

厚生労働大臣 田村 憲久 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

### 1、放課後等デイ事業の制度全体に対する要望

#### (1) 日割り報酬制度を撤廃してください

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、日割り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。また、日割り報酬制度は、感染症の流行や、台風・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、事業所運営が維持できなくなるという欠陥をはらんでいます。

こういった問題のある日割り報酬制度は撤廃し、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) 「基本人員配置の手厚さ」を基準とした報酬体系へと見直しを行い、2017年度の報酬水準まで戻してください

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があると考えます。したがって、放課後等デイ事業所の報酬評価は、「活動・支援体制における基本人員数」を基本にすべきであり、それは、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) 「放課後における生活・遊びの価値」や「仲間・集団の中での育ち」が大切にされる制度にしてください

私たちは、放課後活動とは「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」ものと考えています。しかし、現行の児童福祉法上の定義（「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」）では、「生活・遊びを通しての人格形成」という価値が見えにくい状況にあります。放課後等デイ事業の見直しに当たっては、「生活・遊び」という視点を取り入れたものにしてください。

また、遊びや生活は、大人との1対1の関係で成立するものではありません。同年代ま

たは異年齢の仲間・集団をつくることができるのが放課後活動の特徴であり、そこでの遊びや生活が子どもたちの人格を豊かなものとしめます。制度の見直しに当たっては、この「仲間・集団の中での育ち」という視点も取り入れてください。

#### **(4) 災害時に事業継続ができる施策をあらかじめ用意してください**

今回のコロナ禍でも露呈したように、日割り報酬制度の下においては、感染症や自然災害の発生は、事業所運営に大きな影響を与えます。厚労省としても様々な緊急的な施策によって事業所を支えようとしていましたが、その緊急対応の問題点も明らかとなっています。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恒久的な施策を作ってください。

## **2、新型コロナウイルス対応についての要望**

### **(1) 感染拡大にともなって一時的に閉所した場合の運営費補助制度をつくってください**

コロナ禍においては、自主的な判断で一時閉所や利用控えの発生によって閉所せざるを得なくなった事業所が生じました。やむを得ず閉所の選択をした場合でも、家賃や車両維持費、また、人件費などを支出しなければなりません。

いまま感染拡大が続いていることを考えると、再び事業所を閉所し、運営の危機が生じる可能性もあります。やむを得ず一時的に閉所した事業所に対して、事業所固定費（支出しなければならない費用）を補助する制度を作ってください。

### **(2) 学校が休校措置をとり、放課後等デイ事業所に子どもたちの居場所確保を要請する場合、学校との連携を強化してください**

コロナ禍において、最も問題となったのが「学校との連携」です。厚労省は文科省と連名で、「教職員の派遣」「学校施設（体育館、校庭）の開放」を推進する事務連絡を发出了しましたが、現場では機能しませんでした。今後、再度の休校措置が行われた際には、学校と放課後等デイ事業所で連携するよう、より強く要請し、子どもたちの居場所確保のために協力できる体制作りをしてください。

## **3、2021年度報酬改定に対する要望**

### **(1) 「指標」などによって子どもの状態を判定する仕組みそのものを廃止してください**

2021年度報酬改定の議論の中で、「事業所区分の廃止」という方向性が示されましたが、「指標による子どもの状態の判定」は残置される方向となっています。私たちは、以下のような理由から、子どもの状態像を判定して事業所の報酬に結びつける仕組みは適切ではないと考えています。子どもの状態像を判定するという仕組みそのものを廃止してください。

◎指標の項目の内容が、「行動」の特徴に偏っており、子どもの「支援の必要度」を明らかにするものではなく、また、発達心理学などの科学的知見によって裏付けられてい

るものでもないこと。

- ◎成長・発達のただ中にある子どもたちを対象とする事業において、子どもの状態を「点」の視点で評価し、その結果を、事業所の収入に直結させるという仕組みそのものがふさわしくないこと。
- ◎2018年度報酬改定で導入された「新指標による判定」の実態からすると、各区市町村による判定の不適切さ（自治体間の判定のばらつき、自治体職員の障害に関する基礎的知識の欠如など）は、たとえ留意事項等が設定されたとしても改善を期待できないこと。
- ◎「支援・活動によって、子どもの支援の必要性が下がる」ことが、事業所の「減収」につながる仕組みは、支援の質が高い適正な事業所を評価することと矛盾していること。
- ◎指標による判定は、子どもの「できなさ」を強調する結果となり、不要な苦痛を子どもや保護者に与えることになること。

