

JL NEWS

Japan League on Developmental Disabilities

2015
April

NO. 99

SSKP

特集

これからの社会福祉が求められるもの

毎日新聞論説委員

野澤 和弘

報酬改定

来年度からの介護報酬がマイナス2.27%という厳しい改定となった。障害者の場合はプラスマイナス0の決着となったが、職員の処遇改善分を差し引くと実質マイナス改定であることは否めない。

財政当局や経済界は社会保障費の膨張に歯止めを掛けるために着々と外掘を埋めてきたのだ。政府の規制改革会議を舞台に特別養護老人ホームの内部留保が1施設平均で3億円以上あることが取り上げられ、マスコミも「社会福祉法人はもうかっている」との報道が度々見られるようになった。

福祉事業の経営実態調査ではサービスの種類によっては10%を大きく超える収益が上がっていることも指摘された。「中小企業が2~3%程度の収益しかないのに、補助金を使つての福祉事業がこんなに収益を上げているのは問題」と財務省は主張した。

障害者の地域生活を支える事業所は小さなNPOが多い。障害者自立支援法で地域福祉事業が「裁量的経費」から「義務的経費」に変更され、急速に予算も事業所数も増えてきた。実績の乏しい小さなNPOも銀行から融資を受けて事業展開している。ここでマイナ

ス改定となったら、せっかく伸びてきた芽を摘むことになりかねない。

障害者支援の報酬改定では、土壇場で衛藤晟一首相補佐官、田村憲久前厚労相らが「これでは政権はもたない」と首相や官房長官に直談判して説いて回った。経営実態調査にしたところで、サンプル数が少ない上に、わずか1月分の収支差を示したものに過ぎない。企業の経理実務に比べれば簡素でずさんな会計処理を基にした経営実態調査であろう。従来は厚労省が内部で福祉事業所の収益の推移をつかむために作成していた参考資料程度のものを財務省にうまく使われたというのが実情だ。

最後は衛藤、田村両議員らが麻生太郎財務相と直接交渉し「±0」で決着したのだった。

報酬の配分

ただ、総枠の改定率だけではなく、サービスごとの補助金単価を決める「配分」が重要だ。

目を引くのは就労系サービスの整理である。何年も就労実績がないのに高い補助金を得てきた就労移行支援事業、短時間の支援しか行わない就労継続支援A型事業、利用者に低い工賃しか支払っていない就労継続

支援B型事業の単価が引き下げられる。

こうした事業所は就労系サービスから撤退し、生活介護などへの事業転換を余儀なくされるところも出てくるのではないか。

一方、これまで多くの利用者の一般就労を実現し職場での定着率も高い就労移行支援事業所、高い工賃を利用者に支払っている就労継続支援B型事業所には加算が上積みされる。民主党政権下の総合福祉部会が出した「骨格提言」には、賃金補填による就労事業の強化の一方で、デイアクティビティーセンターの創設が謳われたが、今回の報酬改定で（賃金補填は別として）実質的に骨格提言に近い事業の棲み分けが進んでいくように思われる。

また、事業所数（予算割合）の多い生活介護事業は基本単価が減額される。入所施設は生活介護の減額に加えて、障害者の手元に2万円余は残るように特例的に認められてきた「補足給付」が削減される分、単価の引き下げ幅が大きい。その一方で重度障害者を支援するグループホーム、重度訪問介護、重症心身障害者の支援に関わる報酬が引き上げられる。

いずれも入所型施設に手厚かった報酬体系を変更し、地域で暮らす要支援度の重い高齢者や障害者の支援をする事業に補助金を傾斜配分しようという方針を読み取ることができる。欧米では高齢者も障害者も住み慣れた地域で自由に暮らす生活を重視するノーマライゼーションが標準的な考え方となっている。国連障害者権利条約や障害者基本法の打ち出した地域生活への移行を考えると、こうした潮流は今後も変わらないだろう。

「入所施設を希望する障害者や家族は多い」と主張する施設経営者もいる。たしかに高齢化した知的障害者の家族を中心に入所施設の新設を切望する声は強い。しかし、親の安心感と障害者本人の幸せは異なる。ただ親であるからという理由で成人した障害者の意思決定を代行することはできない、というのが国連障害者権利条約12条が定める「法の下での平等」の考え方である。

親にしてみても地域生活に対する安心感や選択肢が

ないから入所施設を求めるのである。親の不安が入所施設を偏重する政策を推し進める原動力となり、そのせいで地域生活を支える福祉資源には財源が十分に回らず、親が地域生活に安心感を抱けない状況を固定するという停滞を招いてきたのだ。しかし、障害者に対する差別や偏見、貧しい地域福祉の資源などが解消されるに従って親の価値観などいくらでも変わっていくであろう。

