

論 説

介護者の労働力状態とワーク・ライフバランス

三 富 紀 敬

はじめに

介護者支援のひとつ領域は、仕事を持つ介護者を対象にする政策である。本稿は、これについて扱う。

1. 仕事と介護の両立

16歳以上人口に属するおよそ586万人は、最も新しい『国勢調査』によれば疾病を患い、もしくは障害を抱えあるいは高齢の故に日常生活上の援助を要する人々に無償の介護を提供する（2001年）。これは、『国勢調査』が無償の介護に関する質問項目を挿入して実施された初めての結果である。これに先立つ全国規模の調査としては、85年以来5年おきに実施されてきた全国統計局『一般世帯調査』（GHS）がある。この最新の結果に従えば成人の介護者は、680万人を数える（2000年）。2つの調査における無視し得ない程の相違は、介護に関する質問項目の異なる表現の結果である。また、『国勢調査』が全ての人口を対象に実施されるのに対して、『一般世帯調査』は標本調査である。加えて、『国勢調査』は、今日では回答者による自己記入方式であるのに対して、『一般世帯調査』は、専門的な訓練を受け経験も豊富な調査員による一対一の面接調査の下に実施される。結果として『一般世帯調査』において相対的に多くの人々が介護者の意味を理解し、ごく短い時間の介護を提供する人々も介護者として自らの社会的な地位をそれとして認識する。『国勢調査』は、介護の発生頻度についてより信頼度の高い資料を提供するのに対して、『一般世帯調査』は、介護者人口の構成についてより詳細な知見を与える。

16歳以上人口の16%は、『一般世帯調査』に従えば疾病や障害を抱え、あるいは高齢である人々の介護を無償で担う（2000年）。これを世帯総数との関わりで言えば、21%の世帯が少なくとも1人の無償の介護者を構成員とする。これらの計数は、680万人の介護者が500万世帯に暮らすと言い換えることもできる。

2000年における介護者のおよそ3分の1は要介護者と同居する、すなわち、同居の介護者である。他の3分の2は、別の世帯に暮らす要介護者の元に通いながらその世話に当たる、いわば別居の介

護者である。

介護者の10人中8人は、老齢年金支給開始年齢以下の年齢階層に属する。少なくとも週20時間を介護に充てる介護者の10人中7人は、この年齢階層に属する。介護者化の平均年齢は、別居の介護者について49歳、同居の介護者について51歳である。これは男女共に同じであり、性別の違いはない。しかし、介護者化の可能性は年齢と共に上昇し、45歳以上64歳以下の年齢階層において最も高い。この年齢階層に属する人口のおよそ4人に1人は、介護者である（24%）。性別にはやや異なり男性について低く、女性について相対的に高い（19%、27%）⁽¹⁾。

介護の継続期間は多岐にわたる。介護は、ある人々にとって相対的に短い期間をもって終了するのに対して、他の人々の場合は長い歳月にわたって継続される。介護者の5人中1人は、少なくとも10年の期間について要介護者の世話に当たるのに対して、介護者の半数近くは少なくとも5年を介護に費やす（21%、45%）⁽²⁾。これらの計数は、介護者として主な責任を負う期間に関するそれであり、また、調査の行われた日までの介護期間に関する結果である。要介護者の世話にごく副次的な責任を負う場合を含む全ての期間はもとより調査日以降に継続される介護期間を考慮に入れるならば、介護者の10人中3人は、少なくとも10年にわたって介護者であり続ける。これは、『一般世帯調査』の結果に較べるならば50%高い。

介護の継続期間は、要介護者の属性に従って変化する。それは、慢性疾患を抱える要介護者あるいは16歳以上の障害者の世話に当たるならば特に長い。16歳以上の障害者の世話を担う介護者の半数以上は、少なくとも10年をこれに充てる（56%）。10年の介護継続期間を経験する介護者は、配偶者や16歳未満の児童、とりわけ父母もしくは義父母の世話に当たるならば相対的に少ない（27%、16%、22%）。

介護者に関する調査研究が長い間にわたって焦点を当ててきた論点のひとつは、介護に割く時間と仕事時間とのあつれきであり、両者をいかようにすれば調和することが可能であるかに関しである。

生産年齢人口（16歳以上64歳以下）のうちフルタイムに就く者の13%は、『一般世帯調査』によれば介護者である（2000年）⁽³⁾。これを性別に比較するならば男性よりも女性の比率がやや高い（12%、15%）。同じ年齢階層のうちパートタイムに就く者の17%は、介護者である。これを性別に比較するならば、フルタイム就業と同じように男性よりも女性について高い比率を記録する（14%、18%）。介護者の比率は、非労働力人口について最も高い（男性17%、女性23%、平均21%）。

介護は、『国勢調査』に示されるように週20時間を超えて要介護者の世話に当たる介護者の労働

(1) Joanne Maher and Hazel Green, Carers 2000, results from the carers module of the GHS 2000, TSO, 2002, p.6.

(2) Ibid., p.20.

(3) Ibid., p.8.

力率に影響を与える（表1）。週20時間以上49時間以下について介護を担う介護者のおよそ半数だけが、表に示すように就業状態にある（48.3%）。労働力率は、これに失業者の比率を加えても介護者の半数をやや上まわる程度である（51.9%）。介護負担を負わない場合の労働力率（65.4%）に較べるならば、明らかに低い。就業者の比率は、週50時間以上の介護者になると一段と低下する（29.5%）。労働力率は、これに失業者の比率を加えても介護者の3人中1人さえも下回る（31.7%）。これらは、前出の表に示すように性別のいかんに関わりなく一様に認められる。

表1 介護責任の有無別週当たり介護時間別就業状態の性別比較(2001年) (1)

(単位；%)

	介護者			介護者以外
	週1-19時間	週20-49時間	週50時間以上	
男性				
フルタイム(A)	63.7	48.0	30.7	63.5
パートタイム(B)	7.2	6.5	4.4	5.0
失業(C)	3.7	5.3	3.4	4.5
フルタイム学生(D)	1.2	1.0	0.3	2.4
不就業(E)	24.3	39.2	61.6	24.7
女性				
(A)	32.0	21.7	10.9	33.6
(B)	29.3	22.7	15.2	21.7
(C)	2.2	2.4	1.4	2.5
(D)	1.2	0.9	0.3	2.9
(E)	35.2	52.3	72.2	39.3
計				
(A)	45.7	31.9	18.3	48.6
(B)	19.8	16.4	11.2	13.3
(C)	2.8	3.6	2.2	3.5
(D)	1.2	0.9	0.3	2.7
(E)	30.5	47.2	68	32

(資料) Office for National Statistics, Census 2001, national report for England and Wales, TSO,2003 p.58より作成。

(注) (1)16歳以上74歳以下の年齢階層についてである。四捨五入のため100.0にならない箇所がある。

就業状態には、ジェンダー差が投影される。男性のフルタイム就業の比率は女性のそれに較べて高く、他方、男性のパートタイム比率は明らかに低い。就業形態は、介護責任を負わない女性とかかる責任を負うとはいえ週19時間以下の女性介護者についてフルタイムを主としパートタイムを従とする。これは、週50時間以上はもとより週20時間以上49時間以下の女性介護者の場合に逆転し、パートタイムが主たる就業の形態として登場する。かかる逆転は、前出の表に示すように性別では女性にのみ認められる現象であって、男性の介護者にこれを確かめることはできない。男性は、労働力人口として労働市場との関わりを持つ限りいかなる例外もなしにフルタイム就業を主な形態にし、パートタイム比率は極めて限定的である。

