

平成 30 年 6 月 18 日現在

機関番号：25501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K01921

研究課題名(和文) 労働の社会的編成のジェンダー分析 - 主体的アクターとしての保育者に着目して

研究課題名(英文) Gender Analysis of Social Organization of Labor: Focusing on Child Care Workers as Agency

研究代表者

萩原 久美子 (Hagiwara, Kumiko)

下関市立大学・経済学部・教授

研究者番号：90537060

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は公共セクターの持つジェンダー平等化機能と保育士の集団的発言力の変化に着目し、日本における公的保育制度の再編は安定的なケア供給体制の構築と労働におけるジェンダー平等達成の道筋になりうるか否かを問うた。第一に、2000年代以降、供給主体の多元化と市場化政策によって保育士の集団的発言力を弱体化させるとともに、公共セクターが政策実行者としても雇用者としてもケアワークの労働力編成に対するジェンダー変革的機能を弱体化させ、ジェンダー不平等を拡大させていった。第二に、シンガポール、アメリカの比較において日本では今後、雇用とケアのインターフェイスは構造的かつジェンダー化された脆弱性をはらむ可能性が高い。

研究成果の概要(英文)：The overall purpose of this study is to examine whether the retrenchment of public childcare service provided by local government will function to promote a sustainable care provision system as well as to achieve gender equality of work. The major argument of this study is twofold. Firstly, the government is taking a role in the reproduction of unequal gender relations in care work by the rejection of the gender equal route through employment in the public sector. The collective bargaining power of childcare teachers/providers and the impact of their organized voices are weakened by policies leading to the privatization of childcare services as well as across the continuum of care providers in diverse workplaces. Secondly, learning from the experiences of Singapore and United States, the interface between employment work and care work in Japan will hold a potential vulnerability and a gendered process in its structure in spite of restructuring the system of child care provision.

研究分野：労働社会学

キーワード：労働運動 ケア労働 女性職 保育 公共セクター ジェンダー

## 1. 研究開始当初の背景

福祉国家がその成立基盤とした完全雇用とジェンダー分業家族の動揺によって引き起こされた雇用と労働の構造的変化に対して、男性稼ぎ主の所得保障を中心とする社会保障制度が機能不全にあることは久しく指摘されてきた。先行研究においてもその機能不全の諸相は従来の福祉国家の諸制度では対応しがたいポスト工業化社会の「新しい社会的リスク」の顕在化として把握されている。サービスセクターへと雇用がシフトする中で低技能あるいは技能の陳腐化によって就労所得をもってしても貧困に陥るリスク、また女性の労働市場への進出にともなうケアの欠乏、あるいは職業生活と家族生活との同時的維持の困難などがそれにあたる。

新しい社会的リスクと既存の雇用・社会保障制度とのミスマッチから生じるひずみは、新しいリスクを生み出す構造への政策的対応——軌道修正のありかたによって、より重層的、複合的なひずみを生み出す可能性を抱える。たとえば当該社会の雇用と家族のインターフェイスに埋め込まれたジェンダー関係——日本の場合は「男性稼ぎ主」型を温存しながら「新しい社会的リスク」への対応を漸次修正的に行うことにかえて再分配政策や社会保障制度が子ども、若者、女性に対し「逆機能」を強め、社会全体の脆弱性を高めているという指摘がある。そうした日本における「新しい社会的リスク」への政策的対応が生み出す局面を検討する上で、労働と暮らしを結節するケア供給のありかたとそのケア労働力配置は中核的な課題となっている。安定的なケア供給体制の構築は、当該社会の持続可能性の問題と直結するのみならず、ケア労働の評価をも含めた労働のジェンダー配置、社会的統合への道筋を方向づけるからである。

では、いかにして安定的なケア供給体制の構築と労働におけるジェンダー平等の達成の同時追求が可能となるのか。その解明に一步近づくために本研究では日本において90年代以降、人口学的変動をきっかけとして加速化した公的保育制度の再編に着目する。特に子ども子育て支援新制度の発足によってその再編は一端の決着を見たが、制度発足によって公的セクターの縮減を前提とするケア供給主体の多元化と、利用者を消費者として再定義する准市場メカニズムが本格的に導入された。ケアと労働の社会的編成、雇用と家族のインターフェイスに埋め込まれたジェンダー関係をいかなる形で変容させているのか。その問いへのアプローチは、保育サービス供給量の決定方法や保育労働力需要とのバランスのありかた、ないしは保育労働力の調達にあたっての諸条件を特定することだけでは果たし得ない。ケア供給体制におけるサービス需給の

