

視点

「介護保険の見直しで『尊厳』は求められるか —働くものの立場から—

No191 2005年2月

2000年4月に施行された介護保険制度は、2006年の制度改訂に向けて2004年7月に社会保障審議会介護保険部会の意見が取りまとめられ2005年通常国会に議論の場が移される（ぜひ本格的な審議を望みたい）とともに、まもなく介護報酬の改定に向けた議論がスタートする。見直しの基本的な枠組みは、制度の「持続可能性」の検証と介護予防や経済・地域再生への貢献といった「明るく活力ある超高齢社会」の構築、「社会保障総合化」の牽引役として「社会連帯」に基いた改革の推進である。具体的には、介護保険制度の改革として、「予防重視型システムへの転換」「施設給付の見直し」「新たなサービス体系の確立」「サービスの質の向上」「負担の在り方・制度運営の見直し」と地域介護・福祉空間整備等の交付金創設等「介護サービス基盤の在り方を見直し」が骨格となる。

介護保険制度は、学識者等の間で「社会保障制度改革のエンジン」と言われている。それは、制度発足後間もないこともあって、制度の理念と現実のギャップに関して本格的な議論が行いやすいという面と社会保障のシステムである「保険制度」と「提供体制」、「報酬制度」が包括的に議論をする雰囲気維持されている、プラン・ドゥー・チェック・アクションが制度内に組み込まれていることなどにある。

今回の改革論議の中でも、「2015年の高齢者介護」をはじめ、様々な角度から検討が行われてきた。また、介護保険のステークホルダーである、地域、事業者団体、労働組合、NPO・ボランティア団体、学会などでも活発な議論が行われ、それぞれの主張を展

開している。

連合総研も、UIゼンセン同盟介護クラフトユニオンの要請を受けて、昨春から検討を続けてきた「質の高い訪問介護サービスを実現できる職業能力を備えたヘルパーの確保・育成に向けた提言」を1月にまとめ発表している。「提言」の概要については、本誌別稿で紹介されているのでぜひ一読を願いたい。本稿では、私たちが「提言」に込めた「思い」の一端を述べてみたい。

「2015年の高齢者介護」は、「これからの高齢社会においては『高齢者が、尊厳をもって暮らすこと』を確保することが最も重要であることから、高齢者が介護を必要とする状態になっても、その人らしい生活を自分の意思で送ることを可能とすること、すなわち『高齢者の尊厳を支えるケアの確立』の実現を目指すことを基本に据えた」と高らかに宣言した。しかし、残念ながら、最終的にまとめられた介護保険見直し案の中には、『高齢者の尊厳を支えるケアの確立』が理念として明確に位置付けられているとは言い難く、その展開も見えない。人間の尊厳とは何かは壮大な問題であり、正確に定義することは困難であるが、アーサー・カプランの警鐘する「生命の尊厳」は言うまでも無く、人格・人権・人間性の尊重、人の希求する「自由」の保障、その具体的な側面として、介護サービスの利用者で言えば、「生命の維持」「意思決定・伝達」「自発動作」、様々な場面において「環境や機能に適応できること」などに集約できるであろうし、その「尊厳」を支えるためのケアとは何かは、常に介護現場で、行政の立場で振り返らなければならないことであろう。そうした意味では、人間の尊厳を侵害しない介護とは抽象論ではなく、具体的な政策として、教育として、行動規範として具体化されなければならないものである。

また、人が人の「尊厳」と向き合うには、両者の「尊厳」が確保されていなければならない。介護サービスの利用者の「尊厳」ある生活を支えるためには、ケアを行うヘルパーの「尊厳」も大切にされなければならない。少なくとも、介護サービスを事業として成立させるためには、ヘルパー業務が、「安心して働くことのできる仕事」（デイサービスネットワーク）でなければならないし、生涯の職業として働きがい満ちたもので無け

ればならない。

私たちは、ホームヘルパーの労働環境、労働条件を改善し、介護職場に魅力と働く人のインセンティブを与えていくためには、介護保険制度、労働関連法制、労使関係を総合的に勘案した政策が不可欠である、と考えている。にもかかわらず、介護保険の見直し審議の過程でその視点が決定的に不足しているのではないかという危機意識が、今回、介護労働の質の改善をめざす総合的な政策検討促進のための問題提起としての「提言」の背骨になっている。

介護サービスの基本は、人が人に対して提供するサービスである。

したがって、介護サービスを支える人材が介護サービスの質を左右する鍵であることから、保険制度における要として本来位置付けられねばならない。保険制度の問題、財政の問題、保険者機能の問題、事業者の問題等については、十分に議論されているが、支え手側の介護ヘルパーが、職業としての自信と誇りを持ち質の高い介護サービスをいかにやっていけるかが、今後の介護サービスの充実のために基盤的に必要である。

私たちは、今回とりわけ介護労働分野でも問題なものとして、訪問介護の中のいわゆる「登録ヘルパー」と呼ばれている人たちの課題にウェイトをおいている。とりわけ、その「直行直帰」型の訪問介護サービスには問題が多い。「直行直帰」型は、事業主の雇用管理が困難で、サービスの質に事業主が関与できない、ヘルパー間の意思疎通や情報の交換のためのカンファレンスに参加できない、教育の機会確保が困難など、雇用管理、人材育成、安全衛生などの諸側面で問題が多く、本来の就業形態としては廃止の方向が望ましいと考えるが、現実には、働く側のニーズもあり、即時廃止が困難であるならということで、介護・労働基準双方からの総合的な解決を求めている。どのような時点、どのような状況下であれ、働くものの「尊厳」も確保されなければならない。

今回の見直し審議の方向が不透明で、見直し案自体の見直しが必要な状況の中で、連合総研として引き続き問題意識を持続し、今回対象としなかった分野を含めて、研究の深

化と政策提言化に努力していきたい。（麻布十八番）

[HP D I O目次に戻る D I Oバックナンバー](#)

