

# ILO「家事労働者のディーセント・ワーク」条約189号 — 成立の背景とインドの家事労働者への影響に関する一考察 —

ILO's Domestic Workers Convention (#189)

— the background of the adoption and its influence on domestic workers in India —

新村 恵美  
(Megumi NIIMURA)

## Abstract :

International Labour Organization (ILO)'s new Convention concerning decent work for domestic workers was adopted in 2011, realized with the strong network of domestic workers' organizations and expected to bring a great change for domestic workers all over the world.

Because of certain particular features, domestic workers are "exploited, undervalued - and essential". Domestic workers in India share the same features, with an additional plight that the government, society, and employers seem to be uninterested in the rights of domestic workers. This is in spite of huge numbers of domestic workers living in the country as well as the existence of numerous organizations and social movements supporting their rights.

Although the environment might be far too different, it may be still useful not only for India but also for developed countries such as Japan, especially if we look into cases such as that the Domestic Worker's Bill of Rights passed by State of New York, US, in 2010 during the convention campaign.

With the newly created National Platform for Domestic Workers, domestic workers in India are now paving the way to ratification of the Convention in the country.

**キーワード** : 家事労働者、ILO条約、適正な労働、社会運動、インド

**Keywords** : domestic workers, ILO Convention, decent work, social movement, India

## 1. はじめに：研究の背景と問題意識、研究の目的

2011年6月にジュネーブで開催された第100回ILO総会で、「家事労働者<sup>1</sup>の適切な仕事に関する条約（第189号）」（以下「家事労働者条約」）が採択された<sup>2</sup>。この極めて画期的な条約は、数多くあるILO条約の中でも、家事労働者という職種の特異性を鑑み、他の一般的な労働条約による権利を十分に家事労働者が享受できることを狙いとしている。ILOの労働基準がインフォーマル経済に持ち込まれたこと、また無償労働の可視化にもつながる新しい労働基準であるという点でも、画期的である（堀内2010, p138<sup>1)</sup>）。この条約は2013年9月5日に発効し、現在10か国が批准している<sup>3</sup>。

ILO（2011 p6<sup>2)</sup> および2013<sup>4)</sup>）によると、①世界には15歳以上で主に家事労働者として働いている人が「少なくとも」5200万人おり<sup>5</sup>、②家事労働者の83%が女性であり、女性の賃金労働者の内家事労働者は7.5%を占めている<sup>6</sup>。③29.9%が、国の労働法の対象になっていない。④45%は週休がない、⑤3分の1以上の家事労働者がマタニティ休暇の権利を持っていないことが報告されている。

家事労働者は「搾取され、価値が正当に評価されず、それでいて不可欠<sup>7)</sup>と表現されるように、多くの国で女性がより担うことの多い「家事労働」の性質をそのまま有する<sup>8)</sup>。

筆者の2001年の研究からわかった、インドの家事労働者<sup>9)</sup>が抱える問題は、ILOや他の国で問題とされていることと共通する<sup>10)</sup>。例えばインドでは表1のとおり、1959年以降頻繁に「家事労働者法案」が出されてきたにもかかわらず、「法律ができることが家事労働者の多数解雇につながる」「法律執行のための運営・監視・強制にコストがかかる」等の理由で、却下されていた（Armocost 1994<sup>3)</sup>）。法の不在は現在も変わらない（Neetha and Palriwala 2011<sup>4)</sup>）。

表1 インドの家事労働者に関する法案一覧

提出年	法案名
1959	Domestic Workers (Conditions of Service) Bill
1959	All India Domestic Servants Bill
1972	Domestic Workers (Conditions of Service) Bill
1977	Domestic Workers (Conditions of Service) Bill
1989	House Workers (Conditions of Service) Bill
1990	House Workers (Conditions of Service) Bill

Source: Neetha and Palriwala 2011, arranged by Niimura

ILOにとって家事労働者の問題は新しいものではなく、1936年のILO総会での審議の場上がったのを皮切りに、たびたび上がってきた。特に労働組合やNGOは、家事労働者に対する特別の国際文書の必要性を訴えてきた（堀内2010, pp138-139）。家事労働者がある特徴にあった条約を得るまでには長い道のりがあったと言える。

これらを背景に、本研究は3つ問題意識から出発した。第1にILO条約採択という快挙をなぜ成し遂げることができたのか、第2に、条約採択に向けて家事労働者やその組織はどのように動いてきたのか、最後に、グローバルな動きの中でインド国内の家事労働者たちはどのように動いているのか、ということである。

そこで本論文ではまず、家事労働者がILO条約や法律の適用外になってきた背景を探る。ILOがこれまで家事労働者に関してどのように言及してきたのかを探ると同時に、実際にインドや日本の家事労働者に関する法律における扱いを参考にし、ILOの言及の背景を確認する。

次に、ILOが2011年の条約採択に向けて動き出す決定した背景で、家事労働者の組織やネットワークがどのように動いていったのかを論じる。ここでは、条約採択の動きと同時期に家事労働者の団体が法制化を達成したアメリカと、長年のたびたびの法案提出や組織的な動きがありながらも根本的な法律の制定に結び付いてこなかったインドを例にみる。

最後に、インドでの条約批准への試みを取り上げ、インドにおける法制化を阻む根強い要因を考察する。また、本論文で取り残された問題と、今後の課題を述べる。

## 2. 条約や法律の対象外とされてきた家事労働者：誰のための「適用除外」なのか

ILOの「家事労働者条約」は、家事労働者という特定の職種労働者のために作られた条約である。ILO家事労働者条約の前文には、「家事労働」が特別な条件下で行われること、そのために家事労働者の仕事そのものも一般的な基準で定めるのでは不十分であること、だからこそ、家事労働者にはその特徴を十分考慮した、家事労働者に特化した条約が必要であるということが明記されている（Preamble, ILO Convention No.189）。

