

投稿（研究ノート）

## 障害者自立支援法における新体系移行の課題 ——報酬への影響と地域移行を中心に——

濱 本 賢 二

### I はじめに

2006年に施行されたばかりの障害者自立支援法が、早くも廃止の方向で検討されている。2009年12月、内閣に障がい者制度改革推進本部が設置され、同本部の下で開催されている障がい者制度改革推進会議が取りまとめた第一次意見をもとに2010年6月、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。これにより、障害者自立支援法の廃止と、それに代わる新たな「障害者総合福祉法」の施行を2013年8月までに行うという方向性が示されたわけであるが、こうした障害者制度の混乱の背景には、制度に関わる当事者である利用者や事業者からの批判があった。その中でもまず挙げられるものの一つが「応益負担」（定率負担）であろう。しかしながら、給付抑制のために設けられたこの「応益負担」は、サービス利用者の激しい反発をうけて複雑な減免が実施されたことにより、もはやその実態は「定率負担」の体をなしていない〔岡部（2008），p.186〕。従って、本稿は、障害者自立支援法には応益負担（定率負担）以外にも包含する課題があると考え、特に、新体系へ移行するにあたって必要となる「地域移行」における課題に焦点を当てて考察する。障害者自立支援法は廃止になるとはいえ、今後、制度を規定する障害者総合福祉法の条文作成が行われるに際して、障害者自立支援法が抱えた課題を検討しておくことは必要な作業である。

分析にあたり、まずは障害者自立支援法が理念

とした「地域移行」の概念について、施設批判に遡って概観しておこう。Goffman（1961）は、施設を「多数の類似の境遇にある個々人が、一緒に、相当期間にわたって、閉鎖的で形式的に管理された日常生活を送らされている場所」と捉え、施設に入所すると、それまで当然であった生活様式や習慣を剥奪され、厳格な生活日課に従わねばならなくなり、それらに抵抗すると、外出などの許可が得られなくなることを通じて、入所者個人の自己は無力化されると述べた。こうした施設の惨状に対して、Nirje, B. (1969a) は、人間性を無視し、人間の尊厳を否定するものと批判し、「知的障害者の日常生活様式や条件を、社会の普通の環境や生活方法にできるだけ近づけること」の必要性をノーマライゼーションの原理としてまとめた。そこでは、障害の程度にかかわらず全ての知的障害者が、「食事や就寝時間等の一日の生活リズム、住んでいる所とは別の場所で行われる日課や余暇活動、旅行、発達的経験をする機会、発言権、異性のいる生活、小遣いを含む経済的保障、施設の規模・場所等」の提供を、できるだけ一般の人々と同じように受けるべきであることが主張された。

Nirje, B. (1969b) のノーマライゼーションの原理は、施設サービスを批判したが、施設の存在そのものを否定するものではなかった。しかし、1970年代以降、北欧、米国、英国において、地域サービスが充実するにつれて多くの施設入所者が施設を出るようになり、閉鎖となる施設も始め、施設閉鎖を前提として脱施設化が展開される事例が見られるようになった〔Mansell and

Ericsson. (1996=2000), pp.1-13)。

他方で、このような脱施設化には、慎重論も存在した。施設規模が知的障害者の日常生活活動に影響を与える決定的要因であるとは言い難いと述べるLandesman-Dwyer et al. (1980) の研究や、施設に入所しているか否かは、知的障害者の不適応行動と関係しないと結論付けたEyman et al. (1981) の研究等が提出されている。また、Landesman-Dwyer (1981) による、政策が無計画であれば地域生活は失敗となるといった指摘もある。以上のような、脱施設化・地域移行に対する慎重論に対して、地域移行を進めるのに有効な考え方方が登場した。「障害の社会モデル」を基本概念として展開された障害学である。Oliver, M. (1990) の社会モデルによると、「障害」は、「機能的制約（インペアメントと呼ばれる）」と、「社会によってつくられた障壁や差別による活動の制約（ディスアビリティと呼ばれる）」に分割される。この社会モデルの考え方を使用すると、インペアメントを持っていても、社会システムが整備されていたならば、ディスアビリティは生じないと言うことができる。すなわち、社会システムを整備することによって、インペアメントを持つ者でも本人が望むならば、地域に出ていけるのである。従って、Goffmanのいう、管理された日課等に拘束される施設に入所していることを人権侵害と感じ、地域に出て暮らしたいと入所者が望んでいるならば、そうできるように社会システムを整備すべき、ということになる。

しかしながら、地域移行の理念を掲げた障害者自立支援法は混乱した。それは、障害学が主張する社会システムの整備が不十分だったからであろう。すなわち、地域に出た後の入居先確保、家の理解、家賃の発生、サービス提供主体が運営を維持できる報酬収入など、地域移行に伴って発生する課題を抱えたまま、性急に進めようとしたことに問題があったと考える。

本稿は、地域移行を進めるために解決しておかねばならないこれらの課題について、対応策を提示することを目的としている。障害者自立支援法が抱える課題のうち、新体系移行に着目したもの

として、近年の先行研究では、山口 (2007)、柴田 (2007)、廣瀬 (2008)、西山 (2008) などがあるが、地域移行に焦点を当てて実際のデータを用いて分析し、対応策を提示した研究は少ない。制度的問題点を議論するのであれば、制度を押さえた分析をしたうえで課題を見出すことがまずは必要であると考える。本稿はこのような視点から、まず第Ⅱ節で、制度で規定されている実際の数値を用いて、新体系移行が報酬収入にもたらす影響を分析し、障害者自立支援法の施行当時、収入を維持するには地域移行が必要であったことを明らかにする。続く第Ⅲ節では、地域移行を進めるためには対処しておかねばならない課題があったことを指摘し、移行を円滑に進める方法を提示する。第Ⅳ節は、本稿で展開した内容をまとめたうえで、残された課題について述べる。

