

論文

「新入材確保指針」に基づく 人材確保政策に関する一考察

— A市におけるアンケート調査の結果から —

松田尚子

〔抄録〕

本研究では、2007（平成19）年に示された「新入材確保指針」に基づく介護現場における人材確保政策と、A市内の介護保険関係の事業所に対して行なったアンケート調査により把握した人手不足の実態との整合性について検討した。

その結果、労働環境改善の必要性や潜在的有資格者の再就業促進など、部分的には整合性が認められる施策が展開されている。しかし、給与水準の引き上げや労働負担を軽減するための施策については再考の余地があり、人手不足の根本的な要因を解決するという点では、現在の人材確保政策が十分であるとは言えない。

人手不足の現状への対策を事業所の企業努力に委ねることは、各事業所の経営状況等を鑑みても、もはや限界である。特に、賃金水準の引き上げを含む介護現場の労働環境の改善や有資格者が離職した要因への根本的な解決策については、関係団体等や行政による取り組みの強化が必要である。

キーワード：介護保険制度、人手不足、人材確保

はじめに

I 研究の目的

年々高齢化が進行している日本社会において、介護への需要は増加の一途を辿っている。しかしながら、介護現場は慢性的な人手不足に陥っており、いかにして介護の担い手を確保するかということが喫緊の課題となっている。福祉業界における人手不足は、高齢者分野のみならず、保育分野や障害者福祉分野でも共通の課題であるが、高齢者福祉分野の1つである特別養護老人ホームの介護職員は保育士よりも過酷な労働環境に置かれていることが示唆されてい

る¹⁾。また、2018（平成30）年時点での障害者福祉分野と高齢者福祉分野の福祉・介護職員の平均給与額を比較すると、障害者福祉分野では297,761円²⁾、高齢者分野では202,145円³⁾であった。これらより、高齢者福祉分野の介護労働者は他の分野の福祉労働者よりも過酷な労働環境に置かれていることが示唆される。このことも踏まえ、本稿では高齢者福祉分野における人手不足を取り上げることとした。

高齢者福祉分野における人手不足解消の方針として、厚生労働省は2007（平成19）年に「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」⁴⁾（以下、「新人材確保指針」）を示し、介護労働を担う人材確保に取り組んでいる最中であるが、未だ抜本的な解決には至っていない。そこで、本稿では、「新人材確保指針」に基づく人材確保政策と、介護現場における人手不足の実態とを比較し、人材確保政策の現状とその課題について検討する。

Ⅱ 研究の視座

介護現場における人材確保は、国民への介護保障及び介護の社会化を図る上での前提条件であるが、人材確保について論じる際にはその基準（即ち、“何を以て人手不足とするか”）と定義（即ち、“人手不足という言葉が何を意味しているのか”）を定める必要がある。

人手不足の基準については、人員配置基準を満たしているか否か、介護を受ける人に十分なケアが行える状況にあるか否か、介護現場における人手不足感があるか否かなど、様々な基準がある。本稿では、介護関連の事業所へのアンケート調査の結果を軸に、人手不足の実態把握や人材確保政策の課題について検討するため、人手不足の基準を「介護現場の人手不足感」に置くこととする。

人手不足の定義については、「介護に従事しようとする人材が不足している（介護人材不足）」と、「潜在的な有資格者などが存在するにもかかわらず、介護現場における介護労働者が不足している（介護職員不足）」という2つが考えられる。

2018（平成30）年の医療、福祉分野の入職率は16.2%、離職率は15.5%であり⁵⁾、2018（平成30）年10月1日から2019（令和1）年9月30日までの正規雇用での介護職員の採用率は15.9%、離職率は14.4%である⁶⁾。また、2000（平成12）年から2013（平成25）年の介護福祉士の従事率は、最も高い時で2000（平成12）年の62.4%、最も低い時で2004（平成16）年の51.2%である⁷⁾。2020（令和2）年6月末日時点での介護福祉士の登録者数は1,752,197人であり⁸⁾、有資格者の従事率を仮に6割とした場合、約70万人の潜在的有資格者が存在する。

このように、一定数の介護分野への入職者及び潜在的有資格者が存在することから、本稿では、人手不足の定義を「介護職員不足」とする。

Ⅲ 研究の方法

本稿では、「新人材確保指針」とA市（人口138,078人、高齢化率27.1%：2019（令和1）年

6月時点)における調査結果とを照合し、人材確保政策の現状と課題について検討した。A市における調査は質問紙法を用いた量的調査である。調査対象は2018(平成30)年3月1日の時点で運営されているA市内の高齢者福祉関連の事業所のうち、アンケート配布の時点で事業を継続していた228事業所である。ただし、居宅介護支援事業所、福祉用具貸与関連事業所、介護療養型医療施設は直接的な介護を主として提供する施設であるとは言い切れないことから対象外とし、サービス付き高齢者向け住宅と有料老人ホームは介護保険指定サービスと密接な関係があることから調査対象とした。調査期間は2018(平成30)年8月中旬～9月末で、回答数116部(回収率50.9%)、有効回答数98部(有効回答率43.0%)であった。

Ⅳ 倫理的配慮

本調査は『佛教大学「人を対象とする研究」倫理規程』に基づく手順に従い倫理的配慮が十分なされていることを確認した上で実施した。調査票には本研究の趣旨、調査への協力が任意であること、調査結果の公表時には匿名性を保つことについての文書を添付し、質問紙の回収を以て調査への同意を得たものとみなした。

第1章 「新人材確保指針」と介護分野における人材確保政策

I 「新人材確保指針」について

「新人材確保指針」とは、2007(平成19)年に厚生労働省より告示された、介護を担う人材の確保に関する基本的な指針である。

日本において初めて介護労働が賃労働化されたのは、長野県が家庭養護婦派遣事業を開始した1956(昭和31)年である。当初、家庭養護婦が担っていた役割は炊事や洗濯などの家事労働が中心であり、また、戦争によって家計の担い手を失った寡婦や母子家庭の生活困窮が社会問題の1つとなっていたことから、その担い手として想定されたのは中高年の主婦層であった。その後、1970年代後半に高度経済成長期が終焉を迎えてからは、家計の補助としての収入を得るために仕事を求めた女性とその担い手として想定されていた。さらに、1987(昭和62)年の社会福祉士及び介護福祉士法の制定により、介護を担う労働者の一部が国家資格を有する専門職とされて以降、その担い手として若年者層を取り込むこととなった。

