

障害者自立支援法による障害者の生活への影響[†]

池本喜代正*・瀬藤 仁美**

宇都宮大学教育学部*

栃木県立聾学校**

障害者自立支援法施行後、約1年半が過ぎた2007年10月に宇都宮市の通所サービスを利用する障害者の生活実態について調査した。利用者本人の収入は障害基礎年金を主とするものであり、サービス利用費の負担は障害者の家族にとって大きな影響を及ぼしていることが明らかになった。障害者自立支援法の制度に対する不満は大きく、2007年12月の障害者自立支援法の見直しは当然の結果であるといえる。利用料が工賃をはるかに上回り、就労したくとも就労できない障害者が地域の中で生活していく上で経済的な保障については今後の大きな課題である。

キーワード： 障害者自立支援法、障害者、生活実態、通所サービス（通所授産施設）

はじめに

2005年10月に成立した障害者自立支援法が2006年4月から施行され、2年間の経過を待っている。この間、障害者自立支援法をめぐる問題が次々に顕在化し、国においても何度も修正をせざるを得ない状況が続いている。2006年12月には激変緩和措置として国費1200億円の特別対策（2008年度まで）が取られ、2007年12月にも「支援法の抜本的な見直しに向けた緊急措置」が発表され、当事者や事業者の置かれた状況を踏まえて利用者負担の見直しや事業者の経営基盤強化のための対策など（2008年度予算案130億円）が打ち出された¹⁾。利用者負担の軽減としては、非課税世帯の障害者の居宅・通所サービスにかかる負担上限月額のさらなる軽減、世帯の範囲の見直し（個人単位を基本とする）、障害児を抱える世帯の負担軽減などである。これらの対策はこれまでよりは改善されるという点では評価されるが、抜本的な改革とはいえない。実施3年後に見直しを行うという法律ではあるが、すでに深刻な影響を及ぼしており、障害者の生活の現状について明らかにすることは非常に有意義である。

そこで本稿では、障害者自立支援法の影響によって障害者の生活がどのように変化をしてきたかを実

証的に検討したい。

1. 調査の目的及び方法

（1）調査の目的

障害者自立支援法の影響については、きょうされんが全国的に調査（回答998名）²⁾をしているが、ある一定の地区において調査をした事例は少なく、今後各市町村が障害者福祉プランを作成する上でも当事者の生活実態を明らかにすることが必要であると考ええる。

そこで、本調査では障害者自立支援法以後、宇都宮地区の障害者福祉事業所を利用している障害者の生活における変化と課題について明らかにしたい。

（2）調査期間

2007年10月

（3）調査方法

本調査は、宇都宮地区障害者福祉推進協議会³⁾と協力して実施した。調査対象は宇都宮地区の障害者福祉事業所の利用者（主に通所サービス）とし、各事業所にお願ひし、それぞれ利用者の半数（総数350名）にアンケート用紙を配布・回収してもらった。

2. 結果および考察

（1）回収率および回答者の属性

回収数：322（回収率92.5%）

アンケートの記入者は、図1に示すように父母が

[†] Kiyomasa IKEMOTO*, Hitomi SETOH** : The Influence of the Law of Independence Support for People with Disabilities.

