

## 支援費制度の実績検証と自己決定支援に関する検討

The Results Verification of The Assistance Benefits System and  
a Study of Self Decision Support

岩田 香織

Kaori Iwata

### I はじめに

平成15年4月に支援費制度が導入され、障害者福祉サービスの多くは、長く続いた措置制度から、利用者自身が必要なサービスを選定する仕組みに切り替わった。

さらに障害者保健福祉政策については検討、審議が継続されており、今後の大きな政策体系、制度の転換が予測される。これら一連の動向は、平成16年2月に社会保障審議会障害者部会において「ライフステージ等に応じたサービス提供の在り方、ケアマネジメントの在り方、雇用政策等との連携、財源の在り方等、支援費制度や精神保健福祉施策など障害者施策の体系や制度の在り方に関する事項」が審議事項として設定され、平成16年度に入り、本格的な論議がなされている経緯からも伺うことができる。

社会保障審議会障害者部会の中間とりまとめは平成16年7月に公表され<sup>1)</sup>、基本的な方向性として、「地域での自立した生活を支援するため、障害者基本計画に示された自己選択と自己決定の下、保健医療・福祉だけではなく、就労、教育、住まいなども含め、幅広く自立と社会参加を進める」こと、「現行の障害者保健福祉施策は、障害種別や年齢により支援費制度、措置制度、精神保健福祉施策、医療保険制度などが組合わさっているがー(略)ー基本的に三障害共通の枠組みとすべき」こと、「国民一人ひとりが『障害』の問題を自分に関係のある問題であるとの認識に立って、広く議論が行われること」が挙げられている。

三障害共通の枠組みについては、厚生労働省が平成16年10月8日、障害者政策の改革試案をまとめ、中で「障害者サービス法(仮称)」の制定を打ち出した。これにより、障害種別毎に分かれ、原則として相互利用ができない現行の仕組みを改め、同時に支援費制度の対象外になっている精神障害も含めた、地域生活支援サービスの構築を目指すとしている。同時に、平成17年の介護保険制度改革論議では、身体・知的・精神の障害者も介護保険の範疇に含めることが懸案の一つとなっており、この新法制定の草案が地均しの役割を負っているとも考えられる。

こうした中、「ノーマライゼーションの実現」、「自己決定、自己選択の尊重」、「自立と社会参加の促進」をうたい、鳴り物入りで開始された支援費制度は、特に財政面での行き詰まりが強調され、早々と軌道修正が表明されている。

支援費制度では、財政面だけではなく、支給申請から支給決定までの仕組みと運用、バウチャー

制度への切り替えの検証、ケアマネジメントに関する課題、社会福祉の意義や理念と市場原理との両立等、種々の問題が多く指摘されており、その多くは課題が洗い出されたという段階で、現時点で総括が十分なされたとは言い難い。支援費制度の抱える種々の課題には、今後の福祉サービスのあり方をうらない、同時にソーシャルワークの本質に迫る問題が少なくないのである。

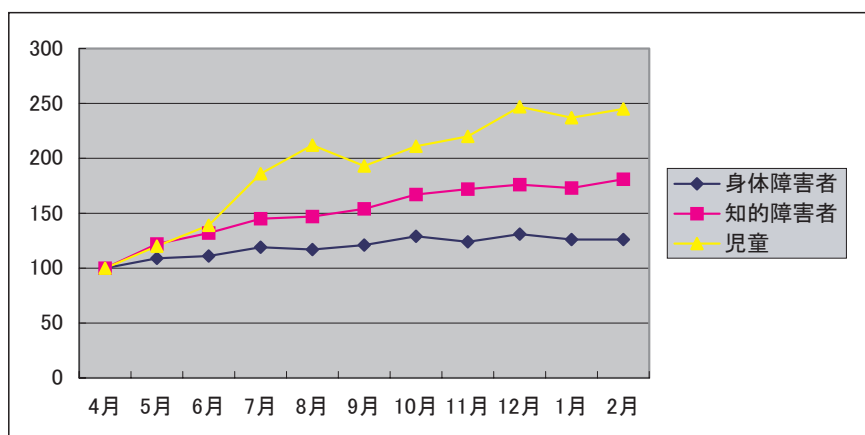
本論では、施行後1年間の支援費制度の状況を概観し、支援費制度に一定の評価を与えられている実績について検証する。続いて、特に自己決定に関わる課題を整理し、筆者の主要な関心事である知的障害者の生活支援という観点から、その機能を検討したい。

## II 支援費制度の実績と課題

平成15年4月の制度導入以来、新たなサービス利用の伸び、需要の掘り起こし、サービスを事業、利用の両面から伸展したという一定の評価が与えられている。特に知的障害者や障害児の在宅支援サービスは著しい伸びを示している。これまで利用が進んでいなかった分野であるだけに、新制度導入を機に利用者がサービスを求め始めた結果であろう。(図1・2)

