

「支援費制度」の本質と問題点

文責 小佐野 彰

はじめに

本年 1 月 10 日の毎日新聞の朝刊に、厚労省が「支援費制度」における居宅介助支援の上限設定について検討している旨の記事が掲載された。この問題については文章の後段で詳しく触れるが、その後、毎日新聞を含むマスコミや「日本自立生活センター協議会(以下「JIL」と略す)」をはじめとする多くの当事者団体が、「『支援費制度』に上限を設けない」と主張してきた厚労省の政策転換をこぞって非難する見解を表明した。しかしこの間の動きは、社会福祉基礎構造改革としての「支援費制度」の本質からみれば厚労省の政策転換でもなんでもなく、当然の帰結であることは明白である。そこで、この文章を通して社会福祉基礎構造改革としての「支援費制度」の本質に迫り、具体的な問題点を明らかにすることにより、厚労省の真の狙いに対する私の見解と方針を提示していきたいと考える。

1. 社会福祉基礎構造改革としての「支援費制度」の導入についての問題点

(1) 社会福祉基礎構造改革のねらい

社会福祉基礎構造改革は、日本の経済状況を背景に生み出された。1990年代の日本経済はバブルの崩壊と共に始まり、株価の暴落や地価の急落、企業のリストラや失業者の増大等が続き、財政を通じた景気刺激策があいついで実施されたが、今日も低迷を続けている。こうした状況の中で、1994年には産業構造審議会等において、高コスト構造や規制緩和の遅れが日本経済の安定を揺るがしていること、日本的システム自体が、グローバル化（大競争時代）には対応出来ないこと等を根拠に、経済基礎構造改革の必要性が強く求められるようになった。その方向を受けて、1995年に閣議決定として政府で確認されたのが「基礎構造改革のための経済社会計画」である。さらに翌1996年には橋本内閣によって「6大改革」(経済基礎構造改革、財政基礎構造改革、金融制度改革、行政改革、社会保障基礎構造改革、教育改革)が掲げられ、それ以降、基礎構造改革の動きが本格化する。社会福祉基礎構造改革は、社会保障基礎構造改革の社会福祉領域における取り組みであり、「支援費制度」はその障害者版として位置づけられ、具体化されたのである。

1995年に閣議決定された「基礎構造改革のための経済社会計画」は、日本に構造的な解決が求められている問題を「高コスト構造の是正」と「新事業・新産業の育成」に求め、規制緩和を主要な手段としてこれらの問題に取り組むことを基礎構造改革の基本的な柱とした。基礎構造改革のこの二つの柱は、措置制度の廃止と介助分野への企業参入の促進として以後具体化していく。

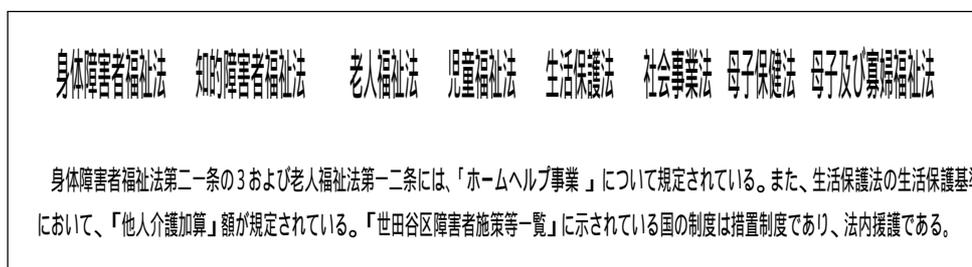
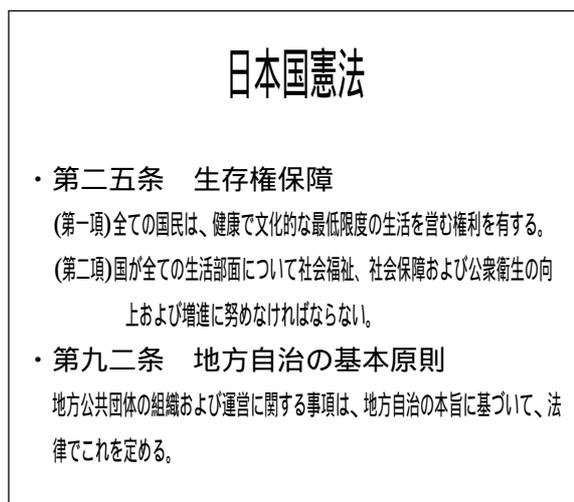
まず、措置制度の廃止による「**高コスト構造の是正**」について詳しく見ていくが、当初措置制度は、措置費を通じて費用をコントロール出来る「コスト抑制装置」として機能してきた。しかし、保育・介助等のニーズの増大によるサービス提供量の絶対的な増大のもとで、公的費用負担責任の仕組みが逆に「コスト増大装置」として変化してしまう。その結果、次第に措置制度への批判が高まっていき、構造改革の議論の中で保育コストの官民比較等を持ち出して、「高コスト体質」の典型例として措置制度の廃止が強く叫ばれるようになった。現在、社会福祉基礎構造改革の障害者版である「支援費制度」の導入に関する議論においても、措置制度における行政の責任遂行自体を「行政処分」との呼び方で否定的に描き、「利用者に選択の自由がない」「サービス提供主体が制限されていて競争がない」「サービスの質的向上が望めない」等、利用者にとっての不都合が強調されているが、真の狙いは国庫負担削減にあるのである。

もう一つの柱である「**新事業・新産業の育成**」については、介助を含めた保健・医療・福祉を「成長期待分野」と位置づけ、産業として育成していくことを中心に具体化されて来た。そのポイントは、第一に規制による競争制限が先に見た高コスト体質をもたらしているとして提供主体に対する規制緩和を求め、企業参入を迫ることにある。また第二には、利用者の選択拡大のためには多様なサービス提供が必要であり、そのためには提供主体が多様であることが求められるとの論旨を用いて、企業を含める論拠を獲得することにあるのである。そして、第三にサービスの質を問題にする場合、営利・非営利は二義的な問題でしかないとして、企業の参入を規制する理由を論破し、第四に、競争的な体質を基本とする企業は効率的で柔軟なサービス提供に最もふさわしい存在であり、企業参入は構造改革には不可欠であるとして、企業の積極的な参入を正当化する。さらに、第五に規制緩和の経済効果を説き、企業参入が経済成長にも役立つことを強調するのである。

以上のように、社会福祉基礎構造改革は福祉というよりもむしろ経済政策として進められてきた。しかし、その障害者版である「支援費制度」の導入についての検討にあたって、経済の視点からのみで議論することが、本当に障害のある人の地域生活の支援となり得るのであろうか。

(2) 障害のある人の福祉施策の現状から見る「支援費制度」の本質

「支援費制度」の本質を考えるにあたっては、現行の福祉施策の成立根拠を認識するところから出発しなければならない。そのためには、まず、日本国憲法と措置制度との関係を踏まえる必要がある。日本国憲法において国民の生存権が保障されているが、国や地方自治体が責任と義務において、それに応えるべく社会福祉諸立法（福祉八法）に基づいて実施しているのが措置制度である。例えば現行介助制度では、人的派遣制度であるホームヘルプ事業と金銭給付制度である全身性障害者に対する介助派遣事業が対象となっている。措置制度は、社会福祉諸立法内で展開されているという意味で法内援護と呼ばれる。以下、図に示すと次の通り。



したがって、国及び地方自治体と国民との関係を図で示すと次のようになる。



わが国では憲法の理念は崇高であるが、実際には措置制度の整備が不十分であり、現実的にそれのみでは、障害のある人や高齢者等の地域生活を支えることはできない。そこで、障害のある人や家族の働きかけにある程度応えるものとして、東京都や市区町村が独自に条例や要綱を定め、介助制度等を始めとする様々な施策を実施してきた。「世田谷区障害者施策等一覧」に示されている都や区の制度がそれに当たる。例えば介助制度では、重度心身障害者手当や緊急介護人派遣制度等、主に金銭給付制度となっている。社会福祉諸立法の外側で独自に展開されている制度という意味で、法外援護と呼ばれている。

日本国憲法に定められている「生存権保障」に関する条文は、単なる国民の権利を規定するものではなく、国民の基本的権利である生存権と国や地方自治体の責任における応答義務の関係が明記されている。したがって、措置制度の整備が不十分なことを理由に国民の生活が脅かされた場合は、国及び地方自治体の応答義務違反として、国民の不服審査請求権が制度的に保障されていた。このようなことを背景として、例えば、障害のある人が国や地方自治体の公的責任を問題とする介助保障に関する制度化要求は、社会的に正当性を持つことができた。つまり、障害のある人が社会福祉制度を利用することは、自らの生存を守るための権利であり、決して「恩恵」として与えられるものではなかったのである。従って本来は、社会福祉サービスの水準がその時々々の国及び地方自治体の財政状況を理由に左右されるという状況はあってはならないことである。もちろんそれでもなお、これまでの措置制度の整備状況は悲惨なものがあつたが、その問題と「生存権保障」に向けた日本国憲法の精神（法のあり様）とは分けて考えなければならない。

措置制度では、国民と国及び地方自治体が公的責任における公の契約を結ぶことになる。しかし、「支援費制度」が実施されると措置制度は廃止され、障害のある人が社会福祉サービスを利用することは、権利から単なる個人の選択の問題に変質してしまい、国及び地方自治体の財政状況によりサービス水準が変動するという結果を招くことになる。

