

意 見 書

2021 年 9 月 8 日

東京地方裁判所御中

実践女子大学 人間社会学部
山根 純佳

本訴訟で原告が訴えている移動・待機時間の未払いの問題は、原告 3 人に特殊な状況ではなく、国が定めている介護報酬によって生じている構造的な問題である。本意見書では、原告が実施したホームヘルパー実態調査の報告書、またその元となっているアンケート調査の個票データの分析をもとに、ホームヘルパーの労働条件の実態について論じる。また、厚生労働省社会保障審議会・介護給付費分科会で検討されている統計資料をもとに、介護報酬がホームヘルパーの労働条件に与えた影響について検討する。

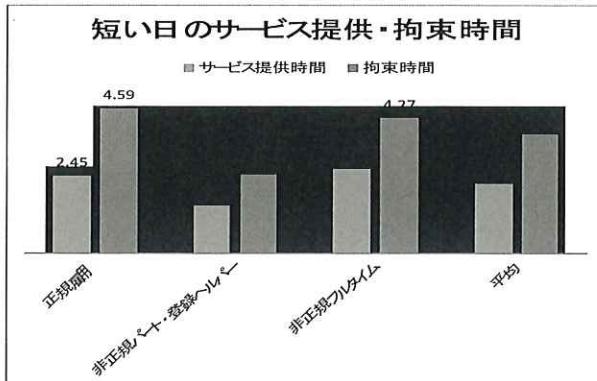
なお、ここで「非正規パート・登録ヘルパー」とは、シフト制・時間給で働く非正規雇用の訪問介護員を指して用いる。

1. 「付帯労働時間」について

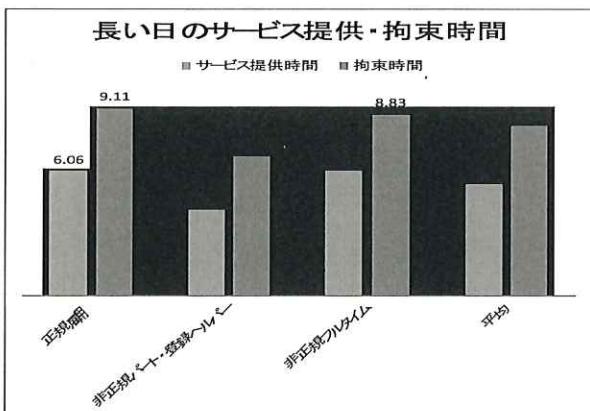
ホームヘルパー実態調査では、1日の「サービス提供時間」と「拘束時間」について、【長い日】と【短い日】に分けて回答してもらった。拘束時間には、利用者宅でのサービス提供時間以外の移動、待機、記録、相談、研修業務などが含まれる。ここでは、拘束時間とサービス提供時間の差を、「付帯労働時間」(坪井 2015) とし、その実態を論じる。

非正規パート・登録ヘルパーの【短い日】の付帯労働時間は 0.97 時間 (2.47h-1.5h) で、拘束時間 (2.47 時間) に占める「付帯労働時間」の割合は 39% である（報告書 7 頁参照）。非正規パート・登録ヘルパーの【長い日】は 2.64 時間 (6.80-4.16)、拘束時間 (6.8 時間) に占める付帯労働時間の割合は同様に 39% となっている。このことから非正規パート・登録ヘルパーの拘束時間のうち、付帯労働時間がおよそ 4 割に達していることがわかる。

図表1. ホームヘルパーのサービス提供時間と拘束時間【短い日】



図表2. ホームヘルパーのサービス提供時間と拘束時間【長い日】



なお、アンケートの質問項目では拘束時間について、「最初の利用者宅に着いた時間から最後の利用者宅を出るまでのあいだの時間」としてたずねており、通勤時間は入れていない。報告書16頁のアンケートの自由記述（下から15行目）にあるように、最初の利用者宅が自宅から車で40分かかる場合もあるが、こうした時間は、アンケートのデータではカウントされていないことに留意されたい。

