



Title	介護人材確保の課題と今後の方向性に関する試論
Author(s)	榎本, 芳人
Citation	年報 公共政策学, 13, 145-162
Issue Date	2019
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/74435
Type	departmental bulletin paper
File Information	13-10_Ronbun_Enomoto.pdf



介護人材確保の課題と今後の方向性に関する試論

榎本 芳人*

1. はじめに

介護人材確保が困難であると言われるようになって久しい。介護人材への需要は、人口高齢化により高まっているにも関わらず、介護の担い手である介護人材がそれに伴って増加していかないことが懸念されている。

本稿では、そのような状況の下、介護人材確保にはどのような課題があるのか、また、今後の方向性はどのようなものであるのか、について論じることとする。

以下では、まず、介護人材の確保に関する課題と介護人材確保に向けた方策についての先行文献をレビューする。次に、介護人材の状況と課題を見ていくとともに、これまでの介護人材確保に関連した施策について、日本国内における介護人材確保対策と外国人介護人材の受入れに分けて概観する。その上で、これからの介護人材確保対策の方向性を論じ、最後に結論を述べることとする。

2. 先行文献

本稿のテーマに関連する先行研究について、CiNii Articles¹⁾を用い、キーワードを「介護 人材 確保」と設定して検索²⁾したところ、501編の論文が表示された。このうち、研究者による論稿として、少なくとも154編が確認された。その中から、題名等に基づき、本稿のように、介護人材の確保に関する課題と介護人材確保に向けた方策を論じていると考えられる論文を選択し、以下にその概要を論じることとする。

まず、介護人材の確保が困難になっている理由として、①介護人材に対する需要が高まっていること、及び、②介護人材として働く人の数が不十分であること、の両面が考えられる。

このうち、①介護人材に対する需要が高まっていることの原因については、先行文献は一致して、高齢化による介護需要の高まりを挙げている³⁾。他方、②介護人材として働く人の数が不十分であることの原因としては、介護人材の新規就業者の伸びの

* 北海道大学公共政策大学院教授
E-mail: y.enomoto@hops.hokudai.ac.jp

1) <https://ci.nii.ac.jp/>

2) 検索日は、2018年11月10日である。

3) 佐藤 (2018)、p. 47、柴山 (2017)、p. 221、島崎 (2015)、p. 17、下山 (2015)、pp. 16-17、高橋 (2016)、p. 24、二渡 (2016)、pp. 13-14、堀田 (2012)、p. 3。

低さ及び離職率の高さが指摘されている⁴⁾が、介護人材の新規就業者の伸びの低さの原因としては、介護労働者の給与が低水準に抑制されていることにあるとするもの⁵⁾や、介護人材は、全体の雇用情勢が好転すればその確保が困難になるというもの⁶⁾があり、離職率の高さの原因として、職場の人間関係に不満があるためであるとするもの⁷⁾がある。

上記のような介護人材の確保が困難になっている理由を踏まえ、介護人材確保のための方策として、様々な提案がなされている。

田島（2009）は、介護人材確保難の真の原因を、介護サービスを提供する上で費用の過半を占める人件費の削減により職員を大切にしない風土を作っていること、及び、職場の人間関係に不満があることと捉え、介護人材確保の課題として、理念を基礎において経営を行うこと、「企業の再構築（リストラ）＝人件費抑制」という呪縛からの脱却、専門職の配置と処遇を中心とした経営への転換、及び、研修・研究を基礎としたサービスの向上への取り組みの強化、の4点を挙げる⁸⁾。

石橋・池上（2012）は、「厚生労働省は介護人材の確保対策として、介護保険事業者へのキャリアパス導入を目指してきたが、常勤を基本とする施設では有用となる可能性が高いが、非常勤を基本とする居宅では従事者同士のコミュニケーションの場を設けることの方が定着に有効であろう。」と指摘する⁹⁾。

宮本（2014）は、「介護労働市場を専門職労働市場として位置づけて、専門性の高い人材を安定的に確保することができるよう介護人材確保対策に転換していくことが重要な課題である。」として、介護福祉士の資格制度の見直しによる介護現場の分業体制を構築すること、介護福祉士には医療職と同等の賃金水準を確保し、それ以外の職員との賃金の違いを明確にした賃金体系を介護報酬体系に反映させること、及び、定住対策や地域政策と連携した介護人材確保対策の推進、を提言している¹⁰⁾。

下山（2015）は、「福祉・介護人材の養成・確保・定着への対応策」として、「労働環境・処遇の改善」「人間関係管理と定着率の向上」及び「福祉・介護人材の養成教育の再編」の3つを挙げる¹¹⁾。

島崎（2015）は、介護人材の質・量の確保のための施策として、社会保障審議会福祉部会・福祉人材確保専門委員会が2015年2月25日にまとめた「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～」という報告書にある概念図の考え方

4) 佐藤（2018）、pp. 48-49

5) 北垣（2017）、p. 127、下山（2015）、p. 19、田島（2009）、p. 18。

6) 宮本（2014）、p. 16

7) 下山（2015）、p. 20、田島（2009）、p. 18。

8) 田島（2009）、pp. 17-20

9) 石橋・池上（2012）、pp. 711-712

10) 宮本（2014）、pp. 30-31

11) 下山（2015）、pp. 19-22

(この内容については、後述する。)に賛成するとし、その上で、介護の専門性を高める努力が不可欠であること、地域包括ケアや在宅医療の推進が叫ばれていることにあわせ、介護職能の専門性と信頼性を高めるといった戦略的発想を持つことが望まれること、介護の教育内容も再考が必要となること、の3点の意見を付け加えている¹²⁾。

