

201122099A

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）

利用者のニーズに基づく補装具費支給制度の
改善策に関する調査研究

平成23年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 相川 孝訓

平成24(2012)年3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）

利用者のニーズに基づく補装具費支給制度の
改善策に関する調査研究

平成23年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 相川 孝訓

平成24(2012)年3月

目 次

I. 総括研究報告

利用者のニーズに基づく補装具費支給制度の改善策に関する調査研究 -----	1
相川孝訓	

II. 分担研究報告

1. 補装具給付制度への要望に関する調査研究 -----	5
井上剛伸・筒井澄栄・中村隆	
2. 補装具新規支給判定における完成用部品実数調査 -----	20
樫本修・筒井澄栄	
3. 補装具費支給制度の課題抽出 -----	49
相川孝訓・山崎伸也・我澤賢之	
4. 車いすおよび座位保持装置の安全性に関する事項の制度改善についての提案 -----	69
廣瀬秀行	
5. 補装具費支給制度の価格に関する課題抽出 -----	76
我澤賢之・山崎伸也	
(資料) 調査票 -----	105
1. 義肢・装具・座位保持装置製作費用実態調査 (作業時間ならびに素材費単価について)	
2. 義肢・装具・座位保持装置製作費用実態調査 (人件費ならびに収支その他について)	

I. 総括研究報告

利用者のニーズに基づく補装具費支給制度の改善策に関する調査研究

研究代表者 相川 孝訓 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
福祉機器開発部第一福祉機器試験評価室長

研究要旨

補装具費支給制度は、本邦における福祉用具の公的給付の根幹をなす制度であるが、義肢・装具利用者に関しては、ニーズ調査自体が行われておらず、利用者の意識を反映した制度としての見直しが必要とされている。本研究では、利用者のニーズに基づき、補装具費支給制度の課題の抽出を行うとともに、改善策に関する提案を作成することを目的とする。そのために、以下の目標を設定して実施する。

利用者のニーズ把握では、利用者、利用者の家族、中間ユーザーの立場からの意見をもとに分析を行う。下肢切断者のQOL調査結果、当事者家族の意見・要望、中間ユーザーの義肢装具士、理学療法士、社会福祉士へのアンケート調査結果からの分析を行い、分析結果をまとめる。

完成用部品の支給実数の把握では、全国の更生相談所に対する実数調査を実施し、部品ごとの支給実数および価格についてデータを取りまとめる。

制度の改善策の提案では、現状の補装具費支給制度における制度や安全性や価格などの確認に関する問題点について調査研究を実施し、その改善策について提案をまとめる。調査の項目としては、制度の基本事項、安全性の評価手法（機械試験、臨床評価）および破損情報の収集システム、第三者機関による認証の必要性、評価にかかるコスト、価格等を想定している。

価格に関する制度改善策の提案では、第1に現状の義肢・装具・座位保持装置についての価格制度、すなわち個々の基本要素・製作要素ごとに価格を定めることを前提とし、最新の基本工作法についての現況を明らかにするとともに、製作費用の実情に即した価格改訂を継続的にこなうための簡便で実用的な方法を開発する。第2に現制度では実費に即した費用が価格に反映されていない、製作・修理出張旅費などの要素についての考慮を踏まえ、外国の制度も参考にしつつ将来的な価格制度のあり方について提案をまとめる。

以上を総合し、補装具費支給制度の改善案について全体設計の提案を作成する。

初年度は、ニーズ把握および実数把握のための調査を実施するとともに、安全性に関する予備的な調査を実施し、また価格に関する調査を実施し、課題の抽出を行う。

研究分担者

井上剛伸 国立障害者リハビリテーションセンター研究所福祉機器開発部長	我澤賢之 国立障害者リハビリテーションセンター研究所障害福祉研究部研究員
廣瀬秀行 国立障害者リハビリテーションセンター研究所福祉機器開発部高齢障害者福祉機器研究室長	山崎伸也 国立障害者リハビリテーションセンター研究所義肢装具技術研究部主任義肢装具士
	樫本修 宮城県リハビリテーション支援センター所長

筒井澄栄 国立障害者リハビリテーションセンター研究所障害福祉研究部心理実験研究室長

A. 研究目的

本研究は、利用者のニーズに基づき、補装具費支給制度の課題の抽出を行うとともに、改善策に関する提案を作成することを目的とする。研究目標としては、義肢・装具の利用者のニーズの把握、義肢・装具・座位保持装置の完成用部品の支給実数の把握、制度改善についての提案の作成、価格に関する事項の制度改善についての提案の作成、補装具費支給制度の全体設計についての提案の作成の5つが設定される。

補装具費支給制度は、本邦における福祉用具の公的給付の根幹をなす制度である。現在、義肢装具及び座位保持装置の完成用部品は製品の登録制度があり、登録の際に補装具評価検討会において安全性の確認等が行われている。しかし、この手続きは煩雑であり、国立障害者リハビリテーションセンター研究所にて事務局を担当しているが、申請内容に不備のあるケースも少なくない。また、補装具費支給制度の価格については、平成20～21年度に厚生労働科学研究費にて調査が行われ、改訂が21年度末と22年度末に行われたが、実情に即した価格設定にはさらなる調査検討が必要とされ、課題が残されている。一方、切断者等の義肢・装具利用者に関しては、ニーズ調査自体が行われておらず、利用者の意識を反映した制度としての見直しが必要とされている。以上の状況をふまえ、利用者のニーズおよび支給の実態を把握した上で、補装具費支給制度の見直しに資する提案を行う研究が必要である。

補装具費支給制度の実施件数については、種目毎の統計が毎年発表されているが、義肢・装具・座位保持装置の部品毎や製品毎の支給実数は、把握されていないのが現状である。通常、制度の実

施件数は制度の運用や改善を検討する際に、基礎となるデータであるはずである。しかし、その実数が把握されていない点は、重大な課題である。本研究は、義肢・装具の利用者を対象として、補装具費支給制度に関するニーズを把握しようという点で、他にはない特色がある。また、ニーズや支給実数といった現状把握を行い、それに基づいた制度改善の提案を研究成果とする点は、本研究の独創的な点といえる。

