

障害福祉サービス等報酬改定に関する意見

きょうされん

理事長 西村 直

平素より障害福祉の向上にご尽力賜り、心よりお礼申し上げます。さて表記の件について、以下の通り当会の意見を申し上げます。

昨年（2015）年の第185回国会において全会一致で承認された障害者権利条約は、今年1月に批准、2月に発効しました。6月に開催された国連の締約国会議には、障害関係NGO代表を含めた日本政府代表団がはじめて参加しました。この締約国会議への参加を機に、2年後の政府レポート作成・提出までに、権利条約の水準・内容に叶った国内法制の改正が求められるところであり、またその検討過程に多くの障害当事者・団体の参画が保障されることが期待されています。とりわけ国内法制の改正では、障害者自立支援法を修正した障害者総合支援法には、附則第3条において「施行後3年を目途とした検討」が掲げられており、早急な着手が求められるところです。

こうした検討課題を踏まえたうえで、今般の報酬改定にあたっては、以下の5点を検討課題として意見いたします。その際、前回2012年度の報酬改定の際に「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」が反映されたように、今般の改定にあたっても骨格提言の「報酬と人材確保」の内容の具体化を図っていく観点で検討されるべきことを求めます。

- 1、当会が実施した実態調査の結果、地域活動支援センターの低額な補助水準と地域格差が明らかになった。こうした問題を改善するために、ただちに自立支援給付の事業に位置付け、国庫負担金の給付対象とし、また地方での設置・運営を可能にするためにも、最低定員5人からの設置・運営を可能とすること。
- 2、障害のある人への安定した継続的な支援を確保するために、日中支援事業に対する報酬の日額払い方式は、原則月払い方式とし、人員基準の常勤換算方式を廃止すること。
- 3、基本報酬によって、支援体制の安定と継続性を確保することができる報酬体系と水準にすること。その際、現在の報酬加算（経過措置を含む）は、基本報酬に含めるべきである。また、先般国会で成立をみた「介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法」をより実効性のあるものとするための実態把握をおこなうこと。
- 4、障害のある人の「他の者との平等を基礎」にした地域生活を確保するために、グループホームの支援に必要な正規職員を確保することが可能になるよう基本報酬単価の増額を図ること。また、そもそも「暮らし」は日替わりで場所や同居者を変えるものではないという生活の基本要素から考えると、日額払いの給付方式は相応しくないため、原則月額払いとすること。
- 5、サービス等利用計画は、現在の策定状況を見ても、その人らしい人生設計のためのニーズアセスメントとは程遠い実態にある。については、支給決定プロセス等制度の基本設計を含めて、そのあり方について早急かつ根本的に見直すこと。

（問い合わせ先）きょうされん担当：事務局長 多田 薫

Tel : 03-5385-2223 / Fax : 03-5385-2299 / E-mail : zenkoku@kyosaren.or.jp

居住支援ならびにサービス利用計画の策定に関する要望書

きょうされん

居住支援部会長 古賀 知夫

相談・支援部会部会長 池山 美代子

平素より、障害福祉の向上にご尽力いただいておりますことに心よりお礼申し上げます。

さて、本年1月に障害者の権利に関する条約（以下、権利条約）が批准され、2月より効力をもつようになりました。権利条約は、「他の者との平等」という文章が35回登場し、第19条には、すべての障害のある人が「地域社会で生活する平等の権利を有する」とされました。その具体化には、選択できるだけの居住の場の確保と地域での生活を支える仕組みや体制が必要となります。とりわけどんなに障害が重くても希望する地域生活を保障していくことは、きわめて重要なこととなります。

今年度は、障害福祉サービスの報酬単価の見直しが検討されています。報酬単価は、支援体制の質・量を規定するもので、障害のある人の地域生活のありかたに直結します。求められるべき地域生活の質は「他の者との平等」にあります。この観点にたち、2015年度報酬改定にあたっては、以下の点を検討していただきたく要望します。

