

福祉国家の忘れられた人々

三 富 紀 敬

はじめに

筆者は、かつて「アメリカ保育労働者の賃金・労働条件」(『法経研究』41巻1号、1992年4月、その後同名の拙文として『保育情報』184号、92年7月に再録)を公表し、その中で保育師の雇用形態別賃金水準、クリンジ・ベネフィットの適用状況、時間給別離職率、年収と連邦貧困基準(poverty line)、対人サービス関係職業の賃金と保育師賃金の位置などを実証的に明らかにしてきた。同時に、拙稿では、良質の保育は、保育師の確たる労働条件の維持とわかちがたく結びつくという基本的な見地から、保育師の社会的な地位の向上を視野に置く保育水準の向上について、述べたところである。あわせて、総務庁(現在の総務省)監察局『保育所の現状と問題点——総務庁の行政監督結果からみて——』(91年)は、保育施設の適正配置や施設機能の整備を指摘するばかりで、保育水準と保育師の社会的な地位には黙して語らず、こうした態度は、アメリカで論じられる事態と調査研究の成果に照らしてみても、少なくない問題を抱えるのではないかと指摘したところである。

三富道子との共同による拙文「イングランド民間部門在宅介護労働力の特徴」ならびに同訳「誰れが世話をするか——イングランド民間部門労働力の特徴——」(いずれも『賃金と社会保障』1330号、2002年9月下旬号)も、上の述べたと同じ問題関心からおこなった作業である。

誠にささやかな最初の作業の公表から10年以上の歳月が流れた。アメリカをはじめとする欧米諸国では、その後いかなる状況にあらうか。また、日本の行政当局は、その後いかなる対応を取っているであらうか。

良く知られるように政府の経済財政諮問会議は、『530万人雇用創出計画』を2001年に策定し実施に移している。サービス業の雇用創出力に期待を寄せ、5年間に500万人以上の雇用を新たに創り出そうとする内容である。雇用の拠り所としての11の市場には、保育を含む教育や福祉と医療などが含まれる。しかし、やや奇異に思われるのは、雇用の規模を計画の俎上にのぼせこそすれ、雇用の形態や賃金水準などは、どういうわけであらうか蚊帳の外に置き去りにされることである。

この計画は、既に知られるように島田晴雄氏の議論(例えば島田編著『家族・少子化社会の家族と経済——自立社会日本のシナリオ——』(NTT出版、2000年)を、有力な拠り

所にする。

しかし、計画は、サービス経済化が最も進むアメリカはもとよりヨーロッパ連合 (EU) とその加盟国における動向に照らすとき、いささか奇異な内容である。雇用の規模のみを論ずるばかりで、労働条件など雇用のいわば質を埒外に置く態度は、国際的に見るといかにも奇妙である。アメリカ連邦労働統計局 (U.S. Bureau of Labor Statistics) の編集になり、国際的にも評価の高い『マンスリー・レイバー・レビュー』誌 (Monthly Labor Review MLR) は、低賃金労働力や最低賃金労働者などに関する論稿と資料とを、しばしば掲載する。例えば 2003 年の論文は、連邦政府の定める最低賃金に同じか、それさえも下まわる賃金の受け取りを余儀なくされる労働者が、サービス職種に極立って多いこと (Steven E. Haugen, Characteristics of minimum wage workers in 2002, MLR, September 2003, p.39) を示し、同じ年の別の論稿は、貧困基準に相当するサービス職種の労働者が、16 歳以上人口の平均 4.7% を超す 10.8% であることを提示する (Jared Bernstein et al, Exploring low-wage labor with the National Compensation Survey, MLR, November/December 2003, p.15)。事情は、隣国のカナダにおいても同じである。産業別ではソーシャルサービスをはじめ医療、教育と小売り業、職種別にはサービスと販売で低賃金の多いことが示され、広い議論を呼ぶ (Judith Waxwell, Working for low pay, <http://www.cprn.org/en/doc.cfm?doc=220>, p.6)。カナダにおけるケアワーカーの雇用形態別構成は、フルタイム (43%)、パートタイム (38%)、日雇い (19%, 2001 年) である。フルタイムの比率は、先のアメリカと同じように過半さえも下まわる (CPRN, Facility Human Resource Tool Kit, Fact sheet 1, June 2003)。これが、低賃金労働者の多さと表裏をなすことは、論を待たない。

事情は、太西洋をへだてて広がるヨーロッパ連合においても、しかりである。ヨーロッパ連合では、ソーシャルケアが 90 年代初頭以降に社会政策と社会学の中心的研究課題として登場する。その背景は、改めていうまでもなく女性の労働力化の進展や人口の高齢化などである。ヨーロッパ連合は、各種の調査研究結果を立案した上、これの実施を関係機関に委託し、高齢者や障害者の介護と児童の保育に関する膨大な調査研究結果を公表する。これらの報告書は殆んど例外なく介護師や保育師の低い社会的な地位と高い移動率とを実証的に示すとともに、サービスの担い手たる労働者のそうした状態が、児童の発達などに負の影響を及ぼすことも明示する。これらの成果が、ヨーロッパ連合と傘下の国々の諸計画に生かされることは、言うまでもない。現にヨーロッパ連合は、『ヨーロッパ雇用戦略』(EES, 2000 年) をへて、ヨーロッパ委員会『ヨーロッパの雇用 2001 年——最近の動向と見通し』(2001 年) に至って、雇用の質が「知識を基礎にする経済」を構築するヨーロッパ連合の目標の上で、今日中心的な位置を占めると明言する。

経済財政諮問会議の『計画』とその拠り所と思われる著名な専門研究者の著書は、欧米に

おける動向を僅かに振り返るだけでも、いかにも特異である。

では、欧米の福祉や医療及び保育の担い手に関する日本の研究は、いかがであろうか。これは、サービスの担い手の労働条件はもとより、その労働条件とサービスの質とのかかわりに関する限り手薄すである。欧米の経験を検討することを通して、これを他山の石として学び取るべきではなかろうか。外国研究の事実上空白ともいえる分野についての検討が、待たれるように思われる。

本稿は、こうした見地からイギリスとアメリカの2ヵ国を主な対象に絞った上で、介護職と保育職について労働市場の視角から分析し、あわせて介護や保育の質に及ぼす影響について分析することを、目的にする。

1. 日本における欧米ケアワーカー研究

日本においてケアワーカーというときに、そこで意味されるのは通常高齢者を対象にその身体介護などに当たる介護職である。そこに、保育職は含まれない。この用語法は、欧米のそれに較べると2つの次元で異なる。まず、介護は、拙著『イギリスの在宅介護者』（ミネルヴァ書房、2000年）に述べたように高齢者はもとより障害児や障害者及び病人の世話を含み、要介護者の年齢階層や疾病及び障害に照らしてすぐれて包括的である¹⁾。この定義は、無償のみならず有償の介護者にも妥当する。いまひとつは、欧米でケア（Care）あるいはケアリング（Caring）、さらにはケアワーカー（Care worker）というときには、高齢者や児童の介護に止まらず、児童の保育、同じく介護職に止まらず保育職をも広く包括する²⁾。ケアをいずれか一方の意味に限って用いる場合には、エルダーケアすなわち高齢者介護、あるいはチャイルドケアすなわち乳幼児保育と明示して区別する。ちなみに国際労働機関（ILO）の『国際標準職業分類』（ISCO）によれば、介護職と保育職とは、主要グループ5にいずれも分類され、「513 対人ケア及び関係労働者」のうち「5131 保育労働者」「5132 施設介護労働者」「5133 在宅介護労働者」「5139 以上に区分されない対人保育及び介護労働者」として位置づけられる³⁾。

以下では、欧米の調査研究動向とこの国際分類を尊重する立場から介護職と保育職の双方に取り上げ、日本における研究動向について検討しておきたい。

北欧における福祉や介護水準の高さについて論ずる調査研究は、早くから着手され、その成果も実に豊富であり、教えられることも多い。介護施設の個室化など、日本の政策動向に一定の積極的な影響をもたらしたことも、広く認められる。しかし、北欧諸国のいわば先進性の根拠として示されるのは、住宅と住環境、介護保障と供給体制などに止まる。そこに示されるのは、ハードとソフトに区別して整理をするならば、主としてハードに関わる論拠である⁴⁾。いうところの供給体制に労働力を明確に位置づけてきたかといえ、そうした問題

関心は、希薄である。したがって北欧における介護の先進性を支えるソフトの側面、すなわち、サービスの担い手たる介護師とその労働条件は、やや軽んじられ、伝えられる情報も限られる、と評しても過言でない。

確かに介護施設の個室化とプライバシーの尊重が、日本で解決を迫られる緊切の課題として登場していたことを想起すならば、諸先達の描く北欧像は、少なくない政策効果を日本において及ぼしたし、現に及ぼしていると素直に評しておかなければなるまい。しかし、プライバシーの尊重は、もっぱら個室化によって完結するわけではあるまい。それは、必要条件ではあれ、充分条件とはいえない。サービスを担う職員の倫理観の徹底なしに、プライバシーの尊重も充分な実を結ばない。北欧はもとよりイギリスを含む西欧諸国においては、部屋の個室化やその広さなどに止まることなく、労働力の規模と教育訓練及び定着性の確保の諸課題が、他ならぬ要介護者のプライバシーや尊厳、選択性や安全の確保にかかわって提示され、この解決なしには、要介護者のプライバシーをはじめとする権利性の確保も見通し得ないといわれる。しかも、今日の日本では、「自立を促す援助にはほど遠い介護の日々⁵⁾」が、現場で働くヘルパーの口々から彼女たちの労働条件にもかかわって語られる。

同様の状況は、介護に止まらない。保育の分野においても全国私立保育園連盟常務理事が語りかけるように、同じように認められる。折りからの規制緩和の中で「クラスの担当は全員が常勤保育士である必要はなく、正規の保育士が1人いればよく、後はパートの職員でもいいように改められた。保育士の雇用が不安定になり、職員集団としての質的向上を難しくしている。また、複数のパート職員がローテーション勤務することで、①子供と保育者の関係が不安定になる、②保護者との連携が図りにくいなどの弊害が出始めている」⁶⁾。いうところの規制緩和は、例によってアメリカを範とするのであろう。しかし、常務理事が適格に指摘されるように、保育師の雇用の不安定化を契機として保育サービスの低下が、引き起こされたのである。

日本の介護と保育の現場がこのようであるとすれば、外国研究は、そうした現実の課題を強く意識した上で着手されるべきであり、素直に言えばサービスの担い手たる介護師や保育師を正面に据えた外国研究こそ、今日求められるように考えられる。しかも、サービスの担い手の社会的な地位がサービスの水準にどのように影響するかを確定した上で、改善に向けた方途が模索されてこそ、研究としての意味を持つと考えられる。ここにいう方途には、当然のことながらサービスの担い手の社会的な地位の向上が、含まれる。

ところで、社会福祉専門職に関する外国研究は、多い⁷⁾。そこでの主たる関心は、かかる専門職の養成や職業資格あるいは役割の精緻な分析に止まり、雇用形態や他の専門職に較べた賃金水準及び社会的な地位の変遷など、労働市場にかかわる分析に及んでいるかといえ、残念ながらそうとはいえない。

