

# イギリスのケアワーカー

三 富 紀 敬

## 目 次

はじめに

1. ケアワーカーの範囲と規模
2. ケアワーカーの賃金水準
3. 全国最低賃金の引き上げ効果
4. 介護サービスと全国最低賃金の適用問題

おわりに

## はじめに

本稿は、イギリスにおけるケアワーカーの規模と賃金水準について検討することを、目的にする。この主題は、拙著『欧米のケアワーカー—福祉国家の忘れられた人々—』（ミネルヴァ書房、2005年11月、376頁）において論及したことのひとつである。ここでは、拙著の脱稿（2005年3月）以降に入手した資料を主な拠り所にしながら、検討することにした。

### 1. ケアワーカーの範囲と規模

ケアワーカーの規模を算定するためにも、まずは、ケアワークあるいはケアワーカーの意味する所について確定しなければならない。この様にいうときに、念頭に置かれるのは、ケアワークあるいはケアワーカーの範囲が、イギリスを始めとする欧米諸国並びに国際機関と日本とでいささか異なることである。

日本においてケアワークあるいはケアワーカーというとき、その意味する内容は、高齢者や障害者の日常生活上の援助を有償で行う労働あるいはその担い手である。そこに、児童を対象にする保育サービスやその担い手としての保育職は、含まれない。

イギリスを始めとする欧米諸国と国際機関においては、これとは事情を異にする。ケアワークあるいはケアワーカーというとき、その意味するところは、高齢者や障害者の日常生活上の援助を有償で行う労働あるいはその担い手に止まらない。これに加えて、児童の日常生活上の援助を含む保育とその担い手としての保育士をも、あわせて意味する。これを介護職と保育職に即して

いえば、日本においては介護職のみを、イギリスなどの欧米諸国と国際機関においては、介護職に加えて保育職をも意味する。こうした意味からすれば、日本におけるケアワークあるいはケアワーカーという言葉の範囲は、イギリスなどに較べると明らかに狭い。

ケアワーカーと表現することから、ケアワークの担い手は、専ら労働の対価としての賃金を手にする労働者のみを以て構成される、と理解する向きもあるかもしれない。しかし、これは、事実と異なる。自営業者や家族従事者も、労働者に加えてケアワーカーの一員である。これには、イギリスを含むアングロサクソン諸国の歴史的な事情が、影響を及ぼしている。すなわち、介護施設や在宅介護サービスの担い手は、経営規模の小さい自営業者が、民間非営利団体などと共に市場の重要な一角を形成してきたという事情に触れないわけにいかない。自営業者が、専ら家族従事者と共に介護施設を経営する事例は、最近までさして珍しくない。また、保育の分野においても、チャイルドマインダーと称され、4人から5人の児童を自宅に預かりながらサービスを提供する家族保育が、これもサービスの重要な担い手として早くから形成され、今日に至っているという事情もある。最近では、保護者の自宅に出向いて1人あるいはせいぜい2人程度の児童の世話を当る保育士も、見られる。

ケアワークの職業分野を、全国統計局『標準職業分類』2000年版に即して列記するならば、いずれも主要グループ6の対人サービス職業の内、副主要グループ61のケアリング対人サービス職業に属する<sup>1)</sup>。すなわち、小グループ611のヘルスケア及び関連対人サービス、並びに、同じく小グループ612の保育及び関連対人サービスに区分される職業である。

このうち前者は、単位グループ6111の看護助手を始め、同じく6114の寮父母並びに施設管理人、6115の介護助手並びにホームヘルパー（home carers）から構成される。同じく後者は、単位グループ6121の保育所保育士を始め、同じく6122のチャイルドマインダー（childminders）並びに関連職業、6123のプレイグループ指導員及び助手、6124の教育助手から構成される。ちなみに副主要グループには、今ひとつの小グループ613動物ケアサービスが存在する。しかし、これは、その名称から容易に理解されるように家畜を含む動物のケアに当る職業であり、ケアワークあるいはケアワーカーの職業分野から一般に除外される。

イギリスには、児童関連の労働力（children's workforce）という用語が、広く使用される。これは、児童にサービスを届ける職業に就く労働力を指す用語である。主な職業を示すならば、以下のようなものである。すなわち、ソーシャルケアの分野における職業としてソーシャルワーカーを始めケアワーカー、作業療法士、養父母（foster carers）、コミュニティーワーカー、教育の分野における職業として教育福祉事務員、教育心理学者、学習指導員など、医療と保健の分野における職業として小児科医、小児科看護師、助産師、学校看護師、保健訪問員、言語療法士など、スポーツと余暇の分野における職業としてスポーツコーチ、駐車場係員など、青少年の司法の分野における職業として保護観察員、保育と幼児教育の分野における職業として保育所保育士、チャイルドマインダー、ナニー（nanny）と呼ばれる乳母など、これらである。児童関連の労働力とは、以上から推察されるように児童の多面的な生活の領域に関わる職業の担い手を指すことから、ケアワークの職業領域とその担い手よりもはるかに広い。