寄稿

地域からみた景気と地域経済の活性化

白鷗大学経営学部 教授 吉川 薫

本稿では、筆者の大学のある栃木県および小山市の経済を例に地域の景気の特徴をみるとともに、地域経済活性化の方向について考えてみたい。

地域経済の動向と特徴

栃木県経済についてみると、2003年11月の足利銀行一時国有化措置の決定以降、その影響がとくに懸念されてきたが、現在までのところ概ね景気は持ち直し、回復の動きを維持している。これは日本経済が輸出の増加等を背景に景気回復の動きを続けたなか、栃木県経済も輸出関連製造業の生産・出荷の持ち直し、製造業大企業を中心とした収益改善、設備投資の増加などの動きがみられるためである。雇用についても全体としては改善の動きが続いており、懸念された倒産件数も現在のところ件数では前年比減少となっている。ただ、全国の景気と同様、栃木県経済も2004年夏ごろからはやや景気の足どりがゆるやかになっている。

こうした全体的な景気回復の動きのなかで、地域経済にもいくつか特徴がみられる。

第1は、景気回復の明確なところと低迷が続いているところの2極化がみられることである。輸出関連の製造業大企業は好調なのに対し、地元の家計消費関連、公共投資関連などの非製造業中小企業の景況感は改善の方向にはあるものの、依然厳しいものがある。これには、小売業では新しく進出した郊外の大型ショッピングセンターと従来からの商

店街や百貨店との間で差があり、後者の空洞化がみられるなど、構造的な要因も関係している。

第2は、雇用においても全体としては改善が継続しているが、雇用の増加は非正社員であるパート、派遣、臨時雇用などが中心であり、常用雇用は地域においても減少傾向が続いている。また、雇用の増加している業種は老人福祉事業、医療サービス、企業・団体向けサービス（情報サービス、人材派遣サービスなど）といったサービス業であり、製造業、建設業は全体では減少している。ただし、製造業の生産の伸びの大きい地域は、その関連サービスを中心に雇用の増加が比較的大きい。

第3に、足銀問題を抱える栃木県経済について、その影響をみると、前述のように現在のところ懸念されたほど大きな影響はでていないが、アンケート調査等からは保有していた足銀株式の価値がなくなったことによる影響や、足銀の融資見直しの懸念等から消費や投資のマインドに悪影響を与えていることがうかがわれる。

このように、今回の景気回復においては2極化や格差拡大の状況がみられる。これは地域内のみならず、地域間でもみられ、失業率の高い地域では改善の遅れているところが多く、もともと失業率の低い地域では改善が目立ち、格差が拡大している。

こうした2極化、格差の拡大の背後には、経済のグローバル化のなかでの企業間競争の激化、雇用の不安定化などが関係していると考えられる。同時に、2極化や格差の拡大それ自体が景気回復の広がりを抑え、景気の持続的・安定的な回復・成長にマイナスの影響を与えているとみられる。

そこで、こうした地域経済の現状を踏まえてやや中長期的な地域経済の活性化、持続的発展の方向を考えてみよう。

地域経済の活性化に向けて

地域経済の活性化、持続的発展のためには、少子・高齢化の進展やグローバル化に対応

できる地域の自立的、内発的な発展のメカニズムを確立していくことが必要であろう。

すなわち、第1に、人口減少社会に向かうことから全体としては内需の大きな伸びは期待しにくく、市場を世界に求めることが必要になる。そのためには、産官学さらには金融、労働界が連携して、特色ある産業集積（クラスター）を形成し、地域についても世界に通用する個性（ブランド）をつくりあげていくことが重要であろう。そうした地域経済で中核となる産業集積（かならずしも製造業だけでなく、観光や農業、あるいは教育、研究機関も中核となりうると考えられる）が形成できて、地域の所得が持続的に上昇していく基盤ができれば、地域消費の拡大を通じて地域の生活関連型の産業の発展も期待できる。

第2に、上記のような形での生活関連産業の発展に加えて、教育、医療、福祉などの社会サービス、社会資本を整備・充実することである。これによって、住民の居住環境が向上するとともに、人材の育成や地域への有能な人材確保にもつながることになる。また、今後少子高齢化が進むなかで、社会的なサービスの需要はますます増大するとみられるが、その供給は公共部門、あるいは逆に民間営利企業だけということではなく、NPO（民間非営利団体）をふくめて、それぞれがその特徴を生かしつつ分担、連携して行うことが望ましいであろう。

第3に、地域経済の活性化のためには、地方分権と地域間の連携も重要である。中央集権的なやり方は特色ある地域の発展にとってはむしろ妨げとなる。地域住民や自治体が主体的に考えて自らの地域を発展させていくうえで財源をともなった地方分権を確立することが重要である。また、中央・地方という縦型ではなく、地域間の横型ネットワークにより、知恵、人材を含めた資源を有効に活用しあい、地域づくりにつなげていくことがこれからの方向と考えられる。

最後に、労働組合の役割としては、はじめに述べた2極化や格差拡大を是正し、勤労者の将来不安を軽減していく方向で先頭に立って行動することであろう。すなわち、景気回復による収益向上が広く勤労者の所得向上につながるよう非正社員と正社員の格差是正

への取組み、過労死を招くような長時間労働と高水準の失業の並存という状況の改善、消費の抑制につながっている将来不安の解消のための社会保障改革や雇用環境改善への積極的取組みなどが重要であろう。

[HP D I O目次 D I Oバックナンバー](#)

研究委員会報告

「労働者自主福祉活動の現状と課題に関するアンケート」 調査結果にみる福祉・共済担当者の特徴

■1. アンケート調査の目的

近年、失業や災害を含む生活のリスクが拡大する一方、年金や医療などの公的福祉が後退し、労働者や地域住民の生活はますます不安定化している。こうした変化のなかで、誰もが安心して暮らせる福祉社会を構築するため、組合員の現役時代および定年後の生活を保障する共助としての労働者自主福祉事業は重要性を増している。

