

論 文

デンマークにおける高齢者介護政策の変化と  
福祉国家におけるケア労働者としての女性の役割  
ー オーデンセ市を事例として ー

大塚 陽子

Transition of Elderly Care Policy and the Role of Women as  
Professional Caregiver in the Danish Welfare State:  
A Case of Odense City

Yoko OTSUKA

Abstract

This research focuses on women's role as professional caregiver in the transition of elderly care policy in the Danish welfare state. Danish women's economic independence is guaranteed by their employment as care worker in public sector. However, after the 2007 administrative reform, municipalities have to take responsibility to care for the elderly. In Odense City, the third largest city in Denmark, the reformation changes the direction of elderly care policy: Care services are limited to respect for individual free choice; Healthy citizens including family members and relatives are expected to participate in voluntary care work to improve their quality of life as well as early care prevention for themselves; Squeezing care services produces unstable employment of care workers even though Denmark is famous of "flexicurity". In this situation, it can be said that aging society and women's economic independence as professional caregiver are not always "win-win" in the welfare state of Denmark.

キーワード：デンマーク福祉国家、高齢者介護政策、ケア労働者、女性の役割、再家族化

## I. はじめに

デンマークの高齢者福祉が、1974年の「生活支援法」を経て、1979年～1982年に定められた「人生の継続性」、「残存能力の活用」、「自己決定」といった高齢者福祉3原則に基づいて組み立てられてきたことは、日本においてもよく知られている。そして、デンマークにおいては、「残存能力の活用」の観点から介護予防活動を推進する政策が1990年代後半から実施されてきた。高齢化が進行するなかで、要介護状態にある高齢者数を減少させることを意図した諸政策は世界中でも珍しくないが、福祉経営と人間らしい生活の境界をどこに定めるのかについては、福祉先進国と呼ばれるデンマークにおいても課題が残っている。当該国では、2003年～2007年におこなわれた大規模な行政改革により、福祉の合理化が進み、高齢者介護政策も幾度となく改変されてきた。

福祉の合理化のなかで、ケア労働者の立場はどうなっているのだろうか。デンマークでは、高齢者の介護は行政の責任であることが「生活支援法」において明記され、高齢者の介護は、少なくとも法制度上は家族の役割として期待されていない。しかし、公的領域のなかのペイドワークとして、高齢者の介護を担っているのは圧倒的に女性である。確かに、デンマークを含む北欧諸国の女性は、独立したペイドワーカーとしての役割を福祉レジームのなかで与えられているが、多くは公共部門におけるケア労働者としての地位である。北欧諸国の労働市場におけるジェンダー別職域分離の顕著さは、フェミニスト研究者によって鋭く批判されている（注1）。このようななかで、高齢者介護政策の変化は、ケア労働者として経済的な自立が保障されてきた多くの女性労働者の地位や福祉国家の役割の変化を予見させられると思われる。

本稿は、デンマークにおける2007年の行政改革以降の高齢者介護政策の変化のなかで、労働市場におけるケア労働者の置かれた状況に焦点をあてることによって、高齢化が進行するデンマーク福祉国家における女性の役割を再考することを目的とする。第2章ではまず、ジェンダー別職域分離が顕著だといわれるデンマークの労働市場における女性の位置づけおよびケア労働者の現状について、統計から考察する。第3章では、高齢者介護政策は地方自治体の裁量となることから、デンマーク第3の地方都市であるオーデンセ市を事例として、高齢者介護政策の近年の変化を俯瞰し、第4章では市の高齢者福祉部門職員、女性介護労働者、介護労働者最大の労働組合であるFOA（Fag og Arbejde）への聞き取り調査を分析する。そして最後に、高齢化と財源不足のなかでデンマークの福祉国家における女性の役割がどこへ向かいつつあるのかを論じることとする。

## II. デンマークの労働市場における女性の位置づけとケア労働者の現状

本章では、デンマークにおける女性の役割を再考するにあたって、実際に女性が労働市場においてどのように位置づけられているのか、そして、女性が多くを占めるといわれているケア労働者の現状について統計からみていく。

## II. 1. 女性の社会進出とジェンダー別職域分離

デンマークにおける16才～64才の労働力率は、2014年現在で女性70.5%、男性76.9%である（Statistikbanken: AKU120）。女性の労働力率は世界の他の国々と比較しても極めて高い。

