

平成30年度障害福祉サービス等報酬改定に 向けた意見等



きょうされん

理事長 西村 直

平成29年7月13日 第4回検討チーム ヒアリング

きょうされんの概要

1.設立年月日 1977年(昭和52年)8月6日

2.活動目的及び主な活動内容

きょうされんは、重い障害のある人たちの地域での働く機会や活動の場に関する法律・制度の不備のもとで、無認可法外の共同作業所づくり運動をひろげるとともに、法律・制度の拡充を推進することを目的に、1977年に結成しました。

結成当初は、わずか16カ所の共同作業所でスタートしましたが、現在は、働くことや活動支援の事業をはじめ、グループホームや相談支援事業など、障害のある人が地域で生きていく上で必要となる事業にひろがり、1,863カ所の会員(加盟事業所)によって構成されています。

当会は結成以来約40年間、「わたしたちのめざすもの」を軸に、一貫して小規模作業所問題の解決と法律・制度の拡充を求める運動を、関係障害団体と共同しながらとってきました。また、障害者自立支援法の制定を発端に、多くの障害団体とともに、応益負担の撤廃と同法の出直しを求め、障害者権利条約にもとづく法律・制度の拡充を求める運動にとってきました。

また、障害のある本人を主体とした活動を重視するとともに、障害のある人と家族の地域での生活を支える実践と運営、制度のあり方、地域の社会資源との共同と連携のあり方などの研究・調査、研修・交流などにもとってきました。

2014年度(平成26年)からは、「あたりまえに働き えられる暮らしを～障害者権利条約を地域のすみずみに～」を新たなスローガンとして掲げました。障害者権利条約にもとづいた法整備がなされ、障害のある人たちへの理解が社会にひろく浸透し根付くことで、障害のある人たちが安心して地域生活を送ることができることをめざした活動・運動にとっています。

3.会員数:1,863会員 2017年(平成29年)5月時点

4.機関紙 月刊きょうされんTOMO 毎月4万部発行

平成30年度障害福祉サービス等報酬改定に関する意見等(概要)

1.報酬改定にあたっての基本的な視点と課題－基本報酬の引き上げと日額払いの見直しを

- (1) 政府予算の増勢を強調する前に、障害のある人の生活実態と国際的水準を直視すべきである
障害者施策の予算を評価・議論するうえでは、障害のある人に対する所得保障とそれにもとづく生活実態を直視するとともに、国際的な水準を前提とすべきです。
- (2) 必要十分な支援の量や質を確保するためには、基本報酬の水準の引き上げと正規職員の配置増が肝心
とくに、深刻な人材不足問題の実態と要因について、政府の責任で早急に実態調査を実施すべきです。
- (3) 福島県南相馬地域の避難指示解除地域における障害福祉については、「特別な対応」が求められる
「原発事故」という問題が大きな要因となっているため、政府による「特別な対応」が求められます。

2.報酬改定にあたっての重点課題－新たな負担を課すことなく、「他の者との平等」を基本に

- (1) 食事提供体制加算の当面の継続と基本報酬での位置付けの明確化を
利用者に新たな負担を転嫁しかねないとともに、グループホーム等に暮らす人にとっては大きな負担増になります。
- (2) 日中活動支援についての重点課題
 - ① 「骨格提言」にもとづいて、常勤換算方式を廃止し、日額払いを見直すとともに基本報酬基準を引き上げてください。
 - ② 地域活動支援センターは自立支援給付事業に位置付けるべきです。
 - ③ 就労系事業における定率負担は、廃止してください。
- (3) グループホームについての重点課題
 - ① 「骨格提言」にもとづいて、常勤換算方式を廃止し、日額払いを見直すとともに基本報酬基準を引き上げてください。
 - ② 土・日曜日、祝祭日の日中支援を新たに報酬基準に加えてください。
 - ③ 介護サービス包括型における外部ホームヘルパー利用を恒久化してください。
 - ④ 本人の選択によって利用できるよう、支援区分による線引き(軽度者の報酬単価の引き下げ)はやめてください。
 - ⑤ 重度障害者支援加算の対象者を拡大してください。
 - ⑥ 重度重複障害の人、強度行動障害の人などを対象としたグループホームに対応する制度を充実してください。
- (4) 居宅支援、共生型サービスについての重点課題
 - ① 家事援助の報酬基準全体を引き上げ、特に軽度者の家事援助の報酬基準の引き下げはやめてください。
 - ② 共生型サービスについては、「障害福祉を介護保険に統合するものではない」とした厚労大臣答弁を守るとともに、「生産性の向上と効率性」から専門性を軽視した基準としないください。

