

中央情勢報告 制度の概要

全国手をつなぐ育成会連合会 統括 田 中 正 博

新たな時代へ～障害者総合支援法を踏まえて

障害者自立支援法施行後、政権交代により障害者自立支援法を見直す検討がされ、障害者総合福祉法の骨格提言を経て、改正された障害者総合支援法が平成25年からの施行されることとなりました。

平成25年4月施行分については、障害者の範囲が拡大され難病等の追加がありました。難病等の範囲は、厚生科学審議会疾病対策部会難病対策委員会での議論を踏まえ、当面、市町村の補助事業（難病患者等居宅生活支援事業）の対象疾病と同じ範囲とし、対象疾患を定める政令改正を今後実施する予定です。

平成26年4月施行分については、平成25年7月から再開された社会保障審議会障害者部会とそこにワーキングチームとして位置づいた障害者の地域生活の推進に関する検討会でいくつかの課題が検討されました。

一つ目は重度訪問介護の対象拡大です。現行の重度の肢体不自由者に加え、重度の知的・精神障害者に対象を拡大するため、具体的な対象範囲や、事業者の指定基準、報酬の在り方等を検討しました。二つ目はケアホームとグループホームの一元化等です。事業者の指定基準や報酬の在り方等とともに、外部サービス利用規制の見直しやサテライト型住居の創設についても検討しました。三つ目は附帯決議で指摘された小規模入所施設等を含む地域における障害者の居住の支援等の在り方について検討しました。

また社会保障審議会では、見直しが進められていた障害支援区分の在り方についてと地域移行支援の対象拡大について変更が行われました。

1. 重度訪問介護の対象拡大

重度訪問介護の対象者を、「重度の肢体不自由者その他の障害者であって常時介護を要するものとして厚生労働省令で定めるもの」として厚生労働省令において、現行の重度の肢体不自由者に加え、行動障害を有する者に対象を拡大する事を平成26年4月1日より施行しています。

見直し後の重度訪問介護の対象者は、下線で示された部分になります。

重度の肢体不自由者その他の障害者であって、常時介護を要するものとして厚生労働省令で定めるもの → 障害程度区分4以上であって、下記の①又は②の条件を満たす者

- ① 二肢以上に麻痺等があり、障害程度区分の認定調査項目のうち、「歩行」「移乗」「排尿」「排便」のいずれも「できる」以外と認定されていること。

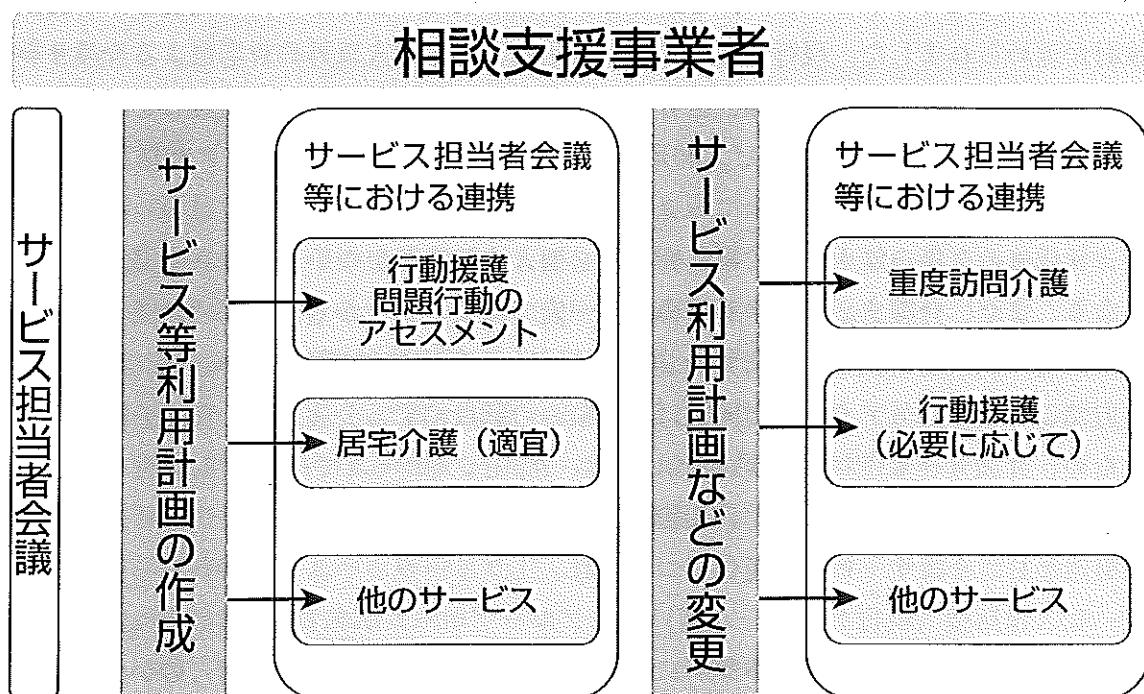
② 知的障害または精神障害により行動上著しい困難を有する者であること。(基準については、障害支援区分への見直しをふまえ判断)

