

論 説

ケアワーカーの規模・構成と経済的な貢献

三 富 紀 敬

はじめに

本稿は、「福祉国家の忘れられた人々」(『東京経済大学会誌(経済学)』第241号「川辺平八郎教授退任記念号」2004年11月)を初発にするケアワーカー研究の一環であり、表題に掲げる事項の検討を直接の目的にする。

1. ケアワークの範囲

ケア(Care)という用語の意味を探る上では、いくつかの方法がある。そのひとつは、英語に言うケアの言語学的な起源とその変遷をイギリス的な文脈の中で把握することである。いまひとつは、介護と保育が労働や教育あるいは医療などと同じように、ある時期から法的な規制の対象になった事実に着目して、ケアに関する法律上の扱いを探ることである。

古期英語(約700-1000年の時期の英語)におけるケアの言語学的な起源は、心配(anxiety)、負担(burden)及び配慮(concern)に関係し、中期英語(1100年頃-1500年頃の英語)になると、保護(protection)あるいは責任(responsibility)としての意味が組み込まれ、誰かに対する心遣いや気遣いの意味も取り入れられた、と言われる⁽¹⁾。こうした言語学的な起源は、今日のイギリスにおける英語表現にも見ることが出来る。他者のために責任を負う場合を指して「世話をする」(take care of)という表現などが、それである。ケアという用語は、見られるように心配する者とされる者、保護する者とされる者あるいは世話をする者とされる者といった人間の諸関係を表してきたし、今日もこれに変化は無いと言えよう。

ケアの意味を高齢者介護に関する法律の中に探るならば、高齢者が日常生活を送る上で他者への依存を余儀なくされた場合に、こうした人々を援助する一連の措置ということである。もとより日

常生活に関わる援助の主な責任は、対人サービス、家事援助、余暇活動のような高齢者向けのサービスが第2次世界大戦時の経験を踏まえて戦後に拡充されたにもかかわらず、依然として家族に置かれる。保護あるいは責任としてのケアの言語学的な意味は、高齢者介護に関する法律に家族による保護あるいは家族の責任として受け継がれる。同時に、自立の条件を提供することによって高齢者の能力を高めようとする動きが、イギリスにおいても近年盛んであり、これを背景に広く使用される自立化 (empowerment) の概念が、ケアの重要な一部をなすに至ったことも、これまた確かである。

児童に関する法律は、19世紀に遡る。幼児の生活保護に関する1872年法 (the infant life protection act 1872) をはじめ児童の虐待防止と保護に関する1889年法 (the prevention of cruelty and protection of children act 1889) 及び児童に関する1908年法 (the 1908 children act) は、両親もしくは親と思われる人による危害から児童を保護しようとする目的の下に制定される⁽²⁾。ケアという用語は、児童の成長に責任を負う成人にかかわって使用される。ここでも、ケアの言語学的な起源が継承される。児童に関する1948年法 (the 1948 children act) は、両親の居ない、もしくは児童の養育に不適格な親の下にある児童の福祉 (welfare) を確保するために、必要な施設を地方自治体として確保しなければならない、と定める。ケアは、新設された児童官 (children's officer) に担われ、自治体の責任としての意味を与えられる⁽³⁾。この1948年法は、児童に関する1989年法 (the 1989 children act) に、その後取って代わられる。89年法は、児童の福祉に関する考えを強めるとともに、親の責任 (parental responsibility) についての構想を新しく取り入れる。政府は、児童の福祉や関心に応えるために各種のケアサービスを拡充する。もとより政府は、両親による児童の養育に取って代わるわけではない。その養育を補完するのである⁽⁴⁾。親の責任が初めて法文化された意味は、ここにある。

用語としてのケアは、2人の当事者の生活に関わる事項として人間の諸関係を表現する。その上で、有給のケアワークを理解するためには、一方では無給のケアワーク、他方では保健、教育及びソーシャルワークとケアサービスとの境界、この両者についての理解が求められる。その意味は、こうである。介護と育児は、性別役割分担に沿って女の仕事とされ、家庭において専業主婦をはじめとする女性に担われてきた。社会的な性差による家族内の分業は、社会的にも再生産される。職業としてのケアワークは、このために主として女性に担われる。他方では、ケアサービスの領域は、イギリスの実情に即する時保健や教育及びソーシャルワークなどの諸領域と重なり合い、一見するところ判然としないことも確かである。ケアサービスは、高齢者向けの医療や就学前児童あるいは学齢期児童の教育と重なり合いながら存在する。ソーシャルワークの領域においても、虐待の被害者としての児童を保護する諸措置と一緒に存在する。里親制度のようなケアサービスとも連携する。それゆえに単独でケアワークと称される職業は少なく、多くのサービスとこれを担う職業は、ケア

の構成要素をそのうちに含む。加えて、いくつかの職業は、政策上の変更に影響されてある時代にケアワークとしての位置を与えられながら、別の時代には、医療管理としての位置を与えられることもある。

しかし、ケアワークという用語を当てはめてよいサービスと職業の領域は、現に存在する⁽⁵⁾。障害者と高齢者向けのデイケアと施設ケアは、これである。里親制度と施設ケアのように児童と若年者を対象にする施設サービスを含む児童保護 (child care) も、これである⁽⁶⁾。就学前保育 (childcare) と学齢期の児童に関わる学童保育 (childcare) も、同じくこれである。これらのサービスを担う職業は、ケアワークである。

高齢者を含む成人に関わるケアワークは、在宅ケアの担い手という形態で存在する。有給のケアワークは、かつてホームヘルプと称され、今日ではホームケアとして知られる (表1)。ホームケアは、家事援助や買い物あるいは公的年金の引き出しなどに止まらず、伝統的に地域看護師 (district nurses) の職分とされてきた対人援助を傾斜的に担う。ケアワークは、デイセンターの職員によっても担われる。デイセンターは、何らかの身体的もしくは知的な障害を抱える高齢者はもとより、同様の障害を持つ65歳未満の人々を対象に、各種の余暇活動や作業療法及び実質的な援助を提供する。ケアワークは、日常生活のうえで限定的であるとはいえ何らかの援助を要する人々に宿泊の設備を供する保護宿泊施設 (sheltered accommodation) の職員にも担われる。有給のケアワークは、それがとりわけ在宅ケアとしてなされる場合に無給の介護者⁽⁷⁾や有給のボランティアによるケアワークと一部重なり合う。高齢者を含む成人に関わるケアワークは、施設ケアの担い手という形態でも存在する。高齢者や障害者の居住する施設では、いずれも自立の促進に力点が置かれる。居住施設 (residential homes) は、日常生活上の絶えざる援助を要する高齢者を対象にする。ナーシングホーム (nursing homes) は、慢性疾患を抱える人々をサービスの対象にする。さらに、ホスピス (hospices) は、末期患者を対象に緩和ケアを手がける。これらの施設は、居住者の生活の質を維持し高めることを目的にする。施設では、看護師やカウンセラーなどとともに介護助手や看護助手を雇ってサービスを提供する。これらの施設は、明らかにケアワークの行われる場所である。

児童と若年者に関わるケアワークは、前出の表に示すように里親 (foster carer) という担い手の形態で存在する。里親制度は、虐待などの理由から家族とともに生活するわけにいかない児童や若年者のためのもっとも大きな安全網である。里親は、伝統的に自治体社会サービス部 (SSD) によって募集され支援されてきた。近年には、民間部門の参入が図られたことから、公共部門以外による募集がその比重を増しつつある。ケアワークは、重度の障害児に関わるレスパイトケア (respite care) の形態でも存在する。レスパイトケアは、障害児や障害者を抱えその保育と介護にエネルギーを割かれる家族に休息の機会を設けることを目的に、特別の訓練を受けた別の家族や

