

放課後等デイサービスを利用する^{1, 2} 障害児の母親の就業支援策の検討

慶應義塾大学
山田篤裕研究会
労働雇用②
石田みちる
小笠原紗希
小林武文
鈴木陸斗
松本謙信

2022 年 11 月

¹ 本稿は、2022 年 12 月 10 日、11 日に開催される ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2022」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 本稿の作成にあたっては、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センターより、「日本家計パネル調査 (JHPS/KHPS)」の個票データの提供を受けました。また、都内の放課後等デイサービス事業所のヒアリング調査の協力によって完成と至りました。記して感謝申し上げます。

要約

障害児ケアの現状に関して、国際労働機関 ILO の 2018 年のケア労働に関する発表（Care work and care jobs for the future of decent work）によると、全世界で無償ケア労働（障害者へのケア含む）の 76.2%を女性が担っており、約 6 億 600 万人もの女性が就労機会を逃していることが明らかになっている。また、障害児の母親の就業率に関する先行研究では、障害児でない子どもがいる母親と比べ、障害児を育てている母親の方が、就業率が低く、就業している場合でも労働時間が有意に短くなっていることが明らかになっている。

そこで本稿では、障害児を持つ母親の就業機会の喪失に対する打開策として、障害児のケアサービスに着目した。とりわけ、放課後等デイサービスの利用が母親の就業率に与える影響に焦点をあて、より適切なケアサービスの在り方を模索することを目的とした。

放課後等デイサービスは、「子どもの最善の利益の保証」、「共生社会の実現に向けた後方支援」、「保護者支援」を目的として、平成 24 年 4 月に児童福祉法に位置付けられた新たな支援である。放課後等デイサービスの利用に関する先行研究は少なく、政策の有意性に関しては未知な部分が多い分野であるといえる。

本稿では、放課後等デイサービスの目的のうち「保護者支援」に着目し、その有効性を「日本家計パネル調査 (JHPS/KHPS)」の 2017 年から 2020 年までの 4 年分のパネルデータを用いて分析した。具体的には、年次固定効果と個体固定効果がそれぞれある場合、ない場合について固定効果モデルでの推定を行った。本分析における被説明変数を障害児の母親の就業確率、説明変数を①障害児 18 歳未満ダミー、②配偶者のダミー、③世帯所得への満足度（1 1 段階）、④育児頻度（5 段階）、⑤母親 60 歳以上ダミーの 5 つとしている。分析の結果、育児頻度と母親 60 歳以上ダミーが母親の就業確率を増加させ、世帯年収への満足度が母親の就業確率を減少させる傾向にあった。得られた知見として、分析の対象とした障害児の母親は一般に育児をしなくていい年齢である 60 歳以後の就業を積極的にしており、一定の就業意欲を持っている可能性があった。

さらに、実証研究の一環として、都内の放課後等デイサービス事業所に対してヒアリング調査を行い、放課後等デイサービス利用者の母親の就労意欲や就労状況について理解を深めた。調査の結果、放課後等デイサービスを利用する母親はフルタイム勤務が多く、サービス時間の延長を求める声が多いということが明らかになった。一方で、放課後等デイサービスの利用目的としては、保護者支援よりも、子どもの自立支援の側面が大きいケースが多数であると判明した。また、運営上の問題としては、人手不足や赤字経営に困難を感じていると伺った。特に赤字経営について、国の報酬改定の内容では不十分であり、送迎サービスやサービス時間の延長を行うことが容易ではない状況が続いているということだった。

以上の実証分析とヒアリング調査をもとに、本稿では 3 つの政策提言を行う。

1 つ目は、放課後等デイサービスへの報酬単価の見直しだ。ヒアリング調査より、現状施行されている送迎加算や延長支援加算では不十分であり、赤字となるケースが多いということが明らかになった。そのため、事業所側の経営が困難にならずにすむような報酬単価を実現する必要がある。

2 つ目は、放課後等デイサービス事業のサービスの質を高めるための取り決めだ。事業所数の増加に伴い、利潤目的で質の低いサービスを提供する事業所の存在がより懸念されるようになった。放課後等デイサービスのあるべき姿は、単に子どもを預かるサービスではなく、子どもの健全な育成のための教育を保証するサービスである。放課後等デイサービスの質の担保は、放課後等デイサービス事業を今後更に拡大していく上で重要であると考ええる。

3 つ目は、外国人労働者の積極的な受け入れだ。保育・福祉・介護の分野は人手不足が重大な課題である。外国人労働者の雇用の最大の問題点は言語の障壁であるが、障害児の

保育は最低限の言語能力があれば問題ないため、外国人労働者の受け入れ促進は有効であるといえる。

以上の3つの政策提言は、放課後等デイサービス事業を社会全体に拡大させ、障害児の母親の子どもを預けたいというニーズや子どもの健全な育成をしたいというニーズに応えるという点で有効であり、就労支援をはじめとした障害児を持つ母親の支援に繋がることが期待される。

目次

第1章 現状・問題意識

- 第1節 障害児ケアの現状
- 第2節 放課後等デイサービスの現状
- 第3節 問題意識

第2章 先行研究及び本稿の位置づけ

- 第1節 先行研究
- 第2節 本稿の位置づけ

第3章 実証分析・ヒアリング調査

- 第1節 分析の方向性
- 第2節 分析に対する仮説
- 第3節 使用するデータと変数
- 第4節 分析結果
- 第5節 分析結果・考察
- 第6節 ヒアリング調査
 - 第1項 ヒアリング調査の目的
 - 第2項 ヒアリング調査の概要
 - 第3項 ヒアリング調査の結果

