

介護・福祉労働の課題と展望—ジェンダーの視点から

朝倉 美江
Mie ASAKURA

The Issues and their Prospects for Care Workers and Social Workers from a Gender Perspective

はじめに

介護・福祉労働の環境は年々厳しくなりつつあり、都市部を中心に労働力不足は深刻化しつつある。その背景には少子高齢化が急速に進み、人口減少社会へと向かい、労働力不足はすべての領域で深刻な課題となりつつあることがある。社会保障・人口問題研究所の将来推計によるとわが国の2055年の総人口は、8,993万人となり、生産年齢人口は4,595万人となると報告されている¹。また労働政策研究・研修機構による労働力人口の見通しでは、2030年の労働力人口は現在より1千万人も減り、女性や高齢者が今以上に働くようになったとしても500万人以上は減少する²と推計されている。

したがって労働力不足は、あらゆる分野に共通する課題であるといえるが、そのなかで福祉・介護労働の不足が深刻となるのは、福祉・介護ニーズの増大が見込まれているからである。つまり今日超高齢社会を迎え、さらにリスク社会、格差社会と位置づけられる³ほど社会不安が増大し、福祉問題が拡大しつつある。具体的には3人に1人が高齢者となり、2025年には要介護高齢者は520万人となることが予測され、85歳以上の4人に1人が要介護者となる。そして要支援や介護予防の対象となる高齢者はさらに多くなることが明らかである。また、その高齢化の速度を進めている少子化の背景には子育て不安があることが指摘され、児童虐待の増加など子育てをめぐる状況も深刻さを増し、そのうえ知的・身体・精神等の障がいをもつ人々も増大し、さらに障がいの重度化も大きな課題となっている。それとともに100万世帯を超えた生活保護世帯、ホームレス、ニート、フリーター、非正規雇用の増加による貧困・不安定就労層の拡大によって多様化・深刻化する生活問題、福祉問題は増大している。

このように増大しつつある福祉問題を解決し、多様で深刻な問題を抱える人々を支え

るのが、福祉労働者の役割である。その福祉労働者の労働環境がここ数年急速に悪化し、福祉労働者不足は深刻化しつつある。その状況は「官製ワーキングプア」と評される⁴ほどである。

本稿では、介護・福祉労働の実態を明らかにし、その労働実態の劣悪化の背景となった福祉・介護政策、福祉人材確保政策の経緯と現状について論じたうえで、その背景にある課題をジェンダーの視点から明らかにし、その改善にむけた方向を展望していきたい。

1. 介護・福祉労働とは

(1) ワーキングプア化する介護・福祉労働者

「ワーキングプア」という言葉は、「働く貧困層」⁵を示す言葉であり、労働環境の厳しさと劣悪さを端的に表している。戦後、わが国は完全雇用と社会保障、社会福祉などの政策の実現をめざす福祉国家を目指してきたが、雇用が崩壊しつつあるなかで、貧困・格差社会が拡大しつつある。

労働条件のなかでも賃金は私たちの生活水準を規定する最も重要な意味をもつ。今日の労働条件の劣悪化は、労働してもなお貧困状態にある人々を生み出し、その水準は憲法25条が保障する最低生活を維持できない状況にまで至っている。福祉労働とは人びとの健康で文化的な生活を保障することを目的とした専門職による労働であるが、国民の生活を支える側の専門職の生活自体が以下のとおり最低限度の生活水準を維持することが困難な状況にあり、そのことは私たちの生活の安定やより良い生活をめざした基盤自体が揺らいでいることを示している。

2007年8月に厚生労働省から示された「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（以下、福祉人材確保指針）によると福祉従事者の急増（約328万人〈2006年〉で1997年と比べると4.6倍）の実態とともにその従業者の特徴として①女性の占める割合が高く（約8割）、②非常勤職員の割合が増加傾向（介護保険サービスでは約4割、うち訪問介護サービスでは約8割）、③入職率・離職率が高い。④給与水準が低いこと等が指摘されている。

今日わが国の福祉労働者数は、労働者人口全体の5%以上を占める状況となっている。しかしこの状況では、ますます増大する福祉ニーズには対応できず、さらに労働条件の劣悪化を背景に離職も増加し、急速に人材不足へと転換しつつあり、今後の見通しは深刻な状況に当面している。

福祉労働者の分野別の内訳では、高齢者分野が最も多く約197万人、障害者分野で約67万人、児童分野で約56万人等となっている（表1）。さらにその雇用は、実人員と常

勤換算数の差が120万人に及ぶなど急激な非常勤化が進んでいる。なかでも在宅分野の非常勤化が急速に進み、高齢者分野では実人員の130万人強に対し、常勤換算数で75万人という深刻な状況となっている。さらにその労働条件は、介護関係労働者の賃金が月平均20万8000円であり、全労働者平均の33万円と比べて12万円以上も低く、年収差では200万円近くにもなっている。