表 1 ケアサービスの対象別場所別分類

	家庭	地域	施設 ⁽¹⁾	その他 ⁽¹⁾
1. 高齢者 (60・65歳以上)	ホームヘルプ/ホームケア、終末期ケア	デイセンター	施設介護 (長期、レスパイトケア) 保護宿泊施設ホスピス	
2. 成人 (18・22歳—60・65歳)	障害者向けホーム、対人援助、終末期ケア	障害者向けデイセンター	障害者向け介護施設、保護宿泊施設、ホスピス	
3. 児童及び若年者 (4・5歳—18・22歳)	保母、里親、障害児 (者) 向けレスパイトケア、終末期ケア	放課後学童クラブ 休日活動クラブ、 ファミリーセンター 託児所 ⁽²⁾	施設介護 (長期、短期、レスパイトケア、殆どが10歳以上)、全寮制学校 (障害児のそれを含む)、援助つき宿舎 (15歳以上)、ホスピス	レセプション学級 特別学校
4. 乳幼児 (0歳—4・5歳)	保母、乳母、里親 終末期ケア	保育所・近隣保育、 プレイグループ (民営保育所)、 幼児クラブ、 ファミリーセンター、 複合センター・ 乳幼児エクセレント センター、託児所 ⁽²⁾	ホスピス	保育園 (幼稚園) 入園前教育施設と 学級、プレイグル ープ、就学前無認 可一時グループ

(資料) Claire Cameron and Peter Moss, Care work, current understandings and future directions in Europe, national report, UK, WP3, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2001, p.32. より借用。http://144.82.35.228

(注) (1) 原表では、その他の欄が施設の欄の前に置かれているが、筆者の判断で上のようにした。ちなみにこの原表は、以下の文献でも引用されている。この引用文献は、施設の欄を地域の次におき、その他の欄を最後にもってきている。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.24. http://www.topss.org.uk/uk_eng/comp_docs/142.PDF

(2) 以下の文献を参考に筆者が新しく付け加えた。SureStart, Crèches, national standards for under 8s day care and childminding, Department for Education and Skills, 2003.

施設に障害児（者）を一時的に預けることを言う⁽⁸⁾。

障害児（者）のケアが預けられた先の家族や施設においてなされることは、言うまでもない。不幸にして終末期を迎えた児童には、児童向けのホスピスがある。終末期のケアは、児童の自宅でも行われる。ケアワークは、居住期間の長さに関わらず施設においても行われる。児童や若年者が自宅や親戚の住居で暮らすことが出来ない場合に利用される施設である。これらの施設に働く職員は、児童と若年者の日常生活に関わる援助を行うことはもとより、児童と若年者が次の生活設計に向けて確かな一歩を築くことが出来るように手を差し伸べる。これらの職員は、ソーシャルワーカーをはじめ教師、看護師、カウンセラー、介護助手などから構成される。看護師や教師及びカウンセラーは、通常専門的な職業資格を持ち、施設に勤めるソーシャルワーカーは、専門的な教育訓練を受ける。しかし、ケアワークの主な担い手である職員の多くは、介護助手に典型的に示されるように専門的な職業資格を持たず、教育訓練の機会にも乏しい。

乳幼児を含む14歳までの児童に関わるケアワークは、実に多様な形態の下に存在する。全国監査事務局（NAO）が年次報告⁽⁹⁾で取り上げるだけでも、8つ存在する。しかし、年次報告の対象にならなかった形態も含めると、前出の表に示すように文字通り多岐に亘る。

ケアワークは、今日では主として民間の非営利及び営利部門に属する保育所をはじめファミリーセンターや乳幼児期エクセレントセンター（early excellent centres）などの施設における保育として行われる。このうち保育所は、児童の自宅以外の施設において1日当たり4時間以上の保育サービスを継続的に提供する施設をさす⁽¹⁰⁾。保母（childminders）は、自らの住居においてフルタイムもしくはパートタイムの保育サービスを提供する。特定の日に合計2時間以上のサービスを提供することが、要件である⁽¹¹⁾。19世紀に女性の高い労働力率を記録した地域で最初に発展したといわれ、その歴史はいかにも長い。前述の1908年法をはじめ1948年法及び1989年法の対象になったことでも知られる。保母の殆どは、児童の両親から費用の支払いを受ける。保母を直接に雇用してサービスを提供する自治体は、皆無とはいえないものの、ごく稀である。乳母（nannies）は、一組あるいは二組の両親によって採用され、両親の自宅で乳幼児の保育に当たる。自治体に登録する義務は無い。登録の義務が無いことでは、オー・ペア（au pair）も同じである。オー・ペアとは、イギリス人の家庭に滞在させて貰う代わりに家事や保育などを手伝うことをさす。ケアサービスは、プレイグループ（playgroups）と一般に呼ばれ、2歳6ヶ月から4歳の児童を対象にする民間保育所でも提供される。日に継続する4時間を超えないサービスの提供を要件にする⁽¹²⁾。自治体立保育所の不足が1960年代に顕在化する中で、民間非営利部門が自助的なサービスとして着手したことを端緒にする。ケアワークは、就学中の児童を対象にする学童保育においても確かめることができる。この種のサービスは、学校の終業後はもとより始業前と長期休暇の間にも提供される。日に2時間以上及び年間5日以上サービスの提供を要件にする⁽¹³⁾。

学齢期に属する児童の保育は、休日活動クラブ (holiday play schemes) や宿題クラブ (homework clubs) などの形態でも存在する。これらは、保育所や学校に併設される例はもとより、民間非営利団体が独自に設置することもある。保育学級 (nursery classes) とレセプション学級 (reception classes) は、保育所補助教員 (nursery nurse) の雇用に加えてボランティアなども活用しながらサービスを提供する。学級を構成する児童の上限は、それぞれ26人と30人である。ケアワークは、8歳以下の児童を対象にする託児所 (crèches) においても提供される。託児所は、1日2時間以上、年間5日以上サービスを提供しなければならない⁽¹⁴⁾。年間を通してほぼ恒常的に開設される場合に加えて、ごく臨時的にサービスを提供する場合もある。

イギリスのケアワークは、このように高齢者や障害者の介護にとどまらず、乳幼児を含む児童の保育と介護とを広く包括する。ケアワークの範囲は、これを高齢者やせいぜいのところ障害者を対象にする介護にとどめて理解する傾向の著しく強い日本に比べて、明らかに広い。

しかし、ケアワークの範囲は、イギリスといえどもデンマークのそれに比べると狭い。英語に言うケアやケアワークは、デンマーク語では通常 omsorg や omsorgsarbejde と表現される。この用語 omsorg は、ケアが第三者に担われる時、高齢者や疾病を抱える人々に関する諸措置として理解され、そのように用いられる⁽¹⁵⁾。この用語は、社会政策の議論においては、高齢者と障害者及び疾病を抱える人々の生活の質を改善するための諸措置として、しばしば用いられる。また、これは、理論的にも実際のにも看護 (pleje) という別の用語と多かれ少なかれ対をなす。

同時に、用語 omsorg は、人間の発達という意味をそのうちに含まない。こうした事情もあってデンマークでは、児童とその保育に関わる中心的な用語として教育 (poedagogik, 英語の pedagogy)、教育労働 (poedagogisk arbejde, 同じく英語の pedagogical work) という別の用語が広く用いられる。この2つの用語は、教育という表現から容易に推測されるように個人の学習能力の向上という意味をそのうちに含む。最近では、児童とその保育にとどまることなく高齢者とその介護の分野でも徐々に用いられているようである⁽¹⁶⁾。「ヨーロッパのケアワーク」(Care work in Europe) と題する国際比較研究の一部をなすデンマークの国別報告の表題が, Omsorgsarbejde og poedagogisk arbejde i Europa (Care work and pedagogical work in Europe) であったことは、この国の歴史的は事情に根ざすといえよう。