第4章 政策提言

- 第1節 政策提言の方向性
- 第2節 政策提言
- 第3節 政策導入によって見込まれる効果

参考文献・引用文献・データ出典

- 主要参考文献
- 引用文献
- データ出典
- ヒアリング調査概要

第1章 現状・問題意識

第1節 障害児ケアの現状

国際労働機関 ILO の 2018 年のケア労働に関する発表（Care work and care jobs for the future of decent work）では、全世界で無償ケア労働の 76.2%を女性が担っており、約 6 億 600 万人の女性が就労機会を逃しているというデータが公表された。ここでの無償ケアには子育て、高齢者介護とともに障害者へのケアも含まれる。ILO は、同報告書において、「ケアに関する議論において、子育て、高齢者介護へのケア対応を強調してきた結果、障害者はしばしば見過ごされてきた」と指摘している。

ILO によるケア労働に関する同発表では、障害児のケアの特徴も紹介されている。障害児のケアには、定形発達児の子育ての枠を超えて、介助、看護、療養といった側面を持ち、子どもが年を重ねていっても必要なケアが継続するという面も、障害児ケア特有の問題である。（ILO 2018, pp24）

以上の報告の通り、障害児のケアには、「子育ての枠を超えた介助、看護、療育」といった幅広い対応が必須であり、「子どもが年を重ねても必要なケアは継続する」ことも問題であるといえる。子育て、ひいては障害児のケアを母親が行うものとする性別役割分業に関する議論は必要としても、障害児のケアを行う母親への社会的支援がなければ、障害児でない子どもを持つ母親に比べて、育児や就業への負担が大きくなると考えられる。

第2節 放課後等デイサービスの現状

そこで本稿では、障害児童を持つ家庭に対する福祉サービスである、放課後等デイサービスに着目した。放課後等デイサービスとは、「子どもの最善の利益の保証」、「共生社会の実現に向けた後方支援」、「保護者支援」を目的として、2012 年 4 月に児童福祉法に位置付けられた福祉サービスであり、児童福祉法改正により原則として 6 歳から 18 歳までの就学児を対象とした通所支援サービスとして位置づけられている。また、厚生労働省の放課後等デイサービスガイドラインを参照すると、①自立支援と日常生活充実のための活動、②創作活動、③地域交流の機会の提供、④余暇の提供の 4 つを組み合わせる支援を行うことが求められている。

放課後等デイサービスに関する直近の審議会として、令和 3 年 10 月に行われた厚生労働省の「第 8 回障害児通所支援の在り方に関する検討会」を取り上げる。この検討会の議題の一つに「放課後等デイサービスの現状と課題」がある。これによると、放課後等デイサービスの現状として、子どもの出生数は減少傾向にある一方で、放課後等デイサービスの利用児童数は平成 26 年度から令和元年度にかけて約 2.6 倍になった。なお、同期間において、通級指導教室による指導を受けている児童数は約 1.6 倍、放課後児童クラブの利用児童数は約 1.4 倍（利用する障害児数は 1.5 倍）という状況で、近年において放課後等デイサービスの注目と需要が高まっていることが読み取れる。

図 1 は同審議会において示された都道府県別児童 1000 人当たりの放課後等デイサービス事業所数を平成 26 年度と令和元年度で比較したものである。図 1 からは、全ての 47 都道府県において、平成 26 年度から令和元年度にかけて児童 1000 人当たりの放課後等デイサービス事業所数は増えており、多くの都道府県で 2 倍以上に増加していることが分かる。全国平均は平成 26 年度で 0.43 件、令和元年度で 1.19 件と増加しており、地域間でのばらつきはあるものの全国的に放課後等デイサービスが拡大していることは明らかである。

また、図 2 は同審議会において示された「手助けや見守りが必要な児童を持つ母親」の

就業率の推移を平成 19 年度から令和元年度まで 3 年おきに示したグラフである。平成 19 年度より下降傾向であった「手助けや見守りが必要な児童を持つ母親」の就業率は、平成 25 年度から上昇に転じている。これは、平成 25 年度は児童福祉法が改訂され放課後等デイサービスが制度化された平成 24 年度の翌年であることに起因すると考えられる。

