

社会的ケアにとっての90年代とは？ を考える枠組み
供給システムからみる90年代社会的ケアの動向
：在宅介護政策におけるサービス提供主体の動員構造

対人社会サービスを social care (SC) として再構成：疾患や障害を持っている人、高齢者、子どもに対する「医療」とは区別された日常生活支援サービス。いわゆる介助・介護・保育。
(国際比較におけるSCの定義は曖昧・・・)

社会的ケアにとっての90年代とは？ を考える枠組み

【課題】日本のSCのしくみは、どのように、人々(利用者、担い手として)のケアへの関わり方を限定づけたり、その可能性を広げたりしてきたのか？

- 1) SCの動向についての内容理解
- 2) マクロな福祉国家の動向(再編)とSCの動向(再編)との相互関係
- 3) SC分析からみえる福祉国家論への示唆 (Daly, M. & Lewis, J. 1998)

<欧州における「ケア」に留意した福祉国家再編の理論モデル>

国家 市場
 \ 家族 /

家族・個人、国家、市場の3者関係を視野に入れた包括的議論のが目指される

(Knijn, T 2000, Daly, M. & Lewis, J. 1998, Esping-Andersen 2000)。

+ 非営利セクター (the third sector) の位置

再編の解決戦略として提示されることは多い。

Esping-Andersen (2000)は、再編論のなかにこれを含めつつも、「残余的」と位置づけ、福祉国家の直面する困難への根本的解決戦略としての積極的效果は認めていない。

日本におけるSCの議論、すなわち、近年の潮流の基本認識として「福祉多元主義」をあげ、NPO/非営利、ボランティアセクターの意義を積極的に議論する傾向とズレ。

SC内部では有効・重要だが「福祉国家論」のなかでは残余??

供給システムからみる日本の90年代社会的ケアの動向 …… 課題(1)の一部

<供給システム再編のキーワード>

費用抑制、消費者・利用者主権、必要の多様化・拡大

供給の多元化+分権化、国家官僚制の抑制、フレキシビリティ(画一化の克服)

<高齢者のSC供給システム再編の流れ>

*前提・・・供給量の少なさ

多量・多様なケアの必要認識

対応主体としての「(国家ではなく)社会」

国家(+地方行政)と他部門との供給・費用・責任分担

*政策構想・・・日本型福祉社会論(80's前半)から参加型福祉社会論へ¹(90's前半)

社会的市場における政府・市場・市民セクターの連携?(90年代末~)

*費用負担 80's 費用抑制

90's ゴールドプラン・新ゴールドプランでの投入量拡大

介護保険構想(92、3年~) 医療財政の危機・再建

費用徴収方式としての介護保険=「社会連帯」「個人の権利」の強調

*サービス資源の動員・組織化:家族基調+「参加型」「市場型」混合の福祉多元主義

~90's前半(今回の報告)

「参加型」・・・「住民参加型在宅サービス団体」の登場

「市場型」・・・専門資格化・人材育成。「営利市場」の低迷で実質的な議論困難。

インフォーマル部門の開拓再編・システム統合とそのインプリケーションという議論の段階

E.g. 介護労働の社会的/経済的評価についてのインプリケーション

・・・「非市場労働」認知+「女性化された市場労働の基盤形成」(森川1998,1999)

「インフォーマルケアへの金銭支払」と労働市場との関連(Ungerson1995,1997,2000)

日本の「行政主導型」による有償ボランティア組織化の議論にも応用?

90's後半~

NPO法、介護保険による自治体の役割再編と介護市場形成。

非営利部門、営利部門の成長と役割分化。

政府・市場・市民セクターの部門・組織レベルでの関係形成の議論へ?

介護労働の再編についての部門横断的・トータルな理解の困難?

