

〔調査報告〕

支援費制度施行状況及び利用結果に関する調査報告

趙 没名*

平成15年4月から障害者福祉における支援費制度が実施された。その実態は、基盤整備における国の財源保障が不十分な中、申請や決定にさまざまな問題が生じていることが報告されている。こうした事態を一刻も早く改善するため、“京都障害者の生活と権利を守る連絡会”が、全国でも迅速に京都府内にあるすべての市町村と当連絡会に加盟している諸団体の障害者を対象にそれぞれ、「支援費制度施行状況に関する調査」及び「支援費サービス（居宅支援）申請結果についてのアンケート」を実施した。調査の結果、京都府内障害児者の支援費制度の申請率は31.4%で、全国の19.2%も上回っているが、予想以上に低いことが明らかになった。また行政窓口での制度の実施については、業務の量的増大と専任職員の不足問題、支給決定に京都府の独自基準が設けられているが、現場では特に支給時間数やサービスの柔軟性に対する利用者の満足度が低いといった問題などが顕著に現れている。今後支援費制度を障害者にとって「自由選択」と「自己決定」できる、人権保障の福祉制度にしていくためには、制度の基盤整備の徹底、福祉市場に対する市町村の管理責任の追及等において早急な改善が要求される。

キーワード：支援費制度，市町村制度実態調査，居宅生活支援申請者実態調査，京都府

はじめに

20世紀後半から、障害当事者やその関係者の粘り強い人権保障運動の中で、ノーマライゼーションの理念が近年日本で普及し、定着しつつある。そのため、障害者福祉政策に関して、これまでの生活支援だけではなく、障害者の自立と社会参加を促進するための制度作りも要求されるようになってきた。これを背景に「福祉サービスの利用に関して、これまでのように行政がサービスの利用者を特定し、サービス内容

を決定する『措置制度』から、利用者本位の考えに立つ新しいしくみ『支援費制度』に移行することになりました¹⁾。

2003年4月1日よりスタートした支援費制度は、「利用者である障害のある人が、事業者との対等な関係に基づき、自らサービス提供者を自由に選択し、契約によってサービスを利用する²⁾」という人権尊重を目指している。

したがって、2003年6月、制度施行して2ヵ月後に、京都障害者の生活と権利を守る連絡会は、京都府下すべての市町村に対し「支援費制度施行状況に関する調査」、同府下の一部の障害者に対して「支援費サービス申請結果につ

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

いてのアンケート」調査を実施した。本調査の結果については、平成15年10月5日に全国障害者問題研究会主催の「第10回支援費制度学習運動交流会集会」で概要が報告され、かつ、障害者の要求団体である「京都障害者の生活と権利を守る連絡会」は行政への要求項目としてまとめつつある。

本調査研究は、本調査の設計、分析段階から研究者として参加してきた立命館大学教授峰島厚及び大学院生趙没名が、要求団体の分析とは別に実態調査研究としてその全様をまとめ、支援費制度実施後の主要な検討課題を明らかにすることを目的とする。

両名が設計、分析に参加してきたが、この調査研究のまとめは趙没名が担った。

第一部 支援費制度実施状況に関する市区町村調査結果とその分析

1. 調査の概要

（1）調査の目的

2003年4月から支援費制度が実施された。しかし実態は、基盤整備における国の財源保障が不十分な中、申請や決定においてさまざまな問題が生じていることなどが報告されている。本研究調査はそうした制度の施行状況と申請実態を把握するために行われたものである。

（2）調査対象と調査票回収状況

本調査は、「京都障害者の生活と権利を守る連絡会」が「障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会」及び「日本障害者センター」の全国市区町村向きに行った「支援費制度実施状況に関する市区町村調査」の一環として実施したものである。調査票の回収率は61.4%であり、内

訳は市10/12、町村17/32、計27/44である。

（3）調査基準日等

調査基準日 2003年6月1日

調査期間 2003年6月1日～7月15日

（4）調査方法

京都府下すべての市町村の支援費担当宛に「支援費制度施行状況に関する調査票」を送付・送信し、同年7月段階の各市町村の制度の実施状況について、支援費担当者による記入を依頼した。

（5）調査項目

障害者の状況、担当及び決定、支給決定基準、市町村事業等、利用者負担、供給基盤整備、事務手続き、障害者基本計画の8項目。

（6）集計と分析についての注意事項

- 集計表は標本数（N）を100とした比率（%）で小数点以下第1位まで表示した。
なお、四捨五入の関係で合計が100%にならない場合、表記上の処理で100%と記載した。
- 設問の解答肢などの表記については、表記が長くなるため略文で示している場合がある。
- 申請数、決定数等の状況は、一部の調査票に無回答があったが、記入のあった市町村の該当数を母数として割合を算出した。
- 選択肢の回答は、無回答も含めて母数を27市町村で割合を算出した。
- ページ制限のため、各市町村に特徴のある項目のみ取り上げた。無回答に対し、必要のあるもののみ数値・割合を紹介した。