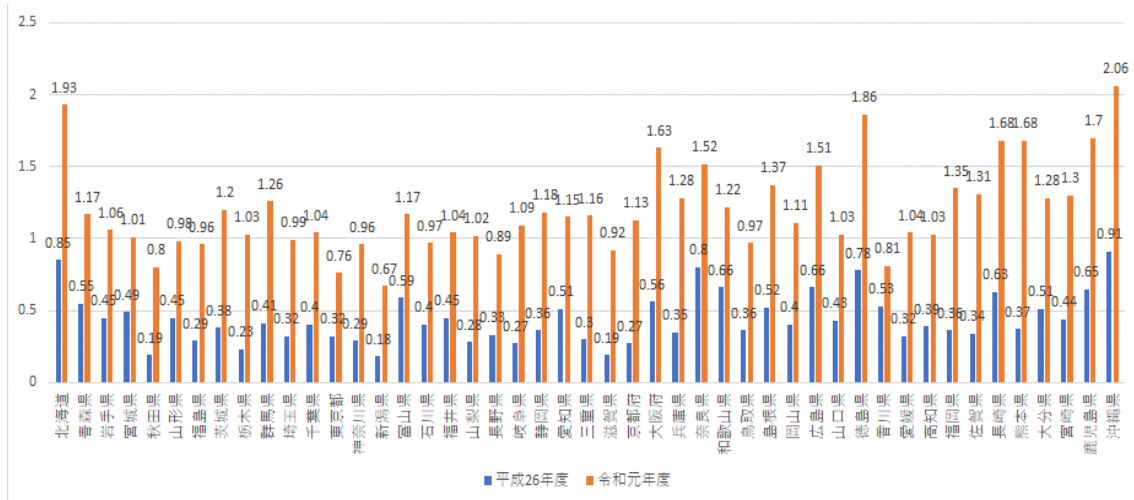


図 1：児童 1000 人当たりの放課後等デイサービス利用者数

出所：厚生労働省「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書（案）（参考資料）」より筆者作成

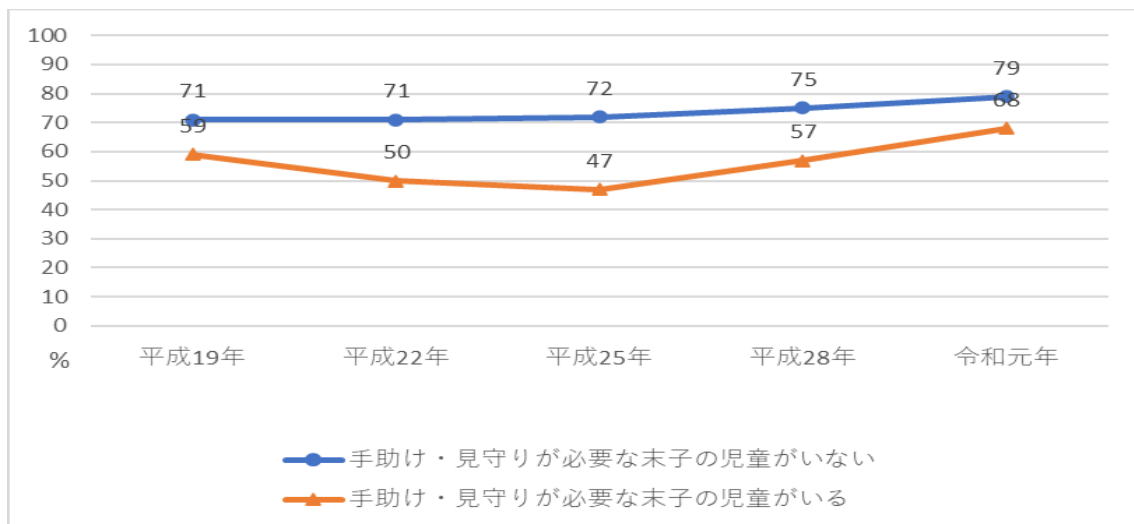


図 2：母親の就業率の推移

出所：厚生労働省「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書（案）（参考資料）」より筆者作成

また、障害児の発達支援として必ずしもふさわしくないと考えられる事業運営・支援内容として、①支援内容が児童を預かることに偏っており、発達支援が十分に行われていないもの、②支援内容が学習塾的な支援に偏っており、生活支援が十分に行われていないもの、③（学習塾以外の）一般的な習い事とほとんど変わらないような支援を行っているものが挙げられている。放課後等デイサービスは「生活能力向上のために必要な訓練や社会との交流その他の支援」を行う事業であり、今後放課後等デイサービスを運営していく上で児童の「生活支援」が非常に重要になるだろう。

放課後等デイサービス事業の基本報酬は以下の通りである。傾向として、サービス時間が 3 時間以上で、医療ケア児の点数が高いほど、定員数が少ないほど基本報酬の報酬単価が高くなっている。これを基本として、事業所のサービス内容に応じて加算や減算が行わ

れ、事業所の最終的な報酬が決定される。

基本報酬の区分		定員1～10人	定員11～20人	定員21人～
区分1 (3時間以上)	医療的ケア児 (32点以上)	2604	2402	2302
	医療的ケア児 (16点以上)	1604	1402	1302
	医療的ケア児 (3点以上)	1271	1069	969
	上記以外	604	402	302
区分2 (3時間未満)	医療的ケア児 (32点以上)	2591	2393	2295
	医療的ケア児 (16点以上)	1591	1393	1295
	医療的ケア児 (3点以上)	1258	1060	962
	上記以外	591	393	295

表1：障害児（重症心身障害児を除く）に平日に行う場合の基本報酬

基本報酬の区分	定員1～10人	定員11～20人	定員21人～
医療的ケア児 (32点以上)	2721	2480	2372
医療的ケア児 (16点以上)	1721	1480	1372
医療的ケア児 (3点以上)	1381	1147	1039
上記以外	721	480	372

表2：障害児（重症心身障害児を除く）に休日に行う場合の基本報酬

また、放課後等デイサービスを含めた保育や福祉・介護の分野では労働者の賃金が低いことが近年問題視されている。厚生労働省は、「福祉・介護職員等特定処遇改善加算について、リーダー級の職員について他産業と遜色ない賃金水準の実現を図りつつ、更なる処遇改善を行うとの趣旨は維持した上で、事業者が活用しやすい仕組みとする観点から、より柔軟な配分を可能とするよう配分ルールを見直すことにより取得促進を図る。」としており、保育・福祉・介護の分野での処遇改善に努める意志を示している。

