

平成29年7月吉日

厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部

宮崎 雅則 部長 殿

全国手をつなぐ育成会連合会
会長 久保 厚子

平成30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。

いよいよ我が国は超高齢化社会に突入し世界の先陣を走り始めました。知的障害分野にとって特に「家族からの自立・支援をえての自立生活」支援の「社会環境」の実現が急務です。各関係法はじめ附帯決議を含めた障害者総合支援法3年後の見直しによる施策がいよいよ施行されます。共生社会の実現に向けた支援基盤の整備もいよいよ本格化します。

ところで昨年7月26日に津久井やまゆり園で起きた事件は、障害者虐待防止法や障害者差別解消法の施行、国連障害者権利条約の批准と、私たちは障害のある人への差別がなくなる方向に一歩ずつ歩みを進め、社会もその方向に進んでいるものと考えていた私たちの思いを打ち砕きました。障害があっても一人ひとりの権利や生き方が尊重される社会を実現するため長年活動してきた私たちは、事件に対する怒りや悲しさ、悔しさに加え、今までの活動は何だったのかという虚しさと無力感を感じざるを得ませんでした。

共生社会の実現のためには、制度の進展とあわせて、社会で暮らす多くの人たちの障害のある人への意識の変革を求めていく必要があると感じております。

1. 福祉理念の普及事業の創設

相模原市の障害者支援施設における事件を受けて、直後に当会の発信した声明が大きな反響を呼び、会員だけでなくたくさんの方々から「救われた」「親の気持ちを代弁してくれた」「落ち込んでいたが励まされた」といった声が届きました。一方で、障害のある人を侮辱し、その尊厳を傷つけるような、あるいは生きる権利を否定するような意見も少なからず寄せられました。そこで、あらためて福祉の理念を社会に強く打ち出していく必要性を感じました。国民を対象にして、多様性を認めあう共生社会の実現をめざすための啓発・啓蒙を発信し続ける仕組みの構築に向けて、全国各地で福祉の理念を普及させる事業の予算化を要望します。

2. 相談支援体制の整備

相談支援は、知的・発達障害児者にとって不可欠です。全員へのサービス等利用計画作成は大きな前進ですが、相談支援専門員のスキルや成熟度の違いで、計画相談への信頼度に差が生じています。自治体を軸に関係機関に計画相談が認知され、サービス等利用計画（障害児支援利用計画）によって知的・発達障害児者の暮らしの見通しが良くなることを強く要望します。

- (1) モニタリングの標準期間については、少なくとも高齢の保護者との同居、ひとり親世帯といった条件を満たす在宅生活者を毎月とするなど、現行から大幅に見直す。
- (2) 地域定着の、家族同居への支援基準を明確にし、高齢の親との暮らしに安心感を提供する。障害児であってもひとり親世帯や医療的ケア児であれば支給対象とするよう見直しが必要である。
- (3) 地域移行の対象拡大では、NICUからの退院する医療的ケア児者など、他機関との緊

密な連携が求められる事案は年齢や入院期間に関わらず対象とする。

(4) 障害児相談に設定されている「初回加算」を計画相談にも設定する。

(5) 医療保険の退院時療養指導へ参加する場合に「退院時カンファレンス加算（仮称）」を設定する。

3. 重度障害者等包括支援、重度訪問介護

重度障害者等包括支援（重度包括）は、最も支援の難しい（最重度）障害者の地域生活のニーズにトータルに柔軟に対応できる有効なサービスですが、利用実績が極めて低調（全国で31人の利用）です。また、長時間のホームヘルプを提供する重度訪問介護も、知的・発達障害者の利用が広がりにくい状況にあり、改善が必要です。

(1) 重度包括の提供条件について、事務的業務に見合った報酬が盛り込まれておらず、事業内容としても計画相談との役割を明確にする必要がある。その際、必要な既存の事業を包括的に利用する視点が重要であるなどの活用の仕方について通知文等で活性化に向けて見直しをする必要がある。また利用に際しては、家族同居の最重度障害児者も利用可能とする関わりから見直すことが重要である。

(2) 重度包括の報酬単価を大幅に引き上げる。

(3) 重度訪問介護については、知的・発達障害者の利用が進んでいない現状を鑑みて、行動援護や発達障害者支援センターを活用したアセスメントを計画相談に盛り込むように積極的に活用する。

