

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

国の福祉政策の度重なる変更~~に~~翻弄され続けた障害者と家族達：

保護者、そして施設運営者としての立場から

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 池永, 満生 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学
URL	https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/5738

国の福祉政策の度重なる変更に翻弄され続けた障害者と家族達 —保護者、そして施設運営者としての立場から—

池永 満生

1. はじめに

近年における、わが国の障害者福祉に係る政策は、2003年の措置制度から支援費制度への移行に始まり、2006年の障害者自立支援法の施行にともなう支援費制度の廃止、そして2009年の障害者自立支援法の廃止と、この10年間だけでも3回に亘る制度の改変が行われた（表1）。その都度、障害者自身は度重なる利用料（入所施設、通所施設、デイサービス、居宅介護サービス、移動支援のガイドヘルプ、等などの利用料）の負担増に苦しめられてきた。障害者の多くは定職に就けないため収入も少なく、制度の変更の理解や金銭

表1. わが国の障害者福祉政策の推移

年次	法律の制定	障害者の処遇	備考
1946	日本国憲法制定		
1949 1960 1970 2003	身体障害者福祉法 精神薄弱者（知的障害者）福祉法 障害者基本法	措置制度 の時代	利用者の処遇は行政が措置し、その費用は行政が給付する
2006	支援費制度法 施行	利用者本人が利用するサービスを選択する	利用者は、本人の収入に応じてサービス利用料の1割を負担する（ 応能負担 ）
2009	障害者自立支援法 施行	精神障害者も対象とし、希望するサービスを選択する	利用したサービス（利益）料の1割を、利用者または保護者等が負担する（ 応益負担 ）
2013	障害者自立支援の廃止 障害者総合福祉法 施行（予定）		2012年までに新しい法律を制定し、2013年施行

管理そのものができる者も少なくない。従って、障害のある本人だけでなく、保護者などが経済的な負担の増加を余儀なくされてきた。

こうした状況は、障害者とその保護者などだけではなく、さまざまな障害者関連施設で働く職員や、施設を運営する役員等にも重い負担を強いている。2006年以降は、極端なケースとしては障害者施設の閉鎖、それに至らなくとも職員の大幅な給与の削減、常勤職員（正規職員）から非常勤職員（派遣職員を含む）等への変換など、日本全体の企業が直面している雇用制度の変更と同じ問題点が社会福祉関連施設にも押しよせてきた。

筆者は、障害者の保護者（父親）であると共に、福祉作業所の開設や、重度の障害をもった人達の、親無き後も地域で生活できる「くらしの場」であるグループホーム（法的にはケアホームという）の開設に務めてきた。その立場から、日本の社会福祉政策がいかに場当たり主義のいい加減なものであるかを批判すると共に、社会福祉制度が障害者福祉のみならず、すべての人がいつかは直面する高齢者福祉と、全く同じ制度の下に置かれるとの状況を理解して頂き、社会福祉制度の充実のために政治を動かす必要性を理解し、何らかの行動（国政選挙の投票など）を進めてくだされば幸いである。

本論に入る前に、我が国の障害者総数について紹介しておきたい。表2は厚生労働省がまとめた2011年の時点における障害児（18歳未満）及び障害者（18歳以上）の総数を、身体・知的・精神の障害種別毎に示している¹⁾。三障害全体で約745万人となり、日本の総人口に対する割合は約6%となる。

知的障害児・者が約55万人と、他の身体及び精神障害児・者の約6分の1と少ないことについては多くの異論がある。その理由の一つに、知的障害だけは法的な定義が存在しないことである。1999年に知的障害者福祉法が改正される以前は、知的障害児・者（以下、特に断らない限りは、障害者という表記で統一する）は「精神薄弱者」と呼ばれ、18歳未満の発達期において遅滞が明らかで、IQが70または75以下と定義されていた²⁾、³⁾。IQが50からおおむね69程度のいわゆる軽度知的障害者は、本人や周囲も障害にはっきりと気付かずに社会生活を営んでいる場合が多く、知的障害者の約8割がこの範疇に分類されると考えられる³⁾。厚労省が表2で認定しているのは重度の

知的障害者で、本人または保護者が障害者手帳（知的障害の場合は療育手帳という）を申請し交付を受けた者に限られているので、（軽度の知的障害者が含まれていないために）実数が非常に少なくなっていると障害者団体は異論を唱えている⁴⁾。ほとんどの先進国では知的障害者の総人口に対する割合は約2%で、これを日本の総人口に当てはめると、知的障害者数は約250万人となると考えられる^{3, 4)}。

ともあれ、社会福祉関連の資格取得のための受験参考書などは、表2の数値を基本としていることを付け加えておく。

2. 措置制度の時代

弱者を社会的に保護する仕組みが福祉である。第2次世界大戦後のわが国の社会福祉は、一口に措置制度によって支えられてきたと言ってよいであろう（表1）^{5, 6)}。戦後初の障害者対策は、1947年の児童福祉法の成立により、障害児に対する福祉施策が行われることとなった。それに先立ち、糸賀一雄、田村一二らは、戦災孤児、浮浪児、知的障害児の収容施設「近江学園」（後に、びわこ学園に発展）を1946年に設立している。

表2. 障害児・者の総数（障害者白書 平成23年度版より）

		総数	在宅者	施設入所者
身体障害児・者	18歳未満	9.8万人	9.3万人	0.5万人
	18歳以上	356.4万人	348.3万人	8.1万人
	合計	366.3万人 (29人)	357.6万人 (28人)	8.7万人 (1人)
知的障害児・者	18歳未満	12.5万人	11.7万人	0.8万人
	18歳以上	41.0万人	29.0万人	12.0万人
	年齢不詳	1.2万人	1.2万人	0.0万人
	合計	54.7万人 (4人)	41.9万人 (3人)	12.8万人 (1人)
		総数	外来患者	入院患者
精神障害者	20歳未満	17.8万人	17.4万人	0.4万人
	20歳以上	305.4万人	272.5万人	32.9万人
	年齢不詳	0.6万人	0.5万人	0.1万人
	合計	323.3万人 (25人)	290.0万人 (23人)	33.3万人 (3人)

注1：（）内数字は、総人口1,000人あたり的人数（平成17年国勢調査人口による）。

注2：精神障害者の数は、ICD10（国際疾病分類第10版）の「V精神及び行動の障害」から精神遅滞を除いた数に、てんかんとアルツハイマーの数を加えた患者数に対応している。

注3：身体障害児・者の施設入所者数には、高齢者関係施設入所者は含まれていない。

注4：四捨五入で人数を出しているため、合計が一致しない場合がある。

1960年代からは、障害者福祉施策は施設の建設から始まるが多かった。日本では人里はなれた山間部に大型の「障害者コロニー」が建設され、福祉を名目に障害者が隔離されることが少なくなかった。こうした対策は、国や地方自治体が「全ての国民の生存権を保障することが行政の責任である」との名目のもとに、行政措置によって行われるものであり、「措置制度」と呼ばれた。措置制度のもとでは、障害者の意志が尊重されることは稀であった。

一方、1960年代の初めに北欧諸国から、社会福祉の理念にノーマライゼーションという考えが始まった⁷⁾。これは、障害者が障害のない人と共に、いきいきと当たり前で生活する社会こそが、ノーマルな社会であるという考え方であり、こうした社会を実現するための脱大型施設、差別や排除の撤廃などの取組みをノーマライゼーションと呼ぶ。この理念は国連の国際障害者年(1981年)を受けて、翌1982年に採択された「障害者に関する世界行動計画」の基本をなすものとして世界的に認知されることになった。

我が国では1993年に、政府が「障害者対策に関する新長期計画」(1993年度から2002年度までの十か年計画)を策定し、「完全参加と平等」の目標を推進することとした。特に、1995年には「障害者プラン～ノーマライゼーション7ヵ年戦略～」を策定し、1996年から2002年度までの7ヵ年の間に、ノーマライゼーションの理念の実現に向けて、障害のある人々が社会の構成員として地域の中で共に生活が送れるように、住まい、働く場、生活の場、必要な保健サービスなどが的確に提供される体制を確立する、と明記した⁸⁾。

「障害者対策に関する新長期計画」は、その位置付けや基本的な考え方は素晴らしいものであった。しかし、一部の地方自治体などで知事自らが「脱施設」を唱えた^{9,10)} 以外は、残念ながら積極的な施策の実現が伴わず、目立った成果が見られないままに2003年3月に終了した。

新長期計画(十か年計画)の終了を迎えるに際して、新たに立案されたのが「支援費制度」である。支援費制度は、たてまえは不完全燃焼に終わった障害者の「完全参加と平等」の目標を推進することであった。しかし、その本音は、1993年頃から10年以上も続いた「バブル崩壊」による景気の低迷と国の財政難に対応するために、社会福祉経費を抑制することが目的であった。

