

交渉担当者のための資料

この資料は、障害者自立支援法（地域生活支援事業）について、各地域で行政交渉を担当する聴覚障害者・健聴者のために役立つことを目指して作成しました。

内容は、いわゆるQ Aで、「理解がむずかしい問題」を中心に作成しています。

Q Aは、「共通認識を作るために」「利用者負担（有料化）を阻止するための言い方」「障害者自立支援法の内容」「障害福祉計画」「役所の仕組み（法律や条例）（交渉）（予算）」「国・都道府県・市町村の関係」に分類されています。

内容についての問い合わせや、交渉の中で見つけた問題点や疑問点は、全国本部まで遠慮なくお寄せください。Q Aに追加し、全国の仲間の参考になる資料としての完成度を高めていきたいと思えます。

1. 共通認識を作るために

Q1：障害者自立支援法のいちばん大きな問題点は何ですか？

A1：法律の名前とは逆に、応益負担による利用料が支払えないことからサービス利用ができず、社会参加を抑制する障害者が出ていることです。

「負担軽減」などの、社会参加を抑制せずサービス利用ができるしくみが必要です。

具体例：法定施設、法定グループホーム517カ所に在籍する12,742人中329人が退所または退所を検討（きょうされん調査：06年4月）。

障害者福祉の現場を担当する各自治体（47都道府県、15政令市、23特別区、764中核市・特別市・一般市計849自治体）のうち約15%で、独自の軽減策を実施（きょうされん調査：06年4月）

Q2：障害者自立支援法で応益負担が導入されたのはなぜですか？

A2：直接の理由は、700兆円以上の赤字となっている国の財政改善のため「国の支出を減らすため」（厚生労働省は「持続可能な制度とするため」といっています）ですが、これだけの赤字が発生した理由は、90年代の景気低迷期に、公共事業増加や減税の政策を実施したため、税収が伸びない中で支出が増える穴埋めに大量の国債を発行したから、といわれています。福祉サービスに責任があるわけではありません。

また、厚生労働省の幹部が2009年をめどとした「介護保険への障害者福祉制度統合」を広言しています。ケアマネジメント制度や応益負担の導入により、障害者福祉サービスと介護保険はしくみが似た制度となり、今後の統合を視野に入れた改変であることは間違いありません。

従来無料または応能負担だった障害者サービスへの応益負担導入が社会に受け入れられた（国会で議決された）背景には、「小さな政府」論に基づいて公費支出の削減をめざす強い政策意図があります。あわせて国連のICF（国際生活機能分類～国際障害分類改訂版～¹）の存在にもかかわらず、「障害を社会問題ととらえず個人の責任と見なす」考え方が日本社会に幅広くあったからと考えられます。

社会の考え方をを変えることを視野に入れた取り組み（＝運動）が必要です。

1：2001年5月、世界保健機関（WHO）総会において採択された人間の生活機能と障害の分類法。従来の分類が身体機能の障害による生活機能の障害（社会的不利）を分類するという考え方が中心であったのに対し、ICFは、新たに「環境因子」という観点を加え、例えば、バリアフリー等の環境を評価できるように構成されている。

Q3：応益負担が導入されることによって起こる問題は何ですか？

A3：ほとんどの重度障害者の唯一の収入は、年額100万円程度の障害基礎年金（2）です。このわずかな収入からの利用料徴収、作業所の工賃収入以上の金額となる利用料負担の強制による「生活圧迫」や「社会参加阻害」がもっとも大きな問題点です。

また、結果的に他の社会保障制度に対して、「重いかわいそうな障害者でもわずかな年金からお金を払っているのだから私たちも少しぐらいは我慢を…」というような発想から生じる、様々な面での「我慢の水準」を引き上げる「副次的効果」も問題です。

2：障害基礎年金は、1級で996,250円。

Q4：「コミュニケーションは基本的人権」とはどういう意味ですか？

A4：コミュニケーションとは、「単なる情報の受け渡し」ではありません。

「情報が伝わる」ことの真の意義は、その情報により具体的な日常生活内容の発展や個人の成長発達がもたらされることにあります。そのようなコミュニケーションが保障されるためには、コミュニケーションの支援者と当事者との間に信頼関係の存在が必要であり、その信頼関係に基づいた当事者の理解を促進するための共同作業が必要になります。

情報不足による「社会生活の困難さ」を抱える聴覚障害者が、その困難を打破し人として生きていくためには、コミュニケーションが基本的人権として位置づけられ、社会の中で優先度の高いレベルでコミュニケーションが保障されることが必要なのです。

Q5：コミュニケーション支援事業に利用者負担が導入されるとどうなりますか？

A5：

【理念的な問題点】

利用者負担やサービス内容を金額に換算する契約関係が導入されると、人間関係を基礎とするべきコミュニケーションは、単なる売買関係に落とし込まれてしまいます。

その結果、本来必要な「当事者と支援者の人間的な協力関係」は、「金を払ったのだから俺の言うとおりに通訳しろ」「時間ですから通訳は終わりです」というような発想から、破壊されてしまうことが予想されます。

【実務的な問題点】

特に手話通訳分野は、「報酬なしでの手話通訳活動」を喜んで引き受ける手話学習（経験）者が社会に多数存在するという環境があるため、個人負担が生じる公的な手話通訳派遣制度を利用する聴覚障害者の激減が予想されます。

利用者がほとんどない制度は、事業主体である市町村から「ニーズがない」とみなされ、「行財政改善推進の立場からの事業見直し」論が多く見られる昨今の情勢からは、事業廃止をもたらすことはほぼ確実です（3）。