かくしてデンマークでケアワークという場合には、社会・保健サービスヘルパー (social-og sundhedshjoepere) や同名の助手 (social-og sundhedsassistenten) あるいは教育助手 (poedagogmedhjoeipere) などに加えて、保育施設の教師 (poedagoger) やソーシャルワーカー (socialradgiver) なども担い手を構成する⁽¹⁷⁾。事情は、スウェーデンにおいてもほぼ同様である⁽¹⁸⁾。

ケアワークの範囲は、こうしてみるとデンマークとスウェーデンにおいて広く、イギリスで狭い。

前者におけるケアワークは、教師などをそのうちに含むかどうかを基準に判断すれば、その専門的な職業としての地位がおおむね高く、後者のそれは専門的な職業をそのうちに含まないことから、その社会的な地位は低い、と言い換えてもよい。もとよりイギリスにおける範囲の狭さは、先にも述べたように日本に比べるならば狭いとは言いがたい。

2. ケアワーカーの規模と構成

ケアワークの範囲は確定されたことから、これを拠り所にケアワーカーの規模の推計作業に進むことが出来よう。ケアワークに属する職業を標準職業分類もしくは国際標準職業分類に即して抽出し、全国統計局（ONS）『労働力調査』（LFS）を調査統計上の拠り所にしながら規模の推計を行うことである。ちなみにこの調査は、およそ6万世帯を対象に4半期ごとに行われる定期調査である。

結果は、130万人を超すケアワーカーの存在である（表2）。これは、就業者総数（2,744万2,000人、1999年）との対比で4.8%を占める⁽¹⁹⁾。また、ケアワーカーの殆どは女性である（93.3%）ことから、女性ケアワーカーの実数は、120万人を超す（121万6,107人）。これは、女性の就業者（1,230万4,000人）の9.9%を占める。就業者のおよそ20人に1人、女性の就業者に限定して言えばおよそ10人に1人が、ケアワークを担う勘定である。

この規模推計には、いくつかの限界があり、やや控えめな推計であることは否定できない。まず、高齢者と障害者の介護は、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）でも明らかにしたように、その多くを無給の介護者によって担われる。日常生活上の援助を要する人々のおよそ80%は、家族や友人あるいは隣人による無給の介護を受けているという試算もある⁽²⁰⁾。

こうした無給の介護者は、コミュニティーケア（直接現金給付）に関する1996年法（community care (direct payment) act 1996）及び介護者と障害児に関する2000年法（carers and disabled children act 2000）によって、現金の直接給付を自治体から受け、これを原資に介護を担う人々を雇うことが出来る。これは、障害者団体と介護者団体の要請に応じて介護を要する人々に選択の機会を提供し、これによってその自立を促す目的の下に制定される。最初は、障害者の援助に当る介護者を対象に、次いで高齢者、最終的に障害児もしくは若年の障害者の世話に当る介護者に適用を拡大する。問題は、現金の直接給付を原資に雇われた有給の介護職に関する公式の調査結果が、存在しないことである。この制度以前ならば、介護を要する人々にアセスメントが行われ、この結果に沿いながら必要なサービスが確定され、ケアワーカーが派遣されてきた。この員数は、官庁統計に記載される。しかし、新しい制度の下で、こうした保証は判然としない。有給の介護職が、自

表 2 ケアワーカーの規模 (1997-99年)⁽¹⁾

	ケア集団内の個々の職業	標準職業分類 (SOC) コード	国際標準職業分類 (ISCO) コード	労働力	
				実数 (人)	比率 (%)
1. 成人及び高齢者介護 (18・22歳－60・65歳以上)	補助看護師・看護助手	6 4 0	3 2 3 1	1 5 6, 9 7 9	(1 2. 0)
	介護助手 ⁽²⁾	6 4 4	5 1 3 2、5 1 3 3、5 1 3 9	5 1 7, 8 9 3	(3 9. 7)
	小 計			6 7 4, 8 7 2	5 1. 8
2. 若年者介護・保育 (4・5歳－18・22歳)	家政婦長・寮父母 ⁽³⁾	3 7 0	3 4 6 0	7 1, 2 4 9	(5. 5)
	小 計			7 1, 2 4 9	5. 5
3. 保育 (0歳－4・5歳)	保育所補助教員 ⁽⁴⁾	6 5 0	3 3 2 0	1 1 1, 4 1 0	(8. 6)
	プレイグループ保育リーダー ⁽⁵⁾	6 5 1	5 1 3 1	2 7, 2 7 0	(2. 1)
	教育助手 ⁽⁶⁾	6 5 2	5 1 3 1	1 5 4, 1 2 9	(1 1. 8)
	他の保育職業 ⁽⁷⁾	6 5 9	5 1 3 1	2 6 4, 5 0 7	(2 0. 3)
	小 計			5 5 7, 3 1 6	4 2. 8
4. 派遣労働者				2 3, 1 9 0－ 2 5, 0 0 0	
5. 計				1, 3 0 3, 4 3 7	(1 0 0. 0)

(資料) 表 1 に同じ、p.65より借用。

(注) (1) 国際標準職業分類は、筆者が新しく付け加えた。ILO, ISCO-88, International standard classification of occupations, ILO, 1990, pp.106-107, pp.110-111, pp.125-126, pp.147-149. () 内の比率は、内数である。比率の合計は、四捨五入のため100.0にならない。派遣労働者は、合計に含まれない。筆者が参考までに付け加えた。

(2) これには、デイセンターの労働者と居住施設の労働者を含む。

(3) これには、里親、居住施設のソーシャルワーカーを含む。

(4) これには、保育施設で働く助手と監督者を含む。

(5) これには、就学前保育施設に働く助手と監督者を含む。

(6) これには、学習援助助手を含む。

(7) これには、ファミリーセンター労働者、ホームヘルパー、在宅介護職 (home carers)、乳母、就学前サービス労働者 (out-of-school service workers) を含む。

営業者（self-employed）としてサービスを提供する場合に、それがどの程度官庁統計に補足されるか定かではない。先の推計結果は、こうした事情からこれらの有給の介護職の一部を含まない。

また、私的な里親は、先の推計作業では1万人と見積もられる。この種の里親は、自治体にその旨を告げるであろうと想定される。しかし、実際は、その通りに進んでいるとは言いがたい状況にある。私的な里親に関する情報は、研究の対象として確たる位置を確保し得なかったことともあいまって、著しいまでに乏しく、これが、推計値の検証を難しくさせているという事情もある。無登録、それゆえに非合法の保母が存在することも、しばしば指摘される。ちなみにこの種のサービスの利用は、家計所得の少ない母子世帯に多い。母子世帯とその増加が、非合法に働く保母の土壌をなすといってよい。また、乳母は、登録を義務付けられないことから、規模の把握は困難である。もとより乳母は、その所得に対して課税されることから、彼女を雇う人々が課税記録を彼女に手渡しであろうと想定される。しかし、乳母が被雇用者でなく自営業者として自らの社会的な地位を主張するならば、課税手続きの責任は、乳母自身が負うことになる。彼女を雇った人々が、課税記録を作成する義務は消える。乳母が自営業者として課税の手続きをするかどうかは、定かではない。オー・ペアは、通常公民権を持たずに家事や保育を担う。かくして、これらの数の正確な把握は、拠り所となる調査統計の限界から難しい。

さらに、家事奉公人（domestic workers）が、家事とともに育児や介護を担うことは、良く知られる。この種の労働者は、ロンドンなどの非白人の人口比率が著しく高い地域において移民から構成される。しかし、育児や介護を担う家事使用人の正確な把握は、これも難しさを伴う。

