

障害者地域自立支援協議会に関する一考察  
地域福祉の幻想との対峙を通して

谷口泰司

A Study of an Independence Support Conference to Persons with Disabilities  
From the Viewpoint of Facing a Illusion called Community Welfare

Taiji TANIGUCHI

Supporting Independence to Persons with Disabilities Law, wholly implemented in October 2006, is exerting a serious influence on daily life of Persons with Disabilities.

Especially, two influences must not be neglected. These are “ a problem of a supporting term artificially established by law ”, and “ a problem of a revenue source ”. And now, all of many problems including these two are more serious for community life of not only persons with disabilities, but also all citizens.

To solve these problems, informal resources in each community are indispensable in addition to formal support. But community welfare in Japan is faced with a shortage of inner regulation principle to drive forward.

An Independence Support Conference to Persons with Disabilities, although it is holding remarkable difference of municipalities' temperature as of today, will be a bridgehead to find a way out of these difficulties.

Various approaches by this Conference will be most effective to break down a feeling of a blockade in welfare for persons with disabilities, and to aim at sublimation to community welfare in a true meaning.

**Key Words :** Supporting Independence to Persons with Disabilities Law, an Independence Support Conference to Persons with Disabilities, Welfare Services for the Persons with Disabilities, Community Welfare  
障害者自立支援法、障害者地域自立支援協議会、障害者福祉、地域福祉

## 1. 問題の視角と課題

障害者自立支援法(平成17年11月7日法律第123号。以下「自立支援法」という。)が全面施行されてからまもなく1年を迎えようとしている。グランドデザインから法律案の提示、国会における審議時からつい最近

に至るまで、当事者を中心として大きな波紋を呼んだこの法律であるが、これまでの議論の中心やマスコミ等の視点は「利用者負担」が相当のウェイトを占めていた感が否めない。また、国の対応策(いわゆる特別対策)やこれに付随した都道府県及び市区町村の対応策も利用者負担を中心としたものとなっている。

受付 平成19年11月7日, 受理 平成19年11月29日  
近畿福祉大学 (Kinki Welfare University) 〒679-2217 兵庫県神崎郡福崎町高岡1966-5

利用者負担にかかる議論はもとより重要である。とりわけ、国会での審議中に日比谷公園に参集した1万人以上の集会において、車いすを使用している中学生の「僕は皆と同じようにトイレに行きます。介助が必要です。僕がトイレに行くことの介助はサービスであり、1割負担をはらわなければならないのですね。」という主張は、今も強く印象に残っている。<sup>1)</sup>

しかしながら、自立支援法をめぐる課題はこれだけではない。利用者負担の議論が注視されるあまり、他の課題についての関心が弱くなってはいないだろうか。例えば、地域生活移行の目標値についてはどうか。また、訓練等給付に見られる“期間”設定は現時点で妥当なものか。障害福祉計画の計画期間についてはどうか。はたまた、サービス単価構造や人員基準は真にサービスの質を維持しうるものか。障害程度区分の判定は適切か、この障害程度区分とサービス利用要件や単価が連動することの是非はどうか。そして、これらを含め今後の障害者福祉の推進に重要とされる地域自立支援協議会のあり様はどうか。これらについては、施行1年前後で評価を下すことは困難であるものの、あるものについては強く推測できるものもある（例：単価構造の影響については介護保険が前例を示している。）。

ところで、上記のほとんどは法自体には具体的な規定がない。自立支援法の委任を受けた政省令事項において規定されている。つまり自立支援法だけでは具体的な課題を見出すことが困難なのである。<sup>1)(2)</sup>

筆者は、自立支援法はあくまでも手続法（給付法）の域を出るものではなく、利用者負担、障害程度区分及び児童の取扱いに関する部分を除き、法そのものを見る限り、是非に及ぶものは少ないと考えている。しかしながら、上述した政省令において、現実と乖離した施策の拙速な強行、単価構造による施設の強制的な誘導など、大きな課題が潜んでいると考えている。<sup>3)</sup>

本稿では、上記のうち、政省令事項の課題について論じた上で、地域生活移行・継続の鍵を握ると思われる地域自立支援協議会に焦点をあて、その課題とともにあるべき姿についていくつかの提言を試みることにする。

## 2. 政省令事項における課題（抜粋）

### 1) 「期間」の持つ意味と課題

#### 【計画期間】

ここではまず、介護保険法（旧・新）と自立支援法の事業計画に関する条文を検証することから始めたい。（表1）

市町村介護保険事業計画が「3年」を意識し、法に明記されているのは保険料との関係からである。周知のように、介護保険制度は中期財政運営の視点から、保険料改定は激甚災害その他特別な事情がある場合を除き、3年ごとに行われる。このため、当該3カ年における介護サービス総量を的確に見積もる必要がある。

ところで、介護保険法の新旧対照から見えてくることはあるだろうか。一見すると微妙な改正のようにも思える。旧法では5年の視野で計画を策定するものの、これを3年ごとに見直すため、事実上、後半の2カ年は改定後の新事業計画の初年度・2年度となり、各期の事業計画は2カ年の重複を持ちながら改定されていく仕組みとなっていた。

新法では、これをあっさり「3年を1期」としたわけで、このことにより保険料算定対象の3カ年と事業計画対象の3カ年が連動する仕組みとなり、旧法の持つ、ある意味わかりにくい部分は解消されたかに見える。

しかしながら、上記改正は微妙な改正ではないと筆者は考えている。保険料対象年間に事業計画年間を一致させねばならない必然性は、特に介護保険の理念に

表1 各法の比較（市町村事業計画関連）

介護保険法（旧）	介護保険法（新）	障害者自立支援法
（市町村介護保険事業計画）	（市町村介護保険事業計画）	（市町村障害福祉計画）
第117条 市町村は、基本指針に即して、3年ごとに、5年を一期とする当該市町村が行う介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施に関する計画（以下「市町村介護保険事業計画」という。）を定めるものとする。	第117条 市町村は、基本指針に即して、3年を一期とする当該市町村が行う介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施に関する計画（以下「市町村介護保険事業計画」という。）を定めるものとする。	第88条 市町村は、基本指針に即して、障害福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に関する計画（以下「市町村障害福祉計画」という。）を定めるものとする。
2（略）	2（略）	2（略）

