

2014年7月25日

平成27年度障害福祉サービス等報酬改定について【要約版】

NPO法人 全国精神障害者地域生活支援協議会 [あみ]

障害のある人たちも、地域の住民として、普通の暮らしが確保できるよう、その一助としての福祉サービスがなお一層拡充されていくことを願い、以下の点について改善されることを求める。

なお、基本となる考え方は、【地域の中で】【小規模で】という点に、それが【質の高いもの】であるということを加えた三点である。

1. 報酬改定にあたっては、本体報酬に重点を置いて行うことを原則とするとともに、小規模な事業所に一層手厚い単価設定を行うことが必要。
2. 出来高払いによる報酬制度は、事業が小規模である場合および精神障害等、障害特性によるサービス利用の不安定さが大きい場合等、事業運営上の不安定さを必然的に持っている。そのことに配慮した、例えば事業所を単位とした基礎的報酬等、出来高払いだけではない報酬体系の創設が必要。
3. 生活支援員や世話人等、障害のある人たちに直接の支援に職員の配置について常勤換算法がとられているが、利用者との集団的関わりや日々の継続的関わりが重視される現場において、本来求められる職員は「常勤者」である。単に常勤換算上達成されているというだけでなく、実際に常勤者を配置している事業所に対して高く評価を行うような報酬体系が必要。
4. 事務の複雑化、煩雑化は、年を追うごとに進んでいる。現行の報酬においては事務を行うための費用も含んだものとされているが、報酬単価の低さのため、事実上は、直接的支援を行うべき職員が事務を担っている例は少なくない。事務職員の配置基準の明確化とともに、それに見合う報酬の格段の引上げが必要。
5. そもそも現行の報酬体系は、日中活動系に対し居住系事業への評価が低すぎる。また日中の支援においても就労支援に比重が置かれ、日常の生活支援や相談支援等、福祉サービス本来の事業に対する評価が低い。生活支援、居住支援に重きを置いた報酬体系に抜本的に改めることが必要。
6. 障害者自立支援法の施行以来、福祉サービスの絶対量の着実な伸びが図られてきた反面、地域生活支援事業等において特に顕著であるが、個別給付においても運用における市町村格差が重なりながら、全国の地域間格差はますます広がってきている。全国どの地域にあっても最低整備されるべき福祉サービスの提供基盤確保のため、国としての明確な指針の提示と、それを緊急かつ強力に推し進めるための補助制度の創設等、国全体の福祉水準を引き上げる方策が必要。

平成27年度(2015年度)障害福祉サービス等報酬改定について

NPO法人 全国精神障害者地域生活支援協議会 [あみ]

障害のある人たちも、地域の住民として、普通の暮らしが確保できるよう、その一助としての福祉サービスがなお一層拡充されていくことを願い、以下の点について改善されることを求める。

なお、基本となる考え方は、【地域の中で】【小規模で】という点に、それが【質の高いもの】であるということを加えた三点である。

1. 報酬改定にあたっては、本体報酬に重点を置いて行うことを原則とするとともに、小規模な事業所に一層手厚い単価設定を行うことが必要。

- 利用者の多様なニーズに対応するため、複数の作業やプログラムに分かれての支援が必要だが、職員のマンパワー不足が著しく、有効な作業やプログラムを増やすことはとても困難。基本報酬の単価を上げることにより、運営を安定させ、職員の充足を図ることが必要。
- 各種加算は複雑であり、特に小規模の事業所の場合は事務処理の問題も含め使い難い面が多々ある。本体報酬を上げることにより、運営基盤の底上げを図ることこそが重要。
- 目標工賃の達成のために、自主製品を止めて下請け作業に転換するところが出てくるなど、制度による誘導が歪んだ方向に向かう事態も生まれている。本来は、それぞれの場所で、利用者を中心とした活動が自由に展開されることが必要であるはずなのに、「事業運営のための活動」とでもいうような事態を生んでしまっている今の加算制度は問題が大きい。本体報酬を引き上げ、かつ内容は、各事業所の判断に委ねるべき。
- 送迎加算がつくられたが、従来の基金事業のときよりも水準が低い。
- そもそも、少人数のグループホームは運営ができないという報酬構造が問題。10名未満でも十分に運営可能な報酬の算定式を導入するとともに、世話人配置における常勤換算の考え方を止め常勤配置を義務化(制度化・報酬化)する等、基本報酬単価を格段に引き上げることが必要。地域移行を支えるグループホームには、そのような体制が不可欠。
- 処遇改善加算は手続きが複雑である上、職種や事業の種類により適用されないものもあるため、使い難い。特に、グループホームでは、一元化により包括型と外部型が混在している例も多いにもかかわらず、それぞれの加算比率が違う(しかも、外部型の方が高い)など、「加算」という方法そのものが不適切であると感じる場面も多い。
- グループホームでは、夜勤と宿直の業務の差異が明確に提示されていないにも関わらず、宿直単価が低く設定されてしまっている。今までの夜勤・宿直一律単価も問題ではあるが夜勤体制をうたいながら宿直体制で運営する等の不正も考えられる。これも、加算という仕組みのもたらす不

