

201027108A

厚生労働科学研究費補助金
障害者対策総合研究事業（身体・知的等障害分野）

障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究
（H22-身体・知的-指定-012）

平成22年度 総括・分担研究報告書

研究代表者	平野 方紹
研究分担者	佐藤 光正
	松谷 憲二
	丸山 晃

平成23（2011）年9月

厚生労働科学研究費補助金
障害者対策総合研究事業（身体・知的等障害分野）

障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究
（H22-身体・知的-指定-012）

平成22年度 総括・分担研究報告書

研究代表者	平野 方紹
研究分担者	佐藤 光正
	松谷 憲二
	丸山 晃

平成23（2011）年9月

厚生労働科学研究費補助金研究報告書目次

「障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究」

目 次

I 総括研究報告

「障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究」

総括研究報告書 平野 方紹 …… 1

「障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究」
報告（概要） …… 3

II 分担研究報告

第1部 研究報告

第1章 研究の背景と目的 平野 方紹 …… 11

1 研究の背景

2 研究の目的と進め方

第2章 これまでの障害者実態把握の検証 佐藤 光正・平野 方紹 …… 23

1 在宅身体障害者に対する実態調査

2 知的障害者実態調査

3 精神障害者実態調査

第3章 新たな障害者実態調査の提起 松谷 憲二 …… 29

1 調査の趣旨と構成

2 記入の手引きの構成と内容

3 調査方法の検討

第4章 試行調査の実施とその結果分析 平野 方紹・丸山 晃 …… 54

1 試行調査の概要

2 調査結果の分析

3 試行調査の結果による検証

第5章 調査研究からの提言 平野 方紹 …… 65

第2部 研究資料

・「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害自・者等実態調査（試行調査）」 調査票	…… 68
・「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害自・者等実態調査（試行調査）」 調査票 記入の手引き	…… 93
・「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害自・者等実態調査（試行調査）」 への協力をお願い」	…… 123
・「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害自・者等実態調査（試行調査）」 回答分析結果	…… 124
Ⅲ 研究成果の刊行に関する一覧表	…… 156

障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究
(H22-身体・知的-指定-012)

研究代表者 平野 方紹 日本社会事業大学社会福祉学部福祉計画学科准教授

研究要旨

障害種別に限定されない障害者共通のニーズの数量的把握、また「制度の谷間」におかれた障害者の実状を把握するため、社会モデルによる障害者実態調査の手法を開発することを目的として、具体的には調査項目の設定、調査方法の開発などを行い、その調査項目(調査票)及び調査方法の有効性・妥当性を検証するため試行調査を行い、その結果を分析し、その分析結果をうけて、障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための新たな調査手法のありかたを提言する。研究の結果、社会モデルによる調査項目と調査票として有効な者が作成された。一方調査方法としては、障害者団体の一部からの指摘により新たな調査方法として「全戸配布方式」を試行したが、同方法は実態調査には不向きであることが明らかとなった。

研究分担者氏名・所属研究機関名及び所属研究機関における職名

佐藤 光正
(駒澤大学文学部社会学科・准教授)
松谷 憲二
(東洋大学ライフデザイン学部・非常勤講師)
丸山 晃
(十文字学園女子大学人間生活学部人間福祉学科・非常勤講師)

A. 研究目的

平成18年度から施行された障害者自立支援法はそれまでの障害種別の制度体系が一元化されたことに伴い、障害者の生活実態やニーズを総合的に把握する手法が求められることとなった。また平成22年4月から始まった内閣府障がい者制度改革推進会議総合福祉部会での新たな障害者総合福祉案の策定をめぐる議論では、支援を必要としながらの「制度の谷間」にいる障害者を包含した制度設計を進めるため、障害を従来の医療モデルから社会モデルでとらえることが提起されたことから、この社会モデルでの障害把握の手法も開発も求められることとなった。そこで、本研究では、これまでの障害者をめぐる実態調査の成果を踏襲しつつ、他の行政調査との整合性を図りつつ、障害者の生活実態及びニーズを総合的に把握するとともに、社会モデルでの障害把握の手法を開発するとともに、新たな調査方法を検討したうえで、その有効性を実証するために試行調査を行い、その結果に基づき、障害者の生活実態及びニーズ等の把握に関する調査手法のあり方を提言することを目的とする。

B. 研究方法

(1) 研究の実施経過

○旧来の障害者実態調査(身体障害者実態調査・知的障害者実態調査・精神病患者調査)nについて、その実施方法・調査票・調査結果の検討を行う。
○障がい者制度改革の方向性や総合福祉部会での論議を踏まえて、障害者の定義、障害の構造・分類・制度的把握、行政として把握すべき福祉ニーズと障害者の生活(所得)状況を検討し、調査票案を作成し、調査方法について実施案を作成する。

