

# 知的障害者に対する「自立支援給付」についての考察 — 「生活問題」の特性を踏まえて—

木 村 敦

## A Consideration of “Benefit for support to Independence” for the People with Mental Retardation — Based on a Characteristic of “Problems of Living” —

KIMURA Atsushi

### Abstract

The aim of this study is four points as follows. Those are,

- 1 To examine and clarify the characteristic of problems in living of people with mental retardation, as compared with the other kind of disabilities.
- 2 To examine and clarify the process for determine the benefit by Law to Support Independence of the Persons with Disabilities, and whether it adapt to people with mental retardation.
- 3 To reexamine the position of social welfare in whole system of social security, to think about the way to support for people with mental retardation with getting back a fundamental place.
- 4 To suggest, as far as possible, a substitute way to measure the degree of hardship of people with mental retardation with problems in living, being based on examinations and clarification 1～3 mentioned above.

**キーワード**：自立支援, 自閉症, 行動障害, SIS (知的障害者支援尺度)

**Keywords**：support for independence, autism, disorders in behavior, SIS (Supports Intensity Scale)

### はじめに：本稿の前提と目的

この資本主義社会において、我々の多くは賃金労働によって生計を立てている。そういう生活が「経済的に自立した生活」であると多くの人たちは考えているであろう。そしてそれを「当たり前の生活」と考えているかもしれない。その一方で、この国において「知的障害者」と呼ばれている人たちの多くは、後述するように就業することが非常に困難な

状況におかれている。一般に、就業の困難は住居の困難につながるであろう。すなわち就業の困難が「居場所」を失わせることにつながるのである。働くことができず、居場所を失った少なからぬ知的障害者が、刑務所に居場所を求めて犯罪に走り、そしてそれが繰り返される場合もあるという事実が報告されている<sup>1)</sup>。そのような、「仕事を見つけることが刑務所に居場所を求めて犯罪に走るざるを得ないほど困難である」人がこの国に存在するという事実は少なからぬ人々たちにとって衝撃的であるかもしれない。

無論、知的障害を抱えていない人々も犯罪を犯す可能性を有していることは自明であるし、逆に、知的障害者のすべてに支援の手が及ばず、彼ら彼女らのすべてが犯罪に走っているわけでもない。しかし、累犯者の中に相当程度知的障害者が含まれていることが徐々に明らかになってきており<sup>2)</sup>、そのことは、適切な職を見出すことができず、またそのための支援も受けることができず、地域社会において孤立無援となっている知的障害者が相当程度存在することを物語るもののひとつであると言えるのではないか。

社会保障制度の体系を考えたとき、まずその中心に位置するのは労働者保護対策としての、労働保護法制・労働者保険等の社会政策である。そして、不安定雇用労働者等の社会政策から排除された人びと、さらには労働の場に参入することがそもそもできない人々に対する施策は社会福祉事業(以下「社会福祉」)が担当することとなる。すなわち社会福祉は、直接的には社会政策を、さらに関連的には一般行政施策を補充または代替する位置にある。

そう考えるならば、上記「累犯知的障害者」の存在は社会福祉の不備・欠落を意味していることになる。社会福祉が社会政策と一般行政施策の不備・欠落を補わなければならないはずであるのに、その社会福祉が不備であるとはいかなる事態か。支援を必要とする、この場合知的障害者は、いわゆる「最後の砦」さえ奪われているというのであろうか。

障害者福祉の分野においては、2005年に「障害者自立支援法」(以下「自立支援法」)が制定された。本法においては、従来の障害種別ごとに行われていたサービスがひとつの「自立支援給付」として統合された。そしてその給付の中心は、従来の「保護・救済」的なものではなく、「働く意欲と能力のある障害者が企業等で働けるよう、福祉側から支援(「就労支援」)」するものと大きく変わったはずである。

問題はどこにあるのであろうか。自立支援法そのものに問題があるのであろうか。同法にもとづくしくみが、さまざまな障害種別のうち知的障害者にだけ不適合なものであるのであろうか。

---

1) 山本, pp.15-19。

2) 法務省矯正局「刑事施設, 少年院における知的障害者の実態調査」(2007年5月)によると、「前回の受刑からの再犯期間が3か月以内の者」が32.3%、「1年未満で再犯に至っている」知的障害者が60%である。

本稿の目的は以下の4点である。すなわち、

- 1 知的障害者の抱える「生活問題」は、他の障害者の抱えるそれと異なってどのような特性を有しているかを考察し明らかにする。
  - 2 自立支援法にもとづく給付決定過程を整理した上で、それが知的障害者に適合しているかどうかを考察し、問題点を明らかにする。
  - 3 知的障害者に対する支援のあり方を、基底的部分に立ち返って考えるために、社会保障制度全体において社会福祉が立つべき位置について今一度考察する。
  - 4 上記1～3を踏まえ、生活問題を抱える知的障害者の、その生活の困難度を計測する方法についての代案をできる限り提起する。
- である。