「支援費制度」における福祉サービスの提供は、障害のある人と民間事業者との私的契約関係となる。その結果、支援費の支給量に関しては、実施主体である市区町村に対して制度的に不服審査請求権がある程度保障されるが、サービス内容が不適切であった場合は、法的に救済措置が確立しておらず、単なる苦情処理に成り下がるのは必然である。つまりどの程度の福祉サービスを受けられるかについては、国や地方自治体による公的責任の問題ではなく、障害のある人の「自己責任」にされてしまうのである。「支援費制度」においては、福祉サービスの質や量を問う以前にまず障害のある人の生存権が喪失し、社会福祉が「恩恵」に摩り替わることこそ問題にしなければならない。

(3)「支援費制度」は利用者の自己決定と自由な選択を保障することが出来るのか？

厚労省や地方自治体は「支援費制度」の導入にあたり、その理念である「利用者の自己決定と自由な選択の尊重、利用者本位のサービスの提供」を強調し、正当性を主張してきた。しかし、「支援費制度」の実施下において、本当にその理念は保障されるのであろうか？ここでは「**利用者の自己決定と自由な選択の尊重**」と「**利用者本位のサービスの提供**」という内容をキーワードとし、私も所属している「公的介助保障を要求する世田谷連絡会(以下「介助連」と略す)」の「12.25対区交渉に向けて」という資料を引用しながら、区の「支援費制度への対応方針について(答申)」を例に挙げ、「支援費制度」の問題点についてさらに掘り下げることにする。

「支援費制度への対応方針について(答申)」における「支援費制度」の意義について

区が作成した「支援費制度への対応方針について(答申)」の中では、「支援費制度」の意義として次のような内容が掲げられている。

支援費制度は、障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービスの提供を基本として、事業者との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択できるようにする。

事業者は、行政からの受託者としてサービスを提供していたものから、サービス提供の主体として、利用者の選択に十分応えることができるようサービスの質の向上が求められる。

障害者が自らの暮らし方を考え、サービスを選択・利用することで障害があっても住み慣れた地域で自立した生活を送る、というノーマライゼーションの理念の具体化につながる。

しかし、ここで掲げられている「支援費制度」の意義については、実は多くの本質的な問題が内包されている。ここでは、居宅生活支援の介助支援という視点から「**利用者の自己決定とサービス選択の自由**」と「**利用者本位のサービスの提供**」という表裏一体の問題について詳しく検証してみたい。

障害のある人の日常生活モデル

まず検証するにあたり、私の日常生活を取り上げる。

0	1	2~7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
月	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 入浴 着替え		食事		仕事				手紙等の整理 食事		翌日の仕事の準備			趣味の時間 就寝準備	
火	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 新聞を読む 昼食準備		食事	趣味の時間 掃除等	手紙等の整理 買い物		夕食準備	食事		犬の散歩			趣味の時間 就寝準備		
水	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 新聞を読む	仕事	食事	仕事				手紙等の整理 食事		翌日の仕事の準備			趣味の時間 就寝準備		
木	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 新聞を読む 昼食準備		食事	趣味の時間 掃除等	手紙等の整理 買い物		夕食準備	食事		犬の散歩			趣味の時間 就寝準備		
金	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 入浴 着替え		食事	仕事				手紙等の整理 食事		翌日の仕事の準備			趣味の時間 就寝準備		
土	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 新聞を読む 昼食準備		食事	趣味の時間 掃除等	犬の散歩 買い物		夕食準備	食事		翌日の仕事の準備			趣味の時間 就寝準備		
日	就寝	睡眠 トイレ	起床 着替え 食事		トイレ 新聞を読む 昼食準備		食事	趣味の時間 掃除等	犬の散歩 買い物		夕食準備	食事		翌日の仕事の準備			趣味の時間 就寝準備		

トイレの時間は不規則なので、あえて記入しない。実際に一人で過ごす時間も原則的に介助が必要。

このような生活を支える実際の介助体制は、次の通りである。

	0~9	9~12	12~13	13~18	18~19	19~24
月	個人介 助者A	区ヘルパー(自立の 家介助スタッフ)	自立の家介助スタッフ		個人介助者B	
火	個人介 助者B	自立の家ヘルパー	自立の家介 助スタッフ	自立の家ヘルパー	個人介助者C	
水	個人介 助者C	区ヘルパー(自立の 家介助スタッフ)	自立の家介助スタッフ		個人介助者D	
木	個人介 助者D	自立の家ヘルパー	自立の家介 助スタッフ	自立の家ヘルパー	個人介助者E	
金	個人介 助者E	区ヘルパー(自立の 家介助スタッフ)	自立の家介助スタッフ		個人介助者F	
土	個人介 助者F	個人介助者G			個人介助者H	
日	個人介 助者H	個人介助者I			個人介助者J	

現実的には各生活行為に要する時間帯を越えて連続的に介助を必要とするので、一日24時間隙間無く介助者は存在する。

「支援費制度」における現行サービス水準の確保のための最低条件

私の生活モデルを踏まえて「利用者の自己決定とサービス選択の自由」についてであるが、利用者にとって必要なサービス選択の自由ということは、当たり前のことであるが「信頼できるサービスが必要な量だけ確保されるかどうか」ということにつながるものでなければならない。そもそも「支援費制度」の受給において、利用者が自ら必要としている支援費の支給量を選択し、自己決定できるのであれば、この「サービス選択の自由」ということを実現できる。しかし、実際に「支援費制度」における利用者の支援費支給量を決定するのは、実施主体である市区町村なのである。これでは、サービス量を行政が一方的に決定してしまう「行政処分」としての措置制度となら変わるところは無い。しかも、「介助連」に対するこれまでの区の回答である「『支援費制度』における現行サービス水準の維持というのはあくまでも総予算額のことであり、障害のある人個人のサービス内容を指すものではない」という内容が本当であれば、そもそも初めから「支援費制度」の居宅介助支援は、「信頼できるサービスが必要な量だけ確保されない」ことを前提に出発していると言わざるを得ない。居宅介助支援に関する予算上のパイが変わらないのであれば、以前にも示した通り、基準単価が上がれば制度がカバー出来ない介助の空白時間が増えることになる。つまり、残念ながら最初から「支援費制度」の理念が詭弁であることが明らかである。

介助実態が反映されない「支援費制度」の構造的矛盾

実施主体が支援費支給量を決定してしまうとしても、利用者にとって「信頼できるサービスが必要な量だけ確保される」のであれば問題はないが、構造的に矛盾を抱えている「支援費制度」では、利用者が必要としているサービスの量と、市区町村が決定する支援費支給量との間に大きなズレが生じてしまう。改めて言うまでもないが各利用者の支援費支給量の決定は、例えば介助支援であれば「身体介助」「家事援助」「移動介助」「日常生活支援」という基準単価の4類型に基づいた訪問調査の結果と、勘案事項との調整により行われる。つまり、利用者は訪問調査で担当職員に「トイレに必要な介助時間は何分ですか？」とか「調理に必要な介助時間は何分ですか？」等の質問を受け、担当職員はそれぞれの項目で利用者が答えた時間を積み上げ、それを合算して支援費支給量の目安を作るのである。ところがこのような仕組み自体が、利用者が必要なサービスの確保を妨げることになる。

ア) 4類型をもとにした積み上げ方式の問題

4類型をもとにした介助時間の積み上げ方式という考え方は、障害のある人の介助実態に対応できるものではない。例えば入浴介助を考えた場合、実際には利用者の入浴に1時間以上かかるとしても、障害のある人の身体に直接触れる対人身体介助のみを問題にするのであれば、着替えや洗髪等を合わせても30分以内で済むことになる。しかし、本人が湯船に入っている時にも、介助者が転倒等に備えて本人を見守る時間が必要である。この見守り時間が本人の安心感を生み、入浴介助全体を支えているのだが、「支援費制度」でこのことは何一つ考慮されない。

それは夜間介助を考えた場合でも同様である。夜間介助でも対人身体介助のみを問題にするのであれば、夜間のトイレ介助のみであるから5分程度の介助時間となる。しかし、実際には障害のある人の体調は一定ではないので、介助者は絶えず緊張感のもとで仮眠しているのである。この問題もやはり「支援費制度」では、何一つ考慮されない。例えば、障害のある人が読書をしている場面を考えてみる。その障害のある人は、本のページをめくって読むことは一人で出来るかもしれない。しかし、だからと言って介助が必要ではないとは言えないのである。なぜならその時点での体調の変化によって、常に本のページをめくるとは限らないという現実がある。特に脳性まひ者の場合は、筋緊張や反射不随意運動の関係でこうした傾向は顕著である。また、いつトイレが必要になるかわからないし、体位変換の問題もある。体調が急変するかもしれない。読書に限らず、日常生活のあらゆる場面に渡る介助の必要性は、機械的に時間で区切れるものではない。にもかかわらず、このように「支援費制度」では、利用者の必要とする介助時間は一方的に短縮されてしまうのである。私の日常生活モデルを考えても、生活行為の中でも自分で出来ることや夜間介助の時間等が短縮されてしまい、月々の支援費の受給量が限りなく低く抑えられてしまう可能性が容易に想定できる。その際、介助実態との間で生まれた空白時間はどのように命を守ればよいのだろうか？

