

# 障害者総合支援法施行３年後の見直しについて (案)

～社会保障審議会 障害者部会 報告書～

平成２７年１２月４日

## 目 次

### I はじめに

### II 基本的な考え方

### III 各論点について

1. 常時介護を要する障害者等に対する支援について
2. 障害者等の移動の支援について
3. 障害者の就労支援について
4. 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方について
5. 障害者の意思決定支援・成年後見制度の利用促進の在り方について
6. 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方について
7. 精神障害者に対する支援について
8. 高齢の障害者に対する支援の在り方について
9. 障害児支援について
10. その他の障害福祉サービスの在り方等について

#### (参考)

- ・ 開催経緯
- ・ 委員名簿

## I はじめに

○ 平成 25 年 4 月に施行された「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」(障害者総合支援法)の附則では、施行後 3 年を目途として障害福祉サービスの在り方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされている。

### 【障害者総合支援法附則第 3 条における見直し事項】

- ・ 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方
- ・ 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方
- ・ 障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方
- ・ 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方
- ・ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方

○ このため、本部会では、平成 27 年 4 月から本格的に検討を開始し、計 45 団体からヒアリングを行うとともに、計〇回にわたって施策全般の見直しに向けた検討を行い、今後の取組について本報告書として取りまとめた。

○ 今後、本報告書に基づき、関係法律の改正や平成 30 年度に予定されている障害福祉サービスの次期報酬改定等に向けて、具体的な改正内容について検討を進め、財源を確保しつつその実現を図るべきである。

○ なお、平成 28 年 4 月には、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(障害者差別解消法)が施行されるが、政府全体で同法の円滑な施行が図られるよう、関係省庁と連携して取組を進めていくべきである。

## Ⅱ 基本的な考え方

障害者総合支援法の施行後３年間の施行状況を踏まえ、今回の見直しの基本的な考え方について、「１．新たな地域生活の展開」、「２．障害者のニーズに対するよりきめ細かな対応」、「３．質の高いサービスを持続的に利用できる環境整備」の３つの柱に整理した。

### １．新たな地域生活の展開

#### （１）本人が望む地域生活の実現

- 地域での暮らしが可能な障害者が安心して地域生活を開始・継続できるよう、地域生活を支援する拠点の整備を進めるとともに、本人の意思を尊重した地域生活を支援するための方策や重度障害者に対応したグループホームの位置付け等について、対応を行う必要がある。
- 障害者の意思が適切に反映された地域生活を実現するため、障害福祉サービスの提供に関わる主体等が、障害者の意思決定の重要性を認識した上で必要な対応を実施できるよう、意思決定支援に取り組むとともに、成年後見制度の適切な利用を促進する必要がある。

#### （２）常時介護を必要とする者等への対応

- 地域生活を送る上で特に手厚い介護等が必要な障害者に対し、利用者のニーズに応じた柔軟な支援を行っていくため、入院中の重度障害者への対応や国庫負担基準についての小規模な市町村への配慮などについて、対応を行う必要がある。

#### （３）障害者の社会参加の促進

- 障害者の社会参加を促進するため、通勤・通学等に関する移動支援について、関係省庁・関係施策と連携した取組を総合的に進めた上で、障害福祉サービスにおいて通勤・通学に関する訓練の着実な実施や入院中の移動支援の利用について対応を行う必要がある。
- 就労移行支援や就労継続支援について、工賃・賃金向上や一般就労への移行促進に向けた取組を一層進めるとともに、一般就労に移行した障害者が職場に定着できるよう、就労定着に向けた支援を強化する必要がある。

## **2. 障害者のニーズに対するよりきめ細かな対応**

### **(1) 障害児に対する専門的で多様な支援**

- 個々の障害児やその家族の状況・ニーズにきめ細かく対応するため、乳児院や児童養護施設等に入所している障害児や重度の障害等のために外出が困難な障害児に発達支援を提供できるよう必要な対応を行うとともに、医療的ケア児に必要な支援を提供するため、障害児に関する制度の中で明確に位置付けるなどの対応を行う必要がある。
- 放課後等デイサービスなどの障害児通所支援の質の向上と支援内容の適正化を図るとともに、障害児支援に関するサービスを計画的に確保する取組を進める必要がある。

### **(2) 高齢の障害者の円滑なサービス利用**

- 障害者が介護保険サービスを利用する場合も、必要なサービスが円滑に提供できるよう、障害福祉制度と介護保険制度との連携や、相談支援専門員と介護支援専門員との連携などの取組を推進する必要がある。
- 障害者の高齢化に伴う心身機能の低下等に対応できるよう、人材育成や重度障害者に対応したグループホームの位置付けなど、必要な対応を行うとともに、「親亡き後」への準備を支援する取組を進める必要がある。

