

情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究
Discussion Paper No.5

労働市場における介護サービス提供者の位置づけ

金 善英、倉田 良樹

2006.9.

一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室

『労働市場における介護サービス提供者の位置づけ』

金 善英

倉田 良樹

1. 介護労働の需要

日本の高齢者介護労働者の労働市場は、その歴史的経緯からして需要面についても、供給面についても「官製労働市場」としての性格を強く保持している。まず、その需要面から見ると以下のような現状となっている。

介護サービスに関わる「介護員」、「寮母」、「生活相談員」等の労働需要は、入所施設¹の種類・規模ごとに、そしてサービス提供者の職種ごとに、法的に定められた職員配置基準によって基本的に規定されてきた。

施設区分による職員配置基準は、入所者 50 人規模の特別養護老人ホームを例に取れば、施設長 1 人、事務員 1 人、管理人 1 人、生活相談員 1 人以上、看護職員 2 人以上、介護職員 15 人以上、栄養士 1 人以上、機能訓練指導員 1 人以上、介護支援専門員 1 人以上と規定されている。介護を必要としていない軽費老人ホーム（A 型、単独設置）では 9 人、ケアハウスでは 4 人が標準職員数とされている。デイサービスでは、利用定員 10 人以上の場合、生活相談員 1 人以上、看護職員 1 人以上、介護職員 1 人以上、機能訓練指導員 1 人以上と定められている。ここ数年で需要が高まっている認知症高齢者グループホームには、介護保険法が適用され、それによれば、利用者 3 人以上に介護従業者 1 人以上（うち 1 人以上は常勤）、夜間及び深夜は 1 人以上、管理者

¹ 老人福祉法・老人保健法・介護保険法によれば関連する入所施設を以下のように分類することができる。

特別養護老人ホーム、老人短期入所施設（福祉・老健・療養型）、養護老人ホーム（低所得者を対象とし、介護サービスを要していない）、軽費老人ホーム（A 型：何らかの理由で在宅生活ができない者、低所得者、自炊可能）、軽費老人ホーム（ケアハウス：食事や見守り等のサービスが提供され、在宅福祉サービス併用も可能である）、老人福祉センター（A 型：健康の増進、教養の向上・娯楽のための便宜施設、無料、495.5 m²以上）、老人福祉センター（特 A 型：保健関連部門の機能を強化、800 m²以上）、老人福祉センター（B 型：A 型の補完施設、生活相談、健康相談・娯楽のための施設、165 m²以上 495.5 m²未満）、老人福祉施設付設作業所：社会的活動を行う場、99 m²以上、老人デイサービスセンター：通所介護サービス（生活指導、機能訓練、入浴、給食サービス、活動等）、認知症高齢者グループホーム：認知症対応の小規模生活ホーム。

(兼務可) 認知症対応型共同生活介護計画作成担当者を配置しなければならない。計画作成担当者のうち一人以上の者は介護支援専門員でなければならない。

以上の例で示したように、生活指導員、寮母、介護職員、理学療法士、作業療法士、栄養士、社会福祉士、介護支援専門員、介護福祉士、ホームヘルパーのような介護サービス提供者の労働需要は、施設の規模・種類ごと、職種ごとに定められた「行政措置による社会福祉事業従事者数」によって基本的に規定されている。

しかし、2000年4月の介護保険制度導入を期に、上記のような入所施設ごとの配置基準とは別に、「介護給付サービス受給者数」²に比例したサービス提供者の養成が目指されるようになった。その労働需要は入所施設でのニーズだけではなく、在宅サービスに関するニーズによって規定される部分が大きくなっている。

2. 介護労働の供給

他方、介護労働の供給面の構造は以下のような現状にある。

介護サービスが提供できる者というのは、社会福祉事業関連の従事者であるか、関連資格を所有した者である。現在、社会福祉事業従事者の多くは各種の養成学校で教育を受け、入職時点ですでに何らかの関連資格を保有している。そうでない者についても、社会福祉事業施設の職員として一定期間の就業中に各種の研修や講習を受け、資格付与対象者となり、資格を取得することができるようになっている。しかし、有資格者を求めるようになったのは近年の動きであり、必ずしも有資格者のみが社会福祉事業従事者であるのではなかった。

社会福祉事業の従事者はそのすべてが有資格者というわけではないが、国及び関連公共機関は、施設で供給されるサービスの質を確保するために不可欠の専門家を育成する、という観点から、施設職員による研修機関等での受講を義務付け、年間受講義務時間等の規定を定めて継続管理してきた。

