

**この翻訳は、参考までに作成したもので、精査したものではありません。
引用される場合は、必ず原文(英語)をご参照ください。**



仕事の未来世界委員会第2回会合(2018年2月15日～17日)

論点概要第3号

領域2：全世界的に浸透している仕事の世界における女性にとっての不平等への終止符

包摂的な労働市場とジェンダーの 平等に向けたケアへの取り組み

2017年8月の「仕事の未来世界委員会」設置により、ILO「仕事の未来100周年記念」イニシアチブは第2段階に入った。世界委員会の今後の審議のたたき台として、6つのテーマ領域が提案されているが、これらは保障、公平、繁栄を実現できる仕事の未来を確保するために検討が必要な主な課題に重点を置くものとなっている。そして、提案されたテーマ領域のそれぞれを取り扱う一連の論点概要が作成されている。その意図は、それぞれのテーマに含まれる主要課題に関する議論を刺激することにある。なお、テーマ領域は必ずしも最終報告書の構成と関連づけられていない。

論点概要の一覧

領域 1：個人と社会にとっての仕事の役割

第 1 号 個人、仕事と社会

第 2 号 若者の状況と期待への取り組み

領域 2：全世界的に浸透している仕事の世界における女性にとっての不平等への終止符

第 3 号 包摂的な労働市場とジェンダーの平等に向けたケアへの取り組み

第 4 号 インフォーマル経済で働く女性のエンパワーメント

領域 3：社会・環境・経済開発のための科学技術

第 5 号 プラットフォーム経済における仕事の質

第 6 号 技術の仕事に対する質的・量的影響

領域 4：教育の各段階における変化の管理

第 7 号 ライフサイクル全体を通じた移行の管理

第 8 号 未来の労働力のための技能政策とシステム

領域 5：成長・開発の新たな手法

第 9 号 包摂的成長のための新たなビジネスモデル

第 10 号 包摂的で持続可能な未来のためのグローバル・バリューチェーン

領域 6：仕事の統治の未来

第 11 号 労働ガバナンスの新たな方向性

第 12 号 仕事の未来に向けて普遍的社会的保護を確保するための
革新的手法

序論

有給、無給を問わず、ケアの質は仕事の未来にとって中心的な課題となっている。将来の労働者の健康と教育、そして高齢者の増大に対処するうえで、ケアは欠かせないからである。

ケア労働は、ジェンダーの平等を伴う仕事の未来を確保するための中心要素でもある。全世界で、ほとんどのケア労働と家事労働は女性が提供しているが、ケアの提供は、女性が就業し、仕事を続けられるかどうかを決定づけるとともに、その仕事の質にも影響する。有給ケア労働者の大半は女性であり、インフォーマル経済の中で、非常に劣悪な条件の下で働き、賃金も低いことが多い。こうして女性が大きなケアの負担を負っているにもかかわらず、ケアの不足は解消されていない。

今後増大の一途をたどるケアのニーズを誰が充足するのか。このようなケアは、どのような条件の下で提供できるのか。包括的な労働市場に寄与し、ジェンダーの平等を推進するために、どのような政策を導入できるのか。我々がこのような問題に取り組める能力は、ジェンダーの平等を伴う仕事の未来を実現するうえで欠かせない。

この論点概要では、労働市場と社会におけるケア労働の中心的重要性について検討する。そして、ジェンダーの平等推進に対するケア労働の貢献について検討するとともに、変革を促すケア政策を推進することの重要性を指摘する。

主な調査結果

仕事の未来でジェンダーの平等を達成するうえで、ケア労働はなぜ重要か

年齢や障害の有無に関係なく、ケアは成人と子どもの身体的、情緒的ニーズを満たす活動からなる。その中には、直接的な身の回りのケアのほか、ケアの前提条件となる家事労働も含まれる。女性、特に貧しい女性は、無給のケアと家事労働のほとんどを提供している（ILO, 2016a; UN, 2016）。推計にばらつきはあるものの、研究によると、有給、無給の労働全体を考慮した場合、女性は男性よりもずっと長時間にわたって働いていることになる（UN Women, 2015; Samman, Presler-Marshall and Jones, 2016）。女性は男性に比べ、1日当たりの家事の時間が1時間から3時間長く、ケア（育児と高齢者や病人の介護）に費やす時間は2倍から10倍に上る一方で、市場活動に費やす時間は1時間から4時間少ない（World Bank 2012）。これによって女性は時間の貧困に陥り、ますます窮乏化が進むおそれもある（Zacharias, Antonopoulos and Masterson, 2012）。

