

「新たな総合的な制度の検討」についての意見

きょうされん

理事長 西村 直

2004年1月の介護保険制度改革推進本部の設置を機に、障害保健福祉施策の介護保険制度への統合が重要政策として急浮上し、同年10月に「改革のグランドデザイン案」が示された。その問題意識は、現行の介護保険制度への統合に道をつけるために、介護保険の原理と枠組みを障害保健福祉施策に導入するとともに、公費抑制の仕組みを構築することだった。その結果、2005年10月に成立した障害者自立支援法（以下、自立支援法）は、障害に伴う支援を「私益」とする応益負担を強要するとともに、成果主義や競争原理を導入し、巧みに国庫負担を抑制した。

2006年の同法実施直後、障害のある人とその家族・関係者は筆舌に尽くしがたい被害を受け、全国各地から悲鳴があがった。応益負担と実費負担が重く圧しかかり、生きるために必要な支援を切り詰めた人たちが数多く生じた。また施設利用の辞退者が相次ぐとともに、利用料の滞納者も急増した。さらに公費抑制によってもたらされた労働環境の悪化の中で将来の展望を見失い、多くの支援者が職場を去った。そして絶望の中で自ら命を絶つという「痛ましい事件」までもが急増してしまった。

これらの被害と悲劇は、わが国の障害者施策史に大きな傷跡として刻まれてしまった。それ故に「もっと早く自立支援法を廃止することができていたら」という痛恨の思いは、決して拭い去ることはできない。

今般、5年余に渡って全国の当事者と関係者が粘り強く自立支援法の廃止を訴えてきたことが、新政権の政策に反映し大きく前進しつつある。私たちきょうされんは、鳩山総理大臣ならびに長妻厚生労働大臣が相次いで、同法の廃止と新法の制定を明言したことを心から歓迎する。併せて、障害のある人と家族、関係者が真に安心して地域で暮らすことを可能にするための「新しい福祉に関する法律」を、当事者参加のもとで一刻も早く創り上げるために力を尽くすことを改めて表明するものである。

その際、新たな制度を創設するにあたっては、二つの視点が重要になる。

第一に、新しい福祉に関する法律は、自立支援法の延長線上で検討すべきではない。後述するように、今般の制度改革は、障害者権利条約の批准などを視野に入れた障害者施策全般にわたる国内法の策定・改正のスタンスで臨むべきである。「手話は言語である」と定めた障害者権利条約の世界の水準と、自立支援法の理念は相容れない。自立支援法の骨格と体系は、応益負担と公費抑制を前提とした介護保険への統合方針に貫かれている。いくら修復を重ねても、貫かれた同法の基本構造を変更することはきわめて困難である。以上の理由から、自立支援法に替わる新しい福祉に関する法律の制定は、自立支援法の延長線上ではなく、そうした制度全般の改革の一つとして位置付けるとともに、最優先課題とす

べきである。

第二に今般の制度改革は、先進諸国から大きく立ち遅れたわが国の障害者施策を飛躍的に前進させる絶好のチャンスである。たとえば、わが国の伝統的後進性ともいえる家族扶養への極度の依存構造の撤廃をはじめ、差別禁止法・虐待防止法などの整備、さらには、本格的な障害者雇用制度の確立などに着手すべきである。そのためにも今般の制度改革は、障害者権利条約の批准や IL0159 号条約の完全実施など、大きな視野から着手すべきである。

そのためにも早期に改革の推進体制を確立し、「障害者施策の総合政策ビジョン(仮称)」のロードマップを示すとともに、その道筋に沿って当面の改善策を講じるべきである。

以上の立場と趣旨から、以下、具体的な政策課題について、私たちの基本的な考え方を下記に示す。

1. 「障害者施策の総合政策ビジョン」の検討についての意見

(1) 検討すべき課題

障害者権利条約の批准等を視野に入れて、以下の諸政策・制度の検討をおこなう必要がある。

- ・ 自立支援法廃止後の新しい福祉に関する法律の制定（応益負担と公費抑制を前提とした介護保険への統合方針は完全に廃止する）
- ・ 障害の定義と範囲に関する制度の見直し
- ・ IL0159 号条約にもとづく本格的な障害者雇用・就労支援制度の創設(社会支援雇用)
- ・ 家族への極度の依存構造の根拠となっている扶養義務制度の撤廃
- ・ 抜本的な所得保障制度の確立
- ・ 障害者政策決定過程への当事者参加のシステムづくり
- ・ 差別禁止法、虐待防止法等の策定

(2) 検討体制とその方法

「障害者施策の総合政策ビジョン」の検討にあたっては、障害のある人や関係者の実質的な参加を保障すること。また検討過程においては、詳細な基礎データを把握するための調査の実施、当事者や関係者の直接の声を反映させるとともに国民の理解をひろげるために、地方公聴会や討論会・シンポジウム等を開催すること。

(3) 自立支援法廃止後の新しい福祉に関する法律制定のスケジュール

自立支援法の廃止と新しい福祉に関する法律の制定は、最優先課題として位置付け、2012 年 3 月までに自立支援法を廃止し、新しい福祉に関する法律を 4 月に施行するスケジュールで検討をすすめること。