かかる性別の相違が介護責任とその重さに由来することを直接に示す計数を全国規模の調査に見出すことは、残念ながらできない。しかし、これを間接的に例証する計数を『国勢調査』に認めることは、可能である。女性のパートタイム比率は、子供の数が増えるにつれて上昇するのに対して、男性のそれは、子供の数に関わりなく一定である。すなわち、パートタイム比率は、1人の子供を持つ女性に較べるならば2人の子供を育てる女性について明らかに高い(51.1%、65.4%)のに対して、1人の子供を持つ男性と2人の子供を養う男性とで全く同じである(5.4%、5.4%、2001年)⁽⁴⁾。子供数の増加は、ここに示されるように女性の就業形態を規定こそすれ、男性のそれに影響を及ぼすわけではない。介護は、育児と同じように家族責任の一部を構成する。子供の数の増加が女性の就業形態を規定し、男性のそれに影響を及ぼさないとすれば、週当たり介護時間の延長が、女性介護者におけるパートタイム比率の相対的な上昇を招き寄せ、男性介護者におけるパートタイム比率にいささかの影響ももたらさないことも、容易に理解することができよう。育児であれ介護であれ家族責任の増加は、就業形態に関する限り女性に影響を及ぼすのである。

経済的なニーズの充足は、仕事を持つ介護者が仕事に寄せる最も重要な動機である。日々の暮らしに要する生活費は、仕事の対価として払われる賃金によって賄われなければならない。介護に伴う追加的な費用は、これを障害児の親としての介護者に即していえば介護機器はもとより自家用車、住宅の拡張を含む改造、暖房、衣類や食料品に関わって発生する。就業による所得の確保は、これらの支出を賄うために不可欠な選択である。介護者が仕事に就く動機は、経済的なそれに止まらない。仕事に就くことに伴う精神的な利益も見逃すわけにいくまい。仕事は、住居における介護生活から逃れる空間を提供すると共に、自分自身のための時間をも与えてくれる。それが、他の人々との交わりの場所であることもしかりである。交わりを通して自らの存在を確かめ気分を一新するのである。仕事は、こうしたことから介護者が自尊心を維持し精神的な安寧を保つ上においても重要である。介護者は、少なくない利益を享受するからこそ仕事との両立を望

(4) Office for National Statistics, Census 2001, national report for England and Wales, TSO,2003, p.65.

むのである。

仕事と育児との両立がそうであるように、仕事と介護との両立も解決の迫られる問題に日々直面する。介護者は、要介護者に愛しい想いを寄せるだけに両立に向けて工夫を重ねる。しかし、自発的な努力が全ての局面に通用するわけではない。要介護者の姿や希望が脳裏に浮かぶだけに家族や友人による援助にも期待を寄せる。この国の介護者が要介護者と同居する家族に止まらず友人や隣人などからも構成されることは、かかるインフォーマルな援助の広がりを見せて興味深い。しかし、かかる援助に限界のあることも確かである。それは、インフォーマルな援助であることから定期的に繰り返される援助とは言い難いことも少なくない。緊急時の対応に援助を期待し難いことも然りである。大都会はもとより都市部においては、人口の地域間移動に伴って頼りにするべき親戚が近くに住んでいないという事情もある。さらに、介護者は、地域における人的な諸関係を築く上において特別な困難さを抱える。なんとすれば介護に相応の時間とエネルギーを割かれる余り、地域の人的な関係が介護者の意に反して疎遠になり勝ちである。インフォーマルな援助への期待は、この疎遠さの代償として萎えざるを得ない。

両立の難しさは、要介護者へのサービスに影を落とすに止まらず、介護者の携わる仕事への影響として現れることも否定できない。

介護を事由にする離職は、その最も典型的な表現である。離職は、要介護者を長い時間にわたって一人にしておくわけにいかない場合、あるいは要介護者の状態に照らして長期にまたがる相当な介護が求められると予想される場合などに、最も起こりやすい。これは、前出の表に示すように週20時間以上49時間以下はもとより週50時間以上の介護者における不就業比率の際立つ高さからも、間接的に読み取ることができる。この離職にもジェンダー差が投影される。介護者の中で要介護者の世話を事由にかつて離職したことのある比率は、男性よりも女性について高い。すなわち、要介護者と同居する女性介護者のおよそ5人に1人は、介護を事由にかつて離職の経験をする（18%）のに対して、この比率は、同じ地位にある男性介護者に関して10人中僅かに1人である（10%、88年）⁽⁵⁾。同じように要介護者と別の住居に住みながら世話に当たる女性介護者の10人中1人は、介護を事由に離職を経験する（10%）のに対して、この比率は、同じ地位の男性介護者に関して50人中1人に過ぎない（2%、88年）。あるいは、過去3年間に離職をしたことのある50—59歳層の女性のおよそ7人中1人は、家族の世話のためにそうした道を選択する（15%）のに対して、同じ道を選び取る男性は、無視してよい程に限りなくゼロに近い（86年）。

週20時間以上にわたって要介護者の世話に当たるからといって、介護者は、そうした世話の開始後直ちに離職を決意するわけではない。実に多くの介護者が最初の内は仕事に止まる。仕事に

(5) Hilary Arksey and Als, Carers' aspirations and decisions around work and retirement, Department for Work and Pension, Research Report, No.290, 2005, p.23.

携わることの経済的かつ精神的な意義を認めるからであり、将来への言い知れぬ不安を抱えるからでもある。介護者は、時間の経過と共に労働市場からの引退に歩みを進めがちである。離職が長い時間をかけて決断されるだけに、そこに介護者の言い知れぬ迷いを読み取ることは容易である。週20時間以上を要介護者の世話に充てる介護者の就業率は、こうした過程を裏打ちするかのように入職の開始から数えること3年目以降に目だって低下する。これはこれで、仕事と介護との両立に向けた介護者の苦悩の一端を示していて、忘れるわけにいかない事実のひとつである。

仕事と介護との両立は、前者における労働時間の長さにも規定される。言い換えれば両立の可能性は、長時間労働よりも短時間労働あるいはフルタイム就業よりもパートタイム就業において高まる。フルタイム就業者の労働時間短縮への想いは、介護責任を負わない人々よりも介護者について当然のことながら強い(39%、47%、1991—2001年)⁽⁶⁾。フルタイムからパートタイムへの自発的な転換に関する希望は、介護責任のない人々よりも介護を担う労働者に関して強い。仕事に充てる時間は、それが週労働時間の短縮であれパートタイムへの自発的な転換であれ、いずれの場合にも短くなる。介護に充てる時間は、これに比例して延長することが可能である。介護者の心の安寧は、この延長と共に広がるはずである。

パートタイムへの自発的な転換あるいは転職は、両性に等しく開かれるわけではない。男性は、女性ほどにパートタイムへの転換が容易でないことから労働市場からやむなく引退する道を選ぶことが多い。他方、女性の介護者は、同じ地位にある男性に較べるならばフルタイムからパートタイムに比較的容易に転換する。そうした道が開かれているからである。

仕事と介護との両立は、直接には個人の判断に委ねられる。しかし、判断が下されるに当たって、そこに介護者の属する家族の経済状態が顔を覗かせていることを忘れるわけにいかない。すなわち、既婚の女性介護者は、フルタイムで働く夫の賃金を当てにすることによって、パートタイムの仕事と介護との両立を図ることができる。もとよりこれは夫の賃金水準に左右され、それが家族賃金という名に値するほどの水準にあるか否かに規定される。高い賃金水準を手にする夫と共に暮らす既婚女性は、低賃金の夫と同居しながら要介護者の世話に当たる女性に較べるならば、仕事と介護との両立を図ることが可能である。家族の経済状態は、こうして直接には個人の裁量に委ねられる仕事と介護との両立に影響を及ぼす。しかし、全ての女性介護者が夫の高い賃金水準を当てにできるわけではない。まして、ヨーロッパ連合加盟25カ国の中では最も大きな性別賃金格差を記録するこの国⁽⁷⁾にあって、妻の高い賃金水準を当てにできる男性の介護者は、さらに限られる。男性の介護者によるフルタイムからパートタイムへの転換は、その機会が制度的に

(6) Ibid., p.25.