3.利用者負担問題について－「基本合意文書」の遵守と徹底を

- (1) 障害者自立支援法違憲訴訟「基本合意文書」の遵守と課税世帯への対象拡大
「応益負担の廃止」を遵守するとともに、配偶者の収入認定を廃止すべきです。
- (2) 介護保険優先原則を見直し選択制とするとともに、定率負担の軽減対象をすべての障害のある人に
介護保険優先原則を見直し障害福祉を選択できる制度にあらためるとともに、介護保険移行後の定率負担の軽減策の制度化にあたっては、すべての障害のある人を対象とすべきです。

平成30年度障害福祉サービス等報酬改定に関する意見等(詳細版)

1.報酬改定にあたっての基本的な視点と課題

(1)政府予算の増勢を強調する前に、障害のある人の生活実態と国際的水準を直視すべきである

確かに、障害福祉支援・サービスの量は増勢してきましたが、障害年金等の所得保障やそれにもとづく障害のある人の生活水準はきわめて厳しい現状のままです(参考資料1)。

また、OECDのSocial Expenditure Database(2015年8月時点)で、各国の社会支出の対GDP比における障害者施策支出では、日本1.04%、ドイツ3.41%、スウェーデン4.67%であり、依然として日本は低い水準にとどまっています。この日本の障害者施策の国際的水準の低さについて、塩崎厚生労働大臣は、2016年(平成28年)5月11日の衆議院・厚生労働委員会において、以下のように認めています。塩崎大臣は「これまでの日本の障害者の施策は、世界的に見れば、とくにOECDの中で見ても、平成12年(2000年)のときに34カ国中31位、今一番近い統計で平成23年(2011年)、ですから今から5年前、このときでもまだ34カ国中28位、こういう状況でありますから、これからさらにしっかりとした対応をしていかなければいけないんじゃないか」「日本が今申し上げたようにOECD諸国の平均より低いという指摘は、もうそのとおり認めないといけないんだろうというふうに思っています」と答弁しています。

障害者施策の予算を評価・議論するうえでは、こうした実態や国際的水準についての認識を前提とすべきです。

(2)必要十分な支援の量や質を確保するためには、基本報酬の水準の引き上げと正規職員の配置増が肝心

障害のある人とその家族にとって、必要十分な支援の量と質を確保するためには、成果主義やオプション的な加算制度ではなく、基本報酬の水準を根本的に引き上げることが必要です。とくに基本報酬を抑制し、加算減算による不安定な給付制度であるがゆえに、常勤換算方式による職員配置とされ、支援の現場における非常勤職員・有期契約職員の増加傾向が増長されています。障害と福祉の専門性を研鑽し、経験を蓄積してこそ、支援の質を高めることが可能となる点では、正規職員の配置増を前提とした基本報酬の引き上げが不可欠です。

とくに、深刻な人材不足問題の実態と要因について、政府の責任で早急の実態調査を実施すべきです。

(3)福島県南相馬地域の避難指示解除地域における障害福祉については、「特別な対応」が求められる

東日本大震災から6年が過ぎましたが、福島県では未だ「原発事故の終息」には至らず、2016年(平成28年)7月には南相馬地域の一部で避難指示が解除されたものの、戻ることのできた住民は、以前の人口の1割程度にとどまっています。そのため、障害のある人や高齢者の支援のニーズに対して、支援者の確保がきわめて困難な現状にあります。2017年(平成29年)2月、南相馬地域の障害者支援事業所の94人の職員を対象に、きょうされんが独自に行なった調査では、60歳以上が40%を占め、非常勤が38%を占めていました。年収では200万円未満が31%を占め、300万円未満では77%に至っていました(参考資料2)。

