

家事・介護労働市場における 「外国人女性労働者」需要と日本社会の在り方

定松 文

恵泉女学園大学人間社会学部教授

複数の在留資格による 家事・介護労働者受入れ

2008年からEPA（経済連携協定）によって外国人看護師・介護福祉士候補者が就労し、2017年4月から国家戦略特区で外国人家事労働者の就労が始まり、2017年11月に外国人技能実習制度に介護分野が加えられ、2019年4月から特定技能1号で介護が加わる。しかし、外国人が家事・介護労働分野で働くことは新しいことではない。「日本人の配偶者等」あるいは「定住者」「永住者」の在留資格の外国籍の人たちが40年以上有償の家事・介護職で就労していることは多様な分野の研究で明らかになっている。さらに、外食産業や中食を支える食品加工、クリーニング、清掃業、リサイクル産業、ホテルの清掃など、再生産労働が家庭外

へと委ねられていることを考えれば、そこで働く技能実習生、留学生なども含まれる。このように、日本には家事・介護分野を含む再生産領域において、外国人は様々な在留資格で、以前から存在し、日本で暮らす人々の生と生活を維持するために働いてきており、彼らの／彼女らの働きなにし生・生活が成り立たないところに来ている。

とはいえ、再生産領域すべてに言及することは紙幅の関係と筆者の力量を超えることから、国際労働機関(ILO)の家事労働者条約の定義に照らし合わせて、特区の家事労働者と従来から日本在住の外国人による家事・介護労働について概観したうえで、今後の家事・介護労働者の受入れる際の制度の在り方を考えてみたい。

世界的潮流の中の家事労働者と 日本における傾向

タイトルにも「家事・介護」と中黒で結んでいるように、日本では2000年の介護保険法施行によって介護の社会化がうながされ、その過程で介護職の専門化と資格化がすすめられてきた。しかし、ILOの家事労働者条約による定義と介護における生活支援を考慮すると、世界的に家事労働と呼ばれている内容に居宅介護の生活支援は含まれる。

ILO-C189条約「家事労働者の適切な仕事に関する条約(Convention concerning decent work for domestic workers)」(以下ILO-C189)と勧告第201号(2011年6月16日ILO100回総会で採択、2013年

さだまつ あや

1996年お茶の水女子大学大学院 人間文化研究科 比較文化学専攻(社会学)単位取得退学。文学修士。専門は社会学 国際社会学 ジェンダー論 地域社会論。お茶の水女子大学文教育学部助手、広島国際学院大学現代社会学部専任講師、恵泉女学園大学人間社会学部准教授をへて、2010年より同大学教授。

著書に「新しい権力エリートの創り出す再生産領域の国際分業」『社会学評論』272号68巻4号(2018年)、「家事労働とジェンダー——再生産労働の外部化と“沈黙”の外国人家事労働労働者」『産業構造の変化と外国人労働者労働現場の実態と歴史的視点』駒井洋監修、津崎克彦編著(明石書店、2018年)、「国家戦略特区と『外国人家事支援人材』」『経済社会とジェンダー』第3巻(日本フェミニスト経済学会、2018年)など。

9月5日に発効)では家事労働と家事労働者は以下のように定義されている。①家事労働は家庭において又は家庭のために行われる労働、②家事労働者とは「雇用関係の下において家事労働に従事する者」であり、「随時又は散発的にのみ家事労働を行う者及び職業としてではなく家事労働を行う者は、家事労働者でない」。家庭内か家庭のために行う継続的な有償家事労働に従事している人が家事労働者である。ILOの報告書によれば、2013年移住家事労働者は1150万人いると推計され、男女比は女性73.4%、男性26.6%で4分の3は女性である。女性移住家事労働者の地域別割合では、東南アジア・太平洋地域24%、北欧・南欧・西欧22%、アラブ諸国19%、さらに所得レベル区分による分布では、高-中所得国において男性78.3%、女性93.6%というように、アジアと中-高所得国での移住女性家事労働者の就労状況がみられる¹。そして、家事労働の実際の業務は、個別のケースによって多岐に渡り、各国の社会保障制度によって違いがある。例えば、高齢者や障がい者に対する介護保険や年金がほ十分ではない国においては、在宅で家族や家事労働者で介護や介助、生活支援をしているし、介護保険で現金給付の選択がある国では家事・介護労働者を雇って生活支援も含めた介護をしてもらうことがある。保育園や学童保育が充実していない場合や距離や金銭的負担の問題からナニー、ベビーシッターを雇うことも多い。

