

東京都における福祉マンパワー対策について（中間のまとめ）

平成2年10月24日

東京都 福祉マンパワーの育成に関する
検討委員会

はじめに

「福祉マンパワーの育成に関する検討委員会」は、平成2年4月25日、東京都福祉局長から、東京の社会福祉を担う福祉マンパワーの養成確保の方策を検討し報告するよう依頼された。

今、改めて福祉マンパワーの問題が取り上げられるのは、21世紀の高齢社会を目前にして、東京都の社会福祉の新たな展開を図るためには、それを支える優秀な人材を養成確保し、その推進のための基盤を確立することが急務であるからである。

最近の一般的な労働力不足状況の中で、社会福祉の多くの現場においても人手不足が起きている。そして、その人手不足は決して一時的なものとは考えられない。社会福祉の現場での仕事が、他の職業と比べ過重な労働であると考えられたり、かつてのように人間性と結び付いた魅力ある仕事ではなくなってきたのかのように受け止められ、そのことが現在だけでなく、将来にわたっての優秀な人材の確保を難しいものとしている。

これに加えて、社会福祉に対するニーズはますます多様化するとともに高度化し、さらにそれに対応して保健医療サービス等との連携が改めて求められてきたこと等と関連して、社会福祉の現場に働く人々の資質の向上が、これまで以上に重要な課題となってきた。それだけに、量と質の両面にわたる人材の養成確保が緊急の課題となっているのであ

る。

ところで、一般的に、社会福祉分野における様々な業務に携わる各種の従事者を総括して福祉マンパワーと呼んでいるが、職種別にみると、

- 1 社会福祉施設の施設長、各種指導員、保母、寮母や在宅福祉分野で働くホームヘルパー、サービス・コーディネーター等の人材等、いわば社会福祉プロパーの従事者群
- 2 医師、各種セラピスト、看護婦、栄養士等の福祉分野以外で教育訓練され、所定の資格を付与された各種の専門職群
- 3 調理員、事務員、作業員等その他の従事者群がある。

この検討委員会においては、主として、1の福祉プロパーの人材の養成確保問題を取り扱うこととし、あわせて、2の各種専門職群の福祉分野での確保策についても検討することとした。また、現在職種として確立していないが、将来の社会福祉の展開の中で必要とされる新しい福祉マンパワーについても可能な限り検討することとした。

検討にあたっては、都における人口の高齢化がピークを迎える2020年ごろを展望しつつ、当面の目標を約10年後の2000年とし、それまでに確保すべきマンパワー数とその養成確保の方策を明らかにすることを課題とした。

また、この検討委員会で取り扱う対策の範囲については、東京都が取り組むべきものを中心とすることとした。いうまでもなく、福祉マンパワーの養成確保については、東京都、国、区市町村がそれぞれの立場で取り組むだけでなく、社会福祉法人、社会福祉協議会等の福祉諸団体が自らの責任で様々な努力を行うべきものである。その養成のための教育訓練に関しては、短期大学を含む大学、福祉系の高等学校、介護福祉士等の養成施設や職業技術専門学校等いろいろな組織、機関が取り組んだり、問題によっては従事者が自主組織をつくり取り組むべきものもある。このことを前提としつつ、東京都はこれらの諸機関、団体等と協力するとともに、自ら取り組むべき諸方策を強力に推進する必要があると考えるからである。

本検討委員会は4月25日に第1回の検討委員会を開催して以降、5回の全体会をもった。そして、そ

の間6月13日以降計6回の小委員会において今後10年間の福祉マンパワーの需要予測を行うとともに、その養成確保のための当面の対策を「中間のまとめ」として報告すべき案を作成し、全体会に諮ってきた。検討途中においてあえて「中間のまとめ」として報告するのは、福祉マンパワー問題の重要性を広く明らかにするとともに、緊急に対策が必要な課題について具体的な方策を提示し、都の行政施策に早急に反映されることを望むためである。

このため、今回の報告で述べている内容は本検討委員会に課せられている課題からみると、そのごく一部に過ぎない。しかし、この中間のまとめは今後の福祉マンパワーの養成確保にとって新たな出発点となるものである。このような本報告の意図と趣旨をご理解のうえ、緊急対策の具体化について、特段の配慮をいただくことを重ねて要望するものである。