イギリスには、児童関連の労働力の他にもソーシャルケア労働力（social care workforce）ないしソーシャルケア労働者（social care workers）という用語も、一般に使用される。これらの用語

表1 ケアワーカーの規模（2003年）（1）

	実数（人）	比率（％）
介護助手	459,000	37.3
保育士	131,000	10.6
保育助手	181,000	14.7
児童施設管理人	27,000	2.2
チャイルドマインダー	107,000	8.9
プレイグループ指導員及び助手	49,000	4.0
教育助手	278,000	22.6
計	1,232,000	100.0

（資料） ONS, Labour force survey 2003, annual dataset, Christine Eborall, The State of the social care workforce 2004, Statistical appendix to the state of the social care workforce 2004, Skills for care, April 2005, p.13 より作成。

（注）（1）比率の合計は、四捨五入のために100.0にならない。

を以って包括される労働者は、ソーシャルワーカーを始め作業療法士、ソーシャルワークの諸要素をその仕事内容に照らして含むコミュニティワーカー（community workers）、同じくソーシャルワークの諸要素を含む住宅並びに福祉事務職員、保育助手、寮父母並びに施設管理人、介護助手並びにホームヘルパー、保育所保育士、チャイルドマインダー並びに関連の職業、プレイグループ指導員及び助手、教育助手、これらである<sup>3)</sup>。用語としてのソーシャルケア労働力ないしソーシャルケア労働者は、このように介護や保育を担うケアワーカーよりも広い範囲の労働者を指す。

ソーシャルケア労働者とケアワーカーとの相違は、以下のようにいい換えることもできる。すなわち、前者が、ソーシャルワーカーや作業療法士などの専門職（professional）や準専門職（associate professional）に加えて、保育士などの擬似専門職（paraprofessional）の両者から構成されるのに対して、後者は、専ら介護士や保育士などの擬似専門職からなり、そこに専門職や準専門職は含まれないことである。

2003年におけるケアワーカーの規模は、全国統計局『労働力調査』を拠り所にするならば、表1に示す通りである。123万人を超すケアワーカーは、労働力人口比5.3%を占める（イングランドのみ）。この計数は、私的に雇われる乳母や無届のチャイルドマインダー、あるいは派遣労働者などを含まないことから、過小評価の誹りを免れない。しかし、就業者総数との対比で5%を超す規模は、労働市場において大きな集団である。

## 2. ケアワーカーの賃金水準

実数にしておよそ123万人、就業者比5.3%に相当するケアワーカーの手にする賃金は、いかなる特徴を持つであろうか。

賃金水準から取り上げてみよう。その特徴を見定めるために、まずは、他の賃金水準との比較を試みたい。それは、男女の平均賃金であり、次いで全国最低賃金、さらに、健康な状態の生活に必要な賃金水準を意味するリビングウェッジ（living wage）、最後に、小売業などの第三次産業

表2 ケアワーカーの時間当たり賃金とその位置

	時間当たり賃金 (ポンド)	比率 (%)
介護助手 (中位数, 2004年)		
・全女性	6.40	57.7
・女性フルタイム	6.58	59.3
・女性パートタイマー	6.27	56.5
自治体介護施設職員 (中位数, 2004年)	6.30	56.8
自治体ホームヘルパー (中位数, 2004年)	6.36	57.3
保育士 (中位数, 2004年3月)	4.92-5.30	44.3-47.7
有資格保育士 (平均, 2004年1月)	5.40	48.6
保育助手 (中位数, 2004年3月)	4.50	40.5
全国最低賃金 (2004年10月以降)	4.85	43.7
低いが社会的に容認される生活に要する時間当たり賃金		
・1人暮らしの成人 (2004年)	5.82	52.4
・フルタイムとパートタイム各1人 (同上) (1)	6.91	62.3
・2006年10月までに実現すべき全国最低賃金	6.50	58.6
平均賃金		
・男性 (中位数, 2004年)	11.10	100.0
・女性 (同上, 2004年)	9.52	

