

ケア労働に労働法はいかなる立場をとるべきか

——介護労働及び家事労働に焦点をあてて

根岸 忠

(高知県立大学准教授)

従来、家族が主たる介護者であったが、少子高齢化の進展により、将来的にはそれが困難になるとの見通しのもと、介護保険法が1997年に制定、2000年に施行された。すでに同法施行後25年近く経ち、少子高齢化はさらに進んでいる。単身世帯の増加といった、家族のあり方が大きく変容しつつある中で、介護休業や介護保険等介護をめぐる公的な制度は家族の存在を前提に構築されているが、実際には家族のみで対応するのはむずかしくなっており、介護労働者にくわえ、家事労働者も炊事・洗濯のほかに介護サービスを提供することで介護需要に 대응している。本稿は、法的な観点から介護労働者・家事労働者といったケア労働者の保護のあり方について検討しようとするものである。まず、介護労働者について、公益財団法人介護労働安定センターによる調査に基づき現状を見た上で、同労働者を保護するための法律や通達、介護報酬に上乘せされる介護職員処遇改善加算、研修制度等について検討する。ついで、家事労働者については、独立行政法人労働政策研究・研修機構が行った調査により現状を見た後、裁判例や当該裁判例をきっかけに作成された厚生労働省によるガイドラインを考察している。

目次

- I はじめに
- II 介護労働者の現状及び介護労働者をめぐる法政策
- III 家事労働者の現状及び家事労働者をめぐる法政策
- IV 総括
- V おわりに

I はじめに

昨今のコロナ禍でエッセンシャルワーカー、とりわけ、ホームヘルパーや介護福祉士といったケア労働を担う者の重要性が改めて認識されたといえよう¹⁾。もっとも、ひとくちに「ケア労働」といっても、高齢者の介護、育児、炊事・洗濯等の家事等さまざまなものが含まれるが、本稿では主として、介護労働及び炊事・洗濯等の家事労働に

焦点をあてて論じることとする²⁾。

近年の介護をめぐる政策を見ると、2015年の介護保険法改正により、原則として要介護度3以上の者のみが介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）に入所することができるようになり、厚生労働省は、団塊の世代が75歳以上となる2025年までに、地域包括ケアシステム（高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制）の構築を推進している³⁾。同システムのような、高齢者の住み慣れた地域での暮らしを支援する政策は、基本的には肯定的に評価することができよう。おそらく「施設から地域へ」という政策は継続されるであろうから、今後、要介護者の多くが在宅で介護を受けるように

なるだろう。

従来、家族が主たる介護者であったが、少子高齢化の進展により、将来的にはそれが困難になるとの見通しのもと、介護の社会化を行う目的で介護保険法が1997年に制定、2000年に施行された。すでに同法施行後25年近く経ち、少子高齢化はさらに進んでいるが⁴⁾、厚生労働省の調査によれば、要介護者等（要支援又は要介護認定を受けた在宅の者⁵⁾と配偶者、子等の「主な介護者」との同居は45.9%であり、半数に満たない。また、家族と別居している者のうち、主な介護者が「別居の家族等」なのは11.8%に過ぎず、これに対し「事業者」は15.7%となっている⁶⁾。

この調査結果に鑑みるならば、今後、主な介護者は「事業者」になっていくであろうが⁷⁾、「施設から地域へ」の政策が継続される以上、家族もなんらかの役割を果たさざるをえないことになる。しかし、2024年に発表された国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、平均世帯員数は2033年に2人を割り込み1.99人、また、2050年には一般世帯に占める単身世帯（同推計では「単独世帯」）の割合が44.3%になるとされている⁸⁾。このように、家族のあり方が大きく変容しつつある中で、介護休業や介護保険等の介護をめぐる公的な制度が家族の存在を前提に構築されているのははたして妥当なのか考えなくてはなるまい。

くわえて、在宅で寝たきり等により24時間介護が必要な場合には、介護保険の居宅介護サービスの利用のみではとうてい賄いきれないだろう⁹⁾。それゆえ、その枠外（すなわち、全額自己負担で）ホームヘルパー等の資格を有する家事労働者を雇用することにより、介護需要を満たす家庭も存在することからすれば、同労働者も介護を担う重要な労働力といえよう（このように、家事労働者も介護の担い手ととらえることから、本稿では介護労働者・家事労働者をまとめて述べるときは「ケア労働者」と呼称する）。

以上の前提を踏まえ、本稿は、少子高齢化に伴う家族の変容に際して、昨今のケア労働（者）をめぐる法政策とそのあり方について検討しようとするものである。まず、統計をもとにケア労働者の現状を見た上で、政府はいかなる法政策を行っ

ているのか、ついで、その政策ははたして妥当なのか検討する。その際には、ケア労働者のうち、介護労働者について考察し、ついで家事労働者の分析を行うこととしたい。

II 介護労働者の現状及び介護労働者をめぐる法政策

ケア労働者のうち介護労働者について、統計により介護労働者の現状を見た上で、同労働者保護に対する法政策を見ることとしよう。

1 現状

主に公益財団法人介護労働安定センターによる「令和4年度介護労働実態調査」（2022年調査）をもとに介護労働者の現状を見てみよう。

まず、事業所の従業員数規模別では19人以下が65.5%である一方、20人以上が32.7%であることからわかるように、圧倒的に小規模事業所が多い¹⁰⁾。労働者の就業形態を見ると、無期雇用職員70.2%、有期雇用職員29.6%¹¹⁾、性別では男性22.2%、女性77.3%¹²⁾、非正規雇用が3割を占め、また、女性の比率が圧倒的に高い。