最後に、ケアワークは、慢性的な労働力の不足を抱える分野の一つとして良く知られる。派遣労働者の一時的もしくは半ば恒常的な利用は、労働力の不充足とその深刻化を契機にする。ケアワークを担う恒常的な派遣労働者（long term agency workers）に限っても、イングランドで2万3,190人あるいは2万5,000人（2001-2002年）を数えるという推計作業もなされている⁽²¹⁾。しかし、これは、自治体と民間非営利部門、同じく営利部門のケアワークを担う派遣労働者に関する計数である。この計数は、作業を手がけた著者も率直に認めるように国民保健サービス（NHS）に派遣されてケアワークを担う労働者について把握し得ないことから、関係する派遣労働者を含まない。同じ問題は、前出の表に示す規模推計にも残念ながら含まれる。

ケアワーカーの規模推計は、こうしたことから実際よりもやや控えめな計数を算出したに過ぎない。しかし、自営業者を含む就業者全体のおよそ20人に1人、女性就業者に限って言えば同じく10人に1人に相当するケアワーカーの存在は、決して小さいとはいえないであろう。

イギリスのこの規模は、他のヨーロッパ諸国のそれと比較するならば、どのような位置にあろうか。この国の就業者比4.8%という計数は、各国の『労働力調査』をもとにする推計作業、すなわち、ハンガリーの比率（3%）よりは高いとはいえ、オランダ（7%）やスウェーデン（9%）あ

るいはデンマーク（10%）よりも低い⁽²²⁾。ヨーロッパ委員会統計局（SOEC）『ヨーロッパ労働力調査』に依拠する推計作業でもイギリスの比率（5.7%）は、スペイン（2.4%）より明らかに高いとはいえ、デンマーク（10%）やスウェーデン（13.5%）よりも低い。特に北欧2カ国との格差は、見られるように大きい。

上に示した推計作業とは、異なる作業もある。これに対する見解を示すことが努めの一つであろう。

C. エボラル（Christine Eborall）氏は、対人サービスを担う労働力の規模について各種の推計作業があるとして、最低で87万5,000人から最高125万人の結果が導かれると、議論の状況を紹介される⁽²³⁾。その上で97万5,500人（1999年）という独自の推計結果を示される⁽²⁴⁾。これは、高齢者をはじめ身体障害者、知的障害者及び児童などへの対人サービスを担う労働力に関する規模の推計である⁽²⁵⁾。サービスの提供される場所は、家庭、地域及び施設の別を問わない。しかし、児童への対人サービスとして取り上げられるのは、地方自治体が関与した上で世話をするサービスに限定される。保母をはじめ里親及び就学前プレイグループ（民間保育施設）職員の担うサービスは、氏も明示されるように推計結果に含まれない⁽²⁶⁾。また、自治体が直接に関与して世話をする児童の数は、5万5,300人（1998-99年）とし、これを基に関係する労働力の規模を算定されておられること⁽²⁷⁾を考えると、氏は、先の保母や里親にとどまらず保育サービスとそれを担う労働力のかなりの数について算定されていない、と判断される。氏の推計結果が、前出の表に示したそれをかなりの程度下回るのもやむをえないところである。

氏の作業とはまったく反対に、ケアワーカーの規模を246万3,000人（1997-99年）と算出する推計もある⁽²⁸⁾。A. シモン（Antonia Simon）氏他による集団的な作業の結果である。この作業は、保育もしくはソーシャルケアのサービスを担う人々をケアワーカーとして理解し、個々の職業を標準職業分類に沿って特定する。しかし、この作業に言うケアワーカーには、ソーシャルワーカー（9万7,000人）をはじめ看護師（40万4,000人）と助産師（2万8,000人）、初等教育等の教師（30万9,000人）、中等教育教師（29万6,000人）及び特殊教育教師（3万8,000人）も含まれる。これらの専門的な職業としての社会的な地位を確立した労働力の合計は、117万2,000人である。

ソーシャルワーカーや教師が、高齢者の介護や児童の保育と介護に無縁であるとは、前にも述べたように考えていない。しかし、その関与は、殆どの場合にあくまで間接的である。しかも、その社会的な地位は、看護助手や教育助手などと明らかに異なって、総じて高い。標準職業分類と国際標準職業分類が、看護師と看護助手、教師と教育助手とをはっきりと区分する根拠もそこにある。保育とソーシャルワークの双方を視野に収めてケアワークの範囲を定め、規模の推計作業に乗り出す態度には、反論の余地は無く、賛成する。しかし、国際的にも広く通用する標準職業分類を事実上無視されるかのような手法に、与するわけに行かない。

そこで、246万3,000人から専門的な職業としての地位を確立した人々117万2,000人を除するならば、答えは、129万1,000人である。この計数は、前出の表に示す規模を実数にして1万2,437人、比率で1%の違いに過ぎない。

ケアワークの規模について紹介した文献は、筆者の知る限りにおいても少なくない。雇用機会均等委員会（EOC）は、実数で100万人、労働力人口比5%（イングランド）という計数を紹介する⁽²⁹⁾。キングス・ファンド（King's Fund）の調査研究報告書は、90万から120万人という推計結果が既に示されるとして、このうち前者の90万人は、過小な評価であると批判的な見解を述べた上で、後者の120万人を妥当な規模であること示唆する⁽³⁰⁾。しかし、かかる妥当性の根拠について論及することは、残念ながら無い。また、地方政府協会（LGA）の報告書は、イギリスにおける労働力の5%を占めると紹介する⁽³¹⁾。しかし、これ以上に言及することはないことから、紹介の域を出ないといってよい。

ところで、ケアワーカーの規模に関する推計作業は、浦辺史氏が「社会福祉労働の現状」と題する論考の中で、日本の「社会福祉に働く労働者は推計約30万人は下らないであろう」⁽³²⁾と、現在から30年以上前に述べられたことがある。しかし、筆者の知る限り同種の作業はその後に行われてはいないようである。このような調査研究の現状にあって、イギリスのケアワーカーに関する推計作業は、これまで日本の研究者によって手がけられていない。しかし、イギリスのケアワーカーに関する定義は、例えばイギリスの社会福祉研究に確たる業績をもたれる田端光美氏によってなされている。ケアワークの範囲を定め、これを担う労働力の規模について検討してきたことから、最後に、田端氏による定義に言及する動機を果たしておきたいと思う。

氏は、まず、ケアワーカーという職業は何かと問い「……“ケア”は日常生活の質を維持、あるいは向上するための援助として、ケアワーカーはそれを担う職業としての意味である」と定義をされた上で、「イギリスでケアワーカーという場合には、一般に資格認定制がある施設関係の職種と、特に資格認定のないホームヘルプが対象である」⁽³³⁾と述べられる。具体的な職名としては、児童・青少年施設の施設指導者、施設ソーシャルワーカー、視覚障害者・聴覚障害者のソーシャルワーカー、知的障害者施設の指導員、里親、その在宅や病院などでソーシャルケアに従事する人々などをあげられる。

氏の規定からは、見られるようにソーシャルケアに関わる職種、しかも専門的な職業資格を有すると思われる職種に限定することから、保母や乳母、保育所の職員、プレイグループ職員、学童クラブの職員など、乳幼児を含む児童の保育に関する職種が、里親を除いて抜け落ちる。介護の分野に限定しても看護助手や介護助手が落とされる。このうち保育関係の殆どの職種が抜け落ちるのは、ソーシャルケアに視野を限定されるからである。しかし、イギリスの代表的な研究者や研究機関が、ケアワークあるいはケアワーカーという時、ソーシャルケアとチャイルドケアの双方がその視野に

