

# JL NEWS

Japan League on Developmental Disabilities

2015  
Oct

NO. 102

SSKP

報告

～ 社会保障審議会障害者部会 ～

## 総合支援法3年後の見直しに関する中間報告

公益社団法人 日本発達障害連盟 常務理事

田中 正博

2016（平成28）年の障害者総合支援法の見直しに向け、国の社会保障審議会障害者部会では障害福祉関係団体から意見聴取（ヒアリング）の後いよいよ議論を進めて行く段階です。年度内に最終報告まで取りまとめる予定のため、密度の濃い日程になっています。10月は15日、20日と2回。11月は2日、9日、13日、16日、27日と5回。12月は、4日、7日、14日、21日と4回。計11回開催される予定です。

周知の通り、国の財政難により財務省の財政制度審議会からは、社会保障関係の予算も抑制する方向が強く求められています。障害福祉を進める立場では制度としての「持続可能性」を真剣に見ていく必要があります。そのような背景の中で各団体の意見はそのスタンスに大きな違いがあります。

本稿では、特に知的障害分野に関係が深い分野について「常時介護を要する障害者等に対する支援」「パーソナルアシスタント」「障害者等の移動の支援」「就労支援」「意思決定支援・成年後見制度」をめぐる論点の検討の方向性についてお伝えします。

※各項目における【現状・課題】【検討の方向性】は、社会保障審議会資料から抜粋。

### 「常時介護を要する障害者等に対する支援」 「パーソナルアシスタント」

#### 【現状・課題】

- 障害者総合支援法においては、障害者等が本人の意思に基づき地域生活を送ることができるよう、特に手厚い介護等が必要な障害者等を「常時介護を要する者」とし、重度訪問介護、行動援護、療養介護、生活介護及び重度障害者等包括支援を提供している。
- 障害者等の地域生活・地域移行の支援をより一層推進する観点から、「常時介護を要する者」に対するサービスに関する課題（重度障害者等包括支援の利用が低調であること、重度障害者が入院した時に必要な支援が受けられない場合があること等）への対応に加えて、地域生活・地域移行の受け皿の整備や、「定期的又は随時」の「生活支援」を必要とする障害者等を支える仕組みの構築が求められている。
- 障害者等のグループホームについては、全国で整備が進められ、現在、約10万人が利用している。平成29年度のサービス見込量は約12万人であり、必要な方が利用できるよう、サービス量を確保していく必

要がある。また、利用者の重度化・高齢化への対応も必要である。

さらに、入院中の精神障害者に対して退院後の住む場所について質問したところ、約6割が自宅又は賃貸住宅、約2割がグループホーム等と回答しており、グループホームよりも自宅や民間賃貸住宅での「一人暮らし」を希望する障害者も多い。こうした中、「地域移行＝グループホーム」との考え方に疑問を呈する指摘がある。

- 障害福祉サービスの需要が伸びている中で、ショートステイ、生活介護、居宅介護（家事援助）等についても、必要性に応じた給付の在り方の見直し等を検討すべきとの指摘がある。

- パーソナルアシスタンスの制度化を望む声もあるが、その意味するところは、利用者本人のニーズに応じた柔軟な支援を可能とすべきとの趣旨ではないかと考えられる。

### 【検討の方向性】

- 「常時介護を要する者」だけでなく、「日常的」に「支援」を要する者なども含め、地域生活・地域移行をきめ細かく展開するため、限られた財源の中で真に支援が必要な方にサービスが行き渡るように留意しつつ、以下のような新たな方策を検討してはどうか。

- 利用者のニーズに応じた柔軟な支援を行っていくために、常時介護を要する障害者等を対象としたサービスについて、地域生活をさらに支援する観点から見直しをしてはどうか。

例えば、重度障害者等包括支援について、地域で家族と生活する重症心身障害児者等のニーズに合わせて活用しやすいものできないか検討するとともに、重度障害者の地域生活を支えている重度訪問介護を利用している者について、医療保険の給付範囲に留意しつつ、入院中における医療機関での支援の在り方を検討してはどうか。