3. 措置制度から支援費制度への移行

3. 1. 措置制度と支援費制度の相違点

2003年（平成15年）4月に施行された支援費制度と、それ以前の措置制度の大きな違いは、次の2点に要約される¹¹⁾。

- ① 障害のある利用者の処遇（サービス内容）を、国や自治体などの行政が決定するのが措置制度であった。支援費制度では、利用者本人が利用するサービスを選び事業者と契約する「契約制度」である。しかも、支援費制度では、福祉サービスを提供する事業者として民間企業に門戸を開放し、競争の原理を導入した。
- ② 措置制度のもとでは、例えば入所施設を利用する際の施設利用料は、原則として無料であった。ところが、支援費制度に移行すると、利用者の経済的能力に応じて利用料の一角を負担する「利用者負担額」が生じることになった。

以下に、これらに関連して、少し詳しく問題点を指摘したい。

3. 2. 契約制度の弊害

支援費制度では障害のある利用者が自らサービス提供者（事業者）を自由に選択し、契約によってサービスを利用することとなり、障害者の自己決定権がこれまで以上に尊重され、自立が支援される、と政府は説明している¹²⁾。

しかし、本当にそうなのだろうか。支援費制度では本来営利を求める民間事業所に門戸を開いたことが問題点の一つにある。障害者福祉を民間事業者に委ねることは、国が責任を放棄したことと同じである。国は、「競争の原理を導入することで、利用者がより良いサービスを選択できる」などと抜けぬけと言っている¹¹⁾。しかし、前述したように、国の福祉予算を抑えることが支援費制度発足の遠因であったのだ。事実、支援費制度がスタートした2003年度障害保健福祉関係予算（厚労省障害保健福祉部所轄予算）は6,659.4億円で、措置制度最終年度の2002年度予算の6,601.2億円から僅かに0.9%増加したに過ぎない¹³⁾。物価上昇や人件費の自然増（定期昇給など）を考えると、

これはマイナス予算である。パイが小さくなる状況では、サービスの質を向上させる競争原理は働かない。より多くの利潤をあげることが民間企業の目的（使命と言っても良い）であるから、民間事業者が門戸を開いたことで、支出を抑えるためにサービスの質が低下することとなった。現実には、利用者がサービスを希望する選択肢は、非常に限られたものしかなく、民間事業者が24時間介護を必要とする重度障害者や、文句が多いなどの「厄介な障害者」を、契約から排除すると言った「逆選択」の可能性もあった¹⁴⁾。

つまり、支援費制度が支援するのは障害者ではなく、国の財政であったのだ。

3. 3. 民間の競争原理の導入を理由に自治体は福祉の縮小や撤退をはじめた

措置制度では、国民の命を守るのが行政の役割であるとの前提があった。従って、サービス提供者は、国、都道府県、市町村か、これらの外郭団体である社会福祉協議会などが運営する公的施設であるか、または明治・大正・昭和初期などに福祉開拓者（篤志家）が設立した信頼の厚い大型施設であった^{5, 6)}。国や地方自治体が障害者福祉に責任を負ってきた時代であるから、24時間介護が必要な重度の障害者であっても、それなりのサービスを提供されていた。

支援費制度が始まると、市町村の多くは財政が悪化していることを理由に、それまで市町村が自前の経費（市町村の単費支出という）で行ってきた福祉サービスを廃止する傾向を見せるようになった。例えば、身体や知的障害者の場合は、施設などに入所しないで在宅で生活している者がはるかに多い（表2）。在宅者は、家族やヘルパーから身体介護、家事援助、移動介護、日常生活支援などの介助サービスを受けることになる。家族が介助する場合は別として、こうした在宅者を支援するための居宅サービス部門は多額の経費がかかることから、多くの自治体では居宅サービス事業（ホームヘルプ、デイサービス、ショートステイなど）から手を引き、公務員（自治体職員）であるヘルパーやソーシャルワーカーをリストラすることとなった¹⁵⁾。

また、国は「支援費制度では、利用者が希望するサービスを自分の意志で

自由に選ぶ事ができます」とPRした。しかし、障害者が特定のサービスの利用申請をしても、「当自治体や登録している民間事業所にはそのサービスはありません。近隣自治体にもありません」と言われてしまえば、自由な選択肢などは「絵に描いた餅」に過ぎなくなる。

とどのつまり、福祉予算を削減する発想で始まった制度であるから、福祉サービスの質が低下することは自明の理であった。

3. 4. それでも支援費制度は財政的に破綻した

前節（3. 2.）で述べたように、国の財政難を支援するために2003年4月にスタートした支援費制度であったが、皮肉な事に国は、大幅な支出経費の増額を余儀なくされた。その理由は、措置制度から契約制度への移行によって、それまで家族による介助を負担に思っていた（気兼ねしていた）居宅障害者などが、一斉にサービス利用契約を申請したことによる。サービス利用者が急激に増加したため、制度発足の初年度から慌てて補正予算を組むという異例の状況となった。それでも追い付かず、初年度だけで128億円もの赤字を計上することとなった。更に2年目の2004年度は、赤字が膨らんで約274億円に達した¹⁶⁾。かかる結果は、霞ヶ関の厚労省官僚の見通しの甘さによるものであり、お役人達が「いかに現場に無知なままで政策を決定しているか」を物語る一つの例である。

予算不足が深刻化したことから、施行初年度から早くも介護保険制度との統合の検討が始まった。また、翌年（2004年）には支援費制度の存続自体が議論されることとなった。国がサービス提供事業者を支払う経費（福祉用語で報酬という）も、当初より大幅に減額されたため、採算が取れなくなってしまった民間事業所が相次いで撤退することとなった。

こうして福祉サービスを受ける選択肢が狭まったことによる最大の被害者は、障害のある利用者であることは言うまでもない。

3. 5. 障害者福祉制度と介護保険制度との統合案の問題点

介護保険制度は2000年4月に施行された。保険制度であるから、その恩恵

を受けるためには「保険料」を前払いする必要がある、40歳以上の者は保険に加入することが義務付けられている。また、介護保険の保険料は、事業主と労働者の折半である。

もう一つ、介護保険の特徴は「応益負担」であり、おむつ交換、食事介助、部屋の掃除などのサービスを利用した場合は、(保険料とは別に) サービス費用の1割を負担しなければならない。また、要介護度(5段階制)ごとに保険給付に支給限度額が設定されており、それを越えた部分のサービスは全額自己負担となる。つまり、多くのサービスを必要とする重度の要介護者ほど、保険が利かないサービスが大量に発生し、多額の自己負担が必要となる¹⁷⁾。このような制度が障害者福祉に適用されるとどうなるか、考えただけでも恐ろしいことだ。

福祉予算の抑制・削減を意図して厚労省が検討を始めた支援費制度の介護保険制度への統合は、受ける福祉から買う福祉へ、与える福祉から買わせる福祉への移行である。日本国憲法第25条に定められている「生存権の保障」のための経費は、本来は公費(税金)でまかなわれるべきものであり、障害者の自己負担を伴う「契約制度」にはなじまない。

この件に関して、当時の鳥取県知事であった片山善博氏(現慶応大学法学部教授)は、いみじくもこう指摘している¹⁸⁾。「支援費制度は、今まで行政側の措置という一方的な押付けという面があったものを、障害者の皆さんのニーズに適したサービスが提供されるように仕向けて行こうというのは私はいいと思うのです。ところが財政当局は、この際、制度改革をするときに、選択という名のもとでトータルな福祉予算を減らそうというところがあったのです。本当に予算を減らしたいのなら、正面から正々堂々と議論すべきです。結果として、税がやっぱり足りませんねということになります。30兆円もの歳入不足の中で、毎年毎年予算編成が行われているのは本当に不幸だと思うのです。」

実は、この統合案には、介護保険自体における国の経費の急速な支出増を抑制するために、保険料の支払い開始年齢を40歳から20歳に下げる改革案も同時に検討されていた。このため、介護保険料の事業者負担額の増大に経済

界が反発したこともあって、支援費制度と介護保険との統合は2004年7月開催の社会保障審議会介護保険部会で結論が先送りされることとなった。

3. 6. 支援費制度移行の我々の施設に対する影響

支援費制度が始まった2003年の翌年から、筆者が理事長を務めている社会福祉法人・心愛が、枚方市内で知的障害者小規模通所授産施設としての「心学塾作業所」の運営を始めた。また、2001年に当時のNPO法人「心学塾」が開設したグループホーム「あい愛の家」は、2005年4月からは社会福祉法人が運営することとなった。

障害のある利用者が10名以上で20名未満の小規模通所授産施設は、支援費制度の対象外と定められたので^{11, 13)}、心学塾作業所の利用者や法人サイドへの影響は無かった。

これに対して、グループホームは「知的障害者地域生活援助事業」として支援費制度の対象となり、利用料の一部自己負担がはじまった。ただし、利用者本人の経済的能力（収入）に応じて利用料を負担する「応能負担」であった。当時の利用者は4名であったが、利用者本人の収入となると障害者基礎年金に限られていたので、支援費制度に移行しても、新たな「自己負担」は大きな額ではなかった。

