

福祉労働者の確保と定着、養成に関する基本政策（緊急提言）

2014年10月8日

全国福祉保育労働組合

はじめに

介護や保育、障害者福祉分野をはじめ福祉施設・事業所における人材不足は深刻な状況が続いている。それは、これまで施設・事業所への報酬額など運営費が低く抑えられてきたことに加え、職員配置基準も実際の配置数にそぐわない実態が続いてきたことに主に起因する。2007年の福祉人材確保基本指針¹（以下、基本指針）で福祉労働者の処遇改善の必要が第1に挙げられ、それ以後政府は対策を講じてきたが、福祉職場の実態を見ると、大きく改善しているとは言いがたいのが現状である。今や、保育園や福祉施設の開設時に必要な人材が確保できないケースも生まれ、待機者問題を滞らせる要因でもあり、また離職者が続くことで、施設や事業所では現場の実践経験が蓄積できず、利用者処遇にもマイナスの影響を及ぼしている。

一方で政府は、2025年までに介護士を100万人、保育士は5年で7.4万人の確保が必要であるとしており、そのためには引き続き福祉人材確保対策を実施することが不可欠であろう。厚生労働省は、福祉人材確保対策検討会²を設置するなど今後の対策について検討をはじめている。そうした動向に合わせて福祉現場から求められる対策を提言することは、この問題の国民的な議論の進展に意味を持つのではないかと考える。

また、社会情勢の変化により、国民の福祉要求はより多様に変化している。その要求に応じていくためには専門性を有する人材の確保が必要になる。つまり量だけでなく、質の高い福祉労働者の養成が、国民の福祉にとって求められるもうひとつの課題となっている。

本来、福祉労働者の処遇改善には、各福祉制度の抜本的な改善、また労働施策による福祉業種の最低賃金の創設など総合的な対策が必要であるが、ここでは、政府の人材確保対策の諸課題を検討することを通じて、より実効性のある福祉人材確保対策の視点を示したい。私たちは、そのことで国民の福祉向上に寄与する所存である。

1、統計による福祉労働者の低賃金、労働条件、離職の現状

厚生労働省の賃金構造基本統計調査（2013年度）では、全産業の毎月の平均賃金は32万4千円で、福祉施設介護員・ホームヘルパーは21万8千円、保育士は21万3千円であり、およそ10万円の格差がある³。勤続年数⁴は、全産業平均が11.9年で

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 2014年6月から開催され、「国、自治体、事業主等の役割や方策など、福祉人材確保対策の在り方全般」に渡る検討を行う。

³ 毎月きまって支給する現金支給額（企業規模10人以上）の比較

⁴ 厚生労働省「雇用動向調査（2013年）」

あるのに比べ、福祉施設介護員 5.5 年、ホームヘルパー 5.6 年、保育士は 7.6 年となっている。介護労働安定センターの介護労働実態調査（2013 年度）⁵では、訪問介護員・介護職員の離職率⁶は 16.6%で、全労働者の平均⁷15.6%より高い数値となっている。離職の理由に関して、施設・事業所で働く介護労働者 4851 人を対象にした全国労働組合総連合の調査⁸があるが、仕事を辞めたいと思う理由の上位は「賃金が低い」「仕事が忙しすぎる」「体力が続かない」となっている。離職に関して、賃金、人手不足など労働条件が大きな要因となっていることがうかがわれる。

前掲の介護労働実態調査では、従業員の雇用形態の比率について、訪問介護員では正規職員が 17.5%であるのに対し非正規職員は 79.0%、介護職員でも正規職員 56.7%に対し非正規職員 41.0%（いずれも不明と回答された人数を除く）である。介護労働者に関して言えば非正規率が高い傾向を示している。離職率で比較すると、正規職員が 15.6%に対し非正規職員は 17.6%と 2 ポイント高い。非正規職員は、雇用が不安定で労働条件も正規に比較して差があるとされるが、こうした非正規職員の増加が人材確保問題をいっそう深刻なものにしている。

また同調査の介護労働者自身の意識調査では、介護サービスの過不足状況について、訪問介護員 73.6%、介護職員 51.4%が、「大いに不足」「不足」「やや不足」のいずれかを回答している。つまり人手不足や労働環境の問題は利用者のサービスに影響を与えている。「働く上での悩み、不安、不満等について」の回答（複数）として、19 の質問のうち 30%を超える回答が 4 位までを占めるが、それは「人手が足りない」「仕事内容のわりに賃金が低い」「有給休暇が取りにくい」「身体的負担が大きい」となっている。さらに、2014 年 1 月に北海道労働局は道内の保育所 220 カ所を対象にした調査で、全体の 82%の 181 カ所で労働基準法などの法令違反が見つかったと発表している。このような実態は決して北海道だけの傾向ではなく、またその背景には実態にそぐわない人件費財源と職員配置基準がある。こうした例からも福祉職場の人手不足、低賃金、過重労働の実態が依然として深刻であることがわかる。

