

. 3 . 7 . 国際障害者年推進本部・障害者の
生活保障問題検討委員会
報告書

(57 . 4 . 16 .)

目 次

- 第1章 検討にあたっての基本的考え方〔略〕
- 第2章 現行生活保障に対する障害者の意見
- 第3章 現行の生活保障体系の問題点
 - 1 . 現行制度のしくみ〔略〕
 - 2 . 問題点とその吟味
- 第4章 解決策とその問題点

第2章 現行生活保障に対する障害者の意見

現在の生活保障施策については、所得保障面を中心に、障害者からは次のような意見が出されている。

(1) (年金について)

20歳前に障害者となった者の場合、20歳までは特別児童扶養手当が親に対し支給され、20歳以後は障害福祉年金が支給されることとなるが、これらはいずれもその水準が低いため、健常者や中途障害者と異なり年金制度からの給付が十分な水準ではなく、親族の扶養に頼るかもしくは生活保護の適用を受けるしかないこと。

障害福祉年金の水準が拠出制年金の最低保障にも及ばず、極めて低いこと。

障害福祉年金の需給について、本人所得制限はともかく、扶養義務者の所得制限があることにより、親兄弟への依存が継続し、障害者の自立の妨げとなること。

(2) (手当について)

常時介護を要する重度障害者に対して支給される福祉手当は、その額が低く、介護手当としても所得保障の補完としても、不十分であること。

福祉手当以外の各種手当を通じてみても、介護保障など、重度障害者の個別ニーズへの保障が欠けていること。

(3) (制度間格差について)

制度間において障害等級区分が異なるため、同一程度の障害でありながら加入している制度、対象となる制度によって、年金や手当の支給の有無が異なっていたり、年金額が異なったりすること。

(4) (生活保護について)

生活保護は「民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われる。」(生活保護法第4条第2項)とされていることから、独立生活を望む障害者にとって、いつまでも親兄弟への依存から脱却できないこと。

本人の資産等の活用が前提とされていることから、障害者の資産や収入の状態について詳細にチェックされること。またこれに関連して、資料の提出命令や調査があったり、就労指導等の日常生活指導を受けるため、プライバシーの侵害となるケースも少なくないこと。

生活保護執行の事務にあたるケースワーカーの障害者に対する対応態度にも不満があること。

第3章 現行の生活保障体系の問題点

2. 問題点とその吟味

(1) 所得保障(年金)

(1) 水 準

公的年金における障害年金のうち、厚生年金保険などの被用者年金による障害年金については、一応の水準となっているが、国民年金法に基づく拠出制障害年金(1級)の最低保障額は56,325円/月(昭和56年7月から)障害福祉年金(1級)は36,000円/月(昭和56年8月から)となっており、その水準が低いのではないかと指摘されている。

公的年金制度においては、障害年金は障害の発生という稼働能力の喪失をもたらす保険事故があった場合に給付されるものであり、この点は、本人の老齢に対しての老齢年金、生計を維持する者の死亡に対しての遺族年金の給付の場合と同様である。したがって、障害年金の水準についてその引上げを検討するにあたっては、他の年金水準の引上げも同時に行うべきではないかという議論が生ずることに留意する必要がある。

拠出制国民年金の障害年金については、拠出制国民年金の老齢年金とのバランス

拠出制国民年金制度における障害年金(2級)

の最低保障額は、25年加入の場合の老齢年金の額にほぼ見合っている。したがって、障害年金の最低保障額の引上げを単独で行った場合には老齢年金の額とのバランスを崩すことになる。

なお、厚生年金保険、国民年金においては、1級障害年金の額はそれぞれ、20年、25年加入の場合の老齢年金の額に見合った額(2級障害年金の額)の25%増となっている。

これは、障害の程度が特に重度な者については、従前所得の保障を行うという以上に、重度障害ゆえの特別なニーズに着目した付加的保障の必要性があるということからの増額ということとで説明されるが、このような特別のニーズに着目した給付は、手当、現物給付などの形で整備された場合においては、それらとの調整問題が生じてこよう。

障害福祉年金については、老齢福祉年金とのバランス及び拠出制国民年金の障害年金とのバランス

障害福祉年金の2級は老齢福祉年金と同額、1級はその50%増となっている。したがって、障害福祉年金の額の引上げを単独で行った場合には、老齢福祉年金の額とのバランスを崩すことになる。また、無拠出の障害福祉年金の額が拠出制国民年金の額を超えることには問題がある。

(2) 要 件

加入期間

障害者に対する各種所得保障の施策の中でも、公的年金の障害年金については、障害発生の時点において年金制度に一定期間以上にわたり加入していることが給付のための要件とされている。これは、公的年金制度が社会保険として仕組みられていることからある程度当然のことである。しかしながら、この要件があるためにたとえば国民年金に加入して1年未満の時に初診日がある傷病で障害を得た者は、場合によっては障害福祉年金を受給し得ることはあるが、無年金となる場合がある。また、厚生年金保険に加入して6か月未満に障害が発生した者も無年金の状態に置かれることになる。さらに、家庭の主婦などで年金制度に加入していない者が障害を得た場合も障害年金に結びつかない。また、年金制度に加入し得ない者については、障