【図1 ホームヘルプサービス事業費実績】

※平成15年4月を100とした場合の指数 児童 100→245 / 知的障害者 100→181 / 身体障害者 100→126



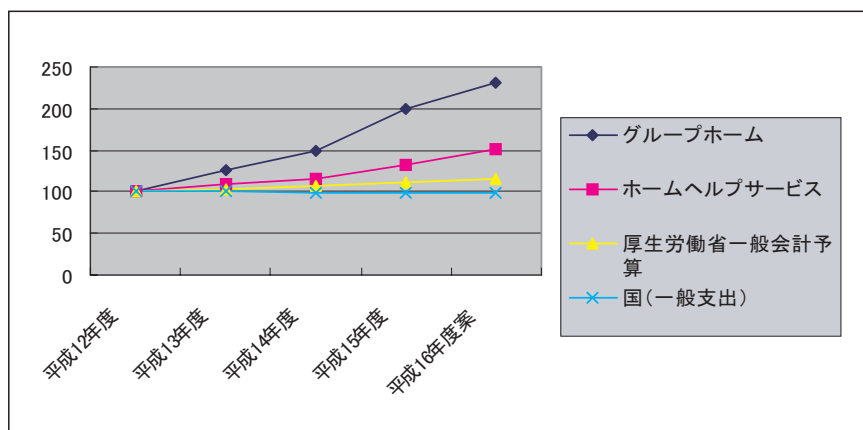
その一方で、利用者の急増により財源は逼迫し、平成16年度の国の在宅サービス補助金は当初予算で約170億円不足する見通しが出されている。<sup>ii)</sup> これは2年連続の100億円を超える財源不足であり、何故このような事態が放置されているのか疑問を抱かせる。

本項では、見直し論議が盛んな支援費制度の現状に鑑み、制度上の課題を整理したいと思う。  
(1)財政危機という課題

政策段階で支援費制度の財政安定に関わる問題には、制度発足当時から幾つかの課題があった。まず制度導入に先立って、サービス必要量の把握は必ずしも十分ではなかった。予算の裏付けにはニーズ調査が必須と考えられるが、少なくとも公式には全国規模の調査が行われず、

【図2 ホームヘルプサービスおよびグループホームの予算額】

※平成12年度を100とした場合の指数 グループホーム 100→232.1 / ホームヘルプサービス 100→150.1 /  
厚生労働省一般会計予算 100→115.9 / 国（一般支出） 100→99



(図1・2出典「支援費制度施行状況等の調査結果」厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課)

計画の見通しが不十分であったと言える。障害者基本計画においても、市町村の障害者基本計画策定のうち、数値目標を設定しているのは全体の36.7%に過ぎないのが現状である。<sup>iii)</sup>

正確な統計調査が困難な上、制度導入後利用者の支給申請が積み上がってくるにつれて増加するサービス量に対応して、支援費を調整するシステムが不備であったと言わざるを得ない。サービス量の増減に対応するシステムを持っていないため、予算超過分について、現状では財源確保の目処は確定していない。財源の不足は、制度導入の初年度も同様で、約128億円の不足という結果を招いている。<sup>iv)</sup> 安定的な財源が確保されていない状況では、今後のサービス利用の伸びに確実かつ効率的に対応することは困難である。

調整という観点から見ると、予算区分について課題があることは、相当に明白であったのに、平成16年度の当初予算の組立ては財源確保を放棄した印象すらある。平成16年度予算は平成15年度中に決められており、事実上支援費制度導入の初年度にあたる平成15年度1年間の実績に基づくことはできないわけだが、実績見通しという点からも、前年度とは異なる調整の仕組みを検討する必要があったのではないか。支援費導入の目的、意義を考えれば、既に平成15年度当初予算の構成からして大きな不備があったわけで、その反省にたっていないと見えるのである。

平成16年度予算では、施設訓練等支援費に大幅な予算が充てられており、しかもこれが義務経費であることから、実績に対して国は1/2の補助を行わなければならない。一方、地域生活支援という意義からして第一義的であり、また今後増加が見込まれる居宅生活支援費については、当初予算が施設訓練等支援費に比して低く押さえられている上に、裁量的経費であるため国の補助は担保されておらず、義務経費とのやりとりもできない仕組みとなっている。(表1)

【表1 平成16年度支援費関係予算】

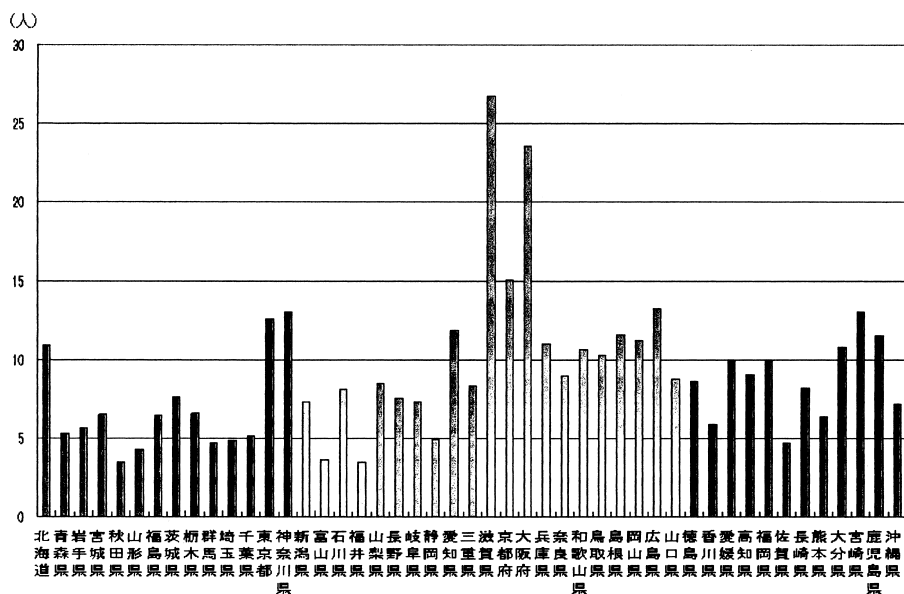
施設訓練等支援費（入所）	2,253億円	65%
施設訓練等支援費（通所）	618億円	18%
居宅生活支援費	602億円	17%

