

# A study on the Low Social Status of Care Workers under Japan's Public Long-term Care Insurance System: Introduction to Criticism of Public Policies for Care Workers

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/32079">http://hdl.handle.net/2297/32079</a>

氏名	井口克郎
生年月日	
本籍	
学位の種類	博士（経済学）
学位記番号	人博甲第13号
学位授与の日付	平成23年3月22日
学位授与の要件	課程博士（学位規則第4条第1項）
学位授与の題目	介護保険制度下の介護労働者の地位に関する研究 －介護人材政策批判序説－ <b>A study on the Low Social Status of Care Workers under Japan's Public Long-term Care Insurance System : Introduction to Criticism of Public Policies for Care Workers</b>
論文審査委員	委員長 伍賀一道 委員 井上英夫, 横山壽一 高橋涼子, 石田道彦 平田透

## 学位論文要旨

### （１）本稿の目的・課題

今日、介護疲れなどによる殺人・心中・自殺の多発が社会問題となっている。そのような中、いかにして社会保障制度によって介護を必要とする人々の発達や人権を保障するかということが重要な課題である。しかし、介護現場では、社会保障制度のにない手である介護労働者自身が不安定な就労や貧困を強いられ、離職者の増加や求職者の減少による「人手不足」が慢性化しているのが現状である。

こうした下で、人間の発達や権利をにやう介護労働者の地位を保障（ディーセントワークの実現）して働き手を確保し、介護を受ける権利を人権として確立する方策を検討する前提として、介護労働者の地位がどのようにして規定されているのかを明らかにすることが本稿の課題である<sup>1</sup>。具体的には、高齢者介護をにやう介護職員や訪問介護員を中心に、介護保険制度の下で劣悪な労働条件がどのように作り出されるのかを分析する。

### （２）先行研究の特徴と問題点

介護労働者の地位がどのように規定されるかに関する先行研究としては、以下のようなものがある。第1は、ジェンダーの視点から介護労働の評価方法の問題点を指摘する研究である。田中かず子は、女性が多く携わるヘルパーの地位の低さの要因を、「感情労働」（感情が労働の大きな要素となる労働）が評価されていないことに求めている。第2に、介護に関する政策に着目する研究が挙げられる。たとえば、高木和美は、戦後日本において、介護が看護領域から政策的に分離され、介護労働者が安上がり労働力として育成されてきたことを論じている。また、森川美絵は、在宅介護の制度化過程における介護労働者の評価について

<sup>1</sup> 本稿でいう介護労働者の「地位」とは、その社会的な評価やイメージ、賃金や労働時間及び雇用形態などの労働条件、その業務にかかる資格やその位置づけ、業務を遂行するにあたっての自律性や裁量性・権限、他の医療・福祉専門職との関係などを指す。

論じる中で、介護の行為者の評価をめぐる問題は、介護の行為者の属性とかかわらせた議論にとどまらず、介護という行為領域の境界設定のあり方に対する政策関与との関連で吟味される必要があるとしている。これら先行研究を踏まえるならば、介護労働者の地位の考察は、介護に関する政策や介護の不在手の属性等を総合的に考察する必要がある。

介護労働者の地位向上のために行われている研究としては、日本では、介護労働者の専門性の構築および専門職化が主流となっている。介護労働者の専門性の構築、専門職化の議論は、介護に関する知識や技術を向上させ、業務の範囲を特化させ、専門性を明確にすることによって、介護労働者の評価を獲得しようというものが大半である。その議論の中心は、介護福祉学による介護労働者の専門性構築や専門職化であるといえる。具体的には、一番ヶ瀬康子などの研究が上げられる。介護福祉学による研究は、実際の介護現場で行われる介護労働過程の分業や介護労働者の専門化、および資格のあり方に影響を与えている。

