

特集 障害のある人たちと共に生きる・働く

# なぜ障害者自立支援法なのか？

共同連事務局長 齋藤縣三さんに聞く

聞き手・構成：編集部

## ■障害者自立支援法にいたる流れ

——障害者自立支援法にいたる流れをお話ください

まず障害者自立支援法以前に、95年くらいから介護保険制度をつくるという方針が国の中で正式に決まって、その準備が始まったわけです。それに少し遅れる形で90年代後半に社会福祉基礎構



7月5日の行動（写真提供：DPI 日本会議）

造改革というのが言われて、そこで障害者福祉の仕組みも変えていこうということになりました。これまで戦後に出来上がってきた日本の社会福祉のあり方というのは、行政が措置権を持つ措置制度という仕組みでだったわけですが、それが時代に合わないということ、利用契約制度に変えるんだということになりました。高齢者の介護保険はまさに利用契約制度そのもので、保育所なども利用契約に変えるということです。

それに続いて障害者の制度も利用契約に変えるということで、「支援費制度」が2003年にスタートしたわけです。ただ、その時に介護保険制度と支援費制度は、同じ利用契約制度だけどすごく違いがあったんですね。つまり、介護保険制度は提供者と利用者が契約して成り立つ制度ですが、その時にどれだけサービスを利用するかということ、要介護認定という利用者の契約とは別のところで客観的に決めるという仕組みがあり、使えるサービス量はその人の介護度によ

てその都度決まっていくのですが、その仕組みが支援費制度にはありません。二つ目には、介護保険制度のように利用したサービスの量に応じてその1割を負担するという仕組みもない。もちろん大前提として介護保険制度は保険料を徴収して財源の半分は保険料で成り立っていますので、大きく3つ違うわけですね。それに対して支援費制度は100%税金で運営されているわけです。

支援費制度では、利用者が行政に利用申請をして、その時に行政がいくつかの「勘案事項」を斟酌して必要な利用量を決めます。障害者の側がかなり「こういうサービスが必要だ」と主張しても、その求めに応えられるような仕組みにはなっていたんですね。それから応能負担ということで、受けたサービスは関係なくその人の所得能力に応じて支払うという仕組みです。障害者の場合むろん所得というのが年金以外に無く、介護やいろいろな福祉サービスを必要とする人ほど所得が無いわけですから、支援費制度が始まってから、実際に在宅のサービスと通常の施設サービスの二つを使っている障害者の95%が利用負担ゼロだったんです。

そういうことでスタートしたのですが、それまでは制度的に全然整備されていなかったもので利用が進まなかったものが、国が全国一律のサービス制度をつくったものだから、うなぎ昇りで一気に利用が進みました。しかしそこまでの伸びに合わせた予算を組んでないわけですから、当然予算が足りないという話になってきました。支援費の中では施設訓練支援費と居宅生活支援費と二通りあるわけですが、施設訓練支援

費は「義務的経費」ということになっているので、仮に当初予算をオーバーした場合でも、超過分を手当てしなければいけないということで、補正予算でも何でも組んでちゃんとお金が払われるてことになっています。しかし居宅生活支援費のヘルパーについては、義務的経費ではないので、障害者の求めに応じてサービスの量を増やしていくと国の予算がオーバーしたとき、自治体が負担しなければならなくなります。

実際には初年度は足りない百何十億円かを国がなんとかかき集めて、わざわざ補正予算を組まなくても賄えました。しかし2年目も結局ちょっと足りず、それを大都市の自治体が自らで負担して払うという事態になりました。

#### ●介護保険制度との統合化のねらい

そこで国が、それまで障害者が要望を出してそれに行政が応えるという形でやってきたものを「サービスの上限を設ける」とい



7月5日の行動（写真提供：DPI 日本会議）

うことを言い出したものだから、障害者から大反対がおきて、それは即撤回されたんです。しかし2年目でまた同じ事態になって、国は方針として「支援費制度の介護の部分と高齢者介護とを一体化させる」という「介護保険制度との統合化」ということを考えるようになりました。

国は去年の1月に統合化を目的にして介護制度改革本部を設けたのですが、これもまた障害者から大きな反対がありました。要するに介護保険と同じような制限を設け、同じような負担を要求をしていくということで、絶対そんなの受けられんと。いわばそこで厚労省としては妥協の糸口をつくるために「障害者の地域生活に関する検討会」を設けて、全部で16回くらい会議をやったんですが、結局その溝を埋められませんでした。