ILOのレポートによると、家事労働者の状況に対する問題意識は近年に始まったものではない<sup>11</sup>。ILOは、条約や勧告が家事労働者を適用外とすることを明記していなければ、ILOの国際法の範囲では家事労働者も条約に含まれる、という立場をとってきた（ILO 2010, p16<sup>5)</sup>）。さらには、しかるべき方法で家事労働者の保護を訴えることで家事労働者の脆弱性を強調してきたし、家事労働者がその特徴ゆえに国際的な労働基準の保護から除外されることがないように努めてきたと記されている（ILO 2010, p16）。実際、他の一般的な条約の中で、家事労働者にかかわる検討がなされた例は少なくない<sup>12</sup>。

本節では、「家事労働者」に特化した条約が必要とされ、ILO総会の議案になった背景を、実際にインドと日本の国内の法律を例に確認する。加えて、法制化のもたらす影響について実証的な研究にも言及する。

### (1) ILO条約の「適用除外」条項

ILO条約の中には、家事労働者の「適用除外（flexibility clause）」の条項を設けているものがある<sup>13</sup>。批准の際に宣言することで、その国は家事労働者を合法的に適用除外とすることが可能になってしまう（ILO 2010; p16-24）。例えば、最低賃金決定条約（131号）を批准しながらも家事労働者を適用除外している国は多い<sup>14</sup>。さらに問題なのは、宣言をしていないにもかかわらず、国内の法律から除外している恐れのある国があることである<sup>15</sup>（ILO 2010, p22）。これについては、ILOのILO条約勧告適用専門

家委員会（CEACR）が度々問題視してきた（ILO 2010, p21）。

### (2) 国内法で適用対象とされない家事労働者

法律上は保護のもとにありながら、その運営上の問題や罰則の欠如のために実際には家事労働者が守られていない場合も多いことも指摘されている（WIEGO 2013）<sup>16</sup>。これは、家事労働者の職場が労働規制や監察の対象としにくい個人の家庭の中であるためだと考えられる。家事労働者・雇用者双方が所得税や給与税、社会保障費を支払わないケースは多いし、たとえ家事労働者が支払っていたとしても、雇用者が労働法に従わないこともある。家庭という場が労働規則や監察を許さない「立ち入り禁止」場所として見なされる限り、家事労働者自身も、自分が法律を守っても雇用者が守ってくれるとは限らないと思うのである（WIEGO 2013）。

インドでは、各種労働法が整っているものの、ほとんどの法律で家事労働者はその適用外となっている（新村2001<sup>6)</sup>; Pereira 1984, p317<sup>7)</sup>; Armacost 1994, p58）。現存の法律は家事労働者の特有の性質に対処できていないことが指摘される（Neetha and Pariwala 2011, p.23）。そのため、家事労働者の法律として1959年以降「家事労働者法案」<sup>17</sup>が何度も出されては却下されてきた（Armacost, 1994）<sup>18</sup>。

日本も例外ではない。労働基準法では、家庭が直接雇用する家事労働者は「労働者」の定義<sup>19</sup>にあてはまらず、適用外となる<sup>20</sup>。日本の労働法の適用外となる1つ目の理由は、封建的な価値観から脱却していない点である。実際、家事労働者と雇用者との封建的な関係のためその労働者とは異なることを理由に「これを同一の労働条件では律しかねる場合が多い」とする記述がみられる<sup>21</sup>。さらに、「先進国においても家事使用人の労働条件に関する立法例がきわめて少なく」、将来の研究問題であるとしている。2つ目の理由は、プライバシーの保護である。「国家的規制と監督を行うことは困難かつ不適切」（菅野2008, p106<sup>8)</sup>）との記載があり、家事労働者を雇用する家庭のプライバシーを重視しての適用除外である。ここには雇用者への

配慮はあっても、家事労働者への配慮があるとは言いがたい。

### (3) 法律を適用した南アの実例

1959年家事労働者に関する初めての法案がインドで出された時に当局は却下の理由のひとつとして、先述のように「この法案が通過すると、家事労働者の大規模な解雇が引き起こされ、家事労働者の雇用機会も縮小する」と、家事労働者にとって法律がマイナスに働くと推定されることを挙げた (Armacost 1994, p58)。この点は、実際にはどうだろうか。法律が適用されることで家事労働者の状況が変わることが既に検証された例を、ここで取り上げる。

南アフリカでは2002年11月、家事労働者を対象にした最低賃金法が導入された。ILO (2011, p41) は、2005年の男女別の最低賃金導入の影響の研究結果から、最低賃金の家事労働者への適用が、全般的な貧困を軽減したと結論づけている<sup>2)</sup>。

DinkelmanとRanchholdの研究では、最低賃金の導入によって、家事労働者の賃金が上がったこと、しかも雇用を控えるという傾向は統計上見られないことを実証している (2012, p27<sup>9)</sup>)。特に、最低賃金法導入前の平均給与が最低賃金以下だった地域では、最低賃金法導入後、賃金が13-15%増だという (Dinkelman and Ranchhold 2012, p41)。モニタリングや強制などのシステムを設けることなく達成していることには注目すべきであろう。

法律がもたらす効果について、同研究では興味深い分析がされている。第1に、雇用者が、法を遵守しないと罰せられるのではないかと感じることである。既に最低賃金よりも高い額の給与が支払われていた家事労働者に対しても、最低賃金に合わせて賃金を下げる方には動かず、むしろ賃金の値上げが実施されたことが推測された (Dinkelman and Ranchhold 2012, p41)。法律ができたことで、現状よりも待遇を向上させる必要性を、雇用者が感じたと言える。第2に、労働経済学の理論上、公正な賃金が支払われることで、労働者の意欲が向上するという仮説が期待できることである (Dinkelman

and Ranchhold 2012, p41)。最低賃金が定められるときと、労働者の留保賃金は高くなる。すなわち、満足のいく賃金が提示されなければ働くのを控える。最低賃金を定めるなどの政策が介入することにより、労働者は「きちんとした賃金をもらう」資格があることに気付き、不当な雇用形態を自ら避けることができる (Dinkelman and Ranchhold 2012, p41)。これは家事労働者および雇用者にとっての「労働者」としての意識化につながり、ひいては地位向上にもつながる。「ディーセント・ワーク」への大きな転換となるだろう。

