

投稿論文

# 建設労働組合の高齢期組合員に対する生活保障政策の変遷

—東京土建世田谷支部における高齢者対策の場合—

柳 沢 志津子

Transition of life security policy to elderly union members  
in a construction labor union

Shizuko Yanagisawa

本稿の課題は、東京土建一般労働組合世田谷支部（以下、東京土建世田谷支部）の高齢者対策を事例として、建設労働組合の高齢期組合員に対する生活保障政策の変遷を描くことにある。東京土建世田谷支部における生活保障政策は、東京土建の社会保障運動の歴史を背景にもち、賃金運動と並ぶ重要な課題である。近年では特に高齢者対策に焦点を当て、介護保険事務所が開設された。高齢者対策の変遷を検討すると、そこでは二度にわたる組織目標の転換が図られていた。第一段階では「高齢期の生活問題への対応・仕事確保」から「介護問題への対応」へ目標の集約が図られていた。第二段階では、組合の目標から介護事務所の目標である「業務の確立、事業の安定」へ変更が加えられていた。加えてこれら目標の転換には、ある事柄が関与する。第一の目標転換においては、「組合の新しい社会保障運動の動き」と「国・世田谷区の高齢者福祉政策」という二つの出来事に影響を受け、第二の目標転換では「新しい専門職メンバーの台頭」が起っていた。

キーワード 生活保障政策、建設労働者の労働と生活、目標の転換

## 1. はじめに

日本における高齢者の就労率は、先進国の中でも高い水準であると指摘されている<sup>1)</sup>。高齢期に「働くこと」は、賃金を得て生活を維持することに加え、社会との関係を継続するためにも重要な意味をもつ。

日本の高齢者就労施策は、高齢者の労働力を活性化し一般労働市場へと結びつける、あるいは

「生きがい就労」へ労働の質を転換するという二つの流れに集約できる。そのうち、シルバー人材センターを代表とする労働の質の転換には、「働き盛りの状態から完全引退までの過程であり、それはいくつかの段階を踏んで行われる」（氏原1984:6）引退過程の考え方が反映していると考えられる。

しかしながら実際に高齢期の就労問題に取り組む際には、単に「労働の質」への転換に対応するだけでは不十分だといえる。私たちが安心した生活を送るためには、職業生活と家庭生活の両者が安定的でなければならない。人は誰でも生活問題

---

東洋学園大学講師

2006年10月31日 受付

2007年1月25日 受理

に直面する可能性があることに加え、「経済活動から非経済活動への移行」の変化はいかなるときも緩やかに進行するわけではない。時には急激な状況の変化が起こることも予想できる。高齢期就労問題に関する検討では、「経済活動から非経済活動への移行」と同時に家庭生活の安定をいかに維持するのか、就労問題を含む生活問題全般を扱うことが重要になる<sup>3)</sup>。

古川（2002:103）によれば、「生活維持システムに生じた危機は通常生活問題や福祉ニーズとして認識されることになるが、それに対処するシステムとして構築されるものが生活支援システム、ないし生活保障システム」であるという。本稿では、「就労問題を含む生活全般の維持を保障する社会的な仕組み」を生活保障政策と位置づける。ここでは、生活問題や福祉ニーズの認識において、「労働と生活の相互関連性」を強く意識している。

ところで1990年代に入り、日雇い労働者の労働運動の流れを汲む東京土建一般労働組合<sup>3)</sup>の支部の一つにあたる東京土建世田谷支部<sup>4)</sup>が、生活保障政策の一環として福祉事業を設立した（北川2002:43）。本稿ではこの東京土建世田谷支部の動きに注目する。なぜなら、労働問題に取り組む組織において、生活保障政策の変遷に伴い政策目標やメンバー構成にどのような転換が行われたのかを明らかにすること<sup>5)</sup>で、高齢期の就労問題を検討するにあたり生活問題全般を扱うことの意義について、何らかのヒントが得られると考えるからである。

以下、東京土建世田谷支部の高齢者対策を事例として、建設労働組合の高齢期組合員に対する生活保障政策の変遷を描く<sup>6)</sup>。ここでは、2003年1月から約2年間、東京土建世田谷支部と世田谷自治問題研究所の共同調査<sup>7)</sup>の中で収集した東京土建および東京土建世田谷支部発行の資料と「関係者の証言」から得た情報、さらに場合によって

「組合員へのアンケート調査」、「主婦の会アンケート調査」の結果を用いて、①当初何を問題にしたのか、②どのような仕組みで問題解決を図ったのか、③誰がどのような意識でプログラムに関わったのか、という点を明らかにする。

## 2. 東京土建世田谷支部における高齢者対策が目指したもの

### (1) 東京土建の社会保障運動の歴史

東京土建の資料<sup>8)</sup>によると、東京土建は「産業別個人加盟の居住地組織」として1947年1月に東京土木建築労働組合（1948年、東京土建一般労働組合に改称）の名称で結成された。

浅見（1998:196-198）によれば、東京土建の歴史は「戦後の組織化の時期（1947～1952）」、「確立期（1952～1963）」、「試練の時期（1964～1970）」、「回復の時期（1970～1978）」、「飛躍的発展の時期（1980年代）」、「1990年代以降」という6つの時期に分けることができるといふ。ここでは、浅見の時期区分に従い、東京土建発行の資料<sup>9)</sup>から「東京土建の歴史」の記述を基に、東京土建における社会保障運動と組織の規模に関わる歴史を振り返っておきたい。

