

全育連発第 14-35 号
2014 年 9 月 22 日

都道府県・政令指定都市育成会
代表者 各位

全国手をつなぐ育成会連合会
会長 久保 厚子
(公印省略)

平成 27 年度の障害福祉関連予算及び障害者総合支援法にかかる要望について

秋冷の候、ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。

平素は、本会の活動に格別のご支援ご協力を賜り、厚くお礼申し上げます。

さて、標記について、過日、会員各位から提出いただいた要望事項をとりまとめ、別添のと
おりの内容により、厚生労働省に提出いたしましたのでご報告申し上げます。

(問合せ先)

全国手をつなぐ育成会連合会事務局

〒520-0044 滋賀県大津市京町 4 丁目 3-28 厚生会館内

TEL/FAX : 077-572-9894

メールアドレス : zenkoku-ikuseikai@hyper.ocn.ne.jp

担当 東 富夫 (公益社団法人滋賀県手をつなぐ育成会)

平成26年9月吉日

厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部
障害福祉課 田中 佐智子 課長

全国手をつなぐ育成会連合会
会長 久保厚子

平成27年度の障害福祉関連予算及び障害者総合支援法についての要望

平素より知的障害のある人たちとその家族の福祉についてご尽力を賜り、厚く御礼申し上げます。私たち知的障害者とその家族は、障害の程度にかかわらず、各ライフステージに応じた適切な支援のもとで安心して暮らせることを願っており、共生社会の実現を求めています。これは障害のあるなしに関わらず地域に共に暮らす住民として、多様な社会の価値観のもと、互いの存在を尊重し認めあうことから、豊かな暮らしの実現が始まると思っております。

近年、知的障害者の地域生活基盤は徐々に整備されています。昨年成立した障害者総合支援法の新たな施策が具体化され、平成26年4月の施行から施行3年後の見直し（平成28年4月を目処）に向け、課題解決に向けた検討が予定されております事は、地域で安心して暮らすことのできる支援体制を強化する方向として、法の理念については賛同し大きな期待をもっているところです。

しかしながら、急激な高齢化によって生じる課題については漠然とした不安が顕在化することは必至です。対応策を具体化する時期に来ております。平成27年度からの10年間は、急激な高齢化社会のまっただ中におかれまます。知的障害者の多くは、家族との同居によって暮らしの基盤を安定させてきました。高齢化が進む家族との生活には多くの課題が生じつつあります。また障害者自身の加齢の課題も顕在化しています。国立のぞみの園の研究では、障害がある事での加齢による疾病等が50歳前後を境に、急激に進むとの報告があります。一方で障害があっても長寿の方が増え、65歳以上の知的障害者が5万人を超えております。障害がありながらの高齢化をどのように迎えるのかという新たな視点での取り組みが求められています。高齢化に備えて地域で安心して暮らすことのできる支援体制を順次整備していくことは不可欠であり急務です。

また子育てに対する支援策も重要です。今年は「障害児支援のあり方に関する検討会」が開かれ、今後に向けた対策が検討された事は、たいへん意義のある対応でした。

当会では、上記の内容を重点課題と意識しつつ以下の項目について要望いたします。

- 1 地域での居住の場（グループホーム・ケアホーム等）の設置・促進
- 規制緩和によるサービス基盤の整備・促進

グループホーム・ケアホーム（GH・CH）の整備数は順調に伸びていると言えますが、「親なき後」を考えると十分な設置数とはいえない状況です。引き続きホーム建設に必要な整備費の確保、公営住宅の利用促進等、積極的な整備推進を図ってください。

また、現行の建築基準法、消防法が大きな障壁となり、戸建て型のGH・CHが整備しにくいという課題が指摘されています。入居者の安全・安心の確保は何よりも重要です。そのために必要な設備についてスプリンクラーの設置費や建物の耐震強化策などの大きな支出には事業者の重い負担とならないよう十分な補助を確保してください。

○ 高齢化対策と重度障害者への支援の質の確保

本年より実施されたケアホーム・グループホームの一体化に際しては、特に重度の障害者（行動障害がある者も含む）、高齢知的障害者が安心して利用できるような体制を新たに構築し、夜間、休日対応ができる支援員の配置、報酬単価の適正化など必要な措置を講じて支援体制の整備をしてください。