サービス内容としては、居宅における入浴、排せつ及び食事等の介護・調理、洗濯及び掃除等の家事、その他生活全般にわたる援助、外出時における移動中の介護となります。

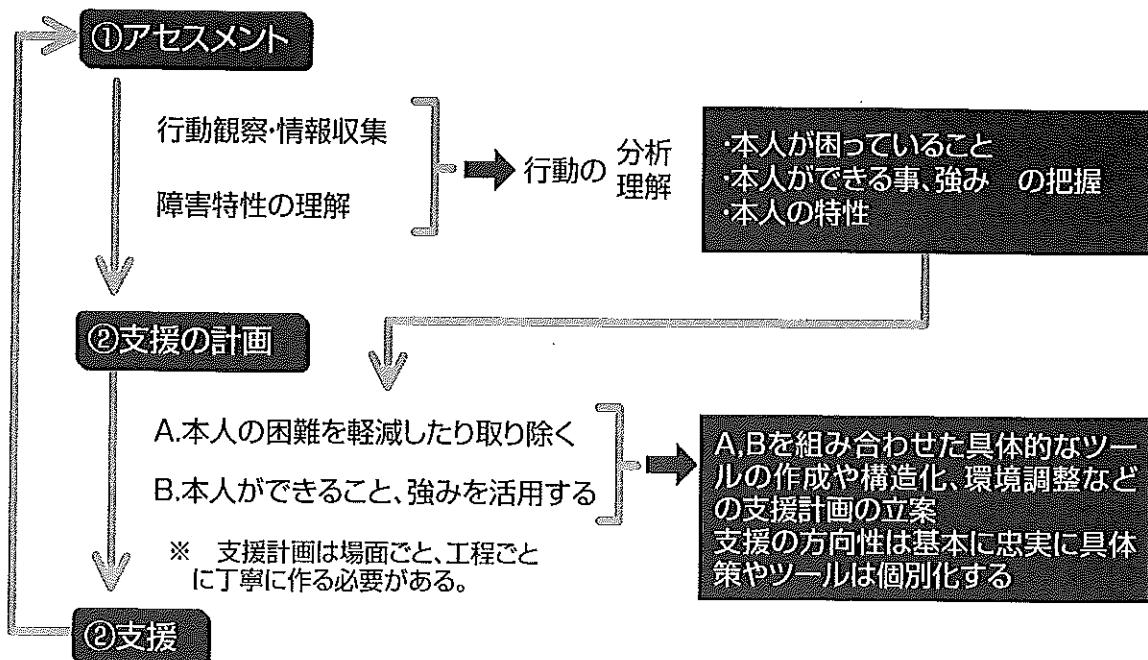
※ 日常生活に生じる様々な介護の事態に対応するための見守り等の支援を含むとされます。そして特に「行動障害を有する者」については、行動障害に専門性を有する行動援護事業者等によるアセスメントや環境調整などを行った上で、本サービスの利用を開始する事となります。この事により行動援護は今まで移動介護を中心とした事業とされてきましたが、来年度以降は、居宅内での対応が環境調整として支援できるようになりました。

