

放課後等デイサービス 事業所実態調査アンケート結果報告・政策提言

2017年3月5日

障害のある子どもの放課後保障全国連絡会（全国放課後連）

調査協力

中村尚子

（立正大学 社会福祉学部 社会福祉学科 准教授）

井原哲人

（白梅学園大学 子ども学部 家族・地域支援学科 講師）

二見清一

（東京都足立区障がい福祉課）

1. はじめに—「収支差率 14.5%」に隠された実態

放課後等デイサービスは、障害ある子どもの放課後活動を支える国の制度である。2012年の児童福祉法改正時に新設された。これは、全国放課後連が2008年に行なった「障害ある子どもの放課後活動の制度化を求める国会請願」が、11万8000筆もの署名をもって衆議院・参議院で採択されるなど、全国の関係者の、長年にわたる願いや動きが実ったものである。現在、放課後等デイサービスの事業所数は8985か所、利用人数は13万9718人にも達している（第1回児童発達支援に関するガイドライン策定検討会（2016年11月28日）「資料4」）。

そもそも、放課後等デイサービスは、障害者自立支援法（現在の障害者総合支援法）施行時に、障害福祉サービスの一環として制度設計されており、現在もさまざまな矛盾を抱えている。一部の事業所では、職員の多数を学生アルバイトにして人件費を抑制するなど「もうけ主義」に陥り、報酬（事業所の収入となるお金）を不正に請求して処分を受ける状況も生まれている。放課後等デイサービス事業所の「収支差率」（どれだけ収入が多いか）は「14.5%」（厚生労働省「平成26年度障害福祉サービス等経営実態調査」）もあり、ほかの障害福祉サービスよりも高いと指摘されている。

一方で、厚労省も「利潤を追求し支援の質が低い事業所や適切ではない支援（例えば、テレビを見せているだけ、ゲーム等を渡して遊ばせているだけ）を行う事業所が増えているとの指摘がある」（「平成28年度全国厚生労働関係部局長会議 社会・援護局（障害福祉部）資料」）と、質に問題があることを認めている。厚労省が作成した『放課後等デイサービスガイドライン』において、放課後等デイサービス事業は「支援を必要とする障害のある子どもに対して、学校や家庭とは異なる時間、空間、人、体験等を通じて、個々の子どもの状況に応じた発達支援を行うことにより、子どもの最善の利益の保障と健全な育成を図るもの」としている。こうした、「現実」と「本来あるべき放課後活動」との齟齬が生じる状況において、上記の収支差率が生じていると考える。

2018年4月の報酬改定に向けて、2017年度に「障害福祉サービス等経営実態調査」が実施される。しかし、多様な法人格が混在する中で、平均的な数字だけではなく、事業所の実態に即して経営状況を検討しなければ、事業所の現状は把握できない。このような問題意識を持って、全国放課後連では、放課後等デイサービスが創設される以前から活動を続けている事業体が多く加盟している特性を活かし、加盟事業所を対象に調査を行うこととした。

2. 事業所調査の報告

調査概要は、以下のとおりである。

目的： ①放課後等デイサービス事業で顕在化している問題について、全国放課後連加盟事業所の実態を数値として把握し、私たちの立場から捉え直す。

②調査結果に基づいて、制度の改善に必要な方策を導き出す。

対象： 全国放課後連加盟事業所：428 非加盟調査協力事業所：23 合計454

回収： 209事業所 回収率46%

方法： 調査票を郵送しての調査

期間： 2016年11月7日から調査票の郵送開始。締め切りは12月2日

以下では、本調査から明らかとなった全国放課後連加盟事業所の実態について、特に注目すべきデータをまとめる(各見出し後方カッコ内は、事業所実態調査アンケートの設問番号)。

(1) 全国放課後連加盟事業所の法人格は、非営利法人（社団法人、NPO 法人など）が 81% と最も多い (1 (1))

全国放課後連加盟事業所は、非営利法人（社団法人、NPO 法人）が 8 割以上を占めている。厚労省の統計（第 4 回児童発達支援に関するガイドライン策定検討会「資料 4」6 頁）によれば、2016 年 4 月現在で 8352 か所中、4187 か所が営利法人（約 51%）であることを考えると、全国放課後連加盟事業所は非営利法人の割合が高いと言える。