## I 知的障害者の「生活問題」の特性

### (1) 「知的障害者」とはどういう人々か

まずは、わが国の法律が「知的障害者」をどのような人々であると定義しているかについて整理することとする。

わが国において障害者施策の基本法であるといえることができるのは障害者基本法である。同法は、その第2条において「『障害者』(括弧種別変更)とは、身体障害、知的障害又は精神障害(中略)があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者をいう。」と規定しているが、個別の「知的障害とは何か」という定義は行っていない。また、具体的な社会福祉サービスの根拠となる法律のうち、いわゆる「三障害」(身体、知的、精神)に共通する部分を定める自立支援法においても、「知的障害とは何か」という定義は行われていない。さらに、社会福祉サービスのうち知的障害者に固有の部分について定める知的障害者福祉法においても、同施行令においても同施行規則においても、明確な定義は行われていないのである。このことは、例えば、身体障害者福祉法において明確な定義が行われていることと比較した場合の際立った特徴であると言える。「療育手帳」という、都道府県知事または政令指定市長が発行する、知的障害者に対する社会福祉給付や経済的優遇措置を行うかどうかを判断するための「証明書」を所持している人を知的障害者であるとしたり、その発行に際して用いられる基準(知能指数が一定基準以下であるなど)を知的障害者かどうかを、またその障害の軽重を判断するための基準としたりする<sup>3)</sup>などの、定義とは到底言えない言わば「運用の実態」が定義に代えられているのである<sup>4)</sup>。無論、法律にもとづいて明確に定義が行われれば必ずその生

活問題が明らかになるというのではない。しかしながら、このことを曖昧にしてきたことが「知的障害者はどういった生活問題を抱えているのか」を曖昧にしてきたことと関連することは間違いないところであろう。心理検査等で明らかになる知能指数が低ければその人が「障害を有している」というのは誤りであろう。「障害」とは、ある人間の器質的（精神面、知的側面を含めて）欠損を言うのではなく、その欠損が原因となって生じる社会問題としての生活問題を言うべきである。したがってさしあたり、「知的な側面の発達の遅れが原因で、雇用が十分に保障されないなどの社会的要因により、労働による経済的自立を中心とする全人的自立を実現することができないという、社会問題としての生活問題を有する状態にある人」と定義することとしたい。

では、知的障害者が抱えるであろう「生活問題」とは具体的にはどのようなものか。また、その生活問題が「社会問題」であるとは、今少し具体的にはどのような意味内容であるのか。

## (2) 知的障害者はどのような生活問題を抱えているか

### ①働く場が確保されにくいという問題

繰り返しいうまでもなく、資本主義社会において人間は、労働によって経済的自立を果たすことが原則であると考えられている。したがって、社会福祉サービスの内容・状態を云々する前にまず考えられなければならないのは、現在の日本で、経済的自立を果たすための雇用が、知的側面にハンディキャップをもつ人々（知的障害者）にも十全に保障されているのであろうかという点である。

「障害者の雇用の促進等に関する法律」（以下「雇用促進法」）は、法定雇用率を1.8%と定めている。すなわち、一定規模<sup>5)</sup>以上の事業所は障害者数の従業員数に占める割合を1.8%以上にすることが義務と規定されているのである。未達成率、つまりこの雇用率をどれだけの事業所が満たしていないかは、事業所全体で57.9%（2005年）、企業規模別では、大企業の未達成率が目立ち、99人以下の事業所では55.5%（2005年）であるのに対して、1000人以上の事業所では66.7%である（2005年）<sup>6)</sup>。

---

3) たとえば東京都では、知能指数0～19が「最重度」、20～34が「重度」、35～49が「中度」、50～75が「軽度」、等。

4) 松友編著, pp.18-19。

5) 従業員数×1.8%＝障害者数, で障害者数が1以上となる従業員数の最小値（自然数）は56であるので、56人以上ということになる。

6) 木村, pp.119-120。

知的障害者に限定してみると、事態はより深刻である。2004年3月現在で、知的障害者の有効求職者は31544人に上っているが、実際に就職に至った件数は8249件にすぎない。また、1993年の数字ではあるが、5人以上の従業員を雇用する事業所のうち知的障害者を雇用するものは約2%にすぎない<sup>7)</sup>。これらの数字は、知的障害者が他の種別の障害者と比較して確実により厳しく就労の機会を剥奪されていることを意味する。知的障害者の多くは、生活の基盤としての雇用から遠ざけられることによって、そこから派生的に発生する生活問題を、いわゆる「健常者」だけではなく他の種別の障害者と比較してもより多く抱えることとなると考えられるのである。

では、知的障害者の雇用がこのような厳しい状況におかれていることにはどのような理由が考えられるのであろうか。

## ②コミュニケーションが難しいという問題

知的障害、知的な発達の遅れをもたらす代表的な原疾患に自閉症がある。この自閉症の診断基準のひとつに「コミュニケーションの質的障害」があることはよく知られている<sup>8)</sup>。この点に関して、自閉症児については、1) 音声言語の理解・表出、2) 非言語コミュニケーションの獲得、3) 共同注意の発達、4) 象徴機能の能力の4点における問題性が指摘されている<sup>9)</sup>。成人自閉症者についての理解もこれと共通しており、彼ら彼女らに対する支援のひとつの方法である「療育」(「治療教育」の略。「障害の軽減・改善と発達の促進を目指した支援」<sup>10)</sup>)においては、社会性・対人性的の障害やコミュニケーションの問題等の状態に応じた支援プログラムが実施されることが多い<sup>11)</sup>。「いわゆる健常者」(以下、単に「健常者」とする。)の視点からとらえると、自閉症に起因する知的障害をかかえる人は「コミュニケーションのとりにくい人」ということになる<sup>12)</sup>。その状態を「自閉(的狀態)」と一般に呼ぶのであるが、これについては、自閉を健常者と自閉症者の関係の問題としてみるべきであるとする主張が有力である<sup>13)</sup>。したがって、自閉症者のコミュニケーション能力を高めるための実践よりも、独特の方法をもってする自閉症者の意思表示をできる限り理解しようとする努力の方が、支援の方法としては有効であるということになる。ところが、

