

障害者総合支援法等改正案の議論と今後の課題

一 障害者総合支援法施行後3年の見直し 一

厚生労働委員会調査室 浜田 勇

1. はじめに

近年、我が国では、「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」という。）を批准するに当たり¹、「障害者基本法」の改正、「障害者の雇用の促進等に関する法律」（以下「障害者雇用促進法」という。）の改正、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下「障害者差別解消法」という。）の制定等、種々障害者に関する法制度の見直しが行われてきた。

平成24年6月に成立した「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」（平成24年6月27日法律第51号。以下「平成24年整備法」という。）もその一つであり、「障害者自立支援法」の題名を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下「障害者総合支援法」という。）とし、障害者が基本的人権を享有する個人として尊重されることを法律の目的や基本理念に盛り込む等の改正が行われた。平成24年整備法は平成25年4月1日から施行されたが²、その附則（以下「平成24年整備法附則」という。）第3条に施行後3年を目途とした検討規定が設けられ、多くの検討項目が列記された³。平成28年3月1日、第190回国会（常会）に提出された「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律及び児童福祉法の一部を改正する法律案」（以下「障害者総合支援法等改正案」という。）は、その検討規定に沿った議論を受けたものである。

本稿では、障害者総合支援法等改正案が提出され成立に至った経緯を時系列に沿って概説した後、国会における主な議論及び附帯決議を紹介することにより、課題を整理することとしたい。

¹ 障害者権利条約は、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定める条約であり、平成18年12月に国連総会で採択された。我が国は国内法の整備を経て、平成26年1月20日に障害者権利条約の批准書を国連に寄託し、同年2月19日に我が国について発効した。

² 一部、公布の日施行の規定及び平成26年4月1日施行の規定がある。

³ 平成24年整備法附則第3条に掲げられた検討項目は、①常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方、②障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方、③障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方、④手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方、⑤精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方である。

2. 障害者総合支援法等改正案成立までの経緯

(1) 障害者総合支援法制定の経緯

障害福祉サービスは、平成 15 年に、行政機関の判断によってサービスを給付すべき対象者や入所先を決定する措置制度から、利用者が主体的にサービスを選択し契約する支援費制度へと転換が図られた。これを機に、ホームヘルプサービスを始めとする居宅サービスの利用者が大幅に増大したが、国の経費は裁量的経費であり、サービスの増大に伴う財源の裏付けが課題となった。また、市町村が支援費の支給決定を行う際の全国共通の客観的基準がないことや地域によりサービス提供事業者が異なること等によりサービスに地域格差が生じたこと、精神障害者に対するサービスが支援費制度の対象外であったこと等も課題となった。

これらの課題解決のため、支援費制度に代わり、平成 17 年 10 月に障害者自立支援法が制定され、翌 18 年 4 月から順次施行となった。障害者自立支援法によって、精神障害者も同法の対象に加えられ、身体障害、知的障害、精神障害の 3 障害共通のサービスが一元的に提供されるようになり、地域生活支援、就労支援のための事業、重度障害者を対象としたサービス等が創設された。また、支援の必要度に関する客観的な尺度として障害程度区分を導入するなど、支給決定の透明化、明確化が図られた。一方、障害福祉サービスに係る費用は、国が 2 分の 1 を義務的に負担することとなり、サービスの利用者には原則として定率 1 割の負担を求める応益負担が導入された。

しかし、サービス利用決定の基準が障害者の生活の実情に見合っていないこと、報酬の日額払い方式の導入が事業所に減収等の影響をもたらすこと等、障害者自立支援法には制定当初から多くの問題点が指摘された。特に、応益負担による利用者負担の導入は、障害者等に新たな負担を強いること、障害が重篤な者ほど負担が重くなること等から厳しい批判にさらされた。政府は、利用者の負担軽減や事業者の経営基盤強化等の措置として、障害者自立支援法円滑施行特別対策等の施策を講じたが、平成 20 年 10 月 31 日には、障害者自立支援法が憲法の生存権や幸福追求権に抵触するとして、全国で一斉に提訴されるに至り、その後の追加提訴も含め、原告数は 14 地裁 71 名となった。

平成 21 年 12 月 8 日、本部長である内閣総理大臣の下、全ての国務大臣を構成員とする「障がい者制度改革推進本部」が内閣に設置され、その下には、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障害者及びその家族が構成員の半数を占める「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」という。）が設置された。

一方、厚生労働省は、障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と訴訟問題の解決に向けた協議を開始し、平成 22 年 1 月 7 日、同原告団・弁護団との間で基本合意を締結した。基本合意には、速やかな応益負担制度の廃止、遅くとも平成 25 年 8 月までの障害者自立支援法の廃止及び新たな総合的福祉法制の実施等が盛り込まれた。

また、推進会議においては、平成 22 年 1 月 12 日から、障害者権利条約の批准と国内法の整備、障害者基本法の抜本的改正、障害者差別禁止法制の制定、障害者総合福祉法（仮称）の制定等の議論が開始され、このうち、障害者自立支援法廃止に伴う障害者総合福祉法制定の議論に当たっては、内容が多岐にわたることから推進会議の下に設置された総合

福祉部会において検討がなされた。

その間、国会においては、「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律案」、いわゆる、つなぎ法案が衆議院厚生労働委員会において起草され、平成 22 年 12 月 3 日に成立した⁴。

総合福祉部会では、基本合意や障害者権利条約の内容を踏まえ、平成 23 年 8 月 30 日、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」(以下「骨格提言」という。)が取りまとめられた⁵。その後、骨格提言等を受けて、障害者自立支援法に代わる新たな法制度の検討が進められ、平成 24 年 3 月 13 日、平成 24 年整備法案が第 180 回国会(常会)に提出された。