※有効回答数 208

法人格	厚労省の統計 ※平成 28 年 4 月現在	全国放課後連調査
社会福祉法人	1527 (17.5%)	43 (20.6%)
医療法人	75 (0.8%)	1 (0.5%)
社団・財団法人	427 (4.9%)	9 (4.3%)
営利法人	4454 (51%)	37 (17.7%)
NPO 法人	1852 (21%)	118 (56.5%)
その他法人	171 (1.9%)	0
地方公共団体	152 (1.7%)	0
その他	63 (0.7%)	0
合計	8721	208

(2) 全体の 87.6%が小規模事業所、11%が中規模事業所、1.9%が大規模事業所 (1 (3))

小規模と中規模・大規模の報酬単価格差は大きく、小規模での運営を選択する事業所が多いということが言える。厚労省の調査（「平成 27 年障害福祉サービス等報酬改定検証調査」（以下、厚労省調査）164 頁）によれば、小規模事業所は 89.3%、中規模事業所は 6.2%となっている。これと比較すると、全国放課後連加盟事業所では中規模で運営する事業所の割合が高いと言える。

※小規模・中規模併設含む カッコ内は構成比%

事業所規模	厚労省調査	全国放課後連調査
小規模	930 (89.3%)	183 (87.6%)
中規模	65 (6.2%)	23 (11.0%)
大規模	17 (1.7%)	4 (1.9%)
無回答	30 (2.8%)	1 (0.5%)
合計	1042	210

※厚労省調査は地域性を考慮した無作為抽出調査。放課後等デイサービスの調査対象数は 1634 か所、有効回答数は 1042 か所の調査結果。

(3) 全体の 65.3%が午前中から開所している (1 (4))

放課後等デイサービスの業務は、その日の活動準備、個別支援計画の作成、保護者との連絡・調整、子どもへの支援についての職員間での会議・研修、休日の行事の準備、請求事務、会報の作成、保護者との面談など、多岐にわたっている。これらの仕事をするのは、主に午前中である。全国放課後連加盟事業所の 65.3%は午前中から開所している。

※有効回答数 205 カッコ内構成比%

開所時間	事業所数
7:00～7:59	1 (0.5%)
8:00～8:59	5 (2.4%)
9:00～9:59	62 (30.2%)
10:00～10:59	54 (26.3%)
11:00～11:59	12 (5.9%)
12:00～12:59	8 (3.9%)
13:00～13:59	32 (16%)
14:00～14:59	25 (12%)
15:00～15:59	5 (2.4%)
16:00～16:59	1 (0.5%)
合計	205

(4) 事業所の平均収入は約 2700 万円、平均収支差率は 9.7% (2 (1))

小規模、中規模、大規模をすべて合わせた平均事業所収入は 2678 万 4693 円、平均支出は 2427 万 4645 円、収支差は 260 万 7745 円で、平均収支差率は 9.7%だった。この数字は、「平成 26 年度障害福祉サービス等経営実態調査」(1 頁)で示された、放課後等デイサービスの収支差率 14.5%よりも 4.8 ポイント低い数値となった。

※単位円

	平成 26 年度障害福祉サービス 経営実態調査	全国放課後連調査
収入	24,432,000	26,784,693
支出	20,882,000	24,274,645
収支差	3,551,000	2,607,745
収支差率	14.5%	9.7%

(5) 2015 年度決算で黒字の事業所において、収支の差額が 200 万円未満 (平均収入を基礎とした収支差率が 7.4%未満)の事業所が 51 事業所 (有効回答 167 事業所)で最も多い (2 (1))

黒字額が「0 円」「0 円～100 万円未満」「100 万円～200 万円未満」が最も多く、計 51 か所 (有効回答 167 事業所)だった。他方で、「900 万円以上」の事業所が 12 か所ある。事業所間で収支差の格差が生じている。

※有効回答数 167

収支差	事業所数
－400万円以上	7 (4.1%)
－300万円以上	4 (2.3%)
－200万円以上	6 (3.6%)
－100万円以上	9 (5.4%)
－100万円未満	6 (3.6%)
0円	4 (2.4%)
0～100万円未満	25 (15%)
100万円～200万円未満	22 (13%)
200万円～300万円未満	13 (7.8%)
300万円～400万円未満	17 (10.1%)
400万円～500万円未満	14 (8.4%)
500万円～600万円未満	7 (4.1%)
600万円～700万円未満	6 (3.6%)
700万円～800万円未満	8 (4.8%)
800万円～900万円未満	7 (4.1%)
900万円以上	12 (7.2%)
合計	167