わが国でも労働者自主福祉事業は長い歴史を持っている。しかし、その活動の現状は、労働組合組織率の低下や職域に限定された活動など、さまざまな困難や障害に直面している。こうした困難を克服し、自主福祉活動の領域拡大と機能強化をはかっていくためには、労働組合活動と自主福祉事業団体との有機的連携をこれまで以上に強化していくことが重要である。

連合総研は、こうした問題意識のもとに平成15年度より労働者自主福祉活動の現状と課題に関する調査研究委員会を設置し、中央労福協、労働金庫協会、全労済とともに共同研究を進めている。2年間をかけ研究報告書を取りまとめる予定である。

この研究の初年度の取り組みとして、活動の実態や組合員のニーズなどを明らかにするため、平

成16年5月に職場で活動している福祉・共済担当者を対象にアンケート調査を実施した。この報告は、調査結果のポイントを示したものである。

アンケート調査票は12の地方連合会を通じて配布し、回答者数636名、回収率39.3%であった。

■2. 福祉・共済担当者のプロフィール

今回のアンケート調査の回答者は福祉・共済担当者であるので、その属性は現在の労働組合の福祉・共済担当者の性格を示しているといえる。アンケート調査の結果では、

- i. 性別では、男性が92.8%と圧倒的に多く、女性がわずか6.8%であった。これは労働組合の役員の比率とほぼ同じである。
- ii. 年齢別では、平均42.4歳であり、30～40歳代がほぼ8割を占めている。
- iii. 所属組織別では単位組合と支部・分会の割合がおおむね6：4、労働組合での現在の立場では専従役員が約半数を占めている。
- iv. 事業団体の役員や推進員に現在就任している人が42.6%、過去に経験がある人が11.9%、経験ない人が44.0%。就任している（したことがある）人たちの通算就任年数は、平均値が5.0年、中央値が3.5年となっているから、長期に活躍している人もいるが、短期の人が圧倒的に多いといえる。なお、最頻値は2～4年未満である。
- v. 業種別では、製造業が3分の1、交通・運輸が6分の1、その他は5%台以下である。民間公務別では、民間が73%、公務が16%であった。
- vi. 企業規模別では、平均値が4,290人、中央値が2,196人で、3,000人以下で4割を超えるが、10,000人以上も19%いる。
- vii. 組合所在地では、三大都市圏（首都圏、京阪神圏、中京圏）のみで5割、政令都市を含む大都市圏全体で7割、地方都市が3割。

これらの結果から浮かびあがる福祉・共済担当者像は、職場に密着した、男性中心、青中年層が共通で、専従か非専従かは半々、役・推進員経験もおおむね半々、中堅から大企業、都市型とい

う活動背景をもっている。

■3. 労働者自主福祉についての考え方

アンケート調査ではいくつかのポイントに絞って、福祉・共済担当者が労働者自主福祉をどのように捉えているか、その考え方をたずねた。主なポイントはつぎのとおりである。

（1）組合員の生活関心の所在

—組合員の関心が高い「退職後の生活」「生活設計」「職場ストレス」の問題—

福祉・共済担当者が生活支援活動のなかで組合員が関心をもっているとみている分野（複数選択）として、①「退職後の生活問題」（50.2%）、②「生活設計・資産形成や運用」（49.4%）、③「職場生活からくるストレス問題」（45.6%）が上位3位までを占めた。

性別でみると、子育てへの関心は女性で高く、男性では低い。

年齢別では、50歳以上で地域生活への関心が高く、仕事への関心については40歳代後半で高く50歳以上では下がる。職場ストレスは30歳代後半で高く、健康・体力づくりは40歳代後半で高い。生活・住宅設計では40歳台前半で高く、50歳以上では生活不安が高い。

取り組みの現状（複数選択）については、①「クレジット・サラ金問題」（55.3%）、②「生活設計・資産形成や運用」（48.0%）、③「職場生活からくるストレス問題」（46.4%）、④「退職後の生活問題」（43.9%）、⑤「育児・子育て問題」（33.2%）の順となっている。

組合として今後力を入れたい活動（3つ以内選択）についても、組合員の関心の所在と似た傾向がみられる。全般的に、福祉・共済担当者からみて重要度の高い生活支援策は、職場ストレスにからむメンタルヘルス、生活設計、そして職場と家庭のバランスの3つが中心となっている。

「単組共済」（3.6%）を大きく引き離している。この回答が高いのは、性別では男性、年齢別では40歳代前半と50歳以上となっている。事業団体の役員・推進員経験の有無では、経験者の方がかなり高い。企業規模別では、規模が大きくなるほど、事業団体の強化を支持する比率が高まる。

表2 組合の取り扱っている自主共済についてのイメージ

	1 そう 思う	2 えど ばち ら そう か 思 と う い	3 + そ う 思 う （ 2 ） 1	4 えど な ち ら い ら 3 と も い	5 な え ど い ば ち ら 4 そ う か 思 と わ い	6 そ う 思 わ な い	7 （ 4 + 5 ） そ う 思 わ な い	N A	計
安心・信頼できる	40.7	30.5	71.2	10.1	0.6	0.9	1.5	17.1	636
親しみやすい	22.2	35.7	57.9	20.3	2.5	1.6	4.1	17.8	636
柔軟に対応してもらえる	27.8	32.1	59.9	16.8	3.5	1.9	5.4	17.9	636
組合員のことを考えている	36.9	34.7	71.6	8.3	1.3	1.1	2.4	17.6	636
助け合いに役立っている	36.2	31.8	68.0	11.6	1.4	0.8	2.2	18.2	636
掛け金が安い	46.5	25.8	72.3	9.0	0.8	0.6	1.4	17.3	636
保障・補償額が充実している	18.2	32.7	50.9	25.5	4.6	1.3	5.9	17.8	636
効率的に運営されている	16.0	30.3	46.3	28.0	6.3	1.7	8.0	17.6	636