照らした場合には全く見出せないのである。むしろ、今回の改正（5年 3年）によって、市町村の介護保険に向き合う姿勢は一層硬直化し、かつ近視眼的になるであろうと強く危惧するところである。通常は、「10年先を見通し（長期展望）」、どのような介護社会を創設すべきかの進路を決め、「数年程度の予測可能な範囲で」整備計画等を立て、直近の3カ年を持って保険料算定の基礎とすべきものであろう。この数年（5年）という視野が欠落することは、とりもなおさず高齢者福祉にあっては、3年毎の小刻みな介護保険事業計画と、10年スパンの高齢者保健福祉計画しか存在しえないこととなる。しかも、この高齢者保健福祉計画自体も、介護保険事業計画改正と連動して見直すべき旨の事務連絡が発出されたことにより、もはや市町村の高齢者福祉施策に長期展望は存在しにくくなっていると言ってしまうのではない。あるいは、高齢者保健福祉計画は「幻想的」「抽象的」な表現をちりばめた単なる本に墮し、誰にも顧みられないものとなってしまうのではないだろうか。そして、この近視眼的な視野しか持ち合わせない市町村の介護保険運営に対し、再び国家による統制が「制度の持続可能性」の名のもとに伸びてこうとしている観が否めないのである。

このように介護保険事業計画を憂うべき先例として自立支援法における障害福祉計画について見ると、まず、条文自体には「期間」の規定がない。しかしながら、政省令によって障害福祉計画については「3年を一期」として作成する旨が規定されている。そして、この期間は介護保険事業計画の始期終期と一致している。後者はともかく前者の及ばず課題については、まさに介護保険事業計画にかかる市町村の姿勢と同じ轍を踏

むであろうことが強く推測される。<sup>2)</sup>

さらに市場規模で言えば高齢者介護分野に比べ10分の1程度しかない障害児・者分野のこれまでの基盤整備状況、また、一向に地域理解が進まず精神障害分野では逆行の観さえある住民意識の現状を見たとき、「3年」スパンで物事を考えることはすなわち「自然放置状態での整備見込みに過ぎない」「これまでの実績を単に将来に伸ばしただけ」の事業計画にしかならないのである。いわゆる理念の実現に向かったの政策的な誘導や長期的視野にたった理解の促進のための施策等は影を潜めることとなる。<sup>3)</sup>

【サービス利用にかかる期間】

自立支援法（法の委任を受けた政省令事項を含む。）における期間の課題としては、上記事業計画以外にサービス利用期間の課題に言及したい。（表2）

自立支援法に基づく給付・事業の構成は表2に見るとおりであるが、訓練等給付に属する給付のうち、自立訓練及び就労移行支援については、「厚生労働省令で定める期間」に限り給付を受けることができる。この期間は以下のとおりである。（表3）

この規定に対し、以下の要素を併せ考えてみたい。

報酬構造： 訓練等給付については、障害程度区分の判定は行われず心身状況の軽重に関わらず一律単価であること。<sup>4)</sup>

減算対象： 個人給付を旨とする自立支援給付にあって、減算対象は事業者単位で行われ、全ての（期間内利用者を含め）対象者について減算されること。<sup>5)</sup>

施設実態： 旧体系の更生・授産という法令上の区分に対し、実際の利用者の状態像やニーズの乖離が蓄積していること。（利用者の混在）

表2 給付・事業の構成と自立支援法の規定（抜粋）

自立支援法	生活介護（第5条第6項）	就労移行支援（第5条第14項）
<ul style="list-style-type: none"> <li>自立支援給付                             <ul style="list-style-type: none"> <li>介護給付                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>生活介護</li> <li>施設入所支援</li> <li>...</li> </ul> </li> <li>訓練等給付                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>自立訓練</li> <li>就労移行支援</li> <li>就労継続支援</li> </ul> </li> <li>自立支援医療</li> <li>...</li> </ul> </li> <li>地域生活支援事業</li> </ul>	<p>6 この法律において「生活介護」とは、常時介護を要する障害者として厚生労働省令で定める者につき、主として昼間において、障害者支援施設その他の厚生労働省令で定める施設において行われる入浴、排せつ又は食事の介護、創作的活動又は生産活動の機会の提供その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。</p>	<p>14 この法律において「就労移行支援」とは、就労を希望する障害者につき、厚生労働省令で定める期間にわたり、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。</p>

表3 自立訓練・就労移行支援にかかる期間と報酬減算にかかる規定

区 分		標準利用機関
自立訓練	機能訓練	18ヶ月
	生活訓練	24ヶ月（長期入所者の場合には36ヶ月）
就労移行支援		24ヶ月
標準利用期間超過減算 （減算率5/100）		事業者ごとの平均利用期間が上記の標準利用期間を6ヶ月以上超える場合に、所定の率により減算（標準期間超過利用者を含む全利用者）

（入所者構成比率）

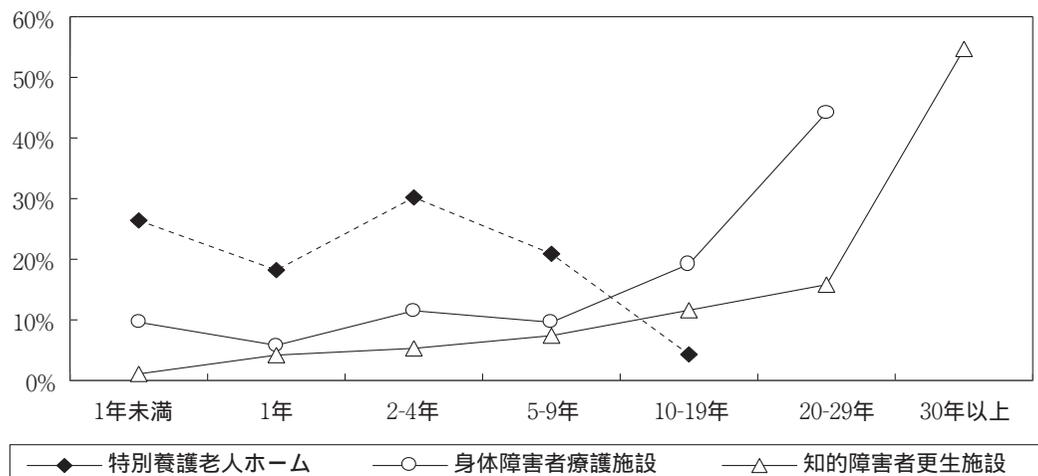


図1 入所期間の状況（施設種類別・入所期間別構成比率（2006年8月：谷口調査））

仮に、事業者・施設の動きを自然状態に置いた時、どのようなことが想定されるであろうか。まず、標準期間超過により、利用者全体つまり事業者・施設全体の報酬が5%の減収となる。そして、支援の困難な者と比較的容易な者のいずれの支援を行っても単価は一律である。それぞれの施設は、新設の場合を除き、過去（措置時代から）の負の遺産としての“利用者の混在”を抱えている。事業者・施設としての減収を（将来的にも）回避していこうとすれば、それぞれの区分に最も適切な利用者を選別し、可能ならば支援の比較的容易な者が優先されることとなる。この選別を仮に強行するとなれば、従来の利用者のうち、期間内の支援効果が見込まれない者については、他区分への移行つまり当該事業者・施設から排除される可能性がある。<sup>6)</sup>