4. 行動援護の従業者資格要件に関する経過措置延長

行動援護の従業者資格については、今年度末（平成30年3月）で経過措置が終了することとなっていますが、現時点で行動援護の事業所数はニーズに当たっている状況とはいえ、これは従業者不足が主因と考えられることから、なお当面の間は経過措置を継続する必要があると考えます。また、経過措置の延長とあわせて、行動援護サービスの利用促進、従業者の養成にかかる課題の解決に向けた検討が不可欠と考えます。

5. 高齢障害者に対する支援

法改正により高齢期を迎える障害者が、介護保険制度へ移行しつつも同じ事業所を利用できるようになり、利用者負担についても高額障害福祉サービス費によって軽減される方向となった点は評価できます。今後は、報酬改定も含めて次の対応が重要になると考えます。

(1) 対象者の要件については、65歳到達前のサービス利用状況等を踏まえ、市町村審査会における審査等を要件として、5年未満であっても対象とする。

※ 具体的には次のようなケース

A 50歳まで就労、55歳まで就労継続A、62歳まで就労継続B、63歳から生活介護へ移行した者（サービス等利用計画により、本人の状態像に応じた適切なサービス利用を促進した結果が「軽減対象非該当」となるのであれば、本人の希望に関わらず5年以上は生活介護を利用させるような利用計画が横行することになる）

B 本人が重度障害にも関わらず両親が家庭内介護を強く主張してサービスの利用を拒否していたが、本人が62歳になった時に父親が死去したため、そこから生活介護を利用開始した者

(2) 65歳を迎えた知的・発達障害者が要介護度認定を受けた場合、重複障害がなければ「要支援2～要介護2」程度の認定となる可能性が高く、その場合は介護保険のデイサービス（共生型デイサービス）を週5日利用できないことから、障害福祉サービスの併用（上乗せ）を十分に市町村へ指導する。

(3) 共生型の事業報酬については、現在の生活介護と介護保険デイサービスが、類似サービスとされながら報酬に関しては大きな差異を生じていることを踏まえ、障害福祉サービス事業者が参入意欲を持てるような水準とする。

6. グループホーム

住まいの場の確保としてグループホームが果たす役割は重要です。重度障害者も入居できる仕組みとして展開するには、支援体制に安心・安全が見込める報酬設定が必要です。

- (1) 重度障害者支援加算について、対象を重度訪問介護該当程度まで拡大するとともに、報酬額を引き上げる。
- (2) 入居者の高齢化や重度化を見据え、日中支援加算算定日数の上限を撤廃し、一定の条件下で報酬額を引き上げる。
- (3) スプリンクラーや防火壁などの消防法関連設備については、施設整備費の補助とは別に基準を満たす施設に対して新たな加算を設定する。
- (4) 居宅介護の個別利用について、サービス等利用計画に基づいて必要性を個別に判断することを要件に経過措置から恒久化する。

また障害者部会の報告書において、今後はより重度の障害者が利用できるようにする方向が示されたところであり、重度障害者の地域生活が推進される方向性について評価します。その上で、グループホームを必要としている人の利用が制限されないことを前提に、以下の対応が必要と考えます。

- (5) 自立生活援助の創設によりグループホームからの単身生活への移行と重度対応を充実させるために区分によって報酬にメリハリをつける必要がある。ただし、その際には、報酬の減額が個別の暮らしの不利益につながらないように十分な配慮をする必要がある。
- (6) グループホーム家賃補助と入所施設利用の補足給付には大きな開きがあり地域移行の阻害要因となっていることを踏まえ、どこに住まいを確保しても同じ条件となるように家賃補助の助成額を見直す必要がある。その際には、制度の持続可能性を維持する観点から、補足給付のあり方や十分に負担可能な範囲であることを前提とした利用者負担のあり方などと合わせた検討も考えられる。
- (7) グループホームからの独立が困難な背景には、障害者世帯が賃貸住宅等を借りにくい(貸主がリスクを過剰に恐れてしまう)という背景も指摘されているため、グループホームの利用を重度障害へ広げる際には、必ず軽度障害者が地域で住まいを得られるような支援とセットで検討を進める必要がある。

7. 地域生活支援拠点

知的・発達障害者の地域生活を支えるためには、障害福祉計画どおりに地域生活支援拠点を整備することが重要です。そのため、まずは国から整備の具体的なスケジュールを示すなど、「いつまでに何をすべきか」を市町村にさらに明示してください。