部門別にみると、2012年における全雇用労働者のうち、公共部門労働者は35.9%、民間部門労働者は64.1%であり、公共部門の大きさがよくわかる。男女別では、公共部門労働者のうち女性が68%を占めており、民間部門労働者のうち女性が占める割合は38%に過ぎない（Statistikbanken: RASOFF23）。公共部門労働者のうち、90%以上が女性労働者によって占められている職種（地方自治体レベル）は、保育士、介護福祉士、看護師、歯科衛生士といった社会福祉専門職であり、一方、90%以上が男性労働者によって占められている職種は、消防士、技術専門士などである（Kommunernes og Regionernes Løndatakontor : Ligestillingsstatistikken, 2013）。北欧諸国のなかでもデンマークの女性は男性比率の高い職場への進出が相対的に高いといわれているものの、ジェンダー別職域分離は、北欧のジェンダー政策の課題ともなっており、教育文化や職場文化にも影響を及ぼしている（Bloksgaard, 2011）。

フルタイム／パートタイムといった就労形態については、2012年における週32時間未満のパートタイム就労をみると、男性のパートタイムは全男性労働者の15%なのに対し、女性は36%にも上る。パートタイム就労率はここ10年間で男女ともに5%ほど上昇しているが、男女の比率格差に変化はない（Beskæftigelsesministeriet, 2013）。しかし、ジェンダー相違があると、老後の年金受給額に影響することが問題になる。

勤続年数もまた、老後の年金受給格差を左右する要因である。2012年における早期退職年金受給者を見ると、57%は女性であった。2004年～2006年には退職年齢が67才から65才に引き下げられたこともあり、男女ともに労働市場に留まる傾向が増加したが、それでも、60才になると、女性の42%が退職している（Beskæftigelsesministeriet, 2013）。

賃金については、2011年における一般賃金の男女格差は17%であった。部門別では、民間部門が13～15%、公共部門の地方自治体レベルが8～13%、国レベルが6～8%という結果であった。賃金は学歴や職歴に左右されるとはいうものの、女性が多い公共部門（特に地方自治体レベル）では相対的に賃金が低く、男性が多い民間部門では相対的に高い（Beskæftigelsesministeriet, 2013）。2011年の可処分所得をみても、年額DKK（デンマーク・クローネ）5万以上35万未満の階層では、男女ともにおよそ半々か、女性が5割強くらいであるが、DKK 35万以上になると、男性が6割以上と逆転し、DKK 70万以上80万未満では男性8割、女性2割となり、DKK 200万以上300万未満では男性86%、女性14%と、男女格差は断続的に拡大する（Statistikbanken: INDKP6）。

このように、デンマークにおける女性労働は決して高賃金とはいえない公共サービス部門に集中しており、福祉国家における女性の役割は公共サービスの提供にあるといえる。職域分離が個人の職業選択の結果だったとしても、その役割が経済的に自立できる水準になれば、女性の役割は労働市場において安価に利用されるだけである。ターンクビストは、この状況を非同一労働・非同一賃金である水平的差別から、同一労働・非同一賃金である垂直的差別への構

造的な変化であると指摘している（ターンクビスト，2016年発行予定）。

## II. 2. ケア労働者の現状

デンマークにおける保育・介護・看護などのケア関連業務に携わるフルタイム労働者は2013年現在で15万1437人となっている。高齢者介護関連業務に携わるフルタイム労働者は10万4586人で、うち、事務管理、清掃・調理スタッフ、理学療法士、社会福祉士を除く介護労働者（介護ヘルパー、看護助手など）は8万3881人となっている（2009年）（注2）。

ケア関連業務従事者は、圧倒的に基礎自治体レベルにおける就労が多い。ケア関連業務従事者数は2000年から年々増加して2010年には15万9812人になったものの、2011年に15万3707人となり、減少傾向にある（Statistikbanken: RES10, 10X, 10XX）。

デンマークではケアを必要とする高齢者のおよそ80%が在宅ケアを受けているため（Statistikbanken: AED05, AED06）、フルタイムの訪問介護労働者の性別内訳をみると、2013年では総数3万4939人のうち女性が3万2503人と93%を占める（Statistikbanken: SLON21）。

就労形態について、ケア関連業務従事者のなかでは、全労働者の場合と同様に、女性のパートタイム就労率は3分の1強である。2013年における施設介護労働者の統計では、女性の36%がパートタイムであった。しかし、男性も34%であり、同業種におけるジェンダー差異はそれほどみられない（Statistikbanken: RASOFF34）。

