

もうひとつの福祉 I 障害者自立支援法批判

ばおぼぶ代表
植草学園短期大学非常勤講師
五十嵐正人

1

現在の日本国の障害福祉の法律は、2006年4月施行の障害者自立支援法が一部改正されたものである。障害者自立支援法の内容には欠点が多く、批判が絶えなかった。したがって当然の改正だというのが一般的な意見なのだが、制度開始当初には評価する声が多かった無いわけでもなかった。

まずはそうした評価の声から見ていくこととしよう。2005年12月に出版されたガイドブックのような書籍から抜粋する。

これまで日本の障害児者福祉（以下、障害福祉）の歴史は、ある面では試行錯誤の繰り返しであったといえます。

（中略）

このように、障害福祉は、身体・知的・精神の3障害に関する法制が別々に整備されるなかで、一元的で統合的な施策が推進できないという課題を抱えてきました。

昭和45年に、議員立法として、心身障害者対策基本法が成立し、障害者施策の基本方針等が規定され、その後、平成5年に改正されて現在の「障害者基本法」となり、障害者の施策を総合的、計画的に推進するため、「障害者基本計画」という10年計画が策定されることになりました。

この障害者基本計画は、施策の総合的な推進のために、近年では内閣の主導のもと、多くの障害者団体の方々の参画を得て策定されたものです。今回（平成15年度から平成24年度までの10年間）の計画は「障害者基本計画に関する懇談会」（座長＝京極高宣）の議を経て、平成14年12月に閣議決定しましたが、ちょうど、支援費制度施行の直前であったため、障害者団体からはホームヘルプの支給上限に対する批判、また、事業者からは提示された支援費の単価では経営が維持できないという要望などがそれぞれ大きな課題となっており、十分に議論されないままスタートしたというのが実情のようです。

しかし、いずれにしても、このような長い歴史のなかで抱え続けてきた課題を解決しようとする関係者の思いが、今回の障害者自立支援法（以下、自立支援法）として結実しています。（『障害者自立支援法の解説』全国社会福祉協議会編 京極高宣著 全国社会福祉協議会）

ここに書かれている通り、障害者自立支援法はそれまで別々の法律で縦割りになっていた三障害の制度を統一させた。私は前章「ばおぼぶの実践」の中で、異なる障害種別の兄弟の例を書いたが、そこで指摘した困難は理論上、障害者自立支援法においては是正されていることになる。母親が病気のような緊急時において、たとえば知的障害と身体障害の兄弟が、かつてのように別々の施設に保護されるようなことはなくなったはずなのだ。

そしてなにより原則として利用契約に変わったのだから、制度を利用する時に、窓口で「あなたが産んだんでしょ」というような科白が浴びせられるようなことも無くなったはずだった。

しかし明るい未来をもたらすはずだった障害者自立支援法は、現実には多くの批判を受け、ついには訴訟まで起こされるにいたる。それまでの社会福祉制度の「試行錯誤の繰り返し」の歴史にピリオドを打つはずだった障害者自立支援法は、結局のところそれ自体が試行錯誤の一コマでしかなかったのだ。

2010年1月7日に国は障害者自立支援法違憲訴訟原告団との間で、障害者自立支援法の廃止と総合福祉法の実施で合意。「長い歴史のなかで抱え続けてきた課題を解決しようとする関係者の思いが、今回の障害者自立支援法（以下、自立支援法）として結実」することはなかったのである。

では、何が問題だったのか。それを明らかにする前に、簡単に障害者自立支援法制定に至る流れと、同法の内容を書いておこう。

「ばおぼぶの実践」の章で書いたとおり、1980年代の日本の公的な障害福祉の状況は惨憺たるものだった。しかしそれは障害福祉に限ったことではなかった。高齢者の福祉や児童の福祉なども含めて、およそ公的な社会福祉の事業全般が未開だったのである。そんな有り様を背景として、1997年11月から厚生省（現厚生労働省）の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会において、一つの議論がはじめられた。社会福祉基礎構造改革である。