(6) 2015年度決算で赤字となった事業所は32事業所。そのうち、400万円以上の赤字の事業所が7事業所 (2(1))。赤字を計上していなくても「損失が出た」事業所が19事業所 (5(5)、5(5-1))

赤字の事業所は全体で32か所あった。「損失が出た」という事業所と合わせると、51事業所で採算が取れていない。また、損失の補填方法として、「同一法人の他事業からの補填」が34か所、「寄附金での補填」が10か所、「その他」として「今までの繰越金から」「役員、理事からの借入」という回答があった。

※有効回答 168

	事業所数
損失が出た	51
損失は出ていない	117

※損失補填の方法 (5(5-1))

	事業所数
同一法人の他事業からの補填	34
寄附金での補填	10
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・今までの繰越金から ・銀行、国庫より借入

	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの法人財産から補填 ・役員、理事からの借入
--	---

(7) 常勤職員数の平均は 4.2 人、非常勤職員数の平均は 6.9 人 (3 (1))

1 事業所当たりの常勤職員数平均は 4.2 人、非常勤職員数平均は 6.9 人だった。これらは、厚労省調査 (170 頁) の平均 3.9 人、5.2 人を上回っている。

	厚労省調査	全国放課後連調査
常勤	3.9 人	4.2 人
非常勤	5.2 人	6.9 人

(8) 初任給平均 17 万 3118 円 (3 (5))、「十分な賃金が保障できていない」事業所は 121 事業所 (6 (1) 選択肢 4)

初任給の平均は 17 万 3118 円だった。厚生労働省「平成 28 年賃金構造基本統計調査 (初任給) の概況」(2016 年 11 月 17 日公表) の「医療・福祉」の大卒初任給 19 万 6800 円と比べると、約 2 万 5 千円低い。また、多くの事業所で「賃金保障が十分ではない」と考えられている。

	厚労省の統計調査	全国放課後連調査
平均初任給	19 万 6800 円	17 万 3118 円

※複数回答可 同一選択肢で「はい」「いいえ」を重複して回答しているものも含む。

	事業所数	
	はい	いいえ
望ましい活動内容のための指導員 (非常勤職員・ボランティアを含む) は足りていますか	91	118
児童発達支援管理責任者は確保できていますか	201	9
職員間での情報や支援内容の共有ができていますか	194	16
十分な賃金を保障できていますか	81	121
昇給が確保できていますか	139	67
常勤職員は確保できていますか	159	49
非常勤職員は確保できていますか	110	98
職員の男女比のバランスは問題ありませんか	81	126
十分な知識・技能・経験を持った職員の数は十分ですか	75	134
研修の機会は十分ですか	121	90
ボランティアは確保できていますか	59	146

(9) 知的障害で療育手帳の「最重度・重度」の子どもは、利用契約児童数全体の 38% (4 (3))

利用契約児童数全体に占める知的障害児の「最重度・重度」(1 度・2 度、あるいは A など)

は 41%だった。厚労省調査 (179 頁) の 29.2%に比べると、重度児の利用が多くなっている。

※カッコ内構成比%

	厚労省調査	全国放課後連調査
最重度・重度	6257 (29.2%)	2200 (41%)
中度・軽度	7869 (32.1%)	2168 (40%)
利用契約児童数	21418	5462

(10) 身体障害で 1 級・2 級の子どもが、利用契約児童数全体の 9.4% (4 (3))

身体障害児のうち「最重度・重度 (1 級・2 級)」は 9.4%であり、厚労省調査よりも、0.8 ポイント低い。だが、「中度・軽度 (3 級、4 級、5 級、6 級)」の子どもは、厚労省調査よりも 1.6 ポイント高くなっている。

※カッコ内は構成比%

	厚労省調査	全国放課後連調査
最重度・重度 ※1 級・2 級	2181 (10.2%)	515 (9.4%)
中度・軽度 ※3 級、4 級、5 級、6 級	463 (2.2%)	206 (3.8%)
利用契約児童数	21418	5462

(11) 知的・身体の重複障害の子どもが、利用契約児童数全体の 11.2% (4 (3))