賃金に関しても同様で、2013年における訪問介護労働者の賃金は標準で月額DKK 3万534であるが、性別内訳をみると、女性DKK 3万544、男性DKK 3万409でほぼ同一賃金となっている（Statistikbanken: SLON21）。女性の占有率が極めて高い職種である保育士・介護福祉士・看護師・歯科衛生士については、女性の賃金は男性よりも1～7%ほど高いのが特徴的であるといえる。しかしながら、地方自治体の介護福祉士の賃金は月額DKK 2万8628と、保育士（DKK 2万8200）よりは高いが、地方公務員の平均賃金（DKK 3万5684）よりは低くなっている（Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, Ligestillings-statistikken, 2013）。

介護教育機関で学ぶ学生は、準備課程から博士後期課程まで、2013年において3万9058人であった（注3）。そのうち、女性が77%の3万197人で、男性が23%の8861人を占めている。学士以上レベルで学ぶ学生であっても、女性は2251人中1623人と72%を占めているため、学歴よりも専門領域にジェンダー偏倚があることがわかる（Statistikbanken: KRHFU2）。

このように、ケア労働者のおかれた状況だけではジェンダー問題は特にみられない。むしろ、進路選択からつながる労働市場における職域分離そのものが、そのまま福祉国家における女性の役割として定着している。パートタイムの多さと賃金の若干の低さは問題であろうと思われるが、経済的に自立レベルにあることは確かである（注4）。しかし、高齢者介護政策に転換が生じた場合、福祉国家における女性の役割に変化はあるのだろうか。次章ではオーデンセ市における事例から実態を追究する。

## Ⅲ. オーデンセ市における高齢者介護政策の変化

デンマークでは地方分権が進み、各自治体は市民との対話を重ねながら民主的な合意形成をはかり、政策を効率的にその都度修正することはよく知られている。高齢者福祉も自治体の裁量に任されている。特に2007年以降は、14の県（Amt）および271の市（Kommune）であった地方自治構造が、県より大きな自治体である5つの州（Region）および以前よりも広域を管轄する98の市に再編され、住民の生活により身近な自治体によるきめ細やかな福祉サービス提供を促進するために、市の責任も強化された。

本稿で事例としてとりあげるオーデンセ市（Odense Kommune）はデンマーク第3の都市であり、2013年現在で人口19万3370人（女性9万8385人、男性9万4985人）である。うち、65才以上人口は3万1766人で高齢化率は16.4%となっている（Odense Kommune, 2012）。オーデンセ市は、2007年の全国規模での行政の大合併の完成年に、高齢者生活政策を採用した。2010年～2011年には高齢者・障害者管理部門の組織を大幅に再編し、さらに2015年にも改革をおこなっている。これにより高齢者福祉も変化を受けている。以下では、2007年以降の高齢者介護政策がどのように変化してきたのかについて論じていく。

### Ⅲ. 1. 高齢者生活政策 — 行政による高齢者生活支援の範囲の転換

2007年2月にオーデンセ市議会によって採用された「高齢者生活政策」は、2007年の行政改革で高齢者福祉がさらに市の裁量に任されることとなったなかで成立した。市が発行している *Odense Communes seniorlivspolitik*（Odense Kommune, 2007）によれば、この政策においては、「生活の質と一生を通じたさまざまな経験」が基礎とされている。高齢者生活にはいくつかの段階があることを考慮し、個々のニーズや欲求の違いに応じたサービス提供が強調されている。支援対象としては、介護が必要な高齢者ばかりでなく、活動的な老後を送りたい高齢者にも支援をおこなうことが明言されている。

市の役割として優先されるべき目標は4つあり、「活動的な高齢者生活をする人間らしさ」、「介護」、「街並みと住宅」、「市民との対話」である。まず第1に「活動的な高齢者生活をする人間らしさ」であるが、具体的に、市は、高齢者に対して文化的・社会的生活のための多様な可能性を提供し、また、市は、他者のために働いて世代間交流を進めるボランティア活動を支援する。第2の「介護」において、市は、要介護・介護の余地のある市民に対して、当事者の希望やニーズに応じてサービスを提供する。その際、サービス選択の自由と経験知を高める可能性を提供することが重要である。第3には「街並みと住宅」の保障がある。市は、高齢者にやさしい住宅の提供はもちろんのこと、生活の質を向上させるための環境づくり、歩行者・自転車の安全性と公共交通の利便性を促進する。そして最後に「市民との対話」であるが、市は市民と良好に連絡し合い、サービスへのアクセスを簡便かつ明確にすることが掲げられている（Ibid., p. 9）。

