

身体障害者福祉部会（概要版）

【提言項目】

利用者及び施設を対象に実施する「障害者自立支援法に関するアンケート調査」結果に基づく提言と、制度の問題点や今後への課題に対する提言

【身体障害者福祉部会とは】

東京都社会福祉協議会の会員施設である80箇所の身体障害者福祉法及び障害者自立支援法に基づく施設（都外施設を含む）でもって組織されている。本部会は、施設長及び従事者によって運営され、障害者福祉の増進と職員の資質向上を期するため、施設及び関係諸機関との連絡調整を図り、各種調査・研究活動、研修会の開催等の事業を行っている。なお、平成19年度からは、障害者自立支援法による障害の一元化をうけ、身体障害者福祉部会・知的発達障害部会・東京都精神保健福祉連絡会・東京都セルフセンターによる「障害者福祉連絡会」を立ち上げ、共通課題の検討等を行う予定である。

身体障害者福祉部会（詳細版）

【提言項目】

利用者及び施設を対象に実施する「障害者自立支援法に関するアンケート調査」結果に基づく提言と、制度の問題点や今後への課題に対する提言

【現状と課題】

身体障害者福祉部会の調査研修委員会では、障害者自立支援法が本格実施されることによる施設及び利用者への影響を知るため、平成18年11月に同部会の会員施設ならびにその利用者(家族)に対して「障害者自立支援法に関するアンケート調査」を実施した。調査項目は、施設アンケートでは①事業収入、②利用率、③利用者自己負担金、④新体系移行、⑤障害程度区分、⑥特別補助等について、利用者アンケートでは①制度の影響、②利用料等、③施設サービスについて設定した。その結果、施設アンケートは41施設（通所21施設、入所20施設）から、利用者アンケートは144名（通所71名、入所70名、不明3名）の方から回答を得た。

1) 施設アンケート調査の結果から

① 事業収入、利用率について

事業収入については、回答を得られた41施設のうち未記入の2施設を除く39施設におい

て「減収」69%（27施設）、「増収」5%（2施設）、「変わらず」26%（10施設）となり、増収の2施設はデイサービス（利用時間の延長）と入所更生（指定管理への移行による資金増）であった。また、減収となった施設の減収率は昨年比で1.1%～30%であり、そのうち10%以上の減収施設は27施設中半数以上の15施設と、入所・通所で大きな差異は見られなかった。

減収の主たる理由については、ほとんどの施設が利用実績による日額単価になったことをあげている。収入の変化、特に減収に対する対応策については27施設が何らかの対応を考えており、内容は経費削減が最も多く、なかでも人件費を抑える対策を考えている施設が9施設、そのほかは利用率の向上対策などであった。

利用率に関しては、回答施設37施設中50%台が1施設、60%台が4施設、70%台が4施設、80%台が12施設、90%台が14施設、100%台が2施設であった。そのうち、激変緩和措置を利用している施設は9施設にとどまり、これにはアンケート実施時の適応基準が8割であったため、これに対する不満が多く、報酬単価の基礎である「当該月の日数－8日」に対しての見直しを求める回答が出ている。特に、通所施設における実態との乖離が大きく、施設経営に大きな影響を与えている。

② 利用者自己負担金について

利用者の自己負担金については、食費・光熱水費の他に、施設独自で設定している施設は全体で9施設（回答施設41施設の22%）で、そのうち通所施設が3施設（回答施設21施設の14%）、入所施設が6施設（回答施設20施設の30%）であった。その詳細については両者に差はなく、買物支援、預り金支援、引越し支援、理美容、外出時の食事代等個人で使うもの、福祉ホームの共用部分における光熱水費の半額負担などであった。

自己負担金の問題が生じている施設は、全体で18施設（回答施設40施設の45%）で、そのうち通所施設で6施設（回答施設20施設の30%）、入所施設では12施設（回答施設20施設の60%）と有意に差がみられ、入所施設により多くの問題が生じているようである。その詳細については、通所施設で「銀行引落とし時に残高不足による引落とし不能が度々生じる」が3施設あり、その他には「支払いが遅れる傾向」「滞納あり」「家庭事情による滞納」などであった。入所施設では「滞納あり」が5施設、「退所後の支払いに問題あり」が2施設となっており、その他には「自動引落とし時の残高不足」等の個々の状況があげられ、督促を繰り返すことや状況確認等で施設側の負担が増加している現状がうかがえた。

③ 新体系移行について

調査時には4施設（回答施設41施設の10%）が新体系へ移行し、その内訳は通所施設で3施設（回答施設21施設の14%）、入所施設で1施設（回答施設20施設の5%）という状況であり、移行が進んでいない状況にあることがわかった。新体系へ移行した施設に移行して変わったことを聞いたところ、「利用料が上がり利用者家族から厳しいチェックが入るようになった」「補助金査定が厳しくなった」「給付事務が煩雑になった」など、収入・利用料に関する回答が殆どであった。

