

障害者施策の推進に向けての意見書

平成 20 年 8 月 12 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

私たちは、知的障害のある人を持つ家族と本人の会として、知的障害のある人たちが地域において、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。

我が国の障害者施策は、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、様々な問題や課題も抱えています。

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意をお願い申し上げる次第です。

教育・育成

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・早期対応の視点に立って、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、障害の有無に拘らず、健全育成の視点から児童福祉法での対応が基本であります。

さらには、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連携が重要です。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福祉や教育と連携した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特別支援教育の充実・強化

学校教育法等が 2006 年に改正され、従来の養護学校は、様々な障害に対応する特別支援学校となり、また、通常の学級においても、発達障害を含め、特別な教育的支援を必要とする児童生徒に対して適切な教育を行うことが明確になりました。

現在、特別支援教育コーディネーターが中心となって、「個別支援教育計画」により地域の医療、福祉、教育、労働等の関係機関との連携も含め、子どもひとり一人のニーズに合わせた「育ち」を支援することになっていますが、これらのシステムが機能しているか否か、課題は何かなどを検証し、すべての学校で適切な特別支援教育を実施できる体制を整備する必要があります。

障害者権利条約は、教育についての権利を実現するにあたり、「障害のある人が障害を理由として一般教育制度 (general education system) から排除されないこと」を求めています。障害の重さに関わらず、地域で普通の子どもと同様に学び、育っていくためには、様々な環境条件を整備する必要があります。現行の特別支援教育の枠組みからその方向性が判然としない状況があります。一方、内閣府の一般市民に対する国際比較調査によれば、我が国では、ドイツ、アメリカに比べ、障害のある人を前にした時に意識する人が大幅に多く、障害のある人への支援や交流活動の経験がある人は大幅に少ないという傾向が示されています。

そこで、特別支援学校の分校や「交流及び交流学習」というような対応も図られてはいますが、

まずは、空き教室の利用促進とともに、研究が進められている「特別支援教室」の制度化が必要であると考えます。

生活支援

③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、福祉的就労の場に通う多くの知的障害のある人たちは、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。この収入でグループホーム・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。

④福祉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緊要な課題となっています。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するなど、これらサービス利用促進を図ることが必要だと考えます。

⑤福祉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、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。

⑥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、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状況にあります。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は、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。

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ており、支給決定に地域間格差が生じることになります。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利用できるものがないなど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ます。また、障害程度区分による利用制限を地域の实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

障害者自立支援法において、市町村や都道府県がそれぞれの地域の实情に応じて柔軟に実施できる「地域生活支援事業」は、地域福祉を推進する上で大切な事業といえますが、むしろ、自治体の財政状況や取り組みの姿勢によって、市町村の取り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、知的障害のある人たちにとって、地域の人と互いに顔の見える身近な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。

権利擁護の推進

⑩障害者権利条約の批准に向けた国内法制の整備推進等

知的障害のある人たち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たちの人権を守るための取り組みが大変重要です。長年の間、障害者への対応は福祉中心に委ねられ、近年、社会参加や共生社会という方向性が示されながらも、社会全般の意識や仕組み、

施策に多くの課題が存在し続ける状況があります。そこで、障害者が一般市民と同様に、ふつうに暮らす権利を社会全体が保障する仕組みや制度を設ける必要があります。

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、普及を図ることはもちろんであります。障害者権利条約は、障害者の尊厳、自立、差別の禁止、社会参加等を規定し、労働、福祉、教育等の様々な分野に関わるものとなっており、我が国にとって、同条約の批准は大きな意味があります。

については、同条約の批准に向けて、国内法制にしっかりとその内容を反映させなければなりません。特に、障害者基本法との整合性を検証するとともに、同法の理念法の枠を超えた実効性を高める見直しや社会ならびに各種法制の規範ともいえる障害者差別禁止法の制定など積極的な対応が求められると考えます。

⑪障害者虐待防止法の早期制定

知的障害がある人は、その障害特性から、判断能力に困難があり、自らの身を守ることができなかつたり、被害を受けたことを人に訴えることも苦手です。知的障害のある人への虐待事件は、毎年何処かで発生しています。判断能力が不十分なため、自らの身を守ったり、被害を訴えたりすることが苦手な人に対しては、その声を代弁し、救済する仕組みが必要です。子どもに対しては児童虐待防止法が、認知症など介護の必要な高齢者に対しても高齢者虐待防止法が作られました。両法律が制定されて、児童や、高齢者への虐待に関する通報が急増しています。潜在化している被害が多くあるということの証明だと思えます。

同様に、知的障害のある人は、年齢層も広く人生のさまざまな場面において虐待のリスクにさらされています。生命や健康を脅かされ、暴力の恐怖に怯え、財産を詐取されている障害のある人たちのために、障害者虐待防止法を一刻も早く制定する必要があると考えます。

雇用・就業

⑫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あり、ハローワークを中心としたチーム支援体制や地域障害者職業センターの機能を強化・推進する必要があります。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、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えます。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。

なお、障害者権利条約では、障害者に対する「合理的配慮」について、具体的な措置を雇用主に求めることになると考えます。そこで、雇用割当制度などの現行の積極的な障害者雇用推進施策を拡充するとともに、労働関係の法律や制度等の見直し・整備は急務と考えます。