さいたま市、新潟市、明石市、松江市、別府市などのように、権利条約 11 条に対応するリスク状況での措置を「横出し」項目として独自に設ける動きも見られる。

全国の自治体を対象とした MURC 自治体調査（回収数 627、回収率 36.0%）では、一般指

³³ SFA, p.10.

³⁴ SFA, p.13.

³⁵ <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/anti/>, last visited 2017.12.3.

定避難所における要配慮者支援の取り組み状況や、2016年4月施行となる障害者差別解消法に定める災害時の合理的配慮の検討状況について問い合わせている（図14）。対応として最も進んでいるのは、「トイレの確保」で、全体の4分の3近くの自治体で対応が行われていた。また対応や配慮を運営マニュアルに記載したり、要配慮者用の物資を備蓄したりしている自治体は約半数だった。一方、要配慮者の積極的な参加が必要となる要配慮者を交えた避難訓練を実施したと答えた自治体は約4割、障害者差別解消法上の災害時の合理的配慮の一例となるような要配慮者向けのスペースの割り当てをしていると答えた自治体は約3割に留まっていた（図14）。要配慮者を防災・減災対策に積極的に含める動きが低率である背景には、図15に示すように、MURC調査が実施された2016年1月の3ヶ月後に施行される障害者差別解消法が義務づけた合理的配慮の提供を防災・危機管理部局の問題としてとらえて検討中あるいは検討を予定していると答えた自治体は、全体の約3分の1に留まり、大多数（3分の2）の自治体では検討の予定はないと答えていた状況があると考えられる。

南海トラフ地震と首都直下地震の警戒地域に指定された923自治体を対象としたNHK自治体調査（回収数658、回収率71.2%）では、避難所での対応も含めた障がいインクルーシブな防災・減災の取り組みについて、より具体的な問い合わせをしている（図16）。最も多く見られた対応は、「一般の指定避難所で配慮スペースを決めている」であり、MURC調査の同項目の結果とほぼ同じ約3割であった。一方、「自立支援協議会と災害時の対応・体制について話し合っている」や「防災主管部局と福祉部局の連携が十分取れている」は3割以下であり、「一般の指定避難所で対応職員の配置を決めている」は2割以下の自治体でしか対応が取られていなかった。さらに、「地域防災計画を立てる委員として障害当事者がいるか」、「避難所での視覚・聴覚障害者への情報保障を決めている」は1割に満たず、「障害者差別解消法の施行に向けて見直しを行った」と答えた自治体はわずかに1.3%に留まっていた。

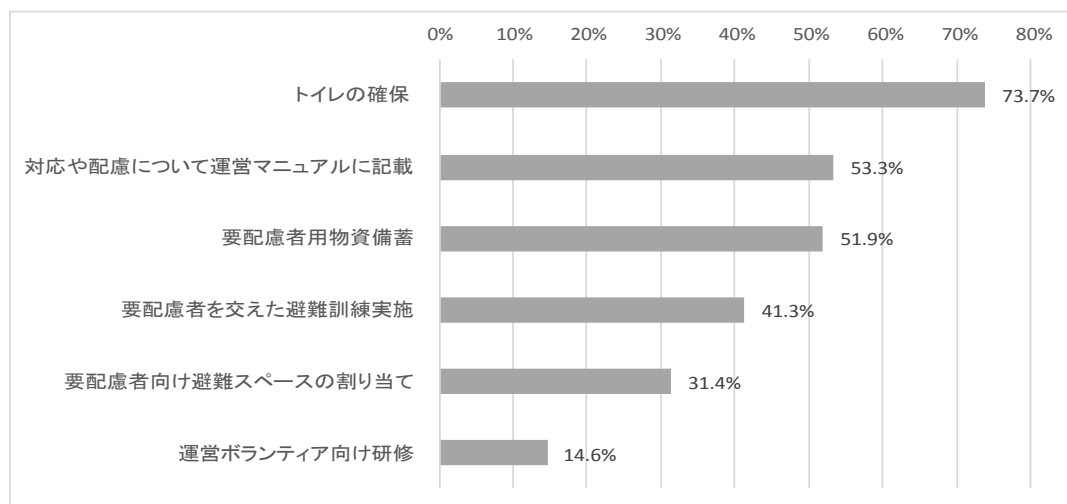


図14 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況（MURC,2016年1月）

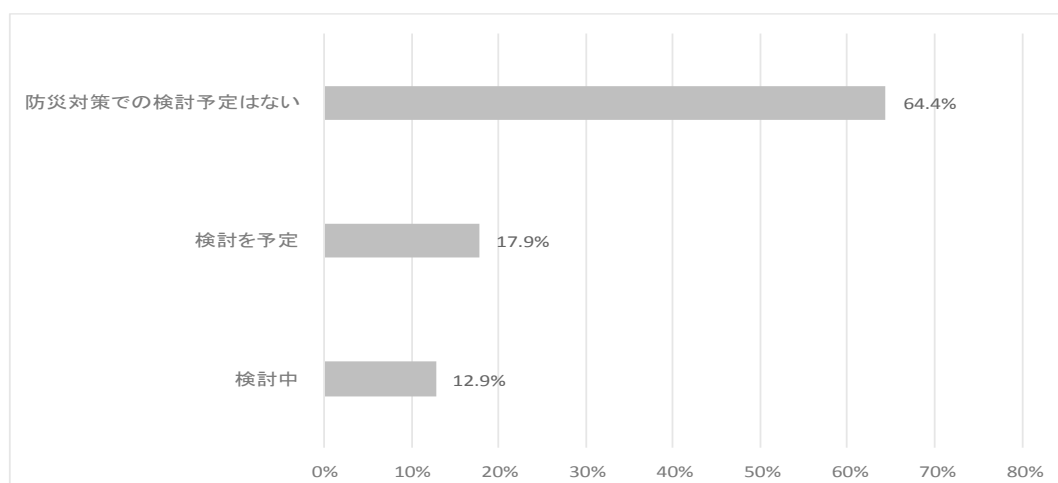


図 15 障害者差別解消法施行（2016 年 4 月）に向けた「合理的配慮」提供の検討状況

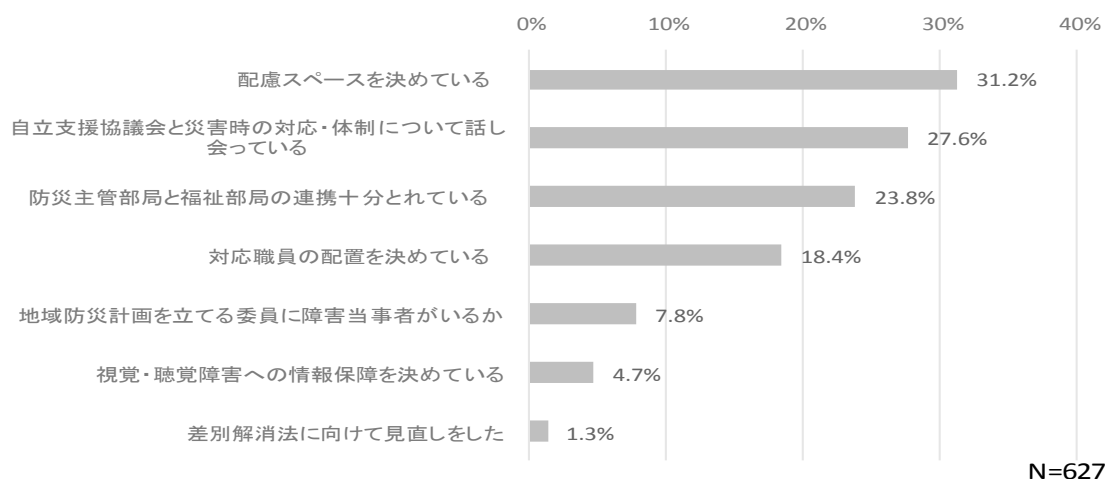


図 16 避難所での対応も含めた障害インクルージョンの取り組み状況（NHK, 2016 年 1 月）
「災害時の合理的配慮」の提供

以上の 2 つの自治体調査は、日本政府の報告にあるように「障害者差別解消法施行でも、一般の指定避難所でのバリアフリー化は、自治体での検討や取り組みは遅れている」という現状を確認するものとなった。この背景には、障害者差別解消法の施行が防災事務にまで波及するという認識が実に全国の 3 分の 2 の自治体では持たれていない状況がある。そしてこのような認識不足の直接の原因は、ほぼ 4 分の 3 の自治体では、防災部局と福祉部局や、地域の障害当事者との協議の場である自立支援協議会との連携が取られていないことにあると考えられる。つまり、日本の多くの自治体の防災・危機管理部局では、災害対策基本法上の義務や内閣府（防災担当）が示す取り組み指針には積極的に対応するが、同じ役所内の障害

福祉や高齢福祉、地域福祉といった他部局や障害に関する地域の関係者団体とのヨコの連携を踏まえて、排除や障壁、差別のない防災・減災を進める点では大きな課題を抱えている実情が確認された。

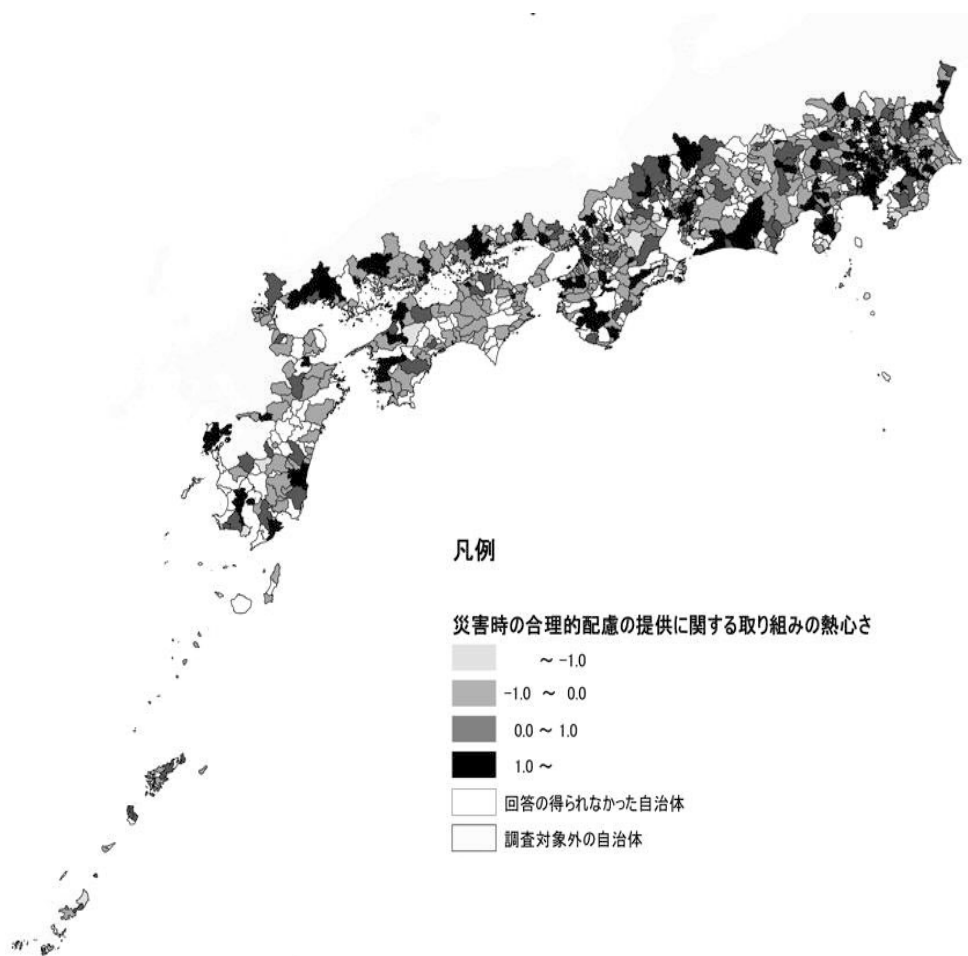


図 17 南海トラフ地震および首都直下地震計画区域の対象市町村の災害時の合理的配慮の提供に関する取り組み状況（NHK, 2016 年 1 月）

このような自治体の現況を、さらに詳しく検討するために、南海トラフ地震および首都直下地震の警戒地域に指定された 923 自治体について、図 16 の NHK 自治体調査での障害インクルージョンの取り組みに関する 7 項目の回答をもとに、「災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みの熱心さ」を得点化し、その結果を地図化したのが図 17 である。取り組みに熱心であればあるほど濃い色となるように、その逆の場合はより薄い色となるように（回答の得られなかった自治体は白抜きで表示）してある（別府市については避難所を開設・運用して 2016 年 4 月の熊本地震時の実際の対応の聞き取りをもとに回答の追加・修正を行っている）。この地図から明らかなように、障がいインクルーシブな防災・減災への取り組みは、首都圏