一方で厚労省にとって一番問題だったのは、年金制度問題です。サラリーマンの保険料の半分は企業負担ですから、年金保険料を上げてもらっちゃ困ると財界が反発したのですが、同時に今までは介護保険料を40歳からしか取ってないわけですが、それが大体20歳くらいから、サラリーマンの社会保険に上乘せしていくというような構想が出されたものだから、それをまた企業に負担させるのかというので、財界は絶対反対だとなりました。

しかも介護保険との統合化の理由として「支援費制度の方が財政的に困っているからそれを介護保険に求める」という理屈を立てたものだから、「介護保険制度にしわ寄せするのか」ということで財界はすごく反発したんですね。財界から「支援費制度がうま

くやれるとメドが立ってから言ってくるのであればまだ相談できる」と突き返されて、結局去年の夏の段階で統合はうまくいきませんでした。

本当は今年の春の介護保険制度改正のときにそれを盛り込むことを一番の柱にしたかったのですが、それは無理だと判断した段階で「じゃあ障害者制度の手直しを先にやろう」としたのが去年の10月に発表された改革の段取り案でした。ここで障害者の福祉制度全体を基本的に介護保険と同じような仕組みに変えて、両者がまさに一体であるかのごとき実態を先につくり、スムーズに合体させたいという方針に転換したんですね。だからそれまで使い慣れてきた障害者の福祉のいろんな仕組みというもののどこに問題があってどう変えたらいいのかということでは全然なくて、いかに介護保険と一致させるかというその一点だけで改革を進めようとしたのが本当の狙いなんです。

「来年度の途中からでも間に合わせないと、これ以上今のままの仕組みでは支援費制度を維持できない」ということを一方で脅しにを使って、単に今の予算で間に合うかどうかではなくて、一旦見送られた介護保険との統合を早く成立させようとしているわけです。これまた2年も3年もかけてやっていたら、もう次の5年後の改正まで先延ばしにされるのはわかりきっているので、その途中でも早くやりたいというのがあって、大急ぎで自立支援法を仕上げるということになりました。

●障害者自立支援法の上程へ



7月5日の行動（写真提供：DPI 日本会議）

グランドデザインが発表され、まさに晴天の霹靂のようなものだったのですが、わずか4ヵ月後に国会に法案が上程されました。そういう意味では、正直な話、はじめ障害者の団体がこれは何かということがよくわからなかったんですね。一方で「三障害を一体にする」ということは障害者が昔から望んできたわけですよ。「三つの保障が分かれている法律を一つに合わせた総合福祉法をつくれ」というようなことをずっと言い続けてきた。まさにそれに合わせたような仕組みが打ち出されてきて、良くなるのかという錯覚まで抱かせて、ある意味では目くらましですよ。ところが中身を詰めていくと、とんでもない法律がまかり通っているということがわかってきた。

しかしその頃には法律が上程されてしまった。郵政関連法案のあおりを受けて審議が延びたけれども、結局与党と厚労省の間で根回しが出来上がっていたものだから、障害者団体がいかに反対をしようと「もうこれは仕様がなない」みたいなことになっていますね。大手の全国的な障害者団体も「これをやらないと障害者の福祉の財源そのも

のが成り立たないんだ。そんなことを言っても仕様がなないから厚労省の言う事を聞くしかないんだ」と大筋は言っていますが、一部の団体や地方の団体は全く納得していないですね。

——障害者自立支援法の段階では介護保険と統合しているわけではないですよ。

ないです。全く別の法律ですから、独自の財源でやることですよ、一応来年度中くらいに改めて方向を出すと言っています。自立支援法を仕上げたからすぐその次にもう一度介護保険と自立支援法統合問題を1年ぐらいかけてもう一度検討するように厚労省は言っていますから、再来年からはそれについての方針を決めて具体化を進めたいということです。その時に障害者の制度としては、障害者福祉サービスの中で介護の部分だけを抜け出して介護保険制度とくっつければ済むという仕組みになるように自立支援法は使われちゃっているわけですね。

支援法そのものは介護だけではなくて全体を掘り下げたものですが、介護保険との統合だけにしか頭がないものだから、介護中心に偏っています。いろんな意味の総合福祉サービスではなくて、発想が介護中心の組み立て方ですね。それ自体本当におかしいと思います。