第3節 問題意識

このように、放課後等デイサービスは近年ますます注目を高めており、今後放課後等デイサービスをうまく活用していくことで、障害児の保護者の負担軽減や新たな活動の支援などに繋がり社会問題の解決に貢献するといえる。しかし、放課後等デイサービスの利用に関する研究は少なく、政策の有意性に関してはいまだに未知である部分も残る。そこで、本稿では、放課後等デイサービスの目的のうち、「保護者支援」に着目して、その有効性を分析したうえで、効果的な利用方法を模索する。

第2章 先行研究及び本稿の位置づけ

第1節 先行研究

美浦（2018）と春木（2020）は、障害児の母親に対する就業状況を分析した。美浦（2020）は、2018年に公表された23区各区の第一期障害児福祉計画等並びに計画策定ために実施された障害者実態・意向調査報告書等、パブリックコメントから仮説を検証している。仮説の具体例として、①「23区において障害児の介助の大半を母親が担っている」、②「23区において障害児の母親の就業率は低く、未就労者の大半に勤労意欲がある」、③「23区において障害児の母親には再就職・就労継続のために社会資源へのニーズがある」、④「自閉症児と医ケア児の母親の就労がより困難である」、⑤「23区の第1期障害児福祉計画等は仕事・子育て両立支援策を含まない」といった傾向があるかを調査している。この研究によると、23区における母親の就労支援は限定的であり、就労支援の観点からは公平性に欠けるとしている。美浦は、区ごとの就労支援の取り組みの違いは、問題意識・意欲や財源・人材等資源に起因すると推測している。

春木（2020）は、近畿地区の特別支援学校に在籍する児童の母親から回収した調査票625通を対象に、独立変数を属性、母親の子育ての役割意識、対象時の福祉サービス利用、家族の協力として、従属変数を母親の就業の有無、母親の仕事の制限感として分析を行っている。分析の結果、母親の就業に最も影響を与えていた要因は、子どもの医療的ケアだと分かり、障害児の介助度や役割拘束の認識が母親の仕事の制限につながることを示唆している。これに対し春木は、母親が就業を希望する際には、子どもと家族の双方を考慮した就労支援が必要であるとしている。

また、山田・四方（2019）は、「国民生活基礎調査」（2000・2013）の調査票情報を用いて、障害等により手助けや見守りを要する児童の親の就業抑制や健康悪化の実態を定量的に把握していた。母親の就業抑制に限って分析結果をみると、要介助障害児がいる場合、そうでない親と比較し、母親の正規雇用率10%ポイント低く、無業率は20%ポイント高く、働いていても週労働時間は12時間短いことが判明した。

以上の研究から、障害児を持つ家庭での母親の就業率は持たない家庭よりも有意に低く、障害児の育児が母親の就業を制限していることが確認された。

第2節 本稿の位置づけ

障害児童に対する福祉サービスの代表として、放課後等デイサービスの利用をより良く拡大することは母親の就業支援などに繋がり、政策評価の一環のみならず、男女の就業格差是正の新しいアプローチを模索するうえで重要であると考えます。また、これまで放課後等デイサービスを対象とした研究はほとんどなく、本稿において放課後等デイサービスを通じた障害児支援を考えることは有意義だといえる

第3章 実証分析・ヒアリング調査

第1節 分析の方向性

本稿の目的である障害児の母親の就業と放課後等デイサービスの利用の間にある関係性について明らかにするために、パネルデータを用いて障害児の母親の就業に影響を与える要因について分析した。

本分析では、年次固定効果、個体固定効果の両方を扱う固定効果モデル（①プーリング回帰、②年次固定効果のみあり、③個体固定効果のみあり、④年次固定効果あり・個体固定効果あり）を用いて障害児の母親の就業状況について分析した。親の就業に関して、特に2020年にはコロナ禍により雇用が減少したことなど、年次によって就業確率が変動することが考えられるため年次固定効果は重要な要素だといえる。また、障害児の育児は他の子どもの育児に比べて、地域間や個人間で差が生まれやすいことが考えられるので、個体固定効果も重要な要素である。したがって固定効果モデルは、障害児の母親の就業状況を分析する上で望ましい。

分析において、被説明変数を母親の就業確率（ダミー変数）、被説明変数を障害児18歳未満ダミー、配偶者ダミー、世帯所得への満足度（11段階）、育児頻度（5段階）、母親60歳以上ダミーを用いた。また、使用したデータの中に、放課後等デイサービスの対象である18歳以下の障害児が少なかったため、障害児の年齢を18歳以下に限定せず全世代を分析対象とした。

統計ソフトはStataSE17 64bitを用いた。有意水準は5%とする。

第2節 分析に対する仮説

分析に対する仮説について、世帯所得への満足度と育児頻度は母親の就業確率を下げると予想できる。一般に、世帯収入の満足度が高いのは高所得層の家庭であり、そのような家庭では専業主婦が多くなり母親の就業率が下がると予想できる。また、育児頻度が高いほど仕事に使うための時間や余裕がなくなるため、就業率も下がると予想する。また障害児18歳未満ダミーについても、18歳未満の障害児がいれば育児にかかる時間が増えるので母親の就業率は低下すると考えられる。さらに、本分析では地域を限定しない標本の中から障害児をもつ母親を抽出しているので、個人固定効果が特に重要な要素となるのではないかと予想する。

第3節 使用するデータと変数

本分析では、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センターの「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」の2017年から2020年までの4年分のパネルデータを利用する。本調査は、「特定の層に焦点を当てるのではなく、社会全体の人口構成を反映した家計パネル調査」として、全国約4000世帯、7000人を対象に2004年から継続して実施されてきた調査である。また、本調査は就業行動や貧困動態、実物資産の世帯間移転の実態など、多岐にわたる分析トピックを網羅しているという点で非常に評価されている。