表1 介護・福祉サービス従事者数の推移（実人員）

平成17年における介護・福祉サービスの従事者数は、人材確保指針が策定された平成5年の約71万人から約4.6倍に増加しており、老人分野においては約1.2倍と大幅に増加している（平成12年の介護保険制度導入後においては約2倍に増加）。

	平成5年	平成12年	平成17年
老人分野	167,898 〔 100 〕	1,048,681 〔 625 〕	1,971,225 〔 1,174 〕
障害者分野	130,254 〔 100 〕	159,550 〔 122 〕	671,718 〔 516 〕
児童分野	373,892 〔 100 〕	447,013 〔 120 〕	556,008 〔 149 〕
その他	37,967 〔 100 〕	43,831 〔 115 〕	77,604 〔 204 〕
合計	710,011 〔 100 〕	1,699,075 〔 239 〕	3,276,555 〔 461 〕

注) 人数の下端の括弧書きの数値は、各分野において平成5年を100とした指数。

(2) 福祉労働力不足の実態と福祉労働の専門職性

介護・福祉労働の劣悪な労働条件が、年間離職率20%強という実態を引き起こしていると言われてしている。そのうえで、先述のとおり高齢者等の増大によって今後の福祉・介護サービスの需要の拡大は明らかであることから福祉人材確保指針では「福祉・介護サービス分野において、他の分野と比較しても特に、人材を安定的に確保していくことが求められる」と福祉労働の必要性と人材確保方策の重要性が強調されている。しかし、福祉人材確保指針が示されたことは大きな意義があるとはいえ、福祉労働の環境が改善しつつあるという兆しは未だ見えないままである。福祉人材確保指針でも指摘されているとおり福祉労働の環境は厳しく、多くの現場では、今日すでに人材不足が深刻化しつつあり、専門職性を生かすというより労働条件が劣悪化するなかで、さらに離職者が増え

るという悪循環になり、専門職性を生かすことも困難な状況になりつつあり、サービスの質の低下も課題となっている。

また、2007年11月、福祉労働の専門職性の向上を目的に「社会福祉士法及び介護福祉士法」が改正された。そこでは他の専門職との連絡調整も明記され、福祉職の専門職性とそこにある自立・自律性がより求められる状況にある。そのようなことも反映し、近年福祉専門職に関する専門書⁶も多く刊行され、福祉労働の専門職性への関心は大きいといえる。

さらに歴史的にも社会福祉の専門職性については、戦前からその待遇の改善を求めての議論が活発にされており⁷、社会福祉職の労働環境と専門性は歴史的な課題でもある。戦後も社会福祉職の専門性を求める動きは継続して展開され、1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」の成立によって、ようやく国家資格として位置づけられた。その背景には急速な高齢化の進展と福祉サービスの多元化があり、民間福祉サービス従事者の質の確保が求められていたことがある。

秋山智久は、わが国の歴史的な専門職研究並びに欧米の専門職研究の先行研究を踏まえて社会福祉専門職の平均的な要因として①体系的な理論、②伝達可能な技術、③公共の関心と福祉という目的、④専門職の組織化、⑤倫理綱領、⑥テストか学歴に基づく社会的承認の6点を示している。しかし、わが国の専門職性は国際的な条件とは別に「準専門職」の概念が参考になると評価している。その条件として①専門教育の年限が低い（5年以下）、②生死やプライバシー（法的）へ直接関わるものが少ない。③秘密保持が比較的になされない、④自律性が低い。⑤ワーカーの多くが女性で、男性ほど組織上の地位を意識しない、という A.エツィオーニの概念を紹介している⁸。

わが国の社会福祉職の専門職性は、今日において、国際的にみると発展途上にあるということは先行研究からも明らかである。しかし専門教育が確立され、国家資格化も整備され、専門職集団による倫理綱領ももっており、さらに今回の社会福祉士法及び介護福祉士法の改正によって自律性を求められるようになってきている。このような状況とともに先述の福祉問題の深刻化や量的な拡大も踏まえるとより専門職性の高い福祉労働者の確保は緊急の課題である。

2. 福祉労働の労働条件の劣悪化の背景

(1) 福祉サービスの増加と多元化・市場化

福祉労働の環境がここまで劣悪化した背景には何があるのだろうか。戦後、憲法25条生存・生活権のもとに福祉6法体制が整備され、社会福祉施設・機関は、福祉各法に基づく措置制度によって都道府県・市町村とともに社会福祉法人によって運営されていた。