害福祉年金の対象にしかならず障害年金が支給されないが、このケースについては、年金制度に加入していなかったことは障害者自身の責めに帰すべき事由でないにもかかわらず拠出制の障害年金は受給できず、より低い水準の障害福祉年金の受給にしか結びつかない点は制度上の問題のひとつとして指摘されている。保険制度たる年金制度に一定期間加入して保険料の拠出があることを障害年金の支給要件としているのは社会保険としての公的年金制度の性格からくるものであるが、制度面での要請と、実際に障害年金を受けられない人への所得保障の充実の必要性とのバランスをどこでとっていくかについては今後十分な検討が必要である。

所得制限

障害福祉年金、福祉手当、特別児童扶養手当については、これらが全額公費で負担されている制度であることから、必要性に着目して給付の制限を行うという趣旨で所得制限が設けられている。

所得制限は、これらの給付を受ける本人の所得に基づくものの他に、受給権者の扶養義務者の所得に基づくものがある。所得制限の制度そのものは、限られた公費を重点的に配分するという見地からその妥当性は認められよう。

また、受給者本人の所得に基づく所得制限は、その水準についての議論は別として、こういった所得制限を行うこと自体については一般に理解が得られている。しかしながら、受給権者の扶養義務者の所得に基づく所得制限については、障害者にとっては、いつになっても親の経済的庇護から脱却できない一因となるという指摘もある。

福祉年金が全額国庫負担で賄われていることからいって、扶養義務者に多額の収入がある場合も福祉年金を全く無制限に給付するということは一般的にはとり得ないと考えられるが障害者の自立ということに着目すれば、このような指摘についても留意する必要がある。

等級表

現在、障害者に対する年金、手当は、その障害者の障害の程度により額に差が設けられている。この障害の程度は障害等級表という形で定められているが、等級表が、年金制度と手当制

度との間やあるいは、年金制度間における厚生年金保険と国民年金との相違など、制度ごとに大きな違いがあることが、制度間格差として指摘されている。この差はある程度は制度の性格の違いから来るものとして説明はされるが、それだけで割り切れない点があるのも事実である。しかしながら、実際上の問題としては等級表の一元化は技術的にも非常にむずかしい事柄であり、専門的見地からの検討を要する問題である。

等級表をめぐるもう一つの問題は、同じ制度内であっても等級付けが整合性がとれていない面があるのではないかという点である。等級表は、多種多様な障害の態様を一定の型にあてはめて、認定の一律化、効率化を図ることを目的としているものであり、ある程度機械的な割り切りになることは避けられない。障害の程度の認定にあたっては、障害を得た者の過去の職業、能力、年齢などの要素は考慮に入れられないことになっている。したがって、結果的には現実の稼働能力の喪失という観点からは重大な障害がより軽い程度の障害と認定される場合もあり、また、その反対もあり得る。たとえば同様の下肢の障害を得た場合でも肉体労働を主とする者とデスク・ワークを主とする者とは稼働能力の喪失という点で、その障害の持つ意味は大きく異なるはずであるが、障害年金の認定上は同様の扱いとなるといった例の如きである。外国の例では、障害程度の認定を、一人一人についての諸要素を考慮し、具体的に行っているものもある。稼働能力の喪失度合の認定を個別事例ごとに行うことは、具体的基準の設定の困難さ等から、実際問題として極めてむずかしいが、現在の等級表について、稼働能力の喪失という観点からの見直しの必要性ということは無視できない点であろう。

調整

障害年金、各種手当について、そのような給付が真に必要な者に対して重点的に行われるべきであるという観点からみると、現行制度には以下のような問題がある。

第一に、障害年金受給者の稼働の問題である。拠出制の障害年金には所得制限はないので、障害年金を受給しながら就労し、それによ

り得られる稼得収入がいくらあったとしても年金額は全く減額されることなく給付がなされる。

障害年金の水準が低い場合においては問題は少ないが、この水準が高い場合、稼得収入と障害年金の額との合計が従前の所得水準を超えることになるという事態も生じることになる。このような事態は障害年金の目的としては本来予定していないものであり、適正な調整、たとえば厚生年金の老齢年金についてとられている在職老齢年金の考え方の導入も検討する必要がある。

その他にも複数制度からの障害年金の併給、障害年金と老齢年金、各種手当との併給のケースがあるがこれらについては障害年金そのものの問題というよりも、わが国の公的年金制度が複数の制度に分立していることから来る矛盾であるという面が強いが、不合理な重複給付を排除するという観点から適正な調整が行われる必要がある。

〔2〕障害者の個別ニーズに着目した保障

(1) 在宅サービス

1. [2]で説明したように障害者のハンディキャップ克服のための個別施策はこれまで金銭給付、現物給付、負担軽減措置等多数の措置が講じられてきたが、これらについては次の問題が指摘される。