B. 研究方法

研究実施体制としては、国立障害者リハビリテーションセンター研究所内の福祉機器開発部、障害福祉研究部、義肢装具技術研究部と宮城県リハビリテーション支援センターが協力して実施する。また、研究協力を、厚生労働省自立支援振興室、日本義肢協会、全国身体障害者更生相談所長協議会にお願いしている。

研究目標達成のために、以下の計画で研究を実施する。

1) 義肢・装具の利用者のニーズを把握する（井上、筒井）

下肢切断者のQOL調査結果の分析、当事者家族の意見・要望の分析、中間ユーザーの義肢装具士、理学療法士、社会福祉士へのアンケート調査結果からの分析を行い、利用者、利用者の家族、中間ユーザーの立場からの意見をもとにした分析結果をまとめる。

2) 義肢・装具・座位保持装置の完成用部品について、支給実数を把握する（樫本、筒井）

全国身体障害者更生相談所長協議会に協力を依頼して、全国の更生相談所における義肢・装具・座位保持装置の完成用部品の1年間の支給実数を調査する。また、あわせて支給価格の調査も実施し、価格ごとの支給実態を把握する。

3) ニーズに関係する項目のうち、制度改善につ

いての提案を作成する（相川、廣瀬、山崎、我澤）

機械試験および臨床試験の観点から補装具費支給制度の課題を抽出するための第一歩として、補装具完成用部品の指定申請業者から意見・要望を収集して分析する。現在の指定申請システムの問題点について分析し、安全性や価格に関する事項の改善点を作成する。また、破損情報調査を実施して内容を分析して課題を抽出する。

4) ニーズに関係する項目のうち、価格に関する事項の制度改善についての提案を作成する（我澤、山崎）

義肢・装具・座位保持装置の価格をより現況の製作費用に即したものとするのに有効な提案をするため、製作費用等にかかる調査を計画し実施する。人件費単価・収支等に関する比較的簡単な調査と、作業時間・素材単価等に関する詳細な調査を実施して、集計、分析する。この結果は補装具評価検討会の作業部会に提供して、補装具費支給基準の改定作業に関する提案を行う。

5) 以上1)から4)をふまえて、補装具費支給制度の全体設計についての提案を作成する（全員）

年次計画は以下の通り。

平成23年度は、1) 利用者のニーズ把握（井上、筒井）、2) 完成用部品支給実数把握（樫本、筒井）、3) 制度改善に関する提案（相川、廣瀬、山崎、我澤）、4) 価格に関する提案（我澤、山崎）、の個々の分担研究を実施する。

平成24年度は、1) 制度改善に関する提案（相川、廣瀬、山崎、我澤）、2) 価格に関する提案（我澤、山崎）、3) 全体設計についての提案（全員）、を実施する。言い換えれば、2年間の分担研究の成果をまとめて補装具費支給制度の全体設計についての提案を作成する。

C. 研究結果

以下に各分担研究の概要を記載するが、詳細な

内容については、各分担研究の章を参照されたい。

1. 義肢装具の利用者のニーズ調査

補装具給付制度における課題に関する現状を調査し、本事業における効果的かつ具体的方策を明らかにすることを目的として、現行の補装具給付制度における要望や課題について、下肢切断者・利用者の家族・中間ユーザの立場からの意見を内容分析の手法を用いて意見集約を行った。

下肢切断者の義肢および制度への要望では、制度自体に対する不満の記載は少なく、給付される義足の性能に関する要望やアフターフォローについての要望が多い。当事者の家族の要望は、「耐用年数の見直し」「複数給付」「給付対象品の拡大」などの給付品に関するものと「申請方法」「制度運用への要望」などの「制度運用への要望」と「判定方法に関する要望」が多い。中間ユーザは、判定結果に納得がいかない、判定基準が明確ではない、意図するものと違うものが処方された、判定に関わる専門家のスキルに対する疑問などの「判定に関する不満・要望」が多い。判定への出席を求められた際の判定による時間的拘束、判定の際の経費負担や給付品の取扱い基準の明確化、採型・補装具制作費の拡大、納入の際のコストなどの「制度運用への要望」が多く、他方で制度利用に対する知識不足や誤った制度理解・運用に関する意見もあった。

補装具給付制度の抜本的改革を求める意見もあるが、複雑かつ特異化した制度を一元化するには、法制度間調整機能を持つ機構・機関が必要となる。現行の制度では、補装具の処方、適合、給付判定の中心的な役割を担う障害者更生相談所を中核機関として、地域リハビリテーションセンターおよび市町村の障害者・高齢者の在宅支援センター等の連携のもと、補装具の供給調整および適正利用に関する監督機関とするのが現実的であろう。

2. 完成用部品の支給実数調査

全国の身体障害者更生相談所79カ所に対して、平成22年度における義手、義足、座位保持装置3種目の新規判定事例についてアンケート調査を行い、75カ所（回収率94.9%）から回答が得られた。1年間で義手219件、義足1,693件、座位保持装置1,516件が新規に処方された。義手では手先具、義足では継手・足部、座位保持装置では支持部と構造フレームにつき実際に処方された完成用部品の実数、高頻度処方品目の特徴、機能をまとめた。新規処方義手の9割が装飾用義手であった。義足では高齢者ほど安価な継手、足部が処方されていた。高額な部品使用者ほど活動度が高く、就労していた。座位保持装置で最も多かったモールド型の4分の1では支持部が外部発注であり、既製品の支持部も多く処方されていた。切断者の高齢化、低活動化を反映して安価で低機能なパーツが高頻度に処方されていた。更生相談所の判定においては、対象者のプロフィールやニーズに応じた完成用部品の選択が適切になされていると考えられた。

3. 補装具費支給制度の課題抽出

補装具完成用部品指定申請に関する課題を抽出するために指定申請の経験のある業者から要望などの意見を収集する要望意見集約会を開催した。事前及び当日に収集された意見・要望について内容を分類して、回答を作成した。回答は、指定申請に関する全般的な内容、工学試験、フィールドテスト（臨床試験）、価格に関するものに分類した。これらの内容を整理して補装具完成用部品指定申請に関する課題を抽出して、今後の対応方針を検討した。