事業廃止が意味することは、現在の「行政の責任と経費負担」により実施されることを基本とする手話通訳制度（例：手話通訳派遣事業）が崩壊し、戦後（手話通訳制度確立以

前)の「ボランティアによる手話通訳ニーズへの対応」が中心の方法に逆戻りするという事です。

3 : 全国の多くの自治体では、厳しい財政状況の改善のため、「財政改革」「行政改革」等の推進を目指し、「施策の選択と集中」「事務事業の徹底見直し」を掲げています。

「選択」「見直し」の対象事業の判断基準としては「必要性」「行政の関与の妥当性」「有効性」「効率性」等の概念が多く使用されています。

つまり、自治体の事業に「必要性」がなければ「見直し」で、「選択と集中」の方針から、廃止するという事です。

みなさんも自分の住んでいる地域の自治体のホームページをチェックしてみてください。

Q6 : 障害者自立支援法は原則「応益負担」の法律ですから、手話通訳派遣事業も応益負担になるのでしょうか？

A6 : 「障害者自立支援法は応益負担を原則とするので、手話通訳等のコミュニケーション支援も利用者負担が求められる？」という意見が見られますが、単なる勘違いです。

法律上は、利用者負担を定めているのは「自立支援給付(介護給付及び訓練等給付)」、「自立支援医療」「補装具」であり、地域生活支援事業については、利用者負担は明記されていません。

Q7 : 明記されていなくても、影響はあるのではありませんか？

A7 : 利用者負担(定率負担)が明記されていなければ、利用者に不利益な解釈は排除され、負担ありとはならないのが原則です。

2. 利用者負担(有料化)を阻止するための言い方

Q8 : 手話通訳や要約筆記に利用者負担を課してはなぜいけないのですか？

A8 : 下記の理由が考えられます。

a) 社会参加保障のため ~ ろう者の暮らしから考える ~

手話や筆談を意思伝達の主な手段とする聴覚障害者が、音声言語中心に構成された社会への参加(例:就学、就職、職場、地域社会等)を円滑に進めるためには、特殊な例外を除き、健聴者との間の意思伝達を仲介する手話通訳者・要約筆記者の存在が必要であることは疑いのないところです。

手話通訳・要約筆記利用に利用者負担を導入することは、聴覚障害者が社会参加のスタートラインにつく前に自己負担を求めることになることから、金額の大小にかかわらず、日本国憲法11条(基本的人権)、13条(幸福追求)14条(法の下での平等)などの原理に反し認められない、と考えられます。

また 市(交渉相手の市。事前にHP等をチェックしておくこと)の定める「障害者プラン」(必ずあるはず。少なくとも類似のものはある)に定める「障害者の社会参加推進」に反することになります。

b) 有料化の理由がないため ~ 役所の発想から考える ~

市町村が、地域社会のニーズに応じて開始した事業について、法律で定めた基準以上に利用者(市民)に不利益を及ぼす内容変更をするためには説得力のある理由が必要です。

従来利用者負担を課していなかった手話通訳派遣事業や要約筆記奉仕員派遣事業について、利用者負担を課すように内容を変更することは、明らかに利用者に不利益を及ぼす内容変更ですが、現在のところその理由（例：国のガイドライン）が存在しません。

障害者自立支援法では、コミュニケーション支援事業については「応益負担」の記載はなく、利用者の不利益となる制度変更を正当化する理由はありません。

逆に「法律上明記できなかった」ことは「現状維持（＝無料の継続）」の理由になると考えられます。

c) メリットがないため ～政策評価の視点から考える～

「利用者負担の導入」による行政側のメリットは財政負担の軽減以外にありません。しかし、市町村の一般財源⁽⁴⁾支出の軽減額は、自立支援給付事業と同様に1割の応益負担制度を導入した場合、事業費の約2.5%と考えられ、取るに足りない金額といえます（予算100万円なら2.5万円の一般財源支出減）。

その一方でデメリットは下記のとおり多くあります。

個人負担増加 ～特に高齢者への負担増 要約筆記にはやや弱い論拠

高齢聴覚障害者の場合、ろう学校の義務教育化（1947年）以前に学齢期を過ごしたことから、未就学で日本語習得が不十分なため手話以外にコミュニケーション手段を持たない人が多くいます。この人たちは、日本語習得が不十分であり低賃金労働に従事してきたことから低所得で暮らしている人が多くいます。

高齢聴覚障害者は、病院や介護保険等の手話通訳ニーズが多いことは明らかですが、利用者負担の導入が経済的負担を増加させ、生活を苦しくさせることにつながります。

低水準のサービス提供 ～社会参加阻害

利用者負担が導入された場合、現実に起こる可能性が高いのは、負担増に耐えられない高齢聴覚障害者が、手話通訳を手話通訳派遣事業（市町村）に依頼せずに、社会に多数存在する「報酬なしでの手話通訳活動」をいとわない手話学習（経験）者に依頼することから、個人負担が発生する公的制度を利用する聴覚障害者は激減することです。

その結果、聴覚障害者が受ける情報保障の水準は低下し、結果的に聴覚障害者の社会参加水準の低下をもたらすことが予想されます。

サービス利用者の激減 ～事業廃止へ

利用者が激減した結果、ほとんど利用者がいない公的制度は、事業主体である市町村から「ニーズがない」とみなされるため、「行財政改善推進の立場からの事業見直し」論が多く見られる昨今の情勢からは、事業廃止をもたらすことはほぼ確実です。

