

COVID-19がジェンダー施策に与える影響

—— ドイツの男女平等戦略を巡る現状報告

佐野敦子
(東京大学)

本稿では第4次メルケル政権の連立公約にあるジェンダー関連の項目、とくに男女平等戦略を取り上げ、COVID-19がジェンダー関連施策に与える影響について考察する。

ドイツでは連立公約に沿って、2020年7月に男女平等戦略が公表になった。同戦略ではCOVID-19について3か所で触れられている。1か所目はSDGs達成との関連、2か所目は、ケアワーカーの待遇改善を目指した「ケアの専門職を魅力的なキャリアパスに」とある目標、そして3か所目はデジタル化で男女平等を目指す目標の箇所である。本稿では、各箇所について関連する過去の方針や現在の動向を市民側の反応も含めて可能な限り記述する。それ以外にも、ドイツでは既に公表された連邦政府の戦略や方針を見直しながら対応を進める動きが見える。このような現状から、方向性が定まっているとは言い難いジェンダー施策にもたらすCOVID-19の影響を概観し、今後の研究に繋げる布石とする。

本研究はJSPS科研費JP18K18301、JP20H04449の助成を受けた研究成果の一部である。

キーワード

ケアワーク、COVID-19、SAHGE、男女平等戦略、ドイツ

I. はじめに

本稿では、第4次メルケル政権の連立協定にあるジェンダーに関する公約、とくに2020年7月に公表された男女平等戦略(Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung)を取り上げ、COVID-19がジェンダー関連の施策にいかなる影響を与えているかを考察するとともに、関連する現段階の市民側の動向を可能な限り記述

し、今後の研究につなげる。

ドイツに注目する理由は、結論から言えば、現政権の公約である連立協定やすでに提示された連邦政府の戦略や方針を見直し、対応を進める動きが見られるからである。加えてドイツは2021年9月に4年に一度の連邦議会選挙がある。引退を明言するメルケル後の政権を見据え、政局に要望を

訴える市民側の動きも活発化している。そのような重要な転換期にコロナ禍に見舞われたドイツで、ジェンダーへの取組にいかなる変化が見られるかを考察する。

II. 男女平等戦略で言及された COVID-19の影響

ドイツでは連立協定に基づき、2020年7月に男女平等戦略（以下、戦略と称す）が公表された。戦略は2005年のメルケル政権開始時から取り組まれてきた専門委員会による男女平等報告書の提言に沿って策定されており、3か所でCOVID-19について触れている。以下にそれぞれの言及の内容と関連する現段階の動向を概観する。

1. SDGsの達成を目指した家族政策

1か所目はSDGs（国連持続可能な開発目標）と関連した記載である。冒頭でCOVID-19について以下のように記されている。

コロナ禍は、人々の生活に深く影響を与えている。（中略）この危機の中で、ジェンダー施策の不平等は特に顕著になった。女性と男性の稼得労働への参加状況の違いや、無償の介護労働の不平等な分配が悪化したように見える。健康と教育に関する専門職の重要

性は、（社会）構造と関連しており、それを伴いながら、それらの職業の労働条件や所得条件を改善する必要がある。特に女性や子どもに対するドメスティックバイオレンスからの保護の必要性が高まっている¹。コロナ危機は、平等政策が一危機的状況におかれたときでも一ドイツを強化することを示している。

（連邦家族・高齢者・女性・青少年省、以下BMFSFJと称す2020b:8、本文カッコ内は筆者追記）

これは『アジェンダ2030—持続可能な家族政策』の背景に関連付けられている。つまり、SDGsとジェンダー平等の重視、連立協定に基づき策定された連邦政府（Bundesregierung）のSDGs達成戦略（Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie、以下DNSと称す）にジェンダー平等の指標が考慮され、家族政策でも2030年までの目標²が示されたというこれまでの経緯である（同上2020b:8）。

しかしながら、現在、COVID-19の影響も考慮したDNSの見直しが協議中である³。パブリックコメント用の草案Dialogfassungによれば、連邦政府は危機に対応するだけでなく、ドイツが危機から脱却してより強くなるように、イノベーションを通じた近