イ) 居宅介助支援における支援費支給量を抑制する勘案事項

「支援費制度」では、その上さらに勘案事項との調整の過程で利用者の必要とする介助時間は極限まで減らされることになる。勘案事項は、障害の種類とその程度、その他の心身の状況、介護者の状況、居宅生活支援費の受給状況、施設訓練等支援費の受給状況、支援費支給に係るもの以外のサービスの利用状況、利用者の意向、利用者の置かれている環境、によって構成されているが、それぞれの項目が「支援費支給量の抑制装置」として役割を持たされている。例えば、介護者の状況という項目を見ると、同居している家族の介助力が問題にされるのであり、もし家族が少しでも介助できるのであれば、利用者の支援費支給量は減らされる。の利用者の置かれている環境という項目はさらにひどい内容で、利用者の居住する自治体の財政状況を最優先し、それに合わせて支援費支給量を定められるというものである。こうして「支援費制度」において障害のある人の生存は脅かされることになる。

ウ) 日常生活の全てを支える介助支援を機械的に分けてしまう4類型の問題

そもそも介助支援を4類型に分けることは根源的な問題を内包している。実際には、障害のある人の日常生活で介助は連続的に必要とされ、その中に対人身体介助や、対人空間が広がった所で行われる家事援助等が分けがたく存在している。その良い例が、障害のある人が身体の具合が悪いために吐いてしまった場面である。その場合は、もちろん介助者には本人の入浴や着替えの介助を行うことを求められるが、吐瀉物の片付けや衣服の洗濯等も重要な介助である。つまり、対人身体介助を円滑に行うことを家事援助が支えているのである。利用者の生活問題の解消を目的とした援助としての介助過程においては、対人身体介助も対人空間が広がったところで行われる家事援助も重要な介助支援である。しかし、「支援費制度」では、介助支援をむりやり4類型に分けてしまう。その結果、支援費支給量も4類型にもとづいて分けられてしまい、例えば「身体介助」の時間は「家事援助」を受けることができないという矛盾を生み出すことになる。

「支援費制度」では、利用者は事業者との契約により支援費支給量にもとづくサービスの提供を受けるのであるから、4類型の問題は現場の介助者の裁量権では済まされない。事業者側としても介助支援の4類型で基準単価に著しく差が設けられているのであるから、契約内容を超えて利用者にサービスを行うことはできない。指定事業者にとって各類型における基準単価は、ヘルパーの人件費のみではなく、ヘルパー派遣を支えるコーディネーターの人件費や事務所の維持を含めた事業運営費を捻出するための費用である。例えば「身体介助」が、対人身体介助を中心としているだけで現場での介助行為に厳密な制限を設けていないとしても、もし現場の介助者の裁量権で各類型の仕切りを越えた対応をすれば、基準単価の受取額を左右し、事業の経営に影響を及ぼすことになる。事業者として効率的な経営を行おうとすれば、各類型の基準単価に合わせた専門の介助者を派遣することになりかねない。その結果、介助者側から見れば4類型に縛られることになり、利用者に対して必要な介助支援を行えないことになる。仮に各類型を越えたサービスが自由に行えることになれば、何のために4類型を設け、基準単価にあえて差額を付けるのかということの根拠自体が意味をなさなくなると言わざるを得ない。

居宅介助支援を4類型に分類すること自体、障害のある人の介助実態から遊離している。私の日常生活モデルを見ても、機械的に対人身体介助と家事援助に分けられるような生活を送っていないことは明白である。しかもこの問題は、障害の種別や家族と同居か否かといった生活形態の違いによって変わるものではない。したがって例えば、障害の種別により居宅介助支援の類型を変えるという発想は、介助支援の実態を無視した差別的なものだといわざるを得ない。介助を必要とする障害のある全ての人にとって、「支援費制度」により4類型を一方向的に押し付けられることは、生活の崩壊を意味する。「支援費制度」における居宅介助支援を障害のある人の介助実態を反映したものにするためには、厚労省の見解がどうであろうと区として4類型を「身体介助」に統合し、基準単価を統一すべきである。なお、その際には、知的に障害のある人を含む障害のある全ての人に対し、介助実態に応じて適用すべきであることを改めて付け加えておきたい。

「支援費制度」における「サービス選択の自由」がもたらすもの

ア) 事業者に「選択」される利用者の問題

こうして見ていくと「サービス選択の自由」が、決して「利用者にとって信頼できるサービスが必要な量だけ確保される」ことにつながらないのは明白である。ならば「支援費制度への対応方針について(答申)」で言う「サービス選択の自由」とは、単に利用者が指定事業者を選ぶことを意味するのであろうか？確かに「支援費制度」では、介助支援に多数の事業者の参入を認め、その中から利用者が選択する方式をとっているという意味からすれば、一見すると選択の幅が広がったと言えなくもない。しかし、4類型の基準単価の差額ゆえに、実際には事業者に利用者が選択されることになるのである。事業者から見れば、基準単価が安ければ事業運営に支障をきたすので、基準単価が高い類型の利用者で介助が楽な者を選ばざるを得ないのは必然である。いくら「支援費制度」で事業者に応諾義務が設けられているといっても、いくらでも契約を拒否できることは自明の理である。しかも安価な料金でサービスを提供することを目的とする競争原理の下では、低額な基準単価により人件費の削減を通してサービスの質は低下する。

イ) 利用者の「選択」の幅を狭める「支援費制度」

「サービス選択の自由」を利用者が出会う介助者の種類(支援の種類)という点から見れば、「支援費制度」への実施以降は明らかに現状より選択の幅が狭まることになる。現在の措置制度においては、利用者は公務員ヘルパーや事業者ヘルパー、個人介助者等からの様々な介助支援を選択することができる。けれども「支援費制度」においては、介助の担い手は指定事業者から派遣される介助者に限定されてしまう。ましてや「支援費制度への対応方針について(答申)」の指摘を受けて数年後に世田谷区が直接サービス提供主体をやめ、指定事業者から撤退するのであれば、利用者の選択の幅はますます狭められてしまう。

利用者の自己決定とサービス選択の自由の尊重に向けて

これまで「サービス選択の自由」について検証してきたが、そのことを通して表裏一体の関係にある「利用者本位のサービスの提供」という点についても問題が明らかになった。「支援費制度」の抱える構造的矛盾により利用者に対して真の「サービス選択の自由」が保障されず、「利用者本位のサービスの提供」も実現されないのだから、利用者の自己決定権も保障されるはずが無い。「支援費制度」がノーマライゼーションの理念の具体化につながるというのは全くの詭弁であり、「支援費制度への対応方針(答申)」で言う「支援費制度」の意義はまやかしにすぎない。私はこのことに激しい怒りを覚えるとともに、改めて区内の障害のある人の生存権を護るために以下の内容に関して区の再考を求めたい。

- (1) 「支援費制度」における現行サービス水準の確保のための最低条件として、当面、個々の障害のある人に対するサービス水準を引き下げないこと。区は生活実態に合わせ、障害のある人に必要なだけの介助を提供できるようにするために、近い将来「ノーマライゼーションプラン」の改定において数値目標を定め、その実現を通して公的介助保障を確立すること。
- (2) 区は「支援費制度」の居宅介助支援における4類型を統合し、日常生活における総合的な支援として位置づけた上で基準単価を統一すること。
- (3) 区は「支援費制度」の指定事業者として継続的に直接サービス提供を行い、個人介助者の登録先として市民の介助活動を保障すること。
「12.25 対区交渉に向けて」参照。

(4) 厚労省の居宅介助支援の上限検討で見えてくる「支援費制度」の役割

2003年1月10日の毎日新聞の朝刊に、厚労省が「支援費制度」の居宅介助支援に時間数の上限を設定することを検討しているという記事が掲載された。それは、1月28日の主管課長会議に発表することを前提とした以下の内容であった。

『関係者によると、身体障害者が受けるホームヘルプサービスは月120～150時間程度、知的障害者が受けるホームヘルプサービスは重度が月50時間、中・軽度が月30時間程度の上限を設定するなどの案が浮上している。これが実現すると、全面介助が必要な身障者でも、原則1日4～5時間程度しかサービスを受けられなくなる。(略)』

厚労省の居宅介助支援上限検討の理由と「支援費制度緊急全国行動委員会」の主張

2003年1月15日に行われた「支援費制度緊急全国行動委員会(日本身体障害者団体連合会、日本障害者協議会、JIL、DPI日私議、全日本手をつなぐ育成会等)」と厚労省との交渉において、社会援護局長より「支援費制度」の居宅介助支援に上限を設定する理由について以下のように示された。

ア) 厚労省の主張

- 来年度はヘルパー予算が 280 億で 14%アップになる。しかし、単価が上り、利用しやすくなることにより利用が増える可能性があるため、予算が足りなくなる恐れがある。
また、補助金を地方自治体に一律で公平な分配を行うことにより、ヘルパー制度の水準の低い自治体の底上げを図りたい。この2つの観点から国庫補助の算定基準を定めることを検討している。
- 国の補助金の枠を決めるだけで、市区町村の支給量の上限を定めるわけでは無い。
- 全部の障害者の基準を(一律に)定めるのではなく、障害者の種類ごとに配分枠を定めていくことを考えている。配分枠は、金額で定めるか、時間数で定めるかは未定である。
- 「国庫補助金で全身性障害者は1日4時間ですとなったら、市町村は4時間以上はやらなくなるではないか」との団体側意見に対しては、そのようなことは無いと思う。補助金は市町村全体として交付するし、市町村の支給量を定めるものではない。もし補助金では足りなければ、地方自治体として独自の予算を組めばよい。
- 新しい算定基準の中には補助金が大きく減るとい自治体が出ると思うが、そのような自治体の場合には、激変緩和措置のようなものも必要と思うので、それについては障害保健福祉部で再検討する。
障害連「1/15 社会援護局長交渉報告」参照。