手話通訳派遣事業の廃止は、明らかな障害者福祉サービスの低下です。

つまり、利用者負担の導入は、政策判断としてみると、メリットが少なくデメリットが多い内容変更であり、単なる住民サービスの低下にすぎないと考えられます。

4：地方税や地方交付税など収入の時点でその用途が特定されておらず、地方自治体の裁量によって使用できる財源のこと。なお、収入の段階で用途が特定されている、国庫補助金や地方債、使用料などの財源を特定財源といいます。地方自治体の予算で削減額が重視されるのは、自治体が自由に使用できる一般財源です。

3. 障害者自立支援法の内容 ~ 交渉時に必須の知識 ~

Q9：手話通訳事業はどのように定められていますか？

A9：手話通訳事業は、長い間、法律によらない厚生労働省の通知による事業制度でした。2000年に、措置制度を支援費制度に改変するなどの社会福祉制度を大幅に改編する法改正があり、このときに初めて手話通訳事業が法律に明記され、手話通訳事業は、法律に根拠を持つ社会福祉事業となりましたが、実際の事業の実施体制や予算の面では、それまでと同じで変更されませんでした。

手話通訳事業は、厚生労働省の通知によるいわゆる「メニュー事業」に含まれ、必ず実施しなければならないものではなく、国からの補助金もメニュー事業全体に対するもので、手話通訳者派遣件数が増えて予算をオーバーしても追加の補助金はなく、不足する分は、手話通訳事業を行う市町村や都道府県が負担しました。

障害者自立支援法の第77条に、市町村の地域生活支援事業について書かれ、市町村は「手話通訳等を行う者を派遣する事業を必ず行わなければならない」とされています。これによって、手話通訳事業は実施体制についても法律に根拠を持つことになりました。

この「手話通訳等を行う者を派遣する事業」は、2006年3月に公表された「地域生活支援事業実施要綱（案）」では、「コミュニケーション支援事業」とされていて、手話通訳者派遣事業に限らず、手話通訳者設置事業も含まれます。

これらの手話通訳者派遣事業などは、市町村が必ず行わなければならない必須事業となりましたが、事業を行った費用の全てに対して国が交付金を支給するのではなく、地域生活支援事業全体に対して総括交付金として予算が組まれるだけで、不足分が生じた場合に追加の交付金はありません。この点では、これまでと変わりません。

聴覚障害者のニーズに応えられる手話通訳者派遣事業などが行える予算を組むように、国に働きかける必要があります。

障害者自立支援法の第2条では、市町村及び都道府県の責務について書かれています。

市町村は、障害者などの実態を把握した上で、必要な「地域生活支援事業を総合的かつ計画的に」行う責務があり（第1項第1号）、都道府県は、市町村が地域生活支援事業を適正で円滑に行えるように援助を行うとともに、自らも必要な地域生活支援事業を行う責務があります（第2項第1号、第2号）。

また、第1項第3号で「意思疎通について支援が必要な障害者等が障害福祉サービスを円滑に利用することができるよう必要な便宜を供与すること」を市町村の責務として定めています。

Q10：地域生活支援事業の財源負担者割合はどうなっていますか？

A10：地域生活支援事業の財源となる補助金は、統合補助金です。これは、個別事業の所要額に基づく配分ではなく、地域生活支援事業とされる事業分として、まとめて補助されるものです。

市町村は、地域生活支援事業を実施し、国、都道府県から、事業費について下記の割合で補助金の交付を受けます。

国 1 / 2 以内 (予算の範囲内)
都道府県 1 / 4 以内 (予算の範囲内)

市町村は、国、都道府県の補助を受けながら事業を実施しますが、どの事業にどのように予算を振り分けるのかは、各市町村に任されることとなります。

Q11：具体的な配分方法はどのようになっていますか？

A11：国は、2006年10月から2007年3月までの半年分の事業費として200億円を予算化しています。この予算は、次のような考え方で配分されることになっています。

(配分の基本的な考え方)

現在の事業水準を反映した基準による配分 (事業実績分割)
人口に基づく全国一律の基準による配分 (人口分割)

この考えを基にした配分比率は、次のようになります。

2006年度予算額 (200億円)

・市町村と都道府県の配分比率

市町村：都道府県 = 9 : 1 市町村 180億円 都道府県 20億円

・市町村の配分

事業実績分割：人口分割 = 8 : 2 事業実績分割 144億 人口分割 36億
各市町村には、事業実績分割 + 人口分割が交付されることとなります。

・事業実績分割の考え方

事業評価指標により決定します。

・コミュニケーション支援の事業評価指数

視覚、聴覚・言語障害者の手帳所持者数

補助金は、必ず「予算の範囲内」という条件がつきます。これは、予算がなければ法で定められた国、都道府県の負担割合まで出さなくても良いということです。

・都道府県への配分

基礎割分として、都道府県が実施しなければならない事業について一定の評価
人口割分として、都道府県の人口規模に応じて配分する。
都道府県には、 + が交付されることとなります。

Q12：「派遣」「設置」事業はどのようになっていますか？

A12：市町村が行う地域生活支援事業の必須事業として、「手話通訳等を行う者の派遣」が挙げられています。厚生労働省が示した「地域生活支援事業実施要綱(案)」では、「コミュニケーション支援事業」と書かれています。