伊藤淑子『社会福祉職発達史研究——米英三ヵ国比較による検討——』（ドメス出版、

1996 年) は、社会福祉研究の中で画期的な業績であるように思われる。歴史研究の視座と国際比較のそれとを 400 頁を超す大著の中で、あたかも縦糸と横糸のように織り上げながら、社会福祉職の発達史を論じておられる姿は、実に見事という他にない。しかし、あえて難点を指摘させていただくとすれば、社会福祉専門職の労働諸条件についての関説は、5 頁に止まる⁸⁾。社会福祉専門職の発祥の地であると思われるイギリスでさえ、ソーシャルワーカーの賃金は、1970 年以前まではともかく、70 年代初頭以降になると学校教員のそれさえ下まわり、その社会的な地位の低下が、ソーシャルワーカー養成学校在籍者の減少へと波及し、かかる専門職の供給源の狭隘化として関係団体のみならず広く社会的関心を呼んでいるだけに、確たる労働市場分析とこれに即した提言の望まれるところである。ソーシャルワーカーの養成や役割をめぐる議論は、労働市場分析をへることによって再構成されることにもなる。ちなみにイギリスにおける事態は、アメリカやカナダのそれでもある。

もとより日本の社会福祉研究において介護職や保育職をはじめとする福祉職の労働市場分析が、ないわけではない⁹⁾。とりわけ浦辺史「社会福祉労働の現状」(鷺谷善教監修『社会福祉労働論』鳩の森書房、1973 年所収)、は、社会福祉労働の公共的な性格を明らかにした上で、社会福祉労働者数の推計、社会福祉の労働問題などについて論じており、なかでも労働者数の推計作業から学び取ることは、今日でも欠かすわけにいかない。しかし、これらの作業はいずれも日本を対象にし、欧米諸国を分析の俎上にのぼせていない。また、福祉労働者のいかにも低い労働条件が、高い移動率を呼び起こすとの重要な分析を施しはするものの、そのことと介護や保育の水準との相関になると、暗黙の前提にされておられるからであろうが、直接の言及がなされていないことも惜まれる。日本を対象にする研究の実績に学びながら、これを欧米研究に発展的に継承したいと考えるところである。

さらに、指摘しておかなければならないことがある。日本のある研究者は、集団労作の中で以下のように評する。「社会福祉の労働条件の国際比較のなかで、わが国の遅れが鮮明になってきたことがあげられる¹⁰⁾」。しかし、この論稿を見る限り比較対象の国々は明示されず、労働条件の計数比較も提示されない。日本の福祉労働者の労働条件は、筆者の知る限り少なくともイギリスやアメリカそれにカナダの 3 カ国と共通する課題を抱え、一部ではこれらの 3 カ国よりも相対的にしる優位を保つように考えられる。

ちなみにカナダのダイレクトケア (Direct care) を担う看護師 (RN)、登録実務看護師 (LPN)、対人ケアワーカー (PCW)、カウンセラー及び在宅援助労働者の雇用形態別分布は、フルタイム (43%) に対してパートタイム (38%)、日雇い (19%, 2001 年) である¹¹⁾。カナダに止まらずイギリスやアメリカでは、職員の欠員を補うために派遣労働者 (agency worker) の恒常的な利用も、めずらしくない。その影響は、職員間のコミュニケーションの不足を考えただけでも、容易に想像される。

フルタイム職員が過半をさえ割り込む職場は、日本の福祉や医療の職場に一体存在するで

あろうか。あるいは、派遣労働者の恒常的な利用は、日本の福祉職場に見ることができるであろうか。もとより現下の規制緩和の下で、そうした事態が画策されているのではないであろうか、と危惧するところである。

カナダと類似の事態は、ヨーロッパ連合加盟国の研究者たちが自国の問題として危惧するそれでもある。移動率は、加盟国によって計数の相違を伴うとはいえおしなべて高く、これが充足の困難と現有職員の過重な勤務を招いているからである¹²⁾。

先の日本人研究者による国際比較研究の結論は、最近の福祉国家類型論とのかかわりではいかなる意味を持つであろうか。カナダで開催された国際シンポジウム（2002年10月、於オタワ）の最終報告「保育政策コンファレンス¹³⁾」は、福祉国家類型論の見地から労働力問題を視野に収めて、4区分をおこなうとともに、日本の位置についても提示する。報告の表題から推察されるように、保育サービスに的を絞った立論である。

この最終報告は、平等主義レジームに属する国々としてデンマークとスウェーデン及び他の北欧諸国をあげ、次いで、新家族主義レジームの国としてヨーロッパ大陸諸国のうちフランスやドイツなど、さらに、自由主義レジームとしてイギリス、アメリカ及びカナダの国々を示す。加えて、日本は、家族主義的な福祉制度の理念を政策の基調に据えるとともに、「発展途上」の福祉制度として、いわば第4の福祉国家レジームである、と評する。いうところの「発展途上」の福祉制度とは、ジェンダーと出生率の著しい低下とが1990年代に問題化し、これに伴ない『エンゼルプラン』（1994年）に代表されるように、保育政策の変更を迫られはしたものの、ジェンダー関係に目立った変更はなく、出生率に至っては、政策目標としての出生率の上昇に逆って低下の一途を辿る、という理解を拠りどころにする。

最終報告による4つの類型化は、用いる名称こそ異なるとはいえ、類型化論の始祖G・エスピン・アンゼルスンの研究に依拠し、これを発展させた成果のひとつである¹⁴⁾。

最終報告にいうところの自由主義レジームは、育児を家族の責任に属することながらに位置づけ、家族が育児ニーズを有する場合にも、保護者が市場においてサービスを見つけ出し利用するように促す。公的な支援が存在する場合でさえ、それは、所得税控除や他の現金給付に止まる。政府によるサービスの直接的な給付には、いかにも消極的である。市場において提供されるサービスは、国や自治体によって常に規制を受けるわけではない。これが、自由主義レジームに属するイギリスとアメリカそれにカナダの偽らざる現実である。

最終報告は、学齢前児童のおよそ4人に1人が公営の保育施設に通うという事実を、日本の1990年代における実績として指摘する。公営施設に働く保育師の労働条件が民営施設のそれを相対的に上まわることは、国際的に普遍的な事実である。これらの事実を先の自由主義レジームに属する国々の現実と比較するとき、日本の国際的に見た後進性という評価には、疑問の感を抱かざるを得ないのである。

日本における外国研究には、評価に値する成果のあることも、忘れずに指摘しておきた

い。

久場嬉子氏の論稿「『経済のグローバル化』における女性の労働力化と福祉国家の『危機』¹⁵⁾」が、それである。久場氏は、移民女性の重要な雇用の場として有償の家事労働 (domestic labour) が、今やアメリカのみならずヨーロッパでも増大しているとして、「労働力の再生産形態をめぐり…¹⁶⁾」るグローバル化の問題性を指摘される。従来の研究では、財貨ないしサービス生産の国際的な展開について、学問分野を超えて広い関心と呼び、数多くの成果を残してきた。しかし、労働力再生産の国際的な展開、すなわち、アメリカやカナダにおいて指摘される「再生産労働の国際化」、あるいはイギリスで論じられる「世界的な介護と保育のネットワーク」、より正確には「再生産労働の国際的な分業」には、どういうわけであろうか日本ではこれといった関心と呼んでこなかった。しかし、よくよく考えてみるとアメリカでは、保育や介護を含む家事労働は、南米などから流入する有色人種の生業であり、これが、時代とともに高所得階層のいわば家事使用人から介護施設や病院及び保育施設の介護職あるいは保育職などとして、雇用と就業の規模を広げてきたところである。かかる有色人種は、出身国に我が子や両親を残して保育や介護をその意に反して事実上放棄せざるを得ず、流入先のアメリカで取り結ばれる雇用関係の下で、介護や保育の職に就く。してみると、「再生産労働の国際的な分業」は、古くからの存在であり、時代とともにその存在形態を変えながら、規模を拡大してきたというべきであろう。

久場氏の提起は、このように考えると誠に大きな意味を持つといえよう。

しかし、久場氏の提起が、他の研究者に正当に受け入れられはじめたかといえ、残念ながら必ずしもそうではないようである。女性労働問題研究会編『介護労働の国際比較』(女性労働研究 42 号、青木書店、2002 年 7 月)に掲載の 2 つの論稿¹⁷⁾は、ケアワーカーとエスニックマイノリティ及び低い労働条件について丹念な目配りをする。しかし、「再生産労働の国際的な分業」という視角は、全く抜け落ちている。残念という他にない。

そうした状況にあるだけに、久場氏による提起の吟味と一段の展開とが求められるように考えられる。

2. 欧米におけるケアワーカー研究の動向

福祉国家に関する研究は、伝統的に現金給付を素材におこなわれ¹⁸⁾、近年の福祉国家類型論も、ソーシャル・サービスを社会保障支出に限って扱うのみで、それ以上ソーシャル・サービスに立ち入って分析することは、なかった。ソーシャル・サービスという用語は、時代と国境とを超えて普遍的に理解されうる判然とした概念とはいいいがたいという事情が、そうした経緯の背景にあることは、否定しがたい。このためにソーシャル・サービスの担い手たる労働力についても、ことがらの是非は別として、おのずと手薄すにならざるを得なかつ

たといってよい¹⁹⁾。

ケアワーカーの性別構成は、日本と同じように女性を主力にする。このことからすれば、女性労働研究あるいは女性労働史研究が、早くからケアワーカー研究を重ねてきたのではないかと推測してもよさそうである。しかし、事実はそうではない。

イギリスでは、女性の雇用調査が早くから実施されてきたものの、ソーシャル・サービスの職業項目は、長い間等閑視され調査票から落とされてきた²⁰⁾。あるいは、ソーシャル・サービスを担う労働力の中で最も規模の大きな職種は、ホームヘルパーと長らく呼ばれた在宅介護にかかわるそれである。しかし、これが調査の対象として包括的に拾い上げられるのは、ようやく1983年以降である。また、施設職員の調査は、主として児童施設の児童虐待を含む保育の質についてであった。調査の対象は、おのずと保育職に限られる。保育の質に関心が寄せられたことから、職員の労働条件について包括的に調べることは、この当時に見られなかった。職員の大多数を占める高齢者施設の介護助手や看護助手などが、同種の調査対象に登場することは、長らくなかった。

事情は、アメリカにおいてもしかりである。看護助手や対人介護助手など総じて疑似的な専門職 (paraprofessional) と呼称される人々を取りまく問題は、1980年代からマスコミなどを介して一部紹介されはしたものの、本格的な調査研究の対象としては注目されず、ようやくにして正当な位置を確保するのは、後のことである²¹⁾。疑似的な専門職に有色人種の女性が多かったことが、ことからの正否はともかく、そうした背景にある。

ケアワーカーに関する調査研究は、1980年代以降、とりわけ90年代に入って各国で活発化し、90年代後半から2000年初頭に至ると、福祉国家類型論の成果と限界とを強く意識しながら、国際比較による調査研究の成果も公刊されはじめ、一段と幅広く深い義論を呼ぶ。

それでは、欧米におけるケアワーカー研究からいかなる内容をどのように学び取ることができるであろうか。

ケアワーカーの規模に関する体系的な推計作業は、筆者の知る限りイギリスとアメリカで盛んであり、カナダにも見ることができる。

イギリスは、労働党政府の文書『全国保育戦略』(A National Childcare Strategy, 1998年)以来、保育に関する取り組みが予算措置を含めて盛んである。調査研究は、そうした政策動向を意識しながら行なわれる。そのひとつが、規模の推計である。水準が高くあまねく利用しやすい保育サービスを提供することにむけたごく基礎的な作業としての、規模の推計である。イギリスの保育制度は、残念なことに歴史的にいかにも複雑であり、3-4歳児の保育は、そのひとつの現われとして地域的にも異なる様相を呈してきた。法的な規定に沿って登録される施設が存在する他にも、民間非営利団体が組織し、通常保護者をもって構成される管理委員会の下に運営される施設、あるいは、通常自営業者としての女性の自宅を利用した「施設」などが、広汎に存在してきた。この他にも、病院施設内の保育室などでもあ

り、これらの施設とそこに働く保育師は、登録制度の枠外にあることから、保育師の規模に関する正確な把握を著しくむづかしくしてきた。推計の結果は、全国統計局（ONS）『人口センサス』を拠りどころにすれば 30 万 3,510 人（1991 年）、同『労働力調査』（LFS）に従えば 52 万 6,382 人（1996-98 年）である²²⁾。

