

障害者自立支援法と高知県の実態

障害者自立支援法施行後の実態調査(第三次)報告
—地域生活支援事業を中心とする地域格差をめぐって—

2012年3月

高知県自治研究センター

障害者自立支援法施行後の実態調査研究会

目次

はじめに	1
第1章 高知県内の地域生活支援事業をめぐる地域間格差の全体状況	4
(1) 実施種類数	6
(2) 市部・町村別実施種類数	6
(3) 地域活動支援センターの委託をしている所（I型）	6
(4) 相談支援事業の個別会議をおこなっている市町村	6
(5) 利用者のニーズをよく把握している市町村	6
(6) 地域自立支援協議会が積極的に機能している市町村	7
(7) 自主的な取り組みとしては積極的な市町村	7
【小括】	8
第2章 高知県内市町村の地域生活支援事業や障害福祉サービス、独自サービスの実施状況	9
(1) リサーチ・クエスチョン（調査の問題意識）	9
(2) インタビュー・ガイド（調査項目）	9
(3) 調査結果	10
① 香美市（2010年6月18日聞き取り）	10
② 中土佐町（2009年10月27日聞き取り）	12
③ 津野町（2009年10月27日聞き取り）	15
④ 田野町（2010年2月8日聞き取り）	17
⑤ 土佐町（2009年12月16日聞き取り）	21
⑥ 大豊町（2009年12月16日聞き取り）	24
⑦ 高知市（2011年2月3日聞き取り）	26
(4) 結果の考察	30
1) 地域生活支援事業の実施状況について	30
2) 当事者・家族からのニーズ把握とそれに応じたサービス基盤整備について	31
3) 地域活動支援センターの委託方式と直営方式の比較	31
4) 地域自立支援協議会の設立状況と実施状況について	32
5) 市町村独自の取り組み状況と障害者自立支援法との関係	32
6) あったかふれあいセンター事業の評価	33
7) 市町村間格差是正に向けた県の施策に対する評価	33
8) 地域生活支援事業や自立支援給付に関する市町村間のサービス格差について	34
9) 障害者自立支援法の廃止と制度改革の方向	35
おわりに	35

はじめに — 問題の所在 —

第一次調査においては、障害者自立支援法の導入理念は、地域生活重視や就労重視を掲げつつも、財政効率性から見た持続可能性を制度改革の基本動機としているため、認定制度や費用負担増によるサービス利用の抑制により、利用者の生活困難を増幅させているのではないかと、同時に、同じ政策動機から、事業者の報酬を切り下げたことにより、事業の継続に支障が生じているのではないかと、という問題意識の下に、その検証を試みた。

その結果、財政面からみた持続可能性を一面的に追求した制度改革であるがために、障害福祉サービスの利用者と提供者の双方から見て実態に合わない認定、サービス提供、費用負担、報酬のシステム設計により、利用者と事業者からみた制度不信を増幅させ、生活と生活支援という本質的側面から「持続可能性」が損なわれつつあることが明らかになった。

第一次調査は、2007年2～3月に実施したものであるが、自立支援法実施後のそのような制度上の問題が明らかになるなかで、高知市、高知県の自治体独自の利用料軽減措置にくわえて、国の施策として、低所得者負担軽減措置や施設・事業所への補助・助成措置が、「激変緩和措置（2007年4月～）」、「抜本的な見直しに向けた緊急措置（2008年7月～）」として実施されてきた。

第二次調査（調査時期2008年11月）においては、利用料負担の激変緩和・緊急措置の影響により、当事者の生活や施設・事業所の運営がどのように変わり、あるいは変わっていないのかを明らかにしようとした。また、その点を含め、障害者自立支援法実施後3年あまりを経過した段階で、第一次調査時との変化の有無など、利用料、認定制度、事業所・施設運営の現状を中心に、その実態の全体構造を総括することを目的としていた。

その結果、激変緩和・緊急措置により「楽になった」という回答が3割見られるように一定の軽減効果が現れている反面、「依然として費用負担は重い」、「負担原則を変えない限り問題は解決しない」という回答が4割以上見られる通り、費用負担問題は根強く残っていることが明らかとなった。認定制度については、認定調査・審査業務が定着してきているせいか、当事者の満足派が過半数に達するようになった反面、満足していない人も4割おり、とくに、その理由として、「認定調査項目が障害や生活の実態に合わない」ということが最も問題視されている（施設・事業所においては、7割以上が評価していないという状況が変わっていない）。事業所・施設の収入変化に関しては、自立支援法施行前と比べて施行後、それに関して回答のあった54事業所・施設のうち、38事業所・施設が減収と答えており、依然として厳しい経営状況にあることが明らかとなった。2007年度以降の施設補助の増額措置等に関しても、「やや・たいへん楽になった」と受け止めている事業所・施設は2割に満たない。施設・事業所の運営上の問題点としては、「安定的な事業運営が困難なほど報酬体系が低水準」という回答が7割と最も多くなった（前回

より1割以上の増加)。そして、自立支援法制度の微調整に伴う混乱が利用者・事業所の両サイドから問題視されているが、今後の方向としては、利用者・家族、施設・事業所ともに、「自立支援法を廃止して、当事者・家族の意見を反映させた政策立案をやり直すべき」という意見が最大多数派となっている。

2009年の政権交代に際して、新しい政権与党の民主党はマニフェストで同法の廃止を明記した。そして、「遅くとも2013年8月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する」（障害者自立支援法違憲訴訟原告・弁護団と国の基本合意、2010年1月7日）方向が示された。

障害者自立支援法に代わる「障がい者総合福祉法」（2012年法案提出予定）が成立するまでのつなぎ法である「障害保健福祉施策を見直すまでの整備法」（2010年12月3日成立）により、利用者負担規定の見直し、障害者の範囲規定の見直し、地域自立支援協議会の法的位置づけ、成年後見制度利用支援事業の必須化、障害児支援の強化、重度視覚障害児・者に対する移動支援の個別給付化（同行援護の創設）が制度化された。また、障害者虐待防止法の成立（2011年6月17日）により、5つの虐待概念に基づく発見・安全確認・保護の体制整備が進められることになった。

さらに、障害者基本法の改正（2011年7月29日）により、障害は社会参加を阻む社会的障壁によって生み出されると位置づけ、その障壁除去のために「必要かつ合理的な配慮がされなければならない」と規定された（その具体化は、2013年法案提出予定の障害者差別禁止法に求められる）。また、「可能な限り」という条件つきながら、障害のない人との地域生活を妨げない、障害のない児童・生徒と共に学べる、医療・介護を身近な場所で受けられる、という方向がめざされることになった。

そして、「障がい者総合福祉法の骨格に関する（障がい者制度改革推進会議）総合福祉部会の提言」が示された（2011年8月30日、部会長佐藤久夫、当事者・家族代表23人を含む55人の委員構成）。これは、新法の骨格として、法の対象を難病や慢性疾患のある人も含め、支援を必要とするすべての障がい者に広げること、障害者手帳の有無に関係なく支援の申請を可能とし、障害程度区分を廃止して、市町村が本人と協議・調整して支給決定すること、利用者負担は、障がいのない人との平等という観点から、障がいに伴う必要な支援は高所得者を除き原則無償とすること、介護保険対象年齢となった場合も原則としてサービス利用を継続できること、障害福祉関連予算はOECD加盟諸国の平均並み水準（現状の2倍、約2.2兆円）を確保することなどを提言している。

この骨格提言は、民主的制度改革の方向を示すものとして評価される。しかし、利用料負担原則やサービス利用継続などについて厚生労働省が難色を示しているため、どのように法案化されてゆくのかについて注視する必要がある（実際、厚生労働省は2012年2月22日に新法を「障害者生活総合支援法」とする案を民主党の厚生労働部門会議に提示したが、実質的な廃止は見送り、法律名を変える法改正にとどめようとしている）。

そのように、国の政策方向は未だ不透明な状況にあるが、地方の視点に立つとき、国の政策動向の下で、地域間格差の問題があるとすれば、国の政策および自治体施策の見

直しの方向を考えるうえで、重視されなければならない。なぜなら、どのような施策を進めてゆくにせよ、障害のある人々が、自分の住んでいる地域で安心して生き生きと暮らせる条件づくりこそが、国、自治体の障害者福祉とノーマライゼーションを推進してゆく基本となるからである。

したがって、今回の第3次調査においては、障害者自立支援法の下で、高知県内市町村間格差がどのように表れているのかを聞き取り調査を通じて明らかにすることにより、地方の視点に立った今後の課題と方向を明らかにすることを目的とした。その際、市町村が実施責任主体となり地域間格差が明瞭になりやすい地域生活支援事業を中心にすえつつ、他のサービス提供状況や今後の制度改革も視野に入れながら、各自治体からみた現状と課題を探った。

以下では、まず、高知県障害保健福祉課の資料および聞き取り結果に基づく高知県内各市町村の全体的状況を示した後、県内のいくつかの市町村への聞き取り調査結果を明らかにする。

高知県自治研究センター
障害者自立支援法施行後の実態調査研究会
(座長 田中きよむ)