そしてその職員は「最低基準」によって定数が確保されていた。社会福祉法人は、憲法89条の民間への公金支出禁止規定を回避し、公的責任のもとに社会福祉事業を提供するための公金を支出する受け皿としてつくられた。その社会福祉法人は社会福祉事業の安定性、公益性を確保するために土地建物の資産要件、所有財産処分の禁止等厳しい規制があった。

1960年代には保育所づくり、障害者作業所づくり運動などを背景に公営施設とともに当事者・市民が社会福祉法人格を取得し、施設づくりを推進する動きも活発にあった。さらに高度経済成長を背景に1970年には「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」が策定された。そのなかで施設職員の配置基準の適正化が図られ、労働条件についても施設職員の給与規定は公務員に準ずると位置づけられ、安定した労働条件が確保されるようになった。その当時行政が出資し民間が運営するという社会福祉事業団が創設され、社会福祉事業団運営の施設数も増大していった。

しかし1979年「新経済社会7ヵ年計画」では「日本型福祉社会」が提起され、福祉見直しへと転換し、さらに1980年代になると急速な高齢化のなか「高齢化社会危機論」を背景に「臨調行革」のもと福祉改革が推進されていくことになる。1985年の国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律、1986年の地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律、1987年の社会福祉士及び介護福祉士法の成立などである。この80年代福祉改革によって①国の福祉財源の削減、②国から地方への権限委譲、③福祉多元化・市場化に備えての福祉の専門職化が急速に推進された。そして福祉サービスの専門性は福祉サービス供給機関の規制によってではなく、専門職化によって担保する方向へと転換した。さらに2000年の介護保険制度の実施は企業福祉元年と位置づけられ、企業が本格的に福祉事業へと進出し、その規模を拡大していった。さらに2003年の指定管理者制度によって「公的施設」の急激な民間委託が推進されている。

(2) サービスの商品化と介護・福祉労働の商品化

先述のとおり1987年の社会福祉士法及び介護福祉士法の成立によって、福祉労働の専門職化が実体化し、社会福祉士等が国家資格とされたことの意味は大きい。しかし、当時は福祉人材の確保が緊急の課題となっており、専門職性の質よりも量が優先され、社会福祉士も介護福祉士も名称独占にとどまり業務独占の国家資格とは位置づけられていない。さらに1990年代は「参加型福祉」が提起され、ボランティアや住民参加型サービス提供組織の養成・整備が強化され、在宅福祉の領域では非常勤・パート・登録型ヘルパーが急増していった。その背景には1980年代に推進され始めた在宅福祉政策が行財政

改革のもと、行政が出資し、民間が運営するという福祉公社、さらに「事業型」に転換しつつあった社会福祉協議会によって推進されていったことがある。そのなかで有償ボランティアという新たなボランティアが誕生し、住民参加型在宅サービス団体が組織化されていった。

ここでは在宅福祉サービスは、家事労働の延長として位置づけられ、誰でもできる活動に国民の多くが参加することによって急増する福祉ニーズへの対応を図るという方向が明確に示されている。

さらに2000年の介護保険制度の実施、2003年の障害者支援費制度の実施等によって、人件費基準額の明示が外され、その結果、公私格差是正制度によって行われていた自治体による人件費補助も廃止され、福祉労働者の賃金の全国的な基準がなくなり、各法人や施設によってバラバラになっていった。そして介護報酬等に連動する経営によって、社会福祉法人が非正規雇用の福祉労働者に依存する傾向が広がっていった。

高齢化の急速な進展を背景に1989年には「高齢者保健福祉推進10ヶ年戦略（ゴールドプラン）」1994年には「エンゼルプラン」と「新ゴールドプラン」1995年には「障害者プラン」が策定され、福祉サービスの量的拡大が図られることになった。そのような動向とともにシルバービジネスやチルドビジネスなどの営利型の民間サービス供給主体も拡大していった。

1997年には社会福祉基礎構造改革の論点が提示され、福祉サービス提供主体の多元化・多様化がさらに推進され、サービス利用者の選択と自己決定を尊重するシステムとして2000年の介護保険制度の実施によって措置制度から契約制度へと大きな転換が行われた。この転換によって福祉サービス供給は市場原理のもとに推進されることとなり、サービス供給主体の競争が加速された。その圧力は労働集約型のサービスである福祉サービスにおいては人件費の削減として顕在化し、正規雇用から非正規雇用への転換、給与の削減などの労働条件の引き下げとして介護・福祉労働者の雇用環境は急速に悪化していった。

そこでは、福祉サービスは、生活問題の解決を総合的に図るという以上に、バラバラにされたニーズへ対応する個別の「商品」として提供されるようになった。そのようななかで福祉労働者は、1人の専門家として問題解決の担い手として位置づけられるのではなく、「商品化」されたサービスを提供する主体として「商品化」されていく。具体的には福祉労働者は「最低基準」に基づいて、利用者の問題解決を図るために必要に応じて配置される専門職から「常勤換算方式」によって、サービス供給システムのなかでバラバラの機能の担い手として「商品化」されていった。

