

特集 看護・戦後30年の歩み

ILOで採択された看護職員条約と勧告について

清水 嘉 子

1977年6月1日から23日までジュネーブにおいて第63回 ILO 総会が開催され、「看護職員の雇用及び労働、生活条件」についての第二次討議が行なわれた。この議題は既に昨年の総会で第一次討議が行なわれており、今年には最終的に何らかの国際文書を採択することとなっていたが、討議の結果、条約及び勧告の二つの国際文書をつくることとなり、6月22日の本会議において条約と勧告がそれぞれ記録投票により採択されたのである。条約と勧告が採択されたというニュースは早速国内に伝わり各方面で活用されているようであるが、その内容、特に勧告の内容については長い経過を経て検討されてきたものであるにも拘らず余り理解されていないように思う。

幸い政府側代表顧問の一人として看護職員委員会に参加する機会を得たので会議での模様及びILOでこのテーマをとり上げるに至った経緯等をお知らせしたいと思います。この機会に世界の看護職員のおかれている立場、今後の看護職員のあるべき方向等をわが国のそれを念頭にいれながら考えていただければ幸いである。

1. ILO が看護職員のための国際文書を採択するに至った経緯

看護業務は多くの国々において、伝統的な女性の職業として宗教的影響を強くうけながら発展してきた。もともと医療のもつ特性は一般企業の営利主義とは全く相容れないものであり、医療職種全体が自分達の職業に対する誇りゆえに一般労働者とは一線を画してきたが、そのことはまた奉仕の精神の名の下に業務の遂行には自己犠牲をも厭わないという形を定着させることにもなったとい

えよう。

ILO は1930年に「病院等労働時間」勧告を、また1944年には医師や看護婦等医療従事者の労働条件及び地位に関して指摘している「医的保護」勧告を採択し、医療機関での労働条件の改善をうながしている。

しかし苛酷な労働条件は、他産業への女子進出の道が開かれるに従い看護婦志願者の募集を困難とし、また長くこの職業にとどめておくことも困難とする原因となった。

加えて一般国民の生活水準の向上に伴い、看護需要が増大し、ますます看護婦不足が深刻となってきた。

更に国際的には看護婦の移動が大きき問題となってきた。主として発展途上国から開発国への有資格看護婦の流入、これにより開発国では自国で養成する数をおさえることができると同時に、これらの看護婦で実務看護婦レベルの層を厚くすることができると同時に、また発展途上国は折角養成した看護婦が自国のためにならず外国へ流出してしまうという不利益をこうむると同時に、自国で有資格看護婦の働く場所を拡大するという努力をしなくてはならないようにもみえる。

WHO は1948年第1回総会において看護保護の重要性を認め、その実務活動のために1950年には第1回 WHO 専門委員会を開催した。同委員会は看護婦募集と看護婦の労働及び生活条件との関係について注意を喚起し、WHO と ILO が看護婦の労働条件につき共同調査をすることを提言している。

第2回 (1952)、第3回 (1954)、及び第4回 (1957) ILO 俸給職員及び専門職業従事者諮問

委員会において病院及び保健機関に働く職員の労働条件を、ILO がとり上げるべき問題としてリストアップし、これらの職員の一般雇用条件を調査するよう申し入れている。

これをうけた ILO は看護婦の労働条件と雇用に関する特別会議を開催することを決議し、会議資料とするための実態調査を行なった。(67カ国に質問紙が配布され、56カ国回答)

1958年10月に ILO 特別会議が開催され、日本からも湯根ます先生が参加された。ここでは「看護婦の労働条件と雇用とに関する特別集会の勧告」として26項目の勧告がまとめられた。

この勧告は ILO 理事会で報告されたあと各国政府に送られ、ILO で更に研究と実行にむかっの努力がされることとなった。

第6回 (1967) ILO 俸給職員及び専門職業従事者諮問委員会が、ILO は WHO と協議して看護職員の地位に関する国際文書作成準備をするよう要請した決議を採択した。

これに従い1973年11月に ILO と WHO の合同会議が開催され、161項目から成る合同会議の結論がまとめられた。これが今回の看護職員勧告作成のテキストとなったものである。