4. 補装具の破損情報調査と分析

補装具完成用部品の改善策の提案を作成する

ために、現状の補装具費支給制度における安全性の確認に関する問題点について調査研究を実施した。主として車いすおよび座位保持装置にターゲットを絞り検討した。また、安全性に関する海外調査を実施した。

5. 補装具費支給制度の価格に関する課題抽出

義肢・装具・座位保持装置製作事業者を対象に、製作費用、収支などについての調査を行った。現時点の集計結果は、製作費用が増加していることを示唆している。

調査の結果推定された素材価格の前回調査時点（2009年）からの変化率は2.65%であった。また人件費単価の推定値は1,901円/時で前回調査からの変化率は1.50%であった。これらの数値の上昇の幅は、それぞれ日本経済における国内企業間取引される財の物価の動向、製造業全体の人件費単価と比較して大差ないと考えられる。一方、人件費にかかる正味作業時間の調査結果は、現行制度で想定されている水準に較べ平均して2倍程度となっており、両者の間に大きい隔たりが見られた。この点、慎重な吟味と今後の更なる調査が必要と考えられる。制度についての意見の調査結果からは、採算の厳しさが伺え、現行の義肢等価格設定の水準や移動コストの扱い等について意見が挙げられていた。

D. おわりに

今回は2年計画の1年目であり、個々の分担研究では、ほぼ計画通りの研究が実施できたものと思われる。しかしながら、アンケートの実施が多くあり、回収、分析に時間が必要とされ、分析が十分に行われていないものもある。2年目の平成24年度の継続研究においてさらに分析を深め、各分担研究の結果を総合して最終的な結論を出していきたいと考える。

Ⅱ. 分担研究報告

利用者のニーズに基づく補装具費支給制度の改善策に関する調査研究

1. 補装具給付制度への要望に関する調査研究

研究分担者 井上 剛伸 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
福祉機器開発部長

研究分担者 筒井 澄栄 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
障害福祉研究部 心理実験研究室長

研究協力者 中村 隆 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
義肢装具技術研究部 義肢装具士

研究要旨

リハビリテーションにおける補装具の役割は大きく、障害を有する利用者の自立はもとより利用者のQOLの向上や介護者の負担軽減に不可欠である。それゆえ利用者の生活状況に適合した補装具の活用は重要であり、不適合はリハビリテーション効果を損なうことになる。多様な補装具が、心身機能が低下し、日常生活に支障のある利用者の日常生活の便宜を図るために、種々の公的給付サービスが準備されている。しかし、他の給付制度との関係性がわかりにくい、利用者や中間ユーザに混乱を与えているとの指摘もあり、解決すべき課題は少なくない。本研究では、補装具給付制度における課題に関する現状を調査し、本事業における効果的かつ具体的方策を明らかにすることを目的とした。

現行の補装具給付制度における要望や課題について、下肢切断者・利用者の家族・中間ユーザの立場からの意見を内容分析の手法を用いて意見集約を行った。

下肢切断者の義肢および制度への要望では、制度自体に対する不満の記載は少なく、給付される義足の性能に関する要望やアフターフォローについての要望が多い。当事者の家族の要望は、「耐用年数の見直し」「複数給付」「給付対象品の拡大」などの給付品に関するものと「申請方法」「制度運用への要望」などの「制度運用への要望」と「判定方法に関する要望」が多い。中間ユーザは、判定結果に納得がいかない、判定基準が明確ではない、意図するものと違うものが処方された、判定に関わる専門家のスキルに対する疑問などの「判定に関する不満・要望」が多い。判定への出席を求められた際の判定による時間的拘束、判定の際の経費負担や給付品の取扱い基準の明確化、採型・補装具制作費の拡大、納入の際のコストなどの「制度運用への要望」が多く、他方で制度利用に対する知識不足や誤った制度理解・運用に関する意見もあった。

補装具給付制度の抜本的改革を求める意見もあるが、複雑かつ特異化した制度を一元化するには、法制度間調整機能を持つ機構・機関が必要となる。現行の制度では、補装具の処方、適合、給付判定の中心的な役割を担う障害者更生相談所を中核機関として、地域リハビリテーションセンターおよび市町村の障害者・高齢者の在宅支援センター等の連携のもと、補装具の供給調整および適正利用に関する監督機関とするのが現実的であろう。

A. はじめに

わが国の補装具の給付は、1932（昭和7）年の「救護法」制定以降、災害防止、障害補償、障害疾病発生等の事故や特殊事情に対する生活保障、医療、職業訓練等の個別救済的な対策としてわずかながら義肢・装具・義眼等の「補装具」の製作支給がなされていた。しかしながら傷痍軍人などには国家への功績として一貫した治療、訓練、社会復帰指導のほか経済保障などの援護対策が行われ補装具の支給も手厚く施されてきた。このようにわが国は、1945（昭和20）年までは傷痍軍人等を優先的に援護する施策で、一般国民を対象とした給付は1950（昭和25）年の「身体障害者福祉法」施行後からである。身体障害者福祉法では、一般の身体障害者を対象としたリハビリテーション・サービスとして「補装具給付制度」が位置づけられ、今日補装具の給付システムの基幹となる法制度として障害者自立支援法に引き継がれ、障害者に対する支援機器として「補装具」「日常生活用具」が支給されている。補装具等の給付制度には、他に労働者災害補償保険制度、医療保険制度、年金保険制度、生活保護法（医療給付）、戦傷病者特別援護法等によるものがある。補装具給付制度は、障害者福祉法の改正、介護保険制度、支援費制度や障害者自立支援法の制定などに伴い、幾多の改正が行われてきた。しかし、他の給付制度との関係性がわかりにくく、利用者や中間ユーザに混乱を与えているとの指摘もある。

本研究では、補装具給付制度における課題に関する現状を調査し、本事業における効果的かつ具体的な方策を明らかにすることを目的とした。

B. 研究方法

現行の補装具給付制度における要望や課題について、利用者、利用者の家族、中間ユーザの立場から意見をもとに分析を行う。

1 対象者と実施方法

現行制度における、諸問題について以下のデータをもとに分析を行う。

- 1) 利用者当事者の意見として、下肢切断者のQOL調査の義肢および制度への要望に関する自由記載データの分析
- 2) 利用者当事者の家族の意見として、平成22年度調査研究事業「障害者が利用する福祉用具の制度の在り方」（社団法人 全国肢体不自由児・者父母の会連合会）の報告書 P. 88からP. 109に記載されている補装具制度に関する要望の分析
- 3) 中間ユーザである義肢装具士・理学療法士・社会福祉士の意見の分析