- (1) 多機能拠点型の整備に向けた特別な施設整備費を積み増す。
- (2) 短期入所の緊急受入体制加算と地域定着相談の報酬を引き上げ、障害児を含めて対象拡大する。
- (3) 短期入所が満床または利用不適である場合の「訪問型短期入所(仮称)」を実質的に制度化する。
- (4) 特にグループホームの新規開設に際して、空床型短期入所の併設を実質義務とする。
- (5) 基幹相談支援センターの設置促進と(仮称)主任相談支援専門員の配置を促進する。
- (6) 先行事例を広く周知するための自治体向けセミナーを開催する。

8. 自立生活援助【新サービス】

自立生活援助については、知的・発達障害者の地域生活への移行を後押しするサービスとして評価します。家族と同居している場合でも家族等が障害、疾病等により支援力不足の家庭への関わりも認められる方向が示されたことを考えると、地域定着との関連性を整える必要があると考えます。

- (1) 自立生活援助の利用者は基本的に相談支援事業の地域定着支援対象者のうち、一時的に支援の厚みを必要としている者であることから、原則として地域定着相談を併給する。
- (2) サービスの利用期間については、原則は1年であったとしても、必要な状況を踏まえての対応を、サービス等利用計画に基づいて適宜に行うことを徹底する。

9. 就労定着支援【新サービス】

知的・発達障害者の就労を後押しするサービスとして評価します。このサービスを必要とする人が等しく利用できる制度運用が重要と考えます。

- (1) 利用対象者を就労移行や継続からの就労者だけでなく、特別支援学校やハローワーク、障害者就業・生活支援センターからの就労や、現に就労している者も対象とする。
- (2) サービスの利用期間についてはある程度の目安が必要となることから、原則1年、最長3年という基本的な考え方は理解できるが、サービス等利用計画に基づいて適宜に延長可能とする。

10. 児童発達支援・保育所等訪問支援

障害児（発達が気になる児）の早期支援には児童発達支援が不可欠であり、さらにノーマライゼーションの観点からは地域の保育所や幼稚園に通いつつ保育所等訪問支援を活用することが望まれます。特に保育所等訪問支援は派遣先の拡大に対して事業所がまったく追いついていない状況ですので、強力なてこ入れが必要です。

- (1) 児童発達支援については、営利目的の安易な事業所参入がなされないよう、ガイドラインの遵守徹底と市町村との協議による母子保健分野との連携担保を事業所指定要件とする。
- (2) 保育所等訪問支援については、既存の児童発達支援センターに併設を強く求めるほか、児童発達支援事業の新規申請時に併設を求める。
- (3) 保育所等訪問支援従事者養成研修カリキュラムを開発し、全国展開する。
- (4) 保育所等訪問支援の基礎報酬を大幅に引き上げる。

11. 放課後等デイサービス

放課後等デイサービスの基盤整備は積極的な事業展開により、概ね整備の目標を達したと評価できます。今後は報酬の適正化と特別な事情を抱えた世帯への支援強化が重要です。ただし、地域偏在は否めず、地域によっては事業所が存在しないケースもあることから、障害児福祉計画に基づく事業所の指定が硬直的な運用とならないよう、国の適切な指導を期待します。報酬については、現在の事業規模の設定を改め、以下の要素を報酬設定に取り込み、重度の障害児へのより一層の充実を求めます。

- ① 障害支援区分（児童の3区分）
- ② サービス提供時間（届け出上の開設時間ではなく、実際のサービス提供時間）
- ③ 事業所規模（事業所の定員）
- ④ 支給決定日数

一方で、ひとり親世帯や複数の障害児がいる世帯、保護者自身が障害を抱えている世帯、保護者の就労が必要な世帯など、特別な事情を抱えている世帯については、社会的養護の観点から対応すべきと考えます。

- ① 日中一時支援の必須事業化
- ② 特別な事情を有する世帯向けの「社会的養護型（保育型）デイサービス（仮称）」の創設
- ③ ①・②は法改正が必要となるため、当面の間は放課後等デイの報酬設定と柔軟な支給決定による対応

12. 医療的ケア児に対する支援

児童福祉法で規定された「医療的ケア」の定義が不明確であり、重症心身障害の規定に該当しない医療的ケアを要する子ども（成人）が福祉サービスを利用しにくい状況にあります。こうした子ども（成人）への支援を早急に確立する必要があります。