また、まだ移行していない施設に移行予定時期について聞いたところ、通所施設では移

行していない18施設中、「平成19年4月予定」が4施設、「平成19年10月予定」が1施設、「平成20年4月予定」が3施設、「平成21年4月予定」が2施設、「未定」が4施設、「記入なし」が3施設であった。その主な理由としては、「新事業移行の準備が整わない」「新事業の内容が不透明であり、移行後のイメージが想定しにくい」「制度の動向が流動的である」「報酬単価の低さ」などがあげられている。

入所施設では移行していない19施設中、「平成19年4月予定」はなく、「平成19年10月予定」が1施設、「平成20年4月予定」が1施設、「平成21年4月予定」が3施設、「未定」が7施設、「記入なし」が6施設であった。その主な理由としては、「入所者の移行が難しい」「区の障害福祉計画待ち」「各種加算の期限が満了となるため」などがあげられている。

このことから、通所施設の方が入所施設より早めの移行時期を設定していることがうかがえる。入所施設では、新体系における日中活動と居住支援の区分をどのように整理したらよいのか実態とのずれに戸惑いを感じ、移行後の姿をイメージできないでいるように思われる。

④ 障害程度区分と特別補助等について

障害程度区分の認定については、「全部終了」が5施設、「一部終了」が34施設、「認定は始まっていない」が15施設であり、障害程度区分の認定が全体的に遅れていることがわかる。あわせて、認定に対する問題については、「問題有り」が17施設、「ほぼ予定通り」が6施設、「問題無し」が7施設となっており、意見欄には「障害状況が正しく反映されない」との記述が多く見られた。

また、自治体による特別補助等については、補助がある施設が18施設、補助がない施設が18施設となっており、補助の内容では、食費補助が9施設、利用料補助が1施設、利用料・食費補助が2施設となっている。

⑤ 結果から読み取れること（職員体制や環境等）

利用者にとって、就労継続支援サービス（A型・B型）においては一定の所得が見込めるが、就労移行支援サービスにおいては不確実な部分が大きくリスクとなっている。このことが利用者の就労移行支援サービス選択を迷わせる要因となっており、結果、利用者数の不安定さから事業者選択もなかなか進まない状況にある。

また、施設入所支援と日中活動が分かれたことによる弊害が、特に療護施設等、重度障害者が利用する施設に出ている。療護施設では日中活動以外の夜間や休日にも多くの職員が必要であり、新制度にこのまま移行すると十分な職員配置ができない。加えて、障害者自立支援法の施行により職員の働く環境もより厳しさを増し、精神的な疲労が蓄積するなど健康を害する人も増えており、離職率を高める要因ともなっている。さらには、本格的な少子高齢化社会を迎えるにあたり、女性が安心して働ける職場環境の整備が今後とも重要である。

2) 利用者アンケート調査の結果から

① 制度の影響について

障害者自立支援法になって生活に影響が出た方は99名（回答者数141名の70%）で、その内実際の日常生活においても変化を感じた方は82名（78.8%、全体数の58%）で大きな影響を与えている。また通所者75%、入所者82%と入所者への影響が多く出ている。内容は負担が大きくなった方が最も多く、余暇活動に使うお金が少なくなったという意見や、貯金を取崩し将来への不安を訴える方が多くいた。

② 利用料等について

負担上限額決定時に同一世帯の収入が含まれた方は29名（回答者数135名の21.5%）、含まれなかった方は79名（回答者数の58.5%）であった。含まれた方の割合が思ったより少ない印象だが、入所者10%に対し通所者が33%とやはり在宅者の比率が高い。

負担上限額が0の方は入所・通所者共に7名ずつ14名（回答者数141名の10%）、負担額の発生する方は127名（全体の90%）を占め、その内訳は15,000円が38名26.9%（入所30名、通所8名）、24,600円が50名35.5%（入所23名、通所27名）、37,200円が39名27.6%（入所38名、通所43名）であった。通所者が負担上限額が高めで、入所者が低めに分布していることが分かる。

応益負担については不満81名（回答者数134名の60.4%）、現在の自己負担金について不満89名（回答者数135名の66%）でいずれも高い数字を示したが、応益負担より自己負担金への不満が大きいという傾向が見られる。

③ 施設サービスについて

施設サービスについて行政から説明を受けた方は91名（回答者数135名の67.4%）、その内理解できた方はわずか35名（38.4%、全体数の25.9%）で、制度理解という面では低い数字であった。

施設サービスの変化については、変化した27名（回答者数135名の20.8%）、変化なし78名（60%）、わからない25名（19.2%）であり、変化なしと答えた方が多かった。変化した人では通所15.8%に対し入所は25.4%と施設サービス利用時間の長い入所者の割合が高い。

サービス量を減らしたことは、ある21名（回答者数130名の16.2%）、ない103名（79.2%）、考えている6名（4.6%）で、ないと答えた方が多く、通所・入所ともほぼ同じ比率であった。

退所を考えたことについては、ある34名（回答者数132名の25%）、ない94名（71.2%）、退所する予定4名（3%）となり、ないと答えた方が多かった。また退所を考えたことがある人の内訳は通所14名（回答者数67名の20.9%）、入所20名（回答者数65名の30.8%）となっている。

