

能力開発型人事処遇制度とサービス提供責任者の役割 ヘルパーの能力開発のために

佐藤 博樹

(東京大学社会科学研究所教授)

はじめに

訪問介護における介護サービスの担い手はヘルパーである。要介護者が必要とする介護サービスが提供されるかどうかは、ヘルパーの職業能力と働き方に依存するところが多い。他方、ヘルパー2級の資格を保有することが、介護に必要とされる職業能力を担保するものでないことが明らかにされている(第1章参照)。ヘルパーの職業能力の水準は、資格取得後における実務経験の年数とその内容、事業者における教育訓練機会への参加、自己啓発への取り組み、サービス提供責任者のアドバイスなどに規定される(第3章参照)。そのため、訪問介護の事業者としては、とりわけ実務経験の浅い新人ヘルパーに関しては、介護サービスの提供に必要な職業能力の向上に取り組むことが不可欠となる。もちろん、実務経験のあるヘルパーに関しても、保有している職業能力を的確に把握し、要介護者が求める介護サービスを提供できるように、職業能力の向上を継続的に支援することが必要となる。とりわけ介護予防など介護に求められる職業能力がより高度化することが確実視されていることから、能力開発への取り組みが一層重要となる。

職業能力の開発が円滑に行われるためには、ヘルパーが保有している職業能力を的確に把握し、育成が求められる職業能力との差を埋めるために必要な能力開発機会を提供することが求められる。その際、ヘルパーの職業能力を把握し、能力開発機会やアドバイスなどを提供することが、訪問介護サービスにおける現場の管理者であるサービス提供責任者の役割となる。そのため、サービス提供責任者が、能力開発の推進者となりうる人事管理能力を備えているかどうか、ヘルパーの能力開発の鍵となる(第2章、第3章参照)。さらに、能力開発機会を提供してもヘルパー自身が能力開発に意欲的に取り組まなくては、能力開発の効果はあがらない。ヘルパー自身による能力開発への取り組みを促進するためには、能力開発への取り組みや職業能力の伸張を評価し、それを何らかの報酬に反映させる能力開発促進型の報酬管理が必要となる。

本章では、ヘルパーの能力開発を円滑に行うために不可欠なサービス提供責任者の役割と、ヘルパーの能力開発を促進するために求められる能力開発促進型の報酬制度の基本的な仕組みを提示する。

サービス提供責任者の役割とヘルパーの能力開発

1. サービス提供責任者の役割

サービス提供責任者の主たる役割は、要介護者が必要とする介護ニーズを充足することにある。その役割を実現するためには、下記の2つの基本的な機能を果たすことが求められる。

第1に、ケアマネジャーが作成したケアプランや利用者訪問などに基づき利用者の介護ニーズを適切に把握し、訪問介護計画（サービス提供計画）を作成することである。これは指定基準に定められたサービス提供責任者の業務の中核部分と言える。第2に、訪問介護計画の内容を実現できる職業能力を備えたヘルパーを選択し、介護サービス提供業務に配置し、要介護者の介護ニーズを充足することである。第1と第2の機能のいずれが欠けても利用者の介護ニーズを充足することができないため、両者はサービス提供責任者の基本的な業務となる（第2章参照）。

第1の機能を遂行するために、サービス提供責任者は、利用者の介護ニーズの把握とそれを実現するために必要な訪問介護計画を作成する能力が求められる。第2の機能を遂行するためには、ヘルパーの職業能力を適切に把握するとともに、ヘルパーの職業能力の開発、向上への取り組みが必要となる。つまり、サービス提供責任者は、ヘルパーの職業能力を適切に把握することに加え、能力開発を支援できるような人事管理能力を保有していることが求められる。