(7) 男性の賃金を100として女性の賃金は、ヨーロッパ連合加盟25カ国の平均で75である。イギリスはこれよりも低い70である(2002年)。Eurostat, Living conditions in Europe, data 2002-2005, 2007 edition, Eurostat, 2007, p.66.

用意される場合においてさえ実際に制限される。男性介護者の低いパートタイム比率は、この結果でもある。これはこれで、直接には本人に委ねられる両立を巡る決断が、家族の経済状態の在りようにも規定されることを例証する。

2. 柔軟な働き方のイギリス的な特徴

仕事と保育あるいは介護との両立が広い関心と呼ぶにつれて、政策上の対応策として登場するのは、ワーク・ファミリーバランス (Work-Family Balance) ないしワーク・ライフバランス (Work-Life Balance) である。かかる政策は、出生率の低下とこれに伴う労働力供給源の縮小に対する懸念から、当初、家族責任を負う女性を対象に形成される。その後、父親としての男性にも広げられる。いずれも育児責任と家族責任とを同義と見なした上で、それと仕事との両立を念頭に置く措置である。さらに、政策は、育児責任に止まらず介護責任を持つ労働者にも拡張される。これは、母親や父親以外の労働者層にも適用が広がったと言い換えることもできる。これにあわせて、当初ワーク・ファミリーフレンドリーあるいはファミリー・フレンドリーと表現されていた政策は、ワーク・ライフバランスの表現へと変更される。仕事と家庭との両立に止まらず広く社会生活との調和の確保が、表現の変更に込められた意味である。

ワーク・ライフバランスに関する主要な定めは、貿易産業省 (Department of Trade and Industry, DTI) の調査研究報告書等⁽⁸⁾に従えば6つの制度として実を結ぶ。

まず、出産休暇である。雇用の諸権利に関する96年法 (the Employment rights act 1996) は、同名の99年法と2002年法と共に少なくとも26週の出産休暇について定める。この権利は、勤続の長さに関わりなく適用される。追加の出産休暇も勤続2年以上 (99年12月14日以前) もしくは1年以上 (99年12月15日以降) の従業員に認められる。休業補償が、勤続と賃金水準を抛り所に算定され26週の出産休暇に限って支給される (2003年4月6日)。この休業補償は、後に9ヶ月の支給に拡充される (2007年4月)。

父親休暇は、雇用に関する2002年法 (the Employment act 2002) の所産である。従業員は、わが子の育児もしくは出産後の母親に対する支援を目的に1週もしくは2週の休暇を取得することができる (2003年4月6日)。殆んどの従業員は、この期間に法定父親手当 (Statutory Paternity Pay, SPP) を支給される。

養子縁組休暇も、雇用に関する2002年法の産物である。従業員は、通常の養子縁組休暇として26週、これに続く付加的な養子縁組休暇として同じく26週を取得することができる。このうち前

(8) Hulya Hooker and als, the Third work-life balance employee survey; main findings, Employment Relations Research Series, No.58, 2007, pp.10-11, USDAW, Maternity and parental rights guide, USDAW, 2007, p.2.

者の通常の養子縁組休暇の期間には、法定養子縁組手当 (Statutory Adoption Pay, SAP) が給付される。この手当は、後に9ヶ月の支給に改められる (2007年4月)。

柔軟な働き方を申告する両親の権利も、先の2002年法による制度である。従業員は、2003年4月6日以降に柔軟な働き方の申告権を認められる。雇い主は、この申告を手続きに沿って真剣に考慮する法的な義務を負う。拒否は、事業上の明確な理由のある場合のみ認められる。申告が拒否された場合には、書面による説明を求める権利が従業員に認められる。6歳未満の子供もしくは18歳未満の障害児を持つ従業員に認められる申告権である。この権利は、仕事と家族に関する2006年法 (the Work and Families act 2006) に沿って2007年4月から成年の要介護者の世話に当たる介護者にも拡張適用される。これらは、保育もしくは介護を担う従業員を念頭に置く措置である。

扶養家族のための臨時的な休暇は、先の96年法によって認められ99年法に沿って拡充される。この権利は、フルタイムとパートタイムの双方に適用される。所得補償の定めはない。

最後に、両親休暇は、出生と両親休暇に関する99年規則 (the Maternity and Parental Leave Regulations 1999) に沿って導入される。この規則は、先の99年法を拠り所に制定される。2002年1月10日以降には、出生と両親休暇に関する2001年修正規則 (the Maternity and Parental Leave (Amendment) Regulations 2001) が施行される。両親休暇の適用は、これによって5歳未満の子供もしくは18歳未満の障害児の両親に広げられる。

ワーク・ライフバランスに関するイギリスの法的な定めは、これを国際的な視野から検討するならば概して遅い時期の産物である。スウェーデンは、筆者の知る限り1日当たりの労働時間を8時間から6時間に短縮する権利を早くも78年に認める⁽⁹⁾。この国が介護休暇手当を設けるのは、89年のことである⁽¹⁰⁾。オランダでは、両親休暇を91年に制度化する⁽¹¹⁾。アメリカは、家族・医療休暇に関する連邦法 (Federal Family and Medical Leave Legislation) を93年制定する⁽¹²⁾。

ヨーロッパ連合 (EU) は、74年1月24日付け理事会決議において社会行動計画の策定について定め、仕事と家族責任の調和に言及する⁽¹³⁾。83年には、両親休暇及び家族事由の休暇に関する指令 (Directive sur le Conge Parental et les Conges pour Raisons Familiales) が提案され、85年と94年における討議を経て96年に採択される。これに先立つ92年には、妊娠女性の保護を目的

(9) Angela Coyle, Women and flexible working in the NHS, EOC, 2003, p.27.

(10) Linda Pickard, Policy options for informal carers of elderly people, in With Respect to old age; long term care-rights and responsibilities, community care and informal care, Research volume 3, TSO,1999, p.47.

(11) Richenda Gambles and als, The Myth of work-life balance, the challenge of our time for men, women and societies, John Wiley & Sons Ltd, 2006, p.28.

(12) Linda Pickard, op.cit., p.47.

(13) L.Hantrais and M.-T.Letablier, Familles, travail et politiques familiales en Europe, Presses Universitaires de France, 1996, pp.112-115.

にする指令が採択され、出産休暇に関する条項がこれに盛り込まれる。2年後の94年には、社会政策に関する白書が公表され、ヨーロッパ連合委員会は、この中で介護に責任を負う労働者の問題に言及し、これらの労働者が仕事と介護の両立を図ることができるよう政策的な対応を取らなければならないとする⁽¹⁴⁾。

イギリス政府は、これらの出産休暇をはじめ両親休暇あるいは労働時間の柔軟な編成に関するヨーロッパレベルの法制化に一貫して反対の立場を取り続ける。労働者の基本的な権利に関する憲章はもとより社会政策に関する協定にも署名しない態度を取ったことでも知られる⁽¹⁵⁾。デンマークやフィンランド及びスウェーデン等の国々が、ワーク・ライフバランスを巡るヨーロッパ連合の法制度化に際してリーダー的な存在であるとするれば、イギリスは、仕事と家族責任の両立を促す諸措置の採用にいかにも消極的な態度を示す。ワーク・ライフバランスに関するイギリスの法的な定めが、制定の時期に限る場合でさえ国際的にはいかにも遅くになされたことは、ヨーロッパ連合のレベルにおいて繰り返し示された政府の対応の国内版に他ならない。

このような評価に対しては当然のことながら反論も予想される。法制度に関する限り確かに指摘の通りかもしれない。しかし、ワーク・ライフバランスは、法制度に止まらず労働協約とその交渉を通して制度化が図られてきた経緯を忘れるわけにいかない。ヨーロッパの労働事情を考えるならば、労働法制と同じ効力を持つ労働協約をそもそも無視するわけにいくまい。イギリス政府は、労働協約とその締結に全幅の信頼を寄せるからこそ、法制度とその改変に消極的な態度を取ったのであって、ワーク・ライフバランスそれ自体に異議を唱えたわけではない。このような批判である。しかし、労働協約の適用状況は、かかる批判にもかかわらずイギリスにおいて明らかに低い（表2）。労働協約の制定はもとよりその厳格な適用の拠り所ともいべき従業員代表の存在も、希薄である。かかる代表のいる事業所の比率は、イギリスにおいて最も低い（21%、ドイツ32%、フランス33%、オランダ45%、フィンランド69%、スウェーデン73%）⁽¹⁶⁾。北欧諸国はもとよりドイツやフランス等の国々に較べてさえ低いのである。してみるとイギリスにおけるワーク・ライフバランスは、法制度に止まらず労働協約を通して欧米諸国の後塵を拝するのではないかと考えられる。

ワーク・ライフバランスは、イギリスにおいて労働市場の弾力化もしくは働き方の柔軟化の主

(14) Judith Eleri Phillips, Working and caring development at the workforce for family carers of disabled and older people, EFILWC,1996, p.3.