こうした現状は、一般的な人材不足解消策や、加算減算を基本とした報酬制度では対応不可能な問題、すなわち「原発事故」という問題が大きな要因となっているため、政府による「特別な対応」が求められます。

2.報酬改定にあたっての重点的な課題

(1)食事提供体制加算の当面の継続と基本報酬での位置付けの明確化を

食事提供体制加算の廃止は、利用者に新たな負担を転嫁しかねないとともに、グループホーム等に暮らす障害のある人たちにとっては、きわめて大きな負担増となってしまいます。しかも、障害年金等の所得保障が目減りしているなかでの負担増は、深刻な事態を招きます。そのため、当面の継続を強く求めます。

また、食事提供体制加算については、「体制加算」という補完的な位置付けに根本問題があります。そもそも、「体制加算」の原型は、医師事務作業補助体制加算、後発医薬品調剤体制加算、サービス提供体制強化加算、中重度者ケア体制加算などのように、医療・介護保険における補完的な制度が原型となっています。食事提供体制加算は、「体制加算」ではなく、給食保障の視点から基本報酬に位置付けるべきです。

(2)日中活動支援についての重点課題

①常勤換算方式を廃止し、「骨格提言」にもとづいて、日額払いを見直すとともに基本報酬基準の引き上げを

きょうされんでは、障害者支援事業所で働く職員の「労働実態調査」を実施しました(参考資料3)。3,637人から回答を得た結果、正規雇用が55.5%、非正規雇用が44.5%で、2015年度の給与・賞与では200万～300万円がもっとも多くを占めていました。また「働きがいがある」「どちらかといえばある」が93.7%を占めているにもかかわらず、「5年後も現在の仕事を続けたいか」との問いには、「続けられない」「どちらともいえない」が49.5%と半数を占めました。

こうした現状は、常勤換算方式を前提とした職員配置の基準と、それに伴う日額払い方式が原因にあります。福祉・介護の人材確保の困難が大きな問題となっている昨今、「働きがいがあり、生涯働きたい仕事」にするためにも、「骨格提言」にあるように、常勤換算方式を廃止し、利用者支援を日額払いに、事業運営費を月額払いとしてください。

図 2015年度に支給された給与・賞与(正規・非正規、有効回答数 2,860)



平成30年度障害福祉サービス等報酬改定に関する意見等(詳細版)