---

7) 清水他, p.46。

8) 鶴田, p.205。

9) 鶴田, p.205。

10) 松山・米田編, p.50。

11) 鶴田, p.206。

12) 川瀬, p.37, 等。

13) 川瀬, p.37, 等。

このような有効な支援が必ずしも行われていない状況下では、自閉症者と健常者との関係性への無理解が、自閉症者の就労を阻む大きな要因となり、その多くが経済的自立を果たせずにいる現状をつくり出していると言えよう。そして、このコミュニケーションの問題、すなわち、自閉症者を含む多くの知的障害者の何らかの意思表示が理解されないという状態は、彼ら彼女らをして問題行動に向かわせる（彼ら彼女らを行動障害状態に至らせる）こととなるのであろう。

### ③「問題行動」に起因する生活問題

問題行動（行動障害）とは、「自傷・他害行為」「こだわり」「器物破損」「不安定な行動」「通常と違う声」「突発的行動」「多動・行動停止」などのことであり<sup>14)</sup>、「自傷」を除き、きわめて簡単に言うならば他者に「迷惑」をかける行為である。これらは、自閉症の障害特性を無視することにより、また自閉症者への配慮が不足した場合に生じるとされる<sup>15)</sup>。もちろん人は、理解できない言葉を自分に投げかけられたときには大いにとまどい、相手の意思をくみ取ることがとっさにはできない。そしてその相手が急に走り出したり、ものを壊し出したりしたら、健常者の方がそれこそ「パニック」に陥るであろう。

就労の場を想定してみるとしよう。雇い主と、同じ事業所で働く労働者たちに知的障害の障害特性についての理解が乏しい場合、急に走り出したり、突然自分を傷つけ出したりする労働者が雇われることはかなり困難であろう。事業所の種類によっては、操作を誤ると労働者に危険が及ぶような設備・機器を使用する場合もあるわけであるから、なおさらである。現に、知的障害者の就労について、知的障害養護学校（現「特別支援学校」）高等部の卒業者の就職率をみると、1993年でも38.9%に過ぎなかったものが2003年には22.4%と、低い水準を保つどころか急激に低下しているのである<sup>16)</sup>。この状況を放置するわけにはいかない。なぜならば、知的障害者であっても資本主義社会の一員である以上、労働によって生活自助を果たすことが、一応理念的には原則であり、さらに、当事者が「働きたい」と願うのであれば、就労の場が確保されなければならないことは当然であるからである。社会福祉は社会政策の不備・欠落を補充・代替するものであるが、その社会政策の前提は雇用保障が十全に行われていることである<sup>17)</sup>。必要であるのは、知的障害

14) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部, p.15, 石川, pp.147-148, 等。

15) 石川, p.147。

16) 清水他, p.46。

17) 知的障害者の就労困難に対応して「新たな職域」を開拓しようとする動きがみられる。雇用保障分野ではハローワークの取り組み等も指摘されるが、むしろ、福祉的就労分野での取り組みの方が積極的である（清水他, pp.47-50, 等。）。このことは、雇用保障の不備を社会福祉が代替している実例である。

者の行動特性が雇う側によく理解されることと、社会福祉の側がその理解のための努力を積み重ねることである。その前提として、知的障害者の生活支援に関わる社会福祉の側は、入所支援・通所支援いずれにおいても、彼ら彼女らの行動特性の十分な理解の上に、良好な生活環境を提供し、それを少なくとも「強度」と呼ばれるような行動障害の軽減につなげなければならない。ところが、その施設内でも知的障害者には問題行動をとる者が多い。そして、指導員がコミュニケーションに工夫をする、建物や設備に工夫をするなどの方法によって行動障害を軽減させたという事例がことさらに報告される<sup>18)</sup> 現状をみるならば、知的障害者の、この行動特性に配慮した生活支援のための資源は明らかに不足していると考えられるのである。

#### ④生活支援のための社会資源が少ないという問題

知的障害者に対応する特別法は知的障害者福祉法である。かつては、この法律に基づく「援護の措置」が彼ら彼女らに対する唯一の公的生活支援施策であった。その後、援護の措置は、知的障害者が購入したサービスに対しての「支援費」の支給に変更された。そして2005年に自立支援法が制定され、支援費の支給はこの法律に基づく「自立支援給付」(「介護給付費」「訓練等給付費」等)に変更され、現在に至っている。自立支援法に基づいて介護給付・訓練等給付(「障害福祉サービス」)が行われることが著しく困難な場合に、市町村は知的障害者福祉法に基づいてこれら障害福祉サービスを知的障害者に提供しなければならない(知的障害者福祉法第15条の4)。また、これらのほかに市町村は、必要に応じて「障害者支援施設等への入所等の措置」を知的障害者についてとらなければならないが<sup>19)</sup>、この措置の内容は、1) 知的障害者福祉司又は社会福祉主事による指導、2) 障害者支援施設等に入所させての更生援護、3) 職親(知的障害者を自己の下に預かりその更生に必要な指導訓練を行うことを希望する者で市町村長が適当と認める者)への委託(知的障害者福祉法第16条)と、きわめて限定的である<sup>20) 21)</sup>。自立支援法の制定・実施によって知的障害者に対する給付の種類と内容が飛躍的に増大・改善され、そして同法に基づく給付決定手続きが、知的障害者の行動特性を十分に理解したものであるならば、同法の制定・部分実施から3年が経過した現在では、多くの知的障害者の行動障害は小さからぬ程度に緩和され、その

