

介護労働者を取り巻く問題状況と、 労働組合の取り組み

そめかわ あきら
染川 朗

● U A ゼンセン日本介護クラフトユニオン（NCCU） 会長

1. もはや介護労働者を取り 巻く問題では済まされない 「日本の問題」

2000年に開始された介護保険制度は、それまで税金で行われていた措置制度が特に財源面で立ち行かなくなるとして、受益者である被保険者が介護サービスの提供にかかる総費用の約半分を保険料として負担することで財源を確保することとした。介護を受ける可能性がある65歳以上の高齢者を1号被保険者、特定疾病により介護を必要とした場合に介護保険サービスを利用できる40歳以上の現役世代を2号被保険者として新たな負担を求めたのである。

その際、「家族で支える介護から社会で支える介護へ」という理念と、「与えられる介護から選べる介護へ」という理念が導入された。措置制度の時代には、支える家族の状況も含めて行政が把握し、利用できるサービスの種類や量を決定したが、そこから大きく転換し、利用者自身が多様なサービスの中から必要なサービスを自ら選択できるという考え方や、それぞれの利用者に適切な介護サービス利用計画を専門の相談員と利用者ごと

もに決定するケアマネジメントシステムが導入された。

そして民間の活力を利用し、競争原理を働かせることで介護サービスの質を高めていけるとの考えのもと、営利企業の参入を促進し、多くの事業者が新規参入した。その結果、支える体制は急速に整備された。

しかし、制度開始から23年が経過し、日本が超高齢社会となったことにより、介護保険にかかる総費用は増加を続け、2000年に3兆6,000億円だったものが2020年には11兆6,000億円と、3倍以上に膨れ上がった。

近年は、増加する社会保障費の財源を補うため消費税の増税も実施されたが、国は財源面での持続可能性を高めていくために費用を抑制する考えを示している。加えて、介護保険制度を支える介護従事者の不足は極めて深刻であり、地域によっては必要なサービスが提供できない事態も発生しつつある。必要な人材の確保という視点では黄色信号が赤信号に変わりつつあるといえる。

厚生労働省の最新のデータによると、高齢者数がピークを迎える2040年度に必要とされる介護職員数は、2019年度の介護職員数211万人より69万人多い280万人と推定されている。これは単に69

万人を新たに確保すれば良いということではない。介護職員の平均年齢は高いため、加齢により退職される介護職員の減少分も補いつつ確保しなければならないからだ。

現在の介護職員の年齢別分布は実にいびつである。日本介護クラフトユニオン（NCCU）の組合員情報から集計すると、10代0.2%、20代8.0%、30代12.6%、40代21.3%、50代29.1%、60代21.8%、70代6.8%、80才以上0.2%となる。現役の組合員の最高齢は90歳だ。一般に「非現役世代」「元気高齢者」などと言われる65歳以上が15.9%を占めており、10代と20代を合計した8.2%のおよそ倍を占めている。

このような組合員の年齢分布をもとにNCCUが試算したところ、今後新たに200万人以上の介護職員を確保しなければ、厚生労働省が推定する69万人純増の280万人体制は実現できないという結果が出た。

しかも、高齢者の急増により、人口構造は今後大きく変化する。国内の就業者数は現在の約6,500万人から2040年には5,650万人へと大幅に減少する見込みで、その中で確保しなければならない。ちなみに、厚生労働省の推計では2040年には医療ニーズも高まることから、医療・福祉で1,060万人程度の就業者が必要とされている。就業者の実に5人に1人が医療・福祉で働く必要があるということだ。

こういった背景から、政府は総合的な介護人材確保対策のために①介護職員の処遇改善、②多様な人材の確保・育成、③離職防止・定着促進・生産性向上、④介護職の魅力向上、⑤外国人材の受入れ環境整備などに取り組んでいる。

しかし、効果は限定的だ。政府の人材確保目標数は2020年度と2021年度の2年間で11万人だが、実績は4万3,000人とどまっている。有効求人倍率も上昇する一方で、2023年5月は全産業平均

1.31倍に対して、介護職員は3.54倍にも上った。中でも訪問介護員の人材不足は特に深刻で、全国平均で15倍を超えており、地域によっては50倍を超えているケースもある。原因は明らかである。政府は多くの人材確保策を並べているが、介護現場の人材確保ができない最大の理由は処遇にある。

このことは、NCCUが行った各種調査結果でも明らかだ。2022年8月から9月に実施した賃金実態調査によると、今の賃金に「不満・少し不満」と答えた組合員は月給制で62.4%、時給制で56.3%に上る。また、全産業平均賃金と月給制組合員の賃金を比較すると月額46,382円、年収額で756,300円もの格差がある。