無給のケア提供は、女性が活用できる能力、時間および就労機会の種類を決定づけ、職業や賃金、キャリア開発の男女格差をさらに広げる。こうした障壁は、家庭内での女性の交渉能力をさらに制約し、その教育、健康および社会的保護（年金を含む）、ならびに、生活のあらゆる領域への参加に対する権利の享受を制限しかねない（Sepulveda Carmona, 2013）。特に低所得国の女性は依然として、基礎インフラの不備（水汲みなど）により、ケアの提供に長時間を費やしている。これはケアを受ける側の福祉にも影響し、子どもの発育や終末期にある高齢者の尊厳を損なっている。

有給ケア労働の女性化には、ケアが正規の教育や訓練ではなく、女性の「自然な」性向と能力に関連づけられているという背景がある（論点概要第8号を参照）。全世界の有給ケア労働者全体の65%は女性である。世界的に見て、女性は教育関係労働者の60%、保健・社会事業関係労働者の70%を占めているほか、世界のほとんどの地域で家事労働の80%を

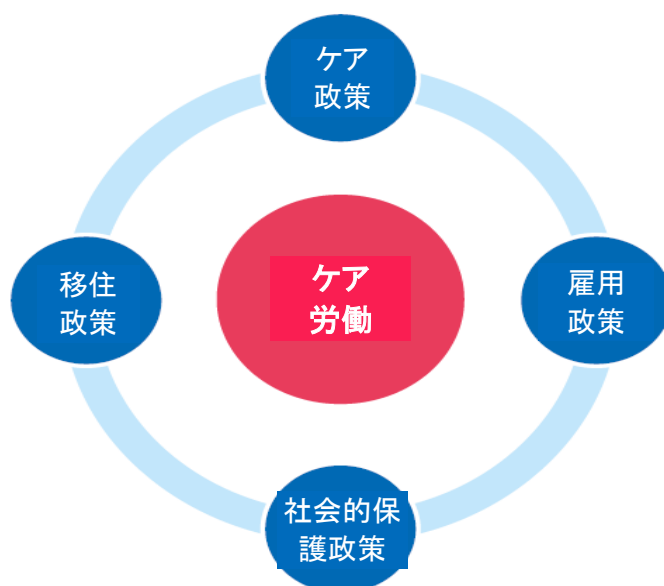
担っている。保健・社会事業について見ると、女性は技能をあまり必要としない職種に集中しているため、賃金が低く、職業上の序列でも底辺に多いことが多い（ILO, 2017）。家事労働者は全世界で、契約も社会的便益へのアクセスも持たないまま、低い賃金と劣悪かつ搾取的な条件で働くことが多い（Otohe, 2017）。移民のケア労働者、特に在宅ケアサービスを提供する労働者は、さらに搾取を受けやすくなっている。

女性の有給ケア労働者は、女性就業者全体の 5 分の 1 近くを占めている。よって、その賃金が低く、労働条件が劣悪であることは、労働市場におけるジェンダーの不平等を直接、助長している。また、苛酷な雇用条件（高い離職率、低い技能、作業プロセスの分断化、職場での暴力、有給労働者 1 人が担当するケア対象者の多さなど）は、提供されるケアの質に影響し、それによってケアを受ける側の福祉も損なわれている。さらに、ケアサービスの提供状況、質および金銭的利用可能性は、特に女性の労働力の供給に影響する。よって、ケア労働は仕事の世界における平等達成に鍵を握る側面と言える。