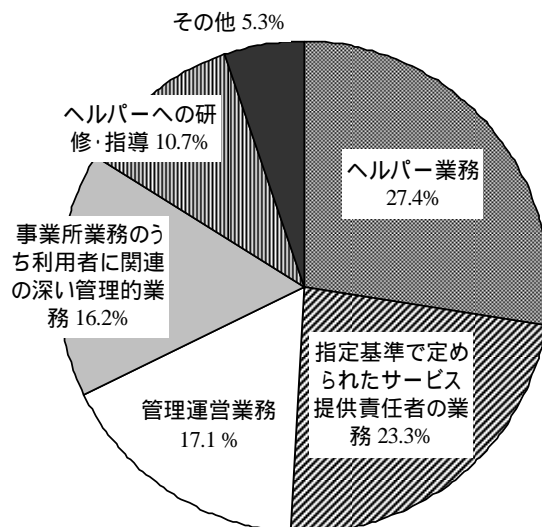
サービス提供責任者の人事管理能力は、ヘルパーの定着管理のためにも欠かせない（第3章参照）。ヘルパーを採用、育成したとしても、定着率が低い場合は、サービス提供責任者が、新たなヘルパーの確保や育成に時間を割かれるだけでなく、ヘルパーの急な離職や欠員に対応するために、ヘルパー業務の代行に多くの時間を費やすことになりがちとなる。こうした業務に多くの時間を取られることの影響は、サービス提供責任者が本来業務に割くことができる時間が少なくなることだけにとどまらない。それに加えて、ヘルパーの育成や定着に関わる人事労務管理を十分に行うことができず、その結果、ヘルパーの定着や能力開発に問題が生じるといった悪循環に陥ることになりかねないのである。こうした悪循環は、利用者の介護ニーズの充足に支障をもたらすことになる（第2章参照）。

2. サービス提供責任者の人事管理能力の育成

指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準によれば、上に述べたようなヘルパーの能力開発には、サービス提供責任者が大きな役割を果たすことが期待されている（第2章参照）。

しかし、実際にはサービス提供責任者の業務の具体的内容が明示されていないために、事業者によって業務の内容がまちまちであり、サービス提供責任者が代行訪問などのヘルパー業務に時間を割かれ、ヘルパーの職業能力開発にまで手がまわらない場合も多い（図表 1-4-1）。サービス提供責任者としての資格認定の仕組みが整備されていないこともあり（例えば、ヘルパー2級で実務経験3年やヘルパー1級でサービス提供責任者に従事できる）、サービス提供責任者として必要な職業能力の開発方法が確立しておらず、サービス提供責任者自身も自己の能力開発目標を明確に理解しにくい状況にある（第3章参照）。

図表 1 - 4 - 1 サービス提供責任者の業務内容別に見た時間配分（現状）(n=513、%)



注：『サ責個人調査』より
資料出所：第2章図表 1-2-2 参照

利用者とヘルパーの間にたって両者をマッチングしていくサービス提供責任者が、利用者の介護ニーズにもとづいてヘルパーの職業能力開発を促進していくためには、次のような環境整備が求められる。まず、介護保険制度の中で、ヘルパーへの研修・指導を含めたサービス提供責任者の業務の具体的な内容を明確化すること、サービ

ス提供責任者の職業能力を担保できるような新しい資格を新設すること、サービス提供責任者の配置あるいは業務に対する加算など、サービス提供責任者に係わる介護報酬を新設することが検討されるべきである。その上で、サービス提供責任者が人事管理能力を高めることができるような能力開発機会を設けることが重要となる。

さらに、事業者には、サービス提供責任者が、訪問介護計画の充実やヘルパーの育成・指導といった本来業務に集中できるような取り組みも求められる。具体的には、事務職員を配置することによってサービス提供責任者の本来業務以外の事務作業の軽減をはかることや、利用者とヘルパーの突然の予定変更による調整を円滑化し、サービス提供責任者が代行業務に割く時間の短縮をはかることなどが有効であると考えられる。

3. ヘルパー経験1年未満は見習い段階として位置づける

ここで、ヘルパーの職業能力の現状を確認しておこう(第1章)。訪問介護の担い手の多くを占めるホームヘルパー2級の資格をみると、講義・演習・実習あわせて130時間の研修の受講によって無試験で取得することができる。そのため、ヘルパー資格は、実務能力や知識に関して公的試験でその能力を評価したものではなく、必ずしも一定の職業能力を保証するものとはなっていない。

図表1-4-2は、ヘルパーの仕事を18にわけ、それぞれについて習熟度を自己評価してもらい、ヘルパーの職業能力を得点化したものである。これによれば、全ての仕事について「実務経験がありだいたいできる」場合は総合得点が135点となるが、通算経験1年以下では総合得点が128点にとどまっていることがわかる。つまり、ヘルパー2級の資格を保有していても、実務経験が1年未満の者に関しては、見習い期間と位置づけ、計画的に職業能力開発を行うことが重要であることがわかる(第1章参照)。

