

障害者の自立支援に関する一考察

高木健志^{*1} 坂本 圭^{*2}

はじめに

近年、わが国において社会福祉基礎構造改革の具現化に向けた諸施策が展開されている。なかでも、障害者自立支援法は、障害の種別に関わらず、市町村を中心とした一元的サービスを提供する体制を整備しようとするものである。さらに、今後必要とされるサービスを確保するため、その費用を国民皆で支え合うという考え方に立ち、障害者保健福祉に関する国及び都道府県の負担を義務的なものとすると同時に利用者負担を見直すなど、障害保健福祉施策を抜本的に改革しようとするものである。

同法第1条では「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする」と明記され、社会から障害があるなしにかかわらず権利が認められ、一人の人間として個々の権利を主張できる社会を目指しているといえる。

本稿では、わが国における施策の流れや障害者の所得状況、就労状況を概観し、障害者の自立支援について今後の課題を検討する。

わが国の障害者施策の流れ

1. 措置制度から支援費制度へ

わが国の社会福祉は戦後より「措置制度」と呼ばれる仕組みによって運営されていた。本人及び家族からの申請ではなく、市町村が調査し、福祉サービスが必要であると判断した場合に、本人の意思に関係なく入所する施設を決定していた。自治体から本人への一方的なサービスの流れにより、利用者の権利擁護は十分なものではなかった。また、予算の範囲内で優先順位の高い人にサービスを提供する仕組みでもあった。

しかし、高齢社会の到来、核家族化等により、福祉問題が普遍化・多様化する中で、措置制度では十分対応することができなくなった。そこで、障害者施策では、2003年より支援費制度の導入を決定した。この制度では、利用者が直接施設と利用契約をし、市町村は、利用を支援するための費用を支給する仕組みである¹⁾。

2. 障害者自立支援法

支援費制度では、先に成立した公的介護保険制度と同様の利用契約制度である。しかし、支援費制度が公的介護保険制度と比べ税制度による実施で新たな財源の確保がないこと、基本的なサービス提供体系が変わらないこと、このため仕組み上で大きな矛盾を抱える制度であった²⁾。

そこで、継続した障害者福祉の充実と、自立支援と権利擁護、そして安定したサービス提供を社会全体で進めるために新たに「障害者自立支援法案」が国会に提出されることとなった。

法の概要をまとめると、表1のようになる。

この法案提出のねらいとして、①障害者の福祉サービスを「一元化」、②障害者がもっと「働ける社会」に、③地域に限られた社会資源を活用できるように「規制緩和」、④公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化、明確化」、⑤増大する福祉サービス等の費用を皆で支え合う仕組みの強化をにかけている。

なお、同法によると国や都道府県に対して負担を義務規定した一方で、利用する障害者に対してもある程度の負担（応益負担）を課している。これについては、①限度額の設定 ②経過措置期間の設定をすることで利用者の負担増が過大にならないよう配慮を示そうとしている。

障害者の自立支援の現状

1. 障害者の所得状況

障害児・者に対する所得保障についてみると、年金及び手当を中心に段階的に充実が図られた。昭

*1 川崎医療短期大学 介護福祉科 *2 川崎医療福祉大学 医療福祉マネジメント学部 医療福祉経営学科
(連絡先) 高木健志 〒701-0194 倉敷市松島316 川崎医療短期大学

E-Mail: tktakaki@jc.kawasaki-m.ac.jp

表1 障害者自立支援法案の概要

改革のねらい	①障害者の福祉サービスを「一元化」：市町村へ一元化，共通の福祉サービスは共通の制度により提供			
	②障害者がもっと「働ける社会」に：障害者が企業等で働けるよう，福祉側から支援			
	③地域に限られた社会資源を活用できるよう「規制緩和」：空き教室や空き店舗の活用を視野に入れた規制緩和			
	④公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化，明確化」			
	⑤増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化：利用者負担，国が義務的に負担する仕組みに改める			
給付対象者	身体障害者	知的障害者	精神障害者	障害児
	身体障害者福祉法	知的障害者福祉法	精神保健福祉法	児童福祉法
給付内容	介護給付 居宅介護，重度訪問介護，行動援護，療養介護，生活介護，児童デイサービス，短期入所，重度障害者等包括支援，共同生活介護，施設入所支援（障害児についてはこれまで通り児童福祉法による）			
	訓練等給付 自立訓練（機能・生活），就労移行支援，就労継続支援，共同生活支援			
	自立支援医療 更生医療（旧），育成医療（旧），精神通院医療（旧）			
	補装具			
	地域生活支援事業			
	相談支援，コミュニケーション支援，地域活動支援，居住支援，移動支援，日常生活用具			
	給付の手続き 市町村への申請→市町村の支給決定（市町村におかれる審査会の審査及び判定に基づく）→相談支援事業者等にサービス利用計画案を作成を依頼			
利用者負担	定率（1割）負担（自立支援医療については所得税30万円以上の者は医療保険負担）：但し，通所施設については食費，入所施設については食費と光熱水費，入院については食費が実費			
	生活保護の世帯 ・利用負担上限額は0円とし応益負担部分は徴収しない。 ・通所施設については，施行後3年間に限り食費負担のうち，人件費相当分（1万円）を減額。したがって，月々の負担は約5000円。			
	低所得者1の世帯（障害年金2級相当） ・利用料負担の上限度額は月額1万5000円。 ・通所施設については，生活保護世帯と同じ。 ・入所施設を利用している20歳以上の障害者について，食費，光熱費の一部を補助することで，施行後3年間は2万5000円（20歳～59歳，但し障害年金1級の人は2万8000円），2万8000円（60～64歳），3万円（65歳以上）が「生活費」として残るようにする。 ・自立支援医療の上限度額は月額2500円。			
	低所得者2の世帯（3人世帯で概ね年収300万円以下） ・利用料負担の上限度額は月額2万4600円。 ・通所施設については，生活保護世帯と同じ。 ・入所施設については低所得者1の世帯と同じ。 ・自立支援医療の上限度額は月額5000円。			
	費用負担 市町村…給付の支給に要する費用を支弁。 都道府県…給付の支給に要する費用の4分の1を負担する。 国…給付の支給に要する費用の2分の1を負担する。			