なお、下肢切断者のQOL調査については、国立障害者リハビリテーションセンター研究所義肢装具技術研究部（旧補装具製作部）で義足製作を行った切断者のうち、住所が判明し、重篤な合併症を有しない下肢切断者352名（片側切断者301名、両側切断者51名）とした。郵送により調査票（PEQ日本語版）を送付し、その回答をもって調査協力への同意とした。なお調査表は無記名（連結可能匿名化）とし、調査項目は、下肢切断者のQOLに関する質問で構成され、自由記載で義足に関する記載を依頼した。調査研究を実施する際には、その趣旨を調査対象者に説明し、協力が得られた対象に限って実施し、個人情報保護及び法令等を遵守するとともに、研究委員・協力員の相互でチェックを行い、調査データ等は施錠できる保管場所で管理を行っている。

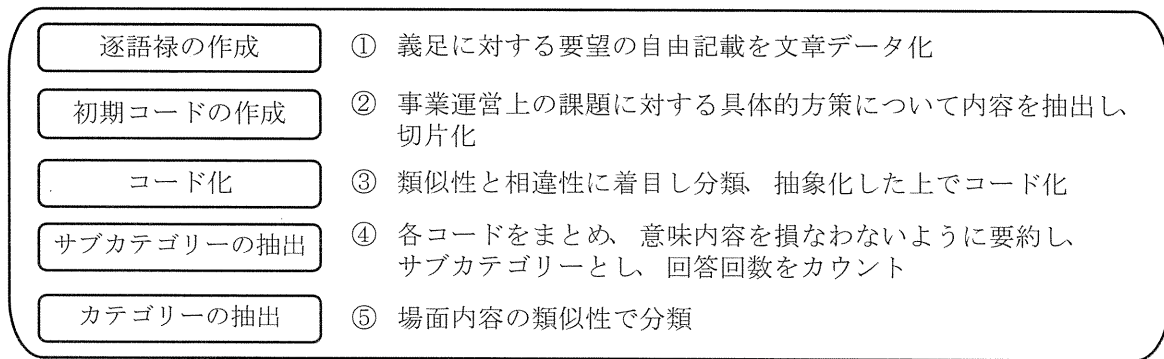


図1 結果と統合の経過を整理・類型化した手順

2 データの分析方法

分析は、義足に関する要望を整理するために、調査票の自由記載を内容分析の手法を用いて行った。これは定性データ（記載情報）の類似性を基に分類・要約し、研究内容（具体的方策）を量的に分析するためである。分析の手順は以下に記すとおりである（図1）。

分析は、①質問に対する全ての回答を文章データ化した逐語録を作成し、②逐語録から、意味のまとまりごとに切片化し初期コードとした。③その後、類似性と相違性に着目して分類、抽象化してコードとした。④次にコードをまとめ、意味・内容を損なわないように要約し、サブカテゴリーを作成、発言者数をカウントした。1つの質問に対する1人の対象者の同様の発言は1発言とし、異なった質問に対する発言や内容が複数ある場合は、個別にカウントした。⑤最後に、質問項目のサブカテゴリーを課題ごとに統合し、場面内容の類似性に従い分類し、カテゴリーとして命名した。なお本研究ではコード作成過程において、義肢装具士、理学療法士、社会福祉士、および質的研究の専門家と分析の妥当性について検討を行った。

C. 研究結果

各調査の分析結果は、次のとおりである。

1 利用者当事者の意見

「下肢切断者のQOL調査」における義肢および制度への要望に関する自由記載の分析は、「義足使用者のQOL」調査票において、「義足に対する要望（自由記載）」に記載があった64名146項目を用いた。

記入された方の基本属性は、男性48名（75%）、女性16名（25%）、平均年齢60.0±15.0歳（男性59.9±15.3、女性60.1±14.4）である。

下肢切断者の意見を整理すると、給付後の義足の「アフターフォロー」「フィッティング」「給付制度および義足に関する情報発信」「補装具製作技術」や申請窓口や判定の際の「対応」等の「制度運用についての要望」が最も多く31件（21.4%）であった。ついで義足に関するものが続き「義足製作に関わる要望」が28件（19.2%）、「義足そのものに対する要望」27件（18.5%）、「研究・技術開発に関する要望」10件（6.8%）である。「制度・政策に関する要望」については5件（3.4%）と最も少なかった。義足のおかげで日常生活が送れているや製作者・担当者の対応に対する「感謝の言葉」が19件（13%）であった。義足により日常生活が送れている方々から意見が多いためか、肯定的な意見とともに義足のおかげで日常生活が送

れているという感謝の意見が多く、更なる義足の性能向上の要望と義足更新の際のフィッティングやアフターフォローに対する要望が多い。「制度運用についての要望」と「制度・政策に関する要望」は「行政・関係機関への要望」

36件（24.8%）であった。「義足製作に関わる要望」と「義足そのものに対する要望」は「義足の性能に関する要望」55件（37.7%）、「研究・技術開発に関する要望」10件（6.8%）である。（表1、図2）

