

介護サービス需要の増大と提供体制

－生産性向上の観点からみた介護保障のあり方－

菊池 馨実

(早稲田大学教授)

1. はじめに

超少子高齢社会・人口減少社会の本格的な到来は、将来の介護保険財政に大きな影響を及ぼすことが予想される。給付範囲の適正化、通いの場など地域づくりまで見据えた介護予防対策の展開、保険料・一部負担金のあり方など、議論されるべき論点は多岐にわたる¹⁾。

他方、介護保険制度をめぐる論議にあつては、「負担と給付」のあり方にとどまらない介護供給体制のあり方も、重要な位置を占めると言わねばならない。かつて国民皆保険の黎明期に、無医村などを意識して用いられた「保険あつて医療なし」の表現になぞらえて、「保険あつて介護なし」という状況に陥るようでは、実質的な介護サービスの保障が図られ得ないからである。

2022(令和4)年7月25日に開催された社会保障審議会介護保険部会(第95回)の議題は、「介護人材の確保、介護現場の生産性向上の推進」であった。このテーマは、同年10月17日の介護保険部会(第99回)でも取り上げられ、次期制度改正に向けた議論が行われている。また同年9月に開催され、筆者も参加した第41回全国社会福祉法人経営者大会(於・青森県青森市)のパネルディスカッションも、「ふくしの生産性を問う～新たな社会課題への挑戦に向けて～」をテーマとして行われた。このように、近時、介護分野に限らず福祉分野においては、「生産性向上」という観点から、提供体制の在り方に関心が向けられている。

本稿では、介護分野を中心に、「生産性向上」の観点からみた介護サービス保障のあり

方につき検討を行うことにしたい²⁾。

2. 介護分野の生産性向上とは

そもそも介護分野で「生産性」という文言を用いることに対して、とりわけ現場を担う立場からみれば、違和感があることは否めないだろう。もとより生産性向上は、福祉領域から先行的に語られ始めた言葉ではない。政府の各種会議において、各産業分野における生産性の向上が重点課題とされる中、福祉分野でも生産性向上が語られるに至ったと考えられる。

それでは介護分野の生産性向上とは何か。厚生労働省老健局が施設・事業所向けと自治体向けに示している手引書³⁾を手掛かりに考えてみたい。

それによれば、人口減少社会の到来で生産年齢の介護人材の確保が困難になる中で、介護の質を確保し、向上させていくことが、介護現場が直面する課題であるとする。このため、①人材不足の中でも介護サービスの質を維持・向上するためのマネジメントモデルの構築、②ロボット・センサー・ICTの活用、③介護業界のイメージ改善と人材確保に取り組むことが必要とされており⁴⁾、介護分野の生産性向上は、こうした3つの観点を踏まえて、自治体、関係団体、介護施設・事業所等が一体となって進めていくことが重要であり、これにより介護の質を維持・向上しつつ、急増・多様化する介護ニーズに的確に対応することが可能になるとしている⁵⁾。

ここでは、生産性向上そのものについては定義されていない。ただし、その後にかけて、

「業務改善」の語を用い、業務改善とは一般的に、業務のやり方を工夫することで、現状の業務から「ムリ」「ムダ」「ムラ」を無くし、現状の業務をより安全に、正確に、効率的に行うことや、負担を軽くすることなどを目的として取り組む活動であるとしたうえで、実際の生産性を向上させるためには、「Input」と「Output」の間にある過程「Process」に着目して取り組む重要性が指摘されるとしている。つまり、生産性向上を業務改善の過程として捉えた上で、介護サービスにおいては業務改善の上位目的を「サービスの質の向上」とし、業務改善に取り組む意義を、①人材育成、②チームケアの質の向上、③情報共有の効率化にあると捉えている⁶。

3. 全世代型社会保障構築会議

戦後日本の福祉国家の進展に伴い構築されてきた高齢者中心型の社会保障の在り方を修正し、全世代対応型の持続可能な社会保障制度を構築する観点から、社会保障全般の総合的な検討を行うため、2021（令和3）年11月に設置された全世代型社会保障構築会議は、2022（令和4）年5月、議論の中間整理を取りまとめた。

その中で、5頁にわたる中間整理の最後の項目である「6. 医療・介護・福祉サービス」の末尾の項目に、以下の記述がなされている。

- このほか、サービスの質の向上、人材配置の効率化、働き方改革等の観点から、
- ・医療・介護・福祉サービス（障害、児童福祉など）におけるICTの活用や資格の養成課程の見直しなど
 - ・看護、介護、保育などの現場で働く人の処遇改善を進めるに際して事業報告書等を活用した費用の見える化などの促進策のパッケージ
 - ・処遇改善も勘案したタスクシェア・タスクシフティングや経営の大規模化・協働化
- も進めるべきである。

