

研究ノート

当事者組織による訪問介護事業所設立時における 障害者自立支援法の制度的課題

——NPO 法人スリーピースの事例より——

白 杉 眞*

はじめに

自立とは、「どんなに重度の障害があっても、その人生において自ら決定することを最大限尊重されることです。(中略) 基本的には、その人が望む場所で、望むサービスを受け、誰もができる当たり前の人生を暮らしていくことです」(自立生活センターリアイズ, 2008, p2) というのが一般的である。その他にも樋口恵子 (2001, p18)、立岩真也 (1990, p58)、定藤丈弘 (1993, p8-9)、田中恵美子 (2009, p23) などが自立の定義をしている。こうした障害者の自立を障害者が支援する機関が自立生活センター (Center for Independent Living 以下、「CIL」と表記) である。

全国自立生活センター協議会 (Japan Council on Independent Living Centers 以下、「JIL」と表記) は CIL を「①代表 (運営責任者) と事務局長 (実施責任者) は障害者であること、②運営委員の過半数は障害者であること、③権利擁護と情報提供を基本とし、介助派遣サービス、住宅相談、ピアカウンセリング、自立生活プログラムのなかから二つ以上のサービスを不特定多数に提供していること、④障害種別を超えてサービスを提供していること」(樋口恵子, 2001, p17-18) と CIL を規定する。その他、立岩真也 (1995, p268) も CIL を定義づけている。介助派遣サービスは CIL の活動の一つであり、訪問介護事業は経営のための大きな収入源となるため大半の CIL が訪問介護事業を行っている。

訪問介護事業者の指定を都道府県及び市町村から得るには多くの条件を整えなければいけない。大まかには人材、資金、場所である。筆者は 2009 年 5 月から訪問介護事業所抱き合わせの CIL を設立するため法人格の取得、必要な人材の確保、事業者申請など、諸手続きを行ってきた。

本研究では筆者の CIL 設立の経緯、事例を取り上げ、資格交付制度の課題や適切な団体への事業委託など、訪問介護事業を中心に制度的課題を提起する。訪問介護事業所設立にむけて歩み始めた時期からの記録、他 CIL にどこから始めればいいのか、どこに苦労したかなどを聞き、情報収集を行ってきた記録、特定非営利活動法人の申請と設立、訪問介護事業者指定までの書類及び記録の整理、設立メンバーから各々の苦労、なぜ CIL だったのか、職員間で当事者主体の理念が共有されているか、また共有するためにどのような工夫をしているか、当初はどんな不安があったかなどのインタビューをもとに事業所指定を受けるためのよりよい制度設計を検討する。

I. 当事者組織の種類

1. セルフヘルプグループと当事者組織

セルフヘルプ論の岡知史によると、当事者組織には患者会や家族会のような精神的共感・サポート等のようなグ

キーワード：当事者組織、訪問介護事業、障害者自立支援法、サービス提供責任者

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2009年度入学 公共領域

グループと、事業を運営して事業体として存在するグループがあるという。現在、日本では、欧米のセルフヘルプグループに当たる概念として、「セルフヘルプグループ（自助グループ、自助集団）」と、「当事者組織（団体、集団）」の用語が使われている。前者は、主に保健医療・心理療法の分野で用いられ、共通の問題を抱えた比較的少人数のメンバーの分かち合いを通じた感情の解放等、内面的・心理的ニーズやセルフケアの部分が重視される。一方、後者は、福祉・保健サービスの利用者から構成される団体を指し、サービスの改善や利用促進等、社会変革の活動が重視される。しかし、両者は共にひとつの機能・役割であり、現実には様々な組織・グループは、その中間に位置するとされる。

このセルフヘルプ論に依拠すると、ピアカウンセリングや自立生活プログラム等といった内面的・心理的サポートが提供されるセルフヘルプグループと、福祉サービスの利用者である障害当事者が福祉サービス提供者となり、社会変革を目指して活動する当事者組織の両面をCILは持ち合わせている。