中井(2015)は、介護労働者の人材の確保や定着に向けた支援の方策を、介護労働者側、事業所側の双方から質的調査を行った上で、職員同士のコミュニケーションや研修、OJTによる教育・訓練が介護労働者の職場定着に有効であることが支持される結果となったとする一方、正規職員の配置割合によって、事業所の不足感が異なること、新たに採用した職員のキャリアの違いが事業所の不足感に影響を与えていることの2点が示唆されるとしている¹³⁾。

高橋(2016)は、介護人材の確保に向けて考えなければならないことが3つあるとしている。具体的には、「1つは職業的課題、特に能力に関する問題を解決していくこと」「2つ目が、雇用者(法人)側への課題」「3つ目が、行政による課題」とする¹⁴⁾。

佐藤(2018)は、介護人材の供給不足について、その背景には、介護人材の新規就業者の伸びの低さ及び離職率の高さがあるとし、介護従事者の不足から未経験者等の新規参入が拡大、十分なフォローができないままタイトな勤務体制が慢性化、早期離職となり、再び介護従事者の不足が加速するという機序となり悪循環に陥るのではないかと考えられるとしている。そして、介護人材の確保の起点は、介護労働の質を高め魅力ある職場づくりを実現していくことにあると考えるが、即効性に欠ける側面もあることから、長期的な視点で根本的な対策をしつつ、当面は、賃金アップなどの処遇改善という即効性のある対策を併用していく以外に方法はないのではないかとと思われるとする。また、介護の質を高め魅力ある職場づくりの実現は、介護現場での中核的人材の確保やそうした人材による人材マネジメントが重要となるとし、具体的には、介護人材確保の長期的な視点として、まず介護福祉士養成施設を卒業した中核的人材の活用し、介護現場での人材マネジメントを立て直す必要があると考えられるとする¹⁵⁾。

3. 介護人材の状況と課題

次に、介護人材の状況と課題について、統計データ等に照らし、概観することとする。

12) 島崎(2015)、pp. 20-21

13) 中井(2015)、pp. 119、132-134

14) 高橋(2016)、p. 39

15) 佐藤(2018)、pp. 48-52

3.1 介護人材の状況

厚生労働省は、将来にわたる介護人材にかかる需給推計を公表している。

2015年6月24日に厚生労働省から公表された、「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）」¹⁶⁾によると、2025年度の介護人材の需要見込み¹⁷⁾は253.0万人であるのに対して、2025年度の現状推移シナリオによる介護人材の供給見込み¹⁸⁾は215.2万人であり、需給ギャップが37.7万人あるとしている。

さらに、厚生労働省は、2018年5月21日に、第7期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数を公表¹⁹⁾しており、2016年度の介護人材が約190万人であるのに対して、介護人材の需要が、2020年度には約216万人に、2025年度には、約245万人になると推計しており、その差である約26万人及び約55万人の介護人材を確保する必要があるとしている。

3.2 介護人材に関する課題

それでは、介護人材については、どのような課題が存在するのか。

第1に、全体として、介護人材が不足することが予測されていることがあげられる。**3.1**で示したように、2015年の推計によれば、2025年度における介護人材の需給ギャップが37.7万人あるとされており、2018年の推計によれば、2016年度から2025年度の間に約55万人の介護人材を確保する必要があるとされている。

第2に、介護人材の多くが非正規職員であるというところである。2017年10月現在で、役員を除く雇用者のうち、正規職員が63.1%、非正規職員が36.9%であるのに対して、介護労働者全体としては、正規職員が51.6%、非正規職員が44.5%となっている。職種別にみると、介護職員については、正規職員が57.1%、非正規職員が40.8%であるのに対して、訪問介護員については、正規職員が19.0%、非正規職員が77.4%であり、非正規職員の割合が大きくなっている（表1参照）。

16) 厚生労働省（2015）、p. 1

17) 厚生労働省の公表資料によると、「需給見込みは、市町村により第6期介護保険事業計画に位置付けられたサービス見込み量等に基づくもの」とされている。

18) 厚生労働省の公表資料によると、「供給見込みは、2015年度以降に取り組む新たな施策の効果を見込まず、近年の入職・離職等の動向に将来の生産年齢人口の減少等の人口動態を反映した「現状推移シナリオ」に基づくもの」とされている。

19) 厚生労働省（2018）

表 1. 介護人材の就業形態（2017年10月1日現在）

職 種	正規職員 (%)	非正規職員 (%)	無回答 (%)
役員を除く雇用者	63.1	36.9	－
介護労働者全体	51.6	44.5	3.9
介護職員	57.1	40.8	2.1
訪問介護員	19.0	77.4	3.7

（出典）「役員を除く雇用者」については、総務省「労働力調査」、介護労働者全体、介護職員、訪問介護員については、公益財団法人介護労働安定センター（2018）「平成29年度 介護労働実態調査」、表V-1(5)②、に依拠して筆者が作成。

第3に、賃金が低いということである。介護職員の賃金について産業計と比較すると、勤続年数が短くなっているとともに、賞与込み給与も低くなっている（表2参照）。

表 2. 介護人材の賃金の状況（一般労働者、男女計）

	平均年齢(歳)	勤続年数(年)	賞与込み給与(万円)
産 業 計	39.0	11.2	41.3
ホームヘルパー	46.9	6.6	26.1
福祉施設介護員	40.8	6.4	27.5

