

2022年12月15日14:50-15:50

もうひとつの「働き方改革」と労働法——ディーセントケアワークのために

矢野昌浩

## I 課題設定

もうひとつの「働き方」: ケアの問題

## II 不完全就業とケア問題

### 1 不完全就業

#### (1) 国際労働統計家会議での議論

- ・ 不完全就業 underemployment、雇用 employment と失業 unemployment の間
- ・ 1919年 ILO創設 1923年 第1回国際労働統計家会議
- ・ 1925年 第2回国際労働統計家会議 short time worker
- ・ 1947年 第6回国際労働統計家会議 部分失業・部分雇用、不完全就業問題の一部

#### (2) 戦後日本における議論状況

- ・ 1958年 職業訓練法制定時の議論
- ・ 1959年 雇用審議会報告 雇用と失業との二分法の確立の重要性
- ・ 1966年 雇用対策法制定時の議論
- ・ 1955年 失業対策審議会答申 (『日本における雇用と失業』)
- ・ 1972年 勤労婦人福祉法制定
- ・ オイルショック以降、高齢者と女性の不完全就業問題が意識されるようになる、バブル経済崩壊後には、若年者雇用問題が加わる

### 2 ケア問題との関係

- ・ 現在の不完全就業問題の解決のためには、雇用・労働条件保障あるいは失業保障という視点からのアプローチだけではなく、ケア保障という視点からの検討が必要ではないか
- ・ ケアの不足とケアラーの処遇というケアの量と質にまたがる「ケアの赤字」
- ・ 2022年6月7日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2022」
- ・ 同11月24日開催「全世代型社会保障構本部」

### 3 小括

- ・ 無償ケアワークのあり方は有償ケアワークのあり方と相互に影響しあう、このようなケアワークのあり方は有償労働全体のあり方と相互に影響しあう、これらのことを見据えたうえで、ケアの提供と配分をめぐって民主主義と人権を基盤として、ジェンダーの観点を組み入れた規範論が必要である
- ・ ILO2018年公刊報告書「ディーセントワークの未来のためのケアワークとケアジョブ」(Care work and care jobs for the future of decent work): 「すべての人間はケアに依

存して生存し成長しているため、ケアワークは人間の根幹をなすものである」、「ケアワークは有償・無償を問わず、ディーセントワークの将来にとってきわめて重要である」、「無償ケアワーク—有償労働—有償ケアワークの輪」

### Ⅲ ケアをめぐる規範理論

#### 1 ユニバーサル・ケアギバー・モデル (Universal Caregiver Model)

・ ユニバーサル・ブレッドウィナー・モデル (Universal Breadwinner Model) とケアギバー・パリティ・モデル (Caregiver Parity Model)

・ フリーライダー問題

#### 2 ケアにおける依存関係

- ・ 「必然的依存」あるいは「不可避的依存」
- ・ 「二次的依存」あるいは「派生的依存」

### Ⅳ ケアワークに対する ILO のアプローチ

#### 1 基本的な問題意識と経緯

・ ケアワークは、有償・無償を問わず、ディーセントワークの将来にとって極めて重要であり、将来の労働力の再生産、現在の労働力の健康と教育、増え続ける高齢者のケアに不可欠である、世界中の無償ケアワークはそのほとんどを女性が担っており、女性が雇用に参入し続けることができるかを決定し、その仕事の質を決定する重要な要因となっている、ケアワーカーの多くは女性であり、インフォーマル経済で、非常に劣悪な環境で、低賃金で働くことが多い、しかし、有償ケアワークは、とくに女性の間で将来も重要な雇用の源泉であり続ける、したがって、ディーセントケアワークは、すべての人の利益のために、ジェンダー平等を基礎とし、それを促進するような仕事の未来を確保するための中心的存在である