* Faculty of Education, Utsunomiya University

** Special School for Children with Deaf, Tochigi Pref.

65%を占めているが、これは図2に見るように障害者福祉事業所を利用している障害者のうち知的障害のある方が大半を占めるからである。

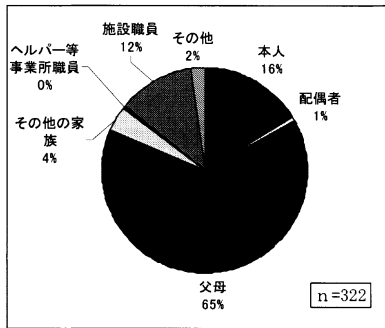


図1 アンケート記入者

(2) 利用者本人の属性

利用者の性別は、男 59.0% (190名)、女 41.0% (132名) である。

また、利用者の年齢は図2に示すように、20～39歳の方が大半を占めている。65歳以上の方も10名ほど事業所を利用している。

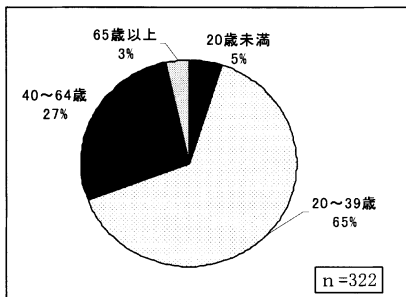


図2 利用者の年齢 (平成 19.4.1 現在)

利用者の障害の種類を、図3に示す。知的障害を有する人が83%を占めており、このうちほとんどの方が知的障害者の事業所を利用している。

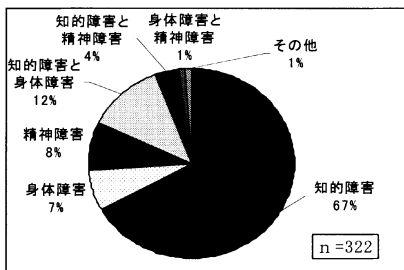


図3 利用者の障害の種類

また、図4のように障害者手帳の種類としては、85%の方が療育手帳を所持している。事業所利用者であるため、障害者手帳を持っていない人はいない。

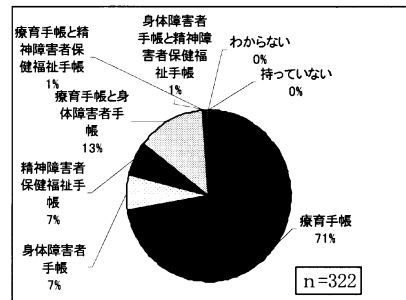


図4 障害者手帳の種類

(3) 障害者自立支援法の障害程度区分

障害者自立支援法は、公平なサービス利用のために手続きや基準を透明化・明確化することを意図して、介護保険制度と同様に障害程度区分の考え方を導入している。しかし、介護保険の要介護認定基準(79項目)をベースにし、障害特性については27項目が追加されたにすぎない。これについては特に知的障害の特性を軽視したものであるという批判が少なくない⁴⁾。本調査の結果においても不満の声が上がってきている。まず、図5に利用者の障害程度区分を示す。区分2、区分3、区分4が多くなっているのは、調査対象が通所の事業所が多いためであろう。

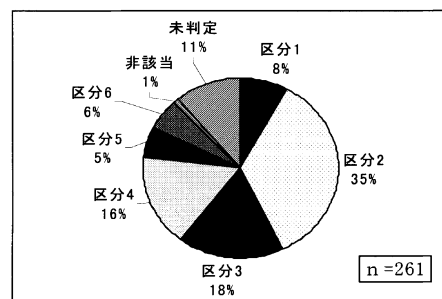


図5 利用者の障害程度区分

一方、判定結果に対する妥当性についての利用者本人・保護者の見解が図6である。ここに示すように「重く判定されている」という数は少ない。だが「軽く判定されている」と感じている人は、30%強であり、特に区分3・4の人では40%以上

となっている。サービスをもっと利用したいという表われであろう。妥当であるという比率も区分5・6、区分1・2では半数を超えている。「わからない」という比率も少なくない。

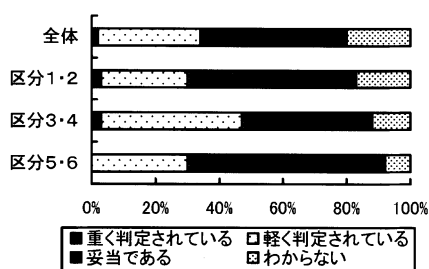


図6 障害程度区分の判定結果の妥当性

障害程度区分に対する意見(自由記述)としては、大きく分けて、①障害程度区分への疑問・不満、②判定手順・基準への疑問・不満、③サービスへの不安が多く記載されていた。そのおもな意見としては、次のとおりである。