市場原理のもとで求められる効率的な運営を実施した結果生じたのが、介護保険事業

において不正行為を行い続け、事業取消しとなったコムスンの問題である。コムスンは「コスト削減」のために人件費の徹底した削減をしてきた⁹とされている。コムスンの問題は、市場原理のもとで「商品」として提供されるサービスを担う福祉専門職が「商品化」されたことによって生じた問題であるともいえる。したがって、コムスンの問題は、福祉サービスの質が保障できる福祉専門職の「最低基準」が必要不可欠であることを明確に示した事件であるといえよう。

3. ジェンダーの視点からみた介護・福祉労働

(1) 多くの女性によって担われる介護・福祉労働の専門性

市場原理のもとに供給されることとなった「商品」としての福祉サービスの担い手の多くは女性である。福祉労働者の約8割が女性であるという事実は何を示しているのだろうか。福祉労働の特徴から考えてみたい。杉本貴代栄は、社会福祉にはジェンダーから派生する問題が存在すること、それらが女性たちの抱えている問題と結びついていることが問われるようになったことを指摘している¹⁰。歴史的事実としても福祉サービスの利用者としても提供者としても女性の占める割合が大きいことは事実である。つまり福祉労働は、女性との関係を強くもっており、その背景には資本主義社会の発展のなかで、家庭内で女性が担ってきた家事労働としての子育てや介護が社会化してきたことと不可分の関係にあることが明らかである。

家事労働と不可分な位置にある専門職による介護・福祉労働は、その専門性について多様な議論があるが、その専門性は今日の福祉多元化のなかでは必ずしも正規労働によって担うものとは位置づけられていない。介護の専門性について一番ヶ瀬康子は「生命と生活に対する責任というのは、人間の人格の基盤に関する責任であり、『最も優先すべき事柄に対する根源的な責任である』」¹¹としてその専門性を重視している。さらにそこでミルトン・メイアーズの「他の人々にケアをすることを通じて、他の人々に役立つ事によって、ケアする人は自分自身の生の真の意味を生きているのである」という言葉を紹介し、ケアされる側との関わりの重要性を指摘している。ケアが専門性をもちながらも、ケアされる側との共同作業であることを示している。

このケア＝介護が共同作業であることの意味の重要性は、人が人との関係性のなかで生を営む存在であることからしても当然のことであるが、ケアというその生命・人格に直接触れる場面での共同性であるところにその専門性の重要性とともに親密な感情的側面が含まれることに留意が必要である。つまり介護労働は、「商品」として独立したサービスになり難いところにその独自性があるといえよう。

その介護の共同性に関して、春日キスヨは介護や家事が女性を縛り付ける状況として

「家事とは他者（家族員）の身体性を支えるための食事をつくり、身辺を快適なものに整える、営々とした日々の営みである。身体性にまつわる労働であるというこの家事労働の特質がそれにたずさわる者に独特の心理的包絡をもたらし、そこから解放されてありえるはずのときでさえ女性をその役割に縛りつけ、自由にさせないのではないか」¹²と家事・介護を担う女性と介護される側との身体と心理が深く結びつく状況を説明している。このような共同性によって女性は介護に呪縛され、その介護負担が多くの女性を未だに苦しめているといえる。そのような状況において介護の社会化の必要性も認知され、介護の専門性も確立しつつある。しかし介護の共同性のなかに含まれる「呪縛」ともなる関係は専門職として介護する立場になった女性にもまた及んでいるのではないか。

このように介護・福祉労働が、完全に「商品化」され難い特徴について、文貞實は「ケア労働の完全に『商品化』されない矛盾は、実は、当のケア労働者自身のハビトスにも関係がある。厳しい労働環境のなかで、ケア労働者自身が『保育・福祉労働』に対する『やりがい』を見いだす自己肯定（ポジティブな自己評価）と『他の人はやらない大変な仕事（低賃金・ボランティア精神）』における社会的な評価（ポジティブな評価）によって自己の労働者としての社会的なポジショニングを獲得しようとする新たな労働価値の内面化作用が大きく作用している」¹³と鋭く指摘している。この指摘に関して福祉労働者自身の自己防衛反応であるとの解釈も成り立つが、福祉労働者自身の価値観・労働観が問われているともいえる。さらにその労働観は今の経済的評価に依存した労働観ではない新しい労働のあり方の可能性も内在しているともいえよう。

