

[研究ノート]

障害保健福祉制度の研究

～「発達障害者支援法」から～

A Study of the Health and Welfare System for the Handicapped

滝 村 雅 人

Masato TAKIMURA

Studies in Humanities and Cultures

No. 22

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 22号

2014年12月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY

NAGOYA JAPAN

DECEMBER 2014

[研究ノート]

障害保健福祉制度の研究

～「発達障害者支援法」から～

A Study of the Health and Welfare System for the Handicapped

滝村 雅人

Masato TAKIMURA

要旨 2000年代に入って障害保健福祉制度・政策は大きく変化しているが、相変わらず対症療法的対応となっている。それによって、「障害」を個人責任に押しとどめ、障害者問題が個人的問題かのようにされ、社会的問題であるという本質的状况はますます見えにくくなってきている。このことは本質的な問題解決には至ってないということを示唆しているといえる。障害者問題が極めて社会的問題であることを明らかにするには、社会福祉対象論の視点から、障害者問題がどのように政策対象として取り上げられ、どのような障害者が具体的制度対象として認識され、切り取られてきたのかを明らかにしなければならないと考える。ここではそのための基礎資料として「発達障害者支援法」制定以降の制度的展開を整理し、その特徴を導き出したものである。

キーワード：障害保健福祉制度、科学的対象認識、障害者問題、法令・通知

はじめに

2000年代に入って障害保健福祉制度・政策は大きく変化しており、とくに障害者を「自己決定者」「地域生活者」という文字通り生活の主体者として、自らサービスを選択・決定し、施設ではなく地域で生活するという位置づけを強固なものとしてきたといえる。それゆえ地域生活支援対策の展開が主たる動向となっている。しかしながら、それらの各種制度は、相変わらず対症療法的対応であり、「障害」を個人責任に押しとどめ、障害者問題が個人的問題かのようにされ、社会的問題であるという本質的状况はますます見えにくくなってきている。そのことは、問題の科学的認識が欠如していることを意味しており、それゆえ、本質的な問題解決には至ってないということを示唆しているといえる。

障害者問題が極めて社会的問題であることを明らかにするには、わが国の障害者福祉政策が、

何を、どのように対象化して各種制度・サービスを構築してきたのか、その政策的意図はどこにあるのかについて分析することが必要と言える。すなわち、障害者問題がどのように政策対象として取り上げられ、どのような障害者が具体的制度対象として認識され、切り取られてきたのかを明らかにしなければならないと考える。この研究の視点は、社会福祉対象論としてまとめた以前の共同研究「社会福祉・地域福祉に関する対象についての研究」に端を発している。そこでの基本的視点は、次の4点におかれている。

- 「1）歴史的・社会的状況の変化に伴う対象変化が、政策・制度上の対象変化に必ずしも連動していない。
- 2）社会問題対策としての政策策定は、現実的・具体的対象派生の時期、あるいは実態把握ないし対象認識の度合いと必ずしも一致していない。
- 3）政策的操作によって、対象を限定するメカニズムが基本的に存在する。したがって、社会的問題の科学的認識が対象を規定するのではなく、政策課題が対象を規定し、限定された政策的課題目標に合わせて対象を規定している。
- 4）政策課題や目標の設定は、正しい科学的認識ないし実態把握によってではなく、住民の要求、請願、運動による若干の影響（社会力）を認めることはできるが、それは政策策定サイドの限定的譲歩の結果によるものである」⁽¹⁾。

本研究は、以上の社会福祉対象論の視点にたつて、わが国の障害者福祉政策における政策的意図と障害者の置かれている現実態との相互関係あるいは乖離の実態を明らかにすることを目的としており、その基礎資料として2005年以降の制度的展開過程を分析するものである。

なお、掲載している制度年表の作成にあたっては、その一部は本学人間文化研究科博士後期課程の水野和代氏の協力を得たものである。

1. 2000年代に入ってからの特徴

戦後のわが国の障害者福祉政策における政策主体の対象認識の変化については別の機会に分析しているが⁽²⁾、特に2000年以降についてもすでに次のような特徴があることを指摘している⁽³⁾。

