

介護人材確保施策の変遷と今後の課題

小林 武 生

1 研究の背景及び目的

2018年現在、介護人材不足が言われている。介護人材が不足するという文脈は、2010年頃から言われており、具体的な数字としては、2025年時点で253.0万人の介護人材が必要で、介護人材の供給見込みは、215.2万人で、需給ギャップが37.7万人と言われる。

介護人材を確保するための施策は現在も続いているが、社会福祉施設の施設長等と懇談した際に、「いい人いませんか？」や「卒業生を送ってください」などとよく言われる。つまり、施策が続いているが、街場では相変わらず介護人材のみならず福祉人材が不足している状況が続いていると予想される。筆者の私見では介護人材を中心とする福祉人材の街場での不足状況は年々厳しくなっていると感じる。

この介護人材が不足するという文脈が出て8年経った現在、介護人材を確保するための施策を中間評価する必要がある。

本研究の目的は、介護人材確保法を中心とした、介護人材の確保に関わる施策を概観し、施策の進捗状況、今後の方向性を検討することである。

2 研究方法

本研究では、①介護人材の需給量・需給予測量、②介護人材の確保策の2つの観点から、施策を概観する。

本研究で分析の対象とするのは、以下のとおりである。

- 1.福祉人材確保対策検討会（2014）『介護人材の確保について』
- 2.厚生労働省社会・援護局（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』
- 3.政府（2016）『ニッポン一億総活躍プラン』
- 4.福祉人材確保対策検討会（2016）『福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ』
- 5.厚生労働省社会保障審議会介護給付費分科会（2017）『介護人材確保対策（参考資料）』
- 6.厚生労働省介護人材確保地域戦略会議（2017）『福祉・介護人材の確保に向けた取り組みについて』
- 7.経済産業省（2018）『将来の介護受給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会報告書』
- 8.厚生労働省社会・援護局（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』

3 文献・資料の分析

- (1) 福祉人材確保対策検討会（2014）『介護人材の確保について』

福祉人材確保対策検討会による2014年の『福祉人材の確保について』は、「1. 介護人材をとりまく現状と見通し」、「2. 介護人材確保に向けた課題と取組」、「3. 介護人材確保に係る最近の議論等」の3章からなるペーパーである。

このペーパーでは、「介護保険制度の施行後、介護職員数は増加し、12年間で約3倍になっ

ている」こと、「2025年には、237～249万人の介護職員が必要」であると推計している。

また2012年時点の推計では介護職員数を149万人としている。そのため、最大100万人のギャップが生じていることになる。この最大100万人のギャップを確保するためには、毎年約7万人の介護職員を確保する必要性があり、更なる対策を講じる必要性を述べている。

この具体的な対策として、「入職者拡大」、「介護業界以外への流出抑制」、「離職の抑制」の方針を出している。具体策として、1つ目は、厚生労働省が作成するワークシートで都道府県ごとに介護人材の需要・供給推計を行い、中長期的な視点で介護人材の確保・定着対策を検討すること、第6期介護保険事業支援計画に位置付けることとしている。2つ目は緊急雇用創出事臨時特例交付金に基づく基金事業を活用して、都道府県が実施する福祉・介護人材確保ための事業を支援する福祉・介護人材確保緊急支援事業を実施することである。3つ目は、介護福祉士養成施設の学生に対しての介護福祉士等修学資金貸付制度、4つ目は、介護職員の処遇改善についての取組で、「介護職員処遇改善加算」の創設を行うものである。この取り組みは社会保障・税一体改革の一環で更なる処遇改善を図るものである。

(2) 厚生労働省社会・援護局 (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』

厚生労働省社会・援護局は2015年6月に、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に基づく2025年に向けた介護人材に係る需給推計を発表した。このペーパーでは、現状推移シナリオによる介護人材の供給見込みを215.2万人、介護人材の需要