この格差を解消しなければ、様々な対策を施しても計画通りの人材確保は実現できない。そのため、NCCUは一貫して「人材確保のための最大の処方箋は処遇改善」だと訴えてきた。政府は最近になって「全産業平均に比して遜色のない処遇を目指す」との目標を示すようになった。実はこの表現を一貫して言い続けてきたのがNCCUである。

政府目標がようやくNCCUと一致するようになった。しかし、改善のスピードはあまりに遅いと言わざるを得ない。既に地方では訪問介護員の不足により在宅介護サービスが受けられなくなるケースが出ているとの報道もされている。また、人手不足による介護事業者の倒産や自主廃業も過去最悪の水準となっている。現在の職員が退職したら事業閉鎖するしかないと判断している訪問介護事業所も増えている。

このままでは、介護保険料を納めても介護人材不足により介護保険サービスを受けることが出来ない、いわゆる「介護難民」が増加してしまう。もはや「介護労働者を取り巻く問題」では済まされない「日本の問題」とする理由はそこにある。

2. 労働組合としての取り組み

(1) 処遇改善・社会的地位向上のために

① 業界のワークルール作り、集団交渉の取り組み

職業別労働組合であるNCCUは、集団交渉の確立を大きな目標の一つとしている。これまでの取り組みにより、2003年に「有期雇用組合員の雇用安定化協定」を9法人と集団で締結した。有期雇用組合員の雇い止めを45日前にNCCUに通知し、雇い止めの正当な理由がない場合や、雇い止め対象の組合員が異議を申し立てた場合は労使協議を行い一方的な雇い止めを防止すること、正社員への積極的な登用に関する取り組みについての2点を盛り込んだ。さらに、2006年には「安全衛生協定」を20法人と締結して、法律を上回る安全衛生に対する取り組みの強化を協定化した。

その後、経営者側の組織体制の変更等から紆余曲折もあったが、2016年には「介護業界の労働環境向上を進める労使の会」を労使で構成し、労働環境改善をさらに前進させていくという共通の目的をもつことで合意した。職場環境改善に資する集団協定締結を推進するため、労使双方の代表で構成する幹事会が主体となって運営している。

そして、2016年には「職場のハラスメント防止に関する集団協定」を41法人と、2017年には「ご利用者虐待防止に関する集団協定」を40法人と、2019年には「ご利用者・ご家族からのハラスメント防止に関する集団協定」を42法人と集団協定した。

さらに今年は、「介護現場におけるテクノロジー導入に関する集団協定」を46法人と締結した。近年、厚生労働省の施策等により介護ロボットやICTの導入支援が加速しているが、NCCUの2022年度就業意識実態調査の結果では、「テクノ

ロジー導入＝人員削減」とのイメージが強く、「人員削減で安全性が確保できなくなる」「サービスの質が低下する」と懸念する組合員が少なくないことがわかった。そのため、協定書にはテクノロジー導入の第一の目的は「介護従事者の負担軽減と処遇改善、サービスの質の向上」であることを明記して、導入研修の実施、サービスの質の担保、導入後の課題対策などについても定めた。

② 個別労使交渉による労働条件向上への取り組み

NCCUは、2009年春季労働条件交渉から「介護従事者が希望と誇りを持って働くための賃金水準は、月給者も時給者も全産業平均を下回ってはならない」との理念に基づき、格差是正の要求方針を掲げてきた。

2008年までは、「仕事別・熟練度別賃金」を標榜する賃金制度の実現に向けた交渉を推し進めてきたが、残念ながら十分な成果を得られなかった。このことを受け、「介護従事者の賃金とその政策立案のあり方」を探ることを目的に、2007年8月、賃金政策プロジェクトを立ち上げ、翌2008年10月には「夢のある介護業界、はじめの一步（NCCUが目指す人事・賃金の方向性の提言）」をまとめた。

プロジェクトでは、介護業界の賃金実態をあらためて確認し、「他産業との比較」「業界内格差」「生計費や職務の習熟」といった点に着目しながら問題点を抽出した。そして「賃金の透明性、納得性、公平性」に課題があるとの結論に至り、社会水準への到達を目指すための「水準要求」と明確な賃金体系、また将来設計の基盤づくりとモチベーションアップのための「制度要求」の2つが必要であると示した。

「水準要求」では、毎年厚生労働省から出される賃金センサス（賃金構造基本統計調査）の全産業平均を指標とし、「介護従事者の賃金水準の底

上げ」「業界内賃金水準の格差解消」を目標に、格差是正に取り組むこととした。

「制度要求」では、賃金表や昇給基準を明確かつ透明性のあるものに加えて、生計費を考慮したうえで、家族構成を意識した将来設計が描ける賃金を目指すため、「定期昇給制度の導入または制度の見直し」「扶養手当の導入または制度の見直し」に取り組んだ。