CILはこれまでも様々な視点から研究対象として関心を集めてきた。村田文世によると、それは主に（1）障害者福祉論、（2）セルフヘルプ論の2つの研究領域に大別されるという。障害者福祉論では、自立生活運動のなかで介助保障や所得保障に重点をおくもの、CILにより日本に普及された自立の概念から障害者の主体的な生活を対象としたもの、当事者組織が事業体となること、当事者らが中心となり活動や組織について発信したものであるとする。セルフヘルプ論では、ピアカウンセリング等の相互支援の有効性や援助方法に関する研究であるとする。これらの研究からCILの特徴として、「①障害当事者が運営主体として明確に位置付けられた当事者組織である。②障害者の権利擁護を第一義に掲げる運動体組織である。③障害種別を問わず地域のあらゆる障害者に情報提供、介助、自立生活プログラム、ピアカウンセリング等のサービスを有償で提供するサービス提供組織である。④行政資金や民間助成金などを主財源として運営される民間非営利組織である。」（村田文世，2009，p64-65）と提起する。村田文世の提起について、近年では障害者自立支援法に基づく相談支援事業により、指定相談支援事業所の指定を受け、市町村からの委託金をもって運営しているCILも増えている。そのことで、ピアカウンセリングや自立生活プログラムは無料で提供することも多くなりつつある。よって、CILの特徴としてピアカウンセリングや自立生活プログラム等を有償で提供するとは必ずしも明言できない。

2. 事業体としての当事者組織

CILが提供する事業は介助者派遣事業が中心であったが1990年代半ば以降、市町村障害者地域生活支援事業の委託を受けてピアカウンセリングや自立生活プログラム等を委託事業として提供するCILがとくに首都圏、東海、関西といった大都市圏で相次いだ。市町村障害者地域生活支援事業は、2006年の障害者自立支援法施行以降、指定相談支援事業と改称された。また、地域によっては各種事業を受託しているCILもあるが、ここでは全国の大半のCILが提供している訪問介護事業を中心にする。

CIL創設以前から「ホームヘルプ事業」や「全身性障害者介護人派遣事業」の派遣時間上限や時間帯の撤廃運動、「生活保護他人介護料」の設定、同性介助を基本に利用者が選んだ介助者をヘルパー登録する「自薦登録ヘルパー制度」の導入といった介助保障制度を実現していった。障害当事者が利用者となり、サービス提供者となることで役割転換を明言してきた。「病気と違って治療の対象とならない「障害」の場合には、何が自分のニーズか、自分にとって何が適切かをいちばんよく知っているのは障害当事者である」（中西正司，2003，p14）という主張がある。それはこれまで障害者は福祉の利用者であり、専門職者によって支援される受動的な存在という価値に転換を求めるものである。

現在、訪問介護事業は、他の事業と比べても大きな収入源となっている。CILの運営をするなかで大きな財政を確保できるという事情はもちろんある。一方、不足するサービスを積極的に開拓していくことは、自らがサービス利用者かつ提供者でもある複合した立場だからこそ可能である。

I. 日本自立生活センターの事業体系と活動内容

CILの当事者による自立支援に関する記述はいくらかある。例えば、北野誠一（1993，p237）、樋口恵子（1999，p6）、村田文世（2009，p152）、横須賀俊司（1993，p122）、尾上浩二（2005，p41）、西田恵子（2003，p289）らは

当事者組織による支援の姿勢や基本的立場などについてである。

また、CILをはじめ当事者組織が獲得してきた介助保障制度の歴史に関する記述は、中西正司（2003, p31）、佐藤聡（2005, p21）がある。昨今、国際連合において「障害者の権利条約」が採択されたこと、また千葉県では「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」が2007年に施行されたことを契機に障害者やその関係者への差別を禁止するための条例（以下、「障害者差別禁止条例」と表記）づくりが全国の自治体で急速に進みつつある。現在、JILが全国のCILに対して各地で障害者の権利条約に関するシンポジウムや議員へのロビー活動をするよう促しており、障害者差別禁止条例の制定を求める活動をCILでは重視する傾向にある。こうした権利擁護に関する記述は、東俊裕（2007, p1-2）、樋口恵子（2007, p11-12）がある。いずれも障害者職員によるものである。