離職率は14.3%であり¹³⁾、もっとも高い宿泊業・飲食サービス業26.8%や全産業平均15.0%と比べても¹⁴⁾、一般的にいわれているほど高くない。労働者の過不足状況は、「適当」（33.3%）に対し、「大いに不足」（9.2%）、「不足」（22.5%）、「やや不足」（34.6%）を合わせると66.3%の事業者が不足と感じている¹⁵⁾。一方、定着率を見ると、「低くはない」（72.4%）、「低く困っている」（17.7%）、「低い困っていない」（8.4%）となっていることから¹⁶⁾、労働者不足を感じていながらも、離職率はそれほど高くないため、定着率はさほど低くはないといえよう。

無期雇用・有期雇用問わず、週の平均労働時間が「40時間以上50時間未満」である者の占める割合がもっとも高いことから（前者69.5%、後者50%）¹⁷⁾、長時間労働が蔓延している。また、平均月収（税込み）は21万4501円である点からすれば¹⁸⁾、労働条件がよくないことから、人手不足に陥っているように見受けられよう。

しかし、労働者に働く上での悩みを聞くと、「仕事内容のわりに賃金が低い」(41.4%)よりも「人手が足りない」(52.1%)の割合が高く¹⁹⁾、また、職場での悩み、不安や不満の解消のために役立っている職場での取り組みについては、「定期的な健康診断の実施」(43.3%)、「介護能力の向上に向けた研修」(31.8%)、「実務の中で、上司や先輩から指導や助言を受ける機会の設定」(25.8%)の順となっていることからすれば、賃金面での悩みはもちろんあるが、研修の機会の付与やそれよりも上司や同僚からの助言を受ける機会を設けることが不満等の解消に役立っているといえよう。くわえて、前職が介護職であった者の離職理由として、「職場の人間関係に問題があったため」(27.5%)、「法人や施設・事業所の理念や運営の在り方に不満があったため」(22.8%)、「他に良い仕事・職場があったため」(19.0%)、「収入が少なかつたため」(18.6%)、「自分の将来の見込みが立たなかつたため」(15.0%)のように²⁰⁾、もっとも多い離職理由は収入面ではない。その上で、「今の勤務先で働き続けたい」と回答した労働者が58.2%おり²¹⁾、「仕事の内容・やりがい」について、「満足」(16.9%)及び「やや満足」(35.5%)を合わせて52.4%の労働者がやりがいを感じている。

以上の調査結果から、労働条件が低いことのみで介護労働者は離職を選ぶわけではないことがわかるだろう。

2 介護労働者保護をめぐる法政策及びその検討

介護保険施行前の制度も含め、介護労働者の労働条件保護をめぐる法政策を見た上で、その政策について検討することとしよう。

(1) 労働条件確保のための法律の制定及び通達の発出

概要

労働条件保護のために介護労働者を対象とする法律の制定及び通達の発出について見よう。

まず、「介護労働者について、その雇用管理の改善、能力の開発及び向上等に関する措置を講ずることにより、介護関係業務に係る労働力の確保に資するとともに、介護労働者の福祉の増進を図

る」ことを目的として(1条)、1992年に介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律(以下「介護労働者法」という)が制定された。具体的には、厚生労働大臣に対する介護雇用管理改善等計画策定の義務づけ(6,7条)、介護労働者の雇用管理の改善等についての事業主への支援(8~12条)、厚生労働大臣や職業紹介機関等への職業訓練の実施等の義務づけ(13,14条)、介護労働安定センターの指定等(15~30条)を定める。介護保険施行後の2008年には介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律、2014年には介護・障害福祉従事者の人材確保のための介護・障害福祉従事者の処遇改善に関する法律が制定された(その際に、前者〈介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律〉は廃止)。

また、介護保険施行後、介護労働者のなかでも訪問介護労働者の労働条件確保がなされていない状況を改善するため、厚生労働省は、都道府県労働局長に対し、2004年に「訪問介護労働者の法定労働条件の確保について」(平16・8・27基発0827001号、以下「平成16年通達という」)²²⁾、さらに指導を徹底するため、2009年に「介護労働者の労働条件の確保・改善対策の推進について」(平21・4・1基発第0401005号、以下「平成21年通達」という)を発出している。後者は介護労働者全般に関するものであるが、訪問介護労働者には、とくに「移動時間等の労働時間を適正に把握すること」「休業手当を適正に支払うこと」等に留意し、指導するよう求めている。

検討

まず、介護保険施行前に制定された介護労働者法は事業法としての性格を有する立法であることから、実体化化に向けて、労働条件の書面による明示、均衡待遇、賃金の是正(介護労働者の賃金と国家公務員福祉職棒級表単価との均衡)、健康確保措置、研修の実施、雇用管理責任者の選任、紛争解決及び指針の策定について規定すべきとする説がある^{23) 24)}。たしかに、同法を改正し、こうした定めを追加するのも1つの案としてありうるが、たとえば、労働条件の書面による明示は労働基準法(以下「労基法」という)15条、健康確保

措置は労働安全衛生法 66 条にすでに定められているのであるから、かりに介護労働者法を改正することによって、先述の定めを規定するならば、屋上屋を架すとの批判にならないよう、実効性を担保する措置を定めなければなるまい。