平成 24 年整備法案の内容は、障害者自立支援法の題名を障害者総合支援法に改め、法律の目的を変更し基本理念を創設するとともに、障害者総合支援法及び児童福祉法における障害者等の範囲に新たに難病等を追加し、共同生活介護(ケアホーム)のグループホームへの一元化、重度訪問介護の対象拡大、地域生活支援事業の追加といった障害者に対する支援の見直し等を行うものであった。

平成 24 年整備法案の議論においては、障害者総合支援法が障害者自立支援法の内容と大きな変更がないのではないかと、骨格提言の内容が十分に盛り込まれていないのではないかと等の意見もあったが、厚生労働省は、既につなぎ法によって応益負担が廃止されていること、法律の題名、目的が変更され、基本理念が創設されること等から、障害者自立支援法の実質的な廃止であると見做し、また、骨格提言については、すぐに対応可能な項目は法律に盛り込んだが、検討に時間が必要な項目は障害者総合支援法の施行後 3 年を目途に見直しを行うとの見解を示した⁶。同法律案は、衆議院において、市町村及び都道府県が障害福祉計画に定める事項に障害福祉サービス等の提供体制の確保に係る目標に関する事項等を追加すること、障害程度区分を障害支援区分に改めること等を内容とした修正がなされ、参議院における審査を経て同年 6 月 20 日に成立した。

平成 24 年整備法附則第 3 条には、法施行後 3 年を目途とした検討事項としての課題が掲げられており、これらの検討に当たっては、障害者等及びその家族その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとされた。

⁴ つなぎ法には、応益負担の利用者負担を応能負担に改めること、発達障害者を障害者に含めること、相談支援を充実させること等が明示された。また、地域における自立した生活支援を充実させるため、共同生活援助(グループホーム)等の利用時の助成や、重度視覚障害者の移動を支援するサービスが創設された。さらに、つなぎ法の中では児童福祉法も改正され、これまで障害種別に分かれていた障害児施設について、障害種別を超えた利用ができるよう一元化するとともに、通所による支援の実施主体を市町村とし、放課後等デイサービスについては 20 歳に達するまで利用できるような特例を設けるなどの障害児支援策が強化された。

⁵ 骨格提言では、障害者総合福祉法の 6 つのポイントとして、①障害のない市民との平等と公平、②谷間や空白の解消、③格差の是正、④放置できない社会問題の解決、⑤本人のニーズにあった支援サービス、⑥安定した予算の確保を挙げ、障害者総合福祉法の骨格等が示されている。

⁶ 第 180 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 11 号 2、5、9、11 頁(平 24.4.18)、第 180 回国会参議院厚生労働委員会議録第 8 号 21、30、34、38 頁(平 24.6.19)

（２）障害者総合支援法等改正案提出及び成立の経緯

障害者総合支援法施行後３年の検討に先立ち、厚生労働省の「障害児支援の在り方に関する検討会」は、平成 26 年 1 月から今後の障害児支援の在り方について検討を開始した。同年 7 月、同検討会は、平成 24 年 4 月に施行された改正児童福祉法等による障害児支援の体系の再編・一元化後の施行状況や子ども・子育て支援法の施行等を踏まえ、報告書「今後の障害児支援の在り方について～『発達支援』が必要な子どもの支援はどうあるべきか～」を取りまとめた。

また、厚生労働省は、平成 26 年 12 月、障害福祉サービスの実態を把握した上でその在り方等について検討するための論点整理を行うため、「障害福祉サービスの在り方等に関する論点整理のためのワーキンググループ」（以下「ワーキンググループ」という。）を設置した。ワーキンググループは、平成 27 年 4 月、平成 24 年整備法附則第 3 条に掲げられた検討事項に障害児支援等を加え、障害福祉サービスの在り方等について 10 項目の論点を取りまとめた⁷。この論点整理を受けて、厚生労働省社会保障審議会障害者部会は同月から本格的な議論を開始し、計 45 団体からのヒアリング等を行った上で、同年 12 月 14 日、報告書「障害者総合支援法施行 3 年後の見直しについて」（以下「障害者部会報告書」という。）を取りまとめた。障害者部会報告書においては、関係法律の改正や平成 30 年度に予定されている障害福祉サービスの次期報酬改定等に向けて、具体的な改正内容について検討を進め、財源を確保しつつその実現を図るべきとされ、ワーキンググループによる 10 項目の各論点について現状・課題及び今後の取組が整理された。

これらの報告書等を受け、政府は、平成 28 年 3 月 1 日、障害者総合支援法等改正案を閣議決定し、第 190 回国会（常会）に提出した。同改正案の主な内容は、生活や就労に対するサービスの創設等を始めとした、障害者が自らの望む地域生活を営むための支援の充実、高齢障害者による介護保険サービスの円滑な利用の促進、障害児支援のニーズの多様化にきめ細かく対応するための支援の拡充等を図るとともに、都道府県がサービス事業所の事業内容等の情報を公表する等、サービスの質の確保・向上のための環境整備を行うものである。

障害者総合支援法等改正案は衆議院本会議で趣旨説明及び質疑がなされ、また、衆参の厚生労働委員会においては対政府質疑に加え、参考人質疑が行われた。同改正案は衆参の厚生労働委員会、本会議とも多数をもって可決され、平成 28 年 5 月 25 日に成立した（平成 28 年 6 月 3 日法律第 65 号）。なお、衆参の厚生労働委員会において、附帯決議がそれぞれ全会一致をもって付されている（表参照）。

