

障害者自立支援法の廃止後の 新たな障害者支援に関する法律の創設に向けての意見

まつの はな

桃山学院大学 松端 克文

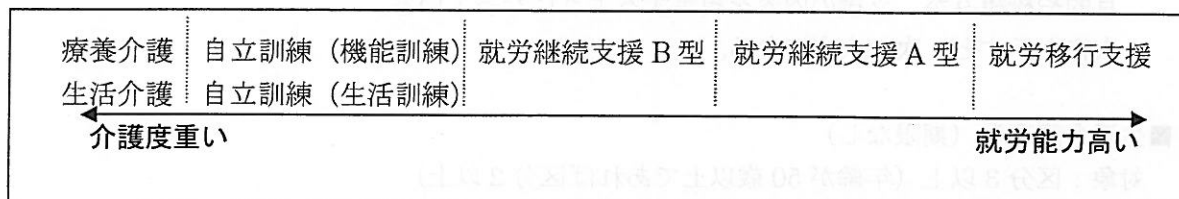
はじめに

- ・ここでは障害者自立支援法について、主として「日中活動サービス」の観点から、新たな法律の創設に向けて、いくつかの方向を提示する。

1. 障害福祉サービスの基本的な理念の確認

—あたり前の市民生活を保障するものであること—

- ・障害者自立支援法第1条（目的）「この法律は…、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…」とされている。
- ・しかし、「能力」と「適性」にこだわれば、必然的に「分類」と「隔離」に行き着く。障害者自立支援法により示されたサービス体系（日中活動サービス）は、「介護」の必要性、ADL（日常生活の基本動作）自立の程度、「就労能力」の観点から、再編されたものである。



- ・スウェーデンの障害者福祉の展開（「施設主義的福祉」から「市民としてのあたり前の地域生活を重視する福祉」への展開）を参考にすると…

Table : A comparison between the two traditions of support

Level	Institutional tradition	Community tradition
Cultural	Competence perspective	Citizen perspective
Organizational	Special institutions	Generic services
Individual	Separation	Participation

(Kent Ericsson, 2002)

- ・施設的な立場では、「能力」に着目し、「特別な施設」を準備し、「隔離」してしまうことになる。障害者自立支援法は、利用者を「分類」し、「隔離」していく方向で機能しているといえる。
- ・一方、地域生活を重視する立場では、「市民としての生活」に着目し、「包括的なサービス」を整備し、「参加」を促進することになる。
- ・したがって、障害福祉サービスは、利用者の能力や適性がどうであれ、市民としてのごくあたり前の生活を保障するためのものであるという観点から整備していく必要がある。

2. 障害福祉サービスを利用する当事者の立場にたったシンプルで分かりやすい制度にすること

- ・複雑に入り組んだ現行制度は（改革のポイントとして掲げられた）「利用者本位のサービス体系の再編」などと説明できるようなものにはなっていない。
- ・したがって、障害福祉サービスを利用する当事者の立場にたって、もっとわかりやすくシンプルな制度にする必要がある。

3. 個々の障害福祉サービスを利用する当事者の状況に応じた支援を実践していける仕組みにすること

- ・現行法では、個々の利用者のおかれている状況やニーズからではなく、各種の事業の目的や枠組みが、支援の内容を規定するようになっている。
- ・大枠を示すと、次のようになる。

■生活介護事業（期限なし）

対象：区分3以上（年齢が50歳以上であれば区分2以上）

施設入所の場合は区分4以上（年齢が50歳以上であれば区分3以上）

サービス内容：食事や入浴、排泄等の介護や日常生活上の支援を提供。

併せて、軽作業等の生産活動や創作的活動の機会も提供。

これらを通じて、身体能力、日常生活能力の維持・向上を目指す。

■自立訓練（生活訓練）事業（有期限、2～3年）

対象：入所施設・病院を退所・退院した者で、地域生活への移行を図る上で、生活能力の維持・向上などの支援が必要な者

養護学校を卒業した者、継続した通院により症状が安定している者等であって、地域生活を営む上で、生活能力の維持・向上などの支援が必要な者

サービス内容：食事や家事等日常生活能力を向上するための支援を実施。

併せて、日常生活上の相談支援や地域移行支援事業等のサービス機関との連絡調整等の支援を実施。

これらを通じて地域生活への移行を目指す。

訓練準備期（12 か月） → 生活習慣習得期（6 ヶ月） → 定着期（6 か月） → フォロー期（12 か月）

食事、排泄等の基本動作の習得 着脱衣、洗面等の身辺処理の習得	洗濯、調理、買い物、掃除等 の日常生活関連動作の習得	直接的な支援から 本人の自主的な支援 へ	訪問により食事、 服薬、掃除、洗濯 等の状況確認と相談
-----------------------------------	-------------------------------	----------------------------	-----------------------------------

■就労移行支援事業（有期限、2年）

対象：一定期間にわたる計画的なプログラムに基づき、就労に必要な知識および能力の向上、企業等とのマッチング等を図ることにより、企業等への雇用または在宅就労等が見込まれる者（65歳未満の者に限る）