日本の介護労働者の専門性構築や専門職化の議論では、一方で、労働者の組織化や労使交渉、および政策への参加などの要素が軽視されているのが特徴である。社会保障制度の不在手の中核である介護福祉および社会福祉専門職に関する研究の大半が、介護労働者の地位向上を実現するにあたって、社会保障制度に関する考察やその改革への働きかけが重要であることを十分に認識していないのが現状である。介護労働の専門性構築や専門職化の議論は、介護労働者の専門性をどう構築するか（介護労働者の業務の領域をどのように設定し、介護に固有の知識や技術をどのように体系化するか、どのように介護の労働を評価するか）、ということに終始している。このような議論は、その多くが介護に固有の労働の範囲、知識や技術が明確になれば、すなわち専門性があることがはっきりすれば、介護労働者への評価（賃金や労働時間などの労働条件）は半ば自動的に改善されるという発想に基づいている。

筆者は、このような介護労働者による運動や政策参加といった要素を軽視した現在の日本の介護労働者の専門性構築や専門職化の取り組みは、必ずしも介護労働者の地位の向上に直結しないと考える。なぜなら、社会保障制度下で働いている介護労働者は、制度や政策の改善がない限りその地位は向上しないからである。介護労働者の地位がどのように規定されるかに関する研究が、政策的視点を重要視していることに注目する必要がある。

また、欧米における介護に関する不在手の地位向上への方法は、介護の不在手の労働の技術や知識の追求だけでなく、彼らの組織化や運動、政策参加を重視している。ILO（国際労働機関）もケアワーカーに関する研究を進めているが、そこでケアワーカーの所得の保障のために重視しているのは、ケアの不在手および受け手の発言権や組織化と、社会制度の変革である。看護職員についても、ILO 看護職員条約（149号）、勧告（157号）、および附属文書「具体的適用にかんする提案」は、その地位の向上のために、労使交渉や労働者団体の政策参加を重視している。欧米のケアワーカーや看護職員の研究が、労働者の地位やケアの質向上のために、労働組合等の労働者の組織化と、それによる政策的な働きかけ・参加を重視している点からみると、それらを軽視した日本の専門性構築・専門職化論は、まさに奇異と言うほかない。

### （3）本稿の構成

第1章では、まず、現在の介護保険制度の下で介護労働者の就労が不安定化する構造について、統計や調査等を用いて考察し、介護保険制度が労働者の劣悪な労働条件を固定化する構造を備えていることを明らかにした。また、ケアを必要とするすべての人々に人権保障という視点から介護サービスを提供するには、社会保障制度という政府による市場への介入・修正が不可欠であることを、サービス労働の特性の理論的側面から論じた。

第2章では、現下の介護現場の状況が生み出されてきた政策的背景を分析した（主に焦点

を当てる時期としては介護保険発足前夜～現在)。その分析視角は、介護保険制度および介護人材政策の策定・実施過程への、政府、経済界、介護施設経営者団体、ケア労働者の職能団体や労働組合などの諸団体、そして要介護者及びその家族による諸団体の参加・働きかけの力量に着目するものである。新自由主義的「構造改革」路線下での介護政策（介護保険制度および介護人材政策）の策定過程を見ると、社会保障制度への財政及び企業負担の抑制と社会保障分野の市場化・営利化を推進する国や経済界の意向が優先されたために、今日の介護労働者の劣悪な状況が生み出されてきた。その中で、介護現場の「人手不足」が発生するが、その間、社会保障制度下で働く労働者や、要介護者およびその家族などの当事者の政策への参加や影響力は限定的であった。その点を明らかにし、社会保障政策への労働者（ここでは介護労働者）や要介護者およびその家族等の参加の促進や働きかけの力量の蓄積の不可欠性と、その発展の可能性について考察した。

第3章では、介護労働力を確保し、要介護者のケアを保障するためには、介護労働者の労働条件改善が不可欠であることを論じた。ここでは、筆者が2007年に行った「介護福祉士養成施設における学生の就職意識に関する調査」や、厚生労働省が介護福祉士有資格者を対象に実施した就労意識調査などをもとに分析した。その結果、介護福祉士養成施設の学生は、介護分野に就労する意欲があるにもかかわらず、劣悪な労働条件が原因で、介護分野で就労することに不安を感じ、躊躇していることが明らかになった。また、有資格者についても、労働条件の劣悪さが、彼らの介護分野での就労を妨げる要因になっていることを論じた。