しかし、事業体と運動体のバランスを保つことが課題となっている。訪問介護事業の仕事に多くの時間をとられ運動体がうまく機能しにくくなっている状況がある。そこで、CILの活動をしつつ訪問介護事業所としても市内にある全訪問介護事業所のなかでも比較的、大きな財政を有する日本自立生活センター（以下、「JCIL」と表記）の事業体系と財政状況をとりあげる。

II. JCILの事業体系及び活動内容

JCILの事業体系であるが、JCIL、日本自立生活センター自立支援事業部、日本自立生活センターワークス共同作業所の3部門にわかれている。それぞれの活動内容は以下の通りである。

JCIL

- ・自立生活のための相談業務
- ・アテンダント紹介サービス（介助料：1000円/時）
- ・機関紙「自由人」発行（月1回）
- ・送迎サービス
- ・障害者のための旅行の企画・実施
- ・「ふくしまつり」等の車椅子体験コーナー、車椅子介助講習の実施

- ・各種シンポジウムの企画・実施
- ・補装具、自助具の開発、修理相談

日本自立生活センター自立支援事業部

- ・重度訪問介護事業
- ・居宅介護事業
- ・行動援護事業
- ・移動支援事業

ワークス共同作業所

- ・ホームページ制作
- ・名刺制作
- ・プリントTシャツの制作
- ・ラミネート
- ・その他テープ起こし等

JCILは、日本自立生活センター自立支援事業部、日本自立生活センターワークス共同作業所としてそれぞれ特定非営利活動法人をもっているが、運動体であるJCILは任意団体として活動をしている。JCILは歴史があるぶん京都のみでなく他地域でも名が通っており、障害者職員も多く、各部署の責任者は障害当事者である。こうしたJCILの組織形態はスリーピース立ち上げの参考となり、スリーピース健常者職員にも各事業所の管理者は障害者職員がなることを伝えている。

Ⅲ. 訪問介護事業所設立までの経緯

設立のきっかけとなったのは筆者（現、理事長 以下「A」と表記）と施設時代の友人（現、事務局 以下「B」と表記）の再会であった。Aは障害者職員としてCILの運営に関わった経験がある。将来的には自分でCILの立ち上げをしたいと思っていた。一方、Bは企業で働き10年になる。「休みが日曜しかない状況でいまはよくても歳をとっていくにつれて体がついていくか不安があるし、将来的には自分が就職するときお世話になったように、障害者の就職支援に携わる仕事がしたい」（「自立生活センタースリーピース設立準備会記録」より）と、現在の過酷な労働条件に体力面で限界を感じていたようである。また、「当事者の目線からでないとは解らないことであると思うし、健常者職員が増えたら自分たちの思いを伝えたい」（「自立生活センタースリーピース設立準備会記録」より）と、当事者主体という理念についてBも興味をもったようであった。こうした意見交換の機会を数回もつことにより可能性を探り、両者間で障害者の自立支援という点において一致し、CILの設立にむけて動くこととなった。またCILの活動をするための資金の確保としてJILが規定しているCILの要件のひとつである介助派遣サービスを行うため、訪問介護事業の指定を目指すこととなった。以下、沿革である。