そして、介護と育児のダブルケアというだけでなく、洗濯機を回しながら、子どもが遊んでいるのを横目で見つつ、食事の準備をして、片付いていない部屋やほこりを見ないふりをする、要介護の高齢者と他の家族の衣類の洗濯や食事の準備とかたづけ、布団干し、掃除、病院に薬をもらいに行きながら買い物を済ませるなど、私たちの生活は継ぎ目がなく、家族内で複数のことが同時に起こっているのが生活であり、日本の介護保険や家事代行のように、生活を細分化し、部分的な家事・介護労働を依頼することのほうがまねなことでもある。

日本においても、日本看護家政紹介事業協会による『家政婦紹介所の家事支援サービス事例集』

(2017)を読むと、家事と介護を併行して行われており、それが需要であることもわかる。さかのぼってみると、日本にも家事労働者は1950年代まで30万人以上おり、住み込みの若年「女中」であった。しかし、企業等への就職や高校進学率が高まるにつれて若年女性の家事労働者が減少し、それと入れ替わるように、1952年以降は中高年女性の就業対策としての通い型の派遣婦が多くなっていく。1974年には高齢化社会の到来が厚生白書で提起され、在宅での家事・介護支援者としてのホームヘルパーへと変化していく一方で、1975年に女性の就業率が最低値となり、女性の「専業主婦化」および家計補助としてのパート労働が多くなる。つまり、男性片働きの世帯維持を前提として、高齢化社会への対応として女性の有償無償の家事・介護労働が期待されるなかで、できるだけ低賃金が維持できる女性の仕事として家事・介護労働が位置づけられ続けてきたのである。さらに、日本はこのILO家事労働者条約を批准しておらず、個人が直接雇用している家事労働者は労働基準法等の適用除外で、労働者としての権利保障がない状態であるというのは大きな問題である。

介護における家事支援は、家事代行で行われている一般的な家事支援とは大きく異なり、専門性を必要とする仕事である。しかし、その専門性が賃金等に等に反映されることは少なく、平成25年に厚生労働省は「介護職員の平均賃金の水準は産業計と比較して低い傾向」にあるといい、特にホームヘルパーは勤続年数平均が男性より長いにも関わらず、女性平均賃金が2万円安くなっている。また、公益財団法人介護労働安定センター『平成29年度介護労働実態調査』によれば、訪問介護員の不足感は82.4%、介護サービス事業を運営する上での問題点として「良質な人材の確保が難しい」55.2%、「今の介護報酬では人材確保・定着のために十分な賃金を払えない」48.9%となっており、低賃金と人手不足という悪循環を創り出している。さらに、外国人労働者の雇用については「いる」が5.4%で少ないが、そのうち「日系人」が17.5%で最も高いものの、「その他」58.6%となっ

ており、「日本人の配偶者等」「定住者」「永住者」が含まれている可能性が高い。今後の雇用予定については、「活用する予定はない」が80.1%、「活用する予定はある」が15.9%であり、「予定はある」と回答した事業所のうち技能実習生としての受入れを考えている割合が51.9%もあった。技能実習生は施設介護に限定されるが、経済連携協定での介護福祉士候補生は訪問介護もできるように制度改正されており、ひっ迫する現場に応じて変わっていく可能性もある。