推計作業は、保育師を含むソーシャルケア分野の労働者についてもなされる。ソーシャルケアの範囲が必ずしも明確ではなく、民間部門の労働力に関する情報も極めて限られてきた。在宅介護労働力に関する調査研究に乏しく、在宅介護職を派遣する人材派遣会社についても、同じ問題が指摘されてきた。ソーシャルケアの分野で働く労働者の 5-7%と推計され、主としてパートタイムから構成される二度働きが確認され、これが、計数の上で二重に勘定されるという事情もあった。こうしたことから独自の推計作業を必要にきてきたし、その作業もけっして容易ではなかった。

伝統的に定義されるソーシャルケア労働力、すなわち、ソーシャル・サービスを担う自治体職員をはじめ施設職員、在宅介護職員、人材派遣会社の職員及び一定数の国民保健サービス（NHS）職員は、92 万 9,000 人（2001-02 年、但し、イングランドのみ）である。しかし、これに介護機能を担う国民保健サービス職員と保育師とを加えると、155 万 1,000 人（2001-02 年、同じくイングランドのみ）にのぼる²³⁾。さらに、本稿の直接の主題であるケアワーカーに限ると、130 万 3,437 人（1997-99 年、イギリス全体）である²⁴⁾。ちなみに、ここにいうケアワーカーとは、保育師をはじめ若年者対象の施設職員及び高齢者を主とする成人の世話を当てる介護師、これら 3 者である。

アメリカの推計作業も、まとまりのある成果に限って言えば対象を保育師に絞っているとはいえ、実に興味深い。連邦労働省（U.S. Department of Labor）の収集する計数は、保育施設に勤務する保育師を主要な源泉にしてきた。しかも、この種の保育師でさえ、その職種名は、保育労働者（child care workers）と称される他に、就学前学校教師（preschool teachers）、補助教師（assistant teacher）などとも呼ばれ、前者はともかく、後の 2 者は、保育師の一員として計数上捕捉されてこなかった。この他にも、アメリカに広範に存在するいわば家族経営としてのファミリー・チャイルドケアは、自営業者としての就業上の地位から、統計上の捕捉に問題を残さざるを得なかったという事情もある。しかも、旅行者用旅券でアメリカに入国し、無届けで保育サービスを担うという、無視するわけにいかない規模の保育師が存在するこの国に顕著な事情も、かねてから厳然と存在してきた²⁵⁾。

保育師の規模は、連邦統計局（U.S. Bureau of Statistics）『人口調査』（CPS）に従えば 168 万 2,000 人（2000 年）、連邦労働統計局（U.S. Bureau of Labor Statistics）『職業統計』（OES）によれば、前者の半数さえも下まわる 75 万 5,000 人（2000 年）である。これに対して、官庁統計の限界を強く意識した独自の推計によれば、230 万 1,000 人の保育師を数える。保育師の年平均推計移動率 18%を加味すれば、年間の保育師は、250 万人にのぼる²⁶⁾。

労働力の規模推計は、福祉労働力に関して前述したように浦辺史氏の先駆的な業績がある。この意味では、イギリスとアメリカにおける最近の成果は、日本の先行業績と無縁でない。しかし、保育のコスト・ベネフィット分析を含む経済効果の分析になると、欧米に独自の産物である。日本において同種の成果を確かめることは、これまでのところ残念ながらできない。欧米の研究は、筆者の知る限りにおいてもイギリスとアメリカはもとよりカナダにおいても蓄積される。

アメリカにおいては、保育産業の経済効果を多面的に押えた上で、誘発効果を含む雇用創出について分析した作業がある。この種の産業は、住民の生活の質のみならず、経済生活全般に大きな役割を担う。免許を受けてサービスを提供する保育施設に限っても、ミネソタ州 (Minnesota) だけで2万8,000人以上の直接雇用を誇り、年間9億6,200万ドルの所得が生ずる。子供を持つ両親の雇用定着性を高めるとともに、それを通して労働生産性の向上も見込まれる。質の高い保育は、産業の将来を担う児童を育てることに寄与する。高い技術を持ち競争力あふれる労働力の将来的な供給が、見込まれる。低所得家庭の児童を対象にする保育計画は、母親の労働力化を介して公的扶助費用の削減を見込ませてもくれる。

分析作業は、これらのごく基礎的な経済理解を出発点に据えた上で、保育産業の直接的かつ間接的な雇用効果と誘発効果に進む。直接の効果とは、やや解説的になるが、保育サービスに投入される貨幣の結果として、経済にもたらされる効果である。間接の効果とは、保育産業で購入され消費される財貨とサービスに付随して生まれる効果である。誘発効果とは、保育師の家計支出にかかわるそれである。保育産業の雇用創出効果は、これに従えばミネソタ州における直接の雇用効果2万8,058人をはじめ間接の雇用効果は8,894人、誘発の雇用効果8,083人、合計4万5,035人(2000年)である²⁷⁾²⁸⁾。

雇用創出を含む便益とともに、費用をもあわせたコスト・ベネフィット分析は、これも保育を対象にイギリスで2003年にはじめて公表された成果に見ることが、できる。アメリカにおける作業から批判的に学び取った成果である。

分析のごく基礎的な前提は、以下の通りである。便益は、25-49歳層女性の労働力率の上昇とこれに伴う女性労働者の増加をはじめ、女性の継続雇用による生涯賃金の上昇、両親の賃金所得の上昇を切りどころに進む児童の教育水準の向上と学校卒業後における賃金所得の上昇、一人で子育てをする母親たちの労働力化に伴う公的扶助費用の削減、これらである。他方、費用は、保育施設や児童預り人 (childminders, baby-sitter) に対する公的な助成金の支払いである。

作業は、これらの諸前提に沿って予測的な計数を定めた上で、短期と長期に亘るコスト・ベネフィット分析に進む。短期的(2003年を起点に11年間、03年時の価格表示)には、便益100億3,000万ポンド、費用90億8,000万ポンド、これを差し引くと便益9億5,000万ポンドである。この期間における便益は、費用を上まわるとはいえ、その差額は比較的小さ

い。しかし、両者の格差は、特に起点となる2003年から31年後の2034年以降に年を追って拡大し、便益の大きさが際立つ結果である。

コスト・ベネフィット分析は、国民経済に止まらず個々の女性のレベルにかかわる作業としても、カナダにおいて手掛けられる。保育サービスの購入に要する費用は、子供を持つ女性の労働力供給と保育サービスの購入にかかわる女性の意思決定に、すぐれて否定的な影響を及ぼす。他方、母親の期待に応える賃金水準は、保育サービスの購入とこれによって担保される労働力化及びその継続に、すぐれて肯定的な影響をもたらす³⁰⁾。これらの結果は、隣国アメリカの関係する殆どどの調査研究で確かめられたそれと重なりあう。これらの成果は、保育サービスの購入にかかわる保護者負担の縮減とこれを担保するにふさわしい公的負担比率の上昇とを、政策上の教訓として示唆する。また、女性の賃金水準の上昇とこれによる性別賃金格差の縮小を示唆することも、いうまでもない。そうした条件が満たされるならば、女性の労働力率の上昇も国民経済のレベルにおいて見通すことができる。この研究成果は、保育に関する公的な助成比率が国際的にみても著しく低く、ために保護者負担が目立って高い福祉国家の自由主義レジームに属する国々ならではの産物である。

欧米におけるケアワーカー研究は、いかにも低い賃金や社会的な地位に端を発する労働力の深刻な不足について、実に膨大で有益な調査研究を重ね、政策提言の拠りどころにされる。ケアワーカーの移動率と不充足率は著しいまでに高く、それは、日本の比ではない。成果のごく一端を紹介しよう。

イギリスにおける介護職の離職率は、公営の在宅介護サービス（15.0%）、同じく公営の施設サービス（13.8－18.9%、2002年）であり、90年代後半以降にいずれも増加する傾向にある³¹⁾。これを民営事業所に働く介護職についていえば、順に24.9%、35.8%と一段と深刻である。在宅介護サービスを担う介護職の移動時間は、殆どの場合に賃金支払いの対象にはならず、週当りの労働時間も変動する。このために時間当たり賃金が僅かにしる高く、労働時間の長さや時間帯に變動の少ないスーパーマーケットなどへの転職が、広がりを見せる。不払いの所定外労働時間は、在宅と施設のいかなを問わず伝えられる。職員の不充足率は、公営在宅介護サービス（11%）、同じく施設サービス（6.9－10.7%、2002年）と、これも90年代後半以降に増加する傾向にある。民営在宅介護サービス職員の不充足率は7.1%である。人材派遣会社からの職員の派遣が、派遣先事業所の公営と民営とを問わず恒常化する由縁である。離職率と不充足率の高さは、産業と人口の集積の著しいロンドン（London）とサウス・イースト地方（South East）に一段と顕著である。

同様の調査結果は、地方自治体社会サービス部に雇用される介護師や保育師の組織化に乗り出している、イギリス最大の産業別労働組合ユニゾン（UNISON、組合員127万2,470人、2002年）³²⁾の組合員調査からも伺うことができる³³⁾。保育師の労働時間は、とりわけ保育師長で長い。労働時間に関するヨーロッパ連合指令を念頭におきながら特徴付けるなら

ば、保育師の4人に3人（保育師75%、保育師長76%）は、週31-48時間働く。しかも、保育師の2%と保育師長の12%に相当する人々は、週49時間を超す。ちなみにヨーロッパ連合指令は、週48時間以上を長い労働時間と定めることから、別名48時間指令ともいわれる。イギリス政府が、ヨーロッパ連合指令を1999年に承認し、これに沿って国内法制の整備に乗り出したにもかかわらず、確かめられる事態である。賃金水準は、相対的に長い労働時間であるにもかかわらず、低い。保育師の税引き前年収（7,700ポンド）と保育師長の同じくそれ（1万3,400ポンド）は、イギリスの非現業職種にフルタイムで働く女性の税引き前平均賃金（1万9,193ポンド、2000年）を明らかに下まわる³⁴⁾³⁵⁾。保育師にあっては、女性の平均賃金の過半さえも下まわる（40.1%）。過去1年間に疾病休暇を取得しえなかった保育師は、3人に1人近い（28%）。これが保育師長になると過半を超す（51%）。

アメリカの状況は、一段と深刻である。看護助手や介護助手など高齢者や障害者（児）の介護を担う直接介護労働者（direct care worker）の多くは、パートタイム雇用の下にある。ナーシングホームと在宅介護を担う助手たちの18%以上、すなわち、およそ5人に1人以上は、連邦政府の定める貧困基準（poverty line）以下の賃金水準である。同じく7人に1人は、公的扶助の一種である食糧切符に頼らざるを得ない³⁶⁾。今日のアメリカでは、多くのファーストフード店でさえ健康保険などからなる付加給付制度を用意する。しからば高齢者や障害者（児）の介護に当たる人々は、同じ第3次産業の雇用者として類似の利益を享受するのであろうか。事実は、残念ながらそうではない。こうした人々が、アメリカの福祉医療制度を日々の仕事を通して支え続けるとはいえ、健康保険の恩典を受ける労働者は、僅かである。かかる保険制度の不適用は、他の労働者の2倍にさえ近い。ナーシングホームと在宅介護事業所が、業界の歴史上かつてない程の労働力不足に見舞われていることは、偶然でない。ナーシングホームの中には、年間の職員移動率が100%もしくはそれ以上を記録する所も、公式に伝えられる。多くの事業者は、労働力なかでも経験豊かで定着性の高い労働力を確保しえないことから、患者との新規契約の停止はもとより、サービス契約の履行の停止さえ止むなく選び取らなければならない。