2009年（平成21年）

- 4月：AとBの間で意見交換を繰り返す
- 5月：「自立生活センタースリーピース設立準備会」発足
協力者1名が参加（現、登録職員）
- 6月：関係機関をまわり設立のための情報収集
「当事者主体」「自立」等、理念の勉強会
特定非営利活動法人取得のための申請書類準備及び役員・会員あつめ
- 8月：「特定非営利活動法人スリーピース」設立総会開催
- 9月：「特定非営利活動法人スリーピース」認可申請（京都府）
- 10月：サービス提供責任者1名が参加
訪問介護事業所指定のための申請書類準備
- 11月：常勤職員1名が参加
- 12月：「特定非営利活動法人スリーピース」認可
登録職員3名（うち1名は初期段階からの協力者）が参加

2010年（平成22年）

- 1月：「特定非営利活動法人スリーピース」登記・設立
「ヘルプセンタースリーピース」指定申請（京都府及び京都市）
- 3月：常勤職員1名が参加
- 6月：登録職員1名が参加
移動支援事業所指定（京都市）
- 7月：居宅介護事業所及び重度訪問介護事業所指定（京都府）

以上が設立までの経緯であるが、整えるべき環境や条件をクリアしていくためにいくつもの課題に当たった。大きくは「資金」「場所」「人材」である。1つをクリアするために新たな課題が生じたり、複数の課題を同時進行で動いたり様々であった。この3つの課題をどのようにクリアしたかを記述し、クリアしていくなかで感じた制度的課題を検討する。

Ⅳ. 訪問介護事業所設立にあたり整えるべき要素及び制度的課題

1. 資金

給付費が各事業者の銀行口座に振り込まれるのは介助者派遣の月から2か月後である。スリーピースの場合、事業開始が7月1日であり、介助者派遣も7月が初月となる。7月分の請求を翌8月10日までに京都府国民健康保険団体連合会に集計処理した情報を伝送する。その後、集計された情報に間違いがあると「返戻」として8月下旬に事業所に戻され、8月派遣分とあわせて9月10日までに再提出となる。1か所でも入力ミスがあれば、その利用者すべての給付費の入金が1か月遅れになるため最新の注意を払わなければならない。間違いがない利用者分については9月15日に各事業者の銀行口座に振り込まれる仕組みである。つまり最初の2ヶ月間は収入がない。その間も職員の人件費、事務所家賃、保険料等を支払わなければならない。少なくとも2ヶ月間の支出を見越して資金を準備する必要がある。スリーピースでも試算のもと最低限必要であろう金額を協力者の支援を受けることができた。スリーピースでは当初の試算によると登録職員は全員学生とし、ホームヘルパー受講費の全額を資金から出す予定であった。受講費は8万円前後が一般的である。受講費を50万円を見込んだ。事業が始まってからは常勤職員2名の人件費を合計で40万円、登録職員合計20万円、家賃その他必要経費を20万円、これら2か月分で合計140万円ないし150万円、予備費として50万円、総合計300万円を見込んだ。また、10カ月にわたって京都市中心部で街頭カンパ活動を合計16回行った。これら合計315万円を設立資金とした。

しかし、自宅兼事務所にすることができず、別に構えないといけなくなったなどにより、登録職員の受講費は半額本人負担に変更するなどといった工夫を行った。また、スリーピースでは経理を毎月末締め、15日に給与の支払いにしている。給付費の支払日も15日である。8月支払分の給与は全額設立資金からの捻出になるが、9月支払分の給与は、銀行からの引出し時間を少し遅らせれば7月の給付費が送金されているため、設立資金を節約することが可能である。とはいえ、それでもギリギリであるため設立資金としては400万円あればよいだろう。

また、いくつかの助成金制度も検討及び利用した。ひとつは「介護基盤人材確保等助成金」である。これは新規事業を行う団体が対象になる助成金制度であり、スリーピースもその対象となった。ふたつは「処遇改善事業助成金」である。これは低賃金労働という訪問介護員等の現状を改善するため民主党政権になって創設された。新規事業所のみではなく、すべての訪問介護事業所が対象となっている。