見込みを253.0万人、需給ギャップを37.7万人としている。

そして、今後、「国と地域の二人三脚で介護人材確保に向けた取組を総合的・計画的に推進」することとしている。

(3) 政府(2016)『ニッポン一億総活躍プラン』

政府は2016年6月に「ニッポン一億総活躍プラン」を発表した。ここでは、介護離職ゼロに向けた取組を行うこと、それを達成するために、介護の受け皿を現行計画等における約38万人分以上(2015年度から2020年度までの増加分)の整備を加速し、から2020年代初頭までに約50万人分を整備すると目標の拡大することに触れている。

そのために、介護の環境整備を行うとしている。この介護の環境整備の具体策としては、①介護人材の処遇改善、②介護福祉士を目指す学生への修学資金貸付制度、③再就職準備金貸付制度の更なる充実、④経済連携協定(EPA)に基づく専門的介護人材の活用、⑤出入国管理及び難民認定法の改正に基づく外国人材の受け入れ、の5点を挙げている。

(4) 福祉人材確保対策検討会(2016)『福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ』

福祉人材確保対策検討会による2016年の『福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ』は、「介護人材確保」、「社会福祉士の活用の方向性」、「障害福祉分野の人材確保の方向性」の3パートからなる本文7ページの短いペーパーである。この7ページのうち6ページが介護人材確保について触れている。

介護人材の需給量・需給予測量については記載がない。しかし、人材の構造として、2025年には介護人材のうち5割を介護福祉士

とする旨を記載している。

介護人材確保の基本的な考え方として、「介護人材は、地域包括ケアシステムの構築に不可欠の社会基盤」と明言し、「多くの人材が介護に従事し、切磋琢磨を通じて資質の向上が促され、社会的・経済的評価が高まり、介護という仕事の魅力がさらに高まる循環」、「『量』と『質』の好循環の確立」が重要であるとしている。

そのうえで、介護人材確保については、11の方向性を示している。具体的には、参入促進を図るために「1. 3つの魅力～『深さ』と『楽しさ』と『広さ』～の発信」、「2. 若者に選ばれる業界への転換」、「3. 女性や中高年齢者層の参画」、「4. 他業界に負けない採用戦略」の4点、(現職の介護人材の)資質の向上を図るために「5. 多様な働き方や機能に応じたキャリアアップの実現」、「6. 介護福祉士の専門性と社会的評価の向上」、「7. 介護福祉士資格取得方法見直しに向けた取組」、「8. 小規模事業所の共同による人材育成支援」の4点、労働環境・処遇の改善を図るために「9. マネジメント能力・人材育成力の向上」の1点、さらに全体的な視点として「10. 学校・企業などあらゆる主体と連携する『場』の創設による地域ぐるみの人づくり」、「11. グランドデザインの構築」の2点、計11点である。

(5) 厚生労働省社会保障審議会介護給付費分科会(2017)『介護人材確保対策(参考資料)』

厚生労働省社会保障審議会の介護給付費分科会による『介護人材確保対策(参考資料)』では、介護保険制度の施行後、要介護(要支援)認定者数の増加、サービス量の増加に伴い、平成12年度から平成27年度の15年間で、介護職員数も約3.3倍に増加し、183.1万人に

なっていると報告している。

さらに、「2020年代初頭に向けた介護人材確保について」のページで、需要見込みと供給見込みから、2020年度に必要となる介護人材として約20万人、そして要介護(要支援)高齢者の増加に伴う社会福祉施設・事業の基盤整備に伴って約5万人、計25万人の介護人材を確保することが必要であるとしている。

この介護人材、約25万人確保のため対策を総合的・計画的に推進するとして、①介護職員の処遇改善、②潜在介護人材の呼び戻し、③新規参入促進、④離職防止・定着促進・生産性向上の4点を挙げている。

(6) 厚生労働省介護人材確保地域戦略会議(2017)『福祉・介護人材の確保に向けた取り組みについて』

前述の『ニッポン一億総活躍プラン』を踏まえ、2020年代初頭までに25万人の介護人材の確保に取り組むとしている。

介護人材の需給推計においては、2025年には約38万人の介護人材が不足し、介護人材を量と質の両面から確保していくことを課題として挙げている。

そのために、平成29年度予算で、介護職員の処遇改善を実施すること、介護事業所におけるインターンシップ等の導入支援を図るとしている。介護人材確保の取組にあたっては地域医療介護総合確保基金や介護福祉士修学資金等貸付制度などを活用し、総合的・計画的な取り組みを推進するとしている。