1970年代以降の高齢者福祉施策の軸は「新経済社会7カ年計画」⁹⁾において掲げられた「日本型福祉社会」の構築であり、ボランティアや地域住民など様々な層の人材で高齢者の地域生活を支えていくという方針であった。その上で、介護を担う労働者の確保については、1993(平成5)年に「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」(厚生省告示第116号)が示され、賃金や労働時間などを含めた労働環境の改善を図りながら、「従事者の人格や熱意に過度に期待する」¹⁰⁾ことなく、人材確保のための措置を講じることとされて

いた。

ところが、2000（平成12）年の介護保険法施行以降、介護現場における人手不足がより一層深刻な状況へと陥った¹¹⁾¹²⁾。その一因には、介護を提供する事業所数が大幅に増加したことが挙げられる。具体的には、介護老人福祉施設は2000（平成12）年の4,463施設¹³⁾から、2006（平成18）年には5,716施設¹⁴⁾、訪問介護は2002（平成14）年の12,346事業所¹⁵⁾から2006（平成18）年には20,948事業所¹⁴⁾、通所介護は2002（平成14）年の10,485事業所¹⁵⁾から2006（平成18）年には19,409事業所¹⁴⁾へと、いずれの事業所においても施設数及び事業所数は大幅に増加している。それに伴い、介護職員の必要数も急増したものの、必要数に見合うだけの人材が確保できず、その結果、介護現場における深刻な人手不足が解決すべき喫緊の課題の1つとなった。

そこで示されたのが、「新人材確保指針」である。「新人材確保指針」では、人材確保に関する基本的な考え方として、①労働環境の整備の推進、②キャリアアップの仕組みの構築、③福祉・介護サービスの周知及び理解の促進、④潜在的有資格者等の参入の促進、⑤多様な人材の参入・参画の促進、という5つの項目に整理されている。

また、介護を担う人材の確保に関して、国や地方公共団体、経営者及び関係団体等、国民にそれぞれの役割があることが明記された。国の役割としては、介護サービスの提供に関する実態把握、介護報酬改定を含む制度設計の見直し、地方公共団体の後方支援などが挙げられている。地方公共団体の役割としては、事業者の指定及び指導監督、行政計画の策定、ボランティア活動の振興や広報活動などが挙げられている。経営者の役割としては、給与水準の確保等の労働環境改善、人材及びサービスの質の確保、キャリアアップ支援、情報開示などが挙げられ、経営者だけで対応することが難しい点については関係団体等が支援することとされている。国民の役割としては、質の高いサービスの選別、公的財源により運営されていることを認識した上での利用、ボランティア活動等への参画などが挙げられている。それぞれの役割について、まず筆頭に挙げられたのは「経営者及び関係団体等」である。それに続き、「地方公共団体」「国」「国民」という順序で、果たすべき役割について列挙されている。

II 「新人材確保指針」に基づく政策

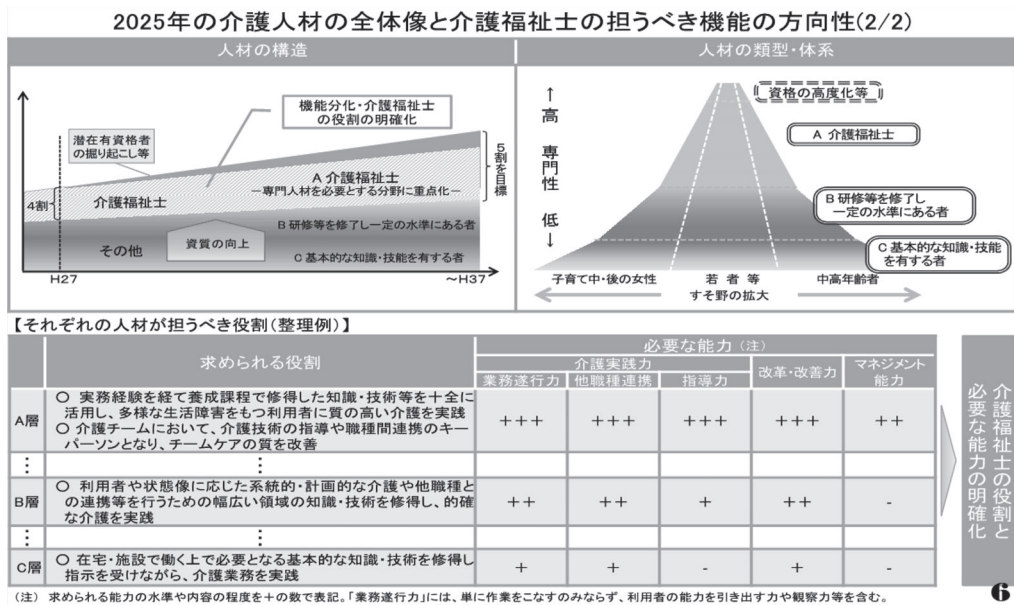
「新人材確保指針」の告示以降、厚生労働省内には「介護労働者の確保・定着等に関する研究会」や、「福祉人材確保対策検討会」が設置され、介護労働に携わる人材確保に向けた議論が行われた。

「介護労働者の確保・定着等に関する研究会」は、2008（平成20）年4月18日から同年7月まで、計7回の審議やヒアリングが行われた。その最終的な報告書として、2008（平成20）年7月29日に「介護労働者の確保・定着等に関する研究会【中間取りまとめ】」¹⁶⁾が公表された。この報告書では、賃金水準の低さ、介護に対する社会的評価の低さ、精神的及び身体的負担の

大きさが、人材を確保する上でのハードルになっていることが認識されている。その上で、事業主や現場管理者が主となって、適切な賃金水準の確保やキャリアパスの構築等のキャリア管理により、介護労働にやりがいや誇りを創出することが介護労働者の定着に結びつくと考えられた。また、福祉人材を安定的に確保するためには、ハローワークや福祉人材センター等において、潜在的有資格者の掘り起こしや多様な人材の参入・参画を促進する必要があるとされた。

他方では、同研究会と並行する形で、2008（平成20）年5月28日に「介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律」が成立した。同法成立に伴い、2009（平成21）年には介護報酬がプラス改定となり、さらに、介護職員処遇改善交付金が創設された。介護職員処遇改善交付金については、2012（平成24）年の介護報酬改定時に「介護職員処遇改善加算」へと変更され、以降、介護報酬の一部に組み込まれている。

