

## 障害児（者）福祉の課題 —(2)— —障害者自立支援法との関わりで—

本間 真宏\*, 瓜巢 由紀子\*\*

(平成21年9月30日受理)

## A Study on the Problem of the handicapped child welfare—(2)— —In a relation With Handicapped person independence support law—

HONMA, Masahiro and URISU, Yukiko

(Received on September 30, 2009)

キーワード：障害児（者）、施設福祉、障害者自立支援法

Key words：Handicapped child, Residential care, Handicapped person independence support law

### はじめに

社会福祉という言葉がわが国で用いられたのは日本国憲法第25条に規定されてからである。昨今では政党のマニフェストとして具体的になるほど社会福祉は注目され、全ての国民を対象とするものとなった<sup>1)</sup>。

しかし社会福祉が法制度として体系化される以前は、篤志家や慈善事業家によって現在の社会福祉政策の代わりを担い、その対象者は、貧困者や障害者が主であった。戦後、アメリカを中心とする占領下において、GHQによる国としての社会福祉の責任が日本国憲法に明記され、社会福祉体系の基礎ができた。しかし現在の知的障害児者福祉政策の基盤を作り発展させたのは、戦前からの篤志家や慈善事業家たちの想いや事業、その後は障害をもつ子どもの親たちの活動よるところが大きい。

本間のはかつて障害児（者）福祉の課題に関する共同研究を行った<sup>2)</sup>。今回はやはり知的障害児施設に従事している瓜巢との共同研究となった<sup>3)</sup>。

さてここ数年「福祉施設」のあり方が大きく変化し、またそのあり方が問われている。「在宅福祉」の対の言葉として「施設福祉」という言葉がある。わが国の社会福祉、とりわけ障害者福祉政策においては、従来は「施設福祉」を中心として展開されてきた。しかしながら1980年代頃よりノーマライゼーションの概念に基づき、「在宅福祉」が脚光を浴び、今日においては「地域福祉」という理念が主流となっている。

誰もが人として当たり前の暮らしを望むのは当然のことである。しかしその暮らし方は、人によってさまざまである。暮らし方は時代背景や生活環境などにより変化する。例えばわが国では喫緊の課題である少子化問題は、晩婚化や非婚化に起因することなどからみてとることができる。また何をもって当たり前の生活とするかさえ、その定義づけは難しい。ただ、最低限の当たり前の生活として考えれば、日本国憲法が規定する文化的な生活であると考えることができるだろう。

先に暮らし方は人によってさまざまであると述べた。例えば暮らし方を住まい（家）として捉えるならば、施設は住まい（家）ではないのかとかねてから考えていた。確かに施設は、目的によって設置され、ある程度の人数により形成されている。そして施設で暮らすということは、何らかの支援を必要としており、知的障害児施設においては、保護という観点もあげられる。瓜巢は暮らし方を考えるなかで、以前にリタイアメント・コミュニティについて研究したことがある<sup>4)</sup>。これは日本とアメリカの高齢者の暮らしのあり方について比較研究したものである。施設福祉、暮らし方を考える上で、アメリカのリタイアメント・コミュニティについて触れてみたい。

わが国では社会福祉は相互扶助の考えに基づき行われているが、アメリカは自助努力によるところが大きい。そのため国による社会福祉制度というより、民間企業による福祉サービスが大きな役割を担っている。アメリカのリタイアメント・コミュニティは大きく2つに分けることができる。1つは介護を必要としない期間に居住する「アクティブ・アダルト・コミュニティ」、2つ目は介護が必要となっても継続して居住が可能な「継続介護型リタイアメン

