

安倍政権下における家事労働者の導入について

—労働市場の特性と諸外国の事例—

安里 和晃

京都大学大学院文学研究科准教授

現在、安倍政権下で家事・介護部門における外国人労働者の導入が検討されている。その目的は女性の労働力率を向上させること。ジェンダー関連指標が低い中で、途上国女性を家事労働者として雇用し女性の労働力率を向上させることが、性役割分業を変えるきっかけとなるのか議論が分かれるところであろう。とはいえ、超高齢社会における介護と労働のあり方は喫緊の課題であり、政権を超えた課題である。そこで、より具体的に課題を論じることが重要と考え、本稿では家事労働市場がどのような特徴を有するか、諸外国を事例に検討する。家事労働市場の検討は、今後の日本の介護とも関係してくる。というも在宅や地域包括支援がより重要性を帯びてくるからである。

外国人労働者の受け入れは、安価で質の悪い、労働市場に悪影響を及ぼすという前提を持つのは誤りである。人の国際移動は制度の枠組みのあり方が、人数、労働条件、行動や生活をも規定するほど重要であり、労働市場のあり方に影響を及ぼす。その制度枠組みは、受け入れ国の出入国

管理政策を通じた専権事項であり、受け入れ側の裁量の中にある。したがって、外国人を入れるか否かよりも、どのように受け入れるかを入念に検討する必要がある。

本稿では、まず香港、シンガポール、台湾の東アジア諸国における外国人家事労働者の実態を概観し、外国人家事労働者政策の問題点を取り上げる。家事労働市場は他の産業とは異なる特性を持ち、私的空間における就労による労働概念適用の困難、労基法適用の困難、閉ざされた空間に由来する虐待問題、スキルを前提としない制度、渡航による借金問題といった問題を抱える。先に述べたように、出入国管理は受け入れ国の専権事項であるから、こうした特性を踏まえた制度枠組みを整備する必要がある。日本政府は経済財政諮問会議で、受け入れ枠組みは国際的批判に耐えうる、という基準に言及しており、こうした問題への対処が求められる。

また、より根本的な問題として、家事労働の途上国女性への外部化が、性役割分業の維持を前提とし、家事労働や女性労働が安価な労働力として評価されることにつながることを認識しておく必要がある。

アジア諸国における家事労働者と高齢者ケアの実態

アジアにおいては、香港、シンガポール、台湾の三地域だけで約70万人の家事労働者が存在

あさと わこ

京都大学大学院文学研究科・京都大学アジア研究教育ユニット特定准教授。

アジア各国の高齢者政策と実態、移民と移民政策に関する研究に従事する。龍谷大学経済学研究科博士課程修了。日本学術振興会特別研究員PD、リクルートワークス研究所特別研究員、笹川平和財団研究員を経て現職。

asatowako@gmail.com

する。これら地域の経済成長は、早くから女性の労働力化、さらには外国人労働者や女性の労働力化を促進する外国人家事労働者の導入によって支えられてきた。韓国では韓国家事労働者も数10万人存在し、1万人から3万人の病院付添人も存在する (Lee2013)。またタイにも13万人の外国人家事労働者が存在する (ILO2010)。こうした一般化する外国人家事労働者の雇用は、高所得世帯、有業女性世帯において割合が高く、労働政策の一環である。したがって、女性労働力率上昇に寄与しており、香港13.4%、シンガポール18.3%、台湾2.3%と推測される (安里2014)。

高齢化への対応に関しても、各国政府は家事労働者を家族ケアの担い手として注目している。台湾では家事労働者の雇用許可を要介護者世帯に限って認めるようになり¹、近年では低所得者層に雇用税の減免を図っている。結果、要介護4以上相当の世帯の過半数は家事労働者を雇用している。シンガポールは2004年65歳以上の構成員を含む高齢者世帯に対して雇用税の減免制度を導入し、外国人家事労働者の導入は女性政策と「福祉」政策の両面を包含するようになった。近年の調査では、ADL障害を持つ構成員を含む世帯の49%が外国人家事労働者を雇用していることが指摘されている (Ansah et al.2013)。シンガポール政府は、家族ケア技能の普及を図るため疾患別介護研修を実施している。2014年5月現在127のコースが設けられており、Agency for Integrated Care²が認可した人材育成機関で実施されている。研修に対して200シンガポールドルの補助が認められており、教室の講義だけではなく家庭内での講義も実施されており実用的なカリキュラム構成となっている。外国人家事労働者も対象としており、同じく補助を利用することが可能だ。また、低所得者層に対しては、研修に参加することを条件に外国人家事労働者手当が支給されるようになった。政府は力を入れて介護技能の普及を通じた家族ケアの浸透を図っている。香港では高齢者世帯を優遇する政策はとっていないが、すでに2000年に障害者を含む世帯の