- 「常時介護を要する者」であるか否かにかかわらず、地域での暮らしが可能な障害者等が安心して地域生活を開始・継続できるよう、地域で生活する障害者等に対し、緊急時対応を含め、継続的に支援する拠点の整備

をさらに進める方向で検討してはどうか。

- グループホームから一人暮らしへの移行を希望する障害者など、本人の意思を尊重した地域生活を支援するため、定期的な巡回訪問や随時の対応により、理解力、生活力等を補う観点から、適時のタイミングで適切な支援を行うサービスなど、支援の在り方を検討することとしてはどうか。その際、当該サービスの内容を踏まえつつ、他のサービスの利用の在り方についても検討してはどうか。

あわせて、グループホームについて、重度障害者に対応するサービスを位置づけ、適切に評価を行うとともに、障害者の状態とニーズを踏まえて真に必要な方にサービスが行き渡るよう、現に入居している方に配慮しつつ、利用対象者を見直してはどうか。

- また、支援する人材の確保や資質向上を図るため、サービスの従業者資格を引き上げるとともに、熟練した従業者による研修（OJT）の実施を促進する方向で検討してはどうか。

※1 パーソナルアシスタンスは、一般的に①利用者の主導性、②個別の関係性、③包括性と継続性を満たす必要があるとされている。

※2 ダイレクト・ペイメントは、障害者自身が直接サービスを購入するための現金給付のことであり、この給付の範囲で障害者が直接介助者を雇用する場合がある。

### 【期待される事柄】

障害者総合支援法においては、「常時介護を要する障害者」について特に手厚い介護等が必要な障害者等として重度訪問介護、行動援護、療養介護、生活介護及び重度障害者等包括支援を提供しているため、まずは日常的に支援を要する方への支援を使いやすくする必要があります。またこれらの支援から外れる方達で、一人では暮らしに見通しを持ってない者への支援が、ワンポイントでもできる柔軟な仕組みが求められます。

期待したい事柄として、特に、重度包括を柔軟に適応出来るようにし、その際には重症心身障害児者のニーズだけで無く、強度行動障害児者への必要な支援を見込んでの対応への支援を認める可能性に期待します。

また入院中における医療機関での支援の在り方については、通院介助の際に認められたホームヘルパーによるコミュニケーション支援の対応を踏まえて、コミュニケーション支援を軸にして支援が整うことも大きな期待とされます。

## 「障害者等の移動の支援」

### 【現状と課題】

● 移動支援は障害者の社会参加の促進や地域での自立した生活を支える上で重要な支援である。

現在、障害者総合支援法に基づき、同行援護、行動援護、重度訪問介護及び居宅介護の個別給付（義務的経費）についてはあらかじめ作成されたサービス等利用計画に基づき基本的にはマンツーマンでサービスを提供するとともに、市町村の地域生活支援事業（裁量的経費）については利用者の個々のニーズや地域の状況に応じて緊急時の個別支援、グループ支援、車両移送などが実施されている。

● 各市町村の判断に応じて地域生活支援事業の中で実施されている障害者の通勤・通学に関する移動支援については、個別給付の対象とすること等さらなる充実を求める意見がある。

一方、地域生活支援事業の方が地域特性を生かした柔軟な対応が可能であるといったメリットがあるとともに、雇用障害者数及び就労移行支援利用者数は合計約66万人、特別支援学校の小学部及び中学部の在学者数は合計約7万人にのぼること、障害者差別解消法の施行に伴う事業者や教育機関による「合理的配慮」との関係、個人の経済活動と公費負担の関係、教育と福祉の役割分担の在り方等の課題がある。

● 入院中の外出・外泊に伴う移動支援については、十分な対応がなされていない。

また、入所中の外出・外泊に伴う移動支援については、施設サービスの「日常生活上の支援」の一環として行われており、現行の障害福祉サービス等報酬において評価されているが、相応の人手や労力を要することから施設ごとに対応が異なっている。

### 【検討の方向性】

● 障害者総合支援法における移動支援については、所要の財源を確保しつつ、障害者に一定の社会生活を等しく保障するとともに、利用者の個々のニーズや地域の状況に応じて柔軟に対応することができる仕組みとする必要がある。