(注)この段階での調査方法は、申請時に想定した調査員が指定地域の全世帯に訪問して、対象世帯に調査票を配布する「訪問配布」方式であった。

○上記の調査票案と調査方法案を総合福祉部会及び厚生労働省の障害者実態調査ワーキングに報告し、その後主要障害者団体からのヒアリング及びパブリックコメントを実施する。ヒアリング及びパブリックコメントでの意見を受けて調査票を修正するとともに、調査方法については、障害者団体の一部から「訪問配布方式」では障害者のプライバシーを侵害するおそれがあると強く反対されたため、「訪問配布方式」を取り上げ、指定地域の全世帯にダイレクトメールで調査票等を送付する「全戸配布方式」に変更することとして、この改正案を総合福祉部会及びワーキングに報告し了解を得る。

○試行調査について日本社会事業大学研究倫理委員会に審査を申請し、審査の結果、「問題なし」と承認される。

○試行調査を平成23年12月15日を調査日として実施する。(22都道府県30地区5,358世帯を対象)

○調査の回収数は112件(回収率2.09%)、有効回答数106件(回答率1.98%)であった。

(2) 倫理面への配慮

○総合福祉部会に調査内容・調査方法を報告し意見を聴取した。

第5回 平成22年7月27日

第8回 平成22年11月19日

○主要障害者団体からのヒアリング

第1回 平成22年9月30日 8団体

第2回 平成22年10月1日 8団体

- 厚生労働省ホームページによるパブリックコメント 平成22年9月21日～10月6日
- ワーキングへに調査内容・調査報告を報告し意見を聴取した。
平成22年 8月20日
平成22年 9月 6日
平成22年10月14日
- 日本社会事業大学研究倫理委員会に審査を申請し「問題なし」と承認される
- 日本社会事業大学C O I 委員会に審査を申請し、「利害関係なし」と承認される。

C. 研究結果

- 「全戸配布方式」では、一方的に調査票等を送付するため、対象者の理解が得られにくく、回収数は想定された障害者数を大きく下回ることとなった。また、本来は点字版や児童版など対象者の障害特性や状況に応じた調査票等の交付があるはずであったが、申告した事例はなかった。
- 調査票については、有効回答率（有効回答件数／回収件数）は94.6%と高く、また開設した調査記入相談への問い合わせも8件（そのほとんどは世帯に該当者なしの場合を確認したもので、調査票記載方法に関する問い合わせはなかった。）と少なく調査票への記入は円滑に行われたと考えられる。
- 有効回答の分析の結果、障害者手帳等を交付されていない障害者が36.8%に達するなど、従来の調査では対象となっていなかった対象者を調査に取り込むことができた。

D. 考察

- 調査項目・調査票については、障害者の生活実態や福祉ニーズを把握するものとして妥当であり、統計的有意性を明らかにできた。また、障害者に所得状況を調査することへの反発や客観性が当初懸念されたが、調査結果に寄ればほぼ回答を得ることができ、回答内容も概ね妥当なものであった。
- 障害の有無を制度的基準への該当の可否（医学モデル）ではなく、「生活のしづらさ」（社会モデル）により把握する手法を採用したが、これにより従来制度の谷間に置かれた障害者も調査対象となり、社会モデルによる障害の把握は可能である。
- 調査方法については、今回試行した「全戸配布方式」では期待される回収数の確保が難しいだけでなく、回答者の障害特性に配慮した対応の実施が困難となることや障害者発生数の算出の基礎数値となる指定地域の実人数の確認が困難であり、統計的精度を確保する面から、障害者実態調査には不相当である。

E. 結論

- 社会モデルによる障害把握を導入した調査項目（調査票）は障害者の生活実態及びニーズを把握するために有効であり、「制度の谷間」に置かれた障害者の把握にも有効であり、厚生労働省に実施する障害者実態調査に用いることが適当と考えられる。
- 障害者の所得状況の把握などの個人情報としての要素の高い質問に対しても有効な回答を得られており、今後の政策形成に必要な事項であることから調査項目とすることは妥当である。
- 調査方法については、「全戸配布方式」では調査の適切な実施が難しく、統計精度の確保も難しいことから、これを調査方法とすることは適当でなく、

他の方法を採用すべきである。

F. 健康危険情報

該当なし

G. 研究発表

当調査は、総合福祉部会及びワーキングと密接な連携を図りながら研究を進めることとなったことから、総合福祉部会及びワーキングへの報告を第一義的なものとしたため、各研究者が個人として研究成果を公表することを想定していません。