本稿では障害児の母親に焦点を当てているが、多くのパネル調査では障害児の親にまで標本を絞ることは難しい。しかし「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」では、各家族員に対する質問項目の中に「要支援・要介護の有無」があり、障害児をもつ家庭に絞り込むことに優れている。さらに回答した本人と配偶者の両方に就業に関する質問項目を設けているため、障害児の母親の就業を調査する上で最適である。

なお、本分析では調査対象を、2017年から2020年までの4年間のデータが集められる39人のデータ（39人×4年分）にしている。これは、固定効果を分析するために2017年から2020年までの4年間のデータが存在している障害児をもつ家庭に絞ったものである。また、「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」に「要支援・要介護」の質問項目が追加された年が2017年であったため、2017年から最新年の2020年までのデータを対象としている。

本分析では、被説明変数として母親の就業確率を用いる。母親の就業確率は就業している場合に1、休職中・専業主婦・定年退職・その他の無職の場合に0をとるダミー変数である。

また、本分析では5つの説明変数を用いた。1つ目が18歳未満ダミーである。18歳未満ダミーは、分析対象とした障害児がいる家庭のうち、18歳未満の障害児がいれば1、18歳未満の障害児がいなければ0をとるダミー変数である。基本的に、放課後等デイサービスは6歳から18歳までの就学時を対象としているので、障害児の年齢によって母親の就業状況に違いが生まれるかを調べるために18歳未満ダミーを採用した。2つ目が配偶者ダミーである。配偶者ダミーは、配偶者がいる場合に1、いない場合に0をとる二値変数である。3つ目が世帯所得への満足度である。世帯所得への満足度は、「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」の調査項目にある自身の世帯所得に対する0から10までの11段階の評価を用いている。4つ目が母親の育児頻度である。世帯所得への満足度と同様、「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」の調査項目をもとにした。なお育児頻度の指標として、5がほとんど毎日、4が週に数回、3が週に1回、2がほとんどやっていない、1がまったくないとなるように分析している。5つ目が母親60歳以上ダミーである。本分析で利用した「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」について、障害児をもつ親の平均年齢は2020年時点で61.16歳であり、定年である60歳を基準として60歳以上ならば1、60歳未満ならば0をとるダミー変数を採用した。

第4節 分析結果

	(1) 2017 母親の就業	(2) 2018 母親の就業	(3) 2019 母親の就業	(4) 2020 母親の就業
18歳未満ダミー	-0.417 (0.317)	0.105 (0.351)	0.318 (0.341)	-0.0341 (0.304)
配偶者	0.122 (0.215)	0.166 (0.199)	0.518** (0.201)	0.466** (0.198)
世帯所得への満足度(11段階)	-0.0328 (0.0341)	-0.0490* (0.0282)	-0.0688** (0.0276)	-0.0582** (0.0283)
育児頻度(5段階)	0.210*** (0.0752)	0.158** (0.0695)	0.0724 (0.0635)	0.173 (0.119)
母親60歳以上ダミー	0.320* (0.186)	0.461*** (0.153)	0.216 (0.145)	0.201 (0.175)
観測数	38	38	36	36
決定係数	0.572	0.607	0.550	0.595

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

表3：2017年から2020年までのクロスセクションデータに関する回帰分析の結果

表3は、2017年から2020年までの各年のクロスセクションデータについて回帰分析を行った推計結果である。これによると、全体的に有意性は低くなっているものの、配偶者がいることや育児頻度が高いことは母親の就業確率を増加させる傾向にあることが分かる。それに対して、世帯所得への満足度が母親の就業確率を減少させていることが分かる。また2017年と2018年、2019年と2020年においてそれぞれ似た傾向を示している。放課後等デイサービスの利用に関連する変数である障害児18歳未満ダミーについては、有意な結果は示されなかった。

	(1) pooling 母親の就業	(2) Year-FE 母親の就業	(3) ID-FE 母親の就業	(4) Year-FE-ID-FE 母親の就業
18歳未満ダミー	0.0415 (0.155)	0.0315 (0.158)	-0.334 (0.207)	-0.411* (0.212)
配偶者	0.389*** (0.101)	0.368*** (0.109)	0.0179 (0.0136)	-0.0887 (0.0731)
世帯所得への満足度(11段階)	-0.0280* (0.0156)	-0.0312* (0.0165)	0.0179 (0.0136)	0.0188 (0.0140)
育児頻度(5段階)	0.0673** (0.0307)	0.0721** (0.0317)	0.0155 (0.0359)	0.0112 (0.0360)
母親60歳以上ダミー	0.236*** (0.0852)	0.229*** (0.0861)	-0.314* (0.169)	-0.291 (0.205)
2018年ダミー		0.0381 (0.114)		-0.0567 (0.0713)
2019年ダミー		-0.0425 (0.113)		-0.158* (0.0813)
2020年ダミー		0.122 (0.117)		-0.0592 (0.0793)
Constant			0.579*** (0.109)	0.746*** (0.170)
観測数	146	146	146	146
決定係数	0.529	0.536	0.047	0.099
Number of id			38	38

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

表4：年次固定効果、個体固定効果についての分析結果

表4は2017年から2020年までのパネルデータについて、年次固定効果と個体固定効果がそれぞれある場合とない場合の推計結果である。(1)は年次固定効果と個体固定効果がどちらもないプーリング回帰、(2)は年次固定効果のみあり、(3)は個体固定効果のみあり、(4)は年次固定効果ありかつ個体固定効果ありの場合の結果をそれぞれ示している。