調整・政策過程が再生産するジェンダー関係等による諸格差、その労働力配置に埋め込まれたジェンダー化プロセスを解明する作業が求められる。

## 2. 研究の目的

ナショナルなレベルでのケア供給体制の再編はケアと労働の社会的編成をいかなる形で変容させ、女性にどのような影響を与えるのか。ケア供給体制におけるサービス需給の調整・政策過程が再生産するジェンダー関係等による諸格差、その労働力配置に埋め込まれたジェンダー化プロセスを解明する。この目的に向かって、本研究は1970年代から子ども子育て支援新制度へと結実するまでの公的保育制度の再編過程を射程としている。その過程を日本社会における労働配置の再編過程としてとらえ、制度分析とミクロな労働現場との連関を包括的に分析している。

その分析にあたっては、第一に、公的保育制度を労働の社会的編成を媒介する装置としてその分析枠組みに位置づけ、その制度改革によって変化する福祉供給の一連の再編過程を国家がケア供給にかかわる労働力を国家・市場・家族・中間的地域集団/NPO等へと振り分ける労働政策、労働再配置の過程として把握する。その際、公共セクターの持つジェンダー平等化機能という観点から、ケア労働の労働再配置の過程をとらえる。

第二に、その再編過程における主体的アクターとして保育士(者)に着目する。利用者補助方式による准市場メカニズムの導入はそのサービスの購入と契約を政府—消費者(利用者)—事業者の三者関係に回収する。その契約関係において保育士(者)は保育サービスを実行するための「労働力」であり、ケア供給を現場で実践する主体的な存在としての保育士(者)は位置づけられてはいない。保育士(者)の職種としての発言力、ケア労働の主たる担い手である女性の発言力はいかにして影響力を持つことができるのか。どのようにその利害を訴えることができるのか。

これら検討作業を通じて、公的保育制度の再編過程は安定的なケア供給体制の構築と労働におけるジェンダー平等の達成の道筋となっているのか。あるいは雇用とケアのインターフェイスの構造的かつジェンダー化された脆弱化を進めているのか。この点を本研究は問うた。

## 3. 研究の方法

(1)本研究は労働のジェンダー分析と福祉国家のフェミニスト分析の手法を統合させることによって、実践主体とナショナルなレベルでの政策過程とを結びつけて、その構造を分析する方法論を採っている。特にグラックス

マンによる「TSOL（全社会的労働組織化）」に分析枠組のヒントを得ている。それによりケアと雇用、賃労働の関係を社会的、政策的に規定する歴史的過程、アクター間の重層的な政治的過程のダイナミクスと、その内在するジェンダーポリティクスを把握することを狙った。また、具体的作業としては文献サーベイをはじめ、以下の調査を行った。

(2) 公的保育制度の再編過程および子ども子育て支援新制度へと至る歴史過程を各種資料から整理し、その政策過程における保育政策における「公共」の役割についての言説を分析した。また、再編過程にある保育サービス供給のありかたや労働条件に関する保育士(者)の集団的発言力と交渉力のチャンネルはどのように確保されていたのか。この点にアプローチするため、まず保育士の組織化の課題、その労働実態について、自治労、自治労連、保育福祉労、地域ユニオン等へのインタビュー調査と各団体の第一次資料を収集、分析を行った。

(3) 福祉国家における公共セクターのジェンダー平等化機能について、先行研究および統計による国際比較から日本の公共サービスにおける女性雇用の特徴を分析した。具体的には、橋下大阪市政における保育士賃金表の策定過程を事例として、関係者へのインタビュー調査、一次資料の収集、分析を行った。また福島市、郡山市、福島県川俣町における保育人材確保の状況と公立保育所における労働実態について調査を実施した。

(4) 保育政策の展開過程とジェンダー平等達成との関係を探るべく、経済成長を国家的最優先課題として位置づけてきたシンガポールとの国際比較を行った。世界経済フォーラムによるジェンダーギャップ指数(GGI)においてアジアトップのジェンダー平等達成度を誇るシンガポールにおいてケア供給に関わる労働力編成はどのような特徴を持つのか。同国での労働政策と保育政策との関係、また供給主体であるNTUC(全国労働組合評議会)について資料収集、分析、および現地でのインタビュー調査を行った。