では、拘束時間の40%が付帯労働時間で賃金が支払われていないとするならば、非正規訪問ヘルパーの実際の時給はいくらになるだろうか。以下のデータから推計してみよう。

- 全国の最低賃金902円（2020年8月）
- 時間給で働く非正規訪問介護員の平均1211円

（令和元年度介護労働実態調査 労働者調査 介護労働者の就業実態と就業意識調査 資料編38頁）

非正規登録ヘルパーが時間給1211円で、実際には100分【60分（時給）+40分（40%付帯労働時間）】働いているのであれば、1分あたり12.11円で働いていることになる。一方、全国平均最低賃金902円の場合、1分あたりの賃金は15.03円である。

よって、全国平均の最低賃金と非正規パート・登録ヘルパーの平均時間給との差を求める
と

$$15.03 \text{ 円} - 12.11 \text{ 円} = 2.92 \text{ 円}$$

となり、非正規登録ヘルパーは最低賃金より 1分あたり 2.92 円 (時間給にして 175.2 円) 下回る賃金で働いている計算になる。

これはあくまでも全国平均の最低賃金を用いた場合の差額であり、東京都の最低賃金 1013 円で算出すれば、その差はさらに拡大すると考えられる。

以上の「付帯労働時間」の賃金未払いに加えて、利用者のキャンセル時の賃金についてみると、非正規パート・登録ヘルパーのは「休業手当が出される」は 21.7%、「代わりのサービスを割り当ててもらう」が 6.4%で、7 割以上が未払いとなっている（報告書 15 頁）。報告書 18-19 頁にあるように、ひと月の手取り額が少ない月で 5.5 万、多い月で 7.8 万円という差が生じる要因として、キャンセル時の賃金未払いがあると考えられる。

2. 移動手段について

移動手段についての質問では、43%が自転車、36%が自動車と回答している（報告書 9 頁）。ガソリン代の支払いについての質問では、「すべて事業者」との回答が 47%、「すべて自分」が 18%、「事業者と自分」が 34%であった。一方、雇用形態別に支払いの形態をクロス集計すると、非正規パートでは「すべて事業者」との回答が 35.9%まで減り、「すべて自分」が 24.6%、「事業者と自分」が 38%と平均より高くなっている。自宅から利用者宅との間を直行直帰で働く登録ヘルパーの多くが、ガソリン代を自分で支払っている。

図表 3. 雇用形態別・移動に伴うガソリン代の負担

ガソリン代は誰が支払っているか	すべて事業者	すべて自分	事業者と自分	自分の家族	総計
正規雇用	53 59.6%	10 11.2%	26 29.2%	0 0.0%	89
非正規フルタイム	11 55.0%	1 5.0%	8 40.0%	0 0.0%	20
非正規パート・登録ヘルパー	51 35.9%	35 24.6%	54 38.0%	2 1.4%	142
総計	119	47	88	2	109

また、国家公務員の地域手当に準じて設定された介護報酬の「地域加算」がつかないような地方や過疎地域で、ガソリン代など負担がより重く、労働者自ら支払っているケースが多くなっていると考えられる。ガソリン代を含む移動コストを考慮するなら、本来、こうした地域に手厚い加算がされるべきである。

図表4. 回答者の地域別・ガソリン代の負担

Q12 ガソリン代、誰が支払っているか					総計
	すべて事業者	すべて自分	事業者と自分	自分の家族	
東京23区、政令指定都市※	34	6	20	0	60 100.0%
	56.7%	10.0%	33.3%	0.0%	
町・村、その他	15	11	9	0	35 100.0%
	42.9%	31.4%	25.7%	0.0%	
上記以外の市	69	30	59	2	160 100.0%
	43.1%	18.8%	36.9%	1.3%	
	118	47	88	2	255

3. 移動時間の支払いについて

移動時間に「支払われている」との回答は全体では 70%であったが、非正規登録ヘルパーでは 67.3%であり、3割が支払われていない。

図表5. 雇用形態別・移動時間への支払い

Q13 移動時間に支払われているか				総計
	支払われていない	支払われている	わからない	
正規雇用	34	141	11	186 100.0%
	18.3%	75.8%	5.9%	
非正規フルタイム	11	28	2	41 100.0%
	26.8%	68.3%	4.9%	
非正規パート・登録ヘルパー	129	294	14	437 100.0%
	29.5%	67.3%	3.2%	