合理さのひとつである。

2. 出来高払いによる報酬制度は、事業が小規模である場合および精神障害等、障害特性によるサービス利用の不安定さが大きい場合等、事業運営上の不安定さを必然的に持っている。そのことに配慮した、例えば事業所を単位とした基礎的報酬等、出来高払いだけではない報酬体系の創設が必要。

- 現在の制度では、事業収入のすべてが利用実績によるものとなっているため、特に小規模な事業所では、欠席等による収入の変動が非常に大きい。人件費の確保の他、設備・備品の維持・整備費用名等、事業運営の最低の水準が維持できるような、なんらかの仕組みが欲しい。
- 通所日数（実績）に関わらず、登録者全員に対して個別支援、情報や書類の管理等は必要。一般的に精神障害者を対象とする事業所における利用率は 50%程度と低いいため、それら個別支援に関わることは、定員の約 2 倍の業務量となる。そのような状況を勘案した報酬体系があるべき。
- 例えば、就労移行支援のサービスで、就労実績と考えられる 6 か月間の定着支援が終了するとその後の定着支援を地域の生活・就業支援センターに丸投げする、といった就労移行支援事業所が増加していることに見られるように、「報酬になるならやる、ならないならやらない」という福祉事業における出来高払いの悪しき弊害が少なからず生まれてきている実態がある。事業者の理念、質といえはそれまでだが、制度がその方向へ向かわせていることも一方の事実である。出来高払いだけではない、事業の評価を具体的に表す報酬体系の構築が必要である。
- 利用期間を設け積極的に在宅への移行を図ろうとするグループホームの場合、当然一定の空室ができる期間が生じるが、現在の報酬構造ではそれを維持管理していくにはなっていない。空室が生まれた時においても、事業運営に支障が出ないような、なんらかの収入保障策を講じるべきである。
- グループホームは、「入居している日」の個人に対して報酬が設定されているため、休息入院や地域にでるための外泊・旅行等の際には、収入がほぼゼロになる。それら、本人に必要性があっても事業運営の観点から推奨できない、という仕組みは問題。

3. 生活支援員や世話人等、障害のある人たちに直接の支援に職員の配置について常勤換算法がとられているが、利用者との集団的関わりや日々の継続的関わりが重視される現場において、本来求められる職員は「常勤者」である。単に常勤換算上達成されているだけでなく、実際に常勤者を配置している事業所に対して高く評価を行うような報酬体系が必要。

- 専門職配置に対する加算はあるが、まったく低すぎる。常勤者として専門職員を雇用できるだけの報酬が保障されなければ、継続して雇用することは困難である。
- 職員配置に際し、利用者、職員相互の信頼関係に基づく継続した支援よりも、日や時間で分断されていても「とにかくこの時間に人数がいる」という職員配置の仕組みは問題である。職員の配置基準として「常勤換算法」によることが適切かどうか、あらためて考えるべきときにきている