地域格差が大きいことも課題の一つである。(図3・4) ある程度の需要が見込める地域では新規に立ち上がったものも含めて事業所の運営が可能である。しかし、全国的に見れば、利用者側にたった場合の契約の主体性や自由を保障されるほどの選択の余地を有しているかと言う点には疑問が残る。

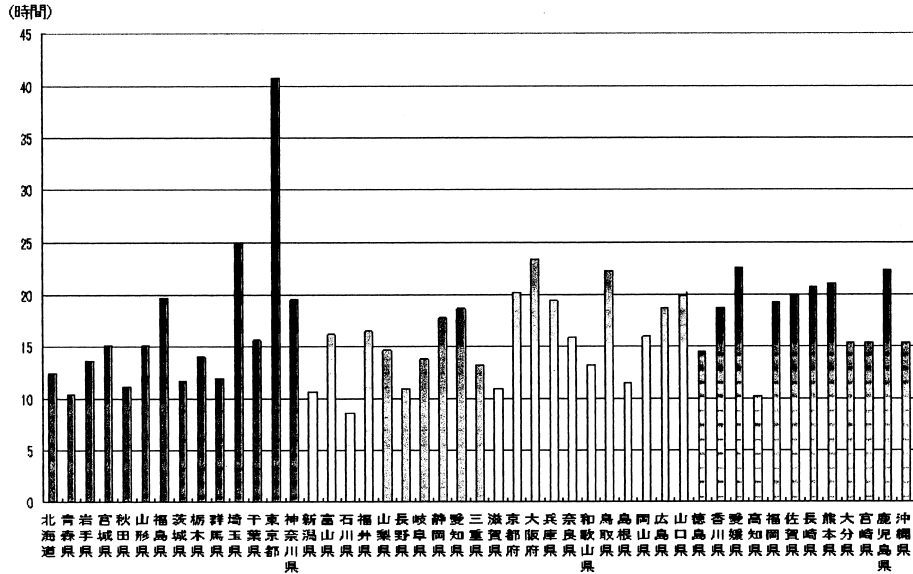
支援費制度において、サービス利用については利用者（障害者自身）と事業者の契約という形態に移行し、行政の公的責任と役割は、措置制度におけるサービス調整および提供から、サービスの基盤整備と支援費支給を中核とするものとして改めて強調されるべきである。

財源を安定させるために、厚生労働省では介護保険の統合を選択肢の一つとして検討を進めている。介護保険との統合を正当化する理由として、種々のリーズナブルな事項も挙げられているが、これまで税を充当してきた支援費を、保険制度に切り替え、被保険者の対象年齢を下げて保険料を徴収することで、支え手を一気に増やすと同時に、財源の確保をしようという意図は明白である。)

【図3 人口1万人当たりの支援費ホームヘルプサービス支給決定者数（平成15年4月）】



【図4 支援費ホームヘルプサービス一人当たり平均利用時間数（平成15年4月）】



(図3・4 出典「支援費制度施行状況等の調査結果」厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課)

しかし介護保険制度が、その実態として、家族中の個人を含んで設計されていること<sup>vi)</sup>、要介護度認定によって上限が予め設定されており、サービスの利用抑制が効きやすいシステムであることと、障害者の自立支援とは両立しうるのか、慎重な検討が必要だろう。

財政問題は、数字として目に見えやすい危機感を私達に与える。このまま放置し得ない重大な課題であるが、そもそも「障害者の自己決定の尊重」、「利用者本位のサービス提供」を理念とした、契約によるサービス利用という新しい枠組みを、何故このような脆弱な財政基盤のもとにスタートさせたのだろうか。導入早々の財政破綻という現実の前に、制度の枠組みと実績を基に理念の具体化を検証することが全く説得力を失っており、ともすれば財政問題に収斂しがちである現状には疑問が生じる。障害者福祉サービスの将来像は財政課題を乗り越えることのみで語られるべきものではないだろう。基盤整備と費用供給の公的責任、契約に基づく利用者（障害者自身）の権利構築の課題は、財政問題とは別に考察されなければならないと考える。

(2)障害の程度を判定するという課題

厚生労働省の説明する支援費制度の基本的仕組みは以下の通りである。<sup>vii)</sup>

- ①障害者サービスの利用について支援費の支給を希望する者は、必要に応じて適切なサービスの選択のための相談支援を市町村等から受け、市町村に対し支援費の支給申請を行う。
- ②市町村は、支給を行うと認めるときは、申請を行った者に対して支援費の支給決定を行う。
- ③支援費の支給決定を受けた者は、都道府県知事に指定を受けた指定業者又は施設との契約により、障害者サービスを利用する。
- ④障害者サービスを利用したときは