1. 論文発表

該当なし

2. 学会発表

（発表誌名巻号・頁・発行年等も記入）

該当なし

3. 総合福祉部等への研究結果報告

①総合福祉部会への報告

第13回 平成23年4月26日

②ワーキングへの報告

平成23年3月8日

H. 知的財産権の出願・登録状況

（予定を含む。）

1. 特許取得

該当なし

2. 実用新案登録

該当なし

3. その他

該当なし

I. その他（支出構成の変更と不用額の発生理由）

- 申請時においては、調査方法としては「訪問配布方式」を想定してあり、これを全国で一斉に行うため、遠隔地については、5大学（北海道・東北地区・東海地区・近畿地区・九州地区）に調査の実施（地域での調査員訪問・調査票の配布・調査票の回収・一次集計）を委託することとしていたが、「全戸配布方式」へ変更され、東京から一括送付となったため「委託費」が全額不用額となった。
- 「訪問配布方式」のために調査員アルバイト代・交通費・調査協力費を計上していたが、これが不用額となった。
- 「全戸配布方式」を採用したため、回収件数が想定の1/3程度にとどまり、このためデータ入力経費が大幅に縮減となった。
- 「全戸配布方式」となったため、当初想定していなかった、対象世帯へのメール送付代が発生した。

厚生労働科学研究「障害者の生活実態及びニーズ等を把握するための調査手法の開発に関する研究」報告（概要）

1 研究の目的と背景

（1）研究の目的

- これまで厚生労働省（厚生省）では、障害者施策の推進のために昭和26年から障害者の生活実態やニーズ等の把握のために実態調査を実施してきた。
- 平成21年度から障害者自立支援法に替わる、障害者福祉の新たな総合福祉法の検討が進められているが、その検討においては、従来の障害福祉各法による障害者規定による障害者だけを支援対象とするのではなく、障害の「社会モデル」に着目して、これまでの障害者規定では抜け落ちていた「谷間の障害者」をも支援対象とすることが重要課題となっていることから、こうした「谷間の障害者」とその生活実態やニーズを把握する調査手法の開発を目的とする。

（2）研究の背景

- 身体障害者に関する実態調査は昭和26年から、途中の中断（集計不能）を挟みながらも平成18年まで行政により実施されており、調査手法等はほぼ確立している。知的障害者に関する実態調査は、昭和34年に開始され、途中の中断（集計不能）及び昭和56年に障害者団体に委託して実施された調査を挟みながらも平成17年まで実施されている。精神障害者に関する実態調査は、昭和58年に「精神病患者」調査として行政により実施された調査以後、行政による調査は実施されないままに今日に至っている。
- 内閣府障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（以下「総合福祉部会」）で議論されている「谷間の障害者」についての公的定義はないが、従来の障害福祉法制の規定外の「障害」だけではなく、「難病患者」など、従来の「障害」概念（永続的・固定的）では把握出来ない者も想定している。

2 研究の内容

（1）実態調査のために調査票の作成

- 調査を実施するには、どのような事項を聴取するのか（そこからどのような実態やニーズを明らかにするのか）、統計として有意な結果を得られるものであるのか

(統計的な妥当性、データの有効性の検討)、障害を一元的に捉えることが可能か、などの点を検討して調査票を作成することとした。今回作成した調査票の特徴は以下の通りである。

- ① 各福祉法に規定された障害者だけでなく、「谷間の障害者」も調査対象となることを明確にするため、調査票のタイトルを「生きづらさ等に関する調査」とし、法定の障害者以外の者も対象であり、法の規定で障害者を規定するのではなく、「生きづらさ」のある者を障害者とし、調査対象とすることとした。
- ② 調査票は、4部構成とし、第1部は調査対象者の個人属性を確定する項目（従って直接障害に関する質問は設定されていない）、第2部は「障害」の整理・分類と既存制度の適用状況に関する項目、第3部は障害者のニーズを測定するため、生活支援と社会参加についての項目をそれぞれ配置した。第4部は、所得・支出の実態を把握するための項目を配置した。
- ③ 第2部の「障害」の整理・分類に当たっては、次のようなプロセスで質問を設定した。
 - ア 調査回答者が感じる生活のしづらさに着目し、その始期、変化、頻度、支障の内容を明らかにすることとした←主観としての「障害」の把握
 - イ 障害についての診断、判定など障害の原因や症状について明らかにすることとした。←客観としての「障害」の把握
 - ウ 障害福祉制度に適用状況（障害者手帳の取得状況、障害程度、障害者自立支援法等の福祉制度の利用状況）←制度としての「障害」の把握
- ④ 第3部の障害者の生活支援と社会参加のニーズ把握については、障害種別に回答が影響されることのないように、障害種別に共通する次の項目に限定した。
 - ア 日常生活における支援の現状と福祉サービスへの希望
 - イ 日中活動の状況と今後の希望
 - ウ 外出の状況と希望
- ⑤ 第4部の所得・支出については次の項目を設定した。
 - ア 収入月額とその内訳、課税・生活保護受給の状況
 - イ 支出月額とその内訳
 - ウ 福祉サービス利用者負担の額
- ⑥ 「その他」として、相談援助の相手先についての質問を設定した。
- ⑦ なお、第2部の原因や症状、第4部の所得・支出については、既存の全国調査（国