- (1) 「医療的ケア」の定義（判定基準）を早急に設定し、該当する場合は「重症心身障害」扱いとする。（その際には、国立療養所における、いわゆる「動く重心」との整合性を考慮し、運動機能は考慮せずに判定する）
- (2) 短期入所に医療的ケアを受け入れる場合の特別な報酬を設定する。（現行の療養介護サービスを参考に、福祉サービスの報酬と医療保険の報酬をどちらも請求可能とする）
- (3) 福祉型の短期入所においても、医療連携体制と喀痰吸引等研修修了者の配置が確立して

- いる場合には重心単価を認める。
- (4) 生活介護や居宅介護にも、児童発達支援や放課後等デイと並びを取った、重症心身障害や医療的ケアを受け入れた際の加算を設定する。

1.3. 障害児福祉サービスの質的変容促進

現在の障害児福祉サービスは、基本的な考え方として、保護者による対応が困難な場合に通所事業所や行動援護、移動支援事業所等が児童への支援を提供することとなっていますが、さまざまな事情によりサービスの利用頻度が高まると、反比例して保護者の対応力が低下する傾向が強く、それゆえにますますサービスの利用頻度が増加する（給付額も増大する）という悪循環が見受けられます。また、障害児については利用者負担の上限設定が比較的低い金額となっており、利用頻度が高くなるほど相対的な利用者負担は軽くなる傾向があります。

そこで、国連の「子どもの権利条約」にも掲げられている家庭における養育や保護者支援、児童の最善の利益等に基づき、次のとおり障害児福祉サービスの質的変容を促進する必要があります。こうした取組みを進めることにより、制度の持続可能性を高めることにも資するものと考えます。

(1) 保護者等の家族を伴ったサービス利用の推奨

たとえば行動援護のように一定の専門性を有する支援者が、外出時等に注意すべきポイントを保護者等へ伝達しながら実際の外出支援を行うといった利用方法を推奨する。

(2) 行動援護の居宅内利用拡大

行動援護については、外出に付随する居宅内での支援等が認められているが、これを大幅に拡大し、(1)とあわせて居宅内における子どもへの支援ポイントを伝達できる利用方法を可能とする。

(3) 児童発達支援、放課後等デイにおける保護者向け支援の促進

児童発達支援、放課後等デイにおける構造化や視覚支援等には居宅内でも応用可能なものが含まれることから、たとえば月に1回「保護者教室」等を開催し、居宅内で応用可能な支援や環境整備等を伝達する機会を提供することを促進する。

なお、(1)から(3)については、保護者等の家族を伴ったサービス利用をできるだけ早期に広める観点から、たとえば「保護者支援加算」の設定といったインセンティブを（限定的に）設定することが重要である。また、(1)(2)については児童期のみならず成人期にも有効であると考えられるため、児者共通の取組みとすることが必要である。

(4) 利用者負担のあり方

現行の利用者負担（月額負担上限の設定）は、以前の支援費制度時代と比べても手厚い水準となっているが、前述のとおりそのことがサービスの利用頻度にも影響を及ぼしているものと推察される。そこで、負担公平性の観点からも、たとえば以前の支援費制度を参照した負担水準とするなど、所得状況に応じたきめ細かい負担設定とすることも必要である。

(5) 児童発達支援・放課後等デイの新規事業所指定のあり方

今回の児童福祉法改正により「障害児福祉計画」の策定が法定化され、計画数値が充足している場合、都道府県知事は新規事業所指定をしないことができることとなっている。現在のところ、残念ながら事業所が増加すると増加しただけ支給決定が増加する傾向が見られることから、事業所指定をしないことで全体の給付を一定程度コントロールできる可能性があるものとする。ただし、その場合には都市部と地方部の状況の違いを十分に勘案し、たとえば事業所が存在しない市町村において事業所の開設申請があった場合には、計画数値を充足している場合であっても積極的に事業所の指定を行うことを都道府県へ指導する必要がある。また、児童発達支援、放課後等デイサービスのサービスニーズを見積もる際には、実質的に保護者の就労支援を支える社会資源になっていることも踏まえた見積もりを行うよう、市町村へ指導することが重要である。