\* 社会福祉研究室

\*\* 埼玉中央学園

ト・コミュニティ」である。リタイヤメント・コミュニティとは、民間企業等によって作られた高齢者向けの分譲住宅である。高齢者向けの分譲住宅のため、その住宅に居住するには年齢条件（55歳以上）がある。またその分譲住宅の戸数規模は、1,000軒はゆうに超え、日本で言えば村または町くらいの人口規模に匹敵し、一つのコミュニティ（地域）ができる程である。そしてその分譲住宅ができることで、周囲にはスーパー、ホームセンター、病院などができる。ここでアクティブ・アダルト・コミュニティの一つを例にあげると、分譲住宅に居住したいと考える高齢者の目的は、退職後の人生を楽しみたいということがあげられる。そのため分譲住宅の販売地域は、気候が穏やかな地域やたくさんの娯楽施設やレジャーの楽しめる地域などとなっている。また分譲住宅の敷地内には、ゴルフ場や習い事の施設、教会などがあることも特徴としてあげられる。また高齢者が同じ趣味やし好により、一つのコミュニティを作るケースもある。例えば「Academy village（学術村）」は、元大学教授などが集まり暮らしており、生涯学習をプログラムの中心としている。

わが国では、法制度により高齢者福祉が実施されているため、どの高齢者福祉施設へ入所しても法制度を遵守した平均的な支援が受けられる。しかし裏を返せば、どの施設へ入所しても同じ支援なのである。また高齢者福祉施設は待機人数が多いため、利用者が希望にそった入所施設を選択したいと思っても困難を極める。また利用者の希望といっても、立地（近隣）や利用費用などが施設選びの最大の基準であり、生活の質（暮らしのあり方）を確保するような条件は後者に回るか、あるいは無いに等しいのではないか。そこで高齢者になっても、自分らしい暮らし方はないのだろうかということが、リタイヤメント・コミュニティを研究するきっかけだった。

高齢者福祉施設を例にあげたが、これは高齢者福祉施設に限らない。わが国における施設福祉は、法制度によりその運営（経営）が行われているため、当然のことだが法制度を遵守することで一定の福祉サービスの提供を受けることができる。特に措置制度は、最低限度の生活水準の施設福祉を維持してきた。しかし措置制度は利用者主体に基づく社会福祉支援ではなく、行政処分に基づく社会福祉支援であった。そこで1990年代後半の社会福祉基礎構造改革により、利用者のニーズに即した利用者主体の福祉、福祉サービスの選択のできる福祉へと変化をすることになった。措置制度から契約制度への転換である。そして社会福祉基礎構造改革は、施設福祉から在宅福祉を強化することとなり、地域福祉が社会福祉の主流へと移行した。

しかし現状において、在宅福祉だけでは社会福祉のニーズを補えないこともある。児童福祉の観点で例えれば、家庭養護の欠落や、児童虐待など児童の福利や人権を最大限

に考慮した時に、社会的養護で補う必要がある。そこで本稿では、知的障害児施設に焦点を当て、施設福祉の成り立ちや動向などを踏まえ、今後の施設福祉のあり方を考察していくことにしたい。

## 1. 施設福祉の萌芽

わが国における最初に福祉施設的な役割を果たしたのは、593（推古元）年に聖徳太子が設立した四天王寺四箇院とされている。これは、敬田院、施薬院、療病院、悲田院と4つの院に分かれ、中でも悲田院は「貧窮孤独単己無頼者」を収容する救済施設であった<sup>5)</sup>。悲田院の対象者から分かるように、当時の救済施設は、貧困や身寄りが無いなどの理由から、子どもから成人、あるいは高齢者などを混合収容していたことがうかがえる。したがって障害児もこの中に含まれていたと考えることができる。池田敬正はこの四箇院について「これらの施設が『官福』によるとされていることは、聖徳太子の仏教の慈悲にもとづく実践が国家的施策として具体化したことを示す」と述べている。また池田は、12世紀の史書に723（養老7）年に元正天皇（680～748年）が封戸などを施入し興福寺に施薬院と悲田院を設立したことが記されていることから「古代国家の絶対者が、仏教の慈悲思想にもとづきながら国家施策としての救済施設を設立していたであろうことを推測させる」とも述べている。その後、光明皇后（701～760年）による官設の施設として施薬院と悲田院の設立、和氣広虫（730～799年）の棄児を養育する救済事業、清和天皇（850～880年）の稚児養育などがある<sup>6)</sup>。