そのため 2010 年 4 月までには、「障害者施策の総合政策ビジョン」策定の全体像とロードマップを示し、とくに新しい福祉に関する法律の制定にむけての詳細な課題とスケジュールを優先的に明らかにすること。

2. 2010(平成 22)年 4 月に実施すべき事項について

前述の「障害者施策の総合政策ビジョン」の策定に沿ったロードマップを示し、その道筋に沿った当面改善に必要な施策について、2010 年(平成 22 年)度を実施すること。

(1) 応益負担の廃止

応益負担は一旦廃止し、精神障害を同じ枠組みに組み入れた上で一旦は支援費制度時代の応能負担に戻すこと。その際、これに伴って負担が増える人がでないよう、適切な配慮を行うこと。

- ・旧法の授産施設や自立支援法の就労系事業等、働く場での利用料は無料とすること。
- ・収入認定は本人のみで行うこと。また、資産要件は導入しないこと。

(2) 実費負担について

給食費などの実費負担についても、一旦は支援費制度時代同様に廃止すること。

(3) 日払い方式について

報酬の日払い方式を廃止し、月払い方式を基本とすること。その際、利用者が希望する場合には複数の事業所を利用することを妨げない仕組みを構築すること。

(4) 報酬の抜本的増額について

報酬については、現行の複雑多岐にわたる加算を本体報酬に組み入れた上で、抜本的に増額すること。

(5) 障害程度区分の見直し

知的障害や精神障害等の障害特性に応じた認定基準の見直しをおこなうこと。

(6) 小規模作業所と地域活動支援センター問題の解消について

新しい福祉に関する法律の制定に伴って、改めて事業体系の再構築をおこない、その中で小規模作業所や地域活動支援センター問題の解決をめざす。

ただし当面の対応策として、地域活動支援センターへの補助金を法定事業に見合った水準に引き上げるための特別な手立てを講じること。

(7) その他

第 171 通常国会で廃案となった障害者自立支援法改正案の中で、障害の範囲の見直し、相談支援の充実、移動支援の義務経費化などについては実施に移すこと。

意見陳述：副理事長、政策・調査委員長 齊藤 なを子
政策・調査副委員長 小野 浩

問い合わせ先：東京都中野区中央 5-41-18

Tel 03-5385-2223、Fax 03-5385-2299

E-mail zenkoku@kyosaren.or.jp

担当：事務局長 多田 薫

2009 年 12 月 1 日

厚生労働省 ヒヤリング

「新たな総合的な制度の検討」についての意見 補足資料

1. 福祉新聞「障害者団体態度保留」(2007 年 2 月 12 日)
2. 障害のある人の就労・日中活動体系のイメージ図
3. 「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案」関連資料
4. 「緊急措置」実施に伴う所得階層別負担上限月額の家帯数(2008 年度調査)
5. 朝日新聞「軽減者の割合、地域差」(2008 年 10 月 30 日)
6. 「緊急措置」見直しに伴う所得階層別負担上限月額の家帯数(2009 年度調査)
7. 実費負担関連資料
8. 地域活動支援センター・小規模作業所関連資料

きょうされん

障害者団体態度保留

支援法施行直後で検討できぬ

介護保険対象拡大

厚生労働省は5日、第5回介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する有識者会議を開き、障害関係8団体からヒアリングを行った。介護を必要とする人すべてに介護保険を適用する「制度の普遍化」に対し、多くの団体が「障害者自立支援法の施行間もないことから現時点で検討はできない」など態度を保留。賛成意見は皆無で、議論の行方は不透明だ。

有識者会議でヒアリング

有識者会議で意見を述べたのは森祐司・日本身体障害者団体連合会常務理事、安藤豊喜・全日本ろうあ連盟理事長、大濱眞・全国脊髄損傷者連合会副理事長、三澤了・DPI日本会議議長、藤井克徳・日本障害者協議会常務理事、松友了・全日本手をつなぐ育成会常務理事、江上義盛・全国精神障害者家族会連合会専務

理事、笹川吉彦・日本盲人連合会長の8人。

有識者会議からの質問事項は「要介護となった理由や年齢のいかんにかかわらず介護を必要とするすべての人を介護保険制度の適用とした場合のメリット・デメリットは何か」「共生サービス（同じ施設内で高齢者等及び障害者に対して行う給付サービス）を実施した場合のメリット・デメリットは何か」の2点だ。

介護保険の適用拡大について森・日身連常務理事は「自立支援法の施行間もないこの時期に介護保険制度の年齢拡大を議論すること

は適切さを欠く。今は自立支援法がどのように機能を発揮できるか見守ることに力を注ぐべき時期であり、介護保険の適用問題の検討は凍結すべき」とした。

全日本ろうあ連盟、日本障害者協議会、全日本手をつなぐ育成会、全国精神障害者家族会連合会、日本盲人会連合も自立支援法施行により支給決定や負担の仕組みが変わったばかりであること、検討の前提となる情報の不足などを挙げ、「今の段階では検討できない」「結論は出せない。もっと時間がほしい」「時期尚早」「態度を保留する」と明言を避けた。