(資料) Low Pay Commission, National minimum wage, report 2005, cm6475, The Stationary Office, 2005, p.103, Christine Eborall, The State of the social care workforce 2004, the second skills research and intelligence annual report, Skills for care, April 2005, p.57, Antonia Simon and Charlie Owen, Using the LFS to map the care workforce, p.207, [www.statistics.gov.uk/articles/labour-markets=trends/LFS=care=Mar05.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/labour-markets=trends/LFS=care=Mar05.pdf), YMCA and UNISON, The Big bite, why it's time for the minimum wage to really work, submission to the LP Commission by UNISON and YMCA England, November 2004, pp.3-4, p.22 and p.35, Local Authority Workforce Survey Group, Social services workforce analysis, main report 2004, July 2005, p.69, [http://www.lg-employers.gov.uk/recruit/workforcesurveys/schwg/ssws\\_report\\_2004.pdf](http://www.lg-employers.gov.uk/recruit/workforcesurveys/schwg/ssws_report_2004.pdf) より作成。

(注) (1) 2人中中の1人の働き手の必要額は、4.50ポンドである。YMCA and UNISON, op. cit., p.22.

における諸職種の賃金、これらである。

ケアワーカーの賃金は、男性の平均賃金 (中位数) に較べると、表2に示すようにその40.5%から59.3%に相当する水準である。女性の平均賃金 (中位数) に較べてさえも、同じく47.3%から59.3%の水準である。ケアワーカーの中でも保育サービスの担い手における水準の低さが、特に目立つ。ケアワーカーの賃金は、全国最低賃金よりもおおむね高い。しかし、両者の格差は小さい。保育助手の賃金に至っては、全国最低賃金さえも下まわる。しかも、イギリス最大の産業別労働組合としてのユニゾン (UNISON, 組合員130万1,000人, うち女性組合員95万7,017人, 2004年<sup>4)</sup>) が、2006年10月までに実現をするべきであるとして掲げる全国最低賃金額6.50ポンドに比べると、ケアワーカーの賃金は、自治体立介護施設にフルタイムで働く女性介護職員を唯一の例外として、ユニゾンの改定要求の金額をいずれも下まわる。それが、リビングウェイジとして要求される賃金水準を下まわり、あるいは、これに近接することも、前出の表に示す通りである。

ケアワーカーの賃金は、スーパーマーケットやレストランあるいは清掃業などに働く労働者のそれとさして変わらない水準にある。児童により添い、その発達を手助けする保育士や保育助手の賃金が、表3に示すようにバーガーキング (Burger King) やマクドナルド (McDonalds) に働く労働者、あるいは、スーパーマーケットとして各地に店舗を構えるマークアンドスペンサー (Marks & Spencer) やテスコ (Tesco Stores) などの販売員などのそれとほぼ重なり合う水準にあ

表3 ケアワーカー賃金の他職種賃金との比較（2002-2004年）

	時間当たり賃金（ポンド）
介護助手	
・イングランド地方自治体（2003年4月以降）	5.72
・スコットランド地方自治体（同上）	5.70
・イングランド南東部の一民間施設（2003年）	5.32-5.47
ホームヘルパー	
・イングランド地方自治体（2003年4月以降）	5.93
・スコットランド地方自治体（同上）	5.93
保育士	
・イングランド地方自治体（2003年4月以降）	5.72-7.21
保育助手	
・イングランド地方自治体（2003年4月以降）	5.34-5.72
・国民保健サービス（2004年4月以降）	6.26-7.37
・民間営利企業 TLC（2002年2月以降）	4.52-6.46
清掃員	
・アボット工業団地（2004年1月以降）	4.92-7.31
・ブリティッシュテレコム（2004年4月以降）	5.08-6.36
・テスコ（2003年6月30日以降）	5.33-6.34
ウェイター・ウェイトレス	
・ジャルビスホテル（2003年10月12日以降）	4.50
食堂労働者	
・イングランド地方自治体（2003年4月以降）	6.62
・モリソンズ（同上）	4.50-4.62
レストラン労働者	
・バーガーキング（2003年10月）	4.50-4.90
・マクドナルド（2003年9月）	4.60-7.60
販売助手	
・マークアンドスベンサー（2002年7月以降）	4.68-7.63
・テスコ（2003年6月3日以降）	4.94-5.49
・アスダストア（2003年4月以降）	4.63-5.07

（資料） Greater Manchester Low Pay Unit, Pay factsheet, <http://www.gmlpu.org.uk> より作成。

ることには、日本の賃金事情を念頭に置くからであろうか、正直のところ驚かされる。事情は、介護サービスを担う介護職についても同様である。高齢者や障害者の「生活の質」が政策的に論じられ、制度的にも担保され始めているにもかかわらず、サービスを担う介護職の賃金は、保育職と同じように第三次産業の諸職種のそれと重なり合う水準にある。