「福祉人材確保対策検討会」は、2014（平成26）年6月から同年10月まで、計7回の審議が行われた。同検討会における議論では、介護職の魅力の発信、若者・女性・中高年齢層などの多様な人材の活用、マネジメント能力の向上などが挙げられた。さらに、これらを踏まえた上で、介護福祉士の専門性向上や資格取得方法の見直しを行うこととした¹⁷⁾。最終的な取りまとめとしては、介護人材の「数の確保」と「質の向上」により、介護を担う人材の全体構造を「現行の『まんじゅう型』から『富士山型』へ」¹⁸⁾ 転換する必要があるとした（図1）。A層の人材としては認定介護福祉士や略称吸引等行為の実地研修を受けた介護福祉士等、C層の人材としては、介護支援ボランティア制度¹⁹⁾ や生活援助従事者研修²⁰⁾ を受けた地域住民等が想定されている。



(出所) 「福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ」¹⁷⁾

図1 介護を担う人材の構造転換について

これらの議論に基づく具体的な施策としては、経営力・採用力・マネジメント能力の向上、IT化、子育て中の女性や中高年齢者が多様な形で就労可能となるような環境整備、キャリアアップシステムの構築など、各事業所が取り組むべき項目が列挙された。それに加え、福祉人材センターの機能向上、ハローワークとの連携強化、事業者への評価・認証²¹⁾などの国や地方公共団体が取り組むべき課題、地域ぐるみでの人材育成や介護人材に関するグランドデザインの構築など地域全体で取り組むべき課題が挙げられた。

同検討会による議論は、社会保障審議会福祉部会の中の「福祉人材確保専門委員会」へと引き継がれ、同委員会は2014（平成26）年10月から2018（平成30）年3月までに計14回の審議が行われた。その最終的な取りまとめとして、2017（平成29）年10月4日付で「介護人材に求められる機能の明確化とキャリアパス実現に向けて（報告書）」²²⁾が公表された。

同報告書では、介護福祉士とそれ以外の者との業務分担が不明確である一方で、介護福祉士には専門性のあるケアの実践が期待されていることなどを前提に、介護福祉士の専門性の向上及び養成課程におけるカリキュラムの見直し、介護人材のすそ野拡大に向けた入門的研修の導入などを行う必要があるとされた。

このような審議に加え、他方では、1999（平成11）年以降、外国人労働者を介護人材の一員として組み込む構想に関する議論が展開されており、このことについて武中氏は「介護人材の確保のすそ野を広げる動きとして、外国人介護人材の受け入れのための制度整備が進んでいる」²³⁾と述べている。また、日本国内における介護人材の確保と外国人介護人材の受け入れとが同時に提示されることも少なくない²⁴⁾²⁵⁾。これらのことから、外国人労働者を介護人材として受け入れる諸制度に、経済連携や技能及び技術移転による国際協力などそれぞれの目的が提示されてはいるものの、介護現場における人手不足及び人材確保という観点から見ると、「外国人労働者が日本国内における介護労働の担い手の一員であるとみなされている」と理解することが適当である。

以上をまとめると、介護現場における人手不足には、「新人材確保指針」に基づきながらいくつかの施策が並行して進められている。それらの施策における共通項は、介護職員の専門性の向上と介護労働の担い手のすそ野の拡大である。この2つを軸としながら、それらを推し進める手段として、介護職員の処遇改善加算の創設、キャリアアップシステムやIT技術の導入、生活援助従事者研修や事業所の認定制度などの新たな取り組みが進められている最中である。

第2章 A市における介護現場の人手不足の実態

前章では、「新人材確保指針」に基づきながら、現在進められている介護現場の人手不足への施策について統括した。本章では、A市における介護事業所へのアンケート調査の結果から、介護現場の人手不足の実態について検討する。本調査において調査対象とした事業所の種別、及

び、回答のあった事業所の種別については、図2の通りである。

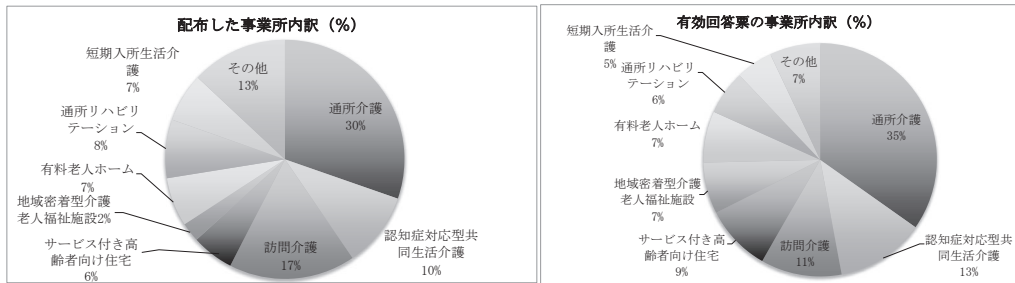


図2 調査対象及び回答のあった事業所の内訳

各事業所において、過去1年間に人手不足が課題となったか否かについては、70.4%の事業所が「過去1年間に人手不足が課題となったことがある」と回答した。また、事業者側が考えている人手不足の要因として、複数回答による回答を求めたところ、「身体的負担が大きいから」(54事業所)、「賃金が低いから」(48事業所)、「精神的な負担が大きいから」(41事業所)が大きな割合を占めた。一方で、「やりがいがないから」(4事業所)、「専門性が低いから」(2事業所)、「キャリアアップの機会がないから」(1事業所)については、いずれも回答数が低く、これらの要素は人手不足の要因としては捉えられていないと解釈することが出来る。

人材確保の際に活用している機関と、それらの機関の活用に関する優先順位については、図3の通りである。81.2%の事業所がハローワークを最も活用していると回答し、2番目に活用されていたのが従業員などによる口コミであった。最も活用されていない機関は福祉人材センターであり、42.7%の事業所が福祉人材センターを活用していないと回答した。

介護職員としての採用を検討している人材については、図4の通りである。「介護福祉士等の有資格者を正規雇用で採用したい」と回答した事業所が40.9%と最も高かった。次に、「介護福祉士等の有資格者を非正規雇用で採用したい」「介護の仕事を希望する無資格者を非正規雇用で採用したい」と回答した事業所がそれぞれ28.8%という結果であった。無資格者と中高年層については大きな差が見られず、また、約1割の事業所が外国人労働者の採用を検討していると回答した。