- 分析は全国支援費制度調査の結果（前述「日本障害者センター」及び「障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会」の発表）を参照し、京都府の特徴付けをした。
- 本報告にあるすべての図表は筆者の作成によるものである。

2．調査結果の概要と特徴

（１）申請・支給決定等の状況

本調査によると、現在京都府下27の市町村に103,162人の障害者がいる。そのうち94,370名が10の市、8792名が17の町村に居住している。そのなかで居宅支援を申請したのは、表1に示したとおり、身体障害者が3.3％、知的障害者が50.2％、障害児が40.9％であった。この申請率を全国の支援費調査で得られた、身体障害者3.5％、知的障害者34.8％、児童19.4％の申請率に比べて、身体障害者における両者の申請率はほぼ同じであるが、知的障害者と児童における京都の申請率は全国の申請率よりかなり上回っているのが特徴的である。

そして、申請者に対する支給決定率については、京都府では、身体障害者の支給決定率は98.2％、知的障害者は91.8％、児童は100％で

あった。なお、支給量の変更者率については、京都府では、身体障害者の変更率は3.4％、知的障害者は1.2％、児童は2.7％、支給量の変更率は1～3％であるのに対し、全国は3～8％となり、京都府では支給量の変更率が少ないことも特徴の一つとなる。

また、支給決定に対し不服申し立てをした人は、京都府では、身体障害者・知的障害者にそれぞれ一人ずつ、申請したが現在「保留」になっている人は12名、支援費制度の事業であるが、「措置」となったのは2名である。

（２）制度実施に関する事務体制

審査決定について

表2に示したとおり、京都府では、申請決定に関する審査会を設置している市町村は29.6％、訪問調査を実施したのは94.1％、不服申し立ての審査会を設置しているのは7.4％である。それに対し、全国のデータはそれぞれ8.6％と82.2％と8.6％となる。

事業者情報提供について

市町村は利用者への事業者の情報提供については、まず、提供方法に関して、現在、各市町村は支援費制度利用可能な事業者リスト

表1 支援費申請率と支給量における京都府と全国の比較（％）

地 域	申請率			支給量の変更率
	身障	知的	児童	
京都府	3.3	50.2	40.9	1～3
全 国	3.5	34.8	19.4	3～8

表2 支援費制度利用事務体制の京都府と全国の比較（％）

地 域	事務体制		
	決定審査会の設置	訪問調査の実施	不服申立審査会の設置
京都府	29.6	94.1	7.4
全 国	8.6	82.2	8.6

表3 支援費制度の事務体制に関する京都府と全国の比較

地 域	事務体制	
	窓口専任職員の配置率（％）	職員一人当たり手帳所持数（人）
京都府	21.0	821
全 国	30.0	625

を直接に利用者に送付する、あるいは各市町村は同上の事業者リストを申請窓口で配布するという二つの方法を取っている。次に事業者リストの送付・配布状況に関して、京都府では、直接送付と答えた市町村は37.0％、窓口で配布と答えたのは51.8％となる。

利用者に対するケアプランの作成について

京都府では、利用者ケアプランを「窓口や調査員が作成している」市町村は11.1％、生活支援センター等のケアプランを「参考にする」あるいは「位置づけていない」のはそれぞれ63.0％と22.2％である。

専任職員の配置について

京都府と全国の他の市町村の支援費制度担当窓口の職員の配置状況については、表3に示したとおり、京都府では、窓口で支援費「専任職員を配置している」市町村は21.0％であるのに対し、全国では30.0％となり、全国に比べ京都府の専任職員の配置率が低い。

事務負担量と今後の対応について

全国に比べて京都府下市町村の職員の事務負担については以下の通りである。

まず障害者を担当する職員一人当たりの事務負担量に関しては、表3のとおり、京都府では、担当職員一人当たり受け持ちの障害者手帳所持者数は平均821名であるのに対し、全国では職員一人当たり平均625名となり、京都府のデータより200名近く少ないことから、京都府下市町村の障害者担当職員の個人的事務負担量が多いということが明らかとなった。

次に支援費担当窓口の全体的業務量に関しては、これまでの事務の量と比べて「著しく増加」または「増加」したと回答した京都府下の市町村はそれぞれ22.2％と63.0％、今後「さらに増加」と予測しているのは37.0％となっている。大幅に増加してきた事務に対応するのに、44.4％の市町村が、担当職員の増員が「必要」だと認識しているにもかかわらず、改善における今後の見通しが「順調」だと答えた市町村はわずか18.5％であり、残り51.9％の市町村は「何とか対応」しているが、「見通しがない」または「制度の改善を望む」と答えたのはそれぞれ18.5％と11.1％となっている。