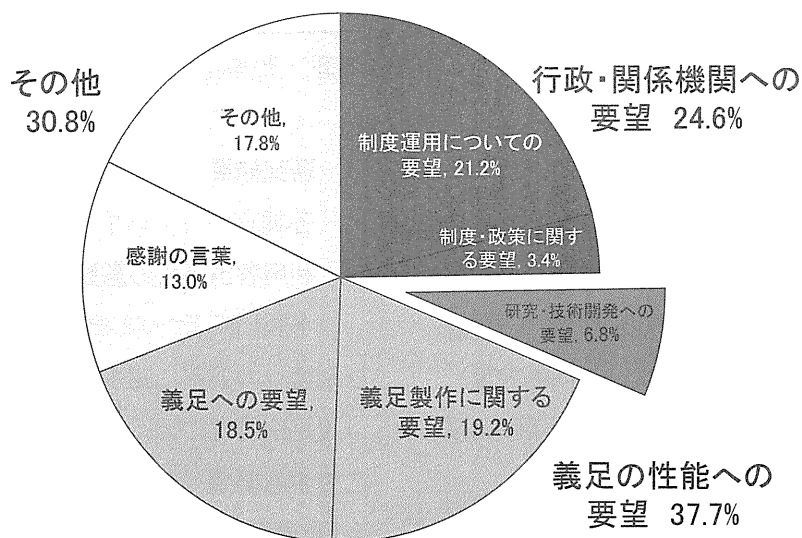


図2 義足利用者の意見

2 利用者当事者の家族の意見

利用者当事者の家族の意見として、平成22年度調査研究事業「障害者が利用する福祉用具の制度の在り方」（社団法人 全国肢体不自由児・者父母の会連合会）の報告書 P. 88～P. 109に記載されている補装具制度に関する要望202項目の分析を行った。

分析の結果、「耐用年数の見直し」「複数給付」「給付対象品の拡大」「給付基準額の見直し」「対象者」「負担軽減」等の「給付水準の見直し」が最も多く69件（34.2%）であった。次いで「地域間での運用の違い」「申請方法」「継続利用の際の情報共有」「緊急対応」等の「制度運用への要

望」と製作期間、申請期間の「申請から給付までの期間が長い」が28件（13.9%）であった。移動や日程の確保など「申請に伴う負担」が18件（8.9%）となっており、先の「申請から給付までの期間が長い」と合わせると「申請手続きに関する要望」が49件（24.9%）になる。「情報提供に関する要望」や「関係者・関係機関への不満・要望」が各15件（7.4%）であった。

補装具給付制度において、「給付水準の見直し」と「制度運用への見直し」の制度への要望がほぼ半数の49.5%、申請制度の運用・見直しが24.9%となっている。（表2、図3）

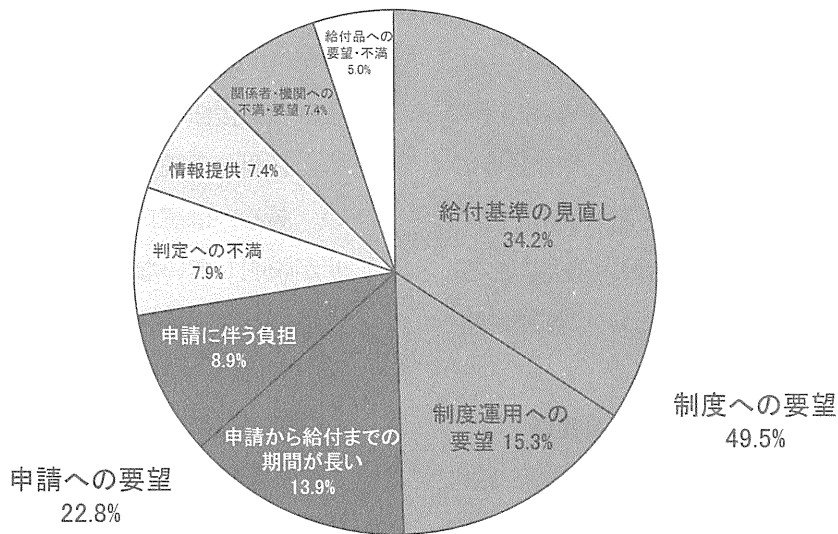


図3 利用者当事者の家族の意見

3 中間ユーザである義肢装具士・理学療法士・社会福祉士の意見

埼玉県・佐賀県・岡山県の中間ユーザである義肢装具士・理学療法士・社会福祉士に義肢装具に関する給付制度および判定に際しての問題点について、自由記載のアンケート調査を行い、86項目の意見を徴収し分析を行った。

分析の結果、最も多かったのは、「判定に関する

不満・要望」34件（40.5%）と最も多かった。次いで「制度運用への要望」23件（27.4%）、「制度への要望」12件（14.3%）、「給付基準の見直し」10件（11.9%）、「関係者・機関への不満・要望」3件（3.6%）であった。「制度運用への要望」と「制度への要望」の制度面への要望は35件（41.7%）となっている。（表3、図4）

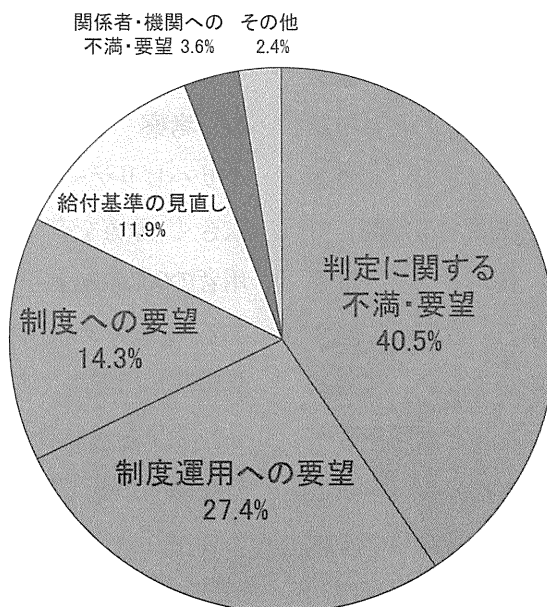


図4 義肢装具士・理学療法士・社会福祉士の意見

4 補装具給付制度に関わる課題

～分析結果のまとめ～

補装具の役割は大きく、障害を有する利用者の自立はもとより利用者のQOLの向上や介護者の負担軽減に必要不可欠である。それゆえ利用者の生活状況に適合した補装具の活用は重要である。今回の分析結果から以下の点について課題が明らかとなった。