(15) L.Hantrais and M.-T.Letablier, op.cit., p.123.

イギリスが、ワーク・ライフバランスに関する対応においてヨーロッパ諸国の後塵を拝してきたことは、貿易産業省の認めるところである。DTI, Work and families, choice and flexibility, a consultation document, DTI, 2005, p.21.

(16) Arnold Riedmann and als, Working time and work-life balance in Europe companies, establishment survey on working time 2004-2005, EFILWC, 2006, p.62.

要な手段として実施される。労働市場の弾力化もしくは働き方の柔軟化は、通常人材派遣を含む就業形態の柔軟化と労働時間の柔軟化との二つから構成される。労働組合の組織率の低下が、かつては雇い主の強い期待にもかかわらず望むべくもなかった働き方の柔軟化を可能にする。

表2 西欧諸国における労働協約の適用状況
(2000—2001年) (1)、(2)

(単位：%)

	2000年	2001年
イギリス		
平均	36	36
24人以下規模企業	10	
25人以上規模企業	31	
オランダ		
平均		88
4人以下規模企業	64	
50人以上99人以下規模企業	77	
100人以上199人以下規模企業	76	
500人以上規模企業	89	
ドイツ	67	
デンマーク	83	83
スウェーデン	90	90
フランス	90—95	90—95

(資料) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, collective bargaining coverage and extension procedures, EFILWC, 2002, p.4 and pp.8-9より作成。

(注) (1)平均は、民間と公共の両部門に関する計数である。従業員規模別は、民間部門に関するものである。

(2)空欄は、不明である。

イギリスにおけるワーク・ライフバランス、言い換えれば柔軟な働き方の特徴を国際的な視野から見定めるために、以下においては、イギリスとオランダ及びドイツの3カ国の労働時間の柔軟化に焦点を当てながら比較を試みてみたい。

イギリスを含む3カ国には、幾つかの類似性を確かめることができる。女性の労働力率は、デンマーク(71.9%)やスウェーデン(70.4%)には及ばないとはいえ、ヨーロッパ連合加盟25カ国

の平均（56.3%）よりも高い（イギリス65.9%、オランダ66.4%、ドイツ59.6%、2005年）⁽¹⁷⁾。女性のパートタイム比率は、ヨーロッパ連合の平均（32.9%）やスウェーデン（40.3%）に較べると明らかに高い（42.6%、74.7%、45.8%、2006年）。他方、性別賃金格差は、ヨーロッパ連合の平均（75.4%）を下まわるか、あるいは同じ程度の水準にあり（69.7%、76.4%、74.4%）、格差の少ないデンマーク（80.0%）やスウェーデン（84.7%、2002年）に較べるならば、大きな格差を記録する。

かつてフランスの研究者は、イギリスを含む3カ国の女性の労働力状態が、デンマークやスウェーデン女性のそれと異なる特徴を示すとして、前者における職業生活の中断と後者における継続的な就業とを指標に分析したことがある⁽¹⁸⁾。96年のことである。職業生活の中断は、女性の労働力率を低下させ再就業後におけるパートタイム就業の可能性を高める。それは、性別賃金格差にも否定的な影響を及ぼす。他方、女性の家族形成期における継続的な就業は、労働力率はもとより賃金水準の形成にも積極的な効果を発揮する。してみるとフランスの研究者が示した分析は、先の諸指標に即して考えるならば今日も基本的に妥当するということができる。

3カ国における類似性はこの限りである。労働時間の柔軟化に関する限りイギリスと他の2カ国との相違は、無視するわけにいかない程に大きい。

第1に、労働時間の柔軟化に関するイギリスの法制度が、労働時間数の変更には止まることなく時間帯と就業場所の変更を柔軟化の手段として広く認めるのに対して、オランダとドイツにおいては労働時間の長さとその変更には絞られる。

労働時間の柔軟化は、イギリスの貿易産業省によれば始業と就業時間の柔軟な変更をはじめ週5日勤務から週4日勤務への出勤日数の短縮、週を単位にする労働時間から年を単位にする労働時間制度の導入、ジョブシェアによるパートタイム化及び在宅勤務ないしテレワーク等から構成される⁽¹⁹⁾。これは、『仕事と介護に関する従業員のための手引き』（2007年）と題する冊子の中で、仕事と家族に関する2006年法を拠り所になされた貿易産業省による説明である。他方、オランダとドイツにおいては、労働時間の短縮もしくは延長とこれに伴う勤務時間帯の変更を対象とする。例えばオランダにおいては、労働時間の柔軟化に関する最初の労働協約が90年代に締結され、週36時間制の導入とその適用方法に関する労働者の選択権が、条項として示される。労働者は、労働日の短縮はもとより年次有給休暇の延長、早期の老齢退職等の中から希望する方法を選び取る。労働時間に関する96年法（the Working Time Act 1996）は、日並びに週当たり労働時間に制限

(17) Ministère de l' Emploi, de la Cohesion Sociale et du Logement, Chiffres clés, l' egalite entre les femmes et les homes, Ministère de l' Emploi, de la Cohesion Sociale et du Logement, 2006, pp.72-73 and p.75.

(18) L.Hantrais and M.-T.Letablier, op.cit., p.106.

(19) DTI and Carers UK, Employees guide to work and caring, DTI and Carers UK,2007, p.6.

を加えると共に、労働時間に関する交渉の企業レベルへの分権化についても新たに定める。雇い主は、勤務表を作成するに当たって介護や保育あるいはボランティアワークに関する従業員の関与を考慮する法的な義務を負うことになる。事情は、ドイツにおいても類似する。労働時間の短縮と柔軟化が、80年代後半以降に交渉の議題として登場する。かかる柔軟化を通して制度化されるのは、日もしくは週あるいは年を単位にする労働時間の変更である。労働時間の柔軟化といえども、そこには、ジョブシェアによるパートタイム化や在宅勤務等の諸方法はイギリスと異なっていない。

第2に、週労働時間を効果的に規制する定めはイギリスに事実上存在しないのに対して、オランダとドイツにおける労働時間の柔軟化を巡る労使の交渉は、労働時間に関する明確な制限を設ける。

