

11.9.19 メモ

## 厚労省の障害児者制度改革の動向

立命館・全障研副委員長 峰島厚

## &lt;はじめに&gt;

- ・自立支援法廃止・基本合意への巻き返しと危険な動向のなかで一抜本改悪を許さず
- ・よりましな制度にするなかで権利保障の具体化を一抜本改定をにらみつつ

# 1. 「税と社会保障の一体改革」 11.6 閣議報告

— 民・自・公の大連合による社会保障大改悪、社会福祉基礎構造改革の推進

## (1) 管内閣「新成長戦略—『元気な日本』復活のシナリオ」(2010.6. 18) の具体化

- ・大企業・財界の利益代表である経団連「経団連成長戦略 2010」(10. 4.3) と似通った枠組み・内容—発表翌日には同じく日経連も高く評価
- ・経団連との主要な相違は、「消費税を 2,020 年には 10%、半ばには欧米並みに」がない、「介護保険の対象範囲見直し」がない
- ・[シナリオ]の行程表
  - 「多様な事業主体の参入」「施設整備費の見直し」「運営費の自由度拡大（公益の制限緩和）」「配当が制限されない周知改善」「KK 等に対する社会福祉法人会計適用見直し」「特養への社会医療法人参入」「13 年施設・非施設型を問わずに指定制度導入」
- ・11 年度管内閣予算
  - 社会保障関係費は、5.3%増、ただし麻生内閣 14.1%増（2200 億の自然増を復帰）、鳩山内閣は 9.8%増
  - 「障害者支援の総合的推進」も 5.5%増だが、鳩山内閣ですら 13.3%増

## (2) 民主党案と旧政権時構想の合作を集中的に検討—3.11 後に急展開

- ・10.12.14 閣議決定「社会保障改革の推進について」—社会保障の機能改革と一体的に税制改革を含む財政健全化—二つの政策の検討から
  - 民主党・税と社会保障の抜本改革調査・中間報告を尊重して—福祉保険の統合、施設と居宅訪問（新しい公共によるアウトリーチ）
    - <図>司令塔（地域包括）そして、「自宅」を取り囲む「介護施設と 24 時間巡回」「訪問保育とこども園」「障害者施設と訪問型サービス（アウトリーチ）」
  - 社会保障改革に関する有識者会議報告を尊重して—社会保障財源ではなく、人口構造・雇用・経済環境の変容のなかで、消費税の基幹性
    - 「社会保障国民会議」提言の具体化—消費税 25%までの 3 案

### (3) 11.6 社会保障と税一体改革の閣議報告

#### 1) 理念—わずかにあった「公助」も削除

- ・(5.12 案)「自助」が基本、リスクについては国民間で分担する「共助」(新しい公共)、困窮に直面して「公助」
- ・最終案(6.17 案)「自助・共助・公助の最適バランスに留意し、個人の尊厳の保持、自立・自助を国民相互の共助・連帯の仕組みを通じて支援していくことを基本」

#### 2) 自然増を吸収する社会保障・社会福祉制度改革—11.5.12「社会保障制度改革の方向性と具体策」厚労省—改革ビジョン—を前提にした消費税 1%

- ・社会保障財源を理由にした消費税 5%増—財源としてふさわしいのか、しかも・・・
- ・社会保障の充実にかかる実費は 3.8 兆円(6.17 案)、それから「効率化・重点化」で 1.1 兆円減額されて、残りが追加所要額 2.7—2.9 兆円(消費税 1%相当)
- ・「効率化・重点化」一年金支給年齢引き上げ、70—74 歳の医療費窓口負担 2 割、健康保険料率引き上げ、医療費外来負担増、非正規労働者の保険料負担等々
- ・以上の「試算」は社会福祉の自然増を吸収できる制度改革を前提に一試算根拠数値は本文から削除—橋本内閣 6 大構造改革の財政構造改革の第一の柱

#### 3) 改革ビジョンは民主党の「地域包括ケアシステム」—介護保険への新たな統合

- ①医療・介護・予防・生活支援・住宅施策の統合、
- ②医療から介護へ、施設から地域へ
- ③負担上限制度の統合—社会保障カード

(参考) 支援法「サービス提供に係る費用の 1 割負担」「実質的には応能負担、12 年度から法的にも」—介護保険「応益負担(定額)」(11.5.23 総理指示「社会保障改革における安心 3 本柱」資料より)

