

少子・高齢社会における福祉人材確保

厚生労働委員会調査室 わたなべ まさふみ
渡邊 将史

1. はじめに

国立社会保障・人口問題研究所が平成18年末に公表した「日本の将来推計人口」の中位推計によれば、我が国の高齢人口は、いわゆる「団塊の世代」が65歳以上となる平成24年には3,000万人を超え、平成54年には3,863万人となりピークを迎えるとされている。平成67年には高齢化率が40%を超え、国民の2.5人に1人が65歳以上の高齢者となる社会の到来が予測されている。

一方、生産年齢人口は、平成17年の約8,442万人から、平成67年には4,595万人にまで減少するものと見込まれている（図表1参照）。

図表1 日本の将来推計人口

(単位:万人)

	平成17年 2005年	平成42年 2030年	平成62年 2050年	平成67年 2055年
総人口	12,777	11,522	9,515	8,993
年少人口 (0～14歳)	1,759 13.8%	1,115 9.7%	821 8.6%	752 8.4%
生産年齢人口 (15～64歳)	8,442 66.1%	6,740 58.5%	4,930 51.8%	4,595 51.1%
高齢人口 (65歳以上)	2,576 20.2%	3,667 31.8%	3,764 39.6%	3,646 40.5%
後期高齢者人口 (75歳以上)	1,164 9.1%	2,266 19.7%	2,373 24.9%	2,387 26.5%

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」を基に作成
出生率中位仮定[1.26]、死亡中位仮定[男=83.67,女=90.34]の場合

このように、今後は、若年労働力が減少し高齢者の退職が増加することにより、労働力人口は高齢化しながら減少していくことが予想されている。したがって、若者、女性、高齢者など、国民すべての意欲と能力が最大限発揮できるような環境整備に努め、より多くの国民の就業参加の実現を図ることが重要と指摘されている。

来るべき超高齢社会においては、要支援認定者・要介護認定者の急増が予想される。その際、必要となる福祉人材を質・量の両面において確保できるようにすることが喫緊の課題となっている。本稿では、福祉人材の確保に焦点を当て、まず福祉・介護サービス従事者の実態を俯瞰し、本年8月に告示された新福祉人材確保指針¹を紹介するとともに、これからの福祉人材確保のための課題について論じていきたい。

2. 福祉・介護サービス従事者の実態

(1) 増加する福祉・介護サービス従事者

平成12年からの介護保険制度の実施やその後の見直し、平成15年の障害者支援費制度の導入、平成18年の障害者自立支援法の施行等による福祉・介護サービスの拡大に伴い、

福祉・介護サービス従事者の数は急速に増加してきた。その数は平成17年現在、約328万人となっており、平成5年の約71万人と比べ約4.6倍に増加している。特に、高齢者に関連するサービスに従事する者の伸びは著しく、平成5年の約17万人から平成17年の約197万人へと12年間で約12倍となり、福祉・介護サービス従事者の約60%を占めるに至っている。このうち、介護保険事業に従事している介護職員は約112万人（実人員）常勤換算で約74万人である²。

厚生労働省の推計によれば、介護保険制度における要介護認定者及び要支援認定者は、平成16年の約410万人から平成26年には最大で約640万人に増加するとされている。その場合に必要となる介護職員数は、最大で約160万人となる。そのためには、平成26年までの間、年平均で約6万人もの新たな介護職員を確保していく必要がある。しかし、介護職員の離職率は高く、人材難が深刻であり、担い手の確保が課題であるとの指摘も多い³。

（2）就業実態

福祉・介護サービス従事者の就業の実態を見てみると、その特徴として、まず、入職率・離職率が高いことが挙げられる。平成16年の訪問介護員と介護職員の入職率は28.2%、離職率は20.2%であり、全労働者平均（入職率17.4%、離職率17.5%）を上回っている⁴。これは1年間に5人中1人が離職し、職員の約4分の1が入れ替わっている計算になる。また、3年未満での離職者が約8割、離職率30%以上の事業所が約25%という調査結果もある⁵。

次に、給与水準が低いことが挙げられる。平成18年賃金構造基本統計調査報告によれば、全労働者の「きまって支給する現金給与額」が平均約33万円（平均年齢41.0歳、勤続年数12.0年）であるのに対して、介護支援専門員は約26万円（44.4歳、6.9年）、ホームヘルパーは約20万円（43.6歳、4.4年）、福祉施設介護員は約21万円（36.0歳、5.2年）となっている（図表2参照）。