48時間指令とも称されるヨーロッパ連合の労働時間に関する指令は、労働者が自発的な意思からその適用除外に書面を以って同意するならば、週48時間を超えて働くことをオプト・アウト (Opt out) として認める。イギリス政府は、この規定を政府のホームページで広く周知するなどその適用にいかにも積極的である。加えてこの国における労働協約の適用状況は、前出の表に示すようにオランダやドイツとは対照的に芳しくない状況にある。他方、オランダにおいては法制度と労働協約、ドイツにおいては労働協約を通して労働時間に関する制限を設ける。両者における相違は、労働時間の格差として現れる。フルタイムで働く男性の週平均労働時間は、オランダ (39時間) とドイツ (41時間) において短く、イギリス (44時間、2005年) において長い。この長さは、ヨーロッパ連合加盟25カ国の平均 (41時間) に較べても際立つ⁽²⁰⁾。さらに、週48時間を超えて働くフルタイム労働者はオランダとドイツに少なく (1%、6%)、イギリスに目立って多い (18%)。この多さは、ヨーロッパ連合の平均 (9%) の丁度2倍に当たる。週48時間を超えて働くフルタイム労働者は、イギリスに関する限り子供を持つ場合にも広がりを見せる (男性22%、女性2%、平均11%、2000年)⁽²¹⁾。

イギリスにおける労働時間の長さは、所定外労働時間の補償方法にも影響された結果である。すなわち、所定外労働時間を賃金の支払いによって補償する事例は、イギリスにおいて際立って多く (68%)、オランダとドイツにおいて少ない (33%、21%、2004—05年)⁽²²⁾。他方、これを休日の付与をもって補償する事業所はイギリスに少なく (14%)、オランダとドイツに多い (43%、65%、他は両方法の組み合わせ)。イギリスにおいては賃金による補償を主な方法とすることから、所定外労働時間の長さは、殆んどそのまま週労働時間の長さとして現れる。この国のフルタイム

(20) Eurostat, Living conditions in Europe, data 2002-2005, 2007 edition, Eurostat, 2007, p.50.

(21) Joanne White and Johanna Beswick, Working long hours, Health & Safety Laboratory, 2003, p.4.

(22) Arnold Riemann and als, Working time and work-life balance in European companies, establishment survey on working time 2004-2005, EFILWC, 2006, p.5.

労働者は、かくして長い労働時間に規定されて労働時間を除く他の生活時間の柔軟な設計を制限される。週労働時間のいかにも柔軟な扱いが、長い労働時間を招きよせ家事時間や自由時間などの他の生活時間を圧迫するのである。

第3に、柔軟な働き方を含む労働時間の柔軟化は、イギリスにおいて6歳未満の子供もしくは18歳未満の障害児を持つ従業員あるいは成人の要介護者の世話を当てる従業員に限って認められるのに対して、オランダとドイツにおいては小規模企業を除く全ての従業員に権利として認められる。イギリスにおいては、上に示す属性の従業員であっても派遣労働契約の従業員は除かれる。他方、ドイツの派遣労働者は、イギリスはもとよりフランスとも異なって人材派遣企業と期間の定めのない労働契約を結ぶことを特徴にすることから、他の労働者と同じように権利を認められる。パートタイム労働者（劣等処遇の防止）に関する2000年規則（the Part-Time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulation 2000）は、雇用形態を事由にする不均等な処遇について禁止する。しかし、この規則が実際にその効果を発揮してパートタイマーによる労働時間の柔軟化に効果的であるか否かは、尙定かではない。

第4に、イギリスの法制度が労働時間の柔軟化に関する申告の権利を認めるのに対して、オランダとドイツにおいては柔軟化の権利について定め、両国の裁判所によってこれが裏打ちされる。

労働者が書面による申請を行うと28日以内に企業との話し合いが持たれ、この話し合いに続く14日以内に回答が労働者に寄せられる。申告であることから、これが認められない場合もある。企業による拒否は、事業上の事由を拠り所にしなければならないとされ、追加的な費用の発生をはじめ顧客の要望に対応する上での望ましからざる影響、現有の職員による対応の不可能性、職員の採用による対処の不可能性等ならなる8つの事由が正当な拒否に当たる、と定められる。申告が書面通りに認められるのは、3件中2件を下まわる（60%、2006年2-3月）⁽²³⁾。性別には男性による申告の承認比率が低く、2件中1件を僅かに上まわる程度である（53%、女性66%）。こうした実情はイギリスに特有であって、オランダとドイツには無縁の産物である。彼我における法制度の違いのもたらす結果に他ならない。

最後に、イギリスと他の2カ国におけるパートタイマーの賃金をはじめとする労働条件にも明らかな相違を伴う。

3カ国におけるパートタイム女性の多さについては、既に述べた。これを家族のあり様に即していえば父親によるフルタイム就業と母親によるパートタイム就業の支配的な性格である（表3）。しかし、3カ国における類似の特徴は、この限りである。イギリスにおける法的にはもとより労働協約による規制の弱さは、パートタイム賃金の相対的に低さとして現れる。この国のパートタイ

(23) Hulya Hooker and als, op.cit., p.179.

ム女性の時間当たり賃金は、フルタイムで働く男性のそれに較べて38%低い(2005年)⁽²⁴⁾。同じくパートタイム女性のそれは、同性のフルタイマーに較べて4分の1強低い(26%)。雇用形態別の賃金格差は、オランダにおいても認められるとはいえないかにも小さい。この国のパートタイム女性の賃金は、フルタイムで働く同性のそれを2%未満下まわるに止まる。

表3 西欧諸国の夫婦の子供の有無別雇用形態別比率(2000年)(1)

(単位；%)

	片稼夫婦	夫パートタイム 妻パートタイム	夫パートタイム 妻フルタイム	夫フルタイム 妻パートタイム	夫婦共に フルタイム
子供のいる夫婦					
イギリス(A)	29.8	0.7	0.9	40.0	28.6
オランダ(B)	32.7	1.3	1.3	52.9	10.8
ドイツ(C)	39.7	0.6	0.7	32.9	26.1
フランス(D)	36.0	1.2	1.1	16.3	45.4
子供のいない夫婦					
(A)	20.9	1.1	1.6	21.2	55.2
(B)	29.0	2.2	1.6	29.3	37.9
(C)	30.1	0.8	1.2	20.4	47.5
(D)	31.8	1.1	1.6	13.2	52.3

(資料) Ana Franco and Karin Winquist, Women and men reconciling work and family life, Statistics in focus, population and social conditions, Theme 3-9/2002, EUROSTAT, European Communities, 2002, p.4より借用。

(注) (1)イギリスについてのみ1999年の計数である。

パートタイムが文字通りの意味において自発的な選択の結果であり、労働時間に関する規制力も発揮していると答える女性パートタイマーは、イギリスに少なくオランダに多い(49%、75%)。

パートタイムが少なくない労働者にとって仕事と育児や介護を両立させるための唯一の手段であるとしても、これに伴う負の代償は、オランダとドイツに較べるならばイギリスにおいて大きい。

3. ケアラー・フレンドリー政策の展開と効果

ワーク・ファミリーバランスもしくはファミリー・フレンドリー(Family-friendly)の表現は、イギリスに関する限り90年代末葉にワーク・ライフバランスの用語に取って代わられる。家族に

(24) Colette Fagan and als, Out of time, why Britain needs a new approach to working-time flexibility, TUC, 2006, p.37.