もとより、当該期間が妥当な長さをも有するのであればこれらの変化は必ずしも否定されるものではない。しかしながら、実際の施設利用は高齢者と相当に異なる様相を示している。（図1）

図1に見るように、“終の棲家”“生活施設”として

の機能を有する特別養護老人ホームでは、20年以上の入所者はいない。全国数値を見ても、特別養護老人ホームの平均入所期間は2.9年である。

一方で、身体障害者療護施設では20年以上の入所者が40%を超え、知的障害者更生施設では30年以上の入所者が50%を超えている。ちなみに調査対象とした施設のそれぞれの開設後経過年数は、身体障害者療護施設が24年、知的障害者更生施設が42年である（いずれも2006年8月時点）。

つまり、これらの障害者施設はあくまでも“通過施設”として位置づけられてきたにも関わらず、実際には開設時に入所した者が大多数を占める、事実上の“終の棲家”となっている。

誤解を承知で述べるが、介護保険における“尊厳”とはつまるところ「如何に死ぬか」であり、その延長線上に“現在の”支援が位置する。法改正により、予防がいかにクローズアップされようと、介護保険制度が“人間の死”から目を背けたり、タブー視するようなことがあってはならない。同様に、障害者施設について

は、自立と社会参加に向け“如何に生きるか”があり、その延長線上に“現在の”支援がある。この自立生活に向けた支援を施設はたゆまず行っている（少なくとも調査対象の施設はこの取り組みを積極的に行っている。）。

上記入所期間を一見すると、「何十年も施設で暮らすなど…」という思いがよぎるかもしれない。確かに調査対象の知的障害者更生施設には、養護学校（現特別支援学校）卒業後直ぐに入所し、以降の30年近くを施設で生活してきた者や、それ以前の就学猶予（免除）にあつて教育の機会すら剥奪されて施設に入所し続けている70代の入所者も存在する。施設的环境も、必ずしも在宅に比して恵まれているとは言えないであろう。

しかしながら、それだけで施設を否定してしまつて良いのであろうか。当時の在宅サービス基盤は無論のこと、教育機関、地域住民やひいては家族そのものの障害児（者）を見る目はどうであつたらうか。“安心”“安全”と“自由（時としてリスクを伴うが）”を引き換えにして、あるいは引き換えにさせられた旧措置時代からの入所者を、一片の法に委任を受けた政省令で半ば強制的に施設から退所させることが利用者本位の制度であるとは考えられない。<sup>(4)</sup>

障害福祉計画の期間により引き起こされる市町村行政の近視眼化と誘導的な施策展開による姿勢の矮小化、期間により減算が起りうる事業を経営する側の不安や、そもそも障害者支援（特に発達支援を伴う分野）にとって有意な期間などが考慮外となっていることなど、国会審議を経ない政省令によって規定された具体的な「期間」の是非については、今後一層の議論を行うべきであろう。

## 2) 「財源」上の課題

### 【国庫負担にかかる上限】

自立支援給付にかかる法の規定のうち、費用については全て「負担」つまり義務的経費となっている。措置時代から支援費制度に至るまで、居宅生活支援にかかる国・県からの支出区分が「補助」つまり裁量的経費であったことに比べると、大きな改善であり進歩である。

残念ながら、このことについても「法」を見る限りのことである。負担金化された居宅生活支援であるが、政省令によって負担基準が設定されている。厚生労働省は「これはあくまでも標準であり、これを超えて市町村が支給決定を行うことは差し支えが無く、上限という意味ではない。」と繰り返し説明を行っている。

つまりは、市町村が自らの支出によって障害福祉サービスの支給を行うことを制限はしないが、国庫と

して負担する経費には上限を設ける、というものであり、これは詭弁以外の何物でもない。財源委譲が不十分な「三位一体改革」及び交付税交付金の効率化であり、地方行政の効率化ではない「市町村合併」により財政難にあえぐ市区町村には、いま以上の支出を行う余裕がないと思われる。

加えて、地方自治体又は地域住民・団体（あるいはその双方）は、多元主義的停滞が起こっている。一见すると、地方自治の透明性はまだまだ不十分であり、住民参画による意思決定・政策決定がなされていない、地方版エリート主義は温存され、多元主義的な環境は構築されていないという指摘は誤りではない。

しかしながらよく観察すると、地方行政の内部にあつては、カリスマ性を持った首長の強力なリーダーシップがない限り、発展期に見られた行政内部での多元主義的均衡、その上での公共性に基づいた政策決定はもはや形骸化し、限られた財源を各部局が牽制しようという停滞状態が出現してきている。これは財政主導型の自治体においても同様である。

よほどの首長でない限り、複雑・重層化した各種施策を総合的に判断することは困難である。このために、最近では企画部局や財政部局の役割が重視されるとも言える。その企画・財政部局にあつても、十分なエリート主義を発揮できているだろうか。残念ながら、よほどの黑白が明確な施策以外にあつては、とくにボーダー上にある既存施策を改廃することについては、担当部局の強い意向、市民生活関係にあつてはこれらの受益者団体の強い抵抗、議会対策等の観点から困難となり、総合的な判断力を十分に行使しえていない。

では、シーリング方式に移行し、各部局での判断に委ねた場合はどうであろうか。やはり同様のことが起こる。例えば福祉部局内で予算配分を行う場合には、児童・障害者・高齢者・生活困難者その他について議論されるが、限られた財源内では、均衡によるメリットよりも既存施策の改廃への抵抗という側面が強くて、停滞というデメリットがより鮮明なものとなっている。国がいくら「市区町村で行うのは自由」と言っても、多元主義的停滞に陥った地方自治体では、障害者福祉の予算を獲得することには相当の困難を伴うのである。

加えて、地域住民や団体の影響もある。障害者福祉の充実に対する高齢者や児童の保護者の反応はどうであろうか。同じことである。実はこの部分に障害者福祉の抱える本質的な問題が潜んでいる。

障害者福祉はこれまで、当事者団体の崇高な理念と弛まざる運動によって行政を動かし、施策化を勝ち取ってきた。そのことの功績は高く評価すべきである。

しかしながら、これを「閉じた」世界で継続していくことにはもはや一定の限界に近づいている。結果として、「事後の状態としての障害者」福祉から、「将来的なリスクとして地域住民全て」に該当する地域福祉への昇華を図らない限り、今後一層の充実は困難であるばかりか、今回の自立支援法のように法制度の変更によって大きく左右されるような、腰の弱い体質から脱却することは困難であろう。

以上に見た国庫負担でありながら基準設定によってその負担に設けられた上限に加え、多元主義的停滞に陥り、自治体の超過負担による打開策が見出しがたい現状にあって、自立支援給付特に居宅生活支援領域に関しては、国が否定している「上限」がはっきりと存在することとなっている。