（出典）厚生労働省（2018）「平成29年賃金構造基本統計調査」、役職別第1表及び職種別第1表に依拠して筆者が作成。

（注1）「一般労働者」とは、「短時間労働者」以外の者をいう。

「短時間労働者」とは、同一事業所の一般の労働者より1日の所定労働時間が短い又は1日の所定労働時間が同じでも1週の所定労働日数が少ない労働者をいう。

（注2）「賞与込み給与」は、「きまって支給する現金給与額（労働契約、労働協約あるいは事業所の就業規則などによってあらかじめ定められている支給条件、算定方法によって6月分として支給された現金給与額をいう。手取り額でなく、所得税、社会保険料などを控除する前の額である。）」に、「年間賞与その他特別支給額（昨年1年間（原則として調査前年の1月から12月までの1年間）における賞与、期末手当等特別給与額（いわゆるボーナス）をいう。）」を12で除した額を加えて算出している。

（注3）産業計の賃金は、企業規模計（100人以上）の非役職者のものである。

第4に、介護人材については、離職率が高いということである。この5年ほどの離職率を産業計の離職率と比較してみると、2012年10月から2013年9月までの介護職員と訪問介護員の2職種を合計した離職率が16.6%であり、その後1年ごとの離職率が、16.5%、16.5%、16.7%、16.2%と推移しているのに対して、産業計の離職率は、2013年（暦年）は15.6%であり、その後1年ごとに、15.5%、15.0%、15.0%、14.9%と推移している（表3参照）。

表 3. 産業計と介護労働者の離職率の比較 (%)

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
産 業 計	15.6	15.5	15.0	15.0	14.9
介護職員と訪問介護員の 2 職種合計	16.6	16.5	16.5	16.7	16.2

(出典) 産業計の離職率：厚生労働省「雇用動向調査」(平成25年～平成29年)、介護職員の離職率：公益財団法人介護労働安定センター「介護労働実態調査結果」(平成25年度～平成29年度)に依拠して筆者が作成。

(注) 産業計の離職率は暦年 1 年間のものであるのに対して、介護職員と訪問介護員の2職種合計の離職率は、前年10月から本年 9 月までのもの(例えば、2013年であれば、2012年10月から2013年 9 月までのもの)であることに留意が必要である。

第 5 に、介護人材の確保は、景気に左右されるということである。全体の失業率が下がると、介護分野の有効求人倍率が上がる傾向にある(図1参照)。

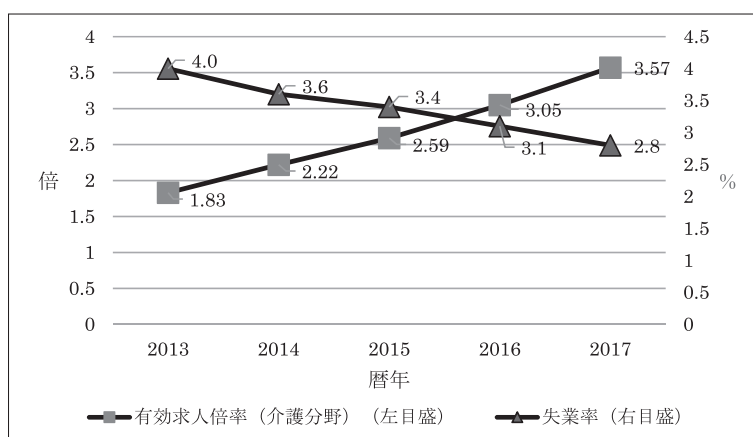


図 1. 失業率と介護分野の有効求人倍率の動向

(出典) 有効求人倍率：厚生労働省「職業安定業務統計」、失業率：総務省「労働力調査」、に依拠して筆者が作成。

4. これまでの介護人材確保に関連した施策

介護人材の確保に向けて、これまで、様々な施策が講じられてきた。以下、日本国内における介護人材確保対策と外国人介護人材の受入れに分けて紹介する。

4.1. 日本国内における介護人材確保対策

4.1.1 日本国内における介護人材確保対策の経緯

本格的な介護人材確保対策は、1989年12月に大蔵・厚生・自治 3 大臣が合意した「高齢者保健福祉推進十か年戦略」(ゴールドプラン) までさかのぼるとされる²⁰⁾。同

20) 下山 (2015)、p. 17

戦略は、消費税導入の趣旨を踏まえ、高齢者の保健福祉の分野における公共サービスの基盤整備を進めることとし、在宅福祉、施設福祉等の事業について、今世紀中に実現を図るべき十か年の目標を掲げ、これらの事業の強力な推進を図ることを目的として策定されたものである。この中の、「1 市町村における在宅福祉対策の緊急整備―在宅福祉推進十か年事業」において、ホームヘルパーを10万人確保することが記載されるとともに、「2「ねたきり老人ゼロ作戦」の展開」において、「(3) 介護を支える要員を確保する。」の項に、「ホームヘルパーの増員とあわせ、在宅介護支援センターにおける保健婦、看護婦の要員等を計画的に配置する。」として、「・在宅介護指導員（保健婦、看護婦等）2万人」「・在宅介護相談協力員（地域のボランティア）8万人」と記載されている。

1991年3月には、厚生省大臣官房（保健医療・福祉マンパワー対策本部）が、「保健医療・福祉マンパワー対策本部中間報告」を公表し、ホームヘルパーに関する検討の方向として、処遇の改善及び社会的評価の向上、及びサービス供給体制の改善を挙げるとともに、社会福祉施設職員に関する検討の方向として、職員の処遇の改善、士気の向上対策、社会福祉士・介護福祉士の活用、就業の促進対策、施設の機能と活用等を挙げている。

