

障害者自立支援法について思う

会長 吉川 武彦

国立精神・神経センター精神保健研究所／名誉所長

精神保健福祉に関わる業務に携わる方なら十分ご存じのはずだが、1970年に制定された心身障害者対策基本法は1993年に障害者基本法にあらためられ、精神障害者を含む障害者の社会的自立と社会参加を願う法となった。この法によって精神障害者は障害者として明定されたわけだが、同時に3障害共通の障害者福祉施策を模索することになり検討会が開かれた。その流れのなかで2005年に障害者自立支援法が新たに制定されることになった。

障害者自立支援法が制定される背景には精神保健医療福祉の領域では、「心の健康問題の正しい理解のための普及啓発検討会（略称：普及啓発検討会）」、「精神病床等に関する検討会（略称：精神病床検討会）」、「精神障害者の地域生活支援の在り方に関する検討会（略称：地域生活支援検討会）」の3つの検討会がもたれたことはよく知られたところである。それぞれの検討会では慎重に審議が進み、3検討会の結論にもとづいて「精神保健医療福祉の改革ビジョン（略称：改革ビジョン）」が示され、それを待って厚生労働省障害保健福祉部は「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案：ここでは「グランドデザイン」とする）」を示した。この「グランドデザイン」のもとになったとも言える「改革ビジョン」では“今後の障害保健福祉のあり方を”「自立支援型システムへの転換を目指す」としたので障害者自立支援法の策定にあたっては、この「自立支援型システムへの転換」がキーワードとなるはずであった。

一方1997年から始められた「社会福祉基礎構造改革」の検討を踏まえて中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会は1998年6月に「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」をとりまとめ、その12月には「補足意見」も示し、社会福祉基礎構造改革が進行することとなった。さらに1998年から始まった社会福祉業法改正に関わる検討会では社会福祉基礎構造改革の意見にもとづいて検討が深められ、個人の自立の尊重と支援を基盤に措置制度から利用者選択にするとともにその選択の尊重およびその支援システムとしてサービス供給者とサービス利用者を対等の関係と捉えて整備することとした。また多様な業種の参入を求めることにより市場原理の導入を図りサービスの多様化が行われることをねらうとともにその品質の保証のための品質管理を行うシステムを整備することとするほか、高品質の保証と利用者保護制度を設けるなどを定めた。さらにこれらを集約して、これまでの「社会福祉事業法」を改正する形で2000年に「社会福祉法」を制定した。

先に示した「グランドデザイン」に込められた「自立支援型システムへの転換を目指す」という考えとこの「社会福祉法」に盛り込まれたこれからの社会福祉の考えに基づいて、障害者の社会的自立と社会参加を確たるものにするべく「障害者自立支援法」の検討に入ったわけだが、それがすんなりとはいかなかったことがもれ聞こえてくる。そのひとつが

法制定の過程で論議された名称問題である。当初は新法の仮称は「障害者サービス給付法」であったという。このことから明らかなように、新たな法制定の過程で、この新しい法は『障害者にサービスを給付する』ものであるという視点があったことが推定できる。

しかしながら一方で進んでいた社会福祉基礎構造改革の考え方からみると、サービスは受ける権利を持つものとサービスを供給するものが「対等な立場」にいと明示されているわけで、新しい社会福祉におけるサービスは「給付」されるものではないということが示されていた。それにもかかわらず仮にも「障害者サービス給付法」という名称を新しい方につけて検討していたということは、まさに新しい社会福祉の方向を受け止めていなかったことを示すものであろう。幸いというべきかこの仮案は潰えていったが、新たに起こってきたものが「障害者自立支援サービス法」であったという。しかしながらここに用いられた「サービス」の概念がやはり“給付”につながるということが問題視され、結局は「サービス」という言葉もはずされ「障害者自立支援法」に落ち着いたと聞く。

このような経緯を聞くにつけ、ドラスティックといってもいい社会福祉基礎構造改革が高い位置から提案はされていたものの、いまなおわが国の社会福祉は「サービス」の「給付」から抜けられない状態にあることが分かる。つまり、あえて言うが、「サービス」を提供するのは「強者」（国・公共団体）であって、その「給付」を受けるのが「弱者」（経済困窮者や高齢者・障害者）であるという構造である。それは「強者」の側にある論理だけでなく「弱者」の側にもある論理であることが問題視されなければならない。