上記市町村事務体制に関する5つの項目から得たデータを総合すると、京都府では、支給決定に当たって審査会を開いたり、申請者の家庭訪問調査をしたりして、全国の状況に比べ、支給決定により慎重な姿勢を示しているといえる。しかし一方、制度の実施に伴う担当職員個人あるいは担当窓口の大幅な事務の量の増大に対し、職員を増員して、担当職員の負担を軽減することへの配慮がなく、そして今後十分な事務運営を乗り切ることができる見通しも十分に立っていないということが、今日の京都府市町村の事務体制の現状であり、特徴でもある。

（3）支給決定の基本方針と基準

支援費支給決定の基本方針について

京都府では、支給決定にあたって、利用者

表4 支給決定の独自基準と情報公開率における京都府と全国の比率（％）

サービス形態	独自基準（公開率）	
	京都府	全 国
居宅支援	40.7（36.3）	13.6（2.5）
ディサービス	37.0（30.0）	12.9（2.6）
短期入所	40.7（27.3）	13.4（2.7）
知的障害者グループホーム	29.6（12.5）	11.4（2.4）

のニーズと供給資源に着目し「利用見込みのあるもののみ決定」、または「利用者の必要性に着目して決定」と回答した市町村はそれぞれ48.1％と44.4％、家族の介護状況を考慮して、「一律支給量に反映」あるいは「ケースごとに判断」と回答したのはそれぞれ0％と88.9％である。それ以外に、施設支援費の決定に着目し、「職員の立会い等施設意見を反映」と答えたのは100％、グループホームの区分決定を考慮して、「職員の立会い等施設の意見を反映」と答えたのは88.9％となる。

支給決定基準について

市町村の独自基準及び決定基準に関する情報開示の有無の問いに対して、京都府では表4の通り、まず居宅介護に関して、独自基準を設けている市町村は40.7％、決定基準に関する情報を開示している市町村の比率は、身体障害者が54.5％、知的障害者と障害児がともに27.3％である。次にディサービスに関して、独自基準を設けているあるいは基準情報を開示している市町村の比率はそれぞれ37.0％と30.0％、短期入所に関してはそれぞれ40.7％と27.3％、知的障害者グループホームは29.6％と12.5％となっている。

支給決定における細目の基準について

京都府では、25％の市町村は全身性障害者の定義、または移動介護に身体介護を含むかの問いに対して、国基準に従うと答えた。

そのほか29.6％の市町村は、国が併用禁止しているサービスでも、利用者のニーズに見合った形で柔軟に対応している。そして25.9％の市町村は、通学・通所に移動介護が制度では禁止されているにもかかわらず、利用者の高いニーズに見合い柔軟に対応し、制度を活用している。

他市町村、圏域との連携について

表5に示すどおり、京都府ではサービスの利用に斡旋・調整等の要請があって、圏域内での連携が要求される場合、「調整会議を実施」している市町村はわずか3.7％、支援費担当窓口の職員が「個別に調整」しているのは74.1％、「調整が困難」となっているのは11.1％である。そのほか、圏域内の連携として、ケアプランの策定時に、地域支援センターのケアプランを参考にしている市町村は63.0％、または地域支援センター等の地域生活支援事業を導入しているのは59.3％と、広く圏域内の連携を視野にしている。

表5 地域支援センターとの連携に関する京都府と全国の比較（％）

連携項目	京都府	全 国
ケアプランの参考	63.0	34.7
支援事業の導入	59.3	15.7

なお、上記支給決定の基本方針と基準に関する4項目のデータをまとめてみると、京都府下市町村は、圏域内にある他の機関との連

携を重視しているといえる。そして、全国に比べて京都府の事業の独自性と透明度も評価できる。一方、利用細目の基準判断においては利用者のニーズへの対応に柔軟性が欠け、積極的に改善しようとする姿勢も見られない。

（４）市町村の単独事業等について

京都市市町村の単独事業については、表６を参照して、市町村が指定事業者となっている事業があると回答した市町村は22.2％、「支援費制度対象の指定事業者への単独事業」を実施しているのは25.9％、「支援費制度事業の利用者への単独事業」を実施しているのは25.9％、「利用者負担の単独軽減措置」を実施しているのは18.5％である。それに対し、全国他の市町村のデータの平均値はそれぞれ、14.5％、5.9％、8.6％と2.9％であり、京都府よりはるかに下回っている。一方、京都府市町村が実施している単独事業が多いとはいえ、支援費制度になっても単独事業を「従来どおり実施する」市町村は40.7％まで下がり、「一部を廃止した」のは14.8％、「全部廃止した」のは0％ではあるが、「検討中」は22.2％となっている。