(千葉県各市町村を除く)・東海圏・中部圏・近畿圏といった圏域の自治体では熱心に取り組まれている傾向にある。一方、太平洋に面する四国や九州南部の、とりわけ小規模な自治体では、一部の例外はあるものの全般的に取り組みが遅れていた³⁶。

おわりに

本稿では、障害者の権利条約 11 条（リスク状況）に関する日本政府や自治体の対応について検討を行った。その結果、以下のような 5 つの結論を得た。

1. 東日本大震災時の高齢者や障がい者の被害率には地域差や性差があった。海岸沿いの危険な場所に高齢者向け施設が立地していた宮城県で高齢者や障がい者の死亡率が高かった。近年になり、災害危険区域に立地する高齢者向け施設の被災が続いていることから、高齢者や障がい者向け施設の立地規制も今後は視野に入れた根本的な対策が必要である。また、在宅の障がい者の被害については、平時のノーマライゼーションが進み地域で生活する障がい者の割合が多い宮城県でのみ、障がい者死亡率が全体死亡率の 2 倍以上になっていた。現在、日本では地域包括ケアが推進されているが、平時のケアと災害時のケアの仕組みは連動していない。このような中で、地域包括ケアの仕組みがさらに一般化すると、逆に在宅の高齢者や障がい者の災害脆弱性を高めかねない恐れがある。このため、平時と災害時のケアをシームレスに連続させることが急務の課題である。

2. 日本政府は、既に 1991 年度からリスク状況でまわりからの支援を必要とする人たちを、当時主流であった障がいの医学モデルに立脚して「災害弱者」と定義し、その対策を進めてきた。その後、2004 年 7 月の新潟・福島豪雨水害などの現地調査から、「いざという時のまわりからの支援があれば自立した生活を送ることのできる人たち」として「災害時要援護者」概念を構築し、その対策を全国の自治体に促す取り組みを始めた。これは、対象理解を障がいの社会モデルにより近づけるものであった。その後、東日本大震災での高齢者や障がい者の集中的な被害を受けて災害対策基本法を改正するなかで、より一般的な用語としての「要配慮者」概念を同法第 8 条第 2 項第 15 号に位置づけた。これにより、障害者の権利条約 11 条に定めるリスク状況で提供されるべき「全ての必要な措置」が、同条約で定義された「合理的な配慮」の災害時における提供であると概念的に整理することが可能となった。

3. 2013 年 6 月の災害対策基本法の改正に伴い、自治体は避難行動要支援者の名簿の策定

³⁶ 川見文紀・松川杏寧・立木茂雄「首都直下地震及び南海トラフ地震による被害が予想される自治体における災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みについての考察：災害と障害者に関する NHK アンケートの結果から」地域安全学会東日本大震災特別論文集 No. 5（2016 年）23-28 頁。

が義務づけられた。また、内閣府（防災担当）は「避難行動支援取り組み指針」を発表し、災害時に備えて平時より名簿が地域の住民組織などで活用ができるように、具体的な手順を明示化した。さらに「避難所取り組み指針」によって福祉避難所の指定や民間法人との協定についても具体的な方針を示した。その結果、およそ全国の自治体の8割程度で名簿は作成済みとなり、残りの自治体のほとんども現在作成中である。しかしながら、名簿をもとにした個別の計画の策定への取り組みを始めている自治体は、南海トラフ地震や首都直下地震の警戒区域に限っても3分の1程度に留まっていた。同様に、「避難所取り組み指針」で示された福祉避難所の準備状況については、警戒区域の自治体の9割で自治体による場所の指定は進んだものの、マンパワーも含めた民間福祉施設との協定のある自治体は全国調査によると全体の3分の2程度に留まっている。さらに実際の運用に関するマニュアル作成・担当者や手順の明確化は緒についたばかりであり、実際に訓練を自治体と連携して行い、配慮者のニーズに沿った避難所となっているのかの検討を行っているのは2割未満と低調であった。

4. 障害当事者を対象とした全国調査は、国や自治体の取り組みが当事者に浸透しているとは言い難い現状を明らかにした。「避難行動要支援者（災害時要援護者）名簿」、「福祉避難所」、「個別（避難）計画」といった自らの安全・安心に関わる用語のうち、どれか一つでも「知っている」と答えた当事者は全体の半数以下であり、避難行動要支援者名簿に登録をした人や、自分が利用できる福祉避難所の場所を知っていると答えたp人は当事者の5人に1人に留まっていた。さらに「個別計画の策定をした」人は全体の5%以下に過ぎなかった。同時期に行われた自治体調査では、約3分の1の自治体が個別計画策定の取り組みを始めていると答えていたにもかかわらず、このような大幅な開きが生じていた。その背景には、防災・減災の取り組みで訓練や計画づくりへの「連絡や誘いを受けたことがない」障害当事者が3分の2に留まること、当事者にとってキーパーソンになりうる相談支援事業所や当事者団体が個別計画づくりの環に含まれていないために当事者と地域の住民組織の仲介ができていないことが大きな原因になっていると考えられる。当事者の防災リテラシーを高めて地域との積極的な交流へと導いたり、地域住民の意識や態度の啓発を促したり、当事者と地域住民を仲介するストレングス構築が必要である。

5. 防災・減災における障害インクルージョンが進んでいないことの大きな理由は、障害者の権利条約の批准、障害者基本法の改正、障害者差別解消法の成立といった一連の流れから自治体に義務づけられた合理的配慮の提供が、リスク状況（防災・減災）の分野にまで及ぶことについて、全国の自治体レベルでは十分に検討や対応がなされていないことにある。そもそも、警戒区域の自治体でさえ障害インクルージョンの主担となるべき福祉部局と防災部局の連携や、地域の障害当事者との協議の場である自立支援協議会との協働の取り組みが、4

分の3の自治体では見られない。このため全国の3分の2の自治体では、災害時の合理的配慮について検討や対応の動きがない。現時点で対応済みの自治体は、警戒区域に限っても1.3%に留まっていた。とりわけ南海トラフ地震警戒区域の自治体のうち、太平洋に面する四国や九州南部の小規模自治体では、合理的配慮の提供の観点からの防災・減災の取り組みが遅れている現状が明らかになった。

謝辞

本稿は、文科省科学研究費基盤研究(A)「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」(2017～2021 年度)(研究代表 立木茂雄)ならびに日本財団助成「障害者インクルーシブ防災における災害時ケアプランコーディネーター養成」(2017・2018 年度)(研究代表 立木茂雄)の成果である。ここに記し、感謝申し上げます。

働く人の人権とワーク・ライフ・バランス

—ワークとライフの二項対立を超えて—

上林 憲雄

はじめに	本稿の主題と概要・・・・・・・・・・・・・・・・	82
第1章	ワーク・ライフ・バランスとは・・・・・・・・	83
第1節	2つのレベル：狭義と広義	
第2節	働くことの意味づけ	
第2章	人間的な労働とワーク・ライフ・バランス・・・・・・・・	85
第1節	「労働の人間化」の考え方	
第2節	ディーセント・ワーク	
第3章	ワーク・ライフ・バランスの取組みの世界的動向・・・・・・・・	87
第1節	ヨーロッパ方式	
第2節	アメリカ方式	
第4章	日本におけるワーク・ライフ・バランスの展開・・・・・・・・	93
第1節	行政の動き	
第2節	日本企業の取組み	
第3節	今後の課題	
おわりに	ワーク・ライフ・バランスが目指すもの・・・・・・・・	102

はじめに 本稿の主題と概要

「多様化」(diversification)が、昨今の勤労者の生活を取り巻く諸環境を読み解く重要なキーワードとなっている。労働市場で働く勤労者の属性が、女性の社会進出や高齢者の増大など、性別が多様化し年齢も多様化している。彼(彼女)らの雇用形態も、正社員の比率が減少し、非正規社員が飛躍的に増大しつつあり多様化している。勤労スタイルについても、在宅で働けるようになったり、柔軟な勤務時間態勢が広がったりするなど多様化している。これらの変化を受けて、勤労者の家庭生活や社会生活も含めた生活全体において「働くこと」の位置づけや意味づけも大きく従前から変わり、多様化しつつあることについて、本稿ではとりわけ働く人の「人権」と関わらせながら、検討することにしよう。

働くことの位置づけや意味づけの変化は、昨今では「ワーク・ライフ・バランス」という文脈において議論されることが多くなっている。ワーク・ライフ・バランスは直訳すると「仕事と生活の均衡状態」であるが、通常「仕事と生活の調和」と和訳されることが多く、勤労者が働きすぎて“仕事中毒”になることなく、自分の仕事(ワーク)と生活(ライフ)との関係に文字通りバランス(均衡状態)がとれている状態のことを指す。こうした用語が使われるようになってきた背景には、人間が自身の生活において、単に企業にいわれるままに労働に従事するのではなく、働くことの意義を自身できちんと考え、主体的に行動できるようになるべきだ、という考え方が伏在している。

では、一般にワーク・ライフ・バランスを実現するために、どういった具体的施策がとられているのだろうか。企業が収支を向上させようとするのと、勤労者の生活全般を考え勤労生活を充実させることは、一見すると矛盾するように見える。ではなぜ、企業は勤労者のワーク・ライフ・バランスの改善に取り組もうとするのだろうか。その両者は論理的にどのように繋げられるのだろうか。本稿ではこうしたワーク・ライフ・バランスに関わる諸問題について考えてみることにしたい。

本稿の主張は以下のとおりである。すなわち、現状のワーク・ライフ・バランス論では、ワークとライフの二項対立観が暗黙の了解となっている。その結果、ワークの比重(長時間労働)をできるだけ下げ、ワーク以外のライフに充てる時間をできるだけ増やすことが、あたかも働く人々の人権向上に資するかのような議論がされることも多いが、本当にそうだろうか。

本来、人間の幸福は、ワークとライフの側面が全く別物として切り離された形で生まれるものでは決してない。ワークも楽しい、ライフも楽しい、その相互間の動的循環こそが——そうした循環を介したトータルな人間生活の充実や発展こそが——個々人の幸福につながるものであり、働く人々の人権の本来的な向上にも資することにもなるはずである。

本稿では、こうした考え方に依拠したワーク・ライフ・バランス論を、ワークライフイン

テグレーション（統合）ないしワークライフシナジー（相乗循環）、ワークライフハーモニー（調和）と称し、こうした統合や相互循環が生みだされるような考え方の必要性や社会への浸透方法について論じる。

第1章 ワーク・ライフ・バランスとは

第1節 2つのレベル——狭義と広義

ワーク・ライフ・バランスとは、働く個々人が仕事偏重になることなく、仕事生活と仕事以外の生活（例えば家庭生活や地域社会生活など）との間の関係が、うまく調和のとれた状態のことを指す。このように、仕事生活と仕事外生活との調和・均衡が議論されるようになってきた背景には、「働き過ぎ」の問題が世界的にクローズアップされてきたことがあげられる。つまり、個人が一生懸命働こうとするあまり、そうした状況が行き過ぎると心身に異常を来たした状況に陥ってしまいかねないため、こうした状況になることを未然に防ぐ必要性が社会的に認識されてきたのである¹⁾。

ワーク・ライフ・バランスの問題は、特に我が国では 1990 年代ごろ、女性労働問題、とりわけ女性の出産・育児に関わる論点と絡めて、女性に限定して議論されているケースもよく見受けられた。例えば、企業のワーク・ライフ・バランス施策として導入されている制度としては、法定の最低限度を超える産前産後休業（いわゆる産休）や育児休業、女性の働きやすさに関連する施策が中心であった。これには、後述するように、当初、政府が男女共同参画や少子化対策の文脈でこのワーク・ライフ・バランスという用語を使い始めたことに由来している。このような用語の使い方は、女性労働という局限された文脈でワーク・ライフ・バランスを捉えているため、狭義のワーク・ライフ・バランスと呼ぶことにしよう。