この事業には、手話通訳者派遣だけでなく、要約筆記者派遣や手話通訳者設置が含まれ

ます。手話通訳者・要約筆記者派遣事業が円滑に行われるために、運営委員会や調整者を設けてもよいとされています。

これまでの手話通訳事業は、手話通訳者の設置と派遣が別の事業とされていましたが、障害者自立支援法のコミュニケーション支援事業では、手話通訳者の設置と派遣を一体として行うことが可能となります。これまで、登録手話通訳者による手話通訳者派遣事業だけが行われている地域では、手話通訳業務によって明らかになった聴覚障害者の問題を解決につなげることができなかつたり、潜在的な手話通訳のニーズを手話通訳者派遣に結び付けられなかつたりした問題がありました。

手話通訳者の設置と派遣の事業を一体的に行うことで、このような問題を解決する道が開けると考えられますし、手話通訳者派遣事業の聴覚障害者のニーズに沿ったコーディネートも可能になります。

Q13：「養成」事業はどうなっていますか？

A13：手話通訳者の養成と研修は、都道府県の地域生活支援事業の中に位置づけられています。ただし、市町村のコミュニケーション支援事業が必須事業であるのに対して、都道府県の手話通訳者養成研修事業は、必須事業ではなく、都道府県の判断で行うかどうかが決まります。

また、これまで、政令指定都市でも都道府県と同じように手話通訳者養成事業が国の補助金の対象でしたが、障害者自立支援法では、政令指定都市が手話通訳者養成研修事業を行っても、国からの交付金は支給されません。

市町村で全て手話通訳者の設置や派遣が必須事業となれば、高い手話通訳技量を備えたより多くの手話通訳者が必要になります。

全ての都道府県で手話通訳者養成研修事業が行われるだけでなく、事業規模を拡大させる必要があります。

政令指定都市でも、引き続き手話通訳者養成事業を行うように働きかけねばなりません。

手話通訳者養成研修事業を都道府県の必須事業とするとともに、政令指定都市や中核市でも必須事業とするように、国に働きかける必要があります。

手話奉仕員と要約筆記奉仕員の養成研修事業は、市町村と都道府県の任意事業とされています。

手話奉仕員養成事業は、手話通訳者養成の前提となる事業ですから、より拡充されるよう、市町村や都道府県に働きかける必要があります。

Q14：「認定」事業はどうなっていますか？

A14：これまでの「障害者の明るいくらし」促進事業による手話通訳者養成事業では、養成修了者に対する登録試験を行うことが含まれていました。このことから、障害者自立支援法による手話通訳者養成研修事業は、手話通訳者の認定も含まれると考えられます。

厚生労働省が示した「地域生活支援事業実施要綱（案）」のコミュニケーション支援事業の項に、手話通訳者の定義が書かれています。それによると、手話通訳者とは、「手話通訳士、手話通訳者、手話奉仕員」となっています。現在市町村で行われている手話通訳者派遣事業などを担っている手話通訳者は、この定義に示された3つの区分の人たち

が混在しています。また、個々の手話通訳者の手話通訳の技量のレベルは、この区分に沿っているわけでもありません。

手話通訳者派遣事業などが全国の全地域で必須事業となった以上、それを担う手話通訳者は高い技量を備えた専門職として確保されなければなりません。

都道府県と政令指定都市の事業として、手話通訳者養成カリキュラムそつた手話通訳者養成と統一された基準での認定が必要です。

また、地域で手話通訳の実績を持つ手話奉仕員について、その手話通訳の技量をアップし、手話通訳者として活動できるような移行措置などの事業が必要と考えられます。

Q15：要約筆記奉仕員養成事業はどのように定められていますか？

A15：障害者自立支援法第77条第3項に定める「その他の事業」とされています。

「その他の事業」は、「実施することができる」とされている事業なので、市町村の判断により実施しなくてもよいこととなります。

しかし、法第77条第1項第2号のコミュニケーション支援事業は、市町村が「実施しなければならない」事業とされており、これを実施するためには、養成事業は不可欠のものとなります。

Q16：手話通訳事業について、都道府県の役割は何ですか？

A16：地域生活支援事業に関して、都道府県は、独自の判断でサービス提供者などの養成研修などの事業をすることができます（第78条）。

この事業として、厚生労働省が示した「地域生活支援事業実施要綱（案）」に「手話通訳者養成研修事業」が挙げられています。

注意しなければならないのは、この事業は必須事業ではないこと、これまでの「明るいくらし促進事業」と違って、この事業は政令指定都市が対象となっていないこと、です。

に関して、必須事業でなくても、都道府県は市町村の地域生活支援事業が適切で円滑に行われるように援助する責務があります（第2条第2項）。

に関して、政令指定都市は多くの人口を抱えていて、一般に都道府県と同等の権限と財源が与えられているのですから、それなりの責務を果たすべきです。

これらのことから、聴覚障害者のニーズに応えられる手話通訳者派遣事業などが市町村で実施できるように、都道府県と政令指定都市は、手話通訳者の数と質を確保するために、手話通訳者養成研修事業を実施すべきです。手話通訳者養成研修事業では、養成後の認定についても、一体で行われる必要があります。

市町村の手話通訳事業などは、聴覚障害者の日常生活の場面を中心とした手話通訳ニーズに応えるものですが、都道府県をエリアとする公共機関の利用や聴覚障害者の手話通訳依頼先の選択を保障する意味から、都道府県レベルの手話通訳者派遣事業なども考えられるべきです。

Q17：手話通訳事業について、市町村の役割は何ですか？

A17：市町村の役割は重要です。

これまで、手話通訳事業は都道府県の事業が中心に行われてきました。障害者自立支援法では、手話通訳事業は市町村の地域生活支援事業の必須事業であるコミュニケーション支援事業に位置づけられ、手話通訳者派遣・設置事業を全ての市町村で行わなければなりません。手話通訳者の養成研修事業は都道府県の事業とされていますが、人口規模が大きな市、とりわけ政令指定都市や中核市など独自で可能な市は、これらの事業も総合的に実施することが望めます。