¹「80年代は日本型福祉社会論の提唱はありつつも、実際には老人保健法の成立や補助金補助率の見直し、政府間事務配分の見直し(機関委任事務から団体事務へ)などいくつかの制度の改変そのものによって対応がなされてきたのに対し、90年代の参加型福祉社会論は、サービス提供の多様化が具体的な行為主体の存在としても、その萌芽を見出せたことにより、現実味を帯びた提唱となっているととらえられる。...80年代の日本型福祉社会論は国家以外の行為主体のあらゆる力を活用するという観点で、国家の撤退そのものに議論の重点があったのと比較して、90年代の参加型福祉社会論は、サービス提供の実施場面に限定された行為主体の奨励と展開に焦点をしばった現実的な議論といえる。」(藤村,2000:221)

<日本のSC制度編成プロセスについての説明モデル>

「中流化にもとづく再編」仮説（広井 1997:136、藤村 2000:228-9）

「福祉多元主義は福祉国家を生存権保障中心の体制から中流階層に焦点をあてた体制への変容に対する適応形態という側面も有している。」（藤村 2000:228-9）

これは、一般的に当てはまる。

- ・利用階層拡大は90年代（高齢者ケアでの本格化は89年ゴールドプラン以降）
- ・柔軟な提供体制：中流階層の住民を「地域福祉の当事者（受益かつ供益者）」として巻き込んだ組織化（主婦層の動員・・・被雇用者の身分保障や労働環境の問題を不可視化）
- ・介護保険における「消費者問題」

【今後の検討課題】

<プロセスの内実検討>

中流化にもとづく再編の「内実」の分類・分析。日本と同じように、介護を「中流化」「普遍化」させての再編といっても、再編のあり方は諸国では異なる。

- ・「インフォーマル部門・ボランティア部門のシステムへの（部分的）再統合」プロセス
インフォーマル介護者への支援、労働評価：「金銭給付」制度（Evers, Piji & Ungerson 1994）
- ・「市場型」との相補関係
- ・ケアの政治（欧米では80年代～）、障害の政治（欧米では90年代）の反映
ジェンダー・フェミニズム・・・「介護の価値、評価」をめぐる initiative,
当事者・・・「利用者中心」の理念と内実
- ・高齢者、障害者、こどもをめぐる制度展開の相違
ケアをジェンダー・イデオロギーの問題に一括回収する議論への危惧

<アウトプット（再編のインプリケーション）>（Daly, M. & Lewis, J. 1998:17）

- 1) 国家の役割：規制主体という役割
- 2) ケア市場におけるケアの質：提供者の労働条件、利用者の受けるケアの質
- 3) インフォーマルケア、家族ケアのシステムへの統合：対象絞込による家族の間隙埋め

<マクロな動向との関連>

「日本の福祉国家の再編成」の中での相対化

「国際的な社会的ケア制度再編」の中での相対化

- ・分類：家族中心タイプ（南欧）、大陸ヨーロッパタイプ、北欧タイプ
福祉国家の再編類型からケア再編戦略のモデル抽出（Esping-Andersen 2000）

- ・各国のSC制度再編の事例

高齢者・こどもの両方を視野、両者の制度展開の相違に配慮？（Daly & Lewis 1998）

「障害者」排除の問題（「ケアとジェンダー」論の欠点？）

在宅介護政策におけるサービス提供主体の動員構造：供給システムの観点から

介護の社会化：家族内介護の外部化

「供給システム」= インフォーマル部門内や外部化された介護労働力の動員を支える制度体系

1. インフォーマル部門内部での介護者動員：right / entitlement の制度化？
2. 「外部化」したうえでの組織化 = 「非営利部門」「営利部門」への動員
：動機付け、社会的・経済的評価のラベル、労働市場の設定 **報告の中心**

1 インフォーマル介護者の動員 ~ right/entitlement の制度化との関連

インフォーマル介護者への金銭支払い、保障等。

欧米では 'payment for care' として着目²

(Evers, Piji, Ungerson 1994) (有償ボランティアも形態として扱われる)

付与の圧力、要因をめぐる仮説 (Glendinning 1993)

インフォーマル介護者の中心である女性の「労働市場への参入の進展」が、インフォーマル介護者への right/entitlement の水準を説明する要因とされる。

介護者への金銭給付制度は、フォーマルな賃金雇用に対する介護行為のステータスについての問題を喚起。女性の労働市場への進出が非常に進んでいるというコンテキスト(例：フィンランド)では、「支払われるインフォーマル介護者(しかも働く年代にあるもの)」のステータス(低い給付水準、雇用労働者に保証されている諸権利の欠如)は、変則的かつ不公正とみなされやすい。それが、主流の雇用についている諸権利(right and entitlement)を、「支払われるインフォーマル介護者」にも部分的に付与する圧力となった。(Glendinning 1993:250)。