国の財政を支援する狙いで始まった支援費制度であったが、厚労省官僚の見通しの甘さ故に、財政的に破綻したため、僅かに3年で終了した。そして、より根本的な福祉支出の削減と収入の増加（利用者負担の増加）を意図した「障害者自立支援法」に移行することとなった。

4. 支援費制度から障害者自立支援法への移行

4. 1. 支援費制度と障害者自立支援制度の相違点

障害者自立支援法（以下、自立支援法という）は、2006年（平成18年）10月から本格的に施行された¹⁹⁾。前節（3. 4.）にも述べたように、もともと支援費制度が財政的に破綻したために計画されたのが自立支援法であるから、障害のある利用者に課せられた福祉サービス利用料の自己負担の増加は

恐るべきものであった。

自立支援法は、障害者福祉施策を根本から作りかえる重大な内容を含んだものであったが、その原案は2004年10月に社会保障審議会・障害者部会から「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」として、突然発表されたものである²⁰⁾。2004年10月といえば、支援費制度が2003年4月に施行されてから、僅かに1年半しか経過していない時期であった。このことから、国（厚労省）自体が、支援費制度の予算的裏付けの見通しを誤ったために、いかに「慌てふためいていたか」が良くわかる。

ともあれ、支援費制度と自立支援制度の主要な違いは、次のようなものであった。（1）支援費制度では、福祉サービス利用料の自己負担分は利用者の所得の多寡に応じた「応能負担」であった。それが自立支援法の下では、原則的に誰もが利用料の1割を負担する「応益負担」に取って代わられた。（2）障害程度区分という考えが導入された。これは、近い将来の介護保険制度への統合をにらんだものである。（3）福祉サービス提供施設に対する国の補助金（報酬という）を、それまでの月額報酬から「日割り報酬」へと変更した。（4）身体障害者、知的障害者へのサービス提供に限らず、精神障害者を加えた「三障害統合制度」となった。

以下に、これらの項目などについて説明すると共に、問題点を指摘する。

4. 2. サービス利用料の1割負担について

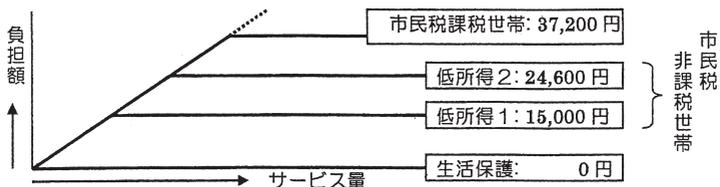
支援費制度の下では、サービス利用料の自己負担分は、原則として利用者（障害のある）本人であり、親きょうだいは負担の対象から外されていた。このため、例えば大阪府下の居宅支援サービス利用者のうち、利用料ゼロの人の割合は知的障害者で95.1%、身体障害者で77.3%であった²⁰⁾。

ところが、2006年に始まった自立支援法では、サービス利用料の1割を支払わねばならなくなった。具体的に通所施設の利用者の場合を例に説明すると、日中活動の場である作業所などの施設の運営のために国から支払われる補助金の全国平均は、利用者一人当たり月額約150,000円であった。「自立支援法」の下では、国からの補助金は9割の135,000円に減額され、残りの一割

ゼロなのに)、通所施設の利用以外にもいくつかの種類のサービスを受ける必要があり、自己負担金は多くなる。実際に2007年当時、枚方市内のある大きな通所施設の職員の話では、重度障害者で自己負担が多い人は、月額4万円近くも払っているとのことであった。

さらに酷いことに、自己負担義務を負う対象が「障害者と世帯を同じくする者」と広げられたため、親きょうだいなどの扶養者も1割負担を課せられることになった。この1割負担の上限額が標準的なサービス利用者の場合にどの位になるかという、(1) 家族と同居して昼間は作業所などの通所施設に通っている知的障害者だと月額29,000円、(2) グループホームで生活しつつ通所施設に通う知的障害者だと、負担上限額の月額40,200円と大きな金額になる²⁰⁾。一流企業の社員ならいざ知らず、多くの家庭では毎月4万円近くもの負担は不可能であり、図1の当時の新聞記事にも見られるように、負担金額の多さから作業所(通所施設)に通うことを止めてしまう障害者も少なくなかった。「自立支援法」という言葉が空しいものであり、この法律は「国の財政の自立」を目指すものであることは明らかであった。

所得に応じて1か月あたりの支払いの限度額を設定します。



生活保護	生活保護を受給している世帯
低所得1	市民税が非課税の世帯で、障害者又は障害児の保護者の収入が年間80万円以下の方
低所得2	市民税が非課税の世帯で、低所得1以外の方
市民税課税世帯	市民税が課税の世帯

図. 2. 障害者の世帯の所得とサービス利用料1割負担月額との関係(低所得2とは、3人世帯で年間所得がおおむね300万円以下をさす。文献19,22より)

勿論、図2に示すように、生活保護世帯だと自己負担額はゼロ、例えば市町村民税が非課税の低所得2と称する世帯（3人家族で年収が約300万円が目安）などは負担の軽減措置はあるが、一般のサラリーマンは年収300万円を超えるので、上記の1割負担が生じることになった。

自己負担額が余りにも多いことに対して、当時の与党であった自民・公明両党の一部の国会議員からさえも、収入の無い障害者に利用料の1割負担をさせるべきでないとの意見が述べられていた²¹⁾。しかし政府は、法案実施の少し前に、自己負担額の上限を月額40,200円から37,200円に引き下げただけで実施に踏み切ったのである（図2）^{19, 22)}。

4. 3. 「応益負担」？ 障害者は利益を得ている訳ではない

自立支援法のもう一つの問題点は、「応益負担」という言葉である。上にも述べたように、障害が重い人ほどいくつかの種類のサービスを受ける必要があり負担金は多くなる。しかし、障害者は、福祉サービスを利用して、何も利益を受けている訳ではない。サービスを利用することは、「日本国憲法第25条の基本的人権」で保障された当然の権利である。「応益負担」を導入した「自立支援法」が、思いやりの精神が無い欠陥法律だと云われる理由の一つが、この言葉にある。

かかる主張をすると、筆者がいかにも「権利主義者」だとの誤解を生むかもしれない。ただ、世の中には、トイレに行く、食事をする、風呂に入る、などなど日常のことをするにも支援が必要な障害者がいる（筆者の長男もそうだが）。そのサービスを「利益だから利用料を払え」と言われると違和感がある。社会保障審議会・障害者部会の委員であり、ご自身も障害のある福島智東京大学先端科学研究センター教授は次のように述べている。「障害をもって生きる人の最低限の要望を満たすための援助が利益と呼べるのだろうか。贅沢がしたいのではない、人間らしく生きる最低限の支援がほしいだけなのである²³⁾」。

応益負担は、法の下での平等に反するとして、「障害者自立支援法」そのものを憲法違反であることを訴えた違憲訴訟が、2008年10月に大阪、東京な

国の福祉政策の度重なる変更に翻弄され続けた障害者と家族達 一保護者、そして施設運営者としての立場から一
ど全国8箇所の地方裁判所で一齐に提訴された²⁴⁾。この顛末については、後に改めて記載する。

4. 4. 障害程度区分判定と区分に基づく報酬（補助金）支払い制度について

支援費制度では、障害の程度は大まかに2段階に分けられていた。知的障害者については、障害者手帳（療育手帳）の交付を受ける際に、都道府県の児童相談所や障害者自立相談支援センターなどの専門医によって、A（重度）、B（軽度）と判定されており、これがそのまま支援費制度の区分として通用していた¹³⁾。

自立支援法では、これを更に細かく6段階に分け、障害の程度区分によって利用できるサービスを制約すると共に、サービス提供事業者に対する国庫補助金（報酬）も大きく差をつけることとした^{19, 25)}。ここまではまだ良い、問題は区分を判定する方法である。

前節（3. 5.）で、支援費制度も自立支援法も近い将来における「障害者福祉制度の介護保険制度への統合」を狙っている、と述べた。そのことが如実に現れたのが障害者区分判定方法であった。まず、全国統一の79項目からなるマークシート方式の調査票が作られた。福祉関係の実務経験と、ある程度の資格をもつ調査員（市町村や福祉施設の職員）が、個別に障害者と面談して（必要に応じて保護者同伴で）マークシートに記入し、これをコンピューターにかけて区分判定が行われた。

問題となるのは79の調査項目である。驚くべきことに、介護保険の「要介護度の判定」に用いられた79項目が、そっくりそのまま右から左へと障害程度区分判定に流用されたのである。介護保険は寝たきりの高齢者などが対象であるから、左上肢麻痺の有無から始まって足関節の動く範囲など麻痺関係が11項目、寝返りが出来るかなどの移動関係が7項目、点滴の有無や透析の有無などの医療関係が12項目など合計30項目となり、全調査内容79項目の実に4割近くが身体の機能や病状に関するものであった²⁶⁾。