図表1-4-2 介護の仕事の通算経験年数と介護能力(得点は平均値、単位は点)

		度数	総合得点	身体介護 得点	生活援助 得点	人間関係 得点
全体		1,579	152.80	92.00	54.08	52.72
通介 算護 経の 験仕 年事 数の	1年未満	282	128.22	70.55	47.09	45.86
	1年以上2年未満	348	144.78	82.69	52.09	51.35
	2年以上4年未満	466	156.01	95.35	55.05	53.29
	4年以上	431	171.74	109.77	59.04	57.81
	合計	1,527	152.76	91.96	54.03	52.75
			p=0.000	p=0.000	p=0.000	p=0.000

注：第1章図表1-1-13より抜粋。得点化の方法については第1章第 節参照。

4．新人ヘルパーの育成方法

新人ヘルパーの場合、ヘルパー 2 級の資格取得後の 1 年間程度は実務経験に基づく能力開発期間として位置づけ、職業能力の伸張に即した仕事への配置と能力開発に関して適切なアドバイスを行うことが重要となることを指摘した。そのための方法を具体的に説明しよう。

ヘルパー 2 級の資格を取得したばかりの新人に関しては、介護の仕事への配置について下記の 2 点を考慮することが必要となる。

第 1 には、比較的易しい介護の仕事にまず配置し、次第に難しい仕事に配置していくことである。第 2 には、介護の仕事の経験範囲を次第に横に拡大し、職業能力の幅を広げていくことである。このようにして生活援助と身体介護のすべての仕事を「確実にできる」水準にまで職業能力の幅や水準を高めていくのである。生活援助のみでは職業能力の伸張が限定的になるため、ヘルパー自身の希望を考慮しつつも、身体介護に従事する経験を多少でも経験させることが必要である。

上記の 2 点のほかに、訪問介護とあわせて施設介護も展開している事業者においては、施設での介護に従事させることで、先輩などのアドバイスを得ながら経験を積めるようにすることも有効となろう。

訪問介護の仕事は、身体介護と生活援助に大きく分けられるが、その内容は、体位交換、移動介助、起床介助などの動作介護、排泄介助、更衣介助、整容介助などの身の回り介護、食事介助、全身浴介助など生活介護など多岐にわたり、利用者及び家族、職場における人間関係を構築しながら、これらの仕事のすべてをこなせる職業能力を効率的に習得するためには、計画的な仕事への配置が不可欠である(いわゆる「計画的 OJT」)。計画的な仕事への配置のためには、ヘルパーひとりひとりの仕事の経験と職業能力を考慮し、それを次のレベルの仕事への配置に反映させることが求められる。たとえば、生活援助の仕事しか経験していないヘルパーに対しては、身体介護の仕事への配置を意識的に行うことなどが必要となる。

ヘルパーの仕事は、利用者宅を一人で訪問してサービスを提供するだけでなく、ヘルパー宅から利用者宅への「直行直帰」が多いという訪問介護サービスの特徴から、先輩や同僚のアドバイスを仕事中に受けるといった現場での継続的な能力開発の実施が困難であることが多い。こうしたことから新人に関しては、定期的な同行訪問の機会を設けることが重要となる。そのほか、キャリアの浅いヘルパーが、ベテランヘルパーなどと、仕事上の課題などに関して情報交換できる機会を設けることも有効となる。

5 . ヘルパーの職業能力の的確な把握と能力開発支援

ヘルパーの職業能力を継続的に育成していくためには、サービス提供責任者が、ヘルパーの職業能力を適切に把握していることが前提となる。通常、労働者の職業能力を把握する方法は、直属上司の評価に基づくものである。労働者が従事している仕事を良く知り、日頃の仕事を直接観察できる立場にいる上司の評価が、職業能力を測定する際の有力な情報となる。しかしヘルパーの職業能力の把握に関しては、この方法のみを利用することは困難である。ヘルパーが仕事を行う場所は、介護サービス利用者の居宅内であり、ヘルパーひとりで介護サービスを提供することが通常であり、サービス提供責任者などが同行する頻度が少ないことによる。つまりヘルパーの職業能力を的確に把握すべき立場にあるサービス提供責任者は、とくにヘルパーの勤続が短いと、その働きぶりを実際に見る機会をほとんど持たないのである。こうした特殊な状況で働くヘルパーの職業能力を把握するためには、つぎのようないくつかの工夫が求められる。