- ・本人及び扶養義務者は、指定業者又は施設に対し、障害者福祉サービスの利用に要する費用のうち本人及び扶養義務者の負担能力の応じて定められた利用者負担額を支払う。
- ・市町村は、障害者福祉サービスに要する費用の全体額から利用者負担額を控除した額を支援費として支給する。(ただし、当該支援費を指定業者又は施設が代理受領する方式をとる。)

このように、利用者は先ず希望するサービスを決定し、サービスの種類毎に申請を行う仕組みである。申請に応じるのは市町村<sup>iv)</sup>であり、支給決定は、原則的に利用者と自治体(市町村)間の直接の交渉を経て決定される。

支援費の支給の際に、市町村は厚生労働省令で定める事項(身体障害者福祉法施行規則第9条の3, 知的障害者福祉法施行規則第8条, 児童福祉法施行規則第21条)を勘案するとされている。(表2)

勘案事項は、支給決定の際の支給量を見積もる目安として用いられているが、支給量決定の客観的判定の基準という質のものではない。「要介護度」を判定する認定基準を創出し、申請者個人に対し、本来目に見えない介護の手間を含めた介護状態を「要介護度」として決定している介護保険制度と比較すれば、その客観化の手順はかなり大まかであると言えよう。

さらに、例えば介護保険における要介護調査、要介護基準時間、要介護認定審査会等の第三者的判定を担保する制度を持たず、障害者と自治体の交渉によって支給量が決定されているのである。そのため障害者の交渉力と自治体の行政裁量の綱引きとなり、地域間格差の一つの要因ともなっている。事実、支援費制度事業運営にかかわる自治体からの要望には「支援決定基準の策定」が挙げられている。<sup>ix)</sup>

また、障害者側からすれば、本来障害の程度、状況、サービス利用の必要性から、そして「利用者本位」を掲げる支援費制度の下では当然の権利として要請出来得るはずの支給申請が、障害者の情報収集力、自己主張力、交渉力に委ねられるというのは、甚だ納得しがたい。支援費制度は、こうした交渉事が自らの力で可能な障害者のためだけに発足したのではない。判断力、コミュニケーション力、生活力において、決定的に弱点をもつ障害者も事実存在しており、その弱さがまさに障害のなせる業ということもあるのである。こうした障害者の抱えるナイーブな問題に目を向けることなく、三障害(身体障害、知的障害、精神障害)を統合の論議がなされることは、無神経きわまりないと言ふべきであろう。

また、支援費制度ではケアマネジメントが自治体担当者、サービス提供者、また制度の運用

【表2 支援費制度における勘案事項】

障害の種類及び程度その他心身の状況
介護を行う者の状況(介護を行う者がいる場合に支援費の支給を行わないという意味ではない)
居宅生活支援費等の受給の状況
施設訓練等支援費の受給の状況
居宅支援及び施設支援以外の保健医療サービス又は福祉サービス等の利用の状況
利用に関する意向の具体的内容
置かれている環境
指定居宅(施設)支援の提供体制の整備の状況(サービスの基盤整備は重要な課題であり、支援費導入の趣旨を勘案し、都道府県、市町村はニーズを踏まえた基盤整備に向けてより一層取り組む必要がある。)

「支援費制度の概要について」厚生労働省

に関わる援助者が共通して身につけるべき手法としてのみ位置づけられた。<sup>x1)</sup> ケアマネジメントに関する検討は、支援費制度に先立ち盛んに行われており、1998年「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」においても、「ケアマネジメント手法によるサービス提供手法の確立」の必要性が指摘されている。

当事者間、研究者間でも1997年の「今後の障害者保健福祉施策のあり方について」以降、2000年の社会福祉法等改正、介護保険制度発足、そして2003年の支援費制度導入まで、論議を呼んでいるところである。特に身体障害者へのケアマネジメントに関しては、制度としてケアマネジメントに対する反発といった論調が強い。<sup>x2)</sup>

しかし、知的障害者の中には、支援費制度自体を理解し得ない者もあり、必要なサービスを見極め、行政と交渉し、ニーズを充足すると同時に不利益を被らないよう配慮しながら事業者との契約を行う、こうした一連の作業に、その障害の程度に応じて何らかの支援を要するのが一般的である。

筆者は、介護保険制度におけるケアマネージャーが行っているケアマネジメントをそのまま適用できるとは考えておらず、むしろサービスの組み合わせに終始するようなケアマネジメントが、本当に生活支援をなし得るのか疑問を持っている。しかし、知的障害者の場合、本人の望む日常生活を実現するための支援として、中期的、長期的な見通しのもとにケアマネジメントを行う役割が必要ではないかと考える。その意味でのケアマネジメントでは、短期的に社会資源を組み合わせるのではなく、本人の意向を汲み、あるいは意向の表明に基づいて、生活環境を整え調整すること、時にはサービスの改善、開発といった機能を視野に入れる必要がある。

現行の支援費制度では対象外になっている精神障害者の生活支援も、やはり何らかの支援を要するものであろう。精神疾患という病を抱えて生活を維持するというだけでも、医療的、福祉的サポートは欠かすことが出来ない。ましてや複雑な手続きを経た制度利用については尚更のことである。