#### 2 ケアワークの定義とディーセントケアワーク

・ 「第1章 ケアワークとケアジョブ—それはなにであり、なにが問題なのか」

① すべての人間はケアに依存して生存し成長しているため、ケアワークは人間の根幹をなすものである

② ケアワークには有償と無償がある。無償ケアも労働である

③ 無償ケアワークを提供することはやりがいのある経験であるが、無償ケアラーの経済的機会、福利、人権の全般的享受に悪影響を及ぼしうる

④ ケア経済とは、あらゆる形態のケアワークの総体である

⑤ 質の高いケアには、有償・無償の両形態において、ケア提供の条件が良いことが必要である。ケアワークの关系的性質 (relational nature) からして、ロボットやその他のテクノロジーで人間の労働力を代替することには限界がある

⑥ もし適切に対処されなければ、ケアサービスの提供とその質における赤字 (deficits) は拡大し、世界的なケアの危機を悪化させ、仕事におけるジェンダーの不平等をさらに際立たせることになる

⑦ 「トリプル R フレームワーク」——無償ケアワークの認識 (recognizing)・削減 (reducing)・再分配 (redistributing)——が、ケアワークに対するディーセントワークアプローチにより補完される、「ケアワーカーにより多くのディーセントワークで報いる (reward) こと」と、「ケアワーカーのための代表 (representation)・社会対話・団体交渉を保障すること」の 2 点を追加される、ディーセントケアワークのための「5R フレームワーク」に発展する、これにより質の良いケアが提供され、ケアのプロバイダーとレシピエントの双方に利益をもたらし、ケアワーカーにディーセントワークを提供することが目指される

⑧ ケア政策、マクロ経済、社会保護、労働政策、移民政策は、ディーセントケアワークを推進し、無償ケアワークの認識・再分配、必要に応じて削減を可能にし、また、ケアワーカーの代表権とディーセントワークを推進するための政策環境を提供するために一体となって働く

①： 自立した市民と生産的な労働者が存在できるかどうかは、まさにケアの提供にかかっている、ケア活動には直接対面でパーソナルなケア活動（養育的 (nurturing) または関係的ケア）と、対面でのパーソナルケアをとまなわない間接的なケア活動（非関係的ケアまたは家事労働）とがあるが、この 2 つは互いに切り離すことができず、家庭でも施設でも実際に頻繁に重なり合う

②： 2013 年第 19 回国際労働統計家会議で採択された「労働、雇用および労働力過少利用の統計」に関する決議、労働統計の対象となる労働は、賃金または利益のための労働を超えて、「あらゆる性別および年齢の人が、他人の使用または自分の使用のために商品を生産またはサービスを提供して行うあらゆる活動」を包含する、「他人による使用または自分自身の使用のために」という文言は、家庭内で他の世帯員のためにパーソナルユースで提供される財やサービスの提供を労働として認めるものとなっている

③： 無償ケアラーとは、家族的、地域的、または他の先行する情緒的な関係のなかで、ケアまたはサポートのニーズをもつ自世帯・他世帯・コミュニティの構成員に無償のケアまたはサポートを提供している者である、個人は労働市場に参加しているかどうかに関係なく無償ケアワークを行うが、これは必然的に労働力参加の条件に影響を与える、事実上すべての大人（場合によっては子ども）は、ライフサイクルのどこかの段階で無償ケアラーになる、また、無償ケアラーは、雇用されている者であれ、労働力の外にいる人であれ、ケアの質に関する議論における当事者の一人である、社会が無償ケアワークを当然と考えることから脱却し、無償ケアラーによる貢献を認識し、削減し、再分配し始めたのは比較的最近である、すべての社会で無償ケアラーの大半は女性であり、そのほとんどは「家族責任を有する労働者」(workers with family responsibilities) として雇用されている