#### 【地域生活支援事業の脆弱性】

自立支援法には個人への「給付」のほかに「事業」が規定されている。地域生活支援事業がそれである。この事業内容そのものについても様々な課題が指摘（例：移動支援は居宅介護（給付）から分離されて当該事業に移管等）されているが、包括的な課題として、その財源の脆弱性がある。

これらの事業にかかる財源は「補助金」である。しかも個々の事業に対する補助ではなく、市区町村の規模（障害者数等）に応じた包括補助金であり、その算定基礎は人為的に著しく低く設定されている。これ以上の説明は不要であろうが、自立支援給付という法定給付を補完し、あるいは社会参加を促進するために有効な各種事業に関しての地域格差はこの部分において拡大する可能性がある。<sup>5)</sup>

地域生活支援事業については、その内容の抜本的見直しを図ることはもちろんであるが、その財源についても強固なものとする必要がある。もしこれらの抜本的な見直しが行われない場合であっても、少なくとも応急処置として、人的な要件ではなく、地勢要件を大きく加味するといった技術的な対応により、地域格差是正のための試みは最低でもなされなければならない。<sup>7)</sup>

このほかに、政省令事項による課題として、介護保険制度ですら設定されていない障害程度区分によるサービス利用制限や、個人給付とは真っ向から矛盾する報酬体系（例：生活介護等における平均障害程度区分別単価）などがあるが、これらは別の機会に改めて考察することとする。これらは決して本論の中心となる地域自立支援協議会とのあり方に無関係なものではなく、これらの課題により排除された障害者が地域自

立支援協議会では支援困難事例として浮上してくるなど、自立支援法の諸課題は全て地域自立支援協議会のあり方と密接な関係にある（べき）ことを示唆しておきたい。

### 3．地域自立支援協議会の意義

地域自立支援協議会については、自立支援法そのものに明記されたものではない。あくまでも法施行準備の段階において厚生労働省より示されたものである。これを受けて、現在各自治体においては地域自立支援協議会が設置されあるいは設置に向けた動きが加速している。

多くの課題を有し、またその課題が政省令によって法の理念を歪曲した形で引き起こされている中で、地域自立支援協議会の設置促進は唯一の例外といって良いほど時宜を得たものである。本章では、地域自立支援協議会の意義を2つの側面から考察することとしたい。一つには、自立支援法を含め社会保障制度全般にわたる見直しによる公私バランスの変化に対するものとして、もう一つには地域福祉への昇華の足がかりをなすものとしてである。

#### 1) 公的責任の変化と地域課題の顕在化

上記の側面のうち、前者は後者に比べ、より多分に対症的・受動的なものであり、また、自然派生というよりは国に誘導された結果としてのものである。しかしながら、この認識と整理が後者のあり方や具体的な検討には不可欠と思われる。

公的責任の変化については、昨今の社会保障制度見直しという現実的な動きもさることながら、より本質的にはわが国の福祉多元主義のもたらした弊害、その理念の主導者ひいてはわが国の地域福祉にかかる研究や国の誘導策が源流となっている。まずはこの部分の批判的考察からはじめてみたい。

周知のように、1950年代以降のイギリスの社会福祉制度改革においては、「コミュニティケア」の議論を中心として様々な報告がなされ、法の整備が進められてきた。この一連の流れの中で、1978年にウルフェンデンが「ボランティア組織の将来」と題する報告で「福祉多元主義」が明確に打ち出された。この報告では、社会サービスの供給システムを、「インフォーマル部門」「公的部門」「民間営利部門」「民間非営利部門」として整理するとともに、コミュニティケア実施のためには、各部門間のネットワーク形成が重要であることを強調している。<sup>8)</sup>

一方でわが国では、1970年代末から1980年代に福祉

表4 年齢階層別人口比率・世帯員数等の状況（姫路市）

（2004年）

（2007年）

区分	校区名	65歳以上人口		世帯員数		後 期 高齢化率
		構成比率	順位	世帯員数	順位	
A群	城南	28.4%	1/57	1.91	57/57	47.8%
	船場	24.5%	5/57	2.14	56/57	44.6%
	城巽	24.1%	6/57	2.42	50/57	51.0%
	城北	23.8%	7/57	2.37	53/57	45.2%
B群	谷内	25.5%	2/57	3.11	5/57	44.7%
	太市	23.6%	8/57	3.09	8/57	46.3%
	船津	23.3%	9/57	3.33	3/57	50.4%
	林田	22.6%	10/57	3.01	12/57	48.5%
全市平均		17.5%		2.72		41.9%

順位は2004年時点の全57小学校区中の順位  
後期高齢化率 = 75歳以上人口 / 65歳以上人口

出典：姫路市統計情報（情報政策課）

改革の議論が行われたが、その過程で「公」に依存していた仕組みから、民間参入による、公民競合の「多元的福祉供給システム」へと指向性が転換した。ところで、この多元化の目指すものは、政治学における多元主義にその本旨を見出すべきである。そこでは、政策形成の過程が少数の個人、団体によって決定されるというエリート主義の対立概念として、個人、団体が自由に参加し、多様な影響力を行使しうる状態にあることを強調する考えとして打ち出されたものであり、多様な主体の参加の中で一定の均衡や公共性が導き出されるとするものであった。<sup>9)</sup>

しかしながら、日本の社会福祉における多元化の議論の中では、ウルフェンデン報告や上述の多元主義の思想的背景とは少し距離があり、もっぱら私的部門の拡充に加え、公的部門縮小（ひいては公的責任の転嫁）の根拠として強調されすぎたきらいがあると言える。

この流れはとどまるばかりか、より危険な方向を打ち出しつつある。次の報告にこの兆候が顕著に現れている。

「「自助」を基本として、「共助」が補完し、自助、共助で対応できない状況に対し、必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などを「公助」として位置づける。」（今後の社会保障の在り方について：平成18年5月26日「社会保障の在り方に関する懇談会」報告書より）

一読では非常に流れの良い（一般的に受け入れられやすい）表現である。しかしながら、この表現はいか

行政町名	階層別人口構成比率		区分
	55歳以上	65歳以上	
駅前町	71.3%	44.8%	
金屋町	66.7%	44.4%	
魚町	62.7%	41.3%	
船橋町六丁目	61.9%	50.5%	
日出町一丁目	61.0%	41.3%	
御立北三丁目	60.5%	52.7%	
橋之町	60.0%	41.7%	
立町	59.2%	35.7%	
龍野町五丁目	58.5%	36.9%	
鍛冶町	58.1%	43.8%	
(全市平均)	34.2%	19.6%	

：市内中心部  
：過去の大規模開発による住宅地

ようにも解釈できてしまうことに警鐘を鳴らさなければならず、このような表現を行った構成員はその責を問われるべきである、と厳しく糾弾したい。

この表現を「優先順位」として解釈するならば、という問いかけ以上の説明は不要であろう。この表現を自治体はいかように解釈するか、当該懇談会の構成員は理解できないのであろうか。それとも御用学者と化してしまったのであろうか。財源難にあえぐ自治体にとって、この表現は公的責任放棄（転嫁）の根拠を与え、勇気付けるであろう。事実として、昨今の地域福祉計画における互助・共助や協助に関連する行政の位置づけ等の表現において、この危惧が表面化しているのである。

