

介助実態から見た介助システムの現状と課題

— 長時間介助派遣を実施している事業所の事例分析から —

南 館 こず え

要約

2006年より障害者自立支援法が施行された。同法によって、実施された福祉サービスの再編は、障害者に限らずサービス提供をしている事業所にも大きな影響を与えている。本論は、24時間ホームヘルパーを派遣している事業所Aからの協力を得、長時間介助体制に対する障害者自立支援法が与えた影響を分析することを目的とした。

事務所Aは自立支援法の報酬単価が下がったことを受け、給与規定の改定を実施した。新給与規定は、従来よりも引き下げられ、離職する者が出た。長時間介助は、3つの介助パターンによって提供されてきた。1つ目は、一定の時間に定期的介助に入る介助者群、次に1日10時間以上連続した介助を提供する介助者群、最後に介助体制の変更や緊急時に対応する介助者群であった。3つの群ともに、様々な時間帯での介助派遣や過密スケジュールになっている事が明らかになった。この背景には、第2群の担い手の減少がある事が明らかになった。

キーワード 障害者自立支援法、重度訪問介助、障害者の地域生活、自立生活センター、長時間介助

目次

1. 研究の背景と目的
 - 1.1 障害者自立支援法施行とその後の展開
 - 1.2 障害者自立支援法での介助制度
2. 長時間介助派遣の実態と障害者自立支援法の影響
 - 2.1 調査の対象と方法
 - 2.2 事業所Aにおける障害者自立支援法施行の影響
 - 2.3 長時間介護派遣の実態
3. 考察
 - 3.1 自立支援法が長時間介助に与えた影響－2006年3月と2007年3月の比較から
 - 3.2 長時間介助の制度設計で必要な事
4. おわりに

1. 研究の背景と目的

1.1 障害者自立支援法施行とその後の展開

障害者施策は、この数年で大きく仕組みが変わった。これには、障害者自立支援法（以下、自立支援法とする）が大きく影響している。同法については、2006年4月より福祉サービス利用に対し原則一割負担を障害者から徴収する応益負担が始まり、10月から全面的な施行となった。

自立支援法は、施行直後からその法律に対し様々な対策や緊急措置がとられている。まず、福祉サービス利用に対する一割負担の導入については、2009年度末までの軽減策が導入されることになり、収入が概ね600万であれば4分の1までの利用料負担になった。またこの後、2007年2月に「障害者自立支援対策臨時特例交付金」が決定し、2008年度末まで各種特別対策事業が実施されることになった。さらに同年12月、与党の障害者自立支援に関するプロジェクトチームが自立支援法の「抜本見直し」のための報告書をまとめ、緊急措置として特別対策事業に新たな事業が加わった。自立支援法の見直しのための与党チームによる報告書は、「1. 利用者負担の在り方、2. 事業者の経営基盤の強化、3. 障害者の範囲、4. 障害程度区分の見直し」等、9項目にわたっている^[1]。与党から見直しの方向性が多岐に渡っている事からも明らかなように、法律の見直しは多岐に渡り、円滑な実施とは言いがたい状況にある。

1.2 障害者自立支援法での介助制度

自立支援法では、居宅介護は身体介護、家事援助、通院介助、行動援護、重度障害者等包括支援と重度訪問介護の類型で提供されることになった。長時間介助を必要とする身体障害者は、重度訪問介護として支給決定されることが一般的となり、支援費での日常生活支援と移動介護が重度訪問介護に移行した形になった。自立支援法によって、障害程度区分がサービス類型ごとに決められることになり、重度訪問介護は障害程度区分4以上でかつ、二肢以上のマヒがあること、「歩行・移乗・排尿・排便のいずれもが調査項目でできる以外」である事^[2]と、これまでの日常生活支援と比べると利用対象者は狭められた。

介助者については、身体介護、家事援助、通院介助についてはヘルパー 2級以上を原則とし、3級等は減算されることになった。重度訪問介護については、介助者に対する研修が課されることになった。基本は10時間研修となり、区分6の介助ではプラス10時間、計20時間の研修となった^[3]。支援費制度での日常生活支援でも研修が課されていたため、この点に関しては同様の扱いと言える。

報酬単価については、身体介護と家事援助は1時間半で5,800円と2,250円となった。身体介護は3時間、家事援助は1時間半を超える部分については「市町村が特にやむをえない事情があると判断」することになった。この基準以上の介助利用は可能ではあるが、市町村が「特にやむをえない事情」であるかを判断する事になった。この基準導入については、問題が生じている。例えば、地域で自立生活をしている知的障害者は、これまで1時間半を超え、家

事援助の区分での支給決定を受けていた。しかし支援法移行は、一律に1時間半の支給決定となる等、必要な介助時間が確保しにくくなっている。

重度訪問介護は、支援費での30分単位で一律に報酬額が上昇する仕組みを改め、1日あたり3時間を越える支給決定を基本とし、8時間を区切りにした。障害程度区分4と5については、12,400円となり、支援費の日常生活支援と比較すると10.8%減となった。区分6は、13,330円で、同じく日常生活支援と比較すると4.1%減、「著しく重度の者」は14,260円で、2.6%増となった。8時間を越える介助派遣については、「管理コストが逡減することを踏まえ、8時間までの報酬単価の95%相当額を算定する」とした^[4]。

