

2020年11月2日 全7頁

# 介護離職ゼロを支える在宅介護サービス

## テレワークが家族の介護負担をかえって増加させる懸念

政策調査部 研究員 石橋 未来

### [要約]

- 2020年代初めの達成を目指していた介護離職ゼロは未だ達成できていない。介護職員数や介護の受け皿は増えたが、それ以上に介護需要は増大しており、介護離職を減らすには不十分だ。また、介護の受け皿を増やすだけでは、介護離職はなくなる。多くの企業が仕事と介護の両立を支援する制度を導入しているが、利用が広がっていない。
- そうした中、新型コロナウイルス感染拡大に伴う緊急事態宣言によってテレワークが急速に広がった。テレワークは仕事と介護を両立させる働き方の一つとして期待される。ただし今後、自宅での介護が増えていく中で、在宅勤務する家族によるインフォーマルサービスに介護が依存するような状況になれば、テレワーク主体であっても介護離職に迫られるケースが想定される。
- 介護離職を減らすには、柔軟な働き方を定着させることはもちろんだが、在宅介護が増えることを見据え、介護保険サービスと介護保険外サービスの両面から在宅介護サービスを拡充することが不可欠だ。

## 2020年の介護離職はさらに増加している可能性がある

厚生労働省「2019年（令和元年）雇用動向調査結果の概要」で示されている離職理由が「介護・看護」である離職者の割合から算出すると介護離職者数は10.2万人である（図表1）<sup>1</sup>。これは第二次安倍内閣発足以降で最も高い水準であり、増加傾向にあるようにもみえる。介護離職ゼロ<sup>2</sup>は未だに達成できていない。

介護離職者は、「医療、福祉」や「サービス業（他に分類されないもの）」、「宿泊業、飲食サービス業」に多く、これらの産業が仕事と介護を両立しにくい環境にある様子が窺える（図表2）しかも、足下、宿泊業や飲食サービス業などでは、新型コロナウイルスの感染拡大による雇用環

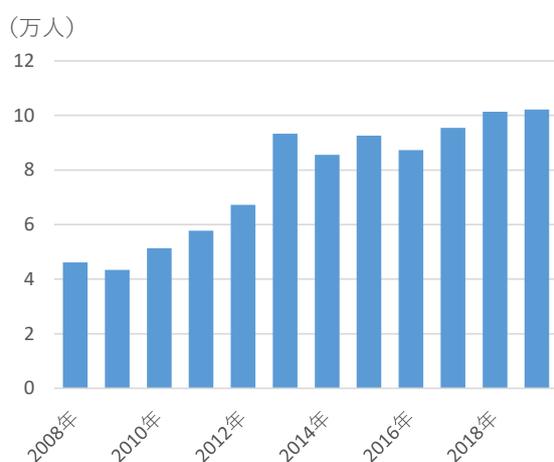
<sup>1</sup> 男女別の離職者数と離職理由別割合から算出。

<sup>2</sup> 2020年9月16日に総辞職した安倍内閣は、いわゆる「新・三本の矢」の一つに「安心につながる社会保障」を掲げ、「介護離職ゼロ」を目指していた。

境の悪化が特に深刻であり、失業者だけでなく休業者も多い<sup>3</sup>。特に、新型コロナウイルス感染拡大の影響で思うように介護サービスの提供が受けられないような場合においては、営業自粛に伴う自宅待機や休業をきっかけに家族による介護を増加させている可能性がある。統計に表れる2020年の介護離職はさらに増加している懸念があるだろう。なお、厚生労働省「平成29年就業構造基本調査」によると、介護をしている雇用者は、日常的な介護の頻度が「週に6日以上」になると就業休止（離職）を希望する者の割合が最も高くなる。