知的・身体の重複障害児は、全体の 11.2%を占めている。

	全国放課後連調査
療育手帳・身体障害者手帳 両所持	613 (11.2%)
利用契約児童数全体	5462

(12) 平日の活動 (2016 年 10 月 5 日の各事業所の活動) における人員配置は平均 9.5 対 6.1 (5 (3))

平日の活動の子どもの平均利用数は 9.5 人で、平均の人員配置は、常勤 3.2 人、非常勤 2.7 人、ボランティア 0.2 人だった (合計 6.1 人)。

	平均人数	
子どもの平均利用数	9.5	
常勤職員数	3.2	6.1
非常勤職員数	2.7	
ボランティア数	0.2	

(13) 長期休業中の子ども 1人あたりの活動時間「6時間以上」は70% (5(6))

放課後活動と並んで、放課後等デイサービスに期待されている長期休業中（夏休み期間中など）の活動実態としては、約7割の事業所が子どもの1日を丸ごと支えている。「1時間未満」は0か所、「1時間以上2時間未満」は3か所、「2時間以上3時間未満」は6か所、「3時間以上4時間未満」が7か所、「4時間以上5時間未満」が10か所、「5時間以上6時間未満」が35か所、「6時間以上7時間未満」が66か所、「7時間以上8時間未満」が55か所、「8時間以上」が23か所、となっている。

※カッコ内構成比%

	事業所数
1時間未満	0 (0%)
1時間以上2時間未満	3 (1.5%)
2時間以上3時間未満	6 (2.9%)
3時間以上4時間未満	7 (3.4%)
4時間以上5時間未満	10 (4.9%)
5時間以上6時間未満	35 (17%)
6時間以上7時間未満	66 (32%)
7時間以上8時間未満	55 (27%)
8時間以上	23 (11%)
合計	205