(2) ジェンダーと介護労働

介護労働の「商品化」には困難さや矛盾が含まれているが、上野千鶴子は、ケアを「ケアの与え手と受け手の間の相互行為」と定義したうえで、与え手となるケア労働について①ケアはあくまで複数の当事者を含む行為であり、他者のニーズに応える行為であり、自分以外の他者のためのサービスである。②ケアはニーズの発生するその時・その場で生産され、消費されるために、他の商品生産のように大量生産や在庫調整、出荷調整が効かない。③ケアのコミュニケーションとしての性格は、他の家事サービスの場合には成り立つような省エネ化、省力化となじまない。④ケアは完全に第三者によって代替可能である。として、ケアが「商品」として成り立つ¹⁴ことを明確に示している。つまりケアという「商品」は、相互行為であり、大量生産が不可能であるという特徴をもっているが第三者に代替可能な「商品」として位置づけられることを強調している。

介護が社会化されるなかで「商品化」されることは必然的であるともいえる。しかし労働が「商品」として位置づけられるのか、について中野麻美は、労働とは生きること

であり、生存の基盤である糧を得る手段であるのみならず、仕事を通じて社会にかかわり、人々と関係しあって目的を達成し、能力を開発し、人生を展望するものであって、「商品ではない」¹⁵としている。ここでは中野の指摘の重要性を念頭におきながらも、今日当面している介護労働の「商品化」に焦点をあてて議論を進めたい。

さらに上野はケア労働がいちじるしく「ジェンダー化」されているのは、①ケアが「女性向き」の職業だからと考えられているばかりでなく、②これらの女性が就労を求めながら他に得られないことの反映であるとし、ジェンダー化によって労働力の非正規化を伴っていると指摘している。さらに「ケアの値段はなぜ安い？」という問いに「なぜなら『女の仕事』と考えられているから、である」¹⁶と明確に答えている。

今日、介護・福祉労働の人材不足は相当深刻な状況に当面しているが、その最後の切り札とされているのが外国人労働者によるケアという選択肢である。その動向について松岡利道はケア労働が「人間の文化や尊厳、個々の人間関係が集約される晩年の生活をケアするものであり、これを企業などに委ねることは容易ではなかった。つまりケア労働が対象とする領域は、非市場的な生活世界に囲まれ、さらに性差に基づく労働に委ねられた労働領域のなかでも、最後に残された領域だといえるのである」と指摘している。その最後の領域であるケア労働が「商品化」するということについて松岡は「生活世界にかかわる領域の労働が資本蓄積など効率化と均一化を要求する生産様式になじみにくかったこと、にもかかわらず近年の世界規模の大競争によって市場化が人間の誕生から死亡にいたるまで、つまり人間の再生産関係全体を覆うまでに進んできたことによって生じた現象ではないだろうか¹⁷」と論じている。

ここでは、生活世界として家族のなかでも女性が担ってきた介護が、市場化の推進のなかで「商品化」してきたことが指摘されている。つまり新しい「商品」が登場したということが明確に示されている。

上野のいうようにケア労働はジェンダー化されており、それは女性が再生産の領域である家事労働という生活世界を担ってきたことによるものであるが、その生活世界が市場化したことによって誕生した「商品」であることによって困難さに当面しているということであろう。したがって市場化のなかでの「商品化」を具体的にどのように進めていくのか。具体的には介護という「商品」をどのように供給するのが大きな課題となり、新たに「商品化」された労働とは何かは、今日新たな課題としてより深く問われている。

4. 介護・福祉労働の展望

(1) 介護・福祉労働の場に多くの男性を

ジェンダー化された介護・福祉労働の課題を解決するためには、介護・福祉労働が男性によって担われることが求められる。近年は高齢化を背景に介護・福祉系の専門学校や大学に進学し介護福祉士や社会福祉士を取得して介護・福祉労働者を目指す男性も増加しつつあった。しかしここ数年の介護・福祉労働の環境悪化を背景に若者の福祉離れは急速に進み、2007年度中に介護福祉士の養成課程を閉じた学校が全国で12校にもなったという。

現在介護職員のなかに占める男性の割合は22.2%であり、そのうち訪問介護に従事する男性は8.2%（2004年度）となっており、在宅ケアの領域の大部分を女性が担っていることが特徴である。在宅ケアの事業所の非常勤の割合は52.2%も占めていることから女性の介護労働が低賃金で不安定であることが明らかである。そのようなことを反映して女性の離職率は21.7%と男性の14.6%を上回っている。先述のとおり全労働者の賃金水準の比較のなかで、低賃金である福祉労働に今の状態で多くの男性が参入してくることは考え難い。したがって福祉労働の改善を図るなかでより多くの男性の就労を促進していくことが当面の課題である。今日施設ケアの労働条件は在宅ケアに比較すると高いことから男性の占める割合も施設ケアの方が高くなっている。