東京土建は、結成当初から「災害、疾病に対する安全保障」を綱領に掲げ、組合員に対する労災保険と健康保険の適用に関する要求を行っている。「確立期」にあたる1953年には日雇い労働者健康保険法が制定され、その年の秋には組合を通じて健康保険を発行する「擬制適用方式」の承認が実現される。その後もこの日雇い健康保険（以下、日雇健保）をめぐる運動が進められていく。加えてこの頃には職業病に対する法制度確立に向けた運動も展開され、1950年にはけい肺法、1960年にじん肺法の制定という結果を得ている。一方組合員数は、この頃から増加をみせ、1963年にはその数が2万人を超えた。この時期に全国レベル

で産業別組織の全建総連を結成しており、組織の「確立」が行われていった。

ところが1970年に日雇健保の「擬制適用方式」が廃止されたことにより、一時約4万人いた組合員の4割近くを失うという「試練の時期」を迎える。東京土建は、「擬制適用廃止撤回」を社会保障運動の中心に据え、「回復の時期」に向けて動き出すこととなる。東京土建では、この経験を「組合員の日雇健保（健康保険）に対する要求を示し、労働組合のあり方を深く考えさせることになった」（2004：37）と述べる。東京土建における社会保障運動の重要性が組織内部で再認識されたことが伺える。この時期には更に組織のあり方にも検討が加えられた。埼玉（1971年）、神奈川・千葉（1972年）がそれぞれ独立し、大幅な組織再編成が行われている。

その後「擬制適用廃止撤回」の運動は、最終的に日雇い健保の廃止、土建国保新設という結果を得た。土建国保が設立されると、社会保障運動の中で国庫補助制度の導入を訴え、土建国保10割給付と共済制度を設立することに成功する。この頃から組合員減少に歯止めがかかり、組織には「飛躍発展の時期」が訪れることとなった。1978年以降、組合員数は順調に増加、1991年には10万人を突破した。1990年代に入ると組織拡大にブレーキがかかったものの、日本の多くの労働組合が組織率を低下させている中で、東京土建は90年代後半まで着実に組合員数を伸ばしつづけた。

東京土建の社会保障運動の歴史からは、日雇い健康保険の獲得、職業病への対応、土建国保設立と医療保障の充実に力が注がれ、「組合員の暮らしと命を守る」努力がうかがえる。また、組合員数の推移をみれば、医療保障の充実に対する組合員の期待が高いことは明らかである。東京土建にとって社会保障運動は、自分たちの生活を守る上で賃金運動と並ぶ重要な課題に位置づけられてい

るといえる。

## (2) 東京土建世田谷支部主要3課題の提案

同じく東京土建世田谷支部においても社会保障運動は重要な課題の一つに位置づけられる。1994年に提案された支部独自の「世田谷支部主要3課題」では、①賃金運動、②社会保障運動、③組織問題の3点があげられている<sup>10)</sup>。

東京土建世田谷支部ではこの「世田谷支部主要3課題」を「新しい社会運動」と説明する<sup>11)</sup>。東京土建世田谷支部では「社会保障運動の重点が建設国保の補助金要求運動のように、組合員の健康保険を守るための予算要求・獲得を運動の重要課題としてあげられたことに限界を感じ、東京土建世田谷支部では地域住民の要求を前面に出し、自分たちの要求運動だけを社会保障運動とみなさないことを運動の定義とした<sup>12)</sup>と述べている。

つまり、「新しい社会保障運動」の「新しさ」とは、組合員の利益だけを主張する運動に限界を感じ、運動の方向を模索する中で、運動の到達点を組合員みの利益とするのではなく、組合が地域住民と共通の問題に取り組むことで組合員のニーズを満たそうとした点にある<sup>13)</sup>。そして、当面の問題として提起されたのが高齢者対策であった。

## (3) 組合が高齢者対策を掲げる背景

1994年に掲げられた主要3課題の中で、組合が高齢者対策に注目した背景について、元東京土建世田谷支部書記長<sup>14)</sup>と元執行委員<sup>15)</sup>の説明から、組織運営上の側面と組合員の生活実感の側面という2つの面から問題提起があったことが分かる。

まず組織運営上の側面について、元東京土建世田谷支部書記長の説明を整理すると次のようになる<sup>16)</sup>。1994年提示の主要3課題では、組合員の確保が重要な課題であった。「世田谷支部主要3課題」

におかれた賃金運動、社会保障運動がうまく機能するためには、それに見合うだけの組織作り、つまり組織問題を乗り越えることが必要であるとの認識があった。組織問題に関しては、その当時組合員の高齢化が進み、高齢期組合員の脱会が大きな問題となっていた。組合員確保のためには、組合が高齢期組合員に対して組合が魅力あるサービスを提供すること、高齢期の組合員が将来に向けて安心して生活できるような仕組みを組合が用意できないかという点について議論が行われた。その中で具体的な課題として挙げたのが、組合員自身と組合員の家族に対する介護問題であった。加えて、一般組合員の脱会防止策に関しても議論が行われ、組合が仕事確保の課題にどのように取り組むべきかについて模索された。そこでは、当時介護分野で大手シルバー産業が台頭していたことに注目し、住宅改修事業が提起された。また、夫の収入を補助する目的で、「介護サービス担い手」として主婦の会のメンバーに働く機会を与える事は出来ないかとの提案も合わせて行われ、ヘルパー事業への参加が提案された。