否定的な見解を示したのは全国脊髄損傷者連合会とDPI日本会議で、それぞれ「障害福祉の財源は一般会計としてきちんと議論し、合意形成すべき。介護保険との拙速な統合は反対」「基本的な反対。自立支援法の施行による重大な影響を解決することが先決だ」と主張。特に、利用できるサービス量に上限が設定されることを懸念している。

共生サービスについてもこの2団体はそれぞれ「一見もっともらしいが、使う人すべてに少しずつ我慢を強いる仕組みに転化する恐れがある」「障害のある人となない人の間での共生が最も基本的な視点だ」として疑問を呈した。

自立支援法に肯定的な立場をとってきた団体も含め、自立支援法の施行により利用者負担増や事業者収入減など混乱が生じているとの見方が強いことから、介護保険との関係整理にはなお時間がかかる見通しだ。

ただ、改正介護保険法の付則には「社会保障に関する制度全般についての一体的な見直しと併せて検討を行い、2009年度をめぐりとして所要の措置を講ずるものとする」と明記され、付帯決議には「検討は06年度末までに結論が得られるよう新たな場を設けて行うこと」とされている。

次回会合は3月7日で、各界の有識者2000人を対象とした調査、諸外国の制度に関する現地調査の結果が報告される予定だ。

障害のある人の就労・日中活動体系のイメージ図

現行

← 障害の軽い人、無い人

障害の重い人 →

雇用施策

社会福祉施策
(一部、医療を含む)

あるべき姿

← 労働障害の軽い人、無い

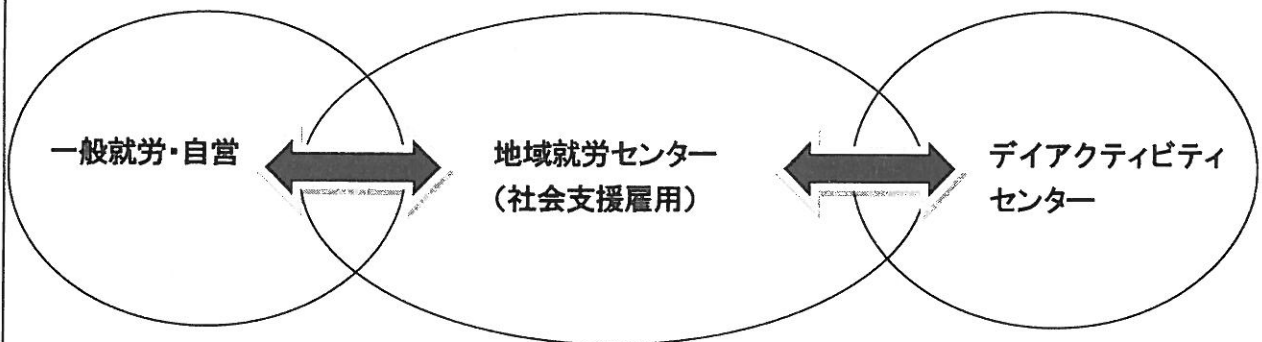
労働障害の重い人 →

雇用施策

社会福祉施策
(一部、医療を含む)

雇用
福祉施策の連携強化

就労
日中活動体系イメージ



・賃金補填などの雇用支援策の強化

・働くことの支援（官公需の拡充など仕事の確保）
・一般就労・自営に向けての移行支援機能
要素／賃金補填、人的な支援、医療支援に当たつての配慮、労働補助具の提供、施設整備の改善等

・日中活動支援
・地域生活支援の拠点
・所得保障

・通勤時を含むジョブサポーターの創設、・就業・生活支援センターの拡充、ジョブコーチの拡充
・職業能力開発校、障害者職業センターなどとの連携

・小規模化の尊重
(地域活動支援センターの廃止)

