

知的障害者入所施設の新体系移行をめぐる

樋口幸雄

障害者自立支援法は、18年4月に施行され、同年10月には本格実施に入り丸3年を迎えた。同法は3年後見直しが付帯決議され成立している経過があり、各障害関係団体は（廃案も含め）、その抜本の見直しについて、取りまとめ作業を現下の複雑な政治情勢をにらみながら進めている。同法は、その成立過程の拙速さゆえに、理念と制度設計のギャップが大きく、その運用にあたっての制度解釈が朝令暮改のように揺れ動く為、施行後3年たった今も流動的という印象を与え、利用者・家族・事業者も先の見直しをもてないのが現状である。こうした状況ではあるが、今般の自立支援法は明らかに従来の入所施設概念を180度変えるものである。入所施設の24時間機能を「住まいの場」と「日中活動の場」に分離分割しようというものだ。これを施設解体と捉え、従来の一体型運営と経過措置の延長という現状維持にこだわるのか、施設内で全て完結する生活を見直し（施設の変容）によって施設利用者の生活を可能な限り普通の暮らしに近づけていこうとする（脱施設）のプロセスとして受け止めるのかによって、同法に対する評価が大きく分かれるところである。一方、この新体系への移行をめぐるには前述した理念の問題とは別に移行に伴う大幅な報酬減に対する不安が入所系事業所において特に強く以降を躊躇させている理由となっているのも事実である。先般、前年度比5.1%増の21年度事業報酬改定の内容が発表されたところだが基本報酬ではなく37項目にわたる新たな評価項目に加算されるものとなっている。これは明らかに介護報酬にならったもので事務処理が煩雑なわりにその単価は低く加算をより多く獲得できなければ、増収につながらないという非常に不安定なものとなり直ちにこれが経営基盤の安定や給与の引き上げに結びつかないといわざるを得ない。また国が言う（真に必要な施設）入所施設の地域における拠点的な役割を重視した基盤整備の構築につながるものともなっていない。

次の表は入所系事業所の新体系移行状況だが、通所系事業所の7割近くが新体系に移行している状況に比べれば入所系事業所の移行率の低さが歴然としている。現時点で、入所系事業所が求める主な報酬上の要望事項は次の通りである。

入所系事業所の新体系への移行状況
(日本知的障害者福祉協会調査)

	H20年 12月時点	H21年 4月現在
入所更生施設	1342	1250
入所授産	195	186
障害者支援施設	185	289
移行率	10%	16%

①人員配置基準と基本報酬の見直し

施設入所支援ならびに日中生活介護の基本報酬が平均程度区分に基づくものから利用者個人の障害程度区分に基づく評価に変更された。しかしながら、その指定基準における人員配置基準は平均障害程度区分に基づいており、その平均が4未満は6：1、4以上5未満で5：1、平均区分5以上でやっと3：1となっており、これが基本報酬の根拠となっている。しかし、これでは措置費制度のもと、一度も改正されることの無かった人員配置基準4.3：1をも下回るものである。これは4人部屋という居住環境、週二日の入浴を前提とした運営基準に基づいており今般の報酬改定における基本報酬の設定にこの極めて低い人員配置基準があることが問題である。日中生活介護の人員配置加算や土日等日中支援加算で一定の改善は図られたものの指定基準そのものの見直しが必要である。

②昼夜の分離・昼と夜の施設機能の分化を示しながら報酬が伴わないことへの見直し

次の表は、同法の主旨理念と制度設計（報酬）の乖離を端的に表している。

障害者支援施設 定員 40 人 生活介護 I
(障害程度区分 平均 5.5 以上) 2008 年 12 月現在

	施設入所支援 40 人 夜	生活介護 40 人 昼
報酬単価	1	3
カバーすべき時間	3 128 時間／週	1 40 時間／週
職員配置数	10.9	12.6
人件費比率	49.5%	50.5%

(横手通り 4 3 番地「庵」の場合)

※基準上配置すべき職員数 (常勤換算) 23.5 人 (1.7:1)

