

介護施策に関する行政評価・監視

—高齢者を介護する家族介護者の負担軽減対策を中心として—

結果報告書

平成30年6月

総務省行政評価局

前 書 き

高齢者人口の増加に伴い、介護保険制度上の要支援・要介護の認定者数は、平成 26 年度末現在で約 606 万人（平成 12 年度末の 2.37 倍）に増加するとともに、家族の介護・看護を理由として離職・転職した者は、年間 10 万人を超える状況にある。

このような中で、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」（平成 27 年 11 月 26 日一億総活躍国民会議）では、「介護離職ゼロ」に向けた取組を掲げ、2020 年代初頭までに、介護サービスが利用できずやむを得ず離職する者をなくすとともに、現行の介護保険事業計画等における約 38 万人分以上（2015 年度から 2020 年度までの増加分）の整備加速化に加え、介護施設、在宅サービス及びサービス付き高齢者向け住宅の整備量を約 12 万人分前倒し・上乘せし、約 50 万人分以上に拡大することなどが盛り込まれた。

また、平成 28 年 3 月には、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成 3 年法律第 76 号）等が改正され、介護離職の防止に向け、介護休業の分割取得（3 回まで、計 93 日。平成 29 年 1 月施行）等の制度の拡充が図られた。

さらに、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）では、介護する家族の不安や悩みに応える相談機能の強化・支援体制の充実、介護休業・介護休暇を取得しやすい職場環境の整備等が新たに決定された。

このように、「介護離職ゼロ」に向けた取組が進められる一方で、利用が低調な介護施設がある、介護休業制度等について知らない人がいるなどの指摘もあり、既存の制度及びサービスの活用を一層進めることも課題と考えられる。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、高齢者を介護する家族介護者の負担軽減の観点を中心として、仕事と介護の両立を図るための介護保険サービスの利用状況や介護休業制度等の利用の促進に向けた取組状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

第1	行政評価・監視の目的等	1
第2	行政評価・監視結果	2
1	介護施策をめぐる背景事情	2
2	仕事と介護の両立に関する家族介護者等の認識 (介護離職に関する意識等調査の結果)	41
3	介護保険サービス等の整備	58
(1)	介護保険事業(支援)計画の達成状況の点検・評価の推進	58
(2)	基金事業計画に基づく整備事業の事後評価の徹底	81
(3)	介護の事前準備に必要となる介護保険制度等の情報の周知	93
4	介護人材の確保	102
(1)	介護人材の確保に係る目標の設定及びその事後評価の推進	102
(2)	介護人材の確保に向けた各種事業の効果的な実施	118
5	働きながら介護ができる環境の整備	138
(1)	介護休業制度等の利用環境の整備	138
(2)	家族介護者の就職支援の在り方検討	169

図表目次

第2 行政評価・監視結果

1 介護施策をめぐる背景事情

図表 1-1	総人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合及びその将来推計	14
図表 1-2	65 歳以上の高齢者のいる世帯数及び構成割合（世帯構造別）と全世帯に占める 65 歳以上の高齢者がいる世帯の割合	14
図表 1-3	65 歳以上の高齢者における家族形態別の割合の推移	15
図表 1-4	65 歳以上の一人暮らし高齢者の推移	15
図表 1-5	要介護認定者数の推移	16
図表 1-6	要介護等認定の状況	16
図表 1-7	要介護者等との続柄別主な介護者の構成割合	17
図表 1-8	要介護度別にみた同居の主な介護者の介護時間の構成割合	18
図表 1-9	男女、就業状態、従業上の地位、年齢階層別介護をしている 15 歳以上人口及び割合（平成 24 年）	18
図表 1-10	雇用形態、介護休業等制度利用の有無、介護休業等制度の種類別介護をしている雇用者数及び割合（平成 24 年）	19
図表 1-11	介護離職者数（平成 9 年～24 年）	19
図表 1-12	介護職員数の推移	20
図表 1-13	有効求人倍率（介護分野）と完全失業率の推移	20
図表 1-14	介護サービス事業を実施する事業所における従業員の過不足の状況	21
図表 1-15	介護労働者の働く上での悩み、不安、不満等	21
図表 1-16	高齢社会対策基本法（平成 7 年法律第 129 号）（抜粋）	22
図表 1-17	高齢社会対策大綱（平成 30 年 2 月 16 日閣議決定）（抜粋）	22
図表 1-18	ニッポン一億総活躍プラン（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）（「介護離職ゼロ」関係部分の抜粋）	24
図表 1-19	認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）（平成 27 年 1 月 27 日）（抜粋）	26
図表 1-20	介護保険制度の現状	28
図表 1-21	介護給付と保険料の推移	29
図表 1-22	介護保険法等の改正の概要	30
図表 1-23	介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）（抜粋）	30
図表 1-24	介護保険サービスの種類	32
図表 1-25	主な介護保険サービスの内容	33
図表 1-26	要介護度の区分	34
図表 1-27	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成 3 年法律第 76 号）（介護休業及び介護休暇部分抜粋）	34
図表 1-28	介護を行う労働者が利用できる制度・公的給付	37
図表 1-29	介護休業の利用方法	37
図表 1-30	雇用保険法（昭和 49 年法律第 116 号）（抜粋）	38
図表 1-31	平成 28 年改正育児・介護休業法の概要	40