## II 新体系移行による報酬収入への影響

障害者自立支援法が施行されたことにより、それまで入所施設では、昼夜のサービスは一体のものとして提供されていたのが、夜の「住まいの場」と昼の「日中活動の場」とは分けて提供されることとなった。日中において仕事や余暇活動等を行う場所と住まいとは別であるべきと主張するNirje, B. のノーマライゼーションの原理に沿ったものであり、これによって、利用者は住んでいる施設はもちろん、他の事業所の日中活動サービスを選択することも可能となった。障害者自立支援法による、この新しい施設体系・事業体系は「新体系」と呼ばれ、それに対して、これまでの体系は「旧体系」と呼ばれている。

旧体系の障害福祉サービスは、2012年3月までに新体系へ移行しなければならないが、厚生労働省の「障害者自立支援法による障害福祉サービス移行状況調査」によると、2010年4月1日現在、知的障害者入所更生施設は44.5%しか新体系へ移行していない<sup>1)</sup>。障害者自立支援法が本格施行したのは、2006年10月1日であるから3年6ヶ月が経過しており、移行期限も迫っているにも関わらず、移行に躊躇している事業者が多いことが窺

える。その原因として、新体系に移行すると、報酬収入が減少すると事業者が予測していることが考えられるため、本節では新体系移行が報酬収入にもたらす影響を分析する。分析対象は、「最も激しい打撃を被る知的障害者福祉」〔柴田（2007），p.15〕のうち、表1のとおり施設数が最も多い知的障害者更生施設とし、特に地域移行と関わる旧知的障害者入所更生施設を取り扱う。

旧体系の旧知的障害者入所更生施設は、新体系に移行すると、「住まいの場」を提供する夜のサービスと、「日中活動の場」を提供する昼のサービスとを選択する必要がある。更生施設は、授産施設と比較して障害程度区分の重い利用者が比較的多いと考えられるため、夜間のサービスについて

は障害者支援施設における施設入所支援が、昼間の日中活動事業については生活介護事業が候補に挙げられる。従って、まずはこれらの事業を取り上げて分析し、次に多様な事業を組み合わせて、新旧比較による検証を行うこととする。なお、障害者自立支援法に基づく制度は、制定後幾度も報酬単位や費用算定構造等が変更されているため、本稿では本節以降は特に断らない限り、完全実施された2006年10月1日時点の状況で考察する。

### 1 旧知的障害者入所更生施設の報酬収入

旧障害程度区別利用者数  $hi$  ( $i=A,B,C$ ) を成分に持つ旧障害程度区別利用者数ベクトルを  $\mathbf{h}_i$  (3次元縦ベクトル)，施設における定員の各区

表1 旧法施設の構成割合と新体系への移行状況

旧法施設	H18.9.30		H22.4.1	
	指定数	構成割合 (%)	新体系 移行数	移行率 (%)
身体障害者療護施設	503	7.2	262	52.1
身体障害者更生施設	106	1.5	74	69.8
身体障害者授産施設	545	7.8	312	57.2
うち、入所授産施設	(202)	(2.9)	(104)	(51.5)
うち、通所授産施設	(343)	(4.9)	(208)	(60.6)
身体障害者小規模通所授産施設	239	3.4	200	83.7
身体障害者福祉工場	34	0.5	23	67.6
知的障害者更生施設	2057	29.5	977	47.5
うち、入所更生施設	(1453)	(20.9)	(646)	(44.5)
うち、通所更生施設	(604)	(8.7)	(331)	(54.8)
知的障害者授産施設	1861	26.7	893	48.0
うち、入所授産施設	(227)	(3.3)	(80)	(35.2)
うち、通所授産施設	(1634)	(23.5)	(813)	(49.8)
知的障害者通勤寮	126	1.8	39	31.0
知的障害者小規模通所授産施設	434	6.2	361	83.2
知的障害者福祉工場	70	1.0	54	77.1
精神障害者生活訓練施設	293	4.2	78	26.6
精神障害者入所授産施設	29	0.4	14	48.3
精神障害者通所授産施設	305	4.4	181	59.3
精神障害者小規模通所授産施設	347	5.0	293	84.4
精神障害者福祉工場	19	0.3	15	78.9

出所) 厚生労働省「障害者自立支援法による障害福祉サービス移行状況調査」(2010年) より作成。

分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベクトルを  $\mathbf{d}_1$  (6次元縦ベクトル)，旧障害程度区分別定員区分別報酬単位行列を  $\mathbf{Q}_1$  ( $3 \times 6$ 行列) とすると，旧知的障害者入所更生施設の年間報酬収入  $R_1$  は，一単位の単価を丙地の10円<sup>2)</sup>，全ての利用者について年間利用日数を同一の  $M_1$  (稼働率100%) と仮定した場合，

$$R_1 = 10 M_1 \mathbf{h}'_1 \mathbf{Q}_1 \mathbf{d}_1 \quad (1)$$

ただし，

$$\mathbf{h}_1 = \begin{bmatrix} h_A \\ \vdots \\ h_C \end{bmatrix}, \mathbf{Q}_1 = \begin{bmatrix} q_A^1 & \cdots & q_A^6 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ q_C^1 & \cdots & q_C^6 \end{bmatrix}, \mathbf{d}_1 = \begin{bmatrix} d^1 \\ \vdots \\ d^6 \end{bmatrix}$$