記

1. グループホームに関して

今年4月、「夜間支援体制等加算」などの改定が行なわれましたが、加算の改定だけでは、基本的に人材確保に苦しむグループホームの運営改善にはつながらず、地域生活を支援するグループホームの実態は厳しいままです。

「個」の生活を大切にしながら、より家庭に近い規模として小規模の形態での運営を安定させ、障害の重い人や支援がたくさん必要な人が安心して暮らせるグループホームへと改善される報酬体系となることを強く要望します。

1. グループホームで生活するすべての障害のある人の地域生活を充実させるために、また入所施設や精神科病院等からの地域移行をさらにすすめていくために、正規職員の配置や深夜も含めて支援する職員の確保ができるよう、基本報酬単価の大幅な増額を行うこと。安心・安定した居住の場の確保のために、毎日日替わりで選択するものではなく、原則月額払いとすること。さらに小規模の形態のグループホームが安定して運営できる報酬体系とすること。
2. 障害の重い人への支援では、日々の支援だけでなく、休日や夜間・深夜も複数職員の手厚い支援を必要とするために、夜間支援体制加算、日中支援加算、重度者支援加算などを抜本的に拡充し、大幅に増額を行うこと。
3. あらゆる生活場面において、障害のある人自身の自己決定を支える仕組みとして、パーソナルアシスタンス制度を創設すること。

II. 居宅支援に関して

現在、居宅支援は「地域間格差が激しい」「ヘルパー不足」「障害の重い人の地域生活を支える居宅支援事業所が少ない」等様々な問題を抱えています。そして、圧倒的に家族介護で支えられている障害のある人の生活実態を改善していくには、居宅支援の抜本的な見直しが不可欠です。

多くの問題を解決し、居宅支援を支えるヘルパーの専門性および雇用、支援の継続性の確保のためには、現状のきわめて低い水準にある報酬体系の改善がどうしても必要です。

1. 重度訪問介護の充実を図ること。
 - ア. 重度訪問介護の対象者を障害の内容や程度で限定せずに「日常に長時間の常時介護が必要な」すべての障害のある人を対象とすること。
 - イ. 利用範囲を限定すべきではなく、通勤、通学、入院、1日の範囲を越える外出、運転介助にも利用できるようにし、制度利用等の支援、見守りも含めた利用者の精神的安定のための配慮も利用基準の範囲とすること。
 - ウ. 時間あたりの報酬単価がきわめて低いため、抜本的な改善を行うこと。
2. すべての地域で必要とされる支援を受けることができ、継続的に専門性の高いヘルパーが安定して働くことができるよう基本報酬単価を大幅に増額すること。また国庫補助の上限額設定のために、必要な支援量が限定されないようにすること。

III. 相談支援に関して

いわゆる「計画相談」は「障がい者制度改革推進本部等における検討結果を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」により、2015年3月までにすべての障害福祉サービス利用者を対象に策定することとされています。

しかしながら、第3期障害福祉計画で設定された見込量(目標値)自体が、障害福祉サービス利用者の実数と見合っていないばかりか、同計画で設定された見込量(目標値)に対する到達は、現時点においても大きな格差が生じており、制度は矛盾と破たんを来しているのが現状です。この時期にこそ英断をもって行政判断いただきたく、抜本的な見直しを以下のように要望します。

1. 現行のサービス等利用計画の作成については、地域ごとの格差があることや数をこなすことが求められる等、一人ひとりにあった計画の策定とはなっていない。については、現行のサービス等利用計画の策定過程や体制、報酬の在り方等について、当事者・家族・関係者の声を聞き、抜本的に見直しを行うこと。
2. 「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」(「骨格提言」)で述べている、身近な地域で障害のある人自身に寄り添ったより総合的な相談機能が保障されるよう、地域間格差のない施策として相談支援ができる事業所を増やすこと。
3. 計画相談事業所の設置(指定)の推進にあたっては、介護保険制度を前提とはしないこと。