**（２）仮に、子どもの状態像の判定がなされる仕組みが残る場合には、子ども本人、保護者、放課後等デイ事業者、障害児相談支援事業者など関係機関の意見を聞く仕組みを導入してください**

事業所区分が廃止されるものの、「子どもを指標によって判定する仕組み」は残るという方向で検討がなされています。「指標判定」の導入以降、関係者への状況の聞き取りなどがなくまま判定がされるという不適切な事案が多発しています。指標による判定が残る場合には、子ども本人、保護者、放課後等デイ事業者、障害児相談支援事業者など関係機関の意見を聞く仕組みを導入し、妥当性のある判定がなされるようにしてください。

**（３）要保護・要支援児童への対応は、放課後等デイの本来的な役割ではなく、手続面での整理もできていないことから、加算で対応させる仕組みは導入せずに、児童虐待防止、障害児虐待防止という別の枠組みで対応してください**

現在、放課後等デイ事業所で、被虐待児への支援を行っている事業所は一定数あります。しかし、被虐待児への支援は、児童虐待や障害者虐待の仕組みより対応されるべきものであり、放課後等デイの本来的な役割ではありません。もちろん、「加算がないよりはあった方がいい」という議論もあり得るものですが、虐待事例についての対応は、児童虐待や障害者虐待の仕組みで対応するのが本筋です。それを、「加算」という不安定な仕組みで行うことは妥当ではなく、仕組みとして破綻することは明らかであると考えています。

また、放課後等デイ事業所には児童心理などの専門的な知見を有する職員が常駐しているわけではありません。そういった状況で、加算で評価する仕組みを入れてしまうことは、被虐待児本人にとって不適切な環境にもかかわらず受け入れてしまう事業所が発生する可能性もはらんでいます。

以上から、要保護・要支援児童への支援は、児童虐待防止や障害者虐待防止の施策を充実させることで実現し、放課後等デイ事業所にその役割を積極的に担わせる加算という仕組みの導入はやめてください。

**(4) 聴覚障害児支援について、「聴覚障害職員（聞こえない指導員）」の配置についても報酬上の評価をしてください**

聴覚・ろう重複障害児への支援について、「児童指導員等加配加算（Ⅰ）」の対象資格に、手話通訳士・手話通訳者を追加するという方向性が出されました。聴覚障害のある子どもたちへの支援を充実させる方向性が出されたことは大きく評価できることです。

しかし、「通訳」と「支援」は異なる価値を有するものです。子ども期においては、聴覚障害があるか否かにかかわらず、仲間・集団の中で育つ環境整備が重要であり、「通訳」はその環境整備の一部に過ぎません。もちろん、「通訳」のもつ役割は重要ですが、「支援の充実」があって初めて意味をもつものです。そして、その「支援の充実」を実現するために必要なのが「聴覚障害をもつ職員の配置」です。子どもたちは、自分と同じ障害を有する大人がいることでその場に安心感をもちます。その安心感を支えにして、子どもたちは仲間・集団での活動に参加していきます。

以上から、「児童指導員等加配加算」の中に「聴覚障害職員」も加え、報酬上の評価をしてください。

**(5) 「短時間のサービス提供の必要性」を区市町村の担当者だけで適切に判断することは困難です。判断の妥当性を担保できるように、子ども本人、保護者、放課後等デイ事業者、障害児相談支援事業者など関係機関への聞き取りを行う仕組みを導入し、適切な運用を区市町村に対して周知徹底してください**

報酬改定の議論の中で、「予め市町村が利用児童等の状況にかんがみ個別に30分以下のサービス提供の必要性を認めた場合や、やむを得ない場合を除き、短時間（例えば30分以下）のサービス提供については報酬（基本報酬及び加算）を算定しない」という方向性が示されました。

現段階では、「どのような過程でそれが判断されるのか」、また、「利用計画や受給者証にどのような記載がなされるのか」などが未定ですが、指標判定導入の際（2018年4月）に、区市町村が保護者にすら確認をしないまま判定を行うなどの不適切な事案が多発したことから、私たちは「子どもの放課後等デイの必要性を個別に行政が判断するのは困難あるいは不適切な事案が生じる可能性が高い」と考えています。

