

## 障害者自立支援法の抜本的な見直しに関する提案

平成20年 月 日

厚生労働大臣 舩 添 要 一 様

障害者自立支援法は、平成18年に施行されました。この間、国が、法の円滑な運営のための改善策として特別対策や抜本の見直しに向けた緊急措置を講じる中、八都県市では、法に基づくサービス利用等の現状及び課題を共有し、調査研究をまいりました。

つきましては、法の施行後3年を目途に予定されている抜本の見直しに際し、利用者の生活実態に即した効果的な仕組みとなるよう、別紙のとおり提案します。

## 八都県市首脳会議

座長	横浜市 長	中 田	宏
	埼玉県 知事	上 田	清 司
	千葉県 知事	堂 本	暁 子
	東京都 知事	石 原	慎太郎
	神奈川県 知事	松 沢	成 文
	川崎市 長	阿 部	孝 夫
	千葉市 長	鶴 岡	啓 一
	さいたま市 長	相 川	宗 一

(別紙)

## はじめに

障害者自立支援法は平成18年4月に一部施行、10月から全面施行されたが、従来の制度を大きく変えるものであったにもかかわらず、新たな制度の構想が公表されてから内容の確定・実施までの期間が極めて短期間であった。このため、サービスを利用する障害者をはじめ関係者の十分な理解を得ないまま法が施行され、本制度に関する数多くの問題点や課題等が指摘されていた。

同年11月に開催した八都県市首脳会議において、八都県市が同法の現状、課題等を共有するとともに、法の施行後3年を目途に予定されている見直しに際し、八都県市として効果的な提案が行えるよう共同で調査・研究を行うこととし、以来、障害者自立支援法研究会を立ち上げ取り組んできたものである。

研究会においては、

障害者の実態に合った適切なサービス利用ができる仕組みづくり

障害者の生活の安定のための就労支援と所得確保の方策

の2つを視点として、鋭意、調査・研究に取り組んだ。

八都県市において研究を行う中、国においては、平成18年12月に法の円滑な運営のための改善策として「特別対策」を、また、昨年12月には「緊急措置」を講じるなど、法施行直後から、たびたび見直し措置等を行ってきているところである。これらの措置等により利用者負担の問題は改善されている状況であるが、追加措置や運用変更のため、制度や関連事業は更に複雑で分かりにくいものとなっている。

今後の障害者自立支援法の抜本的な見直しの検討にあたっては、分かりやすく、利用者が安心してサービスを受けられるようにするとともに、今後のノーマライゼーションの進展に対応した恒久的な制度を構築することが必要である。

八都県市(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市)における障害者及び制度等の実態を踏まえて、法の施行後3年の抜本的な見直しに際し、以下のとおり提案を行うものである。

## 障害者の実態に合った適切なサービス利用ができる仕組みづくり

### 1 利用者負担と所得保障

サービス利用にかかる負担のあり方については、利用者の所得や生活実態に合った適切なサービス利用ができる仕組みとすること。

利用者負担算定における収入認定や資産要件等については、利用者にとって公平で、分かりやすい制度にすること。

法の附則にある障害者の所得保障について早急に検討を行い、対策を講じること。

障害者の生活実態に合った適切なサービスを安定的に提供するためには、利用者にある程度の負担を求めることはやむを得ないものと考えるが、現在の障害者の所得水準によっては、1割の定率負担を課することが困難な状況もある。すなわち、国は1割負担の上限額を1/4に引き下げる特別対策を講じ、本年7月には抜本的な見直しに向けた緊急措置として、更なる軽減を行うこととしている現状である。

現状の仕組みは、個々の利用者負担の度合いを算定するプロセスがあまりにも複雑で分かりにくいものとなっている。また、利用者負担算定における収入認定や資産要件等に関しては、利用者にとって公平感があり、分かりやすいものであれば、より理解が得られると考えられることから、単純さ、分かりやすさを目指した制度とすることが肝要である。

利用者負担は、利用者の収入・所得の保障と関連があり、このことについては、法の附則において「障害者の所得の確保に係る施策の在り方」を検討課題としていることから、国の新たな枠組みに期待するものである。就労支援だけでなく、障害基礎年金の水準と支給要件等の見直し、また、手当についても創設を含めた見直しを行い、障害者が一人の市民として社会生活を送れるよう自立のための所得保障の必要性を強く求めるものである。働くことが困難で、就労による所得が得られない人の利用者負担についても国の新たな取組みに期待するところであるが、現実的な問題として、手当・年金を引き上げるという対応が早期に実現されることは困難であり、定率負担に対応できる所得が保障されていないのが実態である。