手話奉仕員養成研修事業は任意事業とされていますが、手話通訳者養成の前提となる事業であり、また、地域での情報とコミュニケーションのバリアフリーを実現する上で大切な事業です。

より拡充されるように市町村に働きかけることが大切です。

これらの事業は、地域生活支援事業に位置づけられているものですから、国からの交付金の支給対象となります。しかし、自立支援給付と違って、国の負担は義務的経費ではありません。

事業を行うについて交付金が不足することのないように、市町村とともに、国に対して十分な交付金を支給するように働きかける必要があります。

Q18：要約筆記事業について、都道府県の役割は何ですか？

A18：1つは、養成事業の実施です。

都道府県は、サービス・相談支援者、指導者の育成事業を行うことができるとされています。従って、「要約筆記者」の養成は、都道府県に課せられていますが、これも「できる」とされる任意の事業であるため、都道府県が実施するよう働きかける必要があります。

Q19：要約筆記事業について、市町村の役割は何ですか？

A19：コミュニケーション支援事業の1つとして要約筆記者の派遣事業を実施することです。手話通訳者の派遣と同じ位置づけがなされています。

要約筆記者の派遣を行うためには、養成が必要になります。前述しましたが、養成は市町村の必須事業となっていないので、市町村の判断により実施しないこともできますが、派遣と養成は一体のものである事を理解してもらう必要があります。

Q20：市町村(都道府県)の単独判断で手話通訳(要約筆記)事業は実施できますか？

A20：手話通訳者派遣事業などは市町村の地域生活支援事業で必須事業となっていますから、市町村は必ず行う責務があります。都道府県の地域生活支援事業には、手話通訳者派遣事業などは必須事業となっていないので、市町村の判断により実施しないこともできますが、派遣と養成は一体のものである事を理解してもらう必要があります。

しかし、都道府県が独自の判断でできる地域生活支援事業として、手話通訳設置事業、手話奉仕員養成研修事業がありますし、市町村が手話通訳者派遣事業などを行うことが困難な場合などに、市町村に代わって都道府県が行うことができます。これらの事業を行うにあたっては、国から交付金が支給されます。

以上は障害者自立支援法に基づいて手話通訳者派遣事業などを行う場合の説明ですが、この枠を超えて市町村が手話通訳者派遣などの事業を行うことはなんら問題はありません。

この場合、事業を行う費用については、市町村独自の財源によることになります。

ところで、市町村単独でコミュニケーション支援事業ができない場合、都道府県の情報提供施設や手話通訳派遣事業所に、事業委託をすることが可能です。この場合にも、国の交付金は支給されます。

4. 障害福祉計画

Q21：障害福祉計画とは何ですか？

A21：障害者自立支援法に基づき市町村及び都道府県が策定する計画のことです。

国が策定する「基本指針」を踏まえ、市町村は、障害福祉サービス、相談支援、地域生活支援事業の提供体制の確保について、都道府県は、広域的な見地から、市町村と同様の分野について、それぞれ、数値目標を設定した上で、2011年度までの計画を作ります。

まず、2006年度中に2008年度までを第1期とする計画を策定し、第1期の実績を見た上で、2009年度から2011年度までの第2期を策定します。

Q22：どうして計画をつくる必要があるの？

A22：数値目標を持つ障害福祉計画を策定することにより、障害福祉サービスの基盤を計画的に整備するためです。

具体例

訪問系サービス、日中活動サービス、グループホームやケアホーム等

Q23：数値目標って？

A23：国が示している数値目標は、入所施設や病院を減らし、地域で暮らしてもらうことを中心に据えた数値目標づくりです。

例えば、

現在、入所施設で暮らしている人たちが、施設を退所し地域に戻る割合を10%とし、入所施設の定員を2011年度末までに7%以上削減する。

2012年度までに精神科病院の入院患者のうち、受け入れ可能なら退院できるとされている人たち(7万人とも言われている)の入院を解消し、精神科の病床を削減する。

2011年度中に訓練施設から一般企業などへ就職し、施設から退所する人の数を現在の4倍以上とする。

というような目標が考えられます。

なお、手話通訳者の養成事業の開催回数や、規模についての具体的な目標数値は国の資料には書かれていません。

Q24：数値目標達成できるの？

A24：これらの数値目標は、障害者が地域で暮らせるための社会資源や企業の雇用がなければ実現できません。そこでグループホームや日中活動のできる場を増やしたり、ホーム

ヘルパーの派遣時間を増やす、就労に向けた訓練を受ける人の数を増やすことも目標になります。これらの利用者・利用時間の目標を平成23年度まで年度毎に掲げることになっています。

この目標を達成するには、保健機関・ハローワーク・企業・養護学校・NPO等民間団体・事業者団体・障害者団体などが関係者のネットワークを作り、数値目標を共有化して計画を進めていくことが必要になります。