第1は、介護サービス利用者や家族からヘルパーの働きぶりに関する情報を集め、ヘルパーの職業能力の把握に利用することである。そのためにはサービス提供計画を作成したり、修正したりする際に利用者宅を訪問することが欠かせない。さらには、利用者と接する機会のあるケアマネジャーなどから得られる情報や利用者のクレームなども有益な情報源となる。

第2は、ヘルパー自身の職業能力に関するセルフチェックシートなどによる自己評価を活用することである。自己評価を行う場合、評価基準が明確でないと、それぞれが自己流の評価を行うことで甘い評価となりやすい。自己評価から可能な限り恣意性を排除するためには、能力測定のための共通尺度を開発し、ヘルパーそれぞれが自分で評価しやすいツールを整備することが求められる。

第3に、自己評価の結果をサービス提供責任者など第三者の評価と比較する機会を設けることが有効となる。セルフチェックシートなどに基づいて、ヘルパー自身が職業能力を自己評価し、その結果に関してサービス提供責任者と面接を行うことなどが考えられる。サービス提供責任者も同じチェックシートに基づいてヘルパーの職業能力を測定し、それとヘルパーの自己評価の結果を比較し、両者が納得できるものに修正していくのである。

ヘルパーによる職業能力に関する自己評価やサービス提供責任者がヘルパーの職業能力を測定するためのセルフチェックシートとして、図表 1-4-3 に示した能力測定尺度が活用できよう（第1章参照）。

同図表は、我々が実施したヘルパーの職業能力に関する調査票の設問の一部を抜き出したものである。ヘルパーが従事する業務のそれぞれについて主な仕事をあげ、そ

それぞれの仕事をどの程度まで確実に遂行できるかを測定する尺度となっている。職業能力把握ツールによる業務毎の職業能力得点(「実務経験があり確実にできる」を5点、「実務経験がありかなりできる」を4点などとして、その得点の合計)を身体介護、生活援助、人間関係構築など介護分野毎に合計することで、職業能力を介護分野別に把握でき、能力開発が求められる介護分野を明確なものとする事ができる。

図表1 - 4 - 3 ヘルパーの職業能力把握ツール

	仕事例	実務経験があり 確実にできる	実務経験があり かなりできる	実務経験があり だいたいでできる	実務経験があり 少しできる	実務経験なし・ ほとんどできない
		90点以上	70～80点	50点前後	20～30点	10点以下
入浴介助	a 環境を整え、必要物品を準備して、羞恥心に配慮しながら利用者の入浴・シャワー浴の見守りを行うこと。	5	4	3	2	1
	b 麻痺や硬直がある利用者からの指示に従った入浴介助を行うこと。	5	4	3	2	1
	c 転倒につながる危険を予測し、常に利用者と自分の体勢の安定・安全に配慮すること。	5	4	3	2	1
買い物	a 金額を確認してお金を預かり、買い物が終わったら、商品と価格を説明してから残金を返却すること。	5	4	3	2	1
	b 利用者の買い物の希望(何を、どこで、どれだけ、いくらで)を具体化すること。	5	4	3	2	1
	c 次回の訪問予定、使用量の見込などを考慮し、買い物の提案を行うこと。	5	4	3	2	1
関係構築	a 挨拶や言葉遣い・服装など基本マナーを守り、随時声かけをするなど、利用者から好感と信頼を持ってもらえるような態度で接すること。	5	4	3	2	1
	b 必要ときにいつでも家族から情報・協力を得られるようにすること。	5	4	3	2	1
	c 自分のやり方・考えをすぐにおしつけず、利用者・家族の理解・行動を待つこと。	5	4	3	2	1

注：詳細は第1章第 節参照

6 . 能力評価の実施と能力開発・配置への活用

セルフチェックシートによる職業能力評価とそれに基づくサービス提供責任者との面接によって、ヘルパー自身による職業能力に関する理解を確実なものにすることができる。ヘルパー自身の職業能力に関する正確な理解を前提として、サービス提供責任者は、ヘルパーのキャリア目標を踏まえ、能力開発に関するアドバイスをしたり、能力開発機会を提供したり、仕事への配置を行うことが可能となる。