(1) 介護基盤人材確保等助成金

この助成金制度とは「介護関連事業主が、新サービスの提供等に伴い、都道府県知事が認定した改善計画の期間内で措置することとされた雇用管理改善に関連する業務を担う人材として、特定労働者（実務経験が1年以上あり、介護福祉士等の資格を持つ方）を雇い入れた場合に、対象労働者1人あたり上限70万円まで助成する制度」（介護労働安定センターパンフレット、p1）である。ここで対象となっている特定労働者とは、

- ①社会福祉士又は介護福祉士
- ②介護職員基礎研修修了者
- ③訪問介護員1級
- ④サービス提供責任者

のいずれかの資格又は修了者である。また、④についてはサービス提供責任者としての経験を1年以上持っている者である。支給額は日割り計算によって決定されるが、事業開始時の申請から6ヶ月間が助成対象期間であり、実際に支給されるのは事業開始から6ヶ月後である。しかし、新規介護事業所にとっては最初の2ヶ月間を設立資金で人件費や保険料等をまかなうことになるため、資金面で一番苦勞するのは事業開始直後である。スリーピースの場合は、7月の事業開始で6ヶ月後となると12月末である。しかし、実際は9月・10月までがとくに厳しい状態であり、本当に資金が必要なのはその時期である。よって、職員の賞与等に充てて職員の意欲を維持させるといった事業所運営の足しにはなるが即有効であるとはいえない。

(2) 処遇改善事業助成金

処遇改善事業助成金は民主党政権の誕生によって創設されたが、平成 24 年度までの時限付き措置であり、今後の政局によっては廃止も考えられるため、将来的に不透明な制度である。

介護給付である居宅介護、重度訪問介護、行動援護の 1 か月の収入額をもとに算出されて給付費と一緒に給付される。

また、「毎月、障害福祉サービス等の報酬請求をもって、障害福祉サービス等の報酬等の総額が確定した段階で交付されるが、事業年度終了後、あらかじめ定められた賃金改善実施期間内に実際に賃金改善を行った額と助成額を比較し、助成額が上回った場合には、その余剰金を返還すること」（京都府障害者支援課作成「福祉・介護人材の処遇改善事業助成金対象事業者承認申請書」より）とあり、支給の制限は定められている。

支給までの仕組みは、1 か月のサービス提供の請求と一緒に助成金支給を請求し、介護給付費と一緒に支給される。新規事業所にとっては 2 か月後に助成金を受けることになり、少しタイムラグが生じる。訪問介護員の労働条件を引き上げるといふ助成金制度の方向性は間違っていない。しかし、最も必要であろう事業開始直後の事業所救済策としては即有効であるとはいえない。1 ヶ月につき 10 万円の支給があるだけでも財政的にかなり楽になる。例えば事業所申請時の職員人数で金額を決定し、指定月に支払われる仕組みがもっとも有効であるだろう。

2. 場所

事務所については当初、自宅兼事務所として資金の出費を抑えようとしたが、仕事とプライベートの空間を分けるために別の場所に事務所を置くことと行政からの指示を受け、急きょ事務所を別に構えることとなった。その分の出費は多くかさんでいる。

設備及び備品等に係る指定基準としては、「事務室（事業の運営を行うために必要な面積を有する専用の事務室）、受付等（利用申込みの受付、相談等に対応するための適切なスペース）、設備・備品等（必要な設備及び備品等を確保し、特に、手指を洗浄するための設備等感染症予防に必要な設備等に配慮する）」（障害者福祉研究会，2009，p13）とされている。省令では、「指定居宅介護事業所には、事業の運営を行うために必要な広さを有する専用の区画を設けるほか、指定居宅介護の提供に必要な設備及び備品を備えなければならない」（基準省令第 8 条）と規定されており、この解釈として

(1) 事務室

指定居宅介護事業所には、事業の運営を行うために必要な面積を有する専用の事務室を設けることが望ましいが、間仕切りする等他の事業の用に供するものと明確に区分される場合は他の事業と同一の事務所であっても差し支えない。（後略）