ケアワーカーの賃金は、その水準に着目するならば全国最低賃金に近接し、リビングウェッジをおおむね下まわる。低賃金職種として良く知られる第三次産業における諸職種の賃金と類似の水準にある。

ケアワーカーの賃金は、これに加えて時間給であることもいまひとつの特徴である。看護師やソーシャルワーカーあるいは作業療法士などの賃金が週給であることとは、明らかに異なる。低賃金職種が多くの場合に週給ではなく時間給であることを思い起こすならば、ケアワーカーの賃金もこの例に漏れないということである。

表4 介護助手とキャッシャーの時間当たり賃金比較 (2004年)

(単位: ポンド)

	中位数	平均	第1十分位	第2十分位	第9十分位
介護助手及びホームヘルパー(A)	6.40	6.96	4.83	5.30	8.32
小売業のキャッシャー(B)	5.20	5.56	4.58	4.69	5.95
賃金格差 ((A)-(B))	1.20	1.40	0.25	0.61	2.37

(資料) Christine Eborall, The State of the social care workforce 2004, op. cit., p.59 より作成。

最後に、ケアワーカーの賃金は、公共部門と民間非営利部門において相対的に高く、他方、民間営利部門において低い。その一端は、前出の表3から読み取っていただけるのではないかと、思う。両者の格差は小さくない。一例を挙げよう。介護助手の週当たり平均賃金は183.25ポンドである。これを雇い主の経営形態別に見ると公共部門と民間非営利部門で208.75ポンド、民間営利部門で171.50ポンドである(2003年<sup>5)</sup>)。後者は、前者の82.2%の水準にある。20%に近い格差は、無視し得ないほどに大きい。この賃金格差は、両者における労働組合の交渉力の相違を要因のひとつにする。公共部門などにおいては、労働組合が交渉力を発揮して労働協約を締結する。協約賃金の形成であり、その引き上げである。他方、民間営利部門は、今日においてさえも労働組合によるケアワーカーの組織化に乏しい。協約賃金の経験さえも、いきおい少なくならざるを得ない。結果は、後者における一段の低賃金の広がりである。

低賃金は、労働力移動の誘因である。ケアワーカーの移動率が高い。介護職のそれは、施設と在宅とを問わず年間10%前後を記録する(児童施設12.5%, 高齢者施設9.2%, 他の成人施設10.0%, 在宅11.2%, 2003年<sup>6)</sup>)。3年前の2000年における計数(順に11.9%, 9.4%, 11.5%, 11.3%)を思い起こすならば、移動率の高止まり傾向ということが出来る。さらに、保育職の移動率は、一段と高い(チャイルド minder 21.3%, 保育所保育士13.5%など、2003年3月-2004年6月<sup>7)</sup>)。

ケアワーク部門と小売業との競合は、前者から後者への労働力移動の見過すわけにいかない要因のひとつである。賃金は、もとよりこの唯一の要因とはいえない。しかし、重要な要因のひとつであると考えられる。2つのことを指摘しておきたい。

まず、平均賃金(中位数)を見る限り、ケアワーク部門の賃金が小売業のそれを確かに上まわる。しかし、両者における賃金分布に注目したい。十分位の最下位における賃金水準(平均)を見る限り、表4に示す通り両者における格差は、はっきりと縮小する。これは、以下のように言い換えても良い。すなわち、ケアワーク部門の時間当たり賃金は、その中位数と平均の双方において小売業のそれよりもある程度高い。しかし、両者の賃金水準は、最も低い部類に関する限り非常に近接する。かくして賃金分布の下位10%に着目する限り、両部門の少なくない労働者において同一の時間当たり賃金である、と考えられる。保育職の賃金水準が介護職のそれを下まわることは、既に述べた。このことを改めて思い起こすならば、保育職の賃金水準とスーパーマーケットに働くキャッシャーのそれとの同一性は、一段と広がると考えてよさそうである。

これらは、表5からも読み取ることが出来る。念のために介護に止まらず保育についても示してある。時間あたり賃金(中位数)に示される部門間の格差は、賃金分布に注目して第1十分位並びに第1四分位で見ると、明らかに縮小する。ケアワーカーの賃金は、小売業はもとよりホテルやレストラン、清掃や警備などの部門におけるそれとも重なり合うのである。