近代に入りわが国における最初の知的障害児施設は、1891（明治24）年に石井亮一が設立した「孤女学院」である。はじめは同年10月に起きた濃尾地震によって孤女となった児童の教育施設として開設された。しかし孤女の中に白痴女児がいたことで白痴教育に転換し、1897（明治30）年に「孤女学院」から「滝乃川学園」と名称を改め、白痴児の施設へとなった<sup>7)</sup>。その後、代表的な施設として1909（明治42）年、脇田良吉による「白川学園」、1916（大正5）年、岩崎佐一による「桃花塾」、1928（昭和3）年、久保寺保久による「八幡学園」などが設立された<sup>8)</sup>。知的障害児は非行少年や不良少年の扱いを受け、1921（大正10）年頃の感化院の調査では、感化院に入所する児童の約半数が知的障害児であったとのことである<sup>9)</sup>。

1979（昭和54）年度に養護学校（現・特別支援学校）設置義務化がなされるまで、知的障害児は就学猶予などの扱いにより教育を受けることがほとんどできなかった。1872（明治5）年に学制が公布され、当時の就学率は3割程度、明治後半には9割程度の就学率となっていたとされている<sup>10)</sup>。しかし明治期は、貧困児童の課題、不就学児や

中途退学の課題があり、知的障害児の存在すら社会的に排除される傾向にあった<sup>11)</sup>。そのため施設は、知的障害児の生活指導だけでなく、教育指導の側面も担っていた。養護学校設置義務化により、生活は施設、教育は学校が担うことになり、この頃より知的障害児施設の総数は減少の一途をたどることとなったのである。

戦後、1947（昭和22）年に児童福祉法が制定され、知的障害児施設は児童福祉法に規定される児童福祉施設となった（制定当時は精神薄弱児施設）。そして、敗戦下において苦肉の策として設計された「措置（委託）制度」は、長い間にわたり児童福祉の根幹を担う制度となった。

## 2. 施設福祉の展開

2006（平成18）年4月に知的障害・身体障害・精神障害の3障害が一本化された障害者自立支援法（以下、「自立支援法」とする）が施行された。同年10月1日より、知的障害児施設は自立支援法が適用となり、施設入所のしくみが「措置制度」から「契約制度」となった。知的障害児施設にとって初めて「契約制度」が適用されたのは2003（平成15）年の支援費制度であった。しかしこの時は、一時的に施設で在宅児童を預かる短期入所を利用する際に用いられたが、施設入所については、児童福祉法の「保護」の観点に基づき契約制度の導入は先送りとなっていた。自立支援法施行から丸3年を経ようとしている。瓜菓の従事するS施設（知的障害児施設）の状況について考察してみたい。

### （1）障害者自立支援法適用までの簡単な経緯

自立支援法適用以前より施設入所していた児童は、各児童相談所の判断により、従来通り「措置制度」を適用する児童と新しく「契約制度」を適用する児童に分かれた。本稿では分かりやすくするために、前者を「措置児」、後者を「契約児」として論を進めていく。児童相談所が行った「措置児」と「契約児」の判断に不服がある場合は、施設側より不服申し立てを行うことができたが、S施設を例にあげると不服申し立てを認められた児童はいなかった。したがって施設の中で、「措置児」5名、「契約児」42名と分かれた。S施設では、「措置」対象児童は主として虐待（ネグレクト）や家庭崩壊などであり、「契約」対象児童は、支払い能力のある（またはあるだろうと思われる）親権者のいる児童と過齢児（18歳以上）となった。「措置児」と「契約児」の判断基準への疑問、2006（平成18）年9月30日になっても法適用の詳細が不明なことがある中での自立支援法スタートとなった。