---

18) 知花・貝戸, pp.85-89。

19) 自立支援法に基づく給付は措置に優先される。

20) 「援護の措置」の内容は、それが知的障害者に対する支援の原則であったときからきわめて限定的なものであった(佐藤編, p.221。)

21) しかしながら、援護の措置が例外的なものとなっても、市町村はこれを行う義務を引き続き負っているという点には十分注意しなければならない。

就職状況は多少なりとも改善したはずである。ところが、知的障害者の就労状況が今なお改善していないであろうことを有意な研究は示唆しているのである<sup>22)</sup>。では、自立支援法に基づく給付決定過程はいかなるものであり、いかなる問題が内在しているのだろうか。

## Ⅱ 障害者自立支援法にもとづく知的障害者に対する給付の決定過程

前章においては、知的障害者のかかえる生活問題は、「発達の遅れ」そのものという個人的問題ではなく、彼ら彼女らの行動特性が社会に理解されないことによるコミュニケーションの障害、そしてそれに起因する行動障害（意思が伝わらないことによって「パニック状態になる」）、さらには知的障害者を支援するための社会資源の圧倒的不足という、社会の側の問題であることが一定程度明らかになったかと思う<sup>23)</sup>。これを踏まえ、本章においては、自立支援法に基づく知的障害者に対する給付の決定過程を整理し、その問題点を指摘することとしたい。

### (1) 認定審査と市町村審査会

自立支援給付のうち、介護給付費、特例介護給付費、訓練等給付費、特例訓練等給付費（「介護給付費等」）を受給するために、障害者または障害児の保護者は、市町村の行う「支給決定」を受けなければならない（自立支援法第19条）。支給決定に至る手続きは、1）「申請」（同法第20条）、2）「障害程度区分の認定」（同法第21条）、3）「支給要否決定等」（同法第22条）（「支給量の決定」〔同法同条第2項〕を含む）、という順に進められる。障害程度区分の認定を行う機関として、市町村には「介護給付費等の支給に関する審査会」（以下「市町村審査会」）が設置される（同法第15条）。市町村審査会において障害程度区分の認定審査（以下「認定審査」）にあたる委員は、障害者等の保健または福祉に関する学識経験を有する者（学識経験者）のうちから市町村長によって任命される（同法第16条）。

介護給付にかかる認定審査には、「一次判定」と「二次判定」とがある。一次判定はコ

---

22) 今野・霜田, p.71, 等。

23) さらに、ではなぜそのような問題が今日まで放置に近い状態におかれたのか、という疑問に関しては以下のような仮説が成り立ち得よう。すなわち、政策は知的障害者を排除してきたのではなく、国民の分断支配のための道具として、彼ら彼女らをあえて劣悪な状態に置き続けようとしたのではないか、というものである。もしそうであるならば知的障害者問題はまさに構造が主体的につくり出した問題としての社会問題であると言え、かつての救貧法における「劣等処遇の原則」をさえ想起させる。しかしながらこの点に関する検討は本稿の主たる課題ではなく、別稿に譲ることとしたい。



知的障害者に対する「自立支援給付」についての考察 - 「生活問題」の特性を踏まえて - (木村 敦)

ンピューター判定であり、「麻痺拘縮 (がある)」「移動 (ができない)」「身の回り (のことができない)」「意思疎通 (が困難である)」等の項目に申請者が当てはまるかどうかを調査員が対面調査によって調べ、その「できない」等に対する支援の分量を時間に換算し積算するという方法が用いられる<sup>24)</sup>。時間数が多ければ障害程度が「高い」、少なければ「低い」と認定されるということである。一次判定に用いられるのは全95項目であるが、このうちの79項目は「A項目群」と呼ばれ、介護保険法に基づく認定審査において用いられる項目と全く同じである。そして残る16項目が「B項目群」と呼ばれる自立支援法の独自項目であり、「B1項目群」と呼ばれる日常生活(調理、買い物等)に関する項目と「B2項目群」と呼ばれる行動面(多動、こだわり等)に関する項目とに分類される<sup>25)</sup>。

周知の通り、介護保険制度は高齢者に対して身体的介護を提供することを主たる役割としている。したがって、介護保険法に基づく認定において用いられる項目が、自立支援法に基づく介護給付の決定のための認定において用いられる項目の大半を占めていることは、麻痺その他身体上の問題は抱えていなくても、行動上の、そして前述のコミュニケーション上の問題を多く抱える障害者、煎じ詰めて言うならば「体が元気な知的障害者」の多くが、障害程度が「低い」と認定されることを意味する。介護給付と言っても「行動援護」という、行動時に生じる可能性のある危険を回避するための援護等を含み、それが知的障害者にとってはきわめて重要な支援であるにもかかわらず、である。加えて、自傷・他害、突発的な行動をとることが多い知的障害者の場合は、上記B2項目群が存在することによって、生活困難の実態が少しくは障害程度区分認定に反映されるが、「おとなしくて」時として引きこもりがちになるような知的障害者の場合は、その生活困難実態が障害程度区分認定に全く反映されないこととなる。

おそらくこれらの点に対応しようとして自立支援法は、市町村審査会が二次判定において一次判定結果を変更することを認めている。この二次判定において用いられる項目が「C項目群」と呼ばれており、精神面に関する項目(話がまとまらない等)が8項目、行動障害に関する項目(独自の意思伝達〔コミュニケーション〕=言語以外の手段を用いた説明理解)が2項目、文字の視覚的認識使用に関する項目が1項目の、計11項目である。これらの項目に該当しているかどうかによって、市町村審査会は、一次判定結果と異なる二次