(7) 将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会(2018)『将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会報告書』

経済産業省は最新の統計データ(「一億総活

躍社会・介護離職ゼロ」を実現しようとした場合)を基に介護職員の需給推計を再試算した。その結果2035年時点で、人材供給が228万人、人材需要が307万人で、人材需給ギャップを79万人としている。

経済産業省が組織した「将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会」では、上記の数値を基にこの人材需給ギャップに対応するための方策として、①介護予防・心身機能回復の取組推進、②高齢者等の潜在的労働力の活用を提案している。

この②の高齢者等の潜在的労働力の活用では、「介護サポーター」という役割を設け、潜在的労働力に担ってもらうことは効果的としている。「『介護サポーター』は介護の専門性が必ずしも高くない業務(周辺業務)を担う」としている。

将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会では、「介護サポーター」の導入に向けた検討課題として、「介護の現場分析(業務の分解・見える化)の必要性」、「『介護サポーター』の役割分担の明確化」、「サービス業における業務改革(BPR:ビジネス・プロセス・リエンジニアリング)」が必要であるとしている。

(8) 厚生労働省の社会・援護局(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』

厚生労働省の社会・援護局は平成30年5月に「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」を発表した。この報告では、第7期介護保険事業計画の介護サービス見込み量等に基づいて、都道府県が推計した介護人材の需要は、2020年度末には約216万人、2025年度末には約245万人が必要であるとしている。2016年度は約190万人であるの

で、2020年度では約26万人、2025年度では約55万人の介護人材を確保する必要であるとしている。

そのうえで、「総合的な介護人材確保対策」をまとめている。1つ目の介護職員の処遇改善では、月額平均5.7万円相当の改善を実績として行ってきており、2019年10月の消費税率の引き上げに伴い、更なる処遇改善を実施予定としている。2つ目の多様な人材の確保・育成では、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に加え、中高年齢者等の介護未経験者に対する入門的研修及び研修受講後のマッチングまでの一体的支援・介護福祉士養成施設における人材確保の取組を支援すること、3つ目として離職防止定着促進生産性向上として、介護ロボット・ICT活用推進の加速化、キャリアアップ認証評価制度の普及に向けたガイドラインの策定を挙げている。4つ目の対策の介護職の魅力向上では、介護を知るための体験型イベントの開催を挙げている。さらに5つ目は新規対策として、外国人材の受け入れ環境整備を挙げている。これは在留資格「介護」の創設に伴う介護福祉士国家試験の取得を目指す外国人留学生等の支援で、具体的には、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が含まれている。

以上の施策等を別表にまとめる。

介護人材確保に関わる施策

番号	資料名	発行元等	発行年	資料の概要
1	介護人材の確保について	福祉介護人材確保対策検討会	2014	<p>介護労働者を取り巻く現状の分析 2025年には237～249万人の介護職員が必要と推計。</p> <p>2012年時点では介護人材149万人であり2025年の最大249万人には100万人のギャップがある。</p> <p>100万人を確保するために、年間約7万人の確保する必要がある</p> <p>そのための方策として、「入職者拡大」、「介護業界以外への流出抑制」、「離職の抑制」を挙げている。</p> <p>厚生労働省作成の介護人材の需要・供給推計を行うためのワークシートで、介護人材の確保・定着対策を検討し、第6期介護保険事業支援計画に位置付ける。</p> <p>平成25年度の補正予算で「福祉・介護人材確保緊急支援事業」を実施する。</p>
2	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	厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室	2015	<p>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数値</p> <p>介護人材の需要見込み（2025年度） 253.0万人</p> <p>現状推移シナリオによる介護人材の供給見込み（2025年度） 215.2万人</p> <p>需給ギャップ 37.7万人</p>
3	ニッポン一億総活躍プラン	政府	2016	<p>介護離職ゼロに向けた取り組み</p> <p>介護の受け皿を38万人以上から50万人以上へ目標拡大</p> <p>介護の環境整備</p> <p>介護人材の処遇改善</p> <p>介護福祉士を目指す学生への修学資金貸付制度</p> <p>再就職準備金貸付制度の更なる充実</p> <p>経済連携協定（EPA）に基づく専門的介護人材の活用</p> <p>出入国管理及び難民認定法の改正に基づく外国人材の受け入れ</p>