公的責任の縮小はすなわち現在の日本では地域課題を顕在化させる以上の何物でもない。理由は二つある。一つは物理的な限界であり、一つには精神的な課題である。

物理的な限界を象徴するものが「限界集落」の問題である。そこにはもはや地域の体力では支えきれないどころか、地域そのものが消滅の危機にある。そして、この問題は、かつての山間・離島の範囲を超え、都市部のあちこちで発生しつつある。（表4）

上記表4に説明は不要かと思う。地域福祉で展開される机上論やNPO活動・非営利セクター等の地縁に依存しない団体等による支援のいたずらな強調及び一部

の成功事例だけでは、最早これらの地域では都市の再開発（縮小再開発・集住再開発）以外に根本的な打開策は見出せないのである。

もう一つの理由としての精神的な課題であるが、一言で言えば我々一人ひとりの精神的空洞であり、そのことによる共同体としての「行動規範」「規制原理」の欠如である。

## 2) 地域福祉という名の幻想（規制原理なき福祉像）

高齢の方を中心に「昔の地域社会や家族はこうではなかった…」という嘆声を聞くことがある。こういった場合には、具体的な現象だけでなく、精神的な部分を背景とした声である事が多いであろう。確かに、戦後の日本の発展を担われ、辛酸をなめた方、立派に子育てをされ、社会的にも多大なる貢献をされた方から、このように面と向かって発言された場合、筆者などは反論の余地など微塵もない。

それでもなお、これらの方々が回想する「昔」以前から、日本人のことに福祉に関する規制原理は擬似的かつ国家統制の結果のものであり、根本的な問題として、明治初期から自由民権運動が挫折するまでの僅かな期間を除き、それ以降の100年あまりの間、現在に至るまで日本人の精神的空洞は継続していると主張に魅力を感じる。以下しばらくの間、色川大吉(1925 - )の主張を中心に見ていくこととしたい。

色川の研究対象に北村透谷(1868 - 1894)が挙げられるが、北村の発言で「愚なるかな、今にして忠君愛国を説く学者、乞ふ百年の後を見よ」として擬制的な思想統制に失望した姿は、100年後の現在、不気味なまでに的中しているのではないだろうか。

彼とほぼ同じ時期に、ウォルト・ホイットマン(Walt Whitman, 1819 - 1892, アメリカ、詩人)は、近代的人間の内面的自由を現実の民主主義社会への開かれた思考として打ち出し、チェーホフ(Anton P. Chekhov, 1860 - 1904, 帝政ロシア、作家)は「六号室」に見られるロシア専制社会の暗さの糾弾から、ロシア労働者階級に導かれるかのように、「桜の園」へと脱出口を見出していった。<sup>(6)(7)</sup>

しかしながら、北村透谷はその晩年の「明治文学管見」や「国民と思想」等の論文において、当時の日本国民の自由民権思想に対する冷淡な態度の背景に迫る至近地点にまで達しながら、「創造的勢力」を失っているという絶望のことばでこの論文を投げ出し、ついに溶暗のうちに斃れている。この違いはなにゆえだろうか。<sup>(8)</sup>

色川はこの答えの源流を明治なかば以降の戦前天皇制イデオロギー、その端緒としての教育勅語にあると

考えている。かつて、儒教は（統治政策としての側面があるものの）近世における一元的な価値体系であり、武士道のエトスは内的規制の原理であったとしている。

それが明治になって資本主義文化の浸透とともに崩れ、天皇信仰による整序原理が藩閥政府から強く求められるようになった。だが、教育勅語なるものに代表される上から与えられた道徳は、明治という新しい時代の日本人の真の内的な規制原理にはならなかった。自由民権運動の自壊作用を伴った終焉と同時期に出された教育勅語、天皇制イデオロギーという「思想ならぬ思想」の「擬似原理」による日本人の精神の空洞化施策は、以来敗戦までの50年あまりにわたり、社会のすみずみまで執拗に繰り返し進められたとしている。

色川は言う。「このような恐ろしい目に見えない精神の腐蝕が他にあるだろうか。風格をもった折目正しい明治人のような日本人が急速に滅んでいったのも、単なる資本主義社会の功利性によるものではなく、まして日本人の精神構造の宿命によるものでもない。戦後の民主主義社会になって60年を経過しても内面的な規制原理が育ちにくいのは、戦前の擬似原理の強制による精神の空洞化がいかに酷いものであったかを物語るものであろう。」

以上の色川の主張が正しいとするならば、わが国の戦後社会について語られる「今の社会は、今の若者は」という主張は、単なる比較論、相対位置としての地域社会の変容、その精神的背景の変容等を背景とする限りにおいては一考の余地があるものの、絶対的な規制原理の有無、この原理に基づく地域社会なり地域の福祉力が問題となる場合には、それはこの100年間、何ら根本的な変化は起こっていないと考えられる。

であるからこそ、いたずらに「地域福祉」という言葉を濫用し（いま、この言葉はあちこちで最重要課題であるかのように取り上げられている。）特に自治体にその責任転嫁の根拠を与える動きは慎まなければならない、セーフティネットとしての「公助」とは何か、についてこれを第一順位とした議論がまずなされるべきであると考えている。<sup>(9)</sup>

## 3) 障害者福祉から地域福祉への昇華

それでも、我々は地域福祉という言葉を掲げなければならない。はなはだ敗北主義的かつ現実主義的であり、内面的な規制原理の欠如という根本に大きな問題を抱えているものの、現実としての障害者福祉が置かれた現状、これまでの当事者（のみ）による運動の閉塞感を打開しない限り、ますます社会の底辺へとこれらの者を押しやるだけになる、そういった危険性を持った法に直面しているからである。明日のパンをど

うするかについての応急的な対応が必要となっているからである。

地域自立支援協議会は、これまでの障害者福祉としての取り組みを、地域社会の問題として拡げていく潜在的な機能を有していると考えている。一つの事例を見てみよう。

埼玉県東松山市、ここは人口9万人程度のどこにもある自治体である。この市における福祉への取り組みは、障害者にとどまらず、24時間365日稼働の相談窓口のほか、福祉全般において先駆的な取り組みがなされている。また記憶に新しいところでは、全国で初めて、教育委員会による障害児に対する「就学指導」を撤廃したことで有名である。

東松山市の障害福祉計画は、長期ビジョンとしての障害者計画と運動したものととして数少ない例外である。このこと以上に、この市の障害福祉計画・障害者計画を特長づけているのは、「地域福祉計画」の策定を拒否していることにある。<sup>(10)</sup>