大多数の知的障害者や精神障害者は、身体の麻痺はもっていないし透析の必要も無い。従って、こうした高齢者向けの要介護度を障害者の区分判定に

用いると、「障害の程度は軽い」と判定されることになる。その結果、障害者自身が希望するサービスの提供が受けられなくなる。例えば、一人で歩くことは出来るが重度の知的障害者が、ガイドヘルパーの助けを借りて移動する場合に必要なことは、車椅子による移動介護ではなくて、交通信号の意味を繰り返し理解させて赤信号でも飛び出さないように支援することなのである。

厚労省にとっては、介護保険の認定基準をそのまま障害者の区分判定に流用すると、担当者が新たな判定基準を作る必要が無いので「手抜き」が出来る上に、障害の程度を「軽い」と判定する事で福祉施設に対する国の補助金を減らせるという、正に一石二鳥の自立支援制度であった。

こうした厚労省のやり方に対して、「余りにもひどい、改善すべきだ。」との意見が、厚労省が委託する「障害程度区分の開発と評価に関する研究」に携わる有識者、社会保障審議会の委員などから相次いだ。これを受けて、多動やパニックなどの行動面の9項目、対人関係を避けて自室に閉じこもるなどの精神面の8項目、調理や買物が出来るかなど日常生活に関する10項目、合計27項目を介護保険認定用の79項目に追加して、106項目の調査項目が設定された。

そして、実際に自立支援法が施行された年（2006年）の前年である2005年8～9月に、試行事業と称する調査項目の試運転が行われた。全国で60市町村がサンプリングされ（各都道府県と指定都市から一カ所を抽出）、各市町村で身体・知的・精神障害者各10名、合計30名を対象として試行事業が行われた²⁶⁾。たまたま、枚方市は大阪府下で選ばれた市町村であったため、区分判定に至る経過をある程度は知る事が出来た。

厚労省は、この試行事業の結果から「上記の106項目で特に問題はない。」として、2006年の実施に踏み切った^{22, 25)}。しかし、介護保険認定用の79項目がベースにあったため、知的障害者や精神障害者が、実際よりも「軽い」と判定される流れは変わらず²⁷⁾、ひいては福祉施設の収入（国庫補助金）が減少することとなった。後述するように、特にグループホームの補助金が大幅に減少した。

4. 5. 国の補助金の日払い制度について

自立支援制度に移行することで、サービスを提供する施設、特に通所施設に給付される国庫補助金が大幅に減少した。その理由は、支援費制度の下では施設に対する補助金が月払い制度であったのが、ある意味では出来高払いの日払い制度に変わったためである。月払い制と日払い制の違いは、当事者でないとは分かり難い面が有るので、以下に説明する。

支援費制度下の2006年3月までは補助金は月払いだった。月払いと言うのは、例えばインフルエンザの流行で1週間施設を閉鎖しても、フルに稼動した場合と同じの満額の補助金を支給されることを意味する。従って、全ての通所施設は、多くの民間企業と同じで、土・日曜、祝祭日、年末年始やお盆期間を休みにしていた。

ところが、自立支援法の下では、土・日曜日、祝祭日、年末年始、お盆期間などを休みとすると補助金が約10%カットされることになった。前(3.5.)にも述べたように、自立支援法の根底にある厚労省の考え方は介護保険制度との統合であった。介護保険制度では1ヶ月の稼働日数を22日と定めているが、それを障害者福祉施設にも当てはめて、施設稼働日数を月間22日とする日払い制度に変更したのである。その結果、一例として2006年のカレンダーで計算すると、土・日曜日と祝祭日が117日、これに社会的通念としての年末年始の休日と盆休みを加えると128日となり、年間稼働日は237日、1ヶ月の稼働日は19.8日となる。これで日払い方式だと、 $19.8 \div 22 = 0.90$ となり、補助金が10%減額されるしくみになった。この削減額を補うために、多くの通所施設は土曜日でもオープンするようになったが、土曜日を開所すると職員の負担が増えることになる。

更に、この日払い制度は施設全体のみならず、個々の利用者に対する補助金にも適用されるので、施設の収入(補助金)は利用者の出席率によっては大きく減額される事になった。仮に、A君がインフルエンザで5日間休むと、 $5 \div 22 = 0.227$ となり、この数値に前節(4.2.)で述べた利用者一人当りの月額補助金150,000円を掛けた約34,100円が減額されることになった。通所施設では、利用者全員の全国平均出席率は約80%なので、利用者の出席率に

関わる計算方法だけでも補助金が20%も減少することになった。

このように、施設の稼働日数による補助金の減額が約10%、利用者の出席率による減額が約20%、合計で補助金は実に30%も減額されることになった。ほとんどの社会福祉施設は、補助金の7～8割を職員の人件費にあてている。厚労省は、自立支援法は利用者本人の意思によって提供されるサービスを自由に選択できるなど、如何に素晴らしい制度であるかを宣伝しているが、補助金を3分の1近くも減らしておいて、「素晴らしい制度」とは開いた口が塞がらない。

2006年度の初めに、筆者の知り合いの京都市内にある知的障害者通所授産施設の関係者から直接聞いた話では、「数名の職員に涙ながらに退職して貰わざるを得ませんでした」とのことであった。障害者の自立を支援する「障害者自立支援法」とは、障害者の自立を支援する職員を切り捨てる法律だったのである。その後、厚労省すらも通所施設に対する2006年度の補助金は2005年度に比べて約20%減額になったと認めるにいたった²⁸⁾。

4. 6. 自立支援法は、津波の如くグループホーム／ケアホームを襲った

まず、グループホームについて簡単に説明しておく。数名から10名前後の障害者が、食事作りや日常生活上の相談などを行う職員（世話人という）の支援の下に、地域において夜間の共同生活を営む場所をグループホームという。勿論、部屋代、食費、光熱水費などは実費を利用者が負担する。個室の提供、防火設備、世話人の支援体制など、一定の要件が備わっており、なおかつ非常時のバックアップ体制を社会福祉法人等が引き受ける旨を申請すれば、世話人の人件費に相当する経費が国から補助金として支給される。高齢化社会が進む日本では、親亡き後に残された障害者の日常生活の場として、また、障害者が地域で共に生きるノーマライゼーションの理念を実現する場としても、グループホームを整備・増設することは不可欠である。

比較的重度の障害者が共同生活を営む住まいで、食事、入浴、排せつ、引きつけ予防薬の服用などの支援のために、世話人が夜間も常駐する場合はケアホームという。ケアホームは自立支援法によって新設されたサービスで、

障害程度が軽い区分1の知的または精神障害者は、ケアホームを利用することはできない¹⁹⁾。

上に述べた日払い制度への変更と、細分化された障害程度区分に基づく補助金の支給制度は、ダブルパンチとなってグループホームの収入を悪化させた。まず、日払い制度によってグループホームに対する補助金が大幅に減額される懸念が生じたので、枚方市知的障害者福祉ネットワーク・生活部会が、自立支援法が実施された場合の補助金収入の試算を行った。この福祉ネットワークとは、枚方市内約20カ所の知的障害者通所授産施設などの連合体で、情報交換、行政への働きかけ、各種の研修・講演会の開催など、さまざまな活動を10年以上も続けてきた組織である。

この試算結果は、2006年10月からの自立支援法施行の半年前の3月の例会で紹介された。信じられないような恐るべき補助金の削減が明らかになった²⁹⁾。それによると、枚方市内で運営されている13カ所のグループホームについて（たまたま1カ所の利用者は全て4名）、個々の利用者の2005年度のホーム利用率を基に計算すると、ホームあたりの収入が2005年度実績に比べて、2006年度の収入が34.0%～58.0%、平均すると実に44.1%にも落ち込むことが分かったのである。国の補助金が半分以下になることを具体的な数値で知った出席者（施設長、主任などのある程度責任ある立場の者が多い）の中からは、「世話人の賃金を見直さざるを得ない」、「数カ所のホームを運営しているが、規模を縮小せざるを得ない」、「大阪府や市に新たな補助金をお願いするより仕方がない」、などの意見が相次いだ。

また、障害程度区分の判定方法の変更による新たな問題点も浮き彫りになった。従来の支援費制度では、グループホームの利用者は区分1（重度）と区分2（軽度）と大まかに二分されていて、両者の間で補助金の額にそれほど大きな差はなかった。ところが、前節（4. 4.）に述べたように、新しい区分判定方法では調査項目が不適切だったために、多くの知的障害者や精神障害者が「軽い障害程度区分」に集中した²⁷⁾。その結果、補助金収入の激減により、それまで夜間支援体制（世話人の夜間常駐）を取っていたグループホームの多くが、夜間支援体制を確保できなくなった。また、それまでは

障害の程度がさまざまな利用者が混然一体となっているグループホームを利用しての軽度の利用者が、新判定基準で最も軽い「区分1」と判定されたために、ホームから「締め出される」事態も生じたのである。