⁷ ワーキンググループの論点は、①常時介護を要する障害者等に対する支援について、②障害者等の移動の支援について、③障害者の就労支援について、④障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方について、⑤障害者の意思決定支援・成年後見制度の利用促進の在り方について、⑥手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方について、⑦精神障害者に対する支援の在り方について、⑧高齢の障害者に対する支援の在り方について、⑨障害児支援について、⑩その他の障害福祉サービスの在り方等についての 10 項目である。

表 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律及び児童福祉法の一部を改正する法律案に対する附帯決議項目

衆議院厚生労働委員会(平成28年5月11日)		参議院厚生労働委員会(平成28年5月24日)	
1	障害者の介護保険サービス利用に伴う利用者負担の軽減措置については、その施行状況を踏まえつつ、その在り方について必要な見直しを検討すること。また、軽減措置の実施に当たっては、一時払いへの対応が困難な低所得者への配慮措置を検討すること。	1	障害者の介護保険サービス利用に伴う利用者負担の軽減措置については、その施行状況を踏まえつつ、障害者が制度の谷間に落ちないために、その在り方について必要な見直しを検討するとともに、軽減措置の実施に当たっては、一時払いへの対応が困難な低所得者への配慮措置を講ずること。また、障害福祉制度と介護保険制度の趣旨を尊重し、障害者が高齢になってもニーズに即した必要なサービスを円滑に受けられることが重要との観点から、介護保険優先原則の在り方については、障害者の介護保険サービス利用の実態を踏まえつつ、引き続き検討すること。
2	障害福祉制度と介護保険制度の趣旨を尊重し、障害者が高齢になってもニーズに即した必要なサービスを円滑に受けられることが重要との観点から、介護保険優先原則の在り方については、障害者の介護保険サービス利用の実態を踏まえつつ、引き続き検討を行うこと。	2	入院中における医療機関での重度訪問介護については、制度の施行状況を踏まえ、個々の障害者の支援のニーズにも配慮しつつ、対象者の拡大等も含め、その利用の在り方について検討すること。また、障害者が入院中に安心して適切な医療を受けることができるよう、看護補助者の配置の充実等、病院におけるケアの充実に向けた方策を検討すること。
3	入院中における医療機関での重度訪問介護については、制度の施行状況を踏まえ、個々の障害者の支援のニーズにも配慮しつつ、その利用の在り方について検討すること。また、障害者が入院中に安心して適切な医療を受けることができるよう、看護補助者の配置の充実等、病院におけるケアの充実に向けた方策を検討すること。	3	自立生活援助については、親元等からの一人暮らしを含む、一人暮らしを希望する障害者が個別の必要性に応じて利用できるようにするとともに、関係機関との緊密な連携の下、他の支援策とのつながりなど個々の障害者の特性に応じた適時適切な支援が行われるような仕組みとすること。
4	自立生活援助については、親元等からの一人暮らしを含む、一人暮らしを希望する障害者が個別の必要性に応じて利用できるようにするとともに、関係機関との緊密な連携の下、他の支援策とのつながりなど個々の障害者の特性に応じた適時適切な支援が行われるような仕組みとすること。	4	障害者が自立した生活を実現することができるよう、就労移行支援や就労継続支援について、適切なジョブマッチングを図るための仕組みを講じ、一般就労への移行促進、退職から再就職に向けた支援、工賃及び賃金の引上げに向けた取組をより一層促進すること。また、就労定着支援の実施に当たっては、労働施策との連携を十分に図るとともに、事業所や家族との連絡調整等を緊密に行いつつ、個々の障害者の実態に即した適切な支援が実施されるよう指導を徹底すること。
5	障害者が自立した生活を実現することができるよう、就労移行支援や就労継続支援について、一般就労への移行促進や工賃・賃金の引上げに向けた取組をより一層促進すること。また、就労定着支援の実施に当たっては、労働施策との連携を十分に図るとともに、事業所や家族との連絡調整等を緊密に行いつつ、個々の障害者の実態に即した適切な支援が実施されるよう指導を徹底すること。	5	障害者の雇用継続・職場定着において、関係機関を利用したり、協力を求めたりしたことのある事業所の割合を高めるよう、事業所を含めた関係機関同士の連携をより図るための施策について、障害者を中心とした視点から検討を加えること。
		6	障害者が事業所において欠くべからざる存在となることが期待されており、そのために重要な役割を担っているジョブコーチや障害者職業生活相談員の質の向上が求められることから、より専門性の高い人材の養成・研修について検討すること。
		7	障害者が持つ障害の程度は個人によって異なるため、就労を支援する上では主治医や産業医等の産業保健スタッフの役割が重要であることに鑑み、障害者の主治医及び産業保健スタッフに対する障害者雇用に関する研修について必要な検討を行うこと。
6	通勤・通学を含む移動支援については、障害者等の社会参加の促進や地域での自立した生活を支える上で重要であるとの認識の下、教育施策や労働施策との連携を進めるとともに、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の施行状況等を勘案しつつ、モデル事業を実施するなど利用者のニーズに応じたきめ細かな支援の充実策を検討し、必要な措置を講ずること。	8	通勤・通学を含む移動支援については、障害者等の社会参加の促進や地域での自立した生活を支える上で重要であるとの認識の下、教育施策や労働施策と連携するとともに、個別給付化を含め検討すること。あわせて、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の施行状況等を勘案しつつ、モデル事業を実施するなど利用者のニーズに応じたきめ細かな支援の充実策を検討し、必要な措置を講ずること。