図表2 介護職員等の給与水準

	企業規模計		
	平均年齢(歳)	平均勤続年数(年)	きまって支給する現金給与額(円)
全労働者	41.0	12.0	330,900
介護支援専門員	44.4	6.9	260,300
ホームヘルパー	43.6	4.4	202,100
福祉施設介護員	36.0	5.2	212,400

厚生労働省大臣官房統計情報部

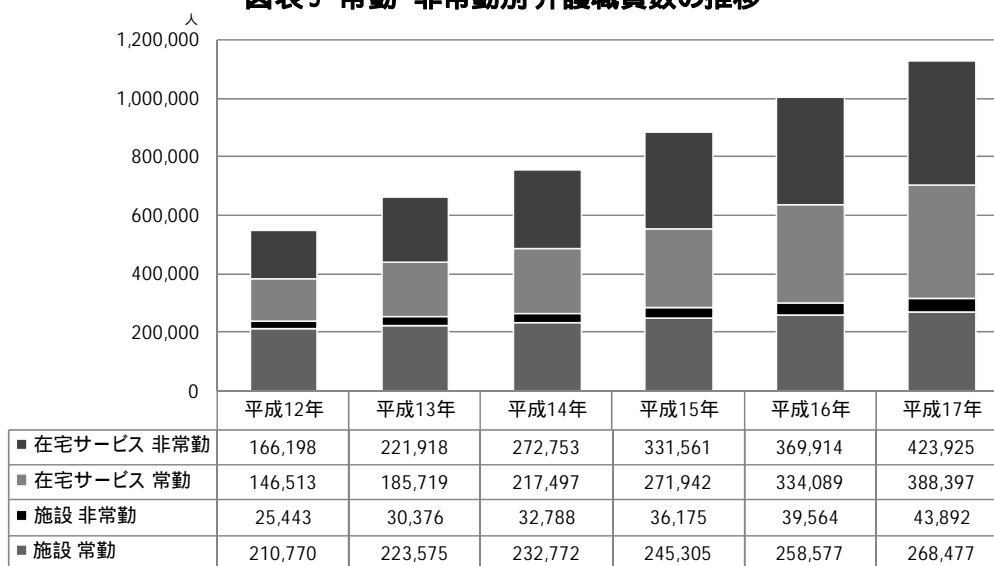
「平成18年賃金構造基本統計調査報告」を基に作成

(参考)	平均年齢(歳)	平均経験年数(年)	平均給与月額(円)
国家公務員 福祉職俸給表	40.4	16.8	373,259

人事院「平成19年国家公務員給与等実態調査の結果」を基に作成

このほかの特徴としては、女性の占める割合が高いこと⁶、非常勤の介護職員の割合が増加傾向にあること⁷などが挙げられる（図表3参照）。

図表3 常勤・非常勤別介護職員数の推移



厚生労働省大臣官房統計情報部「介護サービス施設・事業所調査」を基に作成

(3) 不足する福祉人材

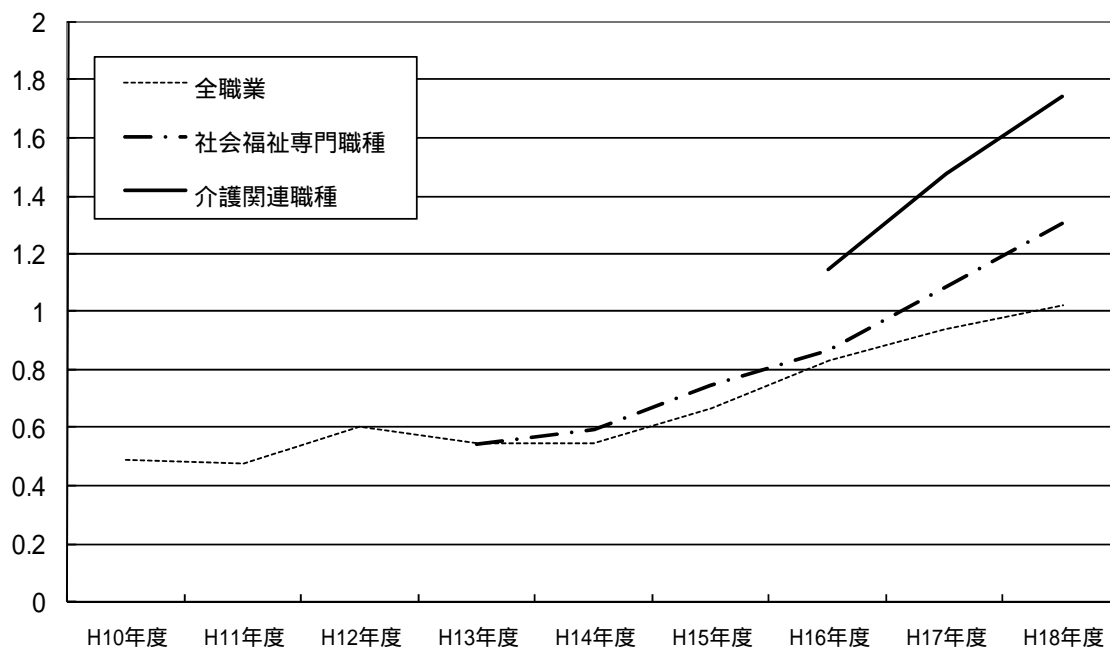
福祉・介護関連職種の有効求人倍率は急速な高まりを見せつつある。介護関連職種について統計を取り始めた平成16年度は、パートタイム労働者を含む介護関連職種全体で1.14倍であったが、翌17年度には1.47倍、そして18年度には1.74倍という高水準となり、全職業における有効求人倍率1.02倍を0.72ポイント上回った。この3年間で全職業平均との差が徐々に開いてきていることが分かる。都道府県別に見ると、特に、愛知(2.86)、東京(2.82)、神奈川(2.42)などの大都市で高く、地域間格差も目立っている。また、雇用形態別に見てみると、常用的パートタイム労働者が平均3.08倍で全職種平均1.35倍に比べかなり高い水準となっており、その人材確保が困難な状況に陥っている(図表4、図表5参照)。

図表4 有効求人倍率の推移

		H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度