2. ILO 総会における討議経緯

1974年 ILO 理事会は前記合同会議の結論について検討し、これを1976年第61回 ILO 総会の議題に含めることを決定した(なおこの種の議題は2年目の第2次討議で何らかの国際文書が採択されるのが通例であり、従ってこの議題は1977年の総会で国際文書が採択されることになったわけである)。

1975年に ILO は加盟各国政府に合同会議の結論をもとに「国際文書の形式、対象職員の範囲等」に関する質問書を送付し、各国からの回答をもとに1976年第一次討議用の報告書を作成した。内容は勧告の形式で73項目に整理され、さらに適用に関する提案として31項目が付されたものであった。

1976年5月～6月、第61回 ILO 総会において

「看護職員の雇用及び労働、生活条件」の第1次討議が行なわれた。各国から出された修正案をもとに討議が行なわれ、必要な修正が加えられた。また文書の形式は採択の結果勧告の形式とする事となった。

第一次討議終了後 ILO は修正された報告書を第二次討議資料作成のために各加盟国に送付し、再び意見を徴して必要な修正を行ない1977年6月の第二次討議資料を作成した。

この資料と各代表者がもちよった修正案をもとに第二次討議が行なわれた。

3. 第二次討議された主な内容

1) 国際文書の形式

前述のように第二次討議までの各国の意見は勧告とするものが多く、ILO 事務局の用意した原案においても勧告の形式をとっていた。条約に反対する意見の多くは、このまま条約とするには余りに詳細すぎ、各国での適用が困難であり、多くの国の批准は期待できないこと、このように特定職種をとりあげて国際文書をつくることはこれまでに例も殆んどなく(港湾労働者等に若干の例がある)。国際労働基準合理化の方向に反することになること、既存の国際文書で看護職員もかなりカバーされており、別個の基準を作る必要がある時は特定分野に限った文書にすべきであること、などであり、日本も同様の意見を表明していた。しかし北欧4カ国のようにこのままの形では条約に反対であるが、一部の条項だけを条約として提案されれば賛成する用意があると表明していた国もあった。

委員会の場で分れた多くの修正案(各国政府は個々に提出するが、使用者、労働者はあらかじめグループ内討議を行ない、グループとして修正案を提出する)の一つに労働者側グループから出された条約案が含まれていた。

条約か勧告かを討議するための時間もつけられ、慎重な討議が行なわれた。もとより労働者側は条約支持、使用者側は反対であるから、専ら政府代表の意見交換が行なわれたわけであるが、条

約案の内容がかなり限定されて提案されてきたことから賛成意見にかわつた国もあり、採択の結果、条約と勧告の二つの形式が支持されることとなった。このため委員会としての条約案を作成するための小委員会が急遽つくられ、そこで作成された案が再度委員会で審議され、いくつかの修正が行なわれた後本会議へと提案されるはこびとなった。

2) 勧告の主な討議内容

ア) 看護業務及び看護職員に関する政策についての「労使団体」との協議について。

看護職能団体がそのまま労働団体として認められている国では特に問題はないが、わが国のようなどころではこの規定には問題が残るよう思える。業務や諸政策にはむしろ職能団体との協議が適当であると考えられ、また ION 等でも同様意見をもっていたため、日本は「労働団体」を「看護職員を代表とする団体」とするよう修正案を提出し、いくつかの国はこれを支持したが、労使が原案に賛成したためこの修正はなされなかった。逆に労働者側の提案により数カ所で「看護職員を代表する団体」が「労働団体」と改められた。

イ) 看護教育入学資格について

事務局原案では専門職看護婦のためにはできるだけ大学入学に必要な一般教育を、また補助看護婦のためには中等教育のできるだけ高い水準の教育を必要とすることを提案しているが、これらについて自国の状況と合わない国々からいくつもの修正案が出されたが、いずれも採択されず、原案通りとなった。

ウ) 看護職員の業務遂行の免除について

事務局原案では、看護職員の行なう業務が宗教的、道徳的、倫理的信念と相容れないものであり、患者の看護に支障をきたさないよう予め監督者に申し出た場合には業務遂行の免除を求めるところが出来るという主旨になっているが、この項目については実に多くの国々から意見が出され、この項目審議の日を別にもうけたほどであった。またこの項目が含まれているばかりに勧告全体を保