もちろん、「30分以下」という支援・活動時間は短いものであり、「放課後の趣旨に沿わないような不適切な支援になりがちである」とか、「長時間の支援・活動時間を確保している事業所と同じ報酬を請求できることは公平性を欠く」などの評価ができるかもしれませんが、しかし、報酬改定検討チーム（第16回）でも意見が出されていたように、「短時間だから、質が良くない」とも限りません。特に、特別支援学校に通う高校生の下校時間は年々遅くなっており、支援・活動時間が短時間となってしまう日が増えていますが、その中でも子どもたちにとって大切な放課後の時間を提供している事業所があります。

以上から、「短時間のサービス提供の必要性」については、単に時間だけに着目するのではなく、子ども本人、保護者、放課後等デイ事業者、相談支援事業者など関係者への聞き取りを行った上で慎重に判断するような仕組みを導入し、区市町村において適切に運用されるよう周知徹底してください。

#### **(6) 送迎加算について、徒歩・公共交通機関での送迎を評価してください**

送迎は、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。もちろん、送迎には、「子どもの通所時の安全確保」という意味はありますが、それと同時に、「見通しをもつ力」や「仲間と一緒に行動する力」など、子どもの成長・発達に重要な意味もあります。そして、そういった力は、車移動ではなく、徒歩や公共交通機関で移動することで培われるものです。しかし、現状では、徒歩や公共交通機関での送迎は加算対象になっていません。一方で、車での送迎が不可欠な地域もあります。そういった地域では、現状の加算では足りないという実態もあります。

以上から、送迎加算については、徒歩・公共交通機関での送迎に対しても評価をし、地域による単位数の見直しをすべきであると考えます。

#### **(7) 処遇改善は基本報酬で評価してください**

処遇改善加算は2019年10月に見直され、今般、その見直しの影響を検証するための「令和2年度処遇状況調査」の結果が公表されました。結果をみると、処遇状況が改善されたことが明らかとなりました。しかし、その額はまだ十分ではありません。また、処遇改善加算を算定していない事業所も散見されます。特に、見直しで新たに導入された「特定処遇改善加算」の未取得率は37.4%にのぼっています。その理由として、「事務作業の煩雑さ」「職種間の賃金のバランスがとれない」「福祉・介護職員間の賃金のバランスがとれなくなる」というものが挙げられています。これは、「特定の要件」を定めることで職員を分け、「加算」という手続で評価するために生じることです。処遇状況を根本的に改善するためには、加算という方法は不適當です。

以上から、処遇改善は、人員配置を基準とした基本報酬上評価してください。

#### **(8) 活動・支援以外の業務の報酬上の評価**

「活動・支援の質」は、活動・支援のための「準備の質」に左右されるものであると考えます。活動・支援の時間以外の部分で、いかに子どもたちの成長・発達のための活動・支援内容を検討し、準備するかが「質」に直結します。その「準備」の中には、遊び道具などの準備だけではなく、スタッフ間で子どもを理解するために行っている意見交換、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を報酬上評価する仕組みを作ってください。

#### **(9) 報酬改定の事務作業に対応するため、早めの通知・事務連絡の発出とその内容の周知徹底を迅速に行ってください**

報酬改定にともなう事務作業は膨大なものとなります。しかし、具体的な単位数や加算の見直しなどによる提出書類の変更は3月の主管課長会議を待たなければなりません。都道府県の担当者は、主管課長会議後、区市町村に対する通知を作成し発出することになります。事業所にその通知が届くのは3月末から4月に入ってからとなります。この時期は、年度替わりの繁忙期であり、報酬改定にともなう書類の整備が大きな負担となっています。

その負担を軽減するためにも、厚労省から都道府県などに発出する事務連絡等は可能な

限り早めに発出してください。また、その事務連絡等の内容が迅速、かつ正確に事業所に伝達されるよう都道府県などに呼びかけてください。

## **(10) 「質の確保」に対する行政の役割の明確化**

### **①行政による「総量規制」権限行使の適正化と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きます。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。今般出された報酬改定の方向性の中では、「総量規制の権限強化」が盛り込まれています。しかし、単に事業所数だけで指定拒否をするというのでは、「支援の質」に寄与しません。指定の判断の際には、「質を担保できない事業所」は指定しないという姿勢を打ち出すよう、都道府県に要請してください。

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。しかし、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**

児童発達支援管理責任者研修の見直しにより、現在、サービス管理責任者研修と統一の内容で行われています。以前は実施されていた「児童分野に関する分野別演習」が実施されなくなりました。「専門コース別研修」が導入されていますが、これは「任意」のものにとどまっています。先の見直しは、「質の担保」と「なり手の確保」という趣旨でなされてものですが、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）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