7	障害支援区分の認定を含めた支給決定については、支援を必要とする障害者本人の意向を尊重することが重要との観点から、利用者の意向や状況等をより適切に反映するための支給決定の在り方について、引き続き検討を行い、必要な措置を講ずること。あわせて、障害支援区分の課題を把握した上で必要な改善策を早急に講ずること。	9	障害支援区分の認定を含めた支給決定については、支援を必要とする障害者本人の意向を尊重することが重要との観点から、利用者の意向や状況等をより適切に反映するための支給決定の在り方について、引き続き検討を行い、必要な措置を講ずること。あわせて、障害支援区分の課題を把握した上で必要な改善策を早急に講ずること。
8	障害者の意思決定の選択に必要な情報へのアクセスや選択内容の伝達が適切になされるよう、意思決定に必要な支援の在り方について、引き続き検討を行い、必要な措置を講ずること。また、「親亡き後」への備えを含め、成年後見制度の適切な利用を促進するための取組を推進すること。	10	障害者の意思決定の選択に必要な情報へのアクセスや選択内容の伝達が適切になされるよう、意思決定に必要な支援の在り方について、引き続き検討し、必要な措置を講ずること。また、「親亡き後」への備えを含め、成年後見制度の適切な利用を促進するための取組を推進すること。
9	精神障害者の地域移行や地域定着の推進に向けて、医療保護入院の在り方、地域移行を促進するための措置の在り方、退院等に関する精神障害者の意思決定、意思表示支援の在り方等について早急に検討を行い、必要な措置を講ずること。また、相談支援、アウトリーチ支援、ピアサポートの活用等の取組をより一層推進すること。	11	精神障害者の地域移行や地域定着の推進に向けて、医療保護入院の在り方、地域移行を促進するための措置の在り方、退院等に関する精神障害者の意思決定、意思表示支援の在り方等について早急に検討し、必要な措置を講ずること。また、相談支援、アウトリーチ支援、ピアサポートの活用等の取組をより一層推進すること。
		12	障害児福祉計画の策定に当たっては、保育所、幼稚園等における障害児の受入れ状況や障害福祉計画との整合性に留意しつつ十分な量を確保するとともに、質の向上も含めた総合的な支援が計画的に行われるよう配慮すること。
		13	障害者等の家族を支援するため、専門家等による相談・助言体制の拡充及びレスパイトケア等の支援策の充実を図ること。また、障害児のきょうだい等が孤立することのないよう、心のケアも含めた支援策の充実を図ること。
10	「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」の対象疾病については、指定難病に関する検討状況を踏まえつつ、障害福祉サービスを真に必要な者が十分なサービスを受けることができるよう、引き続き、必要な見直しを検討すること。	14	「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」の対象疾病については、医学や医療の進歩、指定難病に関する検討状況等を踏まえ、更なる拡充を図るなど、障害福祉サービスを必要とする者が十分なサービスを受けることができるよう、引き続き、必要な措置を講ずること。
		15	平成30年度に予定されている障害福祉サービス等報酬改定に当たっては、安定財源を確保しつつ障害福祉従事者の賃金を含めた処遇改善、キャリアパスの確立、労働環境改善、人材の参入及び定着、専門性向上等による人材の質の確保等に十分に配慮して検討すること。
		16	災害発生時において障害者等が安全にかつ安心して避難することができるよう、個々の障害の特性に対応した福祉避難所の拡充及び専門的知識を有する人材の確保、養成を図ること。また、福祉避難所が十分に機能するよう、福祉避難所の周知に努めるとともに、日常からの避難訓練の実施、避難することが困難な障害者等の把握及びその支援方法等について早急に検討すること。さらに、障害者が一般避難所を利用できるよう施設の整備等に努めるとともに、災害で入院した重度障害者等へのヘルパーの付添い、災害時に閉所を余儀なくされた障害福祉事業所に対する支援などの緊急措置を、関係法令にあらかじめ明記することを検討すること。
		17	施行後3年の見直しの議論に当たっては、障害者の権利に関する条約の理念に基づき、障害種別を踏まえた当事者の参画を十分に確保すること。また、同条約に基づき、障害者が障害のない者と平等に地域社会で生活する権利を有することを前提としつつ、社会的入院等を解消し、地域移行を促進するためのプログラムを策定し、その計画的な推進のための施策を講ずること。

(出所) 衆議院厚生労働委員会附帯決議、参議院厚生労働委員会附帯決議より筆者作成

3. 国会における主な議論

(1) 障害者総合支援法等改正案に対する評価及び骨格提言等との関係

国会における議論の中では、障害者総合支援法が制定されたこれまでの経緯等を踏まえ、障害者総合支援法等改正案の評価、特に基本合意や骨格提言の反映状況とその妥当性等について多く取り上げられた。

参考人の意見陳述においては、障害者総合支援法等改正案によって自立生活援助や入院中の医療機関における重度訪問介護が導入されること等から障害者施策が前進するとして同改正案を評価できるとする旨の意見が挙げられる一方⁸、骨格提言が障害者福祉制度を障害者権利条約に合うように抜本的に見直すモデルチェンジの提案であったのに対して、現行の障害者総合支援法も同改正案もマイナーチェンジを行うレベルに過ぎず効果がほとんどないとする旨の意見も挙げられ⁹、見解が分かれた。

厚生労働省は、基本合意及び骨格提言は障害者等当事者の思いが込められたもので、その意義は現在も失われていないとした。また、骨格提言に盛り込まれた各事項の内容も踏まえつつ、制度改正や報酬改定等を通じてこれまで段階的に必要な対応を進めてきたところであるとし、今後とも障害者総合支援法等改正法の施行状況等を踏まえつつ、当事者、関係団体の意見を丁寧に酌み取り障害福祉制度について不断の検討を行うとした¹⁰。