本稿では、介護離職を減らすためには、柔軟な働き方の定着に加え、テレワークが普及する中では在宅介護を支える多様なサービスの拡充がなおさら不可欠であることを述べる。

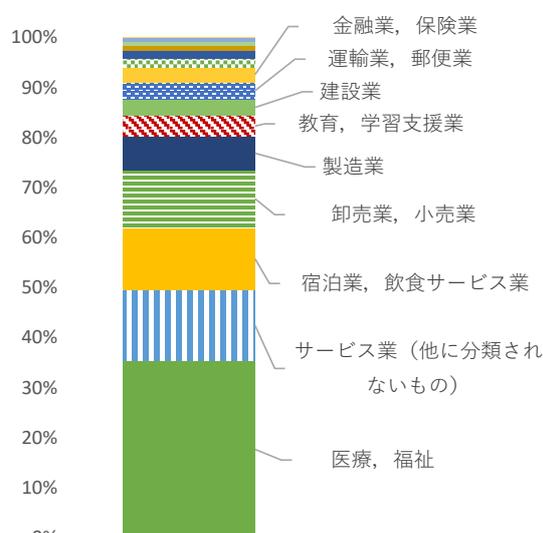
図表1 介護離職者数



(注) 2019年は離職者数と離職理由が「介護・看護」である離職者の割合から大和総研が算出。

(出所) 厚生労働省「雇用動向調査」より大和総研作成

図表2 産業別、介護離職者割合 (2018年)



(出所) 厚生労働省「雇用動向調査」より大和総研作成

## 介護職員数や介護の受け皿は増えたが、需要を満たすには不十分

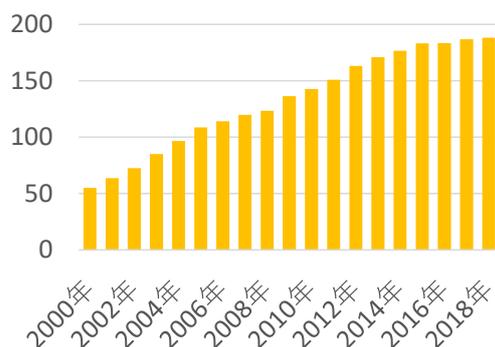
2016～2018年の3年間で介護職員は5.1万人増えた(図表3)<sup>4</sup>。また、特別養護老人ホーム(特養)の利用者数は2016～2019年の4年間で5.3万人増加した<sup>5</sup>。介護職員数や介護の受け皿が増えたこともあり、特養の入所待機者数は、2016～19年度で約3,000人減少したが(図表4)、要介護3以上の認定者数(65歳以上)の増加スピードは速く、2016～18年度の3年間で11.7万人も増えた(厚生労働省「介護保険事業状況報告」)。団塊の世代の後期高齢者入りが目前に迫るなど今後のさらなる需要増大を踏まえると、供給体制の拡充は十分とはいえないだろう。

<sup>3</sup> 2020年9月の休業者数197万人のうち約1割に当たる18万人が宿泊業や飲食サービス業の休業者である(総務省「労働力調査(基本集計)2020年(令和2年)9月分」)。

<sup>4</sup> 介護予防・日常生活支援総合事業に従事する介護職員数を除く。それを含めると2016～2018年の3年間で介護職員は13.9万人増えた。

<sup>5</sup> 介護福祉施設サービスと地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護の利用者数の合計(厚生労働省「令和3年度介護報酬改定に向けて(地域包括ケアシステムの推進)」第177回社会保障審議会介護給付費分科会資料3(令和2年6月1日))。

図表3 介護職員数（万人）



（注）2018年は一定の方法で推計された参考値。  
 （出所）厚生労働省「令和3年度介護報酬改定に向けて（介護人材の確保・介護現場の革新）」第186回社会保障審議会介護給付費分科会資料1（令和2年9月30日）より大和総研作成

図表4 特養の入所待機者数（万人）

	2019年度	2016年度	増減数
全体	29.2	29.5	▲ 0.3
うち在宅の待機者	11.6	12.3	▲ 0.7
うち在宅でない待機者	17.6	17.2	0.4

（注）要介護3以上の待機者。  
 （出所）厚生労働省「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」（令和元年12月25日）より大和総研作成

## 両立支援制度は十分に利用されていない

増大する介護需要に対応するために、特養など高齢者向けの住まいや施設の定員数をひたすら増やせばよいというわけではもちろんない。多くの高齢者は自宅での介護を望んでおり<sup>6</sup>、住み慣れた地域で必要なサービスができる限り受けられる社会を目指す必要がある。施設での介護はサポートをより必要とする重度の要介護者が利用できるよう重点化し、ケアシステムを地域コミュニティが支える仕組みとすることで、社会全体が負担するコストも抑制できると考えられる。ただし、そのためには家族や親族、近隣の関係者からのサポートが得られやすい環境が不可欠だ。