一方組合員の生活実感の側面について、当時のことを知る組合役員は次のように説明する<sup>17)</sup>。その頃組合員の中から高齢期まで仕事を続けたい人への就労斡旋や同居高齢者の介護問題に対して、組合が取り組む必要があるのではないか、という思いが実感として挙げられた。こうした高齢期の問題に対して、当初組合の中で解決方法が図られたが、当時の組織だけでは具体的な対応が困難な状況であった。そこで、何らかの新しい仕組みを作り出す必要が挙げられ、介護サービスを提供する事業所の創設が提案された。

このように東京土建世田谷支部では、組織運営上の側面と組合員の生活実感の側面という2つの面から「高齢期の生活問題への対応」と「仕事確保」という問題が挙がり、そのうち具体的な課題

として介護問題が提示された。この介護問題に対応するための新しい仕組みとして、「ヘルパー講習会」と介護サービスを提供する介護保険事業所「向日葵」の開設という活動が進められていく<sup>18)</sup>。その結果、建設労働組合が異業種の介護事業に乗り出すことになるわけであるが、その背後には、介護事業を通じた主婦の会メンバーの仕事確保と介護事業の周辺に起こる住宅改修事業を通じた仕事確保のねらいがあった。

#### (4) 当時の社会状況

ところで、高齢者対策は1980年代後半から日本社会においても重要な課題として取り上げられていた(堀1997;古川2001;栃本2002)。少子高齢化の急速な進行、特に75歳以上の後期高齢者が増加することで寝たきり高齢者や認知症高齢者など介護を必要とする高齢者が急速に増加すると見込まれ、加えて核家族化や女性の社会進出など、それまで依存していた家庭による介護能力の低下が合わせて指摘されていた(社会福祉の動向2003:132)。この状況を乗り越えるために、日本政府は、1989年「高齢者保健福祉推進十カ年戦略(ゴールドプラン)」、1995年「新・高齢者保健福祉推進十カ年計画(新ゴールドプラン)」と高齢者福祉政策の具体的な目標を設定する。ここでは、高齢者福祉対策の緊急性を考慮し、2000年の介護保険制度施行に向け、高齢者介護サービスの基盤整備の数値目標が提示された。

さらに、日本の社会保障をめぐる状況は、社会保障費の増大、経済の低成長、財政の悪化など経済・財政面において非常に厳しい環境のなかにおかれていた(堀1997:17-18)。これらの状況に対応するため、日本政府は1996年「社会保障構造改革の方向(中間まとめ)」のなかで「財源の削減と受益者負担の増大」、「社会保障制度における国、地方自治体、民間企業、市民の役割の変化」、「自

立した市民、自己責任の強調」を提示する。この目標に基づき、国から地方自治体、さらには政府から民間業者・市民へ福祉業務が移行されるなど、「社会福祉の分権化・地域化、供給主体の多様化・民営化、施策の普遍化・総合化などを機軸とする」（古川 2002:202）社会保障サービスの整備が進められていた。

このように1980年代は、社会保障をめぐる環境変化に対応する中で、介護の担い手が市民や民間業者の手に委ねられつつ、介護サービス担い手確保のため、ホームヘルパー養成、介護保険事業所の整備が進行した時期にあたる。

さらに、国の動きにあわせ、世田谷区においても「新しい公共」<sup>19)</sup>として全国を先導した高齢者福祉政策が展開されていた。世田谷区地域保険福祉審議会の答申「世田谷・地域保健福祉社会の構築～パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」（1997:7-9）では、「区民と事業者と行政がそれぞれ主体性を持って対等な立場からパートナーシップに基づいて地域の問題を解決するという仕組み」が「新しい公共」であると述べられている。介護保険制度への対応についても、世田谷区と区民が対等な立場で参画しパートナーシップを築きながら協働する新しいシステムづくり、「新しい公共」の推進が行われ、マンパワーとしての区民参加の政策が進行しつつあった。

### 3. 介護事業所「向日葵」の展開

#### (1) 事業所の拡大

「向日葵」責任者への聞き取り<sup>20)</sup>から、事業所の変遷について整理すると次のようになる。1997年にヘルパー講習会が初めて開催され、その後世田谷区の高齢者福祉施策と連動する形で、行政委託による家事援助サービスを中心とした有償ボランティア事業として「向日葵」の活動が開始した。「向日葵」設立当初の中心メンバーは、世田谷区

の退職者及び区からの職員派遣であった。1998年には、設立資本金1000万円を東京土建世田谷支部が100%出資し株式会社となった。2000年に介護保険制度が施行されると、介護保険事業所「向日葵」となり、有償ボランティア事業は廃止された。2001年にNPO法人の取得、2003年に事務所移転など、ここ数年で「向日葵」事業所は急激な組織的变化を続けている。その中でも特に、ケアマネージャー、常勤ヘルパーといった新しい専門職メンバーが次々と活動に参加しており、「向日葵」の職員体制の強化が図られている。

2003年7月時点<sup>21)</sup>で「向日葵」のサービスを利用する人は、世田谷区内に居宅支援228名、訪問介護227名となっており、利用者の数は年々増加の傾向にある。「向日葵」を支えているのは、2003年10月時点で 責任者1名（ケアマネ兼任）、常勤ケアマネージャー4名、ヘルパー主任2名、サービス提供責任者7名、常勤ヘルパー3名の計17名の常勤職員と140名（うち活動者数101名）の登録ヘルパーたちである。