主な人員配置としては、サービス提供責任者は常勤ヘルパーのうち1名以上です。・介護福祉士、実務者研修修了者、介護職員基礎研修修了者、ヘルパー1級、・ヘルパー2級であって3年以上の実務経験がある者となります。ヘルパーは一事業所毎に、常勤換算で2.5人以上の配置が必要です。・居宅介護に従事可能な者、重度訪問介護従事者養成研修修了者です。特に「行動障害を有する者」に対応する場合は、専門性を確保するため、行動障害を有する者の障害特性に関する研修を受講することとなります。研修内容は、強度行動障害支援者養成研修と同等の内容とする予定です。参考までに国保連平成25年6月実績では、事業所数6,023箇所、利用者数は9,368人です。

平成26年4月以降のイメージ



行動障害がある者に対するアセスメントから支援までのプロセス



2 - 1. ケアホームとグループホームの一元化等

1) 納付形態の一元化～報酬の現状維持

ケアホームとグループホームの一元化ではケアホームの報酬がどのように位置づけられるのかが心配されていました。グループホームに一元化された後の報酬については、基本的には現行と変わりありません。ただし外部サービスの利用の仕方について見直し案が提案され検討が進められました。現行で区分の高い利用者には世話人以外の対応による介護サービスが必要とされています。その際、区分の高さに内在されている報酬で支援者を確保する介護サービス包括型と外部のサービス利用で支援者を確保する外部サービス利用型に分かれます。

一元化後のグループホームでは、介護を必要とする者としない者が混在して利用することとなり、また、介護を必要とする者の数も一定ではないことから、全ての介護サービスを当該事業所の従業者が提供するという方法は必ずしも効率的ではないと意見が出されました。一方でこれまでのケアホームと同様に、馴染みの職員による介護付きの住まいを望む声もあるため、介護サービスの提供形態としては、グループホームで提供する支援を「基本サービス（日常生活の援助等）」と「利用者の個々のニーズに対応した介護サービス」の2階建て構造とし、介護サービスの提供については、①グループホーム事業者が自ら行うか（介護サービス包括型（現行ケアホーム型））、②グループホーム事業者はアレンジメント（手配）のみを行い、外部の居宅介護事業所に委託するか（外部サービス利用型）のいずれかの形態を事業者が選択できる仕組みとする事が検討されました。

介護サービス包括型のイメージ

- ・介護サービスについては、現行のケアホームと同様に当該事業所の従業者が提供。

- ・利用者の状態に応じて、介護スタッフ（生活支援員）を配置。

外部サービス利用型のイメージ

- ・介護サービスについて、事業所はアレンジメント（手配）のみを行い、外部の居宅介護事業者等に委託。
- ・介護スタッフ（生活支援員）については配置不要。

2) 介護サービスと報酬の在り方

介護サービス包括型の報酬

介護サービス包括型については、グループホームの従業者が介護サービスも含めた包括的なサービス提供を行うことから、現行ケアホームと同様に、障害程度区分、人員配置に応じた包括的な報酬（基本サービス+介護サービス）として設定することになります。その場合、現行、経過的に認められている重度者の個人単位のホームヘルプ利用については、平成26年4月以降についても、必要な支援の質・量を担保する観点から、新規の利用も含め、当分の間、認められることとなりました。

外部サービス利用型の報酬

外部サービス利用型については、介護を必要としない者も利用するため、利用者全員に必要な基本サービス（日常生活上の援助や個別支援計画の作成等）は、包括的に評価し、利用者ごとにそもそもそのサービスの必要性やその頻度等が異なる介護サービスについては、個々の利用者ごとにその利用量に応じて算定する仕組みで対応します。

その場合、一元化後のグループホームで外部の居宅介護サービスを利用した場合であっても、その費用が基本サービス分も含めて、現行ケアホーム（一元化後の介護サービス包括型）とそれほど変わらない水準となるよう、安定的な運営や効率的なサービス提供が可能となること等を考慮した居宅介護の算定方法を検討する予定です。