民生活基礎調査等)との比較検討を行えるようにするため、質問項目や回答群は整合性を図ることとした。

(2) 実態調査の調査方法の検討

- 調査方法は、当初は、従来の調査との整合性を図るため、従前の方法である「訪問調査方式」(任意抽出された地域の全世帯に調査員が訪問し、調査対象者がいると答えた世帯に調査票を配布し、調査対象者が調査票に記入し、郵送で調査事務局に回答する方式)を採用することを想定していたが、総合福祉部会及び調査に関する障害者団体からのヒアリングで、一部の障害者団体から訪問調査方式は障害当事者を精神的に圧迫する、地域での差別を増長するとの理由から強い反対が出されたため、調査研究では訪問調査方式は断念することとした。
- 訪問調査方式に替わる調査方式として採用したのが「ダイレクトメール方式」である。これは任意抽出した地域の全世帯に、調査票等(調査趣意書、記入の手引きなど)を全戸配布し、配布物を世帯員が見て、調査対象であると思った場合には、調査票に記入して投函し、郵送で回答する方法である。そのメリット・デメリットは次の通りである。

(メリット)

- ・地域の全世帯に配布されるため、障害者が特定されない。
- ・調査への回答は世帯員に任されるので「圧迫感」がない。
- ・調査対象者への「調査協力謝礼」(図書券等)が不要となる。

(デメリット)

- ・(従来の対面方式でなく)一方的に調査票を送りつけるワンウェイ方式であるため、調査回答率が大幅に低下する。(従来のような「調査協力謝礼」の効果もなくなる)
- ・(従来は、成人障害者用と障害児用、点字版など調査対象者の特性に応じた調査票の配布が可能であったが)配布世帯の調査対象者の状況がわからないため、きめ細かな対応が困難となる。
- ・障害程度や制度利用など専門知識を必要とする項目について(従来は訪問時に調査員が回答の援助をしていたが今回はできない)調査回答者の主観に任されることとなり、正確性が低下する。
- ・(従来は全世帯を訪問し、調査対象者のみに調査票等を配布していたが)地域の全世帯に調査票等を配布するため、これまで調査対象者分(約5%)の調査票等の準

備であったものが、全世帯数分の調査票等を準備することとなり、印刷・配布のコストが大幅に増大する。(しかもほとんどの調査票等は世帯に該当者なしとして廃棄されることとなる)

3 試行調査の実施結果

調査票及び調査方法についての関係団体ヒアリングを行い、総合福祉部会に試行調査の実施について報告し、以下の通り試行調査を実施した。

(1) 試行調査の概要

- 調査対象期日 平成22年12月15日現在
(調査期間 平成22年12月28日～平成23年1月10日)
- 調査地区数・配布世帯数 22都道府県30地区 (配布世帯数) 5,358世帯
- 調査票回収状況 回収数 112件 (2.09%) 有効回収数 106件 (1.98%)

(2) 試行調査による調査票の検証

- 調査期間に調査事務局に来た質問は(電話のみ・メール及びファックスはなし)8件であったが、いずれも「該当者なしの場合の対応」での質問であり、調査票の記入に関する質問はなかった。また、回収数における有効回収数は94.6%(一般的には80～90%)と高いことから調査票は妥当なものと考えられる。
- 有効回収の障害別では、身体障害・知的障害・精神障害・発達障害等の法定の障害に加えて、難病等の患者も回答しており、広範な障害者に対応することができた。
- 有効回収の約4割が、「障害者手帳」を所持していないと回答しており、既存の障害者制度の対象となっていない「谷間の障害者」を把握すると言う点では一定の効果が期待できる。
- 自由記載欄への回答者による記載が多いことが特徴的であり、一般的な調査に比べ、回答者が積極的に取り組んだものと考えられ、回答者の関心の高さがわかる。

(3) 試行調査による調査方法の検証

- 有効回収率は調査票配布世帯数に対して1.98%であったが、これを世帯人員(推計)で換算すると0.78%となり、従来の実態調査による在宅障害者の出現率(推計)である5～6%に比しても著しく低い数値となり、「谷間の障害者」を

含めれば出現率はより高まると想定されるのとは逆の結果となったことからもわかるとおり、統計調査としての信頼性は従来の調査（従来の実態調査は約70～80%の回収率）に比べ、大きく低下する結果となった。