障害程度区分自体への疑問・不満としては、「障害程度区分は不要である。」「区分判定に不満。病状等も考慮して欲しい。」「区分が軽く判定されてしまうので、親がなくなった後、施設に入れないのかと今から心配。」などである。

判定基準への疑問・不満としては、「判定者はどの程度理解して判定しているのか不安、不満。」「本人をよく理解している施設職員の判定を希望。もっと時間をかけて決定して欲しい。」「判定者の質問事項(「できますか」「できませんか」等)への応答での判定は正確ではないのではないか。」「知的障害者はあまり障害の程度に変化はないのに、区分判定書き換えのたびに医師の意見書は必要があるのか。」「区分を決定する際、市の職員の方の面接によって解釈の差が出ていると思う。聞き取りのスタンスにばらつきがあり、マニュアルが徹底されていない。」などの声が寄せられた。

また、サービスへの不安としては、「区分判定結果による運営費の助成、利用者数による助成は、施設運営はもとより、障害者へのサービスの低下につながるのではないか。」「正しく判定されず、軽度判定を受けるものが多い中、実際にサービス利用を必要とするのは判定に関係なく、一般生活ができない者全員である。」「区分だけでサービスが決まるのではなく、本人の希望も取り入れて欲しい。」と

いう意見が出されている。

(4) 応益負担に関して

障害者自立支援法は、従来の応能負担から応益負担へ移行されたため、当初より障害者団体から「生きていくのに必要なサービスを受けることが応益」なのかという強い抗議が提出されたが、定率負担の制度が導入された。財政難を理由に増え続ける福祉の費用を抑制するための方策ではあるが、法施行によって通所施設を利用する人の場合、市県民税の課税世帯だと約3万円の利用料と食費が負担されることになった。2007年12月の緊急措置によって2008年7月から世帯の範囲を「個人単位」を基本とし本人と配偶者のみに勘案することとなったが⁵⁾、これまでは世帯とは「家族を含めた同一世帯」であった。したがって、法の施行前は「世帯分離」「預貯金の名義変更」などの対策を行う家庭も少なくなかった。

本調査結果においては、図7のように世帯分離を行った家庭が6%、預貯金の名義変更を行った家庭が4%であった。

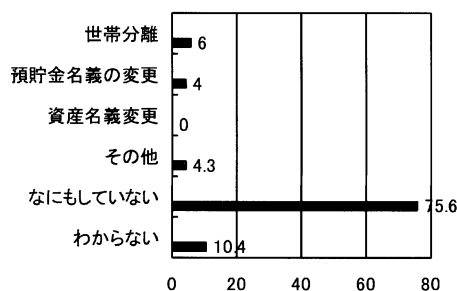


図7 利用者負担を減らすためにした工夫
(複数回答可)

また、定率負担(応益負担)に関しては、不満・やや不満を合わせると59%となっている(図8)。

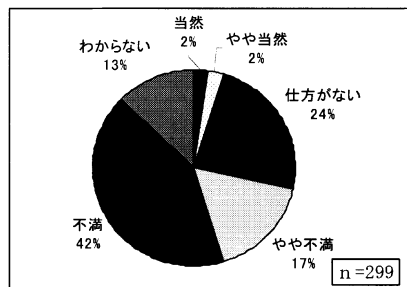


図8 定率負担への感想

そして、この「世帯」の考え方に関しては、当然のことながら「家族の収入で受けるサービスの料金を決めるのはおかしい。本人の収入に限るべき。」とか「親亡き後のために貯めておいてあげている本人の預貯金などで利用料が決定されることに怒りを感じる。」という不満の声があがっていた。全国各地から出てきたこれらの声、そして運動が制度の見直しへとつながったといえよう。