(3) 労働金庫・全労済の商品に関する周知度

－全体として高い周知度、反対に周知度が低いのは「女性」「若年」「小規模企業」

「非専従で主として勤務先業務」「事業団体の役・推進員の経験なし」層－

労働金庫や全労済の商品周知度については、半分以上の商品を知っている人は、労働金庫で74.7%、全労済で64.0%に達しており、「ほとんど知らない」人は、労働金庫で3.9%、全労済で9.4%にとどまっている。大多数の福祉・共済担当者が、組合員の商品理解の欲求にそれなりに応えられる水準にあると考えられる。反対に、周知度が十分でない層は、「女性」「35歳未満」「300人未満」「非専従で主として勤務先業務」「役員・推進員の経験なし」であり、こうした実態が明らかになれば対応策は可能である。

また、組合員の生活関心に対して事業団体の商品が十分に提供されているかについて、「十分提供されている」は少ないが、「十分提供されている」と「まあまあ提供されている」を合計すると67.5%と3人に2人を超える。「どちらともいえない」が22.5%、「あまり提供されていない」と「まったく提供されていない」を合計したものは9.3%にとどまっている。提供度に対する評価がきびしいのも、「女性」「若年」「小規模」「非専従で主として勤務先業務」「役員・推進員

の経験なし」の層である。

（4）職場・地域で運動展開するうえでの問題点と事業団体にサポートしてほしいこと

－圧倒的に大きな位置を占める「人材不足」の問題

事業団体に求められる「生活設計」「住宅・ローン」などの相談機能の充実－

職場や地域で自主福祉運動を展開するうえで問題となっていること（複数選択）では、3分の2を超える66.8%が「活動を進める人材が不足している」と回答している。以下、「事業団体の取扱商品に対する理解不足」（29.7%）、「組合員が『助け合い』を理解してくれない」

（24.5%）、「労組や事業団体がチームとして連携する体制ができていない」（20.0%）、「事業団体の共済制度や商品の仕組みが複雑」（18.9%）、「事業団体の事務手続きの煩雑さ」

（17.8%）、「自信を持って薦められる制度や商品がない」（7.9%）、「労組トップのリーダーシップや熱意が感じられない」（6.4%）の順となっている。「人材不足」の問題は、「男性」、「40歳代後半以降」、「300人未満」、「非専従で主として勤務先業務」の層に多くみられる。

また、労働金庫や全労済など事業団体にサポートしてもらいたいこと（複数選択）について、上位5位までにあげられたのは、①「生活設計相談」（58.8%）、②「住宅・ローン相談」

（54.6%）、③「多重債務の相談」（47.3%）、④「保障設計相談」（47.0%）、⑤「退職前準備のライフセミナー」（42.3%）であった。

「生活設計相談」では、「35歳未満」「40歳代前半」、「製造業」、「民間」、1,000人規模以上、「専従」、「役・推進員の経験あり」の層で多く、「住宅・ローン相談」では、40歳代前半、3,000人以上規模の層が多かった。

全体として、労働金庫や全労済に対して相談機能の充実が強く求められているといえる。

（5）地域社会との関わり、NPO・市民活動への参加

－地域活動への関わりを重要と感じながらも、約半数がNPO・市民活動に

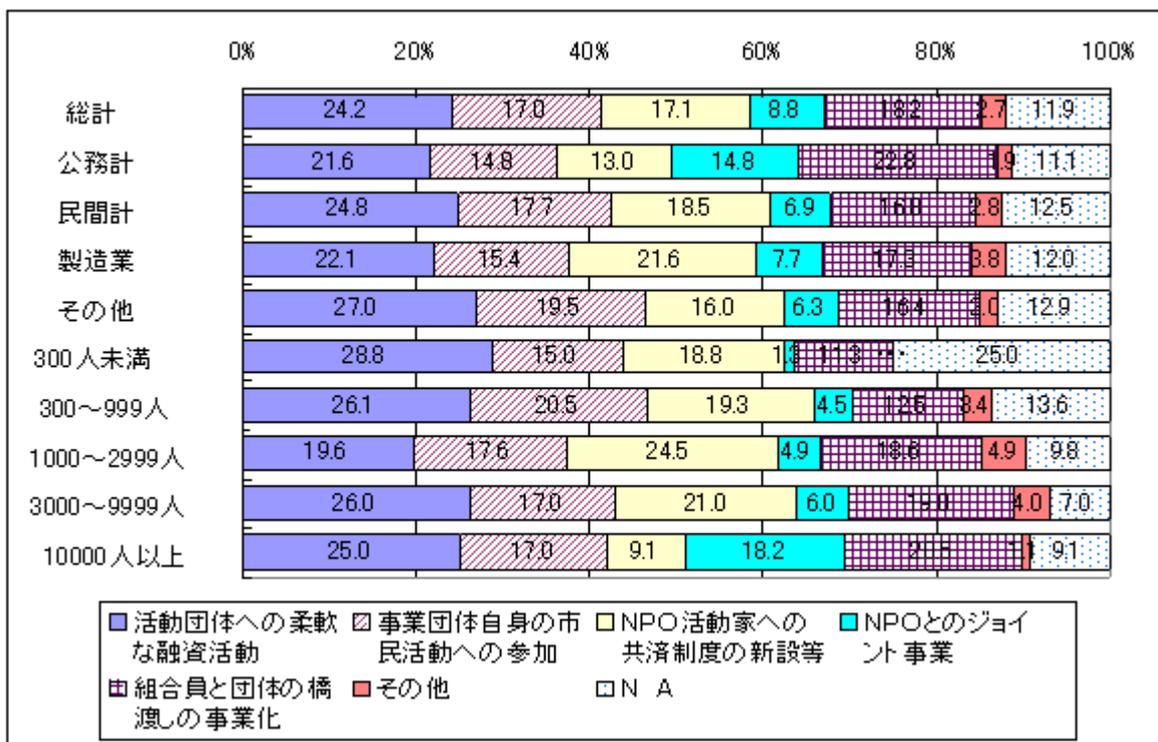
「関与していない」－

組合員の生活関心に応えるため、労働組合は地域社会にどの程度関わるべきか（2つ以内選択）について聞いたところ、「連合や産別の地方組織が開かれた地域活動を行うべき」が51.1%、ついで「労組が地域課題にもっと関わり責任を果たすべき」が40.7%であった。「組合員自身がNPOや市民活動に関わるべき」「個人の生き方の問題なので現状のままで良い」は、それぞれ23.4%、23.3%であった。「職場の問題でも十分でないのに地域社会の問題にまで広げるべきでない」も19.2%いる。