（注）ダイレクトメール方式のアンケート調査の回収率は一般には30～40%と言われており、ダイレクトメール方式の限界がやはり結果に投影していることがわかる。

- 平成22年11月の総合福祉部会に試行調査の実施を報告し、その後に大学の研究倫理委員会の審査を受けて調査実施となったため、調査期間が年末年始になってしまった。この時期設定については、回答しやすい時期にすることも考えられる。（一部には、年末年始の期間で時間があつたのでゆっくりと回答出来たという回答者の意見もあった）
- 地域を指定して調査票等を配布業者に委託して、全戸配布したため、地域の世帯の個人情報にはまったく接触せず、回答に際しても個人を特定することもできないのでプライバシー保護では万全であった。
- 結果としては、調査方法の検討段階で懸念されたデメリットが、そのまま現実となった。メリット（謝礼経費の縮減を除く）については検証出来ないことから、直接効用比較はできないが、ダイレクトメール方式では、本調査の目的である障害者の実態が調査回答に反映されず、障害者の実態把握に必要な回答の確保が困難ということとなることが予想され統計調査としての採用については、現時点は困難と考えざるを得ない。

4 調査研究からの提言

- 調査票については、研究の目的に対応した調査票として有効なものと考えられる。ただし、調査方式をダイレクトメール方式としたことで、調査対象者の特性に応じた配布ができないため「障害のある」こどもも大人も同一の調査票にせざるを得なかったが、当然、子どもについては質問項目が限定されることから、調査負担軽減の観点からも、調査票を児童用と成人用の2系統に区分する必要があると考えられる。
- 障害者手帳の未所持者が約4割という結果であったが、未所持者の障害の内容や程度などを確認し、政策形成に資するデータとするためには調査回答の正確性を高める必要があり、すべての判断を回答者に委ねるのではなく、客観的な判断が関

与する必要がある。

- こうしたことから、ダイレクトメール方式をそのまま採用することは、平成23年度に実施が検討されている本調査においては困難と考えざるを得ない。
とりわけ、本調査は、調査結果を政策に反映させることを想定したものとなるだけに、調査そのものの妥当性を向上させねばならず、そのためには回収率の向上は肝要であるが、仮にダイレクトメール方式の調査規模を拡大して、回収数が増大しても、回収率が向上しなければ調査結果の妥当性は確保されず、これはダイレクトメール方式では改善の余地はなく、ダイレクトメール方式での調査方法からの転換が求められる。
- 今回の研究の目的に「谷間の障害者」の把握という課題があるが、ダイレクトメール方式では、自分が「谷間の障害者」に該当するか否かが調査回答者に委ねられることとなるが、「谷間の障害者」のほとんどは自分が障害者であるという認識を持っていない現状では、たとえ調査票を改善しても、事態の抜本的打開は困難である。
「谷間の障害者」の把握には、まず対象地域において、調査の対象者であるかどうかの確認を調査員が行い、その上で該当者に調査協力を依頼する手法が現実的である。
- 試行調査実施に際しての障害者団体ヒアリングにおいても、訪問調査方式を支持する団体は少なくなく、いくつかの団体からは、調査員が訪問して説明してくれることで調査の信頼性も高まり、誤解も解消され、回答率が上がることで障害当事者の声を反映できると訪問調査方式を推奨する意見もあった。
- 訪問調査方式は、該当する障害当事者団体の理解と協力を得て、既に身体障害領域では昭和56年から、知的障害領域でも平成2年から導入され、障害者の生活実態やニーズ把握に有効な手法として定着していることから、この訪問調査方式を基本的に踏襲し、その改善を図ることが現実的である。
- 以上から新たな調査方法としては次のような方法が考えられ、これを検討すると次のとおりとなる。

(前提条件)

- ・ 障害者実態調査について、マスコミ等を活用し、障害当事者だけでなく国民全体の理解と関心を高める。

(想定方式その1)

- ・ 訪問調査方式により対象地域における調査対象者の把握を行い、調査対象であると確

認された者に調査票等を配布し、本人が記入して投函する。

→（問題点）試行調査に当たっての障害者団体でのヒアリングでは、当事者団体から精神障害のある方については、訪問調査による被調査者の調査負担が課題になるとの指摘があったことから、その対応が必要となる。（なお、今回の試行調査では、精神に障害のある方からの苦情の申し出はなかった。）

（想定方法その2）

・第1次スクリーニングとして、地域の全世帯に簡単なアンケートを配布し、回答者は記入して投函し、詳細な調査票に協力すると回答した世帯に訪問し、調査票を配布し、回答者は記入して投函する。