表5 低賃金業種の時間当たり賃金比較（2004年）

	中位数	第1十分位	第1四分位
実数（ポンド）			
• 小売(A)	5.65	4.57	4.89
• ホテル・レストラン(B)	5.20	4.42	4.51
• 清掃(C)	5.50	4.50	4.84
• 警備(D)	6.50	4.75	5.50
• 介護(E)	6.68	4.80	5.41
• 保育(F)	6.50	4.50	5.02
格差（ポンド, (A)=100）			
• (B)	0.45	0.15	0.38
• (C)	0.15	0.07	0.05
• (D)	0.85	0.18	0.61
• (E)	1.03	0.23	0.52
• (F)	0.85	0.07	0.13

（資料） Low Pay Commission, National minimum wage, low pay commission report 2005, op. cit., p. 244  
より作成。

かくして部門間あるいは職種間の労働力移動、具体的にはケアワーク部門から小売業とその職種などへの移動の障害は、少なくとも賃金水準の次元において存在しない。

さらに、今ひとつの要因もある。それは、ケアワーク部門の、具体的にはホームヘルパーの労働時間が一定しないことである。これは、生活時間の計画的な設計を危うくするに止まらない。手にする賃金の変動を併せて覚悟しなければならない。労働への対価としての賃金は、労働時間の非自発的な変動の結果として変化する。所得の確保と支出における計画性の担保は、いやおうなく危うさを伴う。他方、小売業の、具体的にはキャッシャーの場合に、この事情はない。かくして時間当たり賃金にさしたる違いもなく、他方、働く時間と手にする賃金水準が安定的に確保されるのであれば、ケアワーカーは、小売業に引き寄せられるであろう。大規模なスーパーマーケットのある地域におけるケアワーカー確保の難しさが各地に伝えられるのも、経済的に故なしとしない。ケアワーカーの高い移動率は、これらの結果である。

ケアワーカーの移動は、サービスの継続性を損なうだけではない。これに加えて、経済的な費用負担を生じさせる。労働力の移動は、一人当たり4,800ポンドの費用を生じさせると推計される（2003年<sup>8)</sup>）。補充などに要する費用の発生である。加えて、新規に採用される職員は、配属される職種において潜在能力の60%しか発揮せず、勤続1年後にその100%を以って仕事に取り組むことが出来る。イギリスにおいて一般的に確認される事柄である。

ケアワーカーの採用が、「非常に難しい」もしくは「難しい」とする意見は、地方自治体社会サービス部においても少なくない（両者の合計は、高齢者介護施設40%、児童施設33%、ホームヘルパー47%など、2003年9月<sup>9)</sup>）。必要なケアワーカーを確保することが出来ないことから、派遣労働者の利用、とりわけ1ヶ月以上の勤務を記録する長期派遣労働者（long-term agency staff）の利用の広がりである。長期派遣労働者の利用は、殆どどの自治体におけるありふれた光景のひとつである（調査対象自治体の91%、2004年9月<sup>10)</sup>）。これらの労働者は、2003年から2004年にかけて実数にし

て1.5倍へと推移する（4,506人、6,981人、フルタイム換算）。地方自治体のソーシャルケア労働力の2%（2003年）から、およそ3.3%（2004年）へとその比率を上昇させる。

### 3. 全国最低賃金の引き上げ効果

ケアワーカーの賃金は、全国最低賃金に近接する水準である、と述べてきた。後者の引き上げは、してみると前者に同じ効果をもたらすと考えることが出来そうである。

この国の全国最低賃金は、1999年4月に時間当たり3.60ポンド（22歳以上、18-21歳は3.00ポンド）の金額として出発してから、2004年9月までに6回の改定を記録する。最近では、時間当たり4.85ポンド（22歳以上、18-21歳は4.10ポンド、2004年10月以降）である。<sup>11)</sup>

ケアワーカーの賃金は、全国最低賃金のこれらの制度化と改定に伴ってどのような影響を受けたであろうか。これらの検証は、ケアワーカーの賃金が低賃金職種のひとつであることの例証として、独自の意味を持つであろう。他の低賃金職種と併せて検討してみたい。本来ならば6回の改定全てについて作業を行うべきかとも考えられるが、ここでは、制度の発足当初とごく最近の2つの時期に絞って検証を試みよう。

低賃金に関する標準的な定義は、イギリスに存在しない。第1十分位の最も低い時間当たり賃金を以って低賃金と定義する考え方が、支持を受けている。しかし、この定義とこれに沿う金額の確定は、容易でない。それは、統計上の拠り所と計数の解釈によって、時間当たり3.00ポンドを僅かに下回る金額から同じく4.00ポンドを越す金額まで、様々である（1997年）。低賃金委員会（Low Pay Commission, LPC）は、こうした事情を考慮して時間当たり3.50ポンド（1997年）に満たない賃金を低賃金、この額の賃金を手にする労働者を低賃金労働者と理解する。<sup>12)</sup>