第一 福祉マンパワー対策の重要性

周知のように我が国の人口の高齢化は急速に進んでいる。総人口に占める65歳以上人口の割合（老年人口比率）は、1990年現在12.0%であるが、2000年には16.3%、2010年には20.0%になるものと予測されている。

高齢化の急速な進展は、社会福祉サービスとそれを担う福祉マンパワーのあり方に様々な課題を投げかけている。

老年人口比率の上昇によって、今後の保健医療等の科学技術の発展を視野にいれても、介護を要する高齢者の数が増大すると見込まれる。

世帯規模の縮小、女性の社会進出の拡大、扶養意識の変化などにより、家庭における養育・介護機能が低下してきており、養育・介護機能の社会化がより一層求められることとなる。

また、社会福祉サービス提供の考え方が大きく変わり、ノーマリゼーション理念に基づいた多様なサービスの提供やその質の向上が求められている。

このような状況に対応するため、社会福祉施設の増設や在宅サービスの拡充が求められ、それを担う福祉マンパワーの量的確保と質的向上の必要性がま

ずまず高まっている。

社会福祉における人材の養成確保制度について、他の専門的職業分野と比較してみると次のとおりである。

小・中・高校の教員は、学校数約4万2千校で約100万人である（平成2年度学校基本調査による。）。これらの教員を養成するためほとんどの国立大学に教育学部・学芸学部が設置されており、なおかつ開放制の教員養成制度をとることにより、一般大学でも教員免許が取得できるようにして、その量を確保している。それでも、優秀な人材の確保が困難との理由から、1974年に「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」を制定し、人材確保対策を講じている。

また、保健医療従事者は全国で約159万人、そのうち医師が約18万人、看護婦が約67万人である（昭和60年国勢調査による。）。これら保健医療従事者については、医療行政の面からは厚生省に、教育行政の面からは文部省に、養成確保と質の向上のための推進組織が整備されており、かつ、医学教育に関する

調査研究を行い、その充実向上に寄与することを目的とした医学教育振興財団が設置されている。

これに対し社会福祉従事者は約77万人であり、そのうち社会福祉施設で働く職員は約67万人である（1987年現在、「国民の福祉の動向1989年版」による。）。

社会福祉の人材養成の状況を大学教育の面からみると、社会福祉学部、社会福祉学科あるいは社会福祉系の開講科目を有する公立、私立の4年制大学が40校、学生入学定員が約5,800人、短期大学が16校で約2,400人である。

社会福祉の分野で養成体制が整備されているのは、いち早く専門職化された保母である。保育所のみを考えても全国で約23,000か所あり、約19万人の保母が保育業務に従事している（昭和63年社会福祉施設調査報告による。）。これら保母の養成のための施設は、全国に約350校ある。

また、昭和62年度から新たな福祉専門職として、社会福祉士・介護福祉士制度が創設され、養成校が設置されてきている。

このように、福祉のマンパワー対策を教育や医療

など他の分野と比べてみると、保母の分野を除いては、その対策はまだ緒についたばかりである。

労働省が平成2年5月に発表した中長期的な労働力需給の試算によると、現在の労働力率（生産年齢人口に占める就業者の比率）のまま推移すると、若年労働力が減少することにより、2000年には約260万人、2010年には約910万人の労働力が不足するという。また、高齢者や女性の就労が最大限図られたとしても2010年には約190万人の労働力が不足としている。

とりわけ社会福祉の分野においては、夜間勤務、日曜・祝日勤務、長時間労働等の労働条件を考えると、人材確保には一層の困難が予想される。現に、都内の社会福祉施設では職員の確保がままならない状況が出始めている。

本格的な高齢社会を目前に控え、今後、「東京都地域福祉推進計画」に基づき具体的な福祉施策を展開するためには、サービスの直接の担い手である福祉マンパワーの量の確保及び資質の向上を図ることが不可欠であり、総合的な福祉マンパワー対策を確立することが緊急かつ重要な課題となっている。