地域活動支援センターについての実態調査の結果(要約)

きょうされん
理事長 西村 直

1. 調査の背景と目的

2006 年の障害者自立支援法（以下、自立支援法）の施行によって、障害福祉関連法にもとづく法定の障害者施設と同様に、法定外である小規模作業所も、新たな事業体系（以下、新事業体系）への移行が進められてきた。厚生労働省による 2012 年 4 月現在の調査結果では、小規模作業所から 37.3%（2,206 ヲ所）が自立支援給付事業に移行したのに対して、45.9%（2,712 ヲ所）が地域活動支援センター単独型に、そして 9.2%（546 ヲ所）が地域活動支援センターと自立支援給付事業の統合型に移行し、7.5%（445 ヲ所）が小規模作業所として存続していた（合計 5,909 ヲ所、2013 年 2 月 25 日、障害保健福祉主管課長会議資料）。厚生労働省の調査では、統合型を含めて地域活動支援センターに 55.1%が移行したことになる。またこれに伴って多くの都道府県等は、小規模作業所補助金制度を 2013 年 3 月末までに廃止した（一部の自治体では、移行を前提に補助金制度を残した）。

前述の調査結果では、新事業体系への移行によって小規模作業所の脆弱な運営問題が解決したのかは明らかにされてこなかった。そこで、きょうされんは、「小規模作業所問題は解決したのか」の視点から、地域活動支援センターの運営実態の調査を行なった。

2. 調査結果

(1) 調査対象・方法及び解析対象

2012 年 9 月、第一次調査として全市区町村を対象に地域活動支援センターの設置状況調査を行ない、全国 3,224 ヲ所を名簿化した。その第二次調査として 2013 年 4 月、全国 3,224 ヲ所の地域活動支援センターを対象に、その運営・活動実態についての調査を行なった。調査票は、同年 7 月までに FAX・郵送によって直接回収した。なお、回答内容はすべて 2013 年 4 月 1 日現在の実態とした。

(2) 回答数・率

3,224 ヲ所の地域活動支援センターのうち、1,842 ヲ所（回答率 57.1%）から回答を得た。しかし、I 型は主な事業内容が相談支援事業であり、従来の小規模作業所と性格が異なっていることから解析対象から除き、それに加えて休止中、廃止、未記入を除くと 1,421 ヲ所となった。また 1,421 ヲ所のうち、自立支援給付事業等との併設が 398 ヲ所（28.3%）あり、地域活動支援センターの運営実態のみを抽出できないため、これも解析対象から除外した。