特にホームでの外部支援（ホームヘルプ）の利用においては、支給決定をする自治体への情報提供も含め、利用実態を把握した上での対応とするために、激変緩和対応の延長をお願いします。その際、行動援護が重度訪問介護の対応に向けて、居宅内での環境調整が行えるようになった視点が支給決定に活かされるよう、十分な情報提供を行い適切な支援が得られるような対応をお願いします。

また、行動障害や発達障害などで様々な行動上の困難を抱え生きづらさ感じる人たちの支援には、支援を必要とする際の特性をきちんと踏まえ、適切な支援技術や環境調整など、支援を見立て整えられる人材が必要です。専門家を育成する全国標準の研修フレームを、国において構築して下さい。行動に障害のある人たちに適切な支援を行う人材の育成は、重い障害のある人たちの受け入れ事業所を拡大することにつながるとともに、虐待防止にも役立ちます。過去の虐待事件は支援の未熟さに由来するものが多く、支援現場での適切な支援体制の構築に資するものと期待しています。

○ 障害者の地域生活支援拠点等の整備による基盤推進

障害者総合支援法の国会での付帯決議により「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更に推進する観点から、地域における居住支援の在り方について」検討を行うこととされた事を受けて、第55回社会保障審議会において第4期障害福祉計画（平成27年度から29年度）に、障害者の地域生活を支援する機能を持った拠点等を各市町村又は各圏域に少なくとも一つ整備することと基本方針に定める方向で示された事は、高く評価しております。

しかしながら拠点事業に関しては、市町村において具体的な展開策をイメージしにくい状態になっており、障害福祉計画で基本方針に定めるよう求めた国の意図が、十分に自治体には届いていない状況です。先駆的・先進的な自治体を通じた取り組みにモデル事業としての評価を行い、地域特性を踏まえた取り組みとしてガイドラインにとりまとめ、各市町村へ示すなどして普及策を講じてください。地域生活支援拠点等の整備に関しては、第4期障害福祉計画の期中であっても上記の事情を考慮して途中から基本方針に定める対応について前向きに変更を認めるような配慮をお願いします。また、市町村で策定する第4期障害福祉計画において、平成27年度時点で地域生活支援拠点の記載がない場合には、PDCAサイクルの実施を徹底し、

計画年度中の見直しを通じて確実に地域生活支援拠点について盛り込まれるように指導してください。

2 地域で安心して暮らすことのできるバックアップ機能の充実

○ 可能な限り身近な場所での支援の強化

地域で暮らす知的障害児・者の多くは家族との同居です。しかし、核家族化の進行や都心部への人口流入などにより、知的障害児者を支える家族への緊急事態の対応は自助共助では不十分です。短期入所機能は不足しており、地域内での確保は困難です。いざという時に頼りになる支援が身近に無いことが、家族のおおきな負担となっています。地域生活が安心となるようなバックアップ機能を充実させることが求められています。必要なときに身近な環境で利用できる単独型のショートステイの増床と報酬の増額をお願いします。

○ 重度対応が可能なショートステイの整備とコーディネーターの確保

医療的ケアの必要な人や強度行動障害のある人（行動援護）などのセーフティーネットとしての短期入所の整備促進はより重要です。具体的な拡充策を検討してください。また、家族にも知的・精神障害が疑われるケースへの緊対応、虐待に至る手前の事案に対する家族支援、軽度の知的障害はあるが療育手帳は所持していない人の生活支援、施設や病院からではなくG・H・C・Hや親元からの自立を目指す知的障害者への独立支援など、現行制度下では個別給付サービスの対応になりにくい（ならない）人々へのコーディネートも重要です。

