

90-J-13

福祉専門職の待遇条件について

— 一般的考察 —

中西 洋  
(東京大学)

1990年12月

# 福祉専門職の待遇条件について\*

## — 一般的考察 —

中西 洋

1. <福祉労働>の専門職化の意義
2. <福祉労働>の報酬決定メカニズムの一般的特性
3. <福祉専門職>の導入による報酬決定メカニズムの変容
4. 展望と政策的課題

\*このエッセイは、中西を委員長とする「社会福祉士・介護福祉士採用に併う待遇条件のあり方に関する検討委員会」の報告書、「福祉専門職の待遇改善をめざして」のとりまとめのために執筆された。本報告書および付属資料（調査研究編）は、全国社会福祉協議会社会福祉研究情報センターによって刊行される（1990年3月）。

## 1. <福祉労働>の専門職化の意義

イ) 専門職 (profession) という言葉の意味を” 特定分野の高度な教育と訓練を通じて、それ自身に自律的な職業上の倫理・知識・技術を確立している有給の職業 (paid occupation) ” と定義するとき、対人サービスの分野にすでに確立している代表的なプロフェッションとして、(イ) 法律、(ロ) 教育、(ハ) 医療などを挙げることができよう。いまここで新たな専門領域として設定しようとする(ニ) 福祉プロフェッションの特性は、人間個々人の日常生活の多面的な領域に直接介助・介護の手を差しのべることをその職掌とするものであって、その専門化は‘特化’を意味するだけでなく、上記3領域(イ～ハ)とのコーディネーションを含めて、サービス対象の人間のニーズ (needs) を検出し、解析しつつ、‘統合’することをその内容としている。さらにまた、ニーズそのものの高度化・多様化という事態のもとで、これらに対応する多面的なサービスの向上をはからなければならないという意味で、幅広くかつ奥行き深い人間と社会への洞察力をもつことを要請されている。

ロ) 角度をかえていえば、現代社会が、対人サービス労働一般のうちに、とくに福祉サービスをとり出して、これを専門職として認知するようになったことは、社会観そのものが根本的な変化を蒙りつつあることを物語るものといってよい。

① まず第1に、それは近代社会の第一の公理命題である‘自由な人間=自立した人間’なるものは、‘孤立した人間’ (他人ではないものとしての私という自己意識をもつ人) として実在するのではなく、各人相互の介助によって、可能な限りそれに近づこうとし、また可能な限りそうあり続けようとする私たちの日常的な営みの公準なのだということがひろく理解されはじめたことの表明にほかならない。理念的にいうなら、福祉サービス活動とは、‘より多く自由な(状態にある)人間’が‘より少なく自由な(状態にある)人間’に対して、介助の手をさしのべることによって、共により自由な人間生活を享受することを目指すものである。先に挙げた(イ)～(ハ)の諸専門職の活動も広義にはこのうちに包摂されようが、それらが個別的な心身のトラブルないし特定の生育段階の特定の生活局面にその活動を限

局しようとする活動であるのに対して、福祉活動の関与は、原理的には全面的であり、その意味で全人間的なのである。

- ② だが第2に、それは上のような福祉サービス活動の‘相互介助’的原理が、直ちに共同体的な人間の互助組織をつくり出すのではなく、また直ちに無償のヴォランティア活動へと収斂するのでもなく、有償の対価を得てサービスを供給する‘福祉サービス労働’として、カテゴリカルにいえば<賃労働>の形をとって、社会のうちに定着させられようとしていることを意味する。

