

第9回障害児支援の見直しに関する検討会への意見

H20.7.4

日本知的障害者福祉協会 柴田洋弥

●入所施設の類型について

○家庭代替機能と療育機能を一体的に提供するため、昼夜別・機能別に分けることはできない。

○障害児施設を福祉型と医療型に分け、福祉型においても主たる障害種別を示せるようにする。ただし既存の知的障害児施設において肢体不自由児が入所する場合には、施設設備の改修が必要である。

●入所施設の在園期間の延長について

○知的障害児施設における加齢児を障害者施策に移行するに当たっては、次の事項が重要である。

①障害児施設の一部を障害者施設に転換し、併設できるようにすること。その際、施設基準について経過措置を設けること。

②移行により、本人及び家族の意向に反して現在の入所者が退所させられない様にする事。

③加齢児の障害者施策への移行を、障害福祉計画の中に明確に位置づけること。

●入所施設の生活環境のあり方

○児童養護施設における小規模グループケアのように、入所施設の生活単位を小規模化し、円滑に運営できる人員配置とすること。

○地域小規模児童養護施設のように、入所施設と一体的に運営する地域小規模入所施設を設けること。

●入所施設の地域との関わり

○入所施設の短期入所機能を強化すること。

○入所施設に通園施設（小規模でも可）を併設し、専門療育機能・家族支援機能・地域支援機能（デリバリー機能）・人材育成機能をもたせること。

○専門里親制度の中に障害児専門里親制度を設け、障害児入所施設がバックアップすること。

○障害児ファミリーホーム（障害児小規模住居型児童養育事業）を設け、障害児入所施設がバックアップすること。

●実施主体

○障害児の通園施設・入所施設の実施主体については、なるべく身近な地域に移すことも

重要であるが、町村という小規模な自治体では、障害児の理解について実際は無理がある。障害児通園施設は概ね障害保健福祉圏域を対象範囲として専門療育機能を果たすために、また障害児入所施設は児童養護施設と同様の扱いとするために、その実施主体については、従来通り都道府県（指定都市・児童相談所設置市）とする。

○ただし、児童相談所の障害児療育相談機能を強化することと、児童相談所の設置数を増やすこと。

○通園施設・入所施設ともに、次の通り市町村の関与を強める。①一定期間ごとに市町村が障害児とその家族の状況を確認し、相談に応じる。②実施に当たって、児童相談所は市町村に意見を求めなければならない。ただし、市町村（特に町村）が当該児童の個別支援計画を作成することは無理がある。

○居宅介護・児童デイサービス・短期入所等の在宅支援については、すでに市町村が実施主体となっているためこれを継続するが、特に児童相談所のない市町村に対しては、都道府県の児童相談所がバックアップする体制を設ける。

●措置と契約

○「今後の障害福祉施策の在り方について」（平成 11 年 1 月）における障害児施設に利用契約制度を導入することについての論点に立ち返ること。

(1) 身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会障害福祉部会、公衆衛生審議会精神保健福祉部会の合同企画分科会は、平成 11 年 1 月に発表した意見具申「今後の障害福祉施策の在り方について」において、障害児施設に利用契約制度を導入するにあたって以下(2)のような論点整理が必要であるとした。

(2) 「いわゆる児童の発達保障の観点からは、専門的な療育機能を担っている障害児施設の利用について、措置制度から保護者と施設との利用契約に任せる利用料助成に移行することには、さらに検討する必要がある。」として、以下の3点を検討事項として挙げている。

①児童福祉法第2条において、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」と定められていること

②専門的な療育を担う障害児施設の選択や入退所の時期等に関しては高度の専門的判断が必要とされること

③障害児施設への入所が適当と判断されるケースの中には被虐待や家庭の事情などから高度の要保護性を有するものも少なからずみられること

(3) 上記の理由から、支援費制度施行時は障害児施設への利用契約制度導入は（在宅サービスを除いて）見送られ、措置制度が継続されることとなった。しかし、障害者自立支援法の施行に合わせて改正された児童福祉法では、上記の論点が全く議論されずに障害児施設への利用契約制度の導入が行われ、障害児施設の現場で様々な矛盾が生じている（このことは、第7回検討会で述べたように、日本知的障害者福

祉協会の実態調査に詳細に示されている)。

(4) このため、再度「今後の障害福祉施策の在り方について」の論点に立ち返り、本質的な検討を行うべきである。

○児童福祉法第2条は「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」として、行政責任を明確にしている。また、児童の権利に関する条約（以下「児童権利条約」）も全体として行政責任を明確にしている。

○児童権利条約第23条は、障害児が特別の養護についての権利を有すること、そのための援助は、「申し込み」に応じ、父母等の資力を考慮して「可能な限り無償」で与えられるものとするを定めている。これにほぼ該当するのは、児童福祉法第27条に定める都道府県による障害児施設への措置である。同条では、「親権者等の同意」を得ることとし、父母等の費用負担も「応能負担」としている。しかし、「要保護児童を発見した者による通告による開始」（第25条）としているため、新たに「父母等の申し込みによる開始」方法や、「父母等による利用選択」を加えるべきである。