介護職員の給与水準を引き上げるための取り組みについては、90.8%の事業所が実施していると回答した。取り組みの内容としては、「介護職員処遇改善加算の算定」が70事業所、「資格や能力に応じた手当の支給」が56事業所、「保険外サービスの実施」が15事業所という回答であった(複数回答)。一方で、取り組みをしていない理由としては、「どのような取り組みをしたら良いのかわからない」、「経営が困難になるから」という回答が挙げられた。

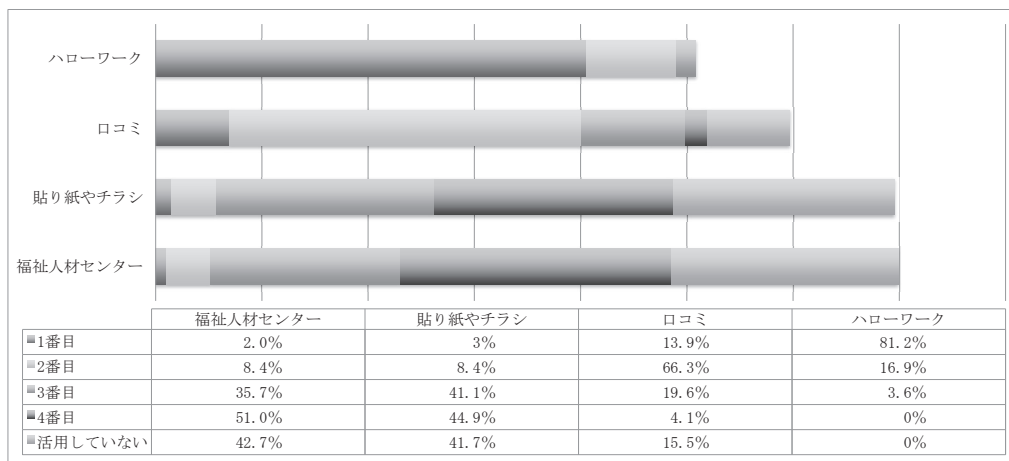


図3 人材確保の際に活用している機関及び活用に関する優先順位

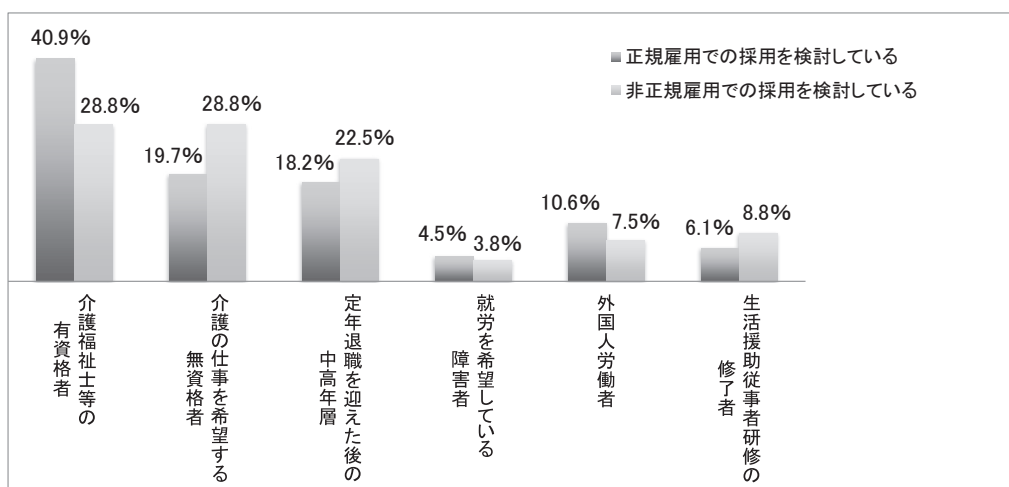


図4 介護職員としての採用を検討している人材

介護職員処遇改善加算については、85.4%にあたる70事業所が算定していると回答した²⁶⁾。同加算の算定による効果について、「介護職員の給与水準が向上した」と回答した事業所は50事業所であった（表1）。一方で、加算を算定していない事業所は、その理由について、「事務処理が複雑であるため」「利用者の自己負担金額が高くなってしまったため」と回答した事業所がそれぞれ6事業所、「介護職員とそのほかの職員間で賃金格差が生じるから」と回答した事業所が5事業所という回答結果であった（複数回答）。

キャリアアップシステムの導入については、「すでに導入している、または導入する予定がある」が77事業所（78.6%）、「導入する予定はない」が21事業所（21.4%）であった。導入していると回答した77事業所がキャリアアップシステムを導入している理由及びその内容については、表2、表3の通りである。一方で、キャリアアップシステムを導入しない理由として多

表1 介護職員処遇改善加算の算定による効果(複数回答)

	回答数	割合
介護サービスの質が向上した	11	15.7%
利用者のサービスに対する満足度が向上した	1	1.4%
介護職員の給与水準が向上した	50	71.4%
介護職員の離職率が低下した	12	17.1%
介護職員の身体的な負担が軽減した	0	0.0%
サービス利用の自己抑制につながった	2	2.9%
その他	0	0.0%
いずれの事例も経験したことがない	11	15.7%

表2 キャリアアップシステムを導入している理由(複数回答)

	回答数	割合
職員にやりがいを持たせるため	59	76.6%
職員の離職防止のため	12	15.6%
サービスの質向上のため	55	71.4%
他の事業所との差別化を図るため	3	3.9%
その他	3	3.9%

表3 キャリアアップシステムの内容(複数回答)

	回答数	割合
勤続年数に応じた研修や資格取得の推奨	43	55.8%
意欲に応じた研修や資格取得の推奨	48	62.3%
勤続年数に応じた昇給システム	35	45.5%
一定の尺度に基づく能力評価とそれに応じた昇格や昇給	37	48.1%
その他	0	0.0%

かった回答は、「必要性が低いから」が11事業所、「システム確立のための業務を行う理由がないから」が9事業所であった。

介護職員の人員配置については、人員配置基準が定められている事業所(サービス付き高齢者向け住宅、有料老人ホームを除く82事業所)のうちの65事業所(79.3%)が「配置基準以上の人員を配置している」と回答した。その理由としては、「サービスの質を向上させるため」が40事業所、「介護職員の労働内容を軽減させるため」が31事業所であった(複数回答)。一方で、「基準以上の人員を配置していない」と回答した事業所は、その理由として「人件費に余裕がないから」と回答した事業所が9事業所、「配置するための人員が確保できないから」と回答した事業所が8事業所であった(複数回答)。