である<sup>3)</sup>。以下，ベクトルは縦ベクトルで定義し，右肩のプライム記号は転置を表すものとする。ここで， $\mathbf{Q}_1$ のデータを示しておくと，表2のとおりである。

## 2 施設入所支援の報酬収入

施設入所支援該当者の報酬単位については，表3で示すとおり，平均障害程度区分と重度障害者割合によって区分される施設入所支援区分と，定員区分とによって報酬単位が設定されており，各施設は該当する報酬単位を選択することになる。選択にあたっては，これらのうち定員は既知であ

るから，平均障害程度区分と重度障害者割合を求めなければならない。新障害程度区分  $i$  に属する利用者数を  $n_i$  ( $i=3,4,\cdots,6$ )<sup>4)</sup>，区分数を  $i$ ，年間利用日数を  $m_i$  とすると，平均障害程度区分  $\alpha$  は，

$$\alpha = \sum_{i=3}^6 i n_i m_i / \sum_{i=3}^6 n_i m_i \quad (2)$$

区分6該当の利用者の割合  $\beta$  は，

$$\beta = n_6 m_6 / \sum_{i=3}^6 n_i m_i \quad (3)$$

区分5・6該当の利用者の割合  $\gamma$  は，

$$\gamma = (n_5 m_5 + n_6 m_6) / \sum_{i=3}^6 n_i m_i \quad (4)$$

である<sup>5)</sup>。

施設入所支援区分は，施設入所支援対象者であつて昼間に生活介護を利用する施設入所支援利用者(以下，利用者1とする)については，(2)(3)(4)式の  $\alpha$ ， $\beta$ ， $\gamma$  によって区分I～Xのいずれかとなり，昼間に就労継続支援B型を利用する施設入所支援利用者または，施設入所支援対象者ではない施設入所支援利用者(以下，利用者2とする)については，区分VII，X，XIのいずれかとなる<sup>6)</sup>。そこで，各施設入所支援区分について

表2 旧障害程度区分別定員区分別報酬単位  $\mathbf{Q}_1$   
(旧知的障害者入所更生施設)

旧障害 程度区分	定員区分					
	区分1 (10人)	区分2 (11人以上 20人以下)	区分3 (30人以上 40人以下)	区分4 (41人以上 60人以下)	区分5 (61人以上 90人以下)	区分6 (91人以上)
A	1,290	876	827	778	708	637
B	1,238	850	739	692	623	545
C	1,187	824	612	531	507	448

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第522号

**表3 施設入所支援区分別定員区分別報酬単位  $\mathbf{Q}_2$**   
(施設入所支援)

施設 入所 支援 区分	平均障害程度区分及び重度障害者割合	定員区分			
		区分1 (40人以下)	区分2 (41人以上 60人以下)	区分3 (61人以上 80人以下)	区分4 (81人以上)
I	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が60%以上 または平均区分5.5以上	400	309	255	231
II	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が50%以上60%未満 または平均区分5.3以上5.5未満	381	289	238	214
III	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%以上50%未満 または平均区分5.1以上5.3未満	359	266	219	195
IV	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%未満 または平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が 50%以上または平均区分4.9以上5.1未満	281	214	179	162
V	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%以上 50%未満または平均区分4.7以上4.9未満	270	203	170	153
VI	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%未満 または平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が 40%以上または平均区分4.4以上4.7未満	262	195	163	146
VII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 40%未満または平均区分4.1以上4.4未満	256	188	158	141
VIII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%未満 または平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 または平均区分3.8以上4.1未満	188	146	127	115
IX	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%以上30%未満 または平均区分3.5以上3.8未満	184	141	124	112
X	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%未満	180	138	121	109
XI	I～Xに該当しない特定旧法受給者	115	99	92	88

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号、及び平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号

該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする施設入所支援区分ダミー変数を成分に持つ施設入所支援区分ダミー変数ベクトルを、利用者1については $\delta_{2,1}$ （11次元縦ベクトル）、利用者2については $\delta_{2,2}$ （11次元縦ベクトル）と表記し、さらに、施設における定員の各区分について該当すれば

“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベクトルを $\mathbf{d}_2$ （4次元縦ベクトル）、施設入所支援区分別定員区分別報酬単位行列（表3）を $\mathbf{Q}_2$ （ $11 \times 4$ 行列）、利用者1に属する利用者数を $N_{2,1}$ 、利用者2に属する利用者数を $N_{2,2}$ とすると、施設入所支援の年間報酬収入 $R_2$ は、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を同一の $M$

（稼働率100%）と仮定した場合、

$$R_2 = 10 M (N_{2,1} \delta_{2,1}^T \mathbf{Q}_2 \mathbf{d}_2 + N_{2,2} \delta_{2,2}^T \mathbf{Q}_2 \mathbf{d}_2) \quad (5)$$

である。

### 3 生活介護の報酬収入

生活介護該当者の報酬単位については、表4で示すとおり、平均障害程度区分と重度障害者割合によって区分される生活介護区分と、定員区分とによって報酬単位が設定されており、各事業者は該当する報酬単位を選択することになる。選択にあたっては、これらのうち定員は既知であるから、(2) (3) (4) 式により平均障害程度区分と重度

表4 生活介護区分別定員区分別報酬単位  $\mathbf{Q}_3$   
(生活介護)