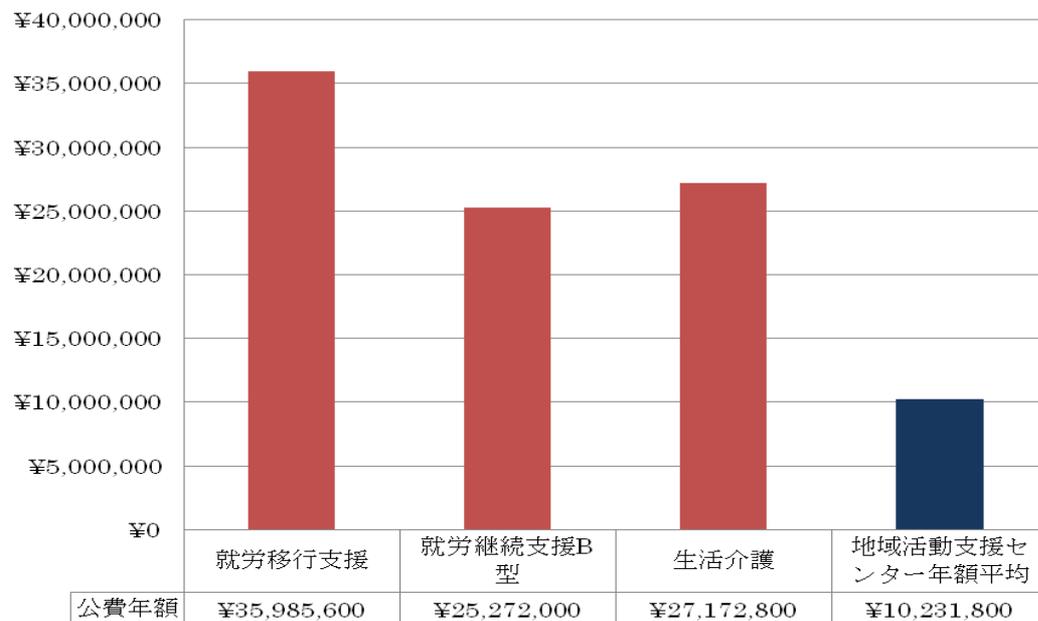
②地域活動支援センターは自立支援給付事業に

きょうされんは、障害者自立支援法施行から一貫して、地域活動支援センターの自立支援給付事業への移行を求めてきました。地域生活支援事業に位置付けられたことによって、法定事業でありながら、多くの地域活動支援センターの運営実態は、それ以前の無認可小規模作業所の水準を強いられていました。

2013年にきょうされんが実施した「地域活動支援センターについての実態調査」では、グラフにあるように、自立支援給付事業と比較して、地域活動支援センターに対する公費水準は、きわめて低く、そうした脆弱な運営水準は、利用する障害のある人たちと働く職員たちに大きな負担となっています。

※ 3,224カ所の地域活動支援センターのうち、1,842カ所から回答があり、そのうちⅡ型・Ⅲ型単独運営の地域活動支援センターの1,421カ所を解析対象とした。

《日中活動系事業の公費年額の比較》



※就労移行、就労継続B、生活介護は、報酬単価×20名×240日×通所率90%で試算

③就労系事業における定率負担の廃止を

就労系事業における定率負担は、ただちに廃止すべきです。ILOは、憲章第24条にもとづき提出した日本の職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関する条約(第159号、1983年)の違反に関する申し立て書に対して、2009年3月26日の第304回ILO理事会により採択された報告書において、「就労継続支援事業B型の利用者に対して職業リハビリテーションなどのサービス利用料支払い義務が導入されたことについて、繰り返し懸念を表明する」と主張しています。

平成30年度障害福祉サービス等報酬改定に関する意見等(詳細版)