これはその名のとおり社会福祉を基礎構造から変えていこうというもので、内容は福祉利用者の権利擁護や、多様なサービス提供主体の参入など多岐にわたっていた。そんなテーマの一つに、利用者の選択による競争の促進が含まれていた。市場原理の導入である。措置制度から現行の障害者自立支援法への移行はこの基礎構造改革の一環として、その具現化として行われたものなのだ。

しかし、それは直接的な移行ではなかった。結果として、その間に支援費制度を挟んでの二段階の移行という形であった。

第一段階の措置制度から支援費制度への移行。それは何よりも基礎構造改革が目指した市場原理の導入である。

措置制度の時代は、税金がまとまった形で行政から福祉施設に渡り、利用者は行政から措置されることで福祉施設を利用することができた。これに対して新しい支援費制度は、利用契約の制度だ。利用者が個々に福祉事業所と利用契約を結ぶことで福祉サービス利用が可能となり、その利用に応じて行政から利用料が支出される。しかし実際には利用契約の前に、個々の利用者がどれだけサービスを利用してよいか、という制限を行政から受けるので、本当の意味での自由な契約というわけではない。通常、市場原理といえば「自由市場」を前提としているのだが、支援費制度は「管理市場」を前提としている歪なシステムであった。この歪みは現在の改正障害者自立支援法においても継続されている。

この他にも支援費制度の新しさはいくつかあった。特筆すべきは、公的に行われる障害福祉の分野において生活支援が成立したことだろう。措置時代の生活支援がいかに貧弱であったか。緊急一時保護事業、障害児（者）短期入所事業が精一杯だった措置時代から、それらをショートステイ事業に引き継ぎ、さらにホームヘルプ、デイサービスなどの居宅サービスを誕生させた支援費制度への移行。それは障害福祉の大きな変革であった。

しかし変革の大きさ程には、かならずしも成果がでたわけではない。支援費制度がはじまっても、そして障害者自立支援法の現在になっても基本的には措置制度の時代と変わることはなかった。障害者自立支援法の管理を受けずに制度外で活動する「ばおぼぶ」に、未だに多くの利用者が来ているということ。社会福祉において生活支援のメニューがどれだけ新設されても、そしてそれらが利用契約によって使われたとしても、「管理市場」であっては措置制度と大差はなかったのだ。飢餓状態にある人の前に食べるものがないのが措置制度の時代だったとするなら、食べ物が目の前に見えているのに事前に許可された以上には食べることを許されないのが支援費制度の時代だったと言っている。「障害者の親は平日の昼間にしか死んではいけない」という状況は、本質的に何も変わってはいなかったのである。

この支援費制度は2003年4月に施行されたが、わずか三年で障害者自立支援法へと移行している。この理由については、利用契約によって福祉サービスの利用者が激増し、行政の予算が不足したためだと一般には言われている。だとするなら、この二段階目の移行は想定外の出来事だったのだろう（ひろく福祉制度全般に関わる支援費制度と、障害者福祉を対象とした障害者自立支援法の関係を、単純に「移行」という言葉で表現するのはいささか射的を射ていない感もあるが、便宜上ここでは「移行」という表現をつかうこととする）。

これに対して、冒頭で引用した『障害者自立支援法の解説』は、「しばしばマスコミの報道等で誤解がありますが、単なる支援費制度の財政難から自立支援法が生まれたわけではありません」と反論している。この真偽はここでは問わないが、少なくとも障害者自立支援法には支援費制度からの大きな改善点はいくつかあったことは間違いない。支援費制度から障害者自立支援法への移行は、財政難によるイレギュラーなものではなく、こうした

改善を行うための予定されていた移行だったというわけだ。

どちらの主張が真実なのかは、ときおり議論として浮上してくる。しかしここでは深く論じることはしないでおく。いずれにしても障害者自立支援法は、もう寿命を迎えてしまった制度なのだから。

2

障害者自立支援法の内容についても、簡単に触れておくことにしよう。テキストは前出の『障害者自立支援法の解説』だ。支援費制度から障害者自立支援法への移行が持っていた五つのポイントについて、順を追って引用しながら説明していく。