第1章 高知県内の地域生活支援事業をめぐる地域間格差の全体状況

市町村地域生活支援事業は、市町村による必須事業（障害者自立支援法第77条第1項第1～4号）と任意事業（同法第77条第3項）に大別される。必須事業としては、相談支援事業、コミュニケーション支援事業、日常生活用具給付等事業、移動支援事業、地域活動支援センター機能強化事業がある。任意事業（その他の事業）は、自立した日常生活又は社会生活を営むために必要な事業であり、福祉ホーム事業、盲人ホーム事業、訪問入浴サービス事業や社会参加促進事業などがある。

以下では、高知県障害保健福祉課提供資料および聞き取り結果に基づき、地域生活支援事業の高知県内市町村の取り組み状況および地域間格差の全体的な状況を明らかにする。

【高知県】



図表1 高知県内各市町村の地域生活支援事業実施種類数、障害種別人口、および両者の比率

自治体	2009年 国勢調査 人口	障害者数(注1)				① 総数	② 支援事業 種類(注2)
		身体	知的	精神			
高知市	348,990	15,516	2,114	1,426	19,056	24	
室戸市	17,490	1,387	126	86	1,539	9	
安芸市	20,348	1,468	143	83	1,694	7	
南国市	50,758	2,617	319	145	3,081	12	
土佐市	30,011	1,738	195	72	2,005	12	
須崎市	26,039	1,521	193	92	1,806	10	
宿毛市	24,397	1,347	213	70	1,630	11	
土佐清水市	17,281	1,418	136	38	1,592	17	
四万十市	37,917	1,920	268	109	2,297	9	
香南市	33,541	1,871	226	91	2,188	10	
香美市	30,257	1,950	232	85	2,267	11	
東洋町	3,386	318	26	19	363	3	
奈半利町	3,727	394	22	12	428	6	
田野町	3,236	254	22	7	283	2	
安田町	3,297	269	27	6	302	6	
北川村	1,478	108	12	8	128	6	
馬路村	1,170	78	9	2	89	1	
芸西村	4,208	270	29	14	313	9	
本山町	4,374	320	39	14	373	3	
大豊町	5,492	561	57	22	640	7	
土佐町	4,632	363	38	24	425	3	
大川村	538	33	6	1	40	3	
いの町	27,068	1,636	183	63	1,882	12	
仁淀川町	7,347	659	71	21	751	5	
中土佐町	8,320	513	60	22	595	8	
佐川町	14,447	993	99	33	1,125	12	
越知町	6,952	480	53	17	550	9	
檮原町	4,625	304	39	15	358	5	
日高村	5,895	469	48	15	532	14	
津野町	6,862	505	45	17	567	9	
四万十町	20,527	1,421	147	54	1,622	11	
大月町	6,437	486	59	34	579	5	
三原村	1,808	133	17	3	153	7	
黒潮町	13,437	884	120	30	1,034	9	

(注1) 障害者数は、2009年3月末現在の手帳交付数による

(注2) 地域生活支援事業実施種類数は、2009年9月3日現在。

(1) 実施種類数

地域生活支援事業の実施種類数は、相対的に障害者人口の多い市部の方が実施種類数も多い傾向が見られる。

多い順… ①高知市、②土佐清水市、③日高村、
④南国市・土佐市・いの町・佐川町、⑤宿毛市・香美市・四万十町。

(2) 市部・町村別実施種類数

支援事業の実施種類数を市部、町村部別に見ると、市部では、以下の通りとなっている。

多い順… ①高知市、②土佐清水市、③南国市・土佐市、④宿毛市・香美市、
⑤須崎市・香南市

町村部では、以下の通りとなっている。

多い順… ①日高村、②いの町・佐川町、③四万十町、
④芸西村・越知町・津野町・黒潮町、⑤中土佐町

(3) 地域活動支援センターの委託をしている所（Ⅰ型）

地域活動支援センターは、創作活動または生産活動の機会の提供、社会との交流の促進等の便宜を図ることを目的としており、Ⅰ型（相談支援や専門職配置による福祉・医療との連携強化を図る事業）、Ⅱ型（機能訓練や社会適応訓練など自立と生きがいを高める事業）、Ⅲ型（運営年数及び実利用人員が一定数以上の小規模作業所の支援の充実等を図る事業）に区別される。県からの聞き取りによれば、地域活動支援センター（Ⅰ型）の委託がおこなわれている市町村は、相談支援の体制が比較的整っているという。以下の市町村では、委託がおこなわれている。

高知市、四万十市、香南市、宿毛市、大月町、三原村

(4) 相談支援事業の個別会議をおこなっている市町村

相談支援事業を強化するために、社会福祉士、保健師、精神保健福祉士等の専門的職員を市町村等に配置し、必要に応じて個別ケース会議が開催されるが、個別会議が開けているのは、県からの聞き取りによると、以下の通りである。

香美市、香南市

(5) 利用者のニーズをよく把握している市町村

県からの聞き取りによると、利用者のニーズをよく把握できている市町村は以下の通りである。これら3町では、自立支援協議会の専門部会による取り組みが進められている。

津野町、中土佐町、四万十町

(6) 地域自立支援協議会が積極的に機能している市町村

市町村における地域自立支援協議会は、相談支援事業をはじめとして、地域で障害のある人が安心して生き生きと暮らせるための条件づくりを協議する場であり、行政機関、相談支援事業所、福祉サービス事業所、保健医療機関、当事者団体等から構成される。具体的には、相談支援事業の中立・公平性の確保、困難事例の対応のあり方に関する協議・調整、地域のネットワーク構築に向けた協議、市町村障害福祉計画の策定・具体化に向けた協議等を担っている。

高知県では、2009年9月末現在で34市町村中18市町村が設置済み（設置率52.9%）という状況であり、当時の設置率としては立ち遅れていたと言える（全国の設置率は2008年12月現在でも72.9%）。県によれば、地域自立支援協議会が積極的に機能している市町村は以下の通りである。

日高村等

(7) 自主的な取り組みとしては積極的な市町村

制度的な取り組みとは別に、各市町村、地域で独創的な地域福祉活動が展開されている市町村として、たとえば以下の市町村があげられる。田野町や土佐町は、障害者も高齢者も子どもも受け入れ、相互の交流を図る共生ケアに先進的に取り組んできており、現在、県内全域で「あったかふれあいセンター」が整備され、「高知型福祉」として推進されているが、そのモデルに位置づけられている。

田野町「なかよし交流館」、土佐町「とんからりんの家」

【小括】

総合的に見て、地域生活支援事業に積極的に取り組んでいる市町村として以下の地域があげられる。

- (A) 地域生活支援事業に積極的に取り組んでいると考えられる市町村
高知市、香美市、香南市、津野町、中土佐町、四万十町、日高村

また、制度的な対応とは別に、独創的な取り組みが積極的に展開されている市町村として、以下の地域があげられる

- (B) 交流活動や就労支援活動などで、自主的な取り組みとしては積極的な市町村
田野町、土佐町

高知県としては、地域生活支援事業や障害福祉サービスの市町村間格差を縮小してゆくための取り組みとして、主に二つの事業をおこなっている。一つは、相談支援事業協同委託であり、中土佐町・津野町・四万十町と、大月町・三原村・宿毛市が、それぞれ3市町村で別の社会福祉法人に対して協同委託している。もう一つは、中山間地域小規模拠点事業所支援事業であり、障害福祉サービスの資源がない中山間地域において、新たに送迎付きの障害福祉サービスをおこなう事業所に対して、運営費の一部を補助するものである(県4分の3，市町村4分の1，2009～2011年度の3年間)。現在、大豊町で就労継続支援B型(非雇用型)を始めた社会福祉法人に対して事業が実施されている。

- (C) 県施策の効果を確かめたい地域

①相談支援事業協同委託

中土佐町・津野町・四万十町、大月町・三原村・宿毛市

②中山間地域事業費補助

大豊町

以上の状況をふまえて、本研究会では、(A)の観点から高知市、香美市、(A)と(C)①の観点から中土佐町と津野町、(B)の観点から田野町と土佐町、(C)②の観点から大豊町を調査対象に選定し、次章の通り、聞き取り調査をおこなった。

第2章 高知県内市町村の地域生活支援事業や障害福祉サービス、独自サービスの実施状況

(1) リサーチ・クエスチョン（調査の問題意識）

障害者自立支援法が施行されて3年以上経過したが、一般的な制度上の問題は明らかにされてきた反面、市町村間格差の問題が必ずしも十分に明らかにされていない。そこで、地域生活支援事業を中心に、市町村間格差はどのように存在するのか、存在するとすれば、その原因と対策は何であるのかを明らかにしたい。

(2) インタビュー・ガイド（調査項目）

- Q1) ・地域生活支援事業の実施種類数を多いと考えるか、少ないと考えるか、あるいは適切と考えるか。その理由・原因は何か。
- ・利用実績からみた場合は、どうか。
- Q2) ・当事者・家族のニーズを十分把握できているか、またニーズに応じたサービス提供や基盤整備ができているか。できていないとすれば、自立支援給付を含め、どの種類のサービスか。
- ・基盤整備が進まない場合、その原因は何か。それに対して、障害福祉計画（平成21～23年度）等では、どのような対策・方向を示しているのか。
- Q3) 地域活動支援センターの委託をしている場合と直営の場合があるが、それぞれの理由と、メリット・デメリットは何か。
- Q4) ・地域自立支援協議会が立ち上がっている場合と、立ち上がっていない場合があるが、立ち上がっていない場合の理由・原因は何か。
- ・地域自立支援協議会が立ち上がっている場合、それはどのように機能しているか。個別ケース会議は開けているか。
- Q5) ・地域生活支援事業や自立支援給付とは別に（あるいは、自立支援法が施行される前から）、障害者の交流、居場所づくり、就労支援等、市町村独自に進めてきた活動として、どのような取り組みがあるか。
- ・その取り組みと、地域生活支援事業・自立支援給付との関係をどのように位置づけているか（代替関係、補完関係、包含関係、等）。