法律
制度
施策の再編
創設

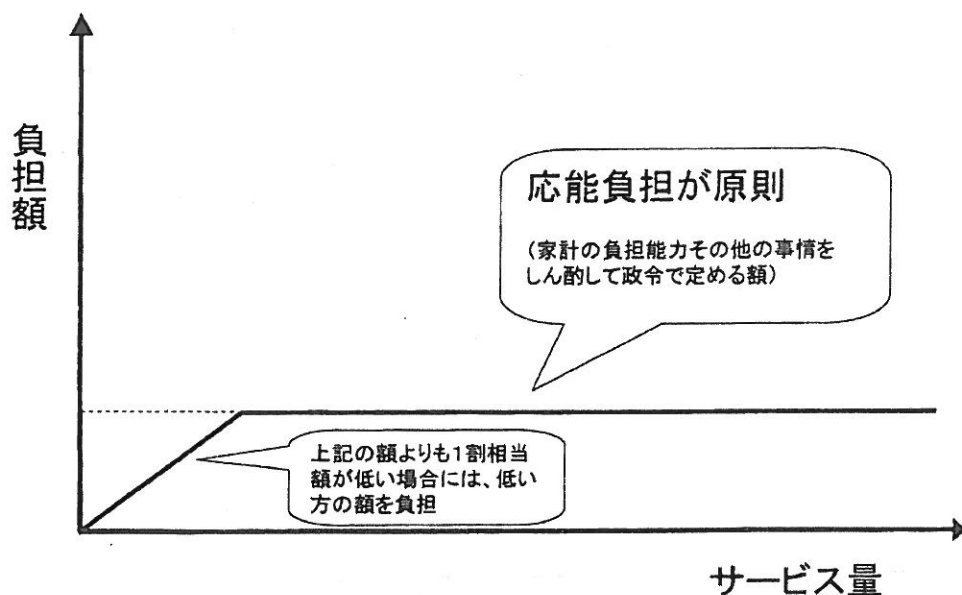
拡充された労働行政（労働法規の適用、ハローワークの抜本的拡充）

連結

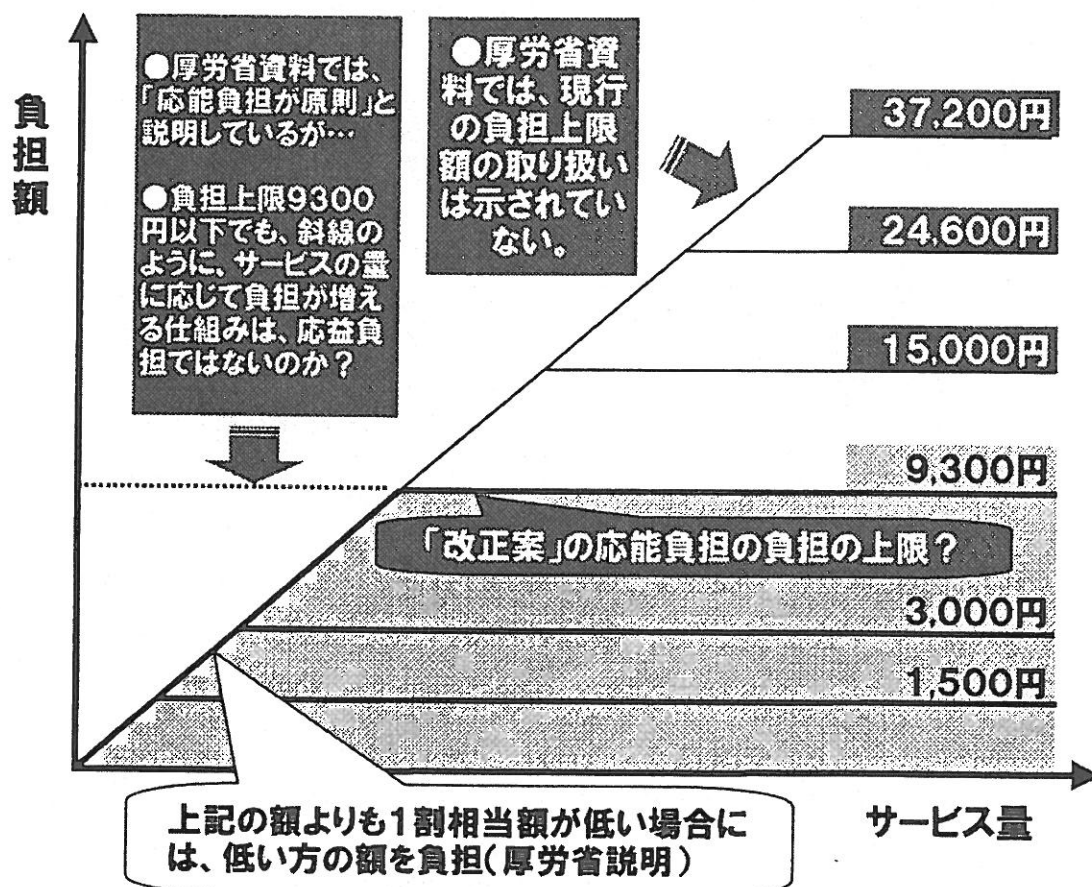
福祉行政・施策

社会支援雇用制度の創設／障害者総合福祉法の制定（仮称）

利用者負担の規定の見直し



厚労省 自立支援法「改正法案」の「利用者負担の見直し」 「緊急措置」の負担軽減策に適用した場合



※このグラフは、厚労省資料の「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案について」をもとに作成した。

計画の町市区

(2008年8月調査、回答52区市町村、回答率83.9%)