1992年6月には、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）が成立し、それに基づき、都道府県福祉人材センター、中央福祉人材センター及び福利厚生センターが法制化された。また、1993年4月には、当時の社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）第70条の2第1項の規定に基づき、「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）」が策定・告示された。同指針は、「社会福祉事業を経営する者の行うべき措置並びに国及び地方公共団体が講ずる支援措置を示すことにより、社会福祉事業に従事する者の確保を図り、国民に必要な福祉サービスを適切に提供することを目的と」して策定・公表されたものである。同指針の「第1 就業の動向」においては、「高齢者保健福祉推進十か年戦略に基づき在宅福祉の推進及び老人福祉施設等の整備を進める必要があり、これに伴い、ホームヘルパー、寮母等の介護職員が十か年戦略実施以前に比し、18万人程度の増が必要と見込まれる。」ことが示され、「第2 人材確保の目標と課題」においては、「今後の就業の見通しを踏まえ、①専門的知識・技術と豊かな人間性を備えた資質の高い人材を早急に養成すること、②魅力ある職場づくりを推進し、必要な人材を確保すること、③これらの措置により、国民のニーズに対応し、適切なサービスを提供すること」が目標とされている。そして、「第3 社会福祉事業を経営する者の行うべき措置」として、職員処遇の充実、資質の向上、就業の促進及び定着化、地域の理解と交流の促進、経営基盤の強化、を挙げるとともに、「第4 国及び地方公共団体が講ずる支援措置」として、職員処遇の充実、従事者の養成確保及び資質の向上、就業の促進及び定着化、社会的評価の向

上、社会福祉法人の経営基盤の強化、を挙げている。

1994年12月には、「高齢者保健福祉推進10か年戦略の見直しについて（新ゴールドプラン）」が大蔵・厚生・自治3大臣によって合意され、その中で、「当面緊急に行なうべき高齢者介護サービス基盤の整備目標の引き上げ等（平成11年度末までの当面の整備目標）」として、ホームヘルパーについて現行の目標である10万人を17万人に見直すとともに、「マンパワーの養成確保」の目標として、寮母・介護職員について20万人と設定した。

1999年12月には、「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向－ゴールドプラン21－」が、大蔵・厚生・自治3大臣によって合意され、その中で、訪問介護（ホームヘルプサービス）について、1999年度の目標である17万人に対して、2004年度の目標を35万人と設定した。

2007年8月には、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第89条第1項の規定に基づき、新しい「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）」が告示された。同指針においては、「第1 就業の動向」において、「少なくとも今後10年間に、約40万人から約60万人の介護職員の確保が必要となる。」としている。そして、「第2 人材確保の基本的考え方」において、「福祉・介護サービス分野における人材の確保のための視点」について、「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、「労働環境の整備の推進」を図ること、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が図られるよう、「キャリアアップの仕組みの構築」を図ること、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・参画が促進されるよう、「福祉・介護サービスの周知・理解」を図ること、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、「潜在的有資格者等の参入の促進」を図ること、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のは、他分野で活躍している人材、高齢者等が挙げられ、今後、こうした「多様な人材の参入・参画の促進」を図ること」などと整理している。これを受けて、「第3 人材確保の方策」において、労働環境の整備の推進等、キャリアアップの仕組みの構築、福祉・介護サービスの周知・理解、潜在的有資格者等の参入の促進等、多様な人材の参入・参画の促進、という項目に沿って人材確保の方策を整理している。そして、「第4 経営者、関係団体等並びに国及び地方公共団体の役割と国民の役割」において各当事者の役割を述べた後、「第5 指針の実施状況の評価・検証」において、国は、この指針が示す人材確保のために講ずべき措置について、福祉・介護制度の見直しの状況を踏まえ、定期的にその実施状況の評価・検証し、必要に応じこの指針の見直しを行いつつ、人材確保

対策を着実に推進するものとしている。

2015年2月には、社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会が報告書「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～」を取りまとめた。同報告書は、「人材需給推計（暫定値）によると、現状の施策を継続した場合、2025（平成37）年には約30万人の介護人材が不足するとの見通しが示されている。」との現状認識を背景に、介護人材確保に向けた4つの基本的な考え方として、「持続的な人材確保サイクルの確立」「介護人材の構造転換（「まんじゅう型」から「富士山型」へ）²¹⁾」「地域の全ての関係主体が連携し、介護人材を育む体制の整備」「中長期的視点に立った計画の策定」を挙げている。また、介護人材確保の具体的な方策としては、「参入促進」「労働環境・処遇の改善」「資質の向上」に資する対策を、地域の実情に応じて、総合的・計画的に進める必要があるとする。そして、この方策を支えるためには介護事業者、地方自治体、介護従事者、介護福祉士養成施設・福祉系高校、職能団体、福祉人材センター、ハローワーク等、地域の一般団体・経済団体、教育機関・PTA、メディアといった関係主体がそれぞれの役割を担う必要があるとしている。最後に、総合的な確保方策の策定、福祉人材確保指針の見直し、介護人材需給推計の定期的な実施、を提言している。