しかし他方で、本政策には市民に対する市の期待も明示されている。高齢者生活政策は市民

の共同決定権や自己決定権を下から支えるものの、同時に、市民は良好な高齢者生活を創造する責任があると述べられている (Ibid., p. 6)。高齢者は文化・余暇活動に積極的に参加し、経験知を高めるとともに、ボランティアな社会活動を通して積極的な努力を提供可能にすべきであることも盛り込まれている。そのなかには、保育所や学校への祖父母による支援制度なども含まれている (Ibid., p. 12)。介護に関しても、サービスは市民の自律を尊重し、社会的、精神的、身体的に最も可能な生活の質を達成するためのリハビリテーションとして提供される。また、他方では、市民の家族・親族も関わる事が求められている (Ibid., pp. 15-17)。

以上のことから、オーデンセ市の高齢者生活政策は、高齢者福祉3原則である「人生の継続性」を尊重しながら、個別ニーズとサービス選択の自由が強調され、生活の質を保障するための生活経験やボランティアへの参加が盛り込まれている。介護予防のための活動は2007年の行政改革まで明確な市の役割ではなかったが、ここでは、生活の質を保障するためのボランティア活動が要介護状態にない市民に期待され、市民にそのような活動の機会を与えるための組織化をおこなうことが、市の役割とされている。また、高齢者介護政策において家族や親族の役割が期待されることはこれまでなかったが、生活の質を保障するためのボランティア経験や当事者の「自己決定」に絡める形で強調されているといえよう。

### Ⅲ. 2. 介護行政の仕組み — 新しい組織・新しい福祉

オーデンセ市における高齢者福祉を統括する部署は、高齢者・障害者管理部 (Ældre- og Handicapforvaltningen) である。この部は、「相談」課 (Virksom Dialog: 直訳で、効果的な話し合い)、「訓練」課 (Virksom Træning)、「転換」課 (Virksom Transformation)、「支援」課 (Virksom Støtte)、「情報」課 (Sammenhæng og Virksom Viden)、「財務」課 (Virksom Indsigt) といった6つの課に分かれている (2014年現在)。各課はさらに専門領域別・地域別に細分化される。たとえば、筆者が2013年8月20日に聞き取り調査をおこなった「訓練」課は、「在宅介護」部門と「施設介護」部門から成り立っているが、「在宅介護」部門は「介護としての訓練」(Træning som hjælp) と「認知症」(Hjerneskaideområdet) の2つの係に、「施設介護」部門は「看護」(Sygepleje)、「訓練」(Træning)、「精神」(Psykiatri)、「ショートステイ」(Midlertidigepladserser) の4つの係に分かれる。そしてさらに、「介護としての訓練」は21の区域に分けられて、各区域担当の班に細分化される。

この組織体系は、2010年～2011年にかけて編成された。「訓練」課長のクリスティアンセン (Christiansen, L. T.) および「介護としての訓練」係長のオクセン (Oksen, A.) によれば、「介護としての訓練」係は、全国規模で実施された行政組織の再編が終了した2007年から2008年にかけて改組された、という。さらに、この組織体系は2015年1月に再編されている。具体的には、これまでの6つの課を廃止して、市内を東・南・西の3つの地域に分割して、それぞれの地域でケア対象者の症状を5種類 (身体障害・先天性知的障害・後天性重複障害・慢性進行性疾患・重度精神障害) に分けて、総合的なケアユニットが組まれている (Odense Kommune, Forvaltninger, 2014年12月17日アクセス)。

オーデンセ市では、財源とケアの質を効率的に両立させていくために改革をおこなっているが、最近では、限られた財源という現実に見合った新たな福祉の概念を打ち出すべく取り組んでいる。ケア対象の高齢者のうちおよそ85%が在宅で、15%が施設でケアを受けている(注5)。

「介護としての訓練」係長のオクセンの説明によれば、この「介護としての訓練」とは、介護を受ける側が残存能力を最大限に発揮するための訓練に介護スタッフが寄り添って見守ることであり、介護スタッフは介助をおこなうのではなく、当事者が在宅で自立した生活をできるようにアドバイスするのである。そして、介護スタッフには高齢者に自立訓練してもらうための専門知識を教育している、という。

また、福祉のための社会的一体感を形成するために、市民との協働は欠かせない。たとえば、2013年からは福祉キャラバンを設置し、新しい福祉についての市民との話し合いを14日間にわたっておこない、650人の市民が参加した。こういった活動を通して、市民にケアに関する知識・財政状況・これまでの経験を理解してもらい、さらに2015年1月からは、市民組織と協働しながら、供給されるケアは、あくまでも一時的なりハビリテーションであることを強調して、個々の高齢者・障害者の自立および目標を支えることを明言している(Odense Kommune: Ny virkelighed - Ny velfærd, 2014年12月17日アクセス)。