結果は、水準要求に関する部分では、2009年は全産業平均294,500円（賃金構造基本統計調査【全産業・規模計】）に対し、同年NCCU賃金実態調査による平均賃金は204,085円（2009年賃金実態調査【月給制組合員計】）と、およそ90,000円の格差があったが、2022年は全産業平均307,400円（賃金構造基本統計調査【全産業・規模計】）に対し、NCCUにおける平均賃金は261,018円（2022年賃金実態調査【月給制組合員計】）となり、およそ46,000円まで格差是正が進んだ。

制度要求に関する部分では、2009年当初、定期昇給制度の導入率は約11%だったが、2022年の交渉では66.7%となった。扶養手当（家族手当）の導入率は約9%から57.1%まで伸びた。

NCCUが進めてきた水準要求と制度要求は一定の成果を得たとも言えるが、2023春闘では、他産業で大幅な賃金改善が実現する一方、厳しい経営状況下にある介護事業者との賃金改善交渉の結果は振るわず、ふたたび格差が拡大している状況である。

そのほかにもNCCUは一時金交渉や年末年始の就業条件交渉、職場環境改善、労働時間短縮など多岐に渡る内容について年間を通して取り組んでいる。

③ 国、行政、自治体への働きかけ

介護保険制度のもとで働く組合員の労働条件は

国や行政、保険者である自治体の運営に大きく影響されることから、NCCU結成以来さまざまな取り組みを行ってきた。

2000年の介護保険制度施行後は、介護保険法改正、介護報酬改定に働く者の意見を反映させるため、政府への要請活動や衆参両議会への請願活動、関係議員を通じた国会対策等の取り組みを中心に進めてきた。

訴えてきたさまざまなものの一つに、制度や報酬については政労使が一体となって議論することが重要、との主張もあった。当時、ナショナルセンターである連合が政府の審議会等の委員として出席していたものの、連合は利用者（支払側）を代表する組織の一つという立場でもあり、純粋に介護労働者の代表として意見することは難しかった。そのため、介護従事者を広く組織しているNCCUが介護労働者を代表し、働く者の意見を政府の審議会等に反映させることを重要視しての主張であった。

結果として、2010年、厚生労働省と内閣府からの要請を受け、社会保障審議会介護保険部会をはじめとする4つの審議会や会議に委員として参加することができ、現在も各種の審議会や会議の委員を務めている。

2003年、2006年と2回連続でマイナス改定された介護報酬は、これらの運動を通じて2009年4月には大幅プラス改定になり、プラス改定の目的に介護従事者の処遇改善が明記された。さらに同年10月からは、政府の緊急経済対策の一環として、介護職員処遇改善交付金（介護職員1人あたり約15,000円/月）が交付されることとなった。当初は税金を財源とした交付金だったものが、現在は保険料を財源とした加算に変化したものの、2015年4月はさらに12,000円/月、2017年度はさらに10,000円/月、2022年度はさらに9,000円/月が上積みされ、制度が拡充された。

賃金に限らず、介護現場の課題解決に向けて広い範囲で様々な働きかけも行っている。NCCUの調査により、74.2%もの組合員が介護現場で利用者・ご家族からのハラスメント被害を受けている実態が浮き彫りとなった問題については、国が定める介護事業所の運営基準に事業者として対策を講ずることが義務付けられたほか、厚生労働省が主導して対策マニュアルなども作成された。このハラスメント対策に対する厚生労働省の調査研究事業やマニュアルの作成には、NCCUも委員として関わっている。

またコロナ禍においては、介護従事者に対する国からの慰労金支給や、新型コロナウイルス感染症罹患者・濃厚接触者の介護を行った際の危険手当の公費支出、在宅介護従事者へのワクチン優先接種なども実現につなげてきた。さらに、マスクなどの衛生用品の確保を求めて厚生労働省のマスクチームに直接会って現場の窮状を伝え、衛生用品確保の取り組み強化を要請したほか、コロナ禍において現場で次々に生じる多様な課題解決に努めた。

また、介護保険制度は国の制度ではあるが、地域ごとの医療介護の確保充実に向けて設けられている地域医療介護総合確保基金等の裁量権は都道府県にあるほか、介護保険の保険者の単位は原則として市町村であり、細部の運営は市町村にゆだねられている。そのため、地方自治体に対する働きかけも欠かせない。