-
- 1 女性シェルターや専門家によるカウンセリングセンターの拡張と新設に2023年までに最大1億2000万ユーロが投入される。（Bundesregierung 2020b）
 - 2 2030年までの家族政策の政府独自目標として、父母の雇用状況差の更なる縮小、ワーキングマザーの約8割が生活に足る賃金を獲得、約半数の父親の育児休暇と育児手当取得、未成年の育児に父親・母親が費やす時間差の30ポイント縮小が挙げられている。（BMFSFJ 2020a: p.8）
 - 3 本稿校正中の2021年3月10日に公表された。

代化を推進するきっかけとなる持続可能な成長路線にドイツを迅速に乗せる、という目標を掲げている (Bundesregierung 2020a: 21)。

BMFSFJ は、DNS の最新化に伴い、家族政策の見直しを進めるはずであろう。草案では児童手当の増額や請求の簡易化を含めた見直し、2020年と2021年のひとり親家庭の税額控除額の2倍以上の拡大⁴、および同2年間のユース・ホステル、ファミリー・ホリデー・センター (Familienferienstätten⁵) 等への特別融資プログラムの設定がすでに挙げられている (同上 2020a: 22)。

2. ケアワーカーの待遇改善

続いて COVID-19 の影響が記載されているのは、目標2「ケアの専門職を魅力的なキャリアパスに」である。この目標の対象はケアというよりも女性の割合が多い職域、つまり後述の SAHGE 専門職と解釈できる。COVID-19 でケアワークの重要性が認識されたことで、関心が高まった目標ともいえる。市民団体からもケアワーカーの待遇改善等が盛り込まれた『平等なケアに関するマニフェスト』 (Das Equal Care Manifest) が提示され、市民側の動きも活

発化している。

1) 男女平等報告書で提示された SAHGE の概念との関わり

本題に入る前に、目標2の背景にある第2次男女平等報告書 (以下、2次報告と称す) で提示された SAHGE について説明したい。先述のように、戦略はメルケル政権樹立時から取り組んだ男女平等報告書に沿った策定であるが、先の第3次メルケル政権下の2次報告の提言が特に反映されている。その2次報告の特徴のひとつに SAHGE の概念の提示がある。SAHGE は女性が多い職業分野を指し、社会活動 (Soziale Arbeit)、家事に類するサービス (Haushaltsnahe Dienstleistungen)、健康と介護 (Gesundheit und Pflege)、教育 (Erziehung) の頭文字をとっている (BMFSFJ 2017: 65)。男性の多い理系領域の頭文字を略した STEM⁶ (ドイツ語では MINT⁷) に対して提示された。

2次報告でこの概念が提示されたこと、そして保育園、小学校教員、介護従事者といった SAHGE の属する分野の男性割合の低さと他職種と比較した待遇格差⁸を現状数値として挙げていることから、目標2の対象のケアの専門職とは SAHGE の職域の

4 1908 ユーロから4008 ユーロへの拡大。(魚住 2020: p.44)

5 大家族、ひとり親家庭、障がい者・慢性疾患を持つ親族など特別な生活状況にある家族を対象とした休暇用の滞在施設。全土に約90施設ある。(BMFSFJ 2019)

6 Science, Technology, Engineering, Mathematicsの頭文字をとる。

7 Mathematik (数学)、Informatik (情報工学)、Naturwissenschaft (自然科学) 及び Technik (技術) の頭文字をとる。

8 製造業・サービス業全般との月収差 (3,702 Euro に対して 3,302 Euro)、保育・教育に関連する職業の男性割合 (保育園等スタッフ 6.7%、小学校の教員 10.5%、高齢者介護施設 15.5%) を挙げている。(BMFSFJ 2020b: p. 16, 佐野 2021: p. 22)

従事者と解釈してよいだろう。そして、目標では、コロナで顕在化した SAHGE の専門職の重要性について、以下のように言及している。

多くの職業がドイツの繁栄と共同生活を支えている。社会的、特に教育・介護の専門職の労働者は、社会のために2つのことをしている：ひとつは、幼少期の子どもたちへの教育の機会均等と高齢者や病を得た人への専門的なケアを確保すること、もうひとつは何百万人も親や家族が働けるようにすることである。このような（社会）システムとの二重の関連性は、現在の COVID-19 のパンデミック下では社会全体で感じられるとともに、それにより付加価値と雇用が生まれる、特に現在は保健・社会サービスと教育・訓練サービスの分野で活発である。これは、経済全体を安定させ、国家とコミュニティを持続可能に機能させる。（BMFSFJ 2020b:15、本文カッコ内は筆者追記）

