

平成 25 年度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)）
「障害関係分野における今後の研究の方向性に関する研究」
分担研究報告書

生活のしづらさ調査の特徴と二次解析の有用性

研究代表者 岩谷 力 国立障害者リハビリテーションセンター
研究分担者 加藤誠志 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
竹島 正 国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所
勝又幸子 国立社会保障・人口問題研究所
小澤 温 筑波大学大学院
北村弥生 国立障害者リハビリテーションセンター研究所

研究要旨：

平成 23 年度に実施された「生活のしづらさなどに関する調査」（全国在宅障害児・者等実態調査）の実施までの経過を議事録から示した。その結果、調査項目の設定および調査方法に検討の余地はあるものの、障害者施策を根拠に基づいて立案するための根拠として、今回の調査結果をより深く掘り下げて検討することは有用であると考えられた。

A. はじめに

本稿では、平成 23 年に実施された「生活のしづらさなどに関する調査」（全国在宅障害児・者等実態調査）の実施までの経過を議事録から示し、二次解析の有用性を考察する。

B. 調査実施の背景

障害保健福祉施策については、障害のある人の地域における生活を支援することを大きな目的として、身体、知的、精神障害それぞれの分野において施策の展開が進められてきた。

平成 15 年に施行された「支援費制度」は、サービス提供の在り方を行政による措置から利用者と事業者の契約に大きく変

え、利用者である障害者の自己決定、利用者本位の理念を強く打ち出した。

他方、支援費制度下では、知的障害児・者を中心にサービス利用の急激な増加がみられ、財政的な持続可能性が失われるリスクが顕在化したことや、自治体間にサービス提供に関する大きな格差がみられたこと、精神障害者が制度の対象外になっていたこと等の課題があった。

そこで、これらの課題に対応するため、障害のある人が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行う「障害者自立支援法」が平成 18 年 4 月から一部施行、同年 10 月から全面施行された。

同法のポイントは、下記の通りであった [1]。

- ・障害者の福祉サービスを「一元化」
- ・障害者が「もっと働ける社会」に
- ・地域の限られた社会資源を活用できるよう「規制緩和」
- ・公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化、明確化」
- ・増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化

他方、法案の社会保障審議会における議論やその後の国会審議において、特に反対意見が大きかったのは、障害者等が障害福祉サービスを利用した場合に、市町村はその費用の100分の90を支給すること、すなわち、利用者の1割負担であった。負担額については、所得等に応じて上限を設けることとし、同法施行以来、政府は平成18年12月に「特別対策」を、平成19年12月に「緊急措置」を講じ、利用者負担の軽減のほか、事業者の経営基盤の強化を行った。また、平成22年4月から低所得者(市町村民税非課税)に係る障害福祉サービス及び補装具の利用者負担を無料とした。

また、制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を図るための検討が「障がい者制度改革推進会議」の下に置かれた「総合福祉部会」で約2年間にわたって議論された。これらの議論等を踏まえ、「障害者自立支援法」を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(障害者総合支援法)」とする内容を含む「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」が、平成24年6月に成立し、平成25年4月1日から平成

26年4月1日にかけて順次施行されることになっている。

障がい者制度改革推進会議の第1回会議において委員からエビデンスに基づいた障害者施策の必要性が提起された[2]。

本分担研究報告で取り上げる「生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実態調査)」は総合福祉部会の第1回会議で構想された[3]。これまで在宅の身体障害、知的障害について、それぞれ5年ごとに厚生労働省が行ってきた調査を統合及び拡大した総合的な調査として位置づけられることとなった。ただし、全国身体障害児者実態調査および全国知的障害児者実態調査が統計法による調査であったのに対し、生活のしづらさ調査は世論調査として実施された。

C. 調査設計の検討過程(試行調査等)

総合福祉部会です承され、同部会の下に置かれた「全国障害児・者実態調査(仮称)」に関するワーキンググループ(以下、WG)は、平成22年5月31日から平成23年6月15日までの計10回開催され、調査設計の検討が行われた。