(参考) 11.5.30 民主党社会保障と税の抜本改革調査会「あるべき社会保障の実現に向けて」

- ・重点は子ども子育て新システム ・介護の被保険者年齢引き下げ ・最低保障年金先送り ・障害「総合福祉法、差別禁止法を 13 年 8 月までに施行、年金は年金制度改革で、低所得障害者の医療費負担軽減の検討」

### (4) 重点施策は「子ども・子育て新システム」—障害を包囲・孤立へ—11.7.6「中間とりまとめ」から

#### 1) 理念転換—市町村の実施責任から「保護者の第一義的責任」へ

- ・「権利」という用語なしで「子育ての第一義的責任は親にある」。市町村はその責任行使の支援
- ・措置、公的責任は例外「社会的養護・障害児(入所と思われる)」と「保育の必要性が判断されるのかかわらず、保護者が進んで保育の利用をしない場合など」

## 2) 利用手続き－親の自己責任で探し折衝する利用契約

- ・市町村は「利用資格と利用できるサービス」認定のみ
- ・市町村は「相談」に応じるのみ－原則的に「あっせん」「利用要請」しない
- ・圧倒的資源不足のなかで対等性はあるのか

## 3) 認定区分制度の導入－個々の保育単価による集団保育軽視

- ・最低基準制度の否定－指定制度導入による規制緩和
- ・補助金別、経営主体別事業体系
  - 義務的経費 法人格の施設・子ども園（こども園、幼稚園、保育所、総合施設）
  - 事業者の事業所・地域型保育（小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育）
  - 裁量的経費の市町村事業 地域子育て支援事業、延長保育・病児病後児保育・放課後児童クラブ、妊婦健診）
- ・全国一律の認定区分
  - 保護者の就労、疾病等。長時間と短時間、それに年齢を加味した3段階ぐらい（想定）個別給付 子ども園（区分と年齢で単価3段階ぐらい）
  - 地域型（区分ではなく年齢で単価）
  - 子ども・子育て支援（市町村裁量）

## 4) 介護保険報酬「3年見直し」に予測される介護保険財政の在り方

- ・介護保険財政の危機議論
  - ・今回改訂では、定率負担2割化、ケアプラン作成費の利用者負担など見送り
  - ・09年待遇改善の公費負担3%は10年度まで。10年10月からの処遇改善費（全額国負担）4000億は11年まで（12年度から報酬2%上げ）。これでいくと09－11の保険料4160円が12年度から約5200円に。
  - ・財源として明確に浮上する「被保険者範囲の拡大」
- ・障害者福祉の「安定財源問題」の再浮上
  - ・11.5.12厚労省「社会保障制度改革の方向性と具体策」での「ここ5年間」の障害福祉予算の平均増率11%の維持のための安定的財源確保
  - ・鳩山13.3%、管5.5%、つぎは1.2%で平均5%。12・13年に「赤字」「安定的財源確保」問題が再浮上というストーリーか？

## （補）既に民・自・公で法制定等で具体化

- ・自立支援法改正（10年12月）－（後述）
- ・新しい日本モデル－元気な日本復活枠にみる「新しい公共」の具体化－ポジティブウェルフェア（少子高齢社会を克服する日本モデル）の厚労省「地域でいききと暮らし続ける」施策（10. 12.1）
  - 「徘徊、見守りSOSネット」

- 認知症サポーター3年で100万人（GS、新聞配達、乳酸飲料配達）
- 生活介護支援サポーター養成（20時間講義と実習、10年で47000人）
- 「家族介護者支援（レスパイト）」ーお泊りデイサービス
- 「24時間地域巡回型の訪問サービス」
- 障害28億、100か所モデル。コールセンター、24時間の随時サービス・短時間巡回サービス）
- 介護では「地域包括支援センター等機能強化事業」（50か所、営業担当のコーディネーター）集合住宅等の要介護者等の総合生活支援（5か所、365日の見守り）
- 「地域移行・地域生活支援の緊急体制整備事業」（障害、126億、200市町村。移行支援計画作成費、24時間の支援体制確保人件費、移行時別支援事業ー移動・コミュニティ・地域活動特別支援、精神アウトリーチ）
- ・「地域主権改革の推進をはかるための関係法律の整備に関する法律」（11年4月）
  - 最低基準の都道府県条例化による国のミニマム保障制度の改悪
  - 義務付け（職員数、居室・病室の床面積のみ）、他は参酌
  - 児童福祉施設、障害者支援施設、特養、老健、療養型
  - 上記に加えて定員を標準に
  - その他の施設
- ・「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法」（11. 4.5 国会上程、次期国会か？）
  - 「最低基準、それ以上」という用語を削除して「基準」に。社会福祉法人の管轄を市町村に。
  - 相談援助は都道府県から市町村に、かつ委託可。
  - 障害福祉計画では、関係者意見の反映・公表は努力義務、「相談援助・地域生活支援事業を除く・努力義務、個別給付事業もk「確保方策」は努力義務・「見込み量」のみ。
- ・介護保険法改定（11年6月）ー（略）地域包括ケアシステム等