当施設では、平成 14 年の開所当初から昼と夜の職員のローテーションを無くし完全に分離し、職員配置しているためその報酬上の矛盾を明確に把握している。夜間の報酬が極端に低く実態に見合っていない。そこには夜勤者 2 名あるいは 3 名という配置基準しかなくこれでは朝夕の時間帯は保安要員のみとなり不安定要素の多いこうした時間帯における生活支援は不可能といわざるを得ない。ぎゃくにいえば、通所単独の生活介護事業の利用者に比べて職員が朝夕の支援に回る障害者支援施設の利用者は日中相当少ない職員配置で支援を受けることになる。またこの夜間の職員配置基準は労働基準法に抵触する背景となっていることから夜間における生活支援が十分に行えるよう報酬基準を大幅に引き上げ、施設入所視線の実態に見合った人員配置基準を定めるべきである。同法の主旨はここにこそ存在する。このことが理念を一貫させ国の言う「真に必要な施設」に転換させる必須条件になると考える。

当法人は、わが国の幾多の先達の実践に学びこの7年間知的障害者入所施設における小舎制ユニットケアと職住分離に取り組んできた。「今できること」「今しなければならないこと」に取り組んだ手ごたえは十分に感じる事ができた。入所施設が現実を果たしている役割機能を踏まえ現実的な視点になって最重度者・強度行動障害のある人たちがどのような毎日を送るのが良いのか現行制度の枠組みの中でその生活の質を高める為に何がどこまでできるのか、施設運営の全てをあたりまえという視点で捉えなおし、形にしていったときに横手通り43番地「庵」が生まれた。



施設種別	指定障害者支援施設
区分	施設入所支援・生活介護 人員配置 1.7:1 平均障害程度区分 5.5 以上
施設の概要 (短期入所を含む)	<p>①利用定員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・入所支援 40人 ・生活介護 50人 (40人は入所・10人は通所) <p>②居室 全個室</p> <p>③日中活動の場</p> <ul style="list-style-type: none"> ・隣接他市の中心街の商業ビルの2階Iフロア(賃貸)約 350 m² ・施設内多目的ホール・スヌーズレンルーム 100 m² ・農園 約 4000 m² <p>③専ら介護に従事する職員数(常勤換算)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援職員 <u>33.3人</u> (重度障害者支援加算のための加配を含む) <p>1.7:1の場合必要な職員数は <u>29.4人</u> デイ 22.6人 ユニット 10.7人</p>
<p>【施設の特色】</p> <p>① 強度行動障害者・最重度者を受け入れる(地域福祉推進のセーフティーネット)</p> <p>② ユニットケア実施(5～6人単位・完全分棟・完全個室)～ユニットスタッフ(住込み)配置</p> <p>③ 日中活動分離(場所も人も別) ～デイスタッフの厚い配置 遠い作業場所(日中は殆どの方が施設外)</p> <p>④ 暮らしの営みのある毎日 ～プログラムで動くのではなく、五感に届く営みのサインに促され能動的に暮らす</p> <p>⑤ 週末帰宅実施～家族と連携・残留者の余暇の充実</p> <p>⑥ 施設全体がスヌーズレンルームに象徴される癒しの空間</p> <p>⑦ 臭いのしない施設～徹底した掃除</p> <p>⑧ ローテーションのない勤務</p> <p>⑨ 駅から徒歩圏内</p> <p>⑩ 遮音性の高い良質の建物</p>	

これからの居住施設

この施設が究極の理想というわけでは無論ありません。しかし現行の入所施設の枠組みの中でも（庵は措置制度の時代に開設した）ここまでできるという可能性を「かたち」にして見せることができたのではないかと、発想の転換と柔軟な運営に徹することで入所施設を「必要悪」と言わなくてすむ、利用者本位のものに変えていくことは可能でありそれがわが国の現状に合った有効な方法論ではないかと考えている。これからの福祉施設は「親なきあと」ではなく最重度者や強度行動障害等のある人、より高度な支援を必要とする人たちへのトリートメント機能、そのセーフティネットであり、その自立生活の拠点としての機能を明確にしていくことが必要である。障害者自立支援法の理念を踏まえ、「庵」のような方法と環境を標準化し分譲方式やサテライト方式によって更に小さな単位にすることができれば、日本型の良い施設福祉が実現できるのではないかと考える。また現在の入所施設の状況を一事業者の責任に帰してはならない。時々の社会の要請を受け、その役割を果たしてきたのであり、北欧の国々が数十年掛けて脱施設化をしてきたように、急激な改革を押し付けるのではなく、利用者にしわ寄せが行かないよう建設的に、信頼感を大切にしながら移行を進めていかななくてはならない。

財団法人 日本障害者リハビリテーション協会 「ノーマライゼーション 障害者の福祉」2009年6月号 掲載