各措置の内容についての問題

ア．福祉手当、介護サービス

現行の福祉手当については、介護手当が所得保障の上積みか性格があいまいであり、いずれにしてもその機能を十分に発揮していないこと、障害福祉年金、特別児童扶養手当等との関係が明確でないこと、入所費用を実費徴収されている施設入所者についても支給停止していることの是非、扶養義務者所得制限の妥当性等の問題があげられる。

従って、いわゆる介護手当については、いまだ一般制度として、明確に確立されているとはいえず、特に成人重度障害者に対する介護手当は福祉手当、生活保護費等において一部対応しているにすぎない。現物給付としての家庭奉仕員派遣制度については、57年度に拡充を図っているが、なお十分とはいえない。

ないことも考え合わせると、介護サービスについては、拡充の余地がある。

イ．その他の措置

金銭給付については支給額が低いことや、支給対象が限定されていること、現物給付については事業規模が小さく、ニーズに十分対応していないこと等の問題がある。

制度的整合性の欠如

各措置を横断的に分析すると、一部に機能の類似、重複がみられ、全体としての整合性に欠けている点がある。

(例)・福祉手当と家庭奉仕員派遣制度との関係(補完か代替か)

・更生訓練費と職業訓練手当(労働省所管)との格差(類似機能)

・更生医療給付と児童福祉法による育成医療との連続性の欠如

他施策との関連

介護手当と障害年金の1級加算の関係等について詰める必要がある。

(2) 施設サービス

施設サービスは、従来、相当の充実が図られてきており、施設入所者については、更生に必要な治療、訓練、職業的自活も含めた一定の生活保障が大部分公的負担により行われており、施設入所者1人当りの事業費は次のとおりとなっている。

身体障害者更生援護施設	120,299円/月
重度身体障害者更生援護施設	150,920円/月
身体障害者療養施設	221,404円/月

(56年度、全国平均)

これまで、障害者対策は施設サービスを重点に対応する方策がとられてきたが、これは、今日の障害者福祉の障害者も地域社会において、可能な限り市民としての自立をめざし、そのために在宅で生活するという方向とは必ずしも相容れない面があり、次のような問題が指摘できる。

施設サービスは、今後、在宅障害者のための通所利用方式を配慮するとともに、重度障害者のための生活拠点としての施設整備を行う必要がある。

施設サービスにおいて供給している内容は他の所得保障施策と重複する面があり、所得保障とのバランスを見極めつつ、費用負担の適正化等を検討する必要がある。

現在の多種にわたる施設が、入所期間の長期化、障害者の質的变化等に対応して、その本来の機能を十分に果たすことができるよう障害者の実態に応じてその体系を見直す必要がある。

(3) 社会復帰訓練等

供給体制の不備

リハビリテーションの供給体制をみても、病院等の医療機関や更生訓練施設でのリハビリテーション機能が不十分であるため、障害者がリハビリテーションを受ける機会を容易にもつことができず、また、リハビリテーション期間中の生活保障の問題等もあって、結果的にはその残存能力の回復が完全に行われないケースもある。

特に、PT、OT等の専門従事者の不足は深刻であり、また障害程度評価、リハビリテーション効果測定等未だ十分開発されていない分野が少なくない。

就労との関連

必要な機能回復訓練を終了し、ある程度の労働能力を回復するに至った場合でも、就労の機会が少ないために公的扶助に頼らざるを得ない状況があり、今後は就労対策の一層の充実が強く要請される。

第4章 解決策とその問題点

1. 所得保障及び個別ニーズの充足

A. 現行制度とは別に新たな制度を創設する案

障害者に対する所得保障制度を、現行制度に根本的な変更を加えて再構成することとした場合、社会保険システムの年金制度による案と、公費負担を中心とする給付（手当制度）による案との2つに分けられる。

(1) 年金システム

現在の公的年金制度においては、被保険者の職業により、加入する年金制度が異なり、その結果として障害を得た場合の障害年金の水準に差がある。また、障害を得た者の年齢によっては、年金制度への加入自体がなく、結果的に障害に対する保障水準が低いものとなっている。このような問題を解決するためには、老齢給付及び遺族給付と切り離して障害給付についてだけの年金制度を別建てで設けることとする案と、老齢給付及び遺族給付の一元化に合わせて障害給付の一元化を行う

という案の2つの方式がありうる。しかしながら、後者の案は公的年金制度全般を通ずる問題であるので、この際は前者の案について検討を加えることとする。その場合の考え方の基本は以下の2点である。

第1は、障害の発生を保険事故として捉え、給付は何らかの形の本人の拠出（負担）と関連付けられていること。第2は、制度の収入と支出が均衡する形になっていること。なお、自己の拠出に対する給付であることから、給付についての所得制限は原則として付さないこととするが、障害者において相当程度の所得が確保されている場合でも全く制限なしに給付すべきかどうかは検討する必要がある。

(概要)

ア. 体系

現行の公的年金制度の体系から、障害給付に関する部分を抜き出し、保険制度としての障害年金の給付を行う制度を別建てで設ける。これに伴い、各種公的年金制度は老齢及び遺族給付のみを行うものとなり、また、障害福祉年金、特別児童扶養手当も新たなこの制度に発展的解消を図ることになる。