低賃金労働者は、この理解に従えば性別に女性、年齢階層別には若年者、人種や民族別にはエスニックマイノリティ、障害の有無別には障害者、雇用もしくは就業形態別にはパートタイマーを始め派遣労働者、季節労働者及び内職者、家族形態別には母子家庭や父子家庭の保護者に傾斜する。経営の形態別には、民間営利部門に傾斜する。さらに、業種別には小売を始め清掃、警備、ソーシャルケア、理容及び美容、ホテルやレストラン及び食堂、農業、衣服製造及び履物製造などに傾斜する。これらの9業種において430万人が雇用され、この内の120万人以上の労働者は、時間当たり3.50ポンドに満たない賃金を受け取る。

全国最低賃金の制度化は、18歳以上の労働者の実数にして205万人、比率にして9%に賃金引き上げの効果を与える。これを性別に言えば、男性56万人、女性149万人である。同じく就業の形態別には、フルタイマー66万人に対してパートタイマー139万人である。もっとも大きな影響を受けたのは、以上の計数から推測されるように実数にして115万人の女性パートタイマーである。<sup>13)</sup>業種別には、低賃金労働者の最も多くを擁する小売はもとより清掃、警備、ホテルやレストラン及び食堂、ソーシャルケアなど低賃金労働者の多い業種における賃金の引き上げ効果が、記録される。

このうちソーシャルケアにおいては8万人ほどの労働者が、全国最低賃金の制度化に伴う直接の結果として賃金の引き上げを経験する。ソーシャルケアの経営形態別には、民間営利部門にお

ける引き上げ効果が、顕著である。他方、公共部門と民間非営利部門は、3.50ポンドの最低賃金を既に支払っている場合が多いことから、民間営利部門に較べると僅かな影響である。全国最低賃金の制度化以前における協約賃金の有無とその水準が、この相違を左右したといつてよい。

保育における包括的な計数は、残念ながら存在しない。このために、全国最低賃金の制度化の影響を受けた保育職の計数を、ここに提示するわけにいかない。しかし、保育士の賃金が介護士の平均賃金を下まわるといふ既に述べてきた事実を改めて思い起こすならば、制度化に伴う賃金の引き上げ効果は、介護士よりも保育士について大きいと考えて良さそうである。低賃金委員会が、最初の年次報告書において別の間接的な論拠を示しながら、保育分野の賃金に与えた制度化の積極的な影響について言及していることを、併せて紹介しておきたい。<sup>14)</sup>

賃金の引き上げ効果は、制度の発足当初に止まることなく、その後も継続的に認められる。

全国最低賃金の2004年10月における改定は、実数にして110万人、比率にして4.6%に相当する労働者に賃金引上げの効果をもたらす。利益を受けたこれらの人々の属性は、制度化の当初における場合と同様である。その3分の2は女性である（女性パートタイマー49%、同じくフルタイマー19%、男性フルタイマー21%、同じくパートタイマー12%、四捨五入のために合計は100を越す<sup>15)</sup>）。業種別にも小売を始め清掃、警備、ホテルやレストラン及び食堂、ソーシャルケアと保育、織物製造、衣服製造と履物製造、理容及び美容、農業の各業種である。年齢階層や人種あるいは民族別にも、制度化の当初における効果と同じである。

ソーシャルケアの分野における全国最低賃金の効果は、確かに認められるものの、以前に較べると縮小の傾向にある。その要因として3つのことを指摘しなければならない。

まず、他の低賃金を特徴にする業種、例えば小売における雇い主との労働条件を巡る競争が、賃金水準のより重要な要因として登場したことである。全国最低賃金は、結果としてその影響力を相対的に減速させる。

さらに、ソーシャルケアの分野におけるサービス基準とその一環としての職員基準の制度化である。職員に関する最低基準が、介護諸基準に関する2000年法に沿って法的な要件として設けられたことから、これに抵触する人事管理に手を染めるわけにいかない。しからば、サービスへの対価として要介護者や障害者に請求する料金を引き上げることができるかといえ、その余地は乏しい。介護サービスの料金決定に関わる特有な事情が、そこに伏在する。事業所は、公的な資金への依存度が高いことから、文字通りの意味の価格決定力を持ち得ない。全国最低賃金の改定に伴う賃金引上げの可能性は、おのずと弱い。