のではない。

- グループホームの世話人には、他の各社会資源との関係調整や支援コーディネート等の高いスキルが求められているが、想定されている業務は個別的な生活場面での支援に限定されているのが「常勤換算」という仕組みではないか。この手法は、そもそも問題といわざるを得ない。
- グループホームでは、生活支援全般を求められている。それは、衣食住に加え、安全の確保・清掃・服薬・買い物等・手続き支援等非常に広い領域にわたるものであるが、それらを単に「日常生活の世話」ととらえ、そこへの専門性を慮らない報酬単価設定と人員配置（常勤換算）となっている。入居者の自立度を高めるための支援が提供されるとともに、グループホームを「卒業」することを織り込んだ支援を行えるような体制や報酬設定が必要である。

4. 事務の複雑化、煩雑化は、年を追うごとに進んでいる。現行の報酬においては事務を行うための費用も含んだものとされているが、報酬単価の低さのため、事実上は、直接的支援を行うべき職員が事務を担っている例は少なくない。事務職員の配置基準の明確化とともに、それに見合う報酬の格段の引上げが必要。

- そもそも、この法律による事務は極めて煩雑である上に、年を追って必要な手続き等も増えている。また、最近では市町村を超えて（跨いで）利用する人たちも増える傾向にあり、事務処理の量はさらに増え続けている。事務職員は事業規模の大小に関わらず最低の人員が必要であるが、利用実績に比例した現行の報酬体系だけでは、小規模のところでは事務職員を雇用できない。結果として、支援現場の職員が業務の合間を縫って対応しているというのが実情である。
- 近年、企業における障害者雇用への取り組みが進んできているが、現状においては障害者受け入れに不慣れな企業も多く、企業によっては雇用管理等、本来企業内で行うべき業務ではあるものの支援機関への協力を求められる事例が増えきている。支援業務なのか事務業務なのか、企業責任か支援機関としての協力も必要か、等、一律な線引きは難しい問題ではあるが、このような実態へしっかりと対応をしていくことはとても重要だと考える。

5. そもそも現行の報酬体系は、日中活動系に対し居住系事業への評価が低すぎる。また日中の支援においても就労支援に比重が置かれ、日常生活支援や相談支援等、福祉サービス本来の事業に対する評価が低い。生活支援、居住支援に重きを置いた報酬体系に抜本的に改めることが必要。

- 法人内で就労系事業を実施していなければ、グループホームは運営できない、というのが経営上実態である。安定した生活（環境・空間）があつての就労であるはずであり、生活を支援する事業が、自立して運営ができるよう、報酬を格段に引き上げるべき。
- 相談支援事業は、それだけで事業を運営することが困難な報酬でしかないため、どこかを「本体事業」としなければ維持ができない。今はまだ草創期なので多くのところが法の趣旨にのっとりて運営をしているが、この状態がそのまま続くようであれば、本来相談支援事業に求められる中

立性など保障できなくなっていくのではないか。

- 計画相談の導入と市町村による委託相談は無関係、ということについて、市町村はあえて無視をしているとしか思いえないほど、委託費の減額を続けている。国は、この事態に対して、市町村の理解不足ということで済ませるのではなく、給付事業に比べてとても進みの悪い地域生活支援事業を抜本的に拡充する等、具体的な策を講じるべきである。
- そもそも、現行制度における相談支援事業は、計画相談だけでは維持できない実態である。一方で報酬の低さから職員を十分な数だけ配置することもできないまま、計画作成の多忙さに追われ一般相談（地域移行・地域定着）の実施も進んでいるとはいえない。しかも、地域相談の地域移行支援の福祉サービス事業化により、従来の退院支援補助事業が廃止となったために、「退院にためらいや迷いをもっている長期入院者」へのアプローチは無報酬事業となり、地域移行支援はかえって下火となった。相談支援事業については、報酬の増額とともに、相談支援のあり方、服サービス全体における位置づけについてあらためて整理することが必要である。
- 「地域での生活」を支援するためには、通所サービスを利用していない人たちへの訪問や同行など、日常生活に関わる支援の充実がとても大切。
- 訪問による生活訓練の報酬について、区分が1時間区切りしかないという制度上の粗さはあるものの、個々のニーズや変化に沿った支援を行うためには、報酬単価そのものを上げることでより対応することが求められる。例えば、長年にわたり引きこもっていた方の外出支援の場合、身支度に30分以上かかる場合も多く、そこから外出同行をして新しいことにチャレンジをしてもらうと、支援時間に1時間半から2時間以上かかることになる。しかし、焦らせないで見守りながら行う支援は極めて有効なものである。また、個人差や当日の調子に合わせた支援を行うためにも、事前に明確な時間を設けることよりも、臨機に対応できるような報酬体系とすべきである。
- 就労系の支援時間を考えると、居住系の支援時間は長いにも関わらず、報酬単価は約半分。基本報酬単価を上げるべき。
- グループホームは、他の事業に比して報酬水準が低すぎる。生活の場というのは、生活の本拠地であるとともに、利用者の命と財産の寄る辺ということである。現行の報酬を見ると、その認識があまりに稀薄であるといわざるを得ない。
- ホームヘルプにおける「家事援助」の報酬はあまりに低すぎる。この領域では、介護保険も含め、さまざまな改正が続いているが、少なくとも障害福祉分野においては、「身体介護」かどうかを区分することの方が不自然である。基本的には、名称はともかく「身体介護」へ一本化すべきではないか。
- 市町村の財政事情により、ホームヘルプの支給量の抑制が行われているところがある。せつかくの義務的経費による事業であるにも関わらず、支給量において市町村の裁量の幅が大きいために、結果として抑制の方向に働いてしまっている。利用者のニーズと相談支援専門員の判断が十分に尊重される制度にすべきである。