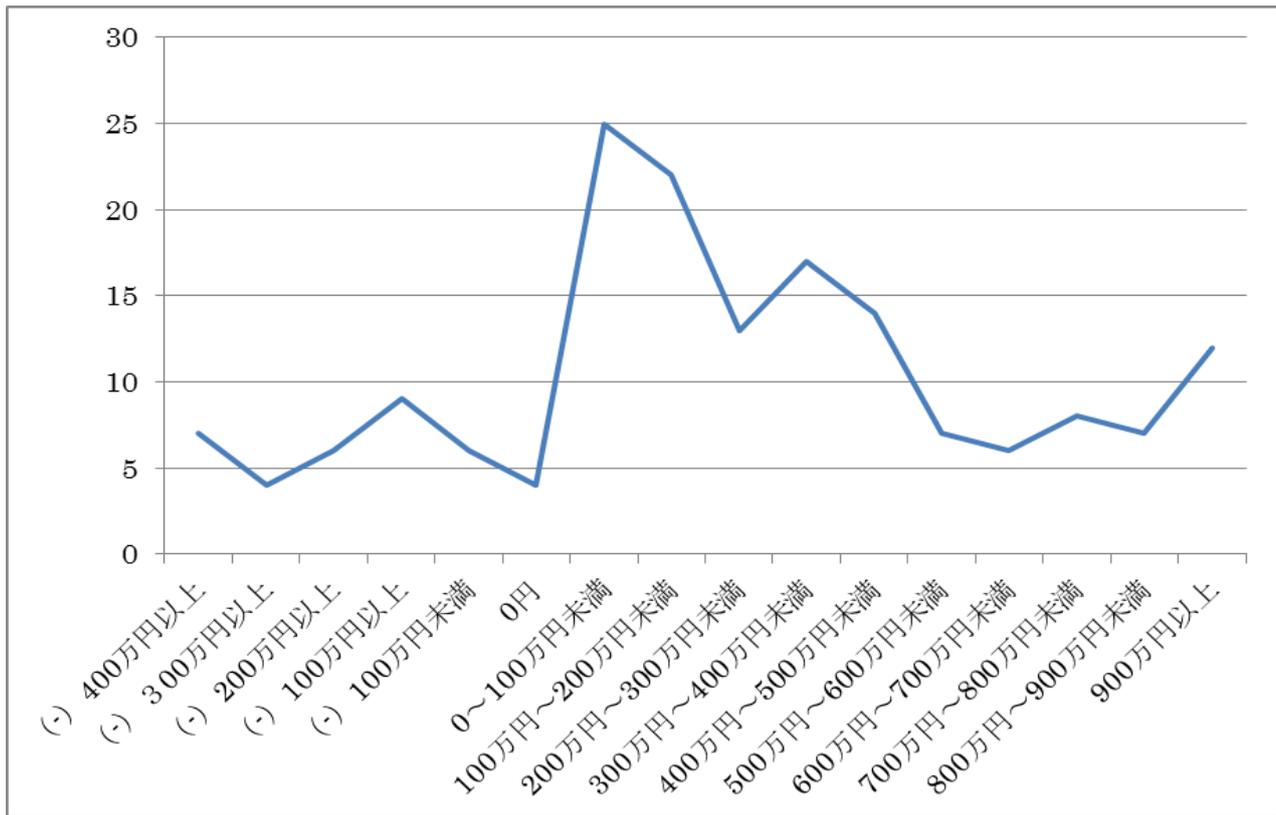
3. 調査結果から見えてくるもの

(1) 収支差は事業所間でかなり格差が生じている

今回の調査で得られた収支差率の平均は9.7%だった。これは、「平成26年度障害福祉サービス経営実態調査」（1頁）で示された、放課後等デイサービスの収支差率14.5%よりも4.8ポイント低い数値である。ただし、同調査で示された、障害福祉サービス全体の収支差率の平均9.6%と変わらない数字でもある。しかし、重要なことは、収支差は事業所間でかなり格差が生じており、この平均値周辺の事業所数が最も多いわけではないことである。

次ページのグラフで示したように、最も事業所数が多いのは、収支差の額が平均値の260万7745円よりも低い「0～100万円未満」「100万円～200万円未満」の事業所である。平均値が該当する「200～300万円未満」の事業所数は反対に少なくなっている。平均値よりも低い収支差しかない事業所の存在は、「300万円～400万円未満」「700～800万円未満」「900万円以上」の収支差をもつ事業所の存在の陰に隠れる形となっている。

今後、報酬改定で報酬が引き下げられた場合には、平均値よりも高い収支差をもつ事業所は運営を維持できるとしても、赤字の事業所や平均値よりも低い事業所は運営困難に陥るおそれがある。また、赤字の事業所や平均値よりも低い事業所は、「同一法人の他事業からの補填」や、「役員や理事からの借入」で運営を維持していることから、報酬改定の引き下げは、さらなる運営の不安定化を生じさせる可能性が大きいものと考えられる。



(2) 10対2の人員配置基準で活動することは到底できない

平日の活動における人員配置の平均は9.5対6.1だった。人員配置基準の10対2からは3倍以上、また、加配加算を加えた10対3から考えても2倍以上の配置が行われている。これは、全国放課後連加盟事業所は、療育手帳の「最重度・重度」の子どもを多く受け入れていること、また、重複障害の子どもを利用契約児童数の11%以上受け入れていることが要因であると考えられる。重度児への対応を行う上で、10対2あるいは10対3という配置では活動を維持することが到底できないことが数字上も明らかになった。

(3) 午前中の業務が評価されないことの不合理性

全国放課後連加盟事業所の65.3%が午前中から開所している。しかし、現状の報酬は午前中の業務を評価していない。これは、児童発達支援事業との報酬単価の格差にも反映されている。

多くの事業所では午前中に、その日の活動準備、個別支援計画の作成、保護者との連絡・調整、子どもへの支援についての職員間での会議・研修、休日の行事の準備、請求事務、会報の作成、保護者との面談などの業務を行っている。放課後活動を維持していくために必要なこれらの業務を評価せず、午後の活動のみを評価の対象とするのは合理性がない。

(4) 事業所運営の不安定さと人件費の低さ

全国放課後連加盟事業所の平均初任給は17万3118円だった。これは、厚労省が公表している「医療・福祉」分野の初任給よりも約2万5千円も低い額となっている。また、十分な賃金保障ができていない事業所が121か所、昇給が確保できていない事業所も67か所ある。つまり、放課後等デイサービスの事業所は職員にとって安定した働く場となっていない。男

女を問わず、家庭を持ち家族を養うための収入を得ることが見通せない労働環境では、安心して働くことなどできず、このような状態では、子どもの最善の利益の保障が困難だと考える。