この点は、(1) 一面では、さきに述べた近代社会の第一の公理命題＝‘自由な人間’の存立が、生のままの全面的互助関係としての‘共同体的人間’という中世的人間・社会像を超克するものとして、<賃労働>の形式を通しての人間の結合と分離（交換を媒介しての協働と自立の回復）の様式の一般的確立を必須の条件とすることを、現代的に再確認することにほかならないが、(2) 他面では、近代をも含めたこれまでの人間社会がその存立の根幹として暗黙の前提としてきた素朴な人間共同体＝‘家族’内の無償の介助サービス、いわゆる‘シャドー・ワーク’（shadow-work）を公開の場にひき出すという意味を包含している。この第2の側面は、とりわけて近代社会が‘愛’と‘献身’という美名のうちに一括しつつ、プライベートなものとして社会から隔離してきた最後の砦の内部での不平等と差別を解体にむかわせる導水路として画期的である。priceless（あまりに貴重であるが故に価格をつけられない）という表現によって、実際には price（価格）＝0 と計算されてきた対人サービス労働に—— 少なくともそのかなり大きな部分について—— 福祉専門職のサービス労働は、その社会的価値、すなわち価格を客観的に確定して示すことになるからである。

## 2. <福祉労働>の報酬決定メカニズムの一般的特性

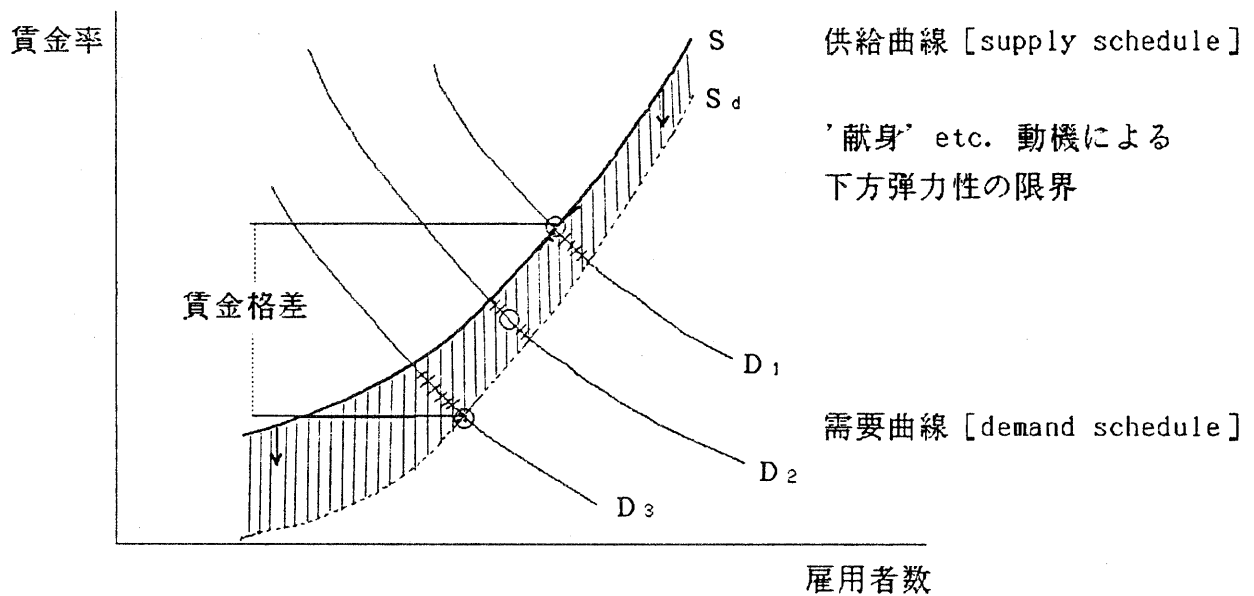
福祉サービスの提供が<賃労働>の形態で行われることを原則と考えるならば、それへの対価、即ち報酬の決定は労働市場における賃金（pay——ここでは wages & salariesをこの言葉で総称する）決定の一般原則をベースとして理解されることが妥当であろう。即ち、需要（D）と供給（S）との交点（合意点）において、福祉サービス労働の賃金率は決定される。問題は、その上でのこのサービス労働売買の特異点の認識である。