——さっき言われたような介護保険の特徴の、例えば要介護認定の問題や本人負担の問題がまさにそこに入ってくる。

そうですね。そこをきちんとしておかないと一緒に出来ないということなので。今、法案を通して来年からすぐ実施すると言っているのに時間がないわけですよ。

今の支援費制度の仕組みだと障害者本人が申し入れをして、行政がいろんな事項を一応検討して「あなたの申し入れはオッケーですよ」とか「ちょっと減らしてもらいますよ」とかいろいろ話して決まっちゃうところが大半なんですけど、今度はそうではなくて、一次判定とか二次判定をする市町村審査会をまずつくると言っているんですね。相談支援事業者というのをつくってケアマネージャーを置いて、そこを通して行政に支援費の申請をします。行政・調査員が一次判定をやった上で審査会に二次判定をかけて決定して、そのケアマネージャーを含む相談支援事業者がサービス利用計画を立ててサービスを判定してもらおうというように、もっともらしくつくったわけです。

国は全国47都道府県にそのモデル事業をやれと言うんで、都道府県ごとに身体障害住民、知的障害住民、精神障害住民、最低30例を持ち寄ってその判定事業の試行事業を行ったんですよ。そのもとには介護保険の樹系図と同じものです。それだけでは障害者にとって不十分なのは当たり前話なので、障害者用に独自に27項目をもってきたものの、コンピューターの樹形図に組込むことができないもので、それは聞き取りだけでやりました。一方は介護保険と同じコンピューターの判定と、それから聞き取りの27項目と合わせて判定するというような全く介護保険中心の妥協の産物で、「やれるかどうか一度試してみてください」ということ

だったんです。各自治体からはどんな反応が出ているかということ、名古屋市は「こんなひどいものはない」「こんなもので障害が分かるわけがない」と怒っています。だけど国は自治体から「こことここが悪い」と言われたら、そこだけ手直しして間に合わせようという腹づもりらしい。どのように各自治体から意見が出るか、それによって決まると思います。

——高齢者の介護の問題で言えば段々身体の機能が衰えて死に至るまでの間をなるべく自立して、という思想で作られた制度だと思うんですが、障害者の場合は、むしろ障害を持ちながらどう普通に生き、社会参加を進めていくかということなので、介護という枠では捉えきれないのでは。

そうですね。ですからそれが相当専門的になってしまったということですね。極端に言うと国が支援費で面倒を見る「自立支援給付」という仕組みと、国が補助金を出すけれども基本的に自治体が制度設計してやりなさいという「地域生活支援事業」と二つに分かれるんですよ。将来介護保険と合体させるわけですから、より介護的なものは支援費の制度でみると。国は自立支援給付では就労などについても少し入れてバランスをとったような形だと言っていますが、ほとんど介護保険的なものばかりです。それ以外の、地域でできるような仕事はみんな自治体に被せてしまって「補助金は出しますよ」と言うけれど、その補助金がどういうものなのかは全く明らかではなくて、国が面倒を見てくれるのかという点が不明確

なんです。だから「自治体で設計してやりなさい」というのは、今まで行政の責任で障害者の福祉をやってきたわけなのに、露骨に「知りませんよ」という感じがあります。

——やはり財源の問題が大きいのですか。

そうですね。けれど今の高齢者介護は5兆円とか、相当使っているわけですが、障害者の場合は何百億円ですよ。施設に使っている部分が多いんですが、それを合わせても3,000億円以下なんです。それから100億、200億円が足らんという世界ですから全体から見たら微々たるものなんです。障害者福祉の狭いパイの中の財源問題であっても、福祉全体の財源問題では全然ないわけですよ。それをあたかも危機を煽るかのごとく脅しをかけてですね。これまでの財源が低すぎたから支援費制度導入後で伸びたけど、対象のニーズが限られているわけで、どんどん増えていっているわけではないんですから。障害者はある意味では一定ですからね。

でも敢えて介護保険制度と合体させなければいけないんだという明確な理由の一つは、保険料収入を増やしたいので20歳から保険料をとるためです。20歳から取るとなったら20歳以上の介護を必要な人に適用できなければ保険の筋が通らんと。だから障害者を餌にして保険料を徴収するということです。

## ■自立支援法が通ったら、どうなるのかのか？

——具体的には今回障害者自立支援法が通り、来年から実施されたらどのようなことが起こると思いますか。

まず来年から実施されると10月から利用負担制度を導入すると言っています。最初言ったように95%の人が負担ゼロで今までやっていたのがサービス料の1割を徴収するということになります。結局、障害者の場合2級年金67,000円、1級年金82,000円だけの人が多いですから、所得がそれしかないのに利用料を取る。しかしお金がないのに取るわけいけないから、サービスを使っただけ払うということではなくて、上限額まで1割で、一番高い上限で40,200円と言っています。2級年金の人が一番安くて15,000円、1級年金の人が24,600円。それ以上の人40,200円。つまり年収が80万円の人15,000円、年収100万円の人24,600円、それ以上の人40,200円ですね。考えたら非常に率としては高いわけで、年金67,000円の利用料15,000円ですから20数%取るわけです。