自立支援法は、利用者負担の導入の是非について報じられる事が多く、この点のみが課題であると捉えられる向きがある。しかし、同法による福祉サービスの再編は、障害者に限らずサービス提供をしている事業所にも大きな影響を与えている。特に、報酬単価の引き下げはサービス提供を行う事業所に対し、課題となっている。本論では、地域生活をしている長時間介助を必要とする身体障害者の介助に焦点をあて、自立支援法が与えた影響について分析を試みることにする。長時間介助を課題とするのは、施設ケアから在宅ケアへの展開には、最も重度の障害者が地域で生活するための基盤、24時間連続したホームヘルパーによる介助の確立が必要となるからである。どのように制度を活用し、長時間介助の体制をつくるかについては、立岩真也らによる『生の技法—家と施設を出て暮らす障害者の社会学』で支援費以前の状況が詳しく解説されている^[5]。しかし、長時間介助については、どのような担い手がどのような介助パターンで、長時間の介助を支えているのかについて、踏み込んだ分析はない。そこで、長時間介助の実態分析に焦点をあてることにした。本論は、長時間介助制度の構築に向け、その制度設計の一助となると思われる。なお、渡辺浩美・人見朋子「24時間ホームケア」^[6]では、24時間の在宅サービス、特に夜間の訪問介護の潜在的ニーズ分析を試みた研究はある。しかし、介護保険法の改正を受け2006年から「夜間対応型訪問介護」が創設されたこともあり、巡回型でのサービス提供が原則となっている。本論は、滞在型でのサービス提供でなければ、地域での自立した生活が可能とならない重度の身体障害者に焦点をあてている。したがって、本論で長時間介助派遣と言う場合、24時間連続したホームヘルパーによる介助の事を言う。

2. 長時間介助派遣の実態と障害者自立支援法の影響

2.1 調査の対象と方法

関東の都市部にある事業所Aは、2002年に障害者が中心になり立ち上げたNPO法人である。事業所Aは、介助者派遣事業の他、自立生活センターとしてピアカウンセリング、自立生活体験プログラム等の事業を行っている。

自立生活センターは、意思決定を行う責任者が障害者であること、意思決定機関の半数が障害者で構成されていなければならないという加盟要件がある。対象となった事業所も、同様の組織構成となっている。障害者自立生活運動は、1970年代にアメリカカリフォルニア

州カリフォルニア大学バークレー校の障害をもつ学生が、介助を積極的に活用し社会参加し、自分自身の生活を自分で決めてデザインすることを「自立」として新しく定義し直し、障害者自身による権利保障運動として広まった。地域での生活を可能とするために、障害者自身が事業所を立ち上げ、運営の担い手となり、介助派遣等の事業を実施している。アメリカの自立生活センターで学んだ日本の障害者が、日本でも同様のセンターを開設し、全国に広まってきている。1991年には全国自立生活センター協議会が発足し、現在の加盟団体121箇所の自立生活センターがある^[7]。

今回の調査は、2008年2月から4月にかけて、事業所Aに6回の訪問を行った。事業所と24時間介助制度を利用している障害者B氏に協力を依頼し、過去3年間の介助派遣の実績を介助者名を伏せた状態で、閲覧できる事になった。訪問の前半は、介助派遣実績の閲覧を行い、後半は介助者派遣のコーディネート業務を行っているコーディネーター、障害者スタッフへの聞き取りを行った。最後の訪問の際に、B氏にも聞き取りをすることができた。

2.2 事業所Aにおける障害者自立支援法施行の影響

(1) 事業所Aで実施された給与改定

自立支援法の施行後、居宅介護の報酬単価が引き下げられたことを受け、事業所Aはどの程度の減収になるのかを試算した。支援費制度から自立支援法への移行では、重度訪問介護の報酬単価引き下げが問題になっていた。特に、長時間介助派遣を行っている団体にとっては、この問題は大きいものだった。事業所Aでは、前年度と比較すると減収額16%になる事がわかった。まずは、経費削減に取り組んだが、3ヶ月で約100万の赤字が予想できた。2006年8月の時点では、赤字となっても人件費を下げずに現状維持で「いけるところまで行こう」という結論になった。しかし、人件費の削減を避けることができないという結論になり、12月にそれを職員や介助者に報告することになった。

同時に、事業所Aは、2002年の開設以降介助者の労働環境整備が課題になっていた。2004年8月、厚生労働省労働基準局長は「訪問介護労働者の法定労働条件の確保について」を通知している。介護保険法施行以降、訪問介護を実施する事業所が増加したが、賃金、労働時間等の法定労働条件が確保されていない事業所があるため、事業所に改善を求める通知であった^[8]。

事業所Aは、給料規定を介助派遣という他の労働とは異なる点の多い勤務の特徴を踏まえ、法定労働条件を確保できるように改定しなければならなかった。事業所から障害者宅への介助者の移動時間を労働時間にし、給料改定をする必要があった。訪問介護の業務は、障害者と介助者の一対一対応（入浴など介助者が二人で入る例外はある）でシフト予定が組まれる。介助者の体調不良などで障害者への介助が提供できない時には、必ず、別の介助者がそのシフトの穴を埋めなければならない。障害者の地域生活は、介助者不在では成り立たないため、必ず介助派遣をする必要がある。そのため、介助者にとってはシフト変更の依頼を受け、予定されていた時間以外の派遣に対応することもある。居宅介護に従事している介助労働が不

安定であると言われるのは、ここに原因がある。

事業所Aは、最初に、介助者の給与体系の整備に着手した。2006年12月、事業所Aに登録している介助者に対し、給与体系の見直しを行った事を文書で伝え、説明会を行うことを知らせた。新給与体系は、次のような改定となった。