福祉・共済担当者本人のNPOや市民活動への参加については、「自分自身が一員として活動している」はきわめて少なく3.8%、「一員ではないが連携した活動に参加」は25.6%、「労組が交流しているNPO等に参加」が18.6%、「関与していない」がおおよそ半数の49.8%であった。NPOや市民活動に何らかの形で参加しているのは、50歳以上、「非専従で主として組合業務」、「現在役・推進員」、10,000人以上規模、京阪神圏、三大都市圏以外の政令都市の層が多い。

また、事業団体がNPO・市民活動に果たすべき役割（2つ以内選択）については、「活動団体への柔軟な融資活動」が24.2%、ついで「組合員と団体の橋渡しの事業化」が18.2%であった。

図1 労働者自主福祉事業団体がNPO・市民活動に果たすべき役割



(6) 労働組合の組織拡大にとって有効なツールの提供

— <提供できている>が過半数、一方で「わからない」が3割弱—

労働金庫および全労済は中小・未組織労働者に役に立っているかについてたずねたところ、「多少は役に立っている」を含めた<役に立っている>が70%以上を占めた。<役に立っている>が多いのは、40歳代以上、公務、10,000人以上規模、「役・推進員の現在・経験者」である。

また、労働組合の組織拡大にとって、事業団体は有効なツールを提供できているかについては、「提供できている」では9.9%と少ないが、「多少は提供できている」を含めた<提供できている>は52.7%で半数を超える。「提供できていない」が17.5%、「わからない」が27.0%と3割近くにものぼる。「わからない」の割合は「女性」、「若年」層で多い。

■ 4. 今後の研究課題

これらのアンケート調査結果をふまえて、今後、労働者自主福祉活動はどのような方向に進むべきなのだろうか。さらに研究を深めるべきいくつかの課題が残されている。

ひとつは、多様化する労働者のニーズを的確にとらえ、それに合った活動やサービスを提供できる体制をいかにつくるかということである。今回のアンケート調査でも、福祉・共済担当者からみて組合員の生活関心はどこにあるのかをたずねているが、この点については今後もさらに掘り下げていく必要があるだろう。また、活動やサービスの提供には「人材」が不可欠であるが、「人材不足」の問題が自主福祉活動の大きな障害となっていることが明らかになった。「人材」を充実させるためには、自主福祉に対する理解や評価が相対的に低かった女性層あるいは若年層を活動家として育成していくことが今後ますます重要になると思われる。

もうひとつは、これまでの職域に限定された活動から地域にも活動領域を広げ、未組織労働者や地域住民に対しても幅広くサービスを提供するということである。今回のアンケート調査からも、組合の福祉・共済担当者は地域活動への関わりの重要性を強く認識しているながらも、実際には取り組みがあまりすすんでいないことがわかった。地域社会のなかで、労働組合、労働金庫・全労済などの事業団体、NPOがどのような役割を担うべきなのか、その活動の展開にあたって参考となるような事例研究をすすめていく必要があるだろう。

[HP D I O 目次](#)

介護保険制度や労働法制を見直し、事業主が職業能力の高いヘルパーを確保・育成し、良質な介護サービスを提供するための自助努力を行いやすくすることが必要である

－「質の高い訪問介護サービスを実現できる職業能力を備えたヘルパーの確保・育成に向けた提言」の概要－

2000年4月に施行された介護保険制度は、2006年の制度見直しに向けて2004年7月に社会保障審議会介護保険部会としての意見が取りまとめられ2005年通常国会に議論の場が移されるとともに、まもなく介護報酬の改定に向けた議論がスタートすることになる。

本提言は、2004年6月に発表した中間提言をベースに、その後の委員会での議論や適正な介護報酬の運用に関する試算、さらに別途連合総研で実施したアンケート調査結果を踏まえ、最終的にとりまとめたものである。

● [「提言」本文（全文、PDF形式）](#)

● [「提言」別冊（資料集、PDF形式）](#)

担当：茂呂成夫、川島千裕、麻生裕子

■ 「質の高いヘルパーの確保・育成に関する研究委員会」の構成

主査：佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授

委員：大木 栄一 職業能力開発総合大学校能力開発専門学科助教授

堀田 聡子 東京大学社会科学研究所人材ビジネス研究部門助手

大野 哲義 (株)日本ビコー代表取締役社長

逢見 直人 UIゼンセン同盟副会長

連合総研推薦委員

<事業者側> <労働者側>

海老原 章子 陶山 浩三

小野島 豊 (旧) 高橋 治義

小林 直樹 (新) 加藤 裕二

東元 学 岡本 邦夫

白鳥 美江 (旧)

田中 伸和 (新)

■報告書の概要

I. 提言の背景

- 良質な訪問介護サービスが安定的に提供されるためには、高い職業能力を保有したヘルパーの確保と育成が不可欠である。
- しかし、介護保険制度の見直し審議では、高い職業能力を保有したヘルパーの確保や育成に関する議論は不十分であり、専門的な介護サービスの提供に求められる職業能力や人材育成のあり方に関する議論がなされていない。
- 介護保険制度や労働法制のあり方を検討するとともに、訪問介護サービスの質を左右するヘルパーの育成など雇用管理の現状と問題点を整理し、訪問介護を担う事業主が、職業能力の高いヘルパーを確保・育成し、良質な介護サービスを提供するための自助努力を行いやすくするための提言を行う。