#### (2) 「向日葵」を支える人々

ここでは、常勤職員と登録ヘルパーからの聞き取り<sup>22)</sup>から「向日葵」で働く人々について述べてみたい。

常勤職員の多くは、すでに専門職として数年のキャリアを持つ人たちである。彼らは「向日葵」で常勤職として働く知人から誘いを受けて、ここ数年（5年以内）で就職した人が多い。就職の理由として、「他の事業所で積み上げた専門職としての経験を向日葵で活かしたい」、「介護における理想を向日葵で実現したい」という思いを持つ。彼らは、世田谷区に居住地があるのではなく、遠隔地から通勤してくる。「向日葵」に対しては、「自分の職場であり、介護保険制度の中の一事業所」と認識している。常勤ヘルパー職、常勤ケア

マネージャーともに、直接利用者と関わりながら組織内の役割調整を行い、加えて専門職としての業務確立をめざす。現在「向日葵」では、サービス提供責任者が利用者の状況を把握し登録ヘルパーへの業務を移行する流れを確立しようと力が注がれている。具体的には、業務移行の際に記される指示書、実績報告書の作成、業務報告の義務、サービスの質を向上するための登録ヘルパー研修制度の実施などが、ここ数年の間に作り上げられてきた。介護保険制度の枠組みの中で、いかに効率的、効果的にサービスを提供されるべきかが、常勤専門職の仕事上の目標となっている。困難を伴う膨大な業務をこなす力は、専門職として働いてきたキャリアのなかで蓄積された技術と個々の情熱だと述べている。

一方、登録ヘルパーは、家族の介護体験やボランティア体験を通して福祉に関心を持ち、ヘルパー資格を取得した人が多い。登録ヘルパーとして働く理由を「人の役に立ちたい、介護を理解したい」と挙げる一方で「家計のために働く」という人もいる。調査で話を聞いた登録ヘルパー全員が「向日葵」事業所近隣で生活しており、世田谷区の地域や住民の様子を把握している。「向日葵」への参加が「向日葵」設立時の人や東京土建世田谷支部が開催したヘルパー講習からの参加の人、さらには組合員家族など東京土建の関係者であるため、東京土建世田谷支部と「向日葵」の関係を理解している人が多いのが特徴的である。登録ヘルパーは、利用者と近い距離で生活に入り込み、長い時間を共有しながら、直接サービスを提供する立場にある。「私を必要としてくれる」、「よかったね」「ありがとう」のやりとりができることにヘルパーとして働く喜びを感じている人が多い。日々の介護業務の中では、介護保険制度の枠組みで介護の仕事を行う難しさを抱えている。例えば、ある登録ヘルパーは「向日葵」で業務移行

のために実施している「指示書」について、複数のヘルパーが提供するサービスを一定の基準で提供できる点、お手伝いと家事援助、介護業務に区別が生まれ利用者からの介護保険枠以外の要求が少なくなったという点で評価しながらも、場合によっては「指示書」以上のサービスが必要であると感じることもあり「指示書」と「実際」のズレを感じながら仕事を進めている。また、別の登録ヘルパーも利用者の状態が日々変化しているため、「指示書」どおりにいかなくなる場合が多いと指摘する。

### (3) 組合と介護事業所「向日葵」

登録ヘルパーの約4割にあたる42名が、主婦の会などの組合関係者である。「向日葵」理事による<sup>23)</sup>と、「ヘルパー講習」開始当初は、東京土建世田谷支部の通信で主婦の会を中心に組合員の参加を呼びかけ、ヘルパー講習受講者の主流は主婦の会のメンバーであった。しかし、その後ヘルパー講習の宣伝をハローワーク、新聞広告などに広げると、受講者は組合員以外の人が増加するようになった。「向日葵」設立当初の登録ヘルパーは7割が主婦の会メンバーであったが、現在は4割ほどに減少したという。

「主婦の会会員調査」の中で「向日葵」の活動について複数回答で意見を求めたところ、「地域の高齢者福祉に役に立つ」、「家族や自分が高齢になったとき利用したい」と半数の人が答え、「収入を得ることで女性の自立につながる」「家計の補助になる」と答えた人が4割にのぼる。主婦の会会員からは「向日葵」に対する良好な評価があがっている。

また「向日葵」の利用者の中に住宅改修の必要があった場合は、NPO法人セーフティリビングを通じて住宅改修工事が行われる。(北川 2002:44-45)。介護支援計画を作成するケアマネージャー

24) によれば、「手すり、段差解消など東京土建への住宅改修を5件ほど利用したが、申請などの手続きが早く、経済的な要求にも対応してくれ良心的であった」と概ね好評である。件数はまだ少しであるが、「向日葵」からセーフティリビングを経由して、仕事確保の実績が積み上げられつつあるといえる。

一方、一般組合員にとって「向日葵」はどのような存在だろうか。2003年11月に実施した「組合員アンケート調査」によると、組合加入理由に「保険や共済、福祉を充実するため」が69.5%、期待する活動に「社会保障対策」を挙げる人が25.3%と組合の社会保障運動に大きな期待が寄せられている。しかし高齢者対策の中心的役割を担う「向日葵」の活動について聞いてみると、「地

域の高齢者福祉の役に立つ」32.1%と期待を寄せるものの「どのような活動をしているのかよく知らない」43.6%と多くの人がその活動を把握していないことが分かる。2003年7月時点<sup>25)</sup>で「向日葵」のサービスを利用する組合関係者は5名と極めて少ない。多くの組合員は、東京土建世田谷支部の社会保障政策、高齢者対策に期待するが、まだ介護の必要がないのか、実際に「向日葵」を利用するには至っていない。