収められていたことは、既に述べてきたように規模の推計結果の相違にもかかわらず、ほぼ共通に確かめられる⁽³⁴⁾。いかがであろうか。

130万人を越すケアワーカーの構成は、どのように特徴付けされるであろうか。いくつかの指標に沿いながら検討してみよう（表3）。

ケアワークの担い手は、有給と無給の別を問わず女性である、と指摘されてきた。1970年代以降にジェンダー分析の対象として実に多くの調査研究が蓄積されてきたのも、そうした事情を拠り所にする。ケアワーカーの殆どは、前出の表に示されるように女性である。女性が労働力全体の40%を僅かに越す程度であることと比較するならば、ケアワークにおける女性占有率の際立つ高さが、一段とはっきりとする。女性比率は、なかでも就学前教育の教育助手（93.9%）及び保育労働者（97.5%）で高い⁽³⁵⁾。いかにも高い女性比率を前にするとき、思い起こされるのは、無給の介護者における女性比率の相対的な低さである。すなわち、無給の介護者は、16歳以上人口の13%、性別には女性（14%）と男性（11%）である。実数でいえば570万人、性別には順に330万人と240万人である（1995年）。介護者に占める女性の比率は、57.9%である（男性42.1%）⁽³⁶⁾。女性の占有率は、5年後の2000年調査になると、さらに低下する。無給の介護者は、16歳以上人口の16%、性別には18%（女性）と14%（男性）である。実数では680万人、性別には、順に353万6,000人と326万4,000人である。女性介護者の割合は、95年よりも6ポイント低下して52.0%である（男性48.0%）⁽³⁷⁾。特に要介護者と同じ世帯にある介護者の性別構成は、2000年になるとまったく均等であり、そこに「社会的な性差は存在しない」⁽³⁸⁾。要するに社会的な性差は、無給の介護者において時代とともに薄くなりつつあるということである。

では、有給のケアワーカーにおける女性占有率の際立つ高さ、言い換えれば社会的な性差の強固な存在は、何ゆえに生じているのであろうか。それは、最低賃金制度に定める時間当たり賃金に踵を接するほどに低い賃金水準の故であり、パートタイム比率の高さとも相俟って、男性の自発的な参入を妨げるのである。キャリア形成の機会が、この種の職業分野に乏しいことも、男性による参入の阻止要因として働く。

ケアワーカーの年齢構成は、女性労働力全体のそれに比べても35歳以上49歳以下に集中する。その他の25歳以上34歳以下と50歳以上の年齢階層は、前出の表に示されるようにやや少ない。これらの構成は、婚姻状態別構成にも連動し、既婚者の相対的な多さと独身者の相対的な少なさとして現れる。また、子供との同居比率の相対的な高さとしても現れる。

イギリスは、多民族社会であり、少数民族の中では、インド人をはじめパキスタン人あるいはアフリカ人などが多い。これは、ケアワーカーの構成にも反映される。ケアワークを担う少数民族の人々は、全般的にやや少ないとはいえ、在宅ケアに携わる人々の比率に関する限り、相対的に高い（6.5%）。

表3 ケアワーカーの構成に関する諸指標 (1997-99年)

(単位: %)

	ケアワーカー ⁽¹⁾	女性労働者全体
1. 女性比率	93.3	44.8
2. 年齢階層別比率		
a. 25歳未満	17.0	14.1
b. 25歳以上34歳以下	19.6	26.0
c. 35歳以上49歳以下	41.0	36.6
d. 50歳以上	22.3	23.3
3. 白人比率	95.4	95
4. 婚姻状態別比率		
a. 既婚	61.6	57
b. 同棲	8.1	11
c. 独身	18.6	21
d. 未亡人など	11.7	11
5. 同居の子供有り	39-69	38
6. Aレベル以上の資格保有率	35.7	44
7. 全国職業資格1級の保有率	33-40	29
8. 公共部門雇用者比率	38-92	30
9. 企業規模別構成 ⁽²⁾		
a. 0人	5.9	
b. 1-10人	31.7	
c. 11-25人	47.3	
d. 26-50人	11.2	
e. 51人以上	3.9	
10. パートタイム比率	38-84	45
11. 臨時的雇用比率	5-35	7.5
12. 自営業者比率	2-8	11 ⁽⁴⁾
13. 労働組合加入比率	10 ⁽³⁾	33.4 ⁽⁴⁾

(資料) Claire Cameron and Peter Moss, Care work, current understandings and future directions in Europe, national report, UK, WP3, op.cit., p.47 and pp.66-67, Antonia Simon et als, Mapping the care workforce; supporting joined-up thinking, Institute of Education, University of London, 2003, pp.54-63, p.65, p.69 and pp.73-74, Hans van Ewijk et als, Care work in Europe, current understandings and future directions, WP3, mapping of care services and the care workforce, consolidated report, Institute of Education, University of London, 2002, p.81, <http://144.82.35.228>, Sue Balloch et als, East Sussex, Brighton and Hove social care workforce mapping study, University of Brighton, 2004, p.11, ONS, Annual abstract of statistics, 2001 edition, No.137, The Stationary Office, pp.81-83 and p.114 より作成。

(注) (1) 実数は、129万4,290人から130万3,438人である。合計は、四捨五入のために100.0にならない場合もある。

(2) イーストサセックス州の施設介護、デイケア及び在宅介護に従事する労働者についてである。

(3) 保育に関する数値である。

(4) 男女の合計である。

教育水準と全国職業資格水準の構成に照らす時、ケアワーカーの水準はいずれも低い。学位の取得者を含む A レベル以上の資格保有率は、女性労働力全体のそれより 8 ポイント強低い。全国職業資格の格付けは、5 級で最も高く 1 級で低い。日本とはまったく反対の格付けである。これを念頭におきながら前出の表を見るならば、格付けの低いケアワーカーがいかに多い。その多さは、女性労働力全体を 4-11 ポイント上まわる⁽³⁹⁾。さらに、全国職業資格を持たないケアワーカーは、在宅介護 (93.5%) や施設介護 (73.6%) などを含めて平均 3 人中 2 人近くにのぼる (63.6%、1977-79 年)⁽⁴⁰⁾。

パートタイムで働くケアワーカーの存在も特徴の一つである。前出の表中 38-84% と示すうちの 38% は、若年者を対象に地域などでソーシャルケアの一端を担う労働者のパートタイム比率である。この計数は、女性労働力全体のパートタイム比率を確かに下まわる。しかし、これ以外は、看護助手 (51%)、介護助手 (55%)、保育労働者 (66%)、教育助手 (68%) などのようにいずれも女性労働力全体の関係する比率を上まわる⁽⁴¹⁾。パートタイム比率は、自治体社会サービス部に働く職員に限っても 63.6% である (1998-99 年)⁽⁴²⁾。ちなみにパートタイム比率は、公共部門で相対的に低く、民間部門で高いと一般的に指摘される。にもかかわらず 60% を越す比率である。

イギリス女性のパートタイム比率は、欧米諸国の中でも早くから高い。その理由の一つは、労働者の諸権利が週労働時間や勤続期間の長さを基準に定められることから、少なくないパートタイマーが権利の適用を受けず、雇い主にとっては、パートタイマーの利用によって人件費の圧縮を手にすることが出来るからである。たとえば週 8 時間未満の労働者は、労働契約の書面化を含む 19 項目の権利の内 14 項目の適用を労働時間の短さのゆえに受けない。週 8 時間以上 16 時間未満の労働者は、同じく 19 項目の権利の内 13 項目について勤続 5 年を経ることによって、ようやくその利益を享受する。また、週 16 時間以上のパートタイマーでさえ、19 項目の権利の内 7 項目に関する限り勤続 2 年を経ることなしに、その利益を享受することが出来ない⁽⁴³⁾。こうした法制度は、一方でパートタイムの就労形態で働く労働者に不利益を生じさせるとともに、他方では、雇い主に人件費の節約を可能にする。ケアワーカーにおけるパートタイム比率の高さは、かかる事情を映し出すといってよい。