Q25：市町村の障害計画はどのように使われますか？

A25：市町村の計画を元にそれを合計して都道府県計画が作られます。

市町村で入所施設の定員が何人減り、病院から退院する人が何人減るかを合計して都道府県は、一定の区域毎に施設、病院・病床の削減目標を把握することができます。

新たな施設や病院を設立したい場合に、その区域の削減目標が達成されていない場合は、設立や指定を認めないこととなります。

受け入れられる施設や病院が増えないことで障害者本人や家族が大変な状況におかれる地域が出てくるでしょう。

Q26：どんな人が計画をつくるのですか？

A26：国は「障害福祉計画作成委員会」を作り策定するとしています。

Q26：作る時に注意することは？

A26：5月11日に示された国の障害福祉計画指針では、利用する障害者のニーズを把握し、意見を反映して策定することが書かれています。

入所施設から地域生活へ移行するには周辺の地域住民や雇用する企業の理解も必要であるため、十分に広報しながら、地域住民や企業も参加してもらうことも書かれています。そして、福祉分野だけでなく、雇用・医療・教育などの分野も総合して計画作りを行うこととされています。

Q27：私たちの声を届けるには？

A27：利用者のニーズを把握するための方法にはアンケート調査や障害者団体へのヒアリングがあります。住民の声を反映するには計画作成委員会の委員公募、公聴会（タウンミーティング）やインターネットによるパブリックコメントなどが考えられます。

障害者本人が行動するだけでなく、地域住民も巻き込んで計画を作ることになっていますから、手話サークル会員や手話通訳者も、地域で障害者を支援する立場から計画策定に関わりましょう。役所のホームページをチェックするなどして、知らない間に公募期間が済んだ、パブリックコメントが終了してしまったということがないように留意しましょう。

委員に選ばれることも大切ですが、きちんと意見を出すことも大切です。

「こんな地域にしたいから障害福祉計画にこんな目標を！」なんて十分話し合っておきましょう。

例えば...

手話通訳者の養成事業の開催回数や、規模についての具体的な目標数値は国の資料には書かれていませんが、各市町村の計画は自治事務。つまり、各市町村が主体的に行う事業

です。オリジナルの内容を盛り込むことも可能です。

計画作成委員会ではこんなことを提案しましょう。

- ・手話奉仕員養成事業はバリアフリーの街作りのため、住民ニーズを踏まえ、毎年、昼・夜開催する。
- ・地域生活支援事業の必須事業である手話通訳者の派遣を適切に実施するため、年度までに手話通訳のできる職員を採用する。

Q28：地域生活支援事業、特にコミュニケーション支援事業の目標はどうなるの？

A28：国のQ Aでは以下のように答えています。

「地域生活支援事業については、障害者及び障害児のニーズを十分把握しつつ、地域における障害福祉サービスの提供状況、地理的条件、ボランティアなどの社会資源の活用等を勘案して、柔軟な対応により効率的・効果的に実施できるよう、各自治体において各年度における数値目標を含め適切に計画を策定願いたい。

各年度における事業の種類ごとの量の見込とその考え方については、各事業の内容を勘案して設置見込か所数、利用見込者数等について記載することが考えられる。

人材育成については、国の基本指針において、サービス管理責任者や相談支援専門員を養成する研修について、研修計画を作成して計画的に実施することが、必要であるとしていっているところであり、これをふまえて各地域の実情に応じて設定されたい。

なお、詳細については別途お知らせする予定である。」

5. 役所の仕組み

1) 法律や条例

Q29：「応益負担」を導入するためにはどんな作業が必要でしょうか？

A29：利用者負担を自治体が導入する場合は、市町村条例の制定が必要です。

条例なし（例：行政側の要綱のみ）で住民に義務を課したり、権利を制限したりすることは（法令に特別な定めがない限り）できません。

地方自治法

第14条

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

Q30：条例とは何ですか？

A30：条例には以下のようなものがあります。

- (ア)「市部局設置条例」「市福祉事務所設置条例」「情報公開条例」「行政手続条例」など行政機構や組織の管理運営を定めるもの、
- (イ)「施設設置管理条例」「名誉市民条例」など行政サービス(非権力的)内容を定めるもの、
- (ウ)「手数料徴収条例」など権力的な規制措置(権利制限や義務など)を定めるもの、

(エ)「市まちづくり条例」「市民憲章条例」など、自治の基本理念や基本方針を定めるものなど
手話通訳への利用者負担について定める条例は、この中の(ウ)にあたります。

Q31：条例はどのようにして制定されるのですか？

A31：条例は議会の議決を経て制定されます。首長（知事・市長や町長）が議会の議決を経ずに勝手に制定し公布することはできません。

条例は、市町村（地方公共団体）が行う事務（仕事）について、国の法令（法律や政令など⁵）に違反しない範囲で、その市町村の議会の議決があって初めて制定される法規です。

市町村は、行政上の義務を課したり、権利を制限しようとするときは、原則として条例を制定して、その内容を定めなければなりません。手話通訳派遣などコミュニケーション支援事業に利用者負担を定める場合には、議会における条例審査～議決を経て、そのことを定めなければならないのです。

⁵：法律は国会の議決により決定するルール。政令は内閣が決定するルールで、法律の実施に必要な規則や法律が委任する事項を定めるために制定します。

Q32：要綱ということばをよく聞きますが、条例と違うのでしょうか？

A32：要綱は、条例と異なり議会の議決を経ずに首長が制定します。

要綱は、行政の業務執行についての指針を定める内部的・事務処理的な基準や決まりなどであり、手話通訳関係をはじめ「福祉サービス実施要綱」や「補助金交付要綱」など、住民福祉関係に多く見られ、社会福祉関係者には身近であるため、手話単語＜要綱＞も早期に普及したという経緯があります。

Q33：条例を制定する場合、今後のスケジュールはどうなりますか？

A33：地域生活支援事業は10月から施行（実施）されます。したがって、10月の事業の発足当初から利用者負担を徴収する場合、事前に条例の制定及び公布を必要とし、事業発足前の議会、つまり10月までの市町村議会において議決が必要です。遑って徴収することは許されません。