WGでは、調査対象、調査方法、調査項目等についての基本的な考え方について議論が行われ、第4回WGの資料「全国在宅障害児・者実態調査(仮称)の基本骨格(案)」について、事務局から示された[4]。

1. 調査目的

同資料では、調査の目的と名称は以下のように記載された。

・今回の実態調査については、障害福祉行政の企画・推進の基礎資料であり、今後も定期

的に実施することを想定。

・今回の実態調査の名称については、今後検討。

2. 調査対象

同日に示された資料「調査の内容について(案)」には、対象は幅広くすることが記載された[5]。

・今回の調査については、新しい総合的な福祉制度の対象者が明らかでないことから、その調査対象となる範囲を幅広く設定することが適当である。

・施設入所者、入院患者等の在宅の障害児・者以外の者については、在宅者と同一の調査で行うことは難しいため、今回の実態調査の対象とはしない。

・施設入所者及び入院患者の調査の実施については、関係団体その他の関係者間で議論いただき、その結果を踏まえて検討する。

また、「調査対象者の範囲」については、障害者手帳の交付を受けていないものの、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な障害によって、日常生活が制限される状態に概ね6ヶ月以上該当する者若しくは該当することが見込まれる者(明らかな改善状況にある者を除く)とされ、ワシントングループが障害統計に関して国勢調査用に作成した質問内容を参考にした例が調査票の第一ページに示された。

3. 調査項目

同資料では、調査項目は、調査対象者の基本属性と必要とされる支援内容の関連性についての分析が可能となるように設定することが示された。

このような調査の基本的な性格の下で、障害

の状況に対応したサービス提供のあり方の検討に資する調査とするためには、障害の状態その他の調査対象者の基本的な属性と必要とされる支援内容の関連について分析が可能となるような調査項目の設定が必要である。

このうち「基本的な属性」は、障害の状態、障害の原因、障害の継続期間、日常生活上の支障の発生頻度、年齢及び性別、同居者の状況、障害者手帳等の種類、収入の状況、所得税等の課税の有無、支出の状況とされた。「現在利用しているサービスと今後利用を希望するサービス」は、障害福祉サービス等の利用状況、障害福祉サービス等の希望が挙げられた。

4. 調査方法

第5回WGでは、試行調査の実施要領(案)が示された[6]。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」班(研究代表者:平野方紹)が、全国在宅障害児・者実態調査(仮称)において信頼度の高い調査結果を得るため、調査方法及び調査項目等の有効性の検証を行うことを目的に作成した。

試行調査は、障害者団体ヒアリング、統計専門家への意見照会、総合福祉部会への報告を経て、平成22年11月1日を調査時点として実施された。試行調査の調査票の内容は、本調査の調査票に相当程度反映されることとなった。

第7回WGでは、先述した「全国在宅障害児・者実態調査(仮称)の基本骨格(案)について」の修正版が提出され[7]。ここでは、調査方法について次の2案が示され、

訪問調査方式は特に精神障害者団体から強い反対が出されたため断念し、A案の郵送調査で行うことになった。

A案 抽出した調査対象地区の全世帯に調査票を郵送し、調査票記入後、郵送により返送する方法とする。

B案 調査員が調査地区内の世帯を訪問し、調査の趣旨等を説明の上、調査対象の有無を確認する。調査対象者がいる場合には、調査票を手渡し、記入及び郵送により返送を依頼する自計郵送方式

5. 試行調査の構成

第9回WGでは、試行調査結果の概要(抄)が示された[8]。ここでは、調査票の第2部「障害」の整理・分類に当たり、以下の3つの概念が使われた。

・主観としての「障害」の把握、すなわち、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、支障の内容を把握。

・客観としての「障害の把握」、すなわち、障害についての診断、判定など障害の原因や症状を把握。

・制度としての「障害の把握」すなわち、障害福祉制度の適用状況(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)把握。

6. 試行調査の結果

試行調査では、回収数に占める有効回収率は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評価された。また、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、「谷間の障害者」を把握する点では一定の効果が期待できるとされた。