SAHGE の職業が、国家とコミュニティの経済システムと持続可能性を実現するのに不可欠である、いうなれば、なぜそのような職業が「エッセンシャルワーカー」と呼ばれるのかという根拠が、国家戦略のなかで明確に示されているともいえよう。パンデミック後のジェンダーによる職域分離

（ジェンダー・セグリゲーション）の解消を視野に入れているといってもよいかもしれない。

2) 市民側からの動き——ケアワーカーの待遇改善要求

このような連邦政府の報告書や戦略策定と並行して、介護・看護の賃金平等に関して市民側からマニフェストが提示された。非営利団体 klische*esc e.V のイニシアティブによって開始された Equal Care Day と銘打った活動をベースにしたものである（klische*esc e.V., Equal Care Day web ページ）。

Equal Care Day の活動では、2次報告でも言及されているジェンダーケアギャップ⁹を「ジェンダーバイギャップの祖母」と称し、収入格差の根源と捉えている。そして、健康・保健、及び介護分野の仕事の80%は女性が行い、女性は男性が4年で行うケアの仕事を行うという主張のもと、4年に1回のうるう年の2月29日（または3月1日）をアクションデーとしている（klische*esc e.V., Equal Care Day web ページ）。

マニフェストは、COVID-19 拡大直前の2020年2月の Equal Care Day に伴って開催された会議の内容をもとに5月に提示された（klische*esc e.V., Equal care manifest web ページ）。ケアワークは社会システムの基盤であり、パンデミック後に適正に評価しない制度を復活させてはならないとし、ケア専門職の賃金待遇向上と男女間

9 毎日のケアにかかる男女間の時間差を測定したもので、報告書には2012/2013年の52.4%の数字が提示されている。算出根拠は連邦統計局による時間利用調査で、平日2日、週末1日の3日間で合計5,000世帯以上の18歳以上、11,000人以上を対象にインタビューを行った。（BMFSFJ 2007:pp. 93-95）

のケアワークの公正な分配等を求めている。〈評価と尊重〉、〈公平な分配〉そして〈構造的支援と枠組み条件〉の3項目でまとめられているが、以下に冒頭の〈評価と尊重〉の内容を記す。

- a) 社会の繁栄にとって極めて重要であることから、国民経済計算（国内総生産など）に無給のケアワークによる価値創出を反映。
- b) 無給のケアワークを高く尊重し、ケア専門職（SAHGE）を再評価し、その経済的価値を高める一貫した戦略を策定。
- c) 育児、介護、看護における個人的なケアワークの社会保障を一元化し、老齢保障でも同様に評価すること。そのためにドイツ政府は、貧しい国で（も）年金、児童手当、失業手当を改善できるよう、社会保障の世界的基金の設立など、開発協力においても尽力する必要がある。
- d) 子どもや、病気で介助が必要な親族のために行われるケアワークに、実際の賃金支払いを伴った、経済的に保障された家族労働時間と柔軟性のある時間〔に対応した一筆者〕予算を導入。
- e) 世界中の政府は、一般的な育児、高齢者の世話、障害者の介助に投資するほか、誰もが無償の公教育、保健医療を利用でき、水、衛生施設、家庭用エネルギーシステムを手に入れられるようにしなければならない。

（太字の強調箇所・括弧は原文のまま、筆者翻訳）

続く2項目ではもう少し具体的な要求内

容が記載されている。

〈公平な分配〉では、上述の2次報告の提言等も含めた既存の法やガイドラインの徹底した実施、性別・ケア・多様性に配慮した教育、家族や関与する共同体における平等な分業の支援と要求、賃金格差とケア格差の因果関係を考慮した男女同一価値労働同一賃金、ILO第189号・家事労働者の適切な仕事に関する条約の施行等が挙げられている。〈構造的支援と枠組み条件〉では、複合的なケアの手配を可能にするために専門的な支援サービスを拡大して誰もが職業経歴を継続する機会が得られること、あらゆるケア職の労働条件・人事評価・研修手当の改善、家族介護者の意思決定プロセスへの介入、家族介護者、国外からの家事労働者やヤングケアラーを対象とした自らの権利を認識する包括的な教育、社会的影響（Social Impact）を考慮した企業への助成金の在り方等について言及されている。