介護ロボットの導入については、65事業所が「導入する予定はない」と回答した。その理由

としては、「必要性が低いから」が24事業所、「費用がないから」が22事業所、「介護職員の確保が優先だから」16事業所であった（複数回答）。

また、過去1年間に人手不足が課題となったか否かと、キャリアアップシステム及びIT技術の導入についての相関に関してクロス集計を行なったところ、表4のような結果となった。この分析結果より、「過去1年間に人手不足が課題となったことはない」と回答した事業所は「過去1年間に人手不足が課題となったことがある」と回答した事業所よりも、キャリアアップシステムとIT技術の導入に関して積極的であることが言える。

表4 人手不足とキャリアアップシステム及びIT技術の導入に関する相関関係について

	キャリアアップシステム		IT技術	
	すでに導入している、または導入する予定がある	導入する予定はない	すでに導入している、または導入する予定がある	導入する予定はない
過去1年間に人手不足が課題となったことはない（29事業所）	25事業所（86%）	4事業所（14%）	14事業所（48%）	15事業所（52%）
過去1年間に人手不足が課題となったことがある（69事業所）	52事業所（75%）	17事業所（25%）	19事業所（28%）	50事業所（72%）

これらの調査結果より、A市の介護現場においても人手不足は生じており、その要因としては身体的及び精神的な負担や賃金の安さが挙げられる。事業所側は介護福祉士等の有資格者を正規雇用で採用したいと考えているものの、その層の人材だけでは十分な人員確保が困難であるために、無資格者や中高年層、さらに一部の事業所では外国人労働者の採用も検討されている。これらの人材確保に際して活用されている機関は、主としてハローワークであるが、すでに就労している介護職員等による口コミも重要な人材確保経路の1つとなっている。また、介護職員の賃金水準の引き上げに対しては、約9割の事業所が介護職員処遇改善加算の算定や資格手当等の支給など何らかの取り組みを行っている。それらの取り組みを行っていない事業所に関しては、経営を維持するために取り組むことが困難な状況にあると推察される。キャリアアップシステムの導入については、既に約8割の事業所が取り組んでいるが、取り組んでいない事業所についてはその背景に日常業務の多忙さがあることを伺い知ることができる。介護現場の労働内容を軽減するための策として、基準以上の人員を配置している事業所が約半数であるものの、人件費や人員に余裕がないために基準以上の人員を配置したくても出来ないという状況が生じている。介護ロボットの導入については、その必要性への認識がそれほど高くなく、介護職員の確保がより優先されていることが推察される。さらに、事業所間での比較をすると、人手不足という課題を抱えることなくキャリアアップシステム及びIT技術を積極的に導入し活用しようと試みている事業所と、人手不足という課題を抱えておりキャリアアップシステム及びIT技術の導入等に対して積極的ではない事業所とに二極化していることが言える。

一方で、介護現場における人手不足の要因としては、今回の調査によって明らかとなった2

つの要因(身体的及び精神的な負担の大きさと賃金水準の低さ)の他に、労働環境の過酷さも挙げられる。2004(平成16)年には厚生労働省より「訪問介護労働者の法定労働条件の確保のために」という通達が発出されたが、このことについて朝倉氏は「厚生労働省自ら労働基準法の適用について通達を出さざるを得ないほどの労働条件の悪化が介護労働の現場では顕在化していることを端的に示している」²⁷⁾と述べている。さらには、訪問介護員の業務に付随する書類作成時間や移動時間等への賃金の不払いがあることなどに言及し、介護労働の現場には明らかな労働基準法違反が遷延していることを指摘している²⁷⁾。これらの指摘を鑑みると、本稿において行なった調査は回答者が事業主側であったため、労働者が置かれている労働環境について把握することは困難であったが、人手不足の要因については労働内容と賃金のみならず、労働条件等を含めた労働環境という点においても検討する余地があると言える。

第3章 「新入材確保指針」に基づく人材確保政策と人手不足の実態

「新入材確保指針」には、①労働環境の整備の推進等、②キャリアアップの仕組みの構築、③福祉・介護サービスの周知・理解、④潜在的有資格者等の参入の促進等、⑤多様な人材の参入・参画の促進という5つの柱が掲げられている。本章では、①②④⑤において掲げられている内容と、A市の調査結果から把握した人手不足の実態とを照合し、展開されている人材確保政策が人手不足の実態に即したものであるか否かを検討する。

①労働環境の整備の推進等では、ソフト面及びハード面の両方の観点から労働環境の整備を行うこととされている。この中で、経営者に対して「国家公務員の福祉職俸給表等を参考にした適切な給与水準を確保すること」が求められており、今回の調査結果では、約9割のA市内の事業所において何らかの取り組みが行われているとの結果であった。しかしながら、48事業所は人手不足の要因として給与水準の低さにあると回答した。介護事業経営概況調査の結果によると、収益に対する給与費の割合は上昇傾向にあり(図5)、一方で、純利益の割合は低下傾向にある(図6)。これらより、各事業所での取り組みでの給与水準の引き上げは現状が限界であるものと推察される。また、給与水準の引き上げのための取り組みとして、70事業所が「介護職員処遇改善加算の算定」と回答したが、同加算の算定により「介護職員の給与水準が向上した」と回答した事業所は50事業所にとどまった。このことは、同加算の算定が必ずしも介護職員の給与水準の向上には寄与しないということを示している。

したがって、給与水準の引き上げについては、その方向性そのものは政策の方針と介護現場の実情とが一致しているものの、現在の施策のみでは不十分であると言える。介護現場の状況に即した政策を展開するとすれば、事業所の経営状況に影響を与えることなく、かつ、介護職員の給与水準の引き上げに直結するような施策が必要である。具体的には、介護職員の給与を介護報酬から切り離し、事業所の経営状況と介護職員の給与水準を分離するための制度設計の

