

# 障害者自立支援法見直しの経過と動向

平成20年2月11日

全国重症心身障害児（者）を守る会

顧問 山崎 國治

## 【概要】

平成18年10月1日、障害者自立支援法（以下「支援法」という。）が施行されて、まもなく1年半が経過する。

支援法の見直しについては、3年、5年という期間に見直すことを、支援法附則第3条に定めている。

一方、政治論からの批判や見直し論議も行われ、今年にはいり厚生労働省も見直しの検討委員会を設置して具体的な検討項目を示した。

本稿では、これまでの見直し論議の経過を整理したうえで、今後の動向を考察する。

## 【I】自由民主党の支援法改善策と政府の対応（第1段階）

(ア) 支援法が施行されてまもなく、自由民主党は「障害者自立支援法の円滑な運営のための改善策」をまとめた。主要な項目は次のとおりである。

- ① 利用者の負担軽減
- ② 事業者に対する激変緩和措置
- ③ 新たなサービスへの移行等のための緊急的な経過措置
- ④ 障害程度区分
- ⑤ その他

☆ サービス体系の見直しに向けた検討

☆ 所得の確保

☆ 「住まいの場」の確保

☆ その他

(イ) この改善策をまとめるに当たって、自由民主党はどのような現状認識であったのか。要約すると次のようになる。(平成18年11月30日)

「障害者自立支援法は、地域移行の推進や就労支援の強化など、障害者が地域で普通に暮らせる社会を構築することを目指し、本年10月に本格施行された。しかしながら、1割負担の導入や事業者への報酬の日払い化など、これまでにない抜本的な見直し事項に対して、法の施行後もさまざまな意見が存在する。——中略——

改善策の検討に当たっては、自立支援法の枠内で、かつその趣旨に沿ったものとする事、施行直後であることに鑑み報酬単価の変更は行わないこと、を基本的な考え方とした。

今般、以下の3つの柱からなるもう一段の改善策を講じるべきとの結論に達した。

- ① 利用者負担の更なる軽減
- ② 事業者に対する激変緩和措置
- ③ 新たなサービスへの移行等のための緊急的な経過措置

政府に対し、この中間まとめを踏まえ、具体的な改善策を講じるよう求めるものである。

また今後とも、必要な改善策を不断に講じていくとの姿勢に立って、現場の実態について十分注視していくべきである。」

(ウ) 平成18年12月26日、全国障害保健福祉関係主管課長会議において、

(イ) の改善策に対して、政府としての対応策を公表した。

平成20年度までの措置として、①利用者の負担軽減②事業者への激変緩和措置③新制度への移行に対する緊急的な経過措置——から構成されている。具体的には、「障害者自立支援法円滑施行特別対策」を実施するため、

平成19年度・平成20年度当初予算を合わせて1200億円を確保したことを説明した。

※ 「全国障害保健福祉関係主管課長会議資料1—1」

月刊福祉平成19年3月号62頁～69頁

週刊保健衛生ニュース1390号（平成19年1月15日）11頁～16頁

## 【Ⅱ】与党連立政権合意に基づく重点政策課題（第2段階）

平成19年9月24日、自由民主党、公明党は、自由民主党の総裁選出にともない、今後取り組むべき重点政策課題として15項目を合意した。

その6番目の「障害者施策等」に、「障害者自立支援法について抜本的な見直しを検討するとともに、障害者福祉基盤の充実を図る。」と述べている。

## 【Ⅲ】障害者自立支援法の抜本的見直し（報告書）——与党障害者

### 自立支援に関するプロジェクトチーム——

(ア) 平成19年9月27日、与党政権合意を受けて、自由民主党は「障害者

自立支援法検討委員会」を設置。同年10月23日、障害者自立支援法の抜本見直しを検討する与党プロジェクトチームの初会合を開き、年内に具体策をとりまとめることを決めた。この検討結果が12月7日の報告書として公表された。（資料1）

(イ) 平成19年12月7日、与党障害者自立支援に関するプロジェクトチームによる「障害者自立支援法の抜本的見直し」の「見直しの方向性」の項目は、次のとおりである。

