

# 社会福祉法人の人事・労務管理改革と介護労働者の 給与・人材確保問題との関連性についての一考察

## —高齢者介護分野の歴史的経過と実態を中心に—

北垣 智基<sup>i</sup>

本稿の目的は、政策主体の動向の影響を受けつつ社会福祉法人経営に関わる業界団体や一部経営者によって提起され具体化された人事・労務管理改革と、介護労働者の給与・人材確保問題との関連性を明らかにすることである。この点について歴史的経過と関連するデータを踏まえて検討した。1990年代を中心に、政策主体によって競争的経営環境が形成されてゆき、2000年前後には社会福祉法人の経営環境や人事・労務管理改革に関する法制度上の変化がみられた。しかし、1990年代後半を中心に業界団体や一部の社会福祉法人経営関係者から人件費の抑制につながる人事・労務管理改革が主張されており、法制度上の変化を受けて2000年以降に具体化されていった。その結果、特別養護老人ホームを中心に人件費が抑制され、剰余金が生まれた。これに対して「適正化」の名の下で介護報酬のマイナス改定が政府によって行われたことにより、介護労働者の給与が低水準に抑制されていることを明らかにした。同時に、給与水準の抑制が人材確保問題へとつながっていることを指摘した。

キーワード：社会福祉法人、介護労働、低賃金、人材確保、人事・労務管理

### はじめに

介護現場の人材確保が社会的な問題となっている。その要因は様々挙げられるが、重要なものの一つに給与水準の低さがある。介護労働者の給与が低水準になっている背景として、介護保険制度や社会福祉基礎構造改革による社会福祉事業への市場・競争原理の導入や介護報酬の削減等の影響が指摘されてきた<sup>1)</sup>。その上で本稿では1990年代を中心に社会福祉法人経営に関わる業界団体<sup>2)</sup>と一部経営者によって人事・労務管理の改革論が展開され、社会福祉基礎構造改革を経た2000年以降にその改革が具体化さ

れてきた経過に着目する。これは管見の限りまとまった検討が行われてこなかった部分であると思われる。しかし、ここにこそ競争的経営環境の形成を図る政策主体と、それに対応しようとする社会福祉法人経営関係者との相互作用の中で、介護労働者の給与・人材確保問題が生み出されてきた位相をみることができると思う。

以上の観点から、本稿では競争的経営環境の整備や介護報酬削減を進める政策主体の動向からの影響を受けつつ、社会福祉法人経営に関わる業界団体と一部経営者によって提起され具体化された人事・労務管理改革論と、介護労働者の給与・人材確保問題との関連性を明らかにすることを目的とする。以下では、まず措置委託制度（以下、措置制度）下の社会福祉法人経営にみられた問題点とともに、競争的

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

経営環境を形成するに至った政策主体の動向を概観した上で、社会福祉基礎構造改革期に行われた人事・労務管理に関連する法制度上の改革内容を整理する。次いで競争的経営環境に対応すべく社会福祉法人経営に関わる業界団体と一部経営者によって展開された人事・労務管理改革論を検討し、併せて、それらが2000年以降に具体化されていった実態を示す。本稿で取り上げる介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）においては人事・労務管理改革を通じて人件費抑制が行われ2000年代前半に剰余金が発生したものの、政策主体が「適正化」の名の下で介護報酬のマイナス改定を行ってきた。以上の経過の中に介護労働者の給与・人材確保問題が生成された側面があることを明らかにするとともに、問題の実態を介護現場の労働者の状態や事業体経営者の意識動向からも確認したい<sup>3)</sup>。

## 1. 競争的経営環境の形成と人事・労務管理に関わる法制度上の変化

### (1) 措置制度の下での社会福祉法人経営にみられた問題点

第二次世界大戦が終結し、日本の社会福祉供給体制は連合国軍総司令部（以下、GHQ）による占領政策のもとで再構築された。当時 GHQ の問題意識は日本の非軍事化・民主化にあった。GHQ によって、社会福祉事業は公的責任の原則に基づいて実施することが定められるとともに、民間への責任転化を禁ずる公私分離原則が示された。しかし、政府が行うべき非常救援を民間団体が担った場合には「払い戻し」という扱いで財政的援助が認められ、1946年の旧生活保護法では措置委託と措置委託費の支弁が規定され実施されることとなった<sup>4)</sup>。また、当時シャウブ税制によって公益法人への課税が進められるなか、非課税・課税軽減を獲得するために公益法人よりも公益性の高い法人としての位置付けで社会福祉法人が創設された。その後、補助対象範囲の拡大に伴い社会福祉法人立の民間社会福祉施設が増加し

た<sup>5)</sup>。

このように形成された社会福祉供給体制は、民間社会福祉事業経営の安定性を実現する一方で、財源の使途制限をはじめ政府によって強力な管理・統制作用を及ぼす側面もあった。それは民間社会福祉事業の独自性発揮を制約すると同時に「下請化」と称される問題をも生じさせた。1960年代の時点で政府による管理・統制システムと下請化の克服が社会福祉法人経営関係者に課題として認識されていた<sup>6)</sup>。

### (2) 競争的経営環境の形成に向けた制度改革と社会福祉法人経営関係者の問題意識との共通点

1970年代のオイルショックを契機として「福祉見直し」をめぐる議論が交わされるようになった点も重要である。その一つに経済審議会や財政審議会からの財政見直しを念頭に置いた改革論が挙げられ<sup>7)</sup>、もう一つには社会環境の変化——高齢化の進展、生活構造の変化等による社会問題の変容等——への対応を課題とした全国社会福祉協議会（以下、全社協）の提言や、その理論的な基礎を提供した三浦文夫による議論が挙げられる<sup>8)</sup>。

後者の議論は財源の抑制を企図する前者の主張と距離をとりつつ、それまでの救貧的な社会福祉施策を見直し、普遍主義的福祉の実現に向けた新たな社会福祉供給体制を模索するものであった。ここにはまた、民間社会福祉事業としての独自性を発揮するための規制緩和等の条件整備を求めている社会福祉法人経営関係者の主張との共通点があった<sup>9)</sup>。しかし横山壽一が指摘するように、後者の立場から主張された公私関係・受益者負担・家族関係・財源の「見直し」等に関する内容は、1970年代後半から提起されていった日本型福祉社会論や1980年代前半の第二臨調における改革論との親和性を有しており「客観的には抑制的な福祉見直し論を後押しする役割を担うことになった」<sup>10)</sup>。つまり、社会福祉法人経営関係者も抑制的な福祉見直しの動きに適合的な論理を有していたといえるのである。

1990年代に入り、当時の厚生省を中心に競争を通

じた社会福祉供給体制の効率化ないし準市場化を図る制度設計が行われ、具体化されたのが介護保険制度や社会福祉基礎構造改革であった<sup>11)</sup>。社会福祉法人においては、競争的な経営環境のもとでの生き残りを図りつつ、民間社会福祉事業としての独自性を発揮していくことが課題となった。