全職業	常用 (含パート)	0.54	0.54	0.66	0.83	0.94	1.02
	常用 (除パート)	0.42	0.41	0.53	0.71	0.84	0.92
	常用的 パート	1.28	1.28	1.45	1.32	1.29	1.35
社会福祉 専門職種	常用 (含パート)	0.54	0.59	0.74	0.86	1.08	1.30
	常用 (除パート)	0.38	0.43	0.55	0.69	0.91	1.10
	常用的 パート	1.31	1.37	1.61	1.47	1.55	1.79
介護関連 職種	常用 (含パート)	-	-	-	1.14	1.47	1.74
	常用 (除パート)	-	-	-	0.69	0.97	1.22
	常用的 パート	-	-	-	2.62	2.86	3.08

厚生労働省資料を基に作成

図表5 有効求人倍率(常用(含パート))推移



潜在的有資格者の問題もある。平成 17 年までに介護福祉士国家資格を取得している約 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 万人にとどまっており、いわゆる「潜在的介護福祉士」が約 20 万人存在していると推計されている⁸。

3. 新福祉人材確保指針

福祉人材の確保については、平成 5 年 4 月、いわゆる福祉人材確保法⁹に基づき福祉人材確保指針¹⁰が告示された。しかし、指針が制定された平成 5 年以降、福祉・介護サービスを取り巻く状況は大きく変化している。少子高齢化の進行や世帯構成の変化、国民のライフスタイルの多様化等により国民の福祉・介護サービスへのニーズは多種多様化し増大してきた。また近年、これまでの身体介護とは異なる認知症介護や終末期介護等のより複雑で専門的な対応を必要とするニーズも高まり、質的にもより多様化・高度化している。

このような状況の中、平成19年8月、将来にわたって福祉・介護ニーズに的確に対応できる人材を安定的に確保していく観点から「新人材確保指針」が告示された。新指針においては、福祉・介護施設の経営者や国、地方自治体が人材確保のために講ずべき措置について、以下の5つの視点から整理を行っている。

