

障害者自立支援法の見直し等についての意見書

平成 20 年 7 月 15 日
社会福祉法人 全日本手をつなぐ育成会
理事長 副 島 宏 克

私達は、知的障害のある人を持つ家族と本人の会として、知的障害のある人達が地域において、障害の重さにかかわらず、各ライフステージに応じた適切な支援のもとで豊かなくらしが実現できることを願っています。

特に、2006 年（平成 18 年）度から施行された障害者自立支援法は、障害の有無や種類に関わらず全ての人たちが共に支え合う共生社会の実現を目指していますが、様々な問題や課題を抱えながら 3 年目を迎え、見直しの時期を迎えています。

この機に、以下のとおり、本会としての意見を示し、関係各位の特段の配慮をお願い申し上げる次第です。

1. 障害児支援の充実・強化

障害の有無に拘わらず、全ての児童は健全な環境で育ちが保障されなければなりません。とりわけ障害児については、早期発見・早期療育の視点に立って、健全に成長できるような環境を整えるための支援が鍵であり、母子保健・子育て支援・家族支援が重要となります。特に、乳幼児期から学齢期までの発達支援は、「親の支援を通して子の支援を行う」ことにより、一次障害を軽減し、二次障害の発生を予防することにもつながります。このように、障害児支援の充実・強化は、障害者自立支援法の実効性を高める上での重要な要素といえます。

そのため、子育て支援や家族支援に係る母子保健、一般児童福祉、障害福祉、教育などの各施策の充実・強化を先ず求めたいと思います。特に、障害者自立支援法においては相談支援事業とともに児童デイサービス事業、ショートステイ事業、日中一時支援事業の充実・強化が肝要であると考えます。

2. 所得保障の拡充等と利用者負担の軽減

障害者自立支援法の施行に伴う定率負担等の利用者負担の増大が、利用者・家族の現実の生活に大きな影響を与えたため、多くの地方自治体がいち早く独自の負担軽減策を講じ、国においても「特別対策」や「緊急措置」により対応しました。これらの様々な負担軽減措置は、特に低所得の利用者に対する所得保障に何の手立ても講じずに、負担増のみを求めた結果といえます。

現在、障害基礎年金 2 級を受給し、就労継続支援事業 B 型等に通う多くの知的障害のある人達は、年金額約 66,000 円と工賃約 12,000 円（全国平均）が主たる収入となります。この 78,000 円でグループホーム・ケアホームやアパートで生活することは困難です。当然、定率負担等更なる負担を課することには無理があります。このように、障害基礎年金額は生活保護費を下回るなど、所得保障が甚だ不十分な現状となっています。

については、応能負担の視点で利用者負担の一層の軽減策を図ることはもちろんのこと、障害基礎年金の生活保護費並みに増額する必要があると思います。

また、これまで所得保障の一部となっている特別障害者手当の基準緩和とグループホーム・ケアホームやアパート等で暮らす知的障害者に対しての住宅手当の創設などが求められます。一方、障害児をかかえる若年層の家族にとって、各種福祉サービス利用に係る経済的負担は大きく、引き続き特段の軽減策が重要だと考えます。

3. サービス体系のあり方と基盤整備

知的障害のある人達にとって、地域でのくらしの場としてグループホーム、ケアホーム等の住まいの確保は重要な課題となっています。については、引き続き整備費の確保等積極的な整備の推

進を図ることが必要です。また、地域生活を支えるうえで、特に、ホームヘルプ、移動支援、行動援護等のサービスは重要です。しかし、行動援護はその要件により、また、地域生活支援事業となった移動支援は、その取組みに市町村格差が生じるなど、利用が困難な状況にあります。

については、行動援護の基準を更に緩和し、移動支援については個別給付とし、事業所への一定期間の送迎（交通機関の利用訓練）も対象とするなど、利用促進を図ることが必要だと考えます。

なお、就労継続支援事業（B型）の利用要件が設けられていますが、支給決定に際して、ケアマネジメントを基本としながら、利用者の意向を踏まえて、柔軟に対応できるようその利用要件を緩和する必要があると思います。

4. サービスの質の確保

障害者自立支援法により障害福祉サービスに係る報酬の利用実績払い（日額払い）が導入されたことにより、通所系サービスの利用者が、日によってサービスを選択することができることや入所施設やグループホーム利用者の帰省時等に他のサービスを利用できるという仕組みとなりました。

しかし、特に、通所関係の事業所においては、新たな報酬単価による利用実績払い（日額払い）が導入されて以降、収入減が顕著となり、人材確保等運営に困難が生じ、利用者にとっても安定かつ適切なサービスが受けられないのではとの危惧があります。また、グループホーム、ケアホーム等の居住系サービスの運営も厳しくなっています。

については、安定したサービス提供体制とその質を確保していくため、報酬単価の改善が必要と考えます。

5. 相談支援事業・自立支援協議会の充実・強化

知的障害のある人たちは、自ら各種サービスの利用の仕方を判断したり、サービス利用計画を作成することが困難であり、また、単一サービスの利用であっても、その適否や変更の必要性、新たなニーズの発生などを自ら判断し、調整することが難しい傾向にあります。従って、これらのケアマネジメントを含めた相談支援体制が、知的障害のある人たちにとって欠くことのできないものです。特に、地域生活を進めるためには、身近な地域の相談支援窓口が必要になります。