労働組合への加入率は、いくつかの全国組合による地道な取り組みにもかかわらず、前出の表に示すようにはっきりと低い。

イギリスにおけるケアワーカーの構成は、北欧諸国と比べるならばどのような特徴を持つであろうか。必ずしも十分な比較とは言いがたいものの、非力を顧みずに検討してみよう。

まず、パートタイム比率は、イギリスで高い。たとえば国際標準職業分類という対人ケア (513) でデンマーク (46%)、スウェーデン (51%) に対してイギリス (61%) である。同じくホームヘルパー (913) も、順に 61%、50%、76% である (2000 年)⁽⁴⁴⁾。また、パートタイマーの週当たり労働時間は、スウェーデン (28 時間) に比べてイギリス (18.6 時間) と、判然とした短さである⁽⁴⁵⁾。

ケアワークが対人サービスの一種であることから、時間帯や曜日あるいは季節による需要の少ない変動は、規制しがたいし、人道上も規制を認めるわけにいくまい。かかる需要の変動には、労働力供給の変化をもって対応しなければならない。パートタイム比率の高さは、その現れである。しかし、国際間格差の存在は、この要因によって説明できるわけではない。対人サービスに関わる需要の変動と規制の難しさは、万国に共通するからである。また、週労働時間の格差も、この要因とは無縁である。イギリスにおける比率の際立つ高さは、ヨーロッパ連合（EU）加盟国の中でもいささか特異な存在というべきパートタイムに関する法制度の産物である。

ケアワークの大半は、公共部門であれ民間部門であれ労働契約を交わして雇われた労働者である。同時に、その一部は、自営業者からなる。ケアワークを担う自営業者の比率は、これもイギリスで相対的に高い。自営業者比率は、これも国際標準職業分類にいう対人ケアでデンマーク（0.5%未満）、スウェーデン（0%）に対してイギリス（6%）である。同じくホームヘルパーも、順に1%、3%、6%である（2000年）⁽⁴⁶⁾。デンマークのケアワーカーの殆ど100%は、労働契約の下に雇用されているという別の指摘もある⁽⁴⁷⁾。

イギリスのケアワークにおける自営業者比率の相対的な高さは、何に由来するであろうか。筆者は、その要因について十分に指摘するに足る知見を今のところ持ち合わせていない。しかし、少なくとも以下のことは指摘できるであろう。すなわち、ケアワークが公共サービスの一つとして、それに相応しい地位を北欧諸国において与えられてきた。労働者を労働契約の締結をもとに保護し、これによって公共サービスの質を担保したとあってよい。他方、イギリスでは、とりわけ保育を公共サービスとして位置付ける発想が歴史的に乏しく、保育サービスへの需要の高まりを背景に自営業者としてサービスを提供する人々が地歩を築いてきたし、政府が、これへの法的な規制にさえ消極的であったことから、自営業者の経営基盤を大きくゆすがすには至らなかった。

ケアワーカーの組織率と労働組合の力量は、北欧2カ国において先駆的である。デンマークの組織率は、全体で82%である（2001年）。ケアワーカーのそれも高い水準を維持する。例えば自治体立保育施設などに働く職員の81.5%は組合員である⁽⁴⁸⁾。ケアワーカーの労働組合は、強い影響力と存在感を示し、賃金と労働条件に関する交渉はもとより、ケアサービスの質の向上にも同じように取り組む。スウェーデンでは、被雇用者のおよそ16人中13人が労働組合に加入する（81.9%、2000年）⁽⁴⁹⁾。性別には、女性の組織率が男性のそれを上まわる（85%、79%）。スウェーデン自治体職員労働組合は、ケアワークを担う職員の組織化に乗り出す代表的な組合の一つである。組合員は、およそ60万人、その5人中4人は女性である。組合員の50%近くは、ケアワーカーである。看護助手や保育職の殆どは、この組合の構成員である。

イギリス労働組合会議（TUC）が、この国の労使関係に果たしてきた役割は、改めていうまでもなく大きい。しかし、この国の労働組合は、ケアワークの分野に限って言えば、少なくともこれ

までのところごく限られた役割を担うに過ぎない。組合員は、ケアワークの民間部門よりも公共部門において多い。公共部門主体のサービス提供から民間部門とりわけ民間営利部門を主力にするサービス供給への近年の変化は、サービス供給量の拡大につれて組合員の減少という結果をもたらす。前出の表に示す組織率は、その一端である。加えて、ケアワーカーとその利益を代表する単一の労働組合は、この国に存在しない。自治体職員の組合であるユニゾン（UNISON、組合員127万2,470人、2001年、以下同じ）は、保育をはじめ在宅ケア、施設ケアなどを担う職員のごく僅かを傘下に抱えるに過ぎない。運輸一般組合（TGWU、組合員85万8,804人）は、幅広い産業の労働者を代表し、保育労働者の組織化にも熱心である。しかし、保育労働者の組合員数は、これまでのところ公表されていない。ジーエムビー（GMB、組合員69万2,147人）も運輸一般組合と同じようにさまざまな産業を足場にして、ケアワーカーの組合加入に熱心である。しかし、その加入員数は限られる。

イギリスのケアワーカーは、北欧2カ国との対比ではパートタイムと自営業者の比率において高く、組織率において低いといえよう。労働力の対価としての賃金が労使の交渉を経て決まること一つを考えても、これらの特徴は、賃金や所得の水準に当然のこととはいえ映し出されるであろう。これは、別稿で扱うことにしたい。

3. ケアワーカーの経済的な貢献

130万人を超すケアワーカーの存在は、介護を担う場合であれ、保育サービスを提供する場合であれ、高齢者や障害者あるいは児童の日々の暮らしの安寧と成長にとって、いかにも重要である。そうした意味でケアワーカーの存在は、優れて社会的である。同時に、その存在は、国民経済に優れて積極的な効果をもたらす。介護や保育の負担が社会化される度合いに応じて、とりわけ女性の労働力率と所得の上昇に寄与する。女性のキャリア形成における中断とその期間が無くなり、あるいは、短くなることから、所得の上昇は、生涯賃金と老齢年金のそれとしても現れる。女性の継続的なキャリア形成が、介護と保育の社会化によって担保されるならば、それは、労働生産性の上昇という結果をもたらす。女性の手にする賃金の上昇は、その結果でもある。乳幼児期の保育は、児童の知的かつ身体的な能力の向上を通して、学齢期における能力と将来的な稼得能力の向上の基盤ともなる。教育水準と所得水準との比例関係を念頭に置くならば、これはこれで、将来的な所得水準の上昇として現れる。労働力率の上昇は、賃金所得の確保と上昇を介して社会保障給付の申請と支給の減少も見込むことが出来る。低所得と犯罪発生率との相関関係が指摘されるイギリスにあって、労働力率の上昇は、犯罪の防止と取り締まりにかかる費用や犯罪を犯した人々の矯正教育に要する費用の縮減効果にも連動する。これらの経済効果は、介護施設や保育施設の建設に要する資金やサービスを担う人々への専門的な職業教育に要する費用を含む人件費などが担保されて、ようや

く見通すことが出来ることも、これまた確かである。

ケアワーカーの経済的な貢献は、具体的にどのような計数として算出することが出来るであろうか。保育の費用便益分析としてイギリスではじめてなされた作業がある。D. アームストロング (David Armstrong) 氏他による集団的な労作『イギリスにおける普遍的な保育の提供—費用便益分析について—』(2003年)⁽⁶⁰⁾が、それである。同種の作業は、今日までこの研究報告書を除いて行われていない。以下では、この成果に依拠しながらケアワーカーの経済的な貢献について考えてみたい。