これによると、個体固定効果がある(3)と(4)において決定係数が著しく低くなっているため、(3)と(4)からは有意な結果が得られないことや本分析では個体固定効果があまり意味をもたないことが分かった。一方、(1)(2)では決定係数が十分に大きくはないものの、傾向として配偶者がいること、育児頻度が高いこと、母親が60歳以上であることは障害児の母親の就業確率を増加させることが分かった。特に母親が60歳以上であれば就業確率が上がるという結果は、一般的には逆の結果が期待されるため、障害児の母親の就業パターンもしくは本分析で対象とした母親の就業パターンが異質であることを示唆している。また、世帯所得への満足度は母親の就業確率を減少させる傾向にあることも分かる。基本的に、表3と表4では似た傾向が示されたといえる。

第5節 分析結果・考察

まず、分析結果から、母親の60歳以上ダミーが母親の就業確率を増加させていることが分かった。これは、調査対象となった障害児の母親は、60歳以降も積極的に就業していることを意味する。一般的には定年を迎える60歳を機に仕事を辞める人が増えるが、本稿で分析対象とした障害児の母親はそれに反する結果となった。この原因として、障害児の母親が仕事を辞めない傾向にあること、もしくは本稿で用いた日本家計パネル調査における障害児の母親のサンプル数が小さいことや偏りが生じてしまっていることが考えられる。したがって、若い母親のサンプル数が多いデータを使用して分析すると結果が異なる可能性がある。

なお、本稿の分析結果を参考にすると、60歳以上の女性は育児にかかる時間が基本的にはないので、育児をせずに仕事をしている人が多い可能性がある。また、育児頻度が母親の就業確率を増加させる傾向にあるのは、障害児をもつ60歳以上の女性の就業率が高いことが関連していると考えられる。すなわち、就業率が高いにもかかわらず育児にかかる時間がほとんどないので、育児頻度が高いことが就業確率を増加させた。さらに、この結果は障害児をもつ母親は就業意欲を持っている可能性があることを示している。就業していない障害児の母親のうちの多くが就業意欲があるならば、放課後等デイサービスを拡大させることは非常に有効な政策だとみなせる。

また、配偶者がいると母親の就業確率が増加する傾向もみられた。これは、障害児の母親は共働きになるケースが多いことを意味する。放課後等デイサービスは、障害児の健全な育成に加えて子どもの預かり施設としても機能するため、このような障害児の両親の共働きに大きな有効性をもつ。

第6節 ヒアリング調査

第1項 ヒアリング調査の目的

上記の実証分析では、障害児を持つ母親の就労実態に関しての調査は実施できたものの、実際に放課後等デイサービスを利用している母親自身の就労意欲や就労意識についてはデータの性質上考慮できなかった。

したがって、以上の不明点に関して現場の意見を参考にさせようと同時に、就労支援策としての放課後等デイサービスの理解を深めることを目的として、実際に放課後等デイサービスを行っている事業を対象にヒアリング調査を行った。

第2項 ヒアリング調査の概要

①調査対象

- ・都内の放課後等デイサービス事業所

②実施日

- ・2022年10月25日

③ヒアリング内容

- ・放課後等デイサービスを利用する母親の就業について

- ・放課後等デイサービスを利用する母親の目的意識について
- ・サービス提供時間について
- ・国の支援として求めるもの
- ・運営にあたり苦労している点

④その他留意点

本ヒアリングは都内の特定事業所を対象に行ったものであり、一部の事業所に特定された考えが含まれる。また、実際のヒアリング内容は参考資料に「ヒアリング調査概要」として掲載した。

第3項 ヒアリング調査の結果

初めに、放課後等デイサービスを利用する母親の就業形態はフルタイム勤務が多く、サービス利用にあたって勤務形態を変える例も少なくないという。

次に、放課後等デイサービスを利用するきっかけや目的の根元には、不安感があると言う。他の子と同じように言葉が話せるようになって欲しいなどといった悩みは切実であり、「自立支援と日常生活充実のための活動」といった面に着目して児童を預けるケースが多々見られるようである。「第8回障害児通所支援の在り方に関する検討会」内で行われた、障害者通所支援事業所を利用する児童の保護者に実施したアンケート調査でも同様の傾向がみられ、社会性やコミュニケーションスキルの獲得、感性と表現力の向上を重視する母親が多い。また、就労形態に関する理由で子どもを預けるという声は確認できなかった。

施設を利用する親からのニーズの一つにサービス時間の延長がある。しかし現行制度ではサービス時間の延長は難しいのが現状だという。その理由として、サービス時間延長に対する延長支援加算が一人分の人件費にも満たないことがある。また、地方自治体に届け出をしていないサービスを提供することはできないため、実費負担によるサービス延長もできない。

運営上苦労している点は、主に二つで、人手不足と赤字経営である。国家資格が必要であるにもかかわらず賃金が低いという状況は、介護職サービスや保育サービスの分野で多くみられる。また、放課後等デイサービス事業のうち多くの事業所では赤字経営となっており、赤字経営によって安定した人件費の捻出が難しくなり、新しく従業員を雇うことができないという悪循環に陥るケースも見られた。赤字経営に関しては、理由の大部分が報酬単価の引き下げであり、それは儲けを求める事業主の意識とサービスの向上を求める国の意識のせめぎ合いの結果ではないかとの提言もいただいた。