人材確保の方策

- (1) 就職期の若年層から魅力ある仕事として評価・選択されるようにし、さらには従事者の定着の促進を図るための「労働環境の整備の推進」
- (2) 今後、ますます増大する福祉・介護ニーズに的確に対応し、質の高いサービスを確保する観点から、従事者の資質の向上を図るための「キャリアアップの仕組みの構築」
- (3) 国民が、福祉・介護サービスの仕事が今後の少子高齢社会を支える働きがいのある仕事であること等について理解し、福祉・介護サービス分野への国民の積極的な参入・参画が促進されるための「福祉・介護サービスの周知・理解」
- (4) 介護福祉士や社会福祉士等の有資格者等を有効に活用するため、潜在的有資格者等の掘り起こし等を行うなどの「潜在的有資格者等の参入の促進」
- (5) 福祉・介護サービス分野において、新たな人材として期待される、他分野で活躍している人材、高齢者等の「多様な人材の参入・参画の促進」

(1) 労働環境の整備の推進

経営者や関係団体に対しては、他分野の労働者や地域の給与水準を踏まえて適切な給与水準を確保するよう求めている。なお、給与体系の検討に当たっては、「国家公務員の福祉職俸給表等も参考にすること」と明記されている¹¹。

また、国民が負担している介護保険料水準にも留意し、適切な水準の介護報酬を設定することとされた。そして、キャリアと能力に応じた給与体系を構築する点から、有資格者等の高い専門性を持つ人材を配置した場合の介護報酬による評価の在り方についても検討を行うこととされている。

(2) キャリアアップの仕組みの構築

施設長や生活相談員等の任用要件に有資格者のキャリアを考慮する等の従事者のキャリアパス構築や、そのキャリアパスに対応した生涯を通じた研修体系の構築を図ることが指摘されている。また、国家資格等の有資格者についてはさらに高い専門性を認証する仕組みの構築を図ることとしている。

(3) 福祉・介護サービスの周知・理解

福祉・介護サービスの意義や重要性について、成長段階に応じた理解と体験ができるよう教育機関等が生徒等に働きかけを行うこととしている。また、将来を担う人材を育成する観点から、就業を目指す実習生の受入体制を確保し、積極的に受け入れることとしている。

(4) 潜在的有資格者等の参入の促進

指針では潜在的有資格者の離職理由や再就業の意向について実態把握を行うことを求めている。また、福祉人材センターや福祉人材バンクが再就業を働きかけるとともに、再就職を希望する者に対しては再教育をするなど就業支援及び定着支援に取り組むこととしている。

(5) 多様な人材の参入・参画の促進

高齢者や障害者の福祉・介護サービス分野への参入・参画の促進を掲げている。

高齢者については、大量退職が間近に迫るいわゆる「団塊の世代」等が就業経験の中で

培ってきた専門的知識・技能の活用を図ることと明記された。また、研修や相談体制を整備し、ボランティアとして参加しやすい環境を整えることも図ることとしている。また、障害者については、障害者自らが福祉・介護サービス分野に労働者として参入・参画することを促進することとされた。なお、経済連携協定に基づく外国人介護福祉士等の受入れに当たっては、国内従事者との均衡処遇が確保され、現場に混乱が生じないように研修・指導体制を構築することとしている。

4. これからの人材確保の課題

(1) 潜在的な女性労働力等の活用

少子・高齢社会において、必要となる福祉人材を十分に確保していくことは決して容易なことではない。団塊世代の高齢化に伴う介護ニーズに対応するためにも、早急に手を打つ必要がある。

厚生労働省が発表した、「人口減少下における雇用・労働政策の課題」(平成17年7月)の労働力人口の見通しによると、平成16年の労働力人口は6,642万人であるが、若者、女性、高齢者の労働市場への参加が進まないケースでは、平成27年には6,237万人となり、日本の社会全体で約410万人減少する。同様に、平成42年には5,597万人となり、25年間で約1,050万人もの働き手が失われる計算である。しかし、若者、女性、高齢者等への就業支援等の各種施策を講ずることにより、より多くの者が働くことが可能となった場合には、各種施策を講じなかった場合と比べて、平成27年で約300万人、平成42年で約510万人、それぞれ労働力人口を増加させることができ、労働力人口の減少幅を減らすことができることとされている。

新福祉人材確保指針においても、若者に対しては福祉・介護サービスを周知し理解を求め、高齢者に対しては培ってきた専門的知識・技能を就業やボランティアで活用できるような環境整備を行うなどとしている。そして何より、介護保険サービス従事者の多くが女性であることから、女性に対する就業支援は欠かせないことである。