総合支援法の見直し

障害者総合支援法の「3年後の見直し」の論議が厚労省の設置した有識者によるワーキングチームで始まったが、基本的には障害者本人の意思を中心に権利擁護を図り、地域生活を推進するための施策に関するものばかりだ。移動支援、意思決定支援、成年後見制度の利用促進、障害程度区分とサービス支給のあり方、就労支援、精神障害者の地域移行など論点は多岐にわたる。その中でも重点的に議論しようということでワーキングチームの下に三つの作業部会が設置された。①パーソナルアシスタンス、②障害者の高齢化対策、③コミュニケーション支援、である。

パーソナルアシスタンスはスウェーデンをはじめ先進諸国で導入されており、日本国内でも（厳密に言えば制度の中身は違うが）一部の自治体でパーソナルアシスタンス的なサービスが試行的に実施されている。重度の障害者の地域での自立（独居）生活を実現するため、介助者がマンツーマンで場面を限定せずに長時間の支援をする制度だ。現在も重度訪問介護の対象に行動障害のある知的障害者や精神障害者が加わり、少しずつパーソナルアシスタンスに近い運用が試みられているといってもいい。

仮の話ではあるが、もしもパーソナルアシスタンスが全面的に導入されれば、入所施設の必要性や存在意義は厳しく問われることになるだろう。行動障害のある重度障害者にも24時間マンツーマンで介助者が付けば、地域で単身生活を希望する人は続出するはずだ。スウェーデンでは予算の膨張に歯止めがかからず、制度の見直しが模索されており、まったく無制限に誰も

が長時間の利用を認められるようなものにはならないだろうが、国連障害者権利条約に照らせば地域での個別支援を拡充していく流れは止められないだろう。

高齢化対策も議論の中心は地域における居住の確保である。一般民家を改装した家庭的な住居に少人数で暮らすのが標準的なグループホームであることは変わりがない。しかし、行動障害への対応や医療的ケアが必要なタイプの障害者の場合、街中にある狭い一軒家でひとりの世話人が支援することの難易度の高さや懸念から、医療的機能や緊急時に対応できる体制を持った地域生活拠点としての居住資源が検討されている。規模（定員数）や機能をめぐって議論が整理されているわけではないが、この構想の前提が「高齢になっても地域での暮らしを支える」ということを忘れてはならない。

これからの障害者の役割

長時間のヘルパー利用の拡充を要求する障害者団体や事業所は「国庫負担基準」の見直しを主張する。財政負担能力に限界のある自治体に代わって国が責任を持って財源を確保せよというのだ。しかし、現在は国の借金も1000兆円を超えており、国の財政負担能力についても考慮しないといけないう状況を迎えている。

少子高齢化と地方の衰退などを見れば、社会を支える側が急速に細まっていることがわかれよう。障害者福祉に投じられる予算のGDP比が諸外国に比べてまだまだ見劣りするとはいえ、無条件に予算増を求めることも難しくなった。しかし、障害者福祉に投じられる公費が障害者のためだけではなく、地域社会を支える資源を生み出したり、他分野のサービス向上やイノベーションにも好影響を与えることを示せたらどうだろう。これまでのように、障害者を福祉や給付の「受給者」という立場から、地域社会を支える立場への転換が各地で見られるようになった。

人口流出と高齢化で衰退している地方は多いが、そういう地方ほど障害者支援のユニークな実践が見られる。古い白壁の倉庫や文化遺産である明治時代の銀行を改装して障害者が働くレストランにし、廃校となっ

た小学校を障害者の美術活動や展示の場として活用する事業所がある。

耕作放棄地や遊休田畑を障害者の就労や活動の場として再利用している例も多い。地場産業である干物業が盛んだった地域では地元の障害者支援のNPOが使われなくなった機械や倉庫を借りて生産活動を継承している。養豚農家と提携して豚肉加工やレストランを営んでいる例もある。都内の高級食材を扱う店舗との取引も増えてきた。

2040年には全国で800を超える自治体が消滅する恐れがあると、民間シンクタンクの日本創生会議が昨年発表した。これだけ都市部への人口集中が進んだのはこの数十年のことである。江戸時代の前から日本は南北3000キロに及ぶ多様性に満ちた広い国土で、それぞれの地域の特性にあった産業や文化を蓄積してきた。働き手の若い世代が都市部に移っていった後も、田畑や建物などのハードの資源、特産品や地場産業の技術や知識を持った高齢者はいる。そうした地域ならではの資源を障害者が活用して町おこしや地場産業の継承をしているのだ。

若い障害者が田畑を耕して米や野菜を作り、それを加工し、買い物に行けなくなった高齢者の自宅へ配達する。そんな仕事をしている事業所もある。降雪量の多い街では、若い障害者が高齢者の自宅の雪下ろしをしている例もある。大きなビジネスにはならなくても、その地域で暮らし続ける高齢者には切実なサービスだ。それをその地域で暮らしている障害者が担っているのである。

障害者のアイデンティティーを転換し、障害者福祉のコンセプトを進化させる。これからの障害者福祉が目指すべき道の一つはそういうところにあるように思う。そのためには、支援者や事業の経営者がまず変わらねばならない。