- ①基本給を明示し、移動手当、深夜割増手当を整備したこと
- ②研修期間中の給与基準を明示し、それぞれ移動手当、深夜割増手当を整備したこと
- ③「月間勤務時間別手当」を導入し、月80時間以上介助業務に入った介助者に手当を保障すること
- ④「勤続年数別手当」を導入し、6ヶ月以上介助業務に携わる介助者に対し基本給に対する加算をすること
- ⑤年末年始に介助業務に携わる介助者に対し加算をすること

以上の点を明文化し、介助者に示している。新給与基準により、介助者が1時間あたり受け取る金額は、日中（8時から18時）は1時間あたり50円、引き下げられることになった^[9]。介助者が従来給与として得ていた金額に近づける努力をしたが、労働環境整備のためにはこの引き下げはやむを得ない選択となった。

事業所Aは、常勤専従の給与改定にも着手することにした。介助派遣業務では、非障害常勤専従は、シフトに変更が生じ他の介助者では対応できない時に、シフトの穴を作らないために自らを介助者として派遣する。つまり、通常の事務所でいう事務作業以外の業務が突然発生することになる。また、登録している介助者で土曜日や日曜日にシフトが埋まらない場合、介助者として業務に入らなければならないこともある。このことから、残業が多く、休日がとりにくい勤務となってしまう事が多い。これまでの給与規定では、障害常勤専従、非障害常勤専従は共に各種手当を含めると月額22万円が保障されていた。しかし、改定後は、残業勤務や休日勤務への加算手当を保障するために、基本給を16万円に下げざるを得なくなった。基本給に対し、住宅手当、扶養手当、勤続年数手当に加え、時間外での介助業務に対する加算を整備した。この改定を2007年1月に発表した^[10]。

（2）給与改定、その後

事業所Aで実施された登録介助者と常勤専従の給与改定に対し、非障害常勤専従に影響がでることになった。この当時、7人の非障害常勤専従が勤務していた。給与改定前後に、5人が離職した。離職の理由としては、2名は出産のため、1名は以前から希望していた職種に採用が決まったという事だった。残りの2名は2007年1月に、離職の意思を事業所Aに伝えた。給与改定が原因になったという理由だった。

また、同時期に、介助派遣を受けていた複数名の障害者が、事業所Aからの派遣を辞め、他事業所との契約をすることになった。この時、派遣に入っていた介助者も、一緒に他の事業所に移り、この中には先ほどの2名の非障害者常勤専従も含まれていた。移っていった先の事業所は、事業所Aよりも時給が高い事が後に明らかになった。

居宅介護報酬単価の引き下げを受け、給与改定に踏み切らざるを得なかった2007年1月以

降、事業所Aでは登録介助者、非障害常勤専従の中から、離職したいと申し出た者が出たために、2007年1月から5月は3月をピークに介助者の異動が頻繁にあった期間となった。長時間介助派遣を担っていた者を含め、多数の介助者が離職したため、事業所Aではインターネットを含む複数の求人広報誌への介助者募集広告の掲載、地元駅前を中心に沿線の近隣駅前のビラまき、馴染みの店等での張り紙、福祉系専門校・大学への求人など、可能な限りの手を尽くして、介助者募集に奔走した。しかし、5名の常勤専従の介助者が抜けた補充は、非常勤の登録介助者から専従介助者になった2名だけだった。

2.3 長時間介護派遣の実態

事業所Aが実施している長時間介助派遣の実態分析をするためには、自立支援法以降最も介助者不足となった給料改定以降の実態とそれ以前の支援費制度との比較をする必要がある。介助者のシフトを組む業務をしているコーディネーターへの聞き取りでは、もっとも介助派遣が困難となったのは2007年3月であったという実感だった。離職したいと申し出た人たちが、1月から離職しはじめ、新旧介助者の入れ替わりとなった時期である。

障害者B氏への派遣実績を2007年2月と3月とで比較すると、2月はB氏への介助派遣時間は711時間、3月は809時間であった事がわかった。24時間介助派遣に上乘せされている時間は、新しくB氏の介助に入る介助者に対する研修時間と一致し、2月の研修は10回、3月は20回の研修を実施した事が影響している事が明らかになった。コーディネーターが最も多忙だったと実感していた3月は、B氏の介助派遣だけでも20回もの研修が行われ、介助者の入れ替わりが激しかった時期の介助派遣実態を分析するには、3月をターゲットにするべきであると判明した。

事業所Aでの研修は、新しく入ることになる介助者と研修を実施する介助者（非障害者常勤専従が研修に同行することが多い）の二人で、実際の介助の場で実施される。自立生活センターの介助派遣では、障害者が介助者に指示をし、介助を提供する。そこでは、障害者から指示されたように介助する事が求められる。介助者は、先回りして介助をしてはいけないし、指示にない介助をすることは禁じられている。これは、日常生活の介助において、障害者の自己決定を保障することを徹底させるためである。研修では、言葉で指示された事が実際にはどのような介助内容になるのかを具体的に学ぶ機会になる。

以下において、B氏への介助実績について、2007年3月と1年前の2006年3月の介助実績を分析する^[11]。

(1) 2006年3月のB氏への介助実績

B氏は、移動・食事・排泄等、すべての動作に介助が必要である。全身の筋力低下が生じているため、細かな動作を含め日常生活全般、例えば髪の毛を掻き上げる、手の位置を変える、顔の角度を変える等の介助が必要になる。自立支援法では、重度訪問介護で約600時間の支給決定を受けている。この時間数は、2006年3月の支援費での支給決定時間から変わっていない。B氏は、24時間介助を実際に活用していることから、住んでいる自治体に24時