---

24) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部, p. 4, 等。

25) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部, p.17, 等。なおこの点は、自立支援法が、介護保険法へ障害者を組み入れる方針が頓挫した結果の妥協の産物として制定されたことを容易に推測させるが、この点に関する検討は本稿に直接課せられた論題ではないので、別の機会に譲ることとする。

判定結果を、給付決定を行う市町村長に対して提出することができる。しかしながら、アリのバイ的に付け加えられたと言われても致し方ないような、わずか11項目、全106項目中の11項目である<sup>26)</sup>。もちろん、二次判定は市町村審査会の最終決定であり、原則としてこれに従って市町村長は給付決定を行う。それほどに重要なものと考えられているからこそ、「わざわざ」学識経験者が集められているのであろうし、また、二次判定に用いられる材料は上記C項目群だけではない。ところが、一次判定を変更する根拠とすることができるのは、C項目群以外には医師の意見書と調査員の特記事項だけである<sup>27)</sup>。もし、医師の意見書が丁寧に記載されておらず、調査委員特記事項も通り一遍のものであれば、C項目群という「106分の11」だけが、知的障害者の生活困難の実態を障害程度区分認定に反映させる唯一の根拠になってしまうのである。

## (2) 障害の「軽重」は何を基準に判断されるべきか

上述の認定審査の手続きは、知的障害者に関しては、

- 1) 身体的な不自由度合いを測るための項目が調査項目中の多くを占めすぎている
  - 2) 知的障害者を念頭において加えられた項目も、いわゆる「行動障害」(反社会的であると現社会がとらえているであろう行動)に関する項目が中心で、これらの行動をとらない知的障害者の生活問題は認定結果にほとんど反映されない
- という2つの問題を内包するものである。

そもそも、他者に迷惑をかけることが少なければ障害の程度が低く、したがって給付されるサービスの分量も少なくなるという考え方は、社会福祉給付の対象としての障害という問題をいわば犯罪と同列の治安の問題であるとする考え方であり、前近代的治安対策・社会不安対策的救貧事業の思想に他ならない。それは、生存権保障の一環である最低生活保障としての社会福祉において採用されるべき思想ではなからう。

障害の程度は、このような前近代的判断基準によってではなく、広い意味での生活の困難度と、それに対して必要となる支援の度合い・分量とによって判断されるべきである<sup>28)</sup>。今少し具体的に言うと、障害の軽重は、前述のように知的障害者の多くがコミュニケーション上の問題によって生活困難状態に陥っているとすれば、そのコミュニケーション(当該者が周囲に意思を伝えることと周囲がそれを理解すること)を困難にしている状況(家族、地域・近隣、制度利用等の状況)とその状況を改善するために必要となる

26) 寺田, p.130。

27) 厚生労働省社会・援助局障害保健福祉部, pp.26-27。

28) 柴田, p.16。

支援の内容とをともに判断されるべきであろう。そして、自立支援給付と言うのであれば、給付によってこれらの状況が改善された上で、当該者が就業によって経済的自立を果たしたいと願うのであれば、雇用が保障されるべきであろう<sup>29)</sup>。

したがって、身体・知的・精神のいわゆる「三障害」すべての軽重を同じ尺度で測ることは問題が多すぎると言わざるを得ない。三障害を統合することが、言い換えれば障害保健福祉制度における「縦割りの弊害」を除去することが自立支援法の目的であったであろうが、「統合すること」は「違うものまで同じものとして扱う」ことではない。この点に関して次章で詳述する。

### Ⅲ 知的障害者の生活困難度把握方法に関する改善案

本章においては、知的障害者の生活困難の程度を把握する方法、言い換えれば障害の軽重を判断する尺度について一定の提言を行いたいと考えるが、その前提として、そもそも障害者福祉をひとつの中核とする社会福祉は社会保障制度全体においていかなる位置を占めるものであるのか、この点について確認をしておきたい。

#### (1) 社会保障制度全体における社会福祉の位置 (図1)

そもそも社会福祉は社会問題すべてに対応するものではない。資本主義社会で生活する我々にとっては、就労により経済的に自立した生活を営むことが理念的には原則である。そのためは、雇用が保障されていることが前提とならなければならないし、失業・雇用不安といった労働問題が発生しにくい仕組みが整っていなければならない。この仕組みづくりは、部分的には社会政策の役割でもあるが、多くは経済政策が担うべき領域であろう<sup>30)</sup>。これらの政策が（労働者にとって）成功裏に働かないときに、失業・労働災害・雇

---

29) このことの趣旨は、自立支援法に基づく「就労支援」を肯定するということにあるのではない。筆者は社会福祉事業の枠内で就労支援が行われることには反対である（木村、全文参照）。就労支援ではなく雇用保障の重要性について述べているのである。また、『「訓練して自立すれば支援不要」ともならないし、『就労すれば支援不要」ともならない』（柴田, p.13.）であろう。

30) たとえば、本稿でも取り上げた「障害者雇用促進法」に基づく雇用率は、雇用の側面で企業を規制するものであるが、一方では「雇用調整金」などの形で企業にインセンティブをあたえるものでもある。また、雇用保険法に基づく「雇用二事業」なども、失業が発生しにくい仕組みづくりを企業に対するインセンティブを伴わせて行うものであり、社会政策であると同時に経済政策でもありと考えるべきであろう。