### （3）社会福祉基礎構造改革期の社会福祉法人経営及び人事・労務管理に関わる法制度上の変化

社会福祉基礎構造改革期にみられた社会福祉法人の経営環境及び人事・労務管理に関わる法制度上の変化として、主に以下の6点が挙げられる。

①労働者の雇用形態に影響を及ぼした変化として、1999年の常勤換算方式の導入と労働者派遣法改正によって介護現場への派遣労働が認可されたことが挙げられる。特に前者は常勤職員の労働時間を非常勤職員による労働時間で換算することを可能とするものであり、パートタイム労働者の雇用拡大を可能にする条件整備であった。②措置制度下で定められていた人件費の交付基準単価——国家公務員の行政職俸給表に準拠する形で示されていたもの——が明示されなくなったことである。介護保険制度下では利用者の要介護度や提供されるサービスの種別に応じて報酬単価が設定されたことに伴う変化である。これは以下でふれる財源の用途の弾力化とともに給与規定の自由化に対応するものであり、公務員型給与体系から離脱する環境を整備するものであった<sup>12)</sup>。

続く③から⑥までの変化は特に競争的経営環境の形成に関わるものである。③措置制度の下で一定の規制が加えられていた措置費の用途については、介護保険制度への移行に伴い原則的に制限がなくなった<sup>13)</sup>。財源の用途の自由化といえる変更である。

④介護保険制度下では、サービス利用者の要介護度区分や提供したサービス種別ならびに当該月間における実績（量）に応じて介護報酬の総額が算定されるようになった。いわゆる出来高払い制への移行である。⑤それまでの社会福祉法人経理規定準則に替わるものとして、新たに損益概念を導入した「社会

福祉法人会計基準」（平成12年2月17日）が新設され、会計上においても利益が明確に表わされるようになった。⑥居宅サービスに民間企業などの参入が認められるようになり、供給主体の多元化が一部具体化され、特に在宅福祉サービスの領域で競争を促進する基盤整備が行われた。

以上のように、社会福祉基礎構造改革期には社会福祉事業における競争的経営環境の形成とともに社会福祉法人の人事・労務管理に関する法制度上の変化がみられた。重要なのは、これ以前に社会福祉法人経営関係者によって人事・労務管理の見直しに関する議論が行われていた点である。社会福祉基礎構造改革期には、措置から契約への移行・規制緩和の進行・多様な供給主体の参入・競争的環境の形成等の動向に対応するための経営管理システムの導入が、社会福祉法人経営のあり方を模索していく上で考慮されるべき事項として登場していた<sup>14)</sup>。それらは社会福祉法人経営者が対応すべき課題として認識され、具体的な対応策が打ち出されてきていたのである。すなわち上述した一連の変化は、2000年以降の社会福祉法人経営における人事・労務管理に関する見直しを呼び起こすものであり、一部法人経営者らの対応に呼応したものであった。

社会福祉法人経営関係者による人事・労務管理の見直しに関する議論は①パートタイム労働者の活用強化、②公務員型給与・人事制度の見直し、③「新たな人事管理システム」の提起、の3点に整理することができる。次節以降でそれぞれの議論の内容と併せて2000年以降の介護保険事業体の経営実態から実際の変化をみていきたい。

## 2. パートタイム労働者の活用強化に関する議論と実態

### （1）パートタイム労働者の活用強化論

措置制度下の社会福祉法人経営においては、パートタイム労働者の雇用に対して、一定の規制が加えられていた。高齢者福祉の領域では「養護老人ホー

ム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準の施行について」(昭和41年12月16日付社老第149号厚生省社会局長通知)において、直接処遇職員総数の8割以上を常勤とすることが規定されていた<sup>15)</sup>。しかし競争的経営環境の形成が進むなか、全社協や全国老人福祉施設協議会(以下、老施協)の役員らがメンバーに加わる場で、現場経営者の立場からパートタイム労働者の活用強化が検討課題として取り上げられるようになった<sup>16)</sup>。

例えば、全社協に設置された「介護サービス実施法人の経営改革に関する調査研究委員会」による報告書『介護サービス法人の経営改革』(1998年)では、パートタイマー活用の有効性が明確に主張されていた。特に「パートタイマーの活用などによる人件費率の圧縮」と題する項目では、介護保険制度の導入後は人件費率の圧縮が重要な経営課題となり、当面の打開策としてパートタイマー採用の強化が挙げられており、業務の再点検を通じて可能な範囲でパート化を検討すべきとの見解が示された<sup>17)</sup>。また社会福祉法人経営にみられる「きわめて高い人件費率」は在職年数の長い職員を抱える中小施設単体型の法人で深刻な問題を引き起こしうるとされ、人事システムの改革にあたり「積極的に検討されるべき方法」としてパートタイマーの活用が提案された<sup>18)</sup>。さらにはパートタイマー活用の利点として次のようにも述べられている。すなわち「施設においては、その業務が集中する時間がどうしても偏在する。今後、付加サービスの実施にあたっては、こういった傾向がさらに強まるのが予想される。しかし、このような繁忙時の克服だけのために職員を雇用することは避けなければならない。パートタイマーは、必要なときに必要なだけ確保できるという最大の利点がある。また、給与面においても、間接的給与を考慮する必要がないため、安価に抑えることが可能である」<sup>19)</sup>と。

以上のように、介護保険制度施行前夜において将来的に予想される社会福祉法人の経営課題として人件費の圧縮が認識され、高い人件費率が引き起こし

うる深刻な問題への対応のために、また付加サービス実施に伴い強化が予想される繁忙期へと対応するために、必要に応じて確保でき、なおかつ人件費も抑えることができる利点をもつという論理でパートタイマーの活用強化が主張されたのである。しかし、ここで「必要に応じて確保できる」という見通しに関わる具体的な根拠は示されていない点に問題があった。しかも、これが一部の社会福祉法人経営者の側からは人件費抑制・圧縮のための対応策として意識されていた。ここに社会福祉法人経営関係者の側にも給与・人材確保問題を惹き起こす契機が内包されていたことの根拠を見出すことができる。加えて、当時は非正規雇用を拡大してゆく方向性が社会福祉の領域に限らず雇用労働一般にみられていた点も重要である。日本経営者連盟(日経連)は『新時代の「日本的経営」』(1995年)を打ち出しており、様々な労働分野で雇用の柔軟化が検討されつつある状況にあった。社会福祉領域でパートタイマー活用が検討された背景にも、そうした動向の影響があったといえよう。

## (2) 2000年以降の社会福祉現場におけるパートタイム雇用拡大の実態

2000年以降、パートタイム雇用について社会福祉現場ではどのような実態がみられたのだろうか。林和彦は民間社会福祉施設を対象とした経営実態調査をふまえ、規制緩和のもとで労働の柔軟化が進行し社会福祉施設職員の労働条件が悪化した実態に着目している。規制緩和のもとで社会福祉施設経営者が施設間や企業との競争を意識しつつ、行政に依存しない独自の経営体を形成する必要に迫られたが、それは職員に対する人事・労務管理の面においても同様であったと述べている<sup>20)</sup>。