また、住民の重大な権利義務に関することであることから、「9月末に公布すればよい」という考え方ではなく、事業発足までに十分な周知期間を設定すべきと考えられます。

Q34：国庫補助金は地方自治体にとって重要ですか？

A34：地方自治体の政策決定にあたり国庫補助金は大きな意味を持っています。

例えば手話通訳養成事業について「事業費の半額の補助金を出す」というルールを国が作ったとします。地方自治体にとってみればこれはおいしい話です。200万円の費用が必要な事業なら、100万円の地方自治体負担ですみます。もし200万円の予算があれば、400万円の規模の養成事業が可能になるわけです。もしも補助金がないと全額地方自治体の負担で事業を実施することになります（「単費事業」といいます）から、何とか補助金を出してもらおうとするのも当然といえるでしょう。

ただ、補助金を出すためには、あらかじめ国は「手話通訳養成事業」を定義して、地方

自治体の事業が定義に合っているかどうかの審査をします。定義からはずれている場合は補助金を交付しないため、地方自治体は定義に合うように事業内容を設定する必要があります。

なお、このたびの「地域生活支援事業」の補助金交付については、これまでの国の資料を見ると「個別事業の審査はしない」「統合補助金」(6)という言い方をしていますので、最終的に確定したわけではありませんが、「地域生活支援事業実施要綱」からはずれていなければ補助金が支出されるしくみではないかと考えられます。

6：統合補助金とは、国が各年度における地方公共団体ごとの配分枠を、具体の事業箇所・内容は示さず、金額等のみで定め、地方公共団体は、その配分枠の範囲内で具体の事業箇所・内容等を定めて、補助金を申請するといった仕組み。

2) 交渉

Q35：議員に手話通訳制度を理解してもらうことは効果がありますか？

A35：「利用者負担の導入」には条例制定が必須であり、条例制定には議会の議決（過半数の議員の賛成）が必要です。

住民代表である議員に、手話通訳制度について十分な理解と認識をしてもらい、「利用者負担の導入」を図る条例に賛成しないように働きかけることは、大いに効果的です。福祉関係の委員会に属する議員に限らず、また会派も偏らずに多くの会派の議員から理解を得ることが大切です。

Q36：交渉にあたってどんなことに注意したらいいですか？

A36：まず、地域の市町村で、コミュニケーション支援事業が予算化されているかどうかを調べてみましょう。予算は全ての住民に公開されなければならないので、事前によく調査しておくことが大切です。

市町村の当初予算編成時期の後に障害者自立支援法関連の政令や省令が出されたため、まだ予算化できていない市町村も多いと考えられます。

市町村（主に障害福祉担当課や財政担当課）が、コミュニケーション支援事業の予算の補正や利用者負担制度の導入を計画している場合、予算にあわせてコミュニケーション支援事業に関する「事業実施要綱」及び「利用者負担金徴収条例」「利用者負担金徴収条例施行規則」などの同時提案が予測されます。

早めに障害福祉担当課の動きに対応することが大切です。

Q37：市町村との交渉の中で「利用者負担の導入」を計画していることがわかりました。どうしたらいいでしょう？

A37：既に成立した予算に事業経費が組み込まれていて、そのうえで利用負担導入を計画している場合は、今後、利用負担金徴収による歳入補正予算(7)と「条例」の提案、「条例施行規則」の制定が想定されます。議会に働きかけて、条例提案や制定を許さない取り組みが必要です。

7：補正予算は、手話通訳などコミュニケーション事業の予算だけを取り出し議決するのではなく、他の補正予算案件と一括して一つの議案として議会の予算委員会等で審査され、本会議で採決されます。

Q38：今後の厚生労働省の動きはどうなるのですか？

A38：5月22日に開催された、「障害者自立支援法の施行後の現状について」をテーマとする障害者団体に対する公明党のヒアリングの中で、厚生労働省の幹部職員は、地域生活支援事業について下記のとおり述べています。

実施要綱を周知済み（例：3月の障害保健福祉関係主管課長会議資料）
地方自治体に対する細かいガイドラインを作る予定はない。
国庫補助金配分に関するルールはこれから示していく。

地域生活支援事業を開始しようとする地方自治体にとって重要なのは、政策の立案基準となる国の詳細な方針は示されないことが明らかになったことです。コミュニケーション支援事業が必須事業となった状況のもと、事業内容を策定する必要がある地方自治体の障害者福祉担当者にとってみれば、住民ニーズ以外に事業内容の決定基準を説明する基準はない状況といえるでしょう。

聴覚障害者の暮らしの実情と要求をきちんと地元自治体に伝えることが必要です。

3) 予算

Q39：予算とは何ですか？

A39：「予算」とは、これから必要な収入（歳入）及び支出（歳出）について、事前に見積りを立てること、またその内容をいいます。特に、地方公共団体の予算については、地方自治法で定められています。

予算は、市町村の議会で事前に議決を経て、議決された予算の範囲内で執行されます。議会に議案として提出され、議決を経なければ予算執行できません。

特に、市町村の首長にとって実現させる政策は予算上の数字となって表現され、予算なくしてどんな政策も執行できません。このため予算の承認（議決）は、議会が首長の行政を牽制、統制する重要な手段と言えます。

Q40：今年予算がついていれば、来年もつくものでしょうか？

A40：予算は単年度主義です。原則として「前年度分が余ったからその分今年度予算を増額してくれ」という訳にはならず、年度ごとにその年度の予算を決めます。

また、昨年実施しているからと言って、今年も同額で同じ事業内容が約束されるわけではありません。だから、毎年、要望活動を行う必要があります。コミュニケーション支援事業は必須事業であるため、廃止されることはありませんが、手話奉仕員養成事業などは必須ではないため、継続実施については毎年確認しなければなりません。