- Q 6) 高知県独自に、あったかふれあいセンター事業が推進されているが、それに対するメリット・デメリットをどう評価しているか。
- Q 7) 障害者自立支援法上の事業に対する高知県独自の補助事業として、①相談支援事業協同委託と、②中山間地域事業費補助があるが、それぞれをどう評価しているか。
- Q 8) 地域生活支援事業や自立支援給付に関して、市町村間のサービス格差があると考えるか。あると考える場合、どのような格差や原因があると考えるか。格差を是正すべきだとすれば、どのような対策・方向が望ましいと考えるか。
- Q 9) 現政権で障害者自立支援法の廃止がめざされていますが、それに対してどう思うか。また、廃止を前提に考えた場合、どのような制度改革方向が望ましいと考えるか。

(3) 調査結果

前章で述べた通り、(A) の観点から高知市、香美市、(A)と(C)①の観点から中土佐町と津野町、(B)の観点から田野町と土佐町、(C)②の観点から大豊町を調査対象に選定し、上述のインタビューガイドに基づく聞き取り調査をおこなった。以下では、この順に、調査結果を示す。文章中の半カッコ数字は、インタビューガイドの聞き取り項目番号を意味する。

① 香美市 (2010年6月18日聞き取り)

- Q 1) ・今のところ適切と考えており、必須事業は必ずおこなっている。最低年1～2回は集まり、課題等を話し合っている。香美市、香南市、南国市の3市で単価を調整している。お互い情報交換して、3市で合同しながらどこかが受け持っている（たとえば、香美市は、市の広報を声で聴く「声の広報」の養成講座を担当している）。単独でおこなうと、参加も少なくなる。
- ・移動支援（実利用13名）と日中一時支援事業（障害児中心に実利用12名）が利用の中心を占める。コミュニケーション支援では、納税相談や病院相談等をおこなっている。日常生活用具給付等事業は、ほとんどストマであり、他に痰吸引、拡大器がある。更生訓練費は一人のみの利用だったので、2010年度から廃止している。「声の広報」は2008年度から始めたが、当初利用の10数名から現在は7名となっている。自動車運転免許取得助成事業の利用は現在2件である。
- Q 2) ・児童デイサービスの利用希望者（支給決定は5～6名）に対しては、地域自立支援

協議会において、療育福祉センターに行ってもらおうようにしているが、足りない。療育福祉センター自体、満杯状態になっている。

- ・相談支援事業は、市と委託事業所の2か所で実施してゆく。移動支援は、2009年度以降、延べ利用人数を大幅に伸ばしてゆく計画になっている（障害福祉計画）。日中一時支援事業は、2009年度以降、利用見込み者数を倍増させてゆく計画（10～12名から20～24名へ）になっている。地域生活支援事業の2009年度事業費は1377万5千円であったが、障害福祉サービスも含めて、周知度が低かった。地域自立支援協議会における障害福祉計画の評価はこれからである。

Q3) 地域活動支援センターは委託しているが、知的障害中心で精神が弱いので、精神については別法人に委託し（アドバイザー的位置づけ）、障害児に関しては、さらに別の法人との間で有料派遣を続ける。香南市はⅠ型、香美市はⅡ型、というように3市で相互に補い合っている。静かな所で相談にのれる環境がほしい。緊急雇用対策で2名雇っている。社会福祉協議会との連携は助かっており、地域活動支援センターと社会福祉協議会を核として相談支援をおこなっている。地域活動支援センターの紹介はパンフレット配布で徹底している。専門性の問題があるので、直営より民間の社会福祉法人に委託した方がよい。合併していない市町村では、保健師がうつや発達障害への対応で忙しいだろうから、直営ではたいへんだろう。現在、土曜、日曜もセンターを開けられるか検討している。

Q4) 地域自立支援協議会は、年3回（障害福祉計画作成時は5回）開催している。専門部会は、就労、相談支援、居住支援サポートに分かれるが、就労部会は臨機応変、相談支援部会は月1回、開催している。個別支援会議は、保健師、社会福祉協議会、老人病院、相談支援事業所が集まり、毎月開催している（たとえば、日常金銭管理や家主との関係で地域生活の困難事例など）。しかし、需要が少ない場合（量的問題）や、発達障害の場合（質的問題）など、単独では難しい場合もあり、圏域ないし県で対応する必要性もある。

Q5) ・旧土佐山田町では「プチ・カフェ」を開き（プラザ八王子の美術館）、高齢者や障害者を含め、食生活改善委員との交流を図ってきた。福祉課では、小・中・高校生を含め、妊婦・障害者体験やまちの点検活動をおこなったことがあった。居場所づくりでは、気になる子や発達障害児のように、保護者が相談にのる機会として、「ピア」を設けている。障害者授産施設の夏祭りもおこなわれている。

- ・それらの独自の取り組みは、地域生活支援事業や自立支援給付との関係で補完関係にある。

Q6) あったかふれあいセンターは、2010年5月からスタートしたところなので、まだ周

知は不十分である（社協だよりなどで広報してゆく予定）。社協に運営委託し、旧物部地区中心に、高齢者から子どもまで利用できる（場所は、ふれあいプラザ）。発達障害児の利用に向けても PR してゆきたい。4～5 月は役所がバタバタしていたが、地域包括支援センターを含め、地区担当者とも話したい。今のところ、「集う」機能のみをもたせている。センターに雇用された人は 2 名である（社会福祉士と介護福祉士）が、来年度（2011 年度）、過疎対策ソフト事業（過疎債）を活用し見守り支援員 2 名を確保する予定であり、センター事業としての県からの補助期間（2009～2011 年年度）が終わっても補えるのではないかと。

- Q 7) ①香美市はまだ資源がある方だが、資源が不足する所では切実ではないか。②知らされていないが、このような制度は必要である。
- Q 8) 地域に事業所があるかないか。ない場合は厳しい。香美市の事業所は、公有地を無償貸与した所や土地の寄付を受けた所がある。
- Q 9) 2010 年 4 月から 132 名が無料になったが（住民税非課税の低所得者）、今後、ころころ制度が変わってほしくない。メニューは多くあるべき。施設よりも地域移行の理念は大事。地域で支えるしくみが大事。居住等のサポート体制も進める必要がある（アパートを借りるにしても家主の理解が必要）。地域生活支援事業は残してほしいし、予算を拡充してほしい。障害程度区分の認定は香南市と合同でおこなっているが、将来的に南国市とも合同でやってもよいのかな、と考えている。障害から介護保険への移行に伴い、認定の結果、受けられるサービスが減る。また、障害程度区分によって利用できるサービス、利用できないサービスがあるので、それをなくしてほしい。「Q&A」（国による制度解説書）には、いろんな事例を載せてほしい。地域自立支援協議会に、いろんな人が入ってもらって知ってもらうことが大事。

② 中土佐町 （2009 年 10 月 27 日聞き取り）

- Q 1) メニューは多岐に渡っているが、使いこなせていないという気がしている。実質は、日常生活用具給付事業と、移動支援事業、日中一時支援事業等といった、ごく一部の事業だけを頻繁に支給している。利用実績から言っても、上記 3 事業だけで事業費のほとんどを占めているのが現状である。実利用者は、2 人（2006 年度）、3 人（2007 年度）という状況である。排泄管理用具は 67 人から 5～6 人に利用が減った。潜在的なニーズが掘り起こせていない面もあるが、国からの補助金は満額になり、これを超えると自治体の持ち出しになる。サービスを紹介するというより、その人に必要だと思ったら紹介する。地域生活支援事業の利用料は自立支援給付と同じ（1 割

負担原則) にしているが、コミュニケーション支援は無料にしている。ストマ(排泄管理支援)の1割負担は滞りがちになっている。移動支援のニーズはあるが、使い勝手の悪さもある(通勤・通学に使えず、ヘルパーの交通費を出さないといけない)。コミュニケーション支援は、ニーズが掘り起こせていない。