## 2. ただし内外との矛盾を抱えた路線

### （1）「税と社会保障の一体改革」の財源問題等ー閣議決定されず

- ・閣議への報告
- ・復興、社会保障目的に限定した消費税率増でも不一致ー国民は納得するのか
- ・「自然増を吸収できる社会福祉制度改革」の算定根拠は「報告」から除外ーこれまでの議論から
  - 子ども子育て新システムの導入
  - 介護保険の「被保険者年齢の引き下げ」ー障害者自立支援法との統合

障害者福祉の「ここ 5 年の 11%増維持のための安定的財源確保」(5.12 ビジョン)  
「地域包括ケアシステム」－拠出財源・負担上限制度の統合、社会保障カード  
その他「生活保護基準引き下げ」「社会福祉法人の機能限定と企業参入のイコール  
フィッティング」「介護保険の経度者はずし、利用料率増」

## (2) 子ども子育て新システムの負担、財源問題等－「中間まとめ」できず

- ・ 応益負担？「施設と利用者の適切な利用関係の確保に資するよう、低所得者に一定の配慮を行いつつ、利用者に一定の負担を求める」
- ・ 財源の負担区分「社会全体（国・地方・事業主・個人）」
- ・ 報酬支払方法「基本として（?）」「これまでの月払い」
- ・ 障害児の保育？

## (3) 障害児者施策は障害児者に隠してしかできない（障害者を抜きに＝民・自・公の共同、という矛盾）

1) 10.12 改正自立支援法－「つなぎ」という嘘、応益固定化等の介護保険との整合化、区分認定抜本見直し放棄を隠して

### ① 応益負担の固定化－負担上限額の改定を「家計の状況に応じた」負担と法定

- ・ 10 年 4 月実施の「中途半端な利用者負担改定」を固定化－負担上限額改訂のみ  
鳩山首相答弁「実質的にはすでに応能負担になっていると考えていただければと思う」(2010. 2.3 志位議員質疑)
- ・ 10 年 7 月参議院選挙公約での民主党方針転換  
(10 年 7 月参議院選挙公約)「実績」で「障害福祉サービスの応益負担を実質的にやめ、応能負担にしました」、
- ・ 高額障害福祉サービス費に補装具費含む。GHに「特定障害者特別給付費」(1 万円以内の住居費補助) 創設という部分改善もあるが

### ② 介護保険制度との法文上の統合

- ・ 2 条 4 「行政の提供体制の確保の努力義務」の追加（介護保険法 5 条）
- ・ 市町村の支給決定「勘案事項」に「障害者等の置かれている環境」追加（介護保険法 27 条 2）、
- ・ 管理運営の統制強化－51 条 2 「業務管理体制の整備等」新設。－現行の政省令から介護保険と同様に法定化（介護保険法第 9 節）  
業務管理の「報告等」の提示・出頭・質問・立ち入り・検査・勧告・公表・命令・公示の法定化

### ③ 介護保険の給付費中央統制システム（要介護度認定－ケアプラン）への整合に大きく動く基本の転換－DPI はなにも言わないのか？

＜支給決定システム、サービス利用計画の位置づけ改定－区分認定とサービス利用計画

でサービス量・内容を統制していく相談体制への転換＞

- ・障害程度区分は温存（民主党の方針転換、3年見直し意見の抜本改定も無視）
- ・「相談給付費決定後にサービス利用支援」を追加し、「市町村はサービス利用計画の提出を求める」を追加。そして市町村が支給決定する際の「勘案事項」に「サービス利用計画」が位置づく。（相談給付費・サービス利用計画作成費は個別給付だが利用者負担なし）

＜相談制度、相談支援事業の改定－サービス利用の相談のみ報酬化＞

- ・「一般相談」「特定相談」「基幹相談」支援事業の3本立て－「中核的役割」「施設」である「基幹相談支援センター」（地域生活支援事業で市町村任意設置、一般相談事業者に委託可）と、県指定の「地域相談」をする「一般相談支援事業者」、個人でも計画相談できる「特定相談事業者」の区分  
（実際は、基幹＞一般＞特定となり、介護保険のなんでもできる地域包括、ケアマネ個人でできる居宅介護支援事業所、施設利用者のみ対象とする施設のケアマネ、それに障害独自の地域移行相談であろう）
- ・相談給付費のある地域相談、計画相談と、ない基本相談（ケアプラン以外はサービス残業）