留とした国まであるほどであった。日本では宗教的問題で患者の看護を拒否するということは余り起こり得ないことであるが、宗教上の問題の他にも人種問題などがかかえている国ではかなり深刻にうけとめていたようであった。中でも数人しかいない有資格看護婦がこの項目をたてに就業を拒否したら医療の現場に混乱がまきおこると沈痛な面もちで話していたインソド代表の顔が忘れられない。このためこの項目全体を削除しようという提案や、こういう事態となる可能性をもっとしぼろうという提案がいくつが出されたが、しかしこの項目の主旨は業務の拒否にあるのではなく、看護婦にも当然与えられるべき基本的人権の保証にあるのだとする意見などもあり、結局いずれの修正案も否決され、原案のままとなった。

エ) 雇用条件決定に際して生ずる紛争解決の方法について

この項目は ILO-WHO 合同会議の結論では団体交渉の項の中のストライキ権に言及した項目であったものが、第一次討議の結果修正されたものであり、ストライキ権の存在に直接触れない表現に改まっていたものの、政労使共に大変関心をいだいた項目であった。丁度今回は「公務員の団結権の保護及び雇用条件決定手続き」に関する議題がとりあげられ第一次討議が行なわれていたため、公務員のストライキ問題との関連で公務員看護婦のストライキの取り扱いをめぐって活発なやりとりがなされたが、結局この項目はストライキ権について主張している項目ではないということで、「看護職員代表」との協議を「労働団体」との協議にかえるという修正案が採択されただけで原案通りとなった。

オ) 外国での勤務又は訓練を希望する看護職員に対する雇用関係の継続について。

外国での勤務又は訓練期間中も雇用関係を継続するには、対象者を承認された交換計画にもとづく者に限るべきという修正案が出されたが採択されなかった。このためガボン、ケニア、セネガル、スワジランド、ウガンダ、アンボール、ザイールの政府代表が発展途上国の有資格看

護婦の国外流出をますます容易にする規定だとし、この項目に留保の態度を示していたのは印象的であった。

3) 本会議での審議結果

看護職員委員会で採択された報告書は最終的に本会議で審議されることとなり、審議後、採択のため記録投票が行なわれるという段階取りになっている。

委員会では政、労、使それぞれのグループに同じ票数が与えられており、従って出席者の多いグループでは各一人当りの持ち票が少なくなるというやり方で採択が行なわれていた。しかし本会議では各国政 2、労 1、使 1 のそれぞれの代表が各一票を与えられるので、政府の票が倍になる。

委員会では採択された条約、勧告案が、各国政府必ずしも賛成でないうえ採択されるかどうかかわからないという情報が流れたが、本会議では使用者側が条約案の一部修正案を提出し労働側も合意するとうきわどい一幕があつて翌日の記録投票にもちこまれた。

記録投票の結果は条約に賛成 332、反対 0、棄権 64 (棄権した主な政府は日本、アメリカ、イギリス、オーストラリア、オランダ、スペイン等であり、政労使共に棄権した国にユーゴスラビアがある)。勧告については賛成 363 (日本、アメリカ、イギリス、オーストラリア、オランダを含む)、反対 0、棄権 36 (主な政府はアルゼンチン、スペイン、ナイジェリア等であり、ここでもユーゴスラビアの政労使は揃って棄権投票を行なっている)。

4. 総会参加雑感

(1) 今総会はアメリカの ILO 脱退問題をはらんで、ILO 事務局としては大変な緊張した雰囲気の中で開催したことになるらしい。何しろ ILO の活動費 25% を負担しているアメリカが正式に脱退 (もし脱退するとすれば 11 月) したら ILO の活動そのものもストップしてしまうことである。しかし看護職員委員会においては看護婦代表が多かつたせい、おおよそそんな緊張はな

く、和氣あいあいといったところであった。アメリカの看護婦代表とも接触したが、脱退問題については何も知らされていないようであったし、また話題にとりあげる看護婦もいなかった。もっとも万座の中できりあげる話題でもないし、また高度な政治的判断にまつ問題でもあるからである。

(2) 国際文書に対する各国のうけとめ方が全くちがうことも面白い発見であった。日本を含めこれまでの討議の経過で積極的に意見を出している国々は、この国際文書を今すぐ国内に適用するには国内法や国内事情に相容れないので適用できるような修正案を再度提出し、すべてに慎重な態度をとっているのに対し、一方多くの項目で国内事情に合致しない発展途上国は殆んど修正案を出すこともせず、どうせ今すぐは出来るはずがないが、将来の目標としての存在意義が高いからと理由でむしろ積極的態度をとっているようであった。