「緊急措置」の認定者数（2008年7月1日現在）							「特別対策」の認定者数（2008年4月1日現在）										
所得階層			居宅・通所等			入所施設・CH・GH等			所得階層			居宅・通所等			入所施設・CH・GH等		
			負担上限月額	認定者数	%	負担上限月額	認定者数	%				負担上限月額	認定者数	%	負担上限月額	認定者数	%
一般世帯	軽減対象外の障害児・者世帯		37,200円	3,793	15.1%				37,200円	9,578	38.0%						
		軽減対象	9,300円	748	3.0%	37,200円	331	3.4%	9,300円	4,923	19.5%	37,200円	842	9.1%			
			障害児世帯	4,600円	1,896	7.5%											
非課税世帯	低所得2	居宅及び通所併用	24,600円	1,867	7.4%	24,600円	1,505	15.3%	24,600円	1,547	6.1%	24,600円	1,713	18.5%			
			3,000円	3,775	15.0%		266	2.7%		6,150円	1,962				7.8%		
	低所得1	通所のみ	24,600円	60	0.2%	15,000円			24,600円	35	0.1%	15,000円	5,434	58.6%			
			1,500円	5,176	20.6%			3,750円	1,654	6.6%	3,750円				1,197	4.7%	
	生活保護世帯	生活保護世帯	0円	3,961	15.7%	0円	1,697	17.3%	生活保護世帯	0円	3,825	15.2%	0円	964	10.4%		
合計			25,166	100.0		9,808	100.0	合計	25,208	100.0		9,266	100.0				
負担軽減者数			15,010	59.6%		6,009	61.3%	負担軽減者数	9,736	38.6%		5,434	58.6%				
非負担軽減者数			6,195	24.6%		2,102	21.4%	非負担軽減者数	11,647	46.2%		2,868	31.0%				

障害者の福祉サービス自己負担

軽減者の割合、地域差

で約4～8割と大きなばらつきのあることが、障害者団体の調査で分かった一表。「自治体の運用に差があるようだ。制度の仕組みに限界がある」として、団体は根本的な見直しを訴えている。(永沼仁)

障害者団体調べ

福祉サービスを利用する障害者に1割の自己負担を求めた障害者自立支援法の本格施行から2年。負担増の批判を受け2度の緩和策が図られたが、サービス利用者のうち、負担を軽減された人の割合が都内の区、市部

06年10月に本格実施された同法は、福祉サービスの利用量に応じた、利用者への原則1割負担(応益負担)が導入された。所得に応じた応能負担からの転換で、負担増となつた障害者がサービスの利用を控える動きも広がった。こうした問題を受け、厚生労働省は07年4月から「特別対策」、08年7月から「緊急措置」を実施した。低所得者の負担上限額の引き下げ、同居家族の収入を合算せず本人収入だけで所得階層の認定をする見直しなどにより、負担軽減者を増やそうという改善策だった。

今回の調査は、この軽減策の実態をつかもうと、都内の小規模作業所やグループホームなどをつくる「きょうされ」が実施した。軽減者の割合は、自治体間で大きな差が見られた。町田市(82.0%)、八王子市(78.9%)など約8割に達した市があった半面、葛飾区(44.6%)、多摩市(42.9%)、千代田区(38.8%)など4割ほどにとどまった区市もあった。檜原村(10.0%)と三宅村(0%)など、対象者の少ない村部では、その差はさらに大きかった。

調査をした同支部では、この結果の背景に、行政の窓口に出なければならぬ申請主義、預貯金の通帳コピーなどの提出を基本とする資産要件審査の問題がある、と推測する。こうした指摘に、軽減者の少ない自治体の担当者は「通帳のコピー提出を個人情報だといって拒む人がいるのは事実。職員の負担も重く、できればやりたくはないが、国の指示通りやっている」と打ち明ける。一方、軽減者の多い自治体の担当者は「国の指示では通帳コピーは強制ではないとも言っている。それなら『利用者有利』の考えに立つべきで、申請を信用してコピーまで求めないこともある」と話す。

千代田区4割弱⇕町田市8割強

■負担軽減策を受けた人の割合

町田市	82.0%
八王子市	78.9%
福生市	77.3%
東久留米市	75.5%
江戸川区	71.5%
あきる野市	69.3%
小平市	67.6%
羽村市	66.0%
調布市	65.6%
清瀬市	63.8%
国分寺市	63.3%
府中市	62.5%
板橋区	61.6%
大田区	61.4%
世田谷区	61.3%
荒川区	60.5%
立川市	60.3%
武蔵村山市	59.7%
港区	57.3%
三鷹市	57.3%
青梅市	57.0%
文京区	56.9%
東大和市	56.6%
武蔵野市	53.4%
中野区	52.3%
国立市	52.2%
墨田区	51.7%
台東区	50.5%
柏江市	47.6%
東村山市	47.0%
日野市	46.8%
杉並区	46.6%
豊島区	46.5%
小金井市	45.7%
目黒区	45.3%
江東区	45.0%
葛飾区	44.6%
多摩市	42.9%
千代田区	38.8%
※回答のあった区、市部。町村を除く	

障害者自立支援法については、来春の見直しに向けた審議が続いている。きょうされも参加する集会「もうやめようよ!障害者自立支援法10・31全国大フォーラム」が31日正午、日比谷野外音楽堂で開かれる。