林は民間社会福祉施設を対象に実施された1989年と2001年の調査結果の比較を通じて、非正規職員の比率が8.5%から26.1%へと増加している点を示し、非正規雇用化が急速に進んだことを指摘した<sup>21)</sup>。加えてその実態が「当該地域の福祉サービス需要に

表1 非正規職員割合の推移（単位：％）

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
全体	48.7	44.3	50.1	52.3	54.2	49.5	49.5	47.6	47.5	46.4
訪問介護員	60.9	72.7	82.4	81.4	88.4	83.3	84.4	83.5	80.1	79.0
介護職員		37.5	41.9	42.8	45.5	42.8	43.1	41.7	42.1	41.0

出典：(財) 介護労働安定センター『介護事業所における労働の現状』各年版に基づき作成。

対して『業務量を調整するため』というよりも、老人介護福祉の分野を中心に、営利企業との競争を意識した社会福祉法人が経営赤字を出さないために労務コストの抑制をはかったこと（正規職員の使用を抑制してパート職員を活用する）の結果とみることができる<sup>22)</sup>と述べている。林の主張は、先にみてきた社会福祉法人経営関係者の問題意識と合致するといえよう。2004年以降の非正規職員の割合の推移は表1に整理したとおりである。

若干の変動はあるものの、表1から、2004年から2008年まで訪問介護員・介護職員ともに非正規雇用の割合が増加傾向にあったことがわかる。このことからパートタイマーの活用強化が実際に進行したことは明らかである。2010年以降は減少傾向にあるといえるが、2013年の時点でも訪問介護員の8割弱・介護職員の4割強が非正規雇用という状況にある。その背景には、後述するように介護報酬のマイナス改定が行われ、介護保険事業体がさらなる「効率化」を迫られた事情も関わっている。仮に非正規雇用であっても労働者自身が希望した結果であれば容認できる余地もある。しかし実際には正規雇用になれないという問題が生じている。この点も後にふれるが、現場の経営者らによってコスト削減の観点から非正規雇用の拡大が図られた結果である。

### 3. 公務員型給与・人事制度の見直し論と「新たな人事管理システム」の提起

#### (1) 公務員型給与・人事制度の見直し論

措置制度のもとで措置委託を受けていた社会福祉法人に人件費として給付されていた「事務費」は、

国家公務員俸給表に依拠して算定されていた。また各法人に対して行政の側からも公務員俸給表に準拠した給与表に基づいて給与を支払うよう一定の指導が行われてきた。これが1990年代に入ると現場経営者からも問題視されていった。

上記の点に関して橋本正明による1999年の論稿をみてみよう<sup>23)</sup>。橋本は、老人ホームを経営する法人経営者の立場から、介護保険制度への移行に伴う対応策として、人事制度に踏み込んだ見直し論を提起した人として注目される。氏は介護保険制度に基づく「新しい収入の仕組み」のもとでは、給与体系および人事体系について従来の公務員型給与体系・人事制度から「事業・経営型の人事制度」への変更が求められるとの認識に基づき、「介護保険下における特別養護老人ホームにおいては、人事・給与制度は介護報酬に合わせ業務に求められる責任や職務内容、専門性によって決定される成果期待給的な給与の体系をとることとなろう。そして求められる業務に対する個々の目標とその達成により評価を受ける形を基本的な性格とせざるを得ない」<sup>24)</sup>との見解を述べた。

また橋本は2000年に書いた論文<sup>25)</sup>の中で、措置制度下の事業で運営費の7割近くを人件費が占めていた背景には「若い人は安く、長年勤めていた者の給与が高くなるという仕組み」となっている公務員型給与体系が関連すると指摘し、また必ずしも与えられた業務や責任・仕事・生産性によって賃金体系が決まっているわけではないことも公務員型の人事制度によるものであると指摘した<sup>26)</sup>。その上で「新しい時代の人事制度」を考えていく際には、人件費割合の検討とともに給与体系にもメスを入れる

べきであり「それは明らかに働きと責任と成果に応じた給与の支払いができる給与体系であり、それを的確に判定する人事考課制度の仕組み」<sup>27)</sup>であると主張した。

上記の内容においては「新たな収入の仕組み」に対する橋本の認識は具体的に示されていない。しかし第1節でふれたように介護保険制度下の事業収入に関わる仕組みが出来高払い制へと変更されることになっていた点が重要である。すなわち日々のサービス利用実績によって事業収入が変動するため、不安定な経営になることが想定される状況にあり、それゆえ得られた事業収入に合わせて人件費支出を柔軟に調整できる仕組みの整備が一つの論点として浮上していたのである。そこで橋本は公務員型の給与・人事制度を問題視したのだが、社会福祉労働者の賃金が公務員給与に準ずる形で算定されるようになった歴史的経過の評価・検討が行われないまま否定的に捉えてしまった点に特徴がある。社会福祉労働者の給与が公務員給与に準ずる形で保障されるようになったのは、戦後の社会福祉労働者による要求運動の成果であったと同時に、高度経済成長以後の社会福祉問題拡大に伴って生じた社会福祉現場の人材確保問題への対応の結果でもあった<sup>28)</sup>。

さらに立ち入ってみると、第一に介護保険制度下の特別養護老人ホーム経営では、介護報酬に合わせた成果期待給的な給与体系が求められるとの認識も示されている。これは政策主体が定める介護報酬単価の範囲内で事業経営が行われるべきとの認識を生み出しうる表現である。当然ながら介護報酬が不適切な場合には問題視されなければならないが、そうした姿勢はみられない。また第二に、運営費の7割近くを人件費が占めるのは公務員型の給与体系に起因するものとされている。しかしこの点に関しては、すでに成瀬龍夫らによって措置委託費や各自治体補助金の水準の低さに問題があるとの有力な指摘が行われていた<sup>29)</sup>。すなわち、むやみに人件費を高く設定しているのではなく、公的給付の水準の低さが高水準の人件費率の要因であるとの指摘である。

そして第三に、公務員型の人事制度であるために与えられた業務や責任、仕事、生産性によって賃金体系が決まっているわけではないとされている。この主張に関しても、当時から職務の種類・複雑さ・責任の度合いを定めた職階制を採用するとの内容が国家公務員法(第29条)・地方公務員法(第23条)において定められていたことを無視してはならない。とはいえ実際に職階制が実施に至っていなかったことも事実であることから、問題は制度そのものよりも運用方法にあったといえる。そして、実際には職務給型の給与制度が同様の機能を果たしてきたこと、さらに職務の任用に際しては「成績主義」が採用されていた(国家公務員法第33条、地方公務員法第15条)ことを踏まえるならば、橋本の主張は不正確であると言わざるをえない<sup>30)</sup>。