生活 介護 区分	平均障害程度区分及び重度障害者割合	定員区分			
		区分1 (40人以下)	区分2 (41人以上 60人以下)	区分3 (61人以上 80人以下)	区分4 (81人以上)
I	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が60%以上 または平均区分5.5以上	1,262	1,232	1,177	1,162
II	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が50%以上60%未満 または平均区分5.3以上5.5未満	1,119	1,088	1,043	1,029
III	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%以上50%未満 または平均区分5.1以上5.3未満	955	924	891	877
IV	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%未満 または平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が 50%以上または平均区分4.9以上5.1未満	846	817	789	776
V	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%以上 50%未満または平均区分4.7以上4.9未満	770	736	718	704
VI	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%未満 または平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が 40%以上または平均区分4.4以上4.7未満	696	667	645	633
VII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 40%未満または平均区分4.1以上4.4未満	650	618	601	588
VIII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%未満 または平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 または平均区分3.8以上4.1未満	606	578	564	551
IX	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%以上30%未満 または平均区分3.5以上3.8未満	577	546	533	522
X	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%未満	547	515	510	496
XI	I～Xに該当しない特定旧法受給者	502	473	460	446

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号、及び平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号

障害者割合を求めなければならない<sup>7)</sup>。生活介護区分は、施設入所支援対象者である施設入所の生活介護利用者（以下、利用者1とする）については、(2) (3) (4) 式の  $\alpha$ 、 $\beta$ 、 $\gamma$  によって区分 I～X のいずれかとなり、施設入所支援対象者ではない施設入所の生活介護利用者（以下、利用者2とする）については、区分XIとなる<sup>8)</sup>。そこで、各生活介護区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする生活介護区分ダミー変数を成分を持つ生活介護区分ダミー変数ベクトルを、利用者1については  $\delta_{3,1}$ （11次元縦ベクトル）、利用者2については  $\delta_{3,2}$ （11次元縦ベクトル）と表記し、さらに、定員の各区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー

変数を成分を持つ定員区分ダミー変数ベクトルを  $\mathbf{d}_3$ （4次元縦ベクトル）、生活介護区分別定員区分別報酬単位行列（表4）を  $\mathbf{Q}_3$ （11×4行列）、利用者1に属する利用者数を  $N_{3,1}$ 、利用者2に属する利用者数を  $N_{3,2}$  とすると、生活介護の年間報酬収入  $R_3$  は、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を同一の  $M_3$ （稼働率100%）と仮定した場合、

$$R_3 = 10 M_3 (N_{3,1} \delta_{3,1}^\top \mathbf{Q}_3 \mathbf{d}_3 + N_{3,2} \delta_{3,2}^\top \mathbf{Q}_3 \mathbf{d}_3) \quad (6)$$

である。

#### 4 移行の影響

以上で各サービスの報酬収入を定義することができたので、厚生労働省規定の報酬単位等の実際のデータを使って、移行による事業者収入への影響を試算してみよう。旧知的障害者入所更生施設は、表5のとおり定員50人の施設が最も多い。従って、定員区分は50人とし、さらにその定員を表6の構成比率を用いて按分すれば、旧障害程度区別利用者数ベクトルは、 $\mathbf{h}'_i = (h_A \ h_B \ h_C) = (39 \ 10 \ 1)$ となる。よって、旧知的障害者入所更生施設の収入は、年間利用日数を $M_1=365$ 日として(1)式を解くと、 $R_1=137,944,450$ 円となる<sup>9)</sup>。次に、新体系移行後のサービスについてであるが、まずは夜のサービスである施設入所支援の収入を試算してみよう。新障害程度区別利用者数の構成は、表6の構成比率を用いて按分すると、 $(n_6 \ n_5 \ n_4 \ n_3 \ n_2 \ n_1) = (9 \ 7 \ 11 \ 13 \ 7 \ 3)$ となるから、(2)(3)(4)式より $\alpha=4.3$ 、 $\beta=0.23$ 、 $\gamma=0.40$ である。従って、 $M_2=365$ 日とすると、年間報酬収入は(5)式より $R_2=35,332,000$ 円となる<sup>10)</sup>。昼のサービスである生活介護については、 $M_3=269$ 日<sup>11)</sup>とすると、年間報酬収入は(6)式より $R_3=84,492,900$ 円となる<sup>12)</sup>。よって、施設入所支援と生活介護事業の年間報酬収入を合計すると、 $R_2+R_3=119,824,900$ 円となる。以上により、新体

系移行することによって、年間報酬収入は $R_1 - (R_2 + R_3) = 18,119,550$ 円の減額となる。

#### 5 シミュレーション

この新体系移行に伴う収入減を回避するには、多様な事業を組み合わせて、新旧比較による検証を行う必要がある。表7は、その計算結果をまとめたものであり、以下、順に説明しよう。まず、提案されるのは、生活介護事業へ移行させるのは報酬単位の高い利用者1に属する者のみとし、利用者2に属する者は他の日中活動事業に振り向けることであろう。生活介護事業以外の多機能型の対象事業のうち、自立訓練や就労移行支援はサービス利用期間が原則2年以内に限定されており、また、就労継続支援A型は利用者と雇用契約を締結する事業であるため、ここでは就労継続支援B型で収入変動を試算してみよう。生活介護の利用者を利用者1に属する40人とし、残りの10人は就労継続支援B型を利用させるとすれば以下のとおりとなる。まず、生活介護事業においては、 $N_{3,2}=0$ であるから、(6)式より $R_3=71,769,200$ 円となる<sup>13)</sup>。次に、就労継続支援B型についてであるが、年間報酬収入 $R_4$ は、定員の各区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベ

表5 知的障害者入所更生施設における定員別施設数

	30人以下	31~40	41~49	50	51~60	61~70	71~80	81~90	91~100	101人以上
施設数	115	102	38	397	216	149	139	65	75	113

出所) 厚生労働省「平成18年 社会福祉施設等調査報告」より作成。

注) 施設数は、経営主体が私営である施設の数値である。

表6 障害程度区別の構成比率 (%)

	旧障害程度区分			障害程度区分						
	区分A	区分B	区分C	区分 6	区分 5	区分 4	区分 3	区分 2	区分 1	非該当
知的障害者入所更生施設(私営)	77.9	19.4	2.7							
新体系移行後				17.6	14.2	21.3	26.0	15.0	5.7	0.3

出所) 旧法施設は、厚生労働省「平成18年 社会福祉施設等調査報告」より、新体系移行後は、「厚生労働省障害保健福祉関係主管課長会議資料（平成18年8月24日開催）」より作成。

表7 事業体系別報酬収入の試算結果

	事業体系	報酬収入(円)	移行の影響(円)
移行前	旧知的障害者入所更生施設	137,944,450	
	施設入所支援+生活介護	119,824,900	-18,119,550
移行後	施設入所支援+生活介護+就労継続支援B型	118,641,300	-19,303,150
	施設入所支援+生活介護+共同生活介護+共同生活援助+就労継続支援B型	140,992,150	3,047,700

クトルを  $\mathbf{d}_4$  (4次元縦ベクトル), 定員区分別報酬単位ベクトルを  $\mathbf{q}_4$  (4次元縦ベクトル), 総利用者数を  $N_4$  とすると, 一単位の単価を丙地の10円, 全ての利用者について年間利用日数を同一の  $M_4$  (稼働率100%) と仮定した場合,

$$R_4 = 10 M_4 N_4 \mathbf{d}_4^T \mathbf{q}_4 \quad (7)$$

と表記される。従って,  $M_4=269$ 日として, 表8で示した  $\mathbf{q}_4$  のデータを用いて (7) 式を計算すると,  $R_4=11,540,100$ 円となる<sup>14)</sup>。

施設入所支援については, 前述のとおり  $R_2=35,332,000$ 円であるから, 施設入所支援, 生活介護, および就労継続支援B型の年間報酬収入を合計すると,  $R_2+R_3+R_4=118,641,300$ 円であり, 移行後の収入は  $R_1 - (R_2+R_3+R_4)=19,303,150$ 円の減額となって, 事業を組み合わせることによっても移行前の収入を確保できない。

そこで, 考えられる方法が地域移行である。すなわち, 「住まいの場」については, 障害者支援施設には障害程度区分の重い者を残すようにして定員を30名まで減らし<sup>15)</sup>, 残りの20名はケアホームおよびグループホームに移すとともに, 「日中活動」については, まず, 障害者支援施設の入所者は生活介護を利用して, ケアホームおよびグループホームの入居者は全員が就労継続支援B型を利用するようにするのである。以上のような地域移行を伴うサービスの組み合わせを選択すると, 新体系へ移行することで年間報酬収入を増加させることが可能となる。具体的計算は次のとおりである。まずは障害者支援施設においてであるが, 施設入所支援については, 新障害程度区分別利用者数の構成が  $(n_6 \ n_5 \ n_4 \ n_3) = (9 \ 7 \ 11 \ 3)$  であるから, (2) (3) (4) 式より  $\alpha \approx 4.7$ ,  $\beta = 0.30$ ,  $\gamma \approx 0.53$ となるので,  $M_2=365$ 日とすると, 年間報酬収入は (5) 式より  $R_2=30,769,500$ 円とな

表8 区別報酬単位  
(就労継続支援B型および共同生活介護)

事業	記号	区分		報酬単位
就労継続支援B型	$\mathbf{q}_4$	定員区分	区分1 (40人以下)	460
			区分2 (41人以上60人以下)	429
			区分3 (61人以上80人以下)	420
			区分4 (81人以上)	406
共同生活介護	$\mathbf{q}_3$	障害程度区分	区分6	444
			区分5	353
			区分4	300
			区分3	273
			区分2	210

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号

注) 就労継続支援B型の数値は, サービス費(II)の報酬単位である。

る<sup>16)</sup>。生活介護については、 $M_3=269$ 日とすると、年間報酬収入は（6）式から $R_3=68,272,200$ 円となる<sup>17)</sup>。

次に、ケアホームおよびグループホームにおいてであるが、まず共同生活介護の年間報酬収入 $R_s$ の算出方法は、新障害程度区分別報酬単位ベクトルを $\mathbf{q}_s$ （5次元縦ベクトル）<sup>18)</sup>、新障害程度区分別利用者数ベクトルを $\mathbf{n}_s$ （5次元縦ベクトル）、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を同一の $M_s$ （稼働率100%）と仮定した場合、

$$R_s = 10 M_s \mathbf{n}_s^T \mathbf{q}_s \quad (8)$$

である。従って、 $M_s=365$ 日として、表8で示した $\mathbf{q}_s$ のデータを用いて（8）式を計算すると、 $R_s=15,330,000$ 円である<sup>19)</sup>。

共同生活援助の年間報酬収入については、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を365日とすると、実利用者数は3人であるから<sup>20)</sup>、報酬単位171単位を適用すれば<sup>21)</sup>、1,872,450円となる。日中活動としての就労継続支援B型の年間報酬収入については、 $M_4=269$ 日とすると、（7）式により、 $R_4=24,748,000$ 円となる<sup>22)</sup>。