このような厚労省の理由に対し、「支援費制度緊急全国行動委員会」は次のような反論を行い、要求を取りまとめた。

イ) 「支援費制度緊急全国行動委員会」の反論

「支援費に移行することで、単価のアップ、利用の促進により補助金が足りなくなる。」

補助金が不足するという厚労省の主張は具体的な調査を基いたものではないと認めている。実際に不足するかどうかは市町村の来年度予算を集計すれば、具体的にわかるはずであるが、調査もするつもりはないとのことである。

- ・ 自治体も事業費の1/4の負担があるので、支援費になったからといって、大幅に増えるわけではない。単価があがるかわりに時間数を下げることで現状維持や削減している自治体もある。全国平均では(国の予算アップ率の)14.5%を超えるようなアップしてはいない。

「各地域のホームヘルプサービスについて格差があり、地域格差をなくすために補助金を公平、公正に交付する。」

ホームヘルプサービスの水準が高い地域は、障害者が1人暮らし等する上で必要な自立生活プログラム研修やアパート探し、介護ボランティア確保等の自立支援サービスを提供できる自立生活センター等の障害者団体があった地域である。そのような支援サービスを受けて重度全身性障害者が1人暮らし、障害者のみ世帯、高齢・疾病の家族で生活することで、長時間のホームヘルプ制度がその市町村にできる。その上で、国と都道府県が3/4の補助を行い、障害者が推薦する介護者をヘルパーとして柔軟に確保する体制を奨励することでホームヘルプサービスが提供されてきた。

つまり、支援体制があることで地域に1人暮らし等の重度障害者が現れサービス水準が上がるのであり、単なる補助金交付で格差がなくなるわけではない。

- ・ 上記のような理由で、ホームヘルプサービスの総合量が多い地域には、支援体制も長時間のヘルパー制度もあるので、他の自治体より障害者が引っ越して1人暮らしをしている。たとえば、福島県F町には秋田県などから全身性障害者が障害者団体を頼って引っ越してきている。虐待から逃れてくる他市の重度障害者もいる。

その結果、同じ全身性障害者の人数がいる自治体でも、家族同居の障害者中心の自治体と、単身の障害者中心の自治体とではサービス総量は2倍以上違ってくる。そのような事情を無視して「障害者の人数×時間数」を補助上限とする案は、実態を正確にとらえていない。しかも、同じ身体状況で同じ家族状況の障害者のヘルパー利用時間はどちらのタイプの自治体でもあまり変わらない。厚労省案では、1人暮らし障害者が多い自治体では、家族同居の多くの障害者もヘルパー制度を抑制される。

「水準が低い自治体の底上げを図る。」

- ・ 今回の交付基準をもって底上げにはならない。50%国庫補助を下回らないと約束しても、昨年までと同じ50%補助であり、今までヘルパー水準が上がらなかったものを改善できない。これまで国のホームヘルプ補助金が余っていたのも、自治体が25%負担を確保できなかったことが大きい。水準を上げるには1人暮らしが可能になる自立生活センターなどの障害者団体などの支援システム増加が必要である。

「補助金交付基準と個々人への支給量(ヘルパー時間数)決定は直接関係ない。

補助金交付基準が法的に支給量決定とはならないことは理解している。しかし、自治体の現場では「補助金の制限 = 利用の制限」につながる。自治体も財政が厳しい中、自治体単独事業は廃止され、補助事業の枠内で事業を行うことが至上命令になっている。

- ・ 国が時間を用いた補助金交付基準を作り自治体に明示すると、たとえ個々人の上限を定めるものでないとしても、この時間数を事実上の上限として運用する市町村は必ず出てくる。全国には3300市町村があり、厚労省の方針をきちんと理解しない市町村の数は相当な数に上る。

現に、1982年に厚労省が通知を出した際に示された「週18時間を目安にヘルパー整備」の方針は多くの自治体の要綱でヘルパー時間の「個人への上限」とされ、1991年に厚労省から「週18時間は整備目安であり、個人への上限ではない」という指示文書が出されたが、それでも解決せず、その後10年以上たった現在でも、そのまま上限となっている自治体は多い。

補助金交付基準は補助金を交付するために作らなければならないものであり、反対されても作らざるを得ない。

補助金交付基準を作ることに反対しているのではなく、障害種別・程度による平均利用時間×人数を用いた補助金交付基準は問題を生じるので反対している。どのような問題がおきるのかは、厚生労働省は把握していない。当会は全国の自治体と重度障害者の状況を把握しており、レアケースもあるので、新しい基準を作る場合は当会も検討に加わり、調査もして時間をかけて基準を作るべきである。

- ・ 15年度は、補助金が不足する可能性はきわめて低い（あるいは不足してもわずかなため）、現在までの方法（各自治体の前年度実績に応じた交付を行い、補助金が足りない場合は、全体の国庫補助率を50%より下げる）で対応することで不都合は生じない。
- ・ ショートステイ、デイサービスに関しては同様の補助金交付基準を作らないと説明しており、ホームヘルプだけにこのような基準を設定することの意図が全くわからない。

ウ)「支援費制度緊急全国行動委員会」の主張

- ・ これまでの厚労省が、障害者のホームヘルプを画一的な決定ではなく個々の障害者ごとの状況を総合的に検討した上で必要なサービス量を提供するよう指導してきたことを評価しており、これにより、重度障害者の地域居住が進んできた。支援費制度は地域福祉を推進することを理念としており、今後もこの方針を継続して欲しい。
- ・ これまで厚労省は障害者団体と協議しながら支援費制度を作ってきたのに、今回の補助金交付基準についてはこれまで全く知らされていなかった。このような仕組みは全国の現場を知る障害者団体と十分な協議がなされた後に導入すべきである。また、私たちはサービスや補助金を無制限に欲しいと欲しているのではなく、280億円という来年度予算枠があることは十分理解している。ただし、現状の補助金交付の仕組みで不都合が生じると思えず、現在検討されている交付基準は障害者からも各自治体からも反対されており、制度発足を目前とした時期に突然持ち出し、導入を強行しようとする厚生労働省の姿勢は混乱をもたらし、4月から始まる支援費制度に対する不信感を増幅させている。
- ・ 従って、今回の補助金交付基準は白紙撤回し、速やかにサービス利用の障害者過半数で構成されるホームヘルプサービス・ヘルプサービスに関する検討委員会をたちあげ、平成15年度については現状の交付基準で実施しながら、支援費制度においてどのような交付基準が望ましいかの調査研究を行うことを要望する。
月刊「全国障害者介護制度情報(2003年1月号)」参照。

「支援費制度緊急全国行動委員会」は1月14日から連続厚労省交渉を行い、1月27日に「支援費制度」の居宅介助支援上限問題に関して以下の内容で厚労省と妥結した。

エ) 双方の合意点 (厚生労働省作成文書)

【今回の国庫補助基準に関する考え方】

1. 今回、新たに適応される障害者ホームヘルプ事業の国庫補助基準は、市町村に対する補助金の交付基準であって、個々人の支給量の上限を定めるものではない。
2. 今回の国庫補助基準は、現在の平均的な利用状況を踏まえて設定するものであり、今後、支援費制度施行後の利用状況等を踏まえ、見直すこととする。
3. 国庫補助基準の設定に当たっては、現在提供されているサービス水準が確保されるよう、現状からの円滑な移行を図ることとし、従前の国庫補助金を下回る市町村については、移行時において、原則として、従前額を確保するものとする。
4. 検討会をできるだけ早い時期に設置することとし、支援費制度下におけるホームヘルプサービスの利用や提供の実態を把握した上で、在宅サービスの望ましい地域ケアモデル、サービス向上のための取組等、障害者に対する地域生活支援の在り方について精力的な検討を行うこととする。

また、国庫補助基準については、支援費制度施行後のホームヘルプサービスの利用状況等を踏まえ、検討会において、その見直しの必要性について検討するものとする。

なお、検討会の運営等については、利用者の意向に配慮し、利用当事者の参加を求めるとともに、公正な運営が確保されるよう、適切な委員構成とする。

5. 今後とも、ホームヘルプサービスについては充実を図るとともに、そのために必要な予算の確保につき、最大限努力する。

【国庫補助基準の概要 (案)】

1. 基準の性格

予算の範囲内で、市町村の公平・公正な執行を図るための基準。従って、個々のサービスの「上限」を定めるものではなく、また、市町村における至急決定を制約するものではない。

2. 具体的基準

次の基準とする。なお、この基準は、市町村に補助金を交付するための算定基準であり、市町村が、交付された補助金の範囲内で、市町村ごとの障害者の特性に応じた運用を行うこと妨げるものではない。

(1) 一般の障害者の場合

1月当たり 概ね 25時間(69,370円)

(2) 視覚障害者等特有のニーズをもつ者の場合

1月当たり 概ね 50時間(107,620円)

介護保険給付の対象者 概ね 25時間(38,250円)

(3) 全身性障害者の場合

1月当たり 概ね125時間(216,940円)

介護保険給付の対象者 概ね 35時間(60,740円)