NCCUは都道府県単位（北海道は更に4区分）に配置した50の支部で、地域独自の課題を解決する取り組みの強化を進めている。現在は支部ごとに組合員が集まり地域の課題を話し合う「タウンミーティング」を開催し、課題を抽出して、その解決に向けて、各支部が地方自治体や議会へ積極的に働きかけていくこととしている。上部団体であるUAゼンセンの都道府県支部や、関係地方議

員とも連携して取り組んでおり、介護保険に関する自治体ローカルルールの改善や、自治体独自の処遇改善策の拡充などの形で、活動の成果が具体的に実り始めるケースが増加している。

(2) 組織拡大への取り組み

結成してから組織人員は順調に増え続けているものの、介護業界全体におけるNCCUの組織率は約3%程度というのが実態である。介護業界で働く方のほとんどが労働組合に入っていないということであり、それが処遇にも少なからず悪影響を与えていると考えている。組合員数が約8万7,200人という聞こえはいいが、低下傾向にある日本の労働組合の組織率にも遠く及ばない現状である。

年度目標として現在は組織人員10万人を掲げており、中長期的には100万人の組織化も視野に入れなければならないと認識している。そのために組織拡大には特に力を入れて取り組んでいる。

組織化の第一歩は、労働組合に頼りたいという気持ちを持ってもらうことである。それは裏を返せば、NCCUが困った人に手を差し伸べることもいえる。そこで組織拡大に向け、全組合員による取り組み体制の確立を運動方針に掲げている。全組合員による取り組みとは、会社や職場に労働組合がない方でも、困っている介護業界の仲間がいたら全組合員が手を差し伸べることである。具体的には「NCCUの組合員ひとりひとりに、困っている介護業界の仲間を助ける力がある。困っている人がいたら『NCCUに相談してごらん』と声をかけることが、仲間を助ける力である」と、役員のみならず一般組合員も意識を共有できるように働きかけている。

また、組織拡大の専任者を複数体制で配置し、その他の専従者も加わり、全国各地の労使を問わずオルグを展開している。労働組合の必要性につ

いて理解を求める活動や、企業・法人グループ毎の活動単位である分会の新たな立ち上げに取り組んでいる。

また、NCCUは企業・法人の垣根を越えて、新しい労働運動を創造する職業別労働組合として運動している。そのため、勤務先に労働組合が無い介護従事者が「ひとりでも入れる労働組合」として、勤務先企業・法人との集团的労使関係の構築を前提としない個人組合員の拡大にも取り組んでいる。個人組合員の場合は、現在、企業・法人との労使交渉などいわゆる一般的な企業別労働組合のような活動は行っていないにもかかわらず、約550人が加入している。特徴としては、職場で問題を抱えて加入するケースより、NCCU内で企業・法人の枠を超えた同じ職業の仲間と一緒に活動できることや、生活応援や共済事業など、NCCUのスケールメリットによる活動の充実度を評価しての加入が多い。個人組合員は業界全体の中では小さな点かもしれないが、点が集まれば線となり面となる。個人組合員はまだまだ少数だが、個人組合員の制度は、将来的には介護業界の働く仲間が一致団結するために有効な仕組みとなると

考えている。

3. 終わりに

超高齢社会の進行により将来的に介護現場の人手が足りなくなるのではとされている。しかし実態は、将来ではなく、すでに今、人手不足にあえいでおり、低賃金による人手不足が現場に負担をかけ、さらに離職者の増加に拍車をかけるという悪循環に陥っている。現場では、介護サービスの依頼があっても人手不足により断るケースや、人手が確保できずに事業所を閉鎖するケースが頻発し始めている。

高齢者が介護を必要としても担い手がない。介護保険料を支払っているのに適切な介護サービスが受けられない。そのような国にしないためにもNCCUの運動は重要であり、組合員の処遇の維持・向上という本来の目的以上のものを背負っていることを自覚して運動を進めていかなければならない。

【NCCUの組織概要】

介護業界にふさわしい賃金や適正な処遇などといった公正労働基準の確立を目指すために、介護保険制度のもとで働く介護労働者が職種や企業・法人の枠内にとどまらず横断的に結集、連帯し、仲間として活動していくことが必要不可欠と判断し、2000年1月、日本では例の少ない職業別労働組合として結成した。

正式名称：UAゼンセン日本介護クラフトユニオン

(Nippon Careservice Craft Union 略称：NCCU)

所在地：東京都港区芝2-20-12 友愛会館13階

① 結成日：2000年1月24日

② 会長：染川 朗

③ 組合員数：87,080名（2023年7月現在）

女性：69,276名（79.6%）、男性：17,801名（20.4%）

④ 上部団体：UAゼンセン