

所内研究報告  
第 94 号  
2021 年 3 月

「1 億総活躍社会」実現に向けた総合的研究  
地域共生社会構築に向けた障害福祉制度の  
あり方に関する基礎的研究班  
報告書

令和2年度

「1億総活躍社会」実現に向けた総合的研究  
地域共生社会構築に向けた障害福祉制度のあり方に関する基礎的研究  
研究組織（令和2年度）

所内担当：

泉田信行（社会保障応用分析研究部部長）

榊原賢二郎（同部研究員）

※本報告で分析したデータの閲覧・取り扱いは、所内担当のみが行なった。

研究協力者：

恩田直人（一橋大学院生）

# 障害給付データの時系列分析

## —障害者手帳等級と障害福祉サービス利用状況の関連とその変化の検討—

### 1. 背景

本稿は、自治体が有する匿名化された障害給付データ・障害者手帳データを結合し、障害福祉の供給パターンの時系列変化を明らかにする試みである。本報告では、まず居住系・日中活動／就労系各サービスにおいて「重度化」と呼びうる現象が生じているか否かという問いを立て、障害者手帳と障害支援区分に基づき検討する。

障害福祉サービスの実証研究のうち、量的研究の方法論としては事業所への質問紙調査が多く行なわれている。例えば以下のようなものがある。

- ・塩津 (2016)：就労継続支援 A 型事業所の無作為郵送調査 (郵送数 1,000、回収率 30.4%、有効回答 226)
- ・米澤 (2020)：就労継続支援 A 型事業所への質問紙調査の二次分析 (有効回答 952、回収率 28.0%)
- ・呉ほか (2020)：農福連携委託元である農業法人経営者への質問紙調査 (対象 1000 法人、有効回答 248)
- ・伊藤 (2012)：特例子会社への郵送調査 (回収数 95、回収率 33.1%)
- ・古屋ほか (2019)：全国のグループホームを運営する 6,570 事業所を対象に郵送調査 (回収数 2,747、回収率 41.8%、有効回答 2,633)

このような事業所への質問紙調査は、有意義であり今後も活用されることとなろうが、バイアスから免れられないという限界を認識する必要がある。即ち、特にサービス利用実態に関わる質問紙調査の集計結果が、対象地域の実際のサービス利用状況を正確に反映したものとならない要因が存在する。バイアスの要因として、以下のような複数のものが挙げられる。第一に、標本抽出におけるバイアスである。事業所を無作為に抽出する場合、対象地域内の事業所名簿から等確率で選ぶことになる。しかしサービス利用実態に関しては、個々の事業所でサービス提供量に違いがあり、事業所同士を等しく扱うことは必ずしも適切ではない。これだけであれば、ウェイトをかけて分析することも考えられるが、実際には多機能事業所もあり、サービス種別によってサービス利用状況も異なってくる。更には、事業所によって利用者属性が異なる (例えば重度者中心に利用されている) なども予想され、バイアスを解消することは困難である。

第二に、第一の点と密接に関連しているが、事業所単位と個人単位のずれから生じるバイアスがある。サービスの利用は利用者個人単位で行なわれるが、利用者名簿は抽出台帳として利用することは通常不可能である。そこで事業所単位の抽出から個人単位の利用状況进行分析しようとすることになるが、事業所を等確率で選ぶことは、利用者個人を等確率で選ぶこととは異なる。例えば、利用している事業所の数について言えば、一つだけの人もいれば、多くの事業所を利用している人もいる。利用者個人を等確率に抽出できない以上、やはりバイアスが生じることになる。

第三に、無回答バイアスである。上記の通り、回収率が3割前後に止まる調査も見受けられる。このことは、社会調査（特に郵送調査）全般でも見られる問題であり、致し方ない部分もある。しかし、障害福祉サービス事業所においては、回答事業所と無回答事業所の間に系統的なバイアスが生じる可能性は大きい。例えば米澤（2020）は、情報公開に熱心な事業所のみが回答するというバイアスの存在を推察している。