2015年11月には、内閣総理大臣の決裁により開催された一億総活躍国民会議が、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」を取りまとめ、その中で、「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策」として、「介護人材の確保を図るため、離職した介護職員の再就業支援、介護福祉士を目指す学生等への返還免除付き学費貸付の大幅な対象拡大、キャリアパスの整備を行う事業主に対する助成の拡充などを行う。【特に緊急対応】」及び「介護人材の離職防止のため、介護機器企業の育成支援などにより介護ロボットの活用を進め、介護人材の負担軽減を推進する。また、介護事業の生産性向上のため、ICTの活用や作成文書の削減・簡素化による文書量の半減など、事務負担の軽減を推進しつつ、業務プロセスの改善を図る。」を掲げた。

そして、2017年10月には、社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会が報告

21) 同報告書において、「まんじゅう型」とは、介護人材の専門性が不明確であり、役割が混在している状態が、将来展望・キャリアパスを見えづらくし、早期離職等につながる状態を「まんじゅう」の形に例えたものであり、「富士山型」とは、介護人材について、①人材のすそ野の拡大を進め、多様な人材の参入促進を図ることにより「すそ野を上げ」、②本人の能力や役割分担に応じたキャリアパスを構築することにより「道を作り」、③いったん介護の仕事についた者の定着促進を図ることで「長く歩み続け」、④専門性の明確化・高度化で、継続的な質の向上を促すことにより「山を高くし」、⑤限られた人材を有効活用するため、機能分化を進めることで「標高を定める」ことにより、すそ野が広く、山が高い「富士山」のような形状を作ることという（社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2015）、p.2）。

書「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」を取りまとめた。同報告書は、目指すべき全体像を、介護人材のすそ野を拡げ、介護分野に参入した人材が意欲・能力に応じてキャリアアップを図り、各人材が期待される役割を適切に担っていけるような姿であるとし、リーダーの役割を担う者として、介護福祉士の中でも一定のキャリアを積んだ（知識・技術を修得した）介護福祉士が適当であるとしている。また、介護福祉の専門職として、現場のケアの提供者の中で中核的な役割を果たし、認知症高齢者や高齢単身世帯等の増加などに伴う介護ニーズの複雑化・多様化・高度化等に対応できる介護福祉士を養成する必要があることから、介護福祉士養成課程におけるカリキュラムの見直しを検討すべきであるとしている。そして、介護未経験者の介護分野への参入のきっかけを作るとともに、非常時等の対応等、介護分野への参入障壁となっていることを払拭するため、入門的研修を導入することを提言している。

4.1.2 日本国内における介護人材確保対策の現状

現在、上記の報告書等を踏まえ、日本国内における介護人材確保対策として、次のような取組が行われているとともに、今後、さらに対策が講じられることになっている（表4参照）。

具体的には、介護職員の処遇改善の対策として、これまで、介護保険制度における介護報酬の「介護職員処遇改善加算」により、月額平均5.7万円相当の改善がなされており、今後、2019年10月の消費税率の引き上げに伴い、更なる処遇改善が実施される予定である。

また、多様な人材の確保・育成のために、これまで、介護福祉士を目指す学生への修学資金貸付、及び、いったん仕事を離れた介護人材への再就職準備金貸付（人材確保が特に困難な地域では貸付額を倍増）を行ってきたが、今後は、中高年齢者等の介護未経験者に対する入門的研修を創設し、研修受講後のマッチングまでを一体的に支援するとともに、介護福祉士養成施設における人材確保の取組を支援することとしている。

さらに、離職防止・定着促進・生産性向上のために、これまで、介護ロボット・ICTの活用推進、介護施設・事業所内の保育施設の設置・運営の支援、及び、キャリアアップのための研修受講負担軽減や代替職員の確保支援を行ってきたが、今後は、介護ロボットの導入支援や生産性向上のガイドラインの作成など、介護ロボット・ICT活用推進の加速化、及び、認証評価制度の普及に向けたガイドラインの策定を行うこととしている。

そして、介護職の魅力向上のために、これまで、学生やその保護者、進路指導担当者等への介護の仕事の理解促進を行ってきたが、今後は、介護を知るための体験型イベント（介護職の魅力などの向上）を開催することとしている。

表 4. 日本国内における介護人材確保対策（主な取組）

	これまでの主な対策	今後、さらに講じる主な対策
介護職員の 処遇改善	(実績) 月額平均5.7万円相当の改善 〔月額平均1.4万円の改善(2017年度～) 月額平均1.3万円の改善(2015年度～) 月額平均0.6万円の改善(2012年度～) 月額平均2.4万円の改善(2009年度～)〕	◎ 2019年10月の消費税率引き上げに伴い、更なる処遇改善を実施予定
多様な人材 の確保・育成	○ 介護福祉士を目指す学生への修学資金貸付 ○ いったん仕事を離れた介護人材への再就職準備金貸付（人材確保が特に困難な地域では貸付額を倍増）	◎ 中高年齢者等の介護未経験者に対する入門的研修を創設し、研修受講後のマッチングまでを一体的に支援 ◎ 介護福祉士養成施設における人材確保の取組を支援
離職防止 定着促進 生産性向上	○ 介護ロボット・ICTの活用推進 ○ 介護施設・事業所内の保育施設の設置・運営の支援 ○ キャリアアップのための研修受講負担軽減や代替職員の確保支援	◎ 介護ロボットの導入支援や生産性向上のガイドラインの作成など、介護ロボット・ICT活用推進の加速化 ◎ 認証評価制度の普及に向けたガイドラインの策定
介護職 の魅力向上	○ 学生やその保護者、進路指導担当者等への介護の仕事の理解促進	◎ 介護を知るための体験型イベントの開催（介護職の魅力などの向上）
外国人材の 受入れ環境 整備	◎ 在留資格「介護」の創設に伴う介護福祉士国家資格の取得を目指す外国人留学生等の支援（介護福祉士修学資金の貸付推進、日常生活面での相談支援等）	