通所日数について増えた方は9名（回答者数68名の13.2%）、減った6名（8.8%）、変化なし53名（78%）で、変化なしが多くを占めている。

施設サービスの設問については変化なしという答えが多く、利用料等への不満を持ちな

がらも施設利用を選択せざるを得ない利用者像が伺える。

④ 利用者の声から

その他利用者の声として、節約のため給食をとらないと答えた方、労働意欲の低下、一般就労への現実とのギャップがあげられている。また職員の減少でサービスの低下を指摘する声や給食の質の低下や行事が減った等、施設調査で施設側が収入減対策として行っていることへの反動的な意見もあった。

最後の自由記述欄には、障害者自立支援法に対して多くの意見が寄せられたが、制度の矛盾、障害程度区分判定の疑問、障害者の生活を圧迫する等、否定的な声が圧倒的であった。

⑤ 結果から読み取れること

【応益負担、自己負担について】

応益負担及び自己負担により利用者の生活費や貯蓄面が圧迫され、不満が大きく表れている状況が今回の調査で伺える。軽減措置により多少の負担の軽減は図られるものの、将来にむけての不安感をはたして無くなるだろうか。

特徴的なのは食費等の自己負担金についても大きな不満があるということだ。行政側は平等性のもとに食費等を実費払いとしたが、所得の低い状況が背景にあるなかで、はたして平等性の理論がいえるのだろうか。元来所得保障面で不平等を受けているわけであり、支出面で平等性を強引に当てはめられると、不満が大きくなるのは当然ともいえる。

また、貯蓄を削っているという声も多くから聞かれた。例えば施設入所者は今後地域移行に向かう利用者也増えるだろうが、仮に民間のアパートを借りることになると、敷金・礼金・前家賃や新たな生活所雑費等、物入りになることは確実で、また身体の障害にあわせた改造等、健常者以上に経費がかかることも予想される。そのためには貯蓄は必然であり、現状の負担はその貯蓄をも削る結果になっている。

【障害者の所得保障】

現状の障害者基礎年金では地域生活を送ることは到底難しく、働ける人は収入が見込めるが、障害が重く働けない人はどうすればいいのだろうか。このまま地域移行を進めれば、多くの障害者が生活保護を頼らざるを得ない状況になることは明白である。

【住宅問題】

今後、地域移行が進められる中、住宅の問題について見通しができていない状況がある。身体障害者の場合住居のバリアフリーは最低限必要であり、車いすの方は更なる改造が必要となる。大きな改造ともなると家主の理解が必要だが、現実難しいことは皆知るところである。同時に①②でもふれたが、民間アパートは高額な費用を必要とし、東京では家賃も高く現状の障害者の所得では経済面でもハードルが高い。一方、公営住宅なら経費的には安く収まるが、まだまだ数が少ないのが現状である。

また、現状ではグループホーム制度は知的障害者・精神障害者の制度で、身体障害者には無く、身体障害者の地域移行についてはハードルの高い民間住宅や公営住宅になっている。福祉ホームは市区町村事業となっており、各自治体の反応は消極的なのが現状である。

【その他の現況】

障害者自立支援法では就労支援が大きな柱となっており、それに関する施策が色々出ている状況があるが、就労支援の流れに乗れない障害者にとって障害者自立支援法とはいかなるものなのだろうか。

今回のアンケートで多くの障害者の声が寄せられているが、制度に対して否定的な意見が圧倒している。例えば、今回の見直しの中心は確かに利用料の軽減措置が強化されているが、その対象は通所施設に通うものや入所授産施設の工賃受給者であり、障害のもっと重い更生施設利用者や療護施設利用者についての軽減措置は対象にされていない。障害が重たいほど負担が大きく、余暇活動を削らざるをえない状況や、施設サービスも給食や行事等、低下傾向にあり、生活全体を圧迫する制度としかとれないのではないだろうか。

雇用に向かえる障害者には具体的な施策が色々示されているが、それ以外の障害者にとっての障害者自立支援法によるメリットが見出せない問題が、結果として出ているように思える。

【提言内容】

1) 施設アンケート調査の結果から

- ① 通所施設における報酬単価の見直し等も含めた、施設経営に関する緊急の改善策を望む。
- ② 就労移行支援事業の促進を図るためには障害者所得保障等、これらのリスクを回避する一層の施策を望む。
- ③ 療護施設の夜間や休日における実態に合った十分な職員配置を望む。
- ④ 心理カウンセラーの導入や産休代替職員等の雇用等について、サービス推進費補助に「経営改革補助」に加え、毎年の補助とする等の施策を望む。

2) 利用者アンケート調査の結果から

- ① 応能負担制度に戻す等、根本的な負担金の制度改正を望む。
- ② 地域移行を円滑に進めるためにも、障害者基礎年金の底上げを望む。
- ③ 地域移行施策を進めるためには、住宅問題が大きな壁になり、公営住宅に障害者がもっと住めるよう数値目標を掲げるなどもっと積極的に受け入れ施策を望む。
- ④ 民間住宅や公営住宅の整備が進まない現状で住宅問題を緩和するためにも、身体障害者のグループホーム制度の導入を望む。