変革を促すケア政策とは何か

ケア政策とは、金銭（所得を含む）、サービスまたは時間という形で、資源をケア提供者またはケアを必要とする人々に配分する公共政策を指す。その中には、休暇政策（育児休暇など）、ケアサービス（幼児総合開発ケア（ECDC）など）、社会的保護と現金支給（育児支援給付金など）、就労形態（在宅勤務やフレックスタイムなど）、インフラ（衛生施設と家庭への水供給）が含まれる。無償のケア労働の平等な分配と、ケア提供の専門職化は、ジェンダーの平等を推進する強力な要素となり得るという認識から、ケア政策は公共政策に関する議論でも大きな議題となっている。なぜなら、ケア政策は、ケア提供を男女間だけでなく、家庭と社会全体との間で再分配し、一定形態の無給ケア労働の苛酷な負担を削減するからである。ケア政策は社会の福祉を確保する。また、雇用の機会を創出するとともに、社会のあらゆる集団の労働市場への包摂を強化できる。変革を促すケア政策は、ケアを提供する者と受ける者の権利とともに、その自発性や自律性、そして最終的にはその福祉も保証する（UNRISD, 2016）。その中には、ケアを提供するのは誰かに対する関心や、ケア提供の質、有給ケア労働者の労働条件のほか、ケアとケア労働の資金調達や分担も含まれる。変革を促すケア政策は、雇用政策、社会的保護政策、移住政策を組み合わせ、包摂的な労働市場と、将来的なジェンダー平等の実現を図るものである（図 1 を参照）。

図 1. 有給、無給のケア労働提供に影響する政策



例えばスウェーデンとノルウェーでは、良質のジェンダー中立的育児休暇（13 カ月）に続き、子どもの普遍的な ECDC 受給権（12 カ月）が導入されたことで、女性の高い労働参加率が達成された。ラテンアメリカの多くの国とアフリカの数カ国では、ケアサービスが提供されず、賃金格差も大きいため、家事労働に従事する女性（ほとんどはインフォーマル就業）の割合が比較的大きい一方で、教育を受けた女性の労働参加率は高くなっている。いくつかの高所得国では、女性のパートタイム労働が、手ごろな育児サービスの欠如を補う形となっているが、それによって所得が失われるという問題がある。女性と男性の双方が平等に利用できるべき十分な育児休暇権と、手ごろなケアサービスの入手可能性との間のギャップが埋まらないことは、全般的な不平等とジェンダーの不平等の双方に悪影響を及ぼしている。

移民労働者は、個人的介護者、保育士または家事労働者として、一般世帯で働くケア労働者の中で大きな割合を占めつつあるが、移住政策はこうして移民労働者にとっての機会や、雇用の質を決定づける可能性がある。オペアは就業者ではないが、これも比較的安価な育児サービスの供給源として、重要性を帯びている（Adamson and Brennan, 2016）。いくつかの国は従来、必ずしも公正な処遇を保証しないまま、移民の医師や看護師に依存してきた（例えば、Gammage and Stevanovic, 2016; Meghani, 2016; ITUC, 2014 を参照）。倫理的募集採用に関する好事例は、英国のフィリピン人とインド人の看護師の状況を改善したほか（Calenda, 2016）、出身国と目的地国との二国間協定は、家事労働者の社会的保護へのアクセス保証に寄与しうる（ILO, 2016a）。

社会的保護政策はまた、有給、無給を問わず、ケア労働者にとって良好な労働条件が質の高いケアと表裏一体をなすような変革をもたらすケア政策を可能にすることもある（Folbre, 2006）。こうした政策は、無給ケア労働の削減を明確な目標とすることで、家族的责任を負う労働者のニーズに合わせて調整することもできる。例えば南アフリカで採用されている「拡張公共事業計画（EPWP）」には、雇用創出（但し、臨時雇用が多い）、幼児総合開発に関する訓練と資格認証、家庭・地域社会密着型のケアサービスが盛り込まれている（Parenzee and Budlender, 2016）。ブラジルの北東部では、女性向けの少額融資と技能訓練を補足するものとして、現金支給プログラム「ボルサ・ファミリア」の構成要素である「ケアするブラジル（Brasil Carinhoso）」に基づき、公的資金による 6 歳未満児向け保育サービスが提供されている。オランダのように、慎重に設計された家庭保育現金手当制度を導入し、受給者に支出の証拠を示すよう義務づけることにより、低賃金で規制対象とならない（多くは移民の）ケア労働者を利用しない誘因を与えている事例も見られる（ILO, 2016b）。また、ケア戦略はますます、社会的保護制度の一部として組み込まれるようになっていく。ウルグアイでは、障害者などの特殊なケアのニーズを有する成人と、幼児を対象とするケア政策を実施、調整するために「全国包括ケアシステム」が創設された。このシステムの目的には、有給、無給を問わず、ケア提供者の権利尊重が含まれている（Esquivel, 2017）。