企業への就労を希望する者、技術を習得し、在宅で就労・起業を希望する者

サービス内容：事業所内や企業において、作業や実習を実施。

適性に合った職場探しや就労後の職場定着のための支援を実施。

これらを通じて、一般就労に必要な知識・能力を養い、適性に合った職場に就労・定着を図る。

通所前期 (基礎訓練期) 6 か月	→ 通所中期 (実践的訓練期) 6 か月	→ 通所後期 (マッチング期) 12 か月	→ 訪問期 (フォロー期)
基礎体力をつける。整理整頓。 集中力・持続性・協調力をつける。 対人関係を築く。	長所・特技を伸ばす 終業習慣の確立、マナー、挨拶、言葉遣い、 身なり等の習得。不測の事態への対応能力。		就職後の継続支援

■就労継続支援事業（A型＝雇用型） 最低賃金の保障

■就労継続支援事業（B型＝非雇用型） 工賃倍増計画 など

・こうした事業の枠組みのもとでは、利用者は各種の事業に割り振られ、個々人の状況やニーズよりも、事業目的に沿ったかたちで支援が展開されることになる。したがって、各事業の利用者ごとに個別の「支援計画」が立てられるとしても、実質的には事業所の立場からの支援の計画になってしまい、「個別支援計画」は形骸化してしまうことになる。

たとえば、事業所の都合で、

*作業能力が高い利用者が、事業所として工賃を高くする必要性から、「就労継続支援」の利用から抜け出せないようなケース

*「就労移行支援」の利用者が、利用期限がきたために、サービスの利用を継続する方が好ましいのに、サービス利用を終えなければならないようなケース

*地域で暮らすことが可能な利用者が、「生活介護」を利用しているために、そのまま施設利用を続けることを強いられるようなケース、など。

・したがって、日中活動を支援する事業を細分化し、そこに利用者を当てはめるような発想は、根本的に改める必要がある。

・日中活動のメニューは事業ごとに限定されるのではなく、サービス内容はそれぞれの事業所ごとに多様であるべきで、包括的なサービスメニューを用意し、支援の具体的な内容は個々の利用者の個別の状況やニーズに応じて展開されるべきである。

- ・あくまでも個々の利用者の置かれている状況とニーズ、そして本人の希望に基づく「個別支援計画」の作成とそれにもとづく実践の場として、日中活動サービスを位置づけ直すべきである。（参考文献 松端克文『障害者の個別支援計画の考え方・書き方』日総研出版、2004）

4. サービスの報酬単価の仕組みをシンプルで妥当な水準に改めること

- ・現行法のもとでは、サービスの報酬単価が、事業（サービス）種別×障害の程度区分で細分化され、さらに複雑な加算や減算の仕組みで構成されており、トータルでは従前の単価を下回るような構造になっている。
- ・報酬単価は、そのほとんどがサービス従事者の人件費になるため、報酬単価の抑制はサービス従事者の待遇の悪化（低賃金、非正規雇用化の促進）につながり、高齢介護分野と同様に慢性的な人手不足をもたらす事態を招いている。
- ・たとえば、
 - *一日単位の利用者数の増減に応じて、サービス従事者を増やしたり減らしたりできないにもかかわらず、日中活動サービスなどの算定が、月払い方式から日払い方式に変更されたために、事業所としては大幅な減収となっている
 - *入所施設支援（夜間部分）の支援に関する大幅な単価の抑制は、夜勤職員の削減につながり、利用者（入居者）の安全面からみても、極めて深刻な事態をもたらしている
- ・したがって、サービス報酬単価をサービス従事者の人件費（標準的な賃金）を保障するという観点から見直す必要がある。
- ・不必要なサービス・事業の細分化を改めることと合わせて、サービスを提供する従事者（＝福祉専門職）の待遇改善を考慮して、サービス報酬単価の仕組みもシンプルなものとし、その水準を上げる必要がある。
- ・いま、新たな法律の創設にあわせて、障害福祉サービスを支える人材の確保および待遇の改善の観点からサービス報酬単価を見直さなければ、将来的に改善される見込みはない。

5. 目先の地域生活移行や一般就労への移行の数値にとらわれないこと

—グロス（総計）で捉えるのではなく、あくまで個別の支援の観点を重視すること—

- ・入所施設に生活する必要のない人が施設での生活を強いられることには問題があるが、地域生活移行の数値目標を定めることで、別の意味で本人不在の状況が生み出されることになる。地域生活移行が親・家族のもとに戻ることを強いる結果になるならば、新たな施設入所待機者を生み出すことになる。
- ・一般就労への移行についても、劣悪な労働条件を強いられたり、すぐに解雇されてしまうのであれば、かえって本人にとってはマイナスとなる。
- ・支援の基本は、個々の利用者の状況に応じた支援を展開していくことであり、そうした観点からもアセスメントと個別支援計画の作成を通じて（そのためにはサービス従事者の資質の向上が必要）、支援の内容を確認していくような仕組み（個々の利用者の権利を擁護する仕組み）をつくる必要がある。