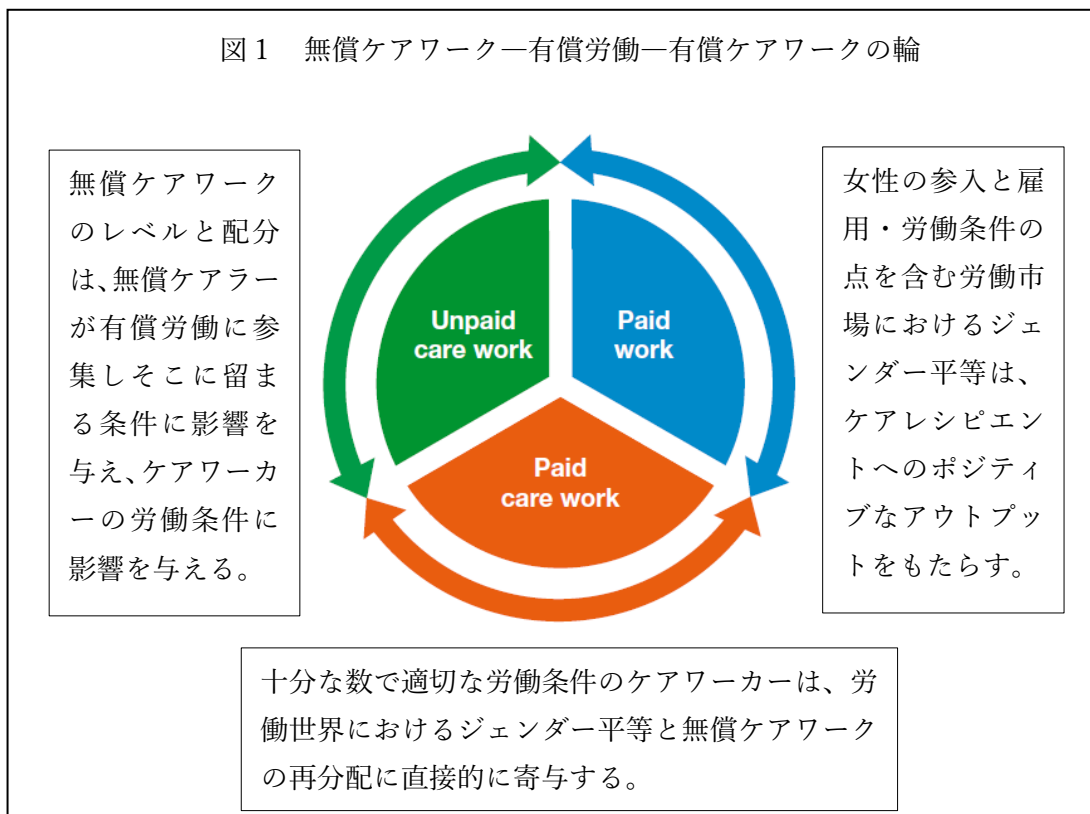
④： ケアワーカーは大学教授・医師・歯科医師からチャイルドケアワーカー・パーソナルケアワーカーにまで至る広範囲の労働者からなる、ケア職のケアワーカーは、同じ病院や学校で働く管理職・会計士・事務労働者といった他の労働者の支援を受けており、これらの者の労働はケアサービスの提供に不可欠であるため、ケア経済の一部として位置づけられる

⑤： ケアワークの特別な性質から、質の高いケアは極度に労働集約的であるため、標準的な労働生産性の概念（もっとも単純に言えば、ケアワーカー一人あたりのケア対象者数）は、質の高いケアとは無関係であるばかりか、有害でさえある可能性がある

⑥： ケアワーカーの雇用条件と無償でケアが提供される条件とは、ケアサービスの質を介してケアレシピエントの幸福に影響する、無償ケアラー・ケアワーカー・ケアレシピエントの 3 者は、ケア労働の質の問題に直接関係する当事者である、質の高いケアにかかる費用はケアサービスの利用のしやすさと緊張関係にあり、本質的に労働集約的であるケアサービスは、労働報酬がケアコストの最大の割合を占めるため、ケアワーカーに高い賃金を支払うと、人々がケアサービスを受けられなくなるおそれがある、ケアサービスが高価になると、ケアレシピエントとその無償ケアラーは、インフォーマル市場でのケア提供を選択する傾向にある、その一方で、低品質の公的ケアサービスは、他に代替手段がない人々によってのみ利用されるようになる、利用可能で安価なケアサービスが質の低いものしかなければ、家族が十分な収入を得て家族全員が雇用される必要がなくなると、女性は再び労働市場から退出し、労働時間を短縮するか、ケア責任に対するインフォーマルな解決法を見つけだすことになるため、質の低いケア提供は、ジェンダー規範の変化、女性雇用の質向上、ジェンダー雇用格差の持続可能な縮小に寄与しない