この点、働きながらも家族等の介護を行いやすくするため、仕事と介護の両立支援制度が様々な点で見直されてきた。2017年の育児・介護休業法の改正では、介護休業の分割取得が可能とされたほか、介護休暇の取得単位が柔軟化された。また、介護のための所定外労働を制限（残業の免除）する措置なども新設されている。介護をしながらでも就労を継続しやすい制度面での整備は、徐々に進んできたといえよう。

しかし、従業員に対する制度の周知が不十分であったり、制度を利用しにくい雰囲気があったりするなどのため、介護をしている雇用者による両立支援制度の利用率が低い（図表5）。これでは制度を利用せずに離職してしまう雇用者が少なくないだろう<sup>7</sup>。制度が整備されていても、必要とする人の利用が広がらなければ、介護離職を減らす効果は小さい。

<sup>6</sup> 内閣府「平成24年度 高齢者の健康に関する意識調査結果」（平成25年3月）。

<sup>7</sup> 石橋未来「『介護離職ゼロ』政策を点検するー日本経済中期予測（2017年2月）7章」大和総研レポート（2017年2月10日）

図表5 介護をしている雇用者の介護休業等制度の利用状況（2017年10月1日時点）

	総数	制度の利用なし	制度の利用あり					
			総数	制度の種類				
				介護休業制度	短時間勤務制度	介護休暇制度	残業の免除・制限	その他の制度
総数 （役員を含む雇用者）	100.0%	90.2%	8.6%	1.2%	2.1%	2.7%	0.9%	2.6%
正規の職員・従業員	100.0%	88.9%	10.0%	1.3%	1.8%	4.2%	1.1%	2.7%
非正規の職員・従業員	100.0%	91.2%	7.5%	1.0%	2.4%	1.6%	0.7%	2.5%

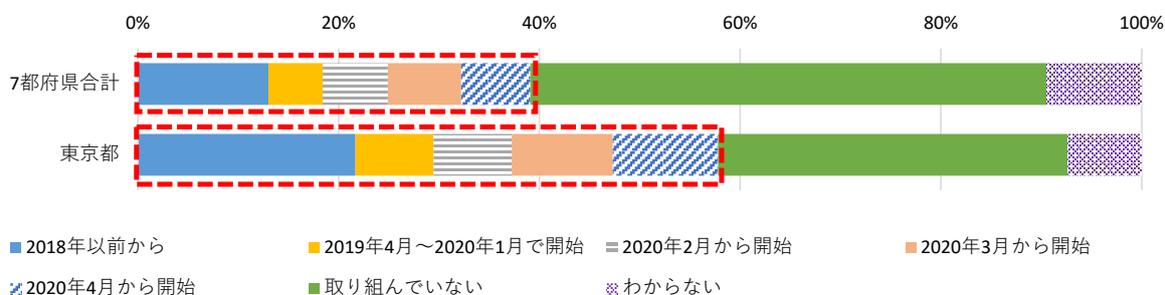
（出所）総務省「平成29年就業構造基本調査」より大和総研作成

## 緊急事態宣言下で急速に広がったテレワーク

介護の受け皿の拡充や、両立支援制度の利用が不十分な状況下、2020年に深刻となった新型コロナウイルスの感染拡大に伴う緊急事態宣言によって、テレワークの利用が急速に広がった。テレワークは、ICTを活用した場所や時間にとらわれない柔軟な働き方である。育児・介護休業法で定められている両立支援制度ではないものの、仕事と介護の両立可能性を高める働き方の一つとして利用が促進されていたが、新型コロナウイルス感染拡大前（2019年9月末時点）の導入企業は20.2%にとどまっていた（総務省「令和元年通信利用動向調査」）。しかも、その約半分はテレワークを利用する従業員の割合が5%未満であるなど、普及ははかばかしいものではなかった。

だが、他の道府県に先駆けて2020年4月7日に緊急事態宣言が発出された7都府県（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県、福岡県）に居住している人が勤務する企業では、1月時点で2割弱だったテレワーク導入企業の割合が、4月時点で約4割に拡大した（図表6）。中でも東京都の居住者が勤務する企業では導入が加速し、4月時点で6割近くの企業がテレワークを導入するに至った。感染防止の観点から従業員に利用を積極的に推奨した企業が多いとみられ、テレワークの利用に関して、利用しにくい雰囲気という問題はあまり生じなかっただろう。

