

再 提 出

障害者自立支援法の見直しに向けての地方からの提言⑧ー2

平成20年11月12日
千葉県知事 堂本 暁子

1. サービス体系について

<現状と課題>

- 事業所への報酬制度が、月額制から日額制となり、利用実績に応じた体系になった。このことにより、特に小規模な事業者において減収となり、経営の安定のためにも制度自体を月額制に戻してほしいとの指摘がある。
- 他方で、日額制については、利用者の立場になった場合、サービスの利用状況に応じて利用料を負担することは、公平性の観点から必要ではないかとの指摘もある。
- 施設入所支援の昼夜分離について、入所施設の役割をどのように位置付けるのかにもよるが、24時間の支援が必要な者を対象に考えるのであれば、現実的ではないのではないかと指摘が現場から多くなされている。また、入所施設の夜間支援については、食事、洗濯、就寝支援、不眠者への対応など、支援の業務量は大きいにもかかわらず、その報酬が日中支援に比べて低いこともあり、入所施設については、昼夜一体型の報酬体系とするべきとの指摘も多い。

<提 言>

- 日額制と月額制の問題については、利用者の利用料の問題も関わるため、慎重に検討することが必要である。利用者本位の視点からは、日額制が望ましいが、小規模な共同生活介護や共同生活援助などの事業所を考えると、報酬などで何らかの配慮が必要ではないか。
- 施設入所支援については、先ずもって、地域での生活を前提とした場合の入所施設の役割について明確にする必要がある。その上で、夜間支援の評価を含め、現行の昼夜分離の報酬体系について検討することが必要ではないか。

2. 障害程度区分について

<現状と課題>

- 現場からは、1次判定における認定調査項目について、知的障害や精神障害についても、適切に判定されるよう見直しを求める声や、2次判定における市町村間・審査会間での判定の平準化を求める声が強く聞かれる。
- 現在は障害程度区分によって利用することができるサービスに制限がかけられているが、本人や家族の置かれている環境や意思、サービス利用の必要性について考慮することなく利用できるサービスが認定結果のみから決められることについては、現場からの抵抗感が強くある。

<提 言>

- 障害程度区分認定の1次判定については、その精度向上と障害特性に合った調査項目及び判定基準とするための改善を行うべきである。そのため、実際に行われている支援の実態について早急に調査を行うべきである。
- また、2次判定において、市町村間での差が生じないように、判定結果の全国的な平準化を図るためのマニュアルや事例集を作成し、各市町村に提供することが必要である。
- 障害程度区分認定によって、サービス利用の範囲を定めることについては、地域移行の観点からも理解できるが、画一的な判断になじまないケースもあることから、柔軟に検討すべき部分もあるのではないかと。

3. 地域生活支援事業について

<現状と課題>

- 地域生活支援事業のうち、市町村事業については、厳しい財政事情等の理由により、市町村において必ずしも十分な事業実施が図られず、それぞれ市町村において単価や基準などの仕組みが異なる中で、利用者や事業者からは統一化すべきとの声が強いの。
- こうした市町村の実態の中で、必ずしも十分な事業実施が図られていない市町村に在住する利用者からは、国や県においてもっとルールを定めて事業実施を図っていく必要があるのではないかと指摘がなされている。
- また、地域生活支援事業は他のサービスと異なり、市町村が実施する事業であり、地域の特性に合ったサービスを提供できるメリットがあるものの、実態は市町村により制度が異なり、サービスに格差が生じているとの指摘も強い。全体的に底上げを行なうためにも、財政的支援の充実も求められている。

<提 言>

- 地域生活支援事業について、地域の実情に応じてサービス提供ができるような仕組みとしたこと自体については、総論として評価できるものである。
- しかしながら、市町村の事業実施の実態を踏まえると、特に地域生活支援事業の中でも、全ての市町村において実施していくことが求められる事業（例えば相談支援事業など。）については、少なくとも一定のサービス水準が確保されるまでの間は、国或いは都道府県において基準や単価を設定していくことが必要であると考えられる。
- その際、市町村が地域の利用者のニーズを踏まえ、安定的に事業を実施していくためにも、事業の財源について、市町村の声を踏まえて充実していくことが必要であるとともに、その手当ての仕方も、交付税や統合補助金の形ではなく、確実に財源が地域生活支援事業に充当されるよう、義務的な負担金制度への移行なども視野に入れて検討を行うことが必要である。

4. サービス基盤の整備について

<現状と課題>

- 報酬単価が引き下げられ、福祉人材に対する金銭面での評価が大変低く、現状では、職員の使命感だけで支えられている状況にある。（このままでは、一人がやめると、残った人の負担が増えて、また職員がやめるといった悪循環が生じかねない。）
- 通所系の障害福祉サービスにおいては、多くのサービスにおいて、事業所を開設するための最低定員が 20 名と定められているが、特に、人口の少ない地域等では、事業者がこれを満たすことができず、サービス提供を行うことが困難な状況にあるとの指摘がある。