第1章から第3章では、主に介護労働者の地位が国による社会保障制度・政策によって規定されており、その改善と、政策への介護労働者と要介護者およびその家族等の参加や働きかけの力量をいかに形成していくかが、介護労働者および介護を必要とする人々の権利保障には不可欠となることを論じた。しかし、このような労働者や要介護者等による政策への参加や働きかけを通じた社会保障制度・政策の改善による労働者の地位向上論は日本ではきわめて少数派である。そこで、第4章・第5章では、日本の介護労働者の地位向上のためにとられてきた手法の主流である介護労働者の専門性構築・専門職化の議論と、介護現場での介護労働者の専門職化の実態について、介護労働者のタイムスタディ調査をもとに考察した。そして日本の介護労働者における専門性構築や専門職化による地位向上への取り組みが、労働者の介護に関する技能の高度化の追求や業務の範囲の特化に過度に傾斜した結果、逆に介護労働者の低い労働条件を固定化する方向に陥っていることを実証的・理論的に明らかにした。

第6章では以上の分析を踏まえ、介護労働者の地位向上に向けては、現在分離している介護労働者の運動・政策参加と、専門性構築・専門職論という2つの視角を統合した、介護労働者のあり方の構築が必要であることを論じた。

その上で終章では、介護労働者の専門性や役割、資格及び分業の再編を提起した。それと同時に、ILOの看護職員条約やケアワーカー研究などをもとに、介護労働者・要介護者およびその家族等の社会保障制度への参加のあり方の展望を示した。

#### （4）考察結果

介護労働者の地位を規定する要因は、主に以下の3点である。これらが相互に関連して、介護労働者の低い地位が形成されている。

##### ①介護保険制度および介護人材政策による、介護労働者の地位の抑制。

介護労働者の地位は、介護保険制度および介護人材政策に抑制されている。介護保険制度における低い介護報酬、人員配置基準、介護の営利化と、介護労働者の資格のあり方（業務

独占ではなく名称独占にとどまっている)などが絡み合い、介護労働者の劣悪な労働条件が形成されている。

②介護保険制度および介護人材政策のあり方を決める社会保障政策策定過程への介護労働者の参加の限定。

介護保険制度に関する政策や介護人材政策策定の場においては、経済界の意向が優先される傾向が強く、介護労働者の政策関与の度合いが限定的である。その結果、介護現場では劣悪な労働条件が形成され、介護分野で就労する意欲のある若者や、有資格者が大勢いるにもかかわらず、「人手不足」の問題が生じてきた（「介護福祉士養成施設における学生の就職意識に関する調査」より）。介護労働者の地位を向上し、労働者の継続的な就労を可能にするためには、介護労働者が政策に参加して社会保障制度を改善・発展させていく役割をになうことが重要である。

③介護労働者の **specialist** 化による、介護労働者の運動・政策参加の視点の剥奪。

日本で介護労働者の地位向上のためとられてきた介護労働者の専門性の構築や専門職化（技術や知識の向上・体系化、業務範囲の限定化）は、労働者の政策参加を軽視したものに陥っている。

介護労働研究の主流である介護福祉学や、資格（介護福祉士、社会福祉士、ヘルパー、ケアマネジャー等）の分立状況が介護労働者の **specialist** 化を進め、介護労働者から、要介護者の生活全体を見渡す視点や、社会保障制度とケアの質および自らの労働条件の関係を認識する視点を奪っている（「老人保健施設およびグループホームにおけるタイムスタディ調査」より）。その結果、介護労働者は政策に参加する視点や力を失っている。

（５）展望と今後の課題

以上を踏まえると、介護労働者の地位向上には、介護保険制度および介護人材政策の抜本的な改善が不可欠である。そのためには、介護の知識・技術のにない手としての役割に加え、運動と政策参加の主体としての役割を、介護労働者の専門性の中に明確に位置づけ、介護労働者が政策形成に参加していく必要がある。

介護労働者が、実質的に運動や政策参加の主体となるためには、以下の点が重要である。それは、介護労働者自身が、ケアの質や自身の労働条件の改善のためには、政策的働きかけや参加・運動が不可欠であることを認識することである。それには、介護労働者がケアの質や労働条件を規定している制度・政策の問題点に気づき、それを十分に認識できるように、分業形態や業務領域の設定を行う必要がある。