それにも関わらず、問題は公務員型の給与・人事「制度そのもの」に由来するとの認識が打ち出され、その見直しが主張されるという論理になっていた点に、橋本の議論の問題点があったといえよう。さらに橋本の議論には給与保障の観点や方法論がみられないことから、2000年以降の介護報酬のマイナス改定にとって適切な主張でありこそすれ、マイナス改定に対抗する議論にはなりえないものであった<sup>31)</sup>。

## (2) 「新たな人事管理システム」に関する提起

1990年代に入り「新たな人事管理システム」について積極的に検討を行ってきたのが全国社会福祉施設経営者協議会(以下、経営協)である。この組織による提起も、一部社会福祉法人経営者の立場からの対応策の提起として注目されるべきものである。同組織は1980年代から様々な活動を展開してきたが、人事・労務管理に関連して注目すべきは1994年に設置された「人事・給与問題検討小委員会」であり、これ以後人事考課制度の導入について積極的な検討が開始された<sup>32)</sup>。さらに1996年には日経連との共同で「人事システム研究会」が経営協内に発足し、その検討結果として『選ばれる福祉サービスの人事

システム』（1999年）が出版された。同書では「なるべく多くの社会福祉施設に共通する内容を取り入れたトータル人事管理システムの実例を示し、これをもとに自分の施設の実体にあわせて一部変更する程度で、より多くの社会福祉施設にすぐにでも導入可能なモデルシステムを提言する」ことを目的に委員会が重ねられた経過が紹介されている<sup>33)</sup>。

同書の冒頭で武居敏（聖隷福祉事業団理事長—当時）は、経営主体の多様化と競争が求められる環境下の経営管理について「理念をないがしろにして利潤を追求することではなく、理念を実現するため必要な財源を確保すること」であると述べ、1980年代から行われていた措置費の弾力運用や介護保険法の制定による措置制度から契約制度への移行が「限られた財源を適切に配分していかに理念を実現するかという経営能力」を要請するとの認識を示した<sup>34)</sup>。また「規制緩和による自由とさまざまな供給主体との競合という時代になったら、従来のように経営という認識がないままに今ある財源を使い切るような経理内容は許されないでしょう。自由化とリスク、規制緩和と責任という傾向のなかで、これからの社会福祉の経営管理は、端的にいって、質の良いサービスをいかに安く提供するかが課題です<sup>35)</sup>と述べていた。

ここで人事・労務管理は社会福祉事業体における経営管理の中核に位置づけられている。その要諦は「採用から退職まで法律や規則に則った公正な処遇でかつ組織に活力を与える処遇をし、より良いサービスを提供するために職員個々と組織の能力を高め、職場のモラルが高く職員のやる気があるが、しかし給与総額は抑えられること」であり、「そのための具体的な方法論が求められている<sup>36)</sup>とされた。こうした文脈で提起される「トータル人事管理システム」に位置づけられたのが人事考課制度およびそれに連動した給与体系であり、人件費の配分方法の改革が人件費管理のポイントであるとされた。

加えてこの提起には「給与総額の抑制」という観点が見られる点も重要である。社会福祉事業運営

（経営）に関して武居が書いた論稿でも明確に述べられている点であるが<sup>37)</sup>、それは日経連が同時期に主張し続けていた総額人件費管理の発想を社会福祉法人経営へ導入しようとするものであったといえる。日経連が提唱していた総額人件費管理とは、総額人件費（現金給与総額と現金給与以外の人件費から算出される）の従業員に対する配分を、人事評価に基づいて「適正」に行うとするものである<sup>38)</sup>。注目すべきは、グローバル化に対応した日経連の主張が、大手社会福祉法人の経営者によって社会福祉法人経営の論理に持ち込まれたことである。

### （3） 2000年以降の人事・労務管理制度見直しの実態

2000年以降の人事・労務管理制度の見直しの実態をふたたび林の調査結果からみていきたい。この点について林は「金銭的柔軟化」という観点から、①賃金決定基準の柔軟化（公務員俸給表からの離脱）、②基本給の柔軟化（職能給の導入）、③賞与の支給基準の柔軟化（人事院勧告からの離脱）、④人事考課制度の導入、⑤人事制度・職能資格給制度の導入、の5点について、一部1989年と2001年の調査結果を比較した上で、以下の内容を指摘していた<sup>39)</sup>。

①職員の基本給決定にあたって「公務員の俸給表に準ずる」施設が54.8%から30.9%へと減少する一方で、「法人独自の基準による」施設が9.9%から26.9%に増加しており、俸給表離れが進んでいること。②平成13年の調査結果で職能給の導入状況について「すでに導入している」（13.5%）、「導入を予定している」（20.3%）、「導入を検討している」（43.0%）という結果がみられることから、全体の4分の3以上の施設が職能給の導入に向けて前向きに取り組んでいること。③賞与の支給基準について「人事院勧告の基準に準じている」が61.9%みられるものの、「人事院基準に成果主義を加味している」（28.1%）、「成果主義のみによっている」（7.4%）との結果から、成果主義の導入が賞与の柔軟化を促進する可能性があること。④人事考課制度の有無について「ある」

(19.8%), 「導入を予定している」(15.7%), 「導入を検討している」(43.5%) を合わせると79%が導入に前向きな態度をとっていること。⑤職能資格給制度への対応について, 「すでに導入している」(13.3%), 「導入を予定している」(13.8%), 「導入を検討している」(48.1%) との結果から, 4分の3の施設が導入を考えており, その結果職員間の競争原理が働くこと。以上の5点を挙げている。

さらに林は2006年にも同様のアンケート調査を実施しているので, 合わせて参照しておきたい<sup>40)</sup>。まず「人事考課制度の有無」について, 2001年の調査結果と比較して人事考課を導入済みの施設が23.2ポイント増加していることを指摘している。なお, 実施種別としては特別養護老人ホームにおいて「ある」と回答した結果が最も多く(53.7%), 人事考課制度の導入が進んでいる実態が確認されている。「職能資格制度の導入」については人事考課制度の導入に伴い「すでに導入している」施設が13.3%から30.3%へと増加しており, 「導入を予定している」(10.8%), 「導入を検討している」(33.9%) という結果をふまえると, 更なる増加が予想されることを指摘している。「基本給の決定方法」についても2001年調査と比較して「法人独自の基準による」が26.9%から48.4%へと大幅に増加し, 他方で「公務員の俸給表に準ずる」(30.9%→19.5%), 「公務員の俸給表に法人独自の基準を加味している」(34.5%→23.6%) と減少していることから, 公務員の俸給表を基準とすることからの離脱が進行していることを指摘する。「職能給の導入」については, 「すでに導入している」が13.5%から32.6%へと増加し, 「導入を予定している」(9.1%), 「導入について検討している」(29.4%) という結果から, 職能給の導入が進んでいくとの予想が示されている。