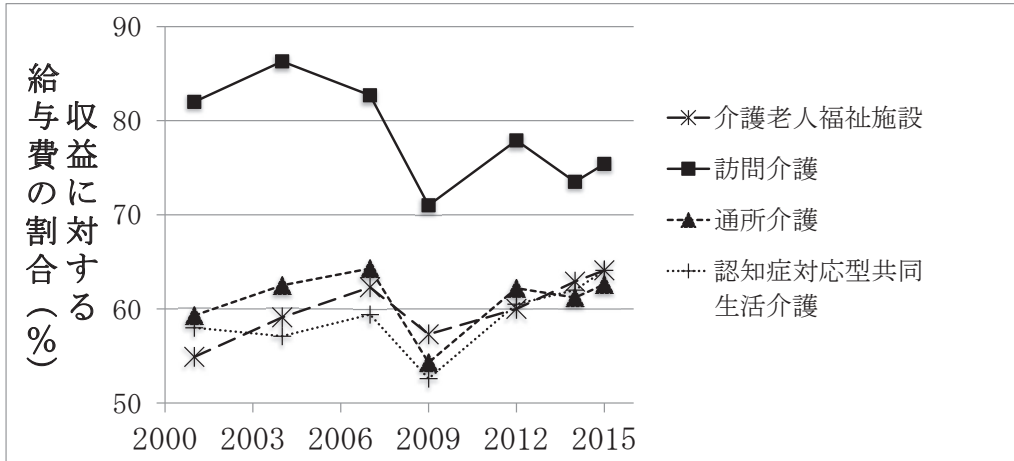
見直しなどが挙げられるが、現時点ではそのような議論は行われていない。

さらに、経営者には、IT 技術等の積極的な活用等により業務の省力化及び効率化に努めることや新たな経営モデルの構築による質の高いサービスの実施や経営基盤の強化を図ることなどが求められている。

業務の省力化等の手段の1つにはIT 技術の導入が挙げられているが、A 市のアンケート調査によると、介護ロボットを含めたIT 技術の導入には消極的であるという結果であった。その背景には、介護という臨機応変な対応が求められる業務の特性上、機械で担うことができない部分が多くあるため、IT 技術の導入よりも人的資源の確保が優先であることや、導入時には相応の費用がかかることがある。今回調査を行なったA 市が属する都道府県では、介護ロボット等の普及促進事業として公募での補助金助成を行なっているが、その予算額は合計で20 台分程度の金額に過ぎない。地域全体の事業所数からすると、機器1 台分の助成を受けることのできる事業所は0.7%にも満たないというのが現状である。

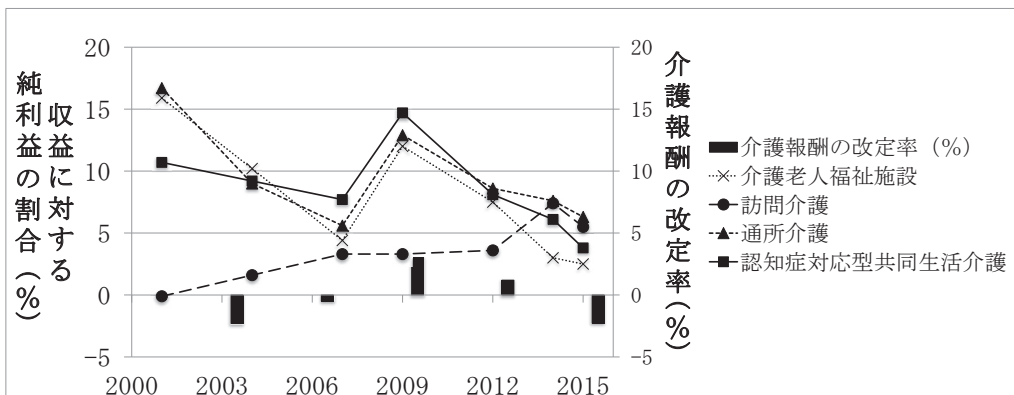
また、質の高いサービスを提供するために40 事業所が基準以上の人員を配置していると回答しており、このことは人件費の増大に直結している。つまり、「新人材確保指針」の中では質の高いサービスと新たな経営モデルの構築が結びつけられているものの、A 市内の介護現場では、質の高いサービスの提供を目的とした基準以上の人員の配置により経営状態の悪化やさらなる困難を招きかねない状況にある可能性が示唆される。さらに、事業所には経営基盤を強化することが求められているが、事業所の収益が介護報酬や保険外サービスの利用料であり、その一部を利用者が負担しているということを鑑みると、経営基盤を強化することは利用者の自己負担額を引き上げ、サービス利用へのハードルを上げることに直結する。つまり、社会保障の一部であるという介護保険制度そのものの性格と経営基盤の強化という課題とは、現行の介護保険制度においては相反する関係にある。したがって、経営基盤の強化により事業所の持続可能性を高めるためには、各事業所の企業努力に依るのではなく、介護保険制度における費用負担のあり方という根本的な部分の見直しが必要である。

他方、国や地方公共団体は介護報酬や職員配置の在り方に係る基準等について検討することとされている。介護報酬の改定について、「新人材確保指針」においては従業者のキャリアや能力に見合う給与体系の構築などと結び付けられている。しかしながら、厚生労働省が公表している過去の介護報酬改定に関する資料等によると、介護報酬の改定において介護職員の給与水準等に関する部分は介護職員処遇改善加算及びサービス提供体制強化加算等の加算の設置に留まっている。しかし、先述した通り、加算の算定はサービス利用時の自己負担額の引き上げに直結するため、介護保険制度そのものが持つべき性質と相反する側面がある。一方で、A 市における調査結果において、介護職員処遇加算を算定している事業所のうち、「介護職員の給与水準が向上した」と回答した事業所は約7割にとどまっていることから、加算の算定は介護職員の給与水準向上には直結していないと言える。したがって、加算の設置のみによって介護



注) 2001 (平成13)年, 2004 (平成16)年, 2007 (平成19)年の数値については, 各該当年の9月分の収支を対象とした調査結果に基づき算出した。2009 (平成21)年, 2012 (平成24)年, 2014 (平成26)年, 2015 (平成27)年の数値については, 各該当年度1年間の収支決算を対象とした調査結果に基づき算出した。(筆者作成)

図5 収益（補助金含まない）に対する給与費の割合



注) 2001 (平成13)年, 2004 (平成16)年, 2007 (平成19)年の数値については, 各該当年の9月分の収支を対象とした調査結果に基づき算出した。2009 (平成21)年, 2012 (平成24)年, 2014 (平成26)年, 2015 (平成27)年の数値については, 各該当年度1年間の収支決算を対象とした調査結果に基づき算出した。(筆者作成)