全国に比べ、京都府では単独事業に実績を有する市町村の比率が表６のとおり、全国の約３倍となっている。しかし社会福祉の市場化が進

む中、公立施設や福祉サービスの民営化によって従来型の単独事業が漸次少なくなり、廃止されていく傾向も現れてきている。それが京都市下市町村の単独事業における今日の特徴だといえよう。

（５）供給基盤の整備状況

京都市市町村における指定事業者の整備状況の見通しについては、表７のとおり、十分であると答えた市町村は0％、「整備のめどがたった」のは37.0％、「整備のめどがたたない」のは33.3％、「無回答」は29.6％である。また居宅生活支援事業の現状については、全種類を整備できると答えた市町村は18.5％である。また施設訓練事業の現状評価については、通・入所施設合わせて、十分だと答えた市町村は11.1％、「不足している」のは50.0％、「不十分だが整備の予定をしている」のは33.4％、「無回答」は5.6％である。

それを全国の状況と比較すると、京都府下の指定事業者の供給基盤整備状況は「十分」と回答した市町村がまったくないのに対し、全国では10.0％に達している。しかし、今後サービス提供に「整備のめどが立った」市町村は京都府では37.0％であるのに対し、全国では15.9％にしか達しておらず、また「整備のめどが立たない」市町村の比率はなんと60.8％と、京都市市町村の約２倍も多い。

したがって、京都市市町村の総合的なサービス供給基盤整備は全国と同様にかなり立ち遅れているのが現状である。そのなかで、特に指定事業者に対する供給基盤の整備に関して、京都市市町村は全国に比べてさらに遅れている面があるものの、今後計画的に整備をしていくという積極的な姿勢を示した市町村の比率が全国平

表６ 単独事業の実施に関する京都府と全国の比較（％）

単独事業項目	京都府	全国
一部事業の指定事業者となっている	22.2	14.5
制度対象の指定事業者への単独事業の実施	25.9	5.9
制度の利用者への単独事業の実施	25.9	8.6
利用者負担に単独軽減措置の実施	18.5	2.9

表7 供給基盤整備における京都府と全国の比較（％）

整備状況	供給基盤整備対象 指定事業者（全国値）		
十分である	0（10.0）		
めどが立った	37.0（15.9）		
めどが立たない	33.3（60.8）		
無回答	29.6（13.3）	居宅支援事業（全国値）	
整備できた		18.5（7.6）	施設訓練事業（全国値）
十分である			11.1（14.0）
不足している			50.0（72.2）
整備の予定			33.4（6.3）
無回答			5.6（7.5）

均値を超えている。

計画の具体性と実行性における市町村間のばらつきが大きいということが京都府の特徴となる。

（6）障害者基本計画

市町村「障害者基本計画」（以下「計画」と略する）の策定状況については、表8のとおり、京都府では、調査対象となったすべての市町村の計画の策定が調査時にすでに完了している。また、計画に具体的な数値目標を立てた市町村は22.2％となっている。支援費申請状況を計画に組み込んで反映している市町村はわずか全体の3.7％、「反映しない」のは18.5％、「検討中」は48.2％、「特に検討しない」のは22.2％、無回答は7.4％である。一方、全国では、計画を策定した市町村は京都府市町村より少なく78.4％となっている。数値目標を立てた市町村は京都府市町村より7.7ポイント多く、29.9％となっている。

なお、京都府市町村の障害者基本計画策定状況は全国に比べて、計画の策定完成度が高いが、

表8 「障害者基本計画」の策定における京都府と全国の比較（％）

策定の有無	京都府	全国
策定している	100	78.4
数値目標がある	22.2	29.9

3．調査結果の考察

（1）障害者・家族に対する制度の普及・公開状況について

制度の普及

支援費制度利用の申請状況については、京都府7市17町村からの支援費の平均申請率が31.5％にとどまり、残り68.5％の障害者が申請していなかったことから、それまで措置によって支えられてきた障害者たちが「自由選択」、「自己決定」を理念とする支援費制度の利用に対しまだ十分な認識をもっておらず、制度に不安を抱いているため、申請に躊躇しているのではないかと考えられる。したがって今後、制度の趣旨やサービス内容をさらに障害者に周知してもらう必要がある。

情報の公開

まず、指定事業者リストの公開について以下の二つの問題が提起できる。

第1に、一部の市町村では指定事業者リストはすべてのサービス利用者に公開されていないことである。調査時点で、京都府市町村

の支給決定された利用者に対する指定事業者リストの情報提供率が88.8%であるが、残り11.2%の市町村は利用者に対し最も基本的な情報でさえ提供できていない状態にある。