上記のような主張がある一方、国は、介護労働者法の改正を行うのではなく、平成 16 年通達及び平成 21 年通達により事業主へ指導を行うこととした。いずれも厚生労働省労働基準局長が都道府県労働局長に発したものであり、労働基準監督署はこれら通達に基づき指導を行うのであるから、両通達に反する事業者は労基法違反となる²⁵⁾。

こうしたなかで、厚生労働大臣及び労働基準監督署が、両通達に基づき、ホームヘルパー X1 ら 3 名が勤務する事業場での労働基準関係法令違反の状態を是正すべきであったにもかかわらず、これを怠ったことにより、同人らが精神的苦痛を被ったと主張し、国に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償を請求したホームヘルパー国家賠償請求訴訟が提起されるに至った。

1 審（東京地判令和 4・11・1 賃社 1822 号 62 頁）は、「厚生労働大臣が、事業場による個々の労働基準関係法令違反に対して監督指導等を行うことができるとする旨の規定は、労働基準関係法令及び介護保険法上存在せず」、そもそも厚生労働大臣には前記法令違反を是正する規制権限がなかったことから、「その権限の不行使につき国賠法 1 条 1 項の違法と評価される余地はない」等述べ、請求を棄却した²⁶⁾。

控訴審（東京高判令和 6・2・2 賃社 1852 号 66 頁）は、X1 らに「賃金未払が存在することを前提として、各所轄労基署が各事業所に対して労働基準関係法令を遵守した賃金支払をするよう監督指導すべき義務があるのにこれを怠ったと認めること」はできず、また、厚生労働大臣が、実態調査を行うことなく、介護報酬全体の実質的な引下げを繰り返して、経済的基盤を更に悪化させてきたことが、違法な規制権限不行使に該当するとの主張に対しては、介護給付費の「勘案に当たっては広汎かつ多様な事情を考慮に入れる必要があることから」、規制権限不行使の違法があるとはいえない等判示し、控訴を棄却した。

このように、1 審は労基法や介護保険法等にはその違反に対し、監督指導等を行う旨の定めがないとして、請求を棄却したのに対し、控訴審は、指導監督等の根拠規定に触れることなく、X1 らの所属する事業所に労働基準監督署が立入調査を行ったが、賃金未払はなかった等その実態に立ち入って判示し、さらに、介護給付費の決定方法についても言及している点に違いが見いだせよう。

(2) 介護職員処遇改善交付金・介護職員処遇改善加算

概要

事業者に交付金や介護報酬への上乗せを行うことによって、介護労働者の労働条件の向上をはかる政策が展開されている。

まず、2009 年 10 月から 2011 年度まで介護報酬とは別に介護労働者の処遇改善に取り組む事業者者に「介護職員処遇改善交付金」が支給され²⁷⁾、同交付金を引き継ぐものとして、2012 年度に介護報酬に上乗せする「介護職員処遇改善加算」が創設された。くわえて、2019 年 10 月にさらなる処遇改善を行うものとして、前記加算に加え「介護職員等特定処遇改善加算」、2022 年度には加算額の 3 分の 2 は介護労働者のベースアップ等にあててを目的とする「介護職員等ベースアップ等支援加算」が設けられた。

これら 3 つの加算が併存していたが、「福祉・介護職員の人材確保を更に推し進め、障害福祉の現場で働く方々にとって、令和 6 年度に 2.5%、令和 7 年度に 2.0% のベースアップへとつながるよう、令和 6 年 6 月以降、処遇改善に係る加算の一本化と、加算率の引上げを行」うために統合され、「福祉・介護職員等処遇改善加算」が 2024 年 6 月に創設された（完全施行は 2025 年度）²⁸⁾。

検討

2009 年度から 2011 年度までは「介護職員処遇改善交付金」、2012 年度からは現在までその名前はさまざまであるが、介護労働者の処遇改善を目的として介護報酬に加算がなされてきた。

そもそも国がなぜ処遇改善を行うのか、その理由づけについて考えねばなるまい。くわえて、国

家による介護労働市場への介入について懐疑的な見解が存在することから²⁹⁾、国がはたして政策として同労働者の処遇改善を行うべきか、また、かりに行うとしても、現行の介護報酬への加算という、介護保険の枠組みで行うのが妥当なのか検討してみよう³⁰⁾。

まず、国はなぜ介護労働者の処遇改善を行うのだろうか。その理由としては、以下の2つが考えられる。第1に同労働者の賃金が低いため、第2にその給与は、労働市場ではなく、公定価格、すなわち、事業者が受領する介護報酬によって決まるため、というものである。

第1の理由づけについては、賃金が低いとされているのは介護労働者だけではない。2023年の産業別の平均月収を見ると、もっとも高いのは電気・ガス・熱供給・水道業41万200円であるが、(介護等の福祉のみならず、医療も含んでの金額であるが)医療・福祉29万8000円、理美容等の生活関連サービス業・娯楽業27万8700円、宿泊業・飲食サービス業25万9500円となっている³¹⁾。

上記調査に鑑みると、宿泊業・飲食サービス業従事者は全産業のなかでもっとも低く、先に述べたように、同従事者の離職率は介護労働者のおよそ倍となっていることからすれば、介護労働者以上になんらかの対応を行うべきとの意見が出てもおかしくないはずである。だが、国が同従事者の賃金引き上げのための施策を実施すべきとする主張は、筆者が知る限り聞いたことがない。