(5) 子ども子育て支援新制度は準市場メカニズムと保育労働力の多元化を導入した。これによりケア労働力はどのような編成をたどり、またその多元的な労働力はいかにして集団的発言力を保持しうるのか。その考察を進める上で、市場中心の供給メカニズムを持つアメリカでのケア労働力の多元的編成と労働におけるジェンダー平等、ケア評価の実態に着目した。ロサンゼルス、サンディエゴを中心に公共部門の介護、保育労働者の組織化を進める労働組合SEIU、UDW、ファミリーデイケアの保育者へのインタビューと情報収集を行った。

#### 4. 研究成果

(1) 福祉国家の展開過程において公共セクターは女性をより良い雇用へと結びつけ、ジェンダー平等を促進する役割を果たしてきた。しかし、日本では公的セクターによる女性雇用は10%レベルを推移し、国際的に見ても極めて低い。対人サービスにおいては、例外的に公立保育所が戦後、平準的な質の保障、地域における量的サービス保障の役割を担うことで、保育士の社会的評価・経済的処遇を牽引し、その処遇は英米に比べても高かった。しかし、地方交付税の三位一体改革、自治体への権限委譲、保育制度改革によって女性労働者の動員構造を形成してきた公的セクターが一挙に縮小した。「保育士(保母)」という職種での推計組織率は公立保育所が全盛だった1970年~1980年代は40%前後を推移するが、2010年には15%以下となり、集団的ヴォイスの影響力の後退は決定的なものとなった。

この保育分野を中心に日本では公共セクターとジェンダー平等との関係が根本的に変化した。日本で90年代以降、供給主体の多元化と市場化政策によって、公共セクターが政策実行者としても雇用者としてもケアワークの労働力編成に対するジェンダー変革の機能を弱化させ、ジェンダー不平等を拡大させていったのである。すでに70年代から公立保育所を通じた自治体による保育サービスの直接的供給抑制の論理構築が始まっており、それが90年代に入るといわゆる待機児童対策のもとで、コストという観点からの公立保育所の社会問題化へと連なった。その過程で公共セクターを基盤に組織化された保育士に対する社会的批判が醸成され、民間開放の圧力によって組織化された保育士の集団的影響力は既得権益層の抵抗という形で周辺化される言説空間が作られていった。

その結果、第一に、保育士の社会的経済的評価の低下は各種統計の分析から2000年代以降に急激に起きたものであることが確認され、ケアの価値の引き下げが政策によって引き起こされた可能性が高いことがわかった。公共セクターの保育サービス供給を縮小させることで保育士集団の集団的交渉力を弱化させると同時に、保育士をコストとして削減対象とすることが容易になっていった。第二に、大阪市の保育士給料表とその策定過程の分析から明らかになったのは公共セクターの雇用を通じてケア労働の社会的経済的評価を高めるというルートを自ら棄却したことである。このことは保育士の賃金の参照点を公的セクターの雇用に求めるのではなく、同一労働同一賃金を原則として「保育労働」全般の市場相場を参照点とする方向性

へとシフトしたことを意味し、その上での処遇是正策の方向性を採ったことを意味する。

(2) 以上の研究成果をまとめるにあたって、その基本作業として、伝統的な労働組合における「担い手」「参加」概念をジェンダー視角から再検討し、非正規、女性、若者の再組織化に向けた実践事例と課題を検証している。また子ども子育て新支援制度の導入過程に関する考察を行っている。

(3) では、公共セクターを通じたジェンダー平等化機能はアジアトップのジェンダー平等達成度を誇るシンガポールではどのように発揮されているのか。保育サービス供給の観点から言えばシンガポールの成功は公共セクターによる直接供給という政策を採らず、営利企業・民間セクターを主要なケア供給主体とする市場メカニズムを採用したという特徴を持つとされる。これにより一般には多様なケアサービスを通じていわゆる女性の雇用継続とキャリア形成に対して有効に機能していると考えられている。

しかし、明らかとなったのは同国における雇用とケアのインターフェイスは強力にケアの担い手をジェンダー化し、グローバルに女性労働力を階層化する体制を形成していることである。まず雇用におけるジェンダー平等を牽引しているのは公共セクター、特に上級官僚における女性雇用比率の高さである。また階層別での女性労働力の動員過程の分析から明らかになるのは、周辺諸国との経済格差を梃子として外国人家事労働者の流入を促進し、その労働力を底辺とするケアのジェンダー内分業と階層化を埋め込んでいることであった。