以上により、障害者支援施設においては、施設入所支援と生活介護の合計で99,041,700円が得られ、ケアホームおよびグループホームにおいては、共同生活介護、共同生活援助、および就労継続支援B型の合計で41,950,450円が得られるから、総額140,992,150円となり、新体系移行によって3,047,700円の年間報酬収入の増額が可能となることが分かる。

### III 円滑な新体系移行

#### 1 地域移行の障害

前節で確認したように、地域移行を伴う多様な事業の組み合わせを行えば、新体系に移行しても報酬収入の減少を回避することができる。移行の期限に直面している事業者は、このように多様な

事業の組み合わせをシミュレーションして収入変動を試算しているはずであるが、移行が進んでいない現状を鑑みると、移行の支障となっている原因を検討する必要がある。

前節で示したとおり、新障害程度区分の高い入所者ばかりが占める施設でないかぎり、移行前の報酬収入を維持するためには、新体系移行は地域移行を伴ったものでなければならなくなる。障害者自立支援法における地域移行とは、障害程度区分の低い者を中心に施設入所者の一部が退所して、ケアホームやグループホーム等へ移ることを意味する。ところが、ケアホーム等へ入所者を移す場合、ケアホーム等の建物を賃貸で確保するのであれば、家主の理解が不可欠であるし、それが難しければ、事業者は自らケアホーム等の建物を所有しなければならないという入居先確保の問題が生じる。さらに、建物は用意できたとしても、賃貸であれば「家賃」を、事業者所有であれば「減価償却額相当の居住費」を入居者は負担しなければならなくなり、それらは施設入所者であったならば負担する必要のなかったものであるから、利用者負担金増加の問題も生じる。新障害程度区分が低く出たことを理由に、施設退所を迫られて費用負担の高いケアホームへ移らされるようになれば、当然に入所者本人もしくは保護者等からの抵抗や、新障害程度区分と地域移行に対する政策批判も起こるであろう。経過措置として、新障害程度区分が低くても施設に残ることになってはいるが、但しその場合は報酬単位が低いわけであるから、報酬収入の減少を避けるためにケアホーム等に移したい事業者と、利用者負担金の増加を避けるために施設に残りたい利用者（あるいは保護者）との間で合意を得るのが難しくなっており、地域移行をスムーズに進めにくいのが現状なのである。

前節で確認したとおり、障害者自立支援法が完全実施された時点の報酬単位は、法が理念としていた地域移行を促すような水準で設定されていた。言い換えると、地域移行しなければ大幅減収となってしまうような水準で設定されていたのである。居住の確保という受け皿や、利用者負担の増加と

いったことへの対策が十分ではない状況で、このように新体系へと強制的に移行させようとしたことが、当事者である利用者や事業者の不信を招いたと考えられる。従って、法施行時において既に施設に入所していた利用者について、地域移行するか否かは当事者の判断を尊重し、施設に居続けたとしても減収とならないような報酬体系にしておくべきだったのではないだろうか。次項では、そのような報酬単位の設定方法を示したうえで、地域移行を円滑に進めるための方法について考察する。

## 2 地域移行

前節で示したように、旧法施設である旧知的障害者入所更生施設から、新体系である施設入所支援および生活介護へと移行すると、収入は18,119,550円の減額となる<sup>23)</sup>。これを回避するには、障害者自立支援法において、どのくらいの報酬単位を設定しておくべきであったかを考えよう。具体的には、本稿の試算において、施設入所支援の報酬単位である、利用者1の195単位と利用者2の188単位<sup>24)</sup>、および、生活介護の報酬単位である、利用者1の667単位と利用者2の473単位<sup>25)</sup>を見直さねばならない。

表9における報酬単位比率ベクトル  $\mathbf{k}$  の各成分は、施設入所支援の利用者1の報酬単位を基準として報酬単位間の比率を計算したものである。ここでは、この  $\mathbf{k}$  を一定として、新体系に移行しても最低限、移行前の収入水準は維持されるようになるには、どのくらいの報酬単位が必要であるかを求めてみよう。表9に示したとおり<sup>26)</sup>、最低限、移行前の収入水準は確保できる報酬単位ベクトルを  $\mathbf{x}^*$ 、一単位の単価（10円）×利用者数×年間利用日数を成分とするベクトルを  $\mathbf{a}$ 、移行前の年間報酬収入を  $b$  (=137,944,450円) とすると、求める計算式は(9)式のとおりである。

$$\begin{aligned} \min \quad & \mathbf{a}'\mathbf{x}^* - b \\ \text{s. t.} \quad & \mathbf{a}'\mathbf{x}^* \geq b \\ & \mathbf{k}^* = \mathbf{k} \\ & x_i^* \geq 0 \quad (i=1, 2, 3, 4) \end{aligned} \quad (9)$$

(9)式における第1の制約式は、新体系移行後の年間報酬収入が移行前の水準を下回らないことを示し、第2の制約式は、実際に規定されている報酬単位間の比率  $\mathbf{k}$  を変えないことを示し、第3の制約式は、 $\mathbf{x}^*$  の成分である  $x_i^*$  ( $i=1, 2, 3, 4$ ) が負の数ではないことを示している。決定変数は、最低限、移行前の年間報酬収入水準を保証する報酬単位  $x_i^*$  ( $i=1, 2, 3, 4$ ) である。(9)式を計算して得られた結果が、表9に示した  $x_i^*$  ( $i=1, 2, 3, 4$ ) の値であり、これによって、各報酬単位を  $\mathbf{x}^{*1} = (225 \ 217 \ 767 \ 545)$  に設定していたならば、移行前の年間報酬収入137,944,450円を上回る137,960,200円を得られていたことが分かる<sup>27)</sup>。