本調査では、単独設置の 1,007 ヲ所（71.7%）を主たる解析対象とした。

3. 地域活動支援センターの現状と問題点

(1) 低い公費水準と厳しい運営実態

第 1 には、地域活動支援センターの多くが法定事業でありながらも、きわめて低い公費水準を強いられている点である。

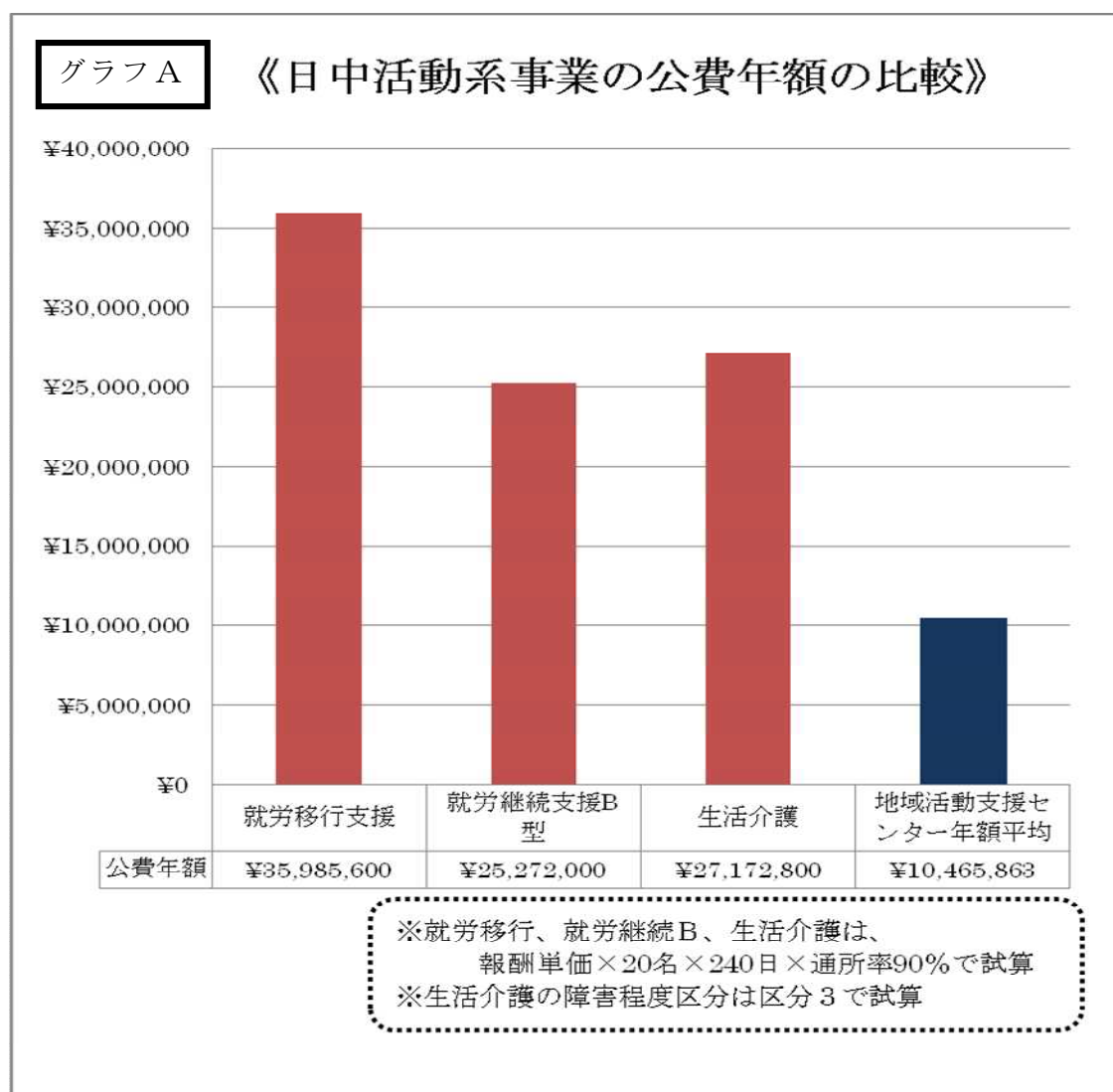
今回の調査では、60%（596 ヲ所）を超える地域活動支援センターが 1,000 万円以下の公

費水準であり、平均では1,046万5,863円という実態であった。これを自立支援給付の事業と比べるとその格差は明らかである。就労継続支援事業との比較では1/2以下、就労移行支援事業、生活介護事業と比べると1/3以下という公費水準にとどまった（グラフA）。

このように同じ法定事業であるにもかかわらず、低い公費水準にあることは、運営状況に大きく影響している。具体的には、職員配置では約7割（712カ所）を超える事業所が常勤職員2人以下であり、常勤職員0人という事業所が20カ所も存在したことは看過できない。また、1人当たりの人件費は平均年額約175万円にとどまり、ワーキングプアの水準である年収200万円を下回った。

自立支援給付事業では、管理者及びサービス管理責任者のどちらかあるいは兼務で1人以上の常勤配置、支援員や職業指導員等で1人以上の常勤配置が義務付けられている。その他に、職種、常勤換算により職員配置が求められるため、最低限3人の職員配置があり、この点でも大きな差異となっている。