○一方、障害者自立支援法制定に伴う改正で追加された児童福祉法第24条の2から第24条の23までの条文は、「児童育成についての行政責任」をあいまいにし、また父母の「1割負担」により児童権利条約第23条の「可能な限り無償」の原則に反している。従って児童福祉法から、第24条の2から第24条の23までの条文を削除すべきである。

なお、わが国は児童権利条約を1994年に批准しており、国家が批准した国際条約が国内法に優先されることは言うまでもないことである。

○児童権利条約第20条は、「児童自身の最善の利益に鑑みその家庭環境にとどまることができない児童」は「国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する」としている。これに該当するのは、児童福祉法第27条に定める都道府県による児童養護施設等への措置であるが、知的障害児施設では、この保護のための入所も増えている。

○児童権利条約第9条は、「締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし権限のある当局が…その分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合はこの限りではない」と定めている。これに該当するのは、児童福祉法第28条に定める都道府県の職権による措置である。これは第27条の措置の一部と位置づけられている。知的障害児施設でも、一部ではあるが、この職権措置を要する児童がいる。

○以上により、知的障害児施設には、①児童権利条約第23条による障害児援助と、②同第20条による家庭代替保護と、③第9条による行政職権保護が混在している。②の家庭代替保護は児童福祉法第27条が、③の行政職権保護は児童福祉法第27条の一部としての第28条が、それぞれ対応している。①の障害児援助については、児童福祉法第27条に「父母等の申し込みによる開始」や、「父母等による利用選択」を加えることにより対応できる。

○保育所については、児童福祉法第24条で、①保護者の申請による開始、②行政の実施（保育）責任、③行政による保育所への措置委託、④保護者による保育所の選択可能な方式を

定め、応能負担となっている（現在この保育所方式の措置を契約に変える動きがあるが、制度の存続を期待する）。これは上述の児童福祉法第 27 条を修正した「父母の申告と選択による措置」にほぼ等しいため、この修正を「児童福祉法第 27 条の保育所方式による修正」と呼ぶこととする。

○以上の論点を、「入所施設の役割」に関連して整理すると、次の通りとなる。

入所施設の役割	児童権利条約	児童福祉法
①濃厚な医療・リハビリが必要	第 23 条による障害児援助	第 27 条の保育所方式による修正
②濃厚な医療・発達支援が必要	第 23 条による障害児援助	第 27 条の保育所方式による修正
③保護者の疾病・障害等の理由で居宅での対応が困難	第 20 条による家庭代替保護	第 27 条の保育所方式による修正
④保護者の養育放棄・虐待	第 9 条による行政職権保護	第 28 条（第 27 条の一部）
⑤保護者の不在	第 9 条による行政職権保護	第 28 条（第 27 条の一部）

なお、児童福祉法第 24 条の 2 から第 24 条の 23 までの条文は削除する。

○前述した障害児専門里親制度や障害児ファミリーホーム（障害児小規模住居型児童養育事業）についても、入所施設と同様に、保育所方式の措置か、行政職権措置かのいずれかの方式による。

○障害児通園施設においては、上述の「児童福祉法第 27 条の保育所方式による修正」による措置に改めるべきである。行政責任を曖昧にした「契約」制度（児童福祉法第 24 条の 2 から第 24 条の 23 まで）は、廃止すべきである。

○居宅介護・児童デイサービス・短期入所等の在宅支援については、支援費制度の時にすでに契約制度に移行しているためこれを継続するが、特に児童相談所のない市町村に対しては、都道府県の児童相談所がバックアップする体制を設ける。

○入所施設・通園施設・在宅支援等の措置・利用に当たっては、自立支援計画(個別支援計画)の作成を前提とする。

●その他

○障害児施策については、障害者自立支援法から切り離し、児童福祉法を改正して、児童福祉の中で行うべきである。

○学校教育との関連については、学齢期の放課後対策・夏休み対策等について、学校教育において対応するべきである。しかしそれが進まない現状では、当面の対策として学齢期発達支援事業（児童デイサービスや日中一時支援事業等を統合）を整備すべきである。

○また特別支援学校の寄宿舎についても、実態を明らかにすると共に、子どもの権利の視点から検討を加えるべきである。

○知的障害児については、発達に時間がかかることから、北欧と同様に高校の教育期間を

20 歳前後まで延長すべきである。

○現在里親制度により障害児を養育している家庭で、障害児が在宅サービスを利用する時の利用料が、里親の所得による負担となっているが、父母の応能負担か無料とすべきである。

○障害児については、社会援護局から児童家庭局に担当を移し、子ども一般の施策と一元化すべきである。

○障害児施策の検討に当たっては、財源の確保策が不可欠である。特に社会保障費の毎年度 2200 億円削減策については撤廃すべきである。