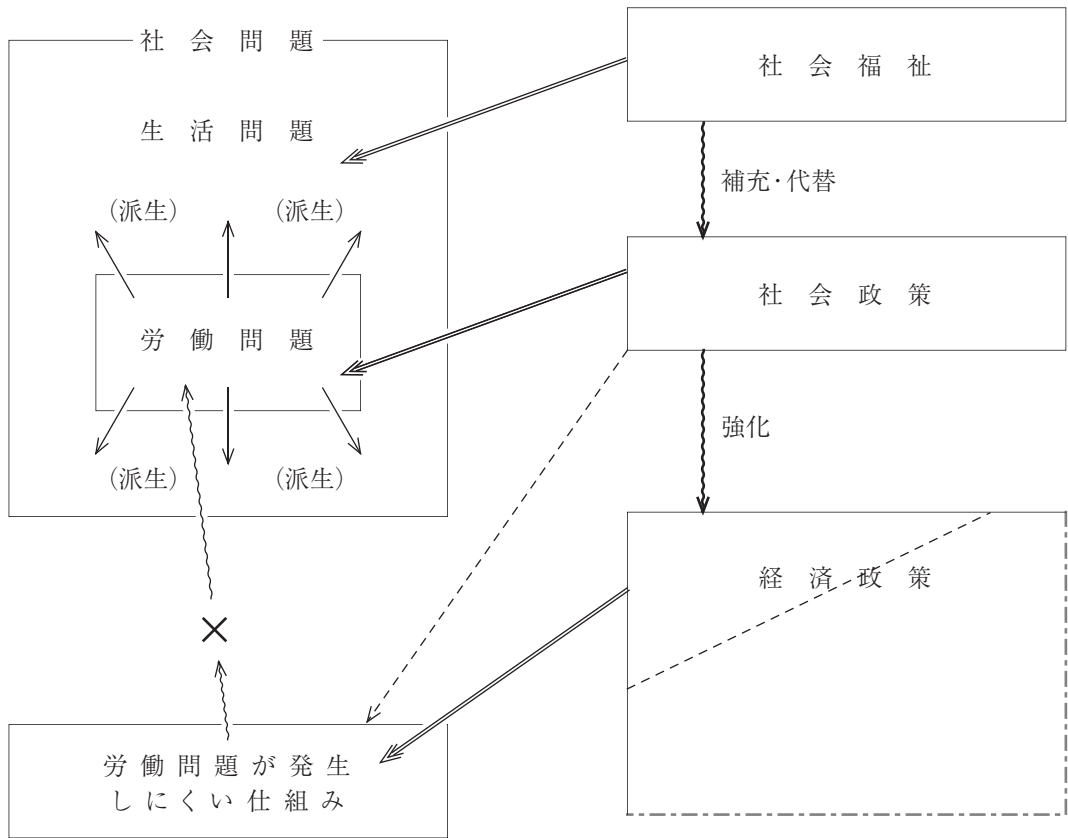


図1 社会政策と社会福祉（と経済政策）との関係

用不安・長時間過密労働などといった労働問題が発生し、社会問題の中心となる。これらの問題に対応するのが、労働保護法制、労働保険、労働者保険としての社会保険といった社会政策である。したがって社会政策は、経済政策を強化または補充するという位置にある。

しかしながら人間が遭遇する社会問題はこれだけではない。上記労働問題から様々な生活問題（高齢者介護、保育、児童虐待、障害者問題、これらすべてに関連する地域生活不安の問題等）が派生するのである。これらの問題に対応するのが社会福祉であり、知的障害者に対する生活支援はこの範疇に含まれる。したがって社会福祉は、直接的には社会政策の不備・欠落を補充・代替する位置にあり、間接的には経済政策を強化し、またその（労働者にとっての）失敗を回復させる位置にある。このように社会福祉は、他の政策・制度の不備・欠落を補いながら、社会問題諸対策の中にあっては、労働問題から派生的に発生

知的障害者に対する「自立支援給付」についての考察 - 「生活問題」の特性を踏まえて - (木村 敦)

する生活問題に最終的に対応する最低生活保障施策としての位置を占めることとなる<sup>31)</sup>。

ただし、最終的な最低生活保障施策と言っても、その対応すべき範囲が限定的であるわけではない。現代社会において労働問題から派生する生活問題はきわめて多岐にわたりかつ複雑さをきわめており、本稿の検討課題である知的障害者の生活問題もこの複雑な生活問題のひとつであるということになる。現代社会における社会福祉は、これらの問題すべてに対応する包括的生活保障施策としてのもうひとつの重要な側面を有する。

自立支援法が社会福祉制度の一であるとするならば、それが担うべきは障害者の生活問題への対応であり、労働問題そのものへの対応ではなく、ましてや雇用保障ではない。本法に基づいて行われる「就労支援」は本来社会福祉ではなく社会政策の範疇で検討されるべき課題であり<sup>32)</sup>、企業の障害者雇用を促すための施策は本来経済政策の範疇で検討されるべき問題である。自立支援法が担当すべきは、本稿の課題にそくして言うところの知的障害者の生活問題とそれに対して行われるべき支援の内容・質・分量とを科学的に測定し、その支援の公的機関（最終的には国）の責任と費用負担とによる保障である。そして現在の認定審査の手続きによっては、その科学的測定と支援の保障は行われ得ないのである。では、どのような方法で測定することがより科学的なのであろうか。

