

総合社会福祉研究

第22号 目次

特集

「改革」をのりこえる社会福祉の将来像と全体像

社会福祉「構造改革」はどこまで来たか	真田 是	2
転換する障害者福祉制度——支援費制度の実施とこれから	二見 清一	8
障害者の地域支援システムを考える	井上 泰司	16
介護保険制度がもたらしたもの＝福祉現場から	廣末 利弥	31
事例とアンケート調査に見る ケアマネジャーの現実と緊急の課題	中島 裕彦・中村 暁	43
「保育の『市場化・営利化』の動きが加速される情勢にあって、私たちは新たな対抗軸をどのようにつくりだすことができるのだろうか」	仲田 伸輝	55
保育をめぐる情勢と公的保育拡充の課題	逆井 直紀	62
失業と生活保障のはざままで——日本の雇用失業政策の現状——	大須 眞治	74
小泉医療「改革」の到達点と今後の展開	中 重治	83

海外 福祉情報

世界最大の労組・ヴェルディの素顔 ——ヴェルディ結成とドイツ労働組合運動へのインパクト	宮前 忠夫	94
「保険的福祉国家」の変容 ～現代フランスにおける社会・福祉政策の展開～	深澤 敦	107

書評

布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯——日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に——』（御茶の水書房、2002年2月刊）	加美 嘉史	118
--	-------	-----

現場実践 レポート

支援費制度実施をめぐり利用者や運動の側に求められる課題と取り組み ——広島市の実践から——	松田 泰	124
--	------	-----

投稿

【研究ノート】社会福祉法人による減免にみる 介護保険制度の課題 ～社会福祉の分権化および民営化と低所得対策～	木下 武徳	136
【調査報告】知的障害者が入所施設を出て、グループホームで暮らすために必要な人的支援——重度加算制度の利用を前提とした調査結果報告——	隅広 静子	146

特集

「改革」をのりこえる社会福祉の将来像と全体像

社会福祉「構造改革」はどこまで来たか

真田 是

はじめに

政府・財界が進めてきた社会福祉「構造改革」については、まだスローガンだけが掲げられた段階から危惧や批判が寄せられてきた。1970年代後半からの「福祉見直し」→臨調「行革」→「社会保障構造改革」ときた政策の継承であり、具体化の推進を目指すものであることは明かだったからである。とりわけ、深刻化した長期経済不況に対して、「構造改革」こそが有効な景気回復と強弁し続けてきた小泉自・公・保政権の下で、「構造改革」とは無策の告白のスローガンであることが明らかになっていった。すでにスローガンや着想の段階から危惧・批判が出されたことについてはこのような根拠があった。

これらの危惧・批判には、的確であり説得力のあるものが多くあったが、国民の間への普及・浸透という点では不十分のままにきている。これについては、最近のわが国のマスコミが政府・財界の広報機関のように変質してきていることが大きく関わっている。この障碍は大きい。他方、「構造改革」の実像が国民に普及・浸透する環境・条件が成熟してきている。「構造改革」のかけ声を煙幕にして、1980年代以降強行し'90年代以降は贗造した社会保障理念を使いながら進めてきた多岐にわたる制度の改廃が、国民の労働・生活・

健康の危機的実態を作り上げてきたからである。

この実態は、マスコミがどのような姿勢を取ろうと広範な国民に、「構造改革」の実像・実例として広がってきている。まだ、これが「構造改革」の実像とは思っていない国民がかなりいる不十分さは残ってはいる。しかし、理念や政策方針のレベルだけでの論議に止まらず、「構造改革」を実態で論議することが可能になっている。