保育師の移動率は、アメリカで一段と高い。1996年に保育施設に雇用されていた職員の4人に3人以上（76%）、同じく94年に働いていた5人に4人以上（82%）は、2000年までにいずれも離職する³⁷⁾。このうち1999-2000年の平均移動率は、30%に達する。離職を余儀なくされた保育施設の半数以上（56%）は、失った保育師全てのあと補充に成功するわけではない。しかも、新しく採用される職員の教育暦と保育の経験は、職場を去ったかつての同僚のそれを、はっきりと下まわる。それは、雇主の自発的な選択の結果ではもとよりない。労働条件の低さが、教育暦と保育経験の低下とを余儀なくさせるのである。離職する保育師は、どこに行くのであろうか。その半数は、同一業種内の別の施設への移動である。労働条件の向上を図るための選択である。しかし、他の職員は、異なる業種に移動する。その

誘因は、すぐれて経済的である。保育産業の外で働く労働者の賃金は、保育職に新しく就く労働者のそれに較べて時間当たり平均およそ 4 ドル、年間賃金にして 8,000 ドル程度高い。かつて保育産業で働いた職員の一部は、賃金水準の上昇というすぐれて経済的な果実に夢を抱きながら、業種間の移動をおこなうのである。

不払い労働時間は、カナダの事象でもある。週に平均 2－3 時間、週労働時間のおよそ 10%に相当する時間は、賃金支払いの枠外にある。付加給付の適用率は、在宅サービスを担う介護職について低い。有給疾病休暇は僅かに 3 人に 1 人 (34%)、同じく年金の適用も 3 人に 1 人強 (38%)、出産休暇は 2 人に 1 人を下まわる (40%) 状況にある³⁸⁾。在宅サービスを担う介護職は、雇用形態別にパートタイムが過半を越し (52%)、これにフルタイム (37%)、日雇い (11%) という構成である。介護施設に働く登録実務看護師の雇用形態別構成も、類似の傾向を示す。労働力のこうした日雇い化 (casualization of the workforce) は、短期的には賃金費用の節約の一手段と見ることができる。しかし、長期的にはサービス水準の維持に要する労働力の募集費用や教育訓練費を加味すると、賃金費用の押し上げ要因を恒常的に抱え込むのである。

カナダに働く保育師の賃金水準は、職務能力あふれる労働力を形成し確保する上で、主要な重しである。保育師を対象にする年金制度は、ケベック州 (Quebec) を除いて殆んど存在しない。低い賃金水準と付加給付のかんばしからざる状況は、保育師の高い移動率を呼び起こす。移動率は、時間当りの賃金水準と相関々係にある。それは、低い時間当たり賃金の場合に際立って高く、相対的にしろ高い時間当たり賃金でははっきりと低下する。年平均移動率は、28－38%を記録する³⁹⁾。保育以外の仕事を見つけ出すために職場をあとにする保育師は、アメリカと同じように少なくない。

欧米の研究者たちが労働力の分析に当って重視することのひとつは、労働条件と労働組合との相関々係である。時間当たり賃金の水準とこれに対する満足度、付加給付の形態別適用率、交替勤務変更時の補償金支払い、週平均不払い労働時間の長さ、勤続年数の長さ、施設における諸決定への参画状況などの諸指標に沿って労働条件の形成に及ぼす労働組合とその交渉力の効果が、仔細に検討される⁴⁰⁾。そこから引き出される結論は、労働組合が労働条件の形成に寄与することから、労働条件は組合の存在する所で全般的に高く、これとは反対に、組合のない施設などで低いということ、これである。

欧米の研究者たちが、労働条件の形成に果す労働組合の役割に関心を払うとき、そこには、以下の問題意識があると考えられる。

ケアワーカーの組織率は、他の分野に較べて著しく低い。イギリスにおいては、前出のユニゾン、アメリカではアメリカ州郡自治体公務員組合連合会 (AFSCME)、カナダでは、公共団体職員組合 (CUPE) など、いずれも地方公共団体や公共的な色彩の濃い事業所を基盤にする労働組合によって、ケアワーカーの組織化と労働条件の改善とに意が注がれてき

た。しかし、民間部門の組織化はといえば、全米サービス従業員労働組合（SEIU）の特にサンフランシスコ（San Francisco）における成功事例が伝えられるとはいえ、なお、課題は大きく重い。全般的な組織率は、折りからの公営サービスの縮小と民営事業の拡張という状況にあって、相対的に低いばかりでなく、時系列で見ると横ばいあるいは低下の傾向さえ出る。欧米の研究者たちが、労働組合の労働条件形成の効果を多面的に分析することを通して、組織率の向上に寄与しようとするのは、ごく自然の流れであり、歓迎すべき対応である。

欧米の研究者たちによる作業は、労働条件と交渉力の多面的な分析に止まらない。労働条件と介護あるいは保育の質（Quality of care）との内的なかかわりに分析を進める。公正な労働条件の確保とこれによる労働力の定着化及び教育訓練にも支えられる職務能力の向上が、サービスの質を担保し、これを通して児童などの発達と女性の継続的な就業とが確保される、と主張する。労働組合による組織化の進展が、公正な労働条件の担保に寄与し、これを介してサービスの質の維持と向上に連動するのである。

介護あるいは保育の質をはじめて世に問うたのは、アメリカの研究者である。サービスの質という用語は、その後、アメリカの研究に誘発されてヨーロッパにも広がる。

アメリカでは、ナーシングホームにおける介護の質が早くから問題化したことから、連邦政府が1960-70年代に規制に乗り出さざるを得なかったという経緯を辿る。しかし、規制は、施設の安全性など建造物や組織にかかわる内容である。連邦政府は、90年代初頭に入ると施設居住者の日々の生活をナーシングホームの質にかかわる中心問題であると解して、居住水準に関する一連の指標の提出をナーシングホームに求める。最低情報規則（the Minimum data set, MDS）として知られる法制度である。しかし、連邦政府の対応は、この規則を含めてケアワーカーの教育水準や作業量などに関心を払ってはいなかった。

ナーシングホームにおける介護の質は、1970年代後半から今日まで蓄積された研究に従えば、サービスを担うケアワーカーの入居者当り人員をはじめ定着性、教育水準及び介護あるいは看護時間の長さに規定される⁴¹⁾。入居者当りのサービス提供時間の長い施設では、入居者の身体的・精神的な状態の改善が認められる。この対極に位置する所では、虐待を含めて生活の悪化が確かめられる。ケアワーカーの高い移動率は、サービスの質を著しく損ない、他方、相対的に高い賃金水準に裏打ちされて、労働力の安定的な定着性を誇る施設では、サービスの質の改善と向上とが確かめられる。

保育サービスの質に関する分析は、時期の上ではやや遅く、1980年代中葉以降である。1970-85年には、保育師の貧困基準程度の賃金（poverty-level wages）が調査研究の対象になり、これに続く1985-95年に至ると、低賃金とサービスの質との連関について豊富な検討が加えられるはじめ、今日に至る。保育師当りの児童数をはじめ保育学級の人員規模、保育師の教育水準と継続的な教育訓練、賃金水準や労働時間、キャリア形成の可能性あるいは

移動率の諸指標とサービスの質との連関が、分析される⁴²⁾。分析の結果は、いたって明解である。保育師の低賃金と社会的な地位の低さに起因する高い移動率は、彼女たちと児童との人間関係の形成を損ない、児童の精神的な不安定性さえ招く。他方、定着率の高い保育施設においては、継続的な教育訓練と相まって児童の身体的・精神的な発達を促す。

研究結果の政策上の含意も、これまた明解である。児童当り保育師数の引き上げ、保育師の定着率の向上、学級人員の縮少と学級数の拡大、保育師への継続的な教育訓練を含む職業能力の向上、標準的な生活を維持するに足る賃金 (decent wages) と労働条件の保障、職業倫理の確保と向上、児童の健康と安全にかかわる施設環境の整備、これらである。

アメリカで生まれた介護ないし保育の質に関する調査研究は、イギリスをはじめとするヨーロッパ諸国やカナダの研究者たちによっても学び取られ、近年豊富な成果を貯え⁴³⁾ながら、政策提言の拠りどころとしても広く利用される。そこから引き出される結論と政策的な含意は、アメリカにおけるそれらと内容の上で重なりあう。

忘れずに指摘しておきたいことは、介護あるいは保育の質に関する調査研究が、一国を対象にする作業から国際比較研究に不可欠な内容のひとつとして、近年着手され成果をあげはじめていることである。ヨーロッパ6カ国 (デンマーク、スウェーデン、ハンガリー、オランダ、スペイン、イギリス) を対象に「ヨーロッパのケアワークの現在と将来」について検討する研究組織は、そのひとつである⁴⁴⁾。同種の取り組みは、12カ国 (イギリス、アメリカ、デンマーク、スウェーデン、ノルウェイ、フィンランド、オーストリア、ベルギー、チェコ、イタリア、オランダ、ポルトガル) を対象に保育政策の拠って立つ諸原則と方向について分析し提言する作業も、注目を浴びる別の例である⁴⁵⁾。

これらの研究組織は、介護や保育の質の引き上げに政府としてしかるべき責務を負うと位置づけた上で、ケアワーカーの賃金水準や教育水準を含む社会的な地位の改善を、採用するに値する政策のひとつにあげる⁴⁶⁾。アメリカで着手され確かめられた調査研究の成果は、四半世紀ほどの歳月をへて国際的な研究組織によっても正当に継承され、国際的というにふさわしい広がり確保しはじめた、といえよう。

介護や保育という生命の再生産にかかわる労働を「再生産労働の国際的な分業」の視点から位置づけて分析する作業も、筆者の知る限りアメリカで成果をあげ、イギリスなどのヨーロッパ諸国においてもアメリカの業績に触発されながら着手されはじめる⁴⁷⁾。

アメリカのナースিংホームなどに働く看護助手や介護職は、この国の建国以来有色人種が家政婦として働いてきたという歴史をあたかも継承するかのよう、ハイチ (Haiti)、西インド諸島 (the West Indies)、ジャマイカ (Jamaica)、ガーナ (Ghana)、ナイジェリア (Nigeria)、メキシコ (Mexico)、プエルトリコ (Puerto Rico)、インド (India)、韓国 (South Korea)、中国 (China) そしてフィリピン (the Philippines) からの移民を最大の供給源にしてきたし、この状況は、今日も変わらない。アメリカという最も発達した資本主

義国の医療や福祉サービスが、主として第三世界の女性たちに支えられる姿である。

中高所得階層に属するアメリカの女性たちは、高齢者や児童の世話に当る第三世界の女性たちの存在なしに、雇用の継続性とキャリアの形成とを見通すわけにいかない。移民女性が、生まれ故郷に離れて暮らす我が子の保育や老親の介護を、血縁者や隣人に委ねる事例もあつての、アメリカにおける保育や介護サービスである⁴⁸⁾。生活費を祖国から遠く離れたアメリカで稼ぎ出すために、耐えしのばざるを得ない現実のひとつである。彼女たちの労働が、生活するに値する賃金としかるべき社会的な地位とに担保されるかといえ、答えは否である。ケアワーカーの尊厳を守ることを出発点に、必要な教育訓練の継続的な保障と賃金の引き上げとをこの国の労働組合が求めるのは、その例証である。

最後に、欧米の研究者たちは、介護職と保育職の規模や総労働時間を、無償の介護者と保育者 (informal carers, informal caregiver) とのかかわりでも分析する。研究の成果は、イギリスとアメリカ及びカナダにおいてはもとより⁴⁹⁾、ヨーロッパのレベルでも確かめられる。無償のサービスを担う介護者たちは、ヨーロッパ6ヵ国の共同研究によればデンマークとスウェーデンの保育者を除いて介護と保育の主要な担い手であり続ける⁵⁰⁾。ちなみに高齢者介護に限っていえば、その80% (時間ベース) は、無償の介護者の担うところである。