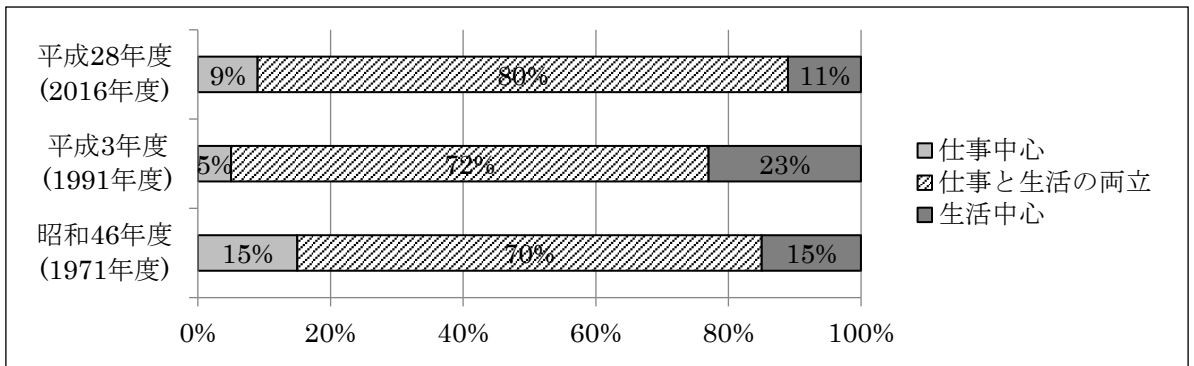
しかし、本来ワーク・ライフ・バランスは、働く個人として仕事と生活のバランスをとることであり、従業員の性別や年齢のいかんに関わらず、すべての従業員に関して当てはまるべき概念である。本稿の以下ではワーク・ライフ・バランス概念をより広く捉え、性別に関わりなく、働く個々人が、仕事の場でも仕事を離れた生活の場でも、調和のとれた多様な生き方を選択、設計できる状態のことを指すことと位置づけよう。

第2節 働くことの意味づけ

働く個々人がワーク・ライフ・バランスのとれた働き方ができるか否かは、彼（彼女）らがもっている「働くこと」に対する意識（「勤労観」）や「仕事と生活の関係」の捉え方に大きく依存している。図表1は、（公財）日本生産性本部ほかが日本企業の新入社員を対象に毎年行ってきた調査の結果を部分的に抜粋して示したものである。

図表1 新入社員の「仕事と生活」に対する考え方

◇「あなたは仕事と生活について、どちらを中心に考えますか」という問いへの回答



◇意識調査アンケート：2016年新入社員の「勤労意識」ランキング（トップ16）

1位	仕事を通じて人間関係を広げていきたい	94.1
2位	社会や人から感謝される仕事がしたい	94.0
3位	どこでも通用する専門技術を身につけたい	91.7
4位	ワーク・ライフ・バランスに積極的に取り組む職場で働きたい	91.0
5位	高い役職につくために、少々の苦労はしても頑張る	84.6
6位	これからの時代は終身雇用ではないので、会社に甘える生活はできない	77.0
7位	仕事を生きがいとしたい	74.8
8位	仕事をしていくうえで人間関係に不安を感じる	67.7
9位	出来れば地元（自宅から通える所）で働きたい	61.0
10位	面白い仕事であれば、収入が少なくても構わない	49.2
11位	海外の勤務があれば行ってみたい	44.3
12位	職場の上司、同僚が残業していても、自分の仕事が終わったら帰る	38.8
13位	いずれリストラされるのではないかと不安だ	38.1
14位	仕事はお金を稼ぐための手段であって、面白いものではない	36.1
15位	いずれ会社が倒産したり破綻したりするのではないかと不安だ	22.1
16位	職場の同僚、上司、部下などは勤務時間以外はつきあいたくない	20.7

注)「そう思う」と「ややそう思う」を合わせた割合(%)。

出所) (公財) 日本生産性本部・日本経済青年協議会 編(2016)『平成28年度新入社員「働くことの意識」調査報告書』公益財団法人 日本生産性本部・社団法人 日本経済青年協議会, 102頁, 38頁より筆者作成。

この図表 1 によると、「あなたは仕事と（仕事外の）生活についてどちらを中心に考えますか」という問いに対して「仕事中心」と回答した率は、今から 35 年以上前の 1971 年度時点で 15%であった。以後、継続的に減少していき、1991 年度には 5%まで減少したが、その後は不況の影響もあって微増に転じ、2016 年度では 9%となっている。他方、「仕事と生活の両立」志向であると回答した率は、1971 年度には 70%、1991 年度には 72%、2016 年度には 80%と、（グラフでは省略されているが）調査期間を通じ、ほぼ一貫して微増が続いている。

図表 1 の下部に示されている勤労意識ランキングでも、「どこでも通用する専門技能を身につけたい」（91.7%）とか、「仕事を生きがいとしたい」（74.8%）とかいった仕事関連の項目が上位にランキングされる一方で、「職場の上司、同僚が残業していても、自分の仕事が終わったら帰る」（38.8%）とか、「職場の上司、同僚、部下などとは勤務時間以外はつきあいたくない」（20.7%）という回答もみられ、自分自身の生活を勤務や仕事とは離れたところで大切にしようとする志向も、上位 16 項目中に含まれていることがうかがえるであろう。

また、図表 1 には示されていないが、会社への忠誠心がどのように変化したかを調査した厚生労働省ほかの調査でも、会社や仕事に対する関与は中高年を中心に男女とも長期低落傾向にあることが報告されている。例えば、「会社のためなら自分の生活を多少とも犠牲にするのは当たり前と思うか」と尋ねた問いに対する結果は、働き盛りの 30 歳代後半でみると 1986 年に 50%が「はい」と回答していたのに対し、2003 年には 34%にまで低下している。そして、世代ごとにみると、若年層ほど「はい」と答えた率が少なくなっている。

これらの結果からわかる事実は、働くことの意味づけは年々変化してきているという点である。大雑把にまとめると、会社忠誠心が高く仕事が生活の中心であると考える傾向が強かった日本企業の社員の間でも、徐々に仕事中心の志向は減少しつつあり、自分自身のライフスタイルを重視したいと考える人が徐々に増えつつあるということになる。国民全体の意識として、ワーク・ライフ・バランスの向上へ向けた機運が高まりつつあるということもできるであろう。こうした機運のもと、後の第 4 章でみるように政府も本格的にワーク・ライフ・バランスの実現へ向けた社会政策をとるようになってきており、企業や働く従業員にも徐々にその意識が浸透しつつあるところである。

第 2 章 人間的な労働とワーク・ライフ・バランス

ワーク・ライフ・バランスの議論の根底にある考え方は、人が仕事に一生懸命に精出すあまり、働き過ぎや仕事中毒の状態になってしまうのは社会生活を営む人間として望ましいことではないので、仕事以外の生活とのバランスをとって、人間らしく暮らせるようになるべきだ、という発想である。こうした発想法の根源にある「人間らしさ」とか仕事における人間性というテーマは、最近になって急に議論されるようになったわけではなく、実は経営学

においては古くから中心的テーマとして議論され続けてきた論点であった。

第1節 「労働の人間化」の考え方

仕事において人間らしく働くことを求める運動は、すでに 1970 年代頃から主として単調労働問題の解決の観点から世界的に注目されていたテーマであり、それは「労働の人間化」とか QWL (Quality of Working Life, 労働生活の質向上) とか呼ばれていた。1970 年代の初期のころは、人間的な労働を目指すべく、単調な作業をなくすために各種の職務設計手法が開発され、職務転換や職務拡大、職務充実などが有効とされていた。組織構造を変化させ、組織フラット化を行うことも、権限が下位労働者に委譲されるため職務は一般により高度で複雑になる。このように、仕事内容を充実したものに变化させることは、勤労者個々人の仕事の中身を変えることになるため、よりミクロ (微小、細部) の視点という意味で「ミクロ的労働の人間化」と呼ばれることもある²⁾。

これに対し、個々人の職務の変革にとどまらず、人間に適した労働生活全般を射程に入れて、社会全体のレベルにおいて、より広くマクロ (巨大、全体) の視点から「労働の人間化」を目指すこともあり、これを「マクロ的労働の人間化」と呼ぶ場合がある。このマクロ的労働の人間化は、ILO (国際労働機関) などの国際的研究機関や各国政府により使用されている概念で、より具体的には、安全・衛生などの物理的作業環境の改善、労働者の病気・失業からの保護のほか、社会生活における労働者の人格の保護・拡大、有意義で満足な労働や参加への欲求充足などが重要な論点として含まれている。これらより、「マクロ的労働の人間化」は「ミクロ的労働の人間化」のように個々の企業における勤労者の仕事内容に注目するというよりも、より広く社会全般の視点から、彼 (彼女) らが社会生活を営んでいくうえでの基本的人権の保障や、経済的・社会的地位の向上を達成することがその具体的内容となっていることがうかがえよう。

ワーク・ライフ・バランスの原義は、既述のように、働く個々人が各自のワーク (仕事) とライフ (仕事外生活) とのバランスを保つことで人間らしい社会生活を営めるように改善していくことであるから、ここでいうマクロ的労働の人間化と関わりをもつ概念として捉えることが可能である。ワーク・ライフ・バランスを改善していくことで人間らしい社会生活を過ごせるようにするわけだから、ワーク・ライフ・バランスはマクロ的労働の人間化の一方途とも捉えることができるであろう。

第2節 ディーセント・ワーク

労働の人間化は、主として 1970 年代から 80 年代にかけて人間らしい労働を目指す運動として定着した概念だが、最近、表だってこの用語が使われることは少なくなっている。実務界でも学界でも主として議論されたのは 1980 年代頃までである。では、最近聞かなくなったのは、労働が人間的なものに改善され、すでに目的が達成されたからであろうか。…実は、

言葉や形を変えて、この人間的な労働を目指すというテーマは今でも生きている。

1990年代の後半以降になってディーセント・ワークという言葉を目にする機会が多くなった。ディーセント・ワークの“ディーセント”(decent)とは、「穏当な」とか「きちんとした」という意味を表す英語で、ディーセント・ワークの字義通りの意味は働きがいのある人間らしい仕事、という意味内容である。ディーセント・ワークの概念は、ILOが1999年に打ち出した新しい政策目標で、21世紀になり急速に全世界にその考え方が普及しつつある。その発想の基底には、労働を働きがいのある人間らしいものへと変えることで、社会全体を人間にとって住みやすいものへと変えていこうとする社会変革の考え方がある。

我が国においても、厚生労働省が中心となり、働きがいのある人間らしい仕事の実現へ向けて取組みが進められつつある。その具体的目標として掲げられているのは、

- (1) 働く機会があり、持続可能な生計に足る収入が得られること
- (2) 働く上での権利が確保され、職場で発言が行いやすく、それが認められること
- (3) 家庭生活と職業生活が両立でき、安全な職場環境や雇用保険、医療・年金制度などのセーフティーネットが確保され、自己の鍛錬もできること
- (4) 公正な扱い、男女平等な扱いを受けること

という点である³⁾。働く機会の確保から男女平等まで、多様な目標が掲げられているが、その重要な柱の一つとして、(3)にあるような「家庭生活と職業生活の両立」が志向されていることがうかがえるであろう。この両立とは、本稿の言葉で表現するとワーク・ライフ・バランスの向上（ないしその一側面）ということに他ならない。

つまり、労働を人間に適したものに改善していくという「労働の人間化」は、その用語こそ変化しているものの、その発想法それ自体は21世紀に入った現代社会でも底流に流れており、国の主要な政策課題の1つにも掲げられているということである。裏返していえば、古くから掲げられてきている人間らしい労働という目標は、今日でも未だ達成されていないということになるかも知れない。いずれにしても、ワーク・ライフ・バランスが世界的に注目を集め、議論されているのはこうした文脈においてであることを確認しておきたい。ワーク・ライフ・バランスの基礎には、労働を人間らしいものに改めることで社会を変革していこうとする発想法があるということである。