(5) 障害者自立支援法施行による不安

障害者そして家族は、障害者自立支援法実施に対してどのような不安を有しているかを、図9に示す。

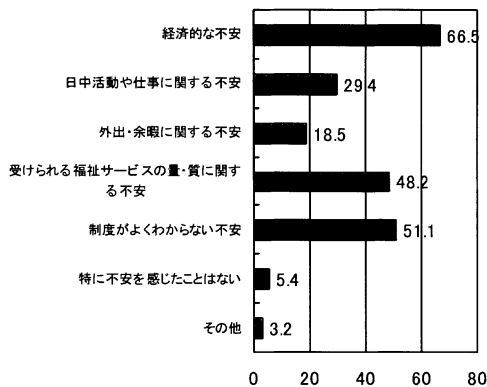


図9 障害者自立支援法施行による不安
(複数回答可)

これに見るように、最も多いのが定率負担に関係する経済的な不安であり、66.5%である。また、障害程度区分と関係するのが、受けられるサービスの量・質への不安であり、こちらも約半数の回答がある。注目したいのが、制度がわからないという不安である。障害程度区分の判定、受けられるサービスの種類、事業所の新体系への移行など障害者や家族にとって初めてのことばかりであるうに、毎年何らかの制度の見直しが行われるなど、わかりにくい制度と捉えられているといえる。

(6) 利用者の収入および工賃

利用者のか月の平均収入を、図10に示す。この額は、障害基礎年金や作業工賃などをすべて含んだ金額である。全体的に見るならば、5万円から10万円未満の比率が高くなっている。障害種別では、身体障害者は10万円以上の収入がある方が約25%

であるが、知的障害・精神障害ではその比率はかなり低い。一方、5,000円未満という回答はともに10数%である。

きょうされんが2007年3月に調査した結果⁶⁾では、利用者本人の平均収入は83,437円であり、平均利用料・給食費の支出は14,215円であった。収入に占める割合は17.0%であり、生活が「苦しくなった」「とても苦しくなった」と感じている人は63.8%という結果が報告されている。

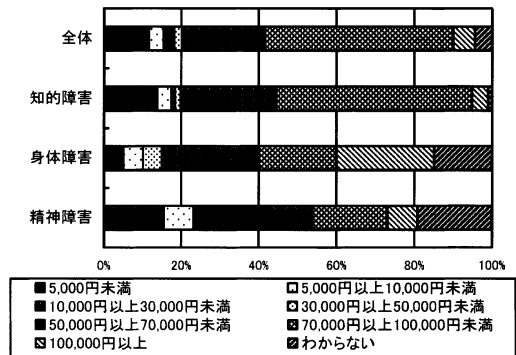


図10 本人の一月の平均収入

また、主な収入源を示したのが、図11である。

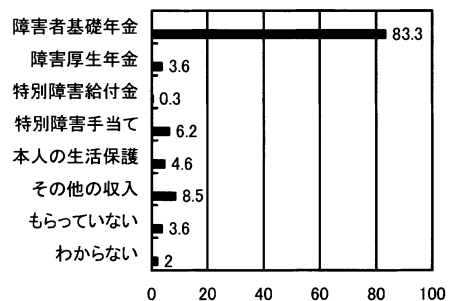


図11 本人の収入源 (年金、手当等)
(複数回答可)

このように障害基礎年金(月額1級82,508円、2級66,008円)が収入の大半を占めている。

一方、利用者の工賃は、図12に示すようにわずかなものである。

厚生労働省が、平成18年度の工賃について調査した結果⁷⁾では、入所・通所授産施設では月額平均12,766円、小規模通所授産施設では9,274円であった。今回の調査結果は、平均は求めているが、知的障害についてはほぼ同様な結果であると