### 3. ILO条約採択を実現させた家事労働者ネットワーク：ローカルからグローバルへ

前節では家事労働者の法制化が難航してきた背景を考察し、法律が存在することの重要性を論じた。南アフリカの例は、既存の法律の家事労働者への適用により雇用者・労働者双方の意識変化にもつながった好例と言える。

しかし実際には、通常の各種労働法では、家事労働者の特殊性は十分には補えない。実際、既存のILO条約は、適用除外条項を設けることで各国が批准しやすくなると考えられるが、そのために家事労働者は脇におかれることになってきた。ILOがたびたびこの点について議論を重ね、家事労働者条約制定への足掛かりを模索したのは自然のことだろう。

ILO条約の採択を推し進めるのに大きな力を発揮したのは、グローバルな家事労働者のネットワークの存在であった。このような団体はいつごろ、どのように結成されていったのだろうか。

本節では、ILOの議題になった経緯、および個々の家事労働者の組織がネットワーク化し最終的には1つのネットワークとなってILO採択を推し進めた経緯を、社会運動の視点から論じる。特に、ILOの動きと直接関係していたアメリカの家事労働者当事者の団体の組織化からネットワーク化していく過程を見る。

### (1) 労働者の組織化を保障するILO条約と「ディーセント・ワーク」の提唱

家事労働者の団体は多種多様で近年急速に数が増えている<sup>22</sup>。各国の団体の中には、古くから活動していた団体も見られ<sup>23</sup>、設立の背景は様々である<sup>24</sup>。

ILOの条約では、いかなる労働者も団結権を持ち、そのことで差別されないことが謳われている<sup>25</sup>。それにもかかわらず、「国内の法律で労働法の対象から外されているから」あるいは「雇用者が労働者の組織化を拒否するから」という理由で、家事労働者の組織化を禁止している国もある<sup>26</sup> (ILO 1994, p24<sup>10</sup>)。労働者の組織化の権利を否定する法律をもつこのような国々<sup>27</sup>に対して、ILO専門家委員会は、必要な措置を取るよう要請している (ILO 1994, p29)。

ILOは1999年以来、「すべての人にディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を」を目標として掲げてきた。前節でみたように、家事労働者は適用除外になることが多かったが、それは特殊で複雑な家事労働の性質によるものであった。堀内が「世界で1億人はいると推計される家事労働者は、ディーセント・ワークが欠けている一大グループ」(2010, p138)と指摘するように、家事労働者についてたびたび言及してきたILOにとって、法的保護は重要な課題であった。

2008年3月に開催されたILO理事会の場で、「家事労働者のためのディーセント・ワーク」を2010年の基準設定議題とすることが決定された。この背景には、家事労働者を対象とする条約の制定を呼びかけてきた、インフォーマルセクターの女性たちの国際的なネットワークをはじめとする団体の存在があった<sup>28</sup>。

この2008年の決定は、世界の家事労働者組織のグローバルなネットワーク構築に更なる勢いをつけ、明確な目的を与えるものであり、2011年総会での条約採択への大きな力となった<sup>29</sup>。

家事労働者の組織はどのようにネットワーク化を実現したのだろうか。ローカルな家事労働者団体が他の地域の団体とネットワークをつくり、さらにグローバルなネットワークに参加し

ていった過程が、世界各地で同時期に起こっていたと考えられる。ここではその1つの例として、アメリカ、ニューヨークの家事労働者の1つの組織であるDomestic Workers United (DWU) が、グローバルなネットワークに参加していった過程をみる。

### (2) 家事労働者の組織：〈団結した家事労働者たち〉Domestic Workers United (DWU)<sup>30</sup>による社会運動<sup>31</sup>

DWUは2000年に設置された、カリブ海地域、南米、アフリカ出身でニューヨークで働くナニー（子守り）、ハウスキーパー、高齢者介護者の組織である。労働者に尊重と公正な労働水準をもたらすため、また搾取や抑圧を終わらせるために組織され、現在6000名のメンバーを持つ。ILOの家事労働者条約に先立って2010年、ニューヨーク州でDomestic Workers Bill of Rights<sup>32</sup>が通過するまでのキャンペーンを行った団体でもある (ibid.)。

DWUには、家事労働者の法制化、組織化の点で特筆すべき特徴が挙げられる。1つ目は、自らの活動を「社会運動」と位置付けていることだ<sup>33</sup>。Domestic Workers Bill of Rights成立に先立つ約6年間はもとより、その後もデモ行進、マスコミへの働きかけ<sup>34</sup>等の手段で政治的な動きを活発に展開している。

2つ目は、家事労働者への積極的なアウトリーチ活動、啓発活動、教育活動を重視していることである。まだ組織化されていない家事労働者たちが力をつけ、メンバーが増加することを目指す。実際、例えば結成翌年の2001年には「ナニー・トレーニング・コース」に500名が参加するという動員力でメンバーを増やし、現在は6000人の組織になっている。

### (3) 全米の家事労働者団体のネットワークへ：〈全米家事労働者同盟〉National Domestic Workers Allowance (NDWA)<sup>35</sup>

アメリカの家事労働者にとって大きな転換点の1つとなったのが、2007年のアトランタで開催された全米社会フォーラムである。先述のDMUも創立メンバーとなったNDWAには、