2-2. サテライト型住居について

地域生活への移行を目指している障害者や現にグループホームを利用している障害者の中には、共同住居よりも単身での生活を望む人がいると言う声と、少人数の事業所が経営安定化の観点から、定員を増やそうとしても近隣に入居人数など条件にあった物件がなく、また、物件が見つかっても界壁の設置など大規模改修が必要となるケースも少なくないとの声があがりました。共同生活を営むというグループホームの趣旨を踏まえつつ、1人で暮らしたいというニーズにも応え、地域における多様な住まいの場を増やしていく観点から、グループホームの新たな支援形態の1つとして本体住居との密接な連携（入居者間の交流が可能）を前提としてユニットなど一定の設備基準を緩和した1人暮らしに近い形態のサテライト型住居の仕組みを創設するための検討が行われました。

結果としては、単身等での生活が可能と認められる者が対象者の基本として位置づけられ、以下の基準での対応で仕組みが整えられる予定です。

(サテライト型住居を設置する場合の設備基準)

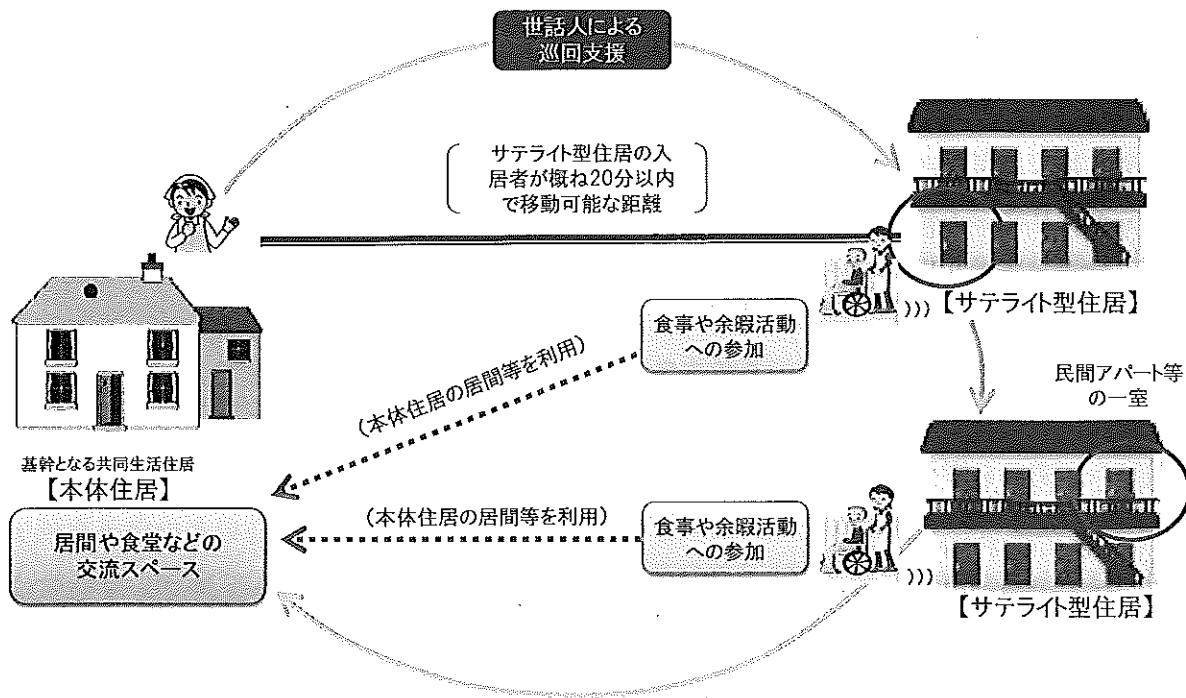
	本体住居	サテライト型住居
共同生活住居の入居定員	原則、2人以上10人以下 ※	1人
ユニット（居室を除く）の設備	居間、食堂等の利用者が相互に交流を図ることができる設備	本体住居の設備を利用
ユニットの入居定員	2人以上10人以下	-
設 備	・日常生活を営む上で必要な設備 ・サテライト型住居の利用者から適切に通報を受けることができる通信機器（携帯電話可）	
居室の面積	収納設備を除き7.43m ²	