2 仕事と介護の両立に関する家族介護者等の認識（介護離職に関する意識等調査の結果）

3 介護保険サービス等の整備

(1) 介護保険事業（支援）計画の達成状況の点検・評価の推進

図表 3-(1)-1	介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）（抜粋）	67
図表 3-(1)-2	介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針（平成 27 年厚生労働省告示第 70 号）（抜粋）	70
図表 3-(1)-3	ケマネジャーが不足していると感じる施設・居住系のサービス	73

図表 3-(1)-4	ケアマネジャーが不足していると感じる在宅系サービス	73
図表 3-(1)-5	ケアマネジャーが不足していると感じる介護保険サービスの機能等	74
図表 3-(1)-6	ケアマネジャーが不足していると感じる在宅系サービスを利用できる日・時間	74
図表 3-(1)-7	家族介護者の施設への入居希望状況	74
図表 3-(1)-8	家族介護者の入居希望施設	75
図表 3-(1)-9	平成 27 年度から 29 年度までの 3 か年の利用見込み量の設定状況	75
図表 3-(1)-10	平成 27 年度における利用見込み量の設定状況	76
図表 3-(1)-11	介護保険サービス別・実施主体別・指標別の平成 27 年度利用見込み量に対する利用実績の割合	76
図表 3-(1)-12	平成 27 年度の都道府県・市町村等における施設等の整備目標に対する整備状況	78
図表 3-(1)-13	都道府県・市町村等が把握している事業者が参入しない原因	79
図表 3-(1)-14	平成 27 年度の介護保険事業（支援）計画の達成状況の点検・評価の状況	80
図表 3-(1)-15	平成 27 年度の計画の達成状況が点検・評価されていないサービスの利用見込み量と利用実績とのかい離状況	80

(2) 基金事業計画に基づく整備事業の事後評価の徹底

図表 3-(2)-1	地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律（平成元年法律第 64 号）（抜粋）	85
図表 3-(2)-2	地域医療介護総合確保基金の概要	88
図表 3-(2)-3	地域における医療及び介護を総合的に確保するための基本的な方針（平成 26 年厚生労働省告示第 354 号。28 年 12 月 26 日一部改正）（抜粋）	88
図表 3-(2)-4	地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律に基づく都道府県計画及び市町村計画並びに地域医療介護総合確保基金の平成 28 年度の取扱いに関する留意事項について（平成 28 年 7 月 7 日付け医政地発 0707 第 1 号・老高発 0707 第 2 号・老振発 0707 第 1 号・保連発 0707 第 1 号・保連発 0707 第 1 号厚生労働省医政局地域医療計画課長・老健局高齢者支援課長・老健局振興課長・保険局医療介護連携政策課長連名通知）（抜粋）	89
図表 3-(2)-5	都道府県及び市町村等における基金事業計画の事後評価の実施状況	91
図表 3-(2)-6	都道府県及び市町村等における基金事業計画の目標達成状況等（平成 27 年度）	92

(3) 介護の事前準備に必要となる介護保険制度等の情報の周知

図表 3-(3)-1	ニッポン一億総活躍プラン（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）（抜粋）	96
図表 3-(3)-2	介護保険の第 2 号被保険者に対する介護保険制度の周知について（依頼）（平成 28 年 10 月 14 日付け厚生労働省老健局長通知）の内容	96
図表 3-(3)-3	仕事と介護の両立支援事業の概要	97
図表 3-(3)-4	仕事と介護 両立のポイント - あなたが介護離職しないために -（平成 28 年度仕事と介護の両立支援事業）	98
図表 3-(3)-5	介護を始める前の認知状況	100
図表 3-(3)-6	調査対象 40 市町村等における介護保険の第 2 号被保険者への介護保険制度等の周知状況	101
図表 3-(3)-7	市町村等における国民健康保険に加入する介護保険の第 2 号被保険者への介護保険制度等の周知が未実施の主な理由	101