保育は、労働市場から引退中の両親とりわけ一人親が、労働力化を決断する上での障害の一つである。一人親の3人に1人近く(30%)は、不就業の理由を尋ねられると保育料金の上で手の届く範囲の保育に欠けると答え、また、同じく5人中4人近く(78%)は、適当な保育サービスを利用できるならば、働きに出たり勉学にいそしんだりしたい、と回答する⁽⁶¹⁾。『全国保育戦略』が1998年以降に実施に移されて以来、新しい保育施設が4歳児を対象に設置され、引き続き3歳児を対象にさらに拡充される予定である。これは、保育に投じられる公的資金の増加となって現れ、1998・99年から2002・03年にかけて政府の投入する資金は、9億7,600万ポンドに上る⁽⁶²⁾。政府による資金の引き続き投入は、これ以降も期待される。2007・08年まで政府資金を保育に投入することは、政府内の合意事項である。

しかし、保育サービスを普遍的に提供して誰もがこれを利用できるようにするためには、『全国保育戦略』とこれを基調にする保育政策の枠内にとどまるわけに行かないことも、これまた確かである。現在の保育政策は、3歳から4歳の児童に焦点を当てているが、これを1歳以上のすべての就学前児童を対象にする政策に改めなければなるまい。これは、普遍主義的な福祉国家として北欧諸国の保育政策を採用すること、と言い換えてもよい。ちなみに1歳未満の児童は、有給の育児休暇制度を利用する両親による保育が想定される。これは、北欧諸国の経験でもある。また、現行の3-4歳児を対象にする保育は、1日当たり2時間30分(週5日)を基本に構成される。これは、働く親たちの労働時間を考慮して1日当たりおよそ8時間を基本に据えて拡充されなければならない。これも、北欧諸国で成功を収めた基準である。同時に、現在の保育政策は、経済的にも社会的にも最も不利な地域に焦点をあわせる。社会的な排除(social exclusion)への取り組みを優先課題にし、これとの内的な連携の下に編成されるからである。しかし、これをより普遍的な保育政策として組み替える必要がある。就学前児童に対する質の高い保育サービスの普遍的な利用は、北欧諸国において既に実施されている。これが、イギリスを含むヨーロッパ連合加盟諸国に広がるならば、女性の労働力率の上昇と児童の発達という2つの果実を、これらの国々でも手中に収めることが出来よう。とりわけイギリス女性の労働生涯は、例えばドーバー海峡を隔てた隣国フランスの女性のそれとは異なって家族形成期における中断を含み、結果として相対的に短い。普遍的な保育政策の

採用は、イギリス女性の労働生涯の延長と生涯所得の上昇に効果を発揮することになる。

費用便益分析の前提となる仮説は、以下のようである。

女性の労働力率は、2003年から向こう11年の間に年齢階層別に1.4ポイントから5.4ポイントあるいは9.4ポイントの上昇を記録する（18-24歳層 64.8%から66.2%、25-34歳層 71.6%から81.0%、35-49歳層 75.6%から81.0%、他の年齢階層は変化なし）。これは、現在の女性就業者のおよそ5.7%に相当する73万7,000人の雇用と就業が向こう11年間に創出されることを意味する。このうち38万人は、保育労働者にかかる雇用の創出である。追加的な雇用の形態別内訳は、フルタイム56%とパートタイム44%である。これは、現在の女性雇用の形態別内訳に同じである。普遍的な保育サービスを受けた児童が労働市場に登場すると、この種のサービスを享受し得なかった場合よりも2%高い水準の賃金所得を手にすることが出来る。この利益は、児童の間における無視し得ない格差を伴い、経済的・社会的に不利な地域に住む児童において大きく、所得階層の高い家族の児童において小さい。2%という仮定は、所得分布を考慮に入れた上での平均である。普遍的な保育サービスは、働く母親のキャリア形成の中断にも影響を及ぼす。母親のおよそ50%は、1歳児から4歳児を対象にする普遍的な保育サービスの結果として、キャリアの中断を避けることが出来る。平均5年の中断を回避することで、働く女性の生涯所得は、フルタイムでおよそ1.5%、パートタイムで0.5%に相当する金額について上昇する。所得補助（income support）と求職者手当（job seekers allowance）を含む社会保障給付は、女性の労働力率と生涯所得の上昇に伴って減少する。この減少は、新しく創出されるフルタイムの雇用それぞれについて年間1,000ポンド、同じくパートタイム雇用のそれぞれについて年間500ポンドである。普遍的な保育サービスの提供に要する政府の費用は、保育所と幼児クラブについていずれも年間およそ6万5,000ポンド、保母についておよそ6,000ポンドである。

便益は、これらの仮定を基に算出すると100億3,000万ポンド、同じく費用は90億9,000万ポンドである（2003年の価格表示、以下同じ）。便益が費用を5,000万ポンド上まわる結果である。また、政府の便益は、女性の労働力率の上昇とこれに伴う所得税収入の増加をはじめとするもろもろの波及効果から、70億4,000万ポンド、同じく費用は、普遍的な保育サービスにかかる総経費の75%を政府がまかなうとして、40億7,000万ポンドである。これも、便益が費用を上まわる。費用便益分析を同じ仮定の下に65年の期間まで延長して行くと、便益の伸びが費用のそれを大きく上まわり、両者の格差は、31年目以降に年を追うごとに広がる。

普遍的な保育政策に沿うサービスを担うのは、保育労働者に他ならない。こうしてみると保育労働者の経済的な貢献は、いかにも大きい。

では、介護サービスを担う労働者のそれは、いかがであろうか。その経済的な貢献を間接的に示唆する材料をここで紹介しておきたい。

無給の介護者が、高齢者や障害者の世話に当ることから労働市場からの引退を余儀なくされ、昇進の機会を逸することは、しばしば指摘されてきたことである。無給の介護者の非労働力化やフルタイムからパートタイムへの転換は、性別では特に女性に顕著である。無給の介護者の半数以上は、英国介護者協会（Carers UK）の調査によれば、介護を担うがゆえに非労働力化の道を選ぶ（58%、1999年）⁽⁵³⁾。仕事と介護とを両立させる上での阻止要因について尋ねたところ、「代替的な介護費用の高さ」や「代替的な介護手段の欠如」などが指摘される。生産年齢人口に属して週20時間以上を介護に費やす人々の労働力率は、別の調査によれば半数を僅かであれ下まわる（46%、2000年）⁽⁵⁴⁾。性別には男性（54%）が女性（42%）を上まわる。就業の形態別には、フルタイムで働く者（26%）が、パートタイム就業者（19%）を上まわる。これを性別で見ると男性のフルタイム比率（47%）は、女性のそれ（16%）を大きく上まわる。これとは反対に、パートタイム比率は、男性で低く（7%）、女性で高い（26%）。パートタイム就労の女性への傾斜が、顕著である。このうち無給の介護者の労働力率は、平均的な労働力率（男性79.1%、女性68.9%、2000年）⁽⁵⁵⁾に比べると、明らかに低い。この低さは、英国介護者協会の調査結果に示されるように、介護に費やす時間の長さでエネルギー負担の大きさに由来する。

無給の介護者の選択肢は、介護の社会化がレスパイトケアや相談サービスの充実を含めて進むならば、おのずと広がる。かくして労働力率とフルタイム比率の上昇が見通され、賃金所得を含む生涯所得の上昇という結果をもたらす。介護サービスが、対人サービスの一種として有給の介護労働者に担われることを考えるならば、無給の介護者が手にする果実は、有給の介護者によるサービス提供を与件にする。

かくしてケアワーカーの経済的な貢献は、保育と介護の双方に認められる。

- (1) Claire Cameron and Peter Moss, Care work, current understandings and future directions in Europe, national report, UK, WP3, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2001, p.4. <http://144.82.35.228>
- (2) Claire Cameron, An Historical perspective on changing child care policy, Julia Brannen et al, Rethinking childcare's care, Open University Press, 2003, pp.81-86.
パット・セイン著、深澤和子・深澤敦監訳『イギリス福祉国家の社会史』ミネルヴァ書房、2000年、92-93頁。
- (3) Howard Glennerster, British social policy since 1945, Blackwell, 1995, p.64.
- (4) Ibid., p.219.
- (5) 以下は、C. カメロンと P. モスの共著になる前出の文献の考えに従っている。Claire

Cameron and Peter Moss, op.cit., p.10.