思われる。

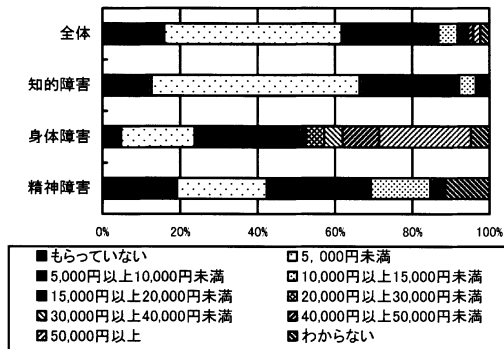


図 12 本人の一ヶ月の工資

きょうされんの調査結果も同様であるが、この収入で利用費や給食費を支出するのはかなり困難である。現行では、非課税世帯においても通所サービス（知的障害者通所授産施設）を利用する場合、利用費・食費は 8,810 円であり、支援費制度では無料であったのと比べ、負担は大きい。

(7) 利用者のサービス利用の変化

利用者が支給を受けているサービスの増減について回答を求めた結果、「利用量が増えた」と回答した者は 43 名、「同じ・変わらない」者が 232 名、「減った」のは 51 名という結果であった（図 13, 14, 15）。

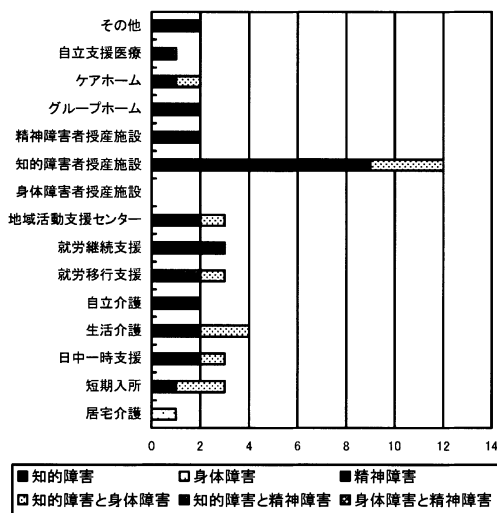


図 13 増えたサービス利用の内訳 (n=43)

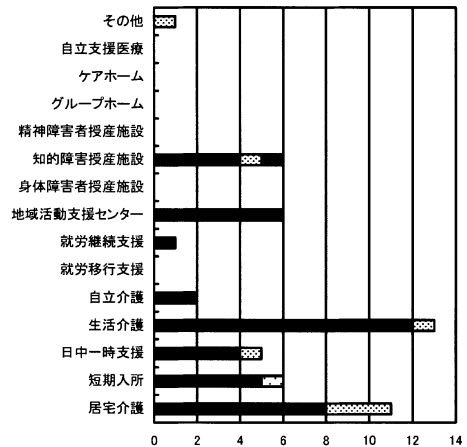


図 14 減ったサービス利用の内訳 (n=51)

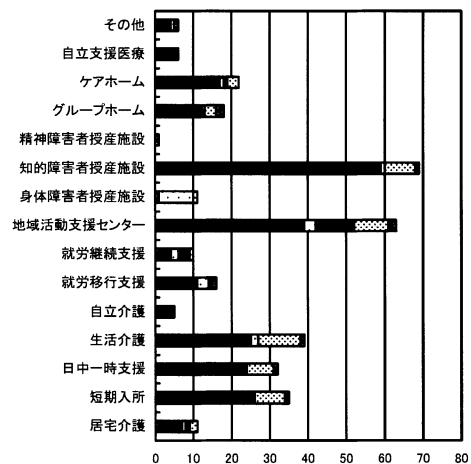


図 15 変わらないサービス利用の内訳 (n=232)

この結果は、2006 年 11 月から 2007 年 6 月までの施設利用者の利用中止等に関する調査結果⁸⁾で、利用者負担を理由とした利用の中止が単月で 0.02%、サービス利用の抑制が単月で 0.13%であったのと比して、調査方法は異なるが、小さくない数値である。