2000年代に入ってから主たる動向として重要なのは、ノーマライゼーション理念の具現化をめざしたものであるとして、地域生活支援を中心とする対策の展開である。これは1990年代からの連続した動きであるといえるが、「介護保険法」と障害者保健福祉制度の統合を進めようとする政策主体の意図も含みながら、「障害者自立支援法」制定へとつながっていくことである。この2000年代前半の特徴は以下のようにまとめることができる⁽⁴⁾。

第一に、精神障害者を対象とした地域生活支援事業の制定である。精神障害者を「地域生活者」として位置づける視点を具現化したものといえ、それまでの「入院・入所者」という視点から大きな変化を遂げている。

第二に、支援費制度の導入である。これは障害者保健福祉サービスを措置制度から契約制度へと移行し、障害者自らサービスを決定し利用するという自己選択・自己決定へと転換したものである。しかし利用者の急増による費用の超過や、サービスの地域格差、障害によって対象となるものとならないものという不均衡が生まれてきたことから、それらの問題を解消する意味で「障害者自立支援法」（2005、法123）として結実することになるのである。ここには、障害保健福祉サービスを介護保険制度へ統合しようとする政策主体の意図があったのである。

第三には、「障害者基本計画」（2002、内閣府）、「重点施策実施5か年計画」（2002、障害者施策推進本部）などによって数値目標が提示されたことである。

第四には、「身体障害者補助犬法」（2002、法49）、や3障害（身体・知的・精神）共通の社会参加促進事業の制定、デイサービス事業の相互利用、あるいは「福祉サービス第三者評価事業」などの新しい制度の制定が上げられる。

第五には、「発達障害者支援法」（2004、法167）の制定である。この法律については制定経過も含めて別の機会に報告しているが⁽⁵⁾、教育政策の変革である特別支援教育とも関連して、障害者の置かれている実態に一定の変化をもたらしてきたといえる。

2. 2005年以降の動向と特徴

この時期の制度的展開とその特徴は以下のようにまとめることができる。

第一に、2006年の「障害者の権利に関する条約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）（以下：「障害者権利条約」）の採択と署名（2007年）、そして2013年に批准という対外的動向にも影響されて、障害者問題対策として、より具体的で踏み込んだ対応が求められてきたと言える。

第二に、この「障害者権利条約」の批准に向けて国内法の整備が急がれ、「障害者基本法」の改正、政府内に新たな障害者問題対策を検討する部署を設置し⁽⁶⁾、「障害者自立支援法」から「障害者総合支援法」（「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」）（2012年、法51）の制定、さらに「障害者虐待防止法」（「障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」）（2011年、法79）、「障害者差別解消法」（「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」）（2013年、法65）の制定へと動き出すことである。

第三には、これら一連の法律制定は、具体的制度対象となる障害の種類を拡大してきたことである。従来の身体障害・知的障害・精神障害の3障害とともに、いわゆる発達障害やそれまで障害者福祉の対象から除外されていた「難病」も対象とし、障害児も含んで制度対象として組み込んでいくのである。このことは国内外の動向を背景に、政策主体が必要にかられて制度的対象を拡大してきたことを意味している。

第四に、これらの2000年代の障害者保健福祉推進の指針として、2003年度から2012年度までの

10年間を計画期間とする「障害者基本計画」を策定し、それを実行するために前半期の「重点施策実施5か年計画」（2002年）を示している点である。そして2007年には後半期の「重点施策5か年計画」を策定し、数値目標や達成期間を明示したのである。このような具体的な計画が策定されたことで、その達成に向けて動き出したといえる。

第五に、もちろん、以上のような国内の展開の背景には、政策主体に対する絶え間のない障害者団体の運動があることも忘れてはならないといえる。「障害者権利条約」の署名から批准に至る期間に、国内法を整備するという動きにも障害者団体の運動の影響があったといえる。