3. デジタル化とケアワークとの両立と境界線

COVID-19が言及されている戦略の3か所目は「目標3 デジタル世界でも男女同権を標準化する」である。

コロナ禍は、モバイルワークやホームオフィスが原則的にもたやすチャンスを示した。例えば、社員の多くは全日もしくは一部在宅勤務をしている。しかしこの間、在宅勤務と親としてのケア活動を両立させる難しさも、学校の在宅学習や保育園の閉鎖などで顕在化した。パンデミックの経験を踏まえて、より大規模にリモートワークを実

践する場合は、両立性の観点から、また有償労働とケアワークの境界を定める観点から、ニーズや前提条件を考慮しなければならない。

(BMFSFJ 2020b: 17)

この目標は、第3次男女平等報告書（以下、3次報告と称す）「デジタル経済における男女のチャンス」の提言を待つことになっている。2次報告の提言に沿って検討が進められたが、COVID-19で保育施設の閉鎖や休校等が起き、リモートで働く女性の負担が増大した結果、家庭の家事・育児の偏りも強く意識して盛り込む必要がでてきたと推測する。参考までに2次報告の提言は以下である。

- 1) 男女平等につながるリモートワークの規則
- 2) とくにソーシャルサービスや家事に隣接するサービス分野で、より強いプラットフォームの規制
- 3) 責任感や精神的な重圧、サイバーハラスメントの効果的な防止メカニズム
- 4) デジタル化による労働市場の変容を考慮した、ジェンダーに対応する労働市場モニタリング (Genderkompetentes Arbeitsmarktmonitoring)]

(同上 2017: 242)

3次報告は2021年1月26日に101の提言

を盛り込んで女性大臣に手交された。核心的なメッセージの一つとして、プラットフォームを介した労働へのジェンダーの影響に焦点を当て、特に女性のライフコースが行き詰まらないよう、プラットフォームワーカーの法的地位の明確化を求めている。連邦政府のコメント付きで5月に正式公表予定¹⁰である (Geschäftsstelle Dritter Gleichstellungsbericht : 第3次男女平等報告書事務局 2021)。

III. まとめ

以上、2020年7月に提示された男女平等戦略に記されたCOVID-19の影響を中心に考察した。戦略が提示される根拠となった現政権の連立協定には、その他にもジェンダーに関する内容が記されている¹¹が、本稿ではそこまで触れる紙幅はない。だが、いずれの施策でも、COVID-19の経験をふまえた微調整をしながら、既存の法律や協定、報告書に沿って今後の対応を検討する過程が見受けられる。同様の姿勢は市民側にもみられる。ケアワークのマニフェストでは「ドイツ政府には、既存の法律や協定を実行に移し、全世界にケアワークの観念的・経済的な評価と公平な分担に強く働きかけるよう」(Equal care manifest web サイト) 政局に強く訴えている。さらに連邦政府が力をいれるSDGsにかけて「ケアの危機と気候の危機、そして目下の新型コロナウイルスパンデミックの経験は、現在の

10 本稿校正中の2021年6月9日に公表された。

11 具体的には、経済・政治・行政分野の女性リーダー割合向上、メディア上の性差別への対抗プロジェクト遂行、女性デジタルアーカイブ構築、女性に対する暴力への対策、移民の背景をもつ女性(母親)に対する社会参加等。

経済モデルを徹底的に再考し、持続可能な変化をもたらす機会でなければならない」(Equal care manifest web サイト)とコロナで露呈したケアの危機に言及している。

ジェンダー施策に COVID-19 がいかなる影響を与えるか、現時点で予測するのは難しい。だが、ドイツはこれまで積み重ねた法律や方針を見直して新たな方向性を模索している印象を受ける。つまり、コロナ禍で顕わになったジェンダーの不平等に対峙して、市民も巻き込んだ議論をさらに深め、SDGsの達成¹²及びケアの不平等な分配