雇用政策も、ケアの質的改善や、ケア労働による労働市場の包摂性と平等の向上確保に役立つことがある。ケアサービスの提供は労働集約的であるが、まさにこの理由から、ケアサービスの拡大は、高所得国でも低所得国でも、大規模な雇用創出の可能性を秘めている。いくつかの国では、高齢化社会がケア提供に対する需要を増大させるとともに、雇用機会も提供する公算が大きい（論点概要第 2 号を参照）。技術が人間によるケア行為の補足に役立つことは確かだが（水圧式ロボットアームやロボット掃除機など）、ケア部門が全面的に自動化される可能性は相対的に低い（論点概要第 6 号を参照）。最近の推計では、高所得 7 カ国で GDP の 2% をケア経済に投資するだけで、2,100 万人を超える雇用が創出され、しかも現状の雇用の性別分離パターンから判断すれば、その 75~85% は女性になると見られている。新興経済国で同じような投資を行った場合、中国で 2,400 万人、インドで 1,100 万人、インドネシアで 280 万人弱、ブラジルで 420 万人、南アフリカで 40 万人強の雇用を創出できる可能性があるが、そのうち女性は 43~74% を占めるものと見られている（De

Henau, Himmelweit and Perrons, 2017)。こうした国々での公共投資も、比較的質の高い雇用（社会保障給付金を伴う）を創出することになる（De Henau and Perrons, 2016）。

政策の財源をどうするか

変革を促すケア政策の財源確保は、重要な問題である。公的資金と費用に対する圧力によって、ケア提供の各部分で民営化が進んでいるからである。これによって、ケア労働者の分断や労働過程の技能低下、賃金に対する下方圧力が生じ、最終的にケア提供の質が悪化するのではないかという懸念も見られる。例えば英国では、0~3 歳児の保育を担当するケア労働者の賃金が、公的部門よりも民間部門で大幅に低くなっている（Gambaro, 2017）。米国のように、高齢者と障害者を対象とする家庭介護現金手当制度の導入によって、労働条件が劣悪で、雇用が保護されない傾向にあり、労働組合結成が困難な自営在宅ケア労働者が増大した事例も見られる（Martin et al., 2009）。こうした動きから、ケア提供の財源を確保するだけでなく、ケア労働の質的向上を図るためには、どのような政策を導入すればよいか、という問題に関する議論が活発化した¹。これとの関連で、あらゆる形態の有給・無給労働をどのように測定すれば、政策決定やマクロ経済政策の策定に適切な形で反映できるか、という問題もある（付録を参照）。

考慮すべき問題点

変革を促すケア政策は、ケアを提供する者とケアを必要とする者の権利の享受を確保し、雇用を創出するとともに、労働市場の包摂性と仕事の世界でのジェンダーの平等に寄与できる可能性がある。この点に関し、いくつか重要な問題が提起される。

- 一連のケア関連の国際労働基準に根差した雇用・労働市場政策は、いかにして無給ケア労働の再分配に寄与できるのか。ケア労働を適切な報酬、労働条件および代表性を伴う、やりがいのある人間らしい仕事とするためには、どうすればよいのか。
- 社会的保護制度は、必要とするすべての人々が良質のケアサービスと同時に、無給のケア労働や質の高い仕事に就く必要性に取り組む現金給付も利用できることをいかにして保証できるのか。
- マクロ経済政策はいかにして、女性と男性双方にとって質の高い仕事を伴うケア経済への投資に向けた財政余地を確保できるのか。第 19 回国際労働統計家会議（ICLS）で採択された新しい労働統計基準の導入（付録を参照）は、あらゆる形態の無給・有給ケア労働の適切な測定と評価をいかにして保証できるのか。

¹ 英国で 2017 年に提案されたケア財源計画は、大きな論議を呼び、「認知症税」という異名を取ったが、結局のところ、この計画は採用されなかった。

付録：労働統計における無給のケアと家事労働の測定

国連国民経済計算体系（United Nations et al., 2009）は、国内総生産（GDP）その他のマクロ経済集計値の計算に用いられる経済情報を収集する際の判断基準を定めている。しかし、経済パフォーマンスと社会の進歩の測定に関する委員会は、次のように指摘している。

「GDP は、長期的な福祉、特にその経済、環境および社会面を計測する尺度としては不適切である。」無給のケアと家事により生産されるサービスが除外されていることは、その理由の1つとされている。