それだけだけならいいですが、従来、施設を使っていれば食費などはサービスの費用として入っていたんですが、全部別に本人に負担してもらいましょうということでホテルコストは別です。例えば通常の施設に通っていた人たちが別に昼食代を15,000円払ってもらいますよと。それは今言った上限とはまた別なわけですね。さらに補装具や日常生活用具など障害に応じたものが提供されていて、これがまた別に1割負担してもらいますと。全部積み上がっていくわけですよ。

さらに地域生活支援費という自治体を中心となってやる様々な地域生活を支える仕組みは、自治体の責任であるからその費用負担をどうするかは自治体ごとに決めてくださいと。金のない自治体であれば高い費用負担を設定する可能性があるわけですよ。ここに二重三重四重と費用負担が重なっていく仕組みになるわけで、単なる1割負担じゃないんです。そういうことが来年の1月からスタートするということで、はっきり言ってサービスを使えなくなる人たちがいっぱい出てくるだろうということです。

そういうことになってはいけないものだから、手元に20,000～25,000円残るような減免制度を導入すると国は言っています。67,000円の年金からなんだかんだ払って手元に2,000円しか残らないというそんな悲惨な状況はつくらせないと。例えばその人が50,000円払わなきゃいけなかったとしても、それは免除してやって45,000円にまでやるとい仕組みにはするというわけです。ただしこれは激変緩和措置だから3年間だけで、その3年間経ってからどうするかはその時もう1回検討しましょうと言っています。要は文句言う人が減ってきたら無くしてしまおうということなんですよ。

それから精神障害者は支援費制度が今まで無かったわけですから、滅茶苦茶格差があったわけですよ。身体・知的障害者の支援費制度と精神障害者の補助金制度というのではサービスの量は全然近くないし、しかも国から出されるお金の額は単価が低いから格差があった。今回、三障害を一緒にするというので、横並びになるんですけど、横並びになると同時に大量の費用負担

がドーンとかかってくるということですよ。ね。「サービスは今までと違ってよくなるよ、その代わりにしっかり払わなければならないよ」ということです。

——介護保険では、一部を自己負担することで質を充実させると、今まで押し付けられていたものが選べるようになるという説明がありましたよね。障害者の場合、担い手の問題もあると思いますけど、サービスは良くなるのでしょうか。

2003年に支援費制度を導入するときはそればかり言っていたんですね。「これからは措置ではなくて利用契約だから事業者を好きなように選べるんだ、障害者にとっていいことなんだ」ということを盛んに宣伝していました。その時には費用負担や利用認定の仕組みはないですから、そういうことは一切言いませんでしたが、こちらは「それだけ言っても急にサービスの量や種類が増えるわけじゃないから、そんな簡単に選択なんか出来ないだろう、むしろ将来どうな



7月5日の行動（写真提供：DPI 日本会議）

るかっていう不安のほうが絶対強い」と言っていました。それで何年も経たないうちに、その時の心配が現実となってきたわけです。確かに介護保険からの業者もいっぱい参入しますしヘルプの利用も増えたわけだから、そういう意味では前に比べれば前進したんだけど、最初は費用負担は無しにして少しいい気分させておいた上でこのように変えたのだから、皆わかってやっていると思うんで、それをわからずに乗せられてきた者は哀れですよ。

実際、介護保険のときは、貧しい高齢者もいるけれども、それまで働いて何らかの資産があったりその上で年金を貰ったりしているから、高齢者全体としては十分負担能力があるという理屈だったでしょ。ところがそれは障害者には絶対通用しないわけです。資産なんて蓄えている人はいないわけだし、年金も高いわけじゃない。だから障害者に対しては「制度の公平化」とか「より万遍なくサービスの普及化をはかる」とか言う。「障害者の人もこれからは負担をしないとサービスを得られないですよ」という言い方です。

——負担は個人だけですか。

当初は「世帯」と言っていたんですよ。これは大反対があって、さすがに自民党もそれはちょっと酷すぎるということで自民・公明からも申し入れもあって、一応厚労省としては最終的には本人と本人の配偶者の所得に限ると。親や兄弟などの所得は入れないということで、選択制だと言っています。選択制とは、要は同一世帯であっても扶