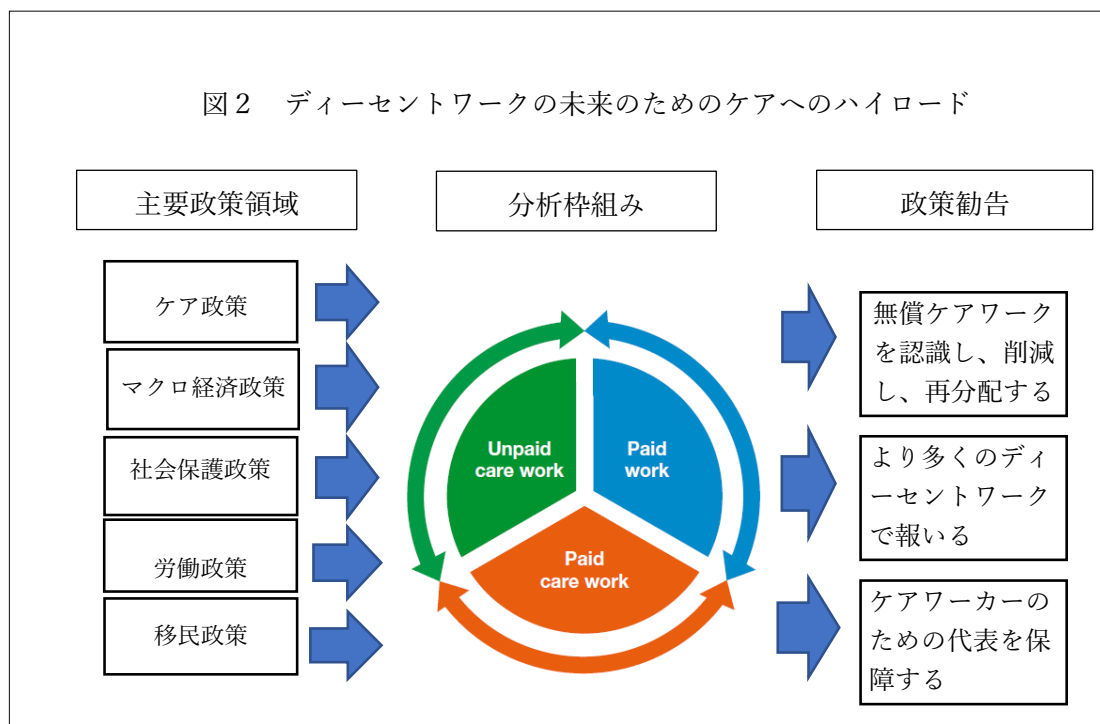
それとともに、仕事におけるジェンダー平等への構造的な障壁として無償ケアワークが目立つのは、家庭も変化してきたという事実（片親家族の増加など）と関係がある、また、豊かな国々では女性が無償ケアワークに費やす時間が減ることで、移民女性がケアの仕事への需要をますます満たすようになってきているが、移民ケアワーカー（「ケア流出」）は自分の子どもを子どもの父親や他の親類に預けたり、自分自身で家事ヘルパー（多くは別の移

図1 無償ケアワーク—有償労働—有償ケアワークの輪



民)を雇ったりして、「グローバル・ケア・チェーン」と呼ばれるものが形成されている、さらに、ケアに関する議論では、子供や高齢者への限られた期間でのケア提供が重視されるために、障害者への生涯にわたりうるケア提供が見過ごされやすい