1. 下肢切断者の義肢および制度への要望では、制度自体に対する不満の記載は少なく、給付される義足の性能に関する要望やアフターフォローについての要望が多い。治療用仮義足の場合は、理学療法士が歩行能力や日常生活動作を修得すべく機能訓練とともに義足の調整を行う。機能訓練を行っている間の断端成熟などの身体の変化、履物、使用環境に合わせて調整を行うことが常である。しかし身体障害者手帳による障害者自立支援法での義足の給付の場合、ソケットの不具合や平地歩行で不具合程度の確認で終了するため、その後の調整を義肢製作所がこなすことになるものの、充分に対応できる場所は少ない。
2. 当事者の家族の要望として多かったのは、「耐用年数の見直し」「複数給付」「給付対象品の拡大」などの給付品に関するものと「申請方法」「制度運用への要望」などの「制度運用への要望」と「判定方法に関する要望」である。これらに関しては、利用者あるいは窓口や中間ユーザの誤認識あるいは制度に関する説明不足によるものが少なくない。代表的なものとして「18歳以上になると耐用年数が長くなり再申請が容易にできない」「申請ごとに判定を受けなければならなくなるので困る」「これまでのように作り変えの場合は、書類だけで可能にしてほしい」等である。児童福祉法(昭和22年法律第164号)第21条の

6の規定に基づく身体障害児に対する補装具の交付又は修理により行っていたものを障害者自立支援法という制度により給付を行うために必要な手続きであることを理解していない。あるいは窓口の担当者あるいは中間ユーザが説明していないからであろう。もちろん児童福祉法と障害者自立支援法のシームレスな連携体制の構築は必要であるが、利用できる制度の理解は利用する側、それを支援するものも理解すべきであろう。

3. 中間ユーザである義肢装具士・理学療法士・社会福祉士の意見で多いのが、判定結果に納得がいかない、判定基準が明確ではない、意図するものと違うものが処方された、判定に関わる専門家のスキルに対する疑問などの「判定に関する不満・要望」が多い。次いで、判定への出席を求められた際の判定による時間的拘束、判定の際の経費負担や給付品の取扱い基準の明確化、採型・補装具制作費の拡大、納入の際のコストなどの「制度運用への要望」となっている。反面、制度利用に対する知識不足や誤った制度理解・運用といった意見もあった。

D. 考察

リハビリテーションにおける補装具の役割は大きく、障害を有する利用者の自立はもとより利用者のQOLの向上や介護者の負担軽減に不可欠である。それゆえ利用者の生活状況に適合した補装具の活用は重要であり、不適合はリハビリテーション効果を損なうことになる。多様な補装具が、心身機能が低下し、日常生活を営むのに支障のある利用者の日常生活の便宜を図るために、種々の公的給付サービスが準備されているが、解決すべき課題は少なくない。

1 「補装具給付制度」に関する課題

わが国の社会保障制度は、生活保護法、老人福祉法、障害者自立支援法（身体障害者福祉法・知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉法を含む）、児童福祉法などの公的扶助・社会福祉制度からなる「相互扶助」を共通理念とする「社会福祉サービス」と介護保険、年金保険、医療保険、労働者災害補償保険など保険・年金制度からなる「社会保険サービス」により成り立っている。前者は国民全体を対象に税金で行われ、後者は制度加入者を対象に拠出保険料を財政基盤として制度が行われている。補装具給付制度においても同様で、下記に示すものがある。（表4）

- ① 社会福祉サービスとして、身体障害者福祉法における身体障害者手帳保持者を対象とした障害者自立支援法および児童福祉法があり、わが国の補装具制度の基本的骨格を形成している。
- ② 労働災害補償制度では、労働者災害補償保険法があり、療養の給付としての治療材料及び労働福祉事業としての補装具の支給が行われる。船員保険法、国家公務員災害補償保険法、地方公務員災害補償保険法が類似の制度がある。
- ③ 医療保険制度では、健康保険各法があり、療養の給付として行われる治療材料の内容に義肢装具を含む治療用装具が認められている。
- ④ 年金保険制度では、厚生年金保険法があり、保険サービスとして、義肢、装具、車いす、歩行車、補聴器に限定して支給している。農林漁業団体職員組合法が類似の制度がある。
- ⑤ 公的扶助である生活保護法では、医療扶助の対象となる治療材料として、義肢、装具等の特定品目を指定して運用している。
- ⑥ 国家補償として、戦傷病者特別援護法では、戦傷病者に対し、身体障害者福祉制度に準じ

た補装具支給制度が行われている。

社会福祉サービスの適用対象は国民全体で、状況次第で誰もが対象となり、それぞれの生活および職業等の条件により社会保険サービスの対象にもなる。そのため身体障害者が主な対象となる社会福祉サービスの「障害者自立支援法」と社会保険サービスである労働者災害補償保険法等の複数制度が適用され、各制度から福祉用具が支給される個人利用者が存在する。

現行では、制度間で社会保険サービスを優先するという法調整の規定があるものの拘束力はなく、ほとんど機能していない。また各給付制度間の整合性は殆んどない。これにより障害者自立支援法のみ適用者と複数制度適用者として、生活自立に格差が生じるとの指摘がある。

1. 1 補装具給付制度と制度間格差

補装具給付制度は、社会保険サービスならびに社会福祉サービスのいずれにも設けられており、終戦（1945年）後から今日まで独自サービスが行われている。

「社会保険サービス」は、あらかじめ決められた「保険料」などを利用者が納付（拠出）することで、医療や補装具等の「受給権」が得られる。そのため「社会保険サービス」の場合、受給権が有効である限り、その権利は保持され補装具のサービス提供を拒否されることはない。一方、「社会福祉サービス」の受給権は、本来家族などが行うべきものを国や地方公共団体が家族に代わって「税による措置」により行われるものであるため、利用制限が設けられている。税の公平配分の原則から、①社会的、経済的、障害的条件等による対象者の選別と利用制限が行われる、②あらかじめ基準化された「現物」を給付する方式が採られ、給付の自由度に制限が加えられていることが「社会福祉サービス」受給の前提条件となってい

る。受給権があると判断し、サービスを請求（給付申請）したものの「所得により給付が受けられない、補装具の費用（税予算）の準備がない、給付対象の種目が限定されている」等の理由で制限・拒否されることもある。特に補装具給付権限が市町村に移譲されてからは、この傾向は顕著となっている。

給付対象種目ならびに構造・形式等の基準は、各法制度により微妙に異なり、給付対象となる補装具・治療用装具の種目および構造・形式等の基準を理解していなければ、給付手続き等の選択を誤り、希望する補装具が受給されないこともある。