少し補足が必要であろう。地域福祉計画は社会福祉法に位置付けられているものの、単なる努力義務であって策定しない場合に違反に問われるわけではない。しかしながら、昨今の地域福祉ブーム（あえてブームと揶揄したい）を受け、都道府県は各市町村に対し、その策定を積極的に呼びかけているし、その策定率は顕著に上昇してきている。と同時に図2に見るように地域格差が顕著となっている。

視察に行った際に、担当者から直接聞いたことであるが、東松山市においても埼玉県からは再三にわたり、地域福祉計画策定を督促されているとのことであった。にもかかわらず、これを断固拒否しているのである。

では、東松山市は地域福祉というものを否定しているのだろうか。そうではない。東松山市の障害福祉計画・障害者計画そのものが「地域福祉計画」なのである。まず、自治体の意識として、発想・立脚点の転換が見られる。ひと言で言えば、「事後の障害に対する対応から、リスクに視点を移した普遍的な対応・意識の醸成へ」であり、この普遍的な対応には、行政だけでなく、地域住民や企業も、ひいては当事者自身もそれぞれの能力を発揮すべき、という思想に全篇貫かれている（東松山市HP：www.city.higashimatsuyama.saitama.jp）。

この思想は、さらに言えば計画と言う、単なる紙ベースにとどまってははいない。具体的な動きを見始めている。それが東松山市における地域自立支援協議会の構成であり、活動である。

まず、その構成であるが、以下の18分野からの委員により構成されている。

- 1) 委託相談支援事業者、2) 医療機関、3) 訪問系サービス事業所、4) 日中活動系事業所、5) 入所施設系事業所、6) 居住系サービス事業所、7) 保育園、8) 幼稚園、9) 小学校、10) 中学校、11) 特別支援学校、12) 放課後児童クラブ、13) 権利擁護機関、14) 就労支援機関、15) 雇用関係機関、16) 自治会関係者、17) 民生委員・児童委員、18) 学識経験者

委員構成を一覧するだけでも、児童分野の構成比率の高さに特徴が見られよう。この構成と、先に見た就学指導委員会の撤廃は同一線上にあり、施策推進にかかる一貫性が見られる。

活動であるが、まず、これらの委員が一同に会した協議会で全ての課題を検討することは必ずしも有効ではない。当然ながらそれぞれの部会なりに区分して協

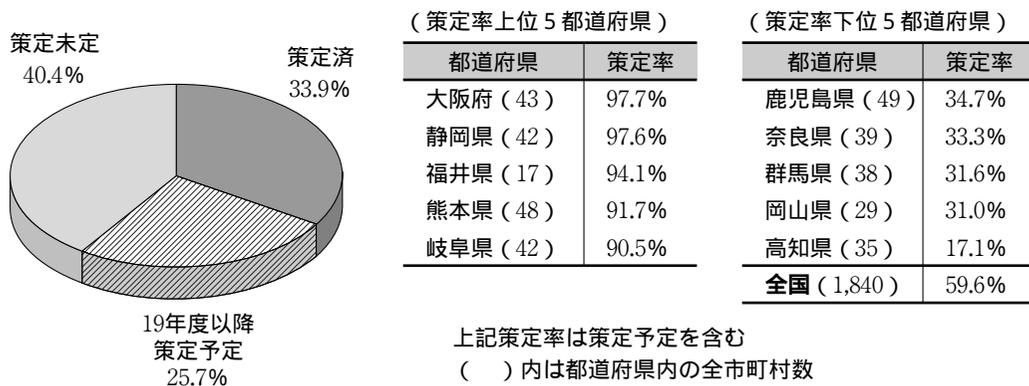


図2 市町村地域福祉計画策定状況 (2006年10月現在：厚生労働省)

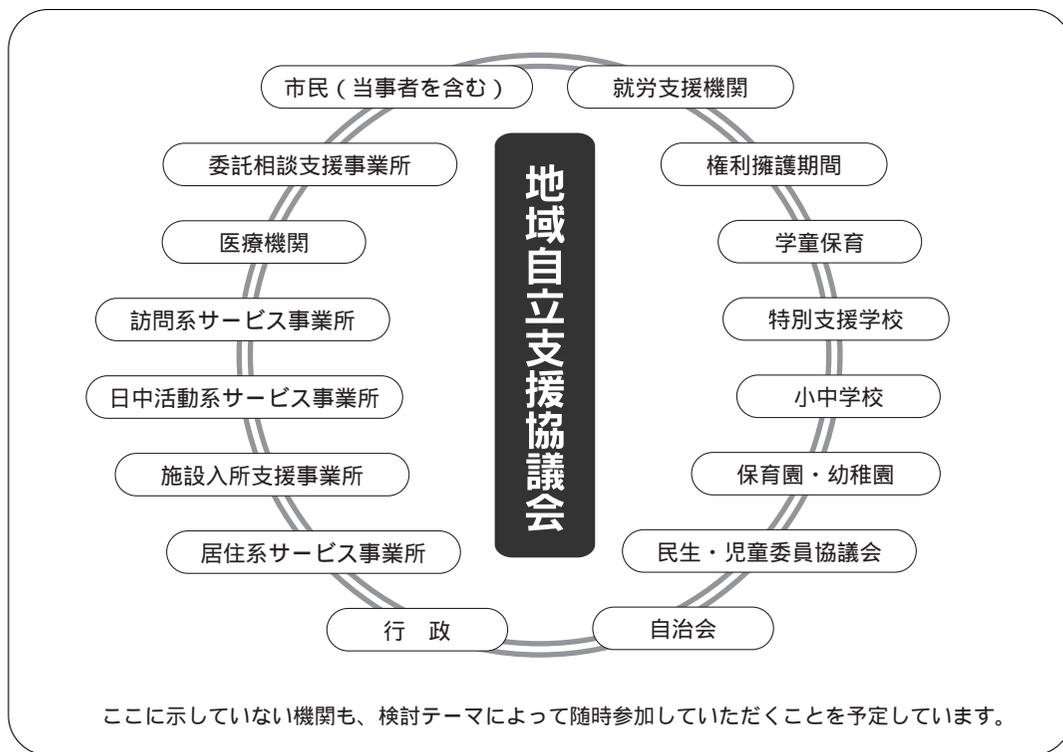


図3 東松山市地域自立支援協議会の構成（東松山市市民福祉プランより）

議していくこととなるが、就労関係や地域生活関係については協議会設立前後から活発な活動を展開してきた。再び先の担当者の弁によると、「部会においては、これまで障害とは関係が薄いとされてきた分野にも声をかけ、さらには何かの会合があると聞けば積極的に出向いて現状及び趣旨等の説明を繰り返してきた。そこで判ったことであるが、これらの方々は決して障害に無関心であったわけではない。手法なり相談先等がわからず、ためにこれまで距離を置いてきたことが主な要因であった。互いに顔が見える関係で、対峙するのではなく対話していくことが、ささやかな、しかしながら着実な一歩であることを強く確信している。」これと同様のことを市内企業の経営者も発していた。