1.4. 自立訓練・就労移行支援・継続支援

知的・発達障害者の就労拡大を評価しつつ、現状を踏まえた制度や報酬の見直しが必要と考えます。

- (1) 就労移行の就職実績への報酬差額は、支援区分を加味した上で就労実績に応じたきめ細やかな報酬設定とする。
- (2) 就労継続支援からの就職実績の評価については報酬差の設定では無く、本来は就労移行支援の利用期間の柔軟な設定により対応すべきものである。
- (3) 就労継続Bの工賃による加減算は、工賃支払い実績のある生産活動を取り入れた生活介護との関係性も視野に入れて検討すべきで、次期法改正において、継続Bと生活介護を区分で仕分けるあり方について見直す必要がある。
- (4) 自立訓練については、通所が困難な者へ支援を届け、将来的な通所やホームヘルプの活用へと結びつける訪問型の報酬を引き上げ、家庭等で孤立している状態の改善をはかる必要がある。

15. 就労定着支援の制度化に伴う報酬の適正化

今般の法改正で新設された就労定着支援により、就労後にフォローが必要な者には個別給付で支援を提供できるようになったため、たとえば就労移行支援の「職場定着加算」は廃止するか支給要件を厳格することが可能です。また、就労定着支援のサービス内容は障害者就業・生活支援センターの業務とも共通する点が多いことを踏まえた整理が必要と考えます。

16. 事業所運営法人による成年後見

事業所運営法人による成年後見については、厚労省の資料によると一例として社会福祉法人の地域公益事業の枠組みを活用して進める方法が示されていますが、実施計画に5年の期限が設けられている地域公益事業だけで実施することは困難です。透明性を確保しつつ法人後見を進める法人に対して、報酬上のインセンティブを設定することが必要です。

17. 入所施設における生活環境の向上や役割の明確化

現在の大きな施策の流れは地域生活支援ではありますが、真に必要な人には入所施設における支援も不可欠です。また、現に入所施設で暮らしている知的・発達障害者の生活環境が向上することも重要です。入所施設の役割を明確化していくことも含め、次のような対応も検討が必要と考えます。

- (1) 現に入所施設で暮らしている知的・発達障害者の生活環境向上を図るため、多床室の解消に向けた報酬上のインセンティブを設ける。
- (2) 真に施設入所を必要としている人の利用を促進するため、たとえば平均支援区分が一定以下である場合の減算など、報酬のあり方を検討する。
- (3) 入所施設の特長である施設内での完結性が、ときとして閉鎖性につながっていることも踏まえ、たとえばオンブズマンや外部人材・組織等との定期的交流（入所者との直接的な交流）が担保されていない場合の減算などを検討する。

18. 食事提供体制加算

経過措置の終了にあたり、食事の際に特別な配慮を要する児・者についてのみ、新たに恒久的な加算を設定すべきと考えます。

- (1) 刻み食や流動食などの対応がないと食事が困難な者（たとえば重心判定者や医療的ケア者）に対する「摂食支援加算」の新設（成人は体制加算ではなく個人への加算）
- (2) 障害児支援（とりわけ児童発達支援）における食育的な関わりに対する「障害児食事提供体制加算（仮称）」の新設（児童は個人ではなく体制加算）

19. 所得保障の拡充

障害基礎年金の増額と対象者の拡大等について以下に要望します。

- (1) 対象者を軽度の非課税者にも拡大すること。
- (2) 障害基礎年金受給者にも障害基礎年金を含めて生活保護制度に定める最低所得水準の所得保障をすること。については住宅扶助や医療扶助的な補助をすること。

- (3) 市民税非課税の単身生活者に対して住宅補助をグループホーム利用者並みに10,000円助成すること。

20. 文化・芸術・スポーツ活動への支援強化

文化芸術活動の支援の推進事業により、全国で文化・芸術活動の拠点が7カ所から10カ所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。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。

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。また同省には生涯学習支援室が今年設置され、障害者の文化・芸術・スポーツの分野についても生涯にわたる支援を整える方向性が示されています。自立支援振興室と連携し社会参加促進施策と連携支援の強化をお願いします。

21. 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（サービス等利用計画での対応）

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。

当会でも、厚生労働科学研究を得たことから多くの関係者とのつながりを深めてまいりました。昨年11月に発足した（一社）福祉防災コミュニティ協会にも加盟し、発災時からの避難、福祉的避難所の対応、そこにおける事業の継続（BCP）、被災後の生活再建、被災と医療などの研修推進に活かしております。また会として災害時に備えた基金も積み立ていざというときの互助力を発揮していきます。引き続き災害時支援に関する情報提供等のご支援をお願いします。