アメリカの13の家事労働者団体が集結した。現在NDWAは、14州およびコロンビアdistrictの1万人のナニー、ハウスキーパー、高齢者ケア労働者たちが所属する、39の各地域の家事労働者当事者のネットワーク組織となっている。

興味深いのは、アメリカ南部で結成されたこの団体が、家事労働者の状況を、奴隷制時代のアフリカ系アメリカ人、農園労働者と関連づけていることである。1930年代のthe National Labor Relations Actによってほとんどの労働者の権利が守られることになったにもかかわらず、南部の法律家たちによって、巧みにこれらの法律やその保護から排除された対象であったと指摘する。このような排除は現在も残っているために家事労働者も不利な立場に置かれているとし、状況を変えるために活動している。社会に根強く残る差別を受けてきたアフリカ系の家事労働者と、近年増えてきた中南米やアジアからの家事労働者とがネットワーク化したのである。

NDWAは、DWUによるニューヨーク州のDomestic Workers Bill of Rights成立にも力を添え、その時の手法を活かして、他の州の法律キャンペーンを展開している。実際に2012年にはカリフォルニアでも同様の法案が可決されるに至っている。

#### (4) ILO条約キャンペーン活動への参加：〈国際家事労働者ネットワーク〉

International Domestic Workers Network (IDWN)<sup>36</sup>

さらに2010年、DWUがメンバーの一員である全米家事労働者同盟 (NDWA) は、ILO条約採択のキャンペーンを行う国際的ネットワークであるIDWNの設立メンバーになっている。

IDWNは、2006年11月にアムステルダムで開催された家事労働者組織代表たちの会議で<sup>37</sup>、家事労働者の組織化とディーセント・ワーク・キャンペーンを行うプロジェクトを發展させることが決定されたことから始まった。2007年、労働組合連合会 (IUF)<sup>38</sup>を基盤に

〈Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)〉<sup>39</sup>がサポートして、家事労働者に関するILO条約キャンペーンを行うことが決まった。2008年にILO条約キャンペーンを開始し、2009年に運営委員会ができてIDWNという名前が採用された。家事労働者自身の組合やメンバー組織のみがIDWNの決定権を持つ。リサーチやサービスを行う団体はネットワークに参加することができるが、投票権はないという、家事労働者当事者を中心に据えた組織であることは特筆すべきだろう。

ILO条約キャンペーンにより、個々の団体が連帯し、それぞれの地域でのネットワーク化も進んだ。家事労働者のリーダーたちがそれぞれの国の正式な労働者代表として選ばれ、彼女らのリーダーシップとそれぞれの有するネットワークが2011年の条約採択を可能にした<sup>40</sup>。

リーダーたちやそれぞれの家事労働者組織は今後、それぞれの国で条約締結をするための啓発活動を行ったり、法制化を推進したりすることが期待されている。

このように、ILOが条約採択への潮流の背景には家事労働者の組織やネットワークによるキャンペーンがあり、一方、ILOが基準設定議題に乗せたことこそが、短期間で急速に家事労働者のネットワーク化が進める原動力となったといえよう。

#### 4. インドの家事労働者の法制化、組織化とILO条約を背景とした動き

インドには低く見積もっても5000万人の家事労働者がいるとされる<sup>41</sup>。インドの家事労働者は、前節までに述べた家事労働者共通の特徴の他にも、インド社会に根強く残るカースト意識やそれに伴う女性の置かれた立場など、インド特有の要因のためにも苦境に置かれてきた(新村2001、新村2003<sup>12</sup>)。

Neetha and Palriwalaは「インドでは、国家も現存の法律や法的概念も、家事労働者やその職場および雇用関係の特徴に対応できるようになっていないし、むしろ対応することを拒否しているようでもある。」と表現する (Neetha and Palriwala 2011, p97<sup>41</sup>)。これを実証するか

のように、表1のとおりこれまで多くの法制化への働きかけがあったにもかかわらず、当局から拒まれ続けてきた(新村2001, 22<sup>6)</sup>)。

本研究は、ILOの家事労働者条約採択前後にインドではどのような具体的な法制化が「達成されたのか」を探ることを目的に出発した。しかしながら、条約採択前後にもインド国内で法案は出されている<sup>42</sup>ものの、実際の法制化にはつながっていない。したがって、本節では主に、近年の家事労働者の置かれた環境の変化を概観する<sup>43</sup>。その後、組織化の成果としてあげられる条約批准に向けた家事労働者のプラットフォーム設立の経緯とその活動について取り上げる<sup>44</sup>。

#### (1) 家事労働者の置かれた環境の変化

近年のインドの経済成長は急速な都市化、工業化等をもたらし、その一方で農村の荒廃や環境汚染に伴う工場の閉鎖や移転という状況も生み出している。これらは、インドの家事労働者の環境にも大きな影響を与えている。

##### (i) 家事労働者の増加と家事労働者の「女性化」

近年の大きな変化として、まず、著しい家事労働者人口の増加と、家事労働者の更なる女性化が挙げられる。

従来、インドの家事労働者に関する公式なデータは非常に少なく、NGO等による小規模なリサーチ結果程度であった<sup>45</sup>。学者や活動家によるロビー活動により、1999年と2004年の2回、政府による家事労働者のサンプル調査が実施された<sup>46</sup>。これによると、家事労働者の数は大きく増え、女性の割合も増えている<sup>47</sup>。従来、家事労働者の女性の割合の高さは指摘されていたが(新村2001)、さらに女性化が進んでいることがわかる<sup>48</sup>。

なぜ家事労働者数が増えたのだろうか。Neetha and Palriwala (2011) の記述から3つの要因が大きいと考えられる。第1の要因は、工業化と都市化である。地方農村が荒廃し、都市への移住労働者が増え、特にもともと家族のために家事労働を引き受けていた女性たちは、即戦力として家事労働者の仕事に就くようになった。一方、都市中間層や新富裕層が形成さ