→（問題点）1次スクリーニングで調査対象者が確保出来なければ調査の妥当性は低いままである。

（想定方法その3）

・調査項目を簡単にし、地域の全世帯に配布し、回答者は記入して投函する。これと併行して一定比率の調査地区で訪問調査方式で「精密調査」を実施する。

→（問題点）訪問調査方式の調査地区は少なくなるが、精神障害のある方についての訪問調査による被調査者の調査負担という課題が解消される訳ではない。

（想定方法その4）

・障害者の出現率や年齢区分等の基礎的統計データは、国勢調査や国民生活基礎調査などの大規模調査に質問項目を設定し、生活実態やニーズ把握については、地域を限定して訪問調査方式で「精密調査」を実施する。

→（問題点）将来的な検討課題としては考えられるが、他の統計調査との調整が必要であり、平成23年度実施の本調査での導入は極めて困難と考えられる。

○ 試行調査の結果と上記の検討から、現段階では（想定方法その1）が妥当であると考えられる。しかし、精神障害のある方についての調査負担についてはその実態が試行調査でも確認できなかったことから、どのような影響が実際に生じるのか、そしてどのように対応すればよいのか具体的な方策は見出せない現状にある。そのため平成23年度実施の本調査に際しては、すべての障害者を対象とすることが望まれるが、精神障害のある方々から総合福祉部会などで訪問調査をすべきでないという強い意見がだされている現状では、今回は精神に障害のある方を調査対象としないことも現実的な選択として考える必要がある。

なお、精神障害領域は、これまで障害者実態調査が実施されてきた身体障害や知的障害のような調査蓄積がないことから、適切な調査手法が現時点で確立できていないが、ニーズや実態の把握が強く求められているのは精神障害領域についても同様であることは論を待たず、ニーズ把握に関する調査手法の開発等に取り組む必要がある。

- 今回の試行調査は、谷間の障害者をはじめとしてあらゆる障害に対応することを所与の前提として調査票の作成や調査方法の検討を行ってきたが、試行調査実施に際しての障害者団体ヒアリングでは、障害種別固有のニードや社会背景があるため一律の調査票や調査方法での実施に疑義を唱える声があった。事実、試行調査の調査結果からは（回答数が少ないため十分な分析ができていないことも要素としてはあるが）障害種別固有のニードの把握という点では不十分であった。こうしたことを斟酌すれば、平成23年に実施予定の本調査のみですべてを把握するのではなく、障害種別などによっては、その特性に配慮したニードの把握については、別途、調査・研究事業等により検討する必要がある。

第1部 研究報告

第1章	研究の背景と目的	
1	研究の背景	…… 11
2	研究の目的と進め方	…… 19
第2章	これまでの障害者実態把握の検証	
1	在宅身体障害者に対する実態調査	…… 23
2	知的障害者実態調査	…… 25
3	精神障害者実態調査	…… 27
第3章	新たな障害者実態調査の提起	
1	調査の趣旨と構成	…… 29
2	記入の手引きの構成と内容	…… 48
3	調査方法の検討	…… 51
第4章	試行調査の実施とその結果分析	
1	試行調査の概要	…… 54
2	調査結果の分析	…… 56
3	試行調査の結果による検証	…… 62
第5章	調査研究からの提言	…… 65

第1章 研究の背景と目的

1 研究の背景

本研究の目的を論じるにあたっては、まずこれまでのわが国の障害者福祉の展開を確認した上で、今日の障害者福祉に問われる課題を確認する必要がある。

なぜなら、本研究の意義と目的は、これまでの障害者福祉のあり方が大きな転機にあり、その改革の必要性と方向性に大きく規定されているからである。

そこで、第2次世界大戦後（以下「戦後」と略。）のわが国の障害者福祉の施策展開を障害者法制に着目して整理し、そこから本研究の背景を論じることとする。

なお、本研究は、障害者法制の展開に関する研究ではなく、障害者のニーズやその把握方法に関する研究であることから、本節では、本研究に関する内容に限定して論じることとする。

（1）戦後障害者福祉の展開と障害種別による制度分立構造の形成

戦後のわが国の障害者福祉は、昭和24年の身体障害者福祉法制定により発足することとなる。

障害者に対する施策や障害者を対象とする施設は第2次大戦前にもあったが、それらは独立した障害者施策としての体系を基盤としたものではなく、多くは貧困対策の体系に組み込まれ、その一環として実施されており、戦後においても終戦直後の時期に制定された旧生活保護法（昭和22年制定）や児童福祉法（昭和22年制定）では、それぞれ障害者や障害児を対象とする施設が設定されているが、それらは貧困障害者や要援護障害児として対象化され、障害に着目した福祉対象化ではなかった。

身体障害者福祉法は、身体障害に着目し、その障害の軽減を図り、身体障害者の更生を促進するという障害者福祉の視点から法制化された点で画期であった。

しかし、当時大きな社会問題となっていた戦争による戦傷病者＝傷痍軍人対策としての要素が強かったこともあり、限定された身体障害（法制定当時は、視覚障害、聴覚平衡機能障害、音声機能障害、肢体不自由、中枢神経障害を対象）のみを対象としており、身体障害においても対象そのものが限定的であり、知的障害や精神障害等の性格の異なる障害は対象としていないなど、障害者福祉を総合的に推進するものではなかった。