第二 福祉マンパワーの現状

社会福祉事業従事者は多種多様であるが、それをおおまかに区分してみると次のようになる。

社会福祉施設において処遇等に携わる職員

寮母、保母、生活指導員、看護婦、機能回復訓練指導員等

在宅福祉サービスに携わる職員等

老人・心身障害者（児）家庭奉仕員、家事援助者、高齢者在宅サービスセンター職員等

相談判定機関において相談、判定、指導に携わる職員

福祉事務所、身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所、児童相談所、婦人相談所等の職員
福祉行政の企画運営に携わる職員

都や区市町村における福祉関係の行政事務職員

社会福祉協議会職員

民生委員・児童委員等

その他、有料福祉サービス従事者、保健医療従事

者、ボランティアなども、福祉マンパワーの関連分野として視野にいれておく必要がある。

これら広く社会福祉に携わるもののうち、ここでは社会福祉施設に従事する職員と在宅福祉に従事する職員等についてみている。

1 社会福祉施設に従事する職員の状況

平成元年度の社会福祉施設調査報告によると、東京都には社会福祉施設が約3,600か所あり、職員数は約77,400人となっている。このうち、施設長が約3,600人、日常生活上の介護などにあたっている寮母等の職員が約5,100人、入所者の生活の向上と更生を図り、日常生活の指導などを行っている生活指導員、作業指導員等の職員が約5,500人、保育などに従事している保母等が約27,900人である。

また、保健医療関係の職種では、理学療法・作業

療法等に携わっているセラピストが約1,100人、看護婦等が約7,800人、医師が約4,500人である。

この他は、栄養士が約1,500人、調理員が約7,000人、事務職が約3,800人、その他が約9,500人となっている。

社会福祉施設関係職員のうち最も多いのが保母であり、全体の36.0%を占めている。その大多数は保育所において保育に従事する保母であり、その他は養護施設等の児童福祉施設における処遇の担い手となっている。

高齢社会の到来により、今後も増員が必要な寮母等の職員は、現在まだ6.6%を占めるにすぎない。

また、男女別に見ると、女性が79.0%となっており、これまでの社会福祉施設が主に女性により担われてきたことを示している。

2 在宅福祉に従事する職員等の状況

在宅福祉に従事する職員等の総数は、各種業務報告等によると約15,700人である。

ホームヘルパーが約8,600人で、そのうち常勤の家庭奉仕員が約600人、家政婦協会等に依頼している家事援助者が約8,000人である。

高齢者在宅サービスセンターは約90か所あり、職員数は約800人、そのうち指導員が約100人、介護職員が約400人、看護婦その他が約300人である。

また、社会福祉協議会は、64社協で職員数約1,000人、そのうち在宅サービス事業に従事する職員が約600人、事務局職員が約400人である。

有償家事援助サービス等を実施している団体のうち、東京都地域福祉振興基金で助成しているのは29団体あり、協力員として登録しているものは約5,300人である。

第三 福祉マンパワー対策の課題

福祉マンパワー対策の課題としては、

- (1) 既存の社会福祉サービス拡充に伴う職員等の量的確保
- (2) サービスの質的水準向上のための職員等の資質の向上
- (3) 新たな社会福祉サービスに必要な職員等の養成
- (4) 給与、福利厚生、労働時間等の労働条件の改善

等があげられる。

これらの課題の一つ一つをとってみても、細部に検討すべき事項は膨大である。このうち、(1)の量的確保、(2)の職員等の資質の向上に関する検討事項を例示すると、次のとおりである。

(1) 職員等の量的確保

- ア 施設の増設に伴う必要数
- イ 在宅福祉サービスの整備に伴う必要数
- ウ 利用者の重度化等に伴う必要数
- エ 労働時間の短縮等に伴う必要数

オ 中途退職、定年退職に伴う必要数

(2) 職員等の資質の向上

ア 介護福祉士、社会福祉士、看護婦等の専門資格者の配置

イ 専門資格者の養成

ウ 職員等の資質の向上を図るための教育訓練

エ 福祉と保健医療の連携を担う職員等の養成

この他、(3)(4)の課題に係わるものとして、多様なサービスを総合的に提供するためのコーディネーターの養成や魅力ある職場づくりの一環としての給与水準の向上をはじめとする労働条件の改善等も重要な検討事項である。