2008 年国民経済計算体系（SNA）は、無給のケアと家事を SNA 生産境界に含めない理由として、下記を挙げている。

これらの活動が市場から比較的隔絶、独立していること、その価値を経済的に意味のある形で推計するのが極めて困難であること、および、SNA の政策目的での有用性や、市場と市場均衡の分析に及ぼしかねない悪影響（United Nations et al., 2009）

生活時間データの収集と評価方法が進化したことで、現在では GDP の枠外で、かつ、SNA の一般的生産境界内で、無償労働と家事労働（または家庭内生産）を測定する家計部門サテライト勘定を計算するための情報ベースが得られるようになった²。

現行の 2008 年 SNA の尺度は、社会におけるケア労働の寄与と費用について、バランスを失った見方を提供している。女性が労働に参加すれば、GDP は定義上、増大する。しかし、これによって無給のケアと家事が減少することは、計算に入れられない。同様に、政府の公共サービス予算が削減され、無給のケアと家事に対する需要が高まる場合、この追加的労働の費用も計算に入らない。その代わりに観測されるのは人為的な「効率」の上昇であるが、ケアが提供されなかったり、質の劣るケアによって代替されたり、ケアを行う者がそのために有給の仕事に費やす時間を削減せねばならなかったりすれば、社会に重大な影響が及びかねない。しかも、無給のケアと家事が将来の世代への投資であることを認識しないことにより、投資総額の過少評価が起きる（UN Women, 2015）。無給のケア労働の測定に、女性の労働市場への参入を正当化または阻止する意図はない。それはむしろ、全体の福祉に影響が生じないようにするためには、そのような労働を代替せねばならないという、現在の経済統計では把握されていない次元を認識するものである。

SNA で無給のケア労働が適切に把握できていないことで、ケアやその他の政策だけでなく、異時点間や国家間の比較対照にとっての有用性が損なわれている。2013 年までは、労働力統計においても比較対照性が危ぶまれていた。雇用の測定は、賃金や利潤を得るための労働のほか、いくつかの形態の無給労働も含めることを意図していた。しかし、自らが使用する財の生産（例えば、自給自足農業）など、測定対象とされていた無給の労働形態の中には、自家消費への寄与度が大きくないとみなされた場合、測定から除外できるものもあった。その結果、これらの活動はしっかりと把握されないか、雇用統計上はまったく測定されていなかった。同様に、水汲みや薪集めも以前から、国民経済計算体系で財の生産、すなわち SNA の生産境界に入る経済活動とみなされてきた。しかし、ごく一部の顕著な例

² 家計部門サテライト勘定は、非営利部門の寄与を含め、無給ケア労働生産の国民計算体系における価値を測定、定量化するための手段である。現在は幅広い国々で入手可能なサテライト勘定の構築によって、無給のケア労働の経済的価値と、その性差を表す性質を合算マクロ経済変数として、よりよく評価、見える化できるようになった（Abraham and Mackie, 2005 を参照）。

外を除き、労働力調査は就業者を特定すべき活動として、これを捉えていなかった³。一般的に、各国はこれら活動を雇用とは別に測定しているか、まったく測定していなかった。

第 19 回国際労働統計家会議（ICLS）は 2013 年、賃金または利潤を目的とする労働を含みつつ、これを超越して「性及び年齢にかかわらずあらゆる人が行う、他者による使用もしくは自家使用のための財の生産またはサービスの提供に向けた何らかの活動」を包含する、労働の「概念上、革命的な定義」を導入した。「他者による使用もしくは自家使用のための」という表現は、世帯やコミュニティで、その他の家族のために、個人的な使用を目的に提供される財とサービスの生産を指す。仕事には、自家使用を目的とするサービスの生産や、他世帯向けのサービスを生産するボランティア家事労働が含まれる。「世帯」と「コミュニティ」は（ボランティア労働に関し）、有給と無給の労働がともに行われる経済単位となる。この労働の概念は、2008 年 SNA の一般的生産境界と整合するものであるが、SNA 生産境界に入る活動（最終使用目的での財の自家生産、無給研修生労働およびボランティア労働のいくつかの部分）は、明確に定義されている（表 1）。