### **(3) 精神障害者の地域生活の支援**

- 精神障害者の地域移行や地域定着の推進に向けて、医療と福祉等の様々な関係者が情報共有や連携を行う体制を構築するとともに、都道府県・保健所・市町村等の重層的な役割分担・協働を進める必要がある。
- 地域移行や地域生活の支援に有効なピアサポーター等の人材の育成・活用を進めるとともに、入院予防等の観点から医療と福祉との連携を強化する必要がある。

### **(4) 地域の特性を活かした意思疎通支援**

- 意思形成や意思伝達に必要な意思疎通の支援について、障害種別ごとの特性やニーズに配慮したきめ細かな対応や計画的な人材養成等を進める必要がある。

1    **3. 質の高いサービスを持続的に利用できる環境整備**

2    **(1) 利用者の意向を反映した支給決定の促進**

- 3        ○ 公平性や透明性を確保しつつ、利用者の意向が反映された適切な支給決定が行われ  
4        るよう、相談支援専門員の確保と資質の向上に向けた取組や障害支援区分に係る制度  
5        の趣旨・運用等の徹底を図る必要がある。

6    **(2) 持続可能で質の高いサービスの実現**

- 7        ○ 障害福祉サービスの質の確保・向上に向けて、サービス事業所の情報を公表する仕  
8        組み、自治体が実施する事業所等への指導事務の効率化や審査機能の強化など、必要  
9        な取組を推進するとともに、障害者に対して必要な支援を確実に保障するため、サー  
10       ビス提供を可能な限り効率的なものとすること等により、財源を確保しつつ、制度を  
11       持続可能なものとしていく必要がある。

### Ⅲ 各論点について

#### 1. 常時介護を要する障害者等に対する支援について

##### (1) 現状・課題

（「常時介護」を要する障害者等に対する支援の現状）

- 障害者総合支援法においては、障害者等が本人の意思に基づき地域生活を送ることができるよう、個々の障害者等の状態像やニーズに対応した障害福祉サービスを提供しており、特に手厚い介護等が必要な障害者等を「常時介護を要する者」とし、重度訪問介護、行動援護、療養介護、生活介護及び重度障害者等包括支援を提供している。

（地域生活・地域移行の支援に関する課題）

- 障害者等の地域生活・地域移行の支援をより一層推進する観点から、「常時介護を要する者」に対するサービスに関する課題（重度障害者等包括支援の利用が低調であること、重度障害者が入院した時に必要な支援が受けられない場合があること等）への対応に加えて、地域生活・地域移行の受け皿の整備や、「定期的又は随時」の「生活支援」を必要とする障害者等を支える仕組みの構築が求められている。

- 障害者の地域生活・地域移行の「受け皿」として重要なグループホームについては、全国で整備が進められ、平成 27 年 4 月時点で約 10 万人が利用している。平成 29 年度のサービス見込量は約 12 万人であり、必要な者が利用できるよう、サービス量を確保していく必要がある。また、重度の障害者が適切な支援を受けながらグループホームで生活している事例もあり、利用者の重度化・高齢化への対応を進めていく必要がある。

- 入院中の精神障害者に対して退院後の住みたい場所について質問したところ、24% が一人暮らし、8 %がグループホームと回答しており、希望退院先としてグループホームだけでなく自宅や民間賃貸住宅での「一人暮らし」を希望する障害者も多い。一方で、グループホームには、区分なし、区分 1・2 の者も多く入所している。こうした中、「地域移行＝グループホーム」との考え方に疑問を呈する指摘や、「一人暮らし」に向けた支援を検討すべきとの指摘がある。

また、障害者等の居住支援については、一般社団法人高齢者住宅財団が実施する家賃債務保証制度があるものの、実施状況には地域差が見られるのが現状である。

- 障害福祉サービスの需要が伸びている中で、例えば、短期入所、生活介護、居宅介護（家事援助）等についても、サービスを必要とする障害者等に支援を行き届かせる観点から、支援の必要性に応じた給付の在り方の見直し等を検討すべきとの指摘がある。例えば、居宅介護については、実質的に相談目的で利用されている事例があると

の指摘もある。また、障害福祉サービスと併せて、ボランティア等も含めたインフォーマルサービスの活用を進めることや、当事者自身