

障がい者制度改革推進会議総合福祉部会意見書

平成22年4月27日

財団法人 日本知的障害者福祉協会

会長 中原 強

障がい者総合福祉法(仮称)制定までの間において当面必要な対策に対する意見

- 新制度の制定にあたっては、障害者自立支援法の問題点をしっかり総括し、障害のある人・家族・事業所・地方行政などが、長きにわたり安心して利用できる安定した制度となるよう求めます。
- そのために、障害当事者・家族・事業所・地方行政機関などが納得でき、障害者権利条約との関連性・整合性が保たれるよう、新制度は拙速に制定せず十分な議論と検討期間を設けてください。
- 上記の視点に立ち、障害者自立支援法から新制度施行までの移行期間は、現行制度の問題点を解消するための期間として、個々の課題について対策を講じてください。

【障がい者総合福祉法制定までに早急に取り組むべき課題】

1. 実費負担の見直し

本年度から低所得者の福祉サービスに係る利用者負担が無料になったことは評価しています。

しかしながら、障害者自立支援法施行以前にはなかった食事の実費負担や光熱水費は福祉サービス利用者にとって重いものになっています。所得保障がされないなかでの食材費を除く食事に係る調理員の人件費や、光熱水費、医療費などについては利用者の負担としないよう求めます。

2. 人員配置の見直し

・現行の制度上は「昼夜分離」としているにも係わらず、日中の支援員をもって施設入所支援の夜勤を可能としています。施設入所支援の職員配置の少なさを本来日中の支援にあたるべき職員で穴埋めさせ「昼夜一体型」の運営を強いていることから、施設入所支援の人員配置の見直しを求めます。

施設入所支援において、定員50名の場合の最低基準上の職員配置は1名となっています。仮に利用者の平均障害程度区分を4とした場合、報酬単価は188単位となり最低定員の職員配置であれば理論的には経営は成り立ちます。しかし、同性介助の問題や夜間以外(夕方～就寝時までの間、起床～日中活動までの間)の支援を考えると、最低でも「夜勤職員配置体制加算」の算定要件である3名の配置が必要となると思います。この夜勤職員配置体制加算の単価は30単位と極端に低いものであり(41人～60人定員の場合最低基準の1名配置で188単位算定されるのに対し、加算の対象となる3名を配置した場合は218単位)、施設入所支援の経営は極めて厳しい状況にあります。

厚生労働省はこの不整合を解消するため、Q&Aにおいて、日中活動に携わる生活介護等の職員による施設入所支援の勤務を可能とし、施設入所支援に携わった時間を本来の生活介護等に勤務した時間として算定可としています。しかしながら、これでは日中の生活介護等の職員配置が薄くなり、日中活動のみを行う生活介護事業所と職員配置のうえで不均衡が生じることとなります。

効率的な運営の観点から「日中」と「夕方～日中活動」までを一体にした職員の勤務体制とするのもひとつの方法としてはあると思いますが、昼夜分離の考え方からすれば、まずは生活介護等の職員が夜間支援等を行った場合には施設入所支援の勤務時間として算定するべきであり、そのために必要な報酬単価を算定するべきであると考えます。

・就労継続支援の職員配置は基本が10:1となっており、従来の授産施設の職員配置(7.5:1)に比べ低い水準となっていることから改善を求めます。

・複雑になった日中活動や請求方法の煩雑化等により、会計処理・事務処理負担が^{ぞうだい}増大していることから、事務職員の配置を求めます。

3. 報酬構造の見直し

- ・障害者自立支援法による新体系事業の加算の中には、制度発足後に明らかになった課題の改善のために設けられたものが多く含まれます。これにより、事務手続きが煩雑になり事務量が増加し、事業経営も不安定になっています。加算は極力廃止し、本体報酬の中で算定するよう求めます。
- ・施設入所支援の報酬上の評価が極端に低いことから、適正な評価を求めます。
- ・訓練等給付の事業は報酬がフラットになっているため、支援の必要度に応じた適切な支援の提供が困難となっています。さらに、就労継続支援は報酬単価が低く、授産施設が就労継続支援に移行する際に大幅な減収になるケースが多いことから早急な対応を図るよう求めます。

4. グループホーム・ケアホーム利用の際の助成

- ・グループホーム・ケアホームへの家賃補助(特定入所等費用の支給)を求めます。
- ・グループホーム・ケアホームへの夜間支援体制の強化を^{もと}求めます。

5. グループホーム・ケアホーム推進のための関係省庁の連携

消防法施行令の改正でグループホームが社会福祉施設と位置づけられるようになったことにより、消防署の立ち入り検査をきっかけとして建築確認を求められ、建築基準法上の用途が問題となっている自治体が出てきています。障害者のグループホーム・ケアホームは一般の戸建住宅を借りているところが大半であるため、建築基準法上の用途変更を求められると、場合によっては運営できない状況に追い込まれる可能性もあります。実際に建築基準法上の用途により、新規のホームが認められない自治体も出てきており、この課題についても、厚労省・総務省(消防庁)・国土交通省が連携して解決に向けた取り組みを行うよう求めます。

6. 就労支援のあり方

現行制度下において、次の事項の検討を求めます。

- ・就労している人たちへの所得保障及び離職者への経済的支援策

- ・授産工賃控除額の引き上げ
- ・障害者の働く場に対する官公需の優先発注の促進
- ・就労系事業における契約及び利用者負担の在り方についての検討・整理
- ・障害者就業・生活支援センター事業を一体的・継続的事業とし、専任のジョブコーチを配置
- ・就労後の支援体制の早急な整備と強化

7. 障害者支援施設における就労継続支援事業の実施

障害者支援施設における就労継続支援A・B型の実施は、平成 24 年3月 31 日までの経過措置入所者の利用に限られています。障害者支援施設が行うことができる障害福祉サービスのなかに、就労継続支援を含めるよう求めます。

8. 自立訓練・就労移行事業の利用期限の柔軟な対応

自立訓練や就労移行事業の利用期限は原則2年間となっています。利用期限は維持しながらも、利用者個々の状況に応じて一定の柔軟な対応が図れるよう改善を求めます。

9. 通所事業所の送迎に対する評価

送迎は通所事業所、利用者双方にとって不可欠なものです。特別対策の「通所サービス利用促進事業」には、1 回の利用が 10 人に満たない事業所や送迎実績の少ない事業所等、給付対象となっていない事業所もあるため、すべての通所型事業所を早急に本事業の対象とするとともに、特別対策の終了後は、送迎に係る費用を報酬のなかで評価するなど、恒常的なものとするよう求めます。

10. 相談支援体制の強化

地域自立支援協議会の位置づけと実効性を検証するとともに、現行の相談支援体制の総括を行い、二一ズの把握・支給決定のあり方も含めた「新しい相談支援体制」の検討を求めます。

11. 市町村格差の是正

障害程度区分、支給決定、地域生活支援事業の実施など様々な市町村格差が生じていることから、これらの改善を求めます。

12. 市町村地域生活支援事業について

- ・現行制度下において、早急に知的障害児者の移動支援を義務的経費の事業とすることを求めます。また、現行制度下における、市町村地域生活支援事業の実情を把握・検証し、新たな地域生活支援事業の検討を求めます。
- ・自立支援給付事業と同様に、低所得者への利用者負担は無料とするよう求めます。

13. 経過措置事業所への対応

障害程度区分や人員配置基準、報酬構造など自立支援法の抱える様々な課題の解消がされないままでは新体系事業への移行が困難な施設が多くあります。国は移行時運営安定化事業により移行以前の収入は保障されているとしていますが、新体系の移行によって定員や職員配置の増減が生じた場合には対応していません。

また、平成 25 年には新たに障がい者総合福祉法(仮称)が施行されることから、廃止される障害者自立支援法の事業体系への移行自体に疑問が生じています。障がい者総合福祉法(仮称)施行まで、新体系に移行が困難な施設への対応を求めます。

14. 移行時安定化事業の継続

すでに自立支援法の新体系に移行している事業所も存在することから、障害程度区分や人員配置基準、報酬構造など自立支援法の抱える様々な課題の見直しがされるまでは、移行時運営安定化事業の平成 24 年度以降の継続も求めます。

【障害者自立支援法から新制度の構築に向けての課題】

1. 障がい者の範囲・定義

- ・現行制度において、発達障害・高次脳機能障害など対象者の拡大が図れるよう求めます。
- ・発達障害・知的障害の定義の明確化の検討を求めます。
- ・知的障害者福祉法の取扱いの検討を求めます。
- ・「各種手帳制度の在り方と今後」「更生相談所機能のあり方と認定機関」の検討を求めます。

2. 知的障害者の障害特性を考慮した制度に

- ・知的障害者の障害特性を考慮した制度づくりを求めます。
- ・自己決定するまでの支援について成年後見人のあり方を含め検討を求めます。
- ・本人の契約が困難な人の契約のあり方。措置のあり方・ガイドラインの検討を求めます。
- ・行政関与と責任のあり方の検討を求めます。

3. 報酬の月額払い

月額制の導入により通所系サービスの利用者が日によってサービスを選択できる仕組みとなりました。しかし、障害者支援はその日や特定の時間帯だけでなく、障害特性にあわせた生活全般にわたる継続的な支援が不可欠な事業が多くあります。また、月額制により職員の非常勤化や支援の質の低下が避けられない状況になっていることから、福祉サービスに係る報酬は原則月額とするよう求めます。

一方で、利用者負担については、月額制を維持するべきと考えます。

4. 障害程度区分の廃止と障害程度区分にかわる支援尺度の早急な策定

障害程度区分の名称の変更を含む法律上の規定(障害者自立支援法第4条4項)の見直しと並行して、障害程度区分そのものについても知的障害者の障害特性や支援ニーズを反映して支援の必要性を把握する尺度に改めるべきです。具体的には、医学モデル(心身の状態)と社会モデル(活動・参加)を包括した統合モデルをベースに、「背景因子〔環境因子(住宅環境、家族状況、外出環境など)・個人因子(自立意欲、社会参加の希望など)〕の相互作用から支援ニーズを把握するべきと考えます。

また、新たな支援尺度は支援ニーズと支援の必要性を把握する尺度とし、区分だけによるサービスの利用制限は撤廃すべきと考えます。

5. 支給決定プロセスの見直し

サービス利用計画作成対象者を拡大するとともに、支給決定前にサービス利用計画を作成する仕組みに改めるべきです。さらに、新法の中にいわゆるケアマネジメントの仕組みを位置づける準備として、支援ニーズを把握するための専門スタッフの養成やケアマネジメント体制の整備をする必要があると考えます。

6. 所得保障・生活保障

- ・所得保障・障害基礎年金等、障害者の今後の生活保障についての検討を求めます。
- ・居住の場に対する「住宅手当」等の創設を求めます。
- ・高等部卒業後、18歳19歳までは障害基礎年金が支給されないが、その間に成人の福祉サービスを利用した際には利用者負担が発生します。親の経済的支援が得られない場合もあるため、何らかの生活保障に係る手当を支給するなどの検討を求めます。

7. 児童支援の在り方

「障害」という概念で捉える前に「子ども」であり、法の下での平等のもと障害の有無に関わりなく全ての児童が心身ともに育成される権利があります。障害者権利条約7条においても障害の有無に関わらず障害のある児童とない児童が平等であると明記されています。また、「障害児支援の見直しに関する検討会」においてもノーマライゼーションの視点からできるだけ一般施策の中で行うとの結論に至っています。

よって、障害児支援は、児童福祉法の見直しを含め、子どもの施策の中に位置づけることを求めます。