無償の介護者は、雇用関係の締結とその貨幣表現としての賃金支払いの枠外にあることから、労働力として理解されるわけでない。しかし、上に紹介の作業は、介護や保育を担う全ての員数と時間の長さ、無償労働と有償労働の構成比を時間や貨幣表現の次元で示すことにおいて、有益である。無償の介護などを担う人々が、そうした状態に置かれる由に労働力化を断念したり、あるいは、雇用形態と労働時間を非自発的に変更せざるを得ない、いわば機会費用の算定にかかわる基礎的な作業として意義を持つ。また、介護と保育に関する将来的な需要と供給とを明らかにする上でも、必要で有益な作業である。公共部門や民間部門を介して提供されるサービスが増えるならば、有償の労働力は拡大し、この度合いに応じて無償の労働を担う員数と時間は、縮少する。無償の労働は、有償労働による確たる支援を受けることから、すぐれて自発的で多様な内容の労働となろう。

無償の労働は、貨幣の支払いを受けないことから、大方のケアワーカー研究において関心の埒外に置かれてきた。これは、アメリカにおいてさえ長らく続いた事態である。欧米の研究者による最近の作業は、そうした反省に端を発する。

3. 福祉国家類型論と本研究の位置

福祉国家類型論を、G・エスピン・アンデルセン『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態——』(1990年、邦訳、ミネルヴァ書房、2001年) に学びながら筆者なりに整理すると、以下のようである。

普遍主義あるいは平等主義レジームにおいては、政府が、家族や市場に代って福祉の主要な提供者である。これを児童とその保育にかかわっていえば、75-80%の賃金補償を伴ない、両性の均等な取得に強い誘因を備えた両親休暇をはじめ、豊富な供給によってあまねく利用できる保育サービス、利用しやすい幼児教育サービス、教育訓練に裏うちされる十分な規模の保育労働力、保育サービスに関する住民意思の反映、これらが普遍主義レジームの特徴である。

新家族主義レジームは、家族福祉に関する伝統的な観念をうちに含む。その特徴は、男性の稼ぎ手と主婦から構成される家族像に強く傾斜するところにある。家族の福祉ニーズに家族で対応することへの期待の大きさから、政府によるサービスの水準は、低い。また、市場による供給も未発達であることと相まって、福祉の諸権利を享受する制度として社会保険に力点が置かれる。さらに、世代間の共同と扶養義務が強調される。

自由主義レジームは、家族による介護と保育の責任を強く主張する。単親家族が保育などのサービスを必要にする場合には、市場でサービスを見つけ出し利用するように促す。政府による支援は、仮りにそれが採用されても、所得税控除や他の間接的な手当に止まる。市場の担うサービスが、常に政府の規制を受けるわけではない。インフォーマルな市場や規制の枠外に置かれるサービスが、規制対象の市場と並存する。公的な資金によるサービスは、ニーズを持ち資力に著しく乏しいと行政的に判断される人々を対象に、貧困者や単親家族への補足という形態の下に給付される。

家族主義的であるとともに発展途上にある福祉国家レジームもある。発展途上の意味はこうである。強い官僚組織と至って介入主義的な政府の歴史を持つことから、保育政策を含む社会政策は、経済発展に奉仕するべく検討され実施に移される。保育は、家族主義的であるが由に家族、正確にいえば女性の責任に帰せられる。社会的な性差とその維持は、社会政策に必須の構成要素である。同時に、女性の労働力化が、経済成長につれて必要になると、経済成長を促す政策に不可欠な手段として、公的な保育サービスが提供される。公的なサービスが、経済成長の従属変数としての制約を伴うとはいえ、相応の規模で供給されることは、新家族主義レジームと区別されるに値する特徴である。

G・エスピン・アンデルセンは、日本の福祉システムが、自由主義的福祉国家と保守主義的福祉国家双方の主要な要素を均等に組みあわせていることに着目し、そうであるならば、日本は「自由主義と保守主義との独特な合成型として定義される『第4のレジーム』を示しているという結論に至らざるを得ないのであろうか⁵¹⁾」、と慎重な評価を加える。

家族主義的であり発展途上にもある福祉国家レジームは、「福祉資本主義の3つの世界」とは区別される「第4のレジーム」に関するG・エスピン・アンデルセンの指摘などに触発されながら、述べたところである。

本稿に扱うイギリスとアメリカが、カナダとともに自由主義レジームに属することは、前

表 1 欧米 5 カ国の高齢者介護施設関係諸指標比較

(単位；％，人)

	イギリス	アメリカ	デンマーク	スウェーデン	フィンランド
65歳以上人口の利用者比率	1.72 ¹⁾ , 2.86	3.0	4.55	8.23	3.05
公営施設比率 (民営施設比率)	22 (78)		73 (27) ³⁾	84 (16)	81 (19)
入居者100人当たりフルタイム換算職員数	73		131	125	80
個室比率	75		75	90	
国自治体負担比率 (利用者負担比率)	71-62 (29-38) ²⁾	60.3 (39.7)	95 (5)	91 (9)	80 (20)

(資料) Tine Rostgaard et al, Caring for children and older people-a comparison of European policies and practices, The Danish National Institute of Social Research, 1998, p.62, pp.590-592, U.S. Department of Commerce, Statistical abstract of the US ; 2001, U.S. Census Bureau, 2001, p.13, Connecticut LTC Planning Committee, Long-term care plan, January 2001, pp.13-14, U.S. Department of Health and Human Services, Cost-effectiveness of home and community-based long-term care services, June 2000, p.2より作成。

(注) (1) 1.72％はナースিংホーム、2.86％はレジデントホームに関する計数である。

(2) 国自治体負担比率は、自治体レジデントホーム71％，民営ナースিংホーム69％，民営レジデントホーム62％などである。

(3) () 内の27％は，自治体と民営業者との契約による。

(4) 空欄は，不明である。

述したように改めていうまでもない。普遍主義レジームに属するデンマークやスウェーデン及びフィンランドでは，社会サービスに投じられる公的な支出が目立って多く，他方，自由主義レジームに属するイギリスなどは，かかる支出が，北欧諸国はもとよりフランスやドイツなど新家族主義レジームに属するヨーロッパ大陸諸国に較べても，はっきりと少ない⁵²⁾。これらの相違は，公的なサービスの供給量と水準における判然とした差異となって現われる。もとより諸指標を子細に検討するならば，ヨーロッパ諸国の中でも一段と深刻な人口問題に 19 世紀後半から直面したフランスでは，家族手当に象徴されるように出生率の維持と向上にかかる保育政策に力点をかけてきたといつてよく，高齢者介護政策はといえば，ドーバー海峡をへだてた隣国イギリスの後じんを拝する。他方，イギリスは，高齢者政策に力点をかけ実績を重ねてきたとはいえ，フランスのように家族政策というに値する政策体系を今日でも持ちえず，このことから保育に関する諸指標は，フランスに較べると明らかに芳しくない。

本稿の研究対象であるイギリスとアメリカの位置を，その対極にある北欧 3 カ国（デンマーク，スウェーデン，フィンランド）と対比しながら介護と保育に即して検討してみよう。

高齢者の介護施設にかかる国や自治体の負担比率は，イギリスとアメリカにおいて低い。これは，両国における利用者負担比率の相対的な高さと対をなす（表 1）。65 歳以上人口の施設利用者比率や入居者 100 人当たりフルタイム換算職員数なども，公的負担の乏しさの由に低い。事情は，ホームヘルプ・サービスもしかりである。サービスの受給判定基準は，両国

表 2 欧米 5 カ国の高齢者ホームヘルプサービス関係諸指標比較
(単位：％，時間分，人)

	イギリス	アメリカ	デンマーク	スウェーデン	フィンランド
受給判定基準	介護ニーズ， ミーンズテスト	介護ニーズ， ミーンズテスト	介護ニーズ	介護ニーズ	介護ニーズ
65歳以上人口の利用者比率	5.52	5.3	24	17	12
週平均サービス受給時間	0.31		1.19	0.65	0.28
公的サービス供給比率	77		主として自治体 ¹⁾	96	90
65歳以上受給者100人 当りフルタイム換算職員数	13		21	12	16
国自治体負担比率（利用者負担比率）	73-93.2 (6.8-27)		95-100 (0-5)	92-94 (6-8)	80-86 (14-20)

(資料) Fine Rostaard et al, op.cit., p.52, pp.588-589, U.S. Department of Commerce, op.cit., p.13, U.S. Department of Health and Human Services, op.cit., p.2, Connecticut LTC Planning Committee, op.cit., p.33, p. 44より作成。

(注) (1) 計数が具体的に示されていないものの，表中に示したように「主として自治体」による供給である。

(2) 空欄は，不明である。

でも介護ニーズをひとつの拠りどころにする。この限り北欧 3 カ国との差異は，認められない。しかし，ミーンズテストと称される資力調査をいまひとつの基準にする（表 2）。北欧 3 カ国が，もっぱら介護ニーズを基準に判定する普遍主義的な態度とは，様相を異にする。表中の諸指標は，イギリス及びアメリカと北欧 3 カ国との有意な差を示す。

事情は，保育関係の諸指標に目を配っても同様である。

幼児教育と保育（early child education and care, ECEC）に関する法的な権利は，北欧 3 カ国において法文化され，これを担保する政府の責任も明確に示されるのに対して，イギリスの 3 歳未満とアメリカの 5 歳以下の児童にこの種の定めは，ない⁵³⁾。イギリスとアメリカにおける公営施設比率の低さと，他方，北欧 3 カ国におけるかかる比率の際立つ高さは，両者における権利規定の有無に端を発する。ちなみにイギリスにおける公営施設比率は，ヨーロッパ諸国の中で最も低い。施設の設置主体をはじめとする 6 つの指標（他に国自治体負担比率，児童の年齢階層別利用比率，保育師の職業資格保有比率，保育師賃金の対初等教育教員賃金比率，男性保育師比率）は，イギリスとアメリカではおしなべて低く，北欧 3 カ国について高い（表 3）。表中保育師当りの年齢階層別児童数は，先の諸指標と異なり，イギリスとアメリカで多く，北欧 3 カ国で少ない。同じく保育師の年間移動率は，前者に高く，後方で低い。継続的な教育訓練の機会，前者に乏しく，後者において制度化されている。保育師が，一人ひとりの児童と安定的な関係を取り結んで職業能力を発揮し，児童の発達を促すという視点からすれば，前者の劣位は明らかである。さらに，表中ファミリーディケア保育師の就業上の地位は，いずれも自営業者としての扱いである。保育師は，それゆえに労働法や社会法の適用を受けない。他方，北欧 3 カ国は，公的な雇用者としての地位を保障する。保育師賃金の相対的な低さは，有給休暇に関する権利の不適用と相まって，イギリ

表3 欧米5カ国の保育関係諸指標比較

(単位: %, 人)

	イギリス	アメリカ	デンマーク	スウェーデン	フィンランド
公営施設比率(民営施設比率)	11 (89)		70 (30)	88 (12)	94 (16)
国自治体負担比率(利用者負担比率)	10-15(85-90) ¹⁾	40(60)	73-75(25-27)	82-89(13-18)	85(15)
児童の年齢階層別利用比率	0-4歳; 15 ²⁾ 5-8歳; 10		0-2歳; 52 3-5歳; 92 6-10歳; 79	1-5歳; 75 6-10歳; 66	
保育師当り年齢階層別児童数	0-2歳; 1対4-8 3-6歳; 1対8-30 ³⁾	0-2歳; 1対4-6 3-6歳; 1対10-20	0-2歳; 1対3 ⁵⁾ 3歳以上; 1対6	0-2歳; 2対5 ⁵⁾ 3-6歳; 1対5	0-2歳; 1対4 ⁵⁾ 3-6歳; 1対7
ファミリーデイクア保育師の就業上の地位	自営業者	自営業者	公的雇用者	公的雇用者	98.5%は公的雇用者
保育師の職業資格保有比率	20-30	4)	66.6	98 ⁶⁾	7)
継続教育訓練の機会	機会乏しい	機会乏しい	助手に18ヶ月の訓練コース, 全員に年最低3週間の訓練	助手に大学教育の機会, 全員に年最低30日の職場内訓練	
保育師賃金の対初等教育教員賃金比率	50	42	76.1-85.9	84	81
有給休暇等の諸権利適用状況	多くは不適用	多くは不適用	適用	適用	適用
保育師の年間移動率	30	23-59	11		
男性保育師比率	2	1	14	7	4