以上の変化は人件費抑制への直接的な影響を示すものではない。しかし実際に人件費抑制の文脈で提起されたものであり, 次節でみる実態を踏まえるならば, 介護労働者の給与・人材確保問題を生み出した重要な要因だと考えることができる。

#### 4. 特別養護老人ホームにおける人件費及び収支差率の2000年前後の変化と介護報酬のマイナス改定

##### (1) 2000年前後の介護労働者の給与額の変化と現在までの推移

介護労働者の給与額は, 措置制度から契約制度へと移行した2000年4月以降, どのように変化してきたか。この変化について, 村上一美は1999年に新設された福祉職俸給表の導入状況を検討するなかで, 「福祉事業従事者の平均所定内給与月額, 平成12年が224,726円だったのに対し, 平成14年では199,500円と, 約1割強下がって」<sup>41)</sup> いる実態を指摘していた。

ここで2004年以降の介護労働者の給与額の推移についてもみてみると(表2), 一定の増減はみられるが2013年度においても全体平均が22万円未満であり, 2000年時点の給与額に達していないことが確認できる。加えて一般労働者との格差が10万円程度開いたまま推移し続けていることが分かる。介護報酬削減によって更なる「効率化」が要請され実際に介

表2 介護労働者の平均所定内賃金の推移 (単位: 円)

年度	全体	訪問介護員	介護職員	一般労働者
2004	203,600	180,200		301,600
2005	204,760	185,970	187,680	302,000
2006	213,837	191,250	193,663	301,800
2007	214,886	186,863	192,587	301,100
2008	216,489	191,485	196,013	299,100
2009	212,432	187,804	192,920	294,500
2010	216,494	189,718	196,142	296,200
2011	216,086	188,975	195,247	296,800
2012	211,900	183,843	193,253	297,700
2013	212,972	188,208	194,709	295,700

出典: (財) 介護労働安定センター「介護事業所における労働の現状」各年版に基づき作成。なお数値は「月給の者」の所定内賃金を参照している。また2005年度から2007年度までの一般労働者のデータは賃金構造基本統計調査の結果を参照した。

介護報酬の範囲内での対応が行われた結果であるといえる。

(2) 介護保険制度期の特別養護老人ホーム経営における収支の実態と介護報酬のマイナス改定

2000年以降、各種介護保険事業の中でも相対的に多くの剰余金が生じたのは特別養護老人ホームであった。その実態は「介護事業経営実態調査結果」の各年版から確認できる。同調査は「介護保険法では、介護報酬は各々のサービスの平均費用の額を勘案して設定することとしていることから、各々の介護サ

ービスについての費用等についての実態を明らかにし、介護報酬設定のための基礎資料を得ることを目的」に実施されているものであり、厚労省ではこの結果を参照しつつ介護報酬の改定が行われている。表3は同調査に基づき介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）の事業費総額に占める給与費割合と収支差率<sup>42)</sup>の推移を示したものである。

表3のとおり、特別養護老人ホームにおいては1999年の時点で給与費の割合が69%、収支差率<sup>43)</sup>が3.3%であった。これは措置制度期の特別養護老人ホーム経営において一般的にみられた「人件費7割」という認識を証明する結果となっている。しかし2002年には給与費割合が55.5%となり収支差率が14.6%へと変化した。すなわち給与費の割合が減少し収支差率が増加したのである。特別養護老人ホームを経営する社会福祉法人によって人件費が見直された結果、剰余金の確保が行われた実態を示すものであるといえる<sup>44)</sup>。

だが厚労省はこうした経営状況のもとで発生した収益（黒字）の実態をふまえ、2003年・2005年（前倒し）・2006年と介護報酬のマイナス改定を行っていった。表4は介護報酬改定率（全体）<sup>45)</sup>の推移を示すものである。また表5は2006年までの特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）の介護報酬改定内容の詳細であるが、大幅にマイナス改定が行われ

表3 介護老人福祉施設の給与費割合と収支差率の推移（単位：％）

調査実施年	1999	2002	2005	2008	2011	2014
給与費割合	69.0	55.5	55.1	60.8	57.5	57.6
収支差率	3.3	14.6	13.6	3.4	9.3	8.7

註：1999年は参考値。

出典：厚生労働省老健局老人保健課「介護事業経営実態調査結果」, 「介護老人福祉施設（総括表）」の各年版の結果に基づき作成。

表4 介護報酬改定率の推移（単位：％）

年度	2003	(2005)	2006	2009	2012	2015
改定率	▲2.3	▲1.9	▲0.5	3.0	1.2	▲2.27

註：2005年は前倒し改定。

出典：厚生労働省資料より作成。

表5 特別養護老人ホームにおける介護報酬単価等の変遷（居住費は多床室）

	創設時（00年4月）		03年4月改定		05年10月前倒し改定		06年4月改定	
	基本給付	食事加算	基本給付	食事加算	基本給付	食住費負担	基本給付	食住費負担
	単位	円	単位	円	単位	円	単位	円
要介護 ①	796	2120円	677	2120円	659	1380+320円	639	1380+320円
②	841		748		730		710	
③	885		818		800		780	
④	930		889		871		851	
⑤	974		959		941		921	
利用者負担	1割	760円	1割	780円	1割	1700円	1割	1700円

原注：食事は適時適温、管理栄養士の配置

出典：廣末利弥「介護労働者の実態と介護保険制度一豊かで希望に溢れる福祉現場を築くために」(佛光大学『福祉教育開発センター紀要』第5号, 2008年) 5項より。

た結果、現場に甚大な影響を与えた<sup>46)</sup>。

介護報酬のマイナス改定の背景には、次のような厚労省の考え方が関係しているものと思われる。2006年の「社会福祉法人経営研究会」の検討内容に関する座談会で、社会・援護局長（当時）であった中村秀一は次のように述べている。すなわち社会福祉に関する諸改革、行財政改革や社会保障制度の見直し等の政府全体の改革が進行する状況下で、1つには「福祉あるいは介護に関する制度改革を進めていく」立場をとり、もう1つは「財政の基礎的収支均衡を図るために社会保障費の削減をという要請、三位一体改革による補助金改革、政策金融の見直し、あるいは規制改革による参入規制の撤廃に伴う営利企業と非営利法人とのイコールフットィング論など、政府全体の立場から社会保障に向けられた要請に応じていくという立場<sup>47)</sup>をとる、と。この発言から、厚労省は国民の生存権保障を一義的な責任として認識するのではなく、「政府全体」の要請に応じていくことを重視しており、介護報酬もこの方針に制約されていると考えることができる。

### (3) 給与・人材確保問題に関する介護労働者及び介護事業所の意識

以上までにみてきた経過の中で、介護に関わる労働者側の給与問題に対する意識や介護事業所の人材確保問題に関する意識として、どのような内容がみられてきたか。いくつかの調査結果から確認しておきたい。