## 2 施設等に対する報酬

平成21年度から実施する報酬の見直しにあたっては、人材確保や良質なサービスの提供、また、事業者の経営基盤の安定を図るとともに、法が目指す就労移行や地域移行を促進させるための報酬体系となるように抜本的に見直すこと。

報酬の引上げが利用者負担増につながることをないよう 勘案すること。

施設入所支援、グループホームなど住まいの場については、入院時等、施設利用日数に算入されない期間にも支援を提供している実態や機能を踏まえ、日額払いの影響を軽減するための措置の拡大を図ること。

ひきこもりがちな精神障害者等の社会参加やサービス支援を維持するため、事業所の訪問等の支援活動を一定範囲内で報酬対象とすること。

訪問系サービスについて、重度障害者に対し適切なサービスが提供できるよう配慮し、自治体の超過負担が解消されるよう 国庫負担基準を見直すこと。

人件費など、地域の実情を勘案した報酬とするよう配慮すること。

サービス提供の現場における福祉人材の実態でも明らかなように、現行の報酬体系では、障害者を支える人材を確保することが困難であり、むしろ現場では福祉から人材が流出してしまう危機的な状況にある。このため、サービス全般にわたり基本的な報酬の改善が必要である。ただし、報酬の引上げにより、利用者負担増につながることをないよう勘案する必要がある。

報酬の日額化は、利用者の選択によりサービスを利用できるようにする仕組みであり、利用者本位であることから、否定するものではない。ただし、日額化には課題が多く、特に、施設入所支援、グループホーム・ケアホームなど住まいの場については、利用者の生活の本拠として、入院時等「施設利用日数」に算入されない期間にも支援を提供しているという実態等から、日額払いの影響を軽減するための措置を拡大する必要がある。

ひきこもりなどにより出席率の低い精神障害者等については、日中活動の場に参加しない、できない場合の支援も重要であるが、現行の報酬制度では十分に行えない実態がある。ひきこもりがちな精神障害者等の社会参加やサ

ービス支援を維持するため、事業所の訪問や電話相談等の支援活動を一定範囲内で報酬の対象とする必要がある。

日中活動系サービスについては、利用者登録の拡大など事業者の経営努力を促しつつ、人材確保や良質なサービスを提供するため、新たな報酬体系として見直すことが必要である。

訪問系サービスについて、重度障害者の地域における自立生活を保障するために長時間にわたる支給決定が必要となる場合には、自治体に超過負担が強いられているので、国庫負担基準の見直しが必要であるとともに、人材確保、良質なサービスの提供、重度障害者への適切な支援のために、報酬体系の見直しが必要である。

また、報酬単価設定にあたっては、人件費、土地取得費、物件費等が高額である大都市の実情を適切に反映させる必要がある。

### 3 施設の新体系への移行

法の目指す就労移行や地域移行を促進するため、既存施設からの移行を促す報酬体系を設定すること。

重度訪問介護及び重度障害者等包括支援について、適切な報酬への引上げを行うとともに、事業参入を促進するよう事業設計を見直すこと。

作業所等からの受け皿として、地域活動支援センターの役割は非常に重要であるので、十分な補助を行うこと。

多くの自治体において、報酬単価や施設入所支援の要件等から既存施設の新体系サービスへの移行が進まない状況や、特定の事業形態に偏った移行が目立つ傾向が強くみられる。とりわけ施設入所支援等の新体系サービスでは、障害程度区分等により利用できる者に条件があるが、国が、未だ、正式な方針を示していないことも施設の移行が進まない要因となっている。

また、適正なサービス間の移行を促進するためには、報酬単価の見直しが必要であり、施設における利用者支援の充実を図るため、適切な職員配置とともに専門的知識や経験を有する人材の確保が不可欠である。さらに、法の目指す就労移行や地域移行を促進するためにも新体系事業優位の報酬制度とする必要がある。

重度訪問介護は、もともと低い単価設定が更に低くなったため、技術をもった人材の確保が困難で、サービス基盤の整備が進まない実態がある。特別対策により一定の配慮措置が講じられたが、今後報酬単価の見直しを行う必要がある。重度障害者等包括支援事業についても、その事業意義は評価できるものの、実際の地域資源や利用者の範囲、報酬単価等から事業参入が極めて困難な実態があるため、現実的な事業設計とそれに見合う報酬単価が確保されるよう見直しが必要である。