もちろん、2007年以降の介護の合理化・効率化を目指したサービス方針の転換当初には、ケア対象者やその家族を含む市民からの不満はあった。しかし、「訓練」課長のクリスティアンセンによれば、デンマークの地方自治体全体ではおよそ6000人分の介護人件費が削減された。その分の費用は介護ロボットなどの機器の購入や重度のケア対象者への手厚い介護に重点的に充てられているという。

福祉経営と人間らしい生活の境目の設定はどの自治体においても課題であろうが、2007年の行政改革は、福祉サービス提供の責務をよりいっそうオーデンセ市に与えることとなり、市もまたこれに苦勞している様子が伺えた。

## IV. オーデンセ市における介護労働者の現状

前章でみてきたように、高齢者介護政策の内容が変化するなかで、介護労働者としての女性の働き方および生活の状況はどのように変化しているのだろうか。本章では筆者が2013年8月20日(オーデンセ市)・23日(労働組合)および2014年8月21日(労働組合)に実施した聞き取り調査から探っていく。

### IV. 1. オーデンセ市

オーデンセ市職員の数では2013年現在で1万4153人と2010年(1万5163人)と比較すると1010人減少している。うち介護福祉士は2418人である。性別内訳をみると、女性87%、男性13%となっている。市職員の平均賃金はDKK 3万3013(女性DKK 3万2462、男性DKK 3万4630)と男性のほうが若干高い。介護福祉士のうち外国人は10.8%となっている(Odense

Kommune, 2012)。

既に述べたように介護労働者の人員削減は進んでいるが、それらは介護労働者の現場に変化をもたらしている。「介護のための訓練」係「Kanal 区域担当班」(Kanalgruppen) 班長のマドセン (Madsen, H. V.) によれば、この区域担当班の現状は以下の通りである。

「Kanal 区域担当班」には 29 人の訪問介護スタッフがいるが、うち 5 人は男性であり、2 人は移民である。数年前には男性は 12 人で、移民は 5～6 人であった。スタッフ 1 人で 8 人程度の介護を担当している。しかし、訪問の頻度や時間に差異があるため、重度介護の場合には 2 人のみ担当して 24 時間体制ということもある一方、夕方シフトの場合は 25 人訪問するが、服薬の支援のみということもある。「Kanal 区域担当班」のチーム体制としては、1990 年代より導入されたコレクティブ方式をとっており、この方式によって、スタッフのモチベーションや連携が維持されている。しかし、20 年前と比べて明確に変化したのは介護内容で、自立を見守るだけで家事代行はおこなわないし、服薬はテレビ電話を高齢者宅に供給してリマインドし、訪問回数を減らすシステムも取り入れつつあるとのことであった。

訪問介護労働者の解雇は増加している。1990 年代より導入されたフレキシキュリティによって雇用の流動性が高いとはいうものの、班長のマドセンによれば、4 年間の失業手当が 2 年間に短縮された。無論、2 年間以上失業しても、福祉手当が支給されるので生活はしていけるが、老後の年金は確実に減少する。さらに、早期退職年金の支給開始年齢も引き下げられたため、早期退職することも難しい。また、訪問介護スタッフの多くが市内在住であるが、転居などで退職すると転居先での再就職が困難なことから、遠方から通勤するスタッフも増加してきたという。

しかしながら、マドセンによれば、「Kanal 区域担当班」のスタッフの多くは週 30 時間未満のパートタイム就労を選択している。週 20 時間未満の者さえいる。経済的には自立し、年金受給資格もあるため、家庭生活を優先する者が多い。一方で、この班は当事者を巻き込んだ生活自立訓練の支援に関するプロジェクトに申請し、先進モデルとして社会省から注目をされているため、スタッフの仕事に対するモチベーションは高いという。

## IV. 2. 労働組合

他の北欧諸国にも共通することではあるが、デンマークにおける労働組合加入率は高く 7 割近い。公共部門では 9 割が加入する。全国には 120 の労働組合組織があり、最大規模のデンマーク労働総連盟 (Landsorganisationen i Danmark: LO) は 2013 年において組合員総数 89 万 4513 人 (女性 45 万 9020 人、男性 43 万 5493 人) が加入している。男女比率は女性 51%、男性 49% とほぼ半々である (Statistikbanken: LONMED)。全国で 3 番目に大規模な労働組合組織である FOA (Fag og Arbejde: 職業と労働) は 19 万 3000 人の組合員と 42 の地方支部をもつが、介護福祉士の労働組合としては最大規模の組織である。そのため、女性組合員の比率は 86% と極めて高い。組合員のうち 60% は地方自治体の介護労働者で、介護労働者組合員のうち女性が 92% を占めている (FOA, Medlemmerne i tal, 2014 年 12 月 20 日アクセス)。したがっ