⑦・⑧： 図1〔無償ケアワーカー-有償労働-有償ケアワークの輪〕、この3つの構成要素がどのように関係するかによって、不平等、とくにジェンダー不平等が悪化することもある、改善することもある、図2〔ディーセントワークの未来のためのケアへのハイロード (high road)〕、この分析・政策枠組みに沿って、各政策領域の相互関係を解きほぐして分析し、ケアワークへのハイロードを敷設することが目指されるべきである



### 3 無償ケアワークにおける不平等の影響とケア政策の重要性

・ 「第2章 無償ケアワークと労働におけるジェンダー不平等」

・ 女性の有償労働は、それだけで無償労働のジェンダー分担を自動的に変えるものではない、時系列データがあるいくつかの国では、過去の20年間に男性による無償ケアワークへの貢献度が上昇しているが、男女格差はほとんど縮小していない、この氷河期のようなペースでは、これらの国で無償ケアワークの男女格差をなくすには約210年かかる、女性が無償ケアワークにあてる時間は、家庭に幼い子供がいると顕著に増加する、これは「母性雇用ペナルティ」(motherhood employment penalty)と呼ばれる、無償ケアワークにおける不平等と労働力における不平等は、深く相互に関連している、女性と男性の間および家庭と国家との間での無償ケアワークの効果的な認識・削減・再分配を通じて、無償ケアワークの不平等にまず取り組まないかぎり、労働力におけるジェンダー平等の達成に、実質的な進展はありえない、無償ケアワークは個人と集団の幸福とともに国の経済に大きな貢献をしているが、そのほとんどは目に見えず、任視されず、意思決定において考慮されないままである

・ 「第 3 章 ケア政策と無償ケアワーク」

・ ケア政策は、金銭・サービス・時間という形で無償ケアを認識・削減・再分配するために資源を配分する、これには休暇政策、ケアサービス、ケアに関連する社会保護給付、ファミリーフレンドリーな労働の取り決め、ケアに関連するインフラが含まれる、変革的 (transformative) なケア政策は、無償ケアラー（雇用されているか否かにかかわらず）とケアレシピエントとの両方の人権・主体性・幸福を保障し、①ジェンダー対応性と人権、②普遍性・妥当性・衡平性、③国の全面的かつ第一義的責任、④社会対話と代表という 4 つの基本原則に基づく、変革的ケア政策は、家庭でのジェンダー分業と雇用におけるジェンダー平等の達成に影響を与える重要な要因である、大多数の国において、変革的ケア政策の推進を阻む重要な要因の 1 つは、資源に制約のある環境下でこれらの措置を実施することが財政的に可能かという点である、しかし、GDP や社会経済構造が類似している国でも、ケア政策や関連するケア成果が異なる、ケア政策の拡充を支援し、その利益を享受するのに必要とされる十分なレベルの資源を生み出すためには、明確な政策の優先順位と財政的余地を拡大する政治的意志とが重要である

4 ケアワーカーのためのケアリング

・ 「第 4 章 ケアワーカーとケア雇用」および「第 5 章 労働のよりよい未来のためのケアジョブ」

・ 多くのケア職は、家庭やコミュニティにおける女性の無償ケアワークの延長とみられている、その結果、低い地位・社会的認知の欠如・低賃金となっている、多くのケアワーカーは、時給にして 4~40%に及ぶ「ケア報酬ペナルティ」(care pay penalty) を経験している、ケアワーカーは、ケアを提供する際に、しばしば持続的なケア関係のなかでレシピエントとかかわりをもち、さまざまなスキルを発揮するが、それらが認識されず、対価が支払われないことが多い、家事労働者は、ケアワーカーのなかでも最悪の労働条件を経験し、とくに搾取されやすい立場にある