間介助を保障するように交渉をしているが、実現していない。したがって、支援費から引き続いて自立支援法施行以後も継続した課題になっている。自治体は財政難を理由にして、支給決定の時間を増やそうとしていない。そこで不足部分は、B氏の自費と事業所Aの持ち出しになっている。

B氏への2006年3月の介助実績は、次のようになる。

- A. 総介助提供時間 — 773時間
- B. 研修回数 — 6回
- C. シフトに入った介助者の人数 — 18人
- D. 介助者の資格取得状況

B氏の介助に入っていた18人のうち、ホームヘルパー 2級以上の資格所有者は、3名であった。ホームヘルパー 2級所持者が、1人。看護師所持者、2名であり、その他の介助者は日常生活支援の業務に入る前に、日常生活支援の研修を受けた者が多い。支援費制度以前から介助に入っていた介助者もいたため、みなし認定されて介助業務を続けている人もいた。この事から、介助業務に携わるために、事務所による研修を受け、事務所で養成された介助者が多い事が明らかとなった^[12]。

- E. 介助者別 介助時間

登録介助者と常勤専従の1ヶ月の介助提供時間は表1のようになる。

表1 2006年3月 介助者別介助時間

介助者1	3.5時間
介助者2	6時間
介助者3	9時間
介助者4	9.5時間
介助者5	10時間
常勤専従6	10時間
介助者7	14時間
介助者8	18時間
介助者9	19.5時間
常勤専従10	21時間
介助者11	29時間
常勤専従12	54.5時間
介助者13	71時間
介助者14	73.5時間
介助者15	77.5時間
介助者16	93.5時間
介助者17	106時間
介助者18	147.5時間

- F. 泊まり介助回数

介助者別の一ヶ月泊まり介助の回数は、表2のとおりである。

表2 2006年3月 泊まり介助回数

常勤専従12	1回
介助者4	1回
介助者17	1回
介助者14	3回
介助者13	6回
介助者15	6回
介助者18	13回

G. 介助者のパターン別のシフト状況

B氏への介助派遣は、24時間を5つに分け、介助者シフトを組んでいる。

23時から 9時まで 10時間介助 —— 区分1

9時から13時まで 4時間介助 —— 区分2

13時から18時まで 5時間介助 —— 区分3

18時から21時まで 3時間介助 —— 区分4

21時から23時まで 2時間介助 —— 区分5^[13]

しかし、介助者の予定がこの区分どおりにあてはまる事はなく、コーディネーターは、複雑なパズルを組み合わせるように介助者のシフトを作成する。

当時の介助実績を介助者別に整理すると、3つの群に分かれる事が明らかになった。

a. 第一の介助者群

表1の介助者1から介助者11までは、1ヶ月の介助提供時間は30時間未満である。常勤専従を除くこの介助者のタイプは、週に一度、もしくは月の前半と後半、定期的に介助に入っていた。この群は、泊まり介助はしていない。1ヶ月の介助時間をみると、ほぼ同じ時間帯で変動なく、介助していたことがわかる。一回の介助時間は2時間半から3時間が多く、介助者8のみが一回の介助時間が6時間であった。介助者8の派遣時間は、区分3にほぼ一致する。その他の介助者は、2時間から3時間の区分を週に一回程度の割合で担っていた。第一のパターンは、定期的（○曜日に○時間）に介助に入っていた群となる。

b. 第二の介助者群

表1の介助者13から介助者18は、介助を主要な仕事にしている非正規雇用者で、いわゆるフリーターと言われる人たちである。このタイプの介助者は、あらかじめシフトに入ることができない時間帯をコーディネーターに伝え、介助に入る時間をできるだけ多く確保していた。介助者14は、泊まりの介助を希望していなかったため、日中での長時間介助に携わっていた実績が残っている。朝9時から18時まで、もしくは21時まで連続して介助に入っていたパターンが多く、10時間を越えて介助の業務に入っていた。つまり、区分2から区分3まで、日によって区分4まで結合した時間帯を担っていた。この他の介助者も、泊まりを含め、10時間程度連続して介助に入っていた実績が残っている。つまり、区分1を担当していた。特に、介助者15と介助者18は、泊まり専門とした介助者であった。二人で、1ヶ月の泊まり介助の約3分の2を担当していた。介助者13から介助者18による1ヶ月の総介助時間は、569時

間で、全介助時間の73.6%を占めていた事になる。このように第二の群の介助者は、非正規雇用で長時間連続した介助を担っていた人たちとなる。

c. 第三の介助者群

常勤専従の3人は、介助者がシフトに入ることが出来なかった穴を埋めるために、介助業務をしていた。事業所Aは、シフト表を作成する時に、常勤専従に対して月に介助に入る最低時間数のノルマを設けていない。むしろ、できるだけ介助に入らないように、シフトを組むようにしていた。それでなければ、急なシフトの変更に対応できないためである。3人の介助時間を合計すると、74.5時間の介助時間となる。

常勤専従が介助業務に携わった74.5時間の内、19時間が研修時間で、残りの55.5時間は常勤専従自身による介助派遣であった。表1の介助者13から介助者15までは、70時間台の介助時間であった事を考えると、このパターンでシフトに入る介助者、ほぼ一人分と同等の労働時間であった事が分かる。この事から、2006年3月時点においても、介助者が不足し、その不足を常勤専従が埋めていた事が明らかになった。3つ目のパターンは、常勤専従によって担われていた群となる。