介護・福祉労働のなかでも最も労働条件が厳しい訪問介護について厚生労働省は、2004年「訪問介護労働者の法定労働条件の確保のために」という通達を出している。その背景には厚生労働省自ら労働基準法の適用について通達を下さざるを得ないほどの労働条件の悪化が介護労働の現場では顕在化していることを端的に示している。

2005年度に財団法人介護労働安定センターが実施した2,405人のホームヘルパーを対象とした「平成17年度介護労働実態調査」によると訪問介護員（ホームヘルパー）に従事しているのは女性が94.0%、男性が5.8%であり、そのうち40歳以上50歳未満が33.1%と最も高い割合を占めている。さらに勤務形態は常勤労働者が52.8%、短時間労働者が45.3%であり、本調査では賃金は問われていないが、労働条件のなかで雇用契約が文書で提示されているのが約8割、休憩時間が明示されているのが6割であり、介護業務に付随する「移動時間」「書類作成時間」「待機の時間」に賃金不払いが2割以上あり、なかでも登録ヘルパーの4割が不払いとなっている。つまり明らかに労働基準法違反状態にある。

非正規雇用の労働条件の厳しさは、今日「ワーキングプア」の増大として大きな社会問題となっている。介護・福祉労働は、介護保険法、社会福祉法等に基づいた「官制」労働であることから介護労働の劣悪な状況は先述のとおり「官制ワーキングプア」と称されている。つまり「商品」としての介護労働は介護保険法に基づく介護報酬として価格が設定されており、その低い価格設定が介護・福祉労働の低賃金を招いている。

このような介護・福祉労働条件を規定する介護報酬については2009年に予定されている介護報酬の改定に向けて2008年4月25日「介護従事者の処遇改善に関する法律」が成立している。この法律が今後の介護・福祉労働の改善にどの程度反映されるのかは注意深く見守りたい。

(2) 介護ユニオンの誕生とコミュニティ・ユニオンへの期待

「介護従事者の処遇改善に関する法律」の成立によって介護労働条件の改善の兆しがようやくみえてきたとも言える。しかしこのことは同時に福祉現場の労働力不足が誰の目にも明らかなくらい深刻化していることを示している。また、全国的に拡大しつつある「ワーキングプア」の悲惨な状況のなかで、急速に誕生・発展してきたコミュニティ・ユニオン¹⁸等の動きも偽装請負¹⁹の告発や労働争議などによって労働条件改善に影響を与えつつある。とはいえ今日の労働組合活動の停滞状況のなかでは、労働条件の改善のために労働組合活動に多くを期待することは困難な状況にある。現在労働組合の労働者の組織率は20%を割り込み、なかでも小零細企業の組織率は1.2%、パート労働者の組織率は3～4%と言われている。また労働組合の組合員は正規雇用の男性職員が中心であり、女性組合員の組織率は12.8%（2004年）にとどまっている²⁰という。しかしそのような状況にあって個人加盟の労働組合であるコミュニティ・ユニオンが既存の労働組合が組織化できなかった多くの女性が従事しているパート労働や派遣労働の人々、さらに外国人労働者などを組織化しながら全国各地に誕生しつつある。

コミュニティ・ユニオン全国ネットワークは、1989年10月に全国からコミュニティ・ユニオンが集まり、交流集会を開催したことをきっかけにゆるやかなネットワークとして活動を展開し、全国の71のコミュニティ・ユニオンが参加している。そのなかの一つである下町ユニオンでは、1999年東京都墨田区にある老人保健施設で分会が結成され、さらに介護保険法施行に伴う登録ヘルパーの労働相談の増加を背景に「介護福祉労働者組織化プロジェクト」がスタートした。さらに2000年に墨田区のヘルパーステーションでは休日日数の確定などの就業規則の整備を求めた労働者がまとめて解雇される状況に陥り「すみだユニオン愛の介護向島分会」も結成された。職場分会が結成されるなかで学習会や在宅ヘルパーなどとの懇談会を積み重ね、2001年下町ユニオン「介護福祉労働部会」が立ち上がり、組合員だけでなく地域のヘルパーにも参加を呼びかけ交流・情報交換・学習を継続してきた。

2003年10月には、下町ユニオンは「ケアワーカーズユニオン」の結成を「介護の職場で働く、すべてのみなさん！介護の仕事をやめようと思ったことはないですか？仕事は大変、でも周りの人にそのことを理解されていますか？介護の仕事で生活できるだけの

賃金をもらえていますか？移動時間の分も賃金がもらえますか？利用者都合による突然のキャンセルに、保障はありますか？介護の仕事は好きだし、やりがいもある、でもー。こんな状況をなんとかしたいと思ったことは、ありませんか？」と呼びかけ、2004年3月に「ケアワーカーズユニオン」を結成した。