<提 言>

- 福祉人材に対する適切な評価が必要であり、若い人が誇りとやりがいをもって働ける職場環境が築けるよう、キャリアや能力に見合った報酬体系を設定していくことが必要である。
- また、利用者にとってはもちろん、職員においても施設・職場の労働環境は仕事を行なう上で重要なことから、各種施策を推進していく必要がある。
- 事業所を開設するための最低定員等、地域の実情を踏まえ、柔軟に定めることができるようにすることが必要ではないか。

5. 虐待防止・権利擁護について

<現状と課題>

- 障害者は、障害があることによって地域社会から誤解や偏見を受けたり、意思表示がうまくできないことで性的な虐待や金銭、労働の搾取を受けるなどの権利侵害を受けることがある。また、障害年金が、障害者本人のために使われていなかったり、必要な介護や福祉的な支援が提供されない場合があるなど、家族間においても、障害者に対する権利侵害の危険は潜在している。
- 成年後見制度は、知的障害、精神障害などで判断能力が不十分になった人が、損害や被害を受けるのを防ぎ、その権利を保護するため、本人の判断能力に応じて法律行為や財産管理等を支援する制度だが、制度の発足から十年近くが経過したが、あまり利用が進んでいないのが現状である。
- その背景には、手続きに時間がかかり気軽に使えないといった使いづらさ、申し込み時に一定の金銭負担がかかる、後見人となる人材が地域に不足しているなどの状況がある。また、申立てをしてくれる身寄りがない場合に認められている市町村長申立ても極めて少ないのが現状。

<提 言>

- 千葉県が、全国に先駆け制定した「障害のある人もない人もともに暮らしやすい千葉県づくり条例」は、障害のある人の差別とは何かを明らかにした上で、個別事案の救済を行うこととし、官民の幅広い団体・機関が協働して、障害のある方への理解を広げ差別をなくす取組を進めることにより、誰もが暮らしやすい地域社会を築こうとするものであるが、国においても障害者差別の解消に向けた法律の整備に取り組んでいただきたい。
- 障害者に対する虐待を予防、防止するための法制は未だ整備されていないことから、現状では、基本的に市町村が中心となって、関係機関と連携しながら、福祉的な支援により問題解決に当たる場合が多く、実効性のある救済措置を確立するために、障害者を対象とした虐待防止法を早期に法制化する必要がある。
- 成年後見制度の利用に当たっては、緊急時対応や財産管理だけでなく、その後の生活支援ニーズについても十分把握した上で、家族や福祉関係者等の支援チームにより、生活支援と一体的に成年後見制度の利用支援を行うことが重要である。
- こうした地域の関係者のネットワークの中で成年後見制度が適切に利用されるよう、後見制度の周知啓発、後見人の養成、低所得者等受託が困難なケースへの対応、個人後見人への支援・助言、後見活動に関するチェック等について、検討する必要がある。

6. 介護保険との関係について

<現状と課題>

- 古くから設置されている入所施設においては、長期間にわたり利用している障害者が多く、障害者の高齢化が進行している。そのような入所施設からは、高齢となった障害者への支援を充実したものとするための人員配置や施設整備の在り方について検討すべきとの指摘があるが、そもそも高齢障害者への支援について、障害者施策で対応すべきかどうかとの指摘もある。
- また、障害者手帳を取得した高齢者についても、そもそも加齢に起因した障害であった場合、障害福祉政策の中で支援を行なう必要があるのかといった課題もある。

<提 言>

- 平成 16 年 7 月の社会保障審議会障害者部会の「今後の障害保健福祉施策について（中期案的なとりまとめ）」にもあるように、「地域住民の視点からすると、誰しも障害の状態になりうるものであり、また、誰しも年老いていくものであると考えると、障害種別、年齢、疾病等に関わりなく、同じ地域に住まう 1 人の住民として等しく安心して暮らせるように支え合うという地域福祉の考え方が重要」と考える。
- その意味で、介護保険制度を、「介護を必要とするすべての人が、年齢や要介護となった理由、障害の種別の如何等を問わず、公平に介護サービスを利用できるような制度（普遍的な制度）に発展させること」については、方向性は正しいと考える。
- しかしながら、普遍的な制度にするにあたっては、障害者特有の課題への対応や、現在の障害福祉サービス水準が下がらないようにすることが最も重要である。いずれにしろ、医療制度も含め社会保障制度全体がどうあるべきかを十分に議論し、国民の合意を得る必要があると考える。