4 介護人材の確保

(1) 介護人材の確保に係る目標の設定及びその事後評価の推進

図表 4- (1) -1	2025 年に向けた介護人材に係る需要推計	107
図表 4- (1) -2	ニッポン一億総活躍プラン (平成 28 年 6 月 2 日閣議決定) (抜粋)	108
図表 4- (1) -3	介護保険法 (平成 9 年法律第 123 号) (抜粋)	109
図表 4- (1) -4	地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律 (平成元年法律第 64 号) (抜粋)	109
図表 4- (1) -5	介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針 (平成 27 年厚生労働省告示第 70 号) (抜粋)	110
図表 4- (1) -6	地域における医療及び介護を総合的に確保するための基本的な方針 (平成 26 年厚生労働省告示第 354 号。28 年 12 月 26 日一部改正) (抜粋)	112
図表 4- (1) -7	調査対象とした 20 都道府県における平成 25~27 年度の介護サービスの職業における有効求人倍率	114
図表 4- (1) -8	介護サービス事業者における従業員の過不足感	114
図表 4- (1) -9	調査対象とした都道府県・市町村等が把握している介護人材不足により介護サービスの提供に支障が生じている状況	115
図表 4- (1) -10	都道府県介護保険事業支援計画における介護人材の確保に関する目標の記載状況	116
図表 4- (1) -11	都道府県計画における介護人材の確保に関する目標の記載状況	116
図表 4- (1) -12	都道府県における介護職員数の把握方法	116
図表 4- (1) -13	都道府県における介護職員数の把握状況	117

(2) 介護人材の確保に向けた各種事業の効果的な実施

図表 4- (2) -1	地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律 (平成元年法律第 64 号) (抜粋)	125
図表 4- (2) -2	地域医療介護総合確保基金管理運営要領 (「医療介護提供体制改革推進交付金及び地域医療対策支援臨時特例交付金の運営について」 (平成 26 年 9 月 12 日付け医政発 0912 第 5 号・老発 0912 第 1 号・保発 0912 第 2 号厚生労働省医政局長・老健局長・保険局長連名通知) の別紙。27 年 5 月 13 日一部改正) (抜粋)	125
図表 4- (2) -3	地域における医療及び介護を総合的に確保するための基本的な方針 (平成 26 年厚生労働省告示第 354 号。28 年 12 月 26 日一部改正) (抜粋)	129
図表 4- (2) -4	介護福祉士修学資金貸付制度の概要	131
図表 4- (2) -5	再就職準備金貸付制度の概要	132
図表 4- (2) -6	新たな医療の在り方を踏まえた医師・看護師等の働き方ビジョン検討会報告書 (平成 29 年 4 月 6 日) (抜粋)	132
図表 4- (2) -7	基金事業による指標の設定状況	134
図表 4- (2) -8	平成 21 年度から 28 年度までの介護福祉士修学資金貸付事業の新規貸付枠の設定状況と新規貸付決定人数	135
図表 4- (2) -9	介護福祉士修学資金貸付事業に係る周知の拡充を求める意見	136
図表 4- (2) -10	平成 21 年度の介護福祉士修学資金の貸付枠の活用状況 (平成 28 年度末時点)	136
図表 4- (2) -11	平成 28 年度における再就職準備金の貸付状況	137
図表 4- (2) -12	再就職準備金貸付事業に関する都道府県の意見	137