（資料）障害者福祉研究会：支援費制度法令通知集平成17年版。初版，中央法規出版，東京，23-25，2005。

障害者生活支援システム研究会：障害保健福祉改革のグランドデザインは何を描くのか。第2版，かもがわ出版，京都，18-32，2005。

和60年の公的年金制度改革により、それまで重度障害者に対して支給されていた福祉手当を見直し、「特別障害者手当」と、障害基礎年金の受給されない重度障害児に対して「障害児手当」を新設し、それに伴い支給額についても増額が図られている。

しかし、NPO 法人大阪障害者センター「障害者生活支援システム研究会」が中心となり2004年10月～11月にかけて実施した「障害者の社会的ニーズ実態調査」によると、障害児・者がいる世帯の生計中心者の年収が300万円未満であったのが42%（内100万円未満が5.7%）であった。また、障害基礎年金中心の水準といえる公的現金収入月額10万円未満が95.1%、一般就労が困難な障害者の作業所等での年収を見てみると、10万円未満が24.4%（内5万円未満が52.2%）、であり、非常に低所得であることが伺える。

一方支出面を見てみると、福祉サービス等の利用料は、月額1万円未満が51.4%、3万円未満が30.9%、3～10万円が16.3%、10万円以上が1.4%となっており、支援費制度までの応能負担の下で利用料負担が軽減されていることが伺える。しかし、それ以外の障害がある故の特別経費（ガソリン代41.3%、外出経費26.4%、医療費18.9%等となっている）が存在することを忘れてはならない³⁾。経済的生活保障の重要性について池末は、人間が家族から自立できる要素の一つが経済的自立であり、経済的基盤は人間の成長を促し生きる意欲を育む権利保障の基盤でもある⁴⁾と位置づけている。このように、障害を抱える人々が自立した生活を送るためには、一定の所得保障が必要である。

2. 障害者の就労状況

障害者の就労状況についてみていくと「障害者の雇用の促進等に関する法律」で定められた法定雇用率1.8%（常時労働者数56人以上規模の企業）の達成状況⁵⁾では、56～99人規模企業では1.46%、100～299人規模企業では1.25%、300～499人規模企業では1.44%、500～999人規模企業では1.44%、100人以上規模企業では1.60%であり、どの規模の企業でも未だ達成不十分である。ちなみに、1982年以降障害者の雇用率を見ても、上昇はしているものの、一度も1.8%を超えたことがない。それどころか、1993年以降1.4%台で横ばい傾向が続いている⁶⁾。

また、平成15年3月現在の公共職業安定所における障害者の登録総数は約49万人であり、有効求職数約15万人から算出した有効求人倍率は0.3倍と非常に低い値となっている。人間は労働による賃金の獲得によって、生計を維持し生活を営んでいる。また、

働くことで社会とのつながりをもつことができ、そして社会の中に自分の役割をもつことで自己を肯定し、自信を持って生きていくことができる⁷⁾。しかしながら、障害者の就労環境は、非常に厳しいといわざるを得ず、この現状を踏まえた就労支援について対策を講じる必要性がある。

今後の展望

「自立」には、第一に、自分だけの力で行動し生活すること⁸⁾、第二に、自らの能力にあった生活を、必要に応じて援助を得ながら、生活の主体者として自己実現をはかる⁹⁾ことという意味がある。さらに「自立支援」は、自分の生活のあり方を自分の意思で選び、自分の責任で決めることにより、自分らしい生き方ができるよう支援すること¹⁰⁾という意味を持つ。