第四に、欠損値によるバイアスが挙げられる。回答がたとえ得られても、その回答の中に欠損値が含まれることは、質問紙調査である限り避けられない。

幸いなことに、障害福祉サービスの利用状況を調べるには、質問紙調査以外の方法がある。即ち、障害福祉サービス給付の請求・支払事務において作成される障害給付データを用いることである。データが適切に管理されている限り、その分析から得られる値が制度内サービス利用状況の真値と考えると差し支えない。この種のデータは、自治体選定のバイアスはあるものの、概ね上記のバイアスから免れている。サービス利用ごと、利用者ごとに記録されているため、抽出におけるバイアスを避けることができる。また、サービス費用請求は事業所の本来業務であり、事業を運営している全ての事業所のデータが含まれる。請求時に欠損値があれば、点検でエラーとなり差し戻されるため、欠損値は非該当などに限定される。こうして、障害給付データ分析は質問紙調査の諸問題への解決策となる。

中根（2020）は、質問紙調査をする中で1事業所のレセプトデータを得たという点では、この方向性に接近しているものの、特定の自治体全体のデータを得るには至っていない。自治体が有する給付データの分析については、今橋ほか（2021）が取り組んでいる。人口7万人規模のX市から、平成30年4月分の「障害者自立支援等実績」と、その時点で有効な「障害支援区分認定調査結果」の提供を受けて、居住場所（医療機関、施設、グループホーム、在宅）ごとの属性の相違、障害支援区分認定調査により得られた状態像の比較を行なった。施設とグループホーム・在宅を分ける要因に関して判別分析を行なったところ、身体障害で「電話等の利用」、知的障害で「口腔清潔」等が抽出されたという。

本稿同様、自治体の障害給付データを活用した点では重要であるものの、今橋ほかの論文が活用したデータは、一時点の横断データに止まり、時間の経過による変化が分からないという限界がある。また障害の状況に関して、障害支援区分しかないのも、著者も認める欠点である。障害支援区分は、多くの障害福祉サービスにおいて利用の前提となるサービスニーズの指標である。判定項目が細かく定まっているなどの長所を有する一方、（支援区分認定

が必要な) 障害福祉サービスを利用しない人はそもそも支援区分を持たない(したがって支援区分認定調査の情報も得られない) ことになる。

以上のような先行研究に対して、本稿は、自治体の障害給付データおよび障害者手帳データを複数年度分にわたって提供を受け時系列分析するものである。

分析における問題関心として、本稿では「重度化」について検討する。これは例えば障害者入所施設に関して、入所者の障害が総じてより重くなっていると指摘される時に使われる概念である。厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課(2020)は、施設入所支援利用者において障害支援区分6の利用者が増加していることに基づいて、重度化が生じているとしている。以下での問題関心は、施設以外のサービスも含めて、こうした重度化が生じているのか否か、重度者と中軽度者の利用比率はどのように推移しているのかという点にあり、それを障害支援区分だけでなく障害者手帳の等級に基づいて検討することを目的とする。

## 2. 方法

本研究では、自治体(市町村)から障害福祉サービスに係る給付データ(以下障害給付データ)の提供を受け分析した。このデータは、障害福祉サービスを実施した事業所からの請求を承け、自治体が国保連(国民健康保険団体連合会)との間の請求・支払い事務において作成したサービス利用/提供実績情報である。これに加えて、サービス利用との関連を分析するために障害者手帳情報の提供も受けた。提供を受けた全てのデータは、あらかじめ無意味な英数字列による匿名化がなされており、氏名や住所といった個人情報を含んでいない。本研究の実施に当たっては、国立社会保障・人口問題研究所研究倫理審査委員会による倫理審査を受審し承認を得た。

障害給付データには、利用サービスの種類、サービスコード、単位数、提供年月、請求年月などのサービス提供に関する情報が記載されている。障害の状況に関しては、障害支援区分や主たる障害区分(手帳有無とは必ずしも一致しない)が含まれているものの、障害者手帳に関する情報は含まれていない。そこで上記の通り障害者手帳情報も提供を受けて連結した。