一方、市場による供給をベースとしつつも、実際には国家と一体的な人民行動党傘下の福祉財団およびコーポラティズムの下での労働組合 NTUC が主要な保育供給主体となっている。それにより国家による財政負担を低位に維持しつつも市場に対する国家の影響力を発揮することが可能となっている。しかしながら、国家コーポラティズムのもとで労働組合 NTUC は関連保育施設の保育士を組織化し、保育士の処遇等に関する財源投入の働きかけ、質の向上等、政策への影響力を発揮している。その意味で保育供給と保育人材の確保を全面的に市場に委ねているわけではない。

(4) 一方、市場中心の供給体制を採用するアメリカでは、公共部門の介護、保育労働者の組織化を進める労働組合 SEIU、UDW へのインタビューと各種事例から、その多様なケア労働力の編成を背景に労働組合への組織化がきわめて困難なものとなっている実態が明らかになった。そのため労働組合等を通じた集団的発言チャンネルが極めて限定

的で、労働条件の改善が困難なジェンダー化された労働へと押し込まれている。その中で、カリフォルニア州において最低賃金 15 ドルの条例が施行されたことは労働条件改善の原動力になるという見通しももたれている。

(5) さらにファミリーデイケアの保育者のインタビューを通じて、財源投入の対象となる低所得層向けの保育サービスにおいても、その公的資金は営利/非営利業者を投入され、また適切な人件費が示されていないために、ケア労働者は公的な財源投入の直接的恩恵を受けていないことが明らかになった。とりわけファミリーデイケアでの労働者は「自営業者」として分類されるため、団体交渉相手の特定が難しいという問題を抱えている。公的財源投入が行われる在宅介護労働者については公的機関を Employer of Record とし、在宅介護労働者を「みなし公務員」として団体交渉を行う組織化戦略がいくつかの州で成功してきた。この組織化戦略がファミリーデイケアの保育労働者に適用されるかどうかが見守られるが、公務員労組への攻撃が強まる中で困難な状況にある。

(6) 日本においても公的保育制度の再編が公共部門における女性雇用の棄却とそれによる保育労働者の集団的発言力の低下に結びついている現状がある。ケア労働の編成は再ジェンダー化され、ケアをめぐる女性内部の階層的な分業がさらに進行する可能性は高い。子ども子育て支援新制度の導入による保育サービス供給量の拡大とその後引き続き保育無償化政策による経済的負担の軽減は、雇用とケアの安定的なインターフェイスの構築とも見える。しかし、そこにはケア労働をめぐる労働評価と労働条件をめぐる集団的発言メカニズムの喪失により、脆弱な女性労働者集団を創出するという構造的な不安定要因とさらなるジェンダー不平等化要因を同時にはらんでいるとも言えよう。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計14件)

萩原久美子「知識経済における労働の社会的編成 事例研究からの把握」大沢真理編『第28回社研シンポジウム(国際シンポジウム)「知識経済をジェンダー化していく」の記録』(査読無・招待)ISSリサーチペーパーシリーズ No.63,東京大学社会科学研究所,pp.12-16, 2018.4.

Kumiko Hagiwara, “The Social Organization of Work in the Knowledge Economy as Captured by Case Studies,” Mari Osawa ed. The 28<sup>th</sup> Symposium (International Symposium) Keep Gendering the Knowledge Economy, ISS Research Paper Series No.63, (査読無・Invited)Institute Of

Social Science University of Tokyo, pp.68-74, 2018.4.

萩原久美子「経済成長ルートによる「ジェンダー平等」アプローチに関する予備的考察(下)シンガポールの保育政策における育児の社会科と全国労働組合評議会(NTUC)」『下関市立大学論集』(査読無)第61巻3号, pp.1-21, 2018.1.

萩原久美子(訳), サミル・ソント「トランプ政権下でのプライベート・エクイティと労働運動」『生活経済政策』(査読無)No.251, pp.14-18, 2017.12.

萩原久美子(訳), ケント・ウォン「アメリカの労働運動とトランプ政権」『生活経済政策』(査読無)No.251, pp.5-9, 2017.12.