6. 障害者自立支援法の施行以来、福祉サービスの絶対量の着実な伸びが図られてきた反面、地域生活支援事業等において特に顕著であるが、個別給付においても運用における市町村格差が重なりながら、全国の地域間格差はますます広がってきている。全国どの地域にあっても最低整備されるべき福祉サービスの提供基盤確保のため、国としての明確な指針の提示と、それを緊急かつ強力に推し進めるための補助制度の創設等、国全体の福祉水準を引き上げる方策が必要。

- 市町村によっては、就労継続支援B型の短時間訓練や月に数回の利用を認めないというところがあるなど、制度運用に格差が生じている。実態として居場所機能や生活支援が中止となっている事業所も多く、しかも、そのことはとても重要である。市町村において、制度を矮小化して解釈し結果として活動を縮めるような動きに対しては、事業の積極的な拡充をめざし、国として明確な指針を示すことが必要ではないか。
- 山間地・へき地も含め、全国どこにあっても最低水準の福祉サービスが提供できる体制を整備した法律であったはずであるが、現実には自治体による格差が生じているのは明確であり、早急に対応すべきである。出来高払い制に著しく偏った現行の体制だけでなく、必要であれば補助金の傾斜配分等も含め、都市部に集中しがちな福祉サービスが、全国くまなく広げるための施策を講じるべきである。
- 地域移行が叫ばれている中で、グループホームは、消防・建築等の基準で作りがづらくなっており、生活の場の確保が困難になっている。消防法と建築基準と整合性は、国で厚生労働省が責任をもって調整し、居住の場と安全の確保が出来るように、地方自治体の管轄に通知の徹底をすべきである。またあわせて、その増設ならびに基盤整備を進める際の建設費、修繕費等設備整備に係る補助等を十分に用意すべきである。
- サービス等利用計画を完全実施するには、その制度の意味や仕組みが周知徹底されなければならないが、市町村担当者、利用者、家族、事業者には理解されているとはいいい難い。市町村によっては、財政的な問題から、意図的に「セルフプラン」に誘導している動きもある。2015年以降の相談支援専門員の養成と増員、事業所の増設のロードマップを、国を始め、各市町村でつくり、サービス等利用計画を本来受ける必要がある人が受けられるようにすべきである。
- 精神科病院の敷地内に新たにつくろうとする住居に対して、その整備に対しても、またその運営に対しても、一切の公費を支出すべきではない。

以上

NPO 法人 全国精神障害者地域生活支援協議会 [あみ]

〒160-0022

東京都新宿区新宿 1-24-7 ルネ御苑プラザ 418

Tel.03-5312-1950 Fax.03-5312-1951

E-mail. info@ami.or.jp URL. <http://www.ami.or.jp>