本誌のこの特集企画は、一つは、「構造改革」を動かしたい実態・実例で押える事によって、国民への普及・浸透をはかることである。もちろん、本誌によって今日のマスコミの動向に抗して直接普及・浸透が効果を上げるとは考えていない。むしろ実態のしっかりした把握がいろいろなルートを通しての普及・浸透の源泉になるので、本誌の性格からいってもしっかりした把握を重点に据えた。もう一つのねらいは、それ自体は国民にすでに広く押しつけられている労働・生活・健康の危機的状況を、「構造改革」の実態として認識するのを援助し促進することにある。これには、ようやく少しずつ予兆が見え始めた「構造改革」への反撃も取り上げられればと考えた。

このようなねらいの特集企画からすると、社会福祉の現状と政策の動きからして、「構造改革」の実態を一括して取り上げるのは適切ではない。一括してしまうと実態・実例の力が半減して、理念や政策方針のレベルに引き寄せられざるをえな

くなる。社会福祉の各分野別に「構造改革」の実態と分析を編集したのはそのためである。ただ、こうすると各分野の実態・分析がばらばらに行なわれて終わるおそれもある。これでは編集意図にも反するので、冒頭に、各分野の論稿のブリッジの役割をするものを置くことになり、本稿がそれに当たる。いろいろな事情から役割に値することはできていないが、社会福祉「構造改革」が来ている地点及びわたし達の今後の展望を以下に簡単にスケッチしておく。

【Ⅰ】社会福祉「構造改革」の“現在地”をどうみるか

「構造改革」のキーワードの意味するもの

「構造改革」の現在地については、以下の各分野ごとの論稿で実態をととして説得力のある指示があるので参照願うとして、横断するキーワードとなると、政府・財界と周辺の研究者によれば「措置から選択・契約へ」「規制緩和」といったことになる。しかし、これらのキーワードの意味するものは、一般国民はもちろん社会福祉関係者の一部をも含めて、いまだに的確につかまれているとは言い難いところがある。

「規制緩和」の方は社会福祉に限ったものではなく、自・公・保政権の政策基調になっている。新自由主義と呼ばれるもののキーワードであって、経済・社会での資本活動の自由を最大限保障する政策である。資本主義が独占段階に入って経済・政治・社会の諸矛盾が激化して放置しがたいものになるにつれて、国家をはじめとした公的機関の介入によって支えられてきたが、資本の自由な活動による競争と淘汰で勝利する強者に社会の管理を任そうというものである。また、今日のグローバリゼーションのように、アメリカのような超大国に経済的な国家主権の行使まで制限されて多国籍企業の活動の自由を保障させられる政策になっている。

「措置から選択・契約へ」の実像

「規制緩和」は社会福祉をも例外の領域ではな

く巻き込んできている。「措置から選択・契約へ」が「規制緩和」の社会福祉版のキーワードである。ただ、他の領域と違って、社会福祉領域では、以前の資本活動の自由を保障するところに戻すというものではない。社会福祉は資本活動の領域ではない。資本主義社会では例外の領域として形成されてきた。社会福祉における「規制緩和」は、新たに資本活動の領域として編入するものになる（いまの日本では医療と農業も社会福祉と同じように領域として資本に開放する候補にあげられている）。

わが国の社会福祉の過去と現状からすると、領域として資本活動に開放するためには、戦後に作られた措置制度を廃止する必要がある。社会福祉「構造改革」の横断的なポイントは措置制度になる。各分野で措置制度がこれまでの攻防の横断的な共通項になってきたことは以下の各分野ごとの論稿で明らかである。

「措置から選択・契約へ」をキーワードにしてきた政府・財界は、措置制度を敗戦直後の混乱期での緊急対応の産物とし、早晚廃止しなくてはならないものであったが、'80年代になってようやく条件が整って当面の政策課題になったとしてきた。この立論は、「構造改革」のいまの到達点によってジレンマの深みに入り込んできている。