基本的に、制度利用は、社会保険サービスを社会福祉サービスに対して優先的に利用する制約があるものの、他の給付制度との関連性、補完性への配慮はさほどなされてはならず整合性は乏しく、各給付制度の対象種目の構造・形式等の基準や指針等の基本方針が不十分であるといわざるを得ない。しかし利用者が利用できるように、これらの違いについて中間ユーザである専門職や窓口担当は当然理解しておくべきではないかと考えるものの、中間ユーザを介さなくとも利用しやすい仕組みにすべきであるともいえる。これまで補装具給付制度に対して、障害者等の利用者、国、地方自治体、関係機関などの関心が払われなかったことに起因するのであろう。

今後、多様な給付制度を持つ、わが国の仕組みを一元化・統一化の方向を目指すべきかどうかの議論も踏まえて、「補装具給付制度」のあり方について、利用者、リハビリテーション専門家、補装具研究開発・製作・流通の総力を結集し、議論を行い、実行可能で現実的な制度構築が求められている。

1. 2 補装具にかかる「費用負担」の問題

補装具は「もの」として流通経済の範疇にあることから、必要とする補装具をどのような手続きで入手するかという流通の問題とそれに伴う経費負担の問題を一体として考える必要がある。補装具の供給に伴い発生する、「利用者負担の在り方」、「価格設定のルールの特明確化」、処方料、適合技術料、フィッティング料、メンテナンス料等の「人件費コスト」などの費用負担を「だれが、どこが、いつ、どれだけ負担するのか」という課題である。

補装具給付におけるトラブルの多くは、補装具の導入とそれに伴う費用負担（支払い）に関するもので、その要因として補装具すべてが給付されるもの、されるべきものとの思い込み（誤解）によるものが多いと考えられ、補装具は、「障害者等の困っている現実を救済するサービス」であるため、公的に制度で拠出すべきだ、そうでなければならぬ、という理解があるとも言われている。

補装具給付制度には、障害者自立支援法・児童福祉法等の社会福祉サービス場合、補装具ならびに福祉用具は、各制度の需給基準に合わなければ給付されず、また給付に伴う費用の一部を利用者である障害者自身が、その所得に応じての負担（応能負担）あるいは1割負担を原則とすることが定められている。介護保険制度等の社会保険サービスの場合も同様に、各制度が定めた、給付に伴う費用の一部を自己負担する制度である。自己負担の有無については、利用者があらかじめ利用可能な制度を見極めれば、明らかとなる。しかし、「福祉＝無料」という思い込みは、利用者もリハビリテーション関係者も法制度の仕組み、補装具給付の費用負担などの、制度運用に必要な知識を、正しく理解をする努力を怠っているために、費用は「どこかが出してくれるだろう」程度の判断に陥ることになる。その結果、給付制度の適用のた

めに必要不可欠な手続きや制限事項の確認を怠り、補装具の発注・製作・購入が行われて、それが支払いの段階でのトラブルとなっている。補装具は、通常の「商品（もの）」と同じであるとの基本的認識が徹底するとともに、「費用負担」という極めて現実的な“金銭およびその負担（支払い）”に関する確認を行う必要がある。

利用者の希望や要求を満たすための対応を考えるうえで、地域的（市町村）、技術的（業者）、経済的（市町村、利用者本人）に様々な制約への対応が求められる。より良い補装具を希望する要求に対して、医学的な制約だけではなく、他の制約があり、それらを適正に判断する方法・基準が明確にはなっていない。また市町村の予算や国家財政の限られた範囲内で、全ての利用者に対する平等性、公平性も考慮されなければならない。

福祉サービス利用における望ましい平等とは、納得のいく公平を決める際には、福祉サービスにおける到達レベルについての議論が必要となる。補装具の到達目標がADLの獲得から、自立したQOLを目指すようになり、到達目標は明らかに高くなっている。しかし、どこまでが福祉サービスで賄うべきか、どこからが個人の責任なのかを議論しなければならない。義足を例に考えると、移動できるだけの義足でよいのか、通勤できる義足でよいのか、その上に余暇を楽しめる義足がよいのか、さらに競技用の義足がよいのか、義足を使いこなすための訓練はどのレベルまでが必要かを含めて、どこまでが福祉サービスなのかの議論と基準作りが求められているのではないだろうか。

福祉サービスの到達目標を超えた補装具であっても、適正な自己負担による給付が行われれば、制度の公平性は維持されるように、利用者が自ら補装具の購入を求め、「テクニカルエイドセンター等の専門機関」がその適用を保障した場合には、補装具購入費用に対して一定率（10～50%程度）

の経済（金銭）給付を行うような仕組みの導入などの検討も必要であろう。

2 関係専門職の資格と教育について

わが国における公的に支給される補装具の種類は、障害者自立支援法により厚生労働大臣が定める「補装具の種目、購入又は修理に要する費用の額の算定等に関する基準」（平成22年3月31日）により規定されている。しかし、利用者のみならず中間ユーザである補装具給付に関わる専門職のなかには、障害者等のために従来のものよりも良い機能を兼ね備えた部品を用いている補装具であるから、すべて社会保障等の公的制度で「無料」もしくは「極僅かな負担」で支給（サービス）されると思いがちである。また各制度の趣旨、目的、特徴、支給対象種目の違いを理解していないため、補装具給付制度の選択や手続きに支障を来し、希望する補装具を適切に受給できないという事態を招く要因の一つとなっている。多様な給付制度を利用し、利用者ニーズの視点に立った現行制度の柔軟運用ができるよう、中間ユーザである医師、理学・作業療法士・義肢装具士等の専門職の機能を十分に活用することが望まれている。

補装具制作・給付に関連する専門職の質的保証の確保は、補装具給付制度の向上につながり、利用者への的確な情報の提供、的確な適合評価、判定業務のレベルアップ、処方に関する支援、訓練や指導に対する質的向上が期待できるため、義肢装具学会主導による生涯学習プログラムの構築（単位制の導入）、テクノエイド協会などへの委託による研修制度の導入などが必要と考えられる。

