

2020年8月3日

厚生労働大臣 加藤勝信 殿

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）

会長 園山満也

放課後等デイサービスの制度改善に関する要望書

日頃より、障害児施策の拡充にご尽力くださり、厚くお礼申し上げます。

さて、今般のコロナ禍では、学校の一斉臨時休校により放課後等デイサービス事業所（以下、放課後等デイ）は障害のある子どもの日中の居場所の一つと指定されました。休校期間中、障害のある子どもと家族はこれまで経験したことのない不安な生活を強いられ、私たち放課後等デイ事業所も活動・支援、そして運営に大きな困難に直面しました。

たとえば、以下のようなことをあげることができます。

- ・障害児相談支援、支給決定などの手続き、指標判定・報酬区分の決定等、放課後等デイ利用におけるしくみの機能不全
- ・感染拡大に伴う利用抑制による事業所の減収（日額報酬制の問題）
- ・代替的支援実施による利用者負担の発生（応益負担制度の問題）
- ・複数の事業所を利用している子どもについて状況把握をする責任所在の曖昧化
- ・全日開所に対応するための職員配置の困難及び職員の疲弊（通常の職員配置基準の問題）
- ・厚生労働省、文部科学省からの発出文書と自治体施策のズレ、自治体間の対応の違い
- ・学校と放課後等デイの連携の欠如

こうした事態が生じた根底には、放課後等デイ制度そのものが抱える問題があると私たちは考えています。したがって、どのような事態が生じたとしても、障害のある子どもに子ども期にふさわしい安定した生活を保障することを第一にした制度にしていくためには、現行制度の抜本的な見直しが必要であると思います。

今後生じると予想される新型コロナウイルス感染症の第二波、第三波も念頭におきながら、以下のとおり要望をいたします。

1、現行制度の部分的改善と抜本的制度改革

(1) 現行の報酬体系の見直し

①指標判定、事業所区分制度を撤廃し、報酬単価の水準を2017年度報酬水準に戻してください。

私たちは2019年12月、「放課後等デイサービスの指標判定と報酬区分廃止を求める要請署名」6万3876筆を提出しました（追加提出分含む）。子ども、保護者、事業所の願いは「指標判定と報酬区分の廃止」です。

また、指標判定、報酬区分によって懸命に活動・支援に取り組んでいる事業所の運営が困難となっている実態があり、そういった事業所を救うためには、少なくとも報酬単価を2017年度ベースまで戻す必要があります。

②「人員配置の手厚さ」を基準とする報酬体系へ見直し

「質の悪い」事業所を少なくするために導入するとされたといわれる指標判定と報酬区分ですが、その目的は達成されていません。利潤だけを追求する事業所を区別することは急務です。

そこで、「事業所の基本的な人員体制」を評価することを提案します。「職員体制の手厚さ」への評価です。

私たちの調査では、「子ども10人に対して職員が6人以上」という結果が出ています。遊びをはじめとする子どもにふさわしい活動を組み立て、学齢期の発達を保障する放課後活動を実施するのであれば10対2という体制では不可能です。「活動・支援の質」確保の根本には職員配置基準があると考えます。

以上から、放課後等デイ事業所の評価は、「活動・支援体制における基本的人員数」を評価すべきであり、その評価は、現行のオプション的な「加算」ではなく、「基本報酬」として評価すべきであると考えます。

③事業所固定費（家賃、車両維持費等）への補助金の創設

現行の日額報酬制を維持しつつ、事業維持に不可欠な家賃、車両維持費などの固定的経費を補助するしくみを新設して下さい。固定費部分を補助する仕組みがあれば、事業所の運営は安定し、結果として「支援・活動の質の向上」に資するものです。今回のような感染症や自然災害が発生したときには、「固定費の補償」の機能を果たし、事業所の運営維持に有効に作用します。

(2) 抜本的制度改革

①日額報酬制度を撤廃して下さい

今回のコロナ禍では「利用自粛」による報酬の減少で、事業所運営は大きな打撃を受けました。私たちの調査でもそのことが明らかとなっています。日額報酬（日割り報酬）制度は、感染症の流行や、台風や地震などの自然災害によって休業を余儀なくされた場合、事業所が維持できなくなるという欠陥をはらんでいます。放課後等デイ事業は、障害のある子どもとその家族の生活を支える事業です。保育所や放課後学童クラブと同等に社会的に重要な本事業に対して、日額報酬制度という不安定な基盤しか用意されていないという現状は大きな問題です。日額報酬制度は撤廃し、安定した事業所運営ができるような制度にしてください。