自立という言葉には、必ずその時代の精神とともに自立助長論が語られる¹¹⁾ことが指摘されている。さらに古川¹²⁾は、社会人としての自立可能な者、たとえば障害の軽い者を優先して援助を提供し、社会福祉の援助を必要としない状況をつくりだすことに主眼がおかれるようなことになれば、それはかつての自活能力の獲得を目標とする更正論的・育成論的な援助理念の再現であるにすぎないと指摘している。

果たして、同法が指し示している「自立」とはどのような概念であるのだろうか。また、この言葉についての議論は同法の成立までの間に十分な吟味が行われたのであろうか。真に継続した障害者福祉の充実と、自立支援と権利擁護、そして安定したサービス提供を社会全体で進めるための同法案でありたい。近年、わが国における障害者福祉を含めた社会保障に関する取り組みは、特に財政課題に焦点化した政策立案が中心である。この法のねらいの一つとして、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部は「今後の障害保健福祉政策について」¹³⁾において、各障害者をすべて同じ障害者と定め、制度の違いによる負担軽減の仕組みが異なることを取り上げ、統一が必要であることを法提出の理由の一つとして挙げている。しかし、大津¹⁴⁾は、支払い能力の差によって、受けるサービスに差が出るのがみられることを指摘する。各障害の程度に応じた給付・負担軽減の必要性を十分に踏まえたうえで、同法案の理念を現実のものとしていくために、前章で示した障害者の就労状況等を適切に認識した上で、「働く場」と「働く形態」の多様化を進め、雇用か福祉的就労かの二者択一ではない多様な選択肢¹⁵⁾を整えることがひとつの課題である。

ま と め

本稿では、「障害者の自立」に焦点を当て、その目的を実現するための「障害者自立支援法」に触れながら、課題について検討した。障害を抱えることによってその人の価値が社会から遠ざけられることの

ない社会作りを目指し、国民の福祉に価値をおいた徹底的な議論が今こそ必要である。

今後は、障害を抱える人々が自立した生活を送るための必要最低限の所得保障について指標作りを視野に入れながら真の自立とは何かについて研究を深めていきたい。

文 献

- 1) 椋野美智子, 田中耕太郎: はじめての社会保障. 3版, 有斐閣, 東京, 73, 2005.
- 2) 小澤温, 北野誠一: 社会福祉士養成テキストブック⑦障害者福祉論. 初版, ミネルヴァ書房, 東京, 120, 2004.
- 3) 障害者生活支援システム研究会: 障害者自立支援法と応益負担 —これを福祉と呼べるのか. 初版, かもがわ出版, 京都, 16-32, 2005.
- 4) 池末美穂子: 精神障害者福祉における生活保障の役割と課題. 岡上和雄監修, 精神障害者の地域福祉 —試論と実践最前線—. 初版, 相川書房, 東京, 34, 1997.
- 5) 障害者施策研究会: よくわかる障害者施策2005年版. 初版, 中央法規出版, 東京, 46-47, 2005.
- 6) 小澤温, 北野誠一: 社会福祉士養成テキストブック⑦障害者福祉論. 初版, ミネルヴァ書房, 東京, 167, 2004.
- 7) 倉知延章: 「働きたい!」を支援する. 石神文子, 遠塚谷富美子, 眞野元四郎編著, 精神障害者福祉の実践, 初版, ミネルヴァ書房, 京都, 145, 2005.
- 8) 見坊豪紀ほか: 三省堂国語辞典. 第4版, 三省堂, 東京, 564, 1997.
- 9) 沖倉智美: 自立. 精神保健福祉用語辞典, 精神保健福祉学会監修, 初版, 中央法規, 東京, 270, 2004.
- 10) 早川留美: 自立支援. 精神保健福祉用語辞典, 初版, 中央法規, 東京, 270, 2004.
- 11) 菊池幸子: 現代福祉学レキシコン. 初版, 雄山閣出版, 東京, 31, 1993.
- 12) 古川考順: 社会福祉学の方法. 初版, 有斐閣, 東京, 219, 2004.
- 13) 厚生労働省: 今後の障害保健福祉施策について. 障害者自立支援法案について, 2005年9月7日,
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2005/02/tp0214-1.html>
- 14) 大津和夫: 介護地獄アメリカ. 初版, 日本評論社, 東京, 79, 2005.
- 15) 相澤欽一: 就労支援. 岡上和雄, 蜂矢英彦監修, 精神障害者リハビリテーション学, 初版, 金剛出版, 東京, 198, 2002.

(平成17年12月10日受理)

Support for the Independence of Disabled Persons

Takeshi TAKAKI and Kei SAKAMOTO

(Accepted Dec. 10, 2005)

Key words : disabled person, social security, cost load self-support

Correspondence to : Takeshi TAKAKI

Department of Care Work, Kawasaki College of Allied
Health Professions
Kurashiki, 701-0194, Japan
E-Mail: tktakaki@jc.kawasaki-m.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.15, No.2, 2006 571-574)