このように考えると、制度、サービス、社会福祉援助の基本理念での共通基盤はあるにしても、現実的には、異なるニーズ、現状が浮き彫りになる。手法、技術といったところで共通して用いることが出来るものもあろうし、連携、ネットワークといった共通課題を見出すことも可能である。必要なのは、差異と共通項を整理し、その上で必要な制度設計を検討することではないだろうか。

国は、障害者から24時間・365日のニーズが突きつけられかねない状況で上限を設定しにくいサービス支給の基準、明らかに天井が設定される財源、利用者の料金負担の3つバランスをとるという困難な作業に着手している。その中で、支援費制度の財政破綻という現実が繰り返し強調され、財政およびサービスの基盤整備、費用供給という公的責任は、介護保険との統合に集約されている感がある。

障害者個々人に対応するケアマネジメントは、担う者の専門性を含めて相当に難しい課題に直面することとなり、ともすれば制度上の戦略の中で給付管理と既存の社会資源の組み合わせに利用される危険性もあると考えられる。<sup>x3)</sup>

### Ⅲ 知的障害者生活支援としての支援費制度

これまでサービス利用が事実上制限されてきた知的障害者の関係者にとって、より幅広いサービスを求める当事者団体の一部では、介護保険との統合も歓迎する向きもある。<sup>30)</sup>

しかし、支援費制度が「障害者の自立」、「自己決定」を理念に掲げた制度であるならば、その実績、実践から検証し、現実的に知的障害者にとって、その理念はどう具体化されたかを考察する必要がある。

この点について、前述の通り支援費制度においては制度設計の建前を保障するだけの現実が追いついていないという課題がある。これまで福祉サービスは、既に起こっている生活問題が、社会問題のレベルまで顕在化しない限り制度改革、サービス整備の重い腰はあがらない、という批判の声は少なくなかった。実際、知的障害者に対するサービスの具体的内容は、法の枠外における一部の当事者の自助努力を除き、専ら政策に委ねられており、サービスを規定する法律ができてはじめて、該当する要求を顕在化できるという状況に置かれていた。

しかし昨今の障害者福祉サービスの大きな転換は、「利用者本位」を掲げながら、事実上、利用者、当事者を置き去りにして、急激な改革路線が推し進められている。誰のための改革かと、疑問を抱かせるほどのスピードである。

例えば、筆者は経験的に、入所施設を利用する知的障害者の保護者の間に施設を支持する意向が決して少なくないと感じている。国は障害者施策の基本方向を、障害の種別を問わず「地域生活支援」と打ち出しており、宮城県の「施設解体宣言」、国立コロニーの解体等、これに追随する動きが見られる。そして知的障害者自身が、地域生活のために、主体的に利用したいサービスを選び、契約することを勧められている。

しかし、知的障害者の親にとって、永く抱えてきた「親亡き後の不安」を解消するほどのインパクト、現実味をもって地域生活への移行が受け止められているのかは疑問である。サービス整備は、未だその緒に就いたばかりで、保護者にとって脆弱なものに受け止められるのである。

制度、政策の理念を支持するための基盤整理についての課題だけでなく、マイクロレベルのソーシャルワークの関心からいえば、援助者（ワーカー）が、これら「自立」、「自己決定」、「権利」についてどう捉え、援助実践（ソーシャルワークに）に反映しているかという、援助の本質に迫る問題を考えさせられる。

本項では、支援費制度利用の実践を通して、利用者の権利、および自己決定支援に関するソーシャルワーク上の課題について、考察を行いたい。

#### (1) 「契約に基づく権利」の実現

支援費制度の導入によって、障害者福祉サービスは障害者自身が利用者としてサービスの選定を行うこととなった。これは社会福祉基礎構改革の流れの中で、社会福祉領域へ市場原理的競争原理を導入し、事業者が競争に勝ち抜くために利用者には選ばれるようなサービスを提供するようになる（であろう）という実験を、介護保険制度に続いて障害者福祉サービスにおいて行った、いわば支援費制度はその試金石となった訳である。

実際、支援費制度が導入され、サービス利用契約時には「契約書」、「重要事項説明書」、「サービス利用説明書」等が当事者間で取り交わされ、サービスや設備の内容、利用料の金額や支払方法、苦情申し立てに関する方法等が事前に説明されるなど、形式上一般的なサービス契約と



遜色ない対応がとられるようになった。

しかし、筆者の後見活動を通して実感したところによると、形式は整っていても、事実上その施設サービスしか選択の余地はないということが少なくない。一例を挙げると、筆者が後見人に選任されている被後見人（知的障害者／以下利用者本人）に関して、家庭の事情により、急遽利用者本人の生活について、具体的にはその日の夜からどこに寝泊まりするかという対応に迫られたことがあった。利用者本人の居住地（町）には入所施設等ショートステイを実施しているサービス事業所がないことから、他市の施設にショートステイの依頼を行った。

利用者本人に関わる援助者、代理人である後見人が、自宅での単身の生活は困難であると判断し、本人がそれまで足を運んだこともない市に所在する施設へのショートステイを利用する以外、現実的な選択肢はなかった（ように感じた）。せめても居住地から近い、という理由で施設を選んだが、その時利用者本人は住み慣れた町、家での生活を望んでいた。しかし、それを叶えるサービスの不在という現実の前で、周囲の判断により、利用者本人は、馴染みのない、知る人のない、希望もしていない、施設で生活を余儀なくされたのである。