図6 収益（補助金含まない）に対する純利益の割合と介護報酬の改定率

職員の給与水準や給与体系を構築することには限界があり, それらを実現するためには別の手立てが必要である。

人員配置基準については, 介護保険制度の開始以降ほとんど変更されていないが, 2020 (令和2)年2月19日の第6回全世代型社会保障検討会議において, 「デジタルテクノロジーと規制緩和による介護現場改革が必要」²⁸⁾との資料が提示された。具体的には, IT技術の導入などを進めることによる生産性向上が見込まれ, 施設介護事業においては, 現行の入所者3人に対し介護職員1人という人員配置基準から, 入所者4人に対し介護職員1人という人員配置に変更することが可能であると記載されている²⁸⁾。この議論は, 介護現場の人手不足感とは真逆の内

容となっております。介護現場の人手不足感を補うような人員配置基準の見直しについての先行きが不透明であるのが現状である。

②キャリアアップの仕組みの構築では、質の高い人材を確保することを目的に、キャリアパスの構築や研修機会の確保、資格取得への配慮などを行うこととされている。A市内におけるアンケート調査では約8割の事業所がすでにキャリアアップシステムを導入しており、その目的として「職員にやりがいを持たせるため」「サービスの質向上のため」と回答した事業所が7割超であった。また、取り組みの内容として資格取得の推奨や能力に応じた昇格や昇給を挙げた事業所がそれぞれ約半数であった。これらのことから、「新入材確保指針」において掲げられた方向性での具現化が進んでいると解釈することができる。しかし、人手不足の要因として「専門性が低いから」「キャリアアップの機会がないから」と回答した事業所は極少数にとどまっていることを鑑みると、「人材確保」を目的とした“キャリアアップの仕組みの構築”という論理については再検討の余地がある。また、一方ではキャリアアップシステムを未だに導入出来ていない事業所も散見されることから、事業所間での差が大きいということも推察される。

④潜在的有資格者等の参入の促進等では、介護福祉士等の有資格者の再就業及び職場への定着を支援することとしている。A市における調査結果では、事業所が雇用を検討している人材として、介護福祉士等の有資格者が最も高い割合を占めており、事業所側は介護現場の業務等について少なからず知っているであろう有資格者を、介護を担う人材として求めていることが伺える。しかしながら、同項目における具体的な取り組みとして、「新入材確保指針」の中では潜在的有資格者に対する就職説明会の実施などの就労支援が主であり、有資格者が離職した経緯や理由の分析、解決策については深く言及されていない。したがって、同項目における施策については、介護現場の人材不足という観点から、潜在的有資格者を再度介護現場に取り込もうという発想自体は的確であると思われるものの、“有資格者が現在介護現場に就業していない”という現状に対する具体的な施策の提案という観点からは、「新入材確保指針」において提案されている内容だけでは不十分である。

他方、「新入材確保指針」において、潜在的有資格者の参入の促進にあたって中心的な役割を果たすのは福祉人材センターなどの関係団体等とされているが、A市内の事業所での人材確保における同センターの活用度は低位である（図3）。このことから、この項目における施策の方針を具現化する場合には、福祉人材センターなどの関係団体と、実際に介護サービスを提供している事業所との協働関係について、一層強固な関係を構築する必要性が指摘される。

⑤多様な人材の参入・参画の促進では、他の分野に従事する人材や高齢者・障害者・外国人労働者の介護現場への参入や参画を促進することとしている。A市における調査では、事業所が採用したい人材として、無資格者・中高年層・障害者・外国人労働者・生活援助従事者研修の修了者のそれぞれの人材についての採用が検討されているという結果であった（図4）。このことから、「新入材確保指針」の中の“多様な人材の参入・参画の促進”という方針の提示と、

多様な人材を介護職員として受け入れるとしている事業所の意向のいずれが先であるかは検討の余地があるものの、同項目における現時点での施策方針と事業所の意向は概ね一致していると理解することが出来る。

しかしながら、多数の潜在的有資格者が存在するという事は、介護現場への興味や関心に基づいて資格を取得したものの、実際には介護現場に従事していないという現状を示している。この点を踏まえると、一時は介護現場への興味や関心があったと思われる潜在的有資格者が多数存在する現状において、無資格者等の新たな人材確保を目指すという方針は、時期尚早であり、まずは潜在的有資格者の再就業へのサポートや離職理由等への的確な施策の実施を先行させるべきである。

お わ り に

本稿では、2007(平成19)年に示された「新入材確保指針」における内容と、筆者が行なったA市内の介護保険関連の事業所における人手不足等の実態とを比較することにより、現在展開されている政策と実際の介護現場で生じている課題との整合性について検討した。その結果、「新入材確保指針」に基づいて展開されている政策そのものの方針として、給与水準の引き上げの必要性や潜在的有資格者の再就業の促進については介護現場の実態に即した方向性が示されていた。しかしながら、介護現場における労働環境の整備や人材確保に関する第一義的な責任が各事業所に任されているという点に関しては、事業所側への負担が大きく、関係団体等や行政からの後方支援も十分であるとは言い難い。特に、介護現場における賃金水準の引き上げを含む労働環境の改善、有資格者が介護現場を離職した背景にある要因への根本的な解決策、関係団体等と介護サービスを提供している事業所との繋がりを強化するための働きかけには、事業所側ではなく関係団体等及び行政側の一層の取り組みが必要である。

また、IT技術の導入については、政策としては推進する方針であるが、介護現場ではIT技術の導入を進めている事業所と人員の確保や経済的な問題により導入することが困難である事業所に分かれている。そのため、IT技術の導入を推進しながらも、具体的な取り組み等については事業所に委ねたままにすると、IT技術の導入に関する事業所間での格差が大きくなっていくことが予見される。さらに、人材確保政策においては、IT技術の導入が人員配置基準とも関連付けられており、IT技術の導入を進めることにより人員配置基準を緩和することが提案されている。しかし、実際には人員配置基準を満たしている職員数であっても人手が足りないのが現状であり、この点については政策が介護現場の実情と正反対の方向へ進められてしまうことが危惧される。

本稿においては、有資格者が離職している要因への取り組みの内容や、人員配置基準についての具体的な提案について十分に論じることが出来なかった。これらの点については、今後の