次に、地域移行を積極的に進めるための対策について述べておこう。家賃補助はその一つの選択肢であるが、それでは入居先確保と家賃の発生の問題は回避できても家主の理解が解決されない。従って、例えば、老朽化した入所施設の4人部屋から、新築個室のケアホームへ移るといった大きな居住環境の変化を事業者が用意できるようにサポート<sup>28)</sup>し、それに伴って発生する居住費等の利用者負担金の増加に理解を示す利用者に移ってもらう<sup>29)</sup>といった施策とするのである。そうすれば、入居先確保、家主の理解、居住費（家賃）の発生の全ての問題は克服され、地域移行はより具体性を増すであろう。

## IV おわりに

本稿は、障害者自立支援法のもと、新体系移行で生じた課題に焦点を当てて考察した。まず、制度で規定されている実際のデータを用いて分析した結果、障害者自立支援法の施行当時は、新体系移行前の報酬収入の水準を確保するためには、多様な事業選択を行うとともに、地域移行を進めることができたことを明らかにした。施設入所者が施設入所を人権侵害と感じており、施設を出ることを希望しているならば、出ることに支障の無い社会にすべきであるから、地域移行の施策そのものは評価されてよい。しかし、それを可能とするには、住むところ（バリアフリーを含む）

の確保、家主の理解、家賃の発生、サービス提供主体の収入といった解決しなければならない問題があった。それに対して、法施行当時、これらへの対策が十分ではないまま急に進めたことが、障害者自立支援法が混乱した一つの原因であったと考える。それを踏まえ、本稿は、地域移行を円滑に進めるための対策として、①地域移行を可能とする社会システムが整備されるまで、施設入所者が施設に居続けたとしても減収とならないような報酬単位の設定方法、②事業者によるグループホーム・ケアホームの新築整備のサポート、を提案した。

もっとも、地域移行を進めるうえで対応しておかねばならないものは、これだけではない。地域移行してからの、常時の支援体制の確保（グループホーム・ケアホームの職員配置に係るバックアップ体制を含む）や支援の質・内容など、支援の在り方についても検討が必要である。本稿はこれらについては触れておらず、今後の課題としたい。

### 謝辞

3名の匿名レフェリーの方々から詳細で建設的なコメントをいただき、論文の誤りを正すとともに内容を大幅に改善することができた。ここに記して感謝申し上げたい。もちろん残る誤りがあるとすれば、それはすべて筆者の責任に帰するものである。なお、本稿の内容は筆者の個人的見解であり、所属機関を代表するものではない。

### 注

- 1) 障害程度区分の低い利用者がより多いと考えられる、知的障害者入所授産施設では35.2%と、さらに移行が進んでいない。
- 2) 平成18年9月29日厚生労働省告示第539号
- 3) 本稿における報酬収入の試算においては、分析の焦点を明確にするために各種加算減算については捨象している。また、必要な人員基準は満たされていることを前提としている。
- 4) 施設入所支援は、障害程度区分3以上（50歳未満は4以上）の者が対象であるが、経過措置期間中は非該当であっても利用できることになっている。ここでは、障害程度区分3に属する施設入所者について50歳以上の場合で定義している。

- 5) 平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号
- 6) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号、および平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号
- 7) 施設入所支援併用の生活介護は、障害程度区分3以上（50歳未満は4以上）の者が対象であるが、経過措置期間中は非該当であっても利用できることになっている。
- 8) 注6と同じ。
- 9) 定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}_1^t = (0\ 0\ 0\ 1\ 0\ 0\ 0\ 0)$ である。
- 10) 施設入所支援区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{2,1}^t = (0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 1\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0)$ ,  $\delta_{2,2}^t = (0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 1\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0)$ , 定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}_2^t = (0\ 1\ 0\ 0)$ である。
- 11) 通所利用者の月間利用可能日数は、暦月の実日数-8日であるから、年換算して、 $365\text{日} - (8\text{日} \times 12\text{ヶ月}) = 269\text{日}$ 。
- 12) 生活介護区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{3,1}^t = (0\ 0\ 0\ 0\ 1\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0)$ ,  $\delta_{3,2}^t = (0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 1)$ , 定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}_3^t = (0\ 1\ 0\ 0)$ である。
- 13) 注5の通知により、複数の日中活動事業を行う場合、各日中活動事業の利用定員の合計数で定員区分を決めることになっているため、定員区分ダミー変数ベクトルは $\mathbf{d}_4^t = (0\ 1\ 0\ 0)$ である。
- 14) 注13と同様の理由により、定員区分ダミー変数ベクトルは $\mathbf{d}_4^t = (0\ 1\ 0\ 0)$ である。
- 15) 平成18年9月29日厚生労働省令第177号により、施設入所支援の定員は30人以上であることが必要である。
- 16) 施設入所支援区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{2,1}^t = (0\ 0\ 0\ 1\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0)$ , 定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}_2^t = (1\ 0\ 0\ 0)$ である。
- 17) 生活介護区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{3,1}^t = (0\ 0\ 0\ 1\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0\ 0)$ , 定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}_3^t = (1\ 0\ 0\ 0)$ である。
- 18) 共同生活介護は、障害程度区分2以上の者が対象であるから5次元となる。
- 19) 新障害程度区別利用者数ベクトルは $\mathbf{n}_5^t = (0\ 0\ 0\ 10\ 7)$ である。
- 20) 共同生活援助は、障害程度区分1以下の者が対象である。
- 21) 算定の条件である世話人が配置されていることを前提としている。
- 22) 定員区分ダミー変数ベクトルは $\mathbf{d}_4^t = (1\ 0\ 0\ 0)$ である。
- 23) 本稿では、試算する際、移行前の人員配置が移行後の人員基準を満たしていることを前提としている。移行により、職員数を増やさねばならない場合は、さらに不足額は大きくなる。