こうした観点から、基本的には、現行の「個別給付」と「地域生活支援事業」による支援の枠組みを維持した上で、支援の実施状況等を踏まえつつ、ニーズに応じたきめ細かな見直しを図っていくべきではないか。

● 障害者の通勤・通学等に関する移動支援については、全てを福祉政策として実施するのではなく、関係省庁とも連携し、事業者や教育機関による「合理的配慮」の対応や教育政策との連携等を進めていく必要があるのではないか。その上で、福祉政策として実施すべき内容について、引き続き検討を進めるとともに、まずは、就労移行支援や障害児通所支援においては、本来の趣旨も踏まえ、通勤・通学に関する訓練の着実な実施を促すこととし、これを必要に応じて評価する方向で検討してはどうか。

● 入院中の外出・外泊に伴う移動支援については、障害福祉サービス（同行援護、行動援護、重度訪問介護）が利用できる方向で検討してはどうか。また、入所中の外出・外泊に伴う移動支援については、施設サービスの「日常生活上の支援」の一環として行われるものであるが、施設による移動支援について適切に評価が行われているか、引き続き検討してはどうか。

### 【期待される事柄】

地域生活支援事業における移動支援では、地域特性を踏まえた柔軟な対応が、自治体の判断で行われています。通勤・通学に関しても期間を限定するなど工夫がされています。今回の検討では、個別給付に関しても通勤・通学に関する訓練の着実な実施としての表現にあるように目的と期間を定めて行う訓練等給付の中で支援が整うことが期待されます。

## 「就労支援」

### 【現状・課題】

- 就労系障害福祉サービス（就労移行支援、就労継続支援）から一般就労に移行した障害者の数は、平成20年度（障害者自立支援法施行時）1,724人に対し、平成25年度10,001人であり、5年間で約5.8倍となっている。また、民間企業（50人以上）における障害者の雇用者数は約43万1千人（平成26年6月）、ハローワークを通じた障害者の就職件数は約8万5千人（平成26年度）であり、いずれも年々増加しており、特に精神障害者の伸びが大きい。
- 就労移行支援事業所については、一般就労への移行率（利用実人員に占める就職者数）が20%以上の事業所の割合が増加する一方、移行率が0%の事業所の割合は約30%強で推移しており、移行率の二極化が進んでいる。
- 就労継続支援事業所のうち平成25年度の1年間で一般就労に移行した者が1人もいない事業所の割合は、就労継続支援A型事業所で約7割、就労継続支援B型事業所で約8割である。また、B型事業所の一人当たり平均工賃月額（平成25年度）は、約17%の事業所で2万円以上の工賃を実現している一方、約40%の事業所で工賃が1万円未満である。

### 【検討の方向性】

- どの就労系障害福祉サービスを利用する場合であっても、障害者がその適性に応じて能力を十分に発揮し、自立した生活を実現することができるよう、工賃向上や一般就労への移行をさらに促進させるための方策を検討してはどうか。また、就業に伴う生活面での課題等を抱える障害者が早期に離職することのないよう、就労定着に向けた支援の在り方を検討してはどうか。
- 就労移行支援については、平成27年度報酬改定の効果も踏まえつつ、一般就労への移行実績を踏まえたメリハリを付けた評価を行う方向で検討してはどうか。
- 就労継続支援については、サービスを利用する中で能力を向上させ、一般就労に移行する障害者もいる

ことから、一般就労に向けた支援や一般就労への移行実績を踏まえた評価を行う方向で検討することとしてはどうか。また、就労継続支援B型については、高工賃を実現している事業所を適切に評価するなど、メリハリをつける方向で検討してはどうか。就労継続支援A型については、事業所の実態が様々であることを踏まえ、利用者の就労の質を高め、適切な事業運営が図られるよう、運営基準の見直し等の方策を検討してはどうか。

さらに、一般就労が困難な障害者に対して適切に訓練が提供され、障害者が自らの能力を最大限発揮し、自己実現できるよう支援するため、現在は就労継続支援B型の利用希望者に対して実施している就労アセスメントについて、効果的かつ円滑な実施と併せて、対象範囲の拡大について検討してはどうか。