(2) 2007年3月のB氏への介助実績

B氏への2007年3月時点の介助派遣実績は、次のようになる。

- A. 総介助提供時間 — 809時間
- B. 研修回数 — 20回
- C. シフトに入った介助者の人数 — 18人
- D. 介助者の資格取得状況

実際に介助業務に従事した18人のうち、ホームヘルパー2級以上の資格取得者は、2名であった。看護師が1名。ホームヘルパー2級取得者が、1名であった。この他の者は、研修を受け、支援費制度で日常生活支援の研修を受けて介助者となった者、重度訪問介護の研修を受けた者、もしくは支援費以前からの介助者でみなし認定を受けた介助者であった。1年前と同様に、従事者の資格取得率は低く、事業所Aで研修を受け養成をされ、介助者として従事している者の比率が高い^[4]。

E. 介助者別 介助時間

介助者別に1ヶ月の介助提供時間を示したのが、表3である。

事務所Aは、B氏以外にも介助派遣をしているため、表3について、一年前の介助時間を人物ごとに比較しても意味がない。そのため、介助者をAからQで区別した。常勤専従については、表1との対比をする必要があると考え、脇に番号を挿入した。また、2007年3月から新しく介助に入るようになった人物を特定するために、2007年3月から新規に介助に入るようになった者のセルに色をつけた。新しい介助者は、7人である。

表3 2007年3月 介助者別介助時間

介助者A	4.5時間
介助者B	5時間
介助者C	10時間
介助者D	13時間
介助者E	20時間
介助者F	20.5時間
介助者G	21時間
介助者H	22時間
介助者I	32時間
介助者J	32.5時間
介助者K	43時間
介助者L	52時間
介助者M	63.5時間
介助者N	79時間
常勤専従O(常勤10)	81.5時間
介助者P	89.5時間
介助者Q	95時間
常勤専従R(常勤12)	126時間

F. 泊まり介助回数

1ヶ月の泊まり介助の回数を介助者別にしたものが、表4である。

表4 2007年3月 泊まり介助回数

介助者G	1回
介助者M	2回
常勤専従O	2回
介助者P	2回
介助者J	3回
介助者L	4回
常勤専従R	6回
介助者N	6回
介助者Q	9回

G. 介助者のパターン別のシフト状況

表1で長時間介助を担っていた介助者16、17、18は、すでに事業所Aを離職し、表3の常勤専従Oも、3月に離職を予定していた。7人の新規の介助者は、介助者Qを除くと、20時間程度の介助時間に留まっている。新規の介助者Qは介助経験者で、泊まり介助を希望して事業所Aに登録した。即戦力になっている事は、介助時間、泊まり介助の回数から明らかである。

新規の介助者登録が増えると、常勤専従が研修に携わる時間が増加することが明らかになった。常勤専従Rの126時間の介助時間のうち、49.5時間が新規介助者の研修時間であった。

介助実績を介助者別に整理すると、2007年3月当時も2006年と同様に3つの介助者群に区分できる事が明らかになった。

a. 第一の介助者群

定期的介助パターンの第一群は、介助者G、I、Jである。ただし、2007年3月は、変則的であった。2006年3月と比較すると、一人の介助者が、一回に提供する介助時間が一定になっていない。3名の派遣実績を見ると、3月8日から20日までの間、3時間、人によっては5時間、介助に入っていた。区分2、日によっては区分4の派遣になっている。

介助者Kについても、変則的な勤務であった実績が残っている。介助に入った時間は13時から23時30分までの時間帯（区分4から区分5まで）で、1回の介助時間は2時間半から7.5時間と、バラつきがある。3月26日からは連続して30日まで介助に入っていた。日毎の介助時間は、7時間半、2時間、2時間半、5時間、4時間という状況であった。2006年と比較すると、定期的介助群の人数の減少、派遣時間がまちまちであった事が明らかになった。

b. 第二の介助者群

一回の介助派遣で、10時間以上の介助をするパターンの第二群の介助者群についても、B氏への派遣実態を見る限り、過密派遣になった。例えば、介助者Nは連続して介助に入ることがあり、次のような実績となっている。他の障害者への派遣を把握していないため、介助者N自身の1ヶ月の介助派遣の総時間を把握できないが、以下のような派遣実績であった。

介助者Nの3月20日から23日の勤務

3月20日 23時30分から泊まり介助

3月21日 泊まり介助明け 午前9時までの勤務

同日 21時から23時30分まで勤務

3月22日 23時30分から泊まり介助

3月23日 泊まり介助明け 午前8時まで勤務

同日 18時から23時30分 介助

介助者Nと同様、介助者Lと介助者Mは、共に泊まり介助明けの日に、時間を置いて再度介助に入っていた日が月に2日あった。

2006年との比較では、過密派遣になった事が分かったが、一人あたりの介助時間が長くなっている訳ではない。2006年のこの群の平均介助時間は、94.8時間であった。2007年は、95.5時間である。したがって、明らかに、この第二の群が担っていた総介助時間が減少した事が分かる。介助者L、M、Nと介助者Qの介助時間の合計は379時間で、全介助時間の46.8%を担っている。2006年は、この群が全介助時間の73.6%を担っていた事を考慮すると、この群による介助時間は26.8%減少した事になる。この減少した時間を他の群の介助者が補った訳だが、最も大きく影響を受けたのは次の第三の群であった。

c. 第三の介助者群

第三の群である二人の常勤専従による派遣時間は、合計207.5時間であった。2006年3月時点の74.5時間の2.78倍である。常勤専従Rは、1ヶ月のシフトを見ると、3月5日から8日、11日から16日まで、毎日介助に入っていた実績になっている。また、介助者がシフトに入る時間と上がる時間について、両者で調整がつく場合は良いが、他の障害者の介助派遣が入る