社会福祉「構造改革」のいまの到達点は、これも以下の論稿で明らかのように、社会福祉制度を持続可能にするためと称して低所得者をも含めて自己負担を増やし生活を圧迫するものになってきたし、利用しようとする自己負担がここでも増えて利用できない所得階層が広がっている。介護保険や医療保険が好例である。基盤整備もやかましく指摘されながらも各分野で大量の待機者を抱え、施設利用に数年・十数年かかるようになっていく。社会福祉を日常支えている社会福祉機関・施設と福祉労働者の実態も、措置制度の廃止によって、経営を維持するためには施設・設備と福祉労働者の両方で量的・質的な「節約」をしないとやれないところに追い込まれつつある。「構造改革」＝措置制度の廃止は、一言でいえば社会福祉を破壊する実態が露呈する到達点に立ち至った

ということである。

いまの到達点と実態が意味していることは、「構造改革」は痛みを伴うといったキャッチフレーズも通用しない社会福祉の破壊の表れである。このことを一日も早く多くの国民の共通認識にすることである。そして、表れつつある動かしがたい破壊の実態を掲げて、社会福祉領域の資本活動への開放は、破壊を終着点にまで至らせる事を明らかにする必要がある。

措置制度廃止を使った

「構造改革」のトリック

「構造改革」のいまの到達点と実態の突きつけをとおして国民が共有すべきもう一つの点がある。「構造改革」＝措置制度廃止は混乱期の緊急対策を、条件が整ったので整理するものだという出し方は受け入れやすいし到達点の実態とは直接関係がないようにみられやすい。その上、この間社会福祉はそれまでにない制度を加えたりして多岐に及ぶようになり制度整備が進んだという受け取り方もかなり広くされている。実態を突きつけてもこの点での切りむすびがないと、到達点と実態を明らかにする意味がない。

緊急対策であったことは、当時の混乱と占領軍が危惧した治安問題にもみられるように、そういう面をもって当然であった。問題は、同じ緊急対策であってもどちらを向いてのものであったかによって、条件が出来ても整理の仕方が違ってくる。当時の新しい社会福祉をスタートさせる方向に一致した緊急対策であれば、政府・財界が進めているようなにもない廃止ですませるものではなく、より充実し安定した制度に替えなくてはならないはずである。措置制度についてのいまの政策は、緊急対策であったばかりでなく戦後展開すべき社会福祉と同じ方向を向いていなかったものという扱いになっている。

紙数の関係で結論だけだが、措置制度は緊急対策のようにして作られたが、日本国憲法の定めた公的責任を主軸にする戦後の社会福祉の方向性を備えたものであった。いまの政策がこれを弊履のごとくに廃止するだけということは、いまの政策

が戦後社会福祉の方向をもっているかを疑わせるに十分である。

そこで、これも結論だけになるが、いまの社会福祉「構造改革」は、起点になった臨調『行革』が「戦後政治の総決算」と自己規定したことではっきりしたように、日本国憲法に基づく戦後の社会福祉づくりの追求を放棄し、それに逆行する方向で展開され推進されてきた政策であった。社会福祉の戦後課題が抹消されたことで出てきたのが「構造改革」である。ここをはっきりさせるとすべてがつながってくる。「構造改革」がもたらししている動かしがたい実態は、戦後社会福祉の破壊の産物だからである。この意味づけは重要で、強調しすぎることはない。

〔Ⅱ〕「構造改革」と日本的な構造の行方

自・公・保「構造改革」と “抵抗勢力”の演出

社会福祉の「構造改革」は社会福祉の破壊であることを示すところに来ているというのが、以下の論稿が突きつけている実態から読みとらなくてはならない枢要点である。社会福祉の破壊とはどういうことであろうか。社会福祉の制度やサービスや活動とされてきたものやこれらに関連するいろいろな現象が、社会で薄れやがて消えていくことであろうか。