### （2）知的障害児施設の現状と課題

知的障害児施設は、全国的に18歳未満の児童と18歳以上の過齢児（障害者）が混在して入所していることが以前からの課題であった。過齢児の継続入所は、障害の程度が重度によることを理由としていることから、支援をより必要とする障害者が在籍していることになる。このような状況の中で自立支援法が適用となり、施設には「措置児」と「契約児」が混在して入所することになり、さらに課題が増すことになった。

そこでS施設を例にあげ、①支援（福祉サービス）、②職員業務、③施設運営（経営）と大きく3点に分けて施設の現状と課題を述べてみたい。

#### ①支援（福祉サービス）

入所児（者）が施設で生活をする中で、「措置児」・「契約児」の最低限の生活に関する支援内容（通学、ADLの獲得など）にはほぼ変化がない。

「契約児」は施設利用費の1割、食費、光熱水費、日常生活用品等が個人負担になった。さらに入所児（者）の求める福祉サービスによる支援（個人負担）を提供することになった。「措置児」は従来通り、学園の判断により支援の提供を行うことができる。

そこで課題となるのは、「契約児」に関しては、施設が児童に必要と判断する支援と親権者（福祉サービス支払者）の求める支援との間で見解の相違があることである。例えば、行事に参加するのに費用が係る場合、施設は児童を行事に参加させたいが、親権者は不参加を申し出ることがある場合があげられる。現状として児童が自らで判断できない、理解ができないことが多いため、児童は「なぜ行事に参加できないのか？」となる。

また「措置児」に関しては、措置費という限られた費用の中での支援の提供となるため、生活に限度が発生する。例えば学校行事などで、遠足や修学旅行などの学校生活に係る費用は措置費の中に含まれているが、それ以外の学校行事（買い物訓練、部活動での遠征費用など）は措置費の学校経費の中にほぼ含まれていない。支援学校は行事が多いため、全ての学校行事に参加するのは難しいことがある。

#### ②職員業務

児童に関する職員業務は、主として生活支援、業務日誌・ケースの記録、通院・服薬管理などである。

S施設では「契約児」に関しては、費用の係るものに関しては全て親権者の許可を得て行うことが原則となった。例えば、学校行事、施設行事、通院、散髪、日用品の調達（衣類、おむつ、洗面用具など）などである。特に個人でしか使用しないものは全て自己負担となり、その管理業務に時間を要する。また親権者に電話連絡を何度しても連絡が取れない場合があり、連絡調整の業務が増大した。

### ③施設運営（経営）

自立支援法が適用となり財政面での大きな変化は、通所・入所の施設体系に関わらず運営（経営）費が日割り収入となったことである。措置制度の運営費（措置費）は月の頭の在籍人数で計算され、その月の日数分が収入となった。日割り収入を簡潔に述べれば、契約利用児者が施設を丸一日利用しないと施設利用収入が入らないのである。

入所施設によっては、「契約児（者）」が自宅へ帰省をすると収入が減ってしまうので、施設経営のためにやむを得ず帰省を制限する施設もあるとのことである。また通所施設によっては、最低1カ月22日の開所をしなければ施設経営が困難となり、「契約児（者）」に休まれないように自宅へ迎えに行く、ある一定の時間まで早退などをしないようにさせるなどをしなければならなくなっている施設もある。

自立支援法施行の目的は、利用者の福祉サービスの選択であり、利用者の意向を尊重すべきことであったはずだが、先に述べた通所・入所施設の状況は極端な事例かも知れないが、このような事例を見る限りでは自立支援法の目的とは逆行していることが窺い知れる。

施設の目的は、特に児童福祉施設の目的は、親子（家族）関係の再統合や再構築である。もちろん虐待などの理由で施設入所した場合は、親権者等から児童を引き離さなければ児童の命を守れないこともある。このような特殊なケースを除いては、親子の縁を切らないように児童・家庭ともに両面から支援をしなければならない。S施設では経営方針として、自立支援法適用前と同様に児童の帰省を行っている。それは児童福祉施設の目的を果たすためである。そして児童の家庭に対する想いを受け止めているからである。ほぼ全ての児童は家庭で生活をしたいためである。その家庭が児童の健全な生活を保障するものでなくても、家庭生活を願っている。そのため「契約児」が帰省をすることで、施設収入は減額となることになった。