場合など、調整が難しい事がある。朝の8時から9時、又は、9時から10時の1時間の介助や朝7時から9時までの2時間の介助派遣は、調整がつかなかったための派遣となったようである。2回派遣に入った日があったのは、1ヶ月で2日あった。1ヶ月の介助時間が、126時間で、この月の介助者の中で最も多くの時間の派遣であった事から、この月の多忙を伺う事ができる。

3. 考察

3.1 自立支援法が長時間介助に与えた影響－2006年3月と2007年3月の比較から

長時間介助派遣への自立支援法の影響を理解するために、支援費の2006年3月と2007年3月のB氏への介助体制の実態分析をした。自立支援法による報酬単価の引き下げがきっかけになり、労働環境の整備が行われた。この事によって、介助者が離職することになり、介助派遣が困難になった。24時間派遣は、このような状況でも実施された。

(1) 介助者の養成と研修

2006年3月と2007年3月ともに、ホームヘルパー 2級以上の資格者の占める割合は低く、事業所で介助者になるための研修を受け、勤務している事がわかった。長時間介助の担い手は、実際に介助に入り、業務をする中で介助に必要な知識を習得してゆく仕組みになっている。事業所Aは、既に述べたように介助を利用する障害者が研修を行い、2名の介助者が派遣される。すべての研修にコーディネーターである常勤専従が同行する訳ではないが、常勤専従が占める割合は大きい。

身体介護や家事援助は、ホームヘルパー 2級が必要となる。事務所Aは、障害者への身体介護や家事援助についても、介助者派遣をしている。本稿では、B氏への介助派遣分析を目的にしたため、事業所全体の登録介助者との関係と資格取得や研修については、精査できていない。今後は、重度訪問介助者と身体介護や家事援助の担い手に差異があるのかを分析する必要があると思われる。

(2) 介助派遣のパターンに与えた影響

2006年3月の実績から、長時間介助の提供体制には3つのパターンがあることが明らかになった。一つ目は、ほぼ、同じ時間帯に3時間、5時間、連続して介助に入る介助者群。次に、泊まり介助を含め10時間以上の介助を担う介助者群。3つめは、1群、2群が対応できない介助変更に対応する介助者群である。

2007年3月との比較では、第一群は一回の介助時間にバラつきが出ること、また、日によって派遣時間が異なることが分かった。定期的な派遣体制が崩れることが明らかになった。

第二群は、2006年との比較では、2007年は毎日介助に入るようになり、泊まり介助明けの休みを確保できなくなる事が、わかった。しかし、一人あたりの介助時間が長かった訳ではなく、平均介助時間はほぼ同じであった。この群による総介助時間は2006年と2007年を比較すると26.8%減少している。この背景には、この群の担い手の人数が減少している事がある。2006年は6人であったのに対して、2007年は4人になっている。

第三群は、2006年との比較では、2.78倍の労働時間になった。これは、新規登録介助者が増えたための研修も関与している。また、第二群の介助者人数が減少している事も大きく影響した。毎日連続して介助に入る日が増え、泊まり介助明けに時間を置いてから再度介助に入る日もあった。さらに、朝7時からの介助など、介助者同士の調整がつかない穴があく時間帯への派遣を担っていた。

いずれの群も、勤務時間が一定せず、日によっては、長時間派遣になる事が明らかになった。

(3) 介助者の離職率と介助労働としての環境整備にかんする課題

2006年3月と2007年3月に事業所Aに登録していた介助者について、現時点（2008年3月時点）の登録状況は、以下のようになっている。

2006年3月 登録者 — 2008年3月 38.9% 登録（61.1%離職）

2007年3月 登録者 — 2008年3月 66.7% 登録（33.3%離職）^[15]

障害者自立支援法後の影響調査（アンケート用紙配布期間は2007年9月26日から10月3日、73事業所回答、障害者の地域生活確立の実現を求める全国大行動実行委員会実施）によると、90%が介助者もしくは職員の募集を行っている事が明らかになった。また、約過半数の事業所は離職する人が多くなっていると回答した。特に、常勤職員が一人以上やめている事業所は、47ヶ所で64%となっている。自立支援法施行後、職員や介助者の給料を下げた団体は、61%であったという結果がある^[16]。

事業所Aの障害者専従によると、2007年1月以降の介助者等の離職は「大変な部分もあったが、障害者の自立生活を本当に理解する、もしくは理解しようとする介助者だけが残る事になった」と語った。「給与面や労働条件を優先する介助者は、長時間介助がどうしても必要なのか、障害者のニーズを真に理解できない」と言う^[17]。確かに支援費以前、長時間介助を支える担い手は、障害者の地域生活について理解を共有し、意義を実現化するため、自立生活を実現するための運動支援者であった。支援費以前からの介助派遣制度の一つであった「全身性障害者介護人派遣サービス」^[18]は、障害者が募集した介助者を自治体に登録し、派遣された仕組みであったため、介助者自身が〇〇さんの介助者という意識を強くもっていた。介助者は労働者でもある事を比較的意識していなかった事もあり、ギリギリ生活できる程度のお金があれば十分という意識でいる介助者、常勤専従で成り立っていた。ただし、障害者自身が自立生活への想いとニーズをきちんと伝えることができ、初めて成立できた制度であった。長時間介助を確保するためには、行政交渉や介助者募集など、自身で制度を切り開かなければならなかったからである。また、何とか支援者や介助の担い手を見つけられたとしても、障害者の自立生活に対する自治体（その時の担当者）の理解度と財政状況にも左右され、介助者の安定した確保には厳しい現状があった。