II. ヘルパーの雇用管理の現状と課題

(1)雇用管理

- 「登録型」と呼ばれる有期契約・短時間勤務者が多い。離職率が高いため中核的な人材も不足している。
- 雇用契約が曖昧で、また労働者保護にかかわる労働関係法制の適用関係などが不明瞭となりがちである。

(2)労働時間管理

- 移動や報告書作成等に費やされる非サービス時間が相当程度の比重を占めるが、これに対する賃金の支払いが十分でないことが多い。

(3)賃金管理

- 非サービス時間の労働への報酬及び交通費等が含まれた賃金（込みこみ賃金）が多く、実労働時間に対応する賃金額が不明確となっている。
- 利用者の都合等によるキャンセル発生時における賃金支払い等に関するルールがない場合が多い。
- 仕事内容・能力水準・実績等を反映した賃金等の処遇体系になっていない。

(4)サービス提供の範囲

- ・利用者から過大なサービスの提供要求が出され、ヘルパーが苦慮することも多い。

(5)人材育成

- ・ヘルパーの資格は、必ずしも一定の職業能力を保証するものとはなっていない。さらには、ヘルパーの仕事に従事した後における能力開発の機会や職業能力の伸張度合いを測定・評価する仕組みがない。
- ・ヘルパー宅から利用者宅への「直行直帰」が多いという訪問介護サービスの特徴から、現場での継続的な能力開発（OJT）の実施が困難である。
- ・ヘルパーの能力開発には、サービス提供責任者が重要な役割を果たすことが期待されている。しかしサービス提供責任者の業務の具体的内容が明示されていないために、ヘルパーへの研修・指導には手がまわらない場合も多い。
- ・サービス提供責任者としての資格認定の仕組みが整備されていないこともあり、サービス提供責任者として必要な職業能力に関する教育方法が確立しておらず、サービス提供責任者自身も能力開発目標を理解できない状況にあるものが少なくない。

(6)安全衛生・健康管理

- ・感染症や腰痛の不安を持つ者が少なくないが、短時間勤務が多いため労働安全衛生法上の適用対象外になる者が多い。
- ・実際に介助中や移動中の事故が少なくないが、労災が適用されていない懸念も強い。

(7)各種保険への適用

- ・雇用保険、健康保険、厚生年金の適用対象であるヘルパーに関して加入手続きを行っていない事業者や、社会・労働保険の適用関係に関して認識の低い事業者もある。

Ⅲ. 提言

1. 介護保険制度の見直し・労働法制のあり方に係る提言

(1) 高い職業能力を保有するヘルパーの確保・育成の促進

- ・ホームヘルパー2級以上の資格取得に試験制度を導入するなど、ヘルパーの職業能力を担保できるような資格認定のあり方を検討する必要がある。
- ・さらに、専門・高度化する利用者のサービスニーズに対応できる高い能力を保有するヘルパーを対象とした新たな資格を設定することが求められる。

(2) サービス提供責任者のあり方の見直し

・高い職業能力を保有するヘルパーの確保・育成を促進し、介護サービスの質を維持・向上させていくためには、サービス提供責任者の果たす役割が大きい。ヘルパーへの研修・指導を含めたサービス提供責任者の業務の具体的な内容を明確化することが求められる。

・さらに、サービス提供責任者の職業能力を担保できる資格を新設するとともに、その配置あるいは業務に対する加算など、サービス提供責任者に係わる介護報酬を新設することが求められる。

(3) サービス提供範囲の見直しと周知

・利用者からのニーズを整理し、適用対象介護サービス範囲の見直しを行い、利用者への周知徹底をはかる必要がある。

・保険外サービスの組合せを可能とする仕組みを検討し、利用者ニーズへの対応をはかることが求められる。

(4) 雇用管理の現状にあわせた介護報酬の見直し

・介護報酬の算定にあたり、次の点を明確にする。

—ヘルパーが移動・待機・報告書作成に費やす時間の一定比率を労働時間に算入する等の基準を明示すること。

—教育訓練担当要員の配置費用を組み込むこと。

—有給休暇取得、法定健康診断費用、社会・労働保険料等を介護報酬の算定に際して組み込むこと。

・現行の介護報酬制度では、ヘルパーの質の維持・向上に向けた雇用管理を行うと、訪問介護事業のみでは事業経営がたちゆかないことが明らかとなった。介護報酬の算定にあたっては、少なくとも労働基準法や社会・労働保険などを適用することを前提とすべきである。

(5) 労働法制の適用関係の見直し

・年次有給休暇の扱いや健康診断など、ヘルパーの働き方に即した労働関係法制の適用のあり方を見直す必要がある。

—年次有給休暇については、6カ月以上継続して就労し、所定労働日の8割以上出勤した場合には、

過去の就労実績による労働日・労働時間に基づく年次有給休暇の付与もしくはそれに相当する代替措置を講じることが妥当である。

—短時間勤務であっても法定の健康診断等が適用できるよう見直しを行う。

2. 事業主の取組みに係る提言

(1) 雇用管理の整備・能力開発促進

- ・ヘルパーの勤務実態に即した雇用契約の仕組みを開発する必要がある。
- ・ヘルパーの就労ニーズの把握に努めつつ、職業能力の伸張と多様な就労ニーズに対応できる複線型の就業管理・キャリア管理を開発する必要がある。
- ・採用時研修の確実な実施に加え、能力開発や上位の資格取得をはかるための研修機会の提供が求められる。

(2) 賃金管理

- ・仕事の難易度やヘルパーの職業能力・実績に対応した雇用管理上の配置や賃金等の処遇制度の整備が求められる。
- ・非サービス時間の労働に対する賃金や交通費等の支給、キャンセルが発生した場合等の賃金支給に係るルールを明確にし、その支払い内容についても明確にする必要がある。