そのために筆者は、介護に関する資格を、介護福祉士と社会福祉士双方の業務領域を含んだ **generalist** としての基礎資格に再編することを提案した。それと同時に、ILOによる看護職員条約、勧告、および付属文書「具体的適用にかんする提案」やケアワーク研究をもとに、介護労働者と要介護者およびその家族等の政策等への参加のあり方について、課題と展望を示した。

ただ、分業および資格制度のあり方や、教育・養成課程のあり方の再編についてはより具体的に検討しなければならない。またそれと並行して、労働組合や職能団体のあり方とそれらの関係の分析、また、労働者と要介護者やその家族等の参加のあり方についても詳細に検討しなければならない。これらの諸点は、今後の研究課題としたい。

## **Abstract**

This study addresses the structural causes of the current low social status of care workers employed in long-term care for the elderly and their poor working conditions. The social position of care workers is governed by the social security system and its policies. To realize the necessary promotion of their social status, it is necessary for care workers to participate in policymaking processes to improve the social security system. Currently, however, they can only participate in policymaking processes at limited levels.

This paper examines the reasons for this situation from two perspectives. First, the author analyzes problems in the Long-term Care Insurance System. Second, the author analyzes the division of labor in providing care, which is differently categorized for each care-related national qualification. This study shows that care workers have problematic working conditions caused by the insurance system and the division of labor that national qualification system has created. The result is that care workers cannot see the larger picture of problems for those needing care. That deprives them from thinking of how to revamp the social security system for a higher standard of care and improvement of their own working conditions.

This study concludes that it is essential to revise the division of labor for providing care and the national qualification system for the promotion of care workers' social status. The paper also presents a vision for the participation of care workers in policymaking processes.

# 論文審査の結果の要旨

## I 論文の課題

今日の日本の介護労働者は低い労働条件のもとで不安定な就労を強いられ、介護現場では離職者の増加や求職者の減少による人手不足が慢性化している。こうした現状を踏まえて、本論文は、介護労働者の地位を規定している要因を明らかにし、その改革によって介護の働き手を確保し、要介護者のケアを受ける権利を確立する方策を明らかにすることを課題としている。

## II 論文の構成

まず、序章で、本論文の課題、主要な先行研究の特徴の整理を行った後、本論文の構成を述べている。続いて、第1章（介護保険制度と介護労働者の地位）では、介護労働者の地位（賃金・雇用形態・資格・職業分類上の位置など）を他産業・他職種の労働者と比較し、その低位な現状を明らかにしている（例えば介護労働者の全年齢平均賃金は、全産業労働者の大卒初任給水準で低迷し、年間離職率は20%に達する）。それを規定している主要な要因として介護保険制度を位置づけ、介護報酬や人員配置基準の問題、介護分野への営利企業の参入などが介護労働者の地位を引き下げる構造的要因となっていることを明らかにしている。

第2章（介護保険制度下における介護人材政策の形成・実施過程）では、介護分野の人手不足は、2000年に従来の措置制度にかわって介護保険制度が発足して以降に発生した事実を明らかにしたうえで、介護人材政策としてアジア諸国からの外国人労働者の導入問題を対象に分析している。外国人労働者の導入をめぐる首相官邸サイド（経済財政諮問会議）・経済界の推進論、厚生労働省の慎重論、介護労働団体（介護福祉士会・労働組合）の反対論について詳細に考察している。そのうえで、厚生労働省を含め政府や経済界は、人手不足の主因としての介護保険制度への言及を避けている点では共通することを示している。

第3章（介護現場の「人手不足」の主要因と介護人材政策の評価）では、介護人材を確保し、要介護者のケアを保障するためには、介護労働者の労働条件改善が不可欠であることを論じている。介護福祉士養成施設（4年制大学1校、2年制短大2校、3年制及び2年制専門学校各1校）で学ぶ学生の就職意識調査を実施し、彼らは介護労働者として就労する意欲があるにもかかわらず、劣悪な労働条件のゆえ躊躇している実態を明らかにしている。