こうしたことから、昭和35年には、児童福祉法から知的障害者関係が分離独立するか

たちで精神薄弱者福祉法（平成10年 知的障害者福祉法に改称）が制定されたが、身体障害者福祉法とは別個の独立した法体系として整備されたことから、戦後の障害者福祉は身体障害と知的障害が分立する形で進められることとなった。

また、精神障害者については、社会福祉の観点から語られることになるのは平成7年に精神保健法が精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律（以下「精神保健福祉法」と略。）に改正されて以降であり、それまでは「精神障害者」としての規定はありながらも法的援護の実態は、「精神病患者」としての医療的観点からの援護が主であった。精神保健福祉法施行により、精神障害保健福祉手帳の交付、精神障害者援護施設の整備や利用などの福祉的援護がはじめられたものの、援護の実施主体は保健分野が主となっていたこともあり、社会福祉分野を主な実施主体とする身体障害福祉や知的障害福祉とは異なる制度運営となった。

平成16年には発達障害者支援法が制定され、新たに発達障害が法制度上、障害者福祉に組み込まれることとなったが、既存の身体障害者福祉・知的障害者福祉・精神障害者福祉との整合性が図られることはなく、別個の支援体制を採ることとなり、障害者福祉の分立構造は拡大する方向で進められてきた。

このように制度が分立したことにより、障害者に関する定義そのものが限定的で、制度間の「継ぎ接ぎ」的なものとなり、障害者全体を包摂するものとなり得なかった。

分立した身体障害者福祉と知的障害者福祉の連携と総合的な障害者福祉の推進を図ろうと、昭和45年に成立した心身障害者対策基本法が制定されたが、障害者に関する定義は次のとおりで、身体障害者福祉法と精神薄弱者福祉法（当時）の障害者の定義を踏襲したものでしかなかった。

心身障害者対策基本法 第2条（定義）

この法律において「心身障害者」とは、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、平衡機能障害、音声機能障害若しくは言語機能障害、心臓機能障害、呼吸器機能障害などの固定的機能障害又は精神薄弱等の精神の欠陥（以下「心身障害」と総称する。）があるため、長期にわたり日常生活や社会生活に相当の制限を受ける者をいう。

心身障害者対策基本法は、その後、国際障害者年に代表される障害者福祉の世界的な潮流を受けて、平成5年に改正され、障害者基本法となり、新たに精神障害者が障害者に加えられることとなり、その定義は次のとおりとなった。

障害者基本法 第2条（定義）

この法律において「障害者」とは、身体障害、精神薄弱又は精神障害（以下「障害」と総称する。）があるため、長期にわたり日常生活や社会生活に相当の制限を受ける者をいう。

なお、この障害者基本法改正の過程で、自閉症・てんかん・難病が「障害」の含まれることが同法の議院採決における付帯決議に盛り込まれて確認されるなどの新たな展開はあったものの、障害者の認定は既存の各障害福祉法制に委ねられ、また法的援護も各法による分立構造には変化はなかった。

こうした障害者福祉の分立構造は、次のような問題を引き起こしたと指摘できる。

- ①制度が対象とする障害種別により分立することで、障害種別間での「制度間格差」が生じ、それが拡大した。
- ②法の対象とならない障害種別や障害を重複してある者などが「制度の谷間」に追いやられ、必要な支援を受けることができない。
- ③施設や事業所などの社会資源が障害種別に整備されているため、社会資源が偏在したり、近くにあっても利用できないという事態を生んだ。