て、介護労働者の現状をジェンダー視点から分析するには、FOA を調査対象とすることは適切だといえよう。

FOA の活動内容は多岐にわたっている。団体交渉のみでなく、失業や早期退職年金の基金といったセーフティネットの役割も果たす。他方では、自治体の委託を受けて、就労斡旋や職業訓練をおこなっている。また、近年では、組合員の健康問題に焦点をあて、職場環境を超えたライフスタイルの改善に向けた活動を実施している。その他にも高齢者のいきがいや高齢や介護についての社会的イメージ変革に向けた発信を積極的におこなっている。組合の実際の活動は、主に組合員の 20% を占める退職者のボランティアによって担われている（FOA, Medlemmerne i tal, 2014 年 12 月 20 日アクセス）。

FOA 組合員全体の失業率を経年変化で見ると、2007 年の 6034 人から 2008 年には 3491 人と急減したが、その後年々増加し、2013 年には 8575 人となっている（Statistikbanken: AUL01）。うち、社会保健部門の組合員の失業率は 2013 年で 3158 人、3.4% である。長期の失業は貧困にも結びつきやすい。FOA における貧困ライン以下の組合員は女性 1929 人で 1.1%、男性 171 人で 0.8% である。性別内訳では女性が 91% を占めることとなるが、これは女性の多い組合であるから、至極当然の数値である（FOA, December 2010）。

FOA 組合員のうち 85% は週 31.7 時間のパートタイムで働く。年収平均はおよそ DKK 22 万 9000 で、デンマークにある他の組合員よりも 23.5% 少ない。そして 61 才で早期退職する（FOA, Februar 2011）。筆者が聞き取り調査をおこなった FOA オーデンセ支部は、組合員数 1 万 101 人（2014 年現在）の組織であるが、大代表のスコウーラウリトセン（Skov-Lauridsen, N.）、部門代表のヤアアンセン（Jørgensen, H.）、評議員のミケルセン（Mikkelsen, E.）、組合員のシュヴァルトソーレンセン（Schwartz-Sorensen, H.）によれば、オーデンセ支部でも介護労働者の失業は年々増加している。解雇を恐れ、組合活動に積極的に関わることを躊躇する若年者が多い。労働者の権利を考えれば、組合としてはフルタイムを推奨しているが、実際には多くの組合員がパートタイムとフルタイムの間を行き来する。介護労働者は男女に関わらず家庭生活優先である。しかし、高齢者ケアサービスは、人件費を削減するために最低限のこしかやらなくなった。そのため、自立のためのリハビリ訓練を速やかにおこなえない高齢者は、メンタル面を含め、家族に頼らざるをえない。子どもが遠方に居住している場合は子どもにとっての負担になることもある。組合としても、ケアを必要とする高齢者に対しては可能な限り自立することを啓発している。ケアを必要としない高齢者に対しては地域ボランティアへの参加を促している。しかし、ボランティアには継続性がないため、専門の介護を補完する仕組みにはならない。FOA が実施する介護労働者向けの職業訓練内容も変化してきた。昨今では、高齢者に自立してもらうための心得に主眼がおかれている、という。

確かに、市の統計においても、介護人件費を削減するために高齢者ケアサービスは後退している。オーデンセ市内で訪問介護を受ける高齢者数は 2010 年までは 8582 人だったのが、2011 年には 7552 人となり、2014 年では 6902 人まで減少している。高齢者介護時間は 1 日に 2 時間未満が 4466 人（2009 年）から 3632 人（2014 年）、2～3.9 時間および 4～7.9 時間にそれ

ほど変化はないものの、8～11.9時間は471人（2010年）から203人（2014年）、12～19.9時間は440人（2004年）から133人（2014年）、20時間以上に至っては、1004人（2004年）から58人（2014年）と激減している（Odense Kommune, 2012）。デンマークは早期から介護予防活動を実践してきたとはいうものの、急激な介護人数や時間の減少は、介護労働者の役割を変化させていると理解できる。