## (2) いわゆる「三障害」すべてに同じ尺度を用いることの問題

前述のように、自立支援法上の障害程度区分の認定に用いられる項目は、基本的には介護保険法上の要介護認定に用いられるそれを流用したものである。そしてそれに自立支援法独自の項目を追加しているが、それらも障害者の身体状況に関する項目（前述の「B1項目群」）中心であり、結果として、「身体障害者支援の視点・尺度により知的障害・精神障害に対応しようとして、各障害種別の特性を無視する結果となっている」<sup>33)</sup>という批判を呼ぶこととなった。そのような批判を予測してか、知的障害者の障害特性を一応配慮したかと思われる項目（前述の「B2項目群」）が当初より設定されているが、これらは「若干の変更を加えるための追加事項」<sup>34)</sup>に過ぎず、さらには、そのことがかえって、いわゆる反社会的行動をとることが少ない知的障害者が相対的に低い障害程度で認定されることにつながっているのである。

---

31) 三塚, p.134, 林・安井編著, p. 4。

32) 木村, p.126。

33) 柴田, p.14。

34) 寺田, p.130。

### (3) 改善案

上述の問題点を改善するためには、まず、いわゆる三障害それぞれに適する独立した障害程度区分を用いるべきであろう<sup>35)</sup>。知的障害者については、「知的障害者支援尺度」(SIS)という、知的障害者に対する支援度に関する尺度が採用されるべきとの見解がある。SISは、「国際生活機能分類」(ICF, WHO〔世界保健機関〕が2002年に発表)を前提としながら「米国知的発達障害協会」が2004年に作成した知的障害者に対する支援度に関する尺度である<sup>36)</sup>。

SISで用いられる項目は、まず、「家庭生活活動」「地域生活活動」「生涯学習活動」「作業・生産活動・雇用に関する活動」「健康と安全に関する活動、歩行と移動」「社会的活動」「保護と権利擁護活動」「行動面の課題」「特別な医療」「意思疎通」の10項目に大別される。そして障害当事者に対して行われる調査によって、それぞれの項目に関してどのような支援がどの程度必要であるかが測定される<sup>37)</sup>。知的障害者にとって「程度区分」の認定が必要であるとするならば、たとえばこのような、社会生活を困難にしているものは何であってどのような支援がその困難を軽減することとなるか、という点に着目した項目設定によって、障害程度区分と言うよりはむしろ「支援度区分」<sup>38)</sup>の認定が行われるべきであると考ええる。

### おわりに

多くの知的障害者が、コミュニケーション上の問題を抱え、障害による行動特性を社会に理解されず、「生きづらい」状態にあるという、生活問題を抱えている。そしてそれ以前に、自らを雇用に結びつけることができず、経済的自立を果たせずにいる。つまり、行動特性についての社会の側からの無理解と雇用の欠落とが負の循環系を構成しているのである。この状況下に自立支援法が制定され、「就労支援」がそのひとつの中核とされた。本稿においては、自立支援法がこの「生きづらい」状況を改善し知的障害者を雇用へと誘導することができるのかどうかについて検討した。結果、障害認定の手続きが知的障害者の生活特性・実態とあまりにもかけ離れたものであることが一定程度明らかになったと思う。そして、「自立支援給付」というのであれば、その自立を阻む要因を、知的障害者の行動そ

35) 柴田, p.16。

36) 柴田, p.17。

37) 柴田, pp.17-18。

38) 柴田, p.16。

知的障害者に対する「自立支援給付」についての考察 - 「生活問題」の特性を踏まえて - (木村 敦)

他の特性に適合した方法で測定しなければならないという点も一定程度明らかになったかと思う。ではどのような方法が科学的であるのかという点については、SISが重要な示唆を与えるものであるかについて論じた。しかしながらSISはアメリカで考案された尺度であり、日本の社会状況に必ずしも完全に適合するものではないかもしれない。今後これを基本としながら、日本の知的障害者の「支援度」を計測するための科学的方法についてさらに検討することとしたい。

## 参考文献

- 相澤興一『障害者とその家族が自立するとき - 「障害者自立支援法」批判 -』2007年, 創風社。
- 安部省吾『知的障害者雇用の現場から - 心休まらない日々の記録』2006年, 文芸社。
- 荒木兵一郎・中野善達・定藤丈弘編『講座:障害をもつ人の人権②<社会参加と機会の平等>』1999年, 有斐閣。
- 蟻塚昌克「授産施設の源流と展開」『埼玉県立大学紀要』第4号, pp.189-197, 2002年6月。
- 石川肇「強度行動障害を示す重度知的障害者の行動改善に関する考察」『聖泉論叢 (聖泉大学)』第13号, 2006年3月。
- 市川和彦『施設内虐待 - なぜ援助者が虐待に走るのか』2006年, 誠信書房。
- 稲垣貴彦「知的障害者授産施設の実態」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要』第5号, pp.1-10, 2004年3月。
- 稲垣貴彦「知的障害者雇用の実態」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要』第6号, pp.21-30, 2005年3月。
- 上田修「大型施設と知的障害者の地域移行(1) - 船形コロニーにおける地域移行に即して -」『桃山学院大学総合研究所紀要』第33巻第2号, pp.1-14, 2007年12月。
- 岡崎信郎・岩尾俊一郎編『「障害者自立支援法」時代を生き抜くために』2006年, 批評社。
- 小笠原恵・唐岩正典・近藤伸一郎・櫻井千夏「福祉施設における儀式的行動を示す自閉症者への支援法に関する研究」『特殊教育学研究 (日本特殊教育学会)』第42巻第2号, pp.145-157, 2004年7月。
- 小川政亮編『障害者と人権』1975年, 時事通信社。
- 小澤勲『自閉症とは何か』2007年, 洋泉社。
- 川瀬泰治「自閉症者の青年期以降における社会性の発達」『別府大学紀要』第48号, pp.27-40, 2007年2月。
- 木村敦「障害者自立支援法に基づく〔就労支援〕の問題点」『大阪産業大学経済論集』第9巻第2号, pp.113-127, 2008年2月。
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部『市町村審査会委員マニュアル』2006年。
- 児島美都子編『障害者雇用制度の確立をめざして』1982年, 法律文化社。
- 今野義孝・霜田浩信「知的障害者の就労支援に関する研究 - S社の〔チャレンジド雇用〕 -」『人