第四 福祉マンパワーの需要予測

社会福祉サービスを拡充するためには、それを担う寮母、ホームヘルパーなどの介護系列の人材（以下「介護系職員」という。）、指導員、コーディネーターなどの指導系列の人材（以下「指導系職員」という。）、保健婦、看護婦、理学療法士、作業療法士などの保健医療系列の人材の確保が不可欠である。

特別養護老人ホームや精神薄弱者援護施設、さらには老人保健施設等の増設に伴い、寮母をはじめ指導員、看護婦等相当数の新たなマンパワーが必要となる。また、高齢者在宅サービスセンターやホームヘルプ事業の拡充等に伴い、在宅福祉においても大量のマンパワーが必要となる。

一方、サービスが利用者の希望と需要に応じて適切に提供されるようにするためのコーディネーター等の新たなニードに対応するマンパワーの養成確保も必要である。

今後の福祉マンパワーの需要には様々な変動要因があり、その予測は非常に困難であるが、今後大量に確保が必要な介護系職員と利用者の処遇上中心的な役割を担う指導系職員について、東京都における今後10年間の需要数をおおくりりに予測した。

施設の増設や在宅サービスの拡充に伴い新たに必

要とされる職員数は、介護系職員で約28,000人（うち、ホームヘルパー約18,000人）、指導系職員で約3,000人である。

次に、定年または中途退職等に伴う職員の需要数について、退職率を年間10%（東京都が実施している給与等公私格差是正制度対象施設の過去5年間の平均退職率）と仮定して計算すると、介護系職員で約25,000人（うち、ホームヘルパー約15,000人）、指導系職員で約7,000人となる。

以上のことから、今後10年間の需要数は、介護系職員でおおむね5万人、指導系職員でおおむね1万人と推計される。

このうち指導系職員については、全国での養成数は前述したとおりであるが、都内では福祉系4年制大学で約1,300人、福祉系短大で約700人が毎年卒業しており、また、一般大学の卒業者にも福祉の分野で就業できるよう門戸を開いているので、養成数としては充足されている。

しかしながら、介護系職員の養成数は絶対的に不足しており、5万人の介護系職員をどう養成し、確保するかについて緊急に対策を講ずる必要がある。

第五 介護系職員の養成確保対策のために検討すべき事項

当委員会では、多様な福祉マンパワー検討課題のうち、とりあえず、緊急に対応が必要な介護系職員の養成確保対策を中心として検討した。

中間のまとめとして取り上げた事項は、次のとおりである。

- (1) 養成確保策の基本的考え方
- (2) 専門資格者の確保策
- (3) 現住職員の専門資格取得援助の方策
- (4) 専門資格をもたない者を介護マンパワーとして養成確保するための方策
- (5) 社会福祉の仕事のイメージアップの必要性

なお、ホームヘルパーについては、現在「ホームヘルパー等訪問サービスのあり方検討委員会」において、その充実策等を検討しているが、その養成確保のあり方については、当委員会においても検討した。

第六 介護系職員の養成確保のあり方

1 養成確保の基本的考え方

介護系職員の養成確保については、長期的展望に立った対策や条件整備を計画的に実行することが必要である。

また、これらの計画は相互に有機的に結び付いた総合的対策として実施される必要がある。

介護系職員の専門資格として、昭和62年に法制化された「介護福祉士」がある。サービスの質の向上の面からみて、介護系職員は大多数がこの資格をもっていることが望まれるが、業務独占ではなく名称独占という資格制度の性格や介護系職員が働く職場の状況を考えると、直ちにこうした体制を確保することは困難である。しかしながら、少なくとも介護サービスの中核となる職員には介護福祉士を充てるべきである。

介護福祉士の養成については、そのほとんどが民間の養成校により行われており、今後も基本的には民間の養成校に委ねるべきであると考え。しかし民間の養成校では対応が難しい部分、例えば、地域的偏在の是正、夜間の学校の設置、中高年齢者の通学可能なコースの設置等について、東京都がモデル的に直接養成校を設置して養成の補完的役割を果たすことも考えて良いであろう。