日本の場合

介護者への right / entitlement に対する政策側の関心はうすい

家族介護給付、家族手当の水準の低さ等。(check: 最近の「児童年金/手当」)

しかし、「担い手」たる女性の労働市場への参入は、相当程度あり(「中年女性」「主婦」が担い手の中心。女性のパート労働力率の上昇。)したがって、労働市場参入の程度だけでは、インフォーマル介護者への right / entitlement の水準を上手く説明できない。「どのように」女性を労働市場に参入させているのか、との関連(インフォーマルケアへの保障・支払いへの圧力を低めるやり方)?

a) 「政府によるインフォーマルケアへの金銭支払い」という発想自体の否定

² インフォーマルケアへの直接支払い制度に対しては、「消費者主導」モデルとして主張される反面、フェミニスト社会政策学者を中心とした批判もある。これらの論点、および、公的な制度として導入される場合の論点を整理したものとして、森川(2001?)。

「地域」でインフォーマルに提供されるケアについては、「有償ボランティア（paid volunteer）」としてインフォーマルなケアの授受における金銭の媒介・支払いを認める。政府は「組織化」の主体にはなったが、支払いの主体ではない。

b) right / entitlement の欠如への気づき、欠如を不公正とみなすコンテキストの弱さ

「正規の労働市場で受ける諸権利」が比較の準拠枠として機能しない。

主流の担い手は、労働市場への進出は果たしているが、「正規の雇用労働市場」の外部すなわち正規雇用のステータスと隔離された「主婦パート」労働市場に参入している。「支払われるインフォーマル介護者」としての地位と、労働市場での雇用労働者としての地位とを比較した場合でも、その間に「right / entitlement の不公正」を感じるようなコンテキストが存在していない。

有償ボランティアの場合も、「有償」の金額設定を「パート賃金と同程度」にする要望はある。しかし、「活動を通じての諸権利の付与」の保証という文脈は、当事者の要望からもそれほど出てこなかった点に注目（横浜市ホームヘルプ協会の事例は、例外。）

2 「外部化」したうえでの組織化：「非営利部門」「営利部門」への動員
(動機付け・評価のラベル、労働市場の設定)

2-1 「参加型」供給システムの概要

90年代日本：在宅介護の外部化に対応して制度化されたサービス供給システムは、「住民参加型」供給システム、すなわち、家族部門、政府・自治体といった公的部門の他に、民間部門と切り分け「住民参加にもとづく福祉活動」が主要な供給部門として機能する供給体制。

政策構想としての「参加型福祉社会」論に対応

「参加型」供給システムの特徴は、「住民参加型在宅福祉サービス」という概念で把握されるサービスの供給にある。そのサービスの起源は、80年代はじめから、東京・大阪・神戸などの大都市近郊で開始された従来の地域の福祉活動の概念に馴染まないような活動にある。これらの活動には、奇しくも共通の特徴が見られ、今日では会員制の有料・有償サービスと整理されるようなくみ導入されていた。その活動は「有償ボランティア」「助け合い活動」などと一般に言われたが、全国社会福祉協議会や厚生省などにより「住民参加型在宅福祉サービス」として一括的に概念把握されるようになった。

80年代前半には先駆的な組織が数えるほどしか活動していなかったが、1989年に270団体に達し、90年以降の6年間で500団体以上が誕生した（全国社会福祉協議会[1993,1995,1996]）。その分布は都市部を中心にほぼ全県に及び、1995年の担い手登録者数は約6万5千人、サービス提供時間は約600万時間に及び、「完全就労型公務員ヘルパーに換算すれば六、〇〇〇人分」（田中[1996:136]）になるとも言われる。組織・サービスの担い手は、性別中立的な「住民」という言葉で表現されたものの、実際にはそのほとんどが中高年の主婦であった。

このように、政府・行政部門、民間営利部門などと併存させて、主婦を主要な構成員とした「住民参加」部門を、外部化した介護サービスの主要な供給主体として活用しているのが、「参加型」

供給システムであった。

2-2 「参加型」供給システムにおける「動機づけの文法」

「動機づけの文法」=大量の介護サービス従事者の確保を可能にするために、介護労働にたいして第三者---社会---が貼りつける評価のありかた。

(無論、介護従事者の心理レベルでの動機づけも必要ではあるが・・・。)