#### 4. 東京土建世田谷支部における高齢者対策の変遷

これまでみてきたように、東京土建世田谷支部における高齢者対策の変遷を整理すると図1のようになる。

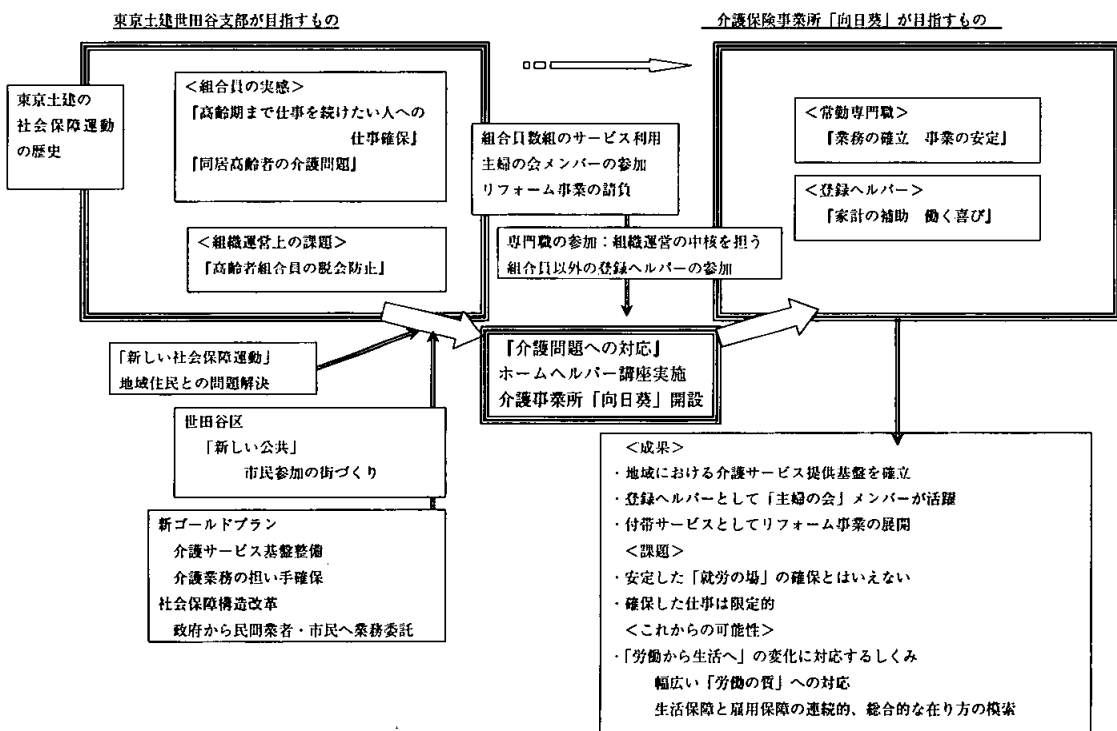


図1 「東京土建世田谷支部における高齢者対策の変遷」 筆者作成

### (1) 東京土建世田谷支部における目標の転換

近年、東京土建世田谷支部では、生活保障政策の一つとして高齢者対策に焦点が当てられている。その中で介護事業所「向日葵」開設の契機になったものは、組織運営上の問題と組合員の生活実感という2つの側面から浮上した「高齢期の生活問題への対応」と「仕事確保」の目標設定であった(本文4頁)。

東京土建世田谷支部が労働組合でありながら、組合員の生活問題に注目する背景は、常に危険と隣りあわせで、体が資本の建設労働者にとって健康の問題は暮らしを守る上で大きな問題であり、組合は常に「組合員の生活問題」に対して、「現実にとどのように対応するのか」を目指してきたことによる。東京土建は、労働過程の問題を中心に扱いながら、歴史的に組合員の生活領域に深く踏み込みこんだ運動を展開してきた。このことは、世田谷支部の本体である東京土建の歴史をみても、組合設立当初から運動の中心的課題に医療保障などの社会保障問題を据えていることで確認できる(本文3頁)。

1994年に東京土建世田谷支部では「世田谷支部主要3課題」が提案され、「高齢期の生活問題への対応」と「仕事確保」に対する取り組みが始められる。具体的には、主婦の会を対象にした「ヘルパー講習」の実施、介護保険事業所「向日葵」の開設と、着々と「介護問題」に焦点を当てた活動が進められていく(本文4頁)。

ではなぜ、このとき「介護問題」に焦点が当てられたのだろうか。それは、目標が実践に移される際に二つの出来事に連動したからだと考えることができる。

一つは東京土建世田谷支部内部に起こった「新しい社会保障運動」の動きである。組合員の利益だけを主張する運動に限界を感じていた東京土建世田谷支部では、新しい運動の方向を模索してい

た。そこで考えられたのは、組合員の利益だけを指すのではなく、組合が地域住民の高齢者問題に積極的に取り組むことで組合員のニーズを満たす方法である。この「新しい社会保障運動」で、組合活動の対象が組合員だけでなく地域住民に設定されることとなる(本文3頁)。

二つ目は、国と世田谷区の「高齢者福祉政策」である。当時日本では介護保険制度の施行を前に、介護サービス担い手確保のため、ホームヘルパー養成、介護保険事業所の整備が急ピッチで進められていた。世田谷区においても行政と区民が対等な立場で参画しパートナーシップを築きながら協働する新しいシステムを「新しい公共」と名付け、マンパワーとしての区民参加の政策が進められ、「区民、事業者、行政の協働」による介護サービス提供の仕組みづくりが行われていた(本文4頁)。

このように、当初東京土建世田谷支部が高齢者対策の中で据えた「仕事確保」と「生活問題への対応」の組織目標は、組合の「新しい社会保障運動」の動きと国・世田谷区の「高齢者福祉政策」という二つの事柄と連動し、実行に移される段階で「介護問題への対応」に比重を移すことになったといえる。