イ) この意味でのもっとも基底的な特性——おそらくは独自性——は供給側の主体的性格に由来する。一般に——賃金率の水準が労働するものの最低の生存条件を満たすという前提のもとで——ある個人が余暇を放棄して、ある賃労働の選択を決意するのは、その労働を行うことによって生じる（その当人へのマイナスの）負荷の総体＝ディス・ユーティリティ（'dis-Utility'）の増加率が、その労働からもたらされる賃金（pay）の増加率と一致する点であると考えられている（主体的均衡条件にもとづく供給価格の決定）が、福祉サービスの提供は、一定の条件のもとでは、またそのサービス提供者個人々の価値観のいかんによっては、必ずしもその人物の'dis-Utility'を増加させるとは限らず——例えば、ヴォランティア活動の伝統——しばしば逆に'Utility'の増大をもたらすことになっている——それは、他者への献身（dedication）、社会への貢献を通じての自己実現（self-realization）、生きがい（contentment）の獲得などという言葉で表明されている——面がある。この点を一般化していえば、理論上で想定しうる福祉労働の供給表〔提供サービスとその（請求予定）価格との一覧表。supply-schedule〕は、（賃金面でみて）本来的に下方に向けてのかなり大きな弾力性をもっている〔S-S<sub>d</sub>〕ということである〔別図（1）参照〕。

ロ) この点は福祉サービスへの需要表〔受容サービスとその（支払予定）価格との一覧表。demand-schedule〕が複数あり、等質的でない場合——つまり'福祉サービス産業'がその内部に明確な階層構造（公行政 D<sub>2</sub>、その下請機関 D<sub>3</sub>、民間営利企業 D<sub>1</sub> etc.）をもつ場合——単なる可能性ないし蓋然性をこえた現実の賃金格差構造を生み出し、この産業構造の階層性の強固さに応じて、固定化される傾向をもつことになる〔別図（1）参照〕。

なおまた、イ) においては一応1枚の統一的供給表を想定したが、福祉サービスへのニーズの個別的性格から由来するサービスの定型化の限界を考慮に入れるとき、それへの対価をあらかじめ客観的に標準化することにも限界があり、この不定型性に由来する賃金格差が、ロ) に由来する格差の識別を極めて困難なものにしている。

別図(1)