そうではなく、これらを社会的に維持・再生産する仕組みの中核が取り替えられ変質することであり、わたしも論じてきたので、簡単な繰り返しにとどめる。むしろ、制度・サービス・活動などは今後も増えていく。ただこれを公的責任を主軸に維持・再生産してきたのを資本主義の市場経済にまかせていく。これが「構造改革」が目指しているターミナルである。この取り替えは、表面だけみれば変化に見えないし変質などとはいえないように映る。しかし、市場経済で生存や生活権の内容を確保出来ない人々が社会福祉の領域からもはじき出されてしまうことになる。市場経済に宿命づけられている問題点を、生存権・生活権

から衝いて独自の領域として形成されてきたのが社会福祉であるから、資本主義に一般的な市場経済の一産業分野に編入されるということは、社会福祉の領域ではなくなっていくことに他ならない。「構造改革」がいま進めている破壊はこのことであって、わかりにくさをもっていることに留意して国民の共有する認識に広げる必要がある。

このような社会福祉領域の破壊に関わって扱っておかなくてはならない理論問題がある。

「構造改革」という破壊であるために、旧来の古い構造を破壊するポジティブな破壊として主張するものがあり、受け入れられやすい面をもっている。いまの政権が金科玉条にしている「構造改革」が、遅れた日本的な経済や社会や行政を正す路線とされ、マスコミも応援を送ることで国民世論化されてきた。新自由主義がこれと巧みにセットされているのが日本の特徴である。“小泉人気”を演出してきたのは、マスコミを挙げての“自民党本流の旧勢力との対抗”であり、小泉政権が困難に直面したり正体が表れ始めたりするごとに“抵抗勢力”を使って乗り越えさせてきたこれまでの手法をみれば明らかである。小泉「構造改革」は自民党の古い体質と政策を改革するという演出である。

この演出は小泉・竹中経済政策にも典型的に表れてきた。アメリカ一辺倒と新自由主義の極を特徴にする経済政策は、日本経済は構造的遅れを負っているとして、弱小産業・企業・経済単位を維持しつづけているのがそれだとする。しかも、維持の仕組みの中核をなしているのがこれまでの経済政策であって、これを支え推進してきたのが自民党の古い体質の主流派という設定である。“抵抗勢力”は経済改革にとっても最大の障害になっているので、自民党の古い政治的基盤ごと「改革」しなくてはこれからの「メガ・コンペティション」には勝利できないばかりか参加も出来ないことになる。「規制緩和」による自由な競争に任せて開ける経済が目指され、アメリカへの市場開放も同時に達成されるというわけである。このような構造に取り替えるのが「構造改革」の中身に他ならない。

「構造改革」自壊の予兆

この演出は成功裡に進んでいるようにみえる。しかしいま重大な局面を迎えつつあるようである。

新自由主義によって経済構造の日本的な遅れとされている構造は、少し前までは「日本的な経営」として国際的にも羨望の的とモデルにされてきていた。これが一転して遅れになり克服のターゲットになり、実行に移されている。生涯雇用制度は長期不況もあって就職・退職の双方で解体してきている。年功型賃金体系も今春闘で公然化してきたように、賃上げは問題にならなくされて定昇制が主な論点になり今年を通しての論議が約束された。本工による企業内労働組合も、生涯雇用制度の解体によって基盤が縮小して影響力を弱めている。賃上げより雇用確保ということで進めてきた労組活動も、いずれもが確保されないし、定昇制まで危うくされる状況で、労資協調の梯子そのものがはずされてきている。企業内労組の展望も閉ざされてきている。

「日本的経営」だけを例にしたが、経済の「構造改革」が行き着きつつあるのは、日本的構造の破壊である。では、これに替わるどのような構造が作られつつあるのか。目指されているのは構造と言えるようなものではない。「規制緩和」で自由な資本蓄積競争を利することに収斂していく方法・手段のシステムであり、これが政治・社会・文化などの領域にも及ぶといったものになる。全体としてはアナーキーなものになることが予測される。弱者を排除し強者・勝者のみで作るこの社会は、いま行なわれている不良債権処理の政策に象徴されるように、弱者を葬りながら他方で不断に敗者・弱者を作り出す仕組みである。目指しても到達できない社会なので替わる構造がないことになり、だから破壊のみと同じである。自・公・保「構造改革」は、このような理論分析によっても破壊に他ならないことが明らかになる。