(2) 受付等スペースの確保

事務室又は指定居宅介護の事業を行うための区画については、利用申込みの受付、相談等に対応するのに適切なスペースを確保するものとする。

(3) 設備及び備品等

指定居宅介護事業者は、指定居宅介護に必要な設備及び備品等を確保するものとする。特に、手指を洗浄するための設備等感染症予防に必要な設備等に配慮すること。（後略）

* 基準省令第 8 条第 1 項第三の 2

この既定は、重度訪問介護及び行動援護に係る指定障害福祉サービス事業についても準用される。

一方で他 CIL では自宅兼事務所から始めたという声が多数あり、それに対してとくに問題は生じていない。申請準備をしていく上で自宅兼事務所を禁止する必要性が感じられず、むしろ基準のハードルを上げているだろう。こうした解釈内容は都道府県によっても異なるようである。京都府担当者によると過去に事業所指定をしたものの実際は事業を行っていなかったといった事例が京都府であり、それ以降、自宅とは別に事務所を置き、事前の事務所確認を行うようになったとのことで、基準が以前より厳しくなっている認識は京都府担当者も自覚していた。した

がって、京都府で自宅兼事務所として事業所指定を受けることは実質的に厳しいといえる。

3. 人材

人材については一番苦勞し、長い時間をかけた部分だった。従業者の員数に係る基準の概要は、「従業者（常勤換算で2.5以上）、サービス提供責任者（事業規模に応じて1人以上、管理者の兼務及び常勤換算可）、管理者（常勤で、かつ、原則として管理業務に従事するもの。管理業務に支障がない場合は他の職務の兼務可）」（障害者福祉研究会、2009, p12-13）である。省令によると、「指定居宅介護の事業を行う者が当該事業を行う事業所ごとに置くべき従業者の員数は、常勤換算方法で、2.5以上とする」（基準省令第5条第1項）、「指定居宅介護事業者は、指定居宅介護事業所ごとに常勤の従業者であって専ら指定居宅介護の職務に従事するもののうち事業の規模に応じて1人以上の者をサービス提供責任者としなければならない」（基準省令第8条第2項）、「指定居宅介護事業者は、指定居宅介護事業所ごとに専らその職務に従事する常勤の管理者を置かなければならない」（基準省令第6条）と通知されている。この既定は、重度訪問介護及び行動援護に係る指定障害福祉サービス事業についても準用される。この基準を満たすために1年強かかっている。

訪問介護員として筆者の支援に入っていた者が当時、所属していた事業所の雰囲気や利用者への接し方に疑問を感じており、そこで筆者の思いや自立生活運動の理念を伝えることで方向性が一致し、サービス提供責任者として加わってもらうことになった。初対面は2009年6月であり、自分の経験やCILへの思いを雑談しながら伝え、9月に始めて当事者主体の事業所を立ち上げる意向があることを明かし、仲間に加わってもらえないかとの旨を伝えた。そして翌月、一緒にやっていくことになった。

また当時、大学生で訪問介護員として筆者の支援に入っていた者は、卒業論文のテーマ決めの相談を受け、障害のある人の地域生活に興味があるとのことだったので筆者が関わっているCILというところがあるという話しをし、興味があるとのことだったので自立生活運動の歴史やCILの理念を伝え、また、知り合いのCILに行くとき移動支援サービスを利用して訪問介護員として同行してもらい、実際の現場を見てもらうなどを繰り返すことで設立メンバーになる貴重さを感じてくれ、2人目の常勤職員になってくれた。

両者ともに時間をかけて関係を築いた上でのことであり、当然相性はとても重要な要素である。その後、周辺の大学でアルバイト募集をし、指定基準である「常勤換算2.5名以上」を満たし申請した。