養関係があったらあかんということです。障害者が同一世帯にいたときに、例えば親が障害者を扶養家族に入れて税金が減免されるとします。そういう制度を使っていたら所得も合算で見ますよということです。障害者の所得が年金しかなくて親が給料や年金とっていたらその分合算して所得で見なすよと。医療保険の扶養家族に入ってもいけません。選択制というのは、親の扶養から抜けて自分で単独で医療保険に入るという道を選ぶなら選択できますよ、ということです。

——年金で年収が80万円という人だったら実際は選択できないですよ。

知的障害とか精神障害の人のグループホームというのが多いですからね。グループホームというのは初めから家賃やら食費やら生活費は全部自分持ちでしょ。どう考えても大体全国平均で6万円、東京ではもっと高いでしょうけど、それくらいの生活費を払っているわけで、それで年金はチャラなんですよ。その上グループホームに利用料を払わなければいけないわけで、それ以外にもサービス使ったらもちろん払わなければいけない。そんなに払うお金がないわけですよ。だからそれでもしばらくは手元に残るように減免すると言っているわけです。

もうひとつは、来年の何月から始められるか分かりませんが、認定の仕組みが始まりますので、現在サービスを利用している人は再判定を受ける。いわゆる要介護度という仕組みをどこまでどのようにするのか





7月5日の行動（写真提供：DPI 日本会議）

というのが問題です。さっき言った自立支援給付の中で、介護等給付と訓練等給付の二つに分けて呼んでいるんですね。介護等給付の方を要介護度、要支援という言い方で介護保険と同じ仕組みにしようと。訓練等給付はそうする必要がないので、AとBの2ランクくらいの簡単なものにして、ランクに応じたサービスの量となりを決められるようにしようと思っているみたいです。それによって生活が決められてくるわけですよね。「自分がこうしたい」というより、判定によって「こういう道しか得られないよ」という風になる可能性が強いので、それも大問題です。

だから身体障害者の人などは、1割負担の問題ではなくてそっちのほうを心配するんですよね。要介護度を決められたら「これだけだよ」と制限される可能性があるから。介

護保険ってそうでしょ。1割払う、払わないの問題ではなくて「もうこれだけしか介護してもらえないよ」という話になってしまったら今の生活は成り立ちません。そこら辺はまだ明確なものを打ち出してこないですね。もうえらいこと反対が起きてしまうのでから、法律が完全に通ってから政省令や告知や通知を出してくる段階で具体化をしてくると思うので、毎日戦々恐々です。

——個別の生き方に重点を置くのではなく機械的に判定する形になってしまうのではないかと。

二次判定で市町村の審査会がやられるわけですけど、モデル事業ではとりあえず審査会をでっち上げて、今後は民間の学識経験者を入れてやると言っているんですよね。

そんな大量のいろいろな審査を5人の審査員が集まってその場で書類だけでやるわけで、本当に障害者の生活が掴めるのかな。千差万別ですからね。介護保険の場合、二次判定をするのは医者などが中心ですが、そうなった場合障害者の生活が見えている医者がどれだけいるか。

——今後はどのように運動的・実践的に対応していくんでしょうか。

これに対応するのは、大きな全国団体ですら厳しい状態で押し切られてしまうわけなので、ある意味では自立支援法を逆手にとってやれるところを考えていく必要もあります。例えば、利用負担の問題も利用者としての立場だと生活が成り立たないという話になりがちですが、障害者自身が事業者としてサービス提供を行うことも一体的に考えて、自分たちが地域の中の利用者＝事業者であるという位置づけをしっかりと、事業を活発に展開してやるというような仕組みをつくっていかねばならないですね。ただの福祉の受益者としてだけで生活しようと思ったらそれは余計厳しくなってしまうと思うので。

これからは自治体と一緒にあって「地域の福祉はこうあるべき」というものと一緒に作り出すようにしていかないと。国の補助金が少ないなら「もっと出せ」と。国が出せないなら「地域への財源委譲をもっとしろ」という運動を自治体と共につくるとかね。これまで“国が制度設計をしてつくったサービス”対“要求して勝ち取っていく”という仕組みしかなかったんですが、その中

ではもう絶対いいものは出てこないと思います。

——ありがとうございました。

2005年7月26日



7月5日の行動（写真提供：DPI 日本会議）