社会福祉の場合の日本的なもの

経済の領域で一步先に鮮明になりつつある「構

造改革」の以上のような正体は、社会福祉領域でも無縁でないばかりか見過ごすことが出来ない。

いま進行させられている社会福祉「構造改革」が破壊に他ならない根拠としては二つの点を指摘してきた。一つは、以下の各分野についての論稿で明らかにされているように、事業体・労働・諸活動といった社会福祉の実体に当たるものが、これまでのようではいずれも立ちゆかないようにされてきている。社会福祉の破壊である。もう一つは、社会福祉の領域が、市場経済の仕組みでは弱者になり排除される人々の人権・生存権保障を追求する場ではなくて、市場経済と同じように排除する場に変質してきていることである。社会福祉領域の解体であり社会福祉の破壊である。

しかし、この場合も、社会福祉の遅れた日本的な仕組みが破壊されるのであって、だから改革であるという言い方は可能である。戦前・戦中の日本の「社会事業」は、公的責任を否定して国民の自助・相互扶助と民間社会事業で対応させてきた。その際、民間社会事業については、国や自治体の財政補助を行なう場合でも公的責任の発生につながらないようにしながら、他方で国家統制の下に置く方式を、戦中にはますます強化してきた。権力・官僚統制による社会事業における公私癒着は、日本的な遅れた構造ということが出来る。この構造の克服は戦後の社会福祉の出発点に据えられたものであった。構造改革の名に値する。

このような経過を使いながら、いま廃止を推進しつつある戦後の措置制度も社会福祉の日本的遅れの構造を引きずってきたものという立て方は、日本に特異な構造ということも利用しながら現に行なわれてきた。そもそも、日本的なものなら何でも遅れているわけではない。このような思考方法は新自由主義によって持って回られているだけである。

措置制度の実態としては、なお権力・官僚統制がみられるのは確かである。しかし、戦前・戦中の国家統制の構造と戦後の措置制度とは互いに対極に位置する逆の構造である。前者は公的責任否定の構造であるのに対し、後者は公的責任の原理・原則を戦後当初の条件の下で具体化したもの

だからである。両者をみるのには、構造の基本のところでは捉えるのではなくてはならない。したがって、敗戦直後の戦中・戦後構造の克服と措置制度の廃止とは、公民間の関係として形式的にのみみると似たところがあるが、日本的な構造の克服でも基本方向が逆になってくる。

戦中・戦後構造の克服は、公的責任を社会福祉の主軸に据えることによって社会福祉の領域をはじめて設定したものだが、措置制度の廃止は、社会福祉の領域から公的責任を撤退させることによって、似て非なるものに変質してしまうものだからである。措置制度廃止の方は、遅れた日本的な構造克服の美名に隠れて、社会福祉を破壊するものである。

このことは、経済の「構造改革」で取って替わる仕組みを検証したのと同じ手法を使うといっそうはっきりする。

いまの社会福祉「構造改革」は、公的責任の撤退を目指したものであるので、戦前・戦中の社会事業の構造に逆戻りさせるもののようである。目指す構造の基本のところではそのとおりである。しかし、社会福祉「構造改革」は戦前・戦中への復古ではない。取って替えようとしている構造の構想が違っている。

社会福祉における公的責任の空白を、戦前・戦中のように国家統制下に直接編入した民間社会事業で埋めるのではない。いま目指しているのは、この空白を市場原理で埋めるというものであり、社会福祉でも市場原理の構造が取って替わるというものである。さきの経済の検討で予見されたような、構造そのものの解体といったアナキーなものではない。また、経済の場合は日本的な構造の破壊によって羅針盤のない航海のような迷走を始めているのだが、この点も社会福祉の場合は違う。