社会福祉事業従事者の業務に関する質的な分析においては、各種の研修システムによる介護労働力の育成や管理の実態を把握することが重要であり、こうした領域の実

² 2002年4月介護給付審査によれば、居宅サービス受給者 17,283,000人、施設サービス受給者 6,837,000人という数値が示されている。

態把握に関しては、社会福祉協議会による実態調査が有効な情報を提供してきた。

全国社会福祉協議会の老人福祉施設協議会が実施した「第1回全国老人ホーム基礎調査」(1977年)と「第2回全国老人ホーム基礎調査」(1983年)は、介護労働者の就業実態を明らかにした貴重な調査であり、この頃から、介護保険制度の導入を準備するための高齢者ケアの供給体制の現状把握を目的とする関連従事者の現況に関する調査が盛んになるようになった。

しかし、介護労働の供給側の実態に関しては、職種や資格に応じた就労実態をキメ細かく把握した調査は少数であり、社会福祉事業に関するサービス提供母体別の職員数の把握が主流であった。以下の表は2002年現在³発表された社会福祉事業従事者実数である。

	実数(人)	備考
総数	1,379,810	
社会福祉施設職員	1,068,281	社会福祉施設等調査(H13.10.1)
福祉事業所職員	59,474	社会・援護局総務課調べ(H13.10.1)
訪問介護員	224,317	厚生省大臣官房統計情報部調べ(H13.10.1)
児童相談所等	4,547	総務省調べ(H13.4.1)
社会福祉協議会職員	23,191	全国社会福祉協議会調べ(H14.4.1)

一方、福祉・介護関係の従事者を2001年現在で約177万人⁴に推計している資料をみると、福祉制度管轄従事者は約150万人であり、高齢者部門が約87万人に推計されている。高齢者部門の詳細は以下の通りである。

【入所利用型施設】45.5万人

特別養護老人ホーム 17.5万人、老人介護保健施設 14.9万人

介護療養施設 9.7万人、その他入所利用型施設 3.4万人

³ 1990年代後半から在宅介護サービスや介護保険制度導入と共に社会福祉事業従事者の実数把握に主力しはじめる。行政措置によるサービス配分から保険方式によるサービス配分への転換に備え、需要と供給のバランスの課題が本格的に議論されたからである。

⁴ 東京都福祉人材センター推計。福祉人材確保法(平成4年6月)により、都道府県福祉人材センター(47ヶ所)・中央福祉人材センター(1ヶ所)・福利厚生センターが設置される。社会福祉協議会が主体になっている(市町村福祉協議会・都道府県社会福祉協議会・全国社会福祉協議会)。

【通所・訪問による在宅サービス】41.5万人

訪問介護 10.4万人、通所介護 8.3万人、短期入所 5.2万人

その他（在宅介護事業所・在宅介護支援センター、老人福祉センター）17.7万人

高齢者部門以外には障害者部門（約 21 万人）、児童部門（約 51 万人）があり、その他（約 17 万人）として小規模社会福祉施設（入所・通所）4.8 万人、社会福祉サービス実施機関 12.1 万人に推計している。福祉事務所や児童相談所等の行政サイドの従事者や社会福祉協議会従事者も「福祉・介護関係従事者」として推計している。

だが事業所を対象とした事業母体別の従業員数を把握するだけでは、介護労働市場の供給面の実情を十分に解明したことにはならない。そこで介護労働関連の資格の付与状況や職員を対照として実施されている教育・研修の実態を調べることによって、介護労働市場における供給側の質に関する情報を追加しておくことが重要である。

3．社会福祉事業に従事する職員の研修体系

介護労働市場の供給側についてその質的な側面を評価を行ううえで、資格取得者の就業状況、職種ごとの従事者の実数、職員の研修体系や研修の実施状況などを把握することは重要な意味を持っている。厚生労働省、全国社会福祉協議会、都道府県、市町村の社会福祉協議会は、各種の実態調査を実施して、サービス利用者のニーズ充足や満足度という観点から、サービス提供者の過不足状況や必要な研修の実施状況などを明らかにしようとしている。

従来の社会福祉事業法では、社会福祉サービスは行政措置として提供されてきたので、社会福祉従事職員を育成や管理については、国や都道府県の主導によって進められてきた。そして今日でも、介護労働を含む社会福祉関連の資格の取得や職員の研修は、国や都道府県が主導する体制によって進められている。