本研究では、サービス利用/提供量の指標として、人数とともに単位数を用いる。単位数に単価をかけて端数処理を行なうと金額となるが、単価は地域区分に応じて変化するため(地域区分その他の場合基本的に1単位10円)、地域間でサービス利用/提供状況を比較するためには、単位数が適切であると考えたためである。居住地特例等により、地域区分が異なる事業所への支払いもあるため、全体として見ると合計単位数と合計金額は厳密には比例しない。

自治体の選定に当たっては、地方が分散するよう留意した上で、規模の異なる自治体を数箇所選定した。事前協議の上、国立社会保障・人口問題研究所の公文により依頼し、データ

提供を受けた。本報告書では、分析が進んだ北日本の自治体 A の結果を記載する。

自治体により提供を受けたデータの期間は異なるが、自治体 A においては平成 21 年度請求分から平成 28 年度請求分であった。基本的にはサービス提供は請求の前月であり、概ね平成 21 年 3 月提供分から平成 28 年 2 月提供分ということになる（平成 28 年 3 月提供分のデータも提供を受けているが、本報告書執筆時点で分析が完了していない）。実際には過誤調整でサービス提供月と請求月は離れることがあるが、以下ではサービス提供が 3 月から翌年 2 月までを時間の単位として、自治体 A における障害福祉サービス利用／提供状況の時系列変化を見ていく。

作表に当たっては、度数が極端に少ないセルに留意する必要がある。特にサービス種類ごと、障害者手帳等級ごと・障害支援区分ごとの年次変化の表では、利用者が少ないサービス種類、該当者が少ない手帳種別、支援区分でそうした問題が生じる。この観点から、今回分析した居住系サービスおよび日中活動・就労系サービスのうち、施設入所・グループホーム・生活介護・就労継続支援 B 型の結果を報告する。また障害者手帳・障害支援区分ごとの分析では、小度数のセルが多数生じる障害支援区分、および自治体 A の障害福祉サービスにおいて比較的保有者が少ない身体障害者手帳および精神障害者保健福祉手帳は表には記載せず、療育手帳の保有無し・重度・中軽度のみを示す。その上で、更に秘匿を要する箇所は「x」で伏せた。

### 3. 結果

障害福祉サービス全体（計画相談支援を除く）の利用状況の推移を表 1 に示した。表の右 2 列は、障害福祉サービス利用者のうち、いずれかの障害者手帳を持つ人および障害支援区分を認定されている人の割合を示している。これを見ると、一貫して障害者手帳保有者の割合が、障害支援区分認定者の割合を上回っていることが分かる。

表 1 障害福祉サービス利用概況

提供年度	利用者数(人)	合計単位数(単位)	平均単位数(単位/人)	障害者手帳有(%)	障害支援区分有(%)
平成 21 年度	445	73,944,712	166,168	83.4%	61.1%
平成 22 年度	477	82,542,190	173,044	83.4%	62.9%
平成 23 年度	496	85,351,117	172,079	80.0%	65.7%
平成 24 年度	504	97,348,586	193,152	85.9%	67.9%
平成 25 年度	477	101,330,680	212,433	92.9%	73.6%
平成 26 年度	474	111,361,336	234,940	93.9%	74.1%
平成 27 年度	501	120,332,214	240,184	91.0%	72.7%
平成 28 年度	530	127,336,562	240,258	90.8%	72.6%

出典: 自治体 A の障害福祉サービス・障害者手帳データより執筆者作成

注: 計画相談支援は除外している。ここでの年度は、サービス提供 3 月から翌年 2 月としている。年度内に複数種類ないし複数回サービスを利用している場合も、各年度について 1 人と扱っている。障害者手帳有および障害支援区分有の数値は人数比。障害者手帳有は、身体障害者手帳・療育手帳・精神障害者保健福祉手帳のいずれかを保有する者の割合。平均単位数は小数点以下を四捨五入している。