- 間科学研究（文教大学）』第28号，pp.69-78，2006年12月。
- 佐藤進編『現代社会福祉法入門』1990年，法律文化社。
- 重岡修「知的障害者施設において虐待が発生する背景」『山口県立大学学術情報』第1号，pp.11-25，2008年3月。
- 柴崎建「障害者の地域生活支援に関する一考察：知的障害者の就労をめぐる諸課題」『東海女子大学紀要』第24号，pp.177-184，2005年3月。
- 柴田洋弥「障害者自立支援法の課題－知的障害者福祉の現場から」『リハビリテーション研究』第133号，pp.13-18，2007年12月。
- 清水潤・内海淳・鈴木顕「知的障害者の〔新たな職域〕開拓の背景と動向」『秋田大学教育文化学部教育実践研究紀要』第27号，pp.45-54，2005年4月。
- 鈴木武幸「〔障害者自立支援〕と社会福祉実践をめぐって－本当に援助が必要な人に援助がいきわたるように－」『東海女子大学紀要』第25号，pp.39-53，2006年3月。
- 鈴木良「知的障害者入所施設A・Bの地域移行に関する親族の態度についての一考察」『社会福祉学（日本社会福祉学会）』第47巻第1号，pp.46-58，2006年5月。
- 鈴木良子・菊池恵美子・渡邊修「東京都における知的障害を有する者の就労支援施策に関する研究」『日本保健科学学会誌』第7巻第4号，pp.315-323，2005年3月。
- 莊村多加志『知的障害者施設の現状と展望－現場からの提言－』2007年，中央法規出版。
- 高木邦明「障害者福祉とソーシャルワーク理論(2)－知的障害者の自立支援と新しいアプローチの希求－」『福祉社会学部論集（鹿児島国際大学）』第24巻第4号，pp.61-72，2006年3月。
- 高野範城『障害者の自立法制の問題点と今後の課題－地域社会で暮らすために－』2008年，創風社。
- 瀧澤仁唱『障害者間格差の法的研究－格差法認と自立支援－』2006年，ミネルヴァ書房。
- 田中敦士・朝日雅也・星野泰啓・鈴木清覚「福祉的就労障害者における雇用への移行と自立生活に向けた意識－身体・知的・精神障害者本人2543名に対する全国調査から－」『琉球大学教育学部障害児教育実践センター紀要』第6号，pp.27-40，2004年5月。
- 田中敦士・佐藤竜二・朝日雅也「知的障害のある人の家族における自立生活支援に対する意識の実態～社会就労センター利用者の家族に対する全国実態調査～」『琉球大学教育学部障害児教育実践センター紀要』第7号，pp.47-57，2006年3月。
- 知花弘吉・貝戸裕子「自閉症者の行動障害と生活空間に関する研究」『近畿大学理工学部研究報告』第40号，pp.83-90，2004年9月。
- 陳麗婷「知的障害者の一般就労に影響を及ぼす要因の解明」『社会福祉学（日本社会福祉学会）』第48巻第1号，pp.68-80，2007年5月。
- 寺田明代「障害者自立支援法における障害者－障害程度区分をめぐって」『関西福祉科学大学紀要』第10号，pp.127-140，2007年3月。
- 西原雄次郎「知的障害者にとって自立生活とは何か」『テオロギア・ディアコニア（ルーテル学院大学研究紀要）』第40号，pp.1-7，2007年3月。
- 西村愛「知的障害児・者の自己決定の援助に関する一考察－援助者との権力関係の観点から－」『保健福祉学研究（東北文化学園大学）』第4号，pp.71-85，2006年3月。



知的障害者に対する「自立支援給付」についての考察 - 「生活問題」の特性を踏まえて - (木村 敦)

二宮厚美『福祉国家の姿とコミュニケーション労働：発達保障の観点から』2007年，文理閣。

林博幸・安井喜行編著『社会福祉の基礎理論』2002年，ミネルヴァ書房。

平田厚『増補：知的障害者の自己決定権』2003年，筒井書房。

保積功一「知的障害者施設の役割と職員の専門性を巡って」『吉備国際大学社会福祉学部研究紀要』第13号，pp.23-33，2008年3月。

真謝孝・平田永哲「知的障害養護学校卒業生の就労状況と課題に関する一考察 - 雇用企業調査を通じて -」『琉球大学教育学部障害児教育実践センター紀要』第2号，pp.139-148，2000年3月。

真謝孝・中村哲雄「知的障害養護学校卒業生への就労支援の現状と今後のあり方 - 就労者と進路指導担当者への調査を通して -」『琉球大学教育学部障害児教育実践センター紀要』第4号，pp.123-135，2002年5月。

松友了編著『知的障害者の人権』2000年，明石書房。

松山郁夫・米田博編『障害のある子どもの福祉と教育』2005年，建帛社。

三塚武男『生活問題と地域福祉：〔ライフ〕の視点から』1997年，ミネルヴァ書房。

村社卓『ソーシャルワーク実践の相互変容過程の研究』2005年，川島書店。

山本讓司『累犯障害者 - 獄の中の不条理』2007年，新潮社。