#### **資料・新しい相談支援・相談支援事業の区分**

＜事業種別＞

- ・障害福祉サービス事業
  - 1) 一般相談支援事業者 県指定、「基本相談」「地域相談」支援区分認定・障害児の調査委託可
  - 2) 特定相談支援事業者 市指定、「基本相談」「計画相談」
- ・地域生活支援事業
  - 3) 基幹相談支援センター 任意設置事業、一般相談支援事業者に委託可

＜相談種別＞

- 1) 基本相談 相談と連絡調整、支給決定不要・個別給付なし、指定基準
- 2) 地域相談・地域移行支援（入所・入院者の移行支援）要支給決定、個別給付
  - ・地域定着支援（居宅単身者、常時の連絡体制と緊急時相談）要支給決定、個別給付
- 3) 計画相談
  - ・サービス利用支援（利用する事業を定めたサービス利用計画案、計画策定）要支給決定、個別給付
  - ・継続サービス利用支援（計画見直し、支給申請勧奨）要支給決定、個別給付

2) 自立支援法に即して児童福祉法を改悪していく障害児改定—主に 12 年 4 月施行、但し障害児入所の扱いのみ未定?)

①現行障害者自立支援法における障害児施設等の位置

- ・障害者自立支援法体系にすべての障害児施設を組み込みながら、「児童デイサービス」以外は、「児童福祉法体系の例外」として併存
  - 「利用契約（措置は例外）、応益負担（負担上限額まで）、日割り」は障害児にも障害種別統合は施行延期。障害程度区分認定制度は施行延期
  - 措置の例外規定を「疑われるもの」等まで緩和して実施
  - 「児童デイサービス」以外は児童福祉法最低基準で。指定基準制定の施行延期
- ・以上の障害者自立支援法に基づいて児童福祉法を改訂し、児童福祉法理念の例外として児童福祉法に障害児施設等を位置づける
  - 「市町村が実施しなければならない」「保護者の負担能力に応じた徴収」等は障害児施設等が例外
  - 最低基準、年齢超過者扱いは児童福祉法で

②10.12 改正障害者自立支援法の主要な障害児改訂内容

(ア) 障害児も含めた主な改訂—施行延期事業の具体化

- ・「負担上限額までの応益負担」を「家計の負担に応じて」という「応能負担」に読み換え—障害児も
- ・支給決定制度と相談支援事業の改訂—障害児の施行延期事業の具体化
  - 支給決定時に「サービス利用計画」提出を義務化し、支給決定の「勘案事項」が障害程度区分とサービス利用計画に
  - 相談支援給付の創設、「計画相談」と「基本相談」、
  - 市町村地域生活支援事業に「基幹相談支援センター」制度（障害児の委託可）

(イ) 障害者自立支援法の改訂内容を障害児にも適用し、その内容でもって児童福祉法に障害児施設等を組み込み—児童福祉法体系を障害者自立支援法体系に持ち込む方向で

- ・障害者自立支援法の「児童デイサービス」の例外化—過渡的措置
- ・児童福祉法の障害児施設等を、前記「現行障害者自立支援法（障害者自立支援法の例外、施行延期を無くして）」「10.12 改正障害者自立支援法」の内容で、児童福祉法に法定化
  - 障害程度区分、指定基準、障害種別解消、管轄行政、年齢超過、措置制度扱い、などの障害児の障害者自立支援法の例外扱いを解消し、児童福祉法の、主要な、障害児体系に

3) 11.6 基本法改定—推進会議第 2 次意見を無視できないが、実定法改定なし、予算増なし、このまま介護保険統合も可能な改定

①「総合的」な根本法へ—国際的・国内の権利保障運動の反映

- ・理念に「基本的人権を享有する個人としての尊重」、地域社会における共生では「基本的人権を享有する個人にふさわしい生活を保障される」
- ・配慮事項として「性、生活の実態」「障害者、関係者の意見を聞いて・尊重して」が追加
- ・障害定義に「障害及び社会的障壁」が追加、発達障害の精神障害への組み込み
- ・「合理的配慮をしないことも差別」と挿入
- ・施策推進協議会が、政策委員会となり、合議制の機関として位置づけられ、調査権、監視権、（一部勧告権）が付与された。
- ・条項として「言語」「精神障害」「司法」「選挙」「住宅」「災害等の緊急時」「国際協力」「就学前の療育」「保健サービス」「総合的相談」「家族支援」「防災・防犯」「消費者保護」の追加、「車輛・船舶・航空」「情報伝達仲介者養成」「権利擁護での意思伝達配慮」の補充