表 2 施設入所支援(旧体系含む)利用状況の推移

提供年度	利用者数(人)	合計単位数(単位)	平均単位数(単位/人)	療育手帳重度(人)	療育手帳その他(人)
平成 21 年度	101	24,273,791	240,335	62	12
平成 22 年度	96	18,735,840	195,165	58	10
平成 23 年度	89	17,078,761	191,896	52	9
平成 24 年度	84	9,338,001	111,167	49	7
平成 25 年度	86	9,124,677	106,101	48	6
平成 26 年度	78	9,450,794	121,164	45	x
平成 27 年度	75	9,851,857	131,358	43	x
平成 28 年度	77	10,378,862	134,790	45	5

出典: 自治体 A の障害福祉サービス・障害者手帳データより執筆者作成

注: 身体入所更生・身体入所療護・身体入所授産・知的入所更生・知的入所授産を含む。ここでの年度は、サービス提供 3 月から翌年 2 月としている。x は伏せ字である。年度内に複数回サービスを利用している場合も、各年度について 1 人と扱っている。療育手帳重度および療育手帳その他の数値は利用者総数に占める人数比。療育手帳非保有者数は省略した。平均単位数は小数点以下を四捨五入している。



表 3 共同生活援助(グループホーム)利用状況の推移

提供年度	利用者数(人)	合計単位数(単位)	平均単位数(単位/人)	療育手帳重度(人)	療育手帳その他(人)
平成 21 年度	102	13,331,841	130,704	51	46
平成 22 年度	114	15,946,913	139,885	59	50
平成 23 年度	128	17,782,498	138,926	65	54
平成 24 年度	135	19,319,472	143,107	68	58
平成 25 年度	147	20,341,908	138,380	72	64
平成 26 年度	159	26,512,628	166,746	82	66
平成 27 年度	164	30,364,645	185,150	81	70
平成 28 年度	171	31,843,738	186,221	84	73

出典: 自治体 A の障害福祉サービス・障害者手帳データより執筆者作成

注: 共同生活介護を含む。ここでの年度は、サービス提供 3 月から翌年 2 月としている。年度内に複数回サービスを利用している場合も、各年度について 1 人と扱っている。療育手帳重度および療育手帳その他の数値は利用者総数に占める人数比。療育手帳非保有者数は省略した。平均単位数は小数点以下を四捨五入している。

表 4 生活介護利用状況の推移

提供年度	利用者数(人)	合計単位数(単位)	平均単位数(単位/人)	療育手帳重度(人)	療育手帳その他(人)
平成 21 年度	73	10,822,035	148,247	48	11
平成 22 年度	98	18,459,361	188,361	56	12
平成 23 年度	102	20,837,214	204,286	67	11
平成 24 年度	147	31,584,600	214,861	99	14
平成 25 年度	161	34,087,494	211,724	106	18
平成 26 年度	158	35,747,042	226,247	106	14
平成 27 年度	160	36,081,623	225,510	107	14
平成 28 年度	164	37,869,368	230,911	110	16

出典: 自治体 A の障害福祉サービス・障害者手帳データより執筆者作成

注: ここでの年度は、サービス提供 3 月から翌年 2 月としている。年度内に複数回サービスを利用している場合も、各年度について 1 人と扱っている。療育手帳重度および療育手帳その他の数値は利用者総数に占める人数比。療育手帳非保有者数は省略した。平均単位数は小数点以下を四捨五入している。

表 5 就労継続支援 B 型利用状況の推移

提供年度	利用者数(人)	合計単位数(単位)	平均単位数(単位/人)	療育手帳重度(人)	療育手帳その他(人)
平成 21 年度	83	9,715,590	117,055	26	39
平成 22 年度	89	11,106,596	124,793	24	40
平成 23 年度	103	12,782,028	124,097	28	40
平成 24 年度	123	16,226,523	131,923	35	47
平成 25 年度	136	17,233,830	126,719	40	49
平成 26 年度	136	18,196,160	133,795	44	52
平成 27 年度	144	19,310,777	134,103	46	49
平成 28 年度	166	21,670,472	130,545	48	63