### Ⅳ.3. 介護労働者の役割の変化は福祉国家における女性の役割の変化となるのか

以上のように、本章ではオーデンセ市における高齢者介護政策と介護労働者の現状についてみてきた。2007年の改革以降の介護サービス方針の転換によって介護労働者の大多数である女性の状況は大きく変化しつつあると見てよいだろう。高齢化は進行する一方で、介護サービスを受ける高齢者数は激減し、それと同時に介護労働者の解雇が増加している。デンマークにおいてかに雇用の柔軟性と社会保障の安全性を両立させたフレキシキュリティが機能しても、失業が長期化すれば、それは当面の生活よりも将来の年金受給額に影響する。また、早期退職やパートタイム就労が介護労働者の典型となっていることは、それが女性自身の家族生活優先や健康・体力的な理由による積極的な選択であったとしても、男女格差を引き起こすことに変わりはない。

介護が自立のための訓練となり、介護時間が短縮されるなかで、介護労働者の仕事内容も転換を迫られている。オーデンセ市と労働組合が指摘したように、今後は介護職の高度化、すなわち介護労働者の専門教育がキーとなろうが、これには2つの目的がある。1つは女性労働としての介護人件費の削減であり、他の1つは女性労働としての介護職の地位向上である。少数の介護専門職集団の形成は女性間を分断し、結果的としてジェンダー格差を広げる可能性も否めない。

## V. おわりに

本稿では 高齢化の進行により、女性にケア労働者としての自立した地位を与え、それに依存してきたデンマーク福祉国家における女性の役割の現状について考察してきた。確かにデンマークの福祉レジームにおいて、高齢化は女性労働を増加させ、女性に経済的自立の機会を与えることとなった。しかし、高齢化がある時点を過ぎ、介護の需要と供給のバランスが崩れると、高齢者介護政策が変革されるなかで、女性の自立した地位は必ずしも安定しているとはいえないことが、2007年の行政改革以降の現状から明らかになった。

労働市場におけるジェンダー別職域分離は、ジェンダー間の賃金格差や雇用年数格差からもたらされる老後の年金受給格差にそのままつながら結果となっている。介護労働者間においてジェンダー格差はほとんどみられないが、介護労働の合理化や専門化が進むと、女性労働（介護労働）の価値が高まる一方で、より多くの女性が介護労働者としてのセーフティーネットから排除されてしまう可能性がみえてくる。介護労働者として、「そこそこの自立した生活」を

保障されてきた多くの女性の状況は厳しくなるかもしれない。介護人件費が削減されることにより、必要とされるはずの介護が本人や家族に押し戻されて、高齢者のケアをめぐる公私関係が曖昧にされ、再家族化が進む可能性もある。実際にオーデンセ市の事例ではそのような可能性がみてとれた。いずれにせよ、高齢化は、女性の介護労働者としての役割、介護を必要とする老親に対する子ども（女性）としての役割、そして介護を必要とする高齢女性としての自立をめぐる役割と、介護する側であっても、介護される側であっても、女性が公私領域にわたって困難を抱える要因になることに変わりはない。したがって、高齢化と女性の社会進出が持続的に win-win となると単純に考えることは懐疑的といえよう。

デンマークは北欧諸国のなかでも政策的なジェンダー平等への関心が薄く、ボトムアップで政策が動くことが多いと指摘されるが、今回の聞き取り調査においてもジェンダー問題はほとんど焦点になっていなかった。ジェンダー別職域分離による水平的差別が、女性間、エスニシティ間の分断を含む、垂直的差別に移行しつつあるなか、デンマークが、質の高い高齢者福祉と女性の経済的自立を前提とした社会進出をどのように組み合わせるのか、動向が注目される。

## 追記

本稿は、平成 24 年度～平成 26 年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金 基盤研究 B 杉本貴代栄代表）「グローバル化する介護労働と福祉国家における女性の役割：国際比較調査からの考察」の研究成果の一部であり、拙稿「デンマークにおける介護労働とジェンダー—高齢化と女性の役割に関する再考察—」乙部・伊里・山口 編著『社会福祉とフェミニズム』ミネルヴァ書房 2015 年を改稿したものである。

## 注

(注1) 福祉レジームに都合のよい、国家主導で女性を労働市場へ動員するフェミニズムは、官制フェミニズム（もしくは国家フェミニズム）として議論されてきたが（Hernes 1987, Hirdman 1996, Borchorst and Siim 2008）、この体制は、女性をアクターとしてエンパワーメントする側面をもつ一方で、女性に選択肢を十分に与えないばかりでなく、労働市場における構造的なジェンダー差別を内包するものとして批判されてきた。