これらの現場の声も参照しつつ、政策提言へと移行する。

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

重回帰分析とヒアリング調査の二つの実証分析を行った上で浮かび上がった問題点を元に政策提言を行う。具体的な問題点は以下の通りである。

- (i) 障害児の母親の共働きが多く放課後等デイサービスの需要が高まっているが、事業所数を増やすことは容易でなくなってしまったこと
- (ii) 放課後等デイサービスのサービス延長時間のニーズがあるが、延長支援加算が十分ではないので延長が難しいこと
- (iii) 保育事業全体として、国家資格が必要であるにもかかわらず賃金が低いので、人手不足になってしまうこと
- (iv) 放課後等デイサービス事業の利益のみを追求してしまうと、質の低いサービスを提供する事業所が増える可能性があること

以上の大きく4つの問題点を解決するために、政策提言を行う。

第2節 政策提言

- (Ⅰ) 放課後等デイサービス事業への報酬単価の見直し
- (Ⅱ) 放課後等デイサービス事業のサービスの質を高めるための取り決め
- (Ⅲ) 外国人労働者の積極的な受け入れ

(Ⅰ) について、ヒアリング調査の結果から、放課後等デイサービスの報酬算定のうち送迎加算と延長支援加算に注目する。送迎サービスと事業所のサービス時間延長加算は、放課後等デイサービスを利用する親からのニーズが高いもので、これらのニーズに応えることで放課後等デイサービスの利用者数増加や障害児の親の負担軽減が実現されることが期待できる。

送迎加算は、居宅・学校と事業所との間の送迎を行った場合に片道につき加算できるので、現在は1回の送迎につき54単位加算される。さらに、喀痰吸引等の医療的ケアが必要な障害児に対して看護職員を伴って送迎を行う場合には、1回の送迎につき追加で37単位加算される。延長支援加算は、運営規定に定める営業時間が8時間以上であり、営業時間の前後の時間帯に支援を行った場合に算定できる。

障害児(重症心身障害児を除く)の場合	1時間未満	61単位
	1時間以上2時間未満	92単位
	2時間以上	123単位
重症心身障害児の場合	1時間未満	128単位
	1時間以上2時間未満	192単位
	2時間以上	256単位

表 5：放課後等デイサービスの児童 1 人当たりサービス延長支援加算

1 単位＝10 円とすると、片道 1 回の送迎支援加算は 540 円であり、送迎にかかる人件費やガソリン代、その他の費用を考慮すると不十分である。また延長支援加算について、障害児（重症心身障害児を除く）1 人が 2 時間未満延長した場合、最大でも 920 円の延長支援加算しか受け取ることができず、一人当たりの人件費にも満たない。基本的に各事業所につき延長を希望する家庭は数が限られることや、延長を希望する家庭の数が多くなったとしてもその分人件費が増加するなど従業員の負担が増大することを考慮すると、この延長支援加算額は不十分といえる。したがって、送迎加算や延長支援加算の金額を現場の声に基づき、人件費などの最低限必要な経費に 5 % 程度追加した額にするなど、送迎やサービス延長が事業者側にもメリットを与えるようにする必要がある。

（Ⅱ）について、サービスの質が低い事業所の増加を抑制するために、放課後等デイサービス事業における最低限のサービスの保証を目的とした取り決めを行う必要がある。厚生労働省は、「2024 年 4 月の改正児童福祉法の施行に向け、一元化や、放課後等デイサービスの類型化について詳細を詰める。質の向上を目指して関係団体から意見聴取し、2023 年 3 月に報告書をまとめる」としている。このことから、放課後等デイサービス事業の拡大の一方で、サービスの質を高めていくことにも焦点が当てられていることが分かる。収益の増加を目的とした事業所が増えると、子どもを預かるサービスを提供するのみの事業所など、サービスの質が低い事業所が拡大する恐れがある。

一方、2018 年の放課後等デイサービスの報酬改訂で、「作業療法士等の専門職員配置した際の加算要件の追加など、支援の質が担保できている事業所を報酬上評価する変更」が行われたが、専門スタッフを配置しただけで支援の質が上がるというのはやや短絡的であり、最低限のサービスの質を保証しているとは言い難い。

厚生労働省によると、放課後等デイサービスの基本的役割を「①子どもの最善の利益の保証」「②共生社会の実現に向けた後方支援」「③保護者支援」としていることに加え、「①自立支援と日常生活の充実のための活動」、「②創作活動」、「③地域交流の機会の提供」、「④余暇の提供」を複数組み合わせることをされており、放課後等デイサービスを運営するにあたって言葉の支援など子どもの健全な育成を行うことが重要となる。そこで、放課後等デイサービス事業所における子どもの教育を保証するために、子どもの認知能力・非認知能力のそれぞれに関する報告を保護者に行う義務など、最低限のサービスを保証するためのガイドラインを改めて取り決める必要がある。

（Ⅲ）について、人手不足は保育事業・福祉事業・介護事業における深刻な問題である。特に障害児の育成は、近年注目されているような介護ロボットではなく人によるものでなければならない。人手不足を解消するための案として、賃金の上昇のほかに重要となるの

が外国人労働者の受け入れ促進だ。

保育・介護分野における外国人労働者受け入れのメリットとして、人手不足解消のほか、に若手の人材を確保しやすいこと、多様な労働者の受け入れによる労働環境の改善に繋がること、求人コストの削減などが挙げられる。

一方、問題点として、言語面での障壁が挙げられる。まず言語面での障壁について、放課後等デイサービスの従業員が行う事業内容の中には、遊びや学びのサポート、日常生活のサポート、給食やおやつのサポートなどがあるが、これらは従業員複数人で行うことが基本なので、最低限の言語能力があれば問題はないと考えられる。