（出典）厚生労働省（2018）「第7期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数について」（報道発表資料）、別紙4に依拠して筆者が作成。

4.2 外国人介護人材の受入れ

外国人介護人材の受入れについては、従来、介護人材確保のために行われているとは捉えられていなかった。例えば、外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会（2015）は、「2 検討に当たっての基本的な視点」において、「検討に当たっては、議論の対象となる各制度は、人材不足への対応を目的としているものではないことから、次のような各制度の趣旨に沿って進めていくべきである。「・技能実習：日本から相手国への技能移転」「・資格を取得した留学生への在留資格付与：専門的・技術的分野への外国人労働者の受入れ」「・EPA：経済活動の連携強化を目的とした特例的な受入れ」他方、2025（平成37）年に向けて、最大で約250万人規模の介護人材を確保するには、国内の人材確保対策を充実・強化していくことが基本であり、外国人を介護人材として安易に活用するという考え方は採るべきではない。」とする²²⁾。し

22) 外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会（2015）、p. 1。なお、報告書中で、箇条書

かし、最近になって、厚生労働省の資料にも、外国人材の受入れ環境整備を「総合的な介護人材確保対策」に含めるものが出てきている²³⁾こと、また、2018年11月30日現在、国会において審議が行われている「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」が成立すると創設されることになる、新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」においては、受入れ対象分野を、「人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野」としており²⁴⁾、同分野には、介護が含まれる見通しである²⁵⁾こと、から、介護人材確保に関して論じる本稿においても、外国人介護人材の受入れについて少しふれることとする。

4.2.1 経済連携協定（EPA）による外国人介護人材の受入れ

日本において本格的に外国人介護人材の受入れが始まったのは、2008年度から開始された日本とインドネシアとの間の経済連携協定（EPA）に基づく受入れである。その後、日本とフィリピンとの間のEPAに基づく受入れが2009年度から開始され、さらに、日本とベトナムとの間のEPAに基づく受入れが2014年度から開始されている。2017年度までに、インドネシアから1,494人、フィリピンから1,437人、ベトナムから598人、合計で3,529人を3か国から受け入れている²⁶⁾。この仕組みによる受入れの場合、日本に4年²⁷⁾滞在した後、日本の介護福祉士国家試験を受験し、合格した場合にのみ、引き続き日本での滞在が可能となるが、2013年度までに入国した者のうち、2016年度までに介護福祉士国家試験に合格した者は、合計で504人である²⁸⁾。

きになっている部分に、読みやすさを考えて、筆者が「」を追加している。

23) 厚生労働省（2018）、別紙4には、「総合的な介護人材確保対策（主な取組）」の中に、「外国人材の受入れ環境整備 ◎在留資格「介護」の創設に伴う介護福祉士国家資格の取得を目指す外国人留学生等の支援（介護福祉士修学資金の貸付推進、日常生活面での相談支援等）」との記載がある。

24) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2018）、p.1

25) 例えば、2018年11月27日付け日本経済新聞夕刊1面の記事「入管法改正案、衆院通過へ 野党、法相不信任案で対抗」には、「同法案は人手不足が深刻な農業、介護、宿泊など14業種に限り一定の技能を持つ外国人労働者を受け入れる内容。」とある。

26) 厚生労働省ホームページ「経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要」（https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyoku-hakenyukiroudoutaisakubu/epa_base_2909.pdf）、p.3（最終アクセス日2018年11月27日）。なお、フィリピンからの受入れ人数である1,437人、及び合計の受入れ人数である3,529人には、フィリピンからの就学コースによる受入れ人数（37人）を含む。

27) これまでのところ、数回の閣議決定により、この期間が1年延長され、5年になっている。

28) 厚生労働省ホームページ「経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要」（https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyoku-hakenyukiroudoutaisakubu/epa_base_2909.pdf）、p.5（最終アクセス日2018年11月27日）

4.2.2 技能実習への介護職種の追加

2017年11月から、外国人技能実習制度による外国人技能実習生の受入れ対象職種に、介護が追加された。技能実習生が一定の日本語能力を有している等、一定の要件を満たしている場合に、適切な実習体制が確保された施設において、介護の技能実習生を受け入れることが可能となっている。

4.2.3 在留資格「介護」

2017年9月から、日本の介護福祉士養成施設に2年以上修学して卒業し、介護福祉士の資格を取得した外国人について、在留資格「介護」が付与されることとなった。2017年12月末現在で、在留資格「介護」により日本に在留する外国人は18人であった²⁹⁾。

4.2.4 新たな外国人材の受入れ

2018年11月30日現在、相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格「特定技能1号」と、同分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格「特定技能2号」を2019年4月1日に新設するための「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」の審議が国会において行われている。

これは、生産性の向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお、当該分野の存続のために外国人材が必要と認められる分野について、外国人材の受入れを図るものであり、「特定技能1号」については、家族の帯同は基本的に認めず、通算で5年を上限とすることとしている。そして、業所管省庁が定める一定の試験に合格すること等で「特定技能2号」に移行することが可能となっている³⁰⁾。