筆者の息子も、昼間は心学塾作業所に通い、2001年からはグループホーム「あい愛の家」で4人の仲間と共に夜間の共同生活を営んでいた。しかし、上に述べたようにグループホームの補助金が5割以上も減額されると聞いた事に加えて、我々は2003年に社会福祉法人を立ち上げて間もない時期で財政基盤も脆弱であったので、これ以上の長期に亘って法人がグループホームを維持する自信がぐらついてきた。息子のグループホームのことよりも、20名の利用者が通っている心学塾作業所の運営を優先するべきと考えたので、無責任との批判は覚悟の上でグループホームを「身売り」しようと考えた。そこで、2006年4月に枚方市社会福祉協議会在宅福祉課（当時、三カ所でグループホームを運営していた）の課長と面談して、「あい愛の家」の譲渡先を打診した。答えは、「どこも財政的に厳しいのです。はっきり言って丸ごと引き受けてくれる所はありません。苦しいけれど頑張りませんか」、とのことだった。これで、最後は不足分は自分のポケットマネーで補填しようと決心した。

4. 7. 自立支援法は社会福祉法人設置基準を厳しいものに逆戻りさせた

自立支援法が完全施行される直前の2006年9月の時点で、筆者らは社会福祉法人として、利用者が12名の小規模通所授産施設「心学塾作業所」を運営していた。これは、2000年に障害者に係る社会福祉法人設置基準が変更されて、(1) 法人の施設は借地、借家でも良い（それ以前の基準は、土地は法人の自己所有地であることが必須）、(2) 利用者は10名以上で良い（それ以前は20名以上）、と緩和されたからである²⁾。

2000年頃は、筆者の息子も築30年以上も経っているオンボロの元独身寮を借りて、約10名の利用者が日中活動を行っている「小規模無認可施設—心学塾作業所」に通っていた。無認可作業所といえは聞こえが悪いが、保育所の場合と同じで、正規の認可保育所だと何年も待機させられるので、しびれを

切らせたお母さん達がお金を出し合ってマンションの一室を借り、保育士も雇って運営する「無認可保育所」に該当する障害者施設である。従って、無認可といっても本来は国がやるべき仕事を肩代わりしているのである。だから、僅かではあるが国・府・市から補助金が交付されており、パートの職員の人件費や借家代は払うことが出来た。当時、利用者が数名から10名位の小規模無認可作業所が、枚方市には約30カ所もあった。

さて、上記の規制緩和をうけて、この時ばかりは国・大阪府・枚方市がそれぞれ三位一体となって、無認可小規模作業所を対象に、度々講演会を開催して、社会福祉法人格を取得して「小規模通所授産施設（利用者が10～19名）」に移行するべきだと大々的に宣伝した。我々も半分はこれに乗せられたこともあるが、老朽化して雨漏りがひどい作業所の建物を「建替える絶好のチャンス」と判断した。それで、保護者が集まって相談会やテキスト³⁰⁾などを使った勉強会を開催した。最終的に、保護者の有志が何とか出し合って約2,800万円の自己資金を調達し（実際これは大変な事だった）、金融機関から2,500万円（利息を含めると約2,900万円）を借金し、膨大な申請書類を作成すると共に三顧の礼を尽くして国・大阪府・枚方市から2,900万円の補助金の給付を受けることができた。これで社会福祉法人「心愛」として認可された（表3）。合計で約8,200万円の資金（設備・備品費を含む）をつぎ込んで建物を新築し、2004年4月に社会福祉法人心愛が運営する「知的障害者小規模通所授産施設一心学塾作業所」を立ち上げた。これで筆者や他の保護者達も、「安心してあの世に行ける」と考えた。

定員が10～19名の小規模通所授産施設は、定員20名以上の「在来型施設」に比べると補助金の面でも格段の差があった。それでも、無認可作業所と違って、社会福祉法人は社会に認知されたものであり、多くのメリットも有るので設立に踏み切った次第である。

ところが、「自立支援法」では、社会福祉法人の定員は20名以上とする、さらに小規模通所授産施設は廃止すると言う「弱いものイジメ」の制度に逆戻りしたのである^{19, 25)}。従って、心学塾を含めて全国の小規模通所授産施設は、利用者数を20名に増やして「自立支援法」の下での新しい「福祉サービス事

業所」に移行すべしと決められてしまったのである。「早急に利用者数を増やすのは大変だろうから、5年の猶予期間を認めるので2011年度末までに新体系に移行しなさい」などと思着せがましい付則がついている²⁵⁾。「小規模通所授産施設」は素晴らしいですよ、「無認可作業所の皆さん早くこの制度に移行しなさい」と宣伝しておきながら、その舌の根も乾かぬうちに「小規模通所授産施設は廃止する」というのは、正にペテン（詐欺）である。筆者が、本稿のタイトルを、「国の福祉政策の度重なる変更²⁵⁾に翻弄され続けた障害者と家族達」としたが、この事実が如実に表れているのがこの件である。

4. 8. 自立支援法の一部改正による自己負担1割の軽減の経緯

2001年に小泉内閣が誕生して以来、勝ち組と負け組の格差がますます拡大してきたが、その小泉内閣時代の2005年10月に自立支援法が衆議院本会議で成立し、翌2006年4月1日に一部、10月1日からは全面施行された。これで障害者は、勝ち負けを決める試合に参加することすら出来ない「不戦敗組」の更なる片隅に追いやられてしまった。

これまで述べてきたように、利用料の1割負担、障害区分判定の不条理、日払い方式への変更による事業者（法人）の収入減の深刻化、などの不満が高まり、障害者、家族、事業者、地方自治体などから自立支援法の改善要望が相次いだ。民主党は、法案全面施行直後の2006年10月11日、利用料の1割負担を廃止して3月までの支援費制度に準じた費用負担に戻す「障害者自立支援法の改正案」を国会に提出した³¹⁾。また、同年10月には、多くの障害者団体による「自立支援法の見直しを求める集会」が開かれ、1万5000人を超える参加者が国会周辺でデモ行進を行った²⁸⁾。

こうした声²⁸⁾に押されて、政府も重い腰を上げ、2006年暮には「利用料負担の軽減を2007年6月から実施する」、ことを発表した³²⁾。これによって、障害者の家族を抱えており市民税を納付している平均的な所得の世帯では、サービス利用料の1割負担の上限が月額37,200円から14,900円へと減額された。

2007年7月29日には参議院議員選挙が行われたが、（自立支援法改正を主

張する) 民主党が圧勝した。これで自民党も、「小泉・安倍政権になって所得の格差が広がり、障害者や高齢者などの弱者がどん底に追いやられている」、との世論を無視できなくなった。福田総理は、2007年10月の臨時国会冒頭の所信表明で、障害者自立支援法は抜本的に見直す、と明言した。これを受けて、当時の与党であった自民・公明の自立支援法見直しプロジェクトチームが検討し、(1) 利用料自己負担の更なる軽減、(2) 事業者の収入が大幅に減ったことを踏まえて、補助金の増額、(3) 利用者負担額を定める所得基準は、これまでの「障害者の親きょうだいまでも含めた世帯単位」から、障害者の個人単位に戻す、ことなどを明らかにした^{33, 34)}。この結果、2008年7月からは、作業所などの通所施設だけを利用している場合は、ほとんど全ての障害者の自己負担額は、月額1,500円に軽減される事になった。

一方、ケアホームについては、自立支援法が施行されると、補助金収入が半分以下に落ち込む可能性があり、真剣に「ホームの身売り」を考えたことは前(4. 6.) に述べた。しかし、息子が利用していたケアホームは4名の利用者のうち2名が最重度の「区分6」と判定されたため一人当たりの補助金が最も多いランクとなり、かろうじて「倒産」だけは免れることが出来た。自立支援法施行直前の2006年8月に、息子の区分判定結果通知書が市役所からケアホームに郵送されてきたので、ホームの世話人代表が自宅に届けてくれた。早速、筆者が開封し、「区分6」との文字を見たときは、世話人代表、筆者夫妻の3人が思わず「ヤッター」と叫んだものである。

ただ本来は、我が子を最重度の障害者だと公に判定されて喜ぶ親などは居るはずがない。しかし、施設を運営するためには喜ばざるを得なかったことは事実であり、これも自立支援法という非人道的な制度がもたらした腹立たしい側面であった。

4. 9. 自立支援法施行による我々の施設、利用者及び家族への影響

自立支援法が全面施行されたことによって、国庫補助金の日払い制度による通所施設の大幅な収入減(4. 5.)、ケアホームの極端な補助金減額(4. 6.)、我々が運営している小規模通所授産施設は定員を20名以上に増やして、

自立支援法による福祉サービス事業所に移行すること（4. 7.）など、多くの難問に直面した。

こうした一般論とは別に、筆者らが運営している施設、特にケアホームの利用者達が被った悪影響について紹介する。我々の社会福祉法人は、2008年8月1日に利用者4名のケアホーム第2号「ゆう友の家」を開設した（表3）。その利用者の一人となったA君は、高齢の母親との母子家庭で暮らしており、市民税非課税世帯であったので、本来ならば自立支援法が定める「低所得世帯」のはずであった。

これまで述べたように、自立支援法は心学塾作業所のような「通所施設利用者に大きな負担をもたらした」、との批判があったので、二度に亘る1割負担の見直しの結果、利用者の自己負担額は当初の月額15,000円から2008年7月には月額1,500円と10分の1に減額された³⁴⁾。しかし、ケアホームの1割負担については根本的な見直しがされなかったために、A君の悲劇が待っていた。