第4章（介護労働者の専門性と専門職化）では、介護労働者の地位向上を目指して、社会福祉学や介護福祉学などが主導してきた「介護労働者の専門性の構築や専門職化」について検討し、これらは、介護技術や知識の向上・体系化、業務範囲の限定化による社会的評価獲得（specialistとしての専門職の確立）に集中している点を指摘している。これに対し筆者は、要介護者の人権および人間発達保障労働として福祉労働を位置づける社会学・経済学の理論に依拠して、身体介助だけでなく相談業務、自立支援までも担いうる介護労働者の専門職化（generalistとしての専門職）を展望している。

第4章を踏まえて、第5章（介護労働過程の実態分析－介護労働者のタイムスタディ調査から）では、今日の介護現場で介護労働者の専門職化がどのように行われているかについて、2つの介護施設（老人保健施設およびグループホーム）におけるタイムスタディ調査をもとに実証的に考察している。同調査は、介護職・看護職・生活相談員ごとにそれぞれの業務遂行状況を24時間にわたって分単位で記録したものである。老人保健施設とグループホームとでは介護労働の分業実態に若干の差異があるものの、総じて介護労働者の労働過程は細分化・マニュアル化・定型化され、自律性を発揮することが容易でないことが明らかにされている。こうした現状は、介護労働者の労働条件を規定している介護政策をみとおす力量や、

政策策定過程や地位向上のための運動へ参加する視点や意欲を介護労働者から奪っていることを指摘している。

このような事態を改革するために、第6章（介護労働者の専門職化および専門性の構築と運動・政策への参加）では、看護労働者の労働条件引き上げの経験およびILO看護職員条約・勧告を踏まえて、介護労働者の **generalist** としての専門性の追求とともに、介護政策策定過程への参加および政府への要求運動を一体的に追求すべきことを提起している。

終章では、介護労働者の地位向上に向けた課題と展望を示している。第1に、介護労働者が身体介助の **specialist** に特化することなく、要介護者の生活問題全体を捉え、日常生活動作（ADL）および生活の質（QOL）の向上を担えるように、介護職（介護福祉士）と相談業務を担う社会福祉士を統合した **generalist** としての新たな資格を創設すべきこと、第2に、介護労働者と要介護者および家族の権利を保障しうるシステムの構築に向けて、ILOのケアワーク研究を参照しながら、介護および介護政策策定過程へのこれら関係者の参加を保障することを提案している。

### Ⅲ 評価

審査委員会は、「博士学位論文の審査基準と審査項目」にしたがって下記のとおり評価した。

①今日の介護労働者の低い経済的社会的地位および人手不足をもたらしている要因を介護保険制度との関連で明らかにし、地位向上に向けた課題を示すという本論文の問題意識は人間社会環境研究科の研究として妥当である。

②本論文の構成が示すように、論理展開は一貫しており、論文としてのまとまりに優れている。また、介護人材養成施設（5校）における学生の就労意識調査や、介護施設（2カ所）におけるタイムスタディ調査を独自に実施し、本論文の趣旨を裏付けている。

③専門職論や介護労働に関する介護福祉学・社会福祉学・社会学・経済学の主要な先行研究の成果と問題点を踏まえて自説を展開している。特に、介護福祉学や社会福祉学の専門職研究が介護労働者の業務領域の限定を促進する役割を果たしてきたとの指摘は的確である。

④そのうえで、介護労働者の地位向上を図るためには、専門性の構築・専門職化と同時に、介護労働者の政策への働きかけ・政策策定過程への参加が不可欠であること、そのためには介護労働過程の分業のあり方を見直し、資格制度を再編する必要があることを提起した点はこれまでの介護労働研究に新たな知見を加えたものと評価できる。

同時に、審査委員会では、1)介護労働者が **generalist** としての専門職の役割を担うことと、介護政策策定や地位向上のための運動に参加することとの間には距離があること、2)介護労働者に **generalist** としての専門職の役割を求めることは労働負担増となることが危惧されること、3)介護労働者や要介護者、家族の参加論についてさらに検討を深める必要があること、などの問題点が指摘された。これらは今後の課題としてさらに研究を深めることが期待される。

以上を総合して、審査委員会は本論文が課程博士学位論文（博士（経済学））として合格水準に達していると判定した。