一方でサービス提供責任者の要件は介護福祉士、ホームヘルパー1級、介護職員基礎研修終了者、ホームヘルパー2級+経験3年以上であるが、例えば重度訪問介護従事者研修修了者は認められていないために重度訪問介護従事者研修を受け、数年の経験を持ち、たん吸引などの経験もあり重度障害者の支援に熟練した者であってもサービス提供責任者とすることができない。一方、障害者分野とは性質の異なる高齢者分野での経験でもサービス提供責任者とするができる。資格だけでなく分野や経験年数によって、あるいは経験の度合に応じて資格を与えるといった現在の資格交付制度を見直す必要があるだろう。

V. 当事者組織への事業所指定の意義

1980年代以降、住民参加型組織等を中心とした福祉施策における民営化は、2000年の介護保険制度の導入や2003年の支援費制度の導入に伴って在宅福祉の分野を中心に営利企業を含めて福祉ビジネスとなった。また、福祉サービスは利用者の生活にもっとも近いとされる市町村によって提供されるべきという視点から、中央から地方への権限移譲がなされた。障害者施策においても身体障害、知的障害、精神障害の3障害の福祉サービスが市町村によって担われるようになった。また、相談支援事業についても市町村による事業実施となっており、地方分権化がすすんでいる。

1990年代後半、大阪市は市町村障害者地域支援事業（当時）の委託を当事者組織にするという方針を発表した。その後、CILの設立が市内で相次いだ。現在では市内にあるすべてのCILは大阪市から受託されて運営している。

また、指定相談支援事業所に求められる事業内容には、市町村障害者地域生活支援事業時代からのピアカウンセラーを配置することに加え、社会資源を開拓することが追加され、運動体としての事業の必要性が認められつつある。

また、訪問介護事業所についてであるが、CILの多くは重度障害者の介助に特化し、重度訪問介護従事者研修講座を他の当事者組織と連携しながら修了者を介助者としている。それぞれの分野にあった適切な指定方法を検討する必要がある。

CILをはじめとする運動体としての当事者組織を中心にした自立生活運動は、介助保障制度を拡大させ、重度障害者の地域生活を実現させてきた。「専門家は、あくまで当事者の依頼を受けて専門的スキルを提供する立場にたち、これまでの支援の主体の地位を退いて、当事者主体の支援にかえていくべきであろう」（中西正司, 2003, p158）当事者組織と関係機関とのネットワーク化は重要である。ピアカウンセリング等、専門職者によるチームでなく当事者組織が中心になることの重要性も実証してきた。CILを専門家組織と位置づけ、訪問介護事業所として適切な基準により事業委託をすすめることが求められる。

おわりに

今回、訪問介護事業所抱き合わせの自立生活センターをおよそ1年かけて立ち上げたが、やはり指定を受ける環境を整えることのハードルがとても高いと感じた。先にも述べたが人材確保に関して、例えば経験年数によって資格を交付するなど資格制度の見直しが必要であるだろう。また、横の繋がりはとても大事である。2008年、筆者の友人でおなじく訪問介護事業所を抱き合わせたCIL「自立生活センターリアライズ」を大阪府泉大津市に立ち上げたが、彼は「思いをおなじくして立ち上げを共にする仲間や多くのアドバイスをくれた先輩たちがいなかったら立ち上げはできなかった」と話す。立ち上げにはわからないことがたくさんでてくる。とくに制度情報や請求業務の方法はとても複雑である。そんなとき情報をくれたりするので横の繋がりは多すぎるほど作ったほうがいい。

また、スリーピースの利用者数は徐々に増えてきており、8月請求分は743,331円、9月請求分は1,343,379円、10月請求分は1,613,442円と収入も増えてきているが、立ち上がったばかりであるため自立生活運動の理念やCILの活動意義をもっと職員等に伝えていかないといけない。障害者職員も増やしていく必要がある。障害者職員、健常者職員ともにどのように理念を共有し理念と事業をどのように両立させていくかが今後の課題になるだろう。