(資料) Tine Rosgaard et al, op.cit., pp.52-53, pp.56-57, p.63, pp.105-132, pp.180-197, pp.241-259, pp.376-402, Peter Moss, Workforce issues in early childhood education and care, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, 2000, pp.8-9, pp.12-14, p.19, pp.25-28, pp.39-45, Michell Neuman et al, Starting strong, early childhood education and care, OECD, 2001, p.67 p.98, pp.102-109, pp.160-167 and pp.176-184, Tony Munton et als, Research on rations, group size and staff qualification and training in early years and childcare setting, Department for Education and Skills, Research report, N.320, 2002, p.34, p.39, p.55, pp.70-72, Jytte Juul Jensen et al, Mapping of care services and the care workforce, Denmark, Care work in Europe, 2002, pp.66, Stina Johnsson et al, Mapping of care services and the care workforce, Sweden, WP3, Care work in Europe, 2001, p.26, Peter Moss et al, Care work and care workforce, report on stage one and state of the art review, WP, Care work in Europe, 2002, p.13, Anna Escobedo et als, Surveying demand, supply and use of care, consolidated report, WP4, Care work in Europe, 2002, p.24, p.60 より作成。

(注) (1) チャイルドマインダー, デイナーズリー, ファミリーデイクアは, 利用者負担のみであり, 表中の計数の内数である。

(2) イギリスのみ施設定員イコール利用児童とみなしての計数である。

(3) イングランドについてであり, スコットランドでは, 2-3歳; 1対5, 4-5歳; 1対10である。

(4) この国では, 一貫した職業訓練制度がなく, 高校卒業資格を持つものが殆ど保育経験もなしに保育分野に参入している。

(5) これら3カ国における保育師は, いずれも職業訓練を受けた者を要件にする。

(6) このうちおよそ60%は, 初等教育前教員資格を保有し, 35%は, 保育助手である。

(7) 幼稚園教育は, すべて4年生大学卒業者である。

(8) 空欄は, 不明である。

スとアメリカにおける男性保育師の入職比率を押し下げる誘因として働く。これらの関係は, 北欧3カ国の事情と明らかに区別される。後者における男性保育師比率は, 今日でも政策上の課題であるとはいえ, しかるべき経済的な裏打ちを得るからこそ相対的に高い。

イギリスとアメリカに関するこうした評価に, あるいは反論もあろう。

表4 欧米4カ国におけるケアサービスの供給構造比較

	デンマーク	スウェーデン	イギリス	アメリカ
政策の決定・実施次元	地方政府	地方政府	中央政府	州政府
主な供給主体	公共部門, 民間 非営利部門	公共部門	民間営利部門, 民間非営利部門	民間営利部門, 民間非営利部門
普遍的供給/安全網 (ミーンズテスト) と しての供給	普遍的供給	普遍的供給	ミーンズテスト	ミーンズテスト
利用者負担の程度	低い	低い	高い	高い

(資料) Hans van Ewijk et als, Mapping of care services and the care workforce, consolidated report, WP3, Thomas Coram Research Unit, University of London, April 2002, p.38より作成。http://144.82.35.228

12ヵ月未満児の保育施設入所比率に限るならば、イギリスとアメリカ、とりわけアメリカで高く、かくして3歳未満の入所児童に占める12ヵ月未満児の割合も、おのずと高い。他方、保育施設に入所する12ヵ月未満児は、北欧3カ国において限定的である。こうした指摘は、関係する統計を一覧すれば容易に理解されるように、確かに事実である。しかし、この事実をもってイギリスとアメリカの相対的な優位を例証するわけにいかない。なんとなれば、両親休暇の整備は、イギリスととりわけアメリカで著しく遅れ、女性が継続的に就業しようとするならば、乳児の保育施設への入所という唯一の選択肢を選び取らなければならない。ちなみにイギリスでは、13週間の両親休暇が制度化されるものの、期間の短かさとあわせて無給扱いという問題を抱える。このために制度の利用率は、至って低い。この種の制度さえ持たないアメリカの事情は、あえていうまでもなかろう。他方、両親休暇は、北欧3カ国において早くから整備され、男性による休暇の取得にも実績を上げはじめる。12ヵ月未満児の入所比率の低さは、休暇を文字通り自発的に選択して乳児とともに時間をすごそうとする意思の現われである。イギリスとアメリカの親たちが、12ヵ月未満児の入所を唯一の選択として選び取るのに対して、北欧3カ国の親たちには、休暇の取得による保育と施設への乳児の入所という選択肢を比較考量の上判断する道が、開かれているのである。

このように考えると、先の事実を以ってイギリスとアメリカの相対的な優位を論ずるには、おのずと無理を伴う。

これまで介護と保育とに区分して述べてきた。ここで両者を一括して各国におけるサービス供給の構造を簡単にでも示しておきたい(表4)。イギリスとアメリカの特徴を北欧3カ国との対比で読み取っていただけるのではないかと考える。

イギリスとアメリカとを自由主義レジームに分類する福祉国家類型論の結論は、介護と保育に関する国際比較分析に照らしても、承認される。

イギリスとアメリカのケアワーカー研究に進もうとすると、G・エスピン・アンデルセ

ンの議論には賛同しがたい論点もある。

G・エスピン・アンデルセンは、1960年代初頭から80年代中葉に記録されるサービス産業の急拡大に触れ、「アメリカの雇用機構は、将来性のない、標準以下の『ジャンク・ジョブ』ばかりを生み出しているという神話は支持されない⁵⁴⁾」と評する。なんとなればサービス雇用の最大の増加要因は、高度な専門性をともに備える生産者サービスと医療であり、アメリカは、福祉サービスに関してもドイツを凌駕するからである。

G・エスピン・アンデルセンが批判の俎上に載せたいかにも悲観的な神話は、アメリカの長期的な傾向の特徴づけとして事実の裏づけを欠く。丹念な批判は、その限りおおいに納得しうる。しかし、医療と福祉サービスを担う労働力が、高度な専門性を備えていると無条件に断じ、これらの雇用の増加こそ、長期的なアメリカ像であると評されることには、疑念を抱かざるを得ない。

G・エスピン・アンデルセンは、国際労働機関による国際標準職業分類を、どのように考えておられるのであろうか。医師や歯科医師、看護師と助産師は、主要グループ2の専門職に分類される。保育師、施設介護師、在宅対人介護師などは、主要グループ5のサービス労働者及び店舗・市場販売労働者に分類される⁵⁵⁾。前者と後者の職務内容ならびに社会的な地位は、判然と区別される。アメリカ政府が、国際標準職業分類に沿って各種の調査統計を設計し整備してきたことは、いうを待たない。

医師や看護師など専門職に分類される雇用の伸びは、G・エスピン・アンデルセンの指摘を待つまでもなく確かに大きい。1970年代以降に記録される雇用の伸びを長期的なアメリカ像であると評したその結論については、既に紹介した。そこで、医師や看護師などの専門職の推移を1972-82年について見ると、106万4,000人から185万7,000人へと174.5%の伸びを示す⁵⁶⁾。他方、介護職や保育職など労働者に分類される人々は、同じ期間に241万6,000人から296万3,000人、122.6%の伸びである。両者に占める前者の割合は、伸び率の相対的な高さを反映して30.6%から38.5%に上昇する。しかし、なお40%の水準に至っていない。この傾向は、1983-2001年の期間にもほぼ同様に確かめられる⁵⁷⁾。さらに、2000-2010年の期間に最も急速な伸びを示す職種は、連邦統計局の職種別将来予測によると、コンピューターソフトウェア技術者の倍化など情報処理関係職種とならんで、在宅介護助手、医療助手、対人サービス助手、在宅保健助手、作業療法助手、歯科助手など、国際標準職業分類で主要グループ5に区分されるそれである⁵⁸⁾。これが、アメリカの長期的な傾向である。いうところの技術者は、その名の示す通り専門職のひとつである。これが、生産サービスを担う職業の一形態であることとあわせて、G・エスピン・アンデルセンの語る議論は、この限り将来予測として正解である。しかし正確な読みは、これに止まる。

賃金水準は、主要グループ2に区分される専門職において高く、同じく5に分類される労働者で低い。前者の賃金を100とすると、後者のそれは男性(37.6%)、女性(43.3%、

1990 年)である。その格差は、年とともに拡大する(それぞれ 32.8%, 36.4%, 2001 年⁵⁹⁾)。アメリカの賃金と労働条件を語るとき、付加給付に触れることを常とする。その適用比率は、有給休暇をはじめ雇主による保育援助、長期介護保険、カフェテリアプランのいずれを取っても、主要グループ 2 の専門職で目立って高く、主要グループ 5 に属する労働者で低い⁶⁰⁾。

サービス業に低賃金労働者あるいは働く貧困者 (working poor) の多いことは、『マンズリー・レイバー・レビュー』誌で定期的に取り上げられてきた。最低賃金(時間給 5.15 ドル)に等しいか、これを下まわる額の賃金を受け取る労働者は、広義のサービス業に働く人々の 10%を超す⁶¹⁾ (2002 年)。

アメリカには、低賃金に関する 3 つの定義がある。第 1 のそれは、時間当り賃金が中位数の 3 分の 2 を下まわる場合である。第 2 は、五分位に区分した賃金分布の最低辺に属する場合である。これら 2 種類の定義が、相対比較を尺度にするとすれば、最後のそれは、時間当り賃金 8 ドルを下まわる、いわば絶対的な基準を以って低賃金と規定する考え方である。低賃金労働者は、3 つの定義のいずれを取っても小売り業で最も多く、狭義のサービス業がこれに次ぐ。ちなみに第一の定義に沿う低賃金労働者は、小売り業 (55.9%), 狭義のサービス業 (22.1%, 他は農林水産業など, 2001 年) である⁶²⁾。同じく職種別にはサービス職種 (52.7%), 販売 (39.7%) などである。

働く貧困者も、サービスと販売の職種に集中する。ここにいう働く貧困者とは、年間に少なくとも 27 週働くにもかかわらず、連邦政府の定める貧困基準にさえ満たない所得しか手にしえない人々である。働く貧困者は、16 歳以上人口の 4.9%を占める。これを職種別に見るとサービス (10.8%), 小売り (5.9%, 2001 年) の 2 つで目立って高い⁶³⁾。

医療と福祉サービスを担う労働力が一様に高度な専門性を備えると断ずる議論は、このように考えると賛同しがたい。G・エスピン・アンデルセンの描いた状況こそアメリカの長期的な像であるという断定にも、疑念を禁じえない。

G・エスピン・アンデルセンは、論稿「労働市場の規制で不利益を受けるのは誰か? 数量的実証」の中で、アメリカとイギリスにおいては低賃金職——中位の賃金の 67%未満——に雇用される労働者の割合が、それぞれ 25%, 20%とヨーロッパ諸国よりもはるかに大きく、その主力が、レストランや対人サービス部門に働く労働者である、と分析する⁶⁴⁾。誠に正当な指摘である。1990 年に刊行され、2001 年に日本訳として公刊された著書の見解とは、明らかに異なる。氏は、サービス経済化に伴う専門職化の進展という主張を 90 年の単著において提示するのに対して、2000 年の編著に収めた論稿では、サービス化に伴う低賃金労働者の増加という新しい結論を導き出す。前者と後者とは、明らかに対立する内容である。しかし、後者を述べるに当って前者との整合性に言及されることは、筆者の知る限りない。いかにも重要な論点であるだけに、論及の待たれるところである。