萩原久美子, ジョアナ・プノ・ヘスター「攻撃にさらされる在宅介護労働者と労働組合」『生活経済政策』(査読無)No.251, pp.10-13, 2017.12.

萩原久美子「S.ウォルビー, H.ゴットフリート, K.ゴットシャル, 大沢真理編著, 大沢真理編訳『知識経済をジェンダー化する——労働組織・規制・福祉国家』」『社会政策』(査読無・招待)第9巻2号, pp.159-163, 2017.11.20.

萩原久美子「経済成長ルートによる「ジェンダー平等」アプローチに関する予備的考察(上)シンガポールにおける雇用とケアのインターフェイスのジェンダー分析」『下関市立大学論集』(査読無)第61巻1号, pp.13-40, 2017.3.

萩原久美子「今井照・自治体政策研究会編著『福島インサイドストーリー——役場職員が見た原発避難と震災復興』」『生活経済政策』(査読無)No.243, p.34, 2017.2.

萩原久美子「担い手とは誰か - 企業別組合における「参加」と「育成」~事例から学ぶ改善策と課題」連合総研編『21世紀の労働組合活動□「労働組合の職場活動」に関する研究委員会報告書』(査読無)連合総研, pp.46-62, 2016.9.

萩原久美子「保育供給主体の多元化と公務員保育士: 公共セクターから見るジェンダー平等政策の陥穽」『社会政策』(査読無・招待)第8巻3号, pp.62-78, 2016.3.

萩原久美子「企業別労働組合における人材確保の課題と「担い手」概念の検討—女性, 若者, 非正規労働者への再組織化事例を中心に」『下関市立大学論集』(査読無)第59巻3号, pp.1-13, 2016.1.

萩原久美子「日本女子大学現代女性キャリア研究所編, 岩田正美, 大沢真知子編著『なぜ女性は仕事を辞めるか——5155人の軌跡から読み解く』」『生活経済政策』(査読無)No.227, p.34, 2015.12.

萩原久美子「子どもの最善の利益の名のもとに—保育制度改革は配属の歴史か, 対抗軸

の不在か」『現代と保育』(査読無・招待)92号, pp.20-27, 2015.11.

[学会発表](計 9 件)

萩原久美子「アメリカ労働運動はケア労働とどう向き合っているのか—保育, 介護労働者の運動から」均等待遇ネットワーク・WWN研究会, 港区男女共同参画センター, 2018.2.1 (招待)

萩原久美子「労働運動とジェンダー」第73回社会運動ユニオニズム研究会, 明治大学, 2017.11.24.

萩原久美子「保育における「公共」の揺らぎとケア労働の再ジェンダー化——保育士(者)は「労働力」からいかにして「主体的アクター」へ転換しうるのであるのか」東京大学CEDEPセミナー, 2017.9.27. (招待)

Kumiko Hagiwara, “Labor Unions in Japan: Flexible Economy and Gender,” UCLA Labor Center, 2017.8.21. (Invited)

萩原久美子「高度成長期のレイバーフェミニズムと主流労働運動—全電通育児休職協会の成立過程とその構想を事例に」連合総研戦後女性労働運動史第6回委員会, 連合総研, 2016.11.28. (招待)

Kumiko Hagiwara, “The Social Organization of Work in the Knowledge Economy as Captured by Case Studies,”『国際シンポジウム—知識経済をジェンダー化していく』東京大学, 2016.11.13. (Invited)

萩原久美子「女性労働力と母性活用—総力戦体制と経済成長への従属からいかにして保育の明日に希望を語るか」第133回社会政策学会ジェンダー部会, 同志社大学, 2016.10.16. (招待)

萩原久美子「保育供給主体の多元化と公務員保育士: 公共セクターから見るジェンダー平等政策の陥穽」第132回社会政策学会共通論題報告, 明治大学, 2016.6.25. (招待)

萩原久美子「保育制度の再編過程と保育士の組織化基盤の変化と現状」第27期第2回労働社会学会研究例会, 青山学院大学, 2015.7.4.

[図書](計 1 件)

Kumiko Hagiwara, “Child Allowance: Failed Attempt to Put Children First,” in Yoichi Funabashi and Koichi Nakano eds., *The Democratic Party of Japan in Power: Challenges and Failures*, Routledge, pp.95-116, 2016.9.

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

萩原久美子 (Kumiko Hagiwara)

下関市立大学・経済学部・教授

研究者番号: 90537060