「特定技能1号」の対象となる業種は、介護を含む14業種とされる一方、「特定技能2号」の対象となるのは、建設と造船のみであるとされ³¹⁾、介護は含まれていない。しかし、介護については、すでに、在留資格「介護」が存在し、在留資格「介護」の対象者に、現行の日本の介護福祉士養成施設に2年以上修学して卒業し、介護福祉士の資格を取得した外国人に加えて、介護分野における技能実習や留学中の資格外活動による3年以上の実務経験に加え、実務者研修を受講し、介護福祉士の国家試験に合格した外国人を加えるという方針が既に決定されている³²⁾ことから、「特定技能1号」による日本滞在中に、3年以上の介護の実務経験に加え、実務者研修を受講し、介護

29) 法務省「在留外国人統計」による。

30) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2018）、p. 2-3

31) 2018年11月15日付け日本経済新聞朝刊1面の記事「外国人材、介護6万人 5年最大 外食5.3万、建設4万人 法務省提示」

32) 内閣府（2017）、p. 2-10

福祉士の国家試験に合格した外国人にも、在留資格「介護」を付与することになるものと思われる。

また、法務省は、2018年11月14日に、「特定技能1号」の対象となる14業種別の受入れ規模を国会に提示しているが、それによると、新制度を導入する予定の2019年4月1日から5年間の外国人介護人材の受入れ最大見込み数は5万人から6万人であるとされており、14業種の中で一番多くなっている³³⁾。

5. これからの介護人材確保対策の方向性

5.1 総論

本稿では、ここまで、介護人材確保に関する先行文献、介護人材の状況と課題、及び、これまでの介護人材確保に関連した施策を見てきた。その上で、これからの介護人材確保対策の方向性について、「中核的な介護人材の養成」「介護人材のすそ野を広げる」「外国人介護人材の受入れ」の3つの観点から考えていくこととしたい。

5.2 中核的な介護人材の養成

介護人材の確保を考えた上で、先行文献³⁴⁾も主張するとおり、中核的な介護人材の養成が必要であることはいまでもない。また、中核的な介護人材は、それにふさわしい専門性を有する必要がある³⁵⁾、それにより、介護労働市場を社会的評価の高い専門職労働市場に変える³⁶⁾ことで介護人材の確保につなげることが重要であると考ええる。

これについては、社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2017）も、介護福祉の専門職として、現場のケアの提供者の中で中核的な役割を果たし、認知症高齢者や高齢単身世帯等の増加などに伴う介護ニーズの複雑化・多様化・高度化に対応できる介護福祉士を養成する必要があることから、介護福祉士養成課程におけるカリキュラムの見直しを検討すべきであるとし³⁷⁾、厚生労働省は現に見直しを図ったところである³⁸⁾。そして、介護福祉士を目指す学生への修学資金貸付の制度を実施しているところである³⁹⁾。

ただし、ここでいう「中核的な人材」とは、介護施設で勤務する常勤介護職員が念頭におかれているのではないかと考えられる。それに対して、訪問介護員については、

33) 2018年11月15日付け日本経済新聞朝刊1面の記事「外国人材、介護6万人 5年最大 外食5.3万、建設4万人 法務省提示」

34) 佐藤（2018）、p. 52

35) 島崎（2015）、p. 20

36) 宮本（2014）、p. 30

37) 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2017）、pp. 7-9

38) 第13回社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2018年2月15日）の資料2に、「介護福祉士養成課程における教育内容の見直し」について記載されている。

39) 厚生労働省（2018）、別紙4

少し異なったアプローチが必要であるようにも思われる。すなわち、石橋・池上（2012）が指摘するように、非常勤を基本とする居宅では従事者同士のコミュニケーションの場を設けることの方が定着に有効なのではないかと推測される⁴⁰⁾。

また、先行文献が指摘する、介護人材の新規就業者の伸びの低さの原因としての介護労働者の給与が低水準に抑制されていることや、離職率の高さの原因としての職場の人間関係への不満には、引き続き対応していく必要がある。この点、厚生労働省は、これまでも、介護職員の処遇改善や離職防止・定着促進・生産性向上のための対策⁴¹⁾を行ってきているが、今後もそのような対策を継続する必要があると考える。

5.3 介護人材のすそ野を広げる

介護人材の確保にあたっては、中核的な人材の確保も必要であるが、介護人材のすそ野を広げることも重要であると考えられる。この点については、社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2015）がまさに指摘しているところであり、これを受けて、社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2017）は、介護未経験者の介護分野への参入きっかけを作るとともに、非常時等の対応等、介護分野への参入障壁となっていることを払拭するため、入門的研修を導入することを提言している⁴²⁾。また、元気な高齢者が「介護助手」として、介護施設の居室の清掃や片付け、備品の準備等を行うことにより、介護職が本来の介護業務に専念できるようにするという取組も行われてきている⁴³⁾。今後もこのような取組が行われていく必要があると考える。

5.4 外国人介護人材の受入れ

外国人介護人材の受入れについては、従来、介護人材確保のために行われているとは捉えられておらず、また、実際の受け入れ数についても、EPAに基づく受入れは、約10年間で合計3,529人とどまっていることから、2016年度から2025年度までに、約55万人の介護人材を確保する必要があるという現状⁴⁴⁾に鑑みた時、介護人材確保のための有効な方策とは考えられなかった。しかし、もし、「特定技能1号」による2019年4月1日から5年間の外国人介護人材の実際の受入れ数が、最大見込み数と同様の5万人から6万人となるのであれば、それは日本国内における介護人材の確保に一定のインパクトを与えるものとなる。ただし、外国人介護人材の受入れにあたっては、外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会（2015）が指摘するように、①介