Q41：予算を作るスケジュールはどのようになっていますか？

A41：以下のようなスケジュールが一般的です。

- 1) 予算の編成方針（8月～9月）
- 2) 担当部課の予算要求（9月～12月）
- 3) 財政担当課の予算査定（10月～1月）

- 4) 予算組立て(12月～1月)
- 5) 議会提出(2月)
- 6) 議決(3月)

Q42：予算はどのようにして決まりますか？

A42：手話通訳等コミュニケーション支援担当課（障害福祉担当課など）が事業の必要性を理解し、認め、事業実施に必要な経費（歳入・歳出）を調査し、見積り、予算要求すること（予算要求書の作成）で「予算をとる作業」が始まります。

担当課が予算要求しなければ予算確保はスタートしません（重要！）。

財政担当課は、予算要求書に基づいて要求内容の説明を聴取し、提出された予算要求額と内容を取りまとめます。

取りまとめた結果を、財政担当者から財政担当課長、担当部（局）長、助役、首長へと説明する中で、首長の施政方針や財政の状況、近隣市町村の状況を踏まえ、適切・効果的・効率的な行財政の運営などの観点から、予算に組み込むか否かなど調整する査定が行われていきます。

最終的には、1月末頃に首長の査定（市長査定や知事査定）が終了して「予算案」が確定し、議会に提出することになります。

Q43：障害福祉担当課が認めれば、予算は確保されますか。

A43：上記のように、担当課が予算要求しなければ何も始まりませんが、「担当課が認めれば予算は確保される」とは必ずしも限りません。

Q44：担当課の理解を得ることは重要ですか？

A44：重要なことは、担当課（担当係・担当者）が地域の実情をよく調査、把握、分析して、どのように望ましく有効な事業意義や関係資料、原案を提出するかです。

地方公務員は住民全体の奉仕者であり、常に住民全体の利益のために全力を挙げ、公務に専念し、住民の福祉の向上に貢献すべき責務を担っています。

このため、担当課（担当者、担当係）に対して、先進地の状況や事業の意義・必要性など、十分で有効かつ効果的に説明することが重要なポイントになります。

Q45：担当課と交渉するときの基本的な考え方はどうしたらいいですか？

A45：担当課では、障害者自立支援法に定める事業を進めるにあたり、障害者の暮らしの実情を正しくつかんでいればいるほど、また良心的な担当者であればあるほど、国の横暴な政策と担当課の実施事業との間の矛盾を抱え込み、「担当者や担当課が板挟みになる」現象が起こることは確実です。

その点をよく理解して、最近の自治体でよく見られる「民間活用」の発想を利用した積極的な提案により、「一緒に問題点を解決する」視点が、特に良心的な担当者がある場合は、有効です。

具体例

障害者自立支援法による手話通訳派遣事業の「県市町村」への実施主体の変更にあたり、市町村担当者を対象として県が開催した「手話通訳派遣事業説明会」において、県の理解を得て、聴覚

障害者協会が「市町村の事業の進め方の説明」を担当し、「原則無料」を説明した例があります。

Q46：交渉以外に有効な方法がありますか？

A46：合併や首長の任期満了に伴う首長選挙では、「公約（マニフェスト）」が出されたり、公開討論が行われる場合があります。これらは候補者が、選挙で当選した後に実施していく施策の方向を明らかにするものです。つまり、首長選挙時にあらかじめ聴覚障害者福祉について、より良い制度を実施することを約束させておくことも、予算確保の効果的な方法になります。

具体例

「聴覚障害者に配慮のある特別養護老人ホーム」の建設について、県知事選挙候補者から支援の約束を取り付け、選挙後に県の支援を得て「聴覚障害者に配慮のある特別養護老人ホーム」の建設を進めた例があります。

6. 国・都道府県・市町村の関係

Q47：国や都道府県は、市町村の行政の進め方に対して「指導」ができますか？

A47：2000年4月1日から「地方分権一括法」が施行され、それまでの国と地方自治体との関係が大きく変わりました。特徴は、国と地方自治体の役割分担、都道府県と市町村の関係、の2点の改革です。

については、「地方でできることは地方で行う」という考え方を基本にし、国からの関与が見直され、国と地方自治体は上下の関係ではなく、対等平等の関係とされました。

ですから、従来のように「通達」を国が出し、都道府県や市町村がそれに従うというような関与は認められなくなりました。

地方分権を進めることは、地方公共団体の「自己決定・自己責任の原則」を進めることです。「国や県がどうするかわからないので方針を決められません」というのは、自らの判断の下に、地域の実情に沿った行政を行うことを放棄していると言えます。私たちの声を届けるとともに、市町村が地域の実情を的確に把握し、制度づくりを進められるよう、手話通訳者が不足しているなどの実態報告なども行いましょう。

については、住民に身近な行政は、住民に身近な基礎自治体である市町村が行うことを基本とし、都道府県は市町村が基礎自治体としての機能を十分に発揮できるように支援することと、住民や市町村からの意見を踏まえ、広域自治体としての機能・役割を果たすことが求められています。

障害者自立支援法においても、第2条第2項で「都道府県の市町村に対する助言、情報の提供その他の援助を行うこと」、第2条第3項で「国の都道府県・市町村に対する助言、情報の提供その他の援助を行うこと」が、それぞれ書かれています。