増えたと回答した 43 名の内訳としては、知的障害者授産施設利用者が 12 名であり、次いで生活介護、日中一時支援などの居宅サービスが続いている。

一方、利用が減ったと答えた 51 名の内訳は、生活介護（13 名）、居宅介護（11 名）である。

同じであると回答した 232 名の内訳としては、調査対象である知的障害者授産施設、地域活動支援センターが大半を占めている。この結果は通所授産施設

設を利用している人たちが、それ以外のサービスをどのように利用しているかを判断するのに参考になる。

なお、本調査と同時に宇都宮地区障害者福祉推進協議会が宇都宮地区の事業所（対象 37 事業所）に対して行った調査（以下、宇都宮地区事業所調査とする）では、30 事業所より回答が寄せられ、そのうち、利用者負担増を理由にした利用者の退所が 5 事業所・11 人、利用控えが 11 事業所・41 人であるという結果が出ている。特に精神障害者の利用控えが多く、定率負担の影響は小さくない。

（８）サービスへの負担感と暮らしの変化

上述のように、障害者本人の収入は障害基礎年金が主たる収入であり、必ずしも多い額とは言えない。サービス利用の負担額について妥当か否かを質問した結果が、図 16 である。

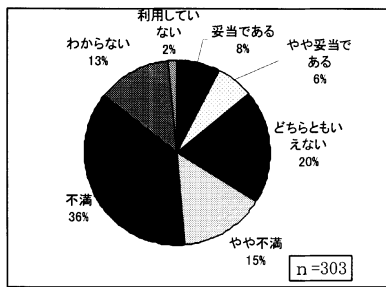


図 16 利用しているサービスに対する負担額

この図にみるように、やや不満・不満が約半数となっている。「妥当である」「やや妥当である」と回答したものは 14%であり、「どちらともいえない」「わからない」を合わせると 33%であり、全般的には不満と戸惑いを感じさせる結果である。

一方、障害者自立支援法以後の本人の暮らしの変化をしめしたのが、図 17 である。

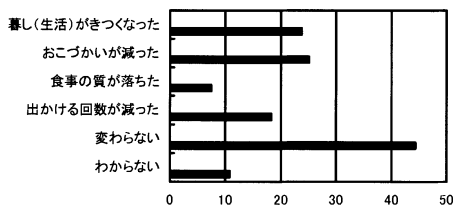


図 17 支援法以後の本人の暮らしの変化
(複数回答可)

ここでは「変わらない」が最も多いが、「生活がきつくなった」「お小遣いが減った」「出かける回数が減った」と回答した者も少なくない。なお、自由記述において「本人の生活は変えていないが、親の負担は大きくなった」などと記せられていたのが複数あった。本人だけでなく家族の生活の変化について質問すべきであった項目である。

（９）事業所のサービスについて

利用者（家族）が、利用している事業所のサービスに対する満足度を、図 18 に示す。

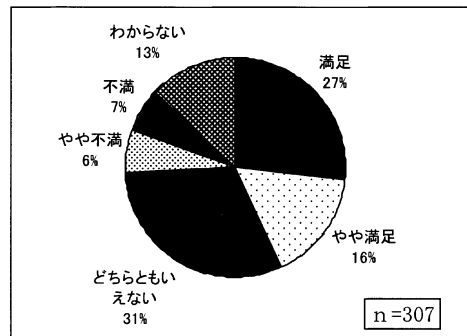


図 18 支援法施行後のサービスへの満足度

「満足」「やや満足」が 43%を占め、おおむね満足している様子が窺われる。しかし、自由記述では「本人の能力を引き出し自立につながるよう、支援者（指導者）の質の向上、専門性を望む。支援者に対する優遇措置をして安定した支援ができるように」とか「人手不足」といった意見が出されている。宇都宮地区事業所調査においては、障害者自立支援法施行前と施行後を比較すると、2005 年度には正職員の比率が 56.2%であったのが、2007 年度には 50.3%と減少しており、非常勤職員の割合が多くなっている結果が明らかになった。報酬の「日払い方式」による事業所の経営悪化に対応するための措置ではあろうが、職員の専門性という点ではやはり問題があろう。安定した経営のなかでこそ、専門性の高まりは期待できるわけであり、障害者自立支援法のさらなる見直しが望まれる。