これらの対応については地域生活支援拠点等の整備に関するソフト面としての位置づけにもなりますのでモデル事業においても十分に検討をしてください。

これらの課題へ対応するため、

- 24時間・365日対応であること
- 連絡を受けてとりあえずの対応ができるスタッフが置かれていること
- 最重度障害の人でも安心して暮らすことのできるスタッフ体制を有していること
- 障がいの軽重を問わず、緊急時の一時預かり（日帰り、宿泊の両方）に対応できること（通常時の放課後デイや日中一時支援、短期入所の提供を含む）
- 在宅やG・H・C・Hの人も一人暮らしに向けた体験を受けられること（障害児を含む）
- 障害者手帳がなくても状況から何らかの障害が疑われれば対応すること
- 知的障害者の地域生活を支える人材（ケアスタッフの養成はもとより、地域住民の啓発も含む）の育成が行われること

といった機能を有する事業が全国的に展開できるよう重点対策として緊急に対応をお願いします。

○ 通院介助がホームヘルプで支援できるよう検討してください。

居宅介護対象者に係る病院等への移動介助は居宅介護において実施すること（平成20年4月5日の障害福祉課長）とされています。そして「通院介助の取り扱い」として、「病院内の移動等の介助は、基本的には院内のスタッフにより提供されるべきものであるが、場合により算定対象とされる。」としています。支給決定区分も、「通院等介助の取り扱い」として、「身

体介護を伴う場合」と「身体介護を伴わない場合」、「通院等乗降介護」の3区分に分かれています。昨年、日本発達障害連盟が実施した「障害者及び障害児の移動支援のあり方に関する調査」によると、通院介助への対応は自治体の判断の違いによる差が大きな開きとなっています。地域生活支援事業である移動支援の活用による病院への移送が最も多く、公共交通機関が無い地域では福祉車両運送での対応も加わります。ホームの世話人による対応も相当数になります。一方で、個別給付の居宅介護の支給は少なく、「ヘルパーによる対応のために人が確保できない。」「支給決定の基準として定期通院が主」等の事情で、活用しにくい状況です。

知的障害や発達・精神障害等でコミュニケーションに支障があることが多いため通院介助においては院内介助としては移動支援だけでなく、本人の代わりに病状や苦痛などを医者に伝えることや医療からの必要な情報を本人が十分に理解できるように支援する事が求められています。そのため、「通院介助の取り扱い」の支給決定区分に上記の3区分に加えて、「相談支援」を加え、コミュニケーションに支障がある方へ確実に適切な通院介助が居宅介護として行われるよう検討してください。

○ 重度訪問介護と行動援護の拡充

総合支援法により、重度の行動障害を有する者に対して重度訪問介護の利用が認められたことは、地域生活における選択肢が増えたものと評価しております。また、重度訪問介護利用のアセスメント目的という条件があるものの、行動援護が室内でも利用可能となった点についても、一歩前進したものと考えています。ただし、いずれのサービスについてもさらなる利用の促進を図るため、利用条件等の緩和等を求めます。

具体的に、重度訪問介護については重度の行動障害だけでなく、サービス等利用計画や市町村審査会等で必要性が認められた重度知的障害者にも対象を拡大してください。また、行動援護については、重度訪問介護利用のアセスメント目的だけでなく、個別支援計画に基づくことを要件に通常時でも利用可能とする運用としてください。

3 相談支援体制の整備

○ 計画的な相談支援専門員の配置

知的障害児者が地域で暮らしていくためには、相談支援体制の拡充が不可欠です。平成24年4月施行の「整備法」では、3年間で希望するすべての人にサービス等利用計画を作成する方向を打ち出すなど、今後の体制拡充に強く期待しております。しかし、整備法施行で見込んでいた経過措置が本年度で終了してしまいます。計画相談が利用者に有効な仕組みとなる事を強化しつつ、行政や事業所の対応の不備により、計画相談が作成されないために支給決定が行われないなどの不利益が利用者及びその無きよう実態をつぶさに把握すると共に適切な対応が進むようにしてください。また結果を急ぐあまり知的障害児・者の養護者（親・兄弟）に作成を求めるセルフプランが横行しております。養護者によるセルフプランは、法が求めている意思決定支援にも外れる対応となる可能性が高いため、自治体の求めによるつじつま合わせの対応には警鐘を鳴らし改善策を持つよう求めます。ただし養護者が強く望む場合は、この限りではありません。