つぎに第2の理由づけを考えてみよう。介護労働者の賃金は、事業者が受け取る介護報酬から支出され、すなわち公定価格によって決まるのであるから、国がなんらかの介入を行い、賃金の引き上げを行うことが正当化されるとするものである。たとえば、同様に労働条件が低いとされている保育士については、2013年から市町村が保育所の設置運営主体へ支出する委託費に「処遇改善加算」を行っている(現在、「処遇改善加算Ⅰ」「処遇改善加算Ⅱ」及び「処遇改善加算Ⅲ」からなる)。介護事業者とは異なるといえど、私立保育所の設置運営主体は、地方公共団体からの委託費で運営しているのであるから、保育士の賃金も介護労働者と同様に公定価格によって決まるといえる。

これまでの検討によると、介護労働者の処遇改善を行うきっかけは第1の理由であるが、しかし、これはあくまで副次的な理由づけにすぎず、第2の理由が主であるといえよう。介護労働者と同様に、事実上の公定価格で決まっている保育士の賃金に加算する目的で「処遇改善加算」が行われていることから、上記のように考えるのが妥当であろう。

ついで、国は政策として介護労働者の処遇改善を行うべきなのか考察してみよう。日本国憲法22条1項は職業選択の自由を保障しており、国民は自ら従事する職業を決定することができる。それゆえ、かりに賃金が低い職業であったとしても、その意思で職業を選んだのであるから、国は個々の労働条件について介入するのは妥当ではないとする考えもありうる。だが、先に述べたように、介護労働者の賃金は、労働力の需給のみで決まるのではなく、3年ごとに改定される介護報酬による影響を受けるのであるから、事業者の努力ではいかんともしがたい面があることは否定することができない。こうしたことから考えると、国が処遇改善になんらかの関与を行うことは許容されるといえよう。

もっとも、国による関与が許されるとしても、介護労働者の処遇改善のためには、介護報酬に加算するのではなく、介護報酬そのものを引き上げるべきとの主張も見られる³²⁾。かりにそれを行うなら、源泉となる介護保険料及び税を引き上げることになるため、保険料を負担する第1号被保険者及び第2号被保険者、税を負担する国民から反発を招くおそれがある。また、介護報酬を引き上げた結果、利用料負担が増加することによって介護保険利用の手控えもなされるかもしれない。それゆえ、介護保険の枠内で介護労働者の処遇改善を行うのは限界があるといえないか。

以上から考えると、介護労働者の処遇改善を行うにしても、介護保険ではなく、雇用政策によって実施することもありえよう。たとえば、雇用保険2事業のなかでも雇用安定事業は、事業主に助成金を支給すること等によって間接的に労働者の労働条件を引き上げようとするものであるから、介護報酬に加算するのではなく、同事業によって

実施するのが適切のように考えられる。

(3) 研修の実施・事業者への支援³³⁾

概要

まず、介護労働者のキャリアアップの向上をはかるため、2012年度から内閣府により「実施キャリア・アップ戦力キャリア段位制度実施事業」の1つとして介護プロフェッショナルキャリア段位制度が開始されたが、2015年度からは厚生労働省に所管が移され「介護職員資質向上促進事業」として実施されている³⁴⁾。

ついで、以下の3つの事業は、厚生労働省が立案したものであるが、いずれも都道府県等が実施主体であり、「効率的かつ質の高い医療提供体制の構築」と「地域包括ケアシステムの構築」を行うことを目的に2014年に都道府県に設置された地域医療介護総合確保基金を活用して実施されている³⁵⁾。

2018年度から都道府県及び市町村が、定年退職予定者や子育てが一段落した者等を対象に、「より多くの方が介護を知る機会とするとともに、介護分野で働く際の不安を払拭できるようにし、多様な人材の確保に向けて」介護に関する入門的研修を実施することとした。同研修は基礎講座及び入門講座計21時間からなるものであり、修了者には修了証明書が発行される³⁶⁾。

さらに、2019年度より都道府県によって、人材育成や労働環境等の改善につながる介護事業者の取組について、都道府県が評価を行い、一定の水準を満たした介護事業者に対して認証を付与する「人材育成等に取り組む介護事業者の認証評価制度」が実施されている³⁷⁾。

このほか、2021年度から都道府県及び都道府県が認めた団体が、多様な働き方、柔軟な勤務形態等を事業所にモデル的に導入することをとおし、その成果を全国に展開することを目的とした「介護現場における多様な働き方導入モデル事業」を実施している。

検討

前述したように、「介護職員資質向上促進事業」を除いた3事業はいずれも、地域医療介護総合確

保基金に基づき実施されているが、同基金の対象事業には「介護従事者の確保に関する事業」が含まれている。

(2)で指摘したのと同様に、雇用政策での対応も選択肢の1つとしてありうる。介護労働者の確保についてはより広域的な対応をすべきとも考えられるから、たとえば、雇用保険2事業の1つである能力開発事業として実施することもありえよう。