23.4%が外国人家事労働者を雇用している。インドネシア政府によると、香港政府は在香港外国人家事労働者に対し介護技術研修の導入を検討しており、高齢者ケア向けの制度転換を図ろうとしている³。

これらの国々は、外国人家事労働者の雇用に関して、労働政策から「福祉」政策への重層化・転換を図っている。各国に共通するのは、家事労働者の導入が家族ケアの支援策とされており、また家族がケアの供給源として重要視されている点である。これをケアの「家族化」政策と称したことがある。家事労働者の導入は、家事労働の市場化、途上国女性への外部化、家族ケアの内部維持を意味する。しかし、「家族化」政策を通じた家事労働者の導入は、家事労働の性役割分業という問題を回避してきたし、「福祉」政策としての家事労働者の活用は介護の社会化交渉を回避してきた (安里2014)。これはケアの社会化を経験した日本とは大きく異なり、性役割分業の前提と社会化の回避は福祉国家の展開と大きく異なっており、今後の高齢化に際しても異なる福祉レジームを展開する可能性がある。

受け入れに際しての課題

外国人家事労働者に関する主な課題は次の3点である。これらは家事労働者が国境を超えることや、家事労働に由来する課題である。第一に家事・介護概念の違いを挙げることができる。家事労働者は基本的に女性の「自然」な家事能力を前提としている。ところが、受け入れ国と送り出し国は言語・文化・経済水準などが異なるため、家事・育児・介護のあり方も大きく異なる。介護について取り上げると、受け入れ国では高齢化が進んでおり高度な介護技能が必要とされるため、「自然」な能力では高齢者ケアに対応できない。認知症、癌、血管系疾患、麻痺など様々な、かつ複合的な慢性疾患に対応しなければならないこと、在院日数の短縮化も家族ケアの専門性が問われるようになっている。家族ケアは「自然」な

能力では対応ができない。

ところが、送り出し国は人口構成が若いため、高齢者介護はいまだ社会的な関心が弱く、制度も、教育もこれからというところである。例えば、ベトナムにおいては「世代間自助クラブ (Intergenerational Self Help Club)」というボランティア組織を通じたケアの制度化が始まったばかりで、施設介護はほとんどなく、また一部存在する施設においても税制上福祉施設というカテゴリーがない。ケアの外部化がほとんど存在しないのである。インドネシアにおいても高齢者向け保健所が設置されているところもあるが、基本的に母子保健と異なり地域での高齢者向けサービスは限定的である。タイは送り出し国ではないが、ようやく保健省管轄の看護師・ボランティア組織による高齢者訪問という社会的ケアに加え、有償の訪問介護制度が検討されている。しかし、地方分権化が進んでおらず地方自治体が予算を執行するにあたり法的課題を抱えている。フィリピンはケアギバーという高齢者介護に対応した資格制度を持っているが、海外人材育成向けで国内ではほとんど用いられない。しかし他国との相互認証はほとんど存在しない。というのも、そのカリキュラムは受け入れ国のニーズと大きく異なるからである⁴。

このように高齢者介護の制度整備は始まったばかりであり、政策、医療と福祉の調整、予算、人材と育成、法令など既存の制度に高齢者ケアを入れる制度整備が必要とされている。したがって、受入国の高度な介護ケアの必要を満たすことができるのは看護師のような医療従事者となるが、これは以下のような介護概念の不一致として理解される。

先に述べたように、「自然化された」労働としての家事労働者による介護従事は under-qualification である。これは無資格者によるたんの吸引などの医療行為を家族ケアと称して任せることであり、医療事故につながる。台湾では重度の障害者は外国人の雇用が可能だが、under-qualification が問題となっており、外国人に対する人材育成の標準化が課題となっている。また反

対に、看護師が補助業務に従事することは、資格を必ずしも十分に生かすことのできない deskilling や over-qualification として指摘することができる。介護分野における海外人材の導入には常に under-qualification や over-qualification の懸念が存在し、介護概念を一致させる人材育成制度が必要となるのである。

第二に、家事労働者の人権問題がある。住み込みの家事労働者に関する最も重要な課題は労働者保護の担保である。主要な点を取り上げよう。1つ目は、住み込みの家事労働者の場合、個人契約であれば労働法令は適用されないことである。シンガポール、台湾では日本と同様に労働法令が適用されない。タイでは労働法令に準じた法令が適用される。香港では雇用法が適用されるが、そもそも労働時間に対する規制がないため長時間労働や拘束といった問題が発生しやすい。