40) 石橋・池上（2012）、p. 712

41) 厚生労働省（2018）、別紙 4

42) 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2017）、pp. 10-11

43) 社会保障審議会介護保険部会（第63回）（2016年9月7日）の東委員提出資料に、三重県老人保健施設協会による介護従事者の確保に関する事業について記載されている。

44) 厚生労働省（2018）、別紙 1

護職に対するイメージ低下を招かないようにすること、②外国人について、日本人と同様に適切な処遇を確保し、日本人労働者の処遇・労働環境の改善の努力が損なわれないようにすること、③介護は対人サービスであり、また、公的財源に基づき提供されるものであることを踏まえ、介護サービスの質を担保するとともに、利用者の不安を招かないようにすること⁴⁵⁾、が重要だと考える。

6. 結論

本稿では、介護人材の確保に関する課題と介護人材確保に向けた方策についての先行文献や、介護人材の状況と課題、これまでの介護人材確保に関連した施策を踏まえ、これからの介護人材確保対策の方向性について論じてきた。

今後の介護人材の確保にあたっては、まずは、中核的な介護人材の養成が重要であるが、それに加えて、介護人材のすそ野を広げることが重要であると考ええる。また、外国人介護人材の受入れが今後かなりの規模で行われる可能性があり、その場合には、日本国内における介護人材の確保に影響を与えることになる。

これからも介護人材の確保が困難な状況は続く可能性があるが、本稿が提案する方向性が少しでも介護人材の確保に寄与することを期待したい。

<参考文献>

- 石橋智昭・池上直己（2012）「介護人材をどう確保するか 日本版キャリアパスの検証」『病院』71巻9号、pp. 708-712
- 和泉徹彦（2018）「外国人技能実習制度による介護人材確保」『租税研究』第827号、pp. 4-19
- 一億総活躍国民会議（2015）「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」
- 大蔵省・厚生省・自治省（1989）「高齢者保健福祉推進十か年戦略（平成11年度までの十か年の目標）」
- （1994）「高齢者保健福祉推進10か年戦略の見直しについて（新ゴールドプラン）」
- （1999）「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向－ゴールドプラン21－」
- 外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会（2015）「外国人介護材受入れの在り方に関する検討会 中間まとめ」
- 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2018）「第2回 資料2 新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について」
- 北垣智基（2017）「社会福祉法人の人事・労務管理改革と介護労働者の給与・人材確保問題との関連性についての一考察－高齢者介護分野の歴史的経過と実態を中心に－」『立命館産業社会論集』第52巻第4号、pp. 117-132

45) 外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会（2015）、p. 2

- 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（平成5年厚生省告示第116号）」
- 厚生省大臣官房（保健医療・福祉マンパワー対策本部）（1991）「保健医療・福祉マンパワー対策本部中間報告」
- 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）」
- （2015）「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）について」（報道発表資料）、pp. 1-7
- （2018）「第7期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数について」（報道発表資料）
- 佐藤英晶（2018）「福祉人材確保に関する研究試論—介護人材の確保を中心に—」『帯広大谷短期大学紀要』第55号、pp. 45-53
- 柴山麻祐子（2017）「介護サービス事業における人材確保を中心とした人的資源管理に関する現状と課題」『川崎医療福祉学会誌』Vol. 27、No. 1、pp. 221-226
- 島崎謙治（2015）「介護人材の確保をめぐる制約条件と政策課題」『地域ケアリング』第17巻第8号、pp. 16-21
- 下山昭夫（2015）「福祉・介護人材の養成と確保・定着政策—現状分析と対応策の方向性—」『淑徳大学社会福祉研究所総合福祉研究』No. 20、pp. 15-25
- 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（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—」
- （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」
- 高橋幸裕（2016）「介護職の職業的課題が与える人材確保問題に関する研究」『尚美学園大学総合政策論集』22号、pp. 23-41
- 田島誠一（2009）「介護人材確保の現状と対策」『月刊自治フォーラム』第600号、p. 15-20
- （2010）「介護人材の確保・定着・育成の課題」『介護福祉』No. 80、pp. 39-52
- 内閣府（2017）「新しい経済政策パッケージ」
- 中井良育（2015）「介護サービス事業所の人材確保及び職場定着の方策等の現状と課題の考察」『同志社政策科学研究』第17巻第1号、pp. 119-135
- 二渡努（2016）「介護人材の確保と育成に関する政策的動向」『介護福祉』No. 102、pp. 12-21
- 堀田聰子（2012）「介護労働市場の現状と課題—採用・離職と過不足感をめぐって」『ビジネス・レーバー・トレンド』2012年11月号、pp. 3-7
- 宮本恭子（2014）「雇用政策と一体となった介護人材確保対策の検討—介護人材不足問題の背景を考える—」『山陰研究』第7号、pp. 15-34

Discussion on Issues on Securing Human Resources for Long-term Care for the Elderly and Its Future Direction

ENOMOTO Yoshihito

Abstract

This paper discusses the future direction of securing human resources for long-term care for the elderly based on existing literature, situation and problems on human resources for long-term care, and measures taken for securing the human resources.

This paper concludes that it is important to develop core human resources for long-term care. In addition, it is beneficial to invite human resource from various areas. Moreover, there is a possibility that a significant number of foreign care workers will be accepted in Japan in the near future, and it will have an impact on securing human resources for long-term care.

Keywords

Japan, human resources, long-term care, elderly, foreign care worker