第3章 ワーク・ライフ・バランスの取組みの世界的動向

「労働の人間化」やQWLの概念に注目が集まって以後、1980年代後半～90年代初頭頃から世界的に注目され、議論されだすようになったのがワーク・ライフ・バランスという概念である。仕事を実際に行うのは生身の人間であるから、いかに人間らしい仕事生活を送れるかどうかの議論は、仕事生活のみに注視するだけでは不十分であり、仕事に従事する各個人の仕事外生活との関係において捉えなければならない、というように考えられるようにな

ってきたためである。

ワーク・ライフ・バランスへの取組みは、各国それぞれの状況に応じて多様だが、政府、労働者、企業の三者（政労使と略称）の關係に着眼して大きく分類すると、国の政府や地方自治体などの行政が中心にワーク・ライフ・バランスの社会的政策を導入し、企業に浸透させていくように主導するヨーロッパ型のスタイルと、行政はほとんど関与せず個別企業が主体的に導入しようとするアメリカ型スタイルの2分類が可能である。以下では前者をヨーロッパ方式、後者をアメリカ方式と呼ぶことにしよう⁴⁾。

第1節 ヨーロッパ方式

1. 北欧諸国

ヨーロッパの中でも手厚い福祉で知られるスウェーデンやデンマーク、フィンランド、ノルウェーなどの北欧諸国では、国や地方自治体が中心となって、充実した家族生活が送れるようにとの観点から各種のワーク・ライフ・バランス施策が展開されている。例えば、保育サービスや休暇制度、各種手当などである。とりわけ北欧諸国では、男女双方を対象に仕事と生活の両立支援策が展開されているところが大きな特徴である。

例えば保育サービスをみてみよう。スウェーデンでは、両親を対象とした親保険制度（一定の雇用期間を満たした従業員に対し、妊娠手当や出産手当、育児手当などの現金給付をする制度）がすでに1974年から導入されているし、ノルウェーでも明確に男女を対象とした出産・育児休業制度が77年という早い段階から導入されている。育児休業の取得は、たとえ男女を対象にしている女性に偏りがちであるが、ノルウェーではこうした状況を、93年にパパ・クォータ制と呼ばれる制度を国全体で導入することで、男性も積極的に育児に参画できるように制度改革を行った。このノルウェーでのパパ・クォータ制とは、42週ある育児休業に際し、給料は100%給付しながら、そのうちの最低4週分を父親に義務づける制度である。父親が育児休業をとらなければこの育児休業期間自体が男性取得義務の4週分少なくされるルールになっており、その結果、ノルウェーでは男性の育児休業取得率は飛躍的に上昇したとされる。

休暇制度についても、スウェーデンでは、勤続2年以上の労働者であれば手当（賃金の68%）を支給されながら最長で1年間の休暇を取得でき、家庭での育児やその他もろもろの活動に充当できるサバティカル休暇制度がある（サバティカルとは、もともと「安息」の意味で、リフレッシュのための長期休暇のことを指す）。またフィンランドでも、フルタイム従業員は90～359日間の範囲で長期休暇を取得できるジョブ・ローテーション制度が1996年より実施されており、休暇期間中も社会保障から手当金として賃金の70%が休暇日数分支給される。サバティカル休暇制度にせよジョブ・ローテーション制度にせよ、国の失業者対策と連動しており、休暇をとる従業員の穴埋めに、代替要員として失業者が企業に雇い入れられる必要があるが、こうした長期休暇制度は使途に制限がなく、育児や各個人の趣味、自己啓発など

にも自由に使用できるのが大きな特徴となっている。

こうした休暇制度以外にも、労働時間の短縮という観点からもさまざまな取組みが行われている。例えばデンマークでは、フルタイム労働者の労働時間が週 37 時間とされ、残業する場合には企業は 1.5 倍もの賃金を労働者に支払わなければならないと法律で定められている。企業はできる限り賃金を低く抑えたいわけだから、デンマークの企業には残業という概念はまずありえない。就業時間が過ぎれば従業員はみんな一斉に帰途につくのが当たり前の光景となっている。

2. オランダ

デンマークのようにフルタイム労働者の労働時間を短縮するというアプローチをとる国以外にも、例えばオランダでは、国の政策としてパートタイム労働者を増やすことでワーク・ライフ・バランスを向上させようとしている国もある（ここでパートタイム労働者とは、週の労働時間が 30 時間未満の労働者を指す）。オランダといえば、勤労者どうしで仕事を分け合い、労働時間を短くするワークシェアリングが有名である。ワークシェアリングとは、簡単にいうと、文字通りワーク（仕事）をシェア（共有）することで、より多くの勤労者が仕事をできるようにする制度のことである。オランダでは、1980 年代前半にオランダ病とも呼ばれた大不況の影響があり、失業者が増えたため、雇用を創出することが国の重要な政策課題であった。そこで国の政策として、仕事をより多くの勤労者で分かち合って雇用を創出する仕組みを編み出した。従来は 1 人でやっていた仕事を複数で分かち合うことで 1 人あたりの労働量は減るから、労働時間も短くなるというからくりである。

オランダでは、1996 年の労働法改正で、フルタイム労働者とパートタイム労働者との間では時給や社会保険制度加入、雇用期間、昇進などの労働条件に格差をつけることが禁じられたので、フルタイム労働者とパートタイム労働者との差は、実質、労働時間のみということになった。さらに労働時間調整法が 2000 年に制定され、労働者が自発的にフルタイムからパートタイムへ移行する権利（あるいはその逆もあり）や、労働者が週あたりの労働時間を自主的に決められる権利が保障されることになった。この結果、オランダでは、パートタイム労働者の総労働者に占める比率がヨーロッパ諸国の中でも非常に高くなり（1983 年の 18.5%から 2001 年には 33.0%、現在では 40%超）、同時に国全体の失業率も 1983 年の 14%から 2001 年の 2.4%まで大幅に下げることになった。2016 年には 6.7%に上昇したが、今なお世界的にみて低水準にとどまっている。

これらの大陸ヨーロッパ諸国がとったワーク・ライフ・バランスの諸施策は、休暇制度にせよ労働時間短縮にせよ、ワークの時間を短縮し、ライフに充てる自由な時間を相対的に増やすことで、働く人々のワーク・ライフ・バランスを向上させていこうとする志向があり、しかもそれらの施策の導入・推進が国や地方公共団体という行政の手によって主導されているという点に特徴があるといえる。

3. イギリス

大陸ヨーロッパ諸国とは多少趣を異にするのがイギリスである。イギリスでも行政が主導するという点においては他の大陸ヨーロッパ諸国と大きな変わりはないが、大きく異なる点は、法律という形で制度や規制を設けるのではなく、政府が企業に対して直接働きかけを行うことを通じて働き方の改革を目指している点である。イギリスでは、衰弱した経済力の立て直しが最優先課題であったため、企業の自由な行動を縛ることにつながりかねない法規制は極力回避しようとする傾向にあり、イギリスも一員として加盟する欧州連合（EU）諸国の指令（1993年）により労働時間規制が決定した後も、イギリス政府は例外規定を設けるなどの形で、法規制にできる限り抵抗をしてきたという経緯がある。

もともとイギリスでは、ヨーロッパ諸国の中では伝統的に長時間労働であり、他のヨーロッパ諸国に比してワーク・ライフ・バランスに対する公的な支援も遅れていた。しかし 21 世紀に入り、当時のブレア政権が福祉国家からの脱却を目指していたという事情もあって、ワーク・ライフ・バランス向上に積極的に取り組むようになってきている。そして、イギリスにおけるワーク・ライフ・バランス施策の大きな特徴は、その発想法として、ワーク・ライフ・バランスを推進することが企業で働く従業員の生活の質を高めるという勤労者福祉の視点にとどまらず、企業にとっても競争力が高まり業績や収益の向上につながると考えられている点である。

イギリス政府が 2000 年 3 月より実施したワーク・ライフ・バランス向上キャンペーンの中核になったのは「チャレンジ基金（The Challenge Fund）プログラム」である。このプログラムは、ワーク・ライフ・バランス施策の導入を検討する経営者に対し無料コンサルティングの機会を付与する制度で、個別企業は専門のコンサルタントの指導のもとで当該企業の実情に合った最適なワーク・ライフ・バランス施策を導入できるようにした。このチャレンジ基金には、2000～2003 年にかけて 1150 万ポンド（約 22 億円）もの公的資金が投入され、その結果 448 企業が支援を受け、120 万人の従業員が影響を受けることとなった。政府はこのチャレンジ基金プログラムを活用した企業から情報収集を行い、企業業績にも良い影響を与える形で成功裏に施策が導入できた企業事例や成功要因の情報をインターネット上で公開した。いわば、ワーク・ライフ・バランス施策が勤労者福祉を増大させるばかりではなく企業経営にとっても有益であることを政府が積極的に広報し、民間レベルでの労働時間短縮へ向けた企業の主体的な取組みを促進しようとしたのがイギリスの特徴である⁵⁾。

第2節 アメリカ方式

1. ファミリー・フレンドリー施策

ヨーロッパ諸国では行政主導でワーク・ライフ・バランスが浸透してきたのに対し、行政の介入がほとんどなく企業が主体的に、企業経営における生産性向上や業績・収益向上の観点からワーク・ライフ・バランス施策を導入しようとしているのがアメリカである。アメリ

カでは、家庭や家族は伝統的に個々人の自由な領域であり、政府がいろいろと節介を焼くのは望ましくないという考えが根付いている。したがって、行政としてこうした個人の領域を取り仕切ろうとする動きは非常に鈍いのが実情である。

しかし、1980年代以降、家族の形態として夫婦世帯や単身世帯が増え、また小さい子供をもつ働く女性が急速に増えつつあったアメリカでは、保育制度や出産・育児休暇などを法制化することが喫緊の社会的課題となっていた。アメリカでようやくその法的基盤が整ったのは、1993年8月の「家族と医療休業法」(Family and Medical Leave Act)の施行によってである。この休業法は、50人以上の従業員を雇用する企業を適用対象として、従業員本人の出産時や家族が病気の際に、雇用者が年間12週間の無給休業を提供することを規定した法律であるが、無給であるという点1つをとってみても、公的支援としては先述の北欧諸国での支援に比して、個人にとって劣ったものであったことがうかがえる⁶⁾。

このようにアメリカでは、休業の法制化に伴う支援効果は限定的なものにとどまっており、働く人々の家族の現状からすれば不完全な制度といわざるを得なかった。つまり、アメリカでは、国家の手厚い支援策が充実しているヨーロッパ諸国とは違い、十分な公的支援のインフラが整備されなかったのである。そのような背景をもとに、社会的には、行政に期待するのではなく、企業独自の従業員支援に対する期待が次第に高まっていくことになった。そして、企業が従業員を支援する際の基本視点となったのが、いかに優秀な人材を確保し、生産性の向上につなげるかという点であった。

アメリカの各企業は、「家族に優しい」という意味のファミリー・フレンドリーという用語を使いながら、仕事と育児・介護とが両立できるような制度のことをファミリー・フレンドリー施策と呼んだり、「わが社はファミリー・フレンドリー企業である」などと称し、両立支援策を対社会へ向けて喧伝したりするようになった。多くのアメリカ企業は、女性の社会進出が進む中、結婚や出産・育児のために優秀な人材が辞めてしまうことは企業にとってマイナスになると考え、個別の企業がそれぞれファミリー・フレンドリー施策をいかに充実させているかを競い、優秀な人材を引きとどめ、また獲得しようと努めるようになっていったのである。

2. ワーク・ライフ・バランスへ

1990年代も半ばから後半に入ると、子供や家族をもつ従業員を対象とするファミリー・フレンドリー施策では不十分で、単身の従業員をも含めたすべての従業員を対象に、優秀な人材確保が必要なのではないかと考えられるようになっていった。育児支援を中心としたファミリー・フレンドリー施策から、全従業員のプライベートな生活全般をも射程に入れたワーク・ライフ・バランス施策へと、企業の施策自体が広がっていったのである。

例えば、アメリカのフォーチュン誌は「働きがいのある会社ベスト100」を毎年発表しているが、その「ワーク・ライフ・バランス部門」で毎年上位に入り、2009年度にはトップにランキングされた統計ソフトウェアの開発・販売会社のSAS社(SAS Institute Ltd)で