①障害福祉のサービスを一元化

(中略) 自立支援法においては、障害福祉サービスについて、年齢と障害種別を超えて一元的に規定し、サービス提供主体は市町村に一本化したうえで、国と都道府県が重層に支援しつつ市町村の創意と工夫により制度全体が効果的・効率的に運営される体系へと見直されることとなりました。(『障害者自立支援法の解説』)

ここで言われている一元化は、大きく二点ある。一点目は支援費制度時代には縦割りにされていた知的、身体、精神のいわゆる三障害についてサービスを一元化したということ。そして二点目は、サービスの提供主体を国や都道府県ではなく市町村に一元化（児童を除く）したということだ。

②障害者がもっと「働ける社会」に

障害者自らがその意欲と能力に応じて職業生活を設計・選択できるように、障害者雇用促進法の改正などの労働行政サイドとは別途に、福祉行政サイドからの支援及び福祉と雇用の連携を充実させることとしています。

③地域の限られた社会資源を活用できるように「規制緩和」

市町村が地域の実情に応じて障害福祉に取り組み、障害者が身近なところでサービスが利用できるよう、運営基準、施設基準、運営主体等の規制緩和が進められます。(『障害者自立支援法の解説』)

具体的には、それまで社会福祉法人の独壇場だった社会福祉事業の領域に、NPOなどの異なる法人の参入が可能になった。

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」

(中略) そのため、相談支援事業やサービス利用計画作成費による障害者ケアマネジメントの制度化、支援の必要度に関する客観的な尺度としての「障害程度区分」の新たな開発、審査会や不服審査会の設置による利用決定プロセスの透明化などが進められています。(『障害者自立支援法の解説』)

サービスを提供する客観的な尺度として導入された「障害程度区分」だったが、その内容はあまりにも正確性に欠けるものだった。高齢者を対象とした介護保険の要介護認定の調査項目79項目に、障害者に配慮した27項目を追加した106項目が障害程度区分に採用されたのである。障害者の実態に則していないという批判が絶えない、ただただ客観的なだけの尺度に過ぎない。

しかし障害者区分判定の本質的な問題点は、それが「管理市場」の重要な手法になっている点だろう。これについては後で詳しく述べることとする。

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

a 利用したサービスの量等に応じた「公平な負担」

(中略) 具体的には、平成18(2006)年4月から、サービスの利用者は、障害福祉サービスに通常要する額の定率負担(1割)を負担することが原則となります。ただし、所得に応じた月額上限額の設定や、利用者負担が多額となる場合等については、家計に与える影響を考慮して給付割合の引き上げを行うなどのきめ細かな負担の軽減措置が講じられます。

b 国の「財政責任の明確化」

障害福祉サービスの費用について、これまでは、国は市町村等がサービス提供に要した費用の一部を裁量的に補助する仕組みでしたが、国、都道府県の財政責任の強化を図るため、居宅支援事業についても、国が義務的に負担する仕組みに改められました。(『障害者自立支援法の解説』)

「a 利用したサービスの量等に応じた「公平な負担」」に書かれている定率の負担は、別名「応益負担」と呼ばれるもので、これも大きな批判を受ける要因となった。福祉サービスと一口に言っても、障害の状況によってその意味合いは大きく変わってくる。それが日々の暮らしを豊かにすることに繋がる人もいれば、それがなければ生きていくことができない人もいるのだ。そしておおむね後者の方がたくさんのサービスを必要とする。つまり生命に関わる障害を持つ人ほど、生き続けるために多量の福祉サービスを使うことになるの

だ。しかし、使うたびに本人の利用料負担を支払わなければならない応益負担方式では、障害の重い人ほど生きるためにお金を払い続けなければならなくなる。この負担方法は、重度障害者の生存権を脅かすシステムであり、挙げ句の果てに「国は、障害者から生きるための見かじめ料をせしめようというのか」と揶揄されることとなったのである。

(次回連載へ続く)