図表6 企業のテレワーク実施状況（2020年4月時点）



（出所）株式会社NTTデータ経営研究所、NTTコムオンライン・マーケティング・ソリューション株式会社「緊急調査：パンデミック（新型コロナウイルス対策）と働き方～週3-4回以上のテレワーク/リモートワークを利用している人は全国で20.0%、東京都に居住している人では36.5%～」(2020年4月20日)より大和総研作成

必ずしも本来の目的からではなく、緊急時対応として広がったテレワークだったが、ワーク・ライフ・バランスの実現など様々なメリットがあることから、ポストコロナ時代の質の高い経済社会を実現する働き方の一つとしてその定着が望まれている。従業員の満足度の高い働き方の導入は、コロナ禍を機に ESG 投資家から改めて重視されるようになった S（社会）の課題への対応にも適っており、企業価値を向上させる要素として注目されている。

## コロナ禍で再認識された在宅介護サービスの不足

介護離職を減らす働き方の一つとして期待されるテレワークが利用しやすい環境となったが、コロナ禍の中では在宅介護サービスの供給が不安定になり、むしろ家族の介護負担の増加につながった面もあったようだ。新型コロナウイルス感染症が国内で目立って拡大した期間（2020年2月～6月頃）の認知症者やその家族に見られた変化に関する調査研究<sup>8</sup>によると、介護サービスの制限等で居宅サービス（介護保険サービス内の在宅サービス）を受けられなくなった認知症者に対し、代わりに介護を行った家族が多く、そのために家族が仕事を休んだり、介護負担のため精神的・身体的な負担が増したりしたケースが確認されたという。

もちろん、緊急事態宣言下では、介護職員の感染等によって休業した介護事業所もあるなど、通常とは介護サービスの利用状況が異なっただろう<sup>9</sup>。だが、在宅しているがゆえに介護の負担を負うことになれば、生産性向上や満足度の高い働き方というテレワークの本来の目的がないがしろになりかねない。今後、在宅での介護が増え、同時に在宅勤務も一般化していく中で、在宅勤務する家族によるインフォーマルサービスに介護が依存するような状況になれば、テレワーク主体であっても介護離職に迫られるケースが想定される。就業と介護の両立の観点からのテレワーク普及の目的は、あくまでも両立しやすさの向上であって、不足する介護サービスを家族が補うためではない。

もとより、介護離職が減らない一因は、要介護者だけでなく、その家族等のニーズを踏まえた在宅サービスの整備が不十分であることにある。2017年に総務省が行った家族介護者（介護離職者を含む）の介護離職に関する意識調査<sup>10</sup>では、介護保険サービスを利用できる日・時間、また、要介護度ごとに定められている介護保険の在宅サービスの内容・頻度に関して、約4割の家族介護者が十分ではない（「不十分である」と「やや不十分である」の合計）と回答している。コロナ禍とは関係なく、そもそも不足している在宅介護を支えるサービスの拡充が求められることが、コロナ禍とテレワークの広がりによって再認識されたといえるだろう。

<sup>8</sup> 石井伸弥（広島大学大学院 医系科学研究科共生社会医学講座寄附講座教授）「【研究成果】新型コロナウイルス感染症の拡大により、認知症の人の症状悪化と家族の介護負担増の実態が明らかに ～全国945施設・介護支援専門員751人のオンライン調査結果～」一般社団法人日本老年医学会、広島大学公衆衛生学講座との共同研究（令和2年7月30日）。

<sup>9</sup> 訪問系サービス事業所などで職員の確保が困難な事態に対応するため、令和2年度第1次補正予算を基に、職員が不足する事業所と応援派遣の協力が可能な施設間の調整費用等を補助する社会福祉施設等の介護職員等の確保支援事業が実施されている。