最後に、本稿に続く作業の主題は、福祉国家類型論において比較的手薄すであり、一部に誤解さえも伴うケアワーカーの労働市場について、介護と保育の質にもかかわりながら検討することである。分析の対象は、主にイギリスとアメリカである。

ここにいうケアワーカーとは、国際標準職業分類に従えば、分類番号 513 を構成する施設介護労働者をはじめ在宅介護労働者、これら二者に分類されない対人介護労働者及び保育労働者、同じく 512 の一部をなす家政婦及び関連労働者、913 の一部である家事ヘルパー及び清掃員からなる。家政婦や家事ヘルパーをケアワーカーの一員に数えることは、日本の現状を念頭に措くとき、あるいは了解しえないかもしれない。しかし、たとえば家政婦及び関連労働者の職務内容は、国際標準職業分類に示されるように、与薬や包帯巻きなど比較的軽い疾病への対応なども含む⁶⁵⁾。また、家政婦や家事ヘルパーとして特定の家族に雇われる女性が、通常の家事とともに高齢者の介護や児童の保育に当ることも、とりわけアメリカの女性労働史研究を含む女性労働研究が、見事に描き上げてきた成果の一部である⁶⁶⁾。

アメリカの連邦公正労働基準法 (Federal fair labor standard act) は、家族に私的に雇われる家政婦をその適用から長い間排除してきた。1974 年の改正法は、最低賃金制と所定外労働時間手当に限って適用に道を開いたとはいえ、そこにも無視しえない問題をはらむ。ベビーシッターや乳幼児の保育師など、対人サービスを担う場合は、74 年改正法の適用外に留めおかれる。私的なケアワークを担う人々は、自家用車など物的な所有物の清掃や修理のサービスをおこなう人々に認められる法的な諸権利を、同じようには認知されない。諸権利は、財貨にかかるサービスの提供者に認められても、対人サービスの担い手には認められないのである。対人サービスの明らかな区別であり、これを軽んずる態度のはっきりとした表明である。しかも、雇った家族の住居の一角に住みながらサービスを担う場合は、所定外労働にかかわる規定の適用から完全に除外される。州法による一定の是正もあるとはいえ、なお大きな限界を伴う。北欧 3 ヶ国はもとよりフランスなどとも明らかに異なる、いかにも消極的な対応である。

ロスアンゼルス移民の人間に値する諸権利連合 (the Coalition of Humane Immigrant Rights of Los Angeles, CHIRLA) 傘下の家事労働者組合 (Domestic Worker's Association) が、人間としての諸権利と尊厳の確保をはじめ、公正で尊厳を担保するに値する賃金の支払い、有給休暇の付与と医療保障の制度化、社会による専門的職業としての認知などを獲得に値する目標に掲げるのも、由なしとしない。

検討に当たっては、主題に迫る必要から必要に応じてケアワーカーとともに働く専門職、たとえば国際標準職業分類の分類番号 223 に区分される看護師と助産師、同じく 233 の一部をなす学齢期前教育教授専門職、244 の一部をなすソーシャルワーク専門職、346 のソーシャルワーク関連専門職にも触れることにしたい。また、国についていえば、新家族主義レジームに区分されるフランス、ならびに普遍主義レジームに属する北欧 3 ヶ国に、非力を顧りみ

ることなくあえて関説することにした。分析対象の特徴を描き出す一助にしたい、と考えるからである。

看護師や助産師などの専門職についても関説する、と先に述べた。このようにいうときに誤解を避けるために予め述べておかなければならないことがある。すなわち、既に触れたヨーロッパ6ヵ国を対象にするケアワーカー研究には、看護師と助産師、初等教育教師及び就学前教育教師など、いずれも専門職として国際標準職業分類に定める職種も、ケアワークに含め、相対的に広い定義を与える国別報告もある⁶⁷⁾。その理由は、以下のように理解される。保育サービスは、今日、教育領域の一部となり、たとえばスウェーデンでは、殆んどの学校において教育とケアとを同一の授業予定表に組み入れて、授業を展開する。これらの取り組みは、デンマークやスペインにも見ることができる。ドイツも、国別報告においてケアと教育活動とを分離して定義することは、ケアの領域において不可能であると伝える⁶⁸⁾。

こうしたケアと教育との相互乗り入れとでも呼ぶべき望ましい事態の進展ゆえであろうか、デンマークやスウェーデン及びスペインにおける対人介護職と教育職ならびに看護職との賃金格差は、イギリスなどのそれに較べるとかなりのところ小さい。また、前者の3ヵ国における同一職種内のフルタイム及びパートタイム別の時間当たり賃金の格差も、後者に較べるとはるかに小さい⁶⁹⁾。

しかし、看護職などの専門職との賃金格差は、この3ヵ国においてさえ無視するわけにいかない。また、本稿の対象とするイギリスとアメリカのそれは、はるかに大きいことから、ここでは、ヨーロッパレベルの共同研究にいう相対的に広いケアワークあるいはケアワーカーの定義を、採用しない。いい換えれば、国際標準職業分類の規定に忠実に従いながら、自由主義レジームの福祉国家におけるケアワーカーについて検討するものである。

おわりに

本稿は、これに続く作業のいわば序章に当る。ご批判をいただきながら、これからの作業に生かしたいと心するところである。

注

- 1) 三富紀敬『イギリスの在宅介護者』ミネルヴァ書房、2000年、16頁、24-25頁他。
- 2) Madonna Harrington Meyer, Care work, gender, labor and the welfare state, Routledge, 2000, p.3, p.69, p.149 and p.202, Susan Balloch et als, Social services, working under pressure, The Policy Press, 1999, p.5, etc.

これは、イギリスで言えば雇用均等委員会 (EOC) の立場でもある。

<http://www.eoc.org.uk/cseng/policycampaigns/caring-parenting..asp>

同じイギリスでも、イギリス労働組合会議 (TUC) 傘下のジーエムビー (GMB, 組合員 69 万

2,147人, TUC, Directory 2002, p.41) は、ケアワーカーと言うとき、介護助手、在宅介護労働者などの他に学生寮や老人ホームの管理人 (Wardens), エスコート役/洗濯屋、運転手、フロント係なども含める (GMB, Careworkers charter, <http://www.gmb.org.uk/docs/ViewDocument.asp?ID=156+ID=43>)。見られるように一部に財貨の移動を含むサービス職種からなる。イギリス他で通常言われるケアあるいはケアワーカーの範囲とは、異なる。ちなみにこの組合は、「ケア部門」で6万人の労働者を組織していると言う。

- 3) ILO, ISCO-88, International standards classification of occupations, ILO, 1990, pp.17-18 and pp.147-149.

- 4) 外山義『クリッパンの老人たち——スウェーデンの高齢者ケア』ドメス出版, 1990年, 山井和則『スウェーデン発住んでみた高齢社会』ミネルヴァ書房, 1973年, 足立正樹編著『各国の介護保障』法律文化社, 1998年, 松原一郎編著『高齢者ケアの社会政策学』中央法規出版, 1996年など。

以下の著書は、労働条件について関説する。日本における研究の現状からすると貴重であるとはいえず、叙述のページ数などから推察されるように労働条件に関するまとまりのある作業とはいえないであろう。全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編『老人介護の国際比較』中央法規出版, 1991年, 28頁, 64頁, 148頁, 150頁, 156-157頁, 174-175頁, 177-178頁。ピヤネル多美子『スウェーデン・超高齢社会への試み』ミネルヴァ書房, 1998年, 96頁, 208-210頁, 271-272頁, メッテ・ハンセン, エルセ・ラーセン 通訳木下澄代『デンマークのヘルパーが語る介護の現場』萌文社, 1996年, 48-50頁, 58-59頁。

- 5) 玄場絢子他「介護労働の現場から——ホームヘルパーの就労実態とヘルパーの周辺状況」『職場の人権』27号, 2004年3月, 14-26頁。

- 6) 水上克己「私の視点——保育所規制 安易な緩和は改革に逆行——」『朝日新聞』2004年3月5日朝刊。

- 7) 阿部志郎・井岡勉編『社会福祉の国際比較』有斐閣, 2000年。例えば5章を参照されたい。小田兼三・古瀬徹編著『高齢者ケアの担い手』中央法規出版, 1993年, 例えば第11章, 第12章の外国研究を参照されたい。もとより2つの外国研究は、日本を対象にする諸章と問題関心及び分析課題とも一貫する。

- 8) 伊藤淑子『社会福祉発達史——米英日三カ国比較による検討——』ドメス出版, 1996年, 145-147頁, 278頁。

田端光美「イギリス老人福祉におけるホームヘルプ」(『社会事業史研究』14号, 1984年所収) は、地方自治体の資料を見事に利用されながら「ドメスティックヘルプからパーソナルケアへ」の移行を丹念に検討され、「・・・ホームヘルパーの教育・訓練のあり方が、問なおされようとしていることも当然といえるであろう」と結ばれる。『社会事業史研究』前掲, 72頁, 77頁。氏の問題関心は、ホームヘルプに求められるサービスの多様化に見合うヘルパーの資質の向上である。この指摘は正当である。しかし、ホームヘルパーの賃金と労働時間に関する分析は、ここでは含まれない。

- 9) 鷺谷善教監修『社会福祉労働論』鳩の森書房, 1973年, 真田是編『社会福祉労働』法律文化社, 1975年, 植田章他編『社会福祉労働の専門性と現実』かもがわ出版, 2002年, 全国福祉保育労働組合編『いま伝えたい, 福祉で働くこと』こうち書房, 2002年, 他に『総合社会福祉研究』3号, 1991年7月, 5号, 1992年11月のいずれも特集号, 15号, 1999年10月掲載の

加藤蘭子論文など。

- 10) 浅井春夫「福祉労働者と福祉運動」植田章他編, 前掲書, 44 頁。
- 11) J. Keefe et al, NS Profile of human resources issues in the continuing care sector : the baseline data, [http : //www.hcsc.ca/-private/NSProfileHRIssues.CC.pdf](http://www.hcsc.ca/-private/NSProfileHRIssues.CC.pdf)
- 12) EU, Employment and Social Affairs, Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly, joint report by the Commission and the Council, European Commission, 2003, p.20 et als. [http : //www.europa.eu.int/comm/employment-social/Publication/203/cev503002.en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment-social/Publication/203/cev503002.en.pdf)
- 13) Canadian Policy Research Networks Inc, Final report : child care policy conference, CPRN, October 2002, pp.3-4 and pp.6-7.
- 14) G・エスピン・アンデルセン著 岡沢憲英・宮本太郎監修『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001 年 (原著の発行は 1990 年), x iii頁, 83 頁。
- 15) 伊豫谷登士翁編『経済のグローバリゼーションとジェンダー』明石書房, 2001 年所収。
- 16) 久場嬉子, 前掲論文, 69 頁, 71 頁。
- 17) 田中かず子「介護システムの国際比較と日本の課題」, アン・ザカリア・ウオルシュ「なぜ, アメリカのケア労働者は低賃金なのか —— 正義の戦いに用いた戦略とは ——」。
- 18) Tine Rostgaard et al, Caring for children and older people-a comparison of European policies and practices, social security in Europe 6, The Danish National Institute of Social Research, 1998, p.11.
類似の指摘は, G・エスピン・アンデルセンも行っている。G・エスピン・アンデルセン著, 前掲訳書, 20 頁, 259 頁。
- 19) そうした反省は, 国際機関でもなされ改善策として提示され始める。Richard Anker, Gender and jobs, sex segregation of occupations in the world, ILO, 1998, p.24.
- 20) Susan Balloch et als, op.cit., pp.4-5.
- 21) Robyn I. Stone et al, Who will care for us?, The Urban Institute, 2001, p.9.
- 22) Claire Cameron et als, Entry, retention and loss : a study of childcare students and workers, Department for Education and Skills, Research report, No.275, 2001, pp.26-27.
- 23) Christine Eborall, The State of the social care workforce in England, Vol.1 of the first annual report of the Topss England Workforce Intelligence Unit, Topss England, 2003, p.35.
- 24) Ibid., p.38.
- 25) Rhacel Salazar Parreñas, Servants of globalization woman, migration and domestic work, Stafford University Press, 2001, p.39.
- 26) Alice Burton et als, Estimating the size and components of the U.S. child care workforce and caregiving population, key findings from the child care workforce estimate (preliminary report), Center for the Child Care Workforce, 2002, p.2, p.18 and p.20.
カナダの保育師は, 33 万人, このうち 27 万 6,000 人は, 法的な規制外の施設に働くと推計される。Jamie Kass et al, The Union advantage in child care ; how unionization can help recruitment and retention, Child Care Connections, 2003, p.9. [http : //www.childcarecanada.org](http://www.childcarecanada.org)
- 27) Patricia Schiff Estess, The Economic impact of the child care industry in Minnesota,