以上のような2005年以降に制定されてきた各種の法律は、今まで政策主体の認識対象とはならなかった、あるいは積極的には対応しようとしてこなかった部分に焦点を当てたということでは評価することができる。しかし、これらの変化の状況は、「障害者権利条約」の国内発行に向けて国内法を整備しなければならないという、いわば外圧によって動いてきた結果といえる。もちろんそこには前述したように、各種障害者団体などの当事者組織による絶え間のない運動があったことも忘れてはならない。国際的動向による外圧があったとはいえ、国内の障害者運動への一定の譲歩として展開してきたといえる。

今後は、これら2005年以降に大きく変わってきた法律やその制定経過の分析から、政策的対象認識の有り様と方向性について吟味していく必要がある。確かに、障害者の置かれてきた社会的状況と社会的問題への一定の対応は可能であるといえる。しかしながら、常に政策主体の対象認識は、必ずしも科学的認識によってなされているとはいえず、また障害者の置かれている現実態との乖離が必ず存在する。昨今の政策的対象認識と現実態としての障害者問題との間に、どの程度の乖離があるのかについて詳細に分析することで、障害者問題の社会的解決に向けての制度・政策の有り様を考察していかなければならないのである。

<表1>は、2005年から2013年までの障害保健福祉に関する代表的な法律・通知等の制定年表である。法律・通知等の改廃については除外している。

									心 障 発 0714001、 法 務 省 保 総 594
									心 障 発 0714002
									障 精 発 0714003、 法 務 省 保 総 595
									障 精 発 0714004
									障 発 014004
									障 発 0714005
									厚 労 省 告 365
									厚 労 省 告 366
									厚 労 省 告 367
									障 発 0802001
									障 発 0802002
									障 精 発 0802001

		障害者自立支援法第五十八條第三項第三十八條第三項第二号の厚生労働大臣が定める額				厚労省告156
		3 障害者自立支援法第五十八條第四項の規定による自立支援医療に要する費用の額の算定方法及び同法第六十二條第二項の規定による診療方針				厚労省告157
		3 障害者自立支援法施行令第三十五條第一項の支給認定に係る自立支援医療について費用が高額な治療を長期にわたり継続しなければならぬ者として厚生労働大臣が定めるもの				厚労省告158
		3 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施行令第35條第1号の支給認定に係る自立支援医療について費用が高額な治療を長期にわたり継続しなければならぬ者として厚生労働大臣が定めるもの				厚労省告158
		3 厚生労働大臣が定める基準				厚労省告236
		3 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施行規則第27條等の規定が適用される要保護者(境界層該当者)に対する保護の実施機関における取扱いについて				社保発09331007
		3 障害者自立支援法における障害者福祉サービスの支給申請に係る精神障害者であることの確認について				事務連絡
		3 災害その他の特別の事情により自立支援医療に要する費用を負担することが困難となった障害児・者及び高齢者等の自立支援医療費の取扱い等について				障発0331006
		4 地域生活への移行が困難になった障害児・者及び高齢者等の自立支援医療等への受入について				障障児0403004
		6 医療保険の特定疾病療養受療と自立支援医療を併用する者の自己負担について				障精発0613001
		6 障害福祉サービス及び相談支援並びに市町村及び都道府県の地域生活支援事業の提供体制の整備並びに自立支援給付及び地域生活支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針				厚労省告395
		6 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律				法91
		8 地域生活支援事業の実施について				障発0801002
		8 サービス管理責任者研修事業の実施について				障発830004
		9 日中活動サービス等を利用する場合の利用日数の取扱いに係る事務処理等について				障障発0928001
		9 障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準				厚省令171
		9 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に基づく指定障害者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準				厚省令172
		9 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に基づく障害者福祉サービス事業の設備及び運営に関する基準				厚省令174
		9 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に基づく地域活動支援センターの設備及び運営に関する基準				厚省令175
		9 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に基づく福祉ホームの設備及び運営に関する基準				厚省令176
		9 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に基づく障害者支援施設の設備及び運営に関する基準				厚省令177
		9 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施行令第21條第1項第1号の規定に基づき食費等の基準費用額として厚生労働大臣が定める費用の額				厚労省告531
		9 障害児通所給付等の請求に関する省令				厚省令179
		9 障害者自立支援法に基づく補装具の種類、購入又は修理に要する費用の額の算定等に関する基準について		障発0929003		厚生労働大臣が定める精神障害者福祉ホーム
		9 補装具費支給事務取扱指針について		障発0929006		特定病院の認定等について
		9 電動車いすに係る補装具の支給について		障発0929009		