① 利用者負担の在り方

☆緊急に措置すべき事項

- ② 事業者の経営基盤の強化

☆ 緊急に措置すべき事項

- ③ 障害者の範囲
- ④ 障害程度区分認定の見直し
- ⑤ サービス体系の在り方
- ⑥ 相談支援の充実
- ⑦ 地域生活支援事業
- ⑧ 就労の支援
- ⑨ 所得保障の在り方

① と②の「緊急に措置すべき事項」に対応した政府の答えが、昨年12月26日の全国障害保健福祉関係主管課長会議で示された。

「障害者自立支援法の抜本的な見直しに向けた緊急措置」である。（資料2）

この緊急事項には上記の③から⑨までの対応は含まれていないので、その検討が第3段階の課題となる。

#### 【IV】厚生労働省の「推進本部等」の設置（第3段階）

今年1月17日、全国厚生労働関係部局長会議が開催された。そこで、社会・援護局障害保健福祉部長の中村吉夫氏は次のような挨拶を行った。

「今年は、自立支援法の見直しを進める年になる。支援法の附則に盛り込まれた検討課題である①障害者の範囲②障害児に対するサービスの在り方③所得保障④これら以外の事項——についても制度全般にわたって地方公共団体・関係団体と意見交換をしながら進めていく。」

行政担当者としての所信表明と考えてよい。

本年1月25日、第3回障害者自立支援推進本部・第4回発達障害者対策戦略推進本部が開催された。

この会議で注目すべきことは三つある。

一つは、「障害児支援の見直しに関する検討チーム」の設置。（資料3）

二つは、「障害者自立支援推進本部」の設置。（資料4）

三つが、「発達障害対策戦略推進本部」の設置。（資料5）

以下、一つ目の「障害児」と二つ目の「障害者」について考察する。

### (1) 「障害児支援の見直しに関する検討チーム」 (資料3)

#### ★検討項目

#### ①ライフステージに応じた一貫した支援の方策

ア) 早期発見・早期対応

#### ● 母子保健施策と障害児福祉の連携の在り方等

「障害を有する者の健康の保持・増進、精神疾患及び難治性疾患に対する保健サービスについて、福祉サービスとの連携を踏まえたサービスの提供体制について検討し、その充実を図る。」

「保健所等において、障害児の発達について相談・指導を行う。」

※参考資料「障害者基本計画平成14年12月策定」

イ) 就学前の支援

#### ● 保育所等での障害児の受入の現状と課題

「乳幼児期における障害児への支援について、障害児施設等による療育や家族への支援を行うとともに、保育所や幼稚園等においても、他の子どもとの生活を通して共に成長できるよう対応する

ことが子どもの発育にとって重要であるので、障害児を受け入れている保育所や幼稚園等に対し、専門性を持った障害児施設等から巡回支援を実施するなど、環境を整備する。」

※参考資料「重点施策実施5か年計画（後期）」

### ●通園施設や児童サービスの役割と在り方等

「通園施設」の根拠法は、児童福祉法。「児童サービス」の根拠法は、障害者自立支援法第5条第7項の規定である。この両者に共通するものは、「障害児に対する日中活動サービス」である。

法定施設である「知的障害児通園施設」「肢体不自由児通園施設」と要綱施設である重症心身障害児（者）通園事業」とを、どちらの法律に調整していくのかが注目される。

ウ) 学齢期・青年期の支援

### ●福祉と教育の連携の在り方

「障害のある幼児児童生徒と障害のない幼児児童生徒との相互理解を深めるための活動を一層促進する。」

「小・中学校等の特別活動等において、障害者に対する理解と認識を深めるための指導を推進する。」

※ 参考資料「重点施策実施5か年計画（後期）」

### ●放課後等の支援の在り方

「平成19年度に創設された『放課後子どもプラン』において、放課後児童クラブと放課後子ども教室との連携を進める。このプランについては、地方分権改革推進委員会からも量事業の一本化を検討するよう指摘をうけている。」