なお、障害者の特別なニーズに着目した各種手当は、必要があれば、この制度と併存する余地はあり得る。

イ. 加入

日本国内に住所を有する者（強制加入）

(注) (a) 無年金者をなくすという趣旨から、被用者の無業の妻、学生など稼得収入が現にない者についても加入を強制する。

(b) 20歳前に障害が発生した者についても保険給付を行うという趣旨から、0歳～19歳の者も被保険者とする。

ウ. 保険料

定額とする。

エ. 給付

(a) 障害を得た時点から（20歳未満の場合もあり得る）給付することとし、受給者の年齢及び障害の程度により年金額に差を設ける。

(b) 受給者が、老齢年金又は遺族年金を受給し得る場合には、併給調整を行う。

(c) 受給にあたっての所得制限は行わない。

オ．財 政

保険料及び一定割合の国庫負担で賄う。財政方式は賦課方式とする。

(効 果)

ア．全ての障害者に対して一定水準の所得の保障が確保されること。具体的には、20歳前に障害を得た者など、現在障害福祉年金の給付しか受けられない者への保障が充実すること。

イ．年金制度間にある格差が解消すること。

(問題点)

ア．20歳前に障害を得た者に対する保険給付をいかに仕組むか、20歳未満の者（生れながらの障害を保険事故とするためには胎児）を被保険者とする構成をとることに年金制度として無理はないか。

イ．日本に住所を有する者全員を対象とすることからいって、定額負担、定額給付にならざるを得ない。

給付については、従前所得の高い者も含め、全ての障害者の所得保障のニーズに対して一律定額で答えることができるか。

負担については、財源の大宗を占めることになる保険料を一律定額で徴収することになると、負担能力の低い低所得者にとって重く、高所得者に軽い逆進的な仕組みになってしまう。むしろ、累進課税によって徴収された一般財源により賄う制度とした方が合理的となるという批判が生じないか。

ウ．公的年金制度は老齢・遺族給付を行うものと障害給付を行うものとの二元的な形になるが、保険料徴収、年金給付などの面で効率的な行政事務が確保できるか。

(2) 手当システム（その1）

概 要

ア．体 系

現行の社会保険システムによる年金制度及び福祉年金・福祉手当・特別児童扶養手当を廃して、新たに公費負担を中心とする障害者に対する手当制度を創設する。

イ．対 象

障害の原因、発生時期等を問わず全ての障

害者を対象とする。

ウ．給付内容

一律定額の基本手当

必要性に着目した介護手当等

基本手当については所得制限を行う。

エ．財 源

国庫負担、地方負担及び各年金制度からの拠出（持ち寄り）による。

効 果

ア．社会保険システムの枠に制約されずに、対象者、水準等を設定することができる。

イ．全ての障害者に対し、一定の所得保障が確保されることとなる。

ウ．必要性に応じた介護手当等を支給することにより、個別ニーズの充足を図ることができる。

問題点

ア．拠出制年金が老齢及び遺族給付のみを行う制度となるが、障害給付だけ保険システムによらない別建ての制度とすることに理解が得られるか。

イ．障害者の従前所得の多寡にかかわらず一律定額給付とすることに問題はないか。

ウ．財源の問題

財政負担を国又は地方にのみ依存することには現実問題として無理があるので、各年金制度からの拠出（持ち寄り方式）をとることにしているが、この点についてコンセンサスを得る必要がある。また持ち寄りの方法について費用の徴収方法、負担方法等について十分な検討が必要である。

(3) 手当システム（その2）

(概 要)

ア．体 系

障害福祉年金、福祉手当を廃し、現行拠出制年金がカバーしていない者を対象として、社会保険システムによらない公費負担を中心とする手当制度を創設する。

イ．対象者

現行の障害福祉年金の受給権者等

ウ．給付内容

一律定額の基本手当

必要性に着目した介護手当等

基本手当については所得制限を行う。

エ．財 源

国庫負担，地方負担及び各年金制度からの
 拠出（持ち寄り）による。

（効 果）

ア．従来に比べ，社会保険システムの枠に制約
 されずに対象者，水準等を設定することが
 できる。

イ．拠出制年金にカバーされていない全ての障
 害者に対して一定の所得保障が確保されるこ
 ととなる。

ウ．必要性に応じた介護手当等を支給すること
 により，個別ニーズの充足を図ることができ
 る。

（問題点）

ア．社会保険システムを採らないとはいえ，拠
 出制年金制度と並列することとなるので，給
 付水準について拠出制年金の最低保障を限度
 とせざるを得なくなるのではないか。

イ．基本手当は定額給付となるため，前記（そ
 の1）イ．と同様の問題がある。

ウ．同一障害でありながら制度間における格差
 が依然として残ることとなる。

エ．国庫負担，持ち寄りにあたっての問題は前
 述に同じ。

オ．介護手当等については，拠出制年金の受給
 権者には支給しなくてもよいか。

（4）手当システム（その3）

（概 要）

ア．体 系

拠出制年金制度への拠出を行うことのでき
 ない20歳前障害者を対象とした新たな手当制
 度を創設する。拠出制年金は現行通りとし，
 障害福祉年金と福祉手当のうち20歳前障害者
 に対するものについては新制度へ移行する
 （その他の者に対するものについては現行の
 まま存続させる。）。