社会福祉の「構造改革」は、日本的な構造は破壊しようとしているが、市場原理の構造に替えようとしている。ただしこれは模索で、経済と同じようにアナキーな構造なき状態になる可能性も十分ある。

おわりに

本号の特集の大事なねらいとして、社会福祉「構造改革」の“現在地”がもたらしている反国民的な実態を明らかにするとともに、それに止まらず「構造改革」克服のためにも対置する国民の社会福祉将来像の素材提供なり示唆なり提起を試みるということがあった。

以下の各分野の論稿では、分野の特徴や到達点の違いもあって、この課題への取り組みも揃ったものにはなっていない。本稿がこの点を補えれば一番いいのだが、今回はそれが出来ない。わたしの関心中心に二点だけを書き留めておく。一つは、日本の社会福祉の実情を踏まえて、非営利・協同を具体的な構想として研究し実践していくことである。もう一つは、地域単位あるいは基礎自治体単位の行政と住民の共同の社会福祉計画をつくり実現していく方途を探っていくことである。他日を期したい。

(さなだなおし・総合社会福祉研究所理事長)

特集

「改革」をのりこえる社会福祉の将来像と全体像

転換する障害者福祉制度

——支援費制度の実施とこれから

二見清一

■スタート直前に露見した支援費制度の本性

○制度の根幹をくつがえす居宅介護上限設定の提案

制度の発足直前になって、思わぬ形で支援費制度が世間の注目を集めることになった。テレビのニュースでも厚生労働省を取り囲む障害者の姿が映し出され、一般紙でも大きく報道されたうえに、社説にも取り上げられた、居宅介護（ホームヘルプ）利用時間への上限設定問題である。

厚労省が「障害者のニーズに応じて支給量を決定する」「一元的なサービス利用の上限は設定しない」という、これまで繰り返し主張してきたことを土壇場で翻し、補助金の配分基準として全身性障害者でも1日平均4時間という、その生活実態からかけ離れた支給基準を示したため、都道府県や市町村のとまどい以上に、障害者団体は怒り、そして行動した。いくら厚労省が「あくまで補助基準であり、市町村の支給決定を制約するものではない」と主張したところで、市町村では事実上の上限か、または支給決定の目安にすることは明らかであり、詭弁は通じない。上限設定（厚労省が云うところの「補助金配分基準」）は支援費制度の根幹にかかる部分であり、障害者団体ばかりか自治体やマスコミも含め、その反応は厚労省の

予想を超える速さと強さで押し寄せたため、あわてて激変緩和のための経過措置を云いだし、坂口厚労相が記者発表するも、根本的な解決になっていないと障害者団体は納得しない。結局ぎりぎりの段階で「当面は現行補助額を確保する。今後の利用状況等を見ながら、利用者も含めた検討委員会を設置し、国庫補助基準・地域生活支援のあり方等を検討する」という内容で決着した。史上初ともいえる障害者団体の共闘による、歴史的勝利と自己評価する団体も多い。

年明けから1月28日の全国課長会議までの混乱は、なぜ今更こんなことをという疑問の声も多かったが、今この時期に云い出さなければならなかった事情も見え隠れし、詳しくは後述するが、上限問題という表層のみで勝った負けたを論じていると、社会保障解体攻撃の本質を見逃してしまいかねない。

支援費制度に話を戻すと、1月の課長会議で示された内容は、区市町村からすれば他にもたくさん重大な変更点があり、制度開始2か月前にとんでもないという中身になっている。市町村の闘い（？）の相手は未だ実体が定まらない制度と時間である。