3. 経過措置

本基準への円滑移行の観点から、「2. 具体的基準」に関わらず、国庫補助金を「基準交付金」と「調整交付金」の2区分とする経過措置を講ずる。具体的には、次のとおり。

(1) 基準交付金

「2. 具体的基準」を基に算定した額(基準額)を交付する。ただし、所要の国庫補助金額(見込額)が上記の額を下回る場合には、当該所要額(見込額)とする。

(2) 調整交付金

基準交付金の額が従前の国庫補助金を下回る市町村に対し、原則として、従前額を確保できるよう、交付する。

4. 基準の見直し

本基準については、支援費制度施行後の利用状況等を踏まえ、見直すものとする。

オ)「支援費制度緊急全国行動委員会」の合意に至る判断根拠

2003年1月27日(月)に新たに厚生労働省から示された内容は、以下の点で、大きな成果が得られた。

1. 全ての利用者について(24時間サービスを利用している障害者を含めて)現行のサービス水準が引き下がらない形の担保が示された。

2. 利用者1人1人についての国庫補助基準の上限が明示されなかった。
3. ホームヘルプサービスの利用当事者を含めた検討委員会を早急に設置し、その委員会のなかで将来的な国庫補助基準を含めた検討を行うことが明示された。(2005年の介護保険への組み込みへの対案として、パーソナルアシスタントシステムをその委員会のなかで提案していくことも確認された)

この間の全国の仲間による2週間以上にわたる厚生労働省に対する抗議行動と、全国各地での自治体や国会議員、マスコミなどに対する様々な働きかけなどの運動が、全体として大きな力となり今回の成果を引き出す結果につながったことは間違いない。

しかし今回の交渉の中で、時間数を目安とした国庫補助基準を完全には白紙撤回させることができなかった点は、今後の運動に大きな課題を残すことにもなった。

当面、私たちとしては、日身連、育成会、JDとの共闘関係の中で、厚生労働省との全面的な対立を回避し今後の課題は近々設置される検討委員会の場を通して議論していく方向を確認した。

月刊「全国障害者介護制度情報(2003年1月号)」参照。

(5) 「支援費制度緊急全国行動委員会」と厚労省との妥結内容に対する私の見解

「支援費制度」の上限設定がもたらすもの

毎日新聞の報道にもあるように、厚労省の案通りに「支援費制度」の居宅介助支援に上限が設定されれば、重い知的に障害のある人の場合でも1日1時間強、全身に障害のある人の場合でも1日4時間強のサービスしか受けられないことになる。そうなれば、重い障害のある人にとっては生活の崩壊はおろか、生命の維持さえ危うい状態に置かれることになる。日常生活の様々な場面での意志決定や、生活動作に人の支えを必要としている知的に障害のある人が、地域で生活できる可能性は完全に閉ざされることになる。また、常時介助を必要とする全身に障害のある人の場合は、1日の大半の時間を寝たきり状態で過ごし、食事や水分補給も我慢を強いられ、トイレも垂れ流しの状態で放置されることになる。これはもはや人間の生活ではない。障害のある人は、人間の尊厳さえも一方的に剥ぎ取られることになる。

日本国憲法の理念の下、措置制度により障害のある人を含む全ての国民の生存権は保障されるはずであった。しかし、実際には、介助を必要とする障害のある人に対し、必要なサービス量は提供されていない。現実的には国や地方自治体の応答義務違反のために、各地方における福祉サービス水準の格差は放置され続けてきた。例えば、現在の世田谷区の介助保障水準は、最大で月16時間でしかない。それをさらに一方的に引き下げるのであれば、繰り返すが、多くの介助者に支えられながら地域で自立生活を模索している障害のある人の生活は崩壊する。また、家族と同居している障害のある人の場合も、家族介助のさらなる強化を招き、生命の維持さえ危険な状態に追い込まれる。

かつて70年代の初頭、当時の厚生省は「1日4時間以上介助を必要とする者は施設に行け」という見解を出した。しかし、当時は各地で入所施設が建設されていたので、最悪の場合は施設入所により障害のある人の生活の場が一応確保された。私は、入所施設偏重の福祉施策を肯定しないが、現在都内で約2600名の施設待機者が存在する状況においては、重い障害のある人の逃げ道はどこにも無い。今回の「支援費制度」の導入は、当時よりさらに深刻な事態を生むことが予想される。「**障害のある人が何人死のうと、家族が何人倒れよう**と何がなんでも公費を削る、社会福祉に予算を使うことはムダだ」という厚労省の姿勢の現れとしか思えない。

厚労省の主張について

私は、厚労省の主張について以下のように考える。

- 厚労省は280億円(対前年13億円(5%))12/12月ペースの場合は14.5%増の補助金がパンクする可能性を理由に掲げているが、私としては現状の補助金の枠そのものを問題にせざるを得ない。実は今回の補助金額は、「支援費制度」における基準単価増を考えれば、時間数から見るとほぼ前年度予算と変わらない金額である。つまり、障害のある人の介助需要に対し、措置制度下における制度の未整備状況を裏付ける補助金額をそのまま「支援費制度」に移行させようというお粗末な発想である。「支援費制度」の理念から見ても、この補助金額で本来済むはずがない。もし、国の財政危機を問題にするのであれば、予算配分における優先順位のつけ方としての思想の問題である。国民の「生存権保障」を最優先課題として取り組むことこそが、日本国憲法の理念であるはずである。仮に、そのことよりも他の公共事業費や対米援助等を優先するという思想の下に予算分配を行うのであれば、私としては、まずそのこと自体を問題にせざるを得ない。

厚労省は地方自治体に補助金を公平分配することにより、福祉サービスの底上げをすると主張しているが、これも現実的な理由ではない。なぜなら、「支援費制度」において居宅介助支援を行うためには、国庫補助金が分配されたとしても総予算の4分の1を地方自治体が負担する現状の仕組みは変わらない。単に補助金の分配のみで地方における福祉サービスの格差を解決できないことは、これまでの歴史が証明している。

- 厚労省は、国の補助金の枠を決めるだけで市区町村の支給量の上限を決めるのではないと主張しているが、これは全くの詭弁である。現状の措置制度におけるホームヘルプ事業は、財政的にそれぞれ国が2分の1、都が4分の1、市区町村が4分の1を負担することで成り立っているが、それでも障害のある人の介助需要に対応できていない。「支援費制度」でも国と地方自治体の財政負担率は変わらないのに、国庫補助金の固定枠が設定されれば、それが市区町村の支給量の上限となるのは必然である。
- 厚労省は「全部の障害者の基準を(一律に)定めるのではなく、障害者の種類ごとに配分枠を定めていくことを考えている。配分枠は、金額で定めるか、時間数で定めるかは未定である」と主張している。これは一見もっともらしい方法であるかのように見える。しかし、あらかじめ補助金の固定枠が設定されるのであるから、結局、障害のある人同士でサービスを奪い合うことになり、障害のある人の介助需要に応えるものとはならない。

- 厚労省は、補助金が足りなければ地方自治体が独自に予算を組めばよいと主張しているが、国民の「生存権保障」に応える義務を持つ自らの立場をないがしるにする無責任な対応と言わざるを得ない。地方財政の厳しいおり、地方自治体に責任転嫁する姿勢そのものが、障害のある人の生活を崩壊させることを意味する。1月17日に行われた記者会見での坂口厚労大臣の「(中略)そういう重い人に重点的に行うということになれば、他の人達に対しては少しご遠慮をいただくといったようなことも、これは起こってくるだろうと思うのです。しかしそこは予算でありますから、私はやむを得ないというふうに思っています(中略)」という発言に象徴される姿勢に対し、激しい怒りと深い憤りを禁じえない。
- 厚労省は、これまで居宅介助支援を提供してきた地方自治体に対し、予算が大きく下がらないように「支援費制度」における激変緩和措置をこらざるとしているが、あくまでも経過措置であり、私としては「支援費制度」の上限設定を前提としている以上、賛同するわけにはいかない。

厚労省に対する「支援費制度緊急全国行動委員会」の反論と主張について

ア)「支援費制度緊急全国行動委員会」の反論について

「支援費制度緊急全国行動委員会」は、厚労省の上限設定の根拠を問う意味で障害のある人のホームヘルプ事業の全国調査を実施していないことを問題にしている。しかし、社会福祉基礎構造改革の一環である「支援費制度」の持つ「公的扶助の削減」という目的を踏まえずに一般的に問題にしたため、結果的に後日厚労省が上限設定のために全国調査を利用する道を開くこととなった。

「支援費制度緊急全国行動委員会」は、厚労省の「地方自治体に補助金を公平分配することにより、サービスの地域格差を是正する」という理由付けの誤りを指摘している。彼らの反論は「自治体のサービスを底上げするためには、JIL等の取り組みにより独り暮らしの障害のある人が増えることが必要である。それらの障害のある人の行政に対する働きかけがサービスの拡充を招き、結果的に他の家族と同居している障害のある人のサービスが底上げされる」というものである。この指摘自体は正しいといえる。つまり、補助金を障害のある人の人数を根拠に地方自治体に対して一律に分配すると、自立生活を営む障害のある人に対するサービスが下がることになり、結果として地方のサービス格差の是正にはつながらない。

「支援費制度緊急全国行動委員会」は、厚労省の「補助金交付基準と個々人への支給量(ヘルパー時間数)決定は直接関係ない」という理由付けも批判している。彼らの反論は「補助金交付基準が法的に支給量決定とはならないことは理解している。しかし、自治体の現場では「補助金の制限=利用の制限」につながる。自治体も財政が厳しい中、自治体単独事業は廃止され、補助事業の枠内で事業を行うことが至上命令になっている」というものである。この指摘も正しいといえる。