Q2) 役場(障害者生活支援センター)や、相談支援事業所につながっている障害者については、一定、最低限のニーズに対してのサービス提供ができていると思う。ただ、特に、日常生活用具事業は、用具が多彩なことと、住宅改修も可能なことから、様々な選択肢が考えられ、すべての利用者に十分な説明と、生活環境にまで入って行つての細やかなニーズ把握に至っていない面はあるかと思う。また、どこにもつながっていない障害者の把握について、今後、取り組む必要があると思う。基盤整備については、懸案事項だった相談支援事業の委託を本年、2事業者に対しておこなうことができた(社会福祉法人、社会福祉協議会)。地域生活支援事業見込み量確保のための対策・方向は、障害福祉計画のなかで示している。社会福祉法人に5名、社会福祉協議会に5名、相談支援を委託している(事業費が一法人当たり5人が限度になっている)。今後、社協に重点化してゆき(地元なので)、細かな相談を数多く担ってもらいたい。障害種別で委託先を決めてゆく。直営でまず方向づけして、ある程度の状況が把握できている人を委託する。補助金以外では、ふるさと納税を財源にしている。日常生活用具は多彩すぎて目移りする。住宅改修となるとわからない。火災報知器も種類が多くてわからない。生活環境に入ってゆかないとわからない。理学療法士が一人いるが、介護保険で手一杯で非常に多忙であり、煮詰まっただけでないと訪問できない。20~30代の視覚障害者など、障害者手帳をもっているだけで、家にこもっている人がいる。軽度発達障害で手帳をもっていない人がおり、障害年金が間に合わない。相談支援担当保健師が管理職になったため、障害だけを専門に診る人がいなくなった。就労支援事業所は1か所(就労継続支援B型)のみであり(24~25名利用)、食堂のたれ作りや接客、ストックヤードのリサイクル、消臭剤・洗剤作りをおこなっているが、就労場所が不足しており、就労継続支援A型(雇用型)があればよい(他市に2名通っている)。町内の入所施設が今後どう展開してゆくか注目している。

Q3) 地域活動支援センターを2006年度以来、直営でおこなってきたが、やはり職員(保健師)の負担が大きかった。役場の職員が減らされるなか、センターの開設時間に、限られた専門職がそこにはりつくことは、以前からの業務が減るところか増加するなか、大きな業務増となり、過大な負担増となっていました。今後は、社協(相談支援事業所)へ委託し、見守りを兼ねつつ、地域活動支援センターを運営してゆく予定。現在は、地域活動支援センターは一つのみで、基礎事業だけをおこなっている。

- Q 4) 地域自立支援協議会は2007年に立ち上がっており、全体会は年1回(各委員が出席)、個別支援会議は、相談支援事業所と、各委員の所属する団体の実務者レベルで随時開催する体制になっている。協議会の実態部分は動いている。相談支援事業所の報告会を月1回おこなっており(5件を一度に報告してもらい)、社会福祉法人のノウハウを社会福祉協議会に学んでもらいたい。個別支援会議は、入退所、入退院時に開いている。病気や生活の対応のしかたが難しい人がテーマになることもある。接点がなく、問題になっていない場合は挙がらない。家族が限界までがんばり抱え込むので、精神の人が問題を起すまで知らなかったこともある。引きこもりの人で、背中しか見たことがない人もいる。専門部会をどうするかは、まだ不明確な状態である。
- Q 5) サービス利用者交通費助成事業(町単独事業)として、半額助成してきたが(1ヶ月5000円)、現在は対象なし。対象は、20歳未満で、工賃等以外に収入がなく、公共交通を利用して町外の就労継続事業所等に通う者となっている。地域生活支援事業や自立支援給付との関係では補完関係に位置づけられている。
- Q 6) 旧中土佐町でも、「つどい処(どころ)」「社協が運営し、主に障害者を対象とする)」、「より家(や)」(社会福祉法人が運営し、主に高齢者を対象とする)として、障害者等が気軽に集まれる場所を設置している(さらに、大野見地区でもう一か所設置準備中)。メリットは、長年、町単独事業では実施できなかった施策を後押しする推進力になったこと(高齢者の集まる場所は、長年の懸案事項だった)。利用については、まだまだこれからであるが、事業が終了したとしても、中土佐町の障害者福祉の中核となっていくことの可能な優秀なスタッフを配置することができたと思う。デメリットは、3年後でないとわからない部分がある。
- Q 7) ①津野町、四万十町と協同委託をおこなっているが、この事業がなければおそらく委託をおこなっていなかったもので、一定の恩恵は受けている。②中土佐町では現在対象がないが、広い町内と不便な公共交通を考えると、高知県ではある程度必要性を感じる。もちろん、遠くまで送迎せずに、身近で障害福祉サービスを受けることができるのが、一番良いことは言うまでもないが。
- Q 8) 支給についてのサービス格差は、それほどないと思っているが、地域生活支援事業については、「補助金」制度をとっているため、国・県からの補助金が、実績に対しての4分の3満額支払われない可能性がある(額が配分されてしまうので打ちきりとなる)。ここ数年、実際に補助割れした年はないが、日中一時支援事業が1名増えたり、住宅改修が1名増えたり、といった、ささいなことで補助額を超える可能性がある、という非常に危ない橋を渡っている。もし、年度途中で実際に超えて

ゆくようなことがあれば、超えた額は市町村の持ち出しとなる制度のため、サービスの抑制につながる可能性があると思う。また、都市部と郡部では、事業所の数やサービスの種類に格差があり、中土佐町在住のまま受けられるサービスが限られているのが現状である（児童デイサービス等）。地域生活支援事業についても自立支援給付同様の財源保障をおこなうとともに、郡部についても、サービスの種類が保てるような措置を望む。

- Q 9) 障害者自立支援法のすべてが悪かったわけではなく、実際、障害者の社会進出は進んだと思っている。廃止するのであれば、利用者負担の決定について、貯蓄・収入（年金）を判断するのではなく、課税・非課税での判断に統一してもらいたい。預貯金や年金証書の確認において、利用者が非常に苦痛を感じておられたのが印象的であった。また、旧三法（身体障害者福祉法等）も同時に見直すことと、NHK・高速道路の減免について、市町村事務が過大になりつつある現状を考えてもらいたい（現行では、手帳だけでは減免にならず、さらに免除資格を市町村が証明する作業がある。その作業も1～2年おきに更新の必要がある。また、地上デジタルチューナーの無償給付事業についても協力要請があり、負担になっている）。負担になっている理由は、「手帳＋市町村の証明が必要」な減免制度が、市町村の事務負担に頼る形で次々と導入されたことであり、手帳で減免できる制度に変えてもらいたい。

③ 津野町（2009年10月27日聞き取り）

- Q 1) 妥当な量をこなしている段階。町内の必要という量を拾い上げている。訪問で生の声を聴いている。日常生活用具の給付は、病院からの申請による。アンケートをおこなったが、（ニーズが）リアルに聴こえてこない。本人が拒否しても、家族との接点はある。日中一時支援事業は、利用拡大ができれば良い（現在1件）。町内で供給できるサービスはほとんどなく、広域で対応、紹介する。そこへの移動問題がネックであり、とくに集う所への支援が必要になっている（子どもにターゲットを当てる）。地域生活支援事業の利用料は自立支援給付と同じ（1割負担原則）にしているが、それによる手控えはない。移動支援事業は、一人が数をこなしている（個別支援型）。

- Q 2) ニーズ把握はできている。集う所は、事業所とのやりとりができていないし、送迎の問題もある（あつたかふれあいセンターとは別）。あつたかふれあいセンターは、高齢者の利用を予定しているが（2010年4月～）、障害者の混合利用も考えたい。福祉タクシーの初乗り料金助成はある。

- Q 3) 社協に委託している（授産部分）。無認可作業所を地域活動支援センター（Ⅲ型）にした。身体障害と知的障害あわせて、10人が利用している。自立支援法の本事業への移行を考えているが、具体化していない。地域活動支援センターの本来の動きは社協に残して、授産を就労継続支援事業B型等に移してゆくことが考えられる。メリットは、交流の場という資源が一つ増えたことである。相談支援を社会福祉法人に協同委託している（5件限定）。県からの投げかけがあり、弱いところを助けてもらった所もあるが、行動に行き過ぎたところもあり、それを拡大するのはどうか。丸投げ委託はいやだが、負担が集中するのめたいへんであり、委託先の社会福祉法人の相談支援体制に疑問もあったので、部分委託（5件限定）とした。
- Q 4) 2009年度から津野町単独で地域自立支援協議会が立ち上がっている。個別支援会議は、4つの会議に分かれるが、各会議ごとに年6回開催される（ケース検討会は随時開催される）。定例会では年4回開催されるが（必要があれば、メンバーを限定して会を開催することも可能）、共通課題を明らかにして解決方法を明らかにする。全体会では、町全体の施策化に向けた合意形成が図られる（図表2を参照）。専門部会としては、設けられていない。
- Q 5) 住民と障害者の交流の場として、「わきあいあい広場」が2ヶ月に1回、開催されている（地域活動支援センターに委託）。それをサポートするための自立支援ボランティアの育成もおこなわれている（旧葉山村の里楽センター）。
- Q 6) あったかふれあいセンターは、2010年4月に開設予定である。場所は里楽センターを予定しているが、最初は出向き型で小学校の空き教室の活用を考えている。とりあえず、高齢者と障害者または子どもとの混合利用を考えている。送迎も考えている。補助事業3年経過後の問題もあるので、社協の予算で続けてほしい。
- Q 7) ②はよく知らなかったが、社協が就労継続支援B型をとっており、送迎がつけば、潜在需要が出てくるだろう。この事業をとってくればよい。
- Q 8) 市町村間格差はある。高幡圏は、サービスも、受けてくれる事業所も少ない。高幡圏域内で資源を開発する会があるので（高幡で障害者が地域で暮らすためのネットワーク会議）、その問題を打開できればよい。サテライト型サービスを高幡圏域に作ってもらえば、格差是正につながるのではないかと。
- Q 9) 施設入所ありき、で考えてきたが、自立支援法で変わった（日中活動と住まいの場の区別）。重度の人は施設が必要だが、運営は難しいと聞いている。全部廃止で良かった、というわけではない。当事者が就労を意識するようになったので、（一般）