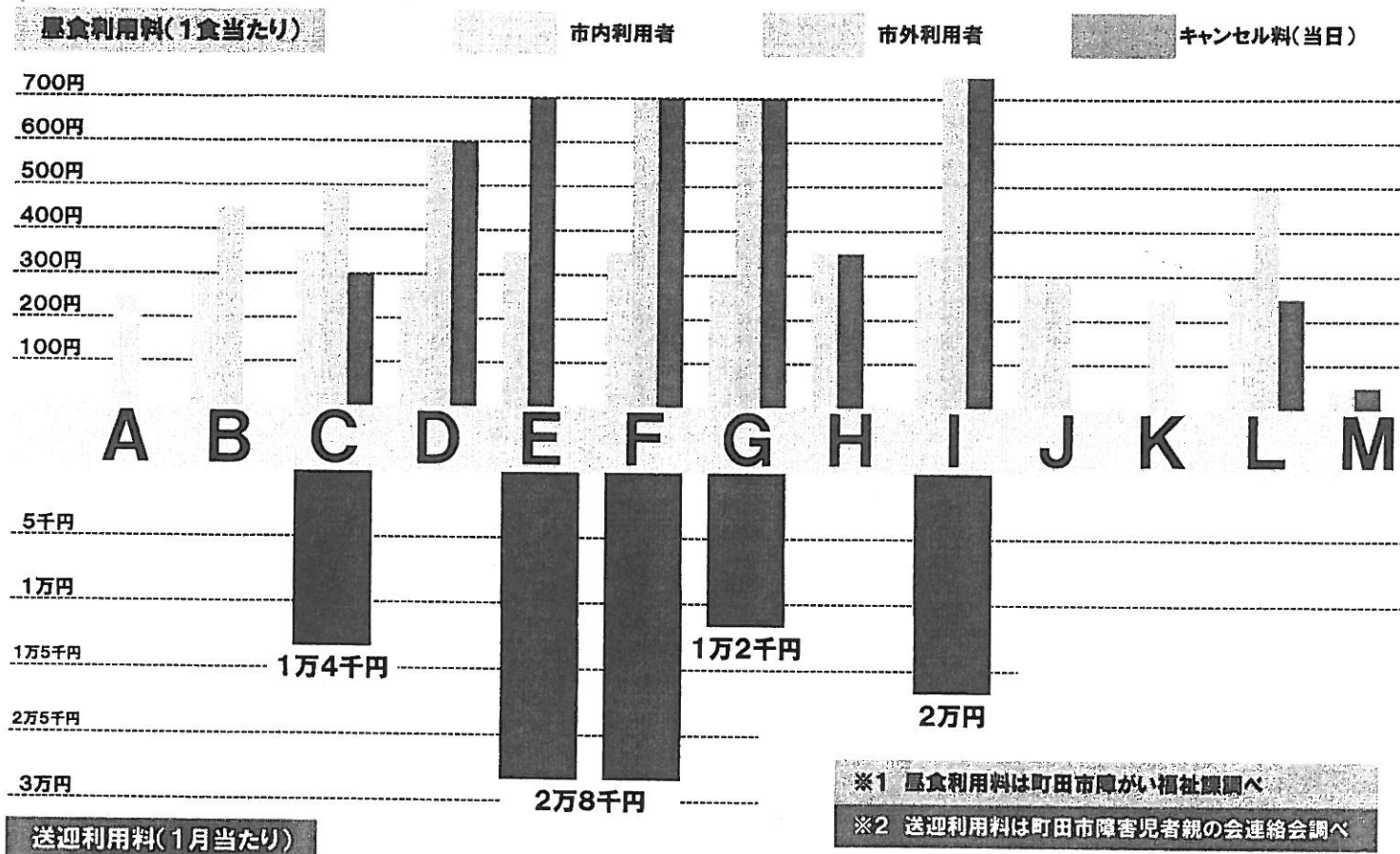
「緊急措置」見直しに伴う所得階層別負担上限月額の世界帯数

区市町村の合計

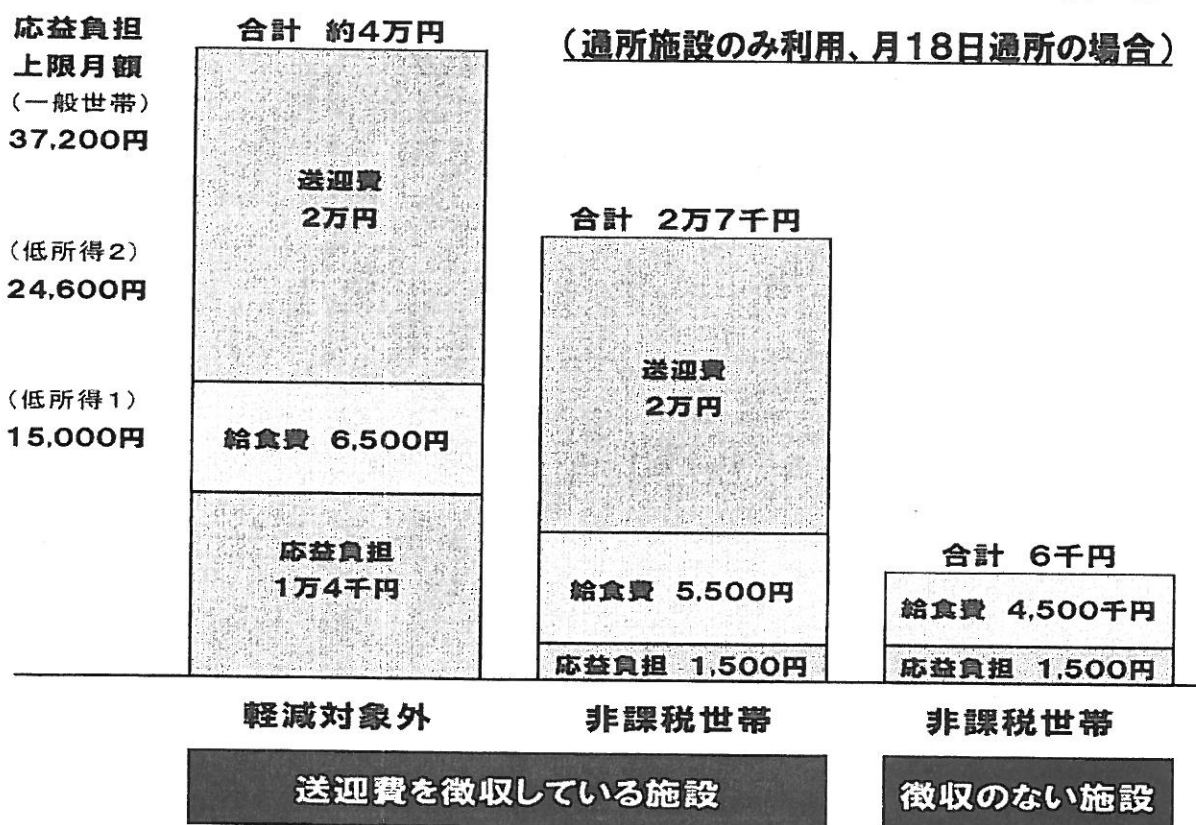
(2009年11月調査、回答44区市町村、回答率70.9%)

「緊急措置」見直し後の認定者数（2009年7月1日現在）										従前の「緊急措置」の認定者数（2009年4月1日現在）							
所得階層			居宅・通所等			入所施設・CH・GH等			所得階層			居宅・通所等			入所施設・CH・GH等		
			負担上限月額	認定者数	%	負担上限月額	認定者数	%				負担上限月額	認定者数	%	負担上限月額	認定者数	%
一般世帯	軽減対象外の障害児・者世帯	軽減対象	37,200円	2,370	8.9%				軽減対象外の障害児・者世帯	37,200円	3,336	12.9%					
			9,300円	1,217	4.6%	37,200円	293	3.3%		9,300円	847	3.3%	37,200円	336	3.8%		
			4,600円	2,897	10.9%					4,600円	2,071	8.0%					
非課税世帯	低所得2	居宅及び通所併用	24,600円	317	1.2%	24,600円	332	3.7%	低所得2	24,600円	1,145	4.4%	24,600円	1,278	14.6%		
			3,000円	4,360	16.4%			3,000円		3,536	13.7%						
			24,600円	55	0.2%	15,000円	819	9.2%		24,600円	593	2.3%	15,000円	827	9.4%		
低所得1	低所得1	低所得1	15,000円	146	0.6%	個別減免	6,495	73.1%	低所得1	15,000円	626	2.4%	個別減免	5,422	61.8%		
			1,500円	4,274	16.1%			1,500円		3,853	14.9%						
			0円	4,263	16.1%	0円	947	10.7%		0円	4,109	15.9%	0円	912	10.4%		
生活保護世帯									生活保護世帯								
合計			26,524			100.0			8,886			25,834			100.0		
負担軽減者数			19,373			73.0%			6,495			16,025			62.0%		
非負担軽減者数			2,888			10.9%			1,444			5,700			22.1%		

町田市内の障害者通所施設の昼食利用料と送迎利用料負担(2008年7月現在)