(※) サテライト型住居の入居定員は本体住居の入居定員には含まないものとする（事業所の利用定員には含む）。

本体住居、サテライト型住居（※）のいずれも事業者が確保

※ 本体住居につき、2か所（本体住居の入居者が4人以下の場合は1か所）が上限

サテライト型住居のイメージ図



3. 地域における障害者の居住の支援、障害者の高齢化・重度化等に対する対応について

平成24年6月に成立した障害者総合支援法における衆参の附帯決議においては、「障害者の高齢化・重度化や「親亡き後」も見据えつつ、障害児・者の地域生活支援をさらに推進する観点から、ケアホームと統合した後のグループホーム、小規模入所施設等を含め、地域における

居住支援の在り方について、早急に検討を行うこと。」とされました。検討会では、各団体からヒアリングが行われました。ヒアリングにおいて挙げられたニーズは以下になります。

求められるニーズ

- 地域での暮らしの安心感の担保
- 親元からの自立を希望する者に対する支援
- 施設・病院等からの退所・退院等、地域移行の推進
- 医療的ケア、行動障害支援等、専門的な対応を必要とする者への支援
- 医療との連携等、地域資源の活用
- 夜間も利用可能なサービス、緊急対応体制
- 障害特性に応じた施設整備

求められる機能

- 相談（地域移行、親元からの自立）
- 体験の機会・場（一人暮らし、グループホーム等）
- 緊急時の受け入れ・対応（ショートステイの利便性・対応力向上等）
- 専門性（人材の確保・養成、連携）
- 地域の体制づくり（サービス拠点、コーディネーターの配置等）

になります。

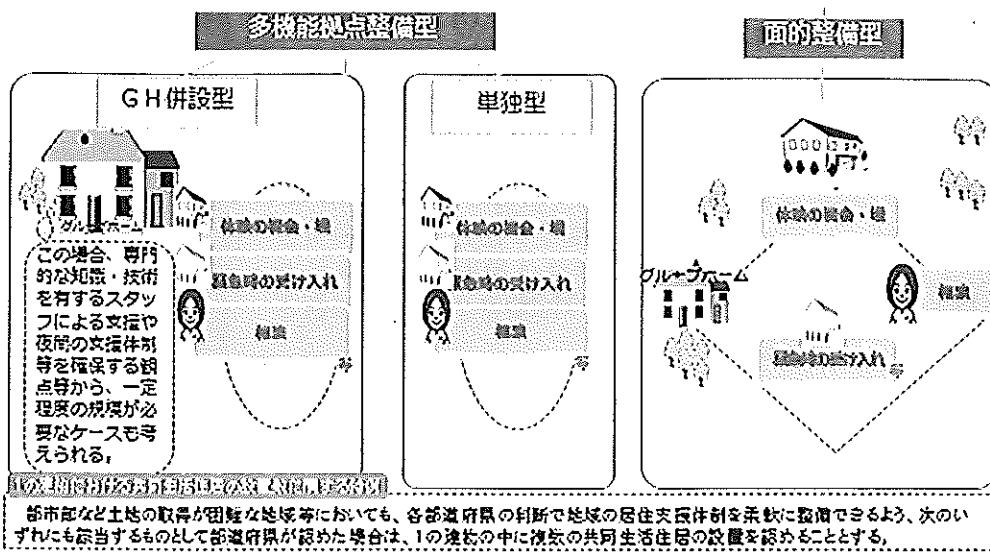
その上で、障害者の地域生活の支援については、障害福祉計画等に基づき取組を進めているため、今後、障害者の重度化・高齢化や「親亡き後」を見据え、上記のような機能をさらに強化していく必要がある事が確認されました。その際、相談支援を中心として、学校からの卒業、就職、親元からの独立等、生活環境が変化する節目を見据えた中長期的視点に立った継続した支援も必要とされました。

平成26年4月には小規模・多機能拠点の整備（コーディネーターの配置、グループホームの定員規模の特例、障害福祉計画に基づく整備）やグループホームにおける日中・夜間や重度者に対する支援の充実等を行う予定です。この事により、障害者の高齢化・重度化や「親亡き後」についての課題に対し一定程度対応することができるよう、地域における居住支援のための機能が強化されていく予定です。