「支援費制度緊急全国行動委員会」は、厚労省の「補助金交付基準は補助金を交付するために作らなければならないものであり、反対されても作らざるを得ない」という理由に対しても批判している。彼らの反論は「補助金交付基準を作ることには反対しているのではなく、障害種別・程度による平均利用時間×人数を用いた補助金交付基準は問題を生じるので反対している。どのような問題がおきるのかは、厚生労働省は把握していない。当会は全国の自治体と重度障害者の状況を把握しており、レアケースもあるので、新しい基準を作る場合は当会も検討に加わり、調査もして時間をかけて基準を作るべきである」というものである。この指摘は、障害のある人の「生存権保障」のために補助金が増えるという前提においてのみ正しいといえる。しかし、彼らは「15年度は、補助金が不足する可能性はきわめて低いため（あるいは不足してもわずかなため）現在までの方法（各自治体の前年度実績に応じた交付を行い、補助金が足りない場合は、全体の国庫補助率を50%より下げる）で対応することで不都合は生じない」という矛盾した反論も行っている。つまり、彼らの方から国庫補助率の引き下げを認めているのである。彼らの反論の本質的な問題点は、この矛盾にある。

イ)「支援費制度緊急全国行動委員会」の主張について

「支援費制度緊急全国行動委員会」の主張は、まずこれまでの厚労省の姿勢を「障害者」ホームヘルプを画一的な決定ではなく個々の障害者ごとの状況を総合的に検討した上で必要なサービス量を提供するよう指導してきた。これにより、重度障害者の地域居住が進んできた」と評価し、厚労省に対して「支援費制度は地域福祉を推進することを理念としており、今後もこの方針を継続して欲しい」と要望するところから始めている。その上で、厚労省の「現在検討されている交付基準は障害者からも各自治体からも反対されており、制度発足を目前とした時期に突然持ち出し、導入を強行しようとする厚生労働省の姿勢は混乱をもたらし、4月から始まる支援費制度に対する不信感を増幅させている」という姿勢を批判し、重ねて自分たちの「このような仕組みは全国の現場を知る障害者団体と十分な協議がなされた後に導入すべきである」という見解を強調している。しかし、驚くべきことに彼らはその主張の中で、自分たちの立場を「私たちはサービスや補助金を無制限に欲しいといっているのではなく、280億円という来年度予算枠があることは十分理解している」と規定しているのである。

厚労省の示した280億円の補助金枠を容認した立場から、「支援費制度緊急全国行動委員会」の反論や主張を眺めるとどのようなものが見えてくるであろうか？それを一言で表すならば、パイとしての予算を障害のある人同士が奪い合う恐ろしい光景である。しかも、「支援費制度緊急全国行動委員会」は補助金を一律に障害のある人に分配することを否定しているのであるから、お互いが対等にパイを奪い合う関係さえも成立することはない。彼らの言うサービスの地域格差を是正するためにもまず自立した障害のある人が優先され、家族と同居している障害のある人は押しのけられる。さらに、地方自治体のサービスの拡充に貢献しているJIL等の役割が強調されていることを考えれば、うがった見方かもしれないが、自立した障害のある人の中でもとりわけJIL等の関係者が中心という見方が生まれる可能性も否定できない。

「支援費制度緊急全国行動委員会」は、その主張の中で最後に「今回の補助金交付基準は白紙撤回し、速やかにサービス利用の障害者過半数で構成されるホームヘルプサービスに関する検討委員会をたちあげ、平成 15 年度については現状の交付基準で実施しながら、支援費制度においてどのような交付基準が望ましいかの調査研究を行うことを要望する」ということを強調している。ここでいう検討委員会を構成する障害のある人とは、どのような人達なのであろうか？それがもし「支援費制度緊急全国行動委員会」のメンバーが中心だとすれば、私は障害のある人の生活や立場の多様性が十分反映されるかどうか危惧せざるを得ない。

厚労省と「支援費制度緊急全国行動委員会」との妥結内容について

ア) 厚労省と「支援費制度緊急全国行動委員会」との妥結内容

【今回の国庫補助基準に関する考え方】

1. 今回、新たに適応される障害者ホームヘルプ事業の国庫補助基準は、市町村に対する補助金の交付基準であって、個々人の支給量の上限を定めるものではない。

「支援費制度緊急全国行動委員会」の反論通り、実質的には個人の上限の設定にされてしまう。

2. 今回の国庫補助基準は、現在の平均的な利用状況を踏まえて設定するものであり、今後、支援費制度施行後の利用状況等を踏まえ、見直すこととする。

今回の国庫補助基準は、ホームヘルプ事業の全国調査をもとに平均的な利用状況を踏まえて設定されたが、地域格差を考慮せず、一律に平均値が割り出されたので、1月におけるサービス時間が極端に短く算定された。

3. 国庫補助基準の設定に当たっては、現在提供されているサービス水準が確保されるよう、現状からの円滑な移行を図ることとし、従前の国庫補助金を下回る市町村については、移行時において、原則として、従前額を確保するものとする。

従前の国庫補助金を下回る市区町村については、従前額を確保しているが、後に「国庫補助基準の概要(案)」で触れる通り、基準単価の引き上げ分や新規申請分等が反映されていない。

4. 検討会をできるだけ早い時期に設置することとし、支援費制度下におけるホームヘルプサービスの利用や提供の実態を把握した上で、在宅サービスの望ましい地域ケアモデル、サービス向上のための取組等、障害者に対する地域生活支援の在り方について精力的な検討を行うこととする。また、国庫補助基準については、支援費制度施行後のホームヘルプサービスの利用状況等を踏まえ、検討会において、その見直しの必要性について検討するものとする。なお、検討会の運営等については、利用者の意向に配慮し、利用当事者の参加を求めるとともに、公正な運営が確保されるよう、適切な委員構成とする。

社会福祉基礎構造改革としての「支援費制度」の目的である「公的扶助の削減」は変わらない中で、検討委員会にどこまで権限が持たされるのか期待できず、障害のある人の意見が確実に反映されるとは言えない。

5. 今後とも、ホームヘルプサービスについては充実を図るとともに、そのために必要な予算の確保につき、最大限努力する。

「支援費制度」の本質とのぶつかり合いを抜きにはあり得ない。

【国庫補助基準の概要（案）】

1. 基準の性格

予算の範囲内で、市町村の公平・公正な執行を図るための基準。従って、個々のサービスの「上限」を定めるものではなく、また、市町村における支給決定を制約するものではない。

「支援費制度緊急全国行動委員会」の反論通り、実際には個々のサービスの上限となってしまう。国庫補助金の基準の設定は市区町村の予算に影響を及ぼすので、現実的には地方自治体の支給決定を制約するものとなる。

2. 具体的基準

次の基準とする。なお、この基準は、市町村に補助金を交付するための算定基準であり、市町村が、交付された補助金の範囲内で、市町村ごとの障害者の特性に応じた運用を行うこと妨げるものではない。

国庫補助金の範囲内で市区町村が障害のある人の特性に応じたサービスを行う場合は、個々のサービス上限を引き下げるか、または市区町村単独の予算を持ち出さなければならない。

(1) 一般の障害者の場合

1月当たり 概ね 25時間(69,370円)

ホームヘルプ事業の全国調査によれば、一般の障害者の場合は2001年度の実態として、1月平均約17時間の利用であった。今回の基準である25時間はその1.5倍を算定根拠としている。69,370円の算出根拠は、1時間あたりの身体介助の基準単価と家事援助の基準単価を足した額を2で割り、それに25時間を掛けたものである。したがって、直接類型ごとの基準単価が反映されてはいない。さらに、深夜帯の割増単価等も含まれていない。それらは全て地方自治体の持ち出しとなる。なお、69,370円のうち、2分の1に国庫補助金が充てられ、残りの半額を都と市区町村が4分の1ずつ負担することになる。仮に69,370円を超えた場合は、国庫補助金は一切払われない。

(2) 視覚障害者等特有のニーズをもつ者の場合

1月当たり 概ね50時間(107,620円)

介護保険給付の対象者 概ね25時間(38,250円)

ホームヘルプ事業の全国調査によれば、視覚に障害のある人の利用に関する1月あたりの全国平均は約34時間である。それを1.5倍したものが50時間の根拠である。107,620円の算定根拠は、ホームヘルプとして1時間あたりの身体介助の基準単価に25を掛けた額と、ガイドヘルプとして1時間あたりの移動(介助なし)の基準単価に25を掛けた額の合算である。国庫補助金の算定根拠と予算に対する国の持分比率は、(1)と同じ。

(3) 全身性障害者の場合

1月当たり 概ね125時間(216,940円)

介護保険給付の対象者 概ね35時間(60,740円)

ホームヘルプ事業の全国調査によれば、全身に障害のある人の利用に関する1月あたりの全国平均は約83時間である。それを1.5倍したものが125時間の根拠である。216,490円の算定根拠は、日常生活支援の1時間以上1時間30分未満の基準単価2,630円に30分ごとの単価900円を加え、それを2で割った額を125倍したものである。したがって、直接類型ごとの基準単価が反映されていない。さらに、深夜帯の割増単価等も含まれていない。それらは全て地方自治体の持ち出しとなる。なお、予算に対する国の持分比率は2分の1であり、216,940円を超えた場合は国庫補助金から一切支払われない。

都の説明会に出席した世田谷区の保健福祉部計画調整課長の説明。

3. 経過措置

本基準への円滑移行の観点から、「2. 具体的基準」に関わらず、国庫補助金を「基準交付金」と「調整交付金」の2区分とする経過措置を講ずる。具体的には、次のとおり。

(1) 基準交付金

「2. 具体的基準」を基に算定した額(基準額)を交付する。ただし、所要の国庫補助金額(見込額)が上記の額を下回る場合には、当該所要額(見込額)とする。

(2) 調整交付金

基準交付金の額が従前の国庫補助金を下回る市町村に対し、原則として、従前額を確保できるよう、交付する。

280億円の補助金額のうち、28億円を調整交付金に充てるというものだが、当初の厚労省の上限設定に関する言い分が真実であれば、「支援費制度」の新規申請分を見込むと、さらに市区町村に配分される補助金は少なくなる。しかも、経過措置とは一過性のものであるから、近い将来に「調整交付金」は廃止される。