さらに、特に障害児支援利用計画（サービス等利用計画）の策定が進んでいない障害児相談に

については、保護者の障害受容などに長い時間を要するといった特性を踏まえた人材の養成、報酬の改善を図ってください。

○ 家族同居からの自立（地域移行）への支援強化

また、個別給となった地域相談（地域移行、地域定着）については、対象者が限定されていることもあり順調とはいいがたい状況です。特に地域移行の対象が成人の入所・入院に限定されているため、障害児やGH・CHや親元からの自立を目指す知的障害者への自立支援が手薄い状況です。総合支援法によって地域相談の対象が拡大されることとなっていますが、上記対象（特に地域定着）への適用拡大をお願いします

特に高齢化社会に突入する事に備えて、家族同居の二人家庭（親一人、子一人）のリスクへの配慮をお願いします。当会でもリスク家庭を事前に把握するチェックシートの開発を行いました。行政の窓口や相談支援専門員などの身近な関わりが行える方に使って頂き、危機回避に向けての工夫を行っております。計画相談を通じて適切な対象者を見だし、地域定着相談の対象とするなど、予防対応が促進されるよう検討をお願いします。

4. 障害児支援と子育て支援等の充実・強化

○ 障害児支援の強化

障害児支援については、昨年4月から児童福祉法を主たる支援の根拠法として位置付け、支援主体も市町村となりました。これにより、身近な地域で支援を受けられる体制になったものの、必要なサービス基盤整備が進んでいない地域が見受けられます。

また今年も、障害児支援の在り方に関する検討会が開催され、検討が行われました。検討結果が重視されその実現が図られるよう要望します。

○ 障害児に対する障害支援区分の判定スキーム確立に向けた具体的な検討を進めてください。障害者自立支援法施行時からの積み残しとなっています。

○ 「障害者の権利に関する条約」の批准を踏まえ、障害児の地域社会への参加・包容（インクルージョン）の具体化と「子ども・子育て支援新制度」やその他の一般的な施策をバックアップする後方支援として児童発達支援の体制が位置づけられるよう整備してください。

○ 地域における「縦横連携」の推進をはかり、ライフステージに応じた切れ目の無い支援を「縦の連携」とし、保健、医療、福祉、保育、教育、就労支援等とも連携した地域支援体制の確立を「横の連携」とした仕組みで柱となる機能である「相談支援の推進」「支援に関する情報の共有化」「児童相談所等との連携」「支援者の専門性の向上等」を充実させてください。

○ 支援に関する情報を、放課後デイサービス等の事業所と学校等が共有できるように「サポートファイル」の活用を図ることや障害福祉計画における障害児の記載が義務となるよう法定化を求める事、保護者の「気づき」の段階からの支援、保育所等での丁寧なフォローによる専門的な支援へのつなぎを重視してください。

○ 個々のサービスの質のさらなる確保として、放課後等デイサービス等新しい取り組みの事

業については、事業所を評価する基準を障害児支援に関するガイドライン等の策定により用意し、多様な事業展開がそれぞれにおいて評価されるような具体策の提示を求めます。

○ 家族支援の重視・充実として、養育者への能力向上のためにペアレント・トレーニングを推進する体制を強化することと、精神面でのケアを充実させること、さらには具体的な支援としてケアを一時的に代行する支援（レスパイト）の充実を求めます。特に身近なところで緊急時の支援が受けやすくなるよう、単独のショートステイと日中一時支援の拡充を図り、家族の活動、障害児のきょうだい支援への配慮を求めます。

近年、要望が高まっている保護者の就労のための支援についても、具体策を検討してください。

5 文化・芸術・スポーツ活動への支援強化

本年度予算化された文化芸術活動の支援の推進事業により、全国で5カ所、文化・芸術活動の拠点が整備されたことは大きな前進であると高く評価しております。この事により多様なプログラム展開とインストラクター養成が可能となる道筋が見えてくることを期待しております。また2020年のオリンピック開催が東京で行われることが決まり、オリンピックと並んでパラリンピックにも焦点を当てて東京オリンピック・パラリンピックとして障害者の啓蒙啓発に邁進できるよう文部科学省にその推進室が置かれ、今後の知的障害者スポーツ振興に期待が寄せられています。文化・芸術・スポーツの分野は障害の有無に関わらず同じ価値観、同じルールで楽しむことができることから、地域共生を具現化するためのツールとして大変有力です。文化・スポーツ施策と連動した支援の強化をお願いします。

