

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 】

平成 2 0 年 7 月

厚生労働省職業安定局

「介護労働者の確保・定着等に関する研究会」
参集者名簿

- ◎ 大橋 勇雄 中央大学大学院戦略経営研究科教授
河 幹夫 神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授
北 浦 正行 社会経済生産性本部事務局次長
駒 村 康平 慶應義塾大学経済学部教授
佐 藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授
堀 田 聰子 東京大学社会科学研究所特任准教授
皆 川 宏之 千葉大学法経学部法学科准教授

(注) ◎は座長 (敬称略)

目 次

| | |
|---|----|
| はじめに | 1 |
| 第1 介護労働者の現状と課題 | |
| 1. 介護労働の特徴 | |
| (1) 介護サービスの特徴 | 3 |
| (2) 介護労働者の特徴と就業意識 | 4 |
| 2. 介護労働の現状と課題 | |
| (1) 介護労働者数の動向 | 5 |
| (2) 人手不足感の動向 | 8 |
| (3) 常用労働者の賃金等の動向 | 10 |
| (4) 入職理由 | 13 |
| (5) 離職率等の動向 | 14 |
| (6) 地域別分析 | 18 |
| (7) 雇用管理等の動向 | 20 |
| 第2 今後の介護労働対策の方向性 | |
| 1. 介護労働者が意欲と誇りを持って働くことができる社会の実現 | |
| (1) 基本的な考え方 | 22 |
| (2) 介護報酬の考え方 | 22 |
| 2. 介護労働者の定着・育成に向けた雇用管理改善 ～雇用管理改善を通じて、魅力ある仕事として評価、選択されるための対策～ | |
| (1) 雇用管理の必要性・重要性 | 23 |
| (2) 介護労働者の処遇改善とキャリア管理の促進 | 24 |
| (3) 介護労働者が安心・安全・働きやすい労働環境の整備 | 26 |
| 3. 介護労働者の確保及びマッチング等 ～必要なサービスを提供できる介護労働者を安定的に確保するための対策～ | |
| (1) 教育機関・養成施設等との連携による人材確保 | 27 |
| (2) 潜在的有資格者の掘り起こし | 28 |
| (3) 多様な人材の参入・参画 | 28 |
| (4) ハローワークを通じた福祉人材確保機能の強化 | 29 |
| (5) 社会的評価の向上について | 29 |

参考資料

付属資料

はじめに

我が国は2005年から人口減少に転じ、今後も少子化・高齢化という人口構成の変化を伴った人口減少が進展する見通しとなっており、この影響により、労働力人口も中長期的に減少傾向で推移することが見込まれる。¹（参考資料 図1）一方、高齢者人口の増加に伴い、国民の介護サービスへのニーズが増大していくと予想されている。

さらに、2000年より開始された介護保険制度により、従来の「措置制度」から利用者が介護事業者と契約することでサービスを選択することができる「契約制度」へと移行し、介護サービスの需要が一層拡大するとともに、介護事業者は利用者に対してより質の高いサービスを提供することが求められることとなった。

このような状況を踏まえて、社会保障国民会議の中間報告において報告されているように、介護サービスの質の向上が重要であるが、現状では介護職員の確保が困難であり、介護サービスが国民のニーズに十分応えるよう機能するためには介護サービスの担い手の確保・定着・育成が不可欠である。²また、第169回通常国会で成立した、「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」においても、「介護従事者の賃金水準等を勘案し、介護従事者の賃金等の処遇改善のための施策の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされているところである。

さらに、介護サービスは、介護労働者が利用者に相対して直接サービスを提供する労働集約的な産業であるとともに、介護サービスの特性から地域密着型の産業である。介護分野に従事する者は、介護という仕事に対するやりがいや希望を抱きながら職業生活をスタートする者が多くみられるが、その離職状況をみると、全産業の平均離職率³より介護全体の離職率は高くなっており、特に施設系では介護職員の定着が進まない状況となっている。⁴

¹ 資料出所：厚生労働省 雇用政策研究会「すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現～本格的な人口減少への対応～」(2007年12月)「2006年の労働力率と同水準で推移した場合は2006年の労働力人口と比較して、2030年で約1,070万人減少することが見込まれるが、各般の雇用対策を講じることで、約480万人の減少にとどまることが見込まれる。」