施設におけるサービス利用契約の手続きに関して、施設、後見人双方に問題はなく、契約成立によって当然当事者間には権利・義務が生じた。しかし、支援費制度の理念に照らすとき、この現実とのギャップが痛感させられたのである。

大石は「人権と権利」に関する解説の中で、権利概念に関する有力説として「権利とは義務の発生、不発生を選択できることである」という見解にふれている。<sup>30)</sup> すなわち「福祉サービスに対するニーズは厳然とあるのに、福祉サービスが絶対的に不足している状況に置いては（略）一形として『契約』（当事者間の合意）によって権利と義務が設定されたとしても、そこで設定されたものは『権利』ではない」と指摘している。

当時の筆者の後見人としての心情としては、「この機会を逃したら今日ショートステイを利用できないかもしれない（サービスそのものを受けられない。）、「今夜からの寝泊まり、食事の面倒を見てくれる所がなかったら、どうしよう。」という危機感であり、契約にあたっては、率直に言えば安堵感が大きかったのである。後見活動の見通し外の出来事であり、短期的な対応と考えてのことではあったが、衣食住に関する基本的な関心事に縛られ、QOLといった観点は甚だ薄かったことに、反省を迫られる。

支援費制度においては、利用者にとって「契約による権利」が明確化され、利用者本位のサービス提供によって、障害者の「生活支援」、「自立と社会参加」の促進が図られるとされている。しかし、その実態は前提となる「契約自由の原則」が保障されておらず、このままでは支援費制度の理念はまさに「絵に描いた餅」という状況にある。

特に、「相手方選択の自由」、「契約内容決定の自由」が実際上は機能していないという場合に、本来契約によって生じるはずの当事者間の権利－義務関係は成立し得ているのだろうか。

選択性を保障するために不可欠な基盤整備の課題については、前述の通り公的責任として再構築されることが必要と考えるが、さらに、「契約に基づく権利」の実現、および保障といった観点から支援の在り方を検討する必要がある。

知的障害者の場合、その能力に照らして、「契約」を合法的に成立せしめる意味でも、契約に基づく権利を保障し、擁護するという意味でも、成年後見制度や福祉サービス利用援助事業等の権利擁護システムの確立が不可欠である。

筆者は特に成年後見制度における後見活動に、ソーシャルワークを「視点」及び「手法」と

して機能させるという観点で取り組んでいる。そのことで、地域生活支援における個人に焦点をあてた援助と、利用者自身の権利主体、生活主体としての生活実現を図ることの、双方の両立が、後見活動において可能ではないかとの仮説にたっている。このとき、「契約に基づく権利」の実現が、一つのメルクマールとなるのではないかと考える。

支援費制度では、外形的に福祉サービス利用が利用者の権利として位置づけられるという点において、措置制度と比較して相当に明確であると言えよう。そこで、契約に基づく権利の保障、擁護が、法的手続き上の問題として、と同時に、実態としてなし得るかということが、知的障害者福祉制度・施策、及び実際のサービス、援助に対する、評価のハードルとなるのではないだろうか。

## (2)自己決定支援に関わる課題

自己決定の尊重は、ソーシャルワークの基本であり、援助者の倫理の基盤でもある。<sup>3)</sup> 知的障害者支援にあっては、彼らの判断力、認識力、記憶力、コミュニケーション能力等の、障害の程度と個性のバラエティを、どう理解し、その理解をいかに対応に反映するかが、援助者としての重要な課題となる。また、こうした知的障害者の障害特性が支援費制度にあっては顕著な問題として表面化するわけである。どちらにおいても共通するのは、ソーシャルワークにおける長年の、同時に今日的な課題として「自己決定支援」という問題である。

自己決定権は、自己に関わる事柄を決定する際に第三者から「干渉」を受けない権利である。改めて「契約」という行為を考えると、市場経済の中で市民の自由な取引が認められ、一定条件の下で国家による干渉のない契約社会が構成される中で、契約についての理解力がある市民が主流を形成した。そして、判断能力不十分とされた人達が排除され続けていたという現実直面する。

支援費制度では、これまで市場経済の埒外とされ、それ故に厳密な裁断から大目に見られていた知的障害者も、契約の当事者となった。契約を十全に成立させるためには、判断能力に障害を有する人たちへは当然、特別の配慮がなされなければならない。ここで、「干渉の禁止」と、「援助の保障」がいかに両立するのか、という課題に常に直面するのである。

この課題の一つの示唆を与えるのは、「自己決定」と「判断能力」とのバランスである。ソーシャルワークは従来、利用者の自己決定権に、必ずしも慎重な態度で臨んできたわけではない。必要に迫られて、というような事情はあるにせよ、施設入所の際、あるいは金銭管理の場面で、無権代理の横行は珍しいことではなかった。その反省にたち、援助の方向性を考えるとき、自己決定に関する干渉を出来る限り排し、援助を尽くしたと言えるかどうか問われることになる。その上で、最終的な手段として代行決定を保障する。その際、代行に関しては一定の手続きを経ること、代行行為とその決定内容が、第三者的評価のもとにさらされる必要がある。これは、利用者のプライバシーの問題から、その具体的内容をオープンにすべきということではない。妥当な機関、第三者の評価に耐え得るような、代理決定のあり方を模索すべきではないか。