※参考資料「平成20年1月17日 全国厚生労働関係部局長会議資料」

### ●児童精神科医療と福祉の連携の在り方

「精神疾患や難治性疾患患者に対する治療及び保健サービスについて、福祉サービスとの連携を踏まえたサービスの提供体制について検討し、その充実を図る。」

※参考資料「重点施策実施5か年計画（後期）」

### ●職業教育の在り方等

※参考資料「重点施策実施5か年計画『社会的及び職業的自立の促進』」

エ) ライフステージを通じた相談支援

### ●乳幼児期から青年期に至るまでの一貫した個別支援の在り方等

「障害のある子どもの発達段階に応じて、関係機関が適切な役割分担の下に、一人一人のニーズに対応して適切な支援を行う計画（個別の支援計画）を策定して効果的な支援を行う。」

「障害のある子どもの社会的・職業的自立を促進するため、教育、福祉、医療、労働等の幅広い観点から適切な支援を個別の支援計画の策定など障害の

ある子ども一人一人のニーズに応じた支援体制を構築する。」

※ 参考資料「障害者基本計画平成14年12月策定」

「教育、福祉、医療、保険、労働関係機関等が緊密な連携の下、一人一人のニーズに応じた適切な支援を一貫して行うため、学校において、個別の教育支援計画の位置付けの明確化、その策定・活用の推進を図る。」

※ 参考資料「重点施策実施5か年計画（後期）」

### ② 家族支援の方策

### ●親の障害受容や養育能力を高めるための支援の在り方

「障害者の自立に重要な役割を担う家族に対する支援策の充実を図り、家

庭における障害者の自立への取組を支援する。」

※参考資料「障害者基本計画平成14年12月策定」

### ●NPO法人やボランティアなど地域社会による支援の在り方等

「支援体制は、障害者本人、ボランティア、地域住民の参加の下に関係機関の緊密な地域的協力により構築する。」

※ 参考資料「障害者基本計画平成14年12月策定」

#### ③ 行政の実施主体

### ●障害児施設サービスに係る支給決定や措置事務の実施主体の在り方等

「障害児のサービス体系の在り方については、児童の福祉の向上、自立支援、障害児を抱える家族の支援、保育施策など児童に対する一般施策や特別支援教育との連携の強化等の観点から検討。その際、児童相談所による措置との関係や、障害児のサービスの実施主体の在り方にも留意。」

※ 与党障害者自立支援法の抜本的見直し報告書（資料参照）

以上、11項目の「検討事項」について参考となる資料を紹介した。

それにしても、支援法附則第3条第1項「障害児の児童福祉施設への入所に

係る実施主体の在り方等」の検討が、わずか一行の項目で済む内容ではあるまい。以下、考察すべき課題を指摘しておく。

#### 【視点・論点】

- ◎ 障害児施設の見直しをどう考えるか
- ◎ 障害児施設に関する障害程度区分認定をどう考えるか
- ◎ 障害児施設の給付主体を都道府県から市町村へ移すのか
- ◎ 障害児施設と障害者自立支援法の「介護給付サービス」との関係をどのように調整するのか

## (2) 障害者自立支援推進本部の設置（資料4）

平成20年1月25日、厚生労働事務次官を本部長として「障害者自立支援推進本部」が設置された。

設置目的は、「障害者の自立の総合的な推進を図る観点から、福祉施策、雇用施策、医療施策、就労支援を含む所得保障施策等の制度横断的な関連施策の調整を行うため」と述べている。

検討事項は7項目が明示されているので、以下、順次考察していく。

### **●障害福祉サービスと障害者雇用施策の連携の推進**

①障害者の雇用施策と障害福祉サービスとの関係・・・これをどう理解したらいいのか、難問の一つである。

障害者雇用施策に関しては、障害者基本計画の後期の「重点施策実施5か年計画（雇用・就業）」に明示されている。

「福祉施設等で働く障害者の工賃の水準を引き上げ、障害者が地域で自立して生活することを支援するため、現在、都道府県策定による『工賃倍増5か年

計画』が推進されている。」また、「平成19年度から5か年において官民一体

となった取組を推進し、工賃水準の倍増を図るとともに、一般雇用への移行を

すすめる。」としている。

障害者雇用推進の観点からは、中小企業における障害者雇用の促進や短時間

労働に対応した雇用率制度の見直しなどを盛り込んだ「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案」が今の通常国会に提出される予定である。