² 資料出所：厚生労働省 「職業安定業務統計」介護関連職種の有効求人倍率(常用(含むパート))では地域差があるものの平成19年度において全国で2.10倍と人材確保が困難な状況となっている。

³ 資料出所：厚生労働省「雇用動向調査」事業所規模5人以上の常用労働者を雇用する事業所に雇用される常用労働者について集計したもの。

⁴ 本中間報告では、介護保険サービスにおける施設については「施設系」ないし、「施設介護」と表記し、在宅については、訪問介護を中心に分析を行っていることから、「訪問系」ないし、「訪問介護」と表記することとする。また、「介護職員」とは、訪問介護以外の介護保険の指定介護事業所で働き、直接介護を行う人をいう。「訪問介護員」とは介護保

このように介護分野は、少子化・高齢化の進展の中で、今後も一層のニーズの増大が見込まれる一方で、現状においては人材確保が困難な状況がみられるなど、介護サービスの基盤が揺らいでいると指摘されている。こうした状況を克服し、高齢者をはじめ国民が安心して暮らすことができる社会の実現のために、労働環境や処遇の在り方を含めた総合的な人材確保対策が最重要課題となっている。

このため、我が国の国民生活の基盤を支える介護という職業を、国民各層から尊重され、介護分野に従事する一人一人が、意欲・誇り、さらに、やりがいや希望を持って働くことができる魅力的な職業にしていくことが急務となっている。そのためには、基本的な雇用管理や処遇等を改善し、安定的な人材確保に努めていくこと、さらに、国民に対し、介護サービスが今後の少子化・高齢化を支える働きがいのある仕事であることについて理解を求めていくことが重要である。

こうした考え方のもと、当研究会においては介護保険事業に従事する介護労働者の確保・定着を中心に、我が国が重点的・効果的に取り組むべき政策の方向性について、各介護関係事業主団体・事業所等にヒアリングを行い、これらの結果を踏まえ、中間報告として取りまとめた。

今後、本中間報告を踏まえ、介護労働者の確保・定着に向けた的確な政策が展開され、その取組を通じ「介護労働者が意欲と誇りを持って働くことができる社会」が実現されることを期待したい。

なお、本中間報告にて取り扱うデータについては、脚注に記載がないものは（財）介護労働安定センター「介護労働実態調査（平成19年度）」より引用。

険法の指定を受けた訪問介護事業所で働き、高齢者等の家庭を訪問して家事などの生活援助、入浴などの身体介護を行う人をいう。

第1 介護労働者の現状と課題

1. 介護労働の特徴

(1) 介護サービスの特徴

介護保険制度が導入される以前は、介護サービスは老人福祉と老人保健の2つの異なる制度の下で提供されていた。そのうち、訪問系サービスは市町村(ホームヘルプサービス、外部委託可)と医療法人(訪問看護)、施設系サービスは、地方公共団体、社会福祉法人及び医療法人によって提供され、純粋な民間の事業としては家政婦による家事サービスが行われていた。

介護保険制度導入後は、株式会社やNPO法人などにおいても訪問系サービス等について参入の道が開かれ、介護サービス利用者数及び介護事業所数が全体として増加傾向にあるが、特に小規模な事業所や、事業開設後の経過年数も間もない事業所等においては、雇用管理が不十分な事業所も少なくない。

介護サービスの基本的な性格は究極的には人間同士のふれあいによってはじめて十分な満足感を得られるものだという点である。介護サービスは人が人に対して直接提供するサービスであり、サービスを受ける高齢者等は、住み慣れた地域においてサービスの提供を受けることを望む場合が多い。また、訪問系では効率性、生産性の観点から利用者宅までの移動距離を短くする必要もあること、施設系では利用者と家族とのつながりの観点等から、需要のあるところでサービスを提供する地域密着型の産業としての性格を持っている。

また、ヒアリングによれば、訪問介護に従事する者と施設介護に従事する者はたとえ同一の法人に属している場合においても、その間の人材の異動が少なく、訪問介護に携わっている者は訪問系だけ、施設介護に携わっている者は施設系だけに従事するケースが多いという特徴がある。