* 「動機づけの文法」における2つの評価軸

- a) 威信的評価(金銭的评价とは結びつかない名誉財としての評価)の軸
- b) 経済的评价(金銭財としての評価)の軸

* 「住民参加型在宅福祉サービス」の量的充実を支えた「動機づけの文法」

福祉研究者や行政担当者、活動当事者によって、「住民参加型」の活動を積極的に評価する動きが90年代に強まった。活動への積極的な評価に際して採用される基本的視点は、この活動が「市民参加としての介護活動」であり、金銭報酬をとまなう活動ではあるが賃労働ではない、というものである。この活動は「市民・住民活動としての福祉参加」として積極的に位置づけられ、高い威信的評価が与えられる。また、「有償性」を含めて活動の意義が唱えられるから、経済的评价も否定されることはない。但し、「賃金とは異質」であるという前置きによって「賃労働としての経済的评价」は排除される。「住民参加型」部門は、わずかな経済的评价を伴いつつ、大いなる威信的評価を獲得しうる介護労働の場。

ケア労働について、経済的评价が低くても、威信的評価の大きさに動機付けられる人々が、「生きがい・自己実現」「あたらしい働き方」の場として参入。それらに動機付けられる人々が多かった、ということ。

* 「文法の非統一性」 「経済的评价」軸と「威信的評価」軸の未分化による問題

「サービスの有償性」や「サービスの制度的承認」は、実際のシステム運営場面において、経済的评价の側面を拡大させる新たな「動機づけの文法」を創出。

「有償性」・・・「活動に対する報酬」という形態は賃金との類似を免れないため、活動に対して「賃労働としての経済的评价」が挿入されやすい。

「制度的承認」・・・行政・政府は「住民参加型」部門を積極活用する姿勢をみせている(厚生省[1996])。その場合には、財源の制約のもとで人件費を安く抑えるといった自治体の行政事情を反映せざるをえない。この場合は、「活動報酬」は「安価な人件費」としての色彩を強め、活動には「賃労働としての経済的评价」が積極的に挿入。

形式的カテゴリーとしての「住民参加型在宅サービス」に適用される「動機づけの文法」と、

実際の「住民参加型」の運営において発生する「動機づけの文法」との間には、a) 威信的評価と b) 経済的評価との関係をめぐる統一的文法が存在しない。・・・「住民参加型」部門は、威信的評価の文法に導かれた介護従事者を確保する部門であると同時に、「就労形態としての安定/不安定」「労働力の価格の高低」「職業身分としての熟練/非熟練」といった経済的評価が下される場となる。

2-3 在宅介護労働市場における動員

A) 「安定高収入」の常勤職：市町村の直営・公務員ヘルパー中心。

事業委託の進展で就業機会は狭まる。

B) 「低賃金不安定雇用」：民間非営利部門での有給スタッフ・非常勤ヘルパー

「民間営利部門」でのヘルパー

(相互影響、労働力移動)

C) 「非-賃労働者」待遇：「住民参加型」部門の「登録ヘルパー」「市民」³。

「市民としてのつとめ」「生きがい・自己実現」「福祉」

「家計補助的経済報酬」

不安定雇用労働者・パート労働者・「非 賃労働」者としての参入に限定

介護労働に対する「『主婦』パートタイム労働」(竹中(編)[1991:18])を基準とした経済的評価が「住民」自身にも内面化。

住民参加型在宅サービス団体の担い手の多くが主婦

主婦が労働市場で獲得可能なものは主に「主婦パートタイム労働」の賃金

家計補助的な主婦パートの賃金を基準として介護労働の対価を設定することが「自然」に。

「家計補助的」であることを基本として在宅介護労働を編成する圧力が、「参加型」供給

³ 「住民参加型」で行われる介護労働は、「労働市場」の問題？ yes

先述の通り、名目上、威信的評価を優先させるはずの「住民参加型」部門も、経済的評価と無縁の場所ではない。「住民参加型在宅サービス」の概念整理上、相互扶助の原則にのっとり利用者が支払う料金は低額の均一料金であるとされるにもかかわらず、営利サービスの価格設定をとりこみサービス内容に応じて料金設定を異にする団体が全体の3割近くを占め、最低賃金水準以上の報酬体系で活動している団体や、担い手の報酬の向上を活動目標のひとつとする団体も「例外」ではない(全国社会福祉協議会[1996])。従って、外部化した在宅介護労働には、非営利の「住民参加型」部門を含めた部門横断的な在宅介護労働市場が存在すると見ることができる。