4	福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ	福祉介護人材確保対策検討会	2016	<p>介護人材は、地域包括ケアシステムの構築に不可欠な社会基盤であると明言。</p> <p>その人材の確保のためには、「量」と「質」の好循環の確立を目指す必要がある。</p> <p>そのために「参入促進」、「資質の向上」、「労働環境・処遇の改善」を総合的に対策を講じる必要性がある。</p> <p>上記の観点から11の方向性を整理したペーパー。</p> <p>あわせて、社会福祉士については、1. 社会福祉士のさらなる活躍の場の創出、2. 専門性の高い社会福祉士の養成、3. 社会福祉士に対する理解促進を通じて、社会福祉士の能力をさらに開発し活用していくことを目指す。</p> <p>障害福祉分野の人材確保についても、介護分野と同様に「参入促進」、「資質の向上」、「労働環境・処遇の改善」のための対策を講じる。</p>
5	介護人材確保対策（参考資料）	厚生労働省社会保障審議会介護給付費分科会	2017	<p>2020年代初頭までに約25万人増を総合的・計画的実施</p> <p>介護職員の処遇改善；介護職員処遇改善加算の拡充</p> <p>潜在介護人材の呼び戻し：再就職準備金の貸付制度</p> <p>新規参入促進；介護福祉士を目指す学生への奨学金制度、ボランティアを行う中高年齢者への入門的研修・職場体験の実施</p> <p>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、職場定着支援助成金、介護施設等における職員のための保育施設の設置・運営支援</p>
6	福祉・介護人材の確保に向けた取り組みについて	厚生労働省介護人材確保地域戦略会議	2017	<p>2025年時点で、38万人の介護人材需給ギャップが生じる。</p> <p>『ニッポン一億総活躍プラン』を踏まえ、2020年代初頭までに25万人の介護人材の確保に取り組む。</p> <p>臨時の介護報酬改定を行い、加算を創設することにより介護人材の処遇改善を図る。</p> <p>介護事業所におけるインターンシップの導入支援</p> <p>介護人材確保の取組を、地域医療介護総合確保基金や介護福祉士修学資金等貸付制度などを活用し、総合的・計画的な取り組みを推進。</p>

7	将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会報告書	経済産業省将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会	<p>2025年時点で、介護職員の人材需要が258万人、人材供給が215万人、2035年度で、人材需要が307万人、人材供給が228万人、人材需給ギャップが79万人と推計。</p> <p>高齢者や主婦等の非労働力化している潜在的労働力に「介護サポーター」の役割を担ってもらおう。「介護サポーター」は介護の周辺業務を担う。「介護サポーター」の導入には、介護の現場分析（業務の分解・見える化）・役割分担の明確化が必要。</p> <p>サービス業における業務改革（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）が必要。</p> <p>「介護サポーター」の活躍によって、人材需要が約20万人抑制され、また「介護サポーター」の導入効果により離職率が低下することによって、約8万人の人材供給が行えるとする。</p>
8	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	厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室	<p>介護人材需給 2020年度末216万人、2025年度末245万人</p> <p>総合的な介護人材確保策</p> <p>介護職員のさらなる処遇改善</p> <p>多様な人材の確保・育成</p> <p>介護福祉士を目指す学生への修学資金貸付</p> <p>いったん仕事を離れた介護人材への再就職準備金貸付</p> <p>中高年齢者等の介護未経験者に対する入門的研修およびその後のマッチング</p> <p>介護福祉士養成施設における人材確保の取組を支援</p> <p>離職防止・定着促進・生産性向上</p> <p>介護ロボット・ICT活用推進の加速化</p> <p>キャリアアップ認証評価制度の普及に向けたガイドライン策定</p> <p>介護職の魅力向上</p> <p>体験型イベントの開催</p> <p>外国人材の受け入れ環境整備</p> <p>介護福祉士修学資金の貸付推進</p> <p>日常生活面での相談支援</p>