②こうした「障害者の雇用施策」という観点から、障害福祉サービス事業を見てみると、連携する事業は限られてくる。

ここでいう「障害福祉サービス」とは、「生活介護」「就労移行支援」「就労継続支援」に限定されたサービスであって、これらと障害者雇用施策との連携をどのように推進していくのが課題となる。

### **●地域移行を推進するための障害者の居住環境の整備、医療計画との連携等**

医療計画との連携とは？ これまた難問である。

ここでは二つの項目が含まれている。二つに共通するものは、「地域移行の推進」

である。「地域移行の推進」を実現するために、①障害者の居住環境を整備すること②医療計画と連携すること——である。

まず、重点施策実施5か年計画（後期）の「地域移行の推進」を見ておこう。

【障害福祉計画に基づく障害福祉サービス等の計画的な基盤整備】の項目が①に当たり、【精神障害者の通院促進と地域移行の推進】が②に該当する。

ここでは、本年1月17日、全国厚生労働関係部局長会議で配付された資料から「障害者の地域生活への移行について」を紹介する。

「障害者の地域生活への移行については、各都道府県が定めた障害福祉計画の集計結果によると、平成23年度末までに19,000人が福祉施設から地域生活へ移行し、また、同様に37,000人退院可能精神障害者の減少が見込まれており、これを着実に実施することが重要である。

障害者の地域生活への移行を推進するため、障害者自立支援法において『自立訓練事業』を創設したほか、3年間で国費1200億円の特別対策において

ケアホーム等を実施するアパート等の敷金・礼金に対する助成等の措置を講じているところである。」

「医療計画との連携」とは、精神障害者の退院を医療計画にリンクさせることである。

### ●就労支援を含む障害者の所得保障の確保に係る施策の在り方

①障害者の所得保障に関しては、支援法案審議において、平成17年3月13日衆議院厚生労働委員会、同年10月13日参議院厚生労働委員会において附帯決議が行われた。文章の内容は、両院とも同一である。

「附則第3条第3項に規定する検討については、就労の支援も含め、

障害者の生活の安定を図ることを目的とし、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、障害者の所得の

確保に係る施策の在り方の検討を速やかに開始し、3年以内に

その結論を得ること。」

②平成19年11月16日、衆議院厚生労働委員会において、議員から障害者

の所得保障に関する検討状況の質問に対し、障害保健福祉部長（当時）は次のような答弁を行った。

「障害者の所得の確保につきましては、さまざまな課題があると考えておりますけれども、一般就労への移行促進や工賃の引き上げを図ることが何より重要でありますので、まず、これを積極的に推進することにしております。

具体的には、一つは障害者自立支援法に基づき、福祉サイドから一般就労への移行を促進します。それから二つ目といたしましては、全都道府県において策定する工賃倍増5か年計画による福祉的就労の底上げを図るなどの取り組みを実施しているところであります。

また、厚生労働省の障害者自立支援推進本部におきまして所得確保に関する検討チームも設置しておるところでございます。今後、幅広く検討を行っていきたいというふう  
に考えております。」

- ④ 与党報告書も障害者の所得保障について「所得保障の在り方」を述べている。（資料参照）

### ●障害者の権利擁護に向けた取組み（成年後見制度利用事業等）

重点施策実施5か年計画（後期）では、「成年後見制度の利用促進等による権利擁護」と題して、次のような説明をしている。

「パンフレットの作成・配付やホームページによる情報提供等により、引き続き成年後見制度の利用方法等の一層の周知を図るとともに、成年後見制度等の利用を支援する。」

「等」の中には、「地域福祉権利擁護事業」を含むと理解した。

## ●障害者の定義・範囲の再検討

①この項目を検討する根拠は、支援法附則第3条第1項にある。

ここでも、昨年11月16日の衆議院厚生労働委員会での質問と中村部長（当時）の答弁を議事録から紹介する。

「自立支援法の附則の第3条の『検討』の部分で、第1項では、政府はこの法律の施行後3年をめぐりとして、この法律の規定について、障害者等の範囲を含め検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとなっております。この障害者の範囲に関する検討状況は、今現在どのように進捗をしていますか。お伺いしたいと思います。」