れ、ステータス・シンボルでもある家事労働者の雇用が進んでいる。

第2に雇用者側の女性を取り巻く社会の変化である。一家の子どもの数が減り、中間層の家族は女子の教育にも力を注ぐため、女性の高学歴化が進んでいる。より収入のよい仕事に就くようになり、かつては女性が引き受けていた家事が十分にできなくなった。しかし女性が外で働く時間は増えても家事の必要性は変わらない。男女の性役割分担が変わらないまま、家事労働者を雇い入れることで家事の担い手を確保する。ここで興味深いのは、インドでは家事の負担を軽減する電気製品の普及はあるものの、未だに持つこと自体がステータス・シンボルとみなされ、家事労働者がいないときに使う程度だという。「テクノロジーは決して家事労働負担を減らしてははいない」(Neetha and Palriwala 2011, p106) と説明されている。

第3の理由は、女性が外で働く場合に必要な保育所がまだ整備されていないので、子どものケアも同時にしてくれる家事労働者が、雇用者にとって非常に便利である(Neetha and Palriwala 2011, p106) ことだ。

第4に、都市の生活は変わったが、伝統行事や宗教的な行事は省略したくないという要望があるためである。伝統行事を簡素化するという選択肢よりも、家事労働者を雇い入れることで伝統行事を維持していくという選択肢をとるのである。

##### (ii) パートタイム労働者の増加

都市の中間層が台頭し、限られた予算で雇用できるパートタイムの家事労働者の需要が急増したことも近年の特徴である。家事労働者の側も、働きに出始める女性たちは職場での家事の仕事と家庭での家事を両立するため、中間層の住む地域の近くのスラムに住みパートタイムをかけもちするという(Neetha and Palriwala 2011, p107-108)。

##### (iii) 職業紹介所 (placement agency) の増加

パートタイムの労働者だけでなく、住込み労働者も増加しているが、そこには家事労働者の職業紹介所の存在が大きい。政府の監督による正規の紹介所が存在しないために、SEWA<sup>49</sup>を

はじめ、教会やボランティア団体などが直接運営したり、バックアップしたりする。これらは労働者のケアを第一に考える紹介所である。他の紹介所の中には、家事労働者への配慮は低く、農村の女性を都市の中間層家庭に斡旋する業者が最も多い (Neetha and Palriwala, 109-110)。中間層が多く住む地域に形だけの事務所を設置して営み、時には悪質な斡旋をする業者も少なくない (Neetha and Palriwala 2011, p109-111)。

## (2) 全国家事労働者プラットフォーム 〈National Platform for Domestic Workers〉の設立

ILO条約の採択が背景にありながら、また1950年代から繰り返しの家事労働者法案が作成されていながら、前節で取り上げたアメリカのような、実際の法律制定は未だ実現していない。それでもこれまでにはなかった動きとして、ILO条約のインドとしての批准を推進するために全国家事労働者プラットフォームが設立されたことは特筆に値する。

ILO条約採択を受けて、インドの批准を目指すため、全国家事労働者プラットフォーム〈National Platform for Domestic Workers〉が2012年に設立された。異業種の労働組合、家事労働者の組合<sup>50</sup>であり、ジュネーブでの2011年の家事労働者条約採択をもたらした家事労働者のグローバルネットワークであるIUFとIDWNが、インドのチェンナイで行った会議を契機に設立されたものである<sup>51</sup>。

このプラットフォームは、2013年7月31日にデリーでイベントを行った。インド全国12の州から3000人の家事労働者が参加した。2013年6月16日、インドの12の都市で「国際家事労働者の日」を祝うイベントを行った後、署名キャンペーンを行って7月31日までの期間に10万人の署名も集め、デリーに集結したものである。ILO条約への批准や最低賃金の設定などを議会に要求している<sup>52</sup>。

## 5. 結論：インドの根強い問題の克服—ILO条約を出発点に

WID (women in development: 開発における女性の役割) やGAD (ジェンダーと開発) の概念を取り上げるまでもなく、低い社会的地位におかれている開発途上国の女性たちが力をつけること、さらには女性の経済活動の主流化が、その国の貧困緩和や開発に大きな貢献をするのは、もはや周知のことである<sup>53</sup>。

家事労働者は、経済的貢献をする女性が少なくない割合で従事している職種である。加えて、雇用者が経済活動に従事するのに家事労働者の存在が不可欠になっている。途上国においても先進国においても、より公正な男女の性役割分担を生み出し、女性の労働市場での活用を推進するとしたら、子どもや高齢者の介護で多くを担うことが多い女性と家族の運営のために家事労働者の力を借りざるを得ない。また、不可欠であるばかりでなく、例えば移住労働者が実際に生み出す経済的貢献は多大である<sup>54</sup>。

このようなことを背景に、そしてILO条約の採択を契機に、家事労働者はようやく注目されるようになった。ILOの家事労働者条約採択のプロセスの中で、世界中の家事労働者の組織はネットワーク化して大きな社会運動のうねりを作り出した。法律や政策、家事労働者を保護する枠組み規制を導入する国も増えている<sup>55</sup>。

急速な家事労働者の需要があるヨーロッパでは、家事労働者産業は急成長分野の1つと認識されている。ヨーロッパ諸国では、家事労働者を雇用することは、仕事と家族の生活の両立を望む中間層にとって不可欠な存在となっている。また、高齢化社会にともない、外で仕事をする家族にとって病気の人や高齢者のケアも家事労働者に頼らざるを得ない。家事労働者の雇用はめずらしいことではなく、家事労働者自身による組織化も活発である<sup>56</sup>。

大石が「世界はすでに、質の高い移住労働者を確保するための競争の時代に入っている」(2008, p23<sup>13)</sup>)と指摘するように、未批准の日本<sup>57</sup>でも、望むと望まざるとにかかわらず家事労働者を必要とする少子高齢化社会に既に入っているのである<sup>58</sup>。