そうした中で、支援費制度の導入により介助派遣に私企業が参入することになり、市場化されたことは、地域間格差を是正し全国統一した介助保障制度として歓迎された点もあった。介助者派遣が市場化された以上、介助派遣を事業化させてゆくためには、介助労働者に報酬

を明示し、介助者が将来の展望をもてるような給与基準を示すといったような労働環境を整備し、介助派遣を安定的に実施できるような介助者の確保が課題となった。厚生労働省という同一の省で、労働行政の分野では介助労働者の処遇改善の指導をし、その一方、厚生行政の分野では支援費制度から自立支援法に移り変わった際、自立支援法では報酬単価を引き下げた。このように、方向性の異なる課題を介助派遣を実施している事業所に同時に要求している事が事業所Aの分析によって明らかになった。労働環境の整備という課題を事業所に提示するのならば、事業所の自助努力として放置するのではなく、介助が労働として成立できるように報酬単価の設定が必要になると思われる。

3.2 長時間介助の制度設計で必要な事

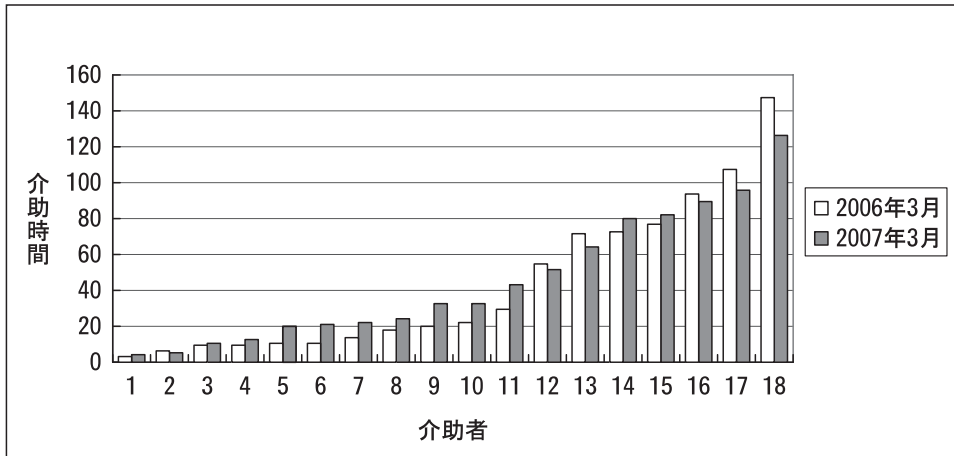
自立支援法は障害福祉計画を地方自治体が策定し、この中で入所施設から地域生活への移行について目標値を盛り込む事になっている。障害者の地域生活確立のためには、介助派遣が安定的に実施されること、つまり、介助の担い手の確保は重要課題となる。安定的な介助派遣のためには、介助者の安定的な確保と同時に、コーディネーターの業務が要となる。今回調査した事業所Aのコーディネーターは、第三の介助者群を担っていた。つまり、コーディネーター業務との兼務をしていた事になる。本来ならば、コーディネーターはサービス利用をしている障害者と介助者の調整役に徹する事ができるように、役割を分離する必要があると思われる。

自立支援法の重度訪問介護の報酬単価は、8時間を区切りにしている事を既に述べた。この理由は、「管理コストが逡減することを踏まえ、8時間までの報酬単価の95%相当額を算定する」^[19]という事だが、8時間を区切りにできない事は事業所Aの実態から明らかである。2007年3月のB氏の介助派遣で必要になった介助者数を日毎に整理したところ、平均介助者人数は5.00人であった。3月で、最も介助者が必要になった日は8人である。24時間の介助派遣、もしくはそれに近い時間の介助派遣を行うには、派遣が行われている時間と同じ時間のコーディネート業務が生じていると扱うべきであろう。地域での長時間介助の確立のためには、長時間の介助派遣を行う事業所にインセンティブとなるよう、介助報酬とは別体系の、コーディネート業務の報酬を設定するべきであると思われる。

グラフ1は、2006年と2007年3月の介助者毎の介助時間をグラフ化したものである。介助の担い手は、ほぼ非専従であった事が分かった。仮に、月120時間介助を担う専従介助者を6人雇用することができれば、B氏への介助派遣は可能となる。しかし、コーディネーターからの聞き取りによると、長時間介助を担う介助者のみの派遣でも、課題が残ると言う。何故ならば、長時間介助を担ってきた介助者が仮に離職すると、その長時間介助をすぐに他の介助者に移行できないからである。その代わりに、午前、午後、夕方以降、泊まりとブロック毎に複数名の介助者が待機している体制になれば、確実に安定的に派遣できるのではないかという提案だった^[20]。例えば、デンマークでは日勤（7時から15時）、準夜（15時から23時）、深夜（23時から7時）と勤務時間と週あたりの労働時間が法定労働時間で決められてお

り、それぞれの区分毎に介助者が勤務している。さらに、訪問ルート別に、介助者はチームを組み、一つのルートに対して二人体制で勤務し、どちらか片方が勤務する体制を組んでいる^[21]。つまり、区分毎に介助者登録する事ができれば可能となるが、そのためにはデンマークのように区分の時間の勤務時間を固定化し、介助者を常勤化する必要があるだろう。