（10）宇都宮市の障害者福祉サービスについて

障害者自立支援法では、安定的な財源確保のために国が費用の 2 分の 1 を負担し、利用者と地方

自治体が残りを負担する方式であり、中核市である宇都宮では、障害者福祉サービスを提供する責任がある。宇都宮市が提供しているサービスに対する満足度が、図 19 である。

ここでは、満足よりも不満のほうが比率的には高くなっているが、具体的にどのような内容に対する不満であるかは、質問項目が不十分であったため検討できないが、宇都宮市の障害者福祉行政への期待としては、図 20 のような結果が出ている。

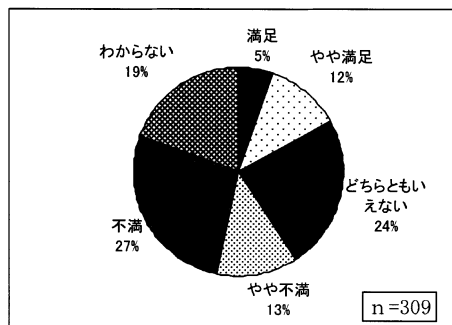


図 19 宇都宮市の障害者福祉サービスについて

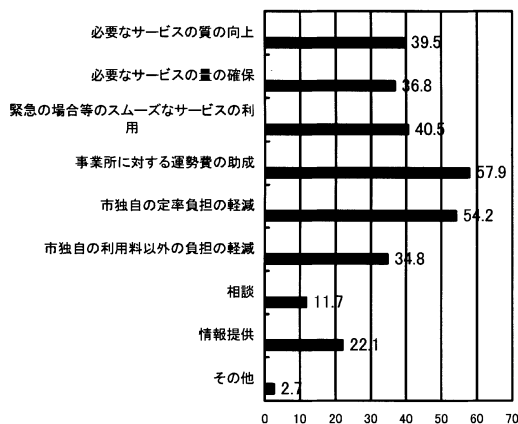


図 20 宇都宮市の障害者福祉行政への期待
(複数回答可)

複数回答可ではあるが、いずれの項目もかなり高い回答率となっている。注目すべきは、「事業所に対する運営費の助成」が最も高く、57.9%にも上っている。これは、利用者・家族が事業所の運営が厳しい状況にあることを理解していることの裏付けである。

また、自由記述では以下のような意見が出された。「市独自の定率負担の軽減を望む。」「施設利用料を無料にして欲しい。自己負担はつらい。」「施設

利用人数に対しての給付費にして、施設運営がスムーズに、赤字運営になることなく、職員の人数も減ることなく、障害者の行き場がなくなることはないようにして欲しい。」「もっと施設運営への助成が必要だと思う。」「就労移行支援の期間のあとのようなサービスに移行したらいいかわからない。」「就労といっても、一般企業への就労の窓口が増えたとは思えない。就労の場を増やして欲しい。」「公の機関での障害者雇用を増やしてほしい。市や県のバックアップが必要。」等々である。

これらの声は、国に対する福祉への期待を持ちにくい現状の中で、身近な行政である市・県に対する期待と要望であるといえよう。

(11) 障害者自立支援法に関する国への要望

障害者団体・関係団体から障害者自立支援法に対する不満・要望は、多々出されているところであるが、国に対する要望を質問したところ、図 21 の結果であった。

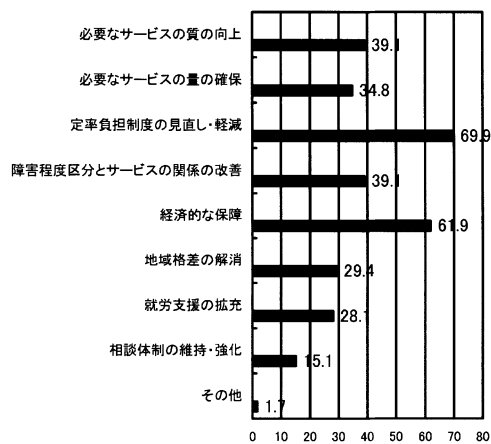


図 21 支援法に関する国への要望
(複数回答可)