(2) 重度訪問介護の訪問先の拡大

重度訪問介護は居宅におけるサービスであるため、障害者が医療機関に入院する場合、これまでの利用を通じて状態等を熟知したヘルパーを利用できなくなることから、体位交換等の特殊な介護が必要な者や行動上著しい困難を有する者は、以前と同様の方法によるサービスが受けられずに苦痛や不安等を訴えるという事例が生じていた。

障害者総合支援法等改正案においては、入院中の医療機関における重度訪問介護の利用を可能とすることが盛り込まれたことから、参考人の意見陳述においては、患者は一日も早い施行を望んでいるとして改正を歓迎しつつも、対象者が障害支援区分6に限定される予定であることから対象者の拡大等を要望する旨の意見が挙げられた¹¹。

質疑においても、対象者を一律に障害支援区分6の者に限定することの妥当性について

⁸ NPO法人全国地域生活支援ネットワーク代表理事及び社会福祉法人ゆうゆう理事長の大原裕介参考人の見解。第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号3頁(平28.5.10)。

⁹ 日本社会事業大学特任教授の佐藤久夫参考人の見解。佐藤参考人は、骨格提言を作成した当時の推進会議の総合福祉部会長であった立場から、骨格提言中にある60項目の施策が障害者総合支援法にどの程度取り入れられているかを分析したところ、全く骨格提言の内容に触れていない項目がこれまで38項目あり、同改正案による改正においても一つ減らすだけである等と指摘した。第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号7頁(平28.5.10)。また、弁護士で障害者自立支援法違憲訴訟全国弁護士事務局長の藤岡毅参考人は、同改正案が基本合意を履行したものは到底言えないとの見解を示した。第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号3頁(平28.5.23)。

¹⁰ 第190回国会衆議院本会議録第25号7、9頁(平28.4.19)、第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号20、35頁(平28.5.11)、第190回国会参議院厚生労働委員会議録第22号2、5、11、19、28頁(平28.5.24)

¹¹ 一般社団法人日本ALS協会常務理事の金澤公明参考人の見解。第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号4頁(平28.5.10)。また、同協会副会長でALS(筋萎縮性側索硬化症)患者の岡部宏生参考人も金澤参考人と同様の見解を示した。第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号7頁(平28.5.23)。

取り上げられたが、厚生労働省は、まずは最重度の障害支援区分6の者を対象とすることとし、その利用状況を注視しながら不断の見直しを行っていく旨、答弁した¹²。

衆参の附帯決議においては、入院中の重度訪問介護について、制度の施行状況を踏まえ、個々の障害者の支援のニーズにも配慮しつつ利用の在り方について検討すること等とされ、特に参議院では対象者の拡大等も含めた検討をするよう求められた¹³。

(3) 自立生活援助事業の創設

一人暮らしを希望する障害者の中には、知的障害や精神障害により、理解力、生活力等が十分でないために一人暮らしが困難な者もいる。障害者総合支援法等改正案には、障害者支援施設やグループホームを利用していた知的障害者や精神障害者が一人暮らしへの移行を希望する場合、一定の期間にわたり、定期的な巡回訪問や随時通報を受け、必要な助言や医療機関等との連絡調整を行う、自立生活援助事業の創設が盛り込まれた。

質疑においては、自立生活援助事業の担い手確保策について取り上げられ、厚生労働省は、自立生活援助が適切に提供できるよう事業者の指定基準、報酬の仕組みを具体的に定めていくとともに、サービスの内容について自立生活援助を担っていくことが考えられる類型の事業者に周知したいと答弁した¹⁴。また、自立生活援助事業の対象者が障害者支援施設、グループホーム等を利用している者に限定されていることから、新たに親元から一人暮らしをする者、家族が亡くなって一人暮らしとなる者等にも対象を拡大する必要性について問われ、厚生労働省は、施行時まで具体的に検討する旨、答弁した¹⁵。

衆参の附帯決議では、自立生活援助について、親元等からの一人暮らしを含む、一人暮らしを希望する障害者が個別の必要性に応じて利用できるようにするとともに、関係機関との緊密な連携の下、他の支援策とのつながりなど個々の障害者の特性に応じた適時適切な支援が行われる仕組みとすることが求められ、特に参議院では既に一人暮らしをしている障害者も対象にすることの検討も求められた¹⁶。

このほか、障害者の地域移行の受皿となるグループホームに関する議論もなされた。

参考人の意見陳述においては、障害者部会報告書にグループホームの利用要件について障害者の状態とニーズを踏まえて必要な者にサービスが行き渡るよう利用対象者を見直すべきとあるが、グループホームを始めとした障害者の住まいが依然として不足しているのでその整備を同時進行で促進するよう要望する旨の意見¹⁷、グループホームをより重度障害者に対応したものとすることであれば、軽度障害者が単身生活をする事となり、適切な支援が講じられなければ当事者に不安が生じる旨の意見等が挙げられた¹⁸。

また、質疑においては、グループホームでの生活を望む障害者がグループホームの定員

¹² 第190回国会参議院厚生労働委員会会議録第22号7、22頁(平28.5.24)

¹³ 衆議院附帯決議項目3及び参議院附帯決議項目2(表参照)

¹⁴ 第190回国会参議院厚生労働委員会会議録第22号18頁(平28.5.24)

¹⁵ 第190回国会衆議院厚生労働委員会会議録第16号10頁(平28.5.11)

¹⁶ 衆議院附帯決議項目4及び参議院附帯決議項目3(表参照)。

¹⁷ 社会福祉法人全国社会福祉協議会全国社会就労センター協議会会長の阿由葉寛参考人の見解。第190回国会参議院厚生労働委員会会議録第21号3頁(平28.5.23)。