一方、地域のニーズ把握や相談支援体制やネットワーク作り、基盤整備等において、地域自立支援協議会が重要な任にあたりますが、設置されたものの、機能していない所が多い現状です。この取り組みの不十分さが、地域間格差を広げ、障害のある人たちの地域での生活にさらなる不安をあたえることになっています。

については、市町村において、早急に相談支援事業の整備と財政的支援等の強化を図るとともにサービス利用計画作成費の対象者を拡大し、同時に、地域自立支援協議会の機能が強化されるような施策を講じる必要があると考えます。

6. 権利擁護の推進

知的障害のある人達が地域生活を進めていく中で、知的障害のある人への理解の促進とその人達の人権を守るための取り組みが大変重要です。

については、成年後見制度や日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）の積極的な推進、普及を図るとともに、障害者権利条約の批准に向けて、障害者虐待防止法や障害者差別禁止法の制定と国内法制の見直し・整備が必要です。

また、障害者権利条約と障害者自立支援法並びにそれに基づく制度・仕組みの整合性についても精査・検討する必要があると考えます。

7. 障害程度区分の基本的見直し

現行の障害程度区分に用いられている第1次判定の尺度は、介護保険の要介護認定調査項目が中心であり、身体機能の障害を重視したものとなっているため、特に、知的障害者や精神障害者については、第2次判定（審査会）に依存せざるを得ない状況にあります。つまり、市町村の設置する審査会の裁量に多くを委ねることになり、支給決定に地域間格差が生じていることが容易

に想像できます。また、障害程度区分により利用できるサービスが制限されていますが、地域のサービス基盤の整備状況等によって無理が生じています。

については、知的障害の障害特性とともに活動支援や社会参加支援を含めた支援ニーズを適切に反映した尺度の検討が急務であり、そのための調査・検証を速やかに行う必要があります。

また、障害程度区分による利用制限を地域の実情に応じて緩和する必要があると思います。ただし、この利用制限は、利用者の選択権、決定権に係わる重要な事柄であり、支給決定に際しては、利用者に対する必要な情報の提供とケアマネジメントに基づいて、利用者の意向が反映できる相談支援体制を整備・強化することが肝要だと考えます。

8. 地域生活支援事業の推進・強化

障害者自立支援法では、市町村や都道府県がそれぞれの地域の実情に応じて柔軟に実施できる障害福祉サービスを「地域生活支援事業」として法的に位置づけています。これらは、地域福祉を推進する上で大切な事業といえますが、地方自治体の裁量ということにより、むしろ、自治体の財政状況や取組みの姿勢によって、市町村の取組みに格差が生じている状況がみられます。

このような地域間格差を是正するため、統合補助金の増額と義務的事業の見直し等を図ることが必要です。特に、地域活動支援センターや日中一時支援事業の充実・強化が望まれます。

9. 小規模作業所への支援策強化

小規模作業所は、知的障害のある人達にとって、地域での活動や働く場として重要な役割を果たしてきましたが、新たなサービス体系への移行が求められています。平成20年度までは特例交付金や移行促進事業、通所系事業の定員要件の緩和等の措置が講じられていますが、未だ、約半数が移行していない状況があり、移行のための体制整備等に多くの困難が生じています。

については、円滑な移行に向けた新たなサービス体系の更なる要件緩和や特例交付金の延長を含めた財政支援等の支援策を講じる必要があります。

10. 就労支援の推進

障害の軽重に拘わらず、働く意欲のある人はその人の能力に応じて就労できるような支援策と環境条件が必要です。そのため、福祉、労働、教育等と企業が連携し、就労支援が行われるような体制作りが大切です。また、特に、知的障害のある人たちにとって、就労を継続するためには生活全般にわたる支援が求められます。

については、就職時のみならず継続した相談支援、生活支援等の体制整備が必要であり、特に、地域自立支援協議会の就労支援機能の強化並びに就業・生活支援センターの設置推進と機能強化が重要です。

一方、公的機関が率先し、知的障害のある人たちの雇用促進を図ることが大切です。また、障害者雇用促進法の改正など労働政策との連携強化が必須であると考えます。

なお、一般就労だけでなく、福祉的就労の重要性も再確認し、工賃の倍増に向けた積極的施策も望みたいと思います。そのための環境整備として、ハート購入法案の早期成立は大変重要だと考えます。

11. 障害者の範囲の拡大

これまで、制度の谷間にあった発達障害者を障害者自立支援法の対象にしっかりと位置づける必要があると考えます。その場合、障害特性を反映できる障害程度区分と支給決定、その支援ニーズに対応できるサービス体系のあり方を再検討する必要があると思います。

12. 他分野との連携の強化と財源確保

既述したように、障害者自立支援法の枠組みのみをもって、共生社会の実現は困難です。労働、教育、医療などの分野との連携・協力による地域支援体制の構築が必要であり、中央省庁の積極的な連携強化を望みたいと思います。また、障害福祉施策の推進・強化のためには、その財源確保が前提であり、そのための取組みが緊要だと考えます。