障害者の芸術文化の促進に関する検討会でも文部科学省との省庁を越えての推進策が提案されそれぞれに具体策を講じているところです。文化芸術活動の支援の推進事業をさらに強化し拠点事業が広がるよう求めます。

6. 権利擁護の推進

昨年6月の法改正により、成年後見制度の利用に伴い、選挙権が剥奪されることを回復する法整備にご尽力頂き、権利侵害が早急に改善されたことについて、ご理解ご尽力いただきましたこと、心より感謝申し上げます。

○ 障害者虐待防止法の実効性担保

平成24年10月から障害者虐待防止法が施行されました。障害者虐待をしない、させない社会を目指しての普及啓発活動より推進してください。国が行う虐待防止研修では、この法律が養護者や支援者への懲罰や監視のためにできたのではなく、養護者についてはむしろ支援の対象であることを強調した研修となるようお願いします。

その上で、せっかくできた法律の実効性を担保し、知的障害児者のように社会的に弱い立場へ置かれやすい人の虐待を許さない（虐待が起きない）社会を築くため対応のために、市町村障害者虐待防止センターが確実に機能するよう、センターの運営や緊急一時保護などに必要な財源を確保してください。障害者虐待防止法においては、使用者（会社・同僚）からの虐待が独自に規定されています。労働分野と連携して、使用者からの虐待に関する啓発活動を継続的

に行ってください。今回の障害者虐待防止法では、病院や学校などが虐待定義から外れていません。次回の法改正に向けて、定義の再検討をお願いいたします。

○ 差別解消法では、合理的配慮の不提供も差別であると規定しております。合理的配慮は一人ひとりの障害の状態や福祉・教育などのニーズに応じて決定される必要があります。障害特性の理解とそれに伴う環境調整が最も重要な点です。今後設置が予定されている差別解消支援地域協議会を通して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へのアドバイスや情報提供に努める段取りが促進される取り組みについて具体的な対応をお願いします。

○ 意思決定支援に対する取組み

改正された障害者基本法や、昨年成立した障害者総合支援法、改正知的障害者福祉法などの中で、障害者の「意思決定支援」について規定が置かれました。特に意思決定への支援を要する知的障害者にとっては、非常に重要な一歩が記されたものと評価しています。

ただ、意思決定支援については概念定義も明確でないため以下の項目について具体策を検討してください。

- 意思決定支援の必要性の共通認識
- 意思決定支援をめぐる議論を進めるための「共通言語」の研究
- 意思決定支援を構成する要素の整理
- 相談支援、成年後見制度との関係性
- 上記を踏まえた我が国における「意思決定支援」の概念定義
- 本人を中心とした複数の関係者によるチームでの意思決定支援のシステム化

7. 所得保障の拡充と利用者負担の軽減等

○ 障害基礎年金の増額と家賃補助の増額

現在、地域で暮らす知的障害のある人たちの所得保障が甚だ不十分です。特に、多くを占める低所得の利用者は日々の生活に不安を抱えています。現行の障害基礎年金を増額してください。また家賃の地域間格差を考慮し、特に都市部における単身生活者に対して住宅手当を大幅に増額してください。

○ 障害基礎年金受給審査基準の改善と明確化

一部マスコミ報道にもあるとおり、障害基礎年金については（福祉的就労であっても）就労事実のみを過度にクローズアップして受給停止（3級認定）となる事例が見受けられます。しかし、就労によって障害が改善したわけではありませんし、下記のとおり賃金水準が低い実態を考えると、稼得収入を得るための労働という側面だけでなく社会参加の一環としての労働という側面が強いケースも考えられます。