また、「支払われている」と答えた人のうち、支払いのルール（Q13-2）について、具体的な額を記入した回答から、平均金額を算出した。

「移動にかかった分単位で算定されている」と回答した人のうち、具体的な数字を入れた回答は 12 ケースで平均金額は 1 分 28 円であった。「1 件の移動に対して支払われる額が決まっている」と回答した人のうち、具体的な数字を入れた回答は 121 ケースで平均は 1 件 188 円であった。「移動距離（キロ数）に対して支払われる額が決まっている」と回答した人にうち、具体的な数字を入れた件数は 9 件、平均 1 キロ 28 円であった。

図表5. 支払い形態別・移動に伴う手当の平均額

移動時間に対する手当て 平均額	
キロ数に対して	1 キロ 28 円（回答数 9）
1 件の移動に対して	1 件 188 円（回答数 121）
分単位	1 分 28 円（回答数 12）

ではこれらの手当は、最低賃金を下回らない賃金といえるのか。一番回答が多かった「1

件の移動」に対し 188 円の場合で推計した。登録ヘルパーの 7 時間の拘束（6.8 時間）で仮に 1 日 4 件まわった場合(1 件 188 円×4 件)で、受け取り額は 752 円である。一方で、非正規登録ヘルパーの【長い日】の付帯労働時間は上述の通り、2.64 時間である。(調査時点の) 2020 年度の全国平均時給は 902 円で計算すると、752 円は 50 分相当、1 時間分の時給にも達していない。

待機時間についても非正規パート・登録ヘルパーの 78.5%が「支払われていない」、7.1% が「わからない」としており、支払われているのは 14.4% に満たない。自由回答には、「短時間（20 分）のケアを複数回間隔開けて入れてなんとかこなしている、ケア時間のみの時給で働いて」おり、「1 日例えは 8~18 時まで複数回ケアに入っても実労働 2 時間程度の報酬」(報告書 16 頁) という記述があるように、細切れのサービス提供時間に対し、拘束時間が長い状況がうかがわれる。

4. 介護報酬の改正に伴う付帯労働時間分の賃金確保

厚生労働省は通達により、待機・移動時間も労働時間に含め最低賃金を下回らない賃金を支払うように事業者に求めている（平成 16 年厚生労働省通達「訪問介護労働者の法的労働条件のために」）。しかし介護報酬の改定の議論において、付帯労働時間に対し最低賃金を下回らない賃金を支払うことができるか否かを検証したとする証拠は公開されていない。

例えば、「生活援助」の「30 分以上 60 分未満」から「45 分未満」への変更（平成 24 年度介護報酬の改定）が議論された社会保障審議会・介護給付費分科会 第 82 回(H23.10.17) 「訪問介護の基準・報酬について」の「資料」にも「議事録」にも、訪問介護の短時間化によって、待機や移動などの付帯労働時間の割合が増加する可能性については議論されていない。また上記、通達（平成 16 年厚生労働省通達「訪問介護労働者の法的労働条件のために」）との整合性について議論された記録も見つからなかった。つまり、移動・待機時間の賃金を支払うことが可能な「介護報酬」の改定がおこなわれているという根拠は見当たらぬ。原告の訴えにあるように、移動や待機時間の賃金の不払いは事業所側の責任ではなく、付帯労働時間を考慮せずに「サービス提供時間」のみを対象としている介護報酬の設定にある。

サービスを短時間にすれば、その分、サービス 1 回分の収入は減り、移動時間や待機時間が増加する。これは厚生労働省が実施している介護事業経営実態調査、介護事業経営概況調査のデータからも明らかである。例えば平成 23 年 3 月は人件費率 76.9%、収支差率 5.1% に対し、生活援助が 45 分に短縮された平成 24 年度決算では人件費率 77.5%、収支差率は 3.6% まで落ちている。サービスの短時間化が事業所の収入減に繋がっていることは、これら介護給付費分科会で示されているデータからも一目瞭然である。

またひと月の「訪問介護員常勤換算 1 人当たり訪問回数」は、平成 23 年度には 87.7 回 だったのが、平成 26 年度には 101.5 回、平成 30 年度には 105 回 に上昇している。介護報酬の改正より、サービスが細切れになり、介護職員の訪問と移動の回数が増えていることがわ