他方、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%であった。これは従来の実態調査による在宅障害者の出現率である5~6%に対して2割に満たない数値であった。「谷間の障害者」を含めれば出現率はより高まるとの想定とは逆の結果となり、統計調査としての信頼性は従来(訪問調査で約70~80%の回収率)に比べ、大きく低下する結果となった。

試行調査の設計段階で、郵送調査のデメリットの1つとして、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、従来は調査員が回答の援助をしていたのに対し、今回は訪問調査ではないために援助なしに調査回答者の主観に任されることとなり、正確性が低下することが想定されていたが、それがそのまま現実となったとし、研究班は次のように結論している。「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」。

7. 本調査の方法

試行調査に関わる経緯は、第8回及び第15回の総合福祉部会にも報告され、改善策として、調査対象世帯に訪問の上調査票を配布し、郵送で回収する方式(先述のB

案：自計郵送方式)への変更、調査の目的、内容等について事前に幅広く広報を行う、相談窓口について、訪問自体を拒否する場合等の窓口については、自治体だけでなく厚生労働省にも設ける等の修正を行い[9]、本調査は「生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・障害者等実態調査)」として、平成23年12月1日を調査時点として行われた。

8. 本調査の概要及び特色

「平成23年生活のしづらさなどに関する調査」の概要は次のとおりである[10]。

調査目的は「在宅の障害児・者等(これまでの法制度では支援の対象とならない方を含む。)の生活実態とニーズを把握すること」とされた。

調査対象は「全国約4,500国勢調査調査区に居住する在宅の障害児・者(障害者手帳(身体障害者手帳、療育手帳または精神障害者保健福祉手帳)所持者又は障害者手帳は非所持であるが、長引く病気やけが等により生活のしづらさがある者)」とされた。

調査の方法は、調査員が調査区内の世帯を訪問し、調査趣旨等を説明の上、調査対象者の有無を確認し、調査対象者がいる場合は調査票を手渡し、記入及び郵送による返送を依頼(自計郵送方式)するもので、「谷間の障害者」はこの過程で把握されたと考えられた。調査票は原則として調査対象者本人が記入(本人以外が記入する場合、「本人の意思を「代筆」で記入」又は「家族や介助者等が本人の意向を汲み取って代わりに記入」を調査票に をつける形で明記)すること]とされた。

標本設計は、平成17年国勢調査で使用された調査区を用い、層化無作為抽出法により全国の調査区を約4,500地区抽出し、その調査地区に居住する全世帯員を調査した。

調査対象者数27,208人から調査不能(長期不在、調査拒否等)3,054人を除いた調査票配布部数は24,154人であり、調査票回収数は16,531人、うち有効回答は14,243人であった(回収率は約68%)。有効回答の内訳は、「障害者手帳所持者」は9,750人、「障害者手帳非所持かつ自立支援給付有」の者は651人、「障害者手帳非所持かつ自立支援給付非受給」の者は3,842人であった。

この結果から、世帯人員を補助変数とする比推定法による全国の障害児・者の推計数は5,111,600人となった。

「平成23年生活のしづらさなどに関する調査」の特徴は、「谷間の障害者」も含めて把握することであり、具体的には、まず、「障害者手帳非所持かつ自立支援給付非受給」の3,842人、次に「障害者手帳非所持かつ自立支援給付受給有」の651人が該当すると考えるのが妥当であろう。

D. 「生活のしづらさなどに関する調査」データの二次分析の意義

「平成23年生活のしづらさなどに関する調査」結果は、平成25年6月に厚生労働省から公表された。さらに、二次分析を行うことにより、今回の調査によって明らかになったことの詳細な把握を行い、それとともに調査の限界を明らかにすることは、新しい調査の意義を評価し、今後の調査設計に貢献すると考える。ここでは、二