¹⁸ 三鷹市長の清原慶子参考人の見解。第190回国会参議院厚生労働委員会会議録第21号5頁(平28.5.23)。

不足のため本人の意思に反して退所を迫られることがないかとの懸念が示されたが、厚生労働省は、障害者の状態やニーズを踏まえ、必要な者が適切に利用できるよう、また、現在入居している者に配慮しつつ、次期障害福祉サービス等報酬改定に向け、グループホームの利用者を検討する旨、答弁した¹⁹。

（４）就労定着支援事業の創設

障害者総合支援法等改正案には、就労移行支援事業等を利用して一般就労へ移行した障害者が、就労に伴う環境変化により生活リズムや体調を崩す等の生活面の課題に対応するため、企業、関係機関、家族等との連絡調整等の支援を一定期間にわたり行うことで就労定着を図る、就労定着支援事業の創設が盛り込まれた。

参考人の意見陳述においては、障害者総合支援法等改正案による就労支援を評価した上で、障害者の活躍を推進するための更なる法整備を要望する旨の意見²⁰、既存の就労移行支援事業から就労定着支援を切り離すことで双方の支援強化につながるとして歓迎する一方で、定着支援のノウハウが十分でない事業所が参入した場合の適切な支援の在り方や福祉的就労が望ましい障害者に対する支援の在り方については運用上の課題であるとする旨の意見²¹、事業の実施主体が増加する中で、機関同士の連絡調整の在り方、事業従事者の専門性を明確にした人材育成が課題であるとする旨の意見²²等が挙げられた。

質疑においては、就労移行支援事業等を利用せずに学校卒業後等に一般就労した者も対象にする必要性について取り上げられ、厚生労働省は、地域ごとに設置される障害者就業・生活支援センターにおける相談支援や助言、職場に専門スタッフが出向き障害者に個別に助言指導を実施するジョブコーチ支援により、支援していく旨、答弁した²³。また、障害者総合支援法等改正案では都道府県における障害福祉サービス等の情報公表制度を創設することとしているが、事業所における具体的な訓練内容や就労定着率についても数字を公表する必要性について取り上げられ、厚生労働省は、情報の公表は極めて重要であり、障害者がアクセスしやすいような公表方法も含めて検討していく旨、答弁した²⁴。

衆参の附帯決議では、就労定着支援の実施に当たり、労働施策との連携、個々の障害者の実態に即した適切な支援実施のための指導の徹底等が求められ、更に参議院では適切なジョブマッチングを図るための仕組みの構築、ジョブコーチや障害者職業生活相談員等の質の向上、障害者の主治医及び産業保健スタッフに対する障害者雇用に関する研修の検討

¹⁹ 第 190 回国会衆議院本会議録第 25 号 9 頁（平 28. 4. 19）、第 190 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 16 号 6 頁（平 28. 5. 11）

²⁰ 社会福祉法人プロップ・ステーション理事長及び財政制度等審議会委員の竹中ナミ参考人の見解。竹中参考人は、障害者の呼称について、様々なことができる可能性の方に着目した「チャレンジド」を使用した上で、働くことは単に情緒の問題ではなく人間が誇らしく生きるために必要な行為であり、チャレンジドの力を発揮させる法律が必要とし、就労において情報通信技術を活用することの有効性等について見解を述べた。第 190 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 15 号 5、6 頁（平 28. 5. 10）。

²¹ 前掲注 17 の阿由葉参考人の見解。第 190 回国会参議院厚生労働委員会議録第 21 号 2、3 頁（平 28. 5. 23）。

²² 前掲注 18 の清原参考人の見解。第 190 回国会参議院厚生労働委員会議録第 21 号 5 頁（平 28. 5. 23）。

²³ 第 190 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 16 号 11 頁（平 28. 5. 11）

²⁴ 第 190 回国会参議院厚生労働委員会議録第 22 号 4 頁（平 28. 5. 24）

等についても求められた²⁵。

(5) 高齢障害者の介護保険サービスの利用者負担軽減

障害者総合支援法第7条には、障害者自立支援法から引き継がれた規定として、障害福祉サービスに相当するサービスについて、介護保険法など他の法令等に基づく給付が受けられる場合はその給付が優先される併給調整が定められている。一方、当該規定により、これまで障害福祉サービスを利用してきた障害者が65歳になる等により介護保険サービスを受ける対象に移行することで新たに原則1割の利用者負担が生じる等の課題が生じていた²⁶。このため、障害者総合支援法等改正案では、65歳に至るまで相当の長期間にわたり障害福祉サービスを利用して一定の高齢障害者に対し、介護保険サービスの利用者負担が軽減されるよう、障害福祉制度により利用者負担を償還することで軽減する仕組みを設けることとした。

参考人の意見陳述においては、介護保険の利用者負担軽減策導入を歓迎する旨の意見²⁷、利用者負担軽減対象者の具体的な要件緩和を求める旨の意見²⁸、関係者に増加する労務コスト等について対応を求める旨の意見²⁹、将来的に障害福祉サービスと介護保険制度の統合若しくは統一的な運用の検討を求める旨の意見³⁰、介護保険優先原則が維持されることは問題であるとする旨の意見等³¹、様々な意見が述べられた。

質疑においては、介護保険優先原則の合理性及び妥当性について取り上げられ、厚生労働省は、現在の社会保障制度は保険優先の考え方が基本であり、現行の介護保険優先原則は一定の合理性があるため、見直すのではなくその下で生じている課題にこそ対応すべきである旨、答弁した³²。また、利用者負担の軽減策が、対象者を65歳に至るまで相当の長