かる。もし厚生労働省が、移動と待機時間をも介護報酬による賃金支払いの対象と考えているのであれば、この移動時間の増加分を上乗せした介護報酬が設定されるべきである。しかし「訪問1回当たりの収入」は、平成23年の3,863円から、2014年3月には3,399円に下がっている。同様に利用者宅を訪問し移動時間を含む「訪問看護」の訪問1回当たり収入は2014年で7,864円である。このことからも、訪問介護の介護報酬が異様なまでに低く、それゆえ非正規登録ヘルパーの付帯労働時間への賃金の支払いが困難になっていると推測される。

図表6. 介護事業経営状況の推移

	人件費率	収支差率	訪問1回あたり収入	訪問介護員常勤換算職員1人当たり訪問回数	参考:訪問看護 訪問1回当たり収入
平成23年3月	76.9%	5.1%	3,863円	87.7回	10,786円
平成24年度決算	77.5%	3.6%	3,751円	87.7回	8,195円
平成26年3月	73.7%	7.4%	3,399円	101.5回	7,864円
平成27年度決算	75.2%	5.5%	3,491円	112.5回	8,274円
平成28年度決算	76.1%	4.8%	3,503円	103.3回	7,971円
平成30年度決算	77.2%	4.5%	3,554円	105.0回	7,831円
令和元年度決算	77.6%	2.6%	3,625円	101.0回	8,056円

* 平成23年以降の「介護事業経営実態調査」「介護事業経営概況調査」から、「人件費率」「収支差率・訪問1回当たり収入」「訪問介護員常勤一人当たり訪問回数」全てのデータが掲載されている年度について、表にまとめた。

5. 賃金について

月の手取り額は【多い月】で、登録ヘルパー7.8万、非正規フルタイムで15.2万円である。また正規雇用でも17.1万円にとどまっており、手取り200万円程度の収入で働いていることがわかる。正規雇用でもこの賃金水準にとどめ置かれていることからも、非正規の労働者の移動・待機時間に給与を支払うことは困難な経営状況がうかがわれる。(週の勤務日数は、週6日勤務が正規雇用で19.5%、登録ヘルパーで10%、週7日勤務が正規雇用で1.6%と、多忙な勤務状況がうかがわれる)。

報告書の自由回答(16頁下)の正社員のコメントにもあるように、現行の介護報酬のままで移動・待機時間に支払うのであれば、時給を削ることになり手取りは変わらないであろう。仮にその時給が、当該地域の最低賃金を下回るとすれば、訪問介護員の雇用はできなくなり、訪問介護事業所はその地域から撤退する。現行の介護報酬の下で訪問介護事業が続いているのは、ホームヘルパーがこの労働の社会的意義を認識する場ゆえに、不当な労働条件

を我慢しているからである。

以上から、厚生労働省は、非正規登録ヘルパーの移動・待機時間への賃金を含んだ介護報酬を設定してこなかったという点で、労働基準関係法違反の状態を黙認・放置してきたと考えられる。

参考文献

厚生労働省（2014）平成 16 年厚生労働省通達「訪問介護労働者の法的労働条件のために」

厚生労働省（2011）平成 23 年度「介護事業経営実態調査結果」

厚生労働省（2013）平成 25 年度「介護事業経営概況調査結果の概要」

厚生労働省（2014）平成 26 年度「介護事業経営実態調査結果」

厚生労働省（2017）平成 29 年度「介護事業経営実態調査結果」

厚生労働省（2019）令和元年度「介護労働実態調査」 労働者調査 介護労働者の就業実態
と就業意識調査

厚生労働省（2020）令和 2 年度「介護事業経営概況調査結果」

坪井良史, 2015, 「訪問介護における付帯労働時間についての研究 愛媛県 A 市の調査から」

『京都府立大学学術報告（公共政策）第 7 号, 77-95 頁

山根純佳(やまね・すみか)

1976年生。

東京大学院人文社会系研究科修士課程・博士課程修了し、博士(社会学)取得。

2010年山形大学人文学部講師、同准教授を経て、2015年より実践女子大学人間社会学部准教授。

著書に、『なぜ女性はケア労働をするのか 性別分業の再生産を超えて』(勁草書房、2010年)、『産む産まないは女の権利か フェミニズムとリベラリズム』(勁草書房、2004年)、『現代の経済思想』(共著、勁草書房、2014年)、『正義・ジョンダー・家族』(共訳、岩波書店、2013年)など。