労働者の側の意識について。まずは財団法人社会福祉振興・試験センターが報告している『介護福祉士等現状把握調査の結果について』（2008年）をみてみよう<sup>48)</sup>。同調査によれば「福祉・介護分野の仕事を辞めた理由」として「給与等の労働条件が悪いため」が32.2%、「福祉・介護分野へ復帰する上で改善してほしいこと」として「資格に見合った給与水準に引き上げる」が65.3%、「就職する際の就労先の対象としての福祉・介護分野に関する検討の有無とその理由」では福祉・介護分野を検討しなかった

理由として「給与・諸手当が低かった」が35.3%、「福祉・介護分野へ就労する上で改善して欲しいこと」として「資格に見合った給与水準に引き上げる」が69.8%という結果となっている。注目すべきは、それぞれが各設問の中で最多の回答項目となっている点である。ここには労働者の給与の低さに対する問題意識と労働の対価としての給与水準への不満感が明確に表れている。

続いて介護分野における非正規雇用に関する問題を野寺康幸の議論<sup>49)</sup>からみてみよう。野寺は「非正規社員の労働条件の悩み・不安・不満」に関する介護労働安定センターの調査結果から、勤務時間が正社員と同じ非正規社員の悩みとして「正社員になれない」と回答した割合（36.9%）が、勤務時間が正社員より短い非正規社員による回答の割合（10.5%）と比べて大幅に上回っていることを指摘している<sup>50)</sup>。

加えて近年、介護労働者の将来の見通しが立ちにくい状況が問題視され、キャリアパスの構築が必要であるとの主張が展開されている。しかし、それはどこまで有効性をもつものか。介護労働安定センターが2007年に実施した「介護施設雇用管理実態調査」によれば、施設で働く介護職員（管理職を除く）の場合「管理職になりたい」者は7.5%、「管理職にはなりたくないが主任等にはなりたくない」者は8.6%に過ぎず、「管理職や主任等にはなりたくない」者が46.0%に上っている。この点を踏まえて野寺は「職場内での昇進は、必ずしもモチベーション向上に役立つわけではないことになる」と指摘しているが、この見解は労働者の意識を補足的に示しているものと捉えることができる<sup>51)</sup>。処遇改善加算の条件に位置づけられながら推進されるキャリアパス構築であるが、その財源的な裏付けは政府による介護報酬の管理状況に規定され続けている点に注意しなければならない。なお介護事業所では介護報酬の水準が低いために十分な賃金を支払うことができない状況にあることが、介護労働安定センターの調査結果で示されている<sup>52)</sup>。

最後に、人材不足に関する事業者側経営者の意識

表6 介護事業所における従業員の不足感（単位：%）

年度	全体	訪問介護員	介護職員
2005	—	47.8	27.2
2006	52.5	63.1	45.2
2007	59.7	75.2	55.7
2008	63.0	75.2	55.5
2009	46.8	64.3	38.4
2010	50.3	65.9	40.4
2011	53.1	70.3	44.9
2012	57.4	67.9	47.9
2013	56.5	73.6	51.4

註：「不足感」とは「大いに不足」「不足」「やや不足」の結果を合わせたものを指す。

出典：（財）介護労働安定センター『介護事業所における労働の現状』各年版から作成。

をみておきたい。この点については介護労働安定センターによる、介護事業所の従業員の過不足状況に関する調査結果（表5）からみることができる。変動はみられるものの、2007年度の調査結果以降、訪問介護員については6割から7割、介護職員については4割から5割の事業所が「不足している」と回答している。

### おわりに

本稿では社会福祉法人の人事・労務管理改革と介護労働者の給与・人材確保問題との関連性について、歴史的経過と実態をふまえて検討してきた。以下、要点をふり返るとともに今後の課題を明らかにしておきたい。

措置制度下の社会福祉法人経営においては、政府による管理・統制システムや下請化現象の克服が課題として認識されていた。1970年代半ばから「福祉見直し」をめぐって財政見直しを図る立場からの主張と社会福祉供給体制の見直しを提起する立場からの主張がみられた。本論文で取り上げた一部の社会福祉法人経営関係者は後者の立場から上記の課題克服を念頭に主張を行っていったが、政策主体が進め

る抑制的な福祉見直しの方針に適合的な論理を内包していた。

1990年代に入り、介護保険制度の創設や社会福祉基礎構造改革によって政策主体を中心に競争的経営環境の形成が進められた。社会福祉基礎構造改革期には、社会福祉法人の経営環境と人事・労務管理改革に関わる法制度上の変化があった。しかし、これに先立ち競争的経営環境に対応していく方策として一部の社会福祉法人経営関係者から提起されていたのが人事・労務管理改革であった。本稿ではパートタイム労働者の活用強化論、公務員型給与・人事制度の見直し論、「新たな人事管理システム」に関する提起の3点で整理し検討したが、いずれも人件費の抑制へとつながる提起であった。この点に加えて2000年以降に人事・労務管理改革が具体化されてきた実態をみた。結果として、特別養護老人ホームを例にみたように、人件費は抑制され剰余金が生まれた。これに対して政府は「適正化」の名の下で介護報酬のマイナス改定を行っていった。その結果、介護労働者の給与は低水準に抑制されていた。また、そのことが人材確保問題へとつながっていることを労働者や事業者経営者の意識からみてきた。

以上の検討を通じて、社会福祉法人の人事・労務管理改革と介護労働者の給与・人材確保問題との関連性が明らかとなった。そしてまた、社会福祉法人経営関係者と政策主体との相互作用の中で、介護労働者の給与・人材確保問題を生成する構造が生み出されている側面があることも指摘しておきたい。

現場労働者の労働条件・労働環境保障が社会福祉事業体のミッションを具体化していく上で不可欠であることは、歴史的にも近年の各種調査結果からも明らかである。この点を踏まえるならば、本稿では検討の対象としなかった、社会福祉が一義的には国民の権利保障のためにあると捉える経営者組織の運動<sup>53)</sup>がもつ意義やインパクト、あるいは福祉労働者や当事者による福祉運動の影響についても検討していく必要がある。今後の研究課題としたい。