現在、介護福祉士養成校の卒業生は必ずしも社会福祉関係の分野に就職しているとは限らない。社会福祉の仕事に関するイメージアップを図ったり、労働条件等の大幅な改善を図るほか、卒業生確保のための方策として、奨学金などの学生への援助策を考えるべきである。

東京都には現在10校の介護福祉士養成校があり、今後若干の増設を見込んで年間養成人員は約800人である。今後10年間の介護系職員の需要数が5万人であることを考えると、そのすべてを専門資格を有する養成校卒業生でまかなうことは極めて困難である。

少しでも福祉の分野に興味をもち働いてみよう

と志す人をつなぎとめ、また、一般企業等への就労を考えている人を積極的に福祉の分野に呼び込む必要性を考えると、専門資格をもたない者についても可能な限り多様な就職ルートを用意すべきである。

専門資格をもたない者に体系的な講習を行って養成確保を図るような方策、あるいは一旦退職した後再就職を考えている人や福祉分野への就職を考えている人への相談、就職あっせん機能を持つ人材バンク制度の創設等を検討する必要がある。

また、広く一般の人が社会福祉に関心と理解をもち、職員として働いてみたいと思うような情報の提供や広報活動をあらゆるメディアを通して積極的、大々的に行う必要がある。

介護福祉士の資格は介護に関する実務経験が3年以上ある者が国家試験を受験することによっても取得することができる。この資格をもたないで介護系職員として働いている人に対して、資格取得への援助をすることも職員の資質の向上、処遇技術の向上、資格制度の定着、ひいては社会福祉へのイメージの向上等のために有効であろう。

介護系職員の養成確保に関して、東京都は各種養成確保システムを確立するための条件整備を行うことにより、必要な介護系職員の量的確保とその質的水準の向上に努めるべきである。

2 早急に取り組むべき具体策

今後10年間に5万人の介護系職員を必要とすることから、これらの職員をどのように養成確保するかが緊急かつ重要な課題であり、この問題を解決するために今後も検討を進めていくが、当面、緊急に取り組むべき施策について次のことを提言する。

(1) 養成確保のための総合機関「社会福祉人材開発財団（仮称）」の設立

福祉の担い手として優れた資質をもつ人材を養成確保するためには、多様な対策が必要である。迅速かつ積極的にその対策を実現するため

には、区市町村や社会福祉施設、介護福祉士養成校などの関係機関との連携を促進しつつ、その業務を総合的、一体的に処理する新たな機関「社会福祉人材開発財団（仮称）」を設置し、次のような事業を実施することを検討すべきである。

ヘルパー養成講習

今後10年間で3万人を越えるホームヘルパーを確保するため、360時間講習（介護型）から40時間講習（家事援助型）まで、多様な養成講習を実施する。

介護職員養成講習

社会福祉施設等の介護業務に必要な知識、技術を習得させるため、就業希望者に事前講習を行う。

ヘルパー・介護職員養成講習受講手当の支給

広く介護に携わる人材を確保するための誘引策の一つとして、ヘルパー養成講習及び介護職員養成講習の受講期間中、また講習修了後就職するまでの一定期間、手当を支給する。

介護福祉士資格取得講習

過去2回の介護福祉士国家試験により郡内で約600人が資格を取得しており、試験制度による資格取得者をさらに増加させるための方策として、介護従事者を対象に介護福祉士の資格取得のための講習を実施する。

福利厚生事業の実施

魅力ある職場づくりの一環として、例えば従事者の健康診断や人間ドック利用料等の補助、各種貸付事業、リフレッシュ休暇、海外視察等の福利厚生事業を実施する。

(2) 福祉人材バンクの設置

広く福祉に関するPRを行い潜在的担い手の開拓に努めるとともに、福祉分野で働こうという人への就業相談や求人情報提供、登録、あっせん・紹介等の業務を総合的に行う人材バンクを設置することを検討すべきである。