そして、第2に、指定事業者リストの提供方法に障害者への配慮が欠けていることである。本調査から、京都府では51.8%の市町村は事業者リストを窓口でしか配布していないということが明らかとなった。それは、従来、時間と空間上に大きく制限されつつ生活している身体あるいは知的に障害をもつ人たちが障害児を抱えている親にとっては、情報にアクセスするときの新たなバリアとなっている。したがって、情報開示における今後の改善策として、市町村が事業者リストを利用者に直接に送付するのはもちろんのこと、利用者あるいは利用ウェディング・リストにいるすべての障害者児とその保護者に対しサービス利用の待ち状況や事業の空き情報を随時公開することを行政の責任として認識し、そして実行していくべきだと思われる。

次に、支給決定における京都府下各市町村の独自基準の公開状況である。京都府各サービス類型における独自基準を公開している市町村は29.5%である。それは2.6%にしか達していない全国市町村の平均値よりはるかに上回っている。しかしそうとはいえ、そのことは残り約70.0%もの市町村が利用者や一般国民に施策を公開していないということになる。本調査データを通して行政の情報公開義務が根本的に果たされていないことが明らかになった。

21世紀の日本IT社会において、行政は、支援費制度の利用者にはもちろん、一般国民に対しても単なる情報公開の義務を強化して

いくだけでなく、施策における説明と同意の義務を履行していくことも要求される。そして利用者が障害者であるゆえに情報を獲得するときのバリアを考慮して、障害者の情報を得るためのアクセス手段を保障する義務も果たしていかなければならない。

さらに、政策実施主体としての市町村は、利用者のニーズに応じて圏域内での利用「斡旋、調整、利用要請」をすることも今後の業務の一環として取り入れるべきものだと考える。

（2）供給基盤の整備状況について

専任職員の増員

京都府市町村における支援費申請審査が怠慢であり、また窓口担当職員の配置が不均衡であることが指摘できる。すでに表3に表記したように、制度実施後、行政窓口には支援費専任の職員を有する市町村の数は全国の平均値より下回りわずか21.0%にとどまっている。そのため、職員一人当たりが受け持つ障害者数は821名であり、全国の625名より約200名増となっている。その影響で、京都府市町村の障害者を担当する職員の事務量は、制度実施するまでより「著しく増加」したとわかり、そして今後「さらに増加」していく傾向が予測されている。にもかかわらず、今後改善されていく「見通しが無い」。したがって、制度の導入段階において十分な専任職員を配置し、業務の量と職員配置の均等性を考慮することによって制度を円滑に運営していくことが重要である。

供給基盤の緊急整備

制度が実施して3ヶ月経過した時点で、京都府の指定事業者の供給基盤整備が「十分に

ある」と回答した事業者は0%であった。そして、いまだに「整備のめどが立たない」あるいは「無回答」の市町村の合計はなんと62.9%にも達している。このように、市町村及び指定事業者の基本的整備ができていない状態から制度を導入したため、居宅生活支援事業の供給現場では、「全サービスを提供できる」事業者はわずか18.5%にとどまっている。そして施設訓練事業の供給現場でも通所・入所ともに整備が「十分である」と回答した市町村は11.1%のみであり、その他29.6%の市町村が調査時点で整備が不足、未整備または無回答となっている。したがって、今後サービス内容の充実と質的向上、新しいホームヘルパーの養成などが望まれる。

数値目標の設定

京都府では100%すべての市町村が「障害者基本計画」を作成した。しかし、基本計画の具体性と明確さを示す数値目標を設けた市町村はまだわずか22.2%しかない。今後制度実施において、引き続き財政的、人的、量と質的な面における緊急整備をし、制度の理念どおりの「自由選択」と「自己決定」のできる制度にしていく必要があるとともに、サービスの申請・供給・利用現場での厳しい実態を十分に認識し、障害者問題のもつ今日の課題を各市町村の障害者基本計画の数値目標に反映できるように、計画の見直しも必要となる。

（３）市町村単独事業の整備状況

全国的にサービスの供給基盤の整備が不十分であるにもかかわらず、措置制度時に実施していた各市町村の単独事業が支援費制度への移行によって廃止傾向となってきた。それは京

都府市町村も例外ではない。支援費移行後に京都府では単独事業を「従来どおり実施」している市町村は40.7%にとどまり、単独事業の「一部廃止」、または廃止を「検討中」の市町村は合わせて37.0%になる。単独事業や助成施策の廃止・削減は、基盤整備の遅れが課題となっている支援費制度の将来への障害者やその家族の不安を一層助長し、そして利用者の自由選択の道がますます閉ざされてしまう。したがって、従来の単独事業を廃止するどころか、むしろ地域の障害者のニーズにあった市町村単独事業の新たな拡充が期待される。

第二部 支援費サービス（居宅支援）申請結果についてのアンケート調査の結果とその分析

１．調査の概要

（１）調査の目的

支援費制度が実施されてすでに４ヶ月が経過した。京都府下各市町村における居宅支援の決定・利用実態を解明し、また全国の実態と比較検討するとともに、制度における今後の見直しに向けて活かしていくことを目的とする。