(3) サービス提供責任者が本来業務に集中するための環境整備

- ・サービス提供責任者が訪問介護計画の充実やヘルパーの育成・指導といった本来業務に集中できるよう、事務作業やヘルパー代行業務に割く時間の短縮などの環境整備が必要である。
- ・働き方や仕事内容について上司と相談する機会を設け、将来の展望を持ちながら仕事に取り組めるようにする。
- ・サービス提供責任者がその職業能力を高められるよう、研修・講習会の機会の提供や、能力を適切に評価する仕組み作りが求められる。

[戻る](#)

[HP DIO目次に戻る](#)

2005年度日本経済の展望 (2004～2005年度経済情勢報告フォローアップ)

--家計の所得増加につながる適切な企業収益の分配が極めて重要--

昨年10月に発表した「2004～2005年度経済情勢報告」の巻末に、2005年度日本経済展望を示した。今回のフォローアップは、基礎となる統計データの大幅な改訂（GDP統計における連鎖指数方式の導入）や2005年度政府予算案の決定など、それ以降の経済情勢の推移を踏まえた改訂版である。

また、連合総研モデルを用いた定率減税廃止の影響の分析を参考資料として添付した。

▼[2005年度日本経済の展望（フォローアップ）](#)（PDF形式）

▼[（参考資料）定率減税廃止の影響の分析](#)（PDF形式）

担当：桑原 進、川島千裕

要旨

■ 2005年度日本経済の展望（フォローアップ）

1. 統計の改訂

内閣府におけるGDP統計の計算方法変更（2004年12月）に対応し、展望の数字を下方修正した。

2. 経済の現状

2004年度の実質経済成長率は前年度比2.2%増と、2003年度と比較してもさらに高い成長が見込まれる。

3. 2005年度見通し

(1)海外経済情勢に波乱がなく、労働生産性上昇を反映した賃金改定（定期昇給分+実質労働生産性上昇率の趨勢＝3%程度）が実現できるケース（ケースA）

現金給与総額（30人以上）は8年ぶりに増加、民間最終消費は2003年度を超える伸び率となり、実質経済成長率は1.5%と潜在成長率をやや超える。完全失業率は若干改善、消費者物価は若干ながら上昇し、デフレからの脱却の道筋が見え始めてくる。

(2)家計の所得改善の遅れが続くケース（ケースB）

賃金改定率が定期昇給分（1.6%）にとどまり、実質世界経済成長率が3.2%に鈍化するケースでは、実質経済成長率は1.0%と2004年度に比べて半減する。消費者物価は前年比▲0.1%となり、デフレからの脱却の道筋がなかなか見えてこない姿となる。

2005年度は日本経済のデフレ脱却の道筋が見えてくるかどうか、自律的な景気回復が実現するかどうかの分岐点となる年となる。このため、所得の増加につながる適切な収益の分配が行われることが極めて重要である。

■（参考資料）定率減税廃止の影響の分析

定率減税廃止による3.3兆円の個人所得増税が、2006年1月（個人所得税分の半分）、2006年6月（住民税分の半分）、2007年1月（個人所得税減税の全廃）、2007年6月（住民税減税の全廃）の4段階に分かれて行われると仮定し、行われない場合の解（ベースライン）と比較した。

定率減税が廃止された場合の実質GDPのベースラインからの乖離率

	初年度	次年度	三年度目	四年度目
GDP	-0.1%	-0.3%	-0.6%	-0.8%

注) 2006年度（2006年第2四半期スタート）を初年度としている。

短期の範囲では、マイナスの効果が圧倒的である。経済が依然としてデフレ下にあるなかで、定率減税廃止のマイナスの影響は波及効果も含めて累積してしまう。

[HP D I O目次に戻る](#)

[HP D I O 目次](#)

報告 3

長期安定的な雇用システムの再構築をめざして — 連合総研雇用政策研究セミナーが終了 —

高梨昌信州大学名誉教授を講師にお招きし、開催していた雇用政策研究セミナーは昨年11月15日に第7回を実施し、終了した。

雇用・労働は暮らしと社会を再生産する営みであり、「商品化」して市場にゆだねられる性格のものではない。現在の「雇用の危機」は国民不安の最大の要因であり、一刻も早く打開する必要がある。そのためには、雇用政策を、単に労働政策の範囲に狭く捉えるのではなく、雇用に関わる諸政策の複合体として体系的に捉えなおし、長期安定的な雇用システムの再構築がめざされなければならない。

こうした問題意識のもと、雇用政策研究セミナーは連合総研の新たな試みとして、労働組合の政策スタッフを対象に現代日本の雇用政策体系の現状と将来展望、直面する雇用・労働政策の諸課題について、学習し、討議する場として開催した。

参加者は連合本部からの参加も含め17名であった。各回のセミナーでは、高梨教授の講義を受けるだけでなく、後半ではあらかじめコメンテータとして指名された参加者2名が労働組合の雇用政策を推進する立場からの問題提起を行い、相互討論の深化が図られた。

連合総研では今回の雇用政策研究セミナーの成果を労働組合における雇用政策学習のテキストとして編集し、今秋出版する予定である。なお、各回の開催日と内容は以下のとおり。

第1回 日本の雇用政策の体系―戦後の展開と今後の課題―

(2月16日)

- ・労働・社会政策の特色
- ・労働市場の諸類型
- ・失業の形態別雇用・就業対策
- ・戦後日本の雇用政策の展開
- ・新古典派による労働市場流動化政策の特徴

第2回 若年者雇用をめぐる政策課題

(5月17日)

- ・若年者雇用問題の検討の経過
- ・問題意識と政策課題の所在
- ・若者の雇用対策の方向

第3回 高齢者雇用の政策課題―「少子高齢化」のもとでの人生80年時代の政策課題―

(6月14日)

- ・政策の枠組み
- ・良好な高齢社会を実現した条件の変化
- ・解決すべき諸課題
- ・高齢者の雇用・就業機会の創出問題

第4回 雇用形態の多様化と雇用政策―労働者派遣法・パートタイム労働法の立法過程を手掛りにして―

(7月12日)