4. 制度改善の提案

全国放課後連は結成以来、①学校とは異なる放課後等において、子どもの発達を保障する実践を創造すること、②どこにあっても、良質の放課後活動ができる全国共通の制度をつくることをめざして取り組んできた。この2点は切り離せないものであり、前者への願いが切実であればあるほど、後者の改善も切実である。残念ながら、社会福祉分野における「福祉の商品化」の強い流れの中にあって、歴史の浅い放課後等デイサービスの現状は、①と②がプラスの方向ではなく、マイナスに作用しつつあるといっても過言ではない。実態に合わない低い職員配置基準や、経験を重ねた職員が働き続けることが難しい報酬体系など、制度の不備やほころびが、実践の発展を阻んでいる。

放課後活動に従事している私たちの胸の中には、いつも、「あの子はいま、何を考えているのかな」「こんな言葉をかけてみよう」といった、たくさんの思いがある。その思いを日々の実践に具体化していくこと、すなわち、障害のある子どもの放課後にふさわしい活動が保障される基盤の確立をめざして、放課後等デイサービスの制度改善を提案する。

(1) 現行制度上最低限の改善策：2018年度報酬改定に向けて

①現行報酬単価を最低限維持すべきである。

*一部の営利目的事業所の動向に振り回されて、現在の報酬単価が切り下げられると、真摯にこの事業に取り組んでいて、収支差が赤字、あるいは平均値以下の事業所の運営が維持できなくなるおそれ大きい。

②指導員を手厚く配置した場合、それが反映される報酬の仕組みにする。

*現在は、指導員をいくら手厚く配置しても、配置基準である子ども10人に対して指導員2人に、3人目の配置に加算があるのみで、それ以上は報酬に反映されない。

③障害の重い子どもを受け入れた場合、それが反映される報酬の仕組みにする。

*現在は、障害の重い子どもを受け入れて、指導員を手厚く配置しても、報酬にまったく反映されない（重症心身障害児の事業所として指定を受けた事業所を除く）。

④平日は午前中からの仕事（会議・研修、活動の準備など）を事業の内容として認め、それが反映される報酬の仕組みにする。

*現在は、午前中は子どもがいないことを理由に報酬単価が低く算定されているが、午前中の業務も事業の内容として報酬上評価すべきである。

⑤処遇改善加算を実態に合った額にした上で、本体報酬に組み入れる。

*2017年度から処遇改善加算が見直されるが、その額は実態から考えると十分ではない。また、処遇改善は、別途加算するのではなくて、本体報酬に組み入れるべきである。

(2) 「福祉の商品化」の中にあっても、よりよい質の放課後等デイサービスを

①行政による管理監督責任の明確化

*これまでのように、必要とされる条件さえ整えていれば指定をするのではなく、内容に

についても目を配る必要がある。また、指定後の事業所の管理監督責任も明確にすべきである。具体的には、関係団体と都道府県（または市区町村）との協議の場を設置し、事業所の活動・運営状況のチェック体制を整備するなどが考えられる。

②児童発達支援管理責任者研修制度の改善、直接処遇職員研修制度の創設

○児童発達支援管理責任者研修の内容を改善する。

- ・ 障害者総合支援法のサービス管理責任者とは別立て（もしくは、サービス管理責任者研修の基礎部分の上に児童福祉に重点をおいた内容）で、『放課後等デイサービスガイドライン』の「放課後等デイサービスの基本的役割」を中心とした児童発達支援管理責任者の研修を実施する。
- ・ 児童福祉法、子どもの発達と障害、保護者支援、療育、特別支援教育、児童虐待防止などの理解を深める内容を例示する。

○都道府県の責任で直接処遇職員の研修を実施する制度を創設する。

- ・ 児童福祉、子どもの発達と障害、保護者支援、療育、特別支援教育、児童虐待防止などの基礎知識の理解と実践面での講義・講座を軸に、『放課後等デイサービスガイドライン』の「放課後等デイサービスの提供に当たっての基本姿勢と基本活動」を身につける研修を義務づけ、都道府県（または市区町村）が責任をもって開催する。放課後学童クラブ指導員（放課後児童支援員）研修のしくみを参考にできるのではないか。

○上記2つの研修の内容等について、地域の放課後等デイサービス関係団体と都道府県との協議の場を設ける。