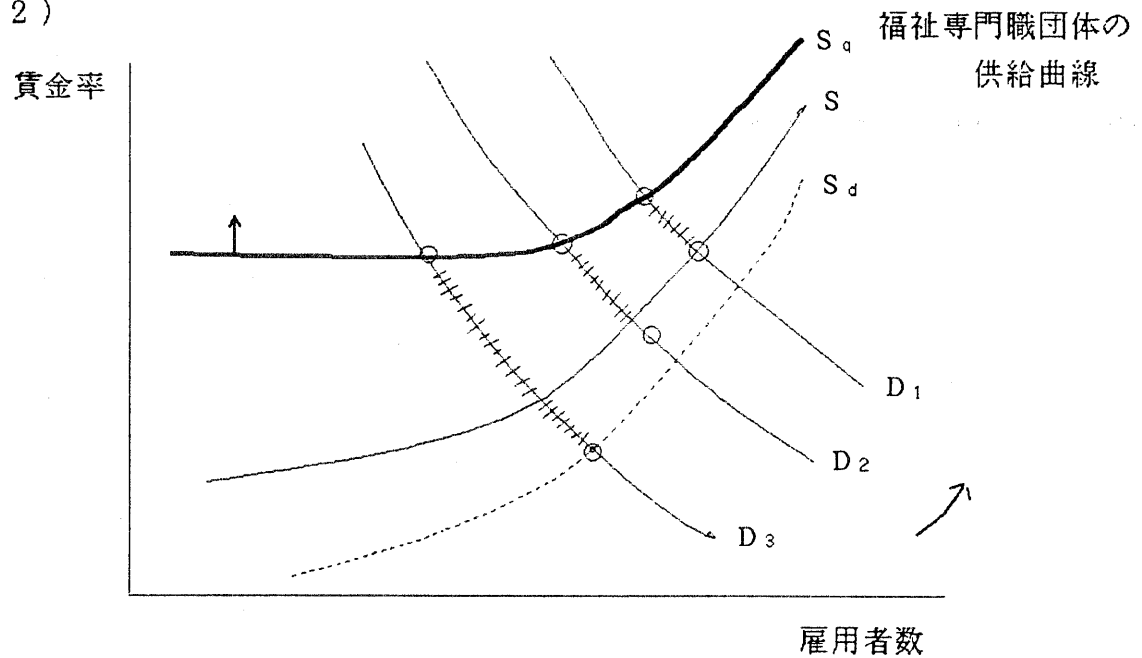
### 3. <福祉専門職>の導入による報酬決定メカニズムの変容

- イ) いまここで福祉労働の領域に、公的な機関の試験を経て、1つのプロフェッションとしての資格認定を行う仕組みを導入することは、何よりもまず、福祉労働供給表を複数化し、より質の高い（と期待されうる）福祉労働（ $S_q$ ）と従来からの—— $S_q$ との対比で相対的により質の低いものと位置づけられざるをえない——福祉労働（ $S$ ）とが明確に分離することを意味する〔現実には前者は資格の数に応じて $S_{q-1}$ （例えば、社会福祉士）、 $S_{q-2}$ （例えば、介護福祉士）・・・となるだろうが、ここでは $S_q$ として代表させる〕。両者が相互に他を規制しあうことは当然である。
- ロ) 前者、即ち資格をえた（qualified）福祉労働従事者は、当然にも福祉専門職団体（professional association）を組織し、独自の供給表（ $S_q$ ）——これは2.における理論的想定とは異なる現実的な表である——を公示することになるだろう。その供給曲線（ $S_q$ ）は傾向的には水平化するであろうが、全般的に従来の供給曲線（ $S$ ）より高く設定されるに違いない。献身（dedication）、自己実現（self-realization）などの動機による $S_q$ の下方弾力性は、ここでは' $S_{q-d}$ 'といった形ではあらわれず、 $S_q$ の水準設定における自己規制力〔高すぎない程度の高水準化〕として作用することになるだろう。しかし、それはこれらの動機が弱まるためではない。そうした動機はプロフェッショナルとしての意識の明確化と共にむしろ高揚するであろうが、彼らがリーズナブルと考える報酬を切り下げることよりは、その報酬水準のもとで——ニーズの複雑化、多様化に対応しつつ——積極的に自発的なサービスの向上を計ろうとする方向（各種の研修の日常化を含む）へ作用すると考えられる。この限りで、 $S_q$ の水準それ自体にはむしろ上昇圧力が働くと考えることが自然であろう〔別図（2）参照〕。
- ハ) 有資格者の（フォーマルな）供給表（ $S_q$ ）の設定は、当然に無資格者の（インフォーマルな）それ（ $S$ ）との間に賃金格差を発生させる。長期的にみれば、福祉ニーズの高度化の進行によって $S_q$ への需要が確立され——またそうした動向に対応して、無資格者の資格獲得が促進され—— $S$ が $S_q$ へむけて牽引される力が働くであろう。しかし短期的には、福祉ニーズをもつ者の支払能力の格差に規定されて、福祉サービス労働市場は非競争的な階層的市

場に分節化する危険もある。

- ニ) このような危険は、福祉サービスの需要表が  $D_1$ 、 $D_2$ 、 $D_3$ 、・・・というように階層化している状況のもとでは、単なる可能性に止まらない。主として有資格者に依拠し、相対的に高賃金を払って ( $S_q = D_1$ )、高い質のサービスを供給する経営体 (例えばシルバー企業) を一方の極とし、主として無資格者に依拠し、その献身動機にもよりにかかって、可能な限りの低賃金を払いつつ ( $S_d = D_3$ )、限界的な質のサービスを供給する経営体 (例えば、「措置費」に制約された非営利民営「施設」) を他方の極とするような福祉サービス供給の差別化が進行し、そのままに放置すれば、やがては構造化するまでに至るであろう [別図(2) 参照]。