のような施策が実施されているかみてみよう。SAS 社では、本社の敷地内に医療センターやデイケアセンター、6 万 6000 平方フィート（約 5940 平方メートル）ものレクリエーション・フィットネスセンターを備えていて、さらに従業員の健康管理に対する表彰制度も設けられている。年間離職率が平均で 22%というソフトウェア業界において、SAS 社の離職率はわずか 4%と傑出した数字を示しており、そのワーク・ライフ・バランス施策が離職率の低さにつながっていることがフォーチュン誌での評価理由となっている。つまり、単なるファミリー・フレンドリー施策を超え、全従業員を対象にした施策が評価のポイントとされているのである。

あるいは、企業による両立支援策や育児サポートに焦点を当てて企業を評価しようとする試みを行っている『ワーキング・マザー（Working Mother）』誌では、1985 年以降、働く母親にとっての優良企業を毎年発表している。具体的な企業名は同誌のウェブサイトで見ることができるが、そこでの施策は、事業所内での託児施設に代表される各種育児サポートはもちろんのこと、フレックスタイム制やジョブシェアリング、在宅勤務といった柔軟な勤務制度、従業員の健康・安全や生活設計セミナーの実施など、まさに全従業員の生活に関する多岐にわたる諸側面がワーク・ライフ・バランス施策として含まれていることがうかがえるであろう。

もちろん、すべてのアメリカ企業がこうした従業員のワーク・ライフ・バランス向上へ向けた取組みに積極的であるというわけではない。しかし、多種多様な人種や年齢層の人々が、男女の性別に関係なく、個々人のもつ能力や適性に応じて、各自の仕事と生活を調和させることができれば、企業はより有能な人材を確保でき、そのことを通じて生産性や業績、社員のモチベーションの向上、顧客満足度の向上につなげていくことができるという考え方は、多くのアメリカ企業に確実に普及してきつつある。

既述の SAS 社の人事担当副社長であるジェン・マン（Jenn Mann）氏は、「SAS では、創造性と革新性を引き出す環境の構築と、従業員のワーク・ライフ・バランスを両立させている。良好な職場環境を作り出すことは、従業員の満足度を向上させ、ひいては世界トップクラスの製品を提供し、お客様との緊密な関係を築くために大切なことだ」と述べている。こうしたアメリカ企業のトップの姿勢からも、ワーク・ライフ・バランスが企業の主体的な戦略活動の一環として位置づけられていることがうかがえる。

つまり、現在では、ワーク・ライフ・バランスへ向けたアメリカ企業での取組みは、従業員のためという単なる福利厚生施策を超え、重要な経営戦略の一部となっているといえるであろう。アメリカ企業におけるワーク・ライフ・バランス施策のこうした位置づけの変化は「福利厚生としてのワーク・ライフ・バランス」から「経営戦略としてのワーク・ライフ・バランス」へ、といった言い方でまとめられる場合もある。いずれにしても、ここでは、戦略的に競争優位につながりうる施策としてワーク・ライフ・バランス概念が注目されているという点を押さえておきたい。

以上、本章の内容を要約すると、ワーク・ライフ・バランスへの取組みは、行政主導のヨーロッパ型と個別企業主導のアメリカ型に大別されるということである。では、我が国ではどう展開してきたのであろうか。

第4章 日本におけるワーク・ライフ・バランスの展開

第1節 行政の動き——ワーク・ライフ・バランス憲章の策定

ワーク・ライフ・バランスに対する関心が世界的に高まる中、日本政府としても、時代の移り変わりとともに変化しつつある日本人の勤労観やライフスタイルに対応すべく、仕事生活と仕事外生活（家事・育児・介護など）との両立を志向した施策の導入に迫られていた。政府内にワーク・ライフ・バランスに関する専門委員会が設けられ、そこで議論が積み重ねられた。

専門委員会では、女性の活躍の場を拡大する男女共同参画に関する議論のほか、現在働いている勤労者に加え、今後働きたいという意志をもつ人々（専業主婦、若年者、高齢者など）の就業率の向上に関する議論、さらに、目下大きな社会問題となっている少子化への対策に関する議論などが、多様な観点から総合的に検討が重ねられていた。

これらの検討の結果、2007年12月、関係閣僚および経済界・労働界・地方公共団体の合意によって「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」（以下、ワーク・ライフ・バランス憲章ないし憲章と略称）および「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が策定された。この憲章は、上述のように、議論の過程で多様な観点からの総合的な検討が加えられたし、また政労使間の立場の差異を超えてまとめられたものなので、玉虫色で不鮮明な箇所も含まれているが、ひとまずはこの憲章の策定により、我が国においても、官民あわせてワーク・ライフ・バランス向上へ向けた積極的な取組みを今後行っていくことが、内外へ向けて明確に示されることとなった。

このワーク・ライフ・バランス憲章では、仕事と生活の調和が実現した社会の姿を、「国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」と定義している。「仕事上の責任」と各個人それぞれの仕事外（家庭、地域）生活との両立という意味が込められた定義づけになっていることがうかがえるであろう。そして、この憲章では、そうした両立へ向けて目指すべき社会の姿として、より具体的には、①就労による経済的自立が可能な社会、②健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会、③多様な働き方・生き方が選択できる社会、の三本柱が掲げられている。

また憲章では、ワーク・ライフ・バランス社会の実現へ向けて企業や勤労者、行政、国民が一体となって取組みを推進していくための目標として、上記の三本柱のそれぞれにいくつ

かの項目が設けられ、各種の数値目標や実現度指標が掲げられている⁷⁾。

憲章によると、数値目標は「社会全体として達成することを目指す指標」であって、個々の企業や個人に対して課されるものではないとされているが、行政が主導して日本社会へ浸透させようとしている点においては、前節でみたヨーロッパ型と近似したスタイルとして捉えられるであろう。憲章の精神としては、とりわけ実現度指標に明示されるように、社会環境の整備に加えて、各個人が自らの暮らし全般にわたるさまざまな局面を主体的に設計し、改善を加えていくことで、日本社会でのワーク・ライフ・バランスが向上していくと想定されていることがうかがえる。

憲章は、政労使が合意した行動指針が示されているに過ぎず、したがって以上で示した数値目標や指標は何ら法的拘束力を有するものではないし、こうした目標が本当に実現されるかどうかについても疑問は残る。しかし、企業の立場を代表する経営者団体をも含む形で、ひとまずは合意がなされた憲章が定められたということの一定の歴史的意義は、認められるべきであろう。

では、次に企業経営の視点に立ち、ワーク・ライフ・バランス向上へ向けた行動および施策が具体的にどう展開されているか、検討してみることにしよう。

第2節 日本企業の取組み

1. 企業の施策

日本企業におけるワーク・ライフ・バランス施策として目下取り入れられている制度やメニューをまとめたものが図表2に示されている。

図表2によると、日本企業が目下、ワーク・ライフ・バランス施策として導入しているのは、休業・休暇に関わる制度（育児休業、産前産後休業、介護休業など）、働き方の見直し（短時間勤務制度、フレックスタイム制など）、代替要員の確保のための制度（ドミノ人事制度やシフト人事制度など）、各種の手当て・補助などの経済的支援、働く人々の意識改革のための制度など、多様な制度やメニューが導入されていることがうかがえる。

この表の「休業・休暇」に関わる制度のうち、上の4つ（育児休業、産前産後休業、介護休業、子の看護休暇）は法律で定められた制度である。産前産後休暇については労働基準法で、他の3つについては育児・介護休業法で、それぞれ規定されている。この4つの休業・休暇制度に関しては、各企業は最低限、それぞれこの表の右欄に書かれている基準は満たさなければならない。もちろん、この法定基準を超えて設定するのは各企業の自由である。

また図表2からは、日本企業で実施されている制度・メニューとして、休業・休暇に関わる制度・メニューが相対的に多く、8つもの項目が挙げられていることがうかがえるであろう。「働き方の見直し」に関する制度としても、短時間勤務やフレックスタイム、長時間労働の削減など、全体として「休暇」や「時間」といったような、いわば量的な側面に関わる点の制度・メニューを中心に、整備が進められつつあることがうかがえる。

図表 2 日本企業で実施されているワーク・ライフ・バランス施策の例

	制度・メニュー	制度・メニューの概略・事例
休業・休暇	育児休業	子が生まれてから1歳になるまでの間、従業員の申し出た期間、連続して休みが取れる(男女共)。子1人につき1回限り、保育所に入所できないなど事情がある場合には、子が1歳6カ月になるまで延長可。
	産前産後休業	産前6週間以内に出産予定の女性従業員が休業を請求した場合、事業主は休業を認めなければならない。また、産後8週間は本人の請求いかに関わらず働かせてはならない。
	介護休業	対象家族1人につき、要介護状態に至るごとに1回、通算93日まで休業を請求できる。
	子の看護休暇	小学校就学前の子を養育する労働者は、申し出により、1年間に5日まで、病気やけがをした子の看護のために休暇を取得できる。
	その他の休暇	法定の休業・休暇制度以外のオリジナルな休暇制度。例:「不妊治療休暇」(パナソニック)、「スクールイベント休暇」(高島屋)、「ファミリーフレンドリー休暇」(NEC)等。
	休業中の情報提供・学習支援	例: 丸紅の「休業中連絡制度」では、育児休業取得者がスムーズに職場に復帰できるよう、上司が月1回以上、業務の状況を休業中の社員に連絡するよう義務づけている。
	休業前後の面談制度	例: 曙ブレーキ工業では、休業中、休職前の職場の上司・人事担当者・本人が3カ月に1度程度、定期的に面談を実施。
	人事評価の見直し	休業しても評価が不利にならないよう、休業期間中に所属部門の成果の「平均ポイント」を、人事評価にカウントする等。
働き方の見直し	短時間勤務制度 フレックスタイム	時間短縮パターンをいくつか設定し、社員が選択できるようにする。 労働者自身が、一定の定められた時間帯の中で、始業および終業の時刻を決定できる。1日の労働時間帯を、必ず勤務しなければならない時間(コアタイム)と、その時間帯の中であればいつ出退勤してもよい時間帯(フレキシブルタイム)とに分けて実施するのが一般的。
	テレワーク(在宅勤務)	情報通信技術を利用して、場所や時間にとらわれずに働ける。例: 日本IBMの「eワーク制度」等。
	長時間労働の削減	恒常化している長時間労働を削減させる。
	転勤配慮	社員の事情に応じ、転勤を免除したり配偶者の転勤先の近接地に移動させたりする。
代替要員の確保	ドミノ人事制度	給料は据え置きのまま、休業者の1つ下の役職の社員を、一定期間、代替要員として抜擢し業務に従事させる。
	シフト人事制度	短時間勤務者が担当している業務の一部を、複数の社員やスタッフでカバーする。ワークシェアリングの一種。
経済的支援	各種手当・補助	出産祝金、保育費用補助、介護費用補助、育児支援金、資格取得奨励金など。シャープの「不妊治療融資制度」では、不妊治療費として最大500万円を低利で融資。
意識改革	セミナー・研修	社員の意識改革のため、外部講師を招いたりモデル社員の話を開いたりする機会を設ける。
	社内報・イントラネット	会社のワーク・ライフ・バランス推進へ向けた取り組み方針や新制度等を社員へ周知。
	コミュニティサイト	イントラネット上でブログやSNSを活用する等して、社員の自発的発言や相互交流を促す。
	メンター制度	直属上司以外から信頼できる先輩社員を選び、自分の人生設計やキャリアについて適時相談する。
その他	事業所内託児施設	育児中の従業員向けに、社内やその近辺に託児施設を設ける。
	再雇用制度	いったん退職した社員に対して、再び採用する門戸を開く。

出所) 小室淑恵 [2010]『新しい人事戦略・ワーク・ライフ・バランス——考え方と導入法』
日本能率協会マネジメントセンター, 22 ページを参考に筆者作成。

2. 長時間労働への対応

わけでも、図表2の「働き方の見直し」として取り上げられている「長時間労働の削減」に関しては、とりわけ日本企業においては解決が必要とされる大きな課題となっている。日本企業における労働者の長時間労働は国際的にみても明らかで、OECD(経済協力開発機構)による労働時間の国際比較調査によると、概ねヨーロッパ諸国では年間1300～1500時間程度、であるのに対し、日本では1713時間程度(2016年時点)も働いているとされている。1週間当たりの労働時間が50時間を超える労働者の割合が28.1%と図抜けて高いのも日本である⁸⁾。