²⁵ 衆議院附帯決議項目5及び参議院附帯決議項目4～7（表参照）

²⁶ 厚生労働省によれば、平成27年12月現在、障害福祉サービス利用者のうち市町村民税非課税世帯である低所得者が全体の80.0%、生活保護が全体の13.4%を占めており、計93.4%が無料でサービスを利用している。

²⁷ 前掲注8の大原参考人は、障害者の生活実態が変わらないまま高齢者になったために負担が生じることは、障害者の生活に大きく影響しかねないとした。また、障害福祉サービスを利用してこなかった者や一般高齢者とのバランスを考慮する必要があることから、まずは長く障害福祉サービスを利用してきた低所得の高齢障害者を対象とすることが適当とした。第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号3頁（平28.5.10）。

²⁸ 前掲注11の金澤参考人及び岡部参考人は、若年発症のALS患者が40歳まで障害福祉サービスを利用している場合も、40歳から介護保険制度優先により自己負担が発生すること等から、障害者総合支援法等改正案の負担軽減措置が受けられない者への対応策等を講ずるよう求めた。第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号4頁（平28.5.10）及び第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号7頁（平28.5.23）。

²⁹ 前掲注18の清原参考人は、利用者負担について本人には支払負担、自治体には償還払いの事務、事業所には支払種別の増加による事務が発生するため、労務コストの増大について障害者総合支援法等改正法施行までの具体的な配慮ある取組を求めた。第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号5頁（平28.5.23）。

³⁰ 埼玉県立大学名誉教授の佐藤進参考人は、社会保険方式による障害者福祉の在り方が妥当とした上で、障害者福祉制度と介護保険制度の統合等による新たな制度作りに取り組みなければ、制度間の整合性が保たれず制度全体への国民的信頼を失いかねないとし、障害者総合支援法等改正案では十分な議論に至らなかったが今後の議論に期待するとした。第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号2頁（平28.5.23）。

³¹ 前掲注9の藤岡参考人は、介護保険の利用を強要するのではなく、障害特性に応じて障害福祉と介護保険を選択する制度を採用するよう求めた。また、基本合意は「介護保険制度との統合を前提とはせず」としており、基本合意の方向性の確認を求めるとともに、障害福祉が目的の違う介護保険と統合、接合することは無理があるとした。第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号4頁（平28.5.23）。

³² 第190回国会参議院厚生労働委員会議録第22号9頁（平28.5.24）

期間にわたり障害福祉サービスを利用して一定の高齢障害者に限定していることの妥当性について問われ、厚生労働省は、一般高齢者との公平性、バランスに鑑みれば全ての障害者を対象とすることは適当ではないため、介護保険サービスの利用者負担の発生の影響が大きい5年以上サービスを利用している重度障害者を対象とすることを考えている旨、答弁した³³。さらに、負担軽減の仕組みが償還払いであることから一時払いができない低所得者への配慮について求められ、厚生労働省は、施行に向けて必要な検討を行う旨、答弁した³⁴。

衆参の附帯決議では、利用者負担軽減措置について施行状況を踏まえ必要な見直しを検討する等について求められ、特に参議院では障害者が制度の谷間に落ちないようとの言及がなされた。また、介護保険優先原則の在り方については、引き続き検討を行うことが求められた³⁵。

(6) 障害児支援の拡充

障害者総合支援法等改正案においては、児童福祉法の改正により、重度障害等によって外出が著しく困難な障害児の居宅を訪問して日常生活における基本的な動作の指導等を行う「居宅訪問型児童発達支援」サービスの創設や、保育所等訪問支援を受ける対象を乳児院や児童養護施設に入所している障害児に拡大する等、障害児支援のニーズの多様化にきめ細かく対応するための支援拡充策が盛り込まれた。また、都道府県及び市町村が、医療的ケアが必要な障害児（以下「医療的ケア児」という。）が地域において適切な支援を受けることができるよう保健、医療、福祉等の支援を行う機関との連絡調整を行うための体制整備について必要な措置を講ずるよう努めることや、障害児通所・入所支援等に係るサービスの提供体制を計画的に確保するために障害児福祉計画を策定すること等が盛り込まれた。

参考人の意見陳述においては、保育所等訪問事業の支援対象拡大により専門的な支援を受けられる対象児が増え、早期支援、早期療育につながることを期待する一方で、人材確保や報酬単価の引上げ等、財源の裏付けが課題である旨の意見が挙げられた³⁶。また、保育所等訪問支援事業は一人の子どもに掛ける支援時間が長い等のため、採算が取れず思うように拡大していないことから、事業展開が促進されるような施策の検討を望む旨の意見が挙げられた³⁷。

質疑においては、医療的ケア児を受け入れる保育所の整備の必要性について取り上げられ、厚生労働省は、障害児を受け入れる際の保育士の加配、公定価格における療育支援加算といった各種施策により障害児の受入れが進むよう施策を行っているが、医療的ケア児については一般的な受皿拡大だけでは十分でないため、当面は病児保育を活用するとして

³³ 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号25頁（平28.5.11）

³⁴ 第190回国会衆議院本会議録第25号7頁（平28.4.19）

³⁵ 衆議院附帯決議項目1、2及び参議院附帯決議項目1（表参照）

³⁶ 前掲注18の清原参考人の見解。第190回国会参議院厚生労働委員会議録第21号7頁（平28.5.23）。

³⁷ 一般社団法人全国児童発達支援協議会会長及び一般社団法人全国知的障害児者生活サポート協会理事長の加藤正仁参考人の見解。第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号9頁（平28.5.10）。