支援内容や対象者が明確な個別給付事業にいたる前の段階の事業として、地域活動支援センターの役割は非常に重要なので、国庫補助による十分な支援が必要である。

## 4 障害児支援

入所施設における利用契約制度について、特に、「措置のあり方」については広範な議論を行うとともに、児童及びその保護者にとって適切な福祉サービスと適正な利用者負担のあり方について更なる検証を進め、施設支援の実態に沿った制度設計を行うこと。

また、今後の障害児施設体系等の検討状況について早期に示すとともに、自治体や関係機関等の意見が十分反映された実施体制や体系とすること。

障害児が療育を継続して受けられるよう、保護者の負担については、緊急措置終了後においても、きめ細かな配慮を行うこと。

障害児施設では、年金支給のない 20 歳未満の加齢児の経費負担や次の進路決定方策が課題となっているが、加齢児の所得保障を含めた支援制度を検討すること。

小・中・高校の学齢期の障害児童の放課後や長期休業期間の日中活動を支える事業として、運営に必要・十分な報酬単価を設定した上で、新たな類型の児童デイサービス又は新規の訓練等給付事業を障害者自立支援法に位置づけること。

超重症児を含む重症心身障害児・者とその家族が地域で安定した生活を送ることのできる環境整備の方策について、今後の法体系の見直しの中で、十分な検討を行うこと。

障害児施設は、保護者の養育能力や疾患等により家庭での養育に困難があるなどの理由で入所しており、施設は家庭に代わり児童を保護し、日常生活全般にわたる支援を行っている。

障害児施設における「措置と契約の取扱いについて」は、一定の基準が示されたものの、養護性が高く、単純な契約主義と制度的に矛盾する場合がある。特に、入所施設に関しては各自治体で措置と契約の基準にもばらつきがあり、施設支援の現場において混乱が生じている。また、障害児の将来にわたって社会生活を営む基礎を築くために必要不可欠な療育の提供に対して、保護者に大きな費用負担を強いるのは適当ではないと考える。これらの問題を含め、成人の施設以上に、利用者負担のあり方や、報酬体系のあり方等について問題は深刻である。

20歳未満の加齢児（18～19歳）については、年金支給が無い中での負担の問題がある。

国は、法の附則において「障害児施設体系の見直し」を検討課題としているが、児童福祉施策の一体的な推進のもと、児童福祉施設、保育所、幼稚園、学校、医療機関等の一層の連携が必要であり、児童の健全育成、子育て支援の観点から実態に沿ったサービスのあり方の検証及び適切な制度設計が必要である。

また、周産期医療等高度医療の進展等により、重症心身障害児・者は増加傾向にあるものの、重症心身障害児・者施設やケアホーム、家族の介護負担を軽減するための在宅福祉医療サービス等が不十分なために、医療機関（NICU、小児科等）から退院することが事実上、困難となっている。

重症心身障害児・者とその家族が地域の中で安定した生活を送るために、国の責任において、施設整備の推進や在宅サービス充実のための財源の確保等、早急に対策を講ずる必要がある。

重症心身障害児・者施設については、医師や看護師等医療スタッフの雇用や定着が常時困難な状況にあり、職員配置が不十分なことから、入所希望者の受入制約など、施設運営上の支障をきたす事態が度々生じている。このため、重症心身障害児・者医療を担う人材の育成と人件費単価の引上げ等による身分保障を進めるとともに、看護協会等とタイアップした福祉医療人材バンクの設置を行なうなど、施設が安定して医療サービスの提供ができるように見直しを行うべきである。

## 5 障害程度区分

障害程度区分認定の1次判定については、三障害の特性に合った調査項目及び判定基準とし、信頼性の高いシステムを構築すること。

障害程度区分認定について、全国的な平準化を図るため、状態像の例や変更事例の充実を図る等の対策を講じること。

障害程度区分見直しに関する厚生労働省障害保健福祉部長の私的勉強会の検討結果の全容を早急に明らかにするとともに、今後のスケジュール等についても早期に示し、円滑な施行に向け、自治体の意見を求めること。

障害程度区分によるサービス利用の制限や、障害程度区分が国庫負担基準となることについて見直すこと。

障害程度区分については、国においても検討されていると承知しているが、支給決定の透明性や公平性の確保という観点から、客観的尺度として必要なものであると考える。特に、行政が2次判定で1次判定を補う仕組みは維持すべきである。

また、上位区分への変更率（特に精神、知的）が高いという実態から、1次判定の精度向上と障害の特性に合った調査項目及び判定基準とするための改善、信頼性の高いシステムの開発が必要である。

各自治体内においても合議体間による差が生じているので、国においては、判定結果の全国的な平準化を図るためのマニュアルや、障害特性、障害程度、利用者環境等に応じた支給モデル等について更に検討し、自治体へ提供することが必要である。