4 結果及び考察

これまで見てきた通り、介護人材確保の施策は2014年頃より積極的に取り組まれてきている。第1のフェーズでは、将来的に介護人材の不足が予想されるようになり、介護職員への処遇の改善、潜在的介護人材の掘り起こしによって、介護人材の不足を補おうという方向性、第2のフェーズとして、さらなる処遇の改善、潜在的介護人材のみならず、女性や中高年齢者までを含めた介護人材の裾野を広げる方向性、第3のフェーズとして、就労資格「介護」の創設による、外国人介護労働者の受け入れによる人材確保の方向性がある。

この外国人労働者の受け入れの方向性への変化には、いくつかの要因があると思われる。1つは日本全体の生産年齢人口の減少が確実となり、潜在的介護人材を掘り起こすこと、女性や中高年齢者までを含めた介護人材の裾野を広げるだけでは、介護人材の不足を賅えない状況であること、さらに介護人材だけではなく、他分野他産業でも労働力が不足する状況であることが明らかになったことである。2つは、ロボット技術の進展やICT進展は目覚ましいものがあるが、介護人材不足を補うほどには介護の現場における導入が進んでいないこと、3つには全産業における求人倍率が高まることで、3Kと言われる介護産業で人材募集活動が困難になり介護人材不足が常態化する。そして、介護へのイメージがさらに人材募集へ悪影響を与え、さらに人材が集まりづらくなるという悪循環が発生しているためである。

5 今後の課題

まとめにかえて、介護人材確保の今後の課題を挙げる。

在留資格「介護」ができたことによって、

外国人労働者が日本で介護業務に携わることになる。そのために、外国人介護労働者の研修体制の構築が必須となる。

しかし、外国人介護労働者を受け入れる社会福祉事業所は、単独で研修体制を構築できる事業規模を持っているところは少ない。そのため、社会福祉事業所福祉人材確保対策検討会(2016)『福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ』で、提言にある「8. 小規模事業所の共同による人材育成支援」を政策として行っていく必要があると考える。

また外国人介護労働者の受け入れに伴って、介護業務の見える化の促進も行っていかなければならない。この介護業務の見える化は、外国人労働者が日本における介護業務に就くにあたって、業務を合理的に割り当てることに効果があるのみならず、職場の業務見直しにも効果がある。さらには、介護の科学化にも波及効果があると考えられる。

しかし、先にも述べた通り、大部分の社会福祉事業所の事業規模は小さい。このことを勘案すると、事業所で介護業務の見える化の取組を実施するためには、行政などの支援が必要であると考えられる。介護人材確保は、行政・民間その他が総合的に施策を実施することの一策となるのではないかと考える。

他産業でも人手不足が言われる中、介護人材の供給も青天井ではない。そのため、必要な介護人材数を抑える必要がある。そのためには、介護予防の普及啓発を広く実施し、要介護・要支援状態になる高齢者数を抑える重要であると考えられる。

文献目録

介護人材の働き方調査研究班。(2018). 介護人材の働き方の実態及び働き方の意向等に関する調査研究事業報告書. 日本総合研究所.

- 経済産業省経済産業政策局産業構造課. (2018). 将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会報告書.
- 厚生労働省介護人材確保地域戦略会議. (2017). 福祉・介護人材の確保に向けた取組について.
- 厚生労働省社会・援護局. (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.
- 厚生労働省社会・援護局. (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.
- 厚生労働省社会保障審議会介護給付費分科会. (2017). 介護人材確保対策（参考資料）.
- 政府. (2016). ニッポン一億総活躍プラン.
- 土田耕司. (2010). 福祉現場における介護人材不足の背景. 川崎医療短期大学紀要(30), 41-45.
- 内匠功. (2014). 介護職員の人手不足問題. 生活福祉研究(88), 54-69.
- 日本総合研究所. (2016). 介護人材の需給推計に係る調査研究事業報告書.
- 福祉人材確保対策検討会. (2016). 福祉人材確保対策検討会における議論の取りまとめ.
- 福祉人材確保対策検討室. (2014). 介護人材の確保について.