これらの対話の回数は半端なものではない。しかしながら、この積み重ねこそが障害者福祉の閉塞感を打破する糸口にもなりえようし、この成功事例はひとえに就労分野だけにとどまらず、市民生活全般の参考ともなるのではないか。そしてこれらの機能こそが、地域自立支援協議会の意義と言えるのではないだろうか。（図3）

最後にこの東松山市の動きを弁護するならば、先に

見た公的支援の縮小を地域に転嫁するために活発に活動しているのではない、ということである。先の就学指導委員会の撤廃についても、その結果として重度障害児を受け入れる学校への介助員派遣は市の財源により賄われるほか、就労支援に関しても公的責任の履行という姿勢を明確にした上での動きである。まだまだ稀有な例であるとともに地域的に限定されたものであるものの、「百年の後を見よ」という警鐘に対する一歩が、福祉という切り口から踏み出されようとしているととらえたい。

#### 4. 地域自立支援協議会の課題と今後の展望

しかしながら、各自治体の地域自立支援協議会に対する認識には相当の温度差があることも事実である。第二章末尾において、「自立支援法の諸課題は全て地域自立支援協議会のあり方と密接な関係にある（べき）」として、明確に「ある」と断定しえなかったのはこの温度差の故である。

諸課題に対し、これを地域の課題として当該地域自立支援協議会の対象としている市区町村では、双方が密接な関係に「あるべき」との認識に立っている。一

方で、「国や都道府県から言われたため」「近隣他市町村が立ち上げたから」等を理由として設置を進める市区町村では、諸課題に包括的に取り組む「べき」という姿勢が欠如した、形骸化した地域自立支援協議会設置となっている。筆者は現在、兵庫県北播磨（5市1町）地域をはじめ、複数の地域自立支援協議会に関わり、また、障害福祉計画策定委員会や障害程度区分認定審査会を通じて複数の自治体の考え方に接する機会に恵まれたが、この温度差は顕著なものがある。

先に東松山市という成功（するであろう）事例を見たわけであるが、温度差を体感するために、次に今後の運営が難航すると思われる事例を紹介する。

筆者はこの6月に、兵庫県内のA市における地域自立支援協議会の設立に招かれて初回の会合を行った。そこでは、関係機関及び若干の広がりを持たせた構成委員が参集し、設立の趣旨にはじまり、今後の方向性等についての認識を深めていったのであるが、会の終了後、当事者団体の方が筆者に切望したことの要点は次のとおりである。

- ・ 市として、この協議会を本気で運営していこうとするのか。そうであれば困る。
- ・ 当団体はこれまで関係者を中心として法外施設を運営してきたが、今回の自立支援法施行を機会に「就労支援」事業所へと移行した。
- ・ 協議会が軌道に乗るようであれば、現在の利用者の一定数が一般企業等へ就労していくことが想定されるが、十分な補充の見込みがなく、結果的に利用人員を満たさなくなり閉鎖する可能性がある。

これが喜劇であり悲劇でなくて何であろうか。瞬間的に筆者は血が逆流する思いであった。「どちらを向いて事業所を設立したのか。利用者の思いとは別に、就労移行という名称とは相反して、利用者を終生閉じ込めるかのような発言はもつてのほかではないか。」というのが、発言に対する率直な感想であった。このような事業所は、たとえ当事者が設立したものであっても（であるからこそ余計に）、早期に閉鎖に追い込むことが自らの使命のように感じたことも事実である。

幸いにして、どうにか怒りをこらえることができ、帰路についたが、平静を取り戻すにつれ、この発言は意外に奥が深いものであると理解するようになってきた。

一つには、自立支援法における就労対策の抜本的強化というねらいの限界である。かつて田中真紀子（衆議院議員）がスカートの裾発言で当時の小泉改革を表現したが、このように就労移行への動きを抑制するものは、法制度そのものであり、制度内で苦悩する事業

所なのである。

つまり、就労移行（だけではないが）に向け、地域の各団体が連携し、これまでにない動きを見せることで従来の利用者が自立していくことは、一方では既存の福祉サービス事業所・施設の利用者減を招く。大都市や圧倒的に資源が不足し常に待機者を抱えている場合はともかく、小規模の市町村にあっては、これら減少分の補充ができるという保障はない。現在のサービス提供にかかる報酬構造は「日払い」という利用実績のみに基づくものであるとともに、最低利用人員という指定上の制約があるため、利用人員が大幅に減少した場合は閉鎖に追い込まれることとなる。

当該事業所を運営する当事者団体の方が発した言葉はこれらを本能的に嗅ぎ分けた本音である。利用者本位の制度を謳い、利用者の自己決定の尊重を掲げる自立支援法の正に足元である当事者団体そのものから、これにブレーキをかけざるをえない動きを見せている。

このような事例は、今後の協議が進むにつれて就労以外でも見られることとなろう。教育の分野もそうである。例えば乳幼児から学齢期における現状においても看過しがたいものがある。受け入れ側の人員の問題もあるが、僅かばかりの障害児保育や健常児なり一般の小学校に通う児童のみを対象とした学童保育（放課後児童健全育成事業）などのあり様は猛省を促されてしかるべきであり、「隔離」という言葉の意味を考えさせられる状況である。また、児童デイサービスについても本来の療育の一環としての機能を大きく逸脱している状況でその量的拡大が課題となっている。参考までに、東松山市の障害福祉計画にあっては、この隔離を側面支援するかのような児童デイサービスの設置を認めてはいない。

これらの課題を解決するには、もはや行政主導では不可能である。とはいえ、いたずらに責任転嫁された地域でこれを吸収しうるものでもない。今必要なことは「公助」「共助・互助」「自助」という各単元の機能の最大限の発揮とともに、各単元の連携を図る「協助」という第四の機能の確立であり、このことに地域自立支援協議会の将来を見出さなければならない。そして、この第四の機能に「公助」の担い手たる自治体が従うという図式を確立していくことが必要であろう。

先に見た就労移行支援にかかる当事者団体（事業所）の悲鳴についても、これを公助の主体となる自治体が受け止め、利用者減（就労が進むということ）による事業所の損失を一定期間補填するといった提案がな

されるなどの解決策が考えられて良い。例えば、当該自治体が自立支援法に基づく政省令に規定された期間（2年・3年）や障害福祉計画の期間（3年）などをあえて無視し、10年後のわが町の障害者の状況はどのようにありたいというビジョンを示す。そこでは現状に比べ福祉系機能の利用者数（事業所・施設数）の減少が導き出されたとする。この場合に、「10年間という猶予を与える。その間は例え利用者数が激減しても、その損失分は補填する。この10年という期間に事業所の統廃合について、事業者単独でなく圏域全体として協議し、縮小後の施設数・定員総数・地域バランスをはじめ、利用者の施設間移動を含めた総合的な計画の策定を願う。」といった提案をなすのではないか。