## 注

- 1) たとえば、福祉労働・福祉経営共同研究会編『民間社会福祉事業と公的責任—社会福祉法人の展望をさぐる』(かもがわ出版, 2003年), 横山壽一『社会保障の市場化・営利化』(新日本出版, 2003年), 同『社会保障の再構築—市場化から共同化へ—』(新日本出版, 2009年), 芝田英昭『新しい社会保障の設計』(文理閣, 2006年), 伊藤周平『介護保険法と権利保障』(法律文化社, 2008年), 石倉康次「第8章 社会福祉施設・事業の経営をめぐる論点と課題」河合克義編著『福祉論研究の地平—論点と再構築』(法律文化社, 2012年所収)等が挙げられる。
- 2) 本稿で業界団体として想定しているのは、全国社会福祉協議会(全社協), 全国老人福祉施設協議会(老施協), 全国社会福祉施設経営者協議会(経営協)である。
- 3) なお本稿で用いる「措置制度期」とは主に措置制度に基づいて高齢者福祉事業が行われていた1950年代から2000年4月以前を指し、「介護保険制度期」は主に介護保険制度に基づいて高齢者福祉事業が行われるようになった2000年4月以降を指す。また「社会福祉基礎構造改革期」は、社会福祉基礎構造改革の検討が始まった1997年から社会福祉法が改正され一部実施された2000年4月までを指す。
- 4) 北場勉「『日本の公私関係』の成立と内在的制約」小笠原浩一・武川正吾編『福祉国家の変貌—グローバル化と分権化のなかで』(東信堂, 2002年所収) 113項
- 5) 同上 118-119項
- 6) 1962年の「全国社会福祉大会」で民間社会福祉事業の問題点として指摘されていたことを、全国社会福祉協議会『社会福祉法人の現状と課題』(1979年) 14-16項から確認できる。
- 7) 経済審議会総合部会企画委員会第二グループ『成長率低下のもとでの福祉充実と負担』(1975年7月), 財政制度審議会『社会保障についての報告』(1975年12月), が挙げられる。
- 8) 全国社会福祉協議会社会福祉懇談会『これからの社会福祉—低成長下におけるそのあり方—』(1976年3月)が挙げられる。この中で三浦は報告書の執筆を担当していた。
- 9) 例えば、全国社会福祉協議会・施設制度基本問題研究会『新たな福祉施設活動の展開』(社会福祉法人全国社会福祉協議会・福祉部, 1983年), 社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国社会福祉施設経営者協議会『社会福祉施設経営の活性化をめざして』(全国社会福祉協議会, 1988年), 「福祉施設の『再生産システム』の確立をめざして—社会福祉施設運営問題検討会報告」(『経営協』132号, 1995年3月) 10-13項, 社会福祉法人全国社会福祉協議会・介護サービス実施法人の経営改革に関する調査研究委員会編『介護サービス法人の経営改革』(全国社会福祉協議会, 1998年)などを参照。
- 10) 横山壽一「現代の政策動向と日本の特質」真田是監修, 唐鎌直義・河合克義・宮田和明・横山壽一編『講座・21世紀の社会福祉①国民生活と社会福祉政策』(かもがわ出版, 2002年) 163項。また、関連する内容が宮田和明『現代日本社会福祉政策論』(ミネルヴァ書房, 1996年)の第3章・第4章で詳しく検討されている。
- 11) その政策・制度設計に関わる議論の経過については、介護保険制度史研究会編『介護保険制度史—基本構想から法施行まで』(社会保険研究所, 2016年), 炭谷茂編『社会福祉基礎構造改革の視座—改革推進者たちの記録』(ぎょうせい, 2003年)などが参考になる。
- 12) ここでは詳しく取り上げることができないが、給与算定における公的基準が不明確化する一方で、その代替モデルとして1999年に設けられた「福祉職俸給表」がある。この点については村上一美「福祉職俸給表に期待された役割とその実情」高木絃一・砂山克彦・今野順夫『伊藤博義先生古希記念論文集 福祉の現場—実践と発言』(信山社出版株式会社, 2004年所収)を参照されたい。
- 13) 「特別養護老人ホームにおける繰越金等の取扱い等について」(平成12年3月10日老発大188号厚生省老人保健福祉局長通知)による。
- 14) 本稿で取り上げた人件費の問題および人事労務管理改革の論点全てに研究者の立場から言及しているものとして小室豊允『ポスト措置時代の福祉経営戦略』(筒井書房, 1998年)が挙げられる。詳

- 細は別稿で検討する予定であるが、小室は社会福祉法人経営に関わる諸団体との関係をもちながら、社会福祉法人経営のあり方や社会福祉改革の内容等に関する業界内部の議論に一定の影響を及ぼしたと考えられる。
- 15) 厚生省社会・援護局企画課監修『1999年版社会福祉法人の手びき』（第一法規出版株式会社、1999年）579項を参照。
  - 16) とはいえ1992年の「社会福祉事業法及び社会福祉施設職員退職手当共済法の一部を改正する法律」（福祉人材確保法）において、すでに人材確保の方策としてパートタイム労働者の活用が政府によって主張されていた経過もある。
  - 17) 社会福祉法人全国社会福祉協議会「介護サービス実施法人の経営改革に関する調査研究委員会」編『介護サービス法人の経営改革』（社会福祉法人全国社会福祉協議会、1998年）248項。
  - 18) 同上
  - 19) 同上 248-249項。なお引用文中の「付加サービス」とは、介護保険の保険給付対象外のいわゆる「上乘せ」で提供されるサービスのことを指している（同書142項を参照）。
  - 20) 林和彦「社会福祉施設の規制緩和と労働の柔軟化」（『賃金と社会保障』No.1344、2003年）9-10項。
  - 21) 同上 11項。なお、1989年の調査結果は、林和彦「民間社会福祉施設における人事・労務管理の実態」（『経営協』vol.69、1990年2月）2-21項に一部整理されている。
  - 22) 同上 12項
  - 23) 橋本正明「介護保険と社会福祉サービスの新展開」三浦文夫・橋本正明・小笠原浩一編『社会福祉の新次元—基礎構造改革の理念と針路』（中央法規出版、1999年所収）
  - 24) 同上 55項
  - 25) 橋本正明「転換期における福祉経営を考える」福祉経営研究会編『介護保険時代の福祉経営を考える』（中央法規出版、2000年所収）
  - 26) 同上 48項
  - 27) 同上
  - 28) 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五〇年史—記述篇』（厚生問題研究会、1988年）1177-1178項、同1715-1716項。石倉康次「社会福祉事業の経営学」國島弘行・重本直利・山崎敏夫編『現代社会を読む経営学①「社会と企業」の経営学—新自由主義的経営から社会共生的経営へ—』（ミネルヴァ書房、2009）195頁、を参照。
  - 29) 成瀬龍夫「福祉補助金と民間施設経営」成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆『福祉改革と福祉補助金』（ミネルヴァ書房、1989年）参照。
  - 30) 当時の実態については関連する文献で次のように記されている。「職階制は、国家公務員についても地方公務員についても未実施であるが、職をなんらかの方法で分類し整理し、それに基づいて組織管理や給与の決定あるいは任用を秩序よく行う必要がある。現在、職階制に変わってほぼその役割を果たしているのは給与制度であり、特に昭和32年以降、職務給を基本とする給与制度が確立されてから、給与制度が実質的に職階制に相当する機能を果たしている」と。柳克樹編「地方公務員法」園部逸男監修・栗田久喜・柳克樹編『注解法律学全集⑤国家公務員法・地方公務員法』（青林書院、1997年）93項。ただし、橋本が公務員の人事において慣例的に行われていた運用の仕方を「公務員型の人事制度」と表現していたとすればこの限りではない。
  - 31) 清沢聖子「特別養護老人ホームに見る、社会福祉法人における介護労働者の人権について」（『ゆたかなくらし』No.297、2006）27-30項、の報告から労働者の権利保障に対する橋本の消極的なスタンスを垣間見ることができる。
  - 32) 全国社会福祉協議会法人振興部「創立30周年を迎えた全国経営協のこれから〈上〉」（『月間福祉』95[1]、2012年）92項
  - 33) 日経連・社会福祉懇談会人事システム研究会編『選ばれる福祉サービスの人事システム—人事考課・賃金制度・人材育成（介護施設・知的障害者更生施設編）』（中央法規出版、1999年）vii項
  - 34) 同上 vi項
  - 35) 同上
  - 36) 同上 vii項
  - 37) 『新版・社会福祉学双書』編集委員会編『社会福祉施設運営（経営）論』（全国社会福祉協議会、2001年、2008年）を参照。なお、浦野正男編著