- ・政策の企画・立案
- ・労働者派遣法の立法過程
- ・パートタイム労働法の立法過程

第5回 内部労働市場の現状と展望—長期雇用システムと継続雇用政策—

(9月13日)

- ・90年代の経済・社会政策の帰結
- ・日本型雇用慣行は非効率なシステムではない
- ・労働の価格（賃金）の形成システム
- ・継続雇用政策の現状と課題

第6回 雇用政策の残された課題—外国人労働者と事実上の労働者問題—

(10月18日)

- ・外国人の受け入れ状況
- ・“労働力不足” 対策としての外国人労働者への門戸解放の問題点
- ・緊急の課題 —介護・看護労働問題—
- ・外国人「労働許可証制」の具体化案
- ・事実上の労働者問題（岩田克彦氏報告）

第7回 21世紀日本の雇用戦略—人口減少・少子高齢社会での雇用政策—

(11月15日)

- ・内需・外需の制約
- ・労働力供給の摩擦と不応の壁
- ・低金利政策からの早期の脱却
- ・モノづくり産業の基礎を動揺させる変動相場制の見直し
- ・技術開発の促進政策の推進
- ・長期安定的な雇用システムの再構築を
- ・労働力の生産・再生産の母体である家族機能の復権

- ・人材開発への公費支出の増加
- ・各種公共財の供給や公益事業の完全民営化は資源の浪費と「市場の失敗」を呼び、望ましい政策理念ではない

[HP D I O 目次](#)

[HP D I O目次](#)

経済の動き

[国際経済の動き](#)

[国内経済の動き](#)

国際経済の動き

世界の景気は着実に回復している。

(アメリカ)

景気は拡大している。

個人消費は、11月は耐久財の減少により横ばいとなったが、12月の自動車販売が増加するなど、基調として緩やかに増加している。また、低下が続いていた消費者マインドも、エネルギー価格が一時に比べ低下したことや、雇用情勢の先行き懸念が後退したことなどにより上昇した。12月の非農業雇用者数は約16万人の増加となり、2004年全体では約223万人の増加となった。

物価は、依然高水準のエネルギー価格やドルの減価基調などの物価上昇圧力により、一部に価格転嫁の動きもあるが、コア物価上昇率は安定している。

(アジア)

中国では、消費の堅調な増加や輸出の増加から生産が増加するなど、景気は

拡大が続いている。固定資産投資の伸びは2004年前半は低下した後、高い伸びで横ばいとなっている。タイでは、消費や投資を中心に景気は拡大している。マレーシア、シンガポールでは、消費が増加するなど、景気は拡大している。台湾では、景気は拡大している。韓国では、景気は回復を続けているものの、輸出や生産に弱い動きが見られる。

なお、2004年の12月26日に発生したインドネシア・スマトラ島沖地震については、タイ等で観光業等に被害が報告されている。

(ユーロ圏・イギリス)

ユーロ圏では、生産が緩やかに増加し、投資は持ち直すなど、景気は緩やかに回復している。ドイツでは、景気は緩やかに回復しているものの、雇用環境の改善の遅れなどから消費が弱い動きとなっている。フランスでは、消費は増加傾向にあり、景気は回復している。

英国では、消費の増加が続き、景気は堅調に回復している。政策金利上げの影響などから、住宅投資は減少し、住宅価格の伸びも緩やかになっている。

国内経済の動き

(経済の基調)

景気は、一部に弱い動きがみられ、このところ回復が緩やかになっている。

- ・企業収益は大幅に改善し、設備投資は増加している。

- ・個人消費は、このところ伸びが鈍化している。
- ・雇用情勢は、厳しさが残るものの、改善している。
- ・輸出、生産は弱含んでいる。

先行きについては、国内民間需要の増加が続いており、世界経済の着実な回復に伴って、景気回復は底堅く推移すると見込まれる。一方、情報化関連分野でみられる在庫調整の動きや為替レート、原油価格の動向等には留意する必要がある。

(雇用情勢)

完全失業率が高水準ながらも、低下傾向で推移するなど、雇用情勢は、厳しさが残るものの、改善している。

完全失業率は、11月は前月比0.2%ポイント低下し4.5%となった。非自発的離職者等の減少により完全失業者が減少した。一方、15～24歳層の完全失業率が高水準となっているなど、厳しい状況もみられる。

新規求人数は増加している。有効求人倍率は上昇している。また、雇用者数は、11月は減少したものの緩やかな増加傾向となっている。製造業の残業時間は横ばいとなっている。

賃金の動きをみると、所定外給与の伸びが鈍化していることから定期給与はやや弱い動きとなっている。

(内閣府・「月例経済報告」平成17年1月19日参照)

[HP D I O目次](#)

事務局だより

【1月の主な行事】

1月 5日 仕事始め

11日 所内会議

14日 労働契約法制研究委員会（主査：毛塚 勝利 中央大学教授）

21日 現代日本の賃金制度の現状と展望に関する研究委員会
（主査：石田光男 同志社大学教授）

連合総研OB・OG会

24日 人口減・少子化社会における経済・労働・社会政策の課題に関する
研究委員会（主査：小峰 隆夫 法政大学教授）

研究部門会議

26日 高齢社会白書に関する所内勉強会

27日 企業の社会的責任と労働組合の課題に関する研究委員会
（主査：稲上 毅 東京大学教授）

28日 現代福祉国家の再構築シリーズⅢ 最低生活保障制度の国際比較に
関する研究委員会（主査：栃本 一三郎 上智大学教授）

【編集後記】

勤労者を取巻く課題が山積している中、2005春季生活闘争がスタートし、政治においては第162通常国会が開会した。国会においては冒頭の代表質問で一部混乱が見られ、先行きに不安が感じられるが、春闘であれ国会であれ、日本及び国民のこれからの行く末を大きく左右する重大な局面にあることを十分認識し、意義のある議論が繰り広げられることを切に願う。（松）

[HP D I O目次](#)