具体的には、障害者の重度化・高齢化や「親亡き後」を見据え、各地域の抱える課題に応じて、居住支援のための機能（相談、体験の機会・場、緊急時の受け入れ・対応、専門性、地域の体制づくり）を地域に整備していく手法としては、①これらの機能を集約して整備する「多機能拠点整備型」（グループホーム併設型、単独型）、②地域において機能を分担して担う「面的整備型」等に分けて対応が進められます。

居住支援のための機能強化の整備手法のイメージ

各地域のニーズ、既存のサービスの整備状況など各地域の個別の状況に応じ、関係者や障害当事者が参画して検討



- ① 地域で生活している障害者等との常時の連絡体制の確保、緊急一時的な宿泊の場の提供など地域で暮らしている障害者等を支援するための事業や地域の関係機関と連絡調整を行うコーディネート事業を行うこと。
- ② ①の機能をグループホームに付加的に集約して整備することが障害福祉計画に地域居住支援の一環として位置づけられること。
- ③ 1つの建物であっても、入り口（玄関）が別になっているなど建物構造上、共同生活住居との独立性が確保されていること。
- ④ 1つの建物に設置する共同生活住居の入居定員の合計数が20人以下（短期入所（空床利用型を除く。）を行う場合、当該短期入所の利用定員数を含む。）であること

平成26年以降の制度見直しの見通し

上記のような内容で「重度訪問介護の対象拡大」、「ケアホームとグループホームの一元化等」、「地域における障害者の高齢化・重度化等に対する居住支援の対応」「障害支援区分」「地域移行支援の対象拡大」、「良質かつ適切な精神障害者に対する医療の提供を確保するための指針」について施行されました。また「基本指針の改正」を踏まえ、各地方公共団体は、平成26年度中に第4期障害福祉計画を作成が義務づけられます。

- ◇ サービスを調整する体制
相談事業 計画相談 個別支援計画 モニタリング
- ◇ 基盤を整備する体制
自立支援協議会 障害福祉計画
- ◇ 「障害福祉計画」—PDCAを活用した実効性の担保

障害者の地域生活を支援する機能を持った拠点については、平成29年度までに各市町村または各圏域に少なくとも一ヵ所ずつ整備するよう、障害福祉計画の成果目標として新たに設定する。

日本語
英語

第4期(H27~H29)計画に係る基本指針(案):主なポイント

＜計画の作成プロセスに関する事項＞

PDCAサイクルの導入

「成果目標」「活動指標」の見直しと明確化、各年度の中間評価、評価結果の公表 等

＜個別施策分野①:成果目標に関する事項＞

福祉施設から
地域生活への
移行促進
(継続)

精神科病院から
地域生活への
移行促進
(成果目標の
変更)

地域生活支
援拠点等の
整備
(新規)

福祉から一般
就労への移
行促進
(整理・拡充)

＜個別施策分野②:その他＞

障害児支援体制の整備
(新規)

計画相談の連携強化、研修、虐待防止 等

- 権利の主体へ

障害者虐待防止法

障害者差別をなくす条例

障害者差別解消法

国連障害者権利条約

合理的配慮義務

1. 総則 (法案の基本的位置づけ)

(1) 目的

障害者基本法の理念に則り、同法第4条「差別の禁止」の規定を具体化する立法

(2) 国、地方公共団体及び国民の責務を規定

障害者基本法第4条

- ① 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。 (→差別的取扱い)
- ② 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとなるよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。
(→合理的配慮義務)
- ③ 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るために、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。
(→啓発・情報収集)

(1) 行政機関における差別禁止

① 差別的取扱いの禁止

- ・作為による「差別的取扱い」禁止規定を置く
- ・「間接差別」は具体的事例の集積を踏まえ対応
- ・国公立の学校や福祉施設等を含む

② 合理的配慮の提供

障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている意思の表明があった場合、過重負担でないときは必要かつ合理的配慮をしなければならない