・ インフォーマリティ・長時間労働・非標準的雇用は、ケアワーカーでは特有の形態をとることから、ケアワーカーの権利を保障する規制が重要である、国の所得水準に関係なく、ケアサービスの公的提供は、ケアワーカーの労働条件と賃金を改善し、規制のない民間での提供は、それらを悪化させる傾向がある、ケアワーカーの雇用水準・労働条件・賃金・地位を決定するうえでは、法律と政策がやはり重要である、これまでの傾向を逆転させて、すべてのケアワーカーに保護を拡大すること、専門化を促進すること、労働者代表制と集団的発言力を確保すること、コスト削減戦略を民間部門と公的部門の両方で回避することにより、ケアワーカーのためのケアリング (caring for care workers) を行うことが必要である、ケアワーカーの労働条件は、衡平性の問題として、またケアサービスの質と直接結びついているため、改善されるべきである、ケアワークへのハイロードは、ケアワーカーのためのディーセントワークがなければ築けない

・ 2030 年までにケアサービス提供への投資が世界の GDP の少なくとも 6%ポイント増加しなければ、カバー範囲の赤字が拡大し、ケアワーカーの労働条件が悪化する (調査対象 45 か国について、現状維持シナリオによる場合でも、人口動態の変化と医療・長期ケア費用の増大により、ケアサービス提供の公共・民間総支出は、2015 年の GDP の 8.7% から 2030 年には GDP 予想額の 14.9%となる)、質の高いケアサービスへの投資は、ケア部門やそれ以外での適切な雇用機会の創出を通じて、女性の経済的エンパワーメントを強

化する戦略的な政策的介入となりうる

#### 5 ケアワークの政治化と権利基底的アプローチ

・ 「第6章 ディーセントワークの未来のためのケアへのハイロード」

・ 無償ケアワークは、非常にやりがいがあり、社会的に重要な機能を果たすことができる。しかし、その不可視性と過小評価、そしてその範囲、労苦、家庭内および家庭と国家の間の不平等な分担は、仕事におけるジェンダー不平等を永続させる結果を招いている。同時に、現在のケア労働者の数とその仕事の質は、拡大し進化するケア需要に対応するには不十分である。SDGs を達成するためには、ケア雇用をさらに拡大し、ケアワーカーのためのディーセントジョブを創出する必要がある。このことは、ケアワークの負担の増大やケアワーカーの労働条件が適正でない場合にケアサービスの質の低下に対処しなければならない、ケアレスピエントと無償ケアラーの双方の幸福にかかわってくる。これらの課題に対処できないことは、家庭や労働市場における伝統的なジェンダー役割を強化することにつながるとともに、ケアしケアされる人権を侵食することになる (p. 332)。

ケアワークの政治化 (politicization of care work) は、ケア提供の不平等な分配がジェンダーと所得の不平等の強力な推進力であるという認識から生まれた。女性や社会運動はケア政策を自分たちの課題の上位に位置づけ、程度の差こそあれ、国は、社会保護に対する権利基底的アプローチ (rights-based approach) の中で組み立てられたジェンダー平等アジェンダに支えられ、保健・教育・ケア政策の実施において前進してきた。政府・使用者・労働者およびその組織の取り組みと、ケアワーカー、無償ケアラー、ケアレスピエントの代表の積極的な関与が、ケアワークへのハイロードを成功させるための重要な前提条件であることは明らかである (p. 332)。

#### 6 小括

・ 無償ケアワークの現在の配分が、ジェンダー平等を核とした仕事の未来にとって大きな障害になっている、ケア部門における「良質な有償雇用の中心性」(centrality of good-quality paid employment) とケアワークへのハイロード、質の良いケアが提供され、ケアのプロバイダーとレスピエントの双方に利益をもたらし、ケアワーカーにディーセントワークを提供する、ILO加盟国が「ケアする国」(caring states) となる必要があり、仕事の世界は人々の願望に沿った「ケアする仕事の世界」(caring world of work) となる必要がある、ケアする仕事の世界は質の高いケアを提供し、それは質の高い有償ケアワークと女性・男性両方が提供できるように平等に分配される無償ケアワークとによって成り立つ

### V まとめ