保有している職業能力だけでなく、キャリア目標を踏まえて能力開発を行うのは、ヘルパーによって将来のキャリアに関する希望が異なることによる。例えば、ヘルパ

ーの仕事継続するとしても、生活援助を中心とした介護の仕事希望者、生活援助だけでなく身体介護を含めた仕事希望者、さらにヘルパーを続けたのちケアマネジャーなど他の仕事に従事することを希望する者など、ヘルパーは多様なキャリア志向を持っている。キャリア志向に則した能力開発機会の提供が、ヘルパー自身の職業能力の向上意欲につながるのである。つまり、ヘルパーのキャリアを多元化し、目標とするキャリアを実現するために必要な能力開発機会を設けることが重要である。たとえば、ヘルパーのキャリアとしては、教育訓練担当者、サービス提供責任者、ケアマネジャーなどが考えられる。このほかヘルパーの中でも常勤のフルタイムヘルパーのキャリアを用意する方法もある。

能力開発機会には、通常、OJTとOff-JTがある。OJTは、仕事に従事することが本人の能力開発に結びつくように仕事に従事させ、アドバイスを行うものである。従って、サービス提供責任者は、利用者の介護ニーズを適切に充足できる職業能力を保持したヘルパーを配置するだけでなく、可能な限り能力開発を考慮した配置を行うことが求められる。仕事を経験しなくては、能力開発を行うことができないためである。同時に、保有している職業能力を大幅に上回る能力を求めるような仕事に配置することは避けなくてはならない。期待された仕事ができない状況が続くと、ヘルパーは仕事に自信を持てなくなり、仕事の継続が難しくなることによる。

能力開発を考慮した仕事への配置だけでなく、能力開発が円滑に行われるためには、いくつかの工夫が必要となる。通常のOJTでは、仕事をしながら管理職や先輩に相談し、アドバイスを求めることができるが、ヘルパーの場合は、利用者の居宅内において一人で仕事をするのが一般的となるためそれができない。そのためつぎのような工夫が求められる。

第1は、仕事上直面した課題などに関して先輩ヘルパーやサービス提供責任者と相談し、アドバイスを受けることができる機会を設けることである。少なくとも月1回は、他のヘルパーとの情報交換できる場を設けることが望ましい。こうした仕組みは、ヘルパー間のノウハウの共有化に貢献するものとなる。それだけでなく、単独の仕事のため孤独となりがちなヘルパーにとって仲間との交流機会となる。

さらに、新人に対しては、同行指導を行う事業者は多いが、それだけでなくキャリアの節目毎に教育担当者による同行指導の機会を設けるとよい。これに加え、現場で指導を受けることができる機会を設けるために、介護施設における短期の研修機会を設けることも有益となる。

能力開発型処遇制度

介護報酬は、介護サービスの種類に基づいて定められており、介護サービスの質やヘルパーの職業能力を直接的に反映するものではない。具体的には、身体介護と生活援助の介護サービスの区分に応じて介護サービスを提供する事業者を支払われる介護報酬が決める。こうした介護報酬の仕組みは、ヘルパーに対して能力開発を促進するものではない。同一の資格を保有していれば、具体的な職業能力に関係なく、従事した仕事に応じて介護報酬が事業者を支払われるため、賃金も職業能力と関係なく、従事した仕事に即して決められるべきものと考えられ、資格取得後におけるヘルパーの能力開発意欲を低下させがちとなることによる。もちろん事業者は、介護報酬の仕組みとは別に、ヘルパーの職業能力の向上を喚起するような賃金制度を導入することも可能である。例えば、実際に従事した仕事だけでなく、職業能力のレベル（職業能力に基づく等級など）を賃金水準に反映させる仕組みである。こうした賃金制度に対しては、ヘルパーから不満が出される可能性も大きい。この問題を解決しなくては、ヘルパーの職業能力を継続的に高め、有能な人材を確保、育成することが困難となり、次第に介護サービスの質自体の低下を招くことになりかねないのである。

たとえば、図表 1-4-2 でみた介護能力得点（総合）を4段階にわけ、登録型ヘルパーの賃金水準を比較すると、介護能力得点の高いものほど、身体介護の時間給、生活援助の時間給とも高くなっているものの、その差は小幅にとどまっている（図表 1-4-4）。こうした賃金制度のあり方では、ヘルパーに対して職業能力の向上意欲を喚起することは難しい。