いずれも項目の羅列にとどまっており、文章化されている「中間整理」全体の中での位置づけは付随的である。

むしろ介護との関係では、「4. 家庭における介護の負担軽減」との関連で詳しく触れ

られており、家族の介護力の低下が見込まれることを前提に、①圏域ごとの介護ニーズの将来予測を踏まえ、サービスの基盤整備を着実に実施していく必要性、在宅高齢者についての地域全体でのサービス基盤を整備していくことや、介護予防や社会参加活動の場の充実の観点からの地域全体での活動を支援していくことの重要性、②仕事との両立の観点から、介護休業制度についてのより一層の周知、介護離職を防ぐための対応の必要性、③認知症に関する総合的な施策の更なる推進のための要介護者及び家族介護者等への伴走型支援や成年後見・権利擁護支援などについて指摘が及んでいる。このように、介護供給体制というより家庭における介護の負担軽減をめぐる施策に重きが置かれている印象を受ける。

4. 介護保険部会の論点と課題

冒頭に掲げた介護保険部会（第95回）では、「介護人材の確保、介護現場の生産性向上の推進」との議題の下、i 総合的な介護人材確保、ii 地域における生産性向上の推進体制、iii 施設や在宅におけるテクノロジーの活用の推進、iv 介護現場のタスクシェア・タスクシフティング、v 経営の大規模化・協働化、vi 文書負担の軽減、vii 財務状況等の見える化が、項目として挙げられた⁷。ii 以下が生産性向上に資する取り組みといえようが、挙げられた項目の多くが、先に掲げた全世代型社会保障構築会議の中間整理で指摘された事項と重なっている。

i は、生産性向上の議論が、人口減少社会を迎えた日本で、介護職員の必要数が大幅に増加すると未曾有の事態への対応策という大前提の下で展開せざるを得ないことを如実に示している。例えば、第8期介護保険事業計画の介護サービス見込み量等に基づき、都道府県が推計した介護職員の必要数を集計すると、介護職員の必要数は2019年度211万人に対し、2040年度には約280万人になると見込まれている⁸。この間、生産年齢人口（15歳～64歳の人口）が優に1000万人以上減少すると想定される中で、70万人近くもの新たな介護人材の増加が求められているのである。そのためにも、ii 以下で挙げられている生産性向上に取り組む必要があるとともに、職員の専門性を高めるための資格制度の整備

や、職員の処遇改善が欠かせない。前者の関連では、介護福祉士資格取得方法の一元化（教育課程修了と国家試験の義務付け）に係る経過措置（令和8年度卒業者までは、養成施設卒業者の国家試験未受験者及び不合格者について介護福祉士の資格を付与する）の度重なる再延長はこれ以上認めるべきでない。また後者の関連では、筆者が従前から主張しているように⁹、直接処遇にあたらぬ相談支援（ソーシャルワーク）業務の専門性を評価し、単に処遇改善加算の実績を積み上げるのではなく相談支援職等に加算対象者の拡大を図るとともに、各制度における相談支援業務において社会福祉士の配置を加算対象とし、必置化するなどの方策を検討すべきである。

将来的な生産年齢人口の大幅減を見据えた場合、現在の特定技能1号といった限定的な在留資格での対応には限界がある。出入国管理・労働政策の在り方とも関連して、外国人労働力の本格的な導入に関わる議論を、早期に開始する必要がある。

iiで紹介されているのは、先に挙げた介護現場革新会議パイロット事業の実施拡大や、地域医療介護総合確保基金を活用した支援の取組などである。個々の介護事業者の自助努力だけでなく、自治体主導で地域の多様な関係者の参画の下で、地域全体で取組を推進するため、都道府県主導で生産性向上に資する様々な支援・施策を一括して取り扱い、適切な支援につなぐワンストップ型の総合的な事業者支援スキームを検討することが提案されている。

iiiでは、介護ロボットの開発・実証・普及に向けた政策的取り組みや、テクノロジーの活用や人員・運営基準の緩和を通じた業務効率化・業務負担軽減の推進に向けた介護報酬改定が紹介されている。先述のように人口減少社会の到来で介護職員の必要数とのミスマッチが生じることが議論の出発点にあるため、テクノロジーの活用を如何に業務効率化・業務負担軽減とケアの質向上につなげるかというだけの単線的な議論ではなく、テクノロジーの活用とそれによる人員・運営基準の緩和を不可欠の前提として、その上でケアの質向上等を問わざるを得ない点が問題の根幹にある。仮に基準緩和がなされ得るとしても、その一方で職員の業務負担軽減につながって

いるのかを、検証していく必要がある。また業務効率化や業務負担軽減が比較的指標化し易いようにみられるのに対し、そもそもケアの質をどう捉え、測定するかが問われなければならない¹⁰。