の背景にある社会構造・経済モデルの再考にも切り込んだジェンダー平等施策へと変容する萌芽が見える。

戦略には「コロナ危機は、平等政策が一時的状況におかれたときでもドイツを強化することを示している」とある。だが、危機に強い社会になるためには、ドイツのジェンダー平等施策の裏で積み重ねられてきたような、日頃からの活発な議論が一番重要なかもしれない。

参考文献

- BMFSFJ, 2017, *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*, (2021年1月29日取得, <https://www.gleichstellungsbericht.de/zweiter-gleichstellungsbericht.pdf>).
- . 2019, “Familienferienstätten: Urlaub für alle Familien,” (2021年1月29日取得, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/familienurlaub-in-familienferienstaetten>).
- . 2020a, *Agenda 2030 - Nachhaltige Familienpolitik*, (2021年1月29日取得, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/142626/e593258f01dcb25041e3645db9ceaa5b/agenda-2030-langfassung-data.pdf>).
- . 2020b, *Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung*, (2021年1月29日取得, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/158356/b500f2b30b7bac2fc1446d223d0a3e19/gleichstellungsstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>).
- Bundesregierung, 2018, *Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, (2021年1月29日取得, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>).
- . 2020a, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2021-Dialogfassung-*, (2021年6月1日取得, https://www.regionalbewegung.de/fileadmin/user_upload/pdf/2020/dns2021-dialogfassung-data_1_.pdf).
- . 2020b, “Hilfe bei häuslicher Gewalt Ausnahmesituation für Familien,” (2021年1月29日取得, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/ausnahmesituation-fuer-familien-1734472>).
- klische*esc e.V., “Equal care day” web ページ, (2021年1月29日取得, <https://klischeesc.de/equal-care-day/>).
- . “Equal care manifest” web ページ, (2021年1月29日取得, <https://equalcareday.de/manifest/>).
- Geschäftsstelle Dritter Gleichstellungsbericht, 2021, “Übergabe des Gutachtens für den Dritten

12 戦略は移民の背景をもつ女性にも触れている (BMFSFJ 2020b: p. 12)。ドイツが注力する移民の社会統合にこの戦略が与える影響も今後追究したい。

Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: „Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten“, (2021年1月29日取得, <https://www.dritter-gleichstellungsbericht.de/de/article/266.%C3%BCbergabe-des-gutachtens-%C3%BCr-den-dritten-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung-digitalisierung-geschlechtergerecht-gestalten.html>).

佐野敦子, 2021, 「メルケル政権下の男女平等報告書とドイツ初の男女平等戦略——時代の転機を次の社会のデザインにつなげるには」『21世紀社会デザイン研究』立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科 2020 No.19 : pp. 11-29.

魚住明代, 2020, 「ドイツのひとり親家族支援政策」『大原社会問題研究所雑誌』法政大学大原社会問題研究所 No.746 / 2020.12 : pp. 38-54 (2021年1月29日取得, http://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/746_03.pdf).

(掲載決定日 : 2021年5月14日)

Abstract

Impact of COVID-19 on gender-related measures:
Reporting the current state of Germany's Gender Equality Strategy

Atsuko SANO

This essay examines the impact of COVID-19 on gender-related measures—particularly, Germany's Gender Equality Strategy incorporated in the coalition pledges of Merkel's fourth government.

The Gender Equality Strategy included in those pledges was announced in July 2020. The Strategy refers to the COVID-19 pandemic in three areas: the first is an area related to the achievement of Sustainable Development Goals (SDGs); the second one is related to the aim of establishing care professions as attractive career paths to improve the working conditions of care workers; and the third one is mentioned as part of the achievement of gender equality with regard to digitalization.

This essay describes the policies of the past and current circumstances related to the three areas outlined above, including responses from citizens, to the greatest possible extent. In addition, in Germany, the strategies and policies already announced by the federal government have been reconsidered due to the pandemic. Based on the above, the essay outlines the impact of COVID-19 on gender equality measures whose directions are difficult to classify, suggesting further investigations.

*This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Numbers JP18K18301, JP20H04449.

Keywords

care work, COVID-19, Gender Equality Strategy, Germany, SAHGE