グラフ1 2006年3月と2007年3月の比較



しかし、これでも課題は残る。コーディネーター自身も、B氏への聞き取りでも同様に述べていたが、介助者をブロック毎にすることによって、その区分に合わせ、障害者が生活しなければならなくなるからである。例えば、先ほどのデンマークの区分は、日勤は15時で区切られることになる。自宅での介助では問題はないが、外出する場合、15時に自宅に戻らなければならない。外出先で、介助者の交代が可能であれば良いが、それが可能とはならない場合、介助者の派遣に合わせて予定を立てなければならなくなる^[22]。

したがって、24時間の介助派遣を実施するためには、1日10時間近くの介助を担うものと、短時間の介助を担う者の組み合わせが必要であるという事になる。さらに、コーディネーター業務も、必須となる。

4. おわりに

地域で自立生活をする障害者への介助派遣で、特に長時間介助については、担い手の確保、派遣体制の環境整備等、多くの課題があることが明らかになった。長時間介助の確立のためには、早急にこれらの課題を整理し、制度化に向けた提案が必要である。

事業所AとB氏から、データーの提示、聞き取りへの協力等、多大な協力を得て、調査を実施することができた。心から感謝を申し上げます。

注

- [1] 障害保健福祉関係主管課長会議の自立支援法に関する厚生労働省の資料は、WAM NETで参照することができる。ウェブサイトは、以下を参照のこと。(http://www.wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/vcl/List?open)
- [2] 特定非営利活動法人DPI(障害者インターナショナル)日本会議、「問題てんこもり!障害者自立支援法」、解放出版社、大阪、p.46、2007年
- [3] 同上
- [4] 社会・援護局障害保健福祉部、「障害者自立支援法による基準・報酬について(案)」、2006年3月1日開催障害保健福祉関係主管課長会議資料
- [5] 安積純子・岡原正幸・尾中文哉・立岩真也、「生の技法-家と施設を出て暮らす障害者の社会学」、藤原書店、東京、p.245、1990年
- [6] 渡辺浩美・人見朋子、「24時間ホームケア-介護報酬分析による夜間訪問介護利用実態を踏まえての考察-」、「介護福祉学」第14巻第2号、p.163-174、2007年
- [7] 全国自立生活センター協議会のウェブサイトは、(http://www.j-il.jp/index.html)を参照のこと。
- [8] 厚生労働省労働基準局長、「訪問介護労働者の法定労働条件の確保について」、期発第0827001、2004年8月
- [9] この金額は時給とは異なり、移動手当を含む金額となっている。
- [10] 事業所Aで実施された給与改定は、2008年3月26日に障害者スタッフからの教示を得た。
- [11] 2006年3月と2007年3月の介助実績を閲覧しながら、コーディネーターに解説を受けた。この時の情報をもとに、(1)2006年3月のB氏への介助実績と(2)2007年3月のB氏への介助実績の分析を試みた。この部分については、特別に注を設けない限り、2008年3月10日と17日の聞き取りで得た情報である。
- [12] 介助者の資格取得、研修については、2008年3月10日にコーディネーターより教示を受けた。
- [13] B氏への介助者のシフトを組むための区分については、2008年4月2日にコーディネーターより教示を受けた。
- [14] 介助者の資格取得、研修については、2008年3月10日にコーディネーターより教示を受けた。
- [15] 現在の介助者登録の特定については、2008年3月10日にコーディネーターより教示を受けた。
- [16] 障害者の地域生活確立の実現を求める全国大行動実行委員会、「障害ホームヘルプ事業の人材確保に関するアンケート集計結果」、2007年
(http://www.j-il.jp/jil.files/daikoudou/200710anketo/kekka.pdf)
- [17] 事務所A障害者専従からの聞き取り。2008年4月2日実施。
- [18] 1974年からこの制度の前身であった「重度脳性麻痺者等介護人派遣事業」を東京都が実施した。背景には、府中療育センターでの処遇改善要求と他施設への一方的な移転の阻止運動としての府中療育闘争があった。この運動をした障害者の中には、施設ではなくアパートを借り地域での生活を実現するため、東京都に介助費用を保障するように求め、この制度が始まった。制度については、安積純子・岡原正幸・尾中文哉・立岩真也、「生の技法-家と施設を出て暮らす障害者の社会学」、藤原書店、東京、p.245、1990年を参照のこと。
- [19] 社会・援護局障害保健福祉部、「障害者自立支援法による基準・報酬について(案)」、2006年3月1日開催障害保健福祉関係主管課長会議資料
- [20] コーディネーターからの聞き取り。2008年3月10日実施。
- [21] 「デンマーク・ネストベッツの24時間ホームケアスタッフ労務状況」、
(http://www.pro-kaigo.com/home/denmark_report03.php)
- [22] B氏、コーディネーターからの聞き取り。2008年4月2日実施。

Summary

The Current State Analysis of 24 Hour Personal Attendant Services for Persons with Sever Physical Disabilities

Kozue Minamidate

The services and supports for persons with disabilities act, which was enacted in 2006, has been made big impact on not only users; persons with disabilities, but also service providers. 24 hour personal attendant services have been changed. The research finds out that the most personal attendants worked for long time because of shortage of personal attendants.

Keywords The Services and Support for Persons with Disabilities Act,
A New Category of Long Service,
Independent Living for Persons with Disabilities,
A Center for Independent Living,
24 Hour Personal Attendant Services

(2008年4月21日受領)