A君は、2008年7月末までは心学塾作業所だけに通っていたので、サービス利用料の1割負担は月額1,500円であった。A君が8月1日から3名の仲間とケアホームでの生活を始めると、他の3名の1割負担は1,500円のままだったのに、A君だけが利用料の1割負担として月額12,400円を支払わねばならなくなった。その理由は、A君の父親（故人）が「自分が亡き後も息子が少しでも不自由しないように」と願って、長年に亘って掛金を払い続けていた大阪府障害者扶養共済年金（大阪府が所轄する一種の生命保険）が仇となってしまったからである。扶養者であった父親の死亡後に給付が始まった月額4万円の共済年金が、A君の特別収入とみなされたために、他の3名よりも所得のランクが上がり、上記の月額12,400円の負担となったのである。

障害者自立支援法は、少なくとも国会を通った法案であり、「障害者の所得の定義」のような細部は定められていない。では誰が決めたかという点、「血も涙もない」霞ヶ関の厚労省の担当者が勝手に決めたのである。

これでは死んだ父親が浮かばれない。筆者はA君の父親に成り代わって枚方市障害福祉室に出向き異議を申し立てた。しかし、市の担当者によれば、

表3. 心学塾作業所22年のあゆみ

現所在地：〒573-0146 枚方市大峰元町1丁目21-5

年 代	で き ご と	利用者	職員数	主な仕事
1990年	枚方市楠葉朝日のマンションで無認可作業所「心学塾」をはじめる	3人	1人	牛乳パックリサイクル ネジ・釘の袋詰め
1992年	養父丘の民家に移転（マンション3階ではネジ釘の搬出入が困難になったため）	4人	4人	同上
1995年	大峰元町1丁目の現在地に移転（大規模なペットボトル分別のため）	7人	6人	ペットボトルの分別 バザー、さをり
1997年				すり胡麻、お茶等の受託 販売も開始
2001年	NPO法人「心学塾」を設立し、グループホーム「あい愛の家（利用者4名）」開設	9人	6人	アルミ缶分別も開始
2002年	社会福祉法人心愛設立発起人会・発足			内職（造花ラップ包み） も開始
2003年	6月 国より社会福祉法人心愛設立認可 9月 社会福祉法人心愛設立（理事長に池永満生が就任）			
2004年	1月 新築作業所建物（延321㎡）落成 4月 知的障害者小規模通所授産施設「心学塾作業所」開所	11人	9人	バザー、アルミ缶分別、 受託販売、造花内職等
2006年	障害者自立支援法施行	12人	8人	布ぞうり、焼き菓子作り も開始
2008年	4月 自立支援法が定める「障害福祉サービス事業所「心学塾作業所」」に移行 8月 ケアホーム「ゆう友の家（利用者4名）」開設	21人	14人	焼き菓子、バザー、受託 販売、アルミ缶分別、布 ぞうり、さをり等
2010年	9月 創立20周年記念に利用者22名と職員全員が「東京ディズニー」へ1泊旅行	22人	14人	同上
2011年	3月 心学塾のクッキーが第7回大阪府授産商品コンペで最優秀賞（知事賞）受賞	24人	14人	2008年と同じ

注1）職員数は心学塾作業所の職員のみで、ケアホームの職員は含まない。

注2）教員免許取得に必須の「介護等の体験」のため、毎年10名前後の関西外大生が心学塾作業所で実習を行っている。

自立支援法の施行によって国から送付されてきたパソコンのソフトを使ってA君の「所得」を入力すると、自己負担額は12,420円とはじき出されるので「どう仕様も有りません」とのことであった。

結局A君は、経済的負担と他の3名との不公平感に耐えられず、母親と相談の上でケアホームの利用だけでなく、心学塾作業所に通うことも止めてしまった。

もう一つの事例は、私事で恐縮だが、筆者もケアホーム利用料の1割負担に振り回された当事者の一人である。自立支援法が施行される以前の2001年から、筆者の息子は日中は心学塾作業所に通い、夜間は仲間と共に4人でグループホーム(自立支援法でケアホームと名称変更)で生活していた。グループホームの費用は、部屋代、食費、光熱水費などの実費として月額約7万円で、ホーム利用料の自己負担はゼロであった。筆者は、作業所やホームを運営する法人の責任者として、自立支援法が施行されると利用者各人がどの程度の金額の自己負担が必要かについて情報収集に努めていた。法施行前年の2005年暮には、およその負担額が分かってきた^{20, 22)}。それによれば、筆者は当然市民税を納付しているので息子の扶養者として1割負担を支払う義務があり、作業所とホームを併せた1割負担は最高額の月額37,200円であることが分かった。ホームの食費等の実費と合わせると月額約11万円の負担となり、これは大変な金額である。

止む無く、2006年4月に、私立学校共済連合に対して「息子を筆者の扶養家族から外す」手続きを取り、息子の住民票の住所もケアホームに移した。これで、作業所とホームを併せた1割負担は約15,000円となり約22,000の減額となる。ただ、筆者の年末調整に係る所得税の扶養控除(38万円)と障害者扶養控除(40万円)が無くなる上に、息子が世帯主になったので国民健康保険に加入し保険料を支払うことになった。あれやこれやで、扶養から外しても外さなくとも、筆者の負担に大差はなかったが、国の施策に抗議する意味も込めて息子を扶養家族から外したのである。

ところが、2007年7月の参議院議員選挙における自民党の予想外の敗北を受けて、当時の福田総理は、利用料1割負担は障害者の世帯単位ではなくて、

障害者自身の所得収入によって決めることを約束した^{33, 34)}。このため、筆者も2009年3月に息子を元通りの扶養家族に戻したが、正に振り回され続けた3年間であった。

4. 10. 障害者自立支援法に対する違憲訴訟

障害者自立支援法は、障害者が利用したサービスに対する利用料の1割負担を求めている。しかし、サービスを利用することは、「日本国憲法第25条の基本的な権利」で保障された当然の権利である。自立支援法は、憲法の下での平等の精神に反するものであり、「障害をもつ人に対する差別」である。自立支援法が定めている「応益負担」は、障害が重い人ほど支援の必要性は高くなり、必然的に自己負担額が多くなるシステムである。「障害の程度に応じて、障害税をお払い下さい」、という障害税にほかならない。

「障害者自立支援法」は憲法に違反することを訴えた違憲訴訟が、2008年10月31日に福岡、大阪、京都、東京など全国8カ所の地方裁判所で一斉に提訴された（第一次全国一斉提訴）²⁴⁾。翌2009年、新たに名古屋など6カ所の地方裁判所で第二次全国一斉提訴が起こされたので、14地裁で裁判が進行することとなった。

しかし、2009年8月30日に行われた衆議院議員総選挙において、自立支援法の廃止をマニフェストに掲げた民主党が圧勝したため（当選者数、民主党308名、対して自由民主党119名）、裁判を継続する意義が薄れることになった。このため、各地裁は和解勧告へと動いた。2010年1月7日、原告団・弁護団と国（厚労省）が、（1）速やかに応益負担を廃止する、（2）遅くとも2013年8月までに自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する、（3）新法は憲法などに基づく障害者の基本的人権の行使を支援するものとする、ことなどを明記した基本合意文書に調印し、訴訟を終結させることで合意した³⁵⁾。

2010年4月21日、東京地裁で最後の和解が成立し、14地裁で提訴されていた自立支援法違憲訴訟が終結した。訴訟の全面終結を受けて、同21日、鳩山由紀夫首相は原告らと首相官邸で面会し、「負担を強いる厳しい法律だった」

国の福祉政策の度重なる変更で翻弄され続けた障害者と家族達（保護者、そして施設運営者としての立場から）と詫びた³⁶⁾。

4. 11. 自立支援法にも少しは良い面はあった

勿論、自立支援法も悪い事ばかりではなかった。それまで知的・身体障害者に比べてかなり遅れていた精神障害者の福祉サービスを、この法律によって支援の対象として位置付け、三障害同一としたことは大きな進歩であった^{19, 22)}。

しかし、我が国のさまざまな制度によく見受けられるように、趣旨や建て前は素晴らしいのだが、中身が伴わないのも事実であった。数の上では多数を占める精神障害者を支援の対象に加えるといいながら、大幅な国の予算の増額が無かったことは大いに問題であった。すなわち、2005年度の障害保健福祉関連予算は7,525億円であったのが、自立支援法が施行された2006年度予算は8,131億円と僅かに8.1%の増加にとどまったのである²⁵⁾。つまり、これまで知的・身体障害の二者で分けていたのとはほぼ同じ大きさのパイを、知的・身体・精神障害の三者で分割する訳であるから、それぞれの取り分が少なくなる事は明らかであった。これでは、厚労省が自立支援法は三障害を同一とした素晴らしい法案だと言っても、空念仏に聞こえてしまったのである。