2、政府の対応と人材確保対策をめぐる論点

（1）政府の人材確保対策の方針

厚生労働省が 2007 年に改定した基本指針は、社会福祉法 89 条 1 項の規定に従い、福祉人材の安定的な確保を目的にしている。その前文では、「福祉・介護サービスの仕事がこうした少子高齢社会を支える働きがいのある、魅力ある職業として社会的に認知され、今後さらに拡大する福祉・介護ニーズに対応できる質の高い人材を安定的に確保していくことが、今や国民生活に関わる喫緊の課題である」とし、進めるに

⁵（公財）介護労働安定センター「事業所における介護労働実態調査及び介護労働者の就業実態と就業意識調査（2013 年）」

⁶平成 24 年 10 月 1 日から平成 25 年 9 月 30 日までの期間

⁷雇用動向調査（2013 年度）

⁸全国労働組合総連合「介護施設で働く労働者のアンケート（2014 年）」

あたっの考え方として最初に、「就職期の若年層を中心とした国民各層から選択される職業となるよう、他の分野とも比較して適切な給与水準が確保されるなど、労働環境を整備する必要がある」と述べている。このような政府の方針は福祉現場の実態を反映し、的を射たものになっている。

しかし現在も問題が解決に至っていないことの原因として、指針そのものは経営者への努力を求めるに留まり（社会福祉法第 90 条）、国が行うべき措置についても同様に努力を求めるのみである（同法 92 条）。この点で基本指針は社会福祉経営者や国に対する法律上の強制力を持っていない。この規定のあいまいさがこれまでの政府の対策の不十分さに現れていると言える。

（2）基本指針改定後の政府の対応と課題

基本指針の改定後、政府は、賃金や処遇を改善してほしいとの関係者の声や世論の高まりに押され、介護労働者を中心に処遇改善のための対策を講じてきた。介護報酬の引き上げに始まり、介護処遇改善交付金・介護処遇改善加算の創設、保育士等処遇改善臨時特例事業の実施などがそれである。

しかし、政府の対策は十分に効果をあげてきているとは言い難い現状がある。福祉施設介護員の年収を比較すると、2008年から2013年ではほとんど改善されていない⁹。つまり「適切な賃金水準の確保」という、処遇の核心のところで改善が進んでいないと言える。

また処遇改善のための制度そのものの問題として、①労働者全体（非正規労働者も含めて）の賃金の全体的な底上げにつながっていない、②利用料に反映する（加算制度）、③賃金の引き上げなど社会的な基準がない、③対象が限定される（介護、障害）などが指摘されている。

それと並んで政府の処遇改善対策の目玉として、「キャリアアップの仕組みの構築」が基本指針には挙げられていた。これに基づきこれまで資格制度とそれに応じた給与体系などの整備が行われてきた。より高い専門性を維持する資格制度の改善は必要であり、また資格等に応じて賃金が上がる仕組みそのものは評価の客観性を持っているが、報酬額など全体の施設収入が不足している条件の下では、職員間の賃金額の格差は返って拡大する結果となっている。離職等を防ぎ、安定的な人材確保に結びつけるには、職員全体の賃金が底上げされ、生活するに足る水準がまず保障されることが不可欠であり、その前提に立ってキャリアアップの仕組みは議論されるべきではないかと考える。

このように、政府の対策は賃金底上げや職員増員など処遇改善への結びつきが弱く、そのため結果として、福祉職場での労働法違反が増加するなど、人材不足に追い討ちを掛けるような問題にもつながっている。

⁹ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査（2013年度）」

3、福祉労働の今日的な意義と専門性の確認

(1) 求められる専門性と今日的な役割・意義

国民生活基礎調査（厚生労働省）によれば、2012年の貧困率は16.1%、子どもの貧困率は16.3%といずれも過去最高となった。また65歳以上の高齢者が高齢者を介護する「老老介護」の割合も52.4%となっている。介護を理由に離職せざるを得ない「介護離職」も年間10万人を超えているとされている。また児童相談所に寄せられた児童虐待に関する相談件数は66,701件と増加している。これらは一例だが、虐待や差別、貧困など生活実態の変化に応じて、国民の福祉要求は高度化、複雑化している。そうした要求に応えるためには、より専門的な福祉サービスの質を担保する必要がある、専門性を持った労働力の確保がこれまで以上に求められる。

福祉施策を量・質ともに拡充していくことは国家的な課題である。それを担う労働者は公共的な性格を有し、その確保と養成は国の義務といえる。

(2) 専門労働者の確保の現状

これまで、保育士資格をはじめ、社会福祉士、介護福祉士、介護支援専門員、ホームヘルパーなど福祉労働に関する資格制度が整備されてきた。しかし福祉に対する社会的要求の高まりと相反し、専門性に見合った処遇が保障されてこなかったために、養成機関に学生が集まりにくい状況が生まれている。