こうした問題点を激化させたのが、平成15年度から導入された障害者支援費制度であった。

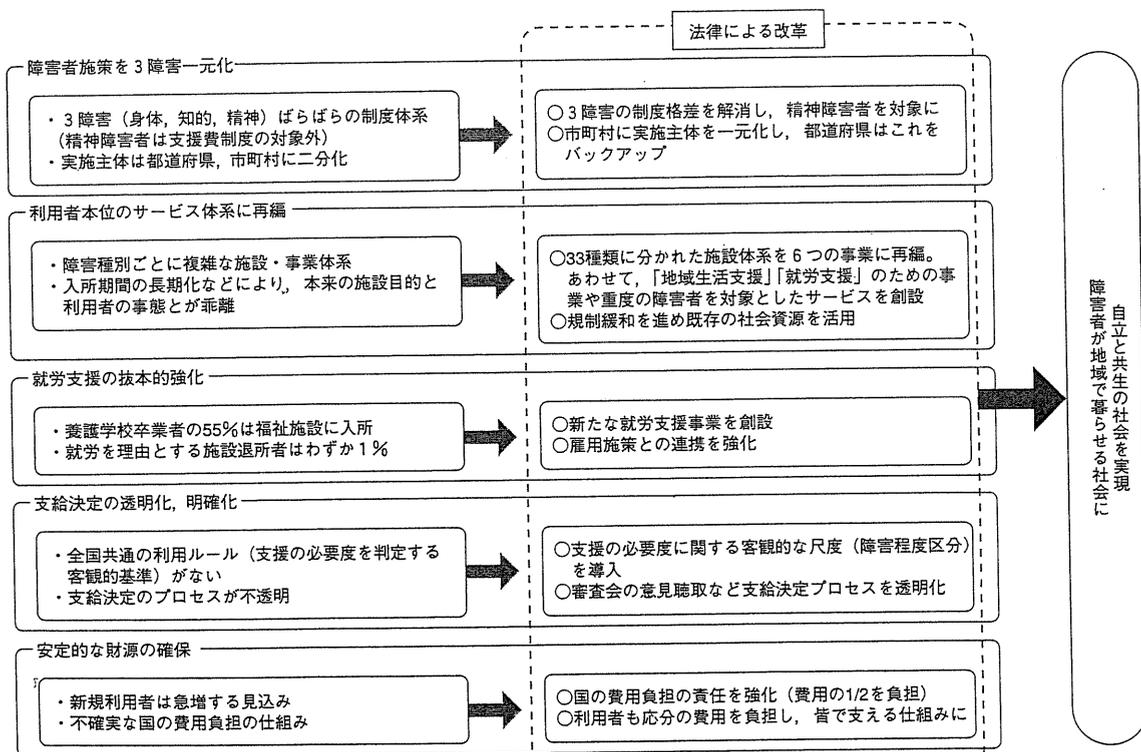
障害福祉サービスの利用方法をそれまでの行政主導の措置制度から利用者本位の契約方式に転換した同制度により、同制度の対象となった身体障害・知的障害の領域では、かつてないサービス支給量の膨張やサービス事業者の新規参入が見られたが、支援費制度の対象とならなかった精神障害領域は大きく立ち遅れることとなり、制度間格差や「制度の谷間」の問題は深刻さを増しただけでなく、伸張する障害者のニーズに対応できる「持続可能な制度体系」を確保するためには障害福祉障害福祉サービスなどの社会資源の有効利用を図らなければならないという問題を突きつけることとなった。

(2) 障害者自立支援法による「障害の一元化」

障害者支援費制度導入により露呈した障害者福祉が抱える課題への対応策として平成16年、厚生労働省は「障害保健福祉のグランドデザイン」を公表し、これに基づき障害者自立支援法が作成され、平成17年に同法は成立し、平成18年度から順次施行された。

障害者自立支援法のポイントは図1-1のとおりであるが、その第一としてあげられているのが、「障害者施策を3障害一元化」していることである。これにより、障害種別間の制度間格差を解消し、重複障害者などの「制度の谷間」におかれた障害者の救済を図ることとした。

図1-1 障害者自立支援法のポイント



このように障害者自立支援法により、身体障害・知的障害・精神障害という3障害の一元化は図られたものの、障害者自立支援法における「障害者」の定義は次のとおりで、旧来の各障害福祉法制を援用しており、これまでの障害種別を「統合」したもので、新たな拡大ではなかった。

障害者自立支援法 第4条（定義）

この法律において「障害者」とは、身体障害者福祉法第4条に規定する身体障害者、知的障害者福祉法に言う知的障害者のうち18歳以上である者及び精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第5条に規定する精神障害者（知的障害者福祉法にいう知的障害者を除く。以下「精神障害者」という。）のうち18歳以上である者をいう。

2 この法律において「障害児」とは、児童福祉法第4条第2項に規定する障害児及び精神障害者のうち18歳未満である者をいう。

3 以下略

したがって障害者自立支援法による「障害者」とは次の者となる。

身体障害者福祉法 第4条（身体障害者）

この法律において「身体障害者」とは、別表に掲げる身体障害のある18歳以上の者であり、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう。

知的障害者…児童相談所又は知的障害者更生相談所において知的障害児・者と判定された者（そのほとんどは療育手帳所持者）

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 第5条（定義）

この法律において「精神障害者」とは、統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者をいう。

なお、発達障害者については、精神障害者に含まれるとされているが、そのことが特に明記されている訳ではない。

このことは、障害者自立支援法に規定する「障害者」は、「身体障害者手帳所持者・療育手帳所持者・精神障害者と診断された者」となり、現に当該障害を有しても手帳非所持者・未診断者は該当しないこととなり、障害者基本法に規定する「障害者」の定義と祖語