②生活・遊びを通じて子どもの人格形成を図る活動が大切にされる制度にしてください

私たちは、「子どもたちにとっての放課後の価値」を忘れてはならないと考えています。放課後活動は、「学校、家庭とは違う『第三の場』において、生活・遊びを中心に、子どもたちの人格をより豊かなものにする」ものです。

現行の放課後等デイは、児童福祉法上、「生活能力の向上のために必要な訓練、社会との交流の促進その他の便宜を供与する」事業と表記されています（児童福祉法6条の2の2第4項）が、「生活・遊び」を中心とした放課後活動を通して「人格の形成」を図るという、子ども（学齢）期に欠かせない課題が見えにくい現状があります。「生活・遊び」を大切にしたい放課後活動を実施するにふさわしい制度の改革を求めます。

(3) 以下のことは早急に行ってください

①支出のうち一定以上の割合を人件費に支出している事業所への報酬上の評価

厚労省が公表した「令和元年障害福祉サービス等経営概況調査」(以下「概況調査」という。)では、「収益に対する給与費の割合」は「47.5%」となっていました。しかし、私たちの調査(「人員、収支差率、給与費割合の緊急調査」)では、事業所の「収入における人件費の割合」も、「支出における人件費の割合」もともに7割を超えています。人員に対してしっかりと支出をすることは、従業員の継続的な雇用につながります。それは、「活動・支援の質の向上」にとって欠くことのできないものです。

「概況調査」における数値についての分析はする必要がありますが、「支援・活動の質」に直結する人件費支出について、一定程度額以上を計上している事業所に対して報酬上の評価をしてください。

②感染症、自然災害時などの緊急時における支援策の恒久化

日割り報酬制度が維持される以上、感染症、自然災害時には通所が減少し、事業所運営ができなくなります。今回のコロナ禍においては、台風被害の際に適用された対策を準用し、さらにそこに多数の事務連絡で「基準の緩和」「代替的支援の採用」などの応急的な対策が講じられました。それにより救済された事業所があるのは確かですが、他方で、これらの応急策の問題点もあります。それらの問題を解消したより一般的で適切な対策を検討し、今後生じると予想される自然災害、感染症に対応できる施策を作ってください。

2、各 論

(1) 感染症などの流行の際の「危険手当の支給」の恒久化

今回のコロナ禍において、放課後等デイ事業所は「原則開所」とされました。これは、放課後等デイ事業が「社会的基盤」であることの証左であると考えています。こういった社会的基盤である事業で働く職員に対しては「危険手当」を支給してください。そして、今後生じると予想される感染症の第二波、第三波の際にも適用できるように、その手当を恒久化してください。

(2) 第二波、第三波に備えた衛生用品の備蓄について

感染拡大下、放課後等デイ事業所も開所を求められたにもかかわらず、衛生用品が不足しました。今後予想される感染の第二波、第三波に対応できるだけの衛生用品が供給できる体制作りをしてください。

(3) 障害児通所支援事業所内における「事業所内感染マニュアル」の国指針の策定

現在、事業所における新型コロナウイルス感染拡大防止についての対応策・留意点について、厚労省から多数の事務連絡等が発出されています。また、「放課後等デイサービスガイドライン」(以下「ガイドライン」という。)でも「感染症への対応マニュアルの作成」や、「手洗い、うがい、手指消毒等の衛生管理の徹底」などが記載されているところです。しかし、その感染防止のマニュアルの作成は事業所に任されています。今回の新型コロナウイルスのような未知の感染症の場合には、独自のマニュアルでは対応し切れない可能性があります。特に、重心児の対応を行っている事業所では現在も看護師を中心に、細心の注意を払いながら活動を行っていますが、これも対応の内容は事業所に任されています。

医療機関における院内感染については、「院内感染対策中央会議提言について」（平成23年2月8日厚生労働省医政局指導課事務連絡）を基本として、国としての恒久的な指針を出しています。障害児通所支援についても、事業所内での感染を想定した恒久的なマニュアル策定を検討してください。

（4）処遇改善と基本報酬化

処遇改善加算については見直しが重ねられ、一定の評価ができるものと考えています。しかし、加算申請には、多くの書類の提出が必要となり、事務手続きがますます煩雑化しています。加算の審査に当たる行政にとっても問題となっています。また、障害福祉分野の賃金は、他分野よりも低い賃金水準となっており、加算という対応ではもはや対応しきれないものとなっています。さらに、今回のコロナ禍を経験し、「3密」を避けられない福祉分野への就職者が今後減少する可能性も考えられることから、障害福祉分野で働く人たちの処遇を根本的に改善しなければならないと考えます。処遇の改善は、加算で対応するのではなく、基本報酬単価を上げることで対応すべきと考えます。