<sup>10</sup> 総務省「介護離職に関する意識等調査（各種分析結果・家族介護者からの意見等）」（平成30年6月）

## 家族介護者を支える柔軟で多様な在宅サービスが求められる

働きながら家族等の介護を担う場合、重要となるのは介護者の負担軽減を図るレスパイトケアの提供や、緊急時の受け皿といったサービスである。例えば、地域密着型サービスの一つである小規模多機能型居宅介護の受給者は、2020年7月時点で11.3万人<sup>11</sup>に達するなど年々増加している。一つの事業所が「通所(デイサービス)」「訪問(ホームヘルプ)」「泊まり(ショートステイ)」を一体的に提供する小規模多機能型居宅介護は、仕事と介護の両立には欠かせないサービスだが、登録者以外の緊急時の宿泊ニーズに適時適切に対応できないという課題がある<sup>12</sup>。もちろん、利用者が認知症の場合でも混乱なく安全に受け入れるには、定員に余裕がある方が良いという考え方はあるだろう。だが、登録者の数が登録定員(本体事業所は29人まで、サテライト型事業所は18人まで)未満であることが登録者以外の利用要件となっているため、宿泊室に空きがあるにもかかわらず緊急時の宿泊ニーズに対応できない規制は非効率的であり、働きながら介護を担う人のニーズに合致していない。

この点、令和3年度介護報酬改定では、登録者の緊急時を含めた宿泊サービス提供に支障がないことを条件に、宿泊室の空きを柔軟に活用できるようにすることが検討されている。利用定員の枠を活用する余地を広げることによって実利用者が増えれば、介護事業所の経営状況の改善も見込めるだろう。

同時に、令和3年度介護報酬改定では、小規模多機能型居宅介護の利便性を高めて普及を促す観点から、登録定員を超過した際に課される減算(利用者全員の報酬が30%減算)の見直しや、登録定員や1日当たりの利用定員を「従うべき基準」から「参酌すべき基準」とする基準緩和も検討されている。これらは、新たな施設整備に伴う財政負担が困難な過疎地域や、参入する事業者の不足で整備が進まない都市部において、地域のニーズに柔軟に応えられるようにするためである。地域の実情に合わせて緊急時の受け皿を拡充できるようになれば、働きながら介護を担う家族等のニーズを満たし、介護離職を減らせる可能性がある。

また、小規模多機能型居宅介護サービスを提供する事業所の51.8%は経営が赤字だが(平成30年度決算)<sup>13</sup>、介護サービス事業者は、利用定員の規模が大きくなるほど収支差率(利益率)が高くなる傾向が見られる。経営の安定化は介護人材の確保や定着を促し、受け皿の一層の拡大も可能になる。

加えて、前出(5ページ)の総務省の意識調査によると、家族介護者の約7割が介護保険サービス以外のサービスについて「利用なし」と回答している。自宅で介護を受ける高齢者やその家族が抱える多様なニーズに柔軟に対応するには、保険外サービスの充実を図ることも重要である。介護保険制度上、介護保険サービスと保険外サービスを組み合わせて提供すること(混合介護)は認められている。しかし、自治体によって運用ルールが異なるなど事業者にとってわかり

<sup>11</sup> 厚生労働省「介護給付費等実態統計月報(令和2年7月審査分)」

<sup>12</sup> 短期入所生活介護については、平成27年度介護報酬改定において、緊急時の円滑な受入れが促進されるよう、緊急短期入所に係る加算の算定要件等の緩和が行われている。

<sup>13</sup> 厚生労働省「小規模多機能型居宅介護の報酬・基準について(検討の方向性)」第187回社会保障審議会介護給付費分科会資料5(令和2年10月9日)

にくいものであることから、混合介護を提供する事業者は少ない。この点、年末までに最終報告が取りまとめられる予定の全世代型社会保障検討会議が運用ルールの明確化を目指している。利用者のニーズに沿った創意工夫を事業者が行いやすい環境が整備されれば、仕事と介護を両立する家族介護者にとって利便性が向上するサービスが増えると期待される。介護保険サービス以外にも多様な在宅サービスが充実し、緊急時のセーフティネットが重層化することで、介護を抱えていても働き続けられる可能性が高まるだろう。

## おわりに

介護離職は、2019年に過去10年間で最も多い水準となり、2020年はさらにこれを上回る可能性がある。新型コロナウイルスの感染拡大を機に、仕事と介護を両立する柔軟な働き方は以前より広がったが、それだけでは介護離職はなくなる。在宅介護の需要が構造的に強まる中、在宅勤務が普及することでかえって家族の介護負担が増すようなことになれば、かえって介護離職を促すことにもなりうる。就業と介護の両立の観点からのテレワーク普及の目的は、あくまでも両立しやすさの向上であって、不足する介護サービスを家族が補うためではない。介護離職を解消するためには、在宅介護を支える多様なサービスの整備と拡充が、介護保険制度の内側と外側の両面から不可欠になっている。