以下、答弁である。

「障害者の範囲・定義につきましては、障害者自立支援法の附則において検討課題とされておるところでございます。障害者の範囲・定義につきましては、一つとしては、身体障害者等については、難病の方や内部障害の方についてのどのように考えるか、二つ目といたしましては、発達障害者や高次脳機能障害者をその中にどのように位置づけるかなどの指摘がされております。

障害者自立支援法につきましては、先ほど来の御議論にありますように、与党の連立政権合意におきまして、『抜本的な見直しを検討する』とされているところでございまして、これを受けまして、与党において障害者自立支援に関するプロジェクトチームが設置され、御議論が行われておるところ

でございます。

厚生労働省におきましても、与党のプロジェクトチームにおける御議論も踏まえつつ、施行後3年の見直し規定において検討対象となっております障害者の範囲について、今後よく検討してまいりたいというふうに考えております。」

②与党報告書（資料参照）は、「発達障害者を始めとする『障害者の範囲』については、引き続き検討」と述べている。

③「発達障害者支援法」は、平成16年12月10日に制定され、翌年4月1日から施行された。

その第2条には、「発達障害」の定義が規定され、乳幼児期から成人期までの各ライフステージに対応して一貫した支援が述べられている。

④「発達障害者支援センター」は、障害者自立支援法の施行に合わせ、この法律における都道府県の地域生活支援事業として施行されている。

障害者自立支援法における発達障害者へのサービスは、本人が知的障害者、精神障害者に該当すれば、同法によるサービス対象者となる。

このように見てくると、二つの法律はサービスの適用場面で重複しており、

高次脳機能障害者や難病患者も含めた「障害者の定義・範囲」の検討は、喫緊の課題といえる。

発達障害者施策の推進については、「重点施策実施5か年計画（後期）」においても、具体的な施策が述べられている。

### ● 障害者、障害児の医療、職業訓練、研究等の一体的な取組みの強化

障害者・障害児医療とは、支援法の「自立支援医療等」を指すと考えた。その内容は、旧更正医療、旧育成医療、旧精神通院医療である。

「職業訓練」は、重点施策実施5か年計画（後期）において、「公共職業能力開発施設における障害者職業訓練の推進」を掲げ、目標を示している。

要するに、専門分野の連携の強化を図ることなのだろう。

## ● 市町村や事業者に対する広報体制の充実・強化に向けた検討

政策広報の体制を充実させ強化していく場合に、二つの側面が考えられる。

一つは、国民一般の理解と協力を得る啓発活動。もう一つは、いわば身内に対する政策の理解への啓発活動である。

重点施策実施5か年計画（後期）においても、この二つを強調している。

後者のタイトルは、「行政機関、企業等の職員に対する障害者理解の一層の促進」である。次のような記述となっている。

「行政機関、企業等の職員に対し、障害者への配慮マニュアルの活用、各種研修等の実施等により、障害特性や必要な配慮等に関し周知を図り、その一層の理解と協力を促進する。」

### 【V】第4段階の動向

これまでに見てきた「検討」の結果が公表されると、次のステップが第4段階となる。推測の域を出ないが、今年（2017年）の終わるか来年初めごろには、社会保障審議会障害者部会での審議に移ることになるだろう。

状況がうまく進めば、来年の通常国会に「障害者自立支援法及び児童福祉法の一部を改正する法律案」が提出される。

平成19年9月24日の与党政権協議の一つである「障害者自立支援法の抜本的な見直し」の答えが国民に示されることになる。

政府の検討から審議会での審議、そして国会での審議を経て新しい制度が生まれることになる。これらの推移を見守っていくことを本稿の結びとする。

（ 以 上 ）