も、新しい形での必要な保育サービスを考えていく必要がある旨、答弁した³⁸。また、障害児支援事業に関連して、利用実態がないのに報酬を受け取った、必要な職員を配置していなかった等の理由により放課後等デイサービスの事業所が行政処分を受けた事案があったことを受け、放課後等デイサービスの質の確保、向上策について取り上げられた。厚生労働省は、都道府県、市町村に対して、放課後等デイサービスのガイドラインを事業所に徹底するとともに、サービスの支給決定日数の目安を示す等を内容とした通知を発出したことから、今後通知の運用状況を確認しながらサービスの質の向上に努めていく旨、答弁した³⁹。

参議院の附帯決議では、障害児福祉計画の策定に当たって、保育所、幼稚園等における障害児の受入れ状況や障害福祉計画との整合性に留意しつつ十分な量の確保、質の向上も含めた総合的な支援が計画的に行われるよう配慮が求められた⁴⁰。

(7) 障害者等の移動支援

障害者総合支援法等改正案は、障害者部会報告書で取り上げられた 10 項目の論点が全て網羅されたものではない。厚生労働省も、障害者部会報告書には、法改正を必要としない内容としても、障害者の意思疎通支援における人材の養成や専門性の向上を図ること、障害者自身が障害者を支援するピアサポートを担う人材を育成すること等、幅広い内容が含まれており、今後更なる取組を進めていく課題が残されているとしている⁴¹。

障害者等の移動支援についても、障害者総合支援法等改正案には盛り込まれていないところではあるが、質疑において移動支援による通勤・通学の重要性について見解を問われ、厚生労働省は、障害者に対する就労移行支援及び障害児に対する通所支援において通勤・通学経路の確認や公共交通機関の乗り方の訓練等を行うことは極めて重要とし、地域生活支援事業による移動支援ではなく、個別給付による対応について検討する旨、答弁した⁴²。

衆参の附帯決議では、移動支援については、教育施策や労働施策との連携を進めるとともに、障害者差別解消法の施行状況等を勘案しつつ、モデル事業を実施するなど利用者のニーズに応じたきめ細かな支援の充実策の検討が求められ、更に参議院では、個別給付化を含めた検討が求められた⁴³。

4. おわりに

障害者総合支援法等改正法は、一部を除いて平成 30 年 4 月 1 日より施行される⁴⁴。今後、同法の施行に向けて、政省令の改正や平成 30 年度に予定されている次期障害福祉サービス等報酬改定を行う中で、具体的な検討がなされることとなっている。施行に向けては、同

³⁸ 第 190 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 16 号 15 頁 (平 28. 5. 11)

³⁹ 第 190 回国会参議院厚生労働委員会議録第 22 号 17 頁 (平 28. 5. 24)

⁴⁰ 参議院附帯決議項目 12 (表参照)

⁴¹ 第 190 回国会衆議院本会議録第 25 号 7 頁 (平 28. 4. 19)、第 190 回国会参議院厚生労働委員会議録第 22 号 5 頁 (平 28. 5. 24)

⁴² 第 190 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 16 号 11 頁 (平 28. 5. 11)

⁴³ 衆議院附帯決議項目 6 及び参議院附帯決議項目 8 (表参照)

⁴⁴ 医療的ケア児に係る規定のみ、公布の日から施行された。

改正法において創設されるサービスについて、障害者が必要な支援を円滑に受けられるよう、その対象の範囲については障害者のニーズに即した検討が望まれる。また、サービスの対象から外れる者等に対する支援の在り方や、参議院の附帯決議でも求められている次期報酬改定に当たっての障害福祉従事者の賃金を含めた処遇改善、キャリアパスの確立、労働環境改善等について⁴⁵、財源を確保しつつ、十分に配慮した検討が必要となる。

また、障害者総合支援法等改正法には、その附則第2条に再び施行後3年の検討規定が付されている。同附則第2条は、平成24年整備法附則第3条とは異なり具体的な課題を列記してはいないが、同改正法の施行状況等を勘案するとともに、障害者部会報告書で指摘されながら同改正法に盛り込まれなかった課題等も含めた検討が求められる。その際は、参議院の附帯決議に掲げられたように⁴⁶、障害者権利条約の理念に基づき、障害種別を踏まえた当事者の参画による議論が十分に確保される必要がある。これは、“Nothing about us, without us.”（私たち抜きに私たちのことを決めないで）をスローガンに、これまで声を上げてきた障害者等当事者たちの思いとも重なる。

平成28年4月1日より、障害者差別解消法が施行となり、国・地方公共団体等や民間事業者が正当な理由なく障害を理由として差別することが禁止され、合理的配慮が求められることとなった⁴⁷。また、同日、改正障害者雇用促進法も一部施行となり、雇用分野における障害者への不当な差別的取扱いが禁止され、事業主に合理的配慮の提供義務が課されることとなった。我が国の障害者施策は新たな段階に入ったと言えよう。今後は、障害者総合支援法等改正法を始めとしたこれらの法制度の趣旨を社会に浸透させ、これまで以上に障害者が積極的に参加し活躍できる社会となるよう、更なる取組が求められる。

(はまだ いさむ)

⁴⁵ 参議院附帯決議項目15（表参照）

⁴⁶ 参議院附帯決議項目17（表参照）

⁴⁷ 前掲注11の岡部参考人は、障害者差別解消法に基づき、国会においても障害者及び難病患者に対する合理的配慮に取り組みされること等を要望し、障害者等が国会で参考人招致される場合に必要合理的配慮として、①技能が高い通訳の確保、②意見陳述原稿の事前作成、③前日までの質疑通告、④質問及び答弁の順番に対する柔軟な対応、⑤当事者が発言できないやむを得ない事態が発生した場合への対応として、代理答弁者の事前指定の許可を挙げた。第190回国会参議院厚生労働委員会会議録第21号6、11頁（平28.5.23）。