III 家事労働者の現状及び家事労働者をめぐる法政策

ここでは、統計により家事労働者の現状を見たと上で、同労働者保護に対する法政策を見ることとしよう。

1 現状

独立行政法人労働政策研究・研修機構による「家事使用人の実態把握のためのアンケート調査」(2023年調査)をもとに家事労働者の実態を見てみよう³⁸⁾。

性別では、男性0.6%に対し、女性98.8%であることから、そのほとんどすべてを女性が占め、年齢を見ると、70代50.1%、60代27.4%、50代9.6%のように、その大半が中高年層となっている³⁹⁾。登録している職業紹介機関は「1か所」である者が87.6%⁴⁰⁾、就労先のは数は「1件」(47.5%)、「2件」(26.7%)、「3件」(22%)であることから⁴¹⁾、多くの家事労働者が登録する職業紹介機関は1カ所、また、そのうち、半分ほどの就労先は1件のみである。また、就労先が2件以上ある者のうち、1日のうちで複数の場所で就労する者は39.2%となっている⁴²⁾。

就業形態を見ると、「通勤」(83.8%)、「泊まり込み」(8.9%)、「両方(通勤・泊まり込みが同程度の頻度)」(6.0%)のように、「通勤」がほとんどを占める⁴³⁾。家事労働者が「普段行っている業務」(複数回答)としては、「掃除関係の業務」(84.6%)、「食品・料理関係の業務」(66.9%)、「衣類・洗濯関係の業務」(65.2%)、「高齢者介護・認知症介護」(46.4%)、買い物、電話対応等の「住生活関

係の業務」(41.1%)であり、そのうち、「最も従事する時間が長い業務」として、「掃除関係の業務」(38.1%)、「高齢者介護・認知症介護」(24.0%)、「食品・料理関係の業務」(22.1%)の順となっている⁴⁴⁾。掃除等の一般的な「家事」業務に従事することが多いが、従事する時間が長い業務には「掃除関係の業務」について「高齢者介護・認知症介護」であることからわかるように、介護も家事労働者が行う業務の大きな割合を占めるに至っている。

1日の平均労働時間を見ると、「2時間以上5時間未満」(43.0%)がもっとも多く、「5時間以上10時間未満」(23.0%)、「2時間未満」(14.4%)の順であり、長時間といえる「10時間以上15時間未満」(7.1%)、「15時間以上20時間未満」(3.4%)、「20時間以上」(2.8%)を合わせても13.3%なので⁴⁵⁾、そこまで長時間労働となっているわけではない。休憩時間については、「ない」(47.1%)者が半分近くに上るが、休憩時間が「ある」と答えた者のうち、「30分以上60分未満」(43.9%)、「30分未満」(33.4%)となっている⁴⁶⁾。週の平均労働時間数では、「10時間未満」(35.5%)がもっとも多く、「10時間以上20時間未満」(26.7%)、「20時間以上30時間未満」(12.8%)の順である。長時間といえる「40時間以上60時間未満」(6.4%)、「60時間以上」(2.9%)を合計してもその割合は9.3%であって、労働時間が短い者が多い。1カ月の平均労働日数では、「10日以上15日未満」(24.8%)、「5日未満」(22.4%)、「5日以上10日未満」(21.5%)、「15日以上20日未満」(15.4%)となっていることから⁴⁷⁾、労働日数15日未満が68.7%とかなりの割合を占めている。平均月収は、「5万円未満」(34.4%)、「5万円以上10万円未満」(32.2%)、「10万円以上15万円未満」(15.6%)、「15万円以上20万円未満」(8.4%)、「20万円以上」(6.2%)である⁴⁸⁾。20万円未満が90.6%を占めているため、その月収はそれほど高くはないといえるだろう。

このように、月収がそれほど高くはないにもかかわらず、なぜ家事労働者として働くことを選んだのだろうか。回答を見ると、「年齢問わず働けるから」(51.9%)、「収入を得るため」(50.1%)、「自分の都合に合わせて好きな時間に働けるから」

(39.0%)、「人の役に立てるから」(37.8%)、「主婦(夫)をしていたなど自分の経験を活かせるから」(36.5%)となっている⁴⁹⁾。すでに述べたように、中高年女性が圧倒的に多く、また、おそらくは既婚者が多いであろうから、年齢にかかわらず働くことができ、さほど多くない収入ではあるが、自分の都合に合わせて働くことができる家事労働者を選んだといえよう。こうした個人家庭に雇われる働き方の満足度を見ると、「満足している」(49.2%)、「やや満足している」(36.2%)、「やや不満」(6.5%)、「不満」(2.0%)と、前2者で合わせて85.4%の者が家事労働者としての働き方に満足している⁵⁰⁾。

2 家事労働者保護をめぐる法政策

概要

家事労働者は労基法116条2項にいう家事使用人にあたるとして、適用除外とされている(同法制定当初は適用事業の範囲に関する8条に定められていた)⁵¹⁾⁵²⁾。その理由として、第1に労働の態様がその他の事業とは異なっており⁵³⁾、第2に国家が家庭という私的領域に労基法適用という形で介入するのは不相当であって、また、労働時間の算定がむずかしいため⁵⁴⁾、同法の適用が除外されたとされている。このように、制定当初から適用が除外され、その数も多くなかったことから、労働法学においてはあまり議論がなされてこなかったといえよう⁵⁵⁾。

もっとも、家事使用人に該当すると、労基法の適用が除外されるため、通達にその判断基準が示されている。すなわち、その作業の種類等を勘案し、具体的に当該労働者の実態により決定すべきであり(「法第116条第2項の『家事使用人』」〈昭63・3・14基発150号、平11・3・31基発168号〉)、どの業務に主として従事するかにより、家事使用人に該当するか決するとされている(「看護婦見習」〈昭24・4・13基収886号〉)