(3) 日本は国内問題を国際会議の場へもちこんで解決をはかろうとするという指摘をうけているようであるが、今回の総会に参加してやはり日本の国際会議でのとりくみ方は異常であるように思われた。今回は公務員議題との関連問題が看護職員委員会にもちこまれたようであったが、何しろ日本の使用者 0、政府 3、労働者 6 (通訳含め 7) という構成も他国の代表者には奇異にみえたらしく、いくつかの委員会をかけたもて出ているというある国の看護婦代表に全く日本は豊かで羨しいと言われ、何とも返事のしようがなかった。しかもこれだけたくさん参加しながら余り他の外国人と接触しようとしていない日本人の存在はかなり目立ったのではないかと思ひ、つくづく語学力のまずしさを残念に思った次第である。

(4) 言葉のハンデと共にならぬ国際舞台に慣れないという弱点がある。今回の労働者側の副議長はケニアの労働組合専従者とのことであつたが、長身を更に高くするためヘルムの高い靴をはき、派手な上衣に毎日替える襟ネクタイが実にフイットしていた。しかもその発言のタイミ

ソジのよき、適当に相手の立場をたてつつも自分の主張を通してゆくその演技力には国際会議慣れた自信が感じられた。彼のおかげで大分女性から点数をかせいだのではないかと冗談を言った程である。国際感覚豊かな日本人を多くする必要をつくづく感じた。

5. 条約ならびに勧告の主な内容

〔条約〕16条から成っているが主文は8条まで、あとは手続規定となっている。

第1条 条約の適用される看護職員の範囲

第2条 看護業務及び職員に関する政策の採択と、そのための労使団体との協議

第3条 教育、訓練の要件の法制化

第4条 看護業務の実施ならびに看護を行う者の要件の法制化

第5条 看護業務計画への看護職員の参加、雇用労働条件の労使団体間の交渉による決定ならびに紛争解決手段

第6条 他労働者との諸労働条件の均衡

第7条 看護労働の特殊性と職業上の健康、安全に関する既存法令との適合

第8条 国内法令による効果

〔勧告〕71項目より成り、付録として適用に関する提案30項目が付されている。更に一定国際労働基準の適用に関する決議案も付されている。

(1) 範囲

「看護職員」には看護業務を提供するすべての範囲の人を含むこと

(2) 看護業務及び看護職員に関する政策
上記政策の採択と労使団体との協議
合理的看護職員構造の設定

(3) 教育・訓練

基本的要件の法制化、他保健職員との調整、基礎的教育水準として専門職看護職員のための高等水準、補助看護職員のための準高等水準の確保

(4) 看護業務の実施

看護免許の法制化、懲戒規則決定への看護職員代表の参加、特定任務遂行免除の要件

(5) 参加

関係諸政策決定への看護職員の参加

(6) キャリア開発

合理的なキャリア見通しのための措置継続教育参加者への教育休暇の供与

(7) 報酬

看護業務の特殊性を配慮した報酬水準の決定

(8) 労働時間

漸進的な40時間週労働への移行、連続48時間週休、少なくとも36時間週休の確保、中休み勤務の排除、漸進的な4週間の年次有給休暇

(9) 職業上の健康保険

入職、離職時、ならびに就業中の定期健康診断、特別な危険職務従事者への特別な配慮

(10) 社会保障

他労働者との均衡

(11) 特別雇用措置

臨床及びパートナータイム職員とフルタイム職員との労働条件の均衡

(12) 学生看護

教育上必要な実習計画の作成、看護力の代替の禁止。

看護職員と同様の健康上の保護。

適当な法的保護。

(13) 国際協力

多国間又は二国間の取極めによる看護職員交換の促進

外国人看護職員募集時の要件

(14) 適用方法

各国の事情により、この勧告は法令、就業規則、判決その他の国内慣行による他の方法で適用することができる。

付録の適用に関する提案で指針を与えられる。

(筆者：厚生省医務局看護課課長補佐)

好評

勝部 篤美著

幼児体育の理論と実際

A 5・192頁・¥ 1,200

杏林書院