インドにおいては、SEWAをはじめ女性団体の力強い活動がよく知られ、実際多くの女性リーダーが輩出されている。膨大な家事労働者人口を抱え、家事労働者の法案が数多く作られ、労働者としての権利を訴える組織化も活発に見え、そしてILOの家事労働者条約が採択されたという背景もある。それにもかかわらず、なぜ具体的な法制化が達成されないのだろうか。本論文の結論として、その理由の提示を試みたい。

第1に家事労働者は「労働者」であり、雇用者の家庭は「職場」であることへの認識が、雇用者の側に不十分であることだ。筆者の2011年の研究では、「家事労働者と雇用者双方の意識化」を課題として挙げたが、今回の研究を通して、より雇用者の意識に根本的で積極的な働きかけが必要であることがみえてきた。Neetha and Palriwalaが「なぜ、どのようにして、社会正義や社会福祉を唱える政府が、政府の委員会が出した勧告や、市民の労働の場での権利を求める法律を、棄却することができるのか」(2011, 99)と訴えるように、政府からの法案を通さないようにしようとする力が強く働いている。

第2に女性の家事労働と結びついたジェンダーの問題でもあることだ。家庭の中で家事を引き受けていた女性が収入をもとめて外に働きに出るときに、家庭内で家事の分担を見直すという選択肢が取られず、家事労働者を雇用することで容易に解決できる状況がある。ケア労働の価値が認知されること、家事労働者が法的に認知されること、そして男女の固定化した役割分担がよりジェンダー平等な方向に向かうことは、密接にかかわっていると考えられる。

法制化が阻まれる第3の理由として、インドの規模の大きさと多様さを挙げたい。12億を超える人口を抱えるインドには、低く見積もっても5000万人もの家事労働者が存在するだけでなく、多数の公用語を有するなど、非常に多様な面を持つ国である。国家規模のリサーチは1994年、2004年に行われたが、カバーした家事労働者は238万人にとどまる。社会的に弱い立場におかれ教育の機会が得られなかった家事

労働者が多いことを考えると、未だ途上にある国レベルの積極的で大規模なアウトリーチの活動等が、至急になされるべきだろう。

## 【註】

- 1 ILOによると「家事労働」とは、「家庭において又は家族のために行われる労働」であり、「家事労働者」は「雇用関係の下において家事労働に従事する者」と定義される。なお、「随時または散発的」でないこと、家事労働を職業として行うことも、家事労働者の要件となっている(ILO家事労働者条約 前文)。
- 2 Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189): Convention concerning decent work for domestic workers.
- 3 条約批准が完結した国はモーリシャス、ウルグアイ、フィリピン(以上2012年)、ニカラグア、イタリア、ボリビア、パラグアイ、南ア、ガイアナ、ドイツ(以上2013年)の10か国。コロンビア、ドミニカ共和国、コスタリカ、エクアドル、アルゼンチンの5か国は国内で批准を決定済み。ブラジルとタイはこの条約を機に、国内で家事労働者保護のための法律を改正した。日本は未批准。  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO::P11300\\_INSTUMENT\\_ID:2551460](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO::P11300_INSTUMENT_ID:2551460) および<http://wiego.org/informal-economy/ratification-countries-domestic-workers-convention-c189> いずれも(2013年12月19日)
- 4 [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/issue-briefs/WCMS\\_206114/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/issue-briefs/WCMS_206114/lang-en/index.htm) (2013年8月30日)
- 5 資料によって大きく差がある。例えば後述のように堀内は「推定1億人」(堀内 2010, p138)としている。
- 6 この数字は平均であり、特に顕著な南米では家事労働者の9割以上が女性で、女性の雇用の2割近くを家事労働者が占める国が多くある(ILO 2010, p6)。
- 7 2010年5月に南アのケープタウンで開催された、Social Law Project Conferenceのタイトルより“Exploited, Undervalued – and Essential: The Plight of Domestic Workers”。
- 8 家事労働の性質と家事労働者の苦境との関係については、新村2001<sup>6)</sup>及び同2003<sup>12)</sup>に詳し

- い。
- 9 インドにおける家事労働者の定義は、「家事労働者に関する国家政策案」によると「報酬（金銭であれ物品であれ）を受けて、直接あるいは斡旋業者を通じて、短期あるいは長期で、パートタイムまたはフルタイムで、雇用者宅の家事に従事するために、他人の家に雇用されている労働者。ただし、雇用者家族の場合は含まない。」とされ、勤務時間および雇用者との関係によって
- a) パートム b) フルタイム c) 住込みに分けられる。
- [http://wiego.org/informal\\_economy\\_law/domestic-workers-india](http://wiego.org/informal_economy_law/domestic-workers-india) (2013年12月)。
- 10 新村2001での主な発見は次のことである。
- ①家事労働は家族の一員が行う場合「アンペイドワーク」であるがゆえに、職業としての家事労働者も価値が低くみなされ、より社会的に弱い立場にある階層の女性が引き受けている。
- ②雇用者、家事労働者双方に、家事労働者が「労働者」であるという意識が欠如している。キャリアアップの可能性が少なく、誇れる仕事とはみなされない。
- ③雇用者家庭という密室での仕事のため、孤立した職場となり、組織化が難しい。
- ④法制度へのアクセスが限られている。
- ⑤家事労働者の組織は各地に散在するが、全国規模の団体はなく、影響力は弱い。
- 11 これについては堀内（2010）に詳しい。例えば1936年、1948年、1965年のILO総会で取り上げられている。
- 12 例えば、Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No.173) の採択の際には、“enterprise's assets”を“employer's assets”に修正したとい経緯がある。家事労働者が間接的に除外されないためと説明される (ILO 2010; p16)。
- 13 実際に家事労働者の除外を宣言している条約には次のものが挙げられる。
- Holidays with Pay Convention (Revised), 1970 (No.132)【ベルギー】
- Night Work Convention, 1990 (No.171)【ドミニカ共和国】
- Part-Time Work Convention, 1994 (No.175)【オランダ】
- Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No.130)【ルクセンブルグ】
- Minimum Wage Fixing Convention, 1970