障害者自立支援法制定のどの段階にあっても「応能負担」か「応益負担」かの論議があったしいまそれが再燃していることは多くの方が知るところであろう。この法が制定される以前から論議された入院患者のホテルコスト・食費等の問題がそれである。保険診療に算定されていたホテルコストを医療費から外すことが論議されたとき、俗に言えば誰もが食事はするのだからそれは自分で支払うべきであるという考えが示されたときである。その背景には医療費の高騰を防ぐ意味も確かにあったろうが、その一方で食べるものや着るものなど日常生活はお仕着せではなく自分で選択したいという考えもあった。もちろん選択をするからには自分でコストを負担するという考えがその根底にはある。

そこで論じられたものは応益負担であり応能負担であった。病院給食に関しては治療食の問題もあるので一概には言えないことも明らかになり一応の決着を見たが、その際にも論じられたのが経済的に見て支払い能力が低い人への支援は医療費の操作で行うのではなく生活費の操作で行うべきであるという基本的な仕分けであった。その謂いでいえば、障害者自立支援法でいま最もホットに論じられている、いわゆる自己負担分に関する論議も、経済的な面からいえば応益負担であるべきであり負担できないものについては別途に経済保証をすべきものと仕分けるべきであろう。それは憲法第25条にいう「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」のであって「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」のであるから「文化的で最低限度の生活」の保障をするための制度を発動することで応益負担し、自らの権利確保を図るべきであると言うことになるだろうか。

障害者自立支援法の制定の背景にはこうした考え方がしっかりと根付いていて「応益」分は自分で支払うことが「自立」への道だと判断されていた。当然のことだがその負担に

耐えられない人たちが障害者には多いこともまた事実であり、そのための対策が考えられなければならないことはいうまでもない。しかしながら社会福祉基礎構造改革が理念先行型であり、現実とはややかけ離れたドラスティックな傾向があったように、障害者自立支援法を論じた際の論議にもその傾向があったことは否めない。それを薄めるためのやや姑息な手段が現行の「自己負担」の制度に表れている。その結果がこの法制定以来くすぶりつつけている「応益負担」か「応能負担」かの論議といえよう。

障害者自立支援法に関していえば、じつはもっと重大な問題が潜んでいると私は考えている。それが「就労支援」の問題である。障害者自立支援法に至る経過の説明を繰り返すことになるが、そもそも身体障害者福祉法があってようやく知的障害者（旧：精神薄弱者）福祉法に共通する施策を行う意味合いから心身障害者対策基本法ができたいきさつがある。それが障害者基本法にあらためられた際に精神障害者を障害者と明定したわけだが、その制定にあたっていわれたことは「精神障害者福祉は、他の障害者福祉に比して格段に遅れている」と言うことであった。

この謂いについての反論はたびたび言及しているのでここでは繰り返さないが、それは身体障害や知的障害に関しての福祉を「個別給付」の視点から捉えるからであって、これを「地域生活支援」の視点から捉え返せば精神障害に関する福祉はむしろ先行していると私は考えている。精神障害者にかかわることで最も問題であったのは従来の社会福祉における障害者福祉は「症状固定治療」に発するものであり、「症状固定治療」であるから能力の低下は免れずその低下分についての福祉サービスを供給するという発想であった。

しかるに精神障害は疾病であり症状固定治療という段階を設けることが不可能であるとされ福祉の対象外に置かれてきたながい経過がある。それを蜂矢英彦が突き破り「精神障害者は精神疾患をもつ患者であるとともに生活障害を負う障害者である」と喝破し、障害者としての位置づけを明らかにした。このことによって精神障害者を精神疾患を負ったものとして精神科医療の対象とするばかりでなく、生活障害を負った障害者として地域生活支援する動きが加速された。ここでいう「地域生活支援」とは「就労支援」ではなく、安心して地域生活が営めると言う意味での地域生活支援である。さて、現行の障害者自立支援法がその意味での「地域生活支援」を基盤に据えたものになっているであろうか。むしろそこそが問い返されなければならない点ではなかろうか。就労支援が強調され、応能負担が再燃されるどころか、障害者自立支援法自体を魔法にする動きもあると聞く。朝令暮改のような政策決定でいいはずはない。法も制度も時代とともに成長させていかなければならないものである。精神衛生法を50年掛けて成長させてきたわが国は、いまなおこの法の問題点を模索している。障害者自立支援法もまた成長発展させていかなければならない法であると私は考えている。（註：本稿に関して多くの方々のご意見をいただきたいと思ひます。2009年12月20日）