現在のように、各事業所・施設が単独で将来を不安視し、利用者減に対し何の解決策を見出しがたいことに比べれば、10年という間に連携のもとに調整を図っていけるであろう。一方の自治体の財政負担にしても、一つには時限措置であることに加え、仮に何もしなければ、就労移行者は増えず、これら利用者に対する公費負担が継続するのであるから同じ事となる。このような「将来を見据えた『実態を伴わない投資』」という視点が自治体に求められるものと考えている。

単位ごとに相当の温度差を抱え、特に長期的な視点と公的支援に対する認識が不明確な地域自立支援協議会であるが、地域の特性に見合った構成員と活動、適切な助言と提案に対する行政・各団体等の反応が繰り返されるならば、第四の機能を十分に発揮しようという可能性を秘めている。10年後、恐らく過半の市町村においては（大学の所在である福崎町などは現時点では問題にもならない。）憂うべき状況になっていると思われるが、地方主権（あえて分権とは言わない。）が確立する過程ではこの格差が当然に起こるものであり、その責は自治体と言う一つの部品を含め、当該地域全体が追うべきものであろう。そのような中であっても、少数と思われる地域で、従来の障害者福祉が広がり持続性を見せるであろうし、その際に地域自立支援協議会が大きな役割を果たすことにも期待したい。

## 5. むすびにかえて

地域自立支援協議会とは、つまるところ自立支援法により産み出された「上からの」呼びかけであり、また、社会保障制度改革の渦中において現時点では敗北主義的、現状追認という背景に依拠しているという恥じらいは隠せない。また、何よりもこの協議会の目指す地域福祉というものの自体が幻想に過ぎず、地域福祉

及びこれに向かうべき協議会を普遍的に律すべき原理が存在しない。

それでも、我々としてはこの協議会というものを、唯一残された手がかりにして障害児（者）福祉をいま以上に突き動かすためにしなければならない。手がかりは障害者自立支援法ではない。まして既存の障害種別ごとの各法でもない。

法や政省令、各自治体の条例規則にこれ以上翻弄されない、腰の強い障害児（者）福祉を再構築し、その行く末には、当該地域において「障害児（者）福祉」という言葉そのものを消滅させることを目指し、ささやかな、しかしながら力強い一歩を踏み出すべき時期に来ているのではないだろうか。

もとより、全ての地域において同時並行で進むことは期待しがたい。また、新たな国民の規制原理を中央に求めることはできないし、教育にいたってはまず猛省と自浄が必要であろう。では、地域福祉のこれまでの理論に見出すべき原理はあるだろうか。残念ながらそれらはあまりにも理想論であり、また国策追従の域を出ないものさえある。

ここに見出すべき具体像がある。地域に住む障害児（者）である。施設へと避難せざるをえなかった障害児（者）であり、地域・教育から排除されてきた障害児（者）である。彼らの中に規制原理を見出すべく協議並びに行動を続け発展させていくことに、唯一の手がかりがあるものと信じてやまない。

いつの日にか、「障害児（者）」という言葉が通じない地域、教育者が特殊教育はおろか特別支援教育についても恥ずべき過去の時代の体制として語る地域が生まれてくること、地域自立支援協議会がその一助であってほしいとの期待を込めて本論を締めくくるとしたい。

## 注

- 1) しかしながら、この利用者負担にかかる議論や対策が“負担軽減”に終始し、“所得保障”に発展することは、特に国の対策には見られない。小出しに激変緩和措置や最後には特別対策という形で負担軽減を行うなど、むしろ所得保障へ波及することを避けているようにも見受けられる。
- 2) 介護保険事業計画期間と一致させたことは、将来的（2009年）な一元化を視野に入れたものである。
- 3) 事実として、介護保険事業計画におけるサービス量見積もりの方式は第一期（2000 - 2004年度）と第三期（2006 - 2008年度）では大きく異なっている。前者では、2000年度に居宅要介護者のサービス

利用率40%が10年後に80%に上昇(社会化)するものとして当該期間中の各年度の利用率を直線的に伸ばしたものとして算定していたが、後者では単に2000 - 2005年度の過去の実績を将来的に伸ばすという、何ら政策的な意図のないものに墮してしまっている。

- 4) 障害程度区分の審査判定が行われるのは介護給付についてであり、訓練等給付については、審査判定は行われず、調査結果は“スコア”として利用される。このスコアは審査会による補正等が行われないコンピュータによる一次調査結果である。
- 5) 介護給付にあっても、生活介護や施設入所支援の報酬は個人の状態別報酬ではなく“平均障害程度区分”による。介護保険における要介護度別の個人給付とは大きく異なるところである。
- 6) 重度者の排除。逆に生活介護や施設入所支援にあっては、平均障害程度区分と報酬が連動するため、心身状況の軽度な者が排除される(軽度者の排除)。
- 7) 例として、移動支援や相談支援(うち訪問)などは、単なる人口要件でなく、その人口の分散度合いやサービス提供の効率性・所要時間が反映される地勢要件を加味することで、財政力が弱くサービス提供効率の低い小規模自治体に傾斜配分されなければならない。
- 8) なかでも、家族、近隣などによるインフォーマルなネットワークに注目している。
- 9) 偏りのない均衡そのものが問題となることもあ

る。均衡を少しでも変えようとするといずれかの団体の利益を傷つけてしまう場合に、これら団体は強く反発し、ために時代遅れになった公共政策の見直しもできなくなる場合である。多元主義的均衡は多元主義的停滞に陥ってしまうという指摘もある。

## 文 献

- (1) 厚生労働省(2006)『障害保健福祉関係主管課長会議資料』。
- (2) 厚生労働省(2007)『障害保健福祉関係主管課長会議資料』。
- (3) 谷口泰司(2005)『障害者自立支援法と地方行財政運営の課題』『福祉労働』109、53 - 61。
- (4) 谷口泰司(2006)『老人福祉施設における地域障害者ケアについての調査研究報告書』、社団法人全国老人福祉施設協議会。
- (5) 谷口泰司(2006)『第8章 介護保険制度と障害者保健福祉制度の経済と財政』坂本忠次・住居広士編『介護保険の経済と財政』勁草書房、125 - 142。
- (6) ウォルト・ホイットマン:『草の葉』、岩波文庫、1998
- (7) アントン・P・チェーホフ:『チェーホフ全集』、筑摩書房、1993
- (8) 北村透谷:『明治文学管見』(現代日本文学大系 6 北村透谷・山路愛山集)、筑摩書房、1985
- (9) 姫路市(2004)『姫路市地域福祉計画』姫路市。
- (10) 東松山市(2007)『東松山市市民福祉プラン』東松山市