4. 基準の見直し

本基準については、支援費制度施行後の利用状況等を踏まえ、見直すものとする。

社会福祉基礎構造改革としての「支援費制度」の目的が変わらなければ、障害のある人の介助需要が反映されることはない。

イ)「支援費制度緊急全国行動委員会」の合意に至る判断根拠

「支援費制度緊急全国行動委員会」は、今回の妥結内容を運動の大きな成果として評価しているが、それは以下の点において誤りである。

1. 全ての利用者について(24時間サービスを利用している障害者を含めて) 現行のサービス水準が引き下がらない形の担保が示された。

国庫補助金 280 億円は全く増えていないのに、なぜ全ての利用者の現行サービス水準が引き下がらないための担保が示されたという評価を下せるのか理解できない。

2. 利用者1人1人についての国庫補助基準の上限が明示されなかった。

厚労省は、国庫補助基準の上限設定を前提とした上で経過措置を設けている。それを「支援費制度緊急全国行動委員会」として容認したのだから、実際には利用者一人一人についての居宅介助支援の上限が設定されたことになる。厚労省の主張は1月10日から変わっておらず、それに対する「支援費制度緊急全国行動委員会」としての反論とも矛盾している。

3. ホームヘルプサービスの利用当事者を含めた検討委員会を早急に設置し、その委員会のなかで将来的な国庫補助基準を含めた検討を行うことが明示された。(2005年の介護保険への組み込みへの対案として、パーソナルアシスタントシステムをその委員会のなかで提案していくことも確認された)

繰り返すが、社会福祉基礎構造改革の目的は「公的扶助の削減」にある。その障害のある人版が「支援費制度」であるから、その目的が変わらない限り、いくら検討委員会が開催されたとしても確実に障害当事者の意見が反映される保障はない。ましてや2005年に予想される介護保険との統合に対し、なぜそれほどの影響力が持てると確信できるのか理解できない。

私は、当事者団体として「厚労省の280億円の国庫補助金枠を容認する」という立場に立ったことと、運動の過程で上限問題を認めてしまったということは、障害者運動の負の意味での記念すべき最大の愚挙であると考える。

2. 介護保険との統合について

厚労省が上限設定を考えた本当の理由

私が1月10日の毎日新聞の報道を見たとき、現段階で厚労省がなぜ上限問題を持ち出すのかが不思議でならなかった。なにも「支援費制度」の実施直前に敢えて障害のある人の団体と軋轢を起こすような大騒ぎをしなくても良いだろうにというのが正直な気持ちだった。しかし、よく考えてみれば、実は厚労省の目的は「支援費制度」の上限を通すことではなく、上限問題で騒ぎを起こさせることにより、障害のある人の福祉サービスの財源が税制にある限り、拡充に向けた取り組みに対する壁が厚いことを社会的にアピールすることにあつたのではないだろうか？

ア) 厚労省の真の狙いとマスコミの役割

毎日新聞が上限問題を報道した同日の読売新聞に興味深い記事が載っていた。少し長いが全文を転載する。

障害者「支援費制度」4月スタート

「選べる福祉」が選べない

4月から導入される障害者福祉の「支援費制度」に、関係者の中で失望と不安が広がっている。「選べる福祉」が売り物だが、実際には選べるだけの福祉サービスはなく、財政難で予算も十分とは言えないからだ。介護保険との統合についても、早期実現には悲観的な見方が出ている。

(社会保障部 安田 武晴、小山 孝)

関係者に広がる失望

かなわぬ夢

「私も(施設を)出たい」。東京23区内の知的障害者施設で暮らすA子さん(43)は、かねてからそう願っている。入所から30年。自宅で暮らしている友人や、数人で共同生活するグループホームの話聞くたびに、うらやましく思っていた。

職員たちはグループホームを探したが空きはなく、都の補助で自分たちで作ろうにも、専門知識があつて相性も良いホームヘルパーが見つからない。あきらめかけていたが、支援費制度の導入が近づき、夢がふくらんだ。「選べる福祉サービス」になれば、施設を出て暮らせるかもしれない。

だが、時に周囲の人をひっかいたりすることもあるA子さんの世話ができるヘルパーは、制度開始まで3か月を切った今も見つからないまま。「何も変わりそうもない」。A子さんも施設の職員たちも、肩を落とすしかなかった。

施設に偏りがち

支援費制度は、障害者が生活の場や必要な介護を自分で選べるのが、最大の売り物だ。これまでは行政が決めており、どうしても施設入所に偏りがちだった。新制度導入の狙いは、施設を出て地域で暮らす人を増やすと同時に、家族の介護を受け自宅で暮らしている人も、仕事や趣味などをもっと楽しめるようにすることだ。だが、選べるだけのサービスがない現状では、A子さんのようなケースが多くなりそうだ。

障害者作業所の連絡組織「きょうされん」が行った調査(昨年3月時点)では、グループホームや、日中の活動の場である通所型施設が一つもない市町村が、ともに73%にのぼっている。国は、来年度から5年間で知的障害者のグループホームを新たに約7000人分確保し、通所授産施設も約1万人分増やす計画だが、障害者団体は「施設を出る人を増やそうという割には、まだ足りない」と口をそろえる。

「理念はいいが...」

ホームヘルパーやグループホームを増やすには、予算以外に自治体の熱意と工夫が重要だ。高齢者の介護だけを行っている事業者は、障害者へのサービス提供を呼びかけたり、グループホームに転用できそうな安い一軒家を見つけたりといった活動が欠かせない。

しかし、知的障害者の在宅サービス事業者らで作る「全国地域生活支援ネットワーク」の根来正博代表は、「介護保険の時は市町村もサービスを増やそうと必死だったが、今回は意欲が感じられないところがほとんどだ」と話す。

また、40歳以上の人から保険料を取ることで財源を確保、大幅にサービスを増やした介護保険と異なり、主に税金で運営される障害者福祉は、この財政難で予算増は見込めない。実際、支援費制度を運営する厚生労働省障害保健福祉部の来年度予算も、今年度とほぼ同額だ。

「『サービスを選んで地域で暮らす』という理念はいい。だがサービス基盤が整わず、財源もなければ、実現は難しい」。日本障害者協議会の藤井克徳常務理事は、制度の行く末に不安を募らせている。

介護保険との統合に消極論

支援費制度がうまくいくかどうかは、障害者だけの問題ではない。介護保険との統合話が持ち上がっているからだ。

もともと、介護保険制度を作る過程で、障害者も対象にすることが検討されたが、低所得者の自己負担が増えることなどが問題になり、見送られた。施行5年後の制度改革の際に改めて検討することになっており、議論は今年がヤマ場だ。

統合が実現すれば、20歳以上からの保険料徴収が可能になり、財源は大幅に増える。高齢化で将来の財政悪化が心配な介護保険には願ってもない話で、保険料の上昇を抑えることもできる。「増える見込みのない福祉予算より、保険料を使える方が、障害者福祉にとってもいい」(厚労省幹部)という期待もある。

介護現場でのプラス効果も指摘されている。東洋英和女学院大人間科学部の石渡和実教授は、「うまく統合すれば、障害者、高齢者の双方にメリットが期待できる」と話す。障害者リハビリテーションのノウハウを高齢者の介護予防に生かせるし、経験豊富な障害者分野のボランティアが高齢者分野でも活躍できるようになるという。

こうした事情から、厚生労働省は昨年9月、見直しに向けた関係部局の検討会を設置。高齢者と障害者の介護の共通点や違いを把握、公平な費用負担の仕組みについて検討するなど、作業を進めていた。

だがここに来て、予想以上に支援費制度の行方に不安が広がっているため、障害者団体などからは、「早期の統合は難しい」との声が聞かれるようになった。厚労省内でも、「順調にしている介護保険の足を、支援費制度に引っ張られたくない」との消極論も出始めている。

双方の利点を生かした統合で、より質の高い介護を実現できるかどうか。支援費制度の行方が、そのカギを握っている。

(2003年1月10日)

私はこの記事を読んだとき、思わず背筋が寒くなった。福祉関係者であれば、誰でも厚労省が 2005 年の介護保険の見直し時期に障害のある人も統合しようとしていることを予想している。読売新聞の報道が正しければ、厚労省は予想通り昨年 9 月から介護保険への統合に向けた検討会を開催しているという。さらにこの記事では今回の上限問題をあらかじめ予測していたかのように「主に税金で運営される障害者福祉は、この財政難で予算増は見込めない。」としたうえで、福祉財源として介護保険への期待感を煽る内容となっている。それを裏打ちするような障害のある人の団体の代表者や学識経験者のコメントも載せている。この二つの記事は、あまりにもタイミングが良すぎはしないだろうか？

1 月 24 日の朝日新聞の朝刊に小さな広告記事が掲載された。「シンポ 障害者福祉は介護保険で！」というイベントを紹介するもので、主催はアメニティーフォーラム IN しが実行委員会、全国地域生活支援ネットワーク、朝日新聞社となっていた。内容はパネリストに堂本暁子・千葉県知事、北川正恭・三重県知事、片山善博・鳥取県知事などを招き、コーディネーターに浅野史郎・宮城県知事という今をときめく有名知事たちによるシンポジウムを開催するものである。