(注2) ケア関連業務従事者の詳細内訳は2009年までは統計上明確であった。

(注3) 介護労働者の訓練は、1990年に介護・看護・保健分野が一体化された社会・保健基礎教育法（Lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser）のもとで各自治体によっておこなわれる。この体系的養成制度は、9年間の義務教育期間終了後の準備課程（5ヵ月）、第1課程（1年2ヵ月）、第2課程（1年8ヵ月）、専門教育課程に分かれている。第1課程を修了すると社会保健ヘルパー（Social- og sundhedsjælper）という介護福祉士に相当する資格が与えられ、自治体に雇用され、有給で在宅・介護施設において働くことができる。次に、第2課程を修了すると、社会保健アシスタント（Social- og sundhedsassistent）としての地位が与えられて、看護助手として医療施設に勤務することができる。さらに専門教育課程では看護師、理学療法士、社会福祉士などになる道が開かれている。

(注4) 筆者が2004年～2006年に実施したデンマークのシングルマザーに対する聞き取り調査のなかで、介護労働者として働く女性の事例があったが、彼女たちの生活は経済的に自立できている水準にあった。給与そのものは2人親世帯に比べると半分以下だが、税や社会保障費用、保育サービスの優遇によって負担が大幅に軽減されているという結果がでた（大塚、2009年）。

(注5) デンマークでは脱施設化が進んでいる。オーデンセ市には28の高齢者施設があるが、特別養護老人ホーム（Plejehjem）は少ない。重度になると施設へ移り、手厚い介護が必要とされるものの、寝たきりの高齢者はケア対象者の20%ほどで、80%のケア対象者は在宅で自立して暮らせるような支援を受けている（Odense Kommune, 2012）。

## 参考文献

- 大塚陽子「デンマークのシングルマザー政策」 杉本貴代栄・森田明美編著『シングルマザーの暮らしと福祉政策 — 日本・アメリカ・デンマーク・韓国の比較調査』ミネルヴァ書房 2009年。
- クリスター・ターンクビスト（Christer Thörnqvist）「北欧の労働市場モデル」（第13章）ペーターセン（Petersen, K.）他編著／大塚陽子・上子秋生監訳『多元的な北欧福祉国家（仮題）』ミネルヴァ書房 2016年発行予定。
- Beskæftigelsesministeriet, *Kvinder og mænd på arbejdsmarkedet 2013*.
- Bloksgaard, Lotte, "Masculinities, Femininities and Work - The Horizontal Gender Segregation in the Danish Labour Market", *Nordic journal of working life studies* Vol. 1, No. 2, 2011.
- Borchorst, Anette and Birte Siim, "Woman-friendly policies and state feminism: Theorizing Scandinavian gender equality", *Feminist Theory* 2008 9, Sage, 2008.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Social Foundations and Postindustrial Economics*, Oxford University Press, 1999 (= 渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎：市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店 2000年)。
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Incomplete Revolution*, Polity Press, 2009 (= 大沢真理 監修・翻訳『平等と効率の福祉革命』岩波書店 2011年)。

- FOA, Fattigdom blandt FOAs medlemmer (dokument), 20. December 2010.
- FOA, Profil af FOAs medlemmer 2011, Kampagne og Analyse (dokument), 15. Februar 2011.
- FOA, Medlemmerne i tal (<http://www.foa.dk/Forbund/om-FOA/Medlemmer-i-tal> 2014年12月20日アクセス) .
- Hernes, Helga, *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*, London: Norwegian University Press, 1987.
- Hirdman, Yvonne, “Key Concepts in Feminist Theory: Analyzing Gender and Welfare” , FREIA Paper 34, Aalborg University, 1996.
- Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, Ligestillings-statistikken, Fordeling M/K, Løn M/K (<http://www.krl.dk/statistik/ligestilling/index.php>, 2014年12月17日アクセス) .
- Odense Kommune, *Odense Communes seniorlivspolitik*, 2007.
- Odense Kommune, *Odense i tal 2013*, 2012.
- Odense Kommune, Nøgletal for Odense Kommune 2013, Ny virkelighed - Ny velfærd, Forvaltninger (<http://www.odense.dk> 2014年12月17日アクセス) .
- Statistikbanken, AKU120, RASOFF23, INDKP6, RES10, 10X, 10XX, AED05, AED06, SLON21, RASOFF34, KRHFU2, LONMED, AUL01 (<http://www.statistikbanken.dk>, 2014年12月20日アクセス) .