別図(2)





#### 4. 展望と政策的課題

- イ) 以上に整理した福祉サービス労働市場のメカニズムからすれば、〈福祉専門職〉の待遇条件——中心的にはその報酬——の具体的水準およびその変化の動向を主導するのは、①短期および中期的には、D曲線のシフトである。(可処分)国民所得の増大、人口の高齢化、福祉予算の増大、民間営利企業の福祉事業への参入などがDを右上にシフトさせ、〈福祉労働〉の賃金率を改善する可能性は高い。また、②中期的ないしやや長期的には、上記の諸要因が「福祉ニーズの質の高度化・多様化」を媒介して、〈福祉専門職〉への需要を強め、更にまたその専門的能力の向上を要請することによって、——ドラスティックな動きとはならないであろうが、結局は—— $S_q$ 曲線をも上方にシフトさせる傾向をもつであろう。報酬の改善はこの点でも見込みがある。ただし、③充分な長期間の経過ののち、〈福祉専門職〉としての資格取得が実質的に〈福祉サービス労働〉一般の前提条件にまでなるとすれば、 $S_q$ 表は独占的供給価格の性格を帯び、これへの規制メカニズムが必要となつてこよう。
- ロ) 〈福祉専門職〉制の導入のもとで検討さるべき政策的課題のうち、短期的な処理を要するのは、①供給サイド(S)に関しては、資格取得者と無資格者との間に発生する待遇条件の格差( $S_q - S - S_d$ )に対する経過的な措置である。この配慮を欠けば福祉サービス供給組織内に混乱が生ずるおそれがある。種々の方策が種々のレベルで案出さるべきであろうが、制度総体のレベルでいえば、資格取得条件の設定・修正に関して、実務経験上で実績のある無資格者層に発言のチャンネルを保証することが摩擦の緩和に役立つであろう。同様にして、短期的な処置を期待されるのは、②需要サイド(D)に関して、 $D_3$ 的経営——福祉労働従事者の献身性の上に安住して、低賃金の支払いを既成事実化する経営——のあり方を抜本的に見直すことである。公正の実現をめざす福祉サービス提供が、不公正な条件下に置かれた労働によって担われることは背理であろう。 $D_3$ を $D_2$ に近づけることによって $S_q$ と $S$ ないし $S_d$ との格差が減少することはいうまでもない。
- ハ) 政策的課題のうちで、構造的性格のものについていえば、①何よりもまず、 $S_q$ によって提示される各種福祉サービスの多様化と高度化を保証すること、

つまり、ニーズの変化に対応しうるように、〈福祉専門職〉資格取得者たちのたえざる自己訓練・自己開発をうながすための仕組みをつくり、場所的・時間的・資金的便宜を供与することである。ここでは、福祉専門職団体と中央・地方の公行政との協働が必要となろう。しかし、②当然ながら、最終的に重要なのは、 $S_q$ と $D(D_1, D_2, D_3 \dots)$ との交点の確定、つまり'賃金および労働条件・協定'(pay and conditions agreement)の締結メカニズムのルール化であろう。(②-1)福祉専門職団体と各企業ないし企業集団との随時の自発的'団体交渉'(collective bargaining)にこれを委ねるといふ近代的な労使関係システムが生まれることは自然であろうが、(②-2)これをより制度化されたものとしての利害諸団体の協議・決定機関——おそらくは、(i)公行政、(ii)福祉サービス受給者、(iii)福祉サービス供給事業体、(iv)福祉専門職団体、の4者構成となるであろう——に整序するコーポラティスト的機構(corporatist institution)を構想してゆくことも有益であろう。福祉サービスという領域の特性と福祉労働に特有なメンタリティがそうした指向——つまり待遇条件の決定の場を、単に経済的な市場取引のルールのみによだねるのではなく、社会的・政治的な協議と合意の場ともしてゆく指向——に親和性をもつと考えられるからである。

(1990.2.5)