私は、これらの記事を読みながら一つの仮説を立ててみた。それは「厚労省の目的は『支援費制度』の上限を通すことではなく、福祉財源としての税制の限界性を社会的にアピールすることにある。障害のある人の団体が上限問題に対してムキになるほど厚労省に税制の壁を刷り込まれることになり、仕舞には自らが介護保険への統合を求めるように誘導する」というものであったが、今でもまんざらの外れだとは思えない。しかも、結果的にマスコミがこぞって厚労省に協力し、障害のある人の介護保険への統合キャンペーンを張っているとしたら、これはもう恐ろしい世論形成である。

毎日新聞は「支援費制度」の上限問題の騒動を日々紹介することを通して、障害のある人の生活や生命の危機を煽り、読売新聞は介護保険への期待感を盛り上げ、朝日新聞はさりげなくイベントの紹介を通してキャンペーンを張る。私にはマスコミ間の素晴らしいチームワークに思えてしまう。そういえば、昨年 12 月には、大きな障害のある人の団体の一つが、政策検討集会の中で「障害者は介護保険に入るべきか！」という内容のパネルディスカッションを開催したと聞く。他の団体でも介護保険に関する検討が始まっているかもしれない。既に介護保険との統合への路線が敷かれていたとすれば、自分たちの存在を賭けて「上限問題の白紙撤回」を純粋に求めて行動した障害のある人たちの立場は、どうなってしまうのだろうか？ 私は、厚労省のやり方の汚さに心底怒りを感じている。

介護保険との統合が意味するもの

「保健あって介護なし」といわれる介護保険はあまりにも問題が多い。これまで「支援費制度」を通した社会福祉基礎構造改革批判を展開してきたが、やはり介護保険も障害のある人の「生存権保障」を実現する制度ではない。私的契約関係において福祉サービスの提供を受けることになり、基本的にはサービスの内容や水準は自己責任(財布の具合)の問題にされてしまう。

介護保険のサービスを受けるにあたり、自らのありのままの介助実態が反映される可能性はほとんどない。コンピューターによる要介護認定があてにならないのは有名な話だし、「世田谷区地域保健福祉審議会」での報告によれば、第2次判定における利用者一人に対する持ち時間はわずか5分程度である。つまり、要介護認定そのものが、サービスを受けることへの「抑制装置」として機能している。

介護保険では最大限サービスを受けられたとしても、例えば居宅介護において月約36万円(1日3時間程度)しか用意されていない。しかも、利用者の所得に関係なく応益負担として一律1割の自己負担が発生する。その結果、本来は介助支援を必要としているのに安価な家事援助で我慢せざるを得ない例や、在宅サービスが未整備である中で特別養護老人ホームを選ばざるを得ない例がたくさん存在する。さらには、老老介助の末、双方とも疲れ果てて一家心中に追い込まれる例や、餓死や衰弱死に追い込まれる例さえある。

このような介護保険を、障害のある人の福祉を充実させるための財源として期待できるはずはない。読売新聞は「統合が実現すれば、20歳以上からの保険料徴収が可能になり、財源は大幅に増える。」と指摘するが、実際の保険制度の下ではそうなる可能性はほとんどない。なぜなら、障害のある人のサービスを充実させるということは、被保険者にとっては即保険料の値上げにつながる問題になるからである。介護保険の持つ被保険者の全てがサービスを受益しないという保健としての中途半端さゆえに、被保険者は保険料を支払う意味を実感できず、障害のある人の要求は自らに負担のみを強いることとしか見えない構造をもっている。したがって、結果的に被保険者の利害が障害のある人に我慢を強いることになる。

最近区交渉の席上で、保健福祉部計画調整課長が「これからの障害のある人の福祉は、介護保険との整合性を図ることが大切だ。介護保険では高齢者が現在のサービス水準で我慢している。障害者もこれからは我慢してもらわなければ困る。」という発言をした。この発言に介護保険の本質が良く現れている。障害のある人が介護保険に統合されれば、いやおうなくサービスを減らされ、一部の資産家を除いて地域生活は間違いなく崩壊することになる。

3. 「総合介助制度(仮称)」の確立に向けて

私の所属している「介助連」では、障害のある人に対する居宅介助支援のあり方について以下のように考えている。まず「介助連」の言う当事者とは、介助を必要としている障害のある全ての人である。その人達は障害の種別や程度、生活形態による違い等、それぞれに厳しい問題を抱えている。しかし、介助保障という側面から見れば、人的派遣制度を必要としている重い障害のある人と金銭給付制度を活用できる障害のある人に分けることができる。もちろん、どの制度を選択するかは本人の決定と状況に基づくが、双方どちらの障害のある人も、必要とする介助は生存権の名において保障されなければならない。

「介助連」は以上の立場と現状を踏まえて、社会福祉基礎構造改革や介護保険に対する対案として、区を中心に必要に応じて国や都に対しても以下の方針を提起する。

現行介助制度を統一して「総合介助保障制度（仮称）」を新設すること

障害のある人の本来の要求である「国民としての生存権を守るために、必要な介助を必要なだけ保障すること！」を完全に実現するために、「総合介助保障制度」を新設すること。諸手続きの煩雑さを是正し、事務経費の削減を目指す意味でも現行介助制度は廃止し、統一制度を制定すること。

「総合介助保障制度（仮称）」の性格及び内容について

「総合介助保障制度（仮称）」は、日本国憲法の基本精神を高く掲げ、国及び地方自治体の国民の生存権に対する応答義務としての公的責任において、介助を必要とする障害のある全ての人の介助を保障するものであること。この制度を実施するにあたって、民間事業者を社会資源として活用する場合においても、あくまで「公的責任」としての制度理念を貫くこと。

「総合介助保障制度（仮称）」は、次に掲げる2つの内容を併せ持つ制度とする。

ア) 本人の選択や状況を基に、必要とする介助の質と量に応じて、医療行為も行える有資格者を介助者として責任を持って派遣すること。
現行の「ホームヘルプ事業」の特に公務員ヘルパーの部分を拡大し、地域の医療機関との連携を持たせること。

イ) 本人の選択や状況を基に、外出や社会参加等を含めて必要とする介助の質と量に応じた介助者を確保出来るようにするために、責任を持って正当な額の金銭給付を行うこと。
現行の「全身性障害者に対する介護人派遣事業」等の金銭給付制度を整理、統合し、介助者に対する正当な金銭保障を行うこと。

財政基盤の確立について

「総合介助保障制度（仮称）」の財源は国民の税金とする。財政基盤の確立に向けては、国の防衛費や公共事業、対米援助等の見直しや地方自治体の公共事業費や事務費、接待費等の見直しにより、それに充てる。

予算におけるパイの分配については、為政者や官僚の優先順位に基づく思想の問題である。自然発生的に国が財政難に陥るということは、現実的には絶対にあり得ない。公共事業費や対米援助より国民の「生存権保障」が優先される思想が今こそ求められている。国の財政再建に向けた方法論については様々な考え方があるだろうが、まず現在の財政構造や税金の使われ方、予算執行のあり方等を根本的に見直すことが必要である。その作業を国民全体で明らかにし、議論を尽くした上でなお財源が足りないのであれば、初めて目的税を導入し、国民全体が支える仕組みを作ることが必要となる。国民一人ひとりの医療や年金等の保障を通して、お互いの命を支えあう目的を鮮明にすることで確かな実感が持てるようになれば、現実化できるはずである。

4. 「生存権保障」の実現に向けた今後の方針

私は障害のある人の生存権を護るために、「支援費制度」に対する取り組みのみならず、介護保険をも含めた社会福祉基礎構造改革全体に対する運動が必要だと考える。さらには、将来的に年金問題や医療保険といった社会保障全体を見通し、税制のあり方といった社会全体を踏まえた視野から障害のある人の問題という枠を超え、様々な人々と手をつなぐことが出来る関係を目指したい。そのために不十分ながら当面の方針を提示する。

今出来ること

まず「支援費制度」に対する取り組みであるが、4月実施移行も取り組みを持続することが大切である。「支援費制度」が導入されても、障害のある人にとっての介助の必要性は変わらない。自ら生きるために必要な介助は当たり前に必要な状態をお互いに保障し、粘り強く国や都や区に対しての働きかけを続けていくという意味では、まさに4月以降が本番だといえる。それを実行するためには、自分たちが障害のある人の権利擁護について深めていく必要がある。

「支援費制度緊急全国行動委員会」をはじめ、様々な団体が厚労省と妥結している現状を踏まえて、自分たちの取り組みに広がりを持たせることが必要である。自分たちの態度や方向性を鮮明にし、「介助連」を中心に「世田谷区障害者福祉団体連絡協議会」の構成団体の人々を大切にしながら、所属団体にとらわれず、「支援費制度」や介護保険に問題を感じ、自分たちと共通の問題意識でつながれる人には進んで関係を求めていくことが重要である。これらの取り組みの中で出会えた人々との間で、障害のある人の生存権を護る立場から、厚労省の当面の狙いである介護保険への統合に異議を唱えていく取り組みを課題としたい。

将来の取り組み

将来的に様々な人々とともに「障害のある人の生存権保障を保障する中で地域自治を考える会(仮称)」を立ち上げ、区はもちろんのこと都や国に対しても影響力を持つことを目指したい。その取り組みを持続させる中で、障害のある人の問題という枠を超えて横のつながりを作るといった夢を実現したいと考える。