第 19 回 ICLS で採択された労働統計に関する新基準は、労働力統計であらゆる形態のケア労働を測定する一貫した枠組みを提供しているが、これは 2016 年「国際統一生活時間分類（ICATUS 2016）」とも整合している。ケア労働は利潤または賃金を得るために行われることもあれば（ケア就業労働）、無給で行われる（無給のケア・家事労働、ボランティア・ケア労働または無給研修生ケア労働のいずれかとして）こともある。

新 ICLS 基準は、ケア労働測定に関する指針を提供するにあたり、労働力調査、すなわち労働と労働力（自家使用生産労働を含む）の統計データ収集に最も適した家計調査と、生活時間調査などの特殊家計調査の補完的機能を強調している。持続可能な開発目標（SDGs）のターゲット 5.4 が監視の対象としており、無給のケア・家事労働が SDGs の枠組みで取り上げられていることで、無給のケアと家事労働の測定と、これに対する認識は、労働力調査と生活時間調査の双方に関する国際的に調和の取れた比較可能な統計を通じ、ともに高まるものと見られる。

表 1（赤色の部分）は、あらゆるケア労働形態の総和として、ケア経済を示している。この概念化は、ケア労働に関する 3 つの重要な考え方を捕捉するものである。

- ケア労働は価値を生産するものであるから、SNA 生産境界または SNA 家計部門サテライト勘定や、その他類似の手段で捕捉される経済の一部をなしているとする考え方
- 例えば、ケアが利潤または賃金を得るために提供される条件は、ケアが無給で提供される条件と関連づけられることから、各種のケア労働形態は相互に関連しているとする考え方
- ケア労働の提供量とその提供条件は、GDP や総就業者などの経済全体の指標と、貧困や不平等の尺度をはじめとする福祉指標に反映されるとおり、経済全般に影響を与えるという事実

第 19 回 ICLS で採択された労働統計に関する新基準は、課題と機会をともに提示している。構成団体や各国統計局（NSO）と連携し、ケア経済を実効的に測定することは、有給雇用を作り出すとともに、仕事の世界における幅広い不平等と相互作用を引き起こすうえで無給のケアと家事労働が果たす役割をよりよく理解するうえで欠かせない。この知識は経済、

³ 国別労働力調査（LFS）実践の審査（2000~10 年）において ILO は、水汲みと薪集めを明示的に測定し、これを雇用に含めている国を 3 カ国から 6 カ国特定した。その他、これら活動への参加を測定しているものの、雇用とは別に扱っているものが 18 カ国あった（ILO, 201 を参照）。

社会および労働市場政策に対するさらに幅広いアプローチの参考になるとともに、SDGs 実施プロセスを支援することになろう。

表 1. ケア労働とその第 19 回 ICLS 決議 I、2016 年 ICATUS および 2008 年国民経済計算体系との関係

意図する生産目的	自分で最終的に使用するため			他者の使用のため								
第 19 回 ICLS 決議 I の労働形態	自家使用生産労働			就業			無給研修生労働	その他の労働活動	ボランティア労働			
	サービスの生産	財の生産	市場単位および非市場単位における活動						世帯における活動			
				財の生産	サービスの生産							
2016 年 ICATUS	4. 世帯または家族構成員に対する無給のケア提供サービス	3. 世帯または家族構成員に対する無給の家庭内サービス	2. 自分で最終的に使用するための財の生産	1. 就業と関連の活動			5. 無給のボランティア、研修生およびその他の無給労働					
				11. 企業、政府または非政府機関での就業	12. 財を生産する家内企業での就業	13. サービスを提供する世帯および家内企業での就業	53. 無給研修生労働および関連の活動	59. その他の無給労働活動	51. 他の世帯のための無給直接ボランティア 52. 無給のコミュニティおよび組織でのボランティア			
労働の種類	無給労働			賃金または利潤を得るための労働			無給労働					
ケア労働の種類 ケア経済	無給のケアと家事労働			ケア職種またはケア部門でケアサービスを提供する「ケア就業」(就業の下位区分)			ケア職種またはケア部門でケアサービスを提供する「無給研修計ケア労働」(無給研修生労働の下位区分)		「ボランティア・ケア労働」(ボランティア労働の下位区分)			
									ケア職種またはケア部門でケアサービスを提供する無給のコミュニティおよび組織でのボランティア	無給のケアと家事労働に近いケアサービスを提供する無給直接ボランティア		
2008 年 SNA との関係				SNA 生産境界内での活動								
				SNA 一般的生産境界内での活動								

////