5. 障害者自立支援法の廃止と障害者総合福祉法への移行

5. 1. 自立支援法の廃止表明と新法制定までの経過措置

2009年10月26日、鳩山首相はその所信表明演説で、「障害者自立支援法は早期の廃止に向けて検討を進める」、と述べた³⁷⁾。そして、自らが本部長となる「障がい者制度改革推進本部」を設置し、その下部機構に障害をもつ当事者が委員全体（55名）の過半数を占める「障がい者制度改革推進会議（以下、推進会議という）」を設け、自立支援法廃止後の新法である「障がい者総合福祉法」の制定、障害者虐待防止法の制定、障害者基本法の改正、などの作業を行うこととした。

推進会議の下で具体的な作業を行う「総合福祉部会」は、2010年4月の初会合以来、「障がい者総合福祉法」は2013年8月までに施行を目指すロード

マップを示してきた³⁸⁾。一方、政権交代に関係なく、自立支援法は2006年施行の5年後となる2011年までに大幅に見直すことが決まっていた^{19, 22)}。そこで、新法の施行が予定される2013年までに、法の空白期間が生じることを避けるために、政府・与党（民主党など）は2010年5月、「障害者自立支援法改正案」を国会に提出した。ところが、政府が予め総合福祉部会や違憲訴訟団の意見を聞いていなかったことに対する共産党と社民党の反対で、参議院本会議での審議が難航した上に、鳩山首相の突然の辞任で同改正案は廃案となった³⁹⁾。

その後、管政権の下で、「障害者自立支援法改正案」が再提出され、2010年12月に参議院を通過して成立した。その骨子は、(1) 利用者負担を応能負担とする、(2) 発達障害者も支援の対象とすることを条文に明記する、というものであった⁴⁰⁾。しかし、原則1割負担の骨格を残したことに、一部の障害者団体からは反発も出ている。

推進会議総合福祉部会が行ってきたもう一つの作業に、2006年12月の国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約」の批准に向けての国内法の整備⁴¹⁾、特に1970年に制定されたままで、時代にマッチしなくなった「障害者基本法」の改正の問題がある。上記の国際条約は、すでに世界の99カ国が批准しているが、日本は批准に至っていない。障害者施策については、日本が如何に後進国であるかを示す典型的な例である。

障害者基本法の改正では、国連の権利条約のコンセプトを最大限に反映すること、差別禁止法制定への道筋を明らかにすることの、二点が基本的な考えである。「障害者基本法の一部を改正する法案」は、2011年4月22日に国会に提出され、衆参両院ともに全会一致で可決され、同8月5日に施行された⁴²⁾。改正基本法の大きな特色の一つに、「障害者の社会活動に対する社会的障壁の除去」という概念を設けたことである。障害者の社会活動とは、障害者が社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加することを指すが、それを妨げる社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものを「社会的障壁」と定義している。ただ、推進会議が30回にわたる精力的な審議を重ねた末に、2010年12月に公表した「第二次意

見」⁴³⁾と比べると、国会で成立した改正案は「厚労省が手を加えたために、内容的に大幅に後退した」と言う当事者や関係者は多い⁴⁴⁾。例えば、第4条第2項には、「社会的障壁の除去は、その実施に伴う負担が過重でないときは、実施について必要かつ合理的な配慮がなされねばならない」とある⁴²⁾。アンダーラインの部分の裏を返せば、財源の確保が困難であれば何もしなくても良いと、国が開き直っているのと同じではないか。下線の部分は絶対に削除するべきであった。

ともあれ、この障害者基本法を具現化するのが、2012年の通常国会で成立を目指す障害者総合福祉法である。翌2013年には「障害者差別禁止法」の成立も予定されており、これで障害者の権利及び尊厳を守る「国連障害者権利条約」批准のための国内環境が整うことになる。

5. 2. 障害者総合福祉法の作成作業と問題点

憲法違反の悪法ともいわれた「障害者自立支援法」に取って代る、「障害者総合福祉法」の制定作業は、総合福祉部会における18回にわたる議論を経て、2011年9月26日に推進会議から、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言～新法の制定を目指して」という文書⁴⁵⁾として、蓮舫特命担当大臣に手交された。今後、この骨格提言の内容を法律の条文にする作業は、厚労省が担当する。厚労省は、今年（2012年）の通常国会への法案提出を目指しており、翌2013年8月までに施行される予定である。

さて、新しい法律で、これまでと大きく変わる主な点は、これまでと重複する部分もあるが、（1）利用者負担を応能負担とする、（2）国から心学塾作業所などの各施設に配分される国庫負担金は、障害程度区分を使わずに支給決定がされる、ことである。区分判定を重視しないことは、以前から裏でささやかれていた「障害者福祉制度の介護保険への統合」は無くなったと判断できる。これは大歓迎である。

法律の条文作成がこれから始まるので、具体的な支給決定方法の詳細は分からないが、筆者としては、心学塾やケアホームに対する国庫補助金が今よりも減額されることを恐れている。その理由は、6年前に自立支援法が施行

された際に、関係者が「アツト驚き頭を抱えた」ように、厚労省官僚は社会福祉経費削減をまず第一に考える、「ハートの無い人間」が多過ぎるからである。彼等は、これまで制度が変わる度に、障害者福祉経費を削減することを試みた。2003年の措置制度から支援費制度への変更、2006年の支援費制度から自立支援法制度への変更の際が、そうであった。また、前節(5. 1.)の「障害者基本法の改正」の項で述べたように、「その実施に伴う負担が過重でないときは」などという逃げ道を用意するからである。

厚労省や財務省(旧大蔵省)官僚などが、社会福祉関連予算の抑制を最優先する口実として、常に「財源が無い」と言い訳をする。厚労省は、利用者負担軽減の費用を約300億円と試算している⁴⁶⁾。批判を承知で取敢て言わせてもらえば、国民医療費の国庫負担分の33.6兆円(2011年度予算)に比べれば1,000分の1の金額であり、厚労省にやる気さえあれば、捻出することはそれ程難しいことではない。以下にその具体案について指摘したい。

5. 2. 1. 国会議員の定数を今の4割に削減すると約750億円の経費節減になる

なぜ定数を60%削減かは、かつては民主主義国家の代表と呼ばれたアメリカと比較すると分かり易い。日本の参議院議員定数は242人。日本よりも人口が約2.5倍も多い米国上院議員の定数はわずか100人である。米国の例を当てはめれば、日本の参議院議員は40人でよい事になる。せめて、各都道府県に1名としても、47人で十分である。同様に日本の衆議院議員は480人、米国下院議員は435人である。日本の衆議院議員数を174名(435÷2.5)に減らしても、立法府としての議会の機能や運営に何の支障もない事は、米国の例を見れば明らかである。結局、参議院で195名(242-47)、衆議院で306名(480-174)、合計501名削減しても支障はないことになる。

議員1人当りの支出(税金からの支出)⁴⁷⁾は、議員本人(大臣などを兼ねない一般の議員)の給料が年額約2,900万円、公設秘書3名の給料約2,500万円、立法調査・文書費等が約2,000万円、政党交付金⁴⁸⁾の人頭割が約4,400万円等など、直接費だけで約1億2千万円になる。これにJRや航空券の無料パス、議員宿舎管理運営の諸経費等の間接経費⁴⁷⁾を加えると、議員1人当たり約1億5千万円の税金が使われている。こんな無駄な国会議員数を衆議

院で306人、参議院で195人減らすと、これだけで約750億円の経費節減になる。

5. 2. 2. 生活必需品以外の消費税率アップ

国の財政は、平成元年（1989年）と20年後の平成21年（2009年）とを比較すると、法人税が19兆円から5.95兆円へと約3分の1に減少し（法人税率が下げられたため）、所得税は21.4兆円から12.6兆円へと約半分に減少し（ここ数年の世界的金融危機の影響もある）、それに対し消費税が3.2兆円から約10兆円と約3倍に増えている⁴⁹⁾。従って、消費税率を1%上げると約2兆円の増収が期待できる。

ただし、一律に消費税率を上げるのではなくて、低所得の年金生活の老夫婦、障害者、職を失った若者、生活保護家庭などへの配慮から、生活必需品、特に食料品は非課税にするべきである。我が国の生活保護受給者だけを考えても、205万人と総人口の1.6%に達している⁵⁰⁾。

表4は世界の代表的な国の消費税率を示している^{51, 52)}。どの国でも低所得者層に配慮して、食料品（パン、パスタ、牛乳、卵、小麦粉、米、肉、魚などの贅沢品でない基本食料品）には非課税か税率を低く抑えている。表には詳しいことは記載していないが、イギリスでは書籍も非課税である。さすがである。仮に我が国が3～4年後に税率をあげるとしても、食料品などは絶

表4. 諸外国の消費税率と食料品への課税率

国名	消費税率 (%)	食料品消費税率 (%)	国名	消費税率 (%)	食料品消費税率 (%)
イギリス	17.8	0	フランス	19.6	5.5
イタリア	20.0	10.0	ドイツ	17.0	6.0
オランダ	19.0	6.0	スペイン	16.0	7.0
スイス	7.6	2.5	ノルウェー	24.0	12.0
スウェーデン	25.0	12.0	オーストラリア	10.0	0
メキシコ	15.0	0	アイルランド	21.0	0
ニューヨーク州	4.25	0	テキサス州	6.25	0