また「契約児」の施設利用料等の未納・滞納の問題が出ている。施設会計の決算は単年度決算のため、その年度分の未収金しか決算書類に計上されない。しかし実際は自立支援法が適用となってから現在まで施設利用料の滞納者がいる。このような滞納者は、施設利用料だけでなく、自己負担金として支払うべき食費、光熱水費、日用生活品費はもちろんのこと、医療費なども未払いとなっている。施設利用料等が未納のまま施設を退所（障害が中・軽度のため法律により退所）した「契約児」もいる。

本来「契約制度」は民法上の契約のため、契約を遵守しなければ契約を破棄または解除できる。施設利用者との契約書には「故意に3カ月以上滞納した場合は契約を解除する」旨が記載されている。しかし契約破棄・契約解除をS施設で実行したことは今日までに一度もない。指導監査では、施設に対しては指導体制をとっているが、契約を遵守

しない利用児者に対する指導はないのが現状となっている。

### おわりに

これまで瓜巢の従事するS施設の現状と課題について述べてきた。この事例であげた現状と課題は、単にS施設だけで起きている現象ではなく、またS施設だけで解決できる事柄ではないこともある。要するに、課題の改善には法制度の側面からの見直しが必要といえることができる。

ここで施設の役割を考えるために、①児童相談所、②役所との機関との連携から考えてみたい。

#### ①児童相談所との連携

自立支援法適用後にS施設に入所した児童のほとんどは「措置児」である。児童の障害の程度は中・軽度だが、家庭に問題があり入所となるケースである。しかし法適用後も相変わらず「措置児」と「契約児」の判断は児童相談所が行い、入所の関係に関しても児童相談所が利用手続き申請を行っている。「措置児」に関しては入所後も児童相談所が入所事後調査や連絡調整はあるが、「契約児」に関してはほぼ無い状況である。

#### ②役所との連携

自立支援法適用前にショートステイと言われていた一時的に入所施設を利用する制度（短期入所）は、法適用後は宿泊についてのみが児童短期入所事業となり、日帰りの施設利用は市町村事業として日中一時支援事業と分かれることになった。これらの事業は、児童の居住市町村の役所（福祉課やこども課など）が利用申請に携わっている。

また生活保護世帯の児童が「契約児」の場合、施設と役所の生活保護課担当との連絡調整が必要となる。しかし役所において、生活保護の担当部署と福祉担当部署の連携が上手く機能していない場合、「契約児」の生活費に支払われる生活保護費が保護者世帯に一括で支払われることがある。したがって保護者世帯が「契約児」の生活費を使用してしまい、施設に「契約児」の生活費（施設利用料、食費、日用品費など）が未納となることがある。

①、②からも解るように自立支援法適用後、児童相談所だけでなく児童の居住市町村の役所などとも法施行後は連絡調整を取ることが増えた。児童相談所に関しては、各児童相談所により、あるいは担当ケースワーカーにより「措置児」・「契約児」の処遇に温度差のある対応が見られる。また役所との連絡調整で感じるのは、役所の担当者が利用児者や家庭の様子を知らないということ、施設や制度について知らないということがあげられる。しかしこのような状態はやむを得ないこともある。なぜならば役所の担当者

は必ずしも福祉の専門家ではないからである。

このような連携機関との現状から考えると、施設として積極的に連携機関に児童の状況や家庭の状況、あるいは施設の概要や状況等を情報発信していくことが必要である。しかしながら個人情報の問題等もあるので、それらを考慮したうえでの働きかけが必要となる。

施設の役割としては自立支援法適用となった現在、児童施設として「保護」または「養育」の観点から、どのような児童が施設を必要としているのか、また児童に何を支援すべきかということが問われている。そして知的障害児施設は、あくまでも児童の通過施設であり、施設退所後をも見据えた支援を行っていくことも大切なことである。