このように、日本では、家事と介護を分けてその労働者を区分もしているが、女性に偏った、低賃金の傾向が強い職であることは世界的な傾向と同様である。また、賃金を上げ、労働環境を改善し、今いる家事・介護労働者の離職をなくし、職業として積極的に選択できるような所得と労働環境の職にするのではなく、同じ条件で日本人が募集できなくなると外国人に依存する、外国人なら「安く雇える」のではないかという明らかな差別がそこにある。

特区での家事労働

2017年4月から特区(神奈川県、大阪府、東京都、兵庫県、愛知県)において、フィリピン人家事労働者が請負の家事代行業務の研修を受け、働いている。2019年1月の公表値によれば、ニチイ学館290人、パソナ102人、ピナイ・インターナショナル102人、ベアーズ93人、ポピンズ17人、ダスキン10人であり、5つの特区すべて認定されているのは介護で有名なニチイ学館だけである。そして、2021年までに総計2500人の外国人家事労働者を受入れるともいわれている。

この受入れは、2014年の「日本再興戦略(改訂)」で「女性の活躍推進」のためにといいながら導入されたが、特区ホームページでは、①生産労働への女性の就労促進、②介護分野も含めた生活支援、③成長戦略のための「外国人高度人材」誘致の意図がわかる。特区は今後全国展開するための試行という位置づけで、現在東京・神奈川の特区情報によれば、③のグローバル高度人材の誘致が最も重要な背景とかがえる。他方、介護分野の生活支援

を含めなければ、市場としてあまり期待できないとのフィリピン大使館側の発言があり、介護を得意分野として、着実に受入れ人数を増加させ、全特区に認定されているニチイ学館は、介護保険の給付が減らされるなかでの、居宅介護における生活支援に対応しているのではと読むこともできる。

認められている業務は、炊事、洗濯、掃除、買物、およびこれらの業務と併せて実施される児童の日常生活上の世話及び必要な保護(送迎を含む)であり、介護保険を使わない介護者への家事支援サービスは可能だが、身体介護は含まれないとされている。保育に関しては日本語要件がN4となっており、保育への対応は少ないことがうかがえる。

家事労働者の要件は、23歳以上²で有償家事労働の経験が1年以上、必要な日本語の能力は、「日本語能力試験(JLPT)」のN4程度とし、保育を含まない場合には、利用者との合意があれば日本語能力試験を受けていなくても雇用される。現在、送出し国はフィリピンのみで、フィリピンの研修関で募集・研修が行われ、日本の家事代行業者(特定機関)の面接等ののち採用が決められる。したがって、フィリピンの研修機関で合格しても、すぐに採用となるわけではない。フィリピンでは家事代行業者が日本語と本人がわかる言語(英語)で各書類を作成し、合意のもと仮契約を結び、ビザが発行されて、渡日する。日本についてからは、家事代行業者が用意した住居で共同生活をしており、研修ののち就労となる。

特区の家事労働者は、家事代行業者と雇用契約を結び、労基法等が適用される労働者であり、サービス利用者と家事代行業者との契約にそった請負業務を行う。日本人と同等の報酬・労働時間、週に最低1日の休日などが規定されている。前述したように、個人の直接雇用の場合、家事労働者は労基法等の適用除外になるため、労働基準法を改正せずに労働者の権利保障をするために家事代行業者という事業所に雇用されることになったのである。

特区の外国人家事労働者の就労状況からみた問題点と今後の課題

拙稿(定松2018)から引用しつつ、いくつか問題

点を挙げてみたい。

第一に、送出し国の研修機関を介しての雇用という制度である。これは「興行」や「技能実習」で問題になっている中間搾取、人身取引の温床となる仕組みである。日本での就労に必要な日本語や各種技能の習得のために研修費として外国人労働者が負担しているかわかならない現状で、ベトナム人技能実習生の場合50万から100万円の借金を背負わされていることもある。この点について、監督機関である第三者管理協議会が把握して、指導しているかわかならない。もし、借金がすでにある場合は、3年間のうち1年は切り詰めた生活費だけとなる。