日本企業においては従来から長時間の残業が慣行とされ、たとえ仕事が終わってもなかなか職場から帰ろうとしない社員も多くいたのが実情である。現在では全社を挙げて残業を減らす取組みを行っている企業も出てきて、それらの取組みが一部では功を奏している。図表3は残業削減を行っている先進的企業の取組みをまとめたものである。

また、こうした古くからの慣行を打破するために、研修の機会を通じて社員(上司、部下の双方を含む)の意識改革に取り組んでいる企業もみられる。しかし、現実には身についた習慣や文化的背景もあって、多くの日本企業では、まだ意識改革まではなかなか進んでいないのが実情であるとされている。

この図表4に従いそれぞれの勤務制度の利用状況をみると、「利用者なし」が最も多い回答となっていることがうかがえよう。実際に制度が利用できるにもかかわらず、利用されていないのである。利用率が比較的高い制度は、「事業場内保育制度」や「短時間勤務制度」、「始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ」となっている。男女別にみると、全体的に女性の方が各制度の利用者の割合が高くなっており、男性にはほとんど利用されていないこともうかがえよう。つまり、多様な勤務制度が整備されたとしても、よく利用されているのはせいぜい事業場内保育施設の活用や日々の時間短縮が中心で、それも2割程度の利用率にとどまっているということに留意しなければならない。

これらのワーク・ライフ・バランス施策のうち、とりわけ育児休業制度に関して、なぜ制度は存在するのに利用しないのか尋ねた結果を示した図表5でも、「職場の雰囲気や仕事の状況から」とする理由が最も高くなっており、職場の状況が育児休業を利用しようとする社員の障害の1つになっていることがうかがえる。この調査とは別の意見聴取の結果からも、ワーク・ライフ・バランスの制度運用に関して、「制度はあっても使いにくい」とか「職場に迷惑をかけてしまいほしくないか」と思い、遠慮してしまって申請しづらい」といった意見や声がよく聞かれる。このことは、制度が整備されることと、それが運用されることとは分けて考えなければならないということを示唆している。制度が導入されたらそれで良しとするのではなく、制度設計にあたっては、実際の利用者が使いやすい制度になっているかどうかを入念にチェックしないとイケないということである。

図表 3 企業による残業削減へ向けた取組みの事例

業種	事例	取組事例の分類								
		労働時間関連制度・体制の整備					業務の改善			従業員の教育
		残業の事前申請	ノー残業デー	労働時間の管理	人事評価制度	トップダウンの取組	顧客への働きかけ	業務の平準化	社内業務の改善	
運送業	A 社 a 支店	○		○			○	○	○	
	B 社 b 事業場		○						○	
	H 社 t 営業所		○							
食品製造業	C 社			○					○	
	D 社 d 工場	○				○			○	
	E 社	○			○	○			○	
	M 社 k 工場	○		○	○	○				
宿泊業	F 社ホテル f	○						○		
	G 社ホテル g									○
飲食業	H 社 h 店							○	○	○
	I 社 i 店								○	
印刷業	J 社本部		○	○						○

注) ○印は当該対策がとられていることを示す。

出所) 厚生労働省 HP 中小企業における長時間労働見直し支援事業検討委員会(厚生労働省受託事業),「時間外労働削減の好事例集—運送業・食料品製造業・宿泊業・飲食業・印刷業を例に」1 頁より筆者作成。

図表 4 育児のための所定労働時間の短縮措置等の各制度の利用状況別事業所割合

	利用者 あり	(利用者ありの内訳)			利用者 なし
		男女とも利 用者あり	女性のみ 利用者あり	男性のみ利 用者あり	
短時間勤務制度	13.3	0.2	13.0	0.1	86.7
所定外労働の制限	6.9	0.1	6.6	0.1	93.1
育児の場合に利用できるフレック スタイム制度	7.0	1.5	5.2	0.3	92.9
始業・終業時刻の繰上げ・繰下 げ	11.5	0.8	10.7	0.1	88.5
事業場内保育施設	25.1	3.7	21.3	0.0	74.9
育児に要する経費の援助措置	8.1	1.0	5.8	1.4	91.9
育児休業に準ずる措置	4.3	0.0	4.3	-	95.5
在宅勤務・テレワーク	4.6	0.2	2.8	1.6	95.4

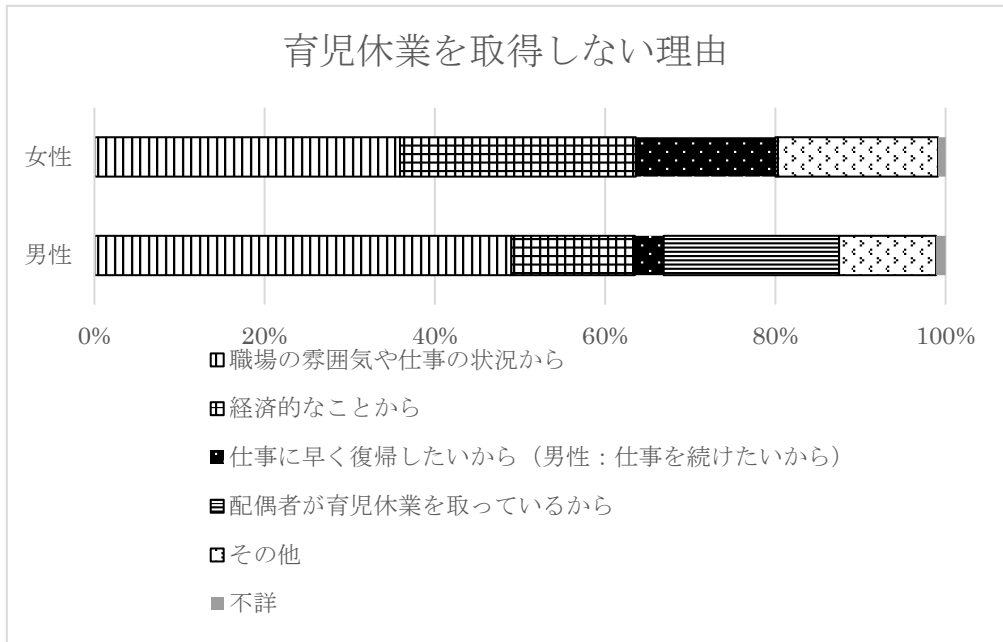
注)「利用者」は、平成 26 年 10 月 1 日から平成 27 年 9 月 30 日までの間に、各制度の利用を開始した者（開始予定の申し出をしている者を含む。）をいう。単位は%。
出所)厚生労働省 HP「平成 27 年度雇用均等基本調査」の結果概要 19 頁より筆者作成。

社員が使いやすい制度を設計し、制度やメニューの利用率を上げることは極めて重要である。制度がいくら導入され、「我が社はワーク・ライフ・バランス施策を導入している」と胸を張ったところで、実際の利用者が少なければ、さしたる意味はないであろう。そうした状況を改善するために、経営者は社員から直接意見を聞く場を設けたり、制度の設計にあたって労働組合との協議を積極的に行ったりなどの形で、どういった制度を設計すれば社員が使いやすく、利用率が改善するかを考えたうえで制度を設計・導入していく必要があるといえよう。

第3節 今後の課題

前節でみた制度の運用率を高めるという点は重要な課題の 1 つである。しかし、このように制度を導入してもなかなか運用実績が高まらないのは、利用者にとって使いにくい制度設計となっているという理由以外にも、日本が文化風土的にこうしたワーク・ライフ・バランスの諸制度を導入しづらい環境にあるからという理由も考えられる。

図表 5 育児休業を利用できたのに取得しなかった理由



注） 女性は $N=329$ ，男性は $N=14,373$ 。

出所）佐藤博樹・武石恵美子編著(2014)『ワーク・ライフ・バランス支援の課題』99 頁，厚生労働省第 1 回 21 世紀出生児縦断調査（平成 22 年出生児）の概況，5－6 頁。

ワーク・ライフ・バランスの“バランス”という言葉は「均衡」を意味し，意味内容的には，振り子や天秤のように，片方を上げればもう片方は下がることになっても，その後，反対の動きがおこって均衡を保つという，一方を追求すると他方が犠牲になるような両立しえない関係（トレードオフ関係）の間をとるというニュアンスを含んでいる。

しかし，これまで日本企業では，欧米企業のように職場と家庭とをそもそもあまり切り離すことなく，職場も家庭も渾然一体として捉えてきた経緯があり，こうしたワークとライフを天秤に掛けるような発想法に，そもそもなじみにくいという事情がある。とりわけ，目下，ワーク・ライフ・バランス施策として主として導入されている休暇や労働時間に関する諸制度は，ワーク・ライフ・バランスの量的側面であり，量で測定するとどうしてもトレードオフ関係で捉えざるを得ないことになるため，このことが日本企業におけるワーク・ライフ・バランスの推進のネックとなっていると考えることもできない。

仕事と生活の関係を，量的次元のみで測定し，トレードオフ関係でしかみないということは，ワーク・ライフ・バランスを向上させようとすれば仕事の量（仕事に充てる時間）をなるべく削減し，生活の量（生活に充てる時間）をできる限り増やそうということにならざる

を得ず、ワークの中身は不問となりがちである。しかし量では測定できない質的な側面、例えば仕事そのもののおもしろさや働きがいといった定性的な次元でワーク・ライフ・バランス施策を捉えることにより、我が国でもワーク・ライフ・バランスの推進が進むかも知れない。なぜなら、日本では伝統的に組織内分業の体制が緩く、仕事のおもしろさを得られやすいからである。したがって、こうした日本企業の組織的特徴に着眼して日本のワーク・ライフ・バランスも捉え直そうとする動きもみられる。

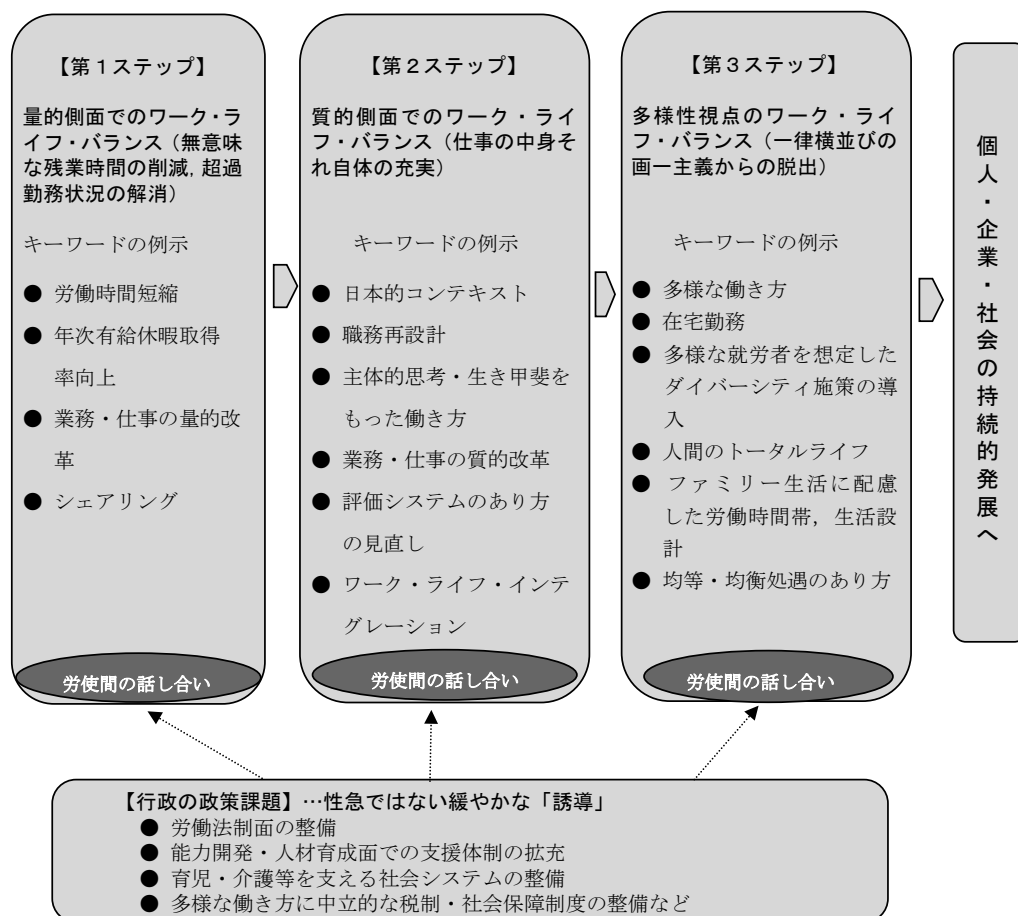
図表6は、こうした日本の文化風土的特性を活かした日本型ワーク・ライフ・バランスの推進モデルである。このモデルでは、第1ステップとして、休暇や労働時間の削減などの量的次元に関わる項目が取り上げられているが、第2ステップとして、日本的コンテクストを考えながら職務再設計や働き方の見直し、主体的思考や生き甲斐をもった働き方など、質的次元の改善に関わる項目が取り上げられている。そのうえで、第3ステップとして、最終的に量的次元・質的次元を自在に組み合わせた多様性視点のワーク・ライフ・バランスが志向され、一律横並びの画一主義から脱却し、各自がそれぞれの状況に応じて各自なりのワーク・ライフ・バランスを追求できることが目標とされていることがうかがえよう。また、各ステップとも、「労使間の話し合い」が十分になされたうえで各種施策やメニューの設計・導入が想定されている。