### (2) 新しい福祉サービス担い手の台頭による目標の転換

東京土建世田谷支部の高齢者対策は、1997年に「ヘルパー講習」の開始と介護事業所「向日葵」の開設という形で組織目標が実行に移された。その際、「向日葵」は介護保険制度の枠組みの中でその活動が展開されることとなる(本文5頁)。

介護保険事業所「向日葵」の誕生により、組織には多くの福祉専門職や組合員以外の登録ヘルパーが参加することとなった。特に組織の中核を担うのは、新しく参加した専門職常勤職員たちである(本文5頁)。



彼らの話を聞くと、利用者と直接かかわりながら、登録ヘルパーをはじめとする職員の役割を調整し、さらには専門職としての業務確立を目指す様子が伺える。介護保険制度施行後、支援計画作成、見直し、請求などの業務が拡大したこともあり、「向日葵」で働く常勤職員たちは膨大な業務量をこなす必要に迫られている。時には休日出勤や残業、自宅に業務を持ち帰ることもあるという。こうした過酷な状況の中で彼らが「向日葵」で働き続けることができるのは、これまで培ってきた専門的スキルに加え、個々の情熱であると述べている（本文5頁）。

一方、組合員は組合の生活保障政策、高齢者対策に期待するが、実際に「向日葵」を利用する人は現在の段階ではごく僅かである。また「向日葵」の活動については知らない組合員も少なくない（本文6頁）。「向日葵」において組合員の占める割合は、新しい登録ヘルパーの参加に伴い減少しつつある。「向日葵」の中で組合が介護事業所を立ち上げた当時の状況を知る人は少なくなり、組合が「向日葵」を立ち上げる際に目標として掲げていた組合員の「仕事確保」と「高齢期の生活問題への対応」という立ち上げ当初の組織目標に対する意識は次第に薄れてきている（本文6頁）。

介護保険制度の中に「向日葵」が位置づけられると、福祉専門職メンバーの新しい参加が起り、事業所としての新たな組織目標が設定された。新しいメンバーが参加する一方で、開設当時の事情を知る組合員の割合が減少したことにより、当初組合が設定した目標に対する認識は、組織の中で薄れていく。つまり、新しい専門職メンバーの台頭により、当初組合が設定した「介護問題への対応」という組合の組織目標は、介護保険事業所「向日葵」を目指す「業務の確立、事業の安定」へと変換が図られることとなった。

## おわりに

本稿では、東京土建世田谷支部の高齢者対策を事例として、建設労働組合の高齢期組合員に対する生活保障政策の変遷をみた。そこでは、二度にわたる組織目標の転換が図られていた。第一段階では、「高齢期の生活問題への対応・仕事確保」から「介護問題への対応」へ目標の集約が図られた。第二段階では、組合の目標から介護事業所の目標である「業務の確立、事業の安定」へ変更が加えられた。さらにこれら目標の転換にはある事柄が関与していることが分かった。第一の目標転換においては、「組合の新しい社会保障運動の動き」と「国と世田谷区の高齢者福祉政策」という二つの出来事から影響を受けていた。第二の目標の転換では、「新しい専門職メンバーの台頭」が関与していた。

東京土建世田谷支部の高齢者対策は、目標の転換が起りながらも福祉事業を開発したことによりいくつかの「仕事確保」の実態が生まれている。第一に、事業所「向日葵」は地域における介護サービス提供基盤を整備したことで、組合員のうち「主婦の会」メンバーが登録ヘルパーとして実際に業務に就き、活躍の場を提供した（本文6頁）。第二に、件数はまだごく僅かであるが、NPO法人セーフティリビングを通じて住宅改修工事が行われている（本文6頁）。このリフォーム事業は、建設労働組合の最も力の発揮できる部分でもあり今後の展開に期待できる。しかし残念なことに、現段階ではどちらも安定した「就労の場」を確保したとは言い難い。また、登録ヘルパーは主婦、リフォーム事業は大工と、今回確保した「仕事」に該当する対象は極めて限定的である。この点は今後東京土建世田谷支部が取り組むべき課題といえるだろう。

地域型労働者の当事者組織ともいえる東京土建世田谷支部の取り組みでは、福祉事業が開発され

る中で「一般雇用型の労働」と「生きがいを目的とした労働」という2つの質の違う労働のあり方が認められた。この2つの労働は、介護、家事援助、移送、リフォーム事業など高齢期の「生活領域」を支える仕組みの中から誕生したものである。いわば、「企業領域」と「生活領域」の重なりを広げたことにより雇用創出と介護サービス整備の両者に成功したともいえる。国の政策を支える引退過程では、活動の比重が「企業領域」から「生活領域」へ段階的に移行することで、「労働の質」が変化する（氏原 1984:4）と説明される。「労働の質」と高齢期の活動領域の比重についてどのような在りようが考えられるのかについては、今後の検討課題としたい。