家事使用人に該当するかが争われた裁判例がいくつかあるが、いずれも前述の通達をもとに実態によって判断している(東京地判平成24・2・8LEX/DB文献番号25480489、福生ふれあいの友事件〈東京地立川支判平成25・2・13労判1074号62頁〉、医療

法人衣明会事件（東京地判平成25・9・11 労判1085号60頁）。

また、労働者災害補償保険法（以下「労災保険法」という）も適用されないことから、2001年に介護作業従事者、2018年に家事支援従事者が、特定作業従事者として労災保険の特別加入の対象となった。

検討

先に述べたように、家事労働者の数は少ないこともあって、実務でも学界でもその議論は低調であったといつてよい。

こうした状況の下で1つの契機となったのが、国・渋谷労基署長（山本サービス）事件（東京地判令和4・9・29 労判1285号59頁）である⁵⁶。同事件は、依頼者宅で家事及び訪問介護業務を行っていた女性が、業務終了後に立ち寄ったサウナ内で死亡したことから、同人の夫が、その死亡は業務に起因するものである旨主張し、労災保険法に基づく遺族補償給付及び葬祭料の各給付を請求したところ、労働基準監督署長が不支給決定を下したため、同決定の取消しを求め、国を相手取って起こした訴訟である。

東京地裁は、同人は、介護業務については家政婦紹介所の従業員として稼働していたといえるが、家事業務は利用者の息子との間の労働契約に基づき行っていたのであるから、同紹介所の業務であったとは認められず、そもそも「労働者災害補償保険に係る保険関係は、事業主の行う事業ないし事業場を単位として成立するものとされており……労災保険法上の保険給付の業務起因性の有無を判定するに際し、複数の事業場の業務を競合させ又は一括して考慮することを予定されて」いない等判示し、請求を棄却した⁵⁷。

本件のように、介護業務も行う家事労働者が問題となった裁判例はこれまで存在しなかったため、大きな議論を巻き起こすこととなった。

まず、前掲国・渋谷労基署長事件を受けて、2022年11月の衆議院本会議で立憲民主党の阿部知子議員が家事使用人の労基法適用除外等について政府に質問を行っているが、松野博一官房長官は「その労働が、雇主の家庭内において、雇主の

指揮命令の下で行われ、雇主及びその家族の私生活と密着している点で、指揮命令関係が家庭の外にある労働関係……とは異なるものと考えている」旨答弁していることから⁵⁸、政府は家事使用人の労基法の適用除外について従来の立場を堅持する方針であることがわかる。その上で、すでに触れた独立行政法人労働政策研究・研修機構による調査がなされたあとの2023年5月の第212回国会参議院厚生労働委員会において、同党所属の石橋通宏議員が、阿部議員と同様の質問を行い、答弁にたった武見敬三厚生労働大臣は、前記調査結果を受け「労働基準法の制定時に想定していた家事使用人と現在の家事使用人とでは、その働き方の実態に変化があることなどを厚生労働省としても確認をいたしました。そこで、厚生労働省としては、家事使用人に対する労働基準法の適用の在り方について、今般の実態調査の結果等を踏まえて、学識経験者等の御意見を伺いながら、法制的、実態的にどのような課題があるかの整理をしていくという、その必要性を認識した次第であります」と回答している⁵⁹。

こうした議論を経て、2024年2月に厚生労働省は「家事使用人の雇用ガイドライン」（以下「ガイドライン」という）を作成するに至った⁶⁰。「雇用主（ご家庭）」「家事使用人」のほかに、「家政婦（夫）紹介所」（いずれもガイドライン上の文言）もその対象としているが⁶¹、家事労働者の雇用にあたって、職業紹介機関が重要な役割を担っていることから、その対象に加えている。その上で、「家事使用人に適用される労働関係等法令」として、労働契約法、労災保険法、職業安定法及び民法を列挙している。労基法は挙げられておらず、また、労災保険法については「（ただし、家事使用人が労災保険に加入している場合に限る）」としていることから⁶²、先述した2022年11月の衆議院本会議での松野官房長官の答弁どおり、政府が依然として家事労働者には労基法や労災保険法の適用はないとの従来どおりの見解を維持していることは明らかである。

もっとも、使用者に対し、「雇用主は、就業時間を定めるにあたって、1日当たり8時間、1週当たり40時間を上限とすることが望ましいです」

「雇用主は目安として、就業時間が6時間を超える場合は45分以上、8時間を超える場合は1時間以上の休憩時間を就業時間の途中に設けましょう」旨求める等⁶³⁾、労働条件の決定にあたり、ガイドラインは労基法の規定を考慮に入れているのは間違いない。くわえて、家事労働者が同時に介護保険法上のサービスを行っている場合を念頭に、「介護保険サービスと、家事使用人として行ってもら業務を含む保険外サービスの違いを明確化した上で、その双方について、ケアプラン上に明確に位置づけられていることが必要です。その上で、その内容をご家庭でしっかり理解して、それぞれの業務の時間数についてどれくらいの時間が必要かを把握しておくようにしましょう」と労働時間の把握を求めている⁶⁴⁾。

職業紹介機関に対しては、「家政婦（夫）紹介所では以下に示す事項について、雇用主と家事使用人に対して、紹介あっせんを担う立場として、積極的な支援を行いましょ」、また、「家事使用人を初めて雇うご家庭に対しては、家事使用人を募集する段階で、家事使用人を雇う際の標準的な報酬を示し、報酬の水準を理解してもらう必要があります。その際、最低賃金を下回らない適切な水準の金額を示すことが適切です」等の表現からは⁶⁵⁾、ガイドラインは、労働契約の成立にあたり、より積極的な関与を求めているように読める。また、家事労働者には（労基法から独立した）最低賃金法も適用されないだろうが、ガイドラインの文言からは適用されると受け取られかねない。もちろん、最低賃金を上回る賃金が望ましいのはいうまでもなからう。