この推進モデルは、トレードオフ関係を想起させるバランスという語に代え、仕事生活も仕事外生活もともに充実させるという含意を込めて、ワーク・ライフ・インテグレーションを目指したモデルと称されている。インテグレーション (integration) は「統合」とか「合体」を意味する英語であるが、ワークライフシナジー (synergy, 相乗循環)、ワークライフハーモニー (harmony, 調和) と呼んでもよいであろう。ワークとライフの二項対立を超えたモデルとなっていることがここでのポイントである。

この日本型ワーク・ライフ・バランスの推進モデルは、第2章でみた「労働の人間化」の観点からいうと、仕事生活と仕事外生活との均衡関係にフォーカスを当てて人間らしい生活が送れるように目指す「マクロ的労働の人間化」の考え方と、個々の勤労者の働く現場における職務のあり方にフォーカスを当てた「ミクロ的労働の人間化」の考え方を結合させ、働く職場内でも職場外でも人間らしい生活を送れることを最終的に志向したモデルとして捉えることができるであろう。

本章の内容を要約的に述べれば、欧米諸国と同様に、日本でも政労使挙げてワーク・ライフ・バランス向上へ向けたさまざまな努力が続けられており、日本の文脈に合う日本型ワーク・ライフ・バランスのあり方が探求されているということである。

図表 6 日本型ワーク・ライフ・バランスの推進モデル



出所) 上林憲雄・厨子直之・森田雅也 [2018] 『経験から学ぶ人的資源管理 (新版)』有斐閣, 385 ページ

おわりに ワーク・ライフ・バランスが目指すもの

第4章でみた日本型ワーク・ライフ・バランスの推進モデルの背後にある考え方として注目すべき点は、勤労者が日々職場で働く際にも（すなわちミクロの視点でも）、より広く勤務体制を考えたり自分の仕事生活と仕事外生活との全体的関係を考えたりする際にも（マクロの視点でも）、その基底に働く個々人の自律性の向上が想定されていることである。他者の指示・命令に従って動くのではなく、自らの頭で主体的に考えながら行動することこそが「人間らしさ」の根底にあると考えられている。企業経営では人は経営資源の1つであり、その意味で経営者の指示・命令には従わざるをえないわけであるが、そのような環境のもとでも人間はできる限り自律的に働くことで日々の仕事も仕事以外の生活も充実させることができるということである。

ワーク・ライフ・バランスは、「仕事と生活の調和」がとれた状態であり、各個人で仕事生活と仕事外生活の双方をうまく均衡させる状態にもっていくことを意味することであり、そうしたバランスのとれた状況を自らで主体的に設計できることが、ワーク・ライフ・バランスを考えていくうえで何よりも重要である。したがって、企業が今後、従業員のワーク・ライフ・バランス向上を目指すうえで見落としてはならないポイントは、いかに他律的ではない自律的な設計を各勤労者個々人に委ねているか、換言すれば各自が主体的に施策などを選択できる幅がどの程度残されているかという点である。

企業がワーク・ライフ・バランス施策を導入するにあたり、いま1つ重要な視点は、単年度の短期的視点ではなく、少なくとも3～5年の中長期の視点に立って考える必要があるという点であろう。ワーク・ライフ・バランス向上のための諸施策やメニューの導入は、短期的にみればコストがかかり、短期的には収支を圧迫する可能性もある。しかし、ワーク・ライフ・バランス施策を導入することで、企業に優れた人材を集められるようになることが期待できる。多様な働き方に関する諸制度を導入することにより、働く意志があり有能であったのにこれまでは働けなかった人たちが、例えば短時間勤務制度などの制度を通じて、仕事に就くことができるようになるからである。短期的には制度やメニュー導入の費用がかかるとしても、それらは長期的には回収が可能な投資として捉えることができるのである。

第3章で、福利厚生としてのワーク・ライフ・バランスから経営戦略としてのワーク・ライフ・バランスへ、という動きがあることを概観した。この「福利厚生としての」という言葉の背後には、ワーク・ライフ・バランスが福利厚生のための費用であるという考え方が潜んでいるが、「経営戦略としての」という表現の背後には、中長期視点で考え、企業の競争優

位性の獲得につなげうる人事戦略としてワーク・ライフ・バランスを捉える，という含意がある。中長期視点で考えると，ワーク・ライフ・バランスは単に勤労者福祉を増大させるだけではなく，企業の収益改善にむしろ寄与する考え方なのである。収益性の追求を行動原理とする企業が積極的にワーク・ライフ・バランス向上に取り組むゆえんはこの点にこそ求められる。

それぞれの企業が，自社で働く従業員のワーク・ライフ・バランスの向上を経営戦略上の課題として真摯に捉え，従業員が自ら考える自律性を高めていくことができれば，彼（彼女）らの生活はより人間的なものとなり，そうした企業が徐々に増大していくことを介して，誰もが人権の重要性に配慮した人間的で住みよい社会へと変革していくことが期待できる。このように，ワーク・ライフ・バランスは，人間社会全般を含む広い射程をもち，同時に深い社会的意義をもった重要な今日的テーマである。

■注

- 1) 2016 年以降，ワーク・ライフ・バランスという用語に加え，日本政府が先導して日本人の長時間労働をはじめとする伝統的な働き方を変革しようという観点から「働き方改革」という用語も頻繁に用いられるようになっている。ワーク・ライフ・バランスと意味内容的に全く同一ではないが，各自の働き方を変えることを通じて仕事や私生活の在り方全般を変革しようとする点において，ワーク・ライフ・バランスの議論と関連付けることができる。
- 2) 奥林康司 [1991]『労働の人間化——その世界的動向』有斐閣。
- 3) 牛久保秀樹 [2007]『労働の人間化とディーセント・ワーク——ILO「発見」の旅』かもがわ出版。
- 4) 以下の本章の議論は，上林憲雄・厨子直之・森田雅也 [2018]『経験から学ぶ人的資源管理（新版）』有斐閣，367 頁以下に詳しい。
- 5) 内閣府 [2006]『少子化社会白書（平成 18 年版）』75 頁。
- 6) 藤本哲史 [1998]「アメリカに於ける家族支援制度の展開」『日本労働研究雑誌』459 号，63－73 頁。
- 7) なお，数値目標や次元度指標については，内閣府男女共同参画局「仕事と生活の調和推進室」のウェブサイト「仕事と生活の調和推進のための行動指針」9 頁・11 頁などを参照されたい
- 8) 内閣府 [2006]『少子化社会白書（平成 18 年版）』75 頁。

あとがき

野津 隆志

本年度の研究紀要のテーマは「社会的包摂と人権課題（３）」である。われわれ研究推進委員会はこれまで３年に渡り、社会的包摂を研究テーマにしてきた。現代日本では家庭や地域の相互扶助や共同体意識が希薄となり、個人の生活の孤立化と無縁化が進んでいる。また一方で、現代日本は格差社会とも呼ばれ、社会から取り残され、排除された人々の存在が注目されている。

孤立した人々や社会の周辺部に取り残された人々の人権を守り、彼らを包摂する社会、つまり「包容力のある社会」をどう実現していくかが大きな社会的課題となっている。

そこで、本研究紀要第一九輯では、各研究委員に、社会的包摂に関わる課題として近年注目されている分野での最新の研究と知見を分かりやすく執筆していただくことにした。

執筆されたテーマは「母子世帯の貧困」「生活者としての外国人」「災害と障がい者」「ワーク・ライフ・バランス」といった社会的関心の高いものばかりである。兵庫県の人権啓発促進に賛同し、ご執筆いただいた各研究委員の方々に感謝申し上げる。

以下で各論文の記述を引用しながら論旨の一部を簡単に紹介しておきたい。

田宮委員には、「母子世帯の貧困」をテーマに執筆いただいた。

「子どもの貧困」ということばが近年盛んに聞かれるようになった。子どもの貧困の中でも、母子世帯の貧困は深刻な問題である。本論文では、母子世帯の経済的貧困の現状と母子世帯への就業支援施策の内容や効果について詳しく論じている。

母子世帯の経済的貧困はきわめて深刻である。母子世帯の平均所得は 270 万円で、これは子どものいる世帯全体の平均所得 708 万円の 4 割以下である。さらに、母子世帯では社会保障給付額が 50 万円で、所得全体の 2 割を占めている。母子世帯が貧困から脱するためには、所得と社会保障の両者の大幅な改善が必要となる。

母子家庭に対する就業支援策には、母子家庭等就業・自立支援センター事業、自立支援教育訓練給付金、高等職業訓練給付金などがあり、それぞれ詳しく論文で紹介されている。

母子家庭等就業・自立支援センターは、職業相談、就職情報、職業に関する講習を提供するワンストップサービスの事業である。自立支援教育訓練給付金は、雇用保険の教育訓練給付金の受給資格のないシングルマザーに対して給付金を支給するものである。高等職業訓練給付金は、1 年以上（上限 3 年）養成機関で修学して資格の取得をめざすシングルマザーの生活費負担を軽減する給付である。

このように母子世帯への就労支援はある程度整備されてきている。論文ではこうした就業支援策の効果はどの程度あるのか調査した研究が紹介されている。それによれば、「就業支

援策の貢献は限定的である」という。

こうした分析を通して論文では「母子世帯が貧困から脱するためには、雇用状況の抜本的な改善と、不安定雇用による低賃金を補う社会保障給付の拡充が必要」と結論づけている。

酒井委員には、地域で共に暮らす「生活者としての外国人」をテーマに執筆いただいた。

従来日本では日本国内で不足している労働力を海外から調達し、補充するという安易な労働政策（外国人政策）がとられてきた。しかし、外国人は家族と共に長期にわたり日本で暮らし始め、日本への定住志向が強まっている。このような背景をふまえ、本論文は地域で暮らす外国人を「生活者」として捉えることの重要性と生活者として捉えたときに見えてくる人権上の課題について考察されている。論文は外国人の生活上の課題に対して、国の政策、地方自治体の施策、地域の態勢、個人の意識など多様な側面から包括的に論じている。

国の政策は、二〇〇〇年代に入り「多文化共生」の推進を明確に打ち出してきた。総務省 2006 年の「多文化共生の推進に関する研究会」報告書では、地域における「多文化共生」を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義した。

外国人の人権保障という視点から見て重要なのが、人の心の壁という問題である。論文では、受け入れる側の人々の意識では、未だに共に暮らす生活者として受け入れる心理的準備ができていないことを多くの事例を使って説明している。例えば、労働政策研究・研修機構調査では、「職場で外国人の同僚と一緒に働くこと」に抵抗感を感じる割合は 20.1%とそれほど高くないが、「自分の隣近所に外国人の住人が増えること」や「自分の子供や兄弟姉妹が外国人と結婚すること」となると、共に 40%前後が抵抗感を覚えると回答している。外国人を労働者として受け入れることについてはある程度受容しているものの、自分の生活の場に外国人が入り込んでくることへの違和感は依然として大きいのである。「日本人は観光客には親切だが、生活者として仲間に入れてはくれない」という外国人の声を日本人はもう一度考えてみる必要があることを論文では訴えている。