さらに、准保育士や子育て支援員制度、介護分野に外国人技能実習生の導入の検討など、人材不足を理由に資格制度と専門性を軽視する人材確保政策の動きもある。横浜市で起きたベビーシッター事件に象徴されるように、こうした政策動向はより質が低くかつ廉価なインフォーマルな福祉市場の形成に結びつきやすく、福祉労働者の処遇改善を足止めし、かえって国民の福祉要求に応えることができなくなると考える。

4、目指すべき方向と提言

(1) 目的

福祉労働者の賃金及び処遇の改善と職員配置基準（夜間含む）への引き上げを通じて福祉専門労働者の確保、定着を図ること、及び専門的な教育を受けた労働者を養成し確保することで、利用者（国民）の求める福祉ニーズに応える。

(2) めざすべき方向

- ①福祉労働者の人材確保問題の最大の要因である、処遇（賃金、労働条件、雇用）の改善を施策の基本とする。
- ②職員配置基準を改善することで、職員の業務負担の軽減と正規雇用者の拡大をめざす。
- ③求められる福祉労働は専門的なものであることから、現行の資格制度を国民の福祉要求に対応できるように改善する。また福祉人材の養成機関への支援を充実し、憲法に基づく人権保障理念、専門知識・技術の習得ができる機会を拡大する。

- ④また福祉労働は公共的な性格を有することから、その処遇の改善は公的責任の下に進めることを原則とし、最低基準はナショナルミニマムとすることで、社会的地位の向上を図る。
- ⑤事業者は、以上のような福祉労働の特性を理解し、その確保、定着、養成への社会的責任を負う。
- ⑥国と地方公共団体は、こうした福祉人材確保政策を策定し推進する。その実施のために計画作成、財源保障に責任を負う。

(3) 提言

《第1段階》

- ①現行の制度の枠組みを継続し、内容を拡充することによって、福祉労働者の賃金の底上げを図る。
 - *その際、介護・障害報酬額の処遇改善加算などを利用者負担の算定基礎から外す。また加算の対象を正規、非正規、すべての職種とする。加算分の用途に関しては、既定の定期昇給でなくベースアップなど賃金の底上げにつながる使い方に限定する、の3点について改善を行う。
- ②基本指針の処遇改善に係る方針を指導監査の方針として明確に位置づけ、その徹底を図る。
- ③職員配置基準を引き上げ、かつ正規雇用率を高めることで、過密・長時間労働の現状を改善する。
- ④現行の資格制度を基本として現場の実態に合わせた改善を進める。また資格取得要件の緩和や子育て支援員等の資格制度の導入、職員配置上の無資格者導入などの規制緩和は行わない。

《第2段階》

- ①現行の基本指針について、時期を定めた処遇改善を目的とし、国、地方公共団体の実施責任を明記したうえで法制化する。
 - *その際に公的な賃金の基準（福祉職俸給表の水準）と正規職員を基本とした職員配置基準を定める。
 - *人件費に関する報酬（運営費）収入の用途規定（人件費率の最低基準）を設けるなど事業主の賃金引上げに関する規制を設ける。
- ②国はその基準を実施するための予算を確保し報酬額に反映する。また会計支出上の用途制限、違反した場合の罰則規定の付与を条件とする。
- ③専門的な福祉労働者の養成、研修の施策の拡充
 - *民間の福祉人材の養成機関（大学、専門学校など）の自立性を尊重しつつ、運営を安定化する補助の創設、学生への就学補助を実施し、専門家養成の裾野を広げる。
 - *社会人の資格取得に関わる費用負担に対し、公的補助を拡大する。現任者研修の義務付けと費用負担への補助を拡大する。

おわりに

私たちは、このように2つの段階を経て、実効性を伴った福祉人材確保対策を国が行うことを求めたい。繰り返しになるが、福祉労働者の処遇が一般的な産業の労働者に比べて著しく低いことが、人材確保問題の第1の課題である。これは国民全体の福祉に関わる緊急に解決しなければならない問題であり、それは国の責任においてなされるべきであろう。そのため、次年度予算編成に際して政府は、先の通常国会で成立した「介護・障害福祉従事者の人材確保のための介護・障害福祉従事者の処遇改善に関する法律案」の「平成二十七年四月一日までに、介護・障害福祉従事者の賃金水準その他の事情を勘案し、介護・障害福祉従事者の賃金をはじめとする処遇の改善に資するための施策の在り方についてその財源の確保も含め検討を加え、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」とした趣旨に基づき、必要な対策と予算措置を執ることを併せて求めたい。

私たちは、この提言を関係者・国民に広く伝え、お互いが合意できる点で協力し合い、実効性のある人材確保対策を早急に実現していく所存である。

以 上

◇お問い合わせ：全国福祉保育労働組合

〒111-0051 東京都台東区蔵前 4-6-8 サニープレイスビル 5F-A

電話 03 (5687) 2901 FAX03 (5687) 2903

ホームページ <http://www.fukuho.info/> メールアドレス mail@fukuho.org