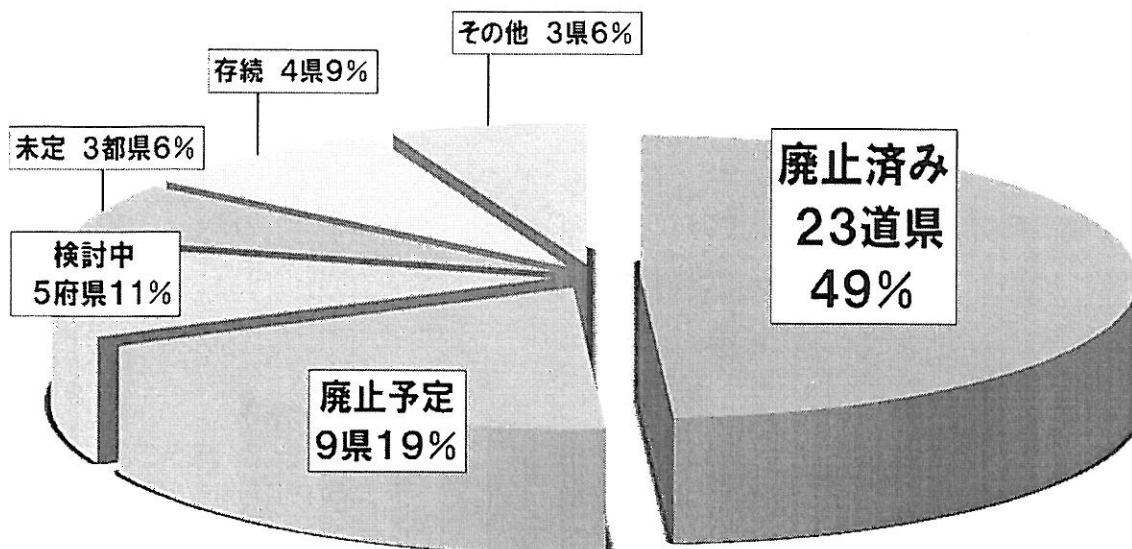


「緊急措置」実施後の応益負担と実費負担

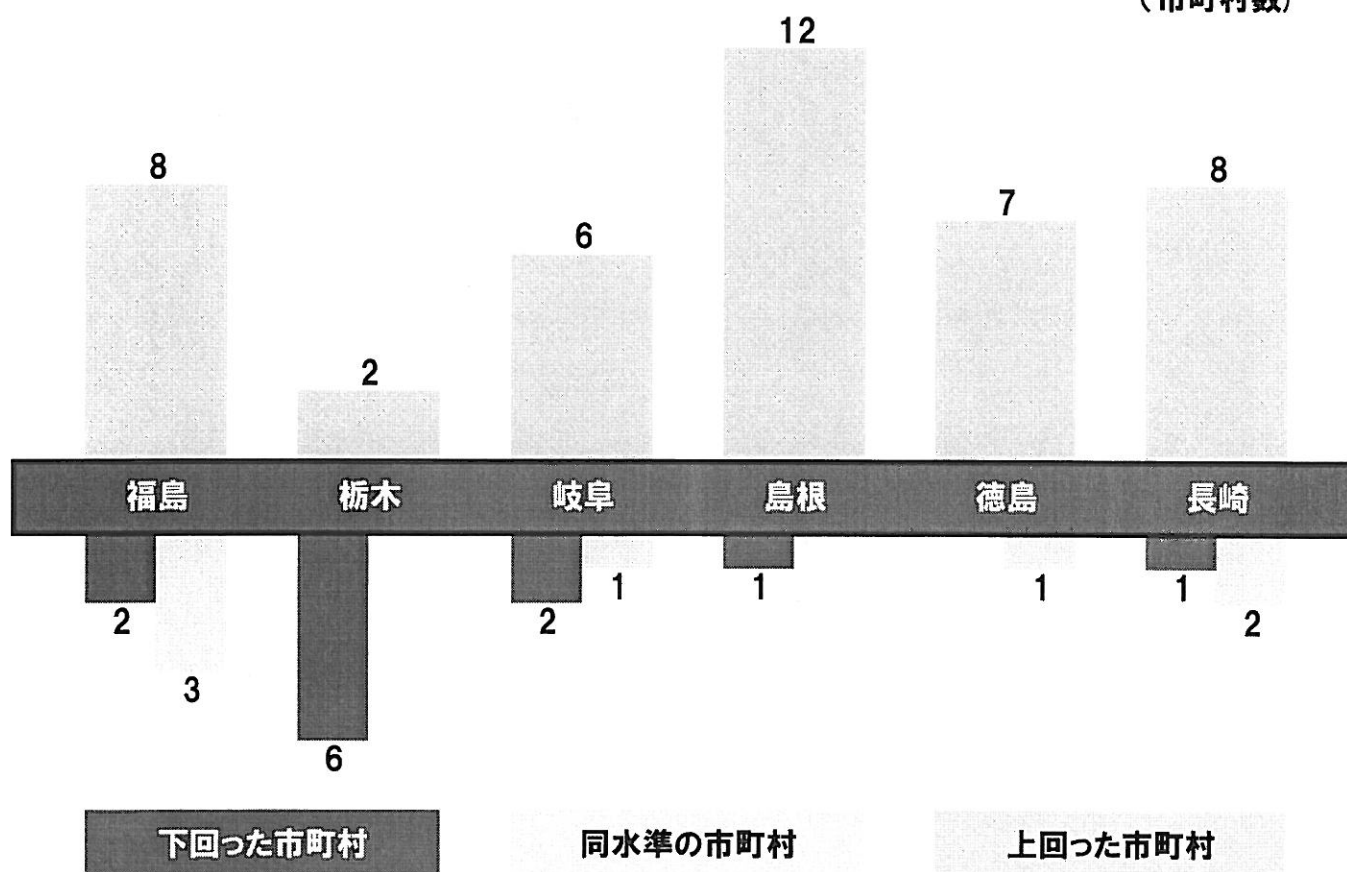


「存続の危機にある地域活動支援センター・小規模作業所への緊急支援を」資料
(きょうされん調べ、2008年8月)

32道県が補助金制度の廃止を決定(予定含む)



地域活動支援センターと小規模作業所の補助基準の比較 (市町村数)



利用料負担の内容