図表 1 - 4 - 4 ヘルパーの介護能力と時間給

		度数	身体介護 時給	生活援助 時給
全体		1,473	1,548.06	1,080.23
総合 得点	125点未満	363	1,531.02	1,068.89
	125点以上154点未満	364	1,533.20	1,068.34
	154点以上182点未満	369	1,550.84	1,085.38
	182点以上	377	1,576.10	1,098.08
			p=0.000	p=0.000

注：第1章図表 1-1-4 より抜粋

能力開発を促進するためには、能力開発の機会を提供するだけでなく、ヘルパーが保有する職業能力を適切に評価し、それを処遇に反映させる仕組みが求められるので

ある。たとえば、ヘルパーに関して図表 1-4-5 のような職能等級制度を設けることなどが考えられる。この職能資格制度は、ヘルパーに求められる職業能力に関して5つの級（見習いから指導者まで）からなる能力段階を設定したものである。この仕組みは、民間大企業に導入されているいわゆる職能資格制度に対応するものである。こうした職能等級を設けることで、ヘルパー自身が、自己の職業能力のレベルを確認し、さらにつぎの段階の能力開発目標を理解しやすくすることができる。

さらに職能等級は、業務への配置に活用することや、等級を賃金などの処遇の決定要素に組み入れることで、処遇にも活用できるものである。たとえば、基本給の決定要素とすることや、等級にリンクした職能手当を導入することなどが考えられる。

図表 1 - 4 - 5 職能等級制度の例示

1 級（見習い）	ヘルパー資格 2 級取得で実務経験なし
2 級（初任者）	実務経験 1 年以上、生活援助と身体介護のいずれかをひと通りこなせる
3 級（一人前）	実務経験 2～3 年、生活援助と身体介護のいずれかを完璧にこなす
4 級（ベテラン）	実務経験 4 年以上、生活援助と身体介護のいずれも完璧にこなせる
5 級（指導者）	4 級のベテランレベルの職業能力に指導能力が加わる

まとめ

ヘルパーの能力開発促進のための環境整備として求められることをまとめると、つぎのようになる。

- (1) サービス提供責任者は、ヘルパーの職業能力を適切に把握することに加え、能力開発を支援できるような人事管理能力を保有していることが求められる。サービス提供責任者の人事管理能力は、ヘルパーの定着管理のためにも欠かせない。そのためには、サービス提供責任者自身が人事管理能力を高めることができるような能力開発機会を設けることが求められる。
- (2) サービス提供責任者が、ヘルパーの職業能力開発を促進していくためには、ヘルパーへの研修・指導を含めたサービス提供責任者の業務の具体的な内容を明確化すること、サービス提供責任者の職業能力を担保できる資格を新設すること、その配置あるいは業務に対する加算など、サービス提供責

任者に係わる介護報酬を新設することなどが検討されるべきである。

- (3) ヘルパー 2 級の資格は、職業能力を担保するものでないため、新人ヘルパーの場合には、資格取得後 1 年間程度は実務経験に基づく能力開発期間として位置づけ、職業能力の伸張に即した仕事への配置と能力開発に関して適切なアドバイスを行うことが求められる。
- (4) ヘルパーの仕事は、先輩や同僚のアドバイスを仕事に受けるといった現場での継続的な能力開発の実施が困難であることが多いため、とりわけ新人に関しては、定期的な同行訪問の機会を設けることが必要である。そのほか、キャリアの浅いヘルパーが、ベテランヘルパーなどと、仕事上の課題などに関して情報交換できる機会を設けることが有益である。
- (5) ヘルパーの職業能力の継続的な育成のためには、サービス提供責任者が、ヘルパーの職業能力を適切に把握していることが前提となる。ヘルパー自身の職業能力に関するセルフチェックシートなどによる自己評価を活用し、さらにサービス提供責任者など第三者の評価と比較する機会を設けることが有効となる。
- (6) 能力開発を促進するためには、能力開発の機会を提供するだけでなく、ヘルパーが保有する職業能力を適切に評価し、それを処遇に反映させる仕組みが求められる。そのためには、ヘルパーに関して職能等級制度を設けることなどが考えられる。職能等級を設けることで、ヘルパー自身が自己の職業能力のレベルを確認し、つぎの段階の能力開発目標を理解しやすくすることができる。さらに、職能等級は、業務への配置に活用することや、等級を賃金などの処遇の決定要素に組み入れることで、処遇にも活用できるものとなる。