【参考・引用文献】

- 自立生活センターリアライズ, 2008『リアルライフNEWS』創刊号.
- 東俊裕, 2007「権利擁護とは」全国自立生活センター協議会『障害当事者のための自立生活センター権利擁護相談支援入門ハンドブック』.
- 樋口恵子, 1999「自立生活センターとピア・カウンセリング」全国自立生活センター協議会『ピア・カウンセリングってなあに?』.
- , 2001「日本の自立生活運動史」全国自立生活センター協議会『自立生活運動と障害文化—当事者からの福祉論』現代書館.
- , 2007「相談体制を組もう!」全国自立生活センター協議会『障害当事者のための自立生活センター権利擁護相談支援入門ハンドブック』.
- 北野誠一, 1993「自立生活をささえる地域サポートシステム」定藤丈弘・岡本栄一・北野誠一『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房.
- 村田文世, 2009『福祉多元化における障害当事者組織と委託関係』ミネルヴァ書房.
- 中西正司・上野千鶴子, 2003『当事者主権』岩波新書.
- 西田恵子, 2003『自立生活センターにみるエンパワメント』東洋大学大学院紀要第40集.
- 尾上浩二, 2005「当事者の立場からみた課題と展望」『総合リハビリテーション』第33巻1月号.
- 佐藤聡, 2005「闘いは始まりに過ぎない!」DPI日本会議『われら自身の声』3月号.
- 定藤丈弘, 1993「自立生活の思想」定藤丈弘・岡本栄一・北野誠一『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房.
- 障害者福祉研究会, 2009『障害者自立支援法 事業者ハンドブック 指定基準編 2009年版』中央法規.
- 田中恵美子, 2009『障害者の「自立生活」と生活の資源』生活書院.
- 立岩真也, 1990「「出て暮らす」生活」安積純子・岡原正幸・尾中文哉・立岩真也『生の技法』藤原書店.
- , 1995「自立生活センターの挑戦」安積純子・岡原正幸・尾中文哉・立岩真也『生の技法』藤原書店.
- 横須賀俊司, 1993「障害者の介助制度」定藤丈弘・岡本栄一・北野誠一『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房.

The Institutional Obstacles in the Establishment of Home-visit Care Businesses by People with Disabilities: Based on the Case of the Non-profit Organization Three Peace

SHIRASUGI Makoto

Abstract:

The purpose of this study is to clarify the institutional obstacles an organization run by people with disabilities faces when it establishes a home-visit care business. The author has established a center for independent living and a home-visit business. Based on the records of the time, this study describes problems in raising funds, preparing the place, and securing human resources to establish the home-visit care business. The research finds the following institutional obstacles: (1) the present subsidy system does not provide funds when financial support is most needed; (2) the government regulations regarding office space do not allow it to be placed in a home; and (3) the present certification system for care coordinators does not allow a person with ample experience to take a position unless he or she has an official qualification. In order to encourage the establishment by people with disabilities of more home-visit care businesses, a more flexible institutional and regulatory environment is required.

Keywords: organization by people with disabilities, home-visit care business, Services and Support for Persons with Disabilities Act, care coordinator

当事者組織による訪問介護事業所設立時における 障害者自立支援法の制度的課題 ——NPO 法人スリーピースの事例より——

白 杉 眞

要旨：

本研究の目的は、当事者組織による訪問介護事業所設立時に直面する制度的課題を明らかにすることである。筆者は自立生活センターと訪問介護事業所を設立した。そのうち、訪問介護事業所設立のための資金の準備、場所や人材の確保といった課題をクリアしていった記録などを見直し問題を整理した。結果、最も財政的支援が必要な時期に有効性がないといった助成金制度、自宅とは別に事務所を設置しなくてはならないという制限、経験が豊富でも一定の資格でなければサービス提供責任者に配置することができないといった現在の資格交付制度に課題があることがわかった。当事者組織による訪問介護事業所の設立を増やすためには、より柔軟かつ現実に即した制度的環境が必要である。