行政責任のもとにある介護サービスに従事する「登録ヘルパー」等の担い手は、行政側からは非賃労働者と位置づけられ、ほとんどが雇用契約・労働契約に基づいた就業者とは見なされていない。しかし、法的に見れば雇用契約・労働契約に基づいた就業者として見なすのがふさわしい(橋本[1995:243-270])。

システムの設計のもとで再生産。

2-4 まとめ

「住民参加型在宅福祉サービス」に対する「動機づけの文法」には、一貫性が欠落。外部化した在宅介護労働に対する a) 威信的評価の軸と b) 経済的評価の軸との未分離。

在宅介護労働市場では、名目上は労働市場の外部に存在するはずの「住民参加型」の従事者をまきこんで、低賃金・不安定雇用労働層、「家計補助的労働」層の拡大が進む。（身分保障、一生の仕事を目指す介護専門職は、在宅介護市場から排除）

専門的介護へのニーズが質・量ともに高まり続けるなか、「参加型福祉」のかけ声とともに、主婦が大半を占める「非専門職」の住民が介護に従事。

在宅介護と「非専門」「主婦役割」という属性との連続性を維持する。

「参加型」供給システムのもと、在宅介護労働は「主婦役割」「低価格（家計補助的な価格）」「非専門的」といった諸属性の相互連関のなかで認知される構図。これらの認知に適合的な人材が引きこまれる。参入した人材は、そのようなものとして存在。

参考文献

- Daly, Mary and Jane Lewis (1998). 'Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring' in Jane Lewis (eds), *GENDER, SOCIAL CARE AND WELFARE STATE RESTRUCTURING IN EUROPE*, Ashgate, pp.1-24.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). The sustainability of welfare states into the twenty-first century, *International Journal of Health Services*, 30(1): 1-12.
- Evers, Adalbert, Marja Piji, and Clare Ungerson (eds.) (1994). *Payments for Care: A Comparative Overview*, Aldershot, UK: Avebury.
- Glendinning, Caroline (1993) Paying for informal care: Lessons from Finland. *Journal of European Social Policy*, 3(4):239-253.
- Knijin, T (2000). 'Marketization and the struggling logics of (Home) care in the Netherlands' in Meyer, Madonna Harrington (ed.), *Care Work : gender, class, and the welfare state*, New York, Routledge.
- Ungerson, Clare (1995). Gender, cash and informal care: European perspectives and Dilemmas, *Journal of Social Policy* 24(1) 31-52.
- (1997). Social Politics and the commodification of care, *Social Politics*, 3(4) 362-381.
- (2000). 'Cash in care' in Meyer, Madonna Harrington (ed.), *Care Work: gender, class, and the welfare state*, New York, Routledge.
- 厚生省 (1996) 『1996年版 厚生白書』.
- 全国社会福祉協議会 (1993) 『平成4年度住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』.
- (1995) 『平成7年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査』.
- (1996) 『住民参加型在宅福祉サービス団体の運営等のあり方に関する調査(中間報告書)』
- 竹中恵美子(編)(1991) 『新・女子労働論』有斐閣.
- 田中尚輝 (1996) 『市民社会のボランティア：ふれあい切符の未来』丸善ライブラリー
- 橋本宏子 (1995) 『福祉行政と法：高齢者福祉サービスの実態』向学社.
- 広井良典 (1997) 『ケアを問いなおす』筑摩書房.
- 藤村正之 (2000) 「家族政策における福祉多元主義の展開」副田義也・樽川典子(編) 『現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房.
- 森川美絵 (1998) 「『参加型』福祉社会における在宅介護労働の認知構造：ジェンダー、二重労働市場、専門化の観点から」山脇直司・大沢真理・大森彌・松原隆一郎(編) 『現代日本のパブリック・フィロソフィー』新世社.
- (1999) 「在宅介護労働の制度化過程：初期(1970年代-80年代前半)における領域設定と行為者属性の連関をめぐって」 『大原社会問題研究所雑誌』486:23-39.
- (200?) 「公的介護システムにおける『消費者主導』モデルとしての『現金支払い』：アメリカ合衆国の事例にもとづく論点の考察」(投稿思案中)