課題としてさらなる議論を要する。

本稿は、2019（令和1）年9月に開催された日本社会福祉学会第67回秋季大会において報告した内容を元に、加筆し再編したものである。

〔謝辞〕

本研究において、ご多忙中にも関わらずアンケート調査へのご協力をいただきました事業所の皆様へ、心より厚く御礼申し上げます。

〔注〕

- 1) 川村雅則（2011）「保育・保育労働をめぐる問題（2）」『季刊北海学園大学経済論集』58（4）、225-293.
- 2) 厚生労働省（2019）「平成30年度障害福祉サービス等従事者処遇状況等調査結果の概要」（https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/toukei/shogu_tyousa/dl/h30_gaiyou.pdf, 2020.10.31）
- 3) 介護労働安定センター（2019）「平成30年度介護労働実態調査 介護労働者の就業実態と就業意識調査 結果報告書」（http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2019_chousa_roudousha_chousahyou.pdf, 2020.10.31）
- 4) 厚生労働省（2007）「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（平成19年厚生労働省告示第289号）
- 5) 厚生労働省（2019）「平成30年雇用動向調査結果の概況」（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/doukou/19-2/dl/gaikyou.pdf>, 2020.8.12）
- 6) 介護労働安定センター（2020）「令和元年度介護労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報告書」（http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2020r02_chousa_jigyousho_chousahyou.pdf, 2020.8.12）
- 7) 厚生労働省（2015）「介護人材の確保について」（https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000075028.pdf, 2020.8.12）
- 8) 公益財団法人社会福祉振興・試験センター（2020）「社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士の都道府県別登録者数」（http://www.sssc.or.jp/touroku/pdf/pdf_t04.pdf, 2020.8.12）
- 9) 経済企画庁（1979）『新経済社会7カ年計画（1979年）』経済企画庁。
- 10) 厚生省（1993）『社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針』（厚生省告示第116号）。
- 11) このことについて、横山氏は介護保険制度への転換によって、福祉労働が「権利保障労働としての明快さ失われ」、「柔軟性・総合性・コミュニケーションという福祉労働の最も重要な部分に制約が加えられ」、「雇用への不安定さが一段と高まった」ことなどによる、福祉労働の変容がその一因であると述べている。横山壽一（2009）『社会保障の再構築－市場化から共同化へ－』新日本出版社。
- 12) このことについて、林氏は、「介護現場の実情を顧みないまま、給付の削減と費用負担の引き上げを先行させた制度の見直しが重ねられてきた」結果、「介護現場では困難が是正・解消されない事態が続いて」おり、「介護現場では慢性的な人手不足で職員は疲弊、（中略）介護福祉士の養成校では入学者の定員割れが続いている」と述べている。林泰則（2017）『『介護保険一七年』の軌跡と現状』『老後不安社会からの転換－介護保険から高齢者ケア保障へ』大月書店、12-55。
- 13) 厚生労働省（2001）「平成12年介護サービス施設・事業所調査の概況」（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service00/kekka1.html#top>, 2020.8.13）

- 14) 厚生労働省 (2007) 「平成 18 年介護サービス施設・事業所調査の概況」 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service06/kekka1.html>, 2020.8.13)
- 15) 厚生労働省 (2003) 「平成 14 年介護サービス施設・事業所調査の概況」 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service02/kekka1.html>, 2020.8.13)
- 16) 厚生労働省職業安定局 (2008) 「介護労働者の確保・定着等に関する研究会【中間取りまとめ】」 (<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/07/dl/h0729-2b.pdf>, 2020.8.17)
- 17) 厚生労働省 (2014) 「福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ」 (<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/torimatome.pdf>, 2020.8.18)
- 18) 厚生労働省 (2015) 「2025 年に向けた介護人材の確保～量と質の好循環の確立に向けて～」 (http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000075800_1.pdf, 2020.8.18)
- 19) 介護支援ボランティア制度とは、ボランティア活動を行った 65 歳以上の高齢者に対しポイントを付与し、そのポイントに応じて介護保険料を実質的に軽減する制度である。2007 (平成 19) 年に導入され、地方自治体の介護予防事業の一環として取り組まれている。
- 20) 生活援助従事者研修とは、生活援助 (調理や掃除など要介護者の身体に直接触れないケア) を主に担う人材を育成するための研修制度である。カリキュラムは合計 59 時間で、介護職員初任者研修 (130 時間) の半分以下の時間で修了することが出来る。また、同研修を終了した職員は訪問介護事業所の人員基準の対象となる。
- 21) 京都府では「きょうと福祉人材育成認証制度」が創設された。同制度では、人材育成計画の策定、キャリアパスの作成及びそれに応じた給与体系の構築、離職率の低さ、休暇の取りやすさなど 100 項目以上を満たすことで、「上位認証」の認定を受けることができる。
- 22) 厚生労働省 (2017) 「介護人材に求められる機能の明確化とキャリアパスの実現に向けて (概要)」 (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000179734.pdf, 2020.8.18)
- 23) 武中朋彦 (2017) 「外国人介護人材の受け入れについての課題と対策 - 自法人での外国人介護人材受け入れ対策のあり方 -」『商大ビジネスレビュー』7 (3), 63-104.
- 24) 厚生労働省 (2019) 「令和 2 年度概算要求について」 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000549672.pdf>, 2020.8.24)
- 25) 法務省 (2018) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策 (検討の方向性) 概要」 (<http://www.moj.go.jp/content/001268821.pdf>, 2020.8.24)
- 26) 介護職員書風改善加算の算定に関する質問項目については、同加算を算定することの出来ないサービス付き高齢者向け住宅と有料老人ホームを除いた 82 事業所を対象とした。
- 27) 朝倉美江 (2008) 「介護・福祉労働の課題と展望 - ジェンダーの視点から」『金城学院大学人文・社会科学研究所紀要』12, 17-31
- 28) 首相官邸 (2020) 「全世代型社会保障改革におけるサステナブルな介護提供体制の提案」 (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/zensedaigata_shakaihoshou/dai6/siryou3.pdf, 2020.9.3)

〔参考文献〕

- 井口克郎 (2011) 「介護保険制度下の介護労働者の地位に関する研究 - 介護人材政策批判序説 -」金沢大学大学院人間社会環境研究科 2010 年度博士学位論文。
- 渋谷光美 (2014) 『家庭奉仕員・ホームヘルパーの現代史 社会福祉サービスとしての在宅介護労働の変遷』生活書院。

「新人材確保指針」に基づく人材確保政策に関する一考察（松田尚子）

（まつだ しょうこ 社会福祉学研究科社旗福祉学専攻修士課程／修了）

（指導教員：新井 康友 准教授）

2020年9月16日受理