（２）調査対象と調査票回収状況

調査対象は、“京都障害者の生活と権利を守る連絡会”に加盟している諸団体に所属している居宅支援の申請者とした。調査対象は3000人であったが、調査表の回収数は153部であった。

（３）調査基準日等

調査基準日 2003年7月1日

調査期間 2003年7月1日～8月31日

（４）調査方法

調査表は、“京都障害児者の生活と権利を守る連絡会”に加盟している諸団体に配布し、団体からさらに所属の障害者またはその家族に、2003年4月～7月の一ヶ月の利用状況を記入してもらった。調査票は無記名とした。

（５）調査項目

基本的事項、ホームヘルプの利用、ショートステイの利用、ディサービスの利用、利用申請不許可の理由、制度利用の相談等の6項目。

（６）集計についての注意事項

- 集計表は標本数（N）を100とした比率（％）で小数点以下第1位四捨五入とした。
- 設問の回答肢などの表記については、表記が長くなるため略文で示している場合がある。

２．調査結果の概要と特徴

（１）基本的状況

まず、153名の回答者のうち居宅支援の申請者は116名、全体の76％、未申請者は37名、全体の24％であった。申請者の所属については、支援費制度の利用施設の通所者が32％、

無認可共同作業所が21％、小規模授産施設が16％、重心援護事業（京都府単独事業）が26％、養護学校の在校児童が5％である。

年齢については、113名の回答者のうち、15歳以下は5％、16～19歳は6％、20歳代は41％、30歳代は35％、40歳代は6％、50歳代は4％、60歳代は3％を占めている。障害の程度については、重複障害をもっている人も含め、109名の療育手帳所持者のうち、重度Aは96名、それ以外のBは13名である。また、48名の身体障害者手帳所持者のうち、1級は28名、2級は9名、3級は2名、4級は2名、5級は6名、6級は1名である。そして申請者の居住地については、京都市が43％、府内市部が49％、府内町村が6％、無回答が2％である。

以上、申請者における調査データを総合的にまとめると、支援費の申請率が76％と高く、また申請者に20～30歳代の障害者が全体の76％と多く、そして重度A、身体障害1級の人は申請者全体の79％にのぼるということになる。

なお、上記のデータから見て、申請者に20～30歳代の人が多く、また重度の知的・身体障害をもっている人に集中しているという特徴

表９ サービス形態別支援費制度の利用状況

ホームヘルプサービスの利用状況（03年4～6月の1ヶ月間を基準）									
サービス形態	サービス内容	支給決定（人）	時間（h）	制度以前の利用（％）	希望より多い（％）	希望と同じ（％）	希望より少ない（％）	利用者の利用率（％）	時間の利用率（％）
ホームヘルプ	身体介護	29	5～117.5	52	7	59	7	86	61
	移動介護	73	2～76	64	3	47	30	66	48
	家事援助	11	1～40	72	0	55	0	100	73
	日常生活援助	1	86.5	0	0	100	0	100	100
	計	114	1～117.5	188	10		37		
ショートステイ		38	2～21（日）	71	3	50	13	66	52
ディサービス		9	1～10（日）	78	11	78	0	78	70

がある。

（２）サービス形態別支援費制度の利用状況

ホームヘルプサービス

サービス内容別支援費制度の利用状況については表９で示したとおり、ホームヘルプの申請で支給決定された114名のうち、身体介護の利用者は29名、移動介護は73名、家事援助は11名、日常生活援助は1名である。支給決定された１ヵ月間の利用時間数については、身体介護は5～117.5（h）、移動介護は2～76（h）、家事援助は1～40（h）、日常生活援助は86.5（h）である。したがって、利用者全体の利用可能な時間の幅は1～117.5（h）とばらついている。それ以外に、支援費制度以前の利用有無の問いに対して、「利用した」と答えた人に身体介護は52％、移動介護は64％、家事援助は72％、日常生活援助は100％である。

また、利用時間に関して、図１のように希望より多く支給されたと答えた人は身体・移動・家事・日常生活の順にそれぞれ7％、3％、0％、0％である。希望と同じだと答えた人はそれぞれ59％、47％、55％、100％である。希望より少なく支給されたと

答えた人はそれぞれ7％、30％、0％、0％である。そして、サービスの利用者率については、身体、移動、家事、日常生活の順にそれぞれ86％、66％、100％、100％である。時間の利用率はそれぞれ61％、48％、73％、100％である。

なお、各サービス内容の中で、最も注目すべきなのは、移動介護の利用状況である。

身体介護・家事援助と日常生活支援サービスに比べて、移動介護の支給決定者は73名となり、各サービスの支給決定者114名の半数以上を占め、全体の64％と支給決定者率のトップとなる。しかし、移動介護の利用実績を見ると、サービスを受けている人は全体の66％にとどまり、残り34％の人が支給決定されていても実際サービスを受けることができなかった。また73人の利用者が支給決定された１ヵ月の時間数の48％しか利用できてない。したがって、30％の移動介護の利用者はサービスの提供量が「希望より少ない」と現在の利用状態に不満を示しているという特徴がある。