就労の意味を考えた支援が必要。現在は就労支援B型1か所のみ（他は、須崎市にA型、四万十町にA型があるのみ）。就職に対するイメージをもっている人（本当に就労意欲のある人）には、サービス事業所が不足しているが、そのイメージをもていない人がいる。

図表2 津野町自立支援協議会組織図

全体会 （年2回）：①町民総意、確認の場。②障害保健福祉制度化に向けた確認。
↑ ……地域の課題を報告、提案
定例会 ①共通課題抽出 ②有効な資源のあり方を議論 ③ 資 源 開 発 ・ 改 善 の 課 題 整 理 ④解決プロセスの課題整理（フローチャート作成、5W1Hの確定） 各事業所のサービス管理責任者、ボランティア、行政、民児協
↑ ……ニーズ、課題
個別支援会議 ①ニーズのキャッチ ②支援計画の策定 ③個別（共通）課題の抽出

④ 田野町（2010年2月8日聞き取り）

（独自の取り組みとしての「なかよし交流館」の取り組みについて）

2003年7月にオープンした。2000年度から介護保険がスタートして、田野町のデイサービスを民間移管した。しかし、軽度の認知症の人が増えてくるようになり、介護保険だけでまかないきれなくなり、デイだけでまかなうスタイルでよいのかを考えるようになった。住民どうしが支える仕掛けが必要と考え、介護予防拠点整備事業に着手した。町長が賛成し、建物ができたが、中味をどうするかとなり、脳卒中グループ、精神・知的障害グループ、等に分けて考えた。支える住民をどうつくるかを考え、富山の「この指と一まれ」の惣万さんに会い、来てもらったりした。

この交流館をタテワリにせず、「社会からの孤立を防ごう」を合い言葉に、介護家族も、高齢者も、障害者も皆があつまることができ、認め合いをコンセプトにした。看護師（4名くらい）、ヘルパー（2人）、食事担当（1名）、障害者（1日500円の有償ボランティアで「環境サポーター」という）がスタッフになっている。環境サポーターは7名くらいいるが、無償サポーターも1名、ひきこもりの青年が1名、不登校児もいる。タクシー運転手で統合失調症の人がここを経て、一般就労につながった人もいる。福祉サービスを

利用していない認知症の人も落ち着いてくる。自閉症施設に入所している重度の自閉症の青年も、月1回の帰宅時は、ここにいると落ち着き、施設に戻ることを嫌がる。

一日平均利用は15～20名であり、月～日の毎日、開館している（土日はサポーターの思いで昨年スタートし、1日5名が利用している）。ここの魅力は、「普通の人が普通にやるところ」であり、福祉制度は困り込みをしてきた面がある。一日中、何をしてもよいし、おしゃべりが好きな人もいるし、誘いかけもしない。運営主体は田野町であり、財源は一般財源と介護保険の地域支援事業が組み合わせられる。利用料は、自立の人が600円、入浴を利用する人は800円、部分介助が必要な人は1000円（入浴も利用する人は1300円）、全介助1200円となっている。光熱水費等の頭割り計算で、サポーターは1回350円を負担する。利用する人の障害等は多様であるが、次第に互いに慣れてくる。

利用する人全部のニーズを詰め切れない面も出てきているので、考え直す必要がある。2011年度から作業療法士を緊急雇用事業で雇うなどして、2年後には形を作ってゆきたい。高齢者等が運営者となってゆくよう、NPO化等も検討している。あったかふれあいセンターにすることは考えず（むしろ、ここがモデルとなっている）、障害者の日中活動の場を考えていきたい。

要介護1・2でここに来る人もいれば、特別養護老人ホームを退所した人もいる。土日でも利用した方が調子よい人もいる。中芸地域の他の4町村からも来れるようになれば良いし、他町村のあったかふれあいセンターで自助グループが立ち上がっているの、それを活用しながら同じような取り組みを進めてゆけばよい。自宅で過ごしている障害者が4割くらいいるが、「まちの応援団」（障害者の地域生活支援を考える中芸地域の専門職、ボランティア、当事者の会）での話し合いをふまえ、保健師がどう仕掛けてゆくか、検討している。統合失調症の高齢者が毎日午前中に4人くらい、草引きに来ることで、在宅生活が続いている。引きこもりの青年も、風呂掃除、トレーニング室の掃除、草引きをしている。高齢者は草引きの後、生き生き百歳運動をしている。午後から、発達障害、統合失調症の人がそれじれ風呂掃除をおこなう。調理や買い物を手伝う知的障害の人もいる。引きこもりで25歳の青年がパワーリハビリで体を鍛えに来る。春休みになると、一般の子が遊びに来る。モーニングを食べに出かけたり、散歩に出かけることもある。

行政への期待としては、自治体に包括的に補助をして、采配を市町村に任せて、市町村の自立に導いてくれれば良い。自立支援協議会はこれから立ち上げる。県は市町村をその気にさせていない。一人芝居になっている。商品を作ったが、どう生かすかがない。研修や起業家養成のシステムがない。

田野町「なかよし交流館」(2010年2月8日)



田野町「なかよし交流館」(2010年2月8日)



インタビュー項目

- Q 1) まず、資源がない。高知市のように民間の活動がない。就労支援センターが安芸市にできたくらい。
- Q 2) ニーズはあらかじめ把握できはじめた。高齢者の方で基盤整備が目一杯の状況であった。訪問の中でひろってくるものを施策化できても、数値化等は難しい。自立できる方向での移動支援ができれば（移動に時間がかかっている）と思う。能力に合わせた自立に向けた訓練がないので、プログラムが立てられたらよいと思う。障害福祉計画は、何を整備するかという具体的な基盤整備になっていない。
- Q 3) 地域活動支援センターはいずれはあるだろう。今は移行、過渡期。夜須町にあるので、使ってみて、いるだろうと思った。委託先もないが、立ち上げの準備が安芸市では始まりつつある。
- Q 4) 2010年2～3月に地域自立支援協議会の準備会を立ち上げる予定。「まちの応援団」を作業部会のようにして、ボトムアップで進めてゆきたい。まちづくりの視点で立てる計画があって、制度がそれに乗るのが本来の順序である。
- Q 5) なかよし交流館がいずれは包み込んでいかなければいけない。就労支援はここでは機能できないので、こことは別にあればよい。小さな町なので、相談支援事業も委託しなくてよいのではないか。行政として、ネットワークづくり（フォーマル+インフォーマル）を進めてゆき、それが自立支援協議会につながってゆけばよい。

Q 6) 前述

Q 7) ②は乗っていききたいとも思うが、事業期間が3年しかない。

Q 8) 格差はあるだろう。施設志向で来ていた。在宅にもサービスが不足している。保健師が定期的、継続的に関わってゆく時間が必要である。保健師等の配置を増やす必要もある。一般職としてしか扱われていない。行政は、雇わなければいけないから雇っている、首がそろっている、という意識。

Q 9) (介護保険の関係で) 中芸5か町村の地域包括支援センターができた時に、障害者も児童も入るといった話があったのに消えた(児童虐待も)。共生ケアといわれるが、政策的にどうとらえられるのか。特性による個別の支援はあるが、理念が共通しているのに分ける必要があるのか。保健師は、高齢者も障害者も児童も柔軟に考えられるが、福祉になると、難しい制度にしないでよいのに、特別になってしまう。障害があるので、何とかしなければいかん、と思わずにすむ地域になればよい。

⑤ 土佐町(2009年12月16日聞き取り)

(独自の取り組みとしての「とんからりんの家」について)

立ち上げる時から、夢を語り、夢を描く作業をおこなってきた。苦勞といえ、建物を借りるまでの町との交渉や、「無償ボランティアで長続きするか」、「行政のやること」、「デイサービスの利用者が減る」等々の意見が出されたこと、会費も住民が簡単には出してくれなかった事などがある。2006年4月4日に開設した。ボランティアは、食事9人、レクレーション9人、送迎8人、事務局2人でスタートしたが、現在は食事18人、レクレーション15人、送迎4人という体制になっている。

年間の延べボランティアは1435人であり、会員は385名である。年会費は1000円であるが、米会員が4名(一人2升)であり、賛助会員や「にっこり応援団」もいる。利用料は1日600円(体操のみは無料)、喫茶コーナーは150円、弁当は400円、となっている。一日平均15名程度の利用がある。

事業内容としては、生きがい・健康づくり事業(要介護にならない元気な人を増やす)、介護予防事業(てくてく体操)、障害者支援事業(障害者との交流や、パンやクッキーづくりをおこなう障害者作業所「どんぐり」との連携)、子育て支援事業(3歳以下を対象とする高齢者との交流)等に取り組んでいるが、送迎や、栄養バランスを考えた食事づくりもおこなっている。その他に、脳トレーニングを取り入れたレクレーション、福祉教育の場としての小学校訪問、悪徳商法学習会、赤ちゃんとの交流、遺言書の学習会、フットケア講習会、中学生が学ぶ場(中学校に出向いて昔話を聴かせるとともに、中学生が合唱

でお礼をする)、田井小学校への手作り雑巾のプレゼント、会報の発送(500部近くを皆で協力して発送)、クリスマス会、地デジ準備、救急法の学習会などをおこなっている。最高齢利用者は103歳であるが、百人一首のリーダーでもあり、毎日、貝でアクセサリを作っている。