ケアワーカーズユニオンの事務局へのヒアリング調査では「ヘルパー交流会のなかでは不安や愚痴はでてくるが、権利意識をもってもらうことが難しい」ことや「多くのヘルパーたちは介護技術等への関心は高くても組合にはなかなか参加してもらえない」ことが課題として指摘されていた。さらに具体的な相談のなかには、例えば30代の女性がグループホームの労働条件の厳しさを感じながらも「お金は欲しいけどとりあえずは利用者の〇〇さんのことが心配だ」と話すように自分たちの問題よりも利用者のことを考え、お金のことを言い出せない状況におかれていたり、夜勤等を含む不規則労働であることから「介護の仕事をしていたら結婚もできないよね」という声も聞かれるという。また仕事の大変さを話すなかで、休憩がとれない、有給がないことについてもケアワーカー自体が、それが労働基準法違反になっていることを認知していないという状況もあるという。

ケアワーカーズユニオンでは、ヘルパーの学習会を開催しながら相談活動にも積極的に取り組んでいる。また各地のコミュニティ・ユニオンでも介護労働条件の交渉なども弁護士の協力も得ながら展開しつつある。これらの活動はまだ始まったばかりであるが、介護・福祉労働の現場は労働組合が組織され難い小規模組織であることから地域に根ざしたコミュニティ・ユニオンに組織化されることは大きな意味がある。コミュニティ・ユニオン全国ネットワークが実施した「介護で働くひとのほっとライン」（2007年実施）には2日間で77件の相談が寄せられ、「収入が低すぎる」「人がどんどん辞めていく」など悲惨な状況が訴えられたという。このように悲惨な労働条件の実態を明らかにし、その改善を具体的に求めていくコミュニティ・ユニオンの今後の発展に期待したい。

おわりに

介護・福祉の労働条件改善の方向は、現時点ではまだ不透明であり、早急な解決の方向への政策展開が求められる。介護・福祉労働者は、今後ますます増大する生活・福祉問題を解決するための専門職であることから、介護・福祉労働力不足は私たちにとって他人事ではなく、自分たち自身の将来の生活の水準や質を規定する問題であると捉えていくことが必要不可欠である。

介護・福祉労働は先述のとおり女性労働であることからその労働条件が低いまま放置されてきたことは明らかである。しかし女性労働である介護・福祉労働は人間の生命と

生活をその尊厳を守りながら支えるというすべての人たちにとって必要不可欠な労働である。その労働条件を劣悪化させることは、なによりも人間の生活そのものを劣悪化・不安定化することであり、一人ひとりの生命・尊厳が尊重されない社会を私たち自身がつくっているということになる。

丹野清人が「どんなに社会全体の効率性を上昇させる可能性を秘めた議論であったとしても、それがその社会の個人にとって満足できる水準を論じることができないのであれば、すばらしい理論は机の上でしか役立たない²¹」と述べているように1990年代後半からの社会福祉基礎構造改革のもとで展開されている効率性を重視した市場原理による福祉サービスの供給は、なによりも一人ひとりの生活とそれを支える専門職の「適切な」労働条件があってこそ有効なシステムといえるのではないか。福祉労働を女性労働として周辺労働化した状態のままに位置づけることは、私たちの生活の質をますます低下させることにつながるのである。福祉労働を男女によって担われる専門性の高い労働にしていくことが早急に求められる。

そのためには先に紹介した個人加盟のコミュニティ・ユニオン活動が、職場ではなくコミュニティを単位としてネットワークを形成することの意味は大きいと思われる。先述のとおり正規・男性職員を中心とした職場に閉じた共益組織としての労働組合ではなく、コミュニティに開かれた公益のユニオンとして、福祉労働者が「正当な」労働条件を確保することが、地域住民の生活の基盤を確保することにつながることをさらに明確に示した運動を展開することが今後の課題であろう。地域社会では、多くの女性が男性以上に介護・福祉問題に大きな関心を寄せていることもあり、介護・福祉問題は、労働者と住民との共通の課題として位置づけられる可能性が高いともいえる。