2008	平成20		療育手帳への「第一種」「第二種」区分記載の徹底について	療育者(児)施設等の利用者の権利擁護について	障企発201003	障発0331018
	3		障害者自立支援法に基づく地域活動支援センターの設備及び運営に関する基準について			障発0331012
	3	身体障害者手帳交付事務の適正化等について	障企発0324001			障精発0331001
	3					障精発0331002
	3					障精発0331003
	3					障精発0331004
	4					障精発0401001
	5					障発0526001
	5					障発0530001
	8					障発0801001
	8					障発0801002

									障精発0801001	心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令の一部を改正する省令の施行について
									障精発0801002	心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令の一部を改正する省令の施行について
									障精発0912001	心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令の一部を改正する省令に基づき留意点について
									障精発0912002	心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令の一部を改正する省令に基づき留意点について
									障精発1003002	「心神喪失者等医療観察法指定入院医療機関施設・設備整備費及び運営費負担金の取扱いについて」の一部改正について
									障精発1205001	心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令附則第2条第3項の規定に基づき厚生労働大臣が定める基準(厚生労働省告示第418号)の疑義について(回答)
									障精発1208001	地域社会における処遇の円滑な実施について
2009	平成21								障企自発0108001	地域生活支援事業に係る障害福祉計画の作成について
									障精発031007	「発達障害者支援センター運営事業の実施について」の取扱いについて
									障発0310001	「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令の一部を改正する省令の施行について」の一部改正について

									法71
									社授発1210第4
12								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ための関係法律の整備に関する法律	障発113001
12								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ための関係法律の整備に関する法律の公布及び一部の施行について	障発0330第7
2011	平成23							精神障害者保健福祉手帳制度実施要領の一部改正について	障精発0303001
								巡回支援専門員整備事業の実施について	
								精神障害者保健福祉手帳の診断書の記入に当たって留意すべき事項についての一部改正について	障精発0303002
								精神障害者保健福祉手帳の障害等級の判定基準の運用に当たって留意すべき事項についての一部改正について	障精発0303003
								年金証書等の写しによる精神障害者保健福祉手帳の障害等級の設定事務についての一部改正について	
								精神障害者保健福祉手帳の障害等級の判定基準についての一部改正について	障発0303001
								精神障害者アウトリーチ推進事業の実施について	障発0425第4
								障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律	法79
								障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律の公布について	社授発0624第3号
								障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律施行令	政令244
								障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律施行規則	厚労省令132
								障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律の施行について	地発0924第2号、 雇発0924第2号、社授発0924第5号
								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施行令第21条第1項第2号の規定に基づき共同生活住居費の基準費用額として厚生労働大臣が定める費用の額	厚労告354
								地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の公布について	障発1007第1
								精神障害者社会適応訓練事業の今後の取扱いについて	障発1020第3
								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ための関係法律の整備に関する法律等の一部の施行について	社授発0928第4