出典: 自治体 A の障害福祉サービス・障害者手帳データより執筆者作成

注: ここでの年度は、サービス提供 3 月から翌年 2 月としている。年度内に複数回サービスを利用している場合も、各年度について 1 人と扱っている。療育手帳重度および療育手帳その他の数値は利用者総数に占める人数比。療育手帳非保有者数は省略した。平均単位数は小数点以下を四捨五入している。

サービス種類ごとにサービス利用／提供状況と療育手帳の障害程度判定の関連・変化を示したのが表2から表5である。表2によれば、自治体Aにおける入所系施設の利用者数は、平成21年度から平成28年度にかけて約24%減少している。療育手帳程度との関連を見ると、重度者と中軽度者のいずれにおいても利用者数の減少が見られる。ただし重度者の減少幅は中軽度者の減少幅より小さく、療育手帳保有者における重度者の割合は、83.8%から90%に上昇している。なお、障害支援区分で見ると、当初旧体系施設を含み、支援区分なしでの利用が一定数あり、その後は基本的に支援区分認定を要する形になっていくため比較は難しいが、支援区分を認定されている利用者の中で、区分6の割合を求めると、平成21年度には27.3%であったものが、平成28年度には64.9%にまで一貫して上昇している。

他方表3を見ると、共同生活援助（旧共同生活介護を含む）の利用は、人数で1.68倍に増加している。療育手帳保有者における重度者の割合は53%弱から55%弱までの範囲で推移し、大きな変化はない。つまり自治体Aにおいては、グループホーム／ケアホームが、手帳重度者・中軽度者いずれにも利用され、当該機関に均しく利用が伸びていることが分かる。当該期間において支援区分は区分3の割合が1割強下降しているが、区分2・5・6がわずかながら割合を伸ばしている。平成28年度の割合で見ると、支援区分の認定を受けた利用者のうち、区分1・2が計12.7%、区分3・4が計57.0%、区分5・6が計30.3%と幅広く分布している。

続いて日中活動・就労系サービスの結果に移る。表4を見ると生活介護の利用者数は平成21年度から平成28年度にかけて2.25倍となっている。療育手帳程度で見ると、元々重度者寄りであったものが、更に重度者の割合が高まっている（81.4%から87.3%）。生活介護に関しては、手帳重度者割合および手帳重度者の利用者数のいずれにおいても伸びが見られることになる。なお、支援区分で見ても、支援区分の認定を受けている利用者のうち、区分6の者の割合が平成21年度には20.5%であったものが、平成28年度には44.5%となっている。

就労継続支援B型（表5）も、利用者数が平成21年から平成28年にかけて2倍となっている。療育手帳重度者割合は、40.0%から43.2%に小幅に増加している。この期間の割合は、37.5%から48.4%まで比較的幅広く、平成22年度から平成27年度までは増加傾向であるものの、全体として変化の趨勢は必ずしも明確ではない。ただ、手帳重度者は4割程度であり、中軽度者の方が一貫して多いとは言える。なお就労継続支援B型利用者の支援区分については、多くの年で支援区分を認定されていない利用者が半数を超えている。支援区分を認定されている利用者の中では区分3・4が多かった。

#### 4. 考察

本研究で提供を受けたデータにより、各種障害福祉サービスにおける障害の重度化／軽度化の時系列変化を見るために、障害支援区分に加えて障害者手帳等級を利用することが

可能となった。このことは、就労継続支援のような、支援区分がなくても制度上利用可能なサービスや、入所施設のように開始当初旧制度と併存していたサービスの時系列分析に重要な知見を提供すると考えられる。障害支援区分と障害者手帳等級は双方に長所があり、補完的に考えることができるが、サービス利用者のうちより多数が有している障害者手帳の情報を障害福祉サービスの分析に利用できることの利得は大きい。障害者手帳情報を障害支援区分とともに分析変数として用いた結果、自治体 A における平成 21 年度から平成 28 年度の障害福祉サービスの利用／提供パターンに関して現時点で得られた知見は以下の通りである。