## ②但し「権利保障法」とならなかった

- ・権利に対する保障は、「機会の確保」「可能な限り」であり「保障しなければならない」ではない。
- ・「すべての障害」ではなく、「その他の心身の機能の障害」追加であり、列举方式維持
- ・「合理的配慮をしないことも差別」としたが、「法的保護」の言及なし

## ③したがって「改定された基本」による実定的な下位法改定なし—今後の運動による

- ・金が一銭もかかっていない法改定一例）障害定義の「社会的障壁」追加による手帳、区分認定変更は？
- ・金をかけずの権利条約批准か？
- ・基本合意の「応益負担廃止」「報酬払い方式の検討」「障害程度区分の抜本見直し」は論点にせず—基本法維持の「介護保険統合」も可
- ・「改定された基本」を具体化する＝よりましなものにする運動、それを「安定的財源確保」問題としていく担保

（補）介護保険は内外との矛盾が露呈しているのか？

## 3. 当面の制度改革の焦点、障害者総合福祉法の基本課題

### （1）障害者の制度改革運動の到達点—改悪を許さず守る

#### 1）大政翼賛的な社会保障大改悪攻撃のなかで—到達・負担上限額改定も吹っ飛ぶ

- ・ルールある資本主義の所得再分配機能の正常化を作り出す声と運動
- ・その一翼、推進者としての障害者制度改革運動

#### 2）社会福祉基礎構造改革を社会福祉全般に具体化しようとする 2 大政党のなかで

- ・「高齢→障害→子ども」に対し、障害者分野が一時的にストップをかけた。ただし「高齢

→子ども」と方向を変え、障害分野を包囲、孤立へ。けれども諸矛盾もあり。

- ・社会福祉基礎構造改革の障害者の自立についての矛盾を具体的に指摘し、よりましな制度改革を進めてきた障害者分野の制度改革維持のためにも、子どもにそれを具体化させない運動が要請

### 3)「障害者だけ例外」という制度改革はあまり期待できない

- ・改正障害者基本法の枠内で動くであろう社会保障審議会障害者部会
- ・社会福祉全般の制度改革内で動くであろう社会保障審議会

## (2) 社会福祉分野の牽引車としての役割要請ー創り出しつつよりましに

ー「介護保険制度廃止」という声がほとんどない中で、「新システム反対」の声は広がりつつあるが「多様な 300 万人待機者をどうする」が出てこないなかで、利用契約でありながら「応益負担反対、日割りから月割に、区分認定抜本見直し」と今後の方向を模索してきた障害分野の牽引車としての役割要請ー

ーあるべき姿を模索・提起しつつ「よりましな制度改革」を積み重ねていく方向でー

### 1) 制度の基本として(案)

- ・利用者の財布状況にかかわらず原則無料ー利用者負担の在り方
- ・利用者の選択権を確保しつつの公的な実施責任ー契約の在り方
- ・利用者の障害やニーズ等にかかわりなくの公平性確保ー給付の在り方
- ・営利非営利、利用者状況にかかわりなく職員の身分保障、安定経営できる基準制度ー補助の在り方
- ・国や地方公共団体の財政状況に左右されない租税財源、負担区分ー財源の在り方
- ・多様な経営主体の参加があっても必要量を確保する整備計画ー公的計画の在り方

### 2) 支援内容の発展として (案)

- ・「施設から地域へ」ではなく、多様な住居における多様な暮らし支援・ネットワーク
- ・「医療から介護」ではなく、医療と介護の区別と相互乗り入れ
- ・年齢による差別の解消
- ・家族支援の制度創設

### 補) 推進会議、専門部会等と制度改革運動

- ・推進会議さらに障害分野だけでは動かない制度改革動向ー制度改定運動が前提
- ・ただし推進会議の意見は政府も無視できない

#### 10.12 改正自立支援法と 11.6 障害者基本法との相違

- ・けれども推進会議を法制化しない、意見を聞かない、時間も保障しない政府動向も明確  
両論併記ではなくまとめた意見にしなければならないーよいまとめになるとは限らないー団体代表による意見交換であり、圧力も重要
- ・中心となった「総合福祉法推進者」も今では改革少数派ー改革方向での連携・連帯という圧力も重要