イ．対象者

20歳前障害者

ウ．給付内容

一律定額の基本手当

必要性に着目した介護手当等

基本手当については所得制限を行う。

エ．財 源

国庫負担，地方負担及び各年金制度からの

拠出（持ち寄り）による。

（効 果）

ア．20歳前障害者に対する給付の水準について
 相当程度の改善が可能となる。

イ．必要性に応じた介護手当等を支給すること
 により，個別ニーズの充足を図ることができ
 る。

（問題点）

ア．20歳前障害者だけを対象として別制度を作
 ることについて合理的説明が可能か。

例えば，他の障害福祉年金受給者等との関
 係

イ．社会保険システムを採らないとはいえ，拠
 出制年金と並列することとなるので給付水準
 について拠出制年金の最低保障を限度とせざ
 るを得なくなるのではないか。

ウ．財源の確保

国庫負担，持ち寄りにあたっての問題は前
 述に同じ。なお，新しい手当の給付水準を生
 活保護の基本生計費プラス障害加算として所
 要額を計算してみると，障害福祉年金等の振
 り替わる額その他，新たに，約2,000億円の費
 用調達が必要である。

エ．介護手当等について拠出制年金の受給権者
 には支給しなくてもよいか。

（5）重度障害者給付制度の創設

成人に達する前に重度障害になった者の所得保
 障を充実するため，社会的連帯の精神に基づき，
 手当を給付する公的制度を創設する。

概 要

ア．給付内容

児童を養育する家庭等から，児童が20歳に
 達するまで掛金を拠出させ，20歳前に重度障
 害になった者に対し，20歳以降手当を給付す
 る（障害福祉年金は統合する。）。

（注）重度障害の範囲は，たとえば，身体
 障害者福祉法別表1，2級及び重度
 精神薄弱とすることが考えられる。

イ．財源の調達方法

（a）妊娠が判明してから児童が20歳に達する
 まで，妊婦又は児童のいる家庭から一定額
 の掛金を強制徴収する。

（b）公費負担（障害福祉年金の充当と地方負
 担の導入も考えられる。）

② 効 果

20歳前に重度障害になった者の所得保障が充実する。

③ 問題点

ア. 〇掛金は、妊婦、児童のいるすべての家庭を対象とした一種の目的税であり、このような制度について国民の納得が得られるかどうか。

(〇任意制度とする場合には財政的に私的保険として成り立つか疑問である。)

イ. 児童の養育に着目して児童手当等の給付制度を設けている一方で、児童養育家庭からこのような拠出を求めることについて、国民の合意が得られるかどうか。

ウ. 拠出制の障害年金との関係において、一定の制約を受けざるを得ない。

B. 現行各制度の基本的しくみを変更しないで改善を図る案

(1) 所得保障

(1) 障害福祉年金の給付水準の拠出制年金並み引上げ

① 概 要

ア. 対象者

㊸ 20歳前対象者（現に受給している者を含む）

㊹ 加入期間が1年未満の者、但し直近の基準月の前月までは納付済であること（現に

受給している者を含む）。

イ. 年金額

1, 2級とも拠出制障害年金（最低保障額）並みとする。但し㊸㊹の既裁定者については、経過措置を設けて引き上げる。

ウ. 所得制限

現行通り

エ. 他制度との関係

㊸ 厚生年金, 共済年金

加入期間中の障害の発生について、すべてそれぞれの制度の障害年金の支給対象とする。

㊹ 他の福祉年金の額の変更は行わない。

(2) 問題点

ア. 拠出制年金制度との関係

㊸ 拠出制年金と無拠出給付との間に差がなくなることについて拠出者側の合意がえられるかどうか。

㊹ 障害年金について拠出要件を撤廃することになるが、この場合、遺族年金等の拠出要件に影響を与えることにならないか。

イ. 他の福祉年金との関係

老齢福祉年金, 母子・準母子福祉年金については引上げを行わないことについて納得を得られるか。

ウ. 引上げの財源

現行通り全額国庫負担とした場合、財政的な影響が大きい。

(参考)

障害の程度別にみた「現在, 特に必要な福祉サービス」を要望している割合

(%)

現在, 特に必要な福祉サービスの種類	総 数	1 級	2 級	3 級	4 級	5 級	6 級	不 明
専門的な機能回復訓練の実施	16.4	15.1	22.0	17.4	15.1	16.6	11.4	12.7
病気にかかりやすいので医療費の軽減	29.9	20.0	24.9	30.8	36.1	35.3	27.8	39.9
日常生活のなかで, かなりの介助が必要なので, 介助体制の充実	15.8	36.8	25.3	13.2	8.6	6.0	5.1	8.8
能力に応じた職業訓練の実施	9.1	5.9	10.1	9.9	10.1	10.2	8.2	7.5
就労がむずかしいので働く場の確保	13.8	9.2	13.9	14.8	16.6	16.4	11.8	11.4
障害に適した設備をもった住宅の確保	19.2	27.5	26.0	18.2	16.4	15.7	12.5	10.5
年金などの所得保障の充実	64.1	67.2	67.3	64.4	66.4	60.0	58.8	58.3
スポーツ・レクリエーション・文化活動に対する援助	11.3	8.2	11.6	8.8	15.0	12.0	13.2	6.1
結婚についての相談活動	2.1	1.8	4.3	2.2	2.8	2.5	0.9	1.8
そ の 他	4.5	4.5	3.8	6.2	4.4	5.2	3.6	2.6
無 回 答	17.5	12.7	13.9	18.3	16.0	20.7	22.3	22.4