自立支援法が施行され、マスコミでは「利用者負担金」ばかりが取り沙汰された感があるが、法施行前にも応能負担として利用者負担金は存在していた。児童の場合はその応能負担の利用者負担金は、児童相談所が徴収していた。しかし自立支援法が適用され、応益負担としての利用者負担金へと変化し、その徴収先が施設へと変化したのである。

かつて措置制度の頃、某児童相談所の職員が応能負担の滞納者への徴収について、「サラ金の取立屋みたいなもの」と嘆いていたことがあった。その滞納金額は400万円程とのことだった。児童相談所は公的機関として、費用徴収が不可能な場合は公的損金として処理が可能かもしれない。しかし民間施設では、費用徴収が不可能な場合は、それを補填できる費用は存在しない。したがって徴収不能金額は加算されるだけである。

自立支援法は、見切り発車でスタートで、他法との整合性に欠け、矛盾点も見られる。そして悪法などといわれることもあるが、「福祉はただ（無料）」、「やってもらって当たり前」というような一部の受益者に対しては、福祉利用のあり方を問いただせるものとなったのではない。また行政に対して依存してきた福祉業界にとってもその存在のあり方を問われるものとなっている。

知的障害児施設の現状は、施設の経営維持か、児童福祉の理念維持かの狭間に置かれているといっても過言でない。施設経営の維持を選択するならば、施設利用料等の未納・滞納者に対しては利用契約解除をしなければならない。児童福祉の理念を維持するならば、児童の「保護・養育」の観点に基づき児童への支援に当たらなければならない。このようなことから知的障害児施設に限らずだが、今後、施設の二極化が進んでいくことが予測される。そして利用者が施設を選択するということは、施設も利用者を選択せざるを得ない。また地域間の「措置児」・「契約児」適用の格差、生活保護世帯の「契約児」に関しては生活費支給の格差など課題は山積している。施設福祉の必要性と役割、法制度の整合性などさまざまな視点から児童福祉施設の方向性を考えていかなければならない。

## 註

- 1) 本間真宏「新版社会福祉論 一愛・居場所・コミュニティー」相川書房 2004 p.19
- 2) 本間真宏 堀尾恵太郎「障害児（者）福祉の課題—障害者自立支援法との関わりで—」東京家政大学研究紀要 第47集（1）2007
- 3) 瓜巢は、平成6年3月本学児童学科児童教育専攻の卒業生であるが、その後（社会福祉法人）相思会の経営する知的障害児施設「埼玉中央学園」に勤務した。今回縁あって本年（2009）4月から本学非常勤講師として福祉関係の科目を担当することになったのである。
- 4) 瓜巢 学位請求論文「リタイヤメント・コミュニティーに関する研究—リタイヤメント・コミュニティーの日米比較—」2003
- 5) 池田敬正「日本における社会福祉のあゆみ」法律文化社 1995 p.30 以下の論述は本書に多くを負っている。
- 6) 五十嵐裕子「乳児院における養護実践」, 米山・田中編「養護内容の基礎と実践」文化書房博文社 2007 p.25
- 7) 宇都築子「石井亮一」, 室田保夫編「人物で読む近代日本社会福祉のあゆみ」ミネルヴァ書房 2006 p.49～51
- 8) 日本精神薄弱者愛護協会編「日本愛護五十年の歩み」日本精神薄弱者愛護協会 1984 p.4～9
- 9) 注8の文献 p.10
- 10) 大竹智「子ども家庭福祉の歴史」, 注6の文献 p.25
- 11) 注5の文献 p.90

**Abstract**

The handicapped child welfare has been supported so that children may have grown up healthily up to now by children's welfare law.

However, the ideal way of current handicapped child welfare is asked by the approval of the handicapped person independence support law.

The handicapped child welfare and handicapped child facilities for whom are, and should restructure the idea and the legal system.