なお、自立支援給付事業の人件費水準は公表されていないため、比較することはできないが、年収約175万円を下回ることは考えられない。



(2) 小規模作業所と変わらない運営水準

第2には、「小規模作業所問題は未だ解決していない」ということである。

この問題点は、第1に述べたように、法定事業である地域活動支援センターの公費補助が

きわめて低い水準に抑制されていることによって断言できる。

きょうされんが 2005 年に行なった小規模作業所の補助金調査では、平均して身体・知的障害者対象作業所で 752 万円、精神障害者対象作業所で 645 万円となっていた。今回の地域活動支援センターの平均公費は年額 1,046 万 5,863 円となったが、地域による格差がきわめて著しい。そこで、小規模作業所時代の補助金平均額と地域活動支援センター平均公費年額の増額幅が低いいくつかの都道府県を選んで小規模作業所の補助金（利用者 15 人で試算）と 20 人以下の地域活動支援センターの平均公費を比較してみた。

北海道、青森県、福島県、東京都、長野県、大阪府では、小規模作業所の補助金額よりも地域活動支援センターの平均公費年額が下回ってしまった。千葉県、熊本県では、身体・知的障害の小規模作業所補助金額を地域活動支援センターの平均公費が下回った。埼玉県、山梨県、徳島県では、ほぼ公費水準が変わっていない（宮城県、鹿児島県では小規模作業所の補助金から 2 倍以上の公費水準となっていた）。

この要因は、市町村事業となったことによる影響が大きいと言える。地域の実情に合わせて定員や公費の支給方法等を柔軟に対応できるとされているが、その反面、自治体の財政状況が大きく影響してしまうため、このような大きな格差になったといえる。

4. 調査結果のまとめ

今回の調査結果をみると、地域活動支援センターの運営実態は、小規模作業所と同水準にとどまるか、もしくは逆にその水準を下回るなど、きわめて劣悪な状況にあることが、制度施行後 8 年を経て初めて明らかになった。それは、まさに「法定化された無認可施設」と言っても過言ではない。

しかも今回の調査で、有効回答数 996 カ所の登録利用者総数 21,268.8 人が明らかになり、平均登録利用者数が 22.0 人であった。それを踏まえると、地域活動支援センター単独型の障害のある登録利用者総数は、おそらくその倍の 4 万人を超えと思われる。そして、それほど多くの障害のある人たちが、きわめて脆弱な地域活動支援センターの運営水準を強いられているということになる。

自立支援給付事業との比較では、その公費水準の格差は明らかであり、それがそのまま人員配置及び人件費水準に直結している。同じ障害のある人でありながら、利用する制度・事業によって、ここまで大きく格差が生じてしまう問題は、決して放置することができない。

地域による格差も大きな特徴であり、見過ごせない問題である。かつて小規模作業所が全国 6,000 カ所に及んだ時期には、法定施設との格差や都道府県間の格差が大きな問題になったが、地域活動支援センターでは、自立支援給付事業との格差や都道府県間の格差だけでなく、市町村間の格差が大きな問題になっている。この市町村間の格差は、国の公費が負担金として充当される自立支援給付事業と、市町村の財政裁量に委ねられた地域生活支援事業に分け隔てられたことが最大の要因にある。

さらに問題なのは、厳しい運営を強いられながらも、人員規模や要件などが要因となって、致し方なく地域活動支援センターに移行せざるを得なかった小規模作業所が多くあるということである。

以上の結果、地域活動支援センターは、小規模作業所問題の解決策とは言えず、むしろ「無認可施設の法定化」であるだけでなく、地域活動支援センターという法定化の名のもとで、小規模作業所に対する財政的な責任を市町村という小さな自治体に押し付け、問題解決をより一層困難にしたといわざるを得ない。