(2) 障害者の個別ニーズに着目した保障の充実
 (1) 障害者の社会生活における個別ニーズを全国実態調査（昭和55年2月）により分析してみると、重度障害者については、「介護サービス」が「所得保障」に次いで高いウェイトを占めている。
 そこで、以下介護サービスについて介護手当の創設を含め改善案を検討してみる。

○障害者ニーズの優先度

重度障害者(1, 2級)	その他の障害者(3~6級)
①所得保障	①所得保障
②介護サービス	②医療保障
③住 宅	③住 宅
④医療保障	④リハビリテーション
⑤リハビリテーション	⑤就 労

(2) 介護サービス
 現在、介護サービスとしては、公的制度として家庭奉仕員派遣制度があるが、實際上、これのみで障害者の介護ニーズを百パーセント満たすことは不可能である。

また、家族介護に依存している家庭の負担等を考えると、介護のための金銭給付の必要性も認められる。

なお、24時間介護を要するような重度の障害者については、在宅サービスとしての介護サービスのみでは一般に対応し切れない面があるので、一方においてこれらの者に対する施設サービスの充実も期する必要があることはいうまでもない。

(3) 介護手当試案

① (概 要)

ア. 支給対象者

重度障害者で常時介護を要するもの。ただ

(参考)

1. 日常生活動作別介助の状況

(%)

日常生活動作	総 数	一人でできる	時間をかければできる	一部介助が必要	全部介助が必要	無 回 答
食 事 を す る	100.0	81.4	9.3	4.1	4.2	0.9
トイレを使う	100.0	77.5	9.8	4.7	7.0	1.0
入 浴 す る	100.0	71.6	7.7	8.5	11.2	1.1
衣服の着脱をする	100.0	71.0	11.4	7.5	9.2	1.0
家の中を移動する	100.0	76.2	11.8	4.1	6.8	1.2

2. 日常生活動作別にみた主な介助者

(%)

主 な 介 助 者	食事をする	トイレを使う	入浴する	衣服の着脱をする	家の中を移動する
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
配 偶 者	43.1	45.8	44.8	50.7	44.1
親	9.4	9.2	8.5	7.4	7.2
子 供	20.8	19.3	22.5	18.9	22.2
その他の家族	14.6	13.4	13.4	13.0	13.5
親 戚	0.8	1.0	1.0	0.8	1.0
家 庭 奉 仕 員	0.3	—	0.6	0.1	—
隣 人 ・ 知 人	1.3	0.2	0.6	0.4	0.2
雇 人	3.0	2.7	1.6	1.9	2.5
そ の 他	3.8	4.4	3.2	2.7	4.3
不 詳	3.0	4.0	3.9	4.0	5.0

現 行	将 来 方 向 案	備 考
①失明者更生施設 ②ろうあ者厚生施設 ③肢体不自由者更生施設 ④内部障害者更生施設 ⑤重度身体障害者更生援護施設	①更生施設 〔医学的リハビリテーション〕 日常生活訓練 社会適応訓練	・総合リハビリテーションセンター ・障害別リハビリテーションセンター 〔更生相談所機能 医療機能 職業訓練機能〕
⑥身体障害者療護施設 ⑦身体障害者授産施設 ⑧重度身体障害者授産施設	②生活施設 (日常生活援護, 介護) ③作業施設 (作業訓練, 就労)	・療護型 ・生活寮型 ・身体障害者授産施設 ・身体障害者福祉工場 〔小地域分散型〕
⑨身体障害者福祉工場 ⑩身体障害者福祉センターA型 ⑪身体障害者福祉センターB型 ⑫点字図書館 ⑬盲人ホーム ⑭身体障害者更生保養施設	④地域利用施設 〔情報文化活動 レクリエーション スポーツ 作業活動 デイサービス〕	・身体障害者福祉センターA型 ・身体障害者福祉センターB型 ・身体障害者更生保養センター 〔県域単位 市域単位及び障害別 広域型〕

し、施設入所者、原爆被爆者介護手当受給者等すでに介護サービスに相当する給付等を受けているものは除く。

イ. 支給額

生活保護の介護料に相当する額。

(参考) 57年度予算ベース (月額)

家族介護手当 17,210円

他人 " 44,150円

(注) 福祉手当は廃止し、その相当額は新制度に取り込む。

ウ. 所得制限

従来どおり、一定所得を超える者を対象とする。

エ. 財 源

国庫及び地方の負担

② (問題点)