- National Economic Development and Law Center, 2003, p.50.
- アメリカ全体を視野に置く作業も、もとよりある。Carneiro P et al, Human capital policy, National Bureau of Economic Research, Working paper, 9495, 2003.
- 28) 同種の作業結果は、フランスの保育と介護の双方にも確認される。これは、家族による保育師や介護師の雇用を促すべく制度化された公的助成制度に関わる作業である。国立統計経済研究所 (INSEE) によるとこの制度を利用する家族は 350 万、そこで雇用される規模は、フルタイム換算で 70 万人にのぼる。Anne Flipo, Les Services de proximité de la vie quotidienne, INSEE, Première, No.491, October 1996. この作業結果は、政策当局によって追認される。Ministère de l' Emploi et de la Solidarité, L' Aide à domicile et les employés de maison, 1999, p.5.
- 29) Mark Ambler et als, Universal childcare provision in the UK-towards a cost-benefit analysis, discussion paper by Pricewaterhouse Coopers, 2003, pp.10-12. <http://www.pwcglobal.com/extweb/ncpressrelease.nsf>
この報告書は、以下の刊行物としても公表される。Mark Ambler et als, Costs and benefits of universal childcare, a preliminary economic analysis for the UK, Daycare Trust, 2003, pp. 1-2.
- 30) Gordon Cleveland et als, Childcare costs and employment decision of women ; Canadian evidence, Canadian Journal of Economics, N.29 (1), 1996, pp.132-133 and pp.150-151.
- 31) Christine Eborall, op.cit., p.69 and p.73.
- 32) UNISON, UNISON members in local government survey 2002, UNISON.
- 33) Claire Cameron et als, op.cit., pp.81-82.
- 34) Ibid., p.10.
- 35) 保育や介護のサービスをフランスの家族に提供する職員の低賃金も、良く知られる事象である。低賃金労働者の代名詞でもあるスミカード (smicard), すなわち、最低賃金に同じ水準か、もしくはそれに近接する賃金水準を受け取る労働者と職員が、多いのである。産業別労働協約に定める時間あたり賃金は、勤続の長さに対応して上昇するとはいえ、その幅はごく僅かである。この他にも、雇用の不安定性や社会的な地位の低さも確かめられる。Ministère de l' Emploi et de la Solidarité, op.cit., p.14, CFDT, Négociation salariale dans la branche du salarie du particulière employeur, ex employees de maison, Inform' Action, le 17 Juillet 2002, p.3, Jean-Louis Albarede et las, La Qualité de l' aide à domicile, un nouveau défi social, Fédération Nationale des Aides à Domicile en Activités Regroupées, Mars 1995, pp.70-71, Conseil Supérieur du Travail Social, group II, Innovations social et maintien à domicile, rapport au Ministre, CSTS, Décembre 1991, p.45.
- 36) The American Federation of State, County and Municipal Employees, Cheating dignity, the direct care wage crisis in America, AFSCME, 2001, pp.3-4.
- 37) Marcy Whitebook et als, Then and now, changes in child care staffing, 1994-2000, technical report, 2001, Center for the Child Care Workforce, University of Carifornia, Berkeley, pp. v -vii. <http://www.ccw.org/pubs/Then & Nowfull.pdf>
- 38) Canadian Home Care Human Resources Study, Technical report, CHCHRS, 2003, pp.51-53 and p.73. <http://www.cacc-acssc.com/english/pdf/homecareresources/EngTechnical>.

pdf

- 39) Child Care Advocacy Association of Canada, Seeing and solving the child care crisis ; options for progress, CCAAC, 2003, p.37. [http : //www.childcareadvocacy.ca](http://www.childcareadvocacy.ca)
- 40) CHCHRS, op.cit., p.39, p.42, p.45, p.47, p.50 and p.66, Gillian Doherty, Unionization and quality in early childhood programs, Canadian Union of Public Employees, 2002, p.13, p.15, p.17, p.22 and p.27. [http : //www.cupe.ca/updir/UnionizationQualityReport-adb.pdf](http://www.cupe.ca/updir/UnionizationQualityReport-adb.pdf)
- 41) Robyn I. Stone et als, Why workforce development should be part of the long-term care quality debate, Paraprofessional Healthcare Institute, 2003, pp.2-4. [http : //www.paraprofessional.org/publications/LTC%20Quality%Debate%20Paper.pdf](http://www.paraprofessional.org/publications/LTC%20Quality%Debate%20Paper.pdf), SEIU, State data on nursing facilities, staffing, residents and facility deficiencies, 1994 through 2000, p.1 and p.58. [http : //www.seiu.org/docupload/oscar3.pdf](http://www.seiu.org/docupload/oscar3.pdf)
- 42) Marcy Whitebook, The Foundation for child development, working for worthy wages ; the child care compensation movement, 1970-2001, Foundation for Child Development, 2001, pp. 14-16. [http : //www.ffcd.org/pdfs/Whitebook.shortwp02.history.pdf](http://www.ffcd.org/pdfs/Whitebook.shortwp02.history.pdf), Deborah Lowe Vandell et al, Child care quality : does it matter and does it need to be improved ? (full report), pp.5-7, pp.16-18 and p.37. [http : //aspe.hhs.gov/hsp/ccqualityoo/ccqual.htm](http://aspe.hhs.gov/hsp/ccqualityoo/ccqual.htm)
- 43) 以下の文献を参照されたい。
 Claire Callender et al, The Barriers to childcare provision, Department for Education and Skills, Research report, No.231, 2000. [http : //www.dfes.gov.uk/research/data/upload-files/RR231.doc](http://www.dfes.gov.uk/research/data/upload-files/RR231.doc), Janica Keefe et al, Home care in Canada : an analysis of emerging human resource issues, final report, Mount Saint Vincent University, 1998, Childcare Resource and Research Unit, What does research tell us about quality in child care?
[http : //www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/sheet4.html](http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/sheet4.html)
- 44) 国別に数冊, 全体のとりまとめとして数冊, 併せて 2 桁にのぼる報告書が, 公刊される。たとえば以下の報告書を参照されたい。Peter Moss et al, Care work and care workforce, report on stage one and state of the art review, WP 6, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2002, pp.1-47, Stina Johansson et al, Review of literature since 1990 on quality, job satisfaction and gender issues in the care workforce, national report, Sweden, Umea University, 2002, pp.1-47.
- 45) Michelle Neuman et al, Starting strong, early childhood education and care, OECD, 2001, pp. 1-213.
- 46) Peter Moss et al, Care work and the care workforce, report on stage one and state of the art review, op.cit., p.32 and pp.39-40, Stina Johansson et al, op.cit., p.31, Michelle Neuman et al, op.cit., p.9 and pp.102-104.
- 47) Roger Sanjek et al, At Work in homes ; household workers in world perspective, American Ethnological Society, 1990, pp.110-111.
- 48) 以下の文献を参照されたい。
 Timothy Diamond, Making gray gold, narratives of nursing home care, The University of Chicago Press, 1992, pp.1-280, Pyllis Palmer, Domesticity and dirt, housewives and domestic servants in the United States, 1920-1945, Temple University Press, 1989, pp.1-214, Grace

- Change, Disposable domestics, immigrant women workers in the global economy, South End Press, 2000, pp.1-235, Bridget Anderson, Doing the dirty work ?, the global politics of domestic labour, Zed Books, 2000, pp.1-213, Pierrette Hondagneu-Sotelo, Domestica, immigrant workers cleaning and caring in the shadows of affluence, University of California Press, 2001, pp.1-284.
- 49) 以下の文献を参照されたい。
Robyn I. Stone et al, Who will care for us ?, the Urban Institute, 2001, pp.11-18, CHCHRS, Canadian home care human resources study, synthesis report, op.cit., p.11 and pp.18-21, Alice Burton et al, op.cit., pp.1-46, 拙訳「英国在宅介護者協会：在宅介護者による援助の経済的価値」『経済研究』8巻1号, 2003年8月, 71-77頁。
- 50) Peter Moss et al, Care work and the care workforce, report on stage one and state of the art review, op.cit., p.iii and p.17.
- 51) G.エスピン・アンデルセン, 前掲邦訳, x iiiページ。
- 52) Tine Rostgaard et al, op.cit., p.16, p.35, p.47, p.52, pp.56-57 and p.61.
- 53) Michelle Neuman et al, op.cit., p.50.
- 54) G.エスピン・アンデルセン, 前掲邦訳, 212 ページ。
- 55) ILO, op.cit., p.14 and pp.17-18.
- 56) U.S. Department of Commerce, Statistical abstract of the United States 1984, U.S. Department of Commerce, pp.419-420.
- 57) U.S. Department of Commerce, Statistical abstract of the United States 2002, U.S. Department of Commerce, pp.381-383.
- 58) Ibid., p.384.
2002年から2012年にかけての雇用予測も, 同じ傾向を示す。Daniel E. Hecker, Occupational employment projects to 2012, Manthly Labor Review, Vol.127, No.2, February 2004, pp.100-101.
- 59) U.S. Department of Commerce, Statistical abstract of the United States 2002, op.cit., p.403.
- 60) Ibid., p.407.
- 61) Stexen E. Haugen, Characteristic of minimum wage workers in 2002, Monthly Labor Review, September 203, pp.38-39.
- 62) Jared Bernstein et al, Exploring low-wage labor with the National Compensation Survey, Monthly Labor Review, November/December 2003, pp.5-6.
- 63) Abraham T. Mosisa, The Working poor in 2001, Monthly Labor Review, November/December 2003, pp.14-15.
- 64) 論稿は, 自身が編者の一人を務め2000年に刊行された共編著の第3章として書かれたものである。G.エスピン・アンデルセン, マリーノ・レジーニ編 佐賀一道他訳『労働市場の規制緩和を検証する——欧州8カ国の現状と課題——』青木書店, 2004年, 92頁。
- 65) ILO, op.cit., p.146.
- 66) 前出の注(48)に挙げた文献のうち Timothy Diamond の著書を除く諸文献を参照されたい。
- 67) Hans van Ewijk et als, Mapping of care services and the care workforce, condolidated report, WP 3, Institute of Education, University of London, 2002, p.68, Peter Moss et al, Care

work and the care workforce, report on stage one and state of the art review, op.cit., p.3.

68) Hans van Ewijk et als, op.cit., p.25.

69) Ibid., p.82.