(3)グループホームについての重点課題

- ①「骨格提言」にもとづいて、常勤換算方式を廃止し、日額払いを見直すとともに基本報酬基準の引き上げを
グループホームは、障害のある人の地域生活を支える重要な資源となっており、それに必要な専門的な支援を提供しています。しかし、そこで働く職員の給与水準は、他の障害福祉事業所分野の職員に比べて依然低い現状にあります。厚労省調査の「平成28年度介護従事者処遇状況等調査結果」においても、全体平均と月収2.6万円の差があり、前年から0.59万円の差がひろがっています。
- ②土・日曜日、祝祭日の日中支援に新たな報酬を
現在の基本報酬では、グループホームでの夕方から朝までの暮らしを支えることを念頭においた報酬の仕組みです(夜間の支援は軽視されていますが)。日中活動や就労の休曜日である、土・日曜日、祝祭日の日中支援は、暮らしにおける休暇・余暇保障という独自の支援体制が求められるため、それを含めた報酬体系に見直すべきです。
- ③介護サービス包括型における外部ホームヘルパー利用の恒久化を
外部のホームヘルパーを利用する仕組みは、障害の重い人などの暮らしを支える現実的な資源・支援であり、「自分らしい暮らし」を保障するうえで大切な支援です。2017年度末(平成29年度末)までの経過措置を恒久化すべきです。
- ④グループホームの利用者像をめぐって
軽度の障害のある人のグループホーム利用も、「本人自らの暮らしの選択」として保障すべきです。
グループホームにおける暮らしは、複数の障害のある人たちが共同で暮らすことにより、障害のある人たちにとって、必要な日常生活の支援や社会生活でのさまざまな困難の軽減、気持ちの安定のための支援などができます。それは、とくに障害の軽いといわれている人たちも、一人暮らしでない暮らし方を望んだり、さまざまな生活・健康支援などを必要としている人たちも多くいます。そうした点から、グループホームの利用者像として、障害の軽い人も希望があれば、当然対象となるべきです。さらにその支援は、多岐にわたり、重い障害のある人よりも社会生活の活動範囲がひろく、さまざまな情報が入るため、重い人と異なる専門的支援が求められるため、それを踏まえた報酬体系とすべきです。
- ⑤重度障害者支援加算の対象者の拡大を
介護包括型では、区分3、4以上の人を対象に、外部サービス利用型や外部ヘルパー利用の場合も対象にひろげるべきです。障害の重い人たちへの支援は、手厚い人の支援が求められ、日常・地域生活上の介護、行動支援、恒常的な生活支援、さまざまな生活困難の回避など多岐にわたり、そのための専門性も必要とされます。そうした支援を必要としている人は、障害支援区分6の人に限らず、認定では区分3、4などの人においても、同様の支援が必要となる人もいます。さらに外部サービス利用型や外部ヘルパー利用の入居者も同様の支援が必要な人を対象とすべきです。
- ⑥重度重複障害のある人を対象としたグループホームへの支援充実を
医療的ケアの必要な人や行動障害の重い人、精神的に不安定な人などを対象として、重厚な人的体制、手厚い夜間支援体制や訪問看護との連携などを含む医療的ケアの充実した制度が望まれます。

平成30年度障害福祉サービス等報酬改定に関する意見等(詳細版)

(4) 居宅支援、共生型サービスについての重点課題

① 家事援助の報酬基準の引き上げ、とくに軽度者の家事援助の報酬基準を引き下げない

障害の軽い人も地域生活を送るためには、日常生活における具体的援助が必要です。その場合の家事援助の目的は、「他の者との平等を基本」とした暮らしを保障する観点が大切です。

具体的には、家事そのものの提供や家事体験の援助、生活の細かい困り事の相談、生活の見守り、生活の中での対話を通じての暮らしの安定、生活の組み立てや見通しへの援助、時には精神的不安定なことへの支えなど、地域で暮らして出くわすさまざまな困難・問題への対応なども入ります。一人暮らしや困難を抱える家族、夫婦などのさまざまな生活の形で地域生活を支えていくには、家事援助はきわめて大きな役割を果たしています。

こうした重要さを踏まえると、現行の報酬基準の引き上げは絶対不可欠であり、軽度者の家事援助の報酬基準を引き下げるなどは、あってはならないことです。

② 共生型サービスは、塩崎大臣答弁の「介護保険との統合ではない」を守るとともに、低位な報酬基準にしない

先の国会において可決成立した「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」では、新たに共生型サービスが制度化されました。国会審議の際、塩崎厚生労働大臣は「共生型サービスの創設は、障害福祉サービスを介護保険制度に統合しようとするものではない」と、幾度も答弁しました。

共生型サービスの基準等を定めるにあたっては、大臣答弁を守るとともに、決して「生産性の向上と効率化」の名のもとで、支援内容とその水準を引き下げ、専門性を軽視するような報酬基準は、絶対にあってはなりません。

3. 利用者負担問題について

(1) 障害者自立支援法違憲訴訟「基本合意文書」の遵守と課税世帯への対象拡大

2010年(平成22年)1月に、障害者自立支援法違憲訴訟の和解のために国(厚生労働省)と訴訟団の交わした「基本合意文書」にもとづいて、同年4月より、家族同居の障害のある人も本人収入を認定し非課税世帯として「負担上限0円」が実現しました。しかし未だに、給付費請求においては「1割相当額」の算定は行なわれ、配偶者の収入を有する障害のある人は、課税世帯として「上限0円」の対象になっていません。引き続き、「基本合意文書」の「応益負担の廃止」を遵守するとともに、配偶者収入の認定を廃止すべきです。