止まらず広く社会生活と仕事との両立こそ実現するに相応しい課題であるとの問題関心を、そこに読み取ることができる。これらの用語の使用をあえて退けてケアラー・フレンドリー（Carers-friendly）の表現を用いる例も生まれる。筆者の知る限り90年から91年にかけて最初に使用され、93年には保健省（DH）によっても用いられる⁽²⁵⁾。ワーク・ファミリーバランスやワーク・ライフバランスと表現する場合に念頭に置かれ、あるいは連想される家族責任は、主としてもしくは専ら育児に関するそれであり、幼子を育てる母親もしくは父親としての労働者像に他ならない。要介護者の日常生活上の援助に当たる介護者を連想することは、残念ながら乏しい。ケアラー・フレンドリーの表現は、仕事との両立が介護者にとっても緊切の課題であることを明示するためにファミリー・フレンドリーに擬えて考案される。

もとよりケアラー・フレンドリーと表現するからといってもその政策体系は、ワーク・ライフバランスのそれと大きく異なるわけではない。それは、大別すれば5つの手段から構成される。まず、ジョブシェアや在宅勤務などの柔軟な働き方と休暇制度及びカウンセリングや助言を含む情報の提供である。これは、『介護者のための全国戦略』に示されるように仕事を持つ介護者を対象にする⁽²⁶⁾。いまひとつは、介護を終えた後に再就業を希望するかつての介護者への職業訓練や職業紹介並びに復職権の付与である。ケアラー・フレンドリーの政策体系は、してみると最初の3つの手段に関する限りワーク・ライフバランスのそれと全く同じであり、他の2つの手段に限って独自であると評することができる。その違いは、ワーク・ライフバランスが専ら仕事を持つ労働者を対象にするのに対して、ケアラー・フレンドリーが、これに加えて再就業の希望者をも視野に収めるからである。

ケアラー・フレンドリーに関する『介護者のための全国戦略』の提起には、研究者による批判も寄せられる。すなわち、『介護者のための全国戦略』は、「要介護者の世話を続ける介護者の支援に専ら関心を寄せ」「介護と仕事との両立を願っているけれども、介護の故に就業を断念せざるを得なかった人々を含む不就業状態の介護者への支援には口をつむぐ」⁽²⁷⁾との批判である。しかし、この批判は当たらない。なんとすれば『介護者のための全国戦略』は、介護者と就業と題する第3章において7つの節を設ける。これを順に示すならば仕事を持つ介護者の支援、介護者の継続的な就業の条件の整備、柔軟な働き方に関する政策、柔軟な支援サービス、介護を終えて労働市場に戻るかつての介護者への支援、仕事を持つ介護者への経済的な支援、介護者の年金権の保護、

(25) Dawliffe Hall Educational Foundation, Work versus family ? practices at work that unite employment and caring responsibilities, Dawliffe Hall Educational Foundation, 1991, p.3 and p.13, Department of Health, Employers and carers, DH, 1993, p.7.

(26) H.M.Government, Caring about carers, a national strategy for carers, H.M.Government, 1999, p.27.

(27) Ramcharan P and Whittell B, Carers and employment in Stalker K, Reconceptualising work with carers, new directions for policy and practice, Jessica Kingsley Publishers, 2003, p.138.

これらである⁽²⁸⁾。『介護者のための全国戦略』は、これらの構成から容易に理解されるように就業中の介護者はもとより不就業状態にあるかつての介護経験者をも視野に収めながら、ケアラー・フレンドリーな政策について構想する。先の批判が、正確な理解を抛り所にするとは到底考えられない。

ケアラー・フレンドリーな政策は、『介護者に関する全国戦略』や貿易産業省『仕事と家庭生活の両立一両親による選択 選択の可能性を高め支援する一』（2003年）や同『仕事と家族、選択と柔軟化一諮問文書一』（2005年）等の公文書も指摘するように、従業員の定着率の向上と移動率の低下をはじめ欠勤率の低下、勤労意欲の向上等の効果を発揮する⁽²⁹⁾。

しかし、これらの効果を認めてケアラー・フレンドリーな政策に親和的な対応を示すのは、民間部門よりも国民保健サービスを含む公共部門であり、民間部門に限っていえば中小規模の企業ではなくこの国はもとより国際的にも良く知られる大企業である。このうち前者の先駆的な例としては、オクスフォードシャー州をはじめブラッドフォード地域保健局 (Bradford Community Health Trust)、ブリストル市 (Bristol City Council)、ベリー市 (Bury Metropolitan Borough Council)、キングストン・アポンハル市 (Kingston upon Hull City Council)、レッドカー・クリーヴランド州 (Redcar and Cleveland Borough Council)、ロジアン州 (Lothian Regional Council) による取り組みである。このうちオクスフォードシャー州における取り組みが90年に始まったことは、本誌の前号に掲載の年表に示す所である。さらに、後者の代表例としては、ミッドランド銀行 (Midland Bank) をはじめバークレー銀行 (Barclays Bank)、スコットランド・ロイヤル銀行 (Royal Bank of Scotland)、ブリテイッシュ・テレコム (British Telecom)、英国石油 (British Petroleum)、大規模小売店舗を各地に構えることで名高いマーク・アンド・スペンサー (Marks and Spencer)、オープン・ユニバーシティー (Open University) 等を上げることができる⁽³⁰⁾。

公共部門による積極的な態度から相応の背景を読み取ることは、容易である。まず、公共部門は多くの女性を雇用することである。介護の担い手は、性別で言えば女性に多い。女性は、平均的な自治体でいえば職員70%を占める。国民保健サービスでは、看護職員を思い起こすならば容易に推察されるように職員のおよそ4人中3人が女性である。これらの公的な機関に働く女性の比率は、女性雇用者に関する平均的な比率 (48.8%、2004年) よりも高い。さらに、これらの組織における職員の平均年齢は、勤続の長さを反映して相対的に高い。40歳を超す職員は、自治体社会サービス部職員を例にするならばおよそ3人中2人 (64%)、国民保健サービス職員において

(28) H.M.Government, op.cit., pp.25-35.

(29) Ibid., p.28, DTI, Balancing work and family life; enhancing choice and support for parents, DTI, 2003, p.20, DTI, Work and families, choice and flexibility, a consultation document, DTI, 2005, p.18.

(30) The Carers in Employment Group, Carers in employment, a report on the development of policies to support carers at work, The Princess Royal Trust for Carers, 1995, pp.23-27.

2人中1人（55%）である⁽³¹⁾。介護者化の可能性は、45歳以上の年齢階層において最も高いことを改めて思い起こしたい。最後に、両機関は、深刻な労働力不足を経験することでも共通する。職員の定着化と新規の採用に関する差し迫った必要が、ケアラー・フレンドリーな政策の採用を後押しするのである。

ケアラー・フレンドリーの政策体系を公共部門の実際に即して概観するならば、以下のようである。

まず、介護者休暇（Carers leave）である。これは、自宅における要介護者の世話や介護施設への要介護者の入所への対応はもとより扶養家族の入院中もしくは退院後における世話、家族の疾病や交通事故に伴う介護ニーズの発生などを事由に申請され取得される。およそ80%の自治体がこの休暇を制度化し、半数近くの自治体において有給の扱いである（46%、2000年）⁽³²⁾。介護者休暇は、勤続1年以上の職員全てに開かれ、通常ならば年に4週間まで取得することができる。これとは別の家族特別休暇（Compassionate leave）は、殆んどの自治体に制度化される（88%）。制度化は、民間部門を含む平均的な比率（38%）に較べるならば遥かに進んでいる。多くは有給の扱いである（78%）。例えばロンドン・クロイドン自治区（London Borough of Croydon）は、扶養家族の疾病を事由にする5日間の休暇を認めると共に、一定の条件を満たす場合にはこれを3週間の有給休暇として延長することができる。あるいは、チェスターフィールド市（Chesterfield Borough Council）は、家族の抱える問題に対応するための3日間の休暇を設け、これも一定の条件に沿って7日間まで延長することができる。

フレックスタイムは、自治体における労働時間の柔軟化の最も良く知られる形態である。殆んどの自治体がこれを採用する（95%、2000年）。1年を単位にする労働時間の編成や週当たり労働日数の短縮を導入する自治体もある（41%、21%）。自治体のサービスを担うパートタイム職員は少なくない。

自治体における労働時間の柔軟化には、幾つかの制約がある。まず、かかる柔軟化の導入は、その形態によっては自治体間の格差を伴う。例えば週当たり労働日数の短縮は、6,403人以上の職員を擁する最も規模の大きな自治体の3分の1において導入されるのに対して、423人以下の職員を数える最も小さな規模の自治体においては10%にさえ満たない導入の状況である（2000年）。民間部門における事業所規模別の導入状況に類似の格差に他ならない。また、職員の職階や職種による格差も認められる。労働時間の柔軟化は、職階でいえば管理職にとって制度上いかにも難しい選択である⁽³³⁾。在宅サービスを担う介護職員や介護施設の職員の多くも、制度的に排除されるこ

(31) Linda Pickard, op.cit., p.16.