#### 註

- 1) OECD (2005:70-71) によれば、1997-2002年の日本における実効引退年齢は、男性が69.6歳、女性が65.7歳であり、OECD加盟国と比較して一般的に高い年齢を示す。日本は、公的引退年齢（60歳）と実効引退年齢との差が男性で10年、女性で6年の開きがある。OECD加盟国のほとんどの人々は公的引退年齢より早く引退する傾向があるのに対して、日本では公的引退年齢を越えさらに長い期間にわたり就業する様子がみられる。
- 2) 本間 (2006:1) は、「今日の日本においてグローバル化、とりわけアメリカの意向を受けた「構造改革」「規制緩和」により労働と生活の矛盾が噴出することになった」と述べ、「労働と生活」の相互関連性、広く生活の全体性の視点を強調する。
- 3) 東京土建一般労働組合（以下、東京土建）は、建築業関係の組合員により組織された労働組合である。この組合の最大の特徴は、建設に関わる様々な職能の人々が、個別に組合に加入する「産業別個人加盟」の点にある。大黒 (2004:16) は、「東京土建は、大工、鉄筋工、石工、左官など土木・建築に関わる様々な職能を持った人々で構成されている。職業上の地位で見ると、事業主、一人親方から職人、雇用労働者まで様々な階層の人が参加する。こうした「産業別個人加盟」はほかに海員組合などがあるが、企業別組合が大部分を占める日本の労働組合においては珍しい形態である」と述べている。東京全域に38支部をもち、東京土建一般労働組合 (2004)【2004年版 東京土建学習テキスト】40-41頁によると、東京土建2004年の組合員数は116,969万人。同年の周辺地域組合員数は、埼玉土建83,303人、千葉土建24,089人、神奈川土建25,366人となっている。全国最大の建設労働組合で全建総連（全国建設労働組合総合連合）に加盟する組合の中でもその中心的組織に位置づけられる。
- 4) 世田谷支部は組合員約5,600人、江戸川、足立、練馬に次ぐ4番目の規模であり、世田谷区内では最大の労働組合である。
- 5) 北川 (1958:180) によれば、社会運動は「なんらかの結社を有し、集団としての統一的行動と規律が存在し、しかも集団としての一定の目標をもち、その中に指導者を有して、一定期間持続的に社会変革・改良のために行動するようなあらゆる運動」を指す。帯刀 (2004:35-36) は、「社会運動は諸個人の諸要求に基づいて自発的あるいは意図的につくりだされる集団的・組織的活動であり、それには一定の目標があり、それを実現するための持続的な方策をもつ」と説明し、社会運動を理解するためには、「社会運

- 動を支える運動目標と運動組織、組織のあり方、内部規律、リーダーとフォロアーの関係、そして何よりもまず、その運動組織が何と対抗的な関係にあって、どんな要求を実現しようとしているのかを明らかにすること」が重要であると指摘する。西城戸(2004:86-91)は、クリージの類型を緩用し、社会運動に関する組織を目標(「対当局指向-対構成員指向」)と構成員の参加形態(「構成員の直接参加-構成員の非直接参加」)の2軸により①政治的社会運動組織、②代表制政治、③サービス組織、④自助・利他的活動の4つに分類している。この分類に従えば、東京土建は建設労働者の問題を扱う労働組合として①政治的社会運動組織に位置づくと考えられる。一方、東京土建世田谷支部には、福祉事業に乗り出したことにより③サービス組織としての組織的特徴が付加されたのではないかと推測できる。
- 6) 本稿は、東京土建世田谷支部・世田谷自治問題研究所編(2004)『新しい世紀の組合の新たな前進を目指して』における「Ⅱ(2) ② 高齢者が安心できる生活の実現に向けて介護事業所「向日葵」のゆくえ」(柳沢担当)をベースとして、追加分析を加えたものである。
  - 7) 詳しい調査結果については、東京土建世田谷支部・世田谷自治問題研究所編(2004)『新しい世紀の組合の新たな前進を目指して』を参照のこと。
  - 8) 東京土建一般労働組合(2004)『2004年版東京土建学習テキスト』31頁
  - 9) 前掲『2004年版 東京土建学習テキスト』34-41頁
  - 10) 2003年5月10日執行委員会における元世田谷支部書記長の「東京土建世田谷支部一運動と政策課題の到達」に関する報告による。
  - 11) 2003年8月25日常任執行委員会と世田谷自治研との合同研修会における世田谷支部主任書記(高齢者対策担当)の「社会保障運動とひまわりの展望」に関する報告による。
  - 12) 前掲世田谷支部主任書記(高齢者対策担当)、「社会保障運動とひまわりの展望」の報告による。
  - 13) フランスの社会学者A.トゥレーヌ(1980)は、1960年代後半に展開された学生運動、環境運動や女性解放運動などをマルクス主義的階級闘争型の労働運動との対比で新しい社会運動と規定した。新しい社会運動では、ネットワークなどの運動形態による「自己決定性と集会的なアイデンティティへの志向」(長谷川 1993:12)が基本的な価値におかれる。東京土建世田谷支部の説明する「新しい社会運動」も運動形態や価値指向が従来の東京土建で展開していた労働運動と比較して「新しい」という意味合いで用いられており、一般的に知られる新しい社会運動と重なる。
  - 14) 前掲元世田谷支部書記長の「東京土建世田谷支部一運動と政策課題の到達」報告による。
  - 15) 2003年5月10日執行委員会における元執行委員からの聞き取りによる。
  - 16) 前掲「東京土建世田谷支部一運動と政策課題の到達」報告、「世田谷支部独自課題-社会保障運動とひまわりの展望」報告による。
  - 17) 2003年5月10日執行委員会における元執行委員からの聞き取りによる。
  - 18) 2002年7月13日、NPO法人「向日葵」において実施した「向日葵」責任者からの聞き取りによる。