以上のように、国・渋谷労基署長事件を受けて、国会での議論、労働政策研究・研修機構による家事労働者の調査、最終的には厚生労働省によるガイドライン作成がなされることとなった。これまでの分析からは、国は労基法、（特別加入を除き）労災保険法の適用はしないとの従来の立場を変更するものではないと評価することができよう。

IV 総 括

介護労働者、家事労働者双方の法政策からわか

るように、両者はまったく異なる規制のもとに置かれてきたといえよう。前者は（その多くが）労基法上の労働者とされ、その賃金は事実上公定価格であったことから、介護報酬に加算するという方法で労働条件の改善が図られてきた。一方、後者は労働者でありながら同法の適用を除外され、労基法はもとより最低賃金法や労災保険法等の適用が除外されている。

しかし、後者も介護保険法施行後は介護業務を担うケア労働者でもあることから、その法的な位置づけを大きく変える必要があるのではないだろうか。ガイドラインが、家事労働者が同時に介護保険法上のサービスを行っている場合についても言及しているように、労基法を適用除外とするこれまでの法政策がかりに妥当であったとしても、従来想定していた、炊事・洗濯等を行うという、いわば本来の家事労働者ではなく、すでに介護も担うケア労働者となっている点を考慮に入れるべきである。こう考えると、国・渋谷労基署長事件で死亡した女性のように、使用者が異なっても家事労働と介護保険の介護サービスを同一の場所で行っているような者には、労基法、ひいては労災保険法の適用を認めるのが妥当なのではあるまいか。

V おわりに

本稿では、ケア労働者に関する法政策の検討を行ってきたが、本来はこの問題を扱うにあたっては、①経済連携協定（EPA）、②（将来的な廃止が見込まれている）技能実習、③在留資格「介護」及び④「特定技能1号」に基づき就労している外国人介護労働者並びに経済特区の高度人材帯同のフィリピン人家事労働者についても考察すべきであっただろうが、これらを合わせての分析については他日を期すこととしたい。

- 1) この点については浅倉むつ子『新しい労働世界とジェンダー平等』（かもがわ出版、2022年）61頁以下参照。
- 2) ケアと労働法に関する理論動向について、くわしくは矢野昌浩『「ケアと労働法」に関するもう1つの覚書——理論動向の整理のために』武井寛・嶋田佳広編著『ケアという地平——介護と社会保障法・労働法』（日本評論社、2024年）32頁以下参照。