介護保険制度導入の理由の一つとして、「高齢者の多くは、できる限り住み慣れた家庭や地域で老後生活を送ることを願っており、こうした希望に応じて在宅介護を重視することが求められる。このため、一人暮らしや高齢者のみの世帯でもできる限り在宅生活が可能となるよう、24時間対応を視野に入れた在宅支援体制の確立を目指す⁵⁾」ということが挙げられていたが、夜間介護は仕事として難しい面が多いことや、介護サービスにおける人材の異動が少ないことがあり、結果として介護労働者が異なる介護サービスに従事することを阻害しているのではないかという指摘もあった。

⁵⁾ 資料出所：平成7年7月26日の老人保健福祉審議会中間報告（新たな高齢者介護システムの確立について）

(2) 介護労働者の特徴と就業意識

介護労働者の構成の特徴としては、様々な就業形態（正社員、非正社員（パート、契約社員、登録ヘルパー、派遣社員等））の労働者がみられ、その大きな特徴として、非正社員の占める割合が増加傾向にあり、介護労働者全体では約5割、訪問介護員については約8割を占めること等が挙げられる。（図表1）

また、女性労働者の割合が多いことから、女性が働き続けやすい職場作りへの支援を求める指摘があった。

さらに介護サービス別の従業員の就業形態をみると、施設系（入所型）では通常、常勤者によって対応される夜勤業務が不可欠であるため、正社員は64.2%となっているが、訪問系では正社員は26.9%と正社員割合が低く、主婦層を中心とする登録ヘルパー等の非正社員・短時間労働者の割合が多くなっている。

（参考資料 表1）このため、介護労働者の確保・定着を考えると、主婦パート層を中心とした訪問介護と正社員層を中心とした施設介護ではその属性が大きく異なり、平均値だけで判断することは難しいことに留意する必要がある。また、短時間労働者が多い訪問介護の特徴や夜勤の存在等、介護サービスの地域特性等により、通勤距離に制約があり、介護労働者の需給は比較的狭い労働市場において調整されている場合が多い。

一方、介護労働者の就業意識の特徴をみてみると、現在の仕事を選んだ理由として「働きがいのある仕事だから」と55.9%が回答しており、現在の仕事の満足度においても「仕事の内容・やりがい」に満足している介護労働者の割合は55.0%と高い水準にある。しかし、労働条件等の悩み、不安、不満等では「仕事内容のわりに賃金が低い」が49.4%、「業務に対する社会的評価が低い」が38.4%と高くなっており、入職時及び現在の仕事内容に関しては「働きがい・やりがい」に満足しているものの、「賃金や社会的評価」に対する不満が高まっている状況である。（参考資料 表2～4）

(図表 1)

職種別従業員数(就業形態別、勤務形態別)

| | 当該職種のある事業所数 | 職種別従業員数合計 | | | | 就業形態別従業員数 (%) | | | | | | | | | |
|--------------|-------------|-----------|------|------|------|---------------|------|------|------|------|------|------------|------|------|---------|
| | | 人数 | (男) | (女) | (不明) | 正社員 | | | 非正社員 | | | 非正社員の勤務形態別 | | | |
| | | | | | | 計 | (男) | (女) | 計 | (男) | (女) | (不明性別) | 労働者 | 労働時間 | 勤務形態が不明 |
| 合計 | 4,468 | 110,939 | 15.2 | 82.8 | 2.0 | 46.7 | 24.5 | 75.5 | 52.3 | 6.7 | 89.4 | 3.9 | 22.7 | 67.1 | 10.2 |
| 訪問介護員 | 1,911 | 36,801 | 5.7 | 90.8 | 3.5 | 17.9 | 18.5 | 81.5 | 81.4 | 2.8 | 92.9 | 4.3 | 9.6 | 80.3 | 10.1 |
| 介護職員 | 2,580 | 46,857 | 21.0 | 77.7 | 1.3 | 56.5 | 28.0 | 72.0 | 42.8 | 11.7 | 85.4 | 3.0 | 41.1 | 49.2 | 9.7 |
| 看護職員 | 2,552 | 12,580 | 4.2 | 94.8 | 0.9 | 59.8 | 5.3 | 94.7 | 38.9 | 1.9 | 95.7 | 2.4 | 21.1 | 68.3 | 10.6 |
| 生活相談員 | 2,021 | 4,576 | 41.6 | 57.2 | 1.2 | 83.8 | 46.3 | 53.7 | 14.4 | 15.4 | 76.1 | 8.5 | 48.7 | 36.5 | 14.8 |
| 理学療法士及び作業療法士 | 691 | 1,978 | 46.9 | 51.7 | 1.4 | 57.0 | 46.2 | 53.8 | 40.4 | 48.2 | 48.3 | 3.5 | 10.9 | 76.5 | 12.6 |
| 介護支援専門員 | 2,889 | 8,147 | 19.2 | 79.0 | 1.8 | 77.3 | 21.9 | 78.1 | 19.8 | 7.7 | 83.1 | 9.1 | 37.8 | 47.6 | 14.6 |