現在も結婚や出産を機に仕事を辞める女性が少なくないが、就業の継続を希望する女性は近年増加している。また、出産・育児等で一度離職した者が再就業を希望する場合も多い。離職者に対しては、再就職の働きかけや長期間現場を離れた者に対する再就労のための教育を行うなど、持っている能力を最大限活かせるような再就職支援を行うことが重要である。

日本介護福祉士会が行った不就労介護福祉士に対する就労意向調査では、潜在的介護福祉士のうち「1年以内に介護業務に従事したい」10.6%、「将来的には従事したい」38.8%と、約半数が再就労の意欲があるという結果が示された。仮に、介護福祉士以外の有資格者についても同様のことが言えるのであれば、人材不足と言われる現状において大変貴重な戦力になる。潜在的介護福祉士の多くは女性と考えられる。実態調査を早急に行い、その結果に基づいて女性が生涯を通じて意欲と能力に応じた働き方ができるように、働き方の見直しや環境の整備を行うことが必要であろう。

(2) 給与面の待遇改善

従事者の定着を図るためには、給与等の労働条件面の整備が重要である。

介護職員が現在の仕事や勤務先を選んだ理由は、「働きがいのある仕事だと思ったから」が64.6%、「自分の能力・個性・資格を活かせると思ったから」が36.8%であり、給与や労働条件を理由とした割合よりも高い。しかし、仕事をしていく上での不満・悩みは、「収入が低い」47.8%、「有給休暇を取得しにくい」43.9%となっており、「給与や労働条件」に関する悩みの割合が高くなっている¹²。

意欲を持って就職した者が年間約20%も辞めていく現状は変えていかなければならない。そのためには、不満や悩みの原因となっている給与体系をキャリアや能力に見合うものに構築し、他分野の労働者との給与水準の格差を縮めていく必要がある。そして、給与水準の確保には適切な介護報酬の設定が必要である。介護労働者が要求される質や労働量に見合った対価を得られるように、介護報酬上何らかの対策を講じる必要があるだろう。更なる調査を行い、介護職員の処遇の改善策を検討する必要がある。

その際には、介護保険料の負担水準にも留意しなければならない。介護保険制度においては、介護労働者の給与水準の上昇は介護報酬の引上げとそれに伴う介護保険料水準の上昇へとつながる。そのため、給与水準や介護報酬の引上げには困難が伴うだろう。質の高い介護を受けるためには、それなりの保険料や税金が掛かることを国民に理解してもらう必要がある。慎重に議論を重ね、十分な社会的コンセンサスを生み出す必要があるだろう。

(3) 労働環境の整備

これまで述べてきたとおり、福祉・介護労働者については、女性が多く、正規労働者よりも非正規労働者の伸びが大きく、パートタイム労働者の求人倍率が高いという特徴がある。したがって、特に、女性の非正規労働者・パートタイム労働者に対する支援を行うことが重要となる。

平成18年度介護労働実態調査（介護労働安定センター）によれば、年次有給休暇制度が「ない」事業所が約1割ある。また、ホームヘルパーに対する移動時間、書類・報告書作成時間、待機時間等への賃金の支払割合も低い¹³。有給休暇、育児休業、福利厚生等を整備するとともに、正規労働者と非正規労働者の均衡処遇を図ることが必要である。また、夜間・深夜時間帯の勤務が必要な介護保険施設、グループホーム等においては、不安や悩みも多いと言われる¹⁴。長時間労働の是正も含め、適切な労働時間の管理・設定が望まれる。

さらに、仕事と育児の両立が可能となるような柔軟な働き方や、短くて効率的な働き方によるワーク・ライフ・バランスの実現が望まれる。多様なライフスタイルに応じた福祉・介護の労働環境を整備し、有資格者を含む我が国の潜在的な労働力を掘り起こすことが求められる。働きたいという希望を持つ者が働くことができるように、法制上の整備も含めて検討する必要があるのではないか。