ア. 国及び地方の負担が極めて大きいこと。

なお、拠出制年金受給者については、各制度より持ち寄るという案も考えられるが、現行制度の仕組みに係る問題がある。

イ. 拠出制年金を併給することとしているが、障害年金(1級)については介護手当的な要素も加味されていることから、障害年金の水

準のあり方との関連で検討すべき点はないか。

ウ. 現在、福祉手当と併給している特別児童扶養手当は、介護手当的な要素があるのでその調整はどうするか。

エ. 現物(非金銭)サービスとしての家庭奉仕員派遣制度との調整をどうするか。

(4) 施設サービス

リハビリテーションによっても自立生活能力の回復困難な重度障害者については、その生活の拠点としての施設サービスの確保が必要である。

また、在宅障害者の社会参加を援護するための通所施設サービスの充実も重要である。

このため、現在の多種にわたる施設を統合整理し、地域の実情に応じて各施設が有機的、効率的に機能するようセンター施設を中心とする施設サービスのネットワークを整備する必要がある。

これについては、身体障害者福祉審議会の答申で次のような案が示されており、これを推進することが望ましい。

なお、施設サービスに係る経費については、今後の所得保障の充実に見合って障害者の自立意識をふまえた経費負担(費用徴収制度の導入等)を

考慮する必要がある。

第5章 結 語

本検討委員会は障害者の生活保障問題、なかでも重度障害者に対する所得保障及び関連施策を中心に見直しを行ってきた。

検討にあたっては、この問題についての障害者からの率直な意見に十分耳を傾け、これを理解したつもりであり、各制度の現状及び問題点を分析したうえで、今後の施策のあり方として、考えられるいくつかの案を取り上げて吟味した。

我々が吟味の対象とした案は数案に及んでいるが、これを大別すると

年金制度における障害年金の別建て一本化案

重度障害者に対する手当制度を創設する案

現行の障害福祉年金・福祉手当等の改善を図る案になる。

各案については種々の問題点があるが、第1章でも述べたように、重度障害者における所得保障の充実の必要性は看過しえない問題であり、今後問題点の検討ないし克服を重ねて、解決への糸口を見い出さなければならない、というのが我々の一致した考え方であった。

吟味した諸案は、いずれも公的年金制度をはじめ既存の各施策との関わり合いを有しており、国民の他のグループとのバランスも考慮しなければならない。また、新たな財源調達の問題を有しており、追加費用をどのような形で賄うかについて、国民的合意を求めることが不可欠である。

今後、改革についての具体的な検討を進めるにあたっては、これらの点について十分配慮しながら、細部にわたる一層の詰めが必要であると考ええる。

欧米諸国の例をみると重度障害者に対する所得保障については、年金制度を中心としつつも、さらにそれを補足する諸手当によって相当程度の水準が確保されているケースが多い。このような諸外国の事例は、その水準、しくみ等において、我が国にとっても参考となる面が少なくない。

社会保障施策一般がそうであるように、それぞれの国情に応じた施策が採られるべきであり、我が国における最も適切な方式を選択し、重度障害者に対する所得保障施策の充実を期さなければならないと考える。

その意味でも、本問題については、より深く検討を進め、また、関係者はもとより、広く国民の支持が得られるように、専門家による総合的観点からの議論の場を設

けることが必要ではないかと考える。

以上、本検討委員会の検討経過を取りまとめた次第である。

(参 考)

1 「障害者の生活保障問題検討委員会」の設置について

(56.4.14)

1 障害者対策における生活保障の重要性にかんがみ、関連諸施策の現状の点検と今後のあり方を検討するため、厚生省国際障害者年推進本部内に標記の委員会を設ける。

2 検討委員会の構成は次のとおりとし、各委員の補助者をもって構成する作業班を置く。

総務審議官 (委員会)

年金局企画課長 (主 査)

社会局保護課長

〃 更生課長

〃 施設課長

児童家庭局企画課長

〃 障害福祉課長

年金局年金課長

公衆衛生局精神衛生課長

社会保険庁年金保険部計画課長

3 委員会の検討はその結果を昭和56年度中に本部長に提出することを目途とする。

2 国際障害者年推進本部設置規程

昭和56年1月23日

(設置)

第1条 国際障害者年に関する厚生省関係施策の連絡調整、推進等を図るため、厚生省に、臨時に国際障害者年推進本部(以下「本部」という。)を置く。

(組織)