(2) 介護保険優先原則を見直し選択できる制度にするとともに、定率負担の軽減対象をすべての障害のある人に

介護保険優先原則を見直し選択できる制度にするとともに、65歳を迎えた障害のある人たちが介護保険サービスに移行することによって「基本合意文書」が適用されない現状にあります。それに対して厚生労働省は、障害者総合支援法の見直しで、障害福祉から介護保険に移行した際に生じる定率負担を障害福祉財源から償還することとしました。しかしその軽減対象は、「5年間継続して、相当する障害福祉サービスを利用した人」を対象に限定しています。そうした軽減策は新たな格差をつくりだしてしまうため、すべての障害のある人を軽減対象とすべきです。

参考資料1

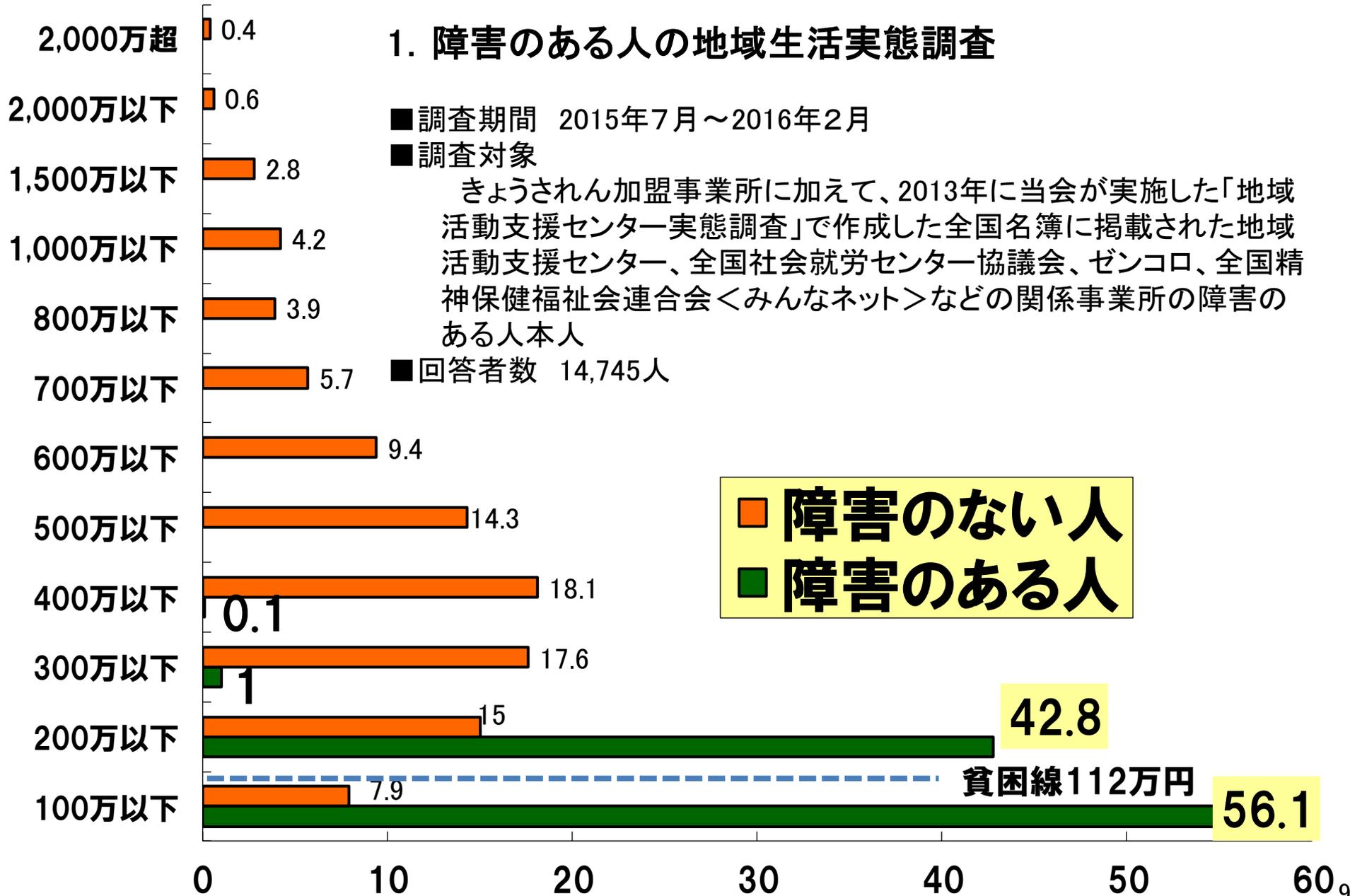
1. 障害のある人の地域生活実態調査

■ 調査期間 2015年7月～2016年2月

■ 調査対象

きょうされん加盟事業所に加えて、2013年に当会が実施した「地域活動支援センター実態調査」で作成した全国名簿に掲載された地域活動支援センター、全国社会就労センター協議会、ゼンコロ、全国精神保健福祉会連合会〈みんなネット〉などの関係事業所の障害のある人本人

■ 回答者数 14,745人



2. 南相馬市障害福祉サービス職員実態調査について

- 調査主体： きょうされん
- 調査目的： 震災後から献身的に障害のある人の暮らしや仕事を支えてきた障害福祉サービス職員の労働環境の実態を把握し、問題点を整理し、今後も長く福祉サービスを支えていくための従事者の身分保障の改善の方向を考える。
- 対象者： NPOほっと悠(南相馬市原町区)・NPO希望の家あさがお(南相馬市鹿島区)・NPOひばり(南相馬市原町区)・NPOサポートセンターぴあ(南相馬市原町区)の職員94人
- 調査方法： 各事業所に一括してアンケートに答えてもらい、回収。
- 調査時期： 2017年1月～2月

●南相馬調査 表1. 職員の年齢と正規・非正規、性別

	正規職員			非正規職員			総 計		
	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女
20代	5	1	4				5	1	4
30代	8	1	7	2		2	10	1	9
40代	17	6	11	11	2	9	28	8	20
50代	10	2	8	3	1	2	13	3	10
60代	13	1	12	15	5	10	28	6	22
70代	5	1	4	4	1	3	9	2	7
80代				1	1		1	1	
合 計	58	12	46	36	10	26	94	22	72