5 働きながら介護ができる環境の整備

(1) 介護休業制度等の利用環境の整備

図表 5- (1) -1	平成 28 年度地方労働行政運営方針について（平成 28 年 4 月 1 日 付け地発 0401 第 11 号・基発 0401 第 71 号・職発 0401 第 17 号・能 発 0401 第 13 号・雇発 0401 第 7 号厚生労働省大臣官房地方課長・ 労働基準局長・職業安定局長・職業能力開発局長・雇用均等・児童 家庭局長連名通知）（周知関係部分抜粋）……………	150
図表 5- (1) -2	「雇用保険法等の一部を改正する法律の施行に伴う厚生労働省 関係省令の整備等に関する省令（男女雇用機会均等法施行規則及び 育児・介護休業法施行規則の一部改正関係）」等の周知について （平成 28 年 8 月 2 日付け雇発 0802 第 5 号）（抜粋）……………	150
図表 5- (1) -3	介護支援専門員実務研修ガイドライン（平成 28 年 11 月厚生労働 省）（抜粋）……………	151
図表 5- (1) -4	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関 する法律（平成 3 年法律第 76 号）（事業主が講ずべき措置部分抜 粋）……………	152
図表 5- (1) -5	子の養育又は家族の介護を行い、又は行うこととなる労働者の職 業生活と家庭生活との両立が図られるようにするために事業主が講 ずべき措置に関する指針（平成 21 年厚生労働省告示第 509 号。28 年 8 月 2 日一部改正）（抜粋）……………	154
図表 5- (1) -6	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に 関する法律の施行について（平成 28 年 8 月 2 日付け職発 0802 第 1 号雇発 0802 第 3 号）（抜粋）……………	155
図表 5- (1) -7	労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）（抜粋）……………	156
図表 5- (1) -8	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関す る法律（平成 3 年法律第 76 号）（報告徴収部分抜粋）……………	156
図表 5- (1) -9	介護休業制度等についての現在の認知状況……………	156
図表 5- (1) -10	介護休業制度等についての介護を始める前の認知状況……………	157
図表 5- (1) -11	雇用形態、介護休業等制度利用の有無、介護休業等制度の種類別 介護をしている雇用者数及び割合（平成 24 年）……………	157
図表 5- (1) -12	介護休業制度等の利用が低調な原因……………	158
図表 5- (1) -13	介護休業又は介護休暇を利用した者における両制度に対する評 価……………	158
図表 5- (1) -14	行政による事業所への周知に係る家族介護者の意見……………	159
図表 5- (1) -15	行政による事業所への周知に係るケアマネジャーの意見……………	159
図表 5- (1) -16	ケアマネジャーに対する制度の周知に係るケアマネジャーの意見 （例）……………	160
図表 5- (1) -17	勤め先における仕事と介護の両立を支援する制度や取組などに対 する満足度……………	161
図表 5- (1) -18	勤め先の職場環境に課題があり介護休業制度等を利用し づらいとする家族介護者の意見……………	162
図表 5- (1) -19	平成 28 年度の労働局における介護休業制度等の周知に係る地域包 括支援センターとの連携状況……………	163
図表 5- (1) -20	地域包括支援センターにおける情報提供の必要性、制度の内容等 に係る理解を促進するための積極的な労働局の取組の例……………	163
図表 5- (1) -21	労働局におけるケアマネジャーに対する介護休業制度等の周知状 況……………	164
図表 5- (1) -22	労働局における改正育児・介護休業法の周知の協力依頼の実施状 況……………	165
図表 5- (1) -23	協力依頼先における改正育児・介護休業法の周知状況に係る労働 局の把握状況……………	165
図表 5- (1) -24	調査対象 99 事業所のうち就業規則の提出があった 91 事業所におけ る平成 28 年改正法の就業規則への記載状況……………	166
図表 5- (1) -25	代替要員の確保等に不安があるとする事業所の意見（21 事業 所）……………	166

図表 5- (1) -26	職場環境の整備に係る労働局による情報提供の方法についての改善を求める事業所の意見	168
---------------	------------------------------------------	-----

(2) 家族介護者の就職支援の在り方検討

図表 5- (2) -1	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成 3 年法律第 76 号）（抜粋）	176
図表 5- (2) -2	ニッポン一億総活躍プラン（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）（就職支援関係部分の抜粋）	176
図表 5- (2) -3	平成 29 年度地方労働行政運営方針について（平成 29 年 4 月 3 日付け地発 0403 第 1 号・基発 0403 第 45 号・職発 0403 第 18 号・能発 0403 第 5 号・雇発 0403 第 25 号厚生労働省大臣官房地方課長・労働基準局長・職業安定局長・職業能力開発局長・雇用均等・児童家庭局長連名通知）（抜粋）	176
図表 5- (2) -4-①	家族介護者の現在の就業状況	178
図表 5- (2) -4-②	家族介護者の過去の離職状況	178
図表 5- (2) -4-③	介護離職したことがある者における介護離職時の仕事の継続希望の有無	178
図表 5- (2) -4-④	介護離職したことがある者における介護離職後の就職活動	178
図表 5- (2) -4-⑤	介護離職時に仕事の継続希望のあった者における介護離職後の就職活動	178
図表 5- (2) -4-⑥	介護離職時に仕事の継続希望のあった者の現在の就業状況	178
図表 5- (2) -4-⑦	介護離職時に仕事の継続希望のあった者のうち就職活動を行った者における再就職状況	179
図表 5- (2) -4-⑧	介護離職時に仕事の継続希望のあった者のうち現在仕事をしている者の離職時と現在の雇用形態	179
図表 5- (2) -5	就職の希望が持てない等その困難性を訴える介護離職者の声	179
図表 5- (2) -6-①	調査対象事業所から聴取した家族介護者の雇用に関する留意点等	180
図表 5- (2) -6-②	調査対象事業所から聴取した家族介護者の採用・雇用をするに当たっての意見・要望	181
図表 5- (2) -7-①	労働局等が家族介護者からよく受ける要望等	182
図表 5- (2) -7-②	労働局等における家族介護者の就職の困難性に関する認識	183
図表 5- (2) -8	ハローワークシステムの概要	185
図表 5- (2) -9	求職申込書の様式	185
図表 5- (2) -10	労働局・ハローワークにおける家族介護者の今後の就職支援方策に関する意見	185