まず、養成訓練や資格付与、現任訓練を主に行う国は、指導的社会福祉従事者の養成機関として日本社会事業大学を設立した。社会福祉学部の 1 学年の定員は 150 人、3 年次編入の定員は 40 人、研究科の定員は 80 人、修士課程の定員は 15 人、博士後期課程の定員は 5 人となっている。このほかに社会福祉主事資格認定通信教育科(800

人)の養成を現在も実施している。

また、資格付与等に関しては、指定保育士養成施設(407校:35,698人)、社会福祉主事養成機関(110ヶ所:11,846人)、社会福祉士指定養成施設(48ヶ所:8,116人)、介護福祉士指定養成施設(459ヶ所:26,122人)があり、国がその設置基準を定めている。全国社会福祉協議会中央福祉学院では、社会福祉主事資格認定通信教育課程(公務員)2,000人、社会福祉施設長資格認定講習課程(公共施設)300人、児童福祉士資格認定通信課程352,396人、ホームヘルパー養成研修事業352,396人という規模でその養成を行っている。

現任訓練としては、国立リハビリテーションセンター等による研修対象が1,055人、全国社会福祉協議会中央福祉学院では社会福祉施設職員等の社会福祉施設長サービス管理研修課程で1,400人、社会福祉法人経営者研修課程で400人、介護担当教員特別研修課程で120人、介護教員養成講習会(専門分野コース)で750人、介護福祉士養成実習施設実習指導者特別研修課程で400人を教育対象としている。同学院ではさらに、行政機関職員等の「福祉職員生涯別研修」指導者養成研修課程(50人)を実施している。

資格付与や現任訓練は、国だけでなく都道府県においても実施されている。社会福祉主事資格認定講習会では9都道府県市の935人が受講し、保育士資格に関しては47都道府県で4,550人が認定されている。現任訓練対象は福祉事務所職員、相談所職員、社会福祉施設職員、相談員・ホームヘルパー等、その他の職員を対象に研修を実施してきた⁵。

⁵ 厚生労働省「平成13年度社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)」(2002年3月末)

厚生労働省「福祉事務所現況調査」(2001年10月)

総務省「地方公共団体定員管理調査」(2001年4月)

全国社会福祉協議会「社会福祉協議会活動実態調査」

厚生労働省「平成13年度社会福祉施設等調査」、同「平成13年度介護サービス施設・事業所調査」

<福祉各分野の従事者数の変化>

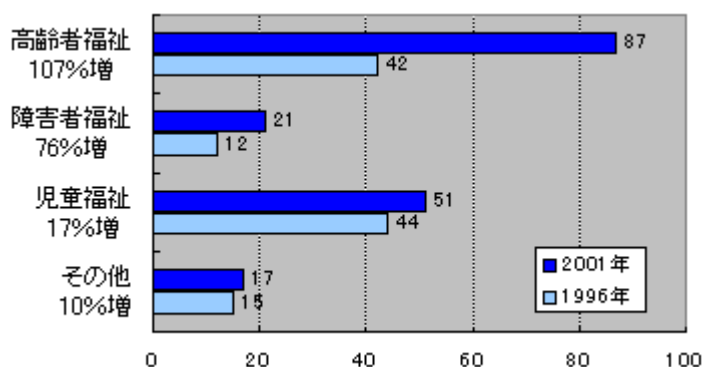
その他に社会福祉系大学が 195 校（日本社会福祉事業大学を除く大学、短大、大学院を含む）、福祉科または福祉コースを設置している高等学校が 163 校であり、専門学校等も年々増え続けている状況である。専門学校では福祉系だけでなく保健医療系の学校も大幅に増えている状況とも言える。

4. 就業規則

従来、行政措置として社会福祉事業が提供されていた時期から、施設管理運営上、就業規則は義務付けられていて、運営費⁶（国の行政措置費、都道府県・地方自治体の補助金）のなかに、給与及び賞与、期末勤務手当等が規定されている。しかし、公立施設と市立施設、公立施設の民間運営の運営形態によって補助金の差額の幅が大きく、サービスの質を標準化する目的で差額に関する補助金を民間運営施設にも導入したので、少なくとも労働市場に関しては、官民で実質の格差はない。

また、職員の労働時間は現在、1 日 9 時間拘束の 1 時間休憩で週 40 時間、月 160 時間を越えない。また超過勤務手当、夜間加算手当、有給休暇、公休、産休、育児休暇、介護休暇等がそれぞれの運営主体に沿って就業規則に定められている。施設サービスをベースとしている介護現場は、24 時間体制が多いため、勤務形態は夜勤を含み、変則勤務体制であり、衛生管理上検便や定期健康診断等を実施している。