参考資料2 ②

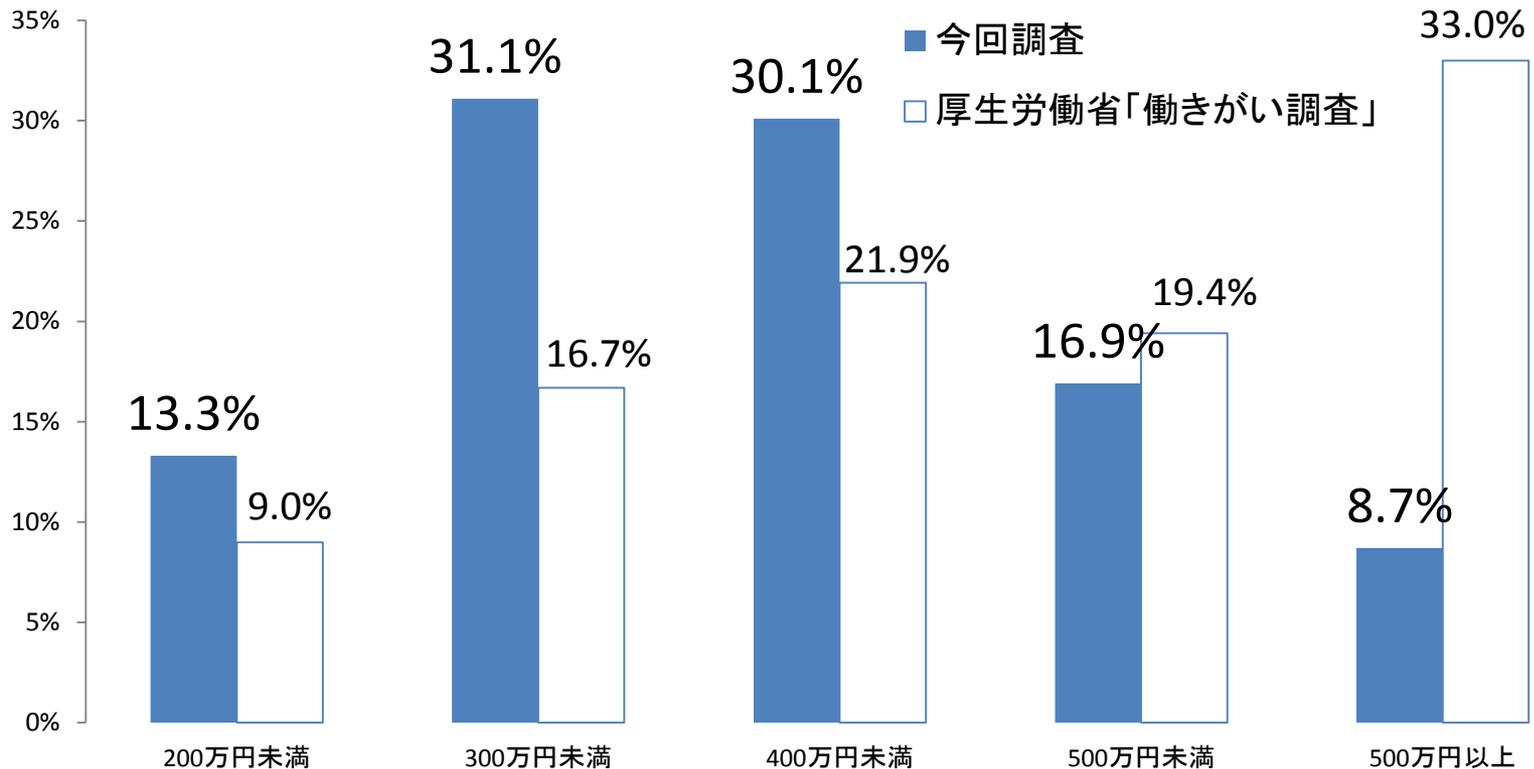
●南相馬調査 表2. 職員の収入 (人/%)

	正規	非正規	合計	正規	非正規	合計
100万円未満		6	6		18.2%	6.7%
200万円未満	5	18	23	8.9%	54.5%	25.8%
300万円未満	34	9	43	60.7%	27.3%	48.3%
400万円未満	14		14	25.0%		15.7%
400万円以上	3		3	5.4%		3.4%
	56	33	89	100.0%	100.0%	100.0%

3. 障害者支援事業所職員労働実態調査について

- 調査主体： きょうされん
- 調査目的： 障害者支援事業所職員の賃金水準や労働条件などの実態を明らかにし、また「働きがい」などの満足度や意識の現状を把握し、その改善課題を明らかにするため。
- 対象者： 障害者支援事業所で働く職員
- 調査方法： きょうされん加盟の事業所を中心に、FAXまたは郵送によって直接回収した。
また、NPO法人全国精神障害者地域生活支援協議会にも調査を依頼、協力を得て回収した。
- 調査時期： 2016年12月～2017年4月

●本調査と厚生労働省の「働きやすい・働きがいのある職場づくりに関する調査(2014)」の給与・賞与の比較
(今回調査を正規職員または1週間で30時間以上働く非正規職員、かつ60歳未満の職員に絞り込んでいる)。



参考資料3 ②

●現在の職場に「働きがい」があるか(有効回答数:3,514人)

ある どちらかというところ	ない どちらかというところない
93.7%	6.3%

●5年後も現在の仕事を続けたいか(有効回答数:3,492人)

続けたい	続けられない どちらともいえない
50.5%	49.5%