- 24) 195単位は(5)式の $\delta'_{2,1}\mathbf{Q}_2\mathbf{d}_2$ から、188単位は(5)式の $\delta'_{2,2}\mathbf{Q}_2\mathbf{d}_2$ から求められる。
- 25) 667単位は(6)式の $\delta'_{3,1}\mathbf{Q}_3\mathbf{d}_3$ から、473単位は(6)式の $\delta'_{3,2}\mathbf{Q}_3\mathbf{d}_3$ から求められる。
- 26)  $\mathbf{a}$ の成分である $a_i$ ( $i=1, 2, 3, 4$ )は、それぞれ $a_1$ は(5)式の $10M_2N_{2,1}$ から、 $a_2$ は(5)式の $10M_2N_{2,2}$ から、 $a_3$ は(6)式の $10M_3N_{3,1}$ から、 $a_4$ は(6)式の $10M_3N_{3,2}$ から求められる。
- 27) 225単位×10円×40人×365日+217単位×10円×10人×365日+767単位×10円×40人×269日+545単位×10円×10人×269日=137,960,200円。
- 28) 第一種社会福祉事業である旧法施設は、社会福祉法第60条により、その経営主体は、行政のほかは原則、社会福祉法人である。従って、入居先確保の施策として、事業者に対して、ケアホーム等の建設整備補助を支出しても憲法第89条には抵触しないため、補助は可能である。
- 29) ケアハウスにおける「居住に要する費用」の計算に倣い、「建設整備費から補助金額を差し引き、それを耐用年数×入居者数で割ったもの」をケアホームの年間家賃の上限額とすることを補助の要件とすれば、事業者が入居者から徴収する家賃を抑えることも可能となる。

## 参考文献

- Eyman, R.K., Borthwick, S.A. and Miller, C. (1981) "Trends in Maladaptive Behavior of Mentally Retarded Persons Placed in Community and Institutional Settings," *American Journal of Mental Deficiency*, Vol. 85, No. 5.
- Goffman, E. (1961) *Asylums : Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday and Company Inc. (=1984, 石黒毅訳『アサイラム—施設被収容者の日常世界』誠信書房。)
- Landesman-Dwyer, S., Sackett, G.P. and Kleinman, J.S. (1980) "Relationship of Size to Resident and Staff Behavior in Small Community Residences," *American Journal of Mental Deficiency*, Vol.85, No.1.
- Landesman-Dwyer, S. (1981) "Living in the Community," *American Journal of Mental Deficiency*, Vol.86, No.3.
- Mansell, J and Ericsson, K eds. (1996) *Deinstitutionalization and Community Living : Intellectual Disability Services in Britain, Scandinavia and the USA*, Chapman & Hall.
- (=2000, 中園康夫・末光茂監訳『脱施設化と地域生活—英国・北欧・米国における比較研究』相川書房。)
- Nirje, B. (1969a) "The Normalization Principle and its Human Management Implications," in R.Kugel and W.Wolfensberger eds., *Changing Patterns in Residential Services for the Mentally Retarded*, President's Committee on Mental Retardation, Washington D.C. (=2000, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子・和泉とみ代訳編「ノーマライゼーションの原理とその人間的処遇とのかかわり合い」『増補改訂版ノーマライゼーションの原理—普遍化と社会変革を求めて』現代書館。)
- Nirje, B. (1969b) "A Scandinavian Visitor Looks at U.S. Institutions," in R.Kugel and W.Wolfensberger eds., *Changing Patterns in Residential Services for the Mentally Retarded*, President's Committee on Mental Retardation, Washington D.C. (=2000, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子・和泉とみ代訳編「施設の壁は打ち破れないものか—スカンジナビア視察員のアメリカ施設考」『増補改訂版ノーマライゼーションの原理—普遍化と社会変革を求めて』現代書館。)
- Oliver, M. (1990) *The Politics of Disablement*, London, Macmillan Education. (=2006, 三島亜紀子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司訳『障害の政治—イギリス障害学の原点』明石書店。)
- 岡部耕典 (2008) 「障害者自立支援法における「応益負担」についての考察」『季刊社会保障研究』Vol.44, No.2。
- 柴田洋弥 (2007) 「障害者自立支援法の課題—知的障害者福祉の現場から」『リハビリテーション研究』No.133。
- 障害者福祉研究会編集 (2009) 『障害者自立支援法Q&A』中央法規。
- 西山 裕 (2008) 「障害者自立支援法と障害福祉サービス—自治体の役割と障害福祉サービス体系を中心に—」『季刊社会保障研究』Vol.44, No.2。
- 廣瀬明彦 (2008) 「障害者自立支援法施行後の「グループホーム」—地域移行は進むのか—」『花園大学社会福祉学部研究紀要』16。
- 山口弘幸 (2007) 「障害者自立支援法と小規模作業所—事業体系移行を巡る課題検討—」『長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要』5 (1)。  
(はまもと・けんじ 松山市役所)