(No.131)【実施国は注13参照】

Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173)【スペイン】(ILO, 2010, p22)

- 14 ボリビア、チリ、エジプト、フランス、ギニア、ウルグアイ、イエメン、ザンビア他
- 15 グアテマラ、韓国、レバノン、オランダ、スリランカなど。
- 16 <http://wiego.org/informal-economy/occupational-groups/domestic-workers> WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing) (2013年9月)
- 17 インドにおいて、議員立法は、通常は棄却されることが多い。それでも、社会で問題になっていることへの関心を引き起こすことを目的に提出される (Armcast 1994, 59)。
- 18 詳細については、新村（2001）を参照されたい。
- 19 「同居の親族のみを使用する事業及び家事使用人については、適用しない」（労働基準法、第116条）と明記。
- 20 ただし、企業や社会福祉法人から家庭に派遣されている場合は「労働者」となり適用を受ける（労基法第9条の定義より）。実際には日本ではほとんどの家事労働者は企業や社会福祉法人から家庭に派遣されているという（堀内 2010, 138）が、雇用方法が複雑になれば、注意が必要であろう。なお、労働組合法、労働契約法の定義では、家庭で直接雇用される家事労働者も対象となる（菅野 2012, p590<sup>8)</sup>。
- 21 厚生労働省が寺本より引用。「第3回外国人高度人材に関するポイント制導入の際の基準等に関する検討会（2011年7月26日）」資料『家事使用人の帯同について』。寺本廣作「労働基準法解説 日本立法資料全集別巻46」（1998）。なお、寺本は「家事使用人」と呼んでいる。（<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001qu38-att/2r9852000001qu88.pdf> 2013年9月26日）
- 22 <http://wiego.org/informal-economy/occupational-groups/domestic-workers> (2013年9月)
- 23 例えばケニアのKenyan Union of Domestic, Hotel, Educational Institutions, Hospitals and Allied Workers' Union (KUDHEIHA) は1950年に家事労働者の団体として発足したのち、他の分野の労働者たちにも広がった。
- 24 これについてはインドの家事労働者組織につ

- いても同じことが言える（新村, 2001）
- 25 条約第87号「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」（1948）および条約第98号「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」（1949、2013年9月現在163か国が批准）では、すべての労働者（ただし警察・軍隊についての規定は各国の判断によるとされている）が団結する権利を持つと明記される。
- 26 ほとんどの国で労働者および雇用者の組織化の自由を認めている中で、いくつかの国では、その国の法律によって、公務員や役職者などと並んで家事労働者が労働組合を作る権利を否定されている。理由は、①労働法の対象から外されているから、あるいは②労働法で労働者の組織化が否定されているからである（ILO 1994, P29）。
- 27 例としてニカラグアが挙げられている（ILO 1994, 29の脚注）。
- 28 Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) は、ILO条約に大きな変化が訪れた契機として2007年、国際労働組合総連合（ITUC：The International Trade Union Confederation）とILOの労働者グループが、繰り返し呼びかけを行ったと記録している。それを強くサポートした組織の1つがWIEGOであった。
- 29 この経緯については、WIEGOのサイトで詳細に紹介されている。<http://wiego.org/informal-economy/campaign-domestic-workers-convention>（2013年9月18日）
- 30 <http://www.domesticworkersunited.org/index.php/en/>（2013年9月）
- 31 ここで言う「社会運動」とは、重富（2005）<sup>11</sup>が解説するdella Porta & Diani（1999）による。即ち社会運動の特徴として①「個人、集団、組織の間がインフォーマルなネットワークで結ばれているということ」、②「運動参加者は信条を共有し帰属意識を持つということ」、③「運動は政治的、文化的対立に関与するということ」、④「抵抗という手段を使うということ」である（重富2005, p18）。
- 32 これによって、他の労働者と同様に法律の保護を受けることができるようになった。残業代の即時支払い、1週間に最低1日の休日、差別とハラスメントからの保護等が義務づけられた。
- 33 ニューヨーク市で2002年、家事労働者の権利のためのデモ行進を実施した。DWUの掲げる教育プログラム“None but Ourselves Can Free Our Minds”、講座「社会運動（social movement）」等のタイトルを冠している。
- 34 2009年にNew York Times editorialで、家事労働者法案を支持する記事が掲載されたことを「歴史的」な出来事として記録している。（2013年9月）
- 35 <http://www.domesticworkers.org/>（2013年9月）
- 36 <http://www.idwn.info/>（2013年9月）
- 37 FNV (the Federation of Dutch Labour), UN NGO Informal Regional Network (UN-NGO-IRENE), およびWIEGOの運営委員会をはじめとする団体が参加。
- 38 IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Association)。世界に10ある国際産業別組織（GUF）のひとつ。
- 39 WIEGOは、非正規部門の経済におけるワーキングプア、特に女性労働者の地位向上を目指す、action-research-policy networkである。これらの女性労働者たちの経済的エンパワメントを使命とし、メンバーは次の3カテゴリーで構成される。①組合、協同組合、団体など労働者自身のメンバーシップ組織②インフォーマル経済のリサーチやデータ収集、データ分析をする研究者や統計学者③非正規部門の労働者へのサービスや政策作りを行う開発機関（国際機関、政府機関、NGO）。1997年設立。2013年現在、40か国169のメンバー（32が団体会員、137の個人会員）となっている団体。
- 40 IDWNは家事労働者を組織化し、その権利を世界に認めさせた功績で、2013年9月AFL-CIOの2013年度ミーニー・カーランド人権賞を受賞した。（<http://www.cms.iuf.org/?q=ja/node/2754>。2013年9月26日）。
- 41 National Platform for Domestic Workersが署名とともに政府に提出した、「家事労働者への包括的な法律の制定」を求める嘆願書による。[http://nirmana.org/domestic\\_worker/DW\\_Petition\\_to\\_Parliament\\_2013\\_English.pdf](http://nirmana.org/domestic_worker/DW_Petition_to_Parliament_2013_English.pdf)（2013年9月）
- なお、本論文「はじめに」で述べたとおり、ILOの発表した世界の家事労働者数は5200万人であるが、堀田は「低く見積もっても世界で1億人はいると推計される」と言う（堀田 2010, p138）。このように家事労働者の人数については