低賃金委員会が、こうした事情を正確に把握していることは、記憶しておかなければならない。すなわち、低賃金委員会は、ソーシャルケアの分野における公的な資金の投入が、全国最低賃金の引き上げに伴う追加費用の発生に対応していないと指摘した上で、これの改善を政府に求める<sup>16)</sup>。しかし、政府は、公的な資金が実質ベースで増加していることを紹介するばかりで、低賃金委員会の提案に口をふさいでいる。

保育所保育士の賃金分布は、全国最低賃金の引き上げを反映して上向き移動を示す。4%に相当する保育士は、2004年4月に22歳以上を対象にする最低賃金に同じ金額を受け取り、9%に相当する保育士は、この額を下まわって支払われる。最低賃金に同じ金額を受け取る保育士は、民間部門では平均の倍に当たる8%、この額を下まわって支払われる保育士は、同じく18%に上る。

全国最低賃金が、保育における賃金決定に主要な役割を演じていることから、最低賃金の改定と共に、その調整問題を生じさせている。保育所は、職員の規模の縮小や職業資格を持たない保育士の増加に手をつけ始める。2003年10月以降に確かめることの出来る事態である。しかし、保育の分野においてもソーシャルケアと同じように法的に定められた職員基準がある。例えば職員当りの児童数や学級当りの児童数に関する規定などが、それである。2003年10月以降の新しい事態は、これらの要件に照らすとき、おのずから限界を伴う。保育所が、このために保育料の値上げに踏み切る例も少なくない。全国最低賃金の引き上げは、これに対応する保育料の値上げに連動せざるを得ないとして、この動きを是認する評価がある一方において、かかる値上げは、ヨーロッパ大陸諸国のそれに較べて明らかに高い保育料金の一段の引き上げを意味することから、保育サービスへの需要を、とりわけ低所得階層において萎えさせるとして、これに懸念を表明する動きもある。

低賃金委員会が、最低賃金の改定とその波及効果に関わってソーシャルケアの分野における公的な資金の一段の投入を求めたように、これと同じ事態が、保育の分野においても遅かれ早かれ避けられない、と考えられる。

#### 4. 介護サービスと全国最低賃金の適用問題

ソーシャルケアは、全国最低賃金が賃金水準に重要な影響を及ぼす分野のひとつである。それだけに、最低賃金の適用を巡っていくつかの問題も生じている。

ある仕事の割り当て場所から他の仕事場所への移動に費やす時間は、その間の休息時間を除いて賃金支払いの対象である。この移動時間は、労働時間として理解されるからである。全国最低賃金は、協約による最低賃金と同じ様にこの種の移動時間を支払いの対象にする。しかし、英国在宅介護協会（United Kingdom Home Care Association, UKHCA）の調査によると、3人中2人の労働者は、この移動時間に名称を特定した賃金の支払いを受けない<sup>17)</sup>。この要因は、いくつか考えられる。

地方自治体は、サービス利用者の受ける給付時間を唯一の基準に価格を決め、これに沿ってサービス事業所への支払いを行う。労働時間に関する法的な定めは、価格の決定に当ていささかも考慮されない。

さらに、地方自治体は、サービス給付時間の縮減に乗り出し、15分もしくはこれに満たない訪問サービスを在宅サービス事業所から購入する傾向を強めている。事業所は、いきおい移動時間の支払いに要する費用をまかなうことが、従来にも増して難しくなる。低賃金委員会は、これらの事態に正当な注意を払う。すなわち、移動時間が法的な規定に沿って賃金支払いの実際の対象になるように求め、その担保としてのサービス価格の引き上げを政府に勧告する<sup>18)</sup>。2005年2月のことである。歓迎するに値するもっともな勧告であり、政府の対応が注目される。

待機に関する賃金の扱いも、問題のひとつである。全国最低賃金は、労働者が仕事場所もしくはその近くにおいて待機をする場合、これも労働時間の一部とみなされて、これに費やす時間についても支払われる。もとより待機の時間といえども、労働者が自宅において過ごすことを認め

られる場合には、この限りではない。しかし、一部の待機労働者（on-call workers）は、労働時間や年間賃金に関する取り決めを持たないことから、測定されていない労働（unmeasured work）を担うとみなされる。待機時間の扱いは、雇い主と待機労働者との個別の交渉に委ねられる。しかし、個別の交渉であるだけに、かかる労働者の交渉力は、いかにも乏しい。結果は、待機時間の一部もしくは全部の不払いである。