ショートステイとデイサービス

ショートステイとデイサービスの利用状況については、表９に表記したとおり、ショー

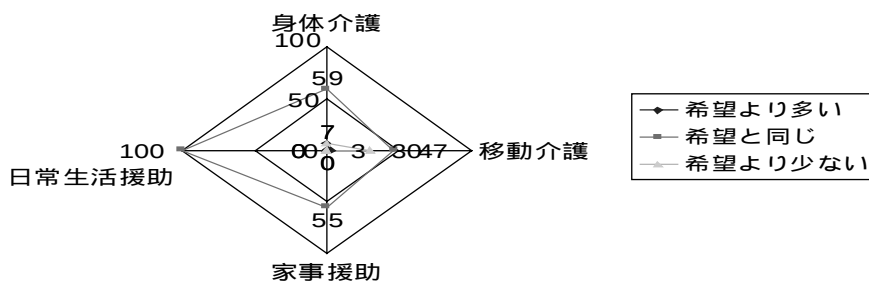


図１ サービス内容別の利用満足度（％）

トステイとディサービスの支給決定者はそれぞれ38名と9名である。1ヵ月の利用時間数については、ショートステイは2～21日、ディサービスは1～10日である。その中で支援費制度以前にもサービスを利用している人はそれぞれ71%と78%であった。

また、希望する利用時間に対する支給時間については、希望より多い、希望と同じ、希望より少ないという設問順にショートステイはそれぞれ3%、50%、13%であり、ディサービスはそれぞれ11%、78%、0%である。

そして、サービスにおける実際の利用者率については、ショートステイとディサービスはそれぞれ66%と78%であり、支給された時間の利用率についてはそれぞれ52%と70%となっている。

したがって、上記のデータから見た両サービスにおける利用者の特徴について以下の二つにあげられる。

一つ、ショートステイにしてもディサービスにしても支援費制度利用者の大半を占める71%以上の利用者は措置制度から移行してきたものである。

もう一つ、ショートステイのほうを表9のように、現制度における実際の利用者率と時間の利用率ともそれぞれ66%と52%にとどまっていることから、利用実績はディサービスよりはるかに下回っていることが分かる。それは、利用者に対するサービスの提供量が不足しているため、利用者の利用満足度が低いものとなっている。

支援費制度に関する相談相手と対応

制度に関して誰と相談したかの設問については、複数回答可として、63名の障害者は

行政、その他17名は家族、57名は施設職員、13名は支援センター、11名はその他である。また相談時の対応については、提供された情報が適切だと答えたのは52名、「わからなかった」のは32名、「不適切だった」のは3名である。態度が丁寧だったと答えたのは43名、「普通だった」のは39名、「不親切だった」のは0名である。最後に相談時あるいはサービス提供時のコミュニケーションの保障については、十分理解できたと答えた障害者は20名、「理解できなかった」のは4名である。

したがって88名の回答者の制度に関する相談相手は主として行政あるいは施設職員だとわかり、そして、全員の約40%の人がその対応に対して、答えが「よくわからなかった」、「不適切」だったと不満を感じているという相談と対応の特徴を示した。

4. 調査結果の考察

(1) 制度の利用に積極的な姿勢

本調査票の自由記述欄では、「子供（37歳）には、20年前にこうした制度がほしかった」という心境を記したように、76%の回答者が自ら制度を申請したと答えたことから、前述第1部で示した京都府の53.5%、全国の38.3%の申請率をはるかに上回り、新しい制度に大きな期待を抱き、制度の利用に積極的な姿勢を示している回答者群であることがわかる。なお、制度の利用に当たり、20～30歳代の人及び療育手帳A・身体障害者手帳1級をもっている人がそれぞれ76%と79%を占めていることから、今日、青年期の障害者と重度の障害をもっている人たちの介護が厳しい状態におかれていることを裏付けていると同時に、制度を整備し、サ

ービスを充実させていく方向性と課題も示しているといえる。

（２）移動介護とショートステイの基盤整備

青年期障害者や重度の障害をもつ人たちがサービスの利用に積極的な姿勢を示した一方、移動介護とショートステイに関して表９のとおり、利用時間が希望どおり支給されたと答えた人はそれぞれわずか４７％と５０％であり、いずれも他のサービスの利用状態に比べて満足度が低い。そして、供給現場では、両サービスの利用者率はともに６６％、支給された時間の利用率はわずか４８～５２％だという実績から考えて、現制度の運用効率は約半分しか達していないことになる。したがって、「移動介護の時間は実際はもっとほしいですが、３２時間の上限があり、厳しいです」^{３）}、また「ショートステイをお願いしましたが、空いてなくて断られました。利用したい時に使えればいいのですが」^{４）}という移動介護とショートステイの提供量の不足に関して回答者が寄せてきた不満と苦情が多い。さらに、ショートステイにおいて現制度の支給決定者の７１％が措置制度から移行してきた人であるが、実際現在ショートステイが利用できている人がわずか６６％であり、措置の時の利用率より５％下がったことから、今後支援費サービスの利用縮小さえ懸念される。