居住系サービスに関しては、入所施設利用の減少と、グループホームの顕著な増加という点で、地域移行が進展したと考えられる。入所施設の療育手帳重度者割合においては「重度化」が見られるが、手帳重度者の絶対数で見れば先述の通り減少している。他方で、グループホーム／ケアホームは、手帳重度者／軽度者いずれかに偏らずに居住の受け皿となっている。

他方日中活動・就労系サービスについて言えば、就労継続支援 B 型の手帳重度者割合は半数を下回って推移しているのに対して、生活介護は手帳・支援区分における重度者の割合が更に増している。就労継続支援 B 型について言えば、一般的に就労継続支援 A 型よりは重度の障害者が利用すると考えられるものの、重度者向けサービスとまでは言えないことになる。その点では、生活介護はますます多くの重度者に利用されるようになっており、重度者の受け皿としての性質を更に強めていたと言える。

## 5. 結論

障害給付データは、障害という統計データが圧倒的に不足している領域において非常に貴重な、信頼性の高いデータであり、十分な配慮を大前提としつつ、その研究の発展が期待される。障害給付データの分析観点は、今回の分析のような重度／軽度といったものに限られない。サービス利用／提供に関わる詳細な情報が含まれている以上、多様な分析を実行することができ、それにより障害福祉を様々な角度から検証することができる。この点は来年度以降の課題となる。

今回は一箇所の自治体のデータを分析した。今後の分析においては、複数の自治体のデータを比較する。個々の自治体における障害福祉は、そこに存在するサービス事業所などの相違により、それぞれに特色を持っていると考えられる。現時点では医療のような全国データベースは利用可能ではないことから、複数箇所の自治体から提供を受けたデータの比較に一定の意義がある。こちらでも来年度以降本格的に取り組むものとする。

## 謝辞

データをご提供下さった自治体 A に心よりお礼申し上げます。

## 文献

- 伊藤修毅 (2012) 「障害者雇用における特例子会社制度の現代的課題——全国実態調査から」『立命館産業社会論集』 47 (4) : 123-138。
- 今橋久美子・北村弥生・岩谷力・飛松好子 (2021) 「行政データを用いた障害福祉サービス利用状況分析——施設入所者と在宅生活者の状態像比較」『日本健康開発雑誌』  
<https://doi.org/10.32279/jjhr.202142G06>。
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課 (2020) 「障害福祉計画及び障害児福祉計画に係る成果目標及び活動指標について」社会保障審議会障害者部会第 98 回 (R2.1.17) 資料 1 - 2、2021 年 3 月 25 日取得、<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000585023.pdf>。
- 呉世雄・原田淳・山根健治 (2020) 「農福連携による障害者の就労支援の現状と課題——農業法人の経営者へのアンケート調査を基に」『地域デザイン科学』 7: 65-76。
- 塩津博康 (2016) 「就労継続支援 A 型事業所における効果的な実践方法の検討——成果と関連性の高い実践の要素は何か」『社会福祉学』 56 (4) : 105-116。
- 中根成寿 (2020) 「障害者の地域生活への移行が停滞している要因はなにか？—障害者総合支援法におけるサービスパックの給付費と利用量分析から」『障害学研究』 16: 129-152。
- 古屋和彦ほか (2019) 「日中サービス支援型共同生活援助事業の実施に向けたグループホームの実態調査」国立のぞみの園紀要 12: 1-8。
- 米澤旦 (2020) 「障害者就労継続支援 A 型事業所における障害者賃金と法人格の関連性とその変化——質問紙調査の二次分析から」『明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報』 50: 39-47。

所内研究報告 第94号

「1億総活躍社会」実現に向けた総合的研究  
地域共生社会構築に向けた障害福祉制度の  
あり方に関する基礎的研究班  
令和2（2020）年度報告書

令和3（2021）年3月31日

編集兼発行者

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3 日比谷国際ビル  
6F

TEL：03-3595-2984（代表）FAX：03-3591-4816

WEB: <http://www.ipss.go.jp/>

Copyright ©2021 National Institute of Population and Social  
Security Research,

All Rights Reserved