(32) Ibid., p.18.

(33) Marilyn Howard, Support for working carers, Joseph Rowntree Foundation, 2005, p.7, Linda Pickard, op.cit., p.25.

とが少なくない。更に、農村部の自治体職員においては労働時間の柔軟化を含むケアラー・フレンドリー政策が公式に採用されないことから、これを権利として行使するわけに行かない職員も少なくない。

在宅勤務は、自治体においてごく限られる。この種の働き方に関する公式の方針を確立していない自治体が、多いからである。これとは対照的に、カウンセリングや助言等のサービスは、殆ど自治体において給付される（93%、2000年）。職場におけるカウンセリングが民間部門を含めて4分の1程度の事業所においてのみ提供される現状（26%）に較べるならば、実に広がりを持つサービスである。もとより、これらのサービスが育児に止まらず介護にも適切に対応するように設計されているかどうかといえ、必ずしもそうとは言い難い。育児の他に介護に関する情報を職員に提供する自治体は、5分の1さえも下まわるからである（18%）。ケアラー・フレンドリーとは銘打ちながら、なお専ら育児を念頭に置くファミリー・フレンドリー政策の展開が、ここにも確認される。

労働時間の柔軟化は、国民保健サービスにとって厳しさを増す労働力不足に対応するための戦略的な課題のひとつである。国民保健サービスにおけるケアラー・フレンドリーは、ジョブシェアとパートタイム化、週当たり労働日数の短縮、在宅勤務、ストレス管理のための訓練過程の開設、介護者のネットワークの形成、緊急時に対応するための介護者の有給休暇、カウンセリング・サービス等から構成される。

ケアラー・フレンドリーとして制度化される諸手段の利用状況は、芳しいとは言い難い。介護者休暇を取得した介護者は、これがいかにも有益であったと積極的な評価を与える。しかし、取得を妨げる要因が存在する。職員は、自治体や国民保健サービスの政策についてこれをしばしば知らない。制度を知る場合にも権利の行使に躊躇する。なんとすれば介護者としてその権利を行使するならば、昇進の機会を損なうのではないかと恐れを抱くからである。数少ない介護者休暇の申請が主として女性の職員によってなされ、男性職員によるそれが相対的に少ないことの要因は、この昇進の機会を自ら損なうのではないかと恐れからである。男性の職員は、そうしたリスクを恐れて介護者休暇ではなく年次有給休暇を取得して介護責任に向き合おうとする。日本において早くから指摘されてきた事態に類似する状況を、ここに見るのである。

取得が進まないいまひとつの要因は、ケアラー・フレンドリー政策のやや自由裁量的な性格である。申請を受理するか否かの判断は、介護責任を負いながら仕事に就く職員を部下に持つ直属の管理者である。受理は、職員と管理者との日常的な信頼関係もさることながら、仕事と介護との両立に関する管理者の知見に大きく左右される。管理者の理解は、公共部門においても充分に進んでいるとは言えない。仕事と家族に関する2006年法が、全ての介護者に労働時間の柔軟化を含む働き方の柔軟化に関する申告権を認めただけに、その効果が注目される。

公共部門における長時間労働の広がりも介護者休暇の取得を含む労働時間の柔軟化の広がりを

抑制する。長い労働時間は、民間部門に固有の現象ではない。国民保健サービスはもとより自治体にも長時間労働の風土 (Long-hours culture) とも称される程に長い労働時間が存在する。医師の労働時間を短縮する機会はいかにも乏しく、多くの医師は、家族生活を犠牲にしながら仕事に携わる胸の内を明かす⁽³⁴⁾。これはその一例である。職場に長い労働時間が蔓延するならば、それは、労働時間の柔軟化を模索しながら仕事と介護との両立を図ろうとする介護者の意欲を萎えさせる。模索は、いかにも不本意であるとはいえ労働時間の長さに拘泥されながら、優れて個人的な算段を見出すことに止まらざるを得ない。

ファミリー・フレンドリー政策は、女性の育児責任に関わって形成される。その後、ワーク・ライフバランス政策へと展開される。これが育児休暇の取得として一定の実績を残してきたことは、紛れもない事実であり歓迎に値する。90年代後半とりわけ2000年以降における法制度の遅ればせながらの整備が、そうした実績を後押ししたことも確かである。育児休暇の取得とその広がりが、介護者休暇の取得を含むケアラー・フレンドリーの定着化へと波及するのかどうか、決して予断を許す状況にはない。しかし、自治体や国民保健サービスの個別的な取り組みに止まらず法制度の整備を伴ってきただけに、波及の効果が期待されるところである。

4. 介護者手当の要件と介護者の労働力化

介護者に対する社会保障給付は、その在りようによって彼女や彼の労働力状態に影響を及ぼす。ケアラー・フレンドリーに続いて介護者手当を取り上げる意味は、ここにある。

介護者手当 (Carers' Allowance) は、障害者介護手当 (Invalid Care Allowance, ICA) の名称の下に75年に導入される。この手当は、稼ぎ手の年齢階層に属するけれども重度の障害を抱え介護を必要にする人の無償の付添い人として、家に居ながら世話に当たる人を対象に制度化される。当初は男性と独身女性のみを対象にし、86年によく既婚女性にも適用される。さらに、94年には65歳の年齢まで支給が延長される。少なくとも週35時間を介護に充てることから避けることのできない遺失利益を一部代替する所得保障制度である。介護者は、仕事に就くことも可能である。しかし、それは、認められる経費を控除した後の勤労所得が週87ポンドを超えない限りにおいてである (2007年度)。

この手当は、給付に先立つ資力調査の対象でもなければ保険料の拠出を条件にするわけでもない。強制的な拠出を要件にしないこともあって、その水準は低い。現行の水準は、国民保険制度の拠出原則とその遵守を優先することから、国民保険の給付水準の60%に相当する水準に定められる。制度の設計当初から意識的に設けられたこの格差は、その後も維持される。

(34) Sally Baldwin and Jane Falkingham, Social security and social change, new challenges to the Beveridge model, Harvester Wheatsheaf, 1994, p.186.

介護者手当は、他の人による諸手当の受給を給付の要件にすることから、この国の社会保障制度にあって稀な存在である。介護のニーズは、重度の障害に伴って発生すると考えられることから、介護者手当は、付き添い手当（Attendance Allowance, AA）をはじめ障害者生活手当（Disability Living Allowance, DLA）、常時付き添い手当（Constant Attendance Allowance, CAA）のいずれかを受けている者、業務災害障害手当（Industrial Injuries Disablement Benefit, IIDB）もしくは戦争障害年金（War Disablement Pension, WDP）の基礎支給率のどちらかを受給する者の世話に当たる介護者のみを対象に支給される。

介護者手当の受給は、増加する傾向にある（表4）。女性比率の上昇は、表に示すように86年以降の現象であり、この年における既婚女性への適用の拡大の効果をここに認めることができる。年齢階層別には45歳以上59歳以下が受給者の半数に近い（41.3%、2006年）。かかる年齢階層が介護者全体に占める割合（37.8%）をやや上まわる。受給者のおよそ半数は、所得補助（Income Support, IS）など他の諸手当の受給者でもある。他の半数は、介護者手当を唯一の所得源泉にする。

表4 介護者手当受給者の性別推移(1981—2006年) (1)

	実 数(人)			比 率(%)	
	男性(A)	女性(B)	計(C)	(A)	(B)
1981年	3,000	4,000	7,000	42.9	57.1
1986年	7,000	23,000	31,000	23.3	76.7
1991年	31,000	129,000	159,000	19.4	80.6
1995年	74,495	241,858	316,353	23.5	76.5
2001年	94,955	281,260	376,215	25.2	74.8
2006年	116,900	342,030	458,930	25.5	74.5

(資料) 岩間大和子「家族介護者の政策上の位置付けと公的支援—日英の政策の展開及び国際比較の視点—」国立国会図書館『レファレンス』624号、2003年1月、33頁、http://193.115.152.21/100pc/ca/ccdate/ccsex/a_carate_r_ccdate_c_c_ccsex.htmlより作成。

(注) (1) 1981—91年は概数で示されているために男女の合計が一致しない。構成比は筆者の算出による。

この手当は、積極的に評価されて良い。ベヴァリジは、児童手当の制度化を提唱こそすれ介護者手当については視野の外に置く。ベヴァリジは、介護を無償で担う人々への経済的な補償が必要であるとは、そもそも考えていない⁽³⁵⁾。性別の役割分担を疑う余地のない前提として受け入れ、無償の介護を既婚女性の中心的な責務として位置付けることから、介護に伴う経済的な損失を社

(35) McLaughlin E, Social security and community care; the case of the Invalid Care Allowance, Department of Social Security/HMSO,1991, p.2.