- 3) https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/huku-shi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/index.html (2024年5月19日閲覧)
- 4) 2022年の合計特殊出生率は1.26(厚生労働省「令和4年(2022)人口動態統計(確定数)の概況」4頁)、同年の高齢化率は29.0%となっている(内閣府『令和5年版高齢社会白書』(2023年)2頁(ただし、2022年10月の数値))。
- 5) その定義については、厚生労働省「2022(令和4)年国民生活基礎調査の概況」22頁参照。
- 6) 厚生労働省・同上24頁。
- 7) 厚生労働省の介護労働者の必要数に関する推計によれば、2025年は約243万人の需要に対し、約32万人確保する必要があり、2040年に至っては約280万人の需要に対し、約69万人確保しなければならないとされている。くわしくは厚生労働省「第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」(<https://www.mhlw.go.jp/content/12004000/000804129.pdf>) (2024年6月11日閲覧) 参照
- 8) 「日本の世帯数の将来推計(全国推計) 令和6(2024)年推計」——令和2(2020)～32(2050)年」(https://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2024/hprj2024_gaiyo_20240412.pdf) (2024年6月11日閲覧) 6-7頁。
- 9) 稲森公嘉「超高齢社会の日本における介護をめぐる法制度の現状と課題」『日本労働研究雑誌』658号(2015年)14頁は、我が国の高齢者介護保障体制は、介護保険を中心に介護保険外のサービスや家族介護等で補完する構造である旨指摘する。
- 10) 介護労働安定センター「令和4年度介護労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報告書」11頁。
- 11) 同上26頁。
- 12) 同上29頁。
- 13) 同上30頁。
- 14) 厚生労働省「令和4年雇用動向調査結果の概況」13頁の「図3-1 産業別入職率・離職率(令和4年(2022))」。
- 15) 介護労働安定センター・前掲注10) 報告書43頁。
- 16) 同上45頁。
- 17) 介護労働安定センター「令和4年度介護労働実態調査 介護労働者の就業実態と就業意識調査結果報告書」23頁。
- 18) 同上36頁。
- 19) 同上61頁。
- 20) 同上79頁
- 21) 同上60頁。
- 22) 当該通達については、根岸忠「訪問介護労働者の労働条件規制——厚生労働省通達の検討をとおして」新井誠・秋元美世・本沢巳代子編著『福祉契約と利用者の権利擁護』(日本加除出版、2006年)183頁以下参照。
- 23) 林和彦「介護事業の規制緩和と介護労働の法的課題」『季刊労働法』228号(2010年)14-17頁。
- 24) 小西啓文「『介護』労働論・序説」『季刊労働法』278号(2022年)52頁は、介護労働者の均衡を論じるならば、同様にエッセシャルワーカーとされている看護師とのそれではないかと指摘する。
- 25) 根岸・前掲注22) 論文199頁。
- 26) 1審判決については、小西啓文「訪問介護労働者の「法定労働条件確保にかかる厚生労働大臣の規制権限不行使と国賠法上の違法性」『労働法学研究会報』2790号(2023年)26頁以下、脇田滋「介護労働者保護と国の規制権限不行使」『賃金と社会保障』1822号(同年)12頁以下参照。
- 27) <https://www.mhlw.go.jp/topics/2009/10/tp1023-1.html> (2024年6月9日閲覧)
- 28) <https://www.mhlw.go.jp/content/001223662.pdf> (2024年6月11日閲覧)
- 29) 岩村正彦「高齢社会と社会保障——特集にあたって」『ジュリスト』1389号(2009年)14頁。
- 30) 介護職員処遇改善加算についてくわしく検討したものとして、坪井良史「介護職員処遇改善加算が訪問介護従事者に対して十分な待遇改善効果を及ぼしていない要因」『社会福祉学』62巻1号(2021年)38頁以下参照。
- 31) 厚生労働省「令和5年賃金構造基本統計調査の概況」の「第5-1表 産業、年齢階級別賃金及び対前年増減率」10頁。
- 32) 稲森・前掲注9) 論文14頁。
- 33) 厚生労働省によるもののほかに、公益財団法人介護労働安定センターによる事業については、根岸忠「介護における人権と福祉政策」金川めぐみ編著『福祉政策と人権』(放送大学教育振興会、2022年)156-157頁を参照。
- 34) <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000078697.html> (2024年6月8日閲覧)
- 35) <https://www.mhlw.go.jp/content/001254083.pdf> (2024年6月11日閲覧)
- 36) 「介護に関する入門的研修の実施について」(平30・3・30社援基発0330第1号)参照。
- 37) 「人材育成等に取り組む介護事業者の認証評価制度の実施について」平31・4・1社援基発0401第2号参照。
- 38) 同調査では、「家政婦(夫)」 「職業紹介所」としているが、本稿では「家事労働者」「職業紹介機関」とする。
- 39) 労働政策研究・研修機構「家事使用人の実態把握のためのアンケート調査」(2023年)7頁。
- 40) 同上8頁。
- 41) 同上9頁。
- 42) 同上9頁。
- 43) 同上10頁。
- 44) 同上16-17頁。
- 45) 同上25-26頁。
- 46) 同上28頁。
- 47) 同上31-32頁。
- 48) 同上41頁。
- 49) 同上11-12頁。
- 50) 同上57頁。
- 51) 厚生労働省労働基準局編『労働基準法(下) 令和3年版』(労務行政、2022年)1160頁。
- 52) 労基法の適用除外に関する憲法適合性について検討したものととして、米津孝司「労基法116条2項にもとづく家事使用人の適用除外の憲法適合性——国・渋谷労基署長(山本サービス) 事件・東京高裁への意見書」『労働法律旬報』2041号(2023年)45頁以下。
- 53) 寺本廣作『改正労働基準法の解説』(時事通信社、1952年)232頁。
- 54) 坂井博美「労働基準法制定過程にみる戦後初期の『家事使用人』観——労働・家庭・ジェンダー」『ジェンダー研究』16号(2014年)45頁。
- 55) 濱口桂一郎『家政婦の歴史』(文藝春秋、2023年)は、歴史的な観点から家政婦と労基法の適用除外の分析を行っているが、とくに230頁以下を参照されたい。
- 56) 本判決の評釈として、水町勇一郎「家政婦兼訪問介護ヘルパーへの労災保険法の適用——国・渋谷労基署長(山本サービス) 事件(東京地判令和4・9・29)」『ジュリスト』1578号(2022年)4頁以下、根岸忠「家政婦兼訪問介護ヘルパーの家事使用人該当性と労災保険法の適用」新・判例解説編集委員会編『法学セミナー増刊 速報判例解説 Vol. 32 新・判例解説 Watch 2023年4月』(2023年)287頁以下、河合壘「家政婦兼訪問介護ヘルパーの業務が部分的に『家事使用人』に該当するとされたうえで、遺族補償給付等の不支給処分の取消が否定

- された事例——国・渋谷労基署長（B社）事件・東京地判令和4年9月29日』『賃金と社会保障』1824号（同年）37頁以下がある。
- 57) 同事件に対する筆者の見解は、根岸・前掲注56) 評釈287頁以下を参照。
- 58) 第210回国会衆議院本会議第10号（令和4年11月17日）。
- 59) 第212回国会参議院厚生労働委員会第3号（令和5年11月16日）。
- 60) <https://www.mhlw.go.jp/content/001206477.pdf>（2024年6月11日閲覧）
- 61) 同上6頁。
- 62) 同上7頁。
- 63) 同上8-11頁。

- 64) 同上13頁。
- 65) 同上17頁。

*脱稿後、厚生労働省が家事使用人への労働基準法適用を検討するとの報道に接した。

ねぎし・ただし 高知県立大学文化学部准教授。最近の主な論文に「台湾における外国人非熟練労働者の受入れ——就業サービス法の審議過程の検討をとおして」沼田雅之・大原利夫・根岸忠編著『社会法をとりまく環境の変化と課題——浜村彰先生古稀記念論集』（旬報社、2023年）。労働法、社会保障法専攻。