第2条 本部に、本部長、副本部長4名及び本部員若干名を置く。

2 本部員を補佐させるため、本部に幹事若干名を置く。

3 本部長は、事務次官をもって充てる。

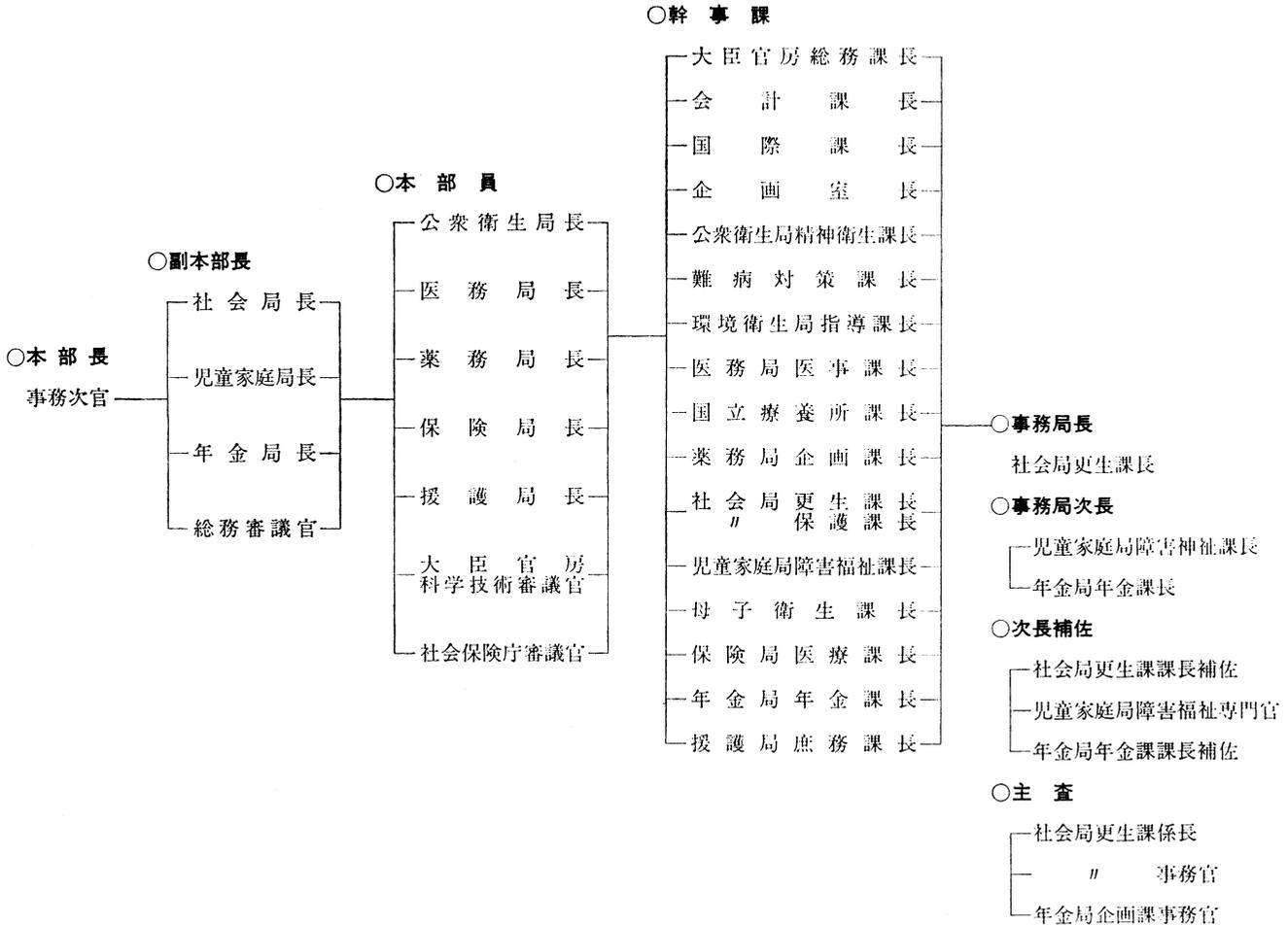
4 副部長は、社会局長、児童家庭局長、年金局長及び大臣官房審議官をもって充てる。

(事務局)

第3条 本部に、国際障害者年推進本部事務局(以下「事務局」という。)を置く。

2 事務局に、事務局長、事務局次長2名及び事

3 国際障害者年推進本部組織図



務局員若干名を置く。

3 事務局長は、社会局更生課長をもって充てる。

(任命)

第4条 本部長、副本部長及び本部員は、厚生大臣が任命する。

2 幹事、事務局長、事務局次長及び事務局員は、本部長が任命する。

(庶務)

第5条 本部の庶務は、社会局更生課において児童家庭局障害福祉課及び年金局年金課の協力を得て処理する。

(補則)

第6条 本部の運営に関して必要な事項は、本部長が別に定める。

附 則

この規程は、昭和56年1月23日から施行する。

VII. 3. 8. 障害者生活保障問題専門家会議

報告書

(58. 7. 28.)

昭和56年の国際障害者年を契機として、障害者の生活保障について、所得保障をはじめ、リハビリテーション、施設サービス、在宅サービス、就労対策等による総合的な対応を図る必要性についての認識がとみに高まっている。

このような状況の下で、本専門家会議は、昭和57年5月、厚生大臣から「今後の障害者の生活保障の在り方について」意見具申を求められて以来、関係団体からの意見聴取を含め10回にわたる審議を重ね、現行の障害者対策の問題点、今後の障害者の生活保障の在り方等について検討を行ってきた。その結果、障害者の自立と社会参加を促進していくため、以下のような各般の施策を講じ