最も数値が高いのが「定率負担制度の見直し・軽減」(69.9%)である。これに関しては前述のように 2008 年 7 月より見直しが図られることとなっているが、次に多い項目である「経済的な保障」(61.9%)については今後も厳しい状況が想定される。通所サービス(通所授産施設)を利用しているほとんどの障害者は、その収入源は障害基礎年金であり、工賃は 1 万円程度である。就労したくてもできない障害者に対する経済的な保障は大きな課題で

ある⁹⁾。

自由記述では、「法を廃止して欲しい。」「利用者一割負担導入など弱者切捨てのような法である。姥捨て山的。」「法は障害者を人間と認めていないようだ。」「財政的な問題を弱者にしわ寄せするやり方に反対。」「負担が多く人並みの生活ができない。」「親が働いている間は利用料負担は何とかなるが、本人が障害者年金をもらうようになったとしても将来が心配。」という切実な声が寄せられている。

おわりに

障害者自立支援法をめぐるのは、その理念は理解できても、制度に対しては法案が形を見せて以来ずっと大きな不満・批判が関係機関・団体からなされてきたところである。3年後の見直しを待つことができず、これまでも見直しがなされてきたのは、本調査結果にも見るように障害者・家族への負担が非常に大きいからである。本稿では障害者自立支援法に対する障害者・家族の思いや不満、通所サービスを利用している利用者の生活、そして今後の見直しに対する要望について明らかにすることができ、今後の県・市の障害者プラン策定の参考になりうる。

本稿では障害者自立支援法が事業所の経営そして施設職員に及ぼした影響についてはあまり言及していないが、宇都宮地区事業所調査の結果では、障害者自立支援法前後の決算（平成 17、18 年度）において収入が増加したのは 9 事業所、減少したのは 14 事業所であり、身体障害者通所授産施設はすべてのところで、精神障害者小規模共同作業所も 60%の事業所で減収となっており、そこで働く職員の給与減額が行われるなど非常に厳しい状況であることが明らかになっている。障害者および家族の生活を保障し、福祉サービスを提供する事業所の質を高めるためにも、今後の障害者自立支援法の抜本的な見直しは必然であり、必須の課題である。

最後に本調査にご協力いただいた宇都宮地区の障害者福祉サービス利用者・家族および事業所に深く感謝の意を表します。

註及び引用文献

- 1) 厚生労働省（2007）、障害者自立支援法の抜本的な見直しに向けた緊急措置, 厚生労働省 HP .
- 2) きょうされん（2007）、自立支援法の影響調査

—応益負担は利用者にどんな影響が出ているか—, TOMO 月刊きょうされん, No.328, pp. 12～13.

- 3) この団体は事業所・障害児者団体・関係者などによって構成する任意団体であり、調査活動や行政に対する政策提言などを行っている。なお、筆者も幹事の一人である。宇都宮市近接の町にある事業所も一部含んでいるため、宇都宮地区と称している。
- 4) 日本知的障害者福祉協会（2006）、公開討論会「障害者自立支援法と知的障害福祉」, さぼと, No.994.や佐藤久夫（2007）、障害程度区分「成立過程の問題点を考える」、知的障害福祉研究 support, No. 606 , pp.45～49.など。
- 5) 厚生労働省（2007）、前掲書。
- 6) きょうされん（2007）、前掲書。
- 7) 厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部（2007）、障害者自立支援法について、厚生労働省 HP.
- 8) 厚生労働省（2007）、上掲書。
- 9) 勝又幸子（2007）、障害者の所得保障—どこをスタートラインとするか？—, 発達障害研究, 第 29 巻第 3 号, pp.176～184.