この知的障害者の自己決定支援、自立支援を考えるとき、こうしたシステム構築の課題と同時に、マイクロソーシャルワークの関連で言えば、パターナリズムへの批判に、ソーシャルワークはどう回答するか、という課題がある。

確かに自分のことは自己決定に委ねるべきであり、これまでの知的障害者援助では、あまり

に無神経に「本人のため」という思いこみによって、本人にとって最適なことを他者が決定すると言う、本来出来得ないことが行われてきたように思う。

勿論、その人にとって何が最善の利益か、何が必要かを考え、模索するという姿勢をソーシャルワークが放棄すべきではない。その試行錯誤こそ、ソーシャルワークの本質であるとも言えよう。

しかし、自己決定支援という、基本的な人権に迫る援助を求められたとき、これまで社会福祉援助が、援助側がなした援助については饒舌でありながら、一方、効果測定や評価には、極めて無頓着であった、という問題を乗り越えなければならないと考える。

社会人として、成人としての当然の権利を保障するソーシャルワークの有り様とは、どのようなものであろうか。個人レベルにおいて、環境との関連において、社会との関連において、知的障害の現実をどう理解し、自己決定援助を含めた援助を実現するか、ソーシャルワークの力量が問われるところであろう。

社会福祉基礎構造改革の急激な流れの中で、種々の福祉サービスが契約に制度に移行している。知的障害者の自己決定支援のあり方を検討することは、すなわち、これまで制度・施策、あるいは社会状況の変化に対応し、「手入れ」を繰り返してきた社会福祉援助が、政策に付随して翻弄されるものとして存在するのか、第一義的に利用者本人ありきで、本人と環境との調整機能として独自性を発揮しうるか、考察することになるのではない。

筆者は、知的障害者の要望が「家族と一緒に住みたい」、「町で暮らしたい」、「自分の知らないところで自分のことを決めないで欲しい」等、極めて当然で且つシンプルであるという現実と直面することがある。その要望ですら実現し得ない社会福祉援助の現実に対する厳粛な反省から、今後を展望する必要があると考える。

#### IV 今後の課題

今後の支援費制度の行方には、大きな転換が予測されることも含めて予断が許さない状況であるし、どのような改正、改革がなされたとしても、新しい障害者福祉制度・施策、サービスを創出する過渡期にあることは変わらない。これからも制度・施策を実証的に検証し、評価することが課題の一つとなろう。適切な検証、評価から、利用者本人（障害者自身）にとって真に必要な制度・施策、サービスの有り様が提起できると考えるからである。

今ひとつの課題は、実際に知的障害者に対し、直接的対人援助としてソーシャルワークを提供する際の問題である。社会保障審議会障害者部会で検討されている今後の障害保健福祉施策において、「ケアマネジメント等の在り方」は①総合的なケアマネジメントの制度化、②チームアプローチと透明性、中立性の確保およびエンパワメントに基づくセルフケアマネジメント、③権利擁護、が挙げられている。

知的障害者の生活支援においては、援助者がエンパワメント、アドヴォカシーといった役割、機能をどれだけ果たせるか、という課題がある。さらに、援助者がソーシャルワークとして機能するとき、知的障害者のセルフケアマネジメントが成立し得るのか、制度的ケアマネジメントとセルフケアマネジメントの関連等、未だ実体的には不明瞭な論点ではなるが、今後の課題として挙げておきたい。

## 〔註〕

- i) 社会保障審議会障害者部会「今後の障害保健福祉施策について（中間的取りまとめ）」、平成16年7月13日
- ii) 厚生労働省は平成16年6月時点で、平成15年11月～平成16年2月実績に基づき、平成16年度に必要な補助金の試算を行い、当初予算の約602億円から、見通しを770億円に修正した。
- iii) 「障害者施策に関する計画の策定等の状況について」（内閣府、平成15年3月末現在）によれば、市町村における障害者計画のうち数値目標を設定しているのは全体の36.7%。

	障害者計画策定	数値目標あり	精神障害施策の記述あり
市	98.7%	57.0%	96.2%
町村	89.5%	30.7%	87.5%

- iv) 報道によれば、厚生労働省障害福祉課では2年連続の財源不足に対し、「2年連続の流用はきわめて困難で、制度上補正予算も難しい」との見解を示している。（平成16年6月22日付朝日新聞記事）
- v) 平成16年10月29日、厚生労働省は社会保障審議会介護保険部会において、被保険者を20歳以上のすべての国民に拡大した場合の保険料の試算を示した。これは増加の一途をたどっている介護保険のサービス給付に対し、支え手を増やすことで財源を安定させることを狙いとしているが、同時に被保険者の年齢を引き下げること、疾病、年齢、障害に関係なく制度の対象にしようというこのことであり、支援費制度との統合が視野に入れられている。

## 〔20歳以上から介護保険利用を集めた場合の厚生労働省試算〕

	06～08年度	09～11年度	12～14年度
・ 現行のまま			
制度改正を行わない場合	4,300円	5,100円	6,000円
給付費抑制等の制度改正を行った場合	3,900円	4,400円	4,900円
・ ケース 1			
20～39歳の保険料を半額にした場合	1,700円	2,000円	2,300円
40歳以上	3,400円	4,000円	4,600円
・ ケース 2			
20歳以上すべて同額にした場合	2,800円	3,300円	3,900円