○一枚岩ではない国の支援費制度準備室

この期に及んで制度の基本的な部分を変更する厚労省の問題は、支援費制度準備室の体制の問題

によるところが大きかったと云えるだろう。準備室は主に支援費基準・利用者負担・市町村事務の3つのチームから構成されており、それぞれが有機的に機能しきれなかったうえに、市町村からの研修（派遣）職員も少なく、市町村事務の実情に長けていないなかでの準備に加え、関係団体・機関からの様々な働きかけに政治家も絡んでの状況となると、準備室内で利害が対立することもあったのではと想像してしまう。もう一つ地方分権のことも考慮しなければならない。支援費制度は地方分権法成立後の最初の大きな制度改革となったが、地方分権法前の介護保険制度導入時のように、国が手取り足取り指導しながら組み立てるわけにもいかなかったわけで、一方的に準備室を責めにくい気もする。

しかし、実際にこの制度を動かし、日々障害者と接しながら仕事を進めていくのは市町村である。その市町村は、少ない情報（課長会議資料やQ & A集）の中から目を皿のようにして読みとり、わからないことは都道府県を通して質問しながら準備作業を進めてきたのである。質問に対する回答の遅さもさることながら（とうとう回答のなかった質問もあったが）、なんの前振りもなく様式や考え方を変更されてしまうと、もうとてもでないが対応できないことも出てくる。障害者団体や関係施設の話しを聞いて修正することは否定しないが、ならば市町村の意見も直接聞いて、その声が制度に反映されていれば、もっと使いやすい制度にすることができただろうと思うと残念でない。

○変更点の整理

すでに周知の内容であるかと思うが、1月の課長会議資料の中から重要と思われる変更点を整理しておきたい。その際、①要望に応じて変更されたもの、②厚労省側の都合で変更されたもの、③これまでの内容を詳細に示したものの、④要望はあるが変更されなかったもの、という4つの視点で整理する。

まず「要望に応じて変更されたもの」であるが、居宅介護における日常生活支援とその他区分との

併給の取り扱いである。日常生活支援を利用する場合は身体介護・家事援助との併給は認めないとされていたが、日常生活支援を提供している事業者がサービス提供できない時間帯に、他の事業者から身体介護等の提供を受ける場合は、支援費として算定してよいとなった。これは全身性障害者の関係団体から強く要望の出ていたもので、同一の事業者は認めないとしながらも、結果的には併給を認める形になっている（日常生活支援と移動介護は同一事業者で算定できる）。支給量を決定する市町村にとっては大きな変更点であり、予算面でも影響を受ける中身である。もうひとつ、施設支援に係る重度重複障害者加算の新設があげられる。重度施設という施設類型の廃止については早くから打ち出されていたが、重度者を受け入れている施設から、区分A単価でも経営が成り立たないと単価の見直しが求められており、単価の改定とは別枠の新たな加算項目として提示されたものである。3種以上の障害を重複するものという扱いになっているので、どの程度の対象者数なのか把握しきれていないが、予算面はもちろん、多くの市町村でシステム開発に携わっている職員は今頃になってと頭を抱えることとなった。

次に「厚労省側の都合で変更されたもの」としてあげられるのは、まず居宅介護事業者の指定基準緩和である。なかなか進まない事業者指定の状況を考慮し、民間事業者の参入促進のため、介護保険法上の指定訪問介護事業者が支援費の指定居宅介護事業者になる場合に特例要件を設け、介護保険法上の指定を受けていることをもって、身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・児童福祉法各法上の指定基準を満たしているものと判断し、各法上の指定を行ってよいというものである。また従業者やサービス提供責任者も介護保険と兼務可能となり、上乗せ配置が不要となった。確かに参入促進にはつながると思われるが、最初からこの取り扱いをすることは考えられなかったのだろうか。結果的に早い段階で事業者指定を受けていた指定訪問介護事業者は余計な手間がかかったということになる。また事業者に対して様々な働きかけをしていた市町村も同様である。いつも思うこ