(4) 福祉人材の資質の向上と社会的地位の確立

近年の福祉・介護ニーズの多様化・高度化にかんがみ、対応できる人材の確保や資質の向上が求められている。社会福祉士、介護福祉士については、現在、社会福祉士及び介護

福祉士法等の一部を改正する法律案が国会に提出されており、資質向上のための制度の見直しが議論されている¹⁵。

社会福祉士は、その社会的認知度の低さが指摘されており、任用・活用の促進を図ることとされている。また、福祉現場において高い実践力を有する者を養成するため、資格取得方法の見直しを行うこととされている。

介護福祉士については、介護の担い手としての量的確保のみならず、その資質の向上が求められていることから、資格取得方法を一元化し、すべての者が一定の教育プロセスを経た後に国家試験を受験することとしている。なお、平成17年の介護保険法の見直しに当たり、社会保障審議会介護保険部会から、介護職員については、「将来的には任用資格は『介護福祉士』を基本とすべき」旨の提言がなされた¹⁶。

福祉・介護職員の勤続年数は非常に短い。そこで、介護福祉士の転職理由を見てみると、最多の理由は「仕事にやりがいがない」である¹⁷。働きながらより専門的な上位資格を取得でき、キャリアアップしていける仕組みなど、キャリアパスを構築することが継続して就労をしていくためにも必要である。

厚生労働省によれば、介護福祉士指定養成施設の充足率は平均70%程度であり、定員割れが起きている。地域によっては50%を下回り、福祉・介護職を希望する若者が減少しているという。経済連携協定により外国人介護福祉士の受入れが決まっているが、福祉人材の確保については少数の外国人介護福祉士に頼ることなく、まずは、我が国の若者、女性など多くの人々が福祉・介護職に魅力を感じるような施策を講ずることが必要であろう。

そのためには、福祉人材の資質の向上を図り、社会的地位を確立させることが重要である。それによって、福祉・介護職が魅力ある職業として社会的にも認知され、職務に専門性と誇りを持って従事する職員の安定的な確保・定着にもつながると考えられる。

1 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)

2 『介護・福祉サービス従事者の現状』、『介護・福祉サービス従事者数の推移(実人員)』(厚生労働省)

3 『日本経済新聞』(平19.7.23)等

4 訪問介護員・介護職員については『事業所における介護労働実態調査(平成18年6月)』(介護労働安定センター)、全労働者については『雇用動向調査』(厚生労働省)

5 『平成18年度介護労働実態調査』(介護労働安定センター)

6 『介護サービス施設・事業所調査(平成16年)』(厚生労働省)によれば介護職員の77.8%が女性である。また、平成18年度国家試験合格者については、社会福祉士の66.4%、介護福祉士の83.9%が女性である。

7 非常勤職員(在宅サービスと施設の合計)の割合は、平成12年から平成17年の間に、34.9%から41.6%に増加している。

8 『潜在的介護福祉士の状況』(厚生労働省)

9 社会福祉事業法及び社会福祉施設職員退職手当共済法の一部を改正する法律(平成4年法律第81号)

10 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5年厚生省告示第116号)

11 旧指針では「公務員の給与水準及び地域の賃金状況を勘案するなど、人材確保が図られるような適切な給与水準の確保に努めること」と明記されていた。

12 『介護サービス施設・事業所調査(平成16年)』(厚生労働省)

13 訪問介護員(非正社員)の非サービス時間に対する賃金を全部または一部支払っている割合は、「研修・講習時間」65.7%、「ミーティング時間」65.5%、「移動時間」49.1%、「書類・報告作成時間」45.8%、

「待機時間」33.5%である。

- 14 施設系(入所型)では、「仕事内容のわりに賃金が低い」50.6%、「夜間や深夜時間帯に何か起きるのではないかと不安がある」44.8%、「休暇がとりにくい」32.6%となっている。
- 15 社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律案(第166回国会閣法第87号)は、参議院厚生労働委員会における審査を経て、平成19年4月27日、参議院本会議において修正議決し、衆議院に送付された。その後、同法律案は第166回及び第167回国会において継続審議とされている。
- 16 同年の介護保険法改正案の国会審議においては、「介護需要が増大する中で、介護労働の魅力を高め、優秀な人材を介護の職場に確保していくため、介護労働者の雇用管理や労働条件の改善、研修体系や資格の在り方の見直しに取り組むこと」等の附帯決議がなされている。
- 17 『第6回介護福祉士の就労実態と専門性の意識に関する調査(平成17年3月)』(社団法人日本介護福祉士会)