コミュニティ・ユニオンの組織とコミュニティの関係、新しい社会運動の一つとしてのコミュニティ・ユニオンの位置づけ等については今後さらに研究を深めたいと考えている。

1 社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口推計 平成18年度12月推計」

2 「第9次雇用対策基本計画の概要」平成11年8月閣議決定資料より

3 山田昌弘（2004）『希望格差社会』筑摩書房、pp.12-13、橋木俊詔（1998）『日本の経済格差』岩波書店他

4 2007年6月26日付朝日新聞朝刊によるときょうされんの藤井克徳常務理事は「国の福祉改革で労働条件が悪化する。これでは『官製ワーキングプア』だ」と指摘する。

5 門倉貴史（2006）『ワーキングプア いくら働いても報われない時代がくる』宝島社新書

6 染谷倭子編著（2007）『福祉労働とキャリア形成』ミネルヴァ書房、秋山智久（2007）『社会福祉

- 専門職の研究』ミネルヴァ書房、宮田和明他編『社会福祉専門職論』中央法規、三島亜紀子（2007）『社会福祉学の〈科学〉性 ソーシャルワーカーは専門職か？』勁草書房など
- 7 杉山博昭（1995）「福祉労働者の労働条件向上の展望－戦前の社会福祉事業従事者待遇問題を通して」『福祉研究N076』1995年3月号
 - 8 秋山智久（2007）『社会福祉専門職の研究』ミネルヴァ書房、pp.87-103
 - 9 横山寿一（2007）「『コムスン問題』の本質と課題」『福祉のひろば』2007年10月号、総合社会福祉研究所
 - 10 杉本貴代栄（2004）「フェミニスト社会福祉学をめざして－ジェンダー視点を据えた社会科学として」『フェミニスト福祉政策原論－社会福祉の新しい研究視角を求めて』ミネルヴァ書房
 - 11 一番ヶ瀬康子（1993）「介護福祉学の意義と意味」一番ヶ瀬康子監修『介護福祉学とは何か』ミネルヴァ書房、p10
 - 12 春日キスヨ（2000）『家族の条件 豊かさの中の孤独』岩波書店、p.72
 - 13 文貞實（2008）「介護労働におけるジェンダー問題」女性福祉労働問題研究会（2008）『保育・介護現場における女性労働問題の実証的研究－福祉労働の現状と課題について』日本証券奨学財団研究調査成果報告書
 - 14 上野千鶴子（2006）「ケアの社会学 第3章 介護費用負担の最適混合へ向けて」『at クォーターリー季刊 [あっと] 4号』太田出版
 - 15 中野麻美（2006）『労働ダンピング－雇用の多様化のはてに』pp.86-87
 - 16 上野千鶴子（2006）「ケアの社会学 第4章ケアとはどんな労働か？」『at クォーターリー季刊 [あっと] 5号』太田出版
 - 17 松岡利道（2007）「移住労働者と資本主義的生産 移住の論理は変わったのか」久場嬉子編著『介護・家事労働の国際移動 エスニシティ・ジェンダー・ケア労働の交差』日本評論社、p18
 - 18 コミュニティ・ユニオンとは、従来の日本の企業別の労働組合ではなく、個人加入を原則とした地域・職種を基盤とする組織である。このコミュニティ・ユニオンは既存の労働組合が企業利益が最優先の目標となり、労働者の福祉や利益が優先され難いと言う限界から誕生したといわれている。東京管理職ユニオン編（2003）『転換期の日本労働運動 ネオ階級社会と勤勉革命』緑風出版
 - 19 朝日新聞特別報道チーム（2007）『偽装請負 格差社会の労働現場』朝日新書
 - 20 鴨桃代（2007）『岩波ブックレット 非正規雇用労働の向かう先』岩波書店
 - 21 丹野清人（2007）『越境する雇用システムと外国人労働者』東京大学出版会、p.35

参考文献

- 秋山智久（2007）『社会福祉専門職の研究』ミネルヴァ書房
- 市野川容孝（2008）「介助するとはどういうことか－脱・家族化と有償化の中で」上野千鶴子他編『ケア その思想と実践1 ケアという思想』岩波書店
- 小野寺忠昭（2003）『地域ユニオン・コラボレーション論 オルグから見た地域共闘とは』インパクト出版会
- 鴨桃代（2007）『岩波ブックレット 非正規雇用労働の向かう先』岩波書店
- 熊沢誠（2000）『女性労働と企業社会』岩波新書
- 斎藤貴男、東京管理職ユニオン編著（2005）『成果主義神話の崩壊』旬報社
- 女性福祉労働問題研究会（2008）『保育・介護現場における女性労働問題の実証的研究－福祉労働の現状と課題について』日本証券奨学財団研究調査成果報告書

染谷倭子編著（2007）『福祉労働とキャリア形成』ミネルヴァ書房

三富紀敬（2005）『欧米のケアワーカー－福祉国家の忘れられた人々－』ミネルヴァ書房

福井祐介（2005）「日本における社会運動的労働運動としてのコミュニティ・ユニオン－共益と公益のあいだ」『大原社会問題研究所雑誌 No.562・563』

福祉労働研究会（2007）『福祉労働の専門性と現実－福祉労働実態調査（第一次・第二次）報告書』社会福祉総合研究所

福祉の公的責任と社会福祉法人等のあり方に関する検討会（2008）『福祉の公的責任と社会福祉法人等のあり方に関する「中間まとめ」』