したがって、放課後等デイサービス事業所に外国人労働者を積極的に受け入れることは、事業所運営の助けとなり放課後等デイサービス事業の更なる拡大に繋がることが期待される。

第3節 政策導入によって見込まれる効果

これらの政策提言は、放課後等デイサービス事業を社会に拡大させ、就労のために障害児の子どもを預けたいというニーズや子どもの健全な育成をというニーズに応えるという点で有効であり、就労支援をはじめとした母親の支援に繋がることが期待される。

参考文献・引用文献・データ出典

主要参考文献

- ・ 美浦幸子（2019）「東京 23 区における障害児の母親の就労状況と支援策の検討」『現代ビジネス研究所紀要』
- ・ 山田篤裕・四方理人（2019）「障害等により手助けや見守りを要する子どもの親の就業抑制と健康悪化」『週刊社会保障』、No.3025 , pp44－49
- ・ 江尻（2014）「障害児の母親における就労の現状と課題－国内外の研究動向と展望－」『特殊教育学研究』、51（5）, pp431－440
- ・ 江尻、松澤（2017）「障害児の母親の就労に関連する要因」

引用文献

- ・ International Labour Organization, “Care work and care jobs for the future of decent work”, 2018, Geneva (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf)

データ出典

- ・ 厚生労働省（2021）「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書（案）（参考資料）」 2022 年 9 月 4 日閲覧
<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000841667.pdf>
- ・ 厚生労働省（2021）「令和 3 年度障害福祉サービス等報酬改定における主な改定内容（案）」 2022 年 11 月 4 日閲覧
<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000733747.pdf>
- ・ 厚生労働省（2021）「令和 3 年度障害福祉サービス等報酬改定の概要（案）」 2022 年 11 月 4 日閲覧
<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000733748.pdf>
- ・ 厚生労働省（2021）「障害福祉サービス費等の報酬算定構造（案）」 2022 年 11 月 4 日閲覧
<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000733749.pdf>

ヒアリング調査概要

- ・放課後等デイサービスの需要は高まっており、拡充が進んでいるが、土地代の高い地域では進出が難しい。
- ・当事業所では小学校や特別支援学校の生徒を対象としており、迎えは保護者対応で行っている。

Q 放課後等デイサービスを利用する母親の就業形態について感じたこと

- ・母親はフルタイム勤務であるケースが多い
- ・実際には、当事業所に子どもを預けるのをきっかけに転職するなど、ワークライフバランスを変える母親も一定数存在する（放課後等デイサービスの時間に合わせて働き方を変える）

Q 放課後等デイサービス（当事業所）を利用する親の目的は何か

- ・障害児童を持つ親は大なり小なり不安感を抱えている（障害を抱えていない他の家庭の子どもと比べて考えてしまう）
- ・他の子どもと同じように言葉を話せるようになってほしいといった願望から子供を預けるケースが多い（放課後等デイサービスの目的の一つの自立支援の観点）
- ・通常の学校の生徒を放課後等デイサービスに預ける理由として多いものは、クラスでうまくいっていない、学校に行っていない子どもたちの居場所を作るため
- ・特別支援学級の生徒は、通常の学校の生徒と比べて、母親の預かってほしいという考えは強まる

Q サービス提供時間について

- ・運営会社としては初めての事業立ち上げであるので、よく同業者にみられる営業時間形態として、14 時前後から 17 時前後までの三時間を目安として営業している
- ・14 時前後開始といいつつも、学校によって放課後は早かったり遅かったりするためその下校時間に合わせている（不登校の子どもも一定数存在する）
- ・子どもたちの送迎にも時間がかかり、従業員の勤務時間を考慮すると、遅くとも 17 時半までが営業時間としての限界

Q サービス時間延長について

- ・母親からも延長してほしいとの声は多い（主な理由として、17 時半ではまだ仕事が切り上げられないこと）
- ・国からの延長支援加算の金額は一人分の人件費にも満たない
- ・東京都に届け出を出していないサービスを提供してはならず、実費負担の形で営業することもできない
- ・以上の二点の理由から、サービス時間を延長することは制度的に難しい
- ・会社としてビジネス活動として行っているものなので、大前提として赤字を出すわけにはいかない

Q 国の支援として求めるもの

- ・かつては、国が放課後等デイサービスを普及させるため、報酬改定を行い、補助金の制度拡充によって事業所が増えた
- ・しかしながら、もうけを重視して低い質のサービス（アニメを見せるだけ、おやつを与えるだけ、など）しか提供しない事業所が増えた
- ・現在は、報酬単価を引き下げられたので、おそらくほとんどの事業所が赤字経営なのではないか

- ・国家資格が必要な割に、賃金は低く安定しないことから、職種自体の人气が低く、人手不足である→安定した賃金を求める

- ・必要材の経費も無視できないものであることから、ここにもお金を回してほしい

- ・送迎の加算としては1回500円を想定しているところであるが、近年の報酬改定ではギリギリこれを満たせない

Q 運営で苦勞している点

- ・放課後等デイサービス事業所として雇うためには資格が必要なのでどうしても人員不足となる

- ・保育士と同様に国家資格であるのに賃金が低いことから、任期の低い仕事であることも事実

Q 親からの要望で苦勞している点

- ・時間外での子どもの預かりを要求されることがある（前述のとおり、サービス時間延長は難しく、特例で数人を預かるわけにもいかない）

- ・親の自己都合で、サービスを解約したり、解約を取り消したりされること