その他の福利厚生制度としては、退職金制度や住宅手当、家族手当、社会保障加入、



厚生労働省「社会福祉施設等調査」によると、退職率が 5～10%で、当面 4%の増加率が続き、また在宅サービス等の退職割合が社会福祉施設と同程度だと仮定すると、制度上の福祉分野だけでも、少なくとも年間 13 万人程度の人材需要がある。

⁶ 設立や運営主体の違いによる運営費の格差による賃金の格差を各都道府県の指針や指導によりなくす方向で 1980 年代の施策が展開され、東京都の場合、学歴に比例した給与基準調整が提示された。

従業員組合等があり、運営主体の就業規則により未加入や金額の設定差等は介護保険制度導入後再び格差が生じている。

5 . 社会福祉事業従事者の求人・求職動向

以上、介護労働市場に関して需給の両面にわたってその概況を述べてきた。これまでの歴史的経緯からして、介護労働の労働市場に関する議論においては、施設サービスの状況を基準とした考察がその中心を占めてきた。介護保険制度の導入により、在宅介護サービス体制が強化されたことにもない、幅広い職種が「介護職」に存在するようになった。

将来的な拡大が確実に予見されている「老人介護分野」において、介護職員の需給調整はいまだ不安定であり、2006年6月の厚生労働省の社会保障審議会介護保険給付分科会の資料によれば、「介護職の離職率」は26%を超えており、介護労働環境の整備するための実態把握が喫緊の課題となっている。今後この分野の拡大を図っていくうえで、人材育成・確保ができるような環境づくりを避けてとおることはできない。

以上の課題に取り組むうえで、東京都が近年実施した社会福祉事業の求人・求職動向調査から多くの示唆を得ることができる。以下の1～4がその概要である。

< 東京都福祉人材センター実態調査⁷ >

1 . 基本動向

全数(単位:人)		正規職員(単位:人)	
有効求人(28,139)	有効求職(59,890)	有効求人(12,014)	有効求職(39,748)
新規求人(68,084)	新規求職(376,981)	新規求人(29,392)	新規求職(249,668)
	純新規求職(135,442)		純新規求職(89,349)

⁷ 2002年東京都福祉人材センター調査結果から抜粋

2 . 職種別の特徴

	有効求人	有効求職希望（複数）	就職率
介護職（ヘルパー除）	30.7%	52.1%	3.5%
ホームヘルパー	29.1%	24.0%	2.4%
相談員・指導員	8.6%	45.3%	1.7%
看護職	11.6%	2.0%	4.4%
事務職	1.1%	13.4%	1.0%
全体	100.0%	100.0%	4.1%

3 . 雇用形態の比率

	有効求人	有効求職者
正規職員	42.7%	66.4%
常勤的非常勤（常勤非正規）	13.6%	2.8%
その他非常勤	42.6%	11.0%

4. 職種別雇用形態別・新規求人数（累計：人）

	正規職員	常勤非正規	その他非常勤	計
介護職	11,897	4,128	8,098	24,123
相談員・指導員	3,972	1,892	2,706	8,570
介護支援専門員	3,222	457	676	4,355
ホームヘルパー	2,570	1,088	10,266	13,924
保育士	1,262	1,379	2,300	4,941
社協専門員	158	71	60	289
セラピスト	664	55	167	886
看護職	3,868	603	1,728	6,199
事務職	483	264	604	1,351
栄養士	440	70	67	577
調理員	296	208	546	1,050
保健医療関連	7	0	2	9
その他	553	357	895	1,805
計	29,392	10,572	28,115	68,079

全体の動向として、まず男女比率をみると、求職者はおおよそ3：7の構成比を示しているが、就職者はおおよそ2：8を示している。年齢分布をみると、求人は50歳以上を約7割が希望受け入れ条件としているが、実際の採用では50歳以上が8.7%に過ぎない。

また、求人7割強、採用6割弱が老人福祉・介護保険分野であり、介護職とホームヘルパーが6割（31%、29%）である。このような現象は要介護者が増えていることから生じることとも考えられるが、年々離職率が増えている課題を反映しているとも言える。

それぞれの母体別求人数をみると社会福祉法人が43,672人で64.1%を示しており、自治体が1,727人で2.5%、営利法人・医療法人等の「その他の法人」が22,680人で33.3%を示している。