- 在職障害者の就業に伴う生活上の支援ニーズに対応するため、就労定着支援の強化を検討してはどうか。

例えば、就労系障害福祉サービスを受けていた障害者など、就労定着に向けた支援が必要な障害者に対し、一定の期間、労働施策等と連携して、就労定着に向けた支援（企業・家族との連絡調整や生活支援等）を集中的に提供するなど、支援の在り方を検討してはどうか。

- 就労系障害福祉サービスについて、障害者やその家族等が適切な事業所を選択できるよう、事業所の事業内容や工賃・賃金、一般就労への移行率、労働条件等に関する情報の公表を検討してはどうか。

### 【期待される事柄】

就労移行の支援は、期間を定めて行う事が目的では無く、就労したい本人の意向を受けとめて願いが実現する方法を支援として届けることが重要です。卒業した際の時点で就労Bから始めない事をルール化していることも含め、就労Aの位置づけからでも、就労希望の願いを受けとめてきちんと就労に押し出す仕組みとして整うことを期待しています。

一方で、多機能事業所が就労継続Bと生活介護の棲み分けを柔軟にしてプログラムを提供している実態も評価されるよう期待しています。

## 「意思決定支援・成年後見制度」

### 【現状・課題】

● 精神障害者については、障害者総合支援法における意思決定支援のほか、精神保健福祉法改正（平成25年）の附則に、入院中の処遇や退院等に関する意思決定や意思表示の支援の在り方に関する検討規定が置かれており、また、平成24年度から継続的に「精神障害者の意思決定支援に関する調査研究」が実施されている。

● 成年後見制度の利用促進に向け、市町村において地域生活支援事業（必須事業）が実施されている。

\* 成年後見制度 利用支援事業（申立て経費、後見人等の報酬等の補助）【1,360市町村で実施】

\* 成年後見制度 法人後見支援事業（法人後見の実施に向けた研修、組織体制の構築支援等）【207市町村で実施】

● 一方で、

\* 「後見」の利用者が「保佐」や「補助」の利用者に比べて非常に多く、適切な後見類型が選択されていない

\* 担い手の確保や支援の質の向上（本人の意思の尊重や身上の配慮等）が必要であるなどの指摘がある。

### 【検討の方向性】

● 意思決定支援の定義や意義、標準的なプロセス、留意点等を取りまとめた「意思決定支援ガイドライン（仮称）」を作成し、事業者や成年後見の担い手を含めた関係者間で共有し、普及を図ってはどうか。あわせて、意思決定支援の質の向上を図るため、このようなガイドラインを活用した研修を実施する方向で検討してはどうか。

● 障害福祉サービスの具体的なサービス内容の要素として「意思決定支援」が含まれる旨を明確化してはどうか。

● 入院中の精神障害者の意思決定支援については、計画相談支援や地域移行支援といった障害福祉サービスの利用に関して、上記のような対応を検討すると

ともに、精神保健福祉法改正（平成25年）に係る検討規定に基づく見直しの中でもさらに検討してはどうか。

● 「親亡き後」への備えも含め、障害者の親族等を対象とし、成年後見制度利用の動機付け（エンディングノートの活用等）や適切な後見類型の選択につなげることを目的とした研修を実施する方向で検討してはどうか。

● なお、成年後見制度と障害者権利条約第12条との関係については、成年後見制度そのものの在り方に関連する問題であることから、内閣府に設置されている障害者政策委員会における議論を注視してはどうか。

### 【期待される事柄】

意思決定支援については、理念としては自己決定が理解されて来た頃から実践を重ねてきた経緯があり、意思決定支援のガイドラインについては、それらの実践を踏まえて未だ取組の無い支援状況に対して、相談支援専門員やサービス管理責任者等の研修に活用されることが期待されます。

また意思決定支援と成年後見制度は、二項的に捉えてどちらかの選択とせず、補完しあう関係が基本となるよう期待しています。意思決定支援の仕組みの構築は、緒に就いたばかりでこれから具体化する段階であり、成年後見については、議員立法による成年後見制度の利用促進に関する法改正が見込まれており、不備な部分の改正については新たな法整備の展開に期待が寄せられています。今回の見直しで得られる結論は少ない見通しです。