注1) 2005年のデータ。アメリカの税率は州ごとに異なり、1～3%の市町村消費税が加算される。

注2) テキサス州は、基本的に所得税がない。

注3) 文献番号51,52及び在米中の知人からの情報を基に作成。

対に非課税とするべきである。民主党の興石幹事長は新聞で、「(食料品などの税率を低くする) 複数税率は恣意が入るから良くない」と述べているが、弱者に配慮するのが真の政治ではないか。学校の元教師から政治家になった人間とはとても考えられない、社会福祉のイロハすらも理解していない発言である。諸外国が行っていることがどうして出来ないのか。低収入であえいでいる人達の生活は、それ以上に負担が増えないように、国が税金で保障するのが近代国家のあるべき姿ではないだろうか。

6. おわりに

本学「人権教育思想研究」への執筆にあたり、障害者の人権が国(厚労省)によって如何に軽く扱われ、かつ翻弄されているかを、障害者の親及び障害者福祉施設運営者の立場から記述した。このため、国の施策が頻繁かつ場当たりのように変更されてきた経緯を正直に伝えるために、時として筆が走った所があるかも知れない。国に翻弄されてきた者の怒りとしてご容赦願いたい。

なお、近年は障害者の「害」の漢字は差別用語だとする考えから、政府、大阪府の公文書のように「障がい者」と表記する場合がある。しかし、「障害者自立支援法」などは、以前に制定された法律という意味では固有名詞であり、漢字で表記するのが妥当である。従って、本稿では鳩山元首相が設置した「障がい者制度改革推進本部」など(5. 1.) 以外は、全て「障害者」で統一したことをお断りしておく。

参考文献及び資料

- 1) 内閣府「障害者白書(平成23年版)」、日経印刷、2011年。
- 2) 知的障害者福祉六法(平成14年版)、中央法規、2002年。
- 3) 小島道生「知的障害に関する制約と支援」、橋本創一ら編[障害児者の理解と教育・支援]、金子書房、2008年。
- 4) 「知的障害者数、食い違い」、朝日新聞夕刊、2007年1月26日。
- 5) 宮崎良夫「社会保障行政と権利保護」、東京大学社会科学研究所編[福祉国家4・

- 日本の法と福祉」、東京大学出版会、1984年。
- 6) 成瀬龍夫、小沢修司、武田宏、山本隆「福祉改革と福祉補助金」、ミネルヴァ書房、1989年。
 - 7) 花村春樹「ノーマライゼーションの父、N. E. バンクミケルセン」、ミネルヴァ書房、1995年。
 - 8) 内閣府障害者対策推進本部「障害者プラン～ノーマライゼーション七か年戦略」、1995年12月。文献2) 知的障害者福祉六法（平成14年版）に収録。
 - 9) 浅野史郎「福祉立国への挑戦」、木の森出版、2000年。
 - 10) 10万人のためのグループホームを！実行委員会編「もう施設には帰らない」、中央法規、2002年。
 - 11) 厚生労働省障害保険福祉部「支援費制度担当課長会議資料」、2002年6月14日。
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/syakai/sienhi/020614/index.html>
 - 12) 厚生労働省障害保険福祉部制作「支援費制度がはじまります」、2002年。障害者と関係者に配布用の小冊子である。
 - 13) 厚生労働省障害保険福祉部「支援費制度担当課長会議資料」、2003年1月28日。
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/syakai/shienhi/030128/index.html>
 - 14) 小佐野彰「支援されるのは障害者じゃない、国の財政だ」。WE`LL（ウイル）、アタックインターナショナル、2002年11月号。
 - 15) 伊藤周平「支援費制度と介護保険」、WE`LL（ウイル）、2003年3月号。
 - 16) 池永満生「社会福祉法人心愛としての2年目を迎えて」。社会福祉法人心愛機関誌「わぁ〜い」11号、2006年7月。；厚生労働省ホームページ「障害者自立支援法について（資料簡略版）」、2006年。
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushienhou01/>
 - 17) 伊藤周平「社会福祉のゆくえを読む―介護保険見直し・保育制度改革・支援費制度」、大月書店、2003年。
 - 18) 花田春兆「支援費風雲録―ストップ・ザ・介護保険統合」、現代書館、2004年、p.34～37に引用されている。
 - 19) 坂本洋一「図説―よくわかる障害者自立支援法」、中央法規、2006年。
 - 20) 塩見洋介、井上泰司「障害保健福祉改革のグランドデザインは何を描くのか」、かもがわ出版、2005年。

- 21) 第25回社会保障審議会・障害者部会、資料9「障害者自立支援法案に関する国会での議論の状況について（要約）」2005年4月26日；<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/04/s0426-6.html>
- 22) 厚生労働省ホームページ「障害保健福祉関係主管課長会議資料一覧」、2005年12月26日；<http://www.wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/vAdmPBigcategory50/ABBD6EC0C66C0EFC492570E3002B9ED1?OpenDocument>
- 23) 福島智（東京大学先端科学技術研究センター教授）「障害者福祉改革の岐路－自立支援法案の課題」、朝日新聞朝刊、2005年4月19日。
- 24) 障害者自立支援法訴訟全国弁護団；<http://info.jiritsushien-bengodan.net/>
- 25) 厚生労働省ホームページ「障害保健福祉関係主管課長会議資料一覧」、2006年3月1日。
- 26) 第28回社会保障審議会・障害者部会、資料「障害程度区分判定等試行事業の実施結果（速報）」、2005年10月5日；<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/10/s1005-Si.html>
- 27) (財) 日本知的障害者福祉協会「知的障害者の福祉サービスの確保を求める緊急アピール」、2006年6月6日。
- 28) 福祉新聞、(株) 福祉新聞社、2006年12月11日号。 www.fukushishimbun.co.jp
- 29) 枚方市知的障害者福祉ネットワーク3月例会配布資料、「障害者自立支援法におけるグループホームの状況」、2006年3月16日。
- 30) きょうされん（旧共同作業所全国連絡会）編「小規模通所授産施設開設のための総合ガイド」、中央法規、2002年。
- 31) 福祉新聞、2006年10月23日号。
- 32) 厚生労働省ホームページ「障害保健福祉関係主管課長会議資料一覧」、2006年12月26日。
- 33) 「自立支援法見直し原案」、毎日新聞朝刊、2007年11月21日。
- 34) 厚生労働省ホームページ「障害者自立支援法の抜本的見直し」、「障害保健福祉関係主管課長会議資料一覧」、2007年12月26日。
- 35) 厚生労働省ホームページ「障害者自立支援法違憲訴訟に係る基本合意について」、2010年1月7日。 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/syougaihoken/jiritsushienhou/2010/021/100107-1.html>

- 36) 福祉新聞、2010年4月26日号。
- 37) 鳩山由紀夫首相所信表明演説、毎日新聞朝刊、2009年10月27日。
- 38) 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（第1回）議事次第 2010年4月27日。
- 39) 「障害者自立支援法の改正不透明に」、福祉新聞、2010年6月7日。
- 40) 厚生労働省資料「障害者自立支援法の改正」、中央法規、2011年。
- 41) 障害者権利条約をてこに真のチェンジを！「第15回障害者政策研究全国集会報告」、D P I、25巻4号、2010年1月。
- 42) 厚生労働省ホームページ「障害者基本法の一部を改正する法律案」、2011年8月5日。 <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/kaisei2.html>
- 43) 障害者制度改革の推進のための第二次意見、障がい者制度改革推進会議、2010年12月17日；文部科学省ホームページ、特別支援教育の在り方に関する特別委員会、参考資料1。 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/cyukyo/cyukyo3/044/attach/1303499.ftm
- 44) 崔榮繁「改正障害者基本法と条例」、D P I、27巻2号、2011年7月。
- 45) 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」、2011年8月30日；第35回障がい者制度改革推進会議、資料1、2011年9月26日。 http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_35/index.html
- 46) 「障害者制度改革—真の「自立」のために」、毎日新聞社説、2009年12月18日付朝刊。
- 47) 国会議員の給料と年収、http://nensyu-labo.com/koumu_kokka_kokkaiginn.htm；世界一高い国会議員歳費？「永田町時評」NewsSUN、http://27234091.at.webry.info/200807/article_2.html
- 48) 政党交付金。フリー百科事典「ウィキペディア（Wikipedia）」。
- 49) 財務省ホームページ、<http://www.mof.go.jp/—キャッシュ：日本の財政関係資料、平成22年3月、http://www.mof.go.jp/budget/fiscal-condition/index.html；e-stat（政府統計の総合窓口）>。
- 50) 「生活保護受給者、過去最高205万人」、毎日新聞夕刊、2011年11月9日。
- 51) 世界各国の消費税の税率一覧。W E B 金融新聞。 http://www.777money.com/torivia/syouthizei_world.htm
- 52) 消費税。フリー百科事典「ウィキペディア（Wikipedia）」。