- 19) 世田谷区地域保健福祉審議会（1998：7-8）『緊急提言介護保険制度創設にともなう世田谷区の基本的対応方針に向けて』によると、世田谷区の「新しい公共」とは、「区民と事業者と行政がそれぞれ主体性をもって対等な立場から地域の問題を解決するという仕組み」と概念化し、パートナーシップと総合化を軸にする。パートナーシップについて「課題解決には区民、事業者が自己責任で行う民間独自の活動領域と、行政の責任で行う行政活動領域」があり、「『区民主体』の理念のもと、区民、事業者、行政のそれぞれの特性を生かし、それぞれの役割を持ちながら協働するパートナーシップ確立」を目指すという。高橋（2003：152）は、「この協働は活動展開の場面に限られており、区の施策における意思決定の過程への参加は強調されていない点に注意が必要である」と指摘する。
- 20) 2002年7月13日、NPO法人「向日葵」において実施した「向日葵」責任者からの聞き取りによる。
- 21) 2003年10月31日、NPO法人「向日葵」において実施した「向日葵」責任者からの聞き取りによる。
- 22) 2003年10月31日、11月26日、12月8日、NPO法人「向日葵」で行った常勤介護支援員および常勤ヘルパー、登録ヘルパーに対する聞き取りによる。
- 23) 2003年12月8日、NPO法人「向日葵」で行った「向日葵」理事からの聞き取りによる。
- 24) 2003年12月8日、NPO法人「向日葵」で行った常勤ケアマネージャーからの聞き取りによる。
- 25) 2003年10月31日、NPO法人「向日葵」で

行った「向日葵」責任者からの聞き取りによる。

#### 資料

- 「今後の社会福祉の在り方について」1989年福祉関係三審議会合同企画分科会  
 「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」1996年11月19日社会保障関係審議会会長会議  
 「社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）」1998年中央社会福祉審議会社会福祉構造改革委員  
 「社会保障改革大綱」2001年3月30日政府・与党社会保障改革協議会  
 「世田谷・地域保健福祉社会の構築～パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」1997年9月の世田谷区地域保険福祉審議会答申  
 「東京土建世田谷支部政策課題」1994年11月  
 「東京土建世田谷支部運動と政策課題の到達」2003年5月10日執行委員会配布資料  
 「社会保障運動とひまわりの展望」2003年8月25日常任執行委員研修会配布資料  
 「ひまわり基礎データ」2003年7月北川誠太郎氏提供資料  
 「第46回定期大会議案特集」東京土建世田谷支部広報誌『けんちく』2004年3月1日

#### 文献

- 秋田成就（2000）「福祉国家における労働政策と法－労働法と社会保障法の役割に関して」大山博・炭谷茂・武川正吾ほか編『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房  
 浅見和彦（1998）「労働協約の確立をめざす建設労働運動—その到達点と新しい課題」専修経済学論集第33巻 第2号  
 古川孝順（2001）「社会福祉基礎構造改革」『社会福祉の歴史政策と運動の展開』有斐閣選書

- 古川孝順 (2002) 『社会福祉学』 誠信書房
- 長谷川公一 (1993) 「新しい社会運動」 森岡清美・塩原勉・本間康平編集代表 『新社会学辞典』 有斐閣
- 本間照光 (2006) 「労働と生活という視点」 本間照光・白井邦彦・松尾孝一・加藤光一・石畑良太郎 『階層化する労働と生活』 日本経済評論社
- 堀勝洋 (1997) 『現代社会保障・社会福祉の基本問題 - 21世紀へのパラダイム変換』 ミネルヴァ書房
- 北川誠太郎 (2002) 「“地域貢献” ということ」 『賃金と社会保障』 No.1318
- 北川隆吉 (1958) 「社会運動の類型と組織」 福武直・日高六郎・高橋徹編 『講座社会学8 社会体制と社会変動』 東京大学出版会
- 西城戸誠 (2004) 「ボランティアから反戦デモまで - 社会運動の目標と組織形態」 大畑裕嗣・成元成・道場親信・樋口直人編 『社会運動の社会学』 有斐閣選書
- 大黒聰 (2004) 「東京土建世田谷支部の結成から今日まで」 東京土建世田谷支部・世田谷自治問題研究所編 『新しい世紀の組合の新たな前進を目指して』
- OECD (2004) “Ageing and Employment Policies, Japan” (= 2005、清家篤監訳 山田篤裕、金明中訳 『高齢社会日本の雇用政策』 明石書店)
- 社会福祉の動向編集委員会編集 (2003) 『社会福祉の動向2003』 中央法規
- 帯刀治 (2004) 「社会運動研究の理論と技法」 帯刀治・北川隆吉編著 『社会運動研究入門』 文化書房博文社
- 高橋流里子 (2003) 「世田谷区の保健福祉政策の動向」 世田谷自治問題研究所・世田谷区職員労働組合編 『世田谷区政白書21世紀の新しい自治体行政への挑戦』
- 栃本一三郎 (2002) 「社会福祉計画と政府間関係」 三浦文夫 高橋紘士 田端光美 古川孝順編 『講座 戦後社会福祉の総括と21世紀への展望 III政策と制度』 ドメス出版
- 東京土建一般労働組合 (2004) 『2004年版 東京土建学習テキスト』
- 東京土建世田谷支世田谷自治問題研究所 (2003) 『地域で活躍する建築業新しい協働をめざす 東京土建一世田谷区の建設業および組合の現状と地域社会での活動をめぐる総合調査中間報告書—』
- 東京土建世田谷支部・世田谷自治問題研究所編 (2004) 『新しい世紀の組合の新たな前進を目指して』
- 氏原正治郎 (1984) 「高齢者雇用問題の諸相〔覚書〕」 『季刊年金と雇用』 第3巻第3号