2つ目に、就労場所は第三者から閉ざされた空間であり、虐待や監禁などの問題が発生しやすい。圧倒的に家事労働者に対する虐待が多いが、逆の事案、つまりケアを受ける側に対する虐待も存在する。香港では言葉による虐待を含めた身体的虐待を受けたと感じる割合は25%に上る。性的虐待については言葉によるものも含め4.6%に上る。レイプは0.2%である (Chiu and AMC 2005)。また、AMCの調査によると、差別の経験を持つ者の割合は20%に上るが、差別の原因が家事労働者だからと答えたのが87.3%、外国人だから33.0%、女性だから7.9%、年齢が5.8%となっている。これには、職業を中心とした幾重もの要因の中に位置づけられ、社会の底辺におかれていると認識する家事労働者像が投影されている。

3つ目に、個人契約であるがゆえに労使間の対等な関係が成立しない。そのため家事労働者は常に従属した立場に置かれざるを得ず、労使関係は使用者の良心にゆだねられることになる。香港では家事労働者による労働組合が存在し、政府間交渉を重ねるなど労使間の非対等性に対するバランス装置がある。しかしシンガポールでは外国人

労働者の労働組合は存在するが傀儡であり、治安維持法が発動されるため労働運動は事実上存在しない。台湾では外国人が台湾の労組に加入することはできるが、組織化は認められていない。

4つ目は定着を認めない制度である。シンガポールでは6カ月ごとの検診で妊娠がわかると国外退去となる。仮に出生した子がシンガポールに居住した場合、教育・福祉補助の対象から外される。こうした厳しい政策は低学歴外国人の定着を防ぐ人口政策である。台湾では妊娠検査が廃止される2002年まで、シンガポールと同様、妊娠と診断されると国外退去となった。政府資料によれば1999年から2001年までの3年間、台湾での妊娠率は0.25%であり、これをもとにすると、2013年には1年間で520名あまりの女性が妊娠し、国外退去となっている⁵。国外退去を免れるため、シンガポールや2001年以前の台湾では非合法中絶が多くみられたと推測される。台湾では身分証を必要としない非合法の中絶が約5,000から8,000ドルで可能で(Taipei Times 02年10月15日)、シンガポールでも移住労働者の妊娠時の対応策として検診前の中絶が挙げられている⁶。

第三に、第二の人権問題と関連するが、斡旋過程における借金とそれが及ぼす労働条件悪化がある。インドネシアとベトナムの家事労働者は出稼の初期費用を借金で賄うことが多く、働きながら返済することが多い。これは恣意的な借金額、借金の給与からの天引き、強制貯蓄、パスポート没収、雇用主変更の禁止などの、場合によっては法令違反の多くの問題を生じさせる原因となる。例えば香港では、90%以上のフィリピン人が最低賃金以上の賃金を得ているが、インドネシア人の場合はその割合が50%でしかない。これはインドネシア人労働者の多くが借金を抱えて香港に来ており、給与から返済分が天引きされているからである。休日数も少ないのが、インドネシア人労働者の特徴である。フィリピン人労働者の94%以上が週1日の休日が与えられているが、インドネシア人の場合37%しかない。なお、インドネシア人の休日取得数が週1日未満の法令違反は、2007

年にも56%であり、債務由来の労働条件の悪化の構造は継続している(AMC2007)。斡旋過程における債務は債務以上の拘束の原因となる。

日本における制度設計

東アジア諸国は上記のような課題を有するが、こういった問題を認識した、後発の利益を享受できる立場に日本はある。ところで、家事労働の外部化に対する考え方は世代によっても大きく異なる。専業主婦の多い世代と共働き世代では、家事分業や外部化に対して異なる意識を有するだろう。筆者の勤務先である京都大学の学生に、筆者の解説前にフォーカス・グループ・ディスカッションを実施し、家事労働者の導入に関する問題点や利点を挙げてもらった。まず導入によって期待されることは、就労(共働き)の促進、介護負担軽減、英語教育、需要と供給の一致、生活水準の向上、国際貢献などが挙げられた。需要と供給の一致は、家事労働の担い手不足に対する供給調整ということである。

問題点として挙げられたのは言語・文化の違い、プライバシーの確保といった具体的な問題だけではなく、根本的な指摘も多かった。例えば、家事労働者の雇用は性役割分業を固定化するというものであり、労働市場におけるジェンダー平等を、性役割分業体制の固定化によって達成する矛盾に対する指摘である。また、家事労働者の導入はかえって労働の長時間化を容認し、ワークライフバランスを先送りするものであるという意見もあった。しかし、高齢化にともなう人口構成の変化によるケアと労働の二重圧力は、その他の条件に変化がなければ否応なしに一層の長時間労働を促進することであろう。他には、離散と家族統合の困難、外国人差別の発生といった人権問題が挙げられた。さまざまな問題が想定される中で、どのような条件で家事労働者の導入が行われるべきかという問いに対しては、1. 日本語・英語の語学要件、2. 言語や家事労働に関する研修・受け入れ側研修の実施、日本の在留経験など、日本での就労にスムー