会保障によって捕捉するに値する事項の一種であるとの発想は、ベヴァリジにそもそも存在しない。介護者手当の制度化、とりわけ86年以降における既婚女性へのこの適用は、ベヴァリジの考えに明確な別れを告げる事柄として、積極的な評価に値する。

手当は、要介護者の手にする所得とは別個の介護者の権利として認められる経済的な援助の形態である。社会保障制度の一環として普遍的に適用されることも、特徴のひとつである。さらに、手当の受給は、介護者によるサービスの受給をなんら制限しない。この手当がサービスの受給を事由に停止されることはない。手当を受ける介護者が、アセスメントを経て援助の必要性が認められ休息の機会を享受する例も伝えられる。また、アセスメントを経て全く新たに手当の受給要件を満たすと認定され、あわせて、介護者を直接の対象にするサービスの給付を受ける例も耳にする。介護者手当は、要介護者の家族や隣人のいかに関わりなく等しく支給されることも、積極的である。家族が、同じ介護責任を負うとはいえ要介護者と血縁関係を有することのみを以って相対的に低い金銭補償に甘んじなければならないとの暗黙の前提は、そこに存在しない。介護労働が、血縁関係の如何に関わりなく等しく評価されるのである。

介護者手当が積極的な諸側面を持つにもかかわらず、議会や研究者による広い批判的になってきたことも、これまた確かである。批判は、社会政策分野の研究者に広く共有される。指摘される論点は少なくない。

所得を維持する機能は、介護者手当が基礎年金の60%に相当する水準とされることから、実際のところ担保されないとの批判である。ちなみに現行の手当は、基礎年金（週87.30ポンド、2007年度）の55.7%に相当する水準にある。介護者手当の水準の低さの拠り所のひとつは、この手当が無拠出のそれであることから、拠出を条件に権利が発生し給付される手当よりも低い水準に設定されなければならないとの主張である。しかし、拠出と無拠出との区別が、いかなる影響を及ぼすかについて考えてみなければならない。要介護者の世話を担い、それ故に労働市場への参入にも不本意ながら制限を加えざるを得ない人々は、かかる役割と無縁な人々に較べて経済的に不利な状態にある。これを性別でいえば、介護者の性別構成から容易に理解されるように女性である。拠出と無拠出との区別は、してみると生産年齢人口に属する女性への間接的な差別に他ならない。介護者手当が、介護責任に伴う遺失利益の補償を目的にするのであれば、これに相応しい水準が確保されてこそ目的に適うといわなければならない。

介護者手当の効果は、これを受給する介護者数に照らしても問題を含む。受給者が年を追って増加する傾向にあることは、前出の表に示す通りである。しかし、手当の受給は、週35時間を超えて要介護者の世話に当たる介護者の10人中僅かに1人に過ぎない（88年）との指摘もなされてきた⁽³⁶⁾。

(36) Linda Pickard, op.cit., p.52.

こうした芳しからざる状況は、受給者の増加と共に改善の傾向を辿り、週35時間以上の介護者の40%近くが手当を受給する（97年度）とのやや積極的な評価も見られる⁽³⁷⁾。要件を満たす介護者の受給比率は、その後どのように変化したであろうか。週35時間以上の介護者の規模は、残念ながら公表される『国勢調査』等から拾い出すことはできない。そこで週50時間以上の介護者を抽出するならば、その規模は、イングランドとウェールズ及びスコットランドにおいて120万751人（2001年）である⁽³⁸⁾。介護者手当の受給比率は、前出の表に示す受給者（37万6,215人）の31.3%に過ぎない。ごく控え目に見積もってもこの比率である。88年以降の受給者比率よりも確かに上昇すると推察されるとはいえ、依然として低い水準にあることは否定できない。

介護者手当に関するいまひとつの批判は、仕事と介護との両立が容易でないことである。下院社会サービス委員会は、介護者の労働力化が本人はもとより社会にとっても好ましいことであるにもかかわらず、手当は、仕事と介護との両立に水をさすと批判したことがある⁽³⁹⁾。受給者の殆んどは、非労働力化の状態にあるとの推計が行われたことも記憶に新しい（96%、90年）⁽⁴⁰⁾。その後、勤労所得の上限が徐々に引き上げられることから、これにつれてパートタイムに就きながら手当を受給する介護者も増加する。『介護者のための全国戦略』は、およそ10%に相当する受給者が雇用者もしくは自営業者の状態にある⁽⁴¹⁾と紹介していたことも思い起こされる。しかし、受給者の増加がこうした就業状態にある介護者の増加に専ら起因すると評することは、勤労所得の上限として設定される低い水準を考えるならば、いかにも早計である。しかも、99年に初めて導入される最低賃金制度の時間当たり賃金は毎年引き上げられ、今日では平均賃金の過半を越す水準を記録する（中位数、47.6%、99年、51.1%、2006年）⁽⁴²⁾。介護者は、このために労働力化を巡る新たな決断を迫られる。パートタイムの週当たり労働時間の縮減を選択することによって手当の受給要件をかるうじて充足する介護者の存在が認められると同時に、手当の受給を優先して離職の道を選ぶ介護者や仕事への拘りを捨てることができずに止むなく手当の受給を断念する介護者も存在する。

イギリスの社会保障は、介護者の労働力化を奨励しないことはもとより、まして彼女や彼のフルタイム就業者化を支援する制度ではない。この国の研究者が介護者手当を念頭に加えた批判である。

(37) Office for National Statistics, Census 2001, op.cit., p.56, <http://www.scotland.gov.uk/consultations/health/jpiaf-10.asp>.

(38) House of Commons, Social Services Committee, Community care; carers, HMSO, 1990, #90-91.

(39) McLaughlin E, op.cit., p.2.

(40) H.M.Government, op.cit., p.34.

(41) Low Pay Commission, National minimum wage, LPC report 2007, Cm7056, TSO, 2007, p.21.

(42) Evandrou M, Employment and care, paid and unpaid work; the socio-economic position of informal carers in Britain, in Phillips J and als, Working carers, Aldershot, 1995, p.35, Sally Baldwin and Jane Falkingham, op.cit., p.188.

仕事と介護との両立の難しさは、介護者手当に関する限り勤労所得の上限規定に由来することであって、手当の存在それ自体に起因する現象ではない。この国のフェミニストたちは、介護者の直面する経済的な窮状に焦点を当てる社会保障制度とその拡充に至って積極的である。介護者手当が、現行の規定に促されて介護者の非労働力化を一部に招いているからといって、かかる手当の廃止を求める声はない。そうした意見を筆者は寡聞にして知らない。英国介護者協会を含めて提出される要望は、勤労所得の上限の引き上げであり、これによって仕事と介護との両立の可能性を広げること、これである。