（5）送迎加算について

送迎は、単なる「送り迎え」ではなく、卒業後の地域生活も見据えた、学齢期に必要な活動・支援の1つです。そういった基本的な活動・支援に対する評価として「加算」は適切ではありません。

また、加算で評価するにしても、徒歩・公共交通機関での移動を評価する基準が設けられていないことは適切ではありません。また、車での送迎が必要不可欠な地域では、単位数が足りないという切実な声もあります。

以上から、送迎加算については、根本的には加算ではなく、基本報酬で評価すべきであり、現状の加算での対応については、徒歩・公共交通機関での送迎への評価、地域による単位数の見直しを行うべきだと考えます。

（6）活動・支援以外の業務の報酬上の評価

活動・支援の時間以外の時間で、しっかりと、子どもたちの成長・発達のための活動・支援の内容を検討し準備することが「質の確保」にとっては重要です。その準備には、道具類の準備以外にも、スタッフ間での子ども理解のための意見交換、研修・学習機会も含まれます。活動・支援への準備を十分に、また適切に行っている事業所に対して報酬上評価する仕組みを作ってください。

（7）重心指定事業所の運営費補助

重心指定事業所は、子どもの状態が安定せず、キャンセルなどが多くなる傾向にあります。日割り報酬制度が維持される以上、重心指定事業所は運営の不安定化を免れません。特に、重心児の少ない地域においては、死活問題となります。また、今回のような感染症が発生したときには、健康状態に不安のある子どもを通所させることに保護者が懸念をもち、通所自粛が多くなると予想されます。その場合には、さらに運営維持が困難となります。重心指定事業所の運営が安定するような補助制度を創設してください。

（8）自然災害時の福祉避難所の整備について

これから台風の季節に入ります。障害のある子どもやその家族にとって、自宅を離れて慣れない避難

所に避難することには高いハードルがあります。東日本大震災の際にも指摘されていましたが、障害児者への配慮が適切になされた福祉避難所の整備は急務です。しかし、現状まだ不十分です。また、今回はさらに感染症の罹患リスクも重なっています。障害のある子どもたちの中には、自分の健康状態を伝えられない子が多くいます。子どもたち、家族が安心して避難できる福祉避難所の整備を進めると同時に、感染症対策を適切に講じるよう自治体に要請してください。

(9)「質の確保」に対する行政の役割の明確化

①行政による管理監督責任の明確化

現在、施設基準、人員基準が満たされていれば指定がなされるようになっています。しかし、外形的な基準だけではなく、活動の内容についても目を配った指定をする必要があります。また、指定後も、行政の積極的な管理監督も必要ではないかと考えます。一方で、行政の管理監督の強化は、活動の多様性を奪うことにもなりかねません。そこで、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するなど、実態に即した活動内容の評価を実現する方策が必要であると考えます。

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してください

昨年度から、児童発達支援管理責任者研修は、サービス管理責任者研修と統一の内容で行われることとなり、内容の中から児童分野に関する分野別演習が削除されました。「専門コース別研修」も導入されていますが、これは「任意」【新規創設(予定)となっているだけで具体的な動きではない】となっています。今回の改正は、「質の担保」と「なり手の確保」という趣旨でなされているものですが、児童分野を削ることが、児童発達支援管理責任者の「質の担保」になるとは思えません。児童期の発達に関する理解は、放課後等デイに携わる者にとって必須のものであるので、児童分野の理解を深める研修内容を組み込んでください。

◎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してください

放課後等デイは管理者、児発管のみで行うものではありません。多くの直接処遇職員（パート等含む）によって支えられています。それらの職員への研修（児童福祉、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的知識の理解と実践面の講義・講座・演習）が必要です。これについては、放課後学童クラブ指導員研修の仕組みを参考とすることも検討してください。

◎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てください

上記2つの研修制度は行政がすべて主導すると画一的な内容となり、実態に合わない研修内容となる可能性も否定できません。したがって、それらの研修内容については放課後等デイ事業所との協議に基づいて策定されることが必要不可欠であると考えています。そのような場を設けることを前提として、上記2つの研修制度を構築してください。

以上