年間の開設日は183日で、利用者数は2396人、体操参加者は2359人、視察者は276人、という状況になっている。声をかけていなかった人に気づき、かけた人もいる。買い物や通院の支援も(連れ出し、送迎)、社協がおこなっている。とんからりんを通じて人との出会いがあり、また地域を知り、人を知るようになる。お互いのエネルギーを生む。今後の課題としては、次世代へ活動をどうつなげるかということ、財源の確保(町からの補助は受けていない)、利用者が増加し受け入れに限界が来ていること、ボランティアも利用者も男性が少ないこと、ボランティアを増やし継続すること、があげられる。

最近、ボランティアが倒れるなど、ボランティアの力に限界を感じることもある。一人、二人欠けることが運営を脅かす。お金ではない人の動きが大切であり、ボランティアでかなりの仕事をしてくれる人がいなければいけない。コーディネーター役や代表には、人件費を出せることも検討している。社協よりも、住民自身が一人一人に声をかける方が効果的である。

土佐町「とんからりんの家」(2009年12月16日)





土佐町「とんからりんの家」(2009年12月16日)





あったかふれあいセンターについては、センターのある地藏寺地区への「送迎」、買い物等への「連れ出し」、「訪問」もおこなっている。地域包括支援センターと話し合い、すき間事業、すき間サービスとして、行政のすき間のどこを埋めるか、合意形成しており、センター職員（2名）が「とんからりん」で学んだことを生かしている。とんからりんには参加していなかった人も、地域のあったかふれあいセンターの体操（てくてく体操）には参加する人もいる。対象者の線引きも検討している。個別訪問による「縁側サロン」もおこなっている。85歳以上の独居高齢者に配食サービスをおこなっているが、話をしたり、配食先どうし（2～3人）で一緒に食べたりしている。「地藏寺近辺のつどい」では、社協が送迎し、てくてく体操、脳トレーニング、レクリエーションをおこなっている。

地域で集まる力が弱まっており、行政としてのコンセプトがほしい。あったかふれあいセンターは、高齢者だけでなく、障害者や子どもも受け入れられる。コミュニティ再生を進めてゆきたいので、学校（5か所が廃校になった）を拠点にして、あったかふれあいセンターを広げてゆければよい。「とんからりん」でも、作品のようなものを作って売れば、障害者の仕事の場にもなる（現在でも、「とんからりん」の隣接地でNPOによる就労支援事業としてパンやクッキーが作られ、「とんからりん」とも交流があり、「とんからりん」（2階）の階下は子どもの図書館になっているので、高齢者、障害者、児童の交流の場にもなっている）。

⑥ 大豊町（2009年12月16日聞き取り）

Q1) 適切と考えている。たとえば、日常生活用具は、需要があれば必ず給付している（15人利用）。移動支援の対象はおらず（視覚障害の人はいるが）、コミュニケーション

支援の対象もおらず（聴覚障害の人はいるが）、どちらも家族等で対応している。

- Q 2) 2008 年度におこなったニーズ・アンケートでは、1 位が「受きたいサービスがない」、2 位が「居宅サービス（訪問介護）」であり、現状に満足している。就労支援事業所は 1 か所しかないが（前述）、グループホーム等の施設系サービスが不足している。訪問介護は社協がおこなっているが、高齢者介護に偏っており、希望回数を減らしてもらっている場合もある。ヘルパーの募集をしても、ほとんど応募がない。（中山間地で町の面積が広いのでヘルパーの移動効率が悪いが）運営費に対して年間 600 万円の行政補助（距離や回数から見て効率の悪さを係数で掛ける）をおこなっている。条件不利地域への補助制度がほしい。施設はあらゆる種類で不足しているので、広域（嶺北地域、香美市、高知市）で補ってゆく。障害福祉計画の目玉は、就労継続支援 B 型である。
- Q 3) 直営である。委託できる所がない。嶺北他町村の就労支援事業所の話もあったが。
- Q 4) 嶺北で地域自立支援協議会が立ち上がっている。各市町村で（町村部会）、個別ニーズに合わせてケース検討会が開かれている。年 1 回、嶺北全体の協議会が開かれるが、全体会は今まで 1 回しか開けておらず、スケールメリットがまだ見えていない。年金や生活保護の専門部会があり、スキルをあげる勉強会という位置づけになっている。
- Q 5) 障害の種別を問わない「デイサービス」（てくてくの会）が月 1 回（10～14 時）あり、職員が送迎している。文化祭に向けた作品づくり、町外への花見等の外出、ボランティアによる食事づくり、等をおこなっている（町単独事業）。地域生活支援事業や自立支援給付との関係では補完関係に位置づけている。
- Q 6) あったかふれあいセンターは、2009 年 7 月から開始し、デイサービスにミックスして、送迎もおこなっている。本体のサービス回数を増やしつつ、開催場所を増やし、対象エリアを広げている。利用料も 1700 円から 1000 円に減らした。利用者も増えている。送迎が付いているので（買い物もできる）、利用者が増えた。対象は、要介護認定を受けていない一般の高齢者である。送迎代に 770 万円の行政補助をしており、財源を寄せ換えたかったが、国の補助を足している。県からは、緊急雇用対策事業の一環なので、スタッフが増えないのはいけないと言われ、3 名採用した。福祉の仕事の経験者を望んでいたが、2 級ヘルパーの資格は取ってもらった。補助事業としての 3 年期限の問題があるが、できる限り現状維持で継続したいという思いはある（社協だけに任せるのは無理がある）。

- Q 7) ①については委託先がない。②については、(社会福祉法人の新規参入に際して) 町に申請し、県から補助が下りた。サテライト事業を考えていたが、国に認められなかったので、新規設立となった。当初は、17~18人の対象を考えていたが(精神障害や引きこもりの人)、一日平均3人の利用(登録は5人で多いときは9人)となっている。利用者の表情が良くなり、あいさつもできるようになった。5人を超えて8人までの足りない部分を県が補助してくれるが、5人に足りない部分(2人分)は法人負担となる。
- Q 8) 日中活動系のサービスがない。地理的な問題、障害者の人数、財政状況などが背景にある。
- Q 9) 定率負担は、重度の人ほど負担が重くなるので、そういう格差をなくすべきである。障害程度区分については、とくに不満を聞いていない。精神障害者の利用は不安がある。制度がころころ変わることへの不安がある。他に、ボランティアに関する不安もある。

⑦ 高知市 (2011年2月3日聞き取り)

- Q 1) ・全国的に見た場合、多い、少ないと言えるのかどうか。多ければよいが、財源の問題もある。地域生活支援事業の財源は、障害者自立支援法上では、国が事業費の2分の1以内で、都道府県が4分の1以内で、合わせて4分の3以内で補助することができることになっているが、実質は5~6割の補助にとどまっている。
- ・相談支援事業のうち、住宅入居等支援事業(居住サポート事業)は、不動産に関するアンケート調査を実施したところ、過去に関わりがなかったり障害に関する理解が不十分であることが明らかになった。
- 移動支援事業や日中一時支援事業は利用が伸びてきている。上限がないので使いやすく、国のガイドラインもない。とくに夏休みに伸びる。このままいくと、破綻する可能性もある。娯楽や散歩に使われている場合もある。ガイドラインはあった方がよい。特定の人への利用への利用の偏りも見られる(最大年間700時間の利用)。
- Q 2) ・ニーズ調査は各種おこなっている。自立支援給付のうち、介護給付の中では、児童デイ、重度訪問介護、行動援護、生活介護、短期入所、共同生活介護、訓練等給付の中では、自立訓練や共同生活援助の基盤整備が十分とは言えない。
- ・基盤整備が進まない原因としては、生活介護は指定基準(配置基準)が難しい。自立訓練は報酬の問題や利用者確保の問題がある。重度訪問介護は、長時間ヘルパーを張らなければならないという人員確保の問題がある。障害福祉計画は、高齢等

との連携も考えてゆく必要がある。障害だけで賄うのは限界に来ている。発達障害や行動障害の受け入れ先がない。自立支援法になってから、制度、サービスがわかりにくくなっている。進路相談では周知できない。サービスを周知しても、利用に至っていない場合もある（とくに知的、精神）。民生委員などに対して、相談支援事業所の周知に力を入れている。