ivでは、介護現場における介護助手の本格活用が課題とされている。この語感から筆者が思い出すのは、かつて病院等で勤務していた看護助手の存在である。仕事を切り分け、直接介護以外の間接業務を担う職員を活用する方向性に異論はない。こうした発想は、最近の障害者雇用にもみられるといえよう。ただし、介護の場合、看護助手のように業務独占の下で看護師の指示の下に業務を行うとの性格をもたないのであるから、退職後の元気高齢者などシニア世代を主な担い手として期待するのであれば、上下関係を連想させる文言は避けるのが賢明である。実は、社会保障・社会福祉の側からこうした高齢者へのアプローチとしては、「地域共生社会」における地域の担い手・支え手といった捉え方がなされがちである。しかし、これからの高齢者施策としては、「やりがい」「生きがい」といった面と同時に（あるいはそれ以上に）、マクロ経済スライドの下、逓減が避けられない公的年金に大部分を依存する高齢者に対する積極的所得保障施策として取り組んだ方がより効果的な面がある。さらに地域の現場で話をしてよく聞かれるのは、たとえ年金で何とか生活のやりくりができるとしても、収入が月々の年金のみになったことで生活資金の「遊び」の部分が失われることの不便さである。交際費、旅行費、お歳暮・お中元、孫のお小遣いなど、ちょっとした副収入があればより健康で文化的な生活を送ることができる。そうした一助となるためにも、現役時代に第一線で活躍された方々にふさわしいポジティブな名称を付けた方がよい。

vに関しては、既に令和2年社会福祉法改正により、社会福祉連携推進法人制度が創設された。単に経営基盤の強化が図られるだけでなく、新規採用者募集の優位性、人材の適材適所への配置、研修の体系化による資質の向上など、規模を生かした法人運営のもたらすメリットがあると考えられる。今後に向けて、一定の普及が図られることが期待される。

viは、現場サイドから強く対応が求められている課題であり、既に介護保険部会の下に

専門委員会（介護分野の文書に係る負担軽減に関する専門委員会）が設置され、2019（令和元）年8月以来、検討を行っている。既に同年12月の中間とりまとめでは、Ⅰ．簡素化（様式・添付書類や手続きの見直し）、Ⅱ．標準化（自治体ごとのローカルルールの解消）、Ⅲ．ICT等の活用（ウェブ入力・電子申請）の3つの視点が掲げられ、取り組みが進められている¹¹。2021（令和3）年9月デジタル庁創設に象徴されるデジタル化の一層の進展の中で、さらなる加速化が期待される。

viiについては、介護サービス情報公表制度の整備・推進も取り上げられているものの、その主たるねらいは、職員の処遇改善を図るうえで施設・事業所等の経営状況の「見える化」を図るところにあると考えられる¹²。社会福祉法人等の内部留保を念頭においた議論であるか否かは定かでないものの、仮にそうであるとすれば、平成27年社会福祉法等改正による社会福祉法人制度改革の検証とセットで行う必要がある。

5. むすびにかえて

以上述べた介護現場における生産性向上をめぐる取り組みは、介護保険の財政問題という特殊性を有する一方で、人口減少社会への対応という面では障害・子ども・生活困窮といった他の福祉分野と共通する課題を含んでいる。人数的なボリュームという点で介護に焦点が当たるのはやむを得ないとしても、今後は制度横断的な検討も不可欠であると思われる。

- 1 近い将来、これまで繰り返し議論されてきた40歳未満の若年障害者への適用拡大など、制度枠組みにかかわる大きな議論も、再度検討対象となることが見込まれる。
- 2 本稿は、菊池馨実「介護現場の生産性向上」『週刊社会保障』3136号（2022年）36-37頁をもとに、大幅に加筆修正を行ったものである。
- 3 厚生労働省老健局「より良い職場・サービスのために今日からできること（業務改善の手引き）パイロット事業令和2年度版（令和4年3月一部改訂）」。
- 4 「介護現場革新会議基本方針」（2019年3月28日）。
- 5 前掲・（注3）（施設・事業所向け手引き）8頁。
- 6 同9頁。
- 7 制度改正に向けた2巡目の議論である第99回部会では、第95回でのいなしの5点にほぼ相当する項目に絞られ、議論がなされた。問題状況は第95回の議論で明らかにされていると考えられるため、以下でも第95回の項目に沿って検討を行う。
- 8 「介護人材の確保、介護現場の生産性向上の推進について」（第95回社会保障審議会介護保険部会〔令和4年7月25日〕資料1）4頁。
- 9 菊池馨実「社会保障再考－（地域）で支える－」（岩波新書、2019年）参照。
- 10 「規制改革実施計画」（令和4年6月7日閣議決定）によれば、「厚生労働省は、当該検証（現行の人員配置基準より少ない人員配置であっても、介護の質が確保され、かつ、介護職員の負担が軽減されるかに関する検証…筆者注）の結果を踏まえ、先進的な取組を行うなど一定の要件を満たす高齢者施設における人員配置基準の特例的な柔軟化の可否について、社会保障審議会介護給付費分科会の意見を聴き、論点を整理する。厚生労働省は、当該論点整理を踏まえ、同分科会の意見を聴き、当該特例的な柔軟化の可否を含めた内容に関する所要の検討を行い、結論を得次第速やかに必要な措置を講ずる」としている。
- 11 さらに同専門委員会では、2022（令和4）年11月7日付で取りまとめを公表した。
- 12 第5回公的価格評価検討委員会（令和4年8月30日）「『費用の見える化』及び『デジタル等の活用』の方向性（資料1）」によれば、(1) 人件費以外の費用や積立金の分析、(2) 人件費の職種間の配分状況、(3) 収入・支出及び資産の関係、(4) 計算書類・事業報告書の記載項目の充実による見える化の項目が並んでいる。