とであるが、正直者が馬鹿を見るようなやり方だけは避けてもらいたい。他には施設訓練等支援費における公立施設の減額があげられる。地方公共団体が設置する施設は、所定額の1000分の965とされた。これも厚労省の「支援費は障害者個人に対して支給するものであり、施設に対して支給するのではない」というこれまでの主張を翻し、同一種類の施設は一つの単価でという当初の考えから大きくかけ離れたものになった。このマイナス3.5%の根拠は示されていないが、おそらくは民改費加算相当分の減額と思われ、これが公立施設の民営化（委託ではなく委譲）に拍車をかけるかどうか、今後注視が必要である。施設訓練支援費では、定員規模の見直しも影響が大きい。当初は「小規模」「標準」「大規模」の3類型であったものを「標準（入所41～90、通所21～60）」を「標準1（入所41～60、通所21～40）」と「標準2（入所61～90、通所41～60）」に分けた。「標準」の支援費基準額は「標準1」が引き継いだため、標準2に該当する施設は、支援費収入を当初見込みから下方修正する必要に迫られた。厚労省が巧妙であるのは、もともと「標準」に該当する施設の大半が「標準2」に分類される施設であり、この結果として施設訓練等支援費に掛かる予算を大幅に削減することができるのである。逆に施設側にとっては大打撃であることは言うまでもない。

3つめの「これまでの内容を詳細に示したもの」はたくさんある（市町村の立場からすればまだ聞きたい、示してほしいことがたくさんある）。主なものとしては、居宅介護における移動介護を決定する際の身体介護を伴うものと伴わないものの取り扱いの考え方や、利用者負担額の扶養義務者の取り扱い（夫婦のみの世帯で二人とも障害者の場合、一人が複数の障害者の扶養義務者となる場合など）、支給量や障害程度区分を変更した際の始期などである。これらは主に資料とともに配布される「支援費制度関係Q & A集」から読みとれるものが多い。ところがこのQ & Aで示された内容が変更されることがあるので困る。国の関係者から聞いた話によると、このQ & Aは前述した支援費準備室内のそれぞれのチームが作成する

のだが、横の連携が十分でなく、例えば支援費基準チームが作成したQ & Aに市町村事務チームが問題ありと判断しても、調整が間に合わず配布されてしまったことが実際にあったようだ。結果的にあとから変更されたり、追加的な釈明がされたりすることになる。またQ & Aが頻繁に出されるわけではなく、課長会議やその後というタイミングを見計らって出されるため、市町村としては知りたいことの回答がなかなか得られないという問題もある。

4つめの「要望はあるが変更されなかった」ものとしては、居宅介護の加算項目として「早朝・夜間」「深夜」の他に「日曜・祝日」「年末年始」を新設することや、旧措置者のみなし区分Cとして位置づけられた施設訓練等支援費基準額を区分Bに変更すること、身体障害者手帳を取得できない高次脳機能障害者などを支給対象に加えることなどが、実現されなかった大きな問題として残っている。これらについては関係団体との連携の中で、引き続き厚労省に対して要請を行っていく必要がある。

さらに解明が必要な事項としては、居宅介護の支給範囲や不適切事例などがあげられる。また居宅受給者証を2つの法で持った場合（重心の方が知的の短期入所と身障の居宅介護というように、両方の支給決定を受けることがある）、利用者負担額の上限管理をどのように考えたらよいのかも示されていない。身障と知障の相互利用の取り扱いや、変更が検討されている各種様式等も示されなかったので、市町村の事務担当者としては頭の痛いかぎりである。

○障害者ケアマネジメントの崩壊 —相談支援事業の一般財源化—

直接制度との結びつきは少ないものの、障害者の生活に大きな影響を及ぼすのが、相談支援2事業の一般財源化である。居宅介護の上限設定ほど騒ぎ(?)にはなっていないが、問題の深刻さはこちらも同レベルである。相談支援事業が支援費制度の中で制度として位置づけられなかったこと自体が問題なのだが、これまで地域での障害者相