- Q3) I型3ヶ所、II型1ヶ所、III型4ヶ所あるが、直営でできるものではない。I型の3ヶ所は、立地条件、事業所による違いであり、居場所機能だけでは集まらない。3ヶ所が集まったの情報交換会をもっているが、居場所については課題がある。地域のニーズを地域活動支援センターにフィードバックするのが行政の役割である。
- Q4) 地域自立支援協議会は立ち上がっており、定例会と専門部会、事務局運営会議を開いている。専門部会は、相談支援事業所の職員が集まる「相談支援部会」と、課題の抽出と解決に向けての検討をおこなう「地域生活移行部会」がある。個別支援会議は随時、開催している。個々の相談支援事業所の力量をつけてゆく必要がある。精神の場合、生活支援検討会を設けており、事例検討をベースにして、機能強化事業に取り込んでゆきたい。地域課題であるのか、相談支援事業の強化課題であるのかをさび分けてゆく。相談支援事業所の地区割は合う・合わないがあり、それまでのつきあいもあるので、弾力的な対応もしている。
- Q5) ・学校と自宅の行き来だけ、というように、余暇の過ごし方がわからない子が多いので、自助グループ「ぺったんふくらむ会」を立ち上げて2年ぐらいになる。年2回のイベント、サークル活動等をおこなっているが、いずれ、自分たちで企画してゆければ、と考えている。対象は、軽度の知的障害に絞っている。いきいき百歳体操や在宅介護支援センターに、精神障害者がボランティアとして関わったことがある。就労支援検討会（仮称）の準備をしている。就労継続支援B型が居場所機能になっている人が多いが、地域活動支援センターはどうしているのだろうか。精神障害者の家族は高齢化しているが、家族支援まで手が届いていない。知的障害は法人中心に動いており、身体障害は当事者中心に動いている。
- ・独自の取り組みと地域生活支援事業・自立支援給付は協働関係にあるが、行政から地域の力、自助グループ、家族に眼を向ける余裕が少ない。
- Q6) あったかふれあいセンター事業は、元々、中山間地では市町村の単独運営が困難という理由で始めたと聞いているが、当初の目的と異なってきている。緊急雇用対策として実施したわけだが、障害者等の事業所は充足してきている。地域の支え合いの事業としては、今まで活動してきた方々に、地域づくりの面からやりたいことをやらせてもらっている。市から個人に委託した3つのセンターは平成23年度までし

か約束できない。ボランティアにやってきた所がそれなりの経費を使えるようになったわけで、実質的に赤字補填になっている面もある。委託できなくなる平成24年度以降も、どう伸びてゆくか、利用者が困らぬよう、できる限り万全を尽くしてほしい。

高知市あったかふれあいセンター (2010/7/30)



188

今は全額国費でやっているが、平成24年度以降、仮に県が事業費の2分の1を出したとしても、市にとってはかなりの負担になる。市でやるとなると、3ヶ所だけでよいのかどうか、逆に広げるとなると、財源の問題が生じる。旧鏡村、旧土佐山村は過疎債でいけるが（過疎対策ソフト事業として、市負担分の7割が交付税措置の対象として補填される）、声をかけても反応がない。県単独で（事業費の全額を県費でカバー）実施するのであれば、反対する理由はない。市内で核となる活動というところまでは見えていない。少なくとも、雇用された世話人の再就職の斡旋や、利用者に対してはボランティアにでも続けてほしい。小規模町村にとってはありがたい制度だろう。

高知市あったかふれあいセンター (2010/7/30)



191



Q 7) 略

Q 8) 財源移譲が進んでいないために、市町村の財政問題が生じている。重度者対応や専門性が求められるものについては格差が生じているのではないかと。高知市でもサービスが少ないのに、他市町村はやれているのだろうか。人口流入している分だけ、高知市は利用人口が大きいので、利用基準を考えないと、対象がかなり広がる。専門性や事業所が多いメリットはある。母数（サービスの必要者数）のとらえ方や、

事業所のとらえ方（機能しているか）もあり、定量的な比較は難しい。

- Q9) 障害者自立支援法の改正案（新法までのつなぎ法案、聞き取り後の2011年6月に成立）による相談支援の充実や自立支援協議会の法定化の方向は評価できる。応能負担の方向にもなる。どこまでサービスしてよいのか、そのサービスをするこの意味は何か、というガイドラインを示してほしい。地域生活支援事業の財政面では、本来、国や県から補助される75%が実際は5～6割しか出ておらず、その分、市の持ち出しとなっている。10、20の事業を実施していても、補助金が十分下りてこない分、財政的に厳しくなる。自立支援給付は国庫補助金ではなく国庫負担だが、上限があるので、それをラインとせざるをえない。障害程度区分の認定は、正確と言えるかどうかはともかく、それによってサービスの可否が分けられるのはどうか。区分が一概に悪いとは言えないが、必要な人がサービスを受けられないのはどうか。精神が重く出ない。区分4以上にならないと、新規の場合、施設入所の対象とならないが、家族力が落ちてきている場合もある。

（４）結果の考察

今回の第3次調査では、障害者自立支援法が市町村にどのような影響を及ぼしているのか、とくに市町村間格差の問題が必ずしも明らかにされていないことに焦点を当てた。その際、市町村が実施責任主体となる地域生活支援事業を中心に、市町村間格差はどのように存在するのか、存在するとすれば、その原因と対策は何であるのかを明らかにすることを研究目的とした。以下では、前章をふまえ、7市町村に対しておこなった今回の調査により（土佐町は社協への聞き取り調査のため、インタビューガイドに基づく聞き取りはおこなわなかった）、明らかになった点を浮き彫りにしたい。

1) 地域生活支援事業の実施状況について

第一に、地域生活支援事業の実施種類数を多いと考えるか、少ないと考えるか、あるいは適切と考えるか、その理由・原因は何か、をたずねた。第二に、利用実績からみた場合は、不足しているようなことはないかをたずねた。

第一の点については、「今のところ適切」「妥当な量をこなしている、町内の必要量を拾い上げている」「適切と考えている」という意見が見られる一方、「ごく一部の事業に偏り、使いこなせていない」との意見や「資源がない」という意見も見られる。後者に関しては、本当に必要なサービスが周知、理解されているか、また、地域の福祉資源を開発する余地はないかの検討が求められるだろう。さらに、「多ければよいが、財源の問題ある」という指摘もあった。

第二の点については、利用実績が障害者の母集団との比較においても、少人数に限られ

ていることが明らかになった。その原因として、補助額に上限があるので、それ以上の利用を見込めないこと（自治体の超過負担となる）、理学療法士や保健師のような専門的にコーディネートしうる立場の人が忙しくてサービスを使いこなせていないこと、サービス資源自体が不足していて利用できないこと、住居入居等支援事業において住居自体を貸してもらえないこと、家庭に閉じこもったり家族が対応していてニーズが潜在化していること、利用するための移動アクセスの問題があること、等が浮き彫りになった。逆に、移動支援や日中一時支援事業は利用が伸びており、ガイドラインによる歯止めが必要ではないか、という意見もあった。利用料については、コミュニケーション支援などでは無料にする場合の他は、1割負担にしている場合が多い。

2) 当事者・家族からのニーズ把握とそれに応じたサービス基盤整備について

第一に、当事者・家族からニーズを十分把握できているか、またニーズに応じたサービス提供や基盤整備ができているか、できていないとすれば、自立支援給付を含め、どの種類のサービスか、をたずねた。第二に、基盤整備が進まない場合、その原因は何か。それに対して、第Ⅱ期障害福祉計画（平成21～23年度）等では、どのような対策・方向を示しているのか、をたずねた。

これに関しては、おおむね、ニーズ把握はできているという自治体が多い。ただ、児童デイサービスのように明らかに不足しているサービスがある一方、周知度の不足をふまえ、今後、計画的に利用を伸ばしてゆくという自治体や、サービスの多様性に応じた生活環境に入ってまでの十分なニーズ把握に至っていないという自治体もある。また、共同生活援助（グループホーム）等の不足にくわえて、訪問介護の移動の非効率の問題や担い手不足という高知県の中山間地特有の問題も提起されている。基盤整備が進まない原因として、職員配置基準、報酬、利用者確保の問題も指摘されている。さらに、基盤整備が量的な面に終始しており、能力に合わせた自立に向けた基盤整備という質的な側面が欠けていることへの問題提起もなされている。

3) 地域活動支援センターの委託方式と直営方式の比較

地域活動支援センターの委託をしている場合と直営の場合があるが、それぞれの理由と、メリット・デメリットは何か、をたずねた。

直営の場合、保健師等の行政職員の負担が過大になるとの意見がある一方で、委託先がないという自治体も複数ある。また、専門性の観点からは委託した方が良いが、受託法人の専門が特定の種別に偏っている場合、複数の法人や社協との連携が必要になるとの指摘や、受託法人によってはすべて委託することに疑義があるので部分委託しているとの回答も見られる。逆に、直営ではできないとの立場をとりつつも、センター機能の見直しの必要性を示唆する意見もある。

4) 地域自立支援協議会の設立状況と実施状況について

第一に、地域自立支援協議会が立ち上がっている場合と、立ち上がっていない場合があるが、立ち上がっていない場合の理由・原因は何か、をたずねた。第二に、地域自立支援協議会が立ち上がっている場合、それはどのように機能しているか、個別ケース（支援）会議は開けているか、をたずねた。

地域自立支援協議会を立ち上げて専門部会や個別支援会議を開催している自治体でも、ニーズを量的、質的に見て広域的な対応の必要性を指摘する声がある一方で、複数自治体による広域設置した地域ではスケールメリットが見えていないという自治体もある。また、全体会と個別支援会議を開催していても、家庭に包摂されていて当事者の状況がわからない場合があるとの指摘もある。一方、個別支援会議→定例会→全体会というように、個別ニーズを地域の課題に発展させてゆく体系的なアプローチをとっている自治体も見られる。さらに、地域に根ざしてボトムアップ方式でじっくりと立ち上げてゆくとする自治体もある。個々の相談支援事業所の力量をつけてゆく必要性を指摘する自治体もある。

いずれにせよ、アウトリーチも考慮に入れつつ個々のニーズをしっかりとキャッチしながら、それらを包摂する地域のケアシステムに高めてゆくための協議会として機能、活性化してゆくことが求められよう。