※金額は月額。20～64歳の保険料は事業主か国が1/2負担。65歳以上は全国平均額で、実際は市町村により異なる。

- vi) 介護保険制度については平成17年度の見直しに向けて検討が進められており、①「介護」から「介護＋予防」へ、「身体ケア」から「身体＋痴呆ケア」へ、「家族同居」から「家族＋独居」へ、とモデル変換の必要が指摘されている。（「介護保険制度の見直しに関する意見」、社会保障審議会介護保険部会、平成16年7月30日）しかし介護制度は、生活における「介護問題」に対応する社会保険の仕組みであり、障害者の自立を保障するための個人に対応する仕組みとの整合性については、介護保険でいうところの「家族＋独居」モデルとは別の議論になるのではないだろうか。
- vii) 厚生労働省資料「支援費制度の概要について」、『支援費制度法令通知集平成15年度版』、障害者福祉研究会監、中央法規、2003

- viii) 支援費制度における国、都道府県、市町村の役割は以下の通りである。
- |              |                                                                                    |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 国－           | 制度の枠組みを示し制度が円滑に行えるように都道府県及び市町村への支援を行う（社会福祉法第6条、75条、78条等）、費用の負担                     |
| 都道府県－市町村において | 制度が円滑に行えるよう必要な支援を行うとともに事業者の指定、及び指導または監督を行う（社会福祉法第6条、75条等）、費用の負担                    |
| 市町村－         | 地域住民に身近な行政主体として障害者に対する支援体制の整備に努めるとともに、利用者本位のきめ細やかな対応により支援費の支給決定を行う。（社会福祉法第6条、75条等） |
- ix) 「支援費制度の事業運営上の工夫に係る地方自治体からの提案について」、厚生労働省、2003年4月
- x) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部「知的障害者ケアガイドライン」、2002年4月  
また、障害者ケアマネジメント従事者養成研修においても、ケアマネジメントを「手法」として位置づけている。『平成13年度東京都障害者ケアマネジメント従事者養成テキスト／身体・知的障害者編』東京都障害者ケアマネジメント体制整備検討委員会、2001年
- xi) 一例を挙げれば、介護保険導入の2000年の日本社会福祉学会大会・自由研究発表プログラムでは、「高齢者保健福祉分野」のみならず、「方法・技術分野」「障害児者福祉分野」において幾つかのケアマネジメントに関する研究発表がなされた。「方法・技術分野」では、横須賀俊司氏（鳥取大学教育地域科学部）が「障害者ケアマネジメントについて考える」と題して、身体障害者について、「ケアマネジメントはあってもいい」、問題は「誰がそれを担うことがいいのか」であると、セルフマネジメント、障害者ケアマネージャーを強調している。
- xii) 障害者ケアマネジメント従事者養成研修は国から市町村のレベルまで段階的に実施されており、3万人強の受講者を輩出しているながら、その一方、「現場に持ち帰って使用するまでには至っていない」という指摘もある。（谷口明広：「支援費制度を基本にして個人支援が通常化した一年」、『社会福祉研究第89号』、鉄道弘済会、2004年、p.94-95）研修内容や体制の是非、実践への反映等実態はきわめて不明確な現状にありながら、この養成研修が障害者ケアマネジメント体制の本格導入の布石となっているのである。
- xiii) 全日本手をつなぐ育成会は第202回理事会において「知的障害者福祉の安定と発展のために介護保険制度との統合は〈必然〉」とする意見書を決議した。中で「介護保険との統合には多くの課題が解決されるべき」としながら、社会保障審議会障害者部会の報告に基本的賛同の態度を表明している。
- xiv) 大石剛一郎：「人権と権利」、『権利擁護』、中央法規出版、2002、p.30-33
- xv) 「ソーシャルワーカーの倫理綱領」（日本ソーシャルワーカー協会、1986年）では、「人々が何事も自分の力で選び、責任を持って進むべき方向を決めていくことを支援する」「人には自分で考え、決定していく力と可能性に対する確信」を宣言している。この倫理綱領は1993年に日本社会福祉士会が採択している。

## [参考文献]

- 1) 水本浩：『契約法』，有斐閣，1995年
- 2) 茨木尚子：「当事者のエンパワメントを支える支援とは」，『社会福祉研究第80号』，鉄道弘済会，2001，p.95-101
- 3) 権利擁護研究会編：『ソーシャルワークと権利擁護"契約"時代の利用者支援を考える』，中央法規出版，2001
- 4) 大島巖・奥野英子・中野敏子：『障害者福祉とソーシャルワーク』，有斐閣，2001
- 5) 中野敏子：「障害者の権利擁護とケアマネジメントー『本人』という呼称との関連から」，『ソーシャルワーク研究Vol.29 No.3』，相川書房，2003，p.26-33
- 6) 中野敏子：「支援費制度と知的障害のある人への生活支援ーケアマネジメントの行方ー」，『社会福祉研究第90巻』，鉄道弘済会，2004，p.63-69

(2004年11月4日受理)