ズに移行できる研修体制の整備、3. 個人契約ではなく業者との契約にして労働法令を適用し、住み込みを認めず、必要であればシフトを組んで住み込みと同じサービスを提供すること、4. 高齢者がいる場合には介護保険を適用すること、5. 送り出し国と互恵的な制度とすること、という諸点が挙げられた。他方、外国人労働者が言語教育、訓練課程、ビザ取得の過程で借金を背負わせられるという点については言及がなかった。言語教育や訓練課程で背負わされる借金が過酷労働や人身売買を強いていることは想像力が働かない部分であり、多くの日本人が理解しにくい国際移動の事情を意識しておく必要がある。

おわりに

人口構成の変化による急激な労働圧力や人口圧力の変化を緩和するため、海外人材の受け入れは選択肢の1つであり、国際機関もこうした点を否定しない。しかし、家事労働者に関して、日本は受け入れ経験がほぼないに等しい領域であり、十分に吟味しなければならない。家事労働市場は独特の特徴を有している。私的空間における就労、それに由来する労働法令適用の困難、閉ざされた空間に由来する虐待問題、スキルを前提としない制度、渡航による借金問題といった点である。にもかかわらず、雇用税減税、介護研修費用の補助を通じた家事労働者の雇用を促進する家族化政策もあり、家事労働者数は景気にかかわらず増加傾向にある。他方、先の家事労働者が抱える脆弱性は解消されるに至っていない。受け入れ国により制度が大きく異なるのも特徴である。

日本が外国人家事労働者を導入するのであれば、こうした問題に向き合い、単なる「活用」の論理だけではなく、人権の論理、あるいは送り出し国との互恵性にも注意を払わなければならない。

甘利内閣府特命担当大臣は、労働条件の改善と国内労働者の雇用優先という国民主権、少子化起因による海外人材の補完的導入に言及する

一方、不正対策、制度の適正化や低賃金のための外国人労働者の導入を明確に否定した。すでに日本は技能実習制度において国際的批判を受けており損失は大きい。海外人材の受け入れは一義的にはこちら側の裁量に任されていることを再認識したうえで制度構築をすべきである。■

《注》

- 1 厳密には家事労働者は幫傭と家庭外籍看護工に分かれ、この場合は後者を指す。
- 2 AICは長期介護を担うシンガポールの準政府機関(2012年聞き取り調査から)。
- 3 インドネシア政府保護派遣庁に対する聞き取り調査から(2014年3月)。
- 4 各国の事例は主に聞き取り調査によっている(ベトナム2014年5月、インドネシアおよびタイ2014年4月)。
- 5 台湾政府行政院勞工委員会非公開資料。
- 6 2008年、在シンガポールフィリピン人家事労働者に対する聞き取り調査から。

《参考文献》

- Anah, J. P., Matchar, D. B., Love, S. R., Malhotra, R., Do, Y. K., Chan, A. and Eberlein, R. (2013), *Simulating the Impact of Long-Term Care Policy on Family Eldercare Hours*. Health Services Research.
- 安里和晃(2009)「東アジアにおけるケアの『家族化政策』と外国人家事労働者」『福祉社会学研究』No.6: 10-25。
- 安里和晃, 2014, 「グローバルなケアの供給体制と家族」『社会学評論』第64巻、625-648頁。
- Asian Migrant Centre (AMC), Indonesian Migrant Workers Union (IMWU) and The Hong Kong Coalition of Indonesian Migrant Workers Organization (KOTKIHO), 2007, *Underpayment 2: The Continuing Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong*, Asian Migrant Centre (AMC), Indonesian Migrant Workers Union (IMWU) and The Hong Kong Coalition of Indonesian Migrant Workers Organization (KOTKIHO), available online.
- Chiu and Asian Migrant Centre, 2005, "A Stranger in the House: Foreign Domestic Helpers in Hong Kong", Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Occasional Papers, No. 162.
- Lee Hye-Kyung, 2013, "The Care Labor Market and the Position of Migrant Care Workers in South Korea", in *Journal of the Intimate and Public Spheres*, No. 2, pp6-25.
- International Labour Office (ILO), 2010, *Decent work for domestic workers*, pp126.