5) 市町村独自の取り組み状況と障害者自立支援法との関係

第一に、地域生活支援事業や自立支援給付とは別に（あるいは、自立支援法が施行される前から）、障害者の交流、居場所づくり、就労支援等、市町村独自に進めてきた活動として、どのような取り組みがあるか、をたずねた。第二に、その取り組みと、地域生活支援事業・自立支援給付との関係をどのように位置づけているか（代替関係、補完関係、包含関係、等）をたずねた。

高齢者や障害者、児童の垣根を越えた交流の場づくり、住民と障害者の交流の場づくり、障害の種別を超えた交流の場づくりの他、サービス利用のための交通費助成などがおこなわれてきているほか、対象を特定の種別、程度に限定した取り組みがおこなわれている自治体もある。いずれにせよ、自立支援法との関係では補完し合う関係という見方がされている。とくに、高齢者と障害者、児童の相互交流や就労、送迎などを日常的に積極的に展開し、利用者同士の共生効果が表れている所では、視察に訪れる人も多く、県からも、あったかふれあいセンターのモデルと目されている。

人口減少、高齢化が進む高知県では、高齢者、障害者、児童の垣根を取り払い、あたりまえの家族やあたりまえの地域のような暮らしを実現することが、住民相互の絆を深め、孤立を防ぐことにもなる。そのような文字通りアットホームな環境、関係の構築を通じて、一人ひとりの居場所を確保し、その人に合った役割発揮の場を提供することは、今後のケ

アシシステムのあり方の一つの方向を示すものと言える。

6) あったかふれあいセンター事業の評価

高知県独自に、あったかふれあいセンター事業が推進されているが、それに対するメリット・デメリットをどう評価しているか、をたずねた。

スタートして間もないので周知が足りないという課題意識を持ちつつも、過疎対策を活用した事業継続を見通している自治体、町単独事業では難しかった施策の後押しや人材育成の面で評価する自治体、補助事業3年経過後の問題を不安視する見方も示されている。さらに、3年経過後はセンター事業としては継続できないと明言する自治体もある。

同センターは、「高知型福祉」の目玉として全県的に推進されてきたが、2009年度からの3年間という条件付きの補助事業であった。何を目的に、どのような内容の活動を進めてゆくのか、という本質的な部分を住民と支援者、行政が十分に消化しきれないまま、スタートした側面は否めないだろう。今一度、利用者、ボランティア、運営団体、行政が一緒になって、これまでの実践をふり振り返りつつ、センター運営を地域の課題や固有価値と結びつけながら、センターのめざすべき理念、活動内容、方法、対象、効果などを再検討することが必要だろう（中芸地域では、そのような取り組みが始まっている）。そして、2012年度以降、事業を継続させるのかどうかの判断が各自治体や県に求められる。

これまでは国の緊急雇用対策事業を活用する形で運営されてきたが、今後は、県が提起したように国に制度化を求める方向（障害者自立支援法の地域生活支援事業や介護保険法の地域支援事業などとして位置づける）、県単独事業として継続する方向、県と市町村の共同負担による事業継続の方向、市町村の単独事業として継続する方向、市町村から委託を受けてきた運営主体（社会福祉協議会やNPO法人、個人など）の事業として継続する方向などが考えられる。さらに、回答にもあったように、市町村事業（県との共同、または単独）として継続する場合でも、過疎対策のソフト事業を活用すれば、過疎債により、経費の7割は地方交付金交付税でまかなえる一方で、その対象外地域では、市町村が独自の負担をするか、運営主体の自助努力が求められることになる。いずれにせよ、利用の始まったあったかふれあいセンターを実質的にも廃止することになれば、最も失望するのは、利用を楽しみにし始めている住民自身ということになる。

注) その後、2012年度から、県予算で事業継続する方針が固まり、実質的には県と市町村で共同負担（折半）することになった。しかし、とくに過疎地域以外の市町村で財政負担をどうするかが注目される。

7) 市町村間格差是正に向けた県の施策に対する評価

障害者自立支援法上の事業における市町村間格差を防止・是正するための高知県独自の補助事業として、①相談支援事業協同委託と、②中山間地域事業費補助があるが、それぞれをどう評価しているか、をたずねた。

①については、単独委託が難しい市町村にとっては一定の評価がされている一方で、(共同でも)委託先がないという自治体の他、当然ながら、単独委託できる自治体では必要性を感じていない。②については、制度をよく知らないという自治体が複数あったが(必要性はあると考えている)、対象外という自治体や、事業期間が3年しかないという見方もされている。実際に適用されている自治体では、利用人数が少なすぎる場合、法人の持ち出しになることも指摘されている。

とくに②については、適用されている自治体が1か所で1法人にとどまっており、あまり周知されていない状況も含めて、市町村間格差を防止・是正する施策としての評価が求められるだろう。財政的には、事業経営の赤字を補填するためにお、県が4分の3を補助するが、市町村負担分として4分の1がある。その点も含めて、制度活用が進んでいないことの検証が必要である。

8) 地域生活支援事業や自立支援給付に関する市町村間のサービス格差について

地域生活支援事業や自立支援給付に関して、市町村間のサービス格差があると考えるか、あると考える場合、どのような格差や原因があると考えるか、をたずねた。また、格差を是正すべきだとすれば、どのような対策・方向が望ましいと考えるか、をたずねた。

(サービス不足を防ぐための)事業所参入のためには公有地の無償提供や寄付による受け皿づくりの必要性を示唆する意見、地域生活支援事業の補助額に上限があるためサービス抑制につながるので自立支援給付と同様の措置を望むと共に市部と町村部のサービス・事業所格差を是正する措置を望む意見、地域によってはサービスを受けてくれる事業所自体が少ないという指摘、専門性などの質的格差を示唆する意見、在宅サービスや保健師配置の充実を望む声のほか、地理的な問題、障害者の人数、財政状況などを背景としてサービス不足が生まれるとの指摘もある。

おおむね地域間格差の存在を認めたとうえで、とくに郡部の条件不利地域では、サービスや事業所の不足が生じることが明らかとなった。また、本体サービスである自立支援給付と比べて、地域生活支援事業の財政的位置づけの弱さを指摘する声も見られる。前者の運営費に関する国や県の支出金は、義務的経費として負担すべき国庫負担金、都道府県負担金であるのに対して、後者の運営費に関する国や県の支出金は、裁量的経費として補助することができる国庫補助金、都道府県補助金という性格をもつ。支援費制度の時代においては(2003~2005年度)、在宅サービスの運営経費に対する国や県の支出金は補助金という位置づけであったのが、自立支援法の下では負担金に変更されたものの、地域生活支援事業については、市町村の責任という名の下に弱い財政的位置づけがなされた。そのような制度的側面を含め、中山間地の実情に即した今後のシステム方向が検討されるべきである。自立支援給付に関しても、居宅介護の場合、家と家の間を移動する距離が長いという非効率の問題があり、条件不利地域の実態に合った補助制度を創設しなければ、事業所の不参入や撤退という問題が続くであろう。

9) 障害者自立支援法の廃止と制度改革の方向

最後に、現政権で障害者自立支援法の廃止がめざされていますが、それに対してどう思うか、また、廃止を前提に考えた場合、どのような制度改革方向が望ましいと考えるか、をたずねた。

市町村担当者の立場からすれば、制度が次々にかわることへの不満が複数、表明されている。現行法の枠組みの下でも、地域移行の理念や地域生活支援事業、社会参加の推進、就労意識の向上、という面では評価する意見が見られる一方で、メニューは多くあるべき、認定によるサービスの可否の解消、利用料軽減措置の貯蓄・収入基準の解消、重度の人ほど負担が重くなる問題の解消、という注文がつけられた。また、高齢者、障害者、児童というタテワリを温存したうでの制度を疑問視する意見も見られる。

今後、障害者自立支援法改正法（一部を除き 2012 年 4 月施行）のゆくえや、今後の法制度自体のゆくえが注目されるが、自治体現場や当事者・家族の声を反映させるボトムアップ型で内発的な制度改革が求められる。

おわりに

高知県において、障害者自立支援法の影響がどのように表れているかを三次にわたる調査によって明らかにしてきたが、同法制度は、当事者・家族の生活実態、生活や就労を支援する事業者・施設の経営実態、さらに人口減少、過疎化が進む中山間地域、地方の実態をふまえて立案されたものとは言えない。

当事者・家族からは、自立支援法によって生活がかえって苦しくなる実態が訴えられ、事業者・施設からは、障害者の生活・就労支援の持続可能性を危ぶむ意向が示された。そして、今回の調査によって、人口減少、過疎化が進む中山間地域、とりわけ町村部においてはサービスや事業所の不足が明らかになり、委託できる事業所すらないという声があがっている。個人的にハンディを背負う障害者とその家族が地域であたりまえの暮らしが実現できるよう、そして、それを支える事業者・施設や、地域的にハンディを背負う中山間地の自治体が安定的な支援を継続、発展させられるような制度改革が望まれる。

自立支援法廃止後のシステム設計に際しては、本調査の結果も含め、当事者・家族、事業者・施設、自治体現場それぞれの実態、実情、思いや願いを十分に汲み取った政策立案が求められる。それこそが、真の意味での持続可能な制度改革と言えよう。