次分析により得られると予測される結果 4 点について記述する。

第一は、今回の調査において新たに対象となった者の背景とニーズを明らかにすることである。従前の調査で対象としてきた障害者手帳所持者に対して、「障害者手帳非所持かつ自立支援給付非受給」で生活のしづらさがある回答者の疾患情報を含む背景とニーズを明らかにすることは、今後の支援体制を構築する上で重要であると考え。また、「障害者手帳非所持かつ自立支援給付受給有」の者に関して、手帳を所有しない理由を明らかにすることが期待され、障害者手帳の取得要件とも関連して論点となることが予測される。

発達障害者と高次脳機能障害者に関しては初めての全国調査であるが、主観的な自己申告によっているため、先行研究による発生率と差異があるか否かを確認した上で、障害者手帳所持者とのニーズの比較および制約を検討できると考えられる。特に、発達障害に関しては、知的障害の有無および療育手帳の有無によるニーズの差異を明らかにすることが期待される。

難病患者に関しては、難病医療制度の利用を聞く設問と疾患郡を聞く設問がある。どのような疾患群が調査に回答し、どのようなサービスを利用し、どのようなニーズがあるかを確認することで、難病患者に対するサービス提供のあり方が検討できる。

第二に、所得と消費活動に関する設問から障害者に関わる経済状況を全国調査では初めて明らかにできる見込みである。ただし、設問では、収入と支出を実数で聞いているため、回答率が低い可能性はある。この設問に限らず、すべての設問に関して、

回答率を確認し、質問の表現の妥当性を確認することも有用と考える。

第三は、重複障害の解析である。重複障害者に対する支援をどのように実施すべきかの根拠となる対象者の実態を明らかにすることが期待される。

第四は、詳細データの提示である。すでに平成 25 年 6 月に公表された結果に加えて、年齢階層(70 歳以上を 10 歳区分に)、受傷年齢、身体障害の中の肢体・視覚・聴覚・内部、級による差およびクロス集計から全国調査の全体像を示すことができる。また、平成 13 年度、18 年度調査の結果と比較することで、この間の状況変化を明らかにすることができる。さらに、次の全国調査の方法を検討する材料とすることができると考える。

E. 結論

障害構造が変化している現代において、障害者が社会や地域の一員として安心して生活していくための環境整備を行うに当たって、今回の調査結果をより深く掘り下げて検討することは、今後の政策の企画立案の根拠となることが期待される。

F. 健康危険情報 なし

G. 研究発表

1. 論文発表 なし
2. 学会発表 なし

H. 知的財産権の出願・登録状況(予定を含む)

1. 特許取得 なし
2. 実用新案登録 なし
3. その他 なし

1. 文献

1. 障害保健福祉主管課長会議（平成 17 年 2 月 17 日開催）資料 p.75

<http://www.mhlw.go.jp/topics/2005/04/dl/tp0428-1b.pdf>

2. 障がい者制度改革推進会議（第 1 回）議事録における勝又構成員発言
「今の時代、エビデンス（根拠）に基づいた政策の重要性ということが言われておりますけれども、まだまだ障害者の政策に有用なエビデンスが足りない。そういう意味で私はこの機会をいただきまして、エビデンスが整備できて、そして今後引き続き障害者の政策がしっかりしたモニタリング（監視）の下に、継続的になされていくようなことのお手伝いをしたいと思っております。」

http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_1/gijiroku.html

3. 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（第 1 回）議事録 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長発言

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaiho/ken/sougoufukusi/txt/0427-01.txt>

4. 全国障害児・者実態調査（仮称）に関するワーキンググループ（第 4 回）資料 1
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000chzt.pdf>

5. 同上(第 4 回) 資料 2

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000chyc-att/2r9852000000ci1m.pdf>

6. 同上（第 5 回）資料 2

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000nbcn-att/2r9852000000nbes.pdf>

7. 同上（第 7 回）資料 2

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000uktw-att/2r9852000000uky3.pdf>

8. 同上（第 9 回）資料

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000g09p-att/2r9852000000g0b6.pdf>

9. 総合福祉部会（第 15 回）資料 18-1
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」報告書（概要）において改善策の案が提示されており、本調査で採用されている。

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaiho/ken/sougoufukusi/2011/06/0623-1.html>

10. 平成 23 年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）結果

http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h23.pdf