国は、障害程度区分によって、本人や家族の置かれている環境や意思、必要性を勘案する以前の段階でサービス利用を制限することや、国庫負担基準とすることについて、見直す必要がある。

## 6 地域生活支援事業

基幹的なサービスについては、統合補助金とは別立ての補助事業に位置付けること。

事業の充実に取り組む都道府県や区市町村に超過負担が生じないよう、地方自治体における状況を把握した上で、十分な予算措置を行うこと。

地域において必要不可欠な事業である地域生活支援事業は、統合補助金によるものとされているが、基幹的なサービスについては別個の補助事業とすべきものとする。また、地域の実情を踏まえて行うサービスについては、財政力の強弱等により、自治体間における格差が生じることを無きよう、国は十分な財源保障を行うべきである。

地域生活支援事業については、交付税措置対象事業の混在や指標に基づく国庫補助金の配分手法等、財源確保が不安定なので、各自治体における地域特性に応じた取組実績に見合った国庫補助の配分が必要である。

## 7 相談支援の充実

地域生活移行推進の観点から、地域自立支援協議会の法令上の位置付けの明確化や総合相談窓口の充実に資するための補助制度を検討すること。

退院・退所予定者等が早い段階から地域生活への移行やサービス移行に向けた指定相談支援が受けられるよう、制度を見直すこと。

障害者自立支援法では、相談支援事業が市町村の必須事業として位置付けられるとともに、自立支援給付においてサービス利用計画作成費が新たに制度化された。

地域生活移行推進の観点から、相談支援は大変重要な事業であるが、統合補助金上の積算根拠も示されていないため委託額に格差が生じたり、地域自立支援協議会の根拠があいまいなため設置や活性化が進まない現状がある。

また、サービス利用計画作成費の支給決定実績は非常に少ない。これは、省令により対象者の範囲が限定されていることや、相談支援の困難度は高いものの、計画作成になじまないケースが多いこと等に起因すると考えられる。

## 障害者の生活の安定のための就労支援と所得確保の方策

就労継続支援 B型事業については、特別支援学校等での職業教育に引き続き、就労に向けての指導が必要な者も対象とするなど、利用しやすい体系とすること。

国の目標として掲げた障害者就業・生活支援センターの全障害保健福祉圏域への早期配置を進めるとともに、就労移行支援事業所等の福祉施設等と公共職業安定所等の労働行政機関との円滑な業務提携体制の実現に取り組むこと。

福祉施設の工賃水準向上への支援策など、区市町村を実施主体とした就労支援事業の実施に対して財政支援を行うこと。

障害者の就労支援において「働く場」の拡大は重要な課題であり、働ける障害者の働き口をどう開発するかが大きなポイントになる。障害者自立支援法とは直結するものではないが、受け入れ先である企業に、障害者を“積極的に”雇用しようという意識が芽生えなければ、効果は限定的である。

厚生労働省は、障害者の法定雇用率の算定基準を見直し、短時間労働が雇用率に加算できるよう「障害者の雇用の促進に関する法律」の改正案を第 169 回通常国会に提出した。このことは、障害者の柔軟な働き方と企業側の雇用促進に効果が見込めると評価できる。ただし、これにより障害者の正規雇用が後退することのないようにしなければならない。

八都府県市においても、企業に協力を求めるとともに、各団体自身が障害者雇用率をクリアすることは言うまでもなく、庁舎内での職場実習受け入れ等を進め、精神障害者と知的障害者の雇用に努めることとした。

また、地域に配置された公共職業安定所は、一過的な求人・求職の紹介・斡旋を行うが、中長期にわたり就職できない障害者や退職障害者の就職活動のフォロー（就職支援や相談支援等）は十分でないなど、障害者が必要とする雇用支援のニーズと乖離している。今後、国が目標として掲げた障害者就業・生活支援センターの全障害保健福祉圏域への早期の配備を進めるとともに、公共職業安定所等の労働行政機関、就労移行支援事業所等との円滑な業務連携体制を構築していくことが必要である。

障害者自立支援法は一般就労への移行を強調するあまり、直ちに一般就労することが困難な障害者に対する施策が不足している。就労は、障害者にと

って生きがいとしての意味もあり、多様な働き方を選択できることを基本として、就労継続支援 B 型事業について、事業設計を見直す必要がある。また、就労継続支援 B 型事業の対象者は、一般雇用ないしは A 型の雇用が困難な者となっており、特別支援学校卒業生はすぐには受け入れられない原則があることから、利用しやすい事業体系とする必要がある。