(2) 民間事業者における差別の禁止

① 差別的取扱いの禁止（※行政機関と同様）

② 合理的配慮の提供

民間事業者については「私的自治」に配慮し合理的配慮は努力義務。啓発や周知を図る取り組みを進める。法的義務とするかは具体事例の集積を図り検討（附則に規定）

※雇用現場は民間も法的義務（改正雇用促進法）

差別と合理的配慮

<差別的取扱い>

- ・障害を理由に大学入試を受けさせない・障害を理由にレストランの入店を拒否
- ・障害を理由に選挙権をはく奪→成年後見被後見人の選挙権の回復H25年6月

<合理的配慮義務違反>

- ・受験して合格したが、大学にエレベーターがなくて教室まで行けない。車いす用トイレもない。
- ・「障害者の方もどうぞ」と言われるが、階段や段差で店に入れない。
- ・後見人が付いている知的障害者も選挙権が回復したが、候補者名の漢字が読めないため投票できぬ

5. 実効性の確保

主務大臣は指針に定める事項について事業主に報告を求め、助言、指導もしくは勧告することができる。報告聴取に従わない、虚偽の報告には過料を課す

民法上の効果（損害賠償請求権、契約の無効等）は規定しない。民事法上の効果は民法等の一般規定に従い個々の事案に応じて判断される。

6. 差別解消のための支援措置

(1) 相談及び紛争の防止・解決のための体制

- ・行政の責務として体制整備を図る
- ・新たな紛争解決機関は設置せず既存機関を活用

(2) 啓発活動

- ・障害者施設の立地をめぐる反対運動などに対し、住民の同意を求めず、行政が住民を啓発

(国会の附則決議)

- (3) 情報の収集、整理および提供
- (4) 差別解消支援地域協議会の設置

施行までのスケジュール

- ① 基本方針（2014年度前半に策定）
- ② 対応要領（公務員向け）
- ③ ガイドライン（民間向け）（2014年度内に策定）
- ④ 障害者差別解消支援地域協議会 モデル事業 都道府県+市町村（2014年～）

国連権利条約と合理的配慮

障害者が他の者と平等に労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を受け入れ、及び障害者にとって利用可能な労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。締約国は、特に次のことのための適当な措置（立法によるものを含む）をとることにより、労働についての障害者（雇用の過程で障害を有することとなった者を含む）の権利が実現されることを保障し、及び促進する。職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること。（27条）

合理的配慮 民主党政権の閣議決定（2010年6月）

労働・雇用分野における障害を理由とする差別の禁止、職場における合理的配慮の提供を確保するための措置、これらに関する労使間の紛争解決手続きの整備等の具体的方策について検討を行い、平成24年度内を目途にその結論を得る。

- 障害者雇用促進法の改正
- 障害者差別解消法の制定

雇用の場における合理的配慮（厚労省検討会）

障害特性を理解するための職員への研修や啓発、障害特性に合わせた職場環境の整備、障害者からの様々な相談に応じるための体制整備も合理的配慮としての対象になるのではないかとの意見があった。

精神障害者については、対人関係が問題となることが多いため、配置転換や勤務形態、勤務時間など働き方の柔軟な仕組みも対象となるのではないか。発達障害については、職場の理解といった環境整備やコミュニケーション、人間関係の調整だけではなく、精神的に安定できるスペースの確保などの施設・設備面の配慮も対象となるのではないか、との意見があった。

具体例

- ・作業手順をわかりやすいように大きな字やイラストや写真を使って説明し壁に張る。
- ・障害特性をよく理解したジョブコーチを付けたり、会社の指導担当職員が知的障害や発達障害について研修受ける。

- ・コミュニケーション特性に合った指導方法、発達障害を知らない従業員との間で起こりがちな人間関係の軋轢の調整。
- ・感覚過敏のある発達障害の人。情報が過剰にインプットして混乱して疲弊しないため、パーテーションで仕切り情報を制限したり、静かな環境の職場に努めたりする。
- ・自閉症の人がパニックを起こしたりした時にクールダウンできる部屋やスペースを確保する。
- ・精神障害者を支援する事業所では疲れた障害者が横たわることができるようソファーを用意する。
- ・合理的配慮を欠いてストレスを掛け離職させる。⇒心理的虐待

教育

- ・以前は障害児は学校にも通えなかつた
- ・養護学校義務制になって障害児も学校に通えるようになったが、「分離教育」との批判
- ・どの学校に通うかは教育委員会に決定権
- ・「統合教育」を求める運動、裁判も
- ・特別支援教育 →※養護学校に生徒が殺到
- ・国連障害者権利条約、障害者差別解消法でインクルーシブ教育が基本に