なお、ここであえて指摘しなければならないのは、「自由選択」と「自己決定」を謳い文句とする支援費制度に措置制度の「職権主義」と「行政判断の優越性」^{５）}という名残が依然として色濃く存在していることである。支給決定量と申請希望の格差から見て、市町村の支給決定は申請者のニーズに沿った、生活や社会参加への保障に着目するのではなく、むしろ社会的資

源や申請者家族にある福祉の含み資産に主眼を置いているということが明確である。どんなに重い障害があろうと、どのような社会参加のニーズがあろうと、利用資格やサービスの提供における市町村の「申請主義」と「選別主義」の社会福祉サービスの利用方針は措置制度に引き続いて今日の支援費制度の根幹にもつ大きな歪みの写実となっている。したがって、その歪みを正していくのに、障害者の社会参加とＱＯＬを守るための移動介護ヘルパーの養成・増員等における制度の早急的な整備が求められる。

（３）相談における行政と施設のアカウンタビリティの質的向上

制度の利用に関する相談において、家族に相談したのは１７名であったのに対し、施設職員または行政に相談したと答えたのはそれぞれ５７名と６３名であったことから、制度の理解が行政または施設職員に大きく依存していることがわかる。しかしその反面、制度に関して相談した約４０％の人が、回答が「よくわからなかった」または「不適切」だと指摘した。制度に関する正確な情報を把握しまた正しく利用するために、行政あるいは施設の果たす役割が非常に大きいことから、行政や施設が障害者に対して、アカウンタビリティを質的に向上させることが一層要求される。

まとめ

障害者の「自由選択」と「自己決定」の権利保障を理念に発足した支援費制度がはや半年経とうとしている今日、制度は基本的な基盤整備が不十分なまま、予測していた問題を引きずりながら一人歩きをしている。今回両調査により、

ある程度京都府内における行政の支援費の申請・決定・実施状況や利用者の利用状況を把握することができた。データは全国のものに比べて数値的な差があるものの、制度の利用に当たって全国の利用者がともに共有している基本的問題の数々がこの調査によって真にクローズアップされた。

2003年の9月30日に厚生労働省より全国「支援費制度実態調査」結果も初めて公開された。制度の利用状況において、当調査にも提起されたのと同じように、各サービス類型の実人数及び時間数（日数）における支給決定に対する利用実績が極めて低い実態が改めて浮き彫りにされた。

したがってここで改めて強調しておきたいのは行政の事務体制と供給基盤整備の問題である。

政策実施主体としての市町村が、大幅な事務量増加の中で専任職員の配置が少ない、あるいはまったくない状態の中で業務を遂行し、その上申請審査や支給決定の基準も非公開のまま行われることに、個別の担当職員の独断と偏見による支給決定も懸念される。また、サービスの提供と利用の現場では、事業者不足、ホームヘルパーの量と質の制限を受けて、せっかく獲得した利用時間も願いどおりに利用できない。「制度があってもサービスがない」という制度実施以前にすでに予測されていた状況から脱出の見通しでさえつかない。支援費制度の実施にお

ける行政の事務体制とサービス供給基盤の諸問題の起因については峰島厚の指摘どおり、「市町村における申請抑制、利用抑制、財政抑制ではあるが、本質は国の財政負担軽減の仕組みにその原因があるといえる」⁶⁾。なお、「低迷」する利用実績の背後に隠されているのは、国の福祉に対する国家責任の放棄だといえよう。

本調査で得られた多くの利用者からの「移動介護やショートステイもっとほしい」、「利用者の側に立った制度にしてほしい」⁷⁾という願いが、今後の制度作りに生かされることを期待する。

注

- 1) 『支援費制度ミニガイド』京都市保健福祉局 保健福祉部障害企画課発行 p.2～3
- 2) 1に同じ p.3
- 3) 1に同じ
- 4) 1に同じ
- 5) 秋元美世「福祉サービスの利用手続きをめぐって」社会保障法学会誌『社会保障法第15号』2000, p.160
- 6) 峰島厚「支援費制度の問題点」『障害者問題研究』第30巻第4号2003年2月 p.9
- 7) 1に同じ

参考文献

- 障害者問題研究編集委員会編『障害者問題研究』第30巻 第4号 2003年2月
社会保障学会編『社会保障法』第15号 2000年