立木委員には「災害と障がいのある人たち―障害者の権利条約 11 条「リスク状況および人道上の緊急事態」に求められる措置の視点から―」をテーマに執筆いただいた。

国連障害者の権利条約は、2006 年に国連総会において採択された。日本は 2007 年にこの条約に署名し、国内法の整備を行い、2014 年に条約を批准した。本論文は同条約の 11 条に焦点を当て、11 条の理念が災害時にも障がい者へ適応されるためにどのような課題があるのかを多方面から探り論述している。

国連障害者の権利条約の 11 条は、「危険な状況（リスク状況）及び人道上の緊急事態」

を主題にしており、「危険な状況（リスク状況：武力紛争、人道上の緊急事態及び自然災害の発生を含む。）において障害者の保護及び安全を確保するための全ての必要な措置をとる」こととされている。論文では、同条にある自然災害時の「全ての必要な措置」を達成するために必要な施策を詳しく論述している。

また論文では「障がいインクルーシブな防災・減災」という視点から、障がいを含めたあらゆる少数者の排除、障壁や差別の解消が防災・減災対策の分野でどの程度進展してきたか国内外の制度づくりの例が紹介されている。それらは、「アジア太平洋障害者の『権利を実現する』インチョン戦略」（2012年11月）や「仙台防災枠組み(2015-2030)」である。

障がい者の災害リスクを減じるためには、障がいのある人たちの災害脆弱性の根本原因である「防災・減災の政策・計画・プログラムからの疎外」を解決しなければならない。それが障がい者への情報保障や障壁除去を通じた「障がい者を排除しない（インクルーシブな）防災・減災」の取り組みであることを論文は主張している。

上林委員には、「働く人の人権とワーク・ライフ・バランスワークとライフの二項対立を超えて―」を執筆いただいた。

通常われわれはワーク・ライフ・バランスの問題は、ワーク（長時間労働）によって軽視されているライフ（生活）の時間を拡充し、ワークとライフの時間的バランスを取り戻すことであると考えている。本論文はこうした見方をワークとライフの「二項対立」的見方として批判する。代わりに、論文はワークライフインテグレーション（統合）ないしワークライフシナジー（相乗循環）、ワークライフハーモニー（調和）といわれるような統合や相互循環が生みだされる考え方の必要性について論じている。

人はいやいやながらお金のためだけに働くわけではない。仕事そのもののおもしろさや働きがいといった要素が仕事の動機づけになっている。とりわけ日本の伝統的な会社組織では、組織内分業が緩く、専門分化しておらず、仕事のおもしろさを得られやすい構造にあることを論文は指摘している。

また論文では、政府や地方自治体など行政が中心となりワーク・ライフ・バランスの社会的政策を導入し、企業に浸透させるように主導するヨーロッパ型ワーク・ライフ・バランスと、行政はほとんど関与せず個別企業が主体的に導入しようとするアメリカ型ワーク・ライフ・バランスの2分類も紹介されている。

こうした国際的動向もふまえ、論文では日本の文化風土的特性を活かした「日本型ワーク・ライフ・バランスの推進モデル」が提案されている。このモデルでは、日本的コンテクストを考えながら職務再設計や働き方の見直し、主体的思考や生き甲斐をもった働き方など、質的次元の改善に関わる項目が取り上げられている。その上で、多様性を重視したワーク・ライフ・バランスを志向し、一律横並びの画一主義から脱却し、各自がそれぞれの状況に応じて各自なりのワーク・ライフ・バランスを追求することが目標モデルとされている。

研究推進委員会及び執筆者紹介（論文掲載順）

田宮 遊子（たみや ゆうこ）

※執筆者兼務

神戸学院大学経済学部 准教授、修士（学術）
社会保障論

著書（単著）

「母子世帯の最低所得保障」、駒村康平編、『最低所得保障』、岩波書店、2010 年。

「年金権の国際比較からみた貧困とケア労働」、山森亮編『労働再審 6 労働と生存権』大月書店、2012 年。

「母子世帯と貧困」駒村康平編著『貧困（福祉+ α ）』ミネルヴァ書房、2018 年。

「母子世帯の仕事：なぜシングルマザーは震災で仕事を失わなかったのか」、土屋葉、岩永理恵、井口高志、田宮遊子『被災経験の聴きとりから考える：東日本大震災後の日常生活と公的支援』、生活書院、2018 年。

著書（共著）

“Analysis of Time Use Surveys on Work and Care in Japan”, Edited by Debbie Budlender, *Time Use Studies and Unpaid Care Work*, 2010, Routledge.

“The Struggle Against Familialism: Reconfiguring the Care Diamond in Japan”, Edited by Shahra Razavi, Silke Staab, *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*, 2012, Routledge.

Chapter4

論文（母子世帯に関する最近のもの）

「親の配偶関係別にみたひとり親世帯の子どもの貧困率―世帯構成の変化と社会保障の効果」『社会保障研究』、vol.2、No.1、2017 年。

「働いても貧困のひとり親世帯」、『エコノミスト』、93(6)、2015 年。

「子どもの貧困対策には現金給付が重要」、『エコノミスト』、93(1)、2014 年。

「国の責務を明記した子どもの貧困対策法」、『エコノミスト』、92(50)、2014 年。

“Stigma, Shame and the Experience of Poverty in Japan and the United Kingdom”,

Social Policy and Society, 2014. (共著)

2014.1 Vol 13 Issue 1

「脆弱性をもつ世帯への災害の複合的影響：住宅・就労・ケア・移動にかかわる問題に焦点をあてて」、『季刊社会保障研究』、2013 年（共著）。

「現代社会のリスクと社会保障制度：母子世帯の問題に焦点をあてて」、『学術の動向』、2013 年。

「給付抑制期における児童扶養手当の分析」、『社会政策研究』、第 9 号、2009 年。

「母子世帯の仕事と育児一生活時間の国際比較から一」、『季刊社会保障研究』、2007 年（共著）。

酒井 滋子（さかい しげこ）

※執筆者兼務

桃山学院大学国際センター 非常勤講師、修士（社会福祉学）

神戸山手大学 非常勤講師

元兵庫県国際交流協会日本語教育指導員

日本語教育、社会福祉、多文化共生（特に外国につながる子どもの教育、福祉）

論文

「在住外国人県民と日本語学習」『ひょうごの人権教育』Vol. 150、151、兵庫県人権教育研究協議会、2009 年

「兵庫県での日本語教育の取り組みとキャリアとしての可能性」『大学日本語教員養成課程研究協議会論集』第 5 号、2011 年

「スクールソーシャルワークの効果的援助要素に関する全国実態一ケース会議における実践に焦点化して一」（共著）『学校ソーシャルワーク研究』第 8 号、日本学校ソーシャルワーク学会（スクールソーシャルワーク学会）、2013 年

「地域社会の『共生』の実現に向けて一外国につながる子どもたちを支える地域社会とは」

『21 世紀ひょうご』第 16 号、公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構、2014 年

「生命の尊厳を基盤とした人権教育の充実一多様な言語・文化的背景を持つ全ての子どもが自分らしく成長できる教育を目指して一」『兵庫教育』4 月号 No. 794、兵庫県教育委員会、2017 年

立木 茂雄（たつき しげお）

※執筆者兼務

同志社大学社会学部教授、Ph.D.(Social Work)

福祉防災学・家族研究・市民社会論

著書

立木茂雄『災害と復興の社会学』萌書房, 2016 年.

立木茂雄『家族システムの理論的・実証的研究（増補改訂版）ーオルソンの円環モデル妥当性の検討』萌書房, 2015 年.

立木茂雄編著『ボランティアと市民社会ー公共性は市民が紡ぎ出す（増補版）』晃洋書房, 2001 年.

論文（最近のもの）

Tatsuki, S.(in press). Persons with disabilities in the Great East Japan Earthquake: Lessons learnt and new directions towards evidence-based empowering just practices.

In L. Dominelli (Ed.) *The Routledge Handbook of Green Social Work*, London: Routledge.

Tatsuki, S.(2018). Seismic culture as a risk and resilience communication device, *Doshisha Review of Sociology*, 22, pp.1-8.

立木茂雄(2017). 近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策ー平時と災害時の連携ならびに立地規制の2つの欠如が被害を生んでいるー, 『消防防災の科学』, 129, 2017 年夏号, 11-14.

Tatsuki, S.(2016). Optimal life recovery assistance for those residing in designated temporary housing after the 2011 Great East Japan Earthquake Disaster: A final project summary, *Proceedings of the 4th International Conference on Urban Disaster Reduction*, The Royal Society, Wellington, New Zealand, October 17 and 18, 2016.

Tatsuki, S. (2015). Life recovery models: Cross overs between Kobe and Great East Japan Earthquake recovery stories, Paper presented at *New Technologies for Urban Safety of Mega Cities in Asia*, Radisson Hotel, Kathmandu, Nepal, October 29.

Tatsuki, S. (2013). Old age, disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, *Earthquake Spectra*, 29(S1), 2013, pp. S403-S432.

上林 憲雄（かんばやし のりお）

※執筆者兼務

神戸大学大学院経営学研究科・経営学部 教授，日本学会議会員（第 23－24 期），博士（経営学），Ph.D. in Industrial & Business Studies
経営学，人的資源管理論

著書

『経験から学ぶ人的資源管理（改訂版）』有斐閣，2018 年。

『人的資源管理（ベーシック＋）』中央経済社，2015 年。

『優良・成長企業の人的資源戦略』税務経理協会，2015 年。

『現代・人的資源管理』中央経済社，2014 年。

『変貌する日本型経営』中央経済社，2013 年。

『入門・人的資源管理（改訂版）』中央経済社，2010 年。

『経験から学ぶ経営学入門』有斐閣，2007 年。

『異文化の情報技術システム』千倉書房，2001 年。

『柔構造組織パラダイム序説』文眞堂，1994 年。

Japanese Management in Change, Springer, 2014.

Industrial Innovation in Japan, Routledge, 2008.

Management Education in Japan, Chandos Publishing, 2008.

Cultural Influences on IT Use, Palgrave, 2002.

論文

「リターン人材の特徴」『国民経済雑誌』215 巻 3 号，2017 年 3 月，31－42 頁。

他多数

野津 隆志（のつ たかし）

委員長

兵庫県立大学政策科学研究所 教授、博士（教育学）

比較教育学、教育人類学(アジアの子どもの教育と人権に関する研究)

著書

『国民の形成-タイ東北小学校における国民文化形成のエスノグラフィー』明石書店
2005 年

『アメリカの教育支援ネットワーク』 東信堂 2007 年

『タイにおける外国人児童の教育と人権ーグローバル教育支援ネットワークの課題』
ブックウェイ 2014 年

『市民活動概論ーひょうごとアジアの NPO・NGO・ボランティアを学ぶー』
学術研究出版 2015 年

『多文化児童の未来をひらくー国内外の母語教育支援の現場から』 学術研究出版
2017 年 5 月 (松田陽子、落合知子、野津隆志編著)

論文

「新渡日外国人児童生徒への教育保障ー兵庫における支援ネットワーク形成への課題ー」 兵庫県人権啓発協会研究紀要 第 10 輯 2009 年

「タイにおける越境児童問題と教育支援ネットワーク (その 2)ー子どもの人権保障の制度化過程ー」 商大論集 61 巻 1 号 2009 年

「タイにおける外国人児童の学校不就学の要因ーサムットサーコーン県におけるミャンマー系児童の事例よりー」 『タイ研究』第 10 号 2010 年

「タイにおけるニューカマーの学校就学と支援ネットワークに関する研究」 科学研究費研究成果中間報告書 2012 年

「学生の震災支援ボランティアによる学び」兵庫県立大学 商大論集 65 巻 第 1 号 2013 年

「東日本大震災支援のための学生ボランティア活動の課題ー宮城大と兵庫県立大の事例よりー」 兵庫県立大学 商大論集 第 66 巻 第 1 号 2014 年

「赤ちゃん先生クラスが小学生に与える効果ー絵シート・アンケート調査の分析よりー」
梅野智美と共著 兵庫県立大学 商大論集 69 巻 1, 2 号 2017 年

研究紀要第十九輯

平成 30 年 3 月発行

編 集

公益財団法人兵庫県人権啓発協会研究推進委員会

発 行

公益財団法人兵庫県人権啓発協会

神戸市中央区山本通 4 丁目 22 番 15 号

兵庫県立のじぎく会館内

TEL078 (242) 5355

印 刷

水山産業株式会社

神戸市長田区二番町 3 丁目 4-1

TEL078 (577) 3757