介護サービスの利用者は、地方自治体にサービスの給付を申請してアセスメントを経た後、自治体から直接に、あるいは、民間部門の事業所を介してサービスを受給することが出来る。同時に、利用者は、地方自治体が算定したサービスの利用相当額を自治体から受け取り、これを原資に事業所とそのサービス契約を直接に結んで、サービスを自ら購入することも出来る。利用者のサービスに関する自主的な選択権を尊重するという考え方を出発点に制度化され、直接支払い（direct payment）として知られる制度である。利用者は、これを利用するならば、サービスを担う労働者を直接に雇う法的な地位を与えられる。雇い主としての法的な責任と権限の発生である。最低賃金の支払い義務は、その一部である。

しかし、利用者は、かかる法的な義務について殆んど知らない。保健省（Department of Health, DH）の冊子『あなたの住む自治体から直接支払いを受けるに当たっての案内』（Guide to receiving direct payments from your local council）には、「もしあなたが、職員を雇おうと計画をするならば、雇い主としての法的な責任を果たすことを、それとして示さなければなりません」と明確に述べられ、全国最低賃金の遵守もその一環であることが示される。しかし、保健省のこうした努力にもかかわらず、直接支払いに関わる雇い主義務の発生は、一般に殆んど知られていない<sup>19)</sup>。結果は、全国最低賃金として法的に定められる金額への抵触を始めとする雇い主責任の不履行である。

直接支払いの制度は、障害者や高齢者の団体が、サービスにおける自主的な選択権の尊重を求めて具体化された歴史を持ち、その趣旨は、おおいに尊重されて良い。同時に、サービスの担い手の労働基本権が遵守されてこそ、受給者にとって満足のいくサービスとなるであろう。直接支払いの制度を利用するサービスの給付が広がりを見せているだけに、雇い主責任とその履行に向けた政策的な努力が、求められる。

## おわりに

本稿に扱ったケアワーカーの規模と賃金水準については、前掲拙著において述べた議論を基調にしなが、ごく最近の計数を以って検討したものである。拙著における主張は、ごく新しい計数に沿って改めて検証されたといつてよい。尚、全国最低賃金の適用に関わる諸問題は、本稿において始めて取り上げたものである。かかる諸問題の政策的な扱いは、日本における問題とも重なり合うことから、引き続き関心を持って見守りたいと思う。

## 注

- 1) Office National Statistics, Standard occupational classification 2000, Vol. 1, structure and descriptions of unit groups, The Stationary Office, 2000, p.25 and pp. 207-213.

- 2) Department for Education and Skills, The Children's workforce in England ; a review of the evidence, version1.0, DfES, April 2005, p. 5, <http://www.dfes.gov.uk/consultations/downloadable-Docs>.
- 3) Christine Eborall, Statistical appendix to The State of the social care workforce 2004, the second skills research and intelligence annual report of skills for care, Skills for care, April 2005, p. 13.
- 4) TUC, TUC directory 2005, TUC, January 2005, p. 54.
- 5) Christine Eborall, The State of the social care workforce 2004, the second skills research and intelligence annual report, Skills for care, April 2005, p. 57.
- 6) Christine Eborall, Statistical appendix, op. cit., p. 21.
- 7) Christine Eborall, The State of the social care workforce 2004, op. cit., p. 20.
- 8) Department for Education and Skills, op. cit., p. 11.
- 9) Christine Eborall, Statistical appendix, op. cit., p. 24.
- 10) Local Authority Workforce Survey Group, Social services workforce analysis, main report 2004, Local Authority Workforce Survey Group, July 2005, pp. 39-40.
- 11) Low Pay Commission, National minimum wage, low pay commission report 2005, The Stationary Office, February 2005, p. 11.
- 12) Low Pay Commission, The National minimum wage, first report of the LPC, The Stationary Office, June 1998, p. 35.
- 13) Ibid., p. 133.
- 14) Ibid., p. 137.
- 15) Low Pay Commission, National minimum wage, low pay commission report 2005, op. cit., p. 17.
- 16) Ibid., p. 83.
- 17) Ibid., pp. 84-84.
- 18) Ibid., p. 84.
- 19) Ibid., p. 85.

**Abstract**

## Care Workers in UK

Kiyoshi MITOMI

A Care worker consists of elder care worker and childcare worker. Not only laborers but self-employed is contained in a care worker. It's scale is 1,232,000 persons and a worker ratio is 5.3%. A Care worker's wage are levels which correspond to 59.3% from 40.5% of male average wages. It is the level which is seldom different from the wages of the laborers who work to a supermarket, a restaurant, or cleaning business. Low wages are trigger of care worker's high rate of movement. Raising of a national minimum wage has the raising effect of the wages which a care worker receives. The Payment of the wages about a care worker's move time is one of the deliberation matters in low pay commission.