(3) 福祉奨学金制度の創設

我が国には学問を志す優秀な人材を育成するため、日本育英会をはじめとする奨学金制度が

あり、また、看護婦、保母等の専門職の養成確保を目的とした奨学金制度がある。

介護福祉士養成校の現状をみると、2年間の修学期間に入学金、授業料等の学校費用だけでも約150万円から200万円を必要とする。この金額は一般大学等に比べてもかなりの額であり、学生や親にとって相当の負担になっている。

これらのことを踏まえ、介護系学生を対象とした「介護福祉士奨学金制度（仮称）」等の創設を検討すべきである。

(4) 実習受入施設への援助

介護福祉士の養成課程やヘルパー養成講習、介護職員養成講習においてはかなりの時間の現場実習が必要であり、これらの実習を行う社会福祉施設では、今後、大量の実習生を円滑に受入れ指導していかなければならない。

こうしたことから、実習指導職員の人件費の補助等を行うことにより、施設の受入体制の整備・強化を図ることを検討する必要がある。

(5) 介護福祉士養成校の増設

現在、介護福祉士養成校はほとんどが23区内に所在しており、地域的偏在の是正という観点からその適正配置を検討する必要がある。

また、民間では経営上の理由等により実施が困難なコースの開設等については、都が養成校を設置し多様な修学ニーズに応えるなど、先導的役割を果たすことも検討する必要がある。

(6) 職業技術専門学校における介護サービス科の増設

中高年齢者等の就業分野の拡大促進をはかるため、現在3校の都立高等職業技術専門学校に介護サービス科を開設し、専門的知識や技術をもった職員を養成している。今後、職業技術専門学校の介護サービス科についても増設拡充を検討することが望まれる。

(7) 介護福祉士養成校への助成

現在、東京都では保健婦、助産婦、看護婦及び准看護婦養成校に対し、その教育内容の充実と都内における看護婦等の充足を図り都民の生

命と安全の確保に寄与することを目的として、運営費の補助を実施している。

介護従事者の量的確保や質的充実を図るため、介護福祉士養成校についても助成制度を検討すべきである。

(8) 介護福祉士養成校等における「介護講座」の実施

介護系職員の養成確保が大きな課題であること

とから、その施策として新たな総合機関「社会福祉人材開発財団（仮称）」の設立を提言したが、一方で、高齢社会における介護問題の重要性を理解する都民が増えることも施策の推進上大切なことである。

都内にある介護福祉士養成校等を活用して、一般都民を対象とした「介護講座」の開設を検討すべきである。

第七 今後の検討課題

この中間のまとめでは福祉マンパワーの養成確保に関する課題のうち、特に緊急かつ重要な課題として介護に携わる人材の養成確保対策の推進を提言したものである。

福祉マンパワーの育成に関する重要課題である以下の事項については今後さらに検討を重ね、総合的、体系的な福祉マンパワーの養成確保等のあり方を最終報告で提言したい。

(1) 研修及び教育訓練の充実

- ア 社会福祉従事者の資質の向上
- イ 新たなサービスに必要な人材の育成（コーディネーター、プレイリーダー等の養成）
- ウ 保健医療と福祉の連携に必要な総合的能力を持つ人材育成の研修
- エ 研修についての都、区市町村、社会福祉協議会等の役割分担
- オ 国際化に伴う外国人の研修生の受入れ

(2) 魅力ある職場づくり

- ア 労働条件改善（労働時間短縮，給与水準の向上，育児休業等）
- イ 介護福祉士，社会福祉士等の有資格者の待遇改善

- ウ 福利厚生事業の充実（共済事業，保健・保養事業，年金基金等）
- エ 公私格差是正事業の充実
- オ 対象者の自立促進，職員の労力軽減のための福祉機器の活用
- カ 職場環境の整備

(3) 福祉職のイメージアップ

- ア 福祉教育の推進
- イ 社会人に対する福祉広報，啓発・普及活動

(4) 福祉マンパワーの層の拡充

- ア 短時間勤務など多様な雇用形態の導入
- イ 中途退職者の職場復帰制度，定年退職者の再雇用制度の導入
- リ 主婦層，高齢者等の参加

(5) 専門資格者の確保及び活用策

- ア 社会福祉士の活用
- イ 保健婦，看護婦，理学療法士，作業療法士等の保健医療系列の人材の確保策

(6) その他