- 曖昧な数字が多いが、家庭という密室で雇われ、多くが正規雇用されていない家事労働者の現状を反映したものとして理解されたい。
- 42 「家事労働者（登録、社会保障および福祉）法案」（2008）、「家事労働者（雇用の規制、労働条件、社会保障および福祉）法案」（2008）、「家事労働者と女性のセクシャル・ハラスメントからの保護に関する法案」（2009提出）など。
- 43 2001年の筆者の研究までの状況は新村（2001）参照。
- 44 本節の以下の記述は、Neetha and Palriwala 2011を主要な文献とする。
- 45 Catholic Bishops Conference of India (CBCI) やSelf-Employed Women's Association (SEWA) による（新村 2001）。
- 46 調査結果は「国家レベルでのデータとして最も信頼できる」ものであり、家事労働者数など信頼できるデータとは言い難いものの、家事労働者が女性化している事実などを読み取ることは可能である。
- 47 1970年代は、夫に置き去りにされた妻や寡婦になどが家事労働者になるなど、高齢者や一家の経済的担い手である場合が多かったが、1980年代には、地方から都市に移住してくる女性も加わった（新村2001およびNeetha and Palriwala 2011, p102-103）。2004年の調査では、21-40歳の家事労働者が多くを占め、既婚女性、続いて寡婦、離婚女性の割合も高い。
- 48 1999年は女性の割合が63.4%だったのに対して2004年は71.6%（Neetha and Palriwala 2011, p.102）。
- 49 SEWA（Self-Employed Women's Association：自営女性労働者協会）。インフォーマルセクターの女性労働者の組合である。  
[http://www.sewa.org/About\\_Us.asp](http://www.sewa.org/About_Us.asp)（2013年9月）
- 50 “National Platform for Domestic Workers”, <http://www.religiousindia.org/features/national-platform-for-domestic-workers>（2013年9月）
- 51 IUF/IDWN National Domestic Workers Meeting in Chennai, 2012
- 52 International Domestic Workers Day  
<http://www.religiousindia.org/world-of-religious/international-domestic-workers-day/print/>（2013年9月）
- 53 例えば[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad\\_initiative.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad_initiative.html)（外務省 2013年12月19日）。
- 54 過去30年間で拡大した移民労働者には女性家事労働者が多く含まれる（堀内2010,p139）。
- 55 <http://wiego.org/informal-economy/occupational-groups/domestic-workers/>で、各国の法制上の取り組みが紹介されている。（2013年9月）
- 56 <http://wiego.org/informal-economy/occupational-groups/domestic-workers/>（2013年9月）
- 57 ILO総会で家事労働者条約の採択がされた際、日本は政府、労働者の代表は賛成、使用者側は棄権した。ILO協議会（ILO活動推進日本協議会）マガジン2011 No.1
- 58 EPA（経済連携協定）で実現した介護士についてはよく知られる。「特定活動」という在留資格を持つ移住労働者が家政婦としてはたらいっている（朝日新聞2008. 8. 10「静かに浸透 外国人家政婦」）。合法的にも高度人材の日本定住には既に家事労働者帯同が許可されている（法務省入国管理局『高度人材に対するポイント制による優遇制度の導入について』（2012年4月）

### 【引用文献】

- 1) 堀内光子「ILO第99回総会議題『家事労働者のためのディーセント・ワーク』」、国際女性No.24（2010）、pp138-141
- 2) International Labour Organization (ILO), Decent Work for Domestic Workers: Convention 189 & Recommendation 201 at a glance, ILO (2011)
- 3) Armacost, N. C., “Domestic Workers in India: A Case for Legislative Action”, Journal of the Indian Law Institute, Vol.35, pp.53-63 (1994)
- 4) Neetha, N. and Palriwala, R., “The Absence of State Law: Domestic Workers in India”, Canadian Journal of Women and the Law, Vol. 23, pp97-119 (2011)
- 5) ILO, Decent work for domestic workers, Report IV(1), International Labour Conference, 99th Session, Geneva (2010)
- 6) 新村恵美、『インドの家事労働者—苦境の要因、組織化の試み、課題』「アジア女性研究」第10号（2001）、pp19-25
- 7) Pereira, O.(ed.), Domestic Workers Struggle For Life, Catholic Bishop's Conference of India

- (CBCI), New Delhi (1984)
- 8) 菅野和夫、「労働法」第8版、弘文堂(2008)
  - 9) Taryn Dinkelman, Vimal Ranchhod  
“Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa”, *Journal of Development Economics* 99; pp 27-45 (2012)
  - 10) ILO, “Freedom of Association and Collective Bargaining”, *International Labour Conference 81st Session, Report III (Part 4B)* (1994)
  - 11) 重富真一「制度改革と社会運動—理論的枠組みと途上国研究の課題—」IDE-JETRO (2005)
  - 12) 新村恵美「インドの働く女性たち—女性の『仕事』と労働に関する法律、その問題」女性と仕事の未来館事業報告No.15、押川文子他著『インドの働く女性』(2003)
  - 13) 大石奈々『高齢化と国際移動—カナダにおける住込みケア労働者プログラム(LCP)の現状と課題』「国際人流」2008. 12; pp20-23 (2008)