2012	平成24	1	「障害者福祉サービス及び相談支援並びに市町村及び都道府県の地域生活支援事業の提供体制の整備並びに自立支援給付及び地域生活支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針」に掲げる福祉施設から一般就労への移行等に関する数値目標の設定について						職高発0120第1、 能発0120第3、 障発0120第9
		2	児童福祉法に基づく指定障害児入所施設等の人員、設備及び運営に関する基準						厚労令16
		3						心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律第83条第2項の規定による診療方針及び医療による療養に要する費用の額の算定方法の施行に伴う実施上の留意事項について	障精発0330005
		3	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等について						社授発0330第41
		3						「基本診療料及び医療観察精神科専門療法の施設基準及びその届出に関する手続の取扱いについて」の一部改正について	障精発0330007
		3						「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく指定医療機関等に関する省令の一部を改正する省令の施行について」の一部改正について	障精発0330010
		3						精神科救急医療体制の整備に関する指針について	障精発0330第2
		3						障害児通所給付費等の通所給付決定等について	障発0330第14
		3	障害者自立支援法に基づく「補装具の種目、購入又は修理に要する費用の額の算定等に関する基準」の一部改正について						障発0330第17
		3	障害児通所支援等に関する費用の算定等について						障発0330第15
		3	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に基づく指定地域相談支援の事業の人員及び運営に関する基準						厚労令27
		3	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に基づく指定地域相談支援の事業の人員及び運営に関する基準						厚労令28
		3	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に基づく指定地域相談支援の事業の人員及び運営に関する基準について						障発0330第21
		3	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に基づく指定計画相談支援の事業の人員及び運営に関する基準について						障発0330第22
		3	児童福祉法に基づく指定障害児入所施設等の人員、設備及び運営に関する基準						厚労令29
		3	障害児通所支援又は障害児入所支援における日常生活に要する費用の取扱いについて						障発0330第31
		3	児童福祉法に基づく指定障害児入所施設等の人員、設備及び運営に関する基準について						障発0330第13
		3	児童福祉法に基づく指定障害児相談支援の事業の人員及び運営に関する基準について						障発0330第23
		4	障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律について						23初特支7
		5	重度訪問介護等の利用促進に係る市町村支援事業の実施について						障発0523第1
		6	障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律について						23初特支7

									法51
		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							社援発0627第3
		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の公布について							法51(法123)
		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							法50
		国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律							雇保発0703第1、障障発0703第1
		保育所に入所している障害のある児童が障害児通所支援を受ける場合の取扱いについて							障発0822001
									事務連絡
		障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律の施行に伴う適切な対応について							警察庁丙生企90、丙給厚発12、丙地発26、丙刑企発82、丙捜1発51
		障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律等の施行を踏まえ、障害者虐待事案への適切な対応について							事務連絡
		障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律等に関する法律の施行に伴う適切な対応について							事務連絡
		障害者の虐待防止法について							社援発0118第1
2013	平成25	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の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令等の公布及び告示について							
		国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律施行令							政令22
		難病患者等における日常生活用具給付等事業の取扱いについて							事務連絡
		障害児入所施設における親子入所による療育について							障発0213第1
		福祉型障害児入所施設(主として自閉症児を入所させる福祉型障害児入所施設を除く)又は障害者支援施設を併設する場合の取扱いについて							
		障害児入所施設における親子入所による療育について							事務連絡
		障害者等の範囲に難病等を追加することに伴う留意事項について							厚労告156
		障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する基本方針							法65
		障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律							政令5、35、122
		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施行令							厚労令4・16
		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施行規則							厚労告7
		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第4条第1項の規定に基づき厚生労働大臣が定める程度							
		障害者の権利に関する条約批准							

註

- (1) 中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版、1995年、はしがき iii～iv頁。
- (2) 滝村雅人著『対象論的視点による障害者福祉制度』さんえい出版、2003年。
- (3) 滝村雅人著「障害者福祉制度の研究」『人間文化研究』No.20、2014年。
- (4) 滝村雅人著「障害者福祉制度の研究」『人間文化研究』No.20、2014年、162～163頁参照。
- (5) 「発達障害者支援法」の制定の経緯とその内容については、滝村雅人著「発達障害者支援法の研究」『人間文化研究』No.5、名古屋市立大学人間文化研究科、67～82頁、2006年。及び滝村雅人著「発達障害者支援法の意義と課題」『障害者問題研究』Vol36. No.1、障害者問題研究会、35～40頁、2008年を参照。
- (6) 設置された委員会としては、「障害者権利条約」の署名を受けて、2009年に国内法の整備を効果的に推進することを目的として、内閣府に「障がい者制度改革推進本部」を設置している。そして、その下で「障がい者制度改革推進会議」が開催されている。また、2013年よりこの「推進会議」の下で「差別禁止部会」が開催したが、この「推進会議」は後に「障害者政策委員会」となり、「差別禁止部会」もこの「政策委員会」に引き継がれることになるのである。