第二に、請負業務という労働者に負荷の多い業務という点である。請負業務とは、仕事を終了したと依頼した者が認めない限り終了とはならず、家事代行の場合、利用者は直接家事労働者に指示できない状態で仕事を行っている。指示した場合は、利用者が違反となる。つまり、利用者と家事代行業者が相談して契約を結び、その業務を行う家事労働者は利用者の満足と家事代行業者＝雇用主の指示を伺いつつ、どちらにも納得させる仕事を終了しなければならず、利用者が満足しなければ、次からは仕事を割り当ててもらえない可能性すらある非常に厳しく、負荷のかかる業務形態である。それを日本語能力がN4未満の人々に課しているのである。

第三に、雇用主が用意した住居で生活し、住み込みでない点は他の国のケースから考えて、ハラスメントや暴力の被害は受けにくく利点ではあるが、転居や他の家事代行業者への変更の自由はなく、雇用主による囲い込み、他の人々との接触が難しい状況にある。特区の法律等には女性と限定されていなかったにもかかわらず、雇用された家事労働者は女性だけで、共同で住むために女性だけに行っているというところもあった。共同生活にしているのは住居費を安く済ませるためで、手取りは月15万円から家賃や生活費を出して、残りは送金しているようである。こうした、切り詰めた、共同生活において、外の人と接触する機会は減り、「顔のみなえい」生活が、逆に問題が深刻になってからしか外部にはわからない状況を創り出す可能性が高い。

第四に、日本語能力N4あるいは試験なしでの就労・生活の危うさである。研修、業務における指示が英語でなされているところもあったが、実際の仕事場までの移動や各種標識、道に迷ったとき、トラブルに巻きこまれた時など、日本語があいさつ程度しかわからない状態に対応することは難しい。海外旅行先で事故や事件に合い、非常に混乱した中で、自分の被害状況や権利について説明・主張することはできるか想像すればわかるだろう。第二に挙げた請負業務上のトラブルや、仕事をしているうえでの誤解が生じたときに、一方的に非難されることになるのではないだろうか。外国人労働者が日本の制度・法に関する知識を熟知していることはまれで、契約時と同様に、業務変更やトラブルが生じた時こそ通訳者や翻訳を必須とする必要がある³。

第五に、家事代行業者は第三者管理協議会への月1回の業務関連の報告義務、3カ月に1回の労働実態等の報告義務、変更ごとの採用者・失業者・帰国者に関する報告義務があり、報告事項および提出書類は特区のホームページにあるが、情報開示はない。相談窓口は家事代行業者と第三者管理協議会に設けられているが、第三者性の確保されたNGOや労働組合、弁護士等が連携した相談窓口はなく、解雇事例でも業者側の報告のみで、労働者への聞き取りを行っておらず、機能しているとはいいがたかった。形式的に権利保障の張りぼてをつくるのではなく、実質的な人権と労働条件等が守られる仕組み作らなければならない。

最後に、制度変更により、外国人家事労働者にとって不利益にならないようすることである。3年の実施期間後に制度が変更させる可能性があるのが特区である。現在は3年の滞在期間を5年への申請がでている。しかし、家族の帯同は許されていない。また、家事代行は一般的には時給制で、これで成り立つビジネスモデルとなっており、給与制で家事労働以外の業務ができないのは採算があわないという業者もいる。日本人正社員は現場と事務仕事ができるが、特区の家事労働者は業務を限定されているため、現場での家事サービスのみで事務仕事やヒアリングもできず、待機時間などが

でき、賃金を支払う側としてはきついという。企業側の言い分だけが通り、長期間家族とはなれば離れて暮らすことを強いて、多様な業務が増えていったとしても外国人家事労働者はNOとは言えない。なぜなら、彼女たちは、家族に仕送りをしているからだ。「お母さんが家を買ったから、そのローンを私払っていかなくてはならない。だから日本に行きたいんです。だからよろしくお願いします」といつてきた女性もいるという。