こうした実態を踏まえ、障害基礎年金受給審査基準の改善と明確化を求めます。

○ 障害基礎年金取得への支援と若年（18～20歳）就労者への手当の新設

知的障害者（在宅20歳以上）の年金・手当受給者は74.9%（平成17年、厚生労働省「知的障害児（者）基礎調査」となっています。一方、就労している知的障害者の賃金は11.8万円（一般常用労働者26.4万円、身体障害者25.4万円：平成24年度版障害者白書）と低額であり、障害基礎年金の受給がなければ、特に都市部においては経済的な自立がはかれません。

障害基礎年金を知的、発達障害者、全員が取得できるように手続き等ふくめた積極的な支援策をお願いします。また、高卒で就職し、年金受給年齢の20歳までの2年間は特に都市部においては経済的な自立が困難です。家賃助成等、働いて暮らしていける社会手当を創設してください。

○ 利用者負担軽減措置と負担上限額の合算化

障害児をかかえる若年層の家族にとって、各種福祉サービス利用に係る経済的負担は大きく、引き続き特段の軽減策を講じてください。現在の利用者負担上限額の設定は、自立支援給付、自立支援医療などそれぞれで設定され、合計すると大きな負担額となります。それらを合算した上限設定としてください。

8. 就労・雇用施策の更なる推進

「障害者の雇用の促進等に関する法律」が一部改正され、官民への「障害を理由とした差別の禁止」「合理的配慮」の法的義務化及び精神障害者に対する雇用義務化が実現することになりました。就労・雇用施策の更なる推進、また、福祉・労働・教育・医療の連携策の充実・拡大が求められています。具体策についてパンフレットなどを作成しその啓発普及を推進してください。

○ 雇用促進住宅の利用条件の緩和

現在、地方によっては新卒者や求職者が、就職先を確保できても、通勤の便がなく就職を断念することがあります。また、手取り給与が身体障害者の二分の一といった低賃金であり、特に障害基礎年金の受給年齢に達しない18歳から20歳までの若年層は経済的に自立できないのが現状です。通勤対策、また安定した雇用継続のために全国にある雇用促進住宅をヘルパーの利用を含めた単身者用、あるいはグループホームとして活用できるように利用条件を緩和してください。

○ 就労継続の位置づけを明確にしてください。

就労継続A型とB型の違いを明確にし、機能に応じた対応を求めます。特に、就労継続A型事業の短時間労働の改善にむけた指導と事業基準を見直してしてください。

就労継続A型事業所によっては利用者の就労時間を1日3～4時間に設定し、本来の事業内容を逸脱しているところがあります。B型事業所からステップアップのつもりで利用変更される人が、折角B型作業所で作業能力を磨いたことが、無駄になり、A型を利用することで一般就労が望めなくなっている人が出てきています。早急に実態を把握し対策を講じてください。

○ 障害者優先調達推進法への対応

障害者優先調達法については実効性の担保が大きな課題です。

特に、国や独立行政法人が「優先的に障害者就労施設等から物品等を調達する」努力義務であるのに対し、地方公共団体においては、障害者就労施設等の受注機会の増大を図るための措置を講ずる」努力義務の規定となっており、やや後退した印象を受けます。実際の市場規模は国よりも地方公共団体の方が大きいのですから、地方公共団体においても障害者就労施設等からの物品調達が増大するような運用をお願いいたします。

9. 災害対策と復興支援

今後発生が予想される大規模震災に向けて、以下の項目に留意したうえで、災害時に、特に弱者となる知的障害者への万への備えを具体化するようお願いします。

- 地震、津波等の災害時、最弱者である障害者の保護システムの構築
- 知的障害者専用の避難所の設置、一般の避難所の中での専用スペースの設置
- 帰宅時災害の際に、ターミナル駅など交通機関での障害者保護・支援システムの構築（消防、警察等との連携等）
- 障害者が避難できる施設の場所を、あらかじめひとり一人の障害者に紹介する仕組みの構築（個別支援計画での対応）

上記内容について、各市町村の自立支援協議会などで検討が深まるようパンフレット・研修マニュアルなどを作成し啓蒙・啓発を行ってください。