- (6) Child care (2つの単語)とChildcare (1つの単語)とが異なる意味を持つことは、英和辞典に示される通りである。竹林滋 吉川道夫 小川繁司編『新英和辞典』第6版、研究社、1994年、300頁。イギリスの専門研究者は、両者を区別して用いる。Peter Moss and Julia Brannen, Concepts, relationships and policies, Julia Brannen and Peter Moss, op.cit., p.4.
- (7) 詳しくは、拙著『イギリスの在宅介護者』ミネルヴァ書房、2000年を参照されたい。
- (8) レスパイトケアに関するイギリスをはじめとする各国の動向について詳しくは、前掲拙著、595-605頁を参照されたい。
- (9) National Audit Office, Early years, progress in developing high quality childcare and early education accessible to all, report by the Comptroller and Auditor General, HC 268 session 2003-2004; 27 February 2004, The Stationary Office, 2004, p.5.
- (10) SureStart, Full day care, national standards for under 8s day care and childminding, Department for Educations and Skills, 2003, p.5.
- (11) SureStart, Childminding, national standards for under 8s day care and childminding, Department for Educations and Skills, 2003, p.5.
- (12) SureStart, Sessional care, national standards for 8s daycare and childminding, Department for Educations and Skills, 2003, p.5.
- (13) SureStart, Out of school care, national standards for under 8s day care and childminding, Department for Educations and Skills, 2003, p.5.
- (14) SureStart, Crèches, national standards for under 8s day care and childminding, Department for Educations and Skills, 2003, p.5.
- (15) Jytte Juul Jensen et als, Care work in Europe, current understandings and future directions, mapping of care services and care workforce, national report, Denmark, WP3, 2002, p.4. <http://144.82.35.228>
- (16) Ibid., p.5.
- (17) Ibid., pp.28-31, p.33 and p.66.
- (18) Stina Johansson, Care work in Europe, current understandings and future directions, national report, Sweden, WP3, Umea University, 2001, pp.3-5. <http://144.82.35.228>
- (19) National Statistics, Annual abstract of statistics, 2001 edition, The Stationary

- Office, 2001, p.82.
- (20) Claire Cameron and Peter Moss, Care work in Europe, current understandings and future directions, national report-UK, surveying demand, supply and use of care, WP4, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2002, p.20. <http://144.82.35.228>
 - (21) 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, 2003, Topss England, 2003, p.35. <http://www.topss.org.uk/uk-eng/com-docs/142.PDF>, Social and Health Care Workforce Group, Independent sector workforce survey 2001, provisional summary, Employers' Organisation for Local Government, 2002, p.4.
 - (22) Peter Moss and Claire Cameron, Care work in Europe, current understandings and future directions, care work and care workforce, report on stage one and state of the art review, WP6, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2002, p.22. <http://144.82.35.228>
 - (23) Christine Eborall et al, Desk research on recruitment and retention in social care and social work, prepared for COI communications for the Department of Health, Department of Health, 2001, p.7. <http://www.doh.gov.uk/scg/workforce/coidesk.pdf>
 - (24) Ibid., p.14.
 - (25) Ibid., pp.168-176.
 - (26) Ibid., p.14.
 - (27) Ibid., p.176.
 - (28) Antonia Simon et als, Mapping the care workforce; supporting joined-up thinking, secondary analysis of the Labour Force Survey for childcare and social care work, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2003, p.8.
 - (29) Equal Opportunities Commission, The Care workforce. <http://www.eoc.org.uk>
 - (30) Melanie Henwood, Future imperfect?, report of the King' s Fund care and support inquiry, King' s Fund, 2001, p.9.
 - (31) John Johnson, Care to stay?, a report into the recruitment and retention of social work and social care staff, Local Government Association, 2003, p.5.
 - (32) 鷺谷善教監修『社会福祉労働論』鳩の森書房、1973年、88頁。
 - (33) 田端光美『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣、2003年、94頁。
 - (34) 『コミュニティケア』誌 (Community Care) のホームページを利用して Care worker の

項目で記事を検索すると、Social worker に関する記事にとどまらず、Child worker、Care worker などに関する記事も目にすることが出来る。<http://www.communitycare.co.uk>. また、政府の公文書は、チャイルドケアラー (childcarer) を保育労働者 (childcare workers) と同義で用いる。Department for Education and Employment, Meeting the childcare challenge, DfEE, May 1998, p.22. これらも、イギリスの調査研究や政策の動向を正確に映し出しているように思われる。

- (35) Peter Moss, Beyond caring, the case for reforming the childcare and early years workforce, facing the future; policy papers, No.5, Daycare Trust, April 2003, p.3.
- (36) Olwen Rowlands, Informal carers, results of an independent study carried out on behalf of the DH as part of the 1995 General Household Survey, The Stationary Office, 1998, p.11.
- (37) Joanne Maher et al, Carers 2000, results from the carers module of the GHS 2000, The Stationary Office, 2002, pp.1-2 and p.11.
- (38) Ibid., p.2.
- (39) Melanie Henwood, op.cit., p.182.
- (40) Ibid., p.89.
- (41) Antonia Simon et als, op.cit., p.74.
- (42) Melanie Henwood, op.cit., p.167.
- (43) 拙著『欧米女性のライフサイクルとパートタイム』ミネルヴァ書房、1992年、315頁。
- (44) Hans van Ewijk et als, Care work in Europe, current understandings and future directions, WP3, mapping of care services and the care workforce, consolidated report, Thomas Coram Research Unit, University of London, 2002, p.79.
<http://144.82.35.228>
- (45) Jytte Juul Jensen et al, Care work in Europe, current understandings and future directions, surveying demand, supply and use of care, Denmark, Aarhus, 2002, p.85.
<http://144.82.35.228>
- (46) Hans van Ewijk et als, op.cit., p.81.
- (47) Jytte Juul Jensen et al, op.cit., p.84.
- (48) Ibid., p.62.
- (49) Stina Johansson, op.cit., p.30.
- (50) David Armstrong et als, Universal childcare provision in the UK- towards a cost-benefit analysis, discussion paper by Pricewaterhouse Coopers, Pricewaterhouse

Cooper, August 2003, pp.1-36.

以下の紹介は、特に断りのない限りこの文献による。尚、この研究報告書の概要は、以下の文献でも紹介されている。David Armstrong et als, Costs and benefits for universal childcare, a preliminary economic analysis for the UK, facing the future; policy papers, No7, September 2003, Daycare Trust, pp.1-12, Daycare Trust, Universal childcare could provide significant benefits to economy.

<http://www.daycaretrust.org.uk>

- (51) Department for Work and Pensions, Opportunity for all, fifth annual report 2003, CM5956, 2003, HMSO, p.14.
- (52) National Audit Office, op.cit., p.4.
- (53) Emily Holzhausen et al, Caring on the breadline, the financial implications of caring, Carers National Association, 2000, p.4 and p.17.
- (54) Joanne Maher et al, Carers 2000, op.cit., p.15 and p.19.

同種の指摘は、少なくない。Gillian Parker, Trends in caring 1985-1995, Office for National Statistics, Informal carers, The Stationary Office, 1998, Olwen Rolands, op.cit., p.44, Sandra Hutton et al, Caring relationships over time, end of project report, DH17467.00, SH/MH, Social Policy Research Unit, University of York, 2000, pp.26-27, p.33.

- (55) National Statistics, op.cit., p.83.