パナソニック総合研究所の『国家戦略特区における外国人家事支援人材の意識調査』（2019）でも明らかのように、彼女たちは好きで「家事労働」や「介護労働」を選んでいるのではない。労働者として認められ、社会保障があり、賃金がフィリピンよりもいいからという理由で日本に働きに来ているに過ぎない。初めて日本に来た人もいるが、技能実習経験者、EPA介護福祉士候補生の経験者が特区の家事支援に応募している場合もあり、日本への循環型移民が生まれつつある。一方で、期限付きで、賃金を抑えられたまま、特定の仲介業者に囲い込まれた移住労働者たちは、その仲介業者や日本で職場に左右されつつも、したたかに人生を切り開き、日本を去って行く人もいる。

家事・介護労働は低賃金でいいと、低賃金でも働いてくれる人を海外に求めるのではなく、今すでに働いている家事・介護労働者を労基法に適用し、生活できる賃金にして、キャリア形成の将来展望が描けるようにして、ヒトの使い捨てをもうやめにするのが、事実上の移民社会となっている日本には求められている。■

付記 本論の知見は、科学研究費補助金・挑戦的研究（萌芽）平成29-31年度「グローバル社会福祉体制における新国際再生産分業の社会的分析」（研究代表者：定松文 課題番号17K18593）、基盤研究(A)海外学術調査平成27-29年度「移住家事労働者とILO189号条約—組織化・権利保障・トランスナショナルな連帯」研究分担者（研究代表者：一橋大学・教授・伊藤るり 課題番号：15H02602）および「国際移動とジェンダー研究会（IMAGE研究会）」、2014年からの労働組合、移住者と連帯するネットワーク、アジア女

性資料センター、研究者等からなる「C189勉強会」、「有償家事労働者ネットワーク」の活動等、および得た知見であり、メンバーの協働の知的成果によるものであり、当研究・活動において協力いただいた方々に深く感謝の意を記しておきたい。

《注》

- 1 家事労働者に関する、ILO-C189採択の背景や含意、各国の傾向、具体的な権利保障については基盤研究(A)海外学術調査平成27-29年度「移住家事労働者とILO189号条約—組織化・権利保障・トランスナショナルな連帯」研究分担者（研究代表者：一橋大学・教授・伊藤るり 課題番号：15H02602）の報告書に詳述されている。
- 2 特区の法令等では18歳以上であるが、フィリピンの家事労働者法では23歳以上であるため、送り出し側の国の法律に準拠し、23歳となっている。フィリピンはアジア諸国で唯一ILO-C189に批准している国でもある。
- 3 日本では、法廷通訳、医療通訳など通訳業務を担っている方々いるが、資格制度はなく、自治体や裁判所ごとの任意の雇用になっている。その高い専門性にもかかわらず、その身分は不安定であり、トラブルに巻きこまれる危険性が高いにもかかわらず保障もない。日本語能力の低い外国人を多く受け入れる政策をとっている以上、係争時には通訳者、カウンセラーをつける権利を認め、費用を公的に負担し、談話分析等を用いた仕組みを準備することが必要であろう。

《参考文献》

- ILO (2015) ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology Special focus on migrant domestic workers[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf]
- 公益財団法人 介護労働安定センター (2018) 『平成29年度「介護労働実態調査」の結果～介護人材の不足感4年連続増加～』
[http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h29_chousa_kekka.pdf]
- 日本看護家政紹介事業協会 (2017) 『家政婦紹介所の家事支援サービス事例集』
- パナソニック総合研究所 (2019) 「改正入管法」の制度運用のあり方をうらなう『国家戦略特区における外国人家事支援人材の意識調査』(2019.01.15)
[<https://www.pasonagroup.co.jp/news/index112.html?itemid=2619&dispmid=798>]
- 定松文 (2018) 「家事労働とジェンダー—再生産労働の外部化と“沈黙”の外国人家事労働者」津崎克彦編著『産業現場における外国人労働者』明石書店:142-163.