①関係専門職の教育（研修）システムの再考

補装具に関連する専門家は、医師、理学療法士、作業療法士、義肢装具士、リハビリテーション工学技師など幅広いが、義肢装具士を除く、他の専門職の補装具に関する卒前教育カリキュラムは少なく、必ずしも十分な教育体制が整備されてい

るとは言えない状況である。卒後教育の機会には補装具適合判定医師研修会、日本義肢装具学会セミナーなどの関連学会での研修会の受講機会しかない。

養成カリキュラムはもとより、現場経験があるセラピスト等に、工学関係の修士課程等において、臨床現場と一体的に、教育できるような体制など卒後教育システムにおいても補装具についての十分な教育体制が望まれる。また補装具に関わる事業者等のスキルアップのための関係団体等による講座等の仕組みが必要であろう。

介護保険における介護支援専門員や福祉用具専門相談員等に対するスキルアップ研修等においても、補装具の理解を深めるためのカリキュラム導入を働きかけ、補装具給付環境の整備につなげていく必要がある。

②指導、助言のできる体制および補装具に関するマニュアル化（訓練指導など）の推進

補装具の適切な選択や使用方法について、指導・助言できる人材の育成が重要であり、相談できる機関・体制の構築が必要であり、処方などの格差を是正し、質の均一化を図るため、補装具に関するガイドラインの導入、補装具の訓練指導などに関するマニュアル化の推進などが考えられる。

3 判定における補装具・義肢装具の処方

現行の補装具給付制度下において、義肢・装具および車いす等の処方に関しては、医師にその責任と権限および資格の全てが与えられている。しかし臨床現場では現実的には、理学療法士、作業療法士、義肢装具士等が臨床で医師との共同作業により処方がなされていることが多く、その処方決定にも大きく寄与している場合が少なくない。地域リハでも補装具適応の検討やオーダーメイドの車いす処方の必要性もあり、柔軟に対応できることが求められている。そのためには医師以外

の補装具の関連職種に対しても補装具や車いすの処方が可能となるような処方権限の拡大などの規制緩和にむけての、今後検討すべき課題も少なくない。

- ① 更生相談所の判定の実態、医療機関との連携を含めた相談・判定の在り方の再検討
- ② 判定に要する期間の効率化と公正中立な判定の基準作り
- ③ 補装具選択の方法の整理
- ④ 処方における関係専門職の活用と法的整理
 - ・専門職種間の質的格差
 - ・法律上の問題（法的整合性：義肢装具士法、理学療法士及び作業療法士法）

現行制度では、障害者更生相談所における判定において、医師が利用者の状況を診察し、最適な補装具を決定し、採型から仮合わせをチェックし最終的に適合されるまでを確認している。医師がオーガナイザーとしての能力を発揮できれば制度としては完結する。しかし判定の際にその時点までの補装具の経過に関する情報は医師の手元になく、また補装具の試用、訓練等に言及できるスタッフが同席していることは少ない。このため利用者への説明不足、情報不足を感じさせてしまう。十分な情報と説明のもとに補装具が処方されていれば、利用者はそれなりに満足する補装具が得られる可能性は高くなる。情報は、障害者更生相談所の判定業務の場に集中されるのが望ましいと考える。

また、利用者が希望すればどんな補装具でも給付が可能となるものではなく、地域的、技術的、経済的に様々な制約を踏まえ、個々の利用者が公正に補装具を給付されたと判断できるための、要望と制約の中での公正な処方基準が明確に示される必要がある。

4 補装具に関する情報・環境に関する課題

障害者等の生活支援制度として、補装具の処方から給付、アフターケアに至る一貫した手続きや給付指針が体系化していないとされる我が国の給付制度の中でも比較的整合性のある体系をもつとされる障害者自立支援法においても、補装具交付の措置（判定・処方・適合）制度ならびにその技術中枢としての障害者更生相談所の権能と実態が全国的に統一されていない状態である。社会情勢の変化にともない、国民の認識に大きな変化が生まれている。インターネットの普及にともなう情報の広がり、国民の権利意識の高揚による現状の補装具の給付制度にも、不満や改善の声がかかる。補装具の情報（材質、品質、耐久性の開示要求）、希望と処方されたものとのずれ、地域・制度間格差、給付までの期間の長さ、製作や修理手続きの煩雑さなどで制度自体の改変の必要性が顕在化してきており、補装具およびリハビリテーションに関わる多方面からの研究・検討を行う必要がある。

国は社会保障全体を見渡しながら、補装具が公的なシステムとして必要な人に提供されるような制度を構築するほか、制度、予算、税制等を通じて、補装具の開発普及に関する支援を行う。地方自治体においても、利用者が補装具に関する相談を気軽にでき、専門家から指導や助言を受けられる体制の整備が必要であろう。

E. まとめ

補装具給付制度には、抜本的改革を求める意見もあるものの、複雑かつ特異化した公的制度を一元化することは容易ではなく、制度調整を行う対策が必要となる。また公費（税・拠出金）執行の要否判定等の調整責任が必要となり、法・制度間調整機能を持つ機構もしくは機関が必要となる。現行制度では、補装具の処方、適合、給付判定の中心的な役割を担っている障害者更生相談所を中核機関として、地域リハビリテーションセンター、市町村の障害者・高齢者の在宅支援センター等をネットワークで繋ぎ、情報の共有化を行うことにより、補装具をはじめ福祉用具の供給調整機関とともに適正利用に関する監督機関となりうるのではないだろうか。

参考文献

- 1 社団法人全国肢体不自由児・者父母の会連合会：平成22年度調査研究事業「障害者が利用する福祉用具の制度の在り方」の報告書 P. 88～P. 109
- 2 義肢装具支給制度検討委員会：義肢装具給付制度の変遷と次世代への提言 - 義肢装具支給制度検討委員会報告書 - 日本義肢装具学会誌 Vol. 20 No. 4 2004 P. 241～P. 252
- 3 厚生労働省社会・援護局：「支援機器が拓く「新たな可能性」～生活支援技術革新ビジョン勉強会報告～2008 P. 44～P. 61
- 4 河野康徳：補装具供給システムに関する論点及び改善方向(案)、日本義肢装具学会支給制度検討委員会資料、2002