- 『社会福祉施設経営管理論』(全国社会福祉協議会, 2016年) 254-256項の内容から, この観点が現在も維持されていることが分かる。また, 先のパート活用論でも取り上げた『介護サービス法人の経営改革』(234項)でも年功給与体系の弊害に対する指摘や職能給制度の導入に関する主張がみられる。すなわち, 本節でみてきた一連の見直しに関する論点は, それぞれに関連性を有していたといえる。
- 38) 日経連労働問題研究委員会編『平成12年版 労働問題研究委員会報告』(日経連出版部, 2000年) 参照。また総額人件費管理の問題点を指摘したものととして牧野富夫監修・労働運動総合研究所編『財界新戦略と賃金』(新日本出版社, 1997年)が参考になる。
- 39) 林 前掲論文 13-17項
- 40) 全国社会福祉協議会・中央福祉学院『社会福祉法人の人事労務管理』実態調査(アンケート)の結果の概要について』(全国社会福祉協議会『月刊福祉』90(8), 2007年7月) 53-55項
- 41) 同上 566項
- 42) 収支差率の数値は「損益B」(=収益B[介護事業収益-国庫補助金等特別積立金取崩額+介護事業外収益]-費用A[介護事業費用-国庫補助金等特別積立金取崩額+介護事業外費用+特別損失])を参照している。なお平成11年調査のデータは平成14年の調査結果の参考資料として掲載された「介護報酬に関する実態調査報告」(平成11年4月)における「特別養護老人ホーム」の項目に基づいている。
- 43) 1999年の損益Bは, 収益B(事業収益-引当金戻入)-費用A(事業費用+事業外費用-引当金繰入-当期繰越金)で算出されている。
- 44) 介護労働安定センターによる調査報告書『介護事業所における労働の現状』の2005年度版・2006年度版では「効率化」の内実を問う質問項目の結果が示されており, 特に2005年においては「人件費」が高い割合で挙げられていることも付記しておく。
- 45) 介護報酬の改定率は, 当該介護報酬改定の前年までに設定されていた各種介護保険サービスの報酬単価を100として, 同一のサービスに対する改定後の新たな報酬単価の割合を求めた際の, 改定前と改定後の割合の増減によって表される。なお「改定率(全体)」は, 介護保険制度に基づいて提供される在宅サービス, 施設サービス等各種サービスの報酬単価の改定率(±)を合計し, その平均値を求めたものである。
- 46) 2003年の介護報酬改定からいわゆる「ユニットケア」を実施する小規模生活単位型特別養護老人ホームのサービス費が新設されており, 従来型の施設とは異なる報酬単価である点に留意が必要である。なお, 特別養護老人ホーム経営における介護報酬改定の影響については廣末利弥「介護労働者の実態と介護保険制度—豊かで希望に溢れる福祉現場を築くために—」(『福祉教育開発センター紀要』第5号, 2008年) 1-10項, 北垣智基「介護保険制度下における高齢者介護従事者の給与問題へのアプローチ—特別養護老人ホームにおける給与保障の取り組みをめぐる実態から—」(立命館大学産業社会学会『立命館大学社会学研究科修士論文選集』第3号, 2009年) 59-83項を参照されたい。
- 47) 社会福祉法人経営研究会編『社会福祉法人経営の現状と課題—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業』(全国社会福祉協議会, 2006年) 1項
- 48) 社会福祉振興・試験センター『介護福祉士等現状把握調査の結果について』(2008年)
- 49) 野寺康幸編『危機にある介護労働—これからの介護・雇用管理入門』(労働新聞社, 2008年)
- 50) 同上 51項
- 51) 同上 62項
- 52) 「介護サービスを運営する上での問題点」(複数回答) 介護保険サービス型別, 「今の介護報酬では十分な賃金を支払うことができない」の回答結果を参照。介護報酬改定の問題を指摘する議論として堤修三『介護保険の意味論—制度の本質から介護保険のこれからを考える』(中央法規出版, 2010年)も参照。社会福祉法人の「内部留保」をめぐる問題については公益社団法人全国老人福祉施設協議会「社会福祉法人の内部留保の誤解を正す—1.8兆円(平均3億円)は, 制度上, 必然的に生まれたもの—」(『月刊老協』Vol.497, 2013

年) 34-40項で誤解であることが指摘されている。松原由美「介護保険施設の経営についての理論的・実証的研究」(日本福祉大学大学院福祉社会開発研究科博士論文, 2013年)でまとまった考察が行われている。北垣智基・鴻上圭太・藤本文朗編『未来につなぐ療育・介護労働—生活支援と発達保障の視点から』(クリエイツかもがわ, 2014年) 204項でも若干であるがふれている。

53) 例えば, 社会福祉施設経営者同友会や21世紀・老人福祉の向上をめざす施設連絡会(21・老副連)等がこれにあたる。付言しておけば, 老施協や経営協も運動体としての側面を有しており, その規模からみても有力な業界団体である。ただし, 本稿では本文で取り上げたような問題点もあることを明らかにするため, 批判的検討の対象として取り上げた。

## A Study of Relations between Labor Management Reform in Social Welfare Juridical Person Organizations and Low Income and Manpower Shortage among Elder-Care Workers

KITAGAKI Tomoki<sup>i</sup>

**Abstract** : The purpose of this paper is to explore relations between labor management reform of organizations categorized as a social welfare juridical person, and the low income situation and shortage of elder-care workers. Problems pertaining to Japanese social welfare administration reform have been extensively investigated. Such studies have been focused on roles of the government and contents of reforms, because these factors were regarded reasons for the low income and manpower shortage among elder-care workers. However, that's not the whole story. In this paper, we consider labor management reform by proprietors of social welfare juridical person organizations. This reform is aimed at dealing with institutional reforms set by the government. In conclusion, we suggest that problems of low income and shortage of elder-care workers occur due to subjective involvement of proprietors of social welfare juridical person organizations.

**Keywords** : social welfare juridical person organizations, elder-care workers, low income, manpower shortage, labor management reform

---

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University