職種別では、ホームヘルパーが 73.7%、介護支援専門員が 50.8%、「その他法人」の求人がその次である。

正規職員では介護福祉士の資格取得を要件としている所が多く、非正規職員ではホームヘルパー資格所持の求人が中心となっている。ホームヘルパー資格要件では 2 級が大半で 3 級は求人側・求職側双方で存在が薄い。看護職では 7 割強が「准看護師」でもよいという傾向である。

この動向は 2006 年現在も続いており、介護報酬収入が主運営資源になるにつれ、利用者選別傾向や人件費の確保等の動きが避けられなくなった。

以上の結果を踏まえて、介護労働市場がこれまでの「官製」市場から離れて、「自由」市場に向かっていく可能性を予見することができるのではないだろうか。「社会福祉事業従事者」と「介護労働」はどの関係で取り扱うべきかを含み、「介護サービス提供」の多様化が始まったともいえる。他方、いわゆる官製市場下で管理されてきた「日本の介護労働」に固有の特性についても今後の予測を行ううえで無視することのできない要因だろう。労働市場の諸制度の変容過程を分析するに当たっては、「過去からの経路への依存性」という観点も重要であると考えられる。

参考文献（調査書）

- 東京都社会福祉協議会、『社会福祉事業従事者実態調査』、1959年2月
- 東京都民生局総務部、『東京都における民間社会福祉事業施設の職員の状況』、1960年3月
- 全国社会福祉協議会、『民間社会福祉事業関係団体職員給与等実態調査結果概要（全社協・昭和36年）』、1961年4月
- 東京都民生局、『民間社会福祉施設労働実態調査結果（昭和36年）』、1961年5月
- 東京都社会福祉協議会、『民間施設従事者の実態調査』、1962年3月
- 東京都社会福祉協議会・民間社会福祉事業従事者処遇調査委員会、『昭和36年・民間社会福祉事業従事者処遇調査委員会報告（その2）』、1962年10月
- 全国社会福祉協議会、『社会福祉施設における経営と従事者処遇の問題（資料集）』、1964年
- 東京都社会福祉協議会、『施設従事者の福利制度に関する調査・研究（昭和39年）』、1964年3月
- 東京都社会福祉協議会、『社会福祉事業従事者退職者の実態 調査報告（東京都昭和41年）』、1966年3月
- 東京都社会福祉協議会、『民間社会福祉事業従事者職務の専門性について』、1966年3月
- 東京都社会福祉審議会・社会福祉専門職制度分科会、『東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する中間答申（東社協・昭和42年）』、1992年3月
- 東京都民生局厚生部福祉研修課、『社会福祉事業職員研修における「研修需要」の策定に関する研究序説』、1969年3月
- 東京都民生局総務部企画課、『社会福祉事業従事者の養成と確保の対策に関する研究調査研究報告』、1974年9月
- 東京都社会福祉協議会、『社会福祉施設労働条件の実態と課題』、1977年3月
- 社会福祉研修センター調査専門委員会、『社会福祉研修センター（仮称）に関する報告書』、1978年3月
- 東京都社会福祉協議会、『福祉施設の労働条件の実態と課題』、1980年10月

全国社会福祉協議会社会福祉研修センター、『社会福祉職員の養成・研修と就労意識
(社会福祉主事資格認定通信課程(全社協・昭和59年))』、1984年3月

東京都福祉局総務部調査課、『「福祉人材に関する調査」報告書 社会福祉施設で働く人の実態と意識』、東京、1994年5月

東京都民生局総務部企画課、『昭和46年 東京都老人福祉基礎調査報告書(統計編)』、東京、1973年、3月31日

社会福祉法人全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会、『第2回全国老人ホーム基礎調査報告書』、東京、1983年10月

社会福祉法人東京都社会福祉協議会、『ホーム老人の生活実態 ニードと社会活動を中心に』、東京、1968年3月

東京都社会福祉審議会、『東京都における社会福祉活動の推進に関する答申』、東京、1974年3月28日付

東京都社会福祉審議会、『東京都における社会福祉事業の経営のあり方について』最終答申、東京、1970年11月16日付

財団法人雇用開発センター、『福祉関係サービス業の雇用管理に関する調査研究 - 報告書』、東京、1999年3月

東京都三鷹労政事務所、『多摩地域で働くホームヘルパーの労働条件と就業意識に関する調査』、東京、2001年3月

全国社会福祉協議会・老人福祉開発センター、『家庭奉仕員派遣事業実態調査報告書』、東京、1984年5月

厚生省社会・援護局企画課、『福祉事業所現況調査結果 平成7年10月1日現在』、1997年5月