資料出所：(財)介護労働安定センター「介護労働実態調査(平成19年度)」

※「不明」人数について

合計欄の不明人数：調査票で非正社員の勤務形態別欄にのみ記入された人数。(非正社員の性別不明と同じ)

就業形態別従業員数欄の非正社員の性別不明人数：調査票で非正社員の勤務形態別欄にだけに記入された人数。

非正社員の勤務形態別欄の不明人数：調査票で就業形態別の非正社員欄にのみ記入された人数。

2. 介護労働の現状と課題

(1) 介護労働者数の動向

介護労働者数は平成12年の約55万人から平成18年で約117万人と約2倍に増加している。介護サービス別にみると、居宅サービス事業所に従事する介護労働者は平成12年で約31万人、平成18年で約85万人と約3倍になっている一方、介護保険施設に従事する介護労働者は平成12年で約24万人、平成18年で約32万人と毎年約1万人ずつの増加であり、居宅サービス事業所に従事する介護労働者が介護保険施設に従事する介護労働者に比べ、大きく増加している。(図表2)(参考資料 表5)

また、将来必要となる介護保険サービスに従事する介護職員の数については、平成16年の約100万人から、平成26年には約140~160万人に増加すると見込まれている。⁶

地域別にみると、平成18年の都道府県別の介護労働者数では東京都(95.4千人)、大阪府(88.5千人)、神奈川県(79.2千人)が多く、山梨県(7.7千人)福井県(7.5千人)、鳥取県(6.7千人)が少なくなっている。各都道府県

⁶ 資料出所：厚生労働省「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」の見直しについて(2007年8月)

においても、介護労働者数は総じて増加しているものの、平成16年から平成18年にかけての増加率をみると、介護労働者数の上位3都府県の増加率は20.5%、下位3県は15.7%と約5ポイントの差がみられる。(参考資料 表6)

一方、介護福祉士の国家資格を取得している者、約47万人のうち、実際に福祉・介護サービスに従事している者は約27万人に留まっており、いわゆる「潜在的有資格者」が多数存在している。⁷ 今後、介護福祉士だけでなく、ホームヘルパー2級等を含めて、「潜在的有資格者」の動向や就業意識等の検証を実施し、有資格者が再び介護の現場で働くことができるよう、対策を講ずる必要がある。

また、若年人口の減少、介護労働者の厳しい労働条件、人手不足等のマイナスイメージの報道等を背景として、介護福祉士等の養成施設においては定員割れが相次いでいる。私立大学の平成19年の定員充足率は健康福祉学部では98.8%、社会福祉学部では98.6%と100%を切っているものの、概ね定員を確保できている状態であるが、私立短期大学では、平成19年の定員充足率は69.7%で平成16年から平成19年にかけて約26%低下しており、さらに、ヒアリングにおいては、専門学校が、定員数を大きく下回っており、最も深刻な状況となっているとの指摘があった。(図表3-1) さらに、介護福祉士養成校から介護関連分野への就職率の動向をみると、平成16年では88.3%だが、平成19年には86.4%となっており、介護関連分野への就職率は減少傾向となっている。(図表3-2)

また、ヒアリングにおいて、本人が介護分野を志しても、高校の先生や親が反対するとの指摘があったが、ハローワークにおけるにおいて実施した、普通高校の進路指導教諭に対するヒアリングにおいては、「介護分野を希望する生徒には積極的にサポートする」が63.4%である一方、「適性をみて勧めることもあるが、介護分野の現状を十分説明する」が64.1%、「介護分野を希望しない生徒、迷っている生徒にあえて勧めることはしない」が33.1%となっている。なお、委員からは、介護福祉士等の養成施設を卒業する段階ではなく、高校から進路を選択する段階での介護分野への誘導が重要との指摘があった。(参考資料 介護労働者に係るヒアリング(進路指導教諭に対するヒアリング結果))

⁷ 資料出所：厚生労働省「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」の見直しについて(2007年8月)