中央教育審議会特別支援教育のあり方に関する特別委員会

2010年7月、閣議決定を受けて設置 → 2012年7月、最終報告

- ① インクルーシブ教育システムの構築
- ② 就学相談・就学先決定の在り方について
- ③ 障害のある子が十分に教育を受けられるための合理的配慮及びその基盤となる環境整備
- ④ 多様な学びの場の整備と学校間連携の促進
- ⑤ 特別支援教育を充実させるための教職員の専門性の向上

インクルーシブと特別支援教育

基本的な方向性としては、障害のある子どもと障害のない子どもが、できるだけ同じ場で共に学ぶことを目指すべきである。その場合には、それぞれの子どもが、授業内容が分かり学習活動に参加している実感・達成感を持ちながら、充実した時間を過ごしつつ、生きる力を身に付けていけるかどうか、これが最も本質的な視点であり、そのための環境整備が必要である。

留意事項 知的・発達障害はわかりにくい

- ・わかっているように見えてもわかっていない。
- ・平気なように見えて心は混乱している。
- ・その場で気持ちを表すことができない。
- ・言葉や態度が周囲の誤解を生む。
- ・見た目がふつうに見えて、それなりに反応しているように見えるため、一般の生徒・従業員と同じように扱う。
- ・本人もストレスや混乱の原因が自覚できない～時間が経て症状が現れる～学校・会社側の原因（責任）が見えにくい。

合理的配慮（障害者差別解消法7条）

事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとなるよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならない。

意思の表明

合理的配慮は個別具体的な場面において、ある特定の障害者を例外的に「特別扱い」にすることで実質的な公平性を確保する。判断を障害者側の専権事項にすることで、乱用や不適切な「特別扱い」を防ぐ。

バリアフリー法は不特定多数の障害者に対する国や事業所の事前措置を定めたもの。障害者本人が自ら意思を表明することが困難な場合にはその家族等が本人を補佐して行うことも可能であることを周知すること。（衆・参附則決議）

過度な負担

事業者の事業規模、事業規模から見た負担の程度、事業者の財政状況、業務遂行に及ぼす影響等を総合的に考慮することとし、中小零細企業への影響に配慮すること（衆参付帯決議）

合理的配慮をどう考えるか

ユニバーサルな効果→シルバーシート、多目的トイレ、わかりやすい説明書

誰かの負担が重くなる場合はどうか

技術革新や社会のルール変更で便利になる人とそれによって社会からはじき出される人がいる時、多数派に合わせた街づくり、ルール、慣習を工夫する必要がある。

差別解消の支援措置

啓発（15条）情報収集と提供（16条）差別解消支援地域協議会（17条）

差別解消支援地域協議会は、国の出先機関・地方自治体・民間団体・学識経験者などで構成される。相談→協議→取組（情報提供・意見表明・協力要請）

国の出先機関が入ることで、行政措置の権限を有する主務大臣たる行政機関と連携したり、調停や斡旋の機能を有する既存の紛争解決機関に結びつける役目を担う。

地方自治体や国の出先機関は主務大臣の権限を代行して行政指導を行う。既存の諸機関が全体として差別解消の実効性を担保するようになることが期待される。

差別事例や合理的配慮の好事例を集積し、個々の差別事例の解決だけでなく行政機関や事業所のアドバイスや情報提供に努める。

地域協議会体制整備事業

①「地域協議会のあり方検討会」 平成25年12月～

- ・設置・運営マニュアル・事例集を策定

②「地域協議会体制整備推進事業」 平成26年度～

- ・法律を実施した場合の効果や影響を検証。条例制定自治体を対象に、新たに国の機関等と連携する取組を体制整備事業として実施。

※運営マニュアル・事例集・モデル事業を各自治体に提示。説明会やアドバイザーを派遣。地域協議会の速やかな設置を促進する。

最後に

障害者総合支援法の3年後の見直しに向けた取り組み

その後は、施行後3年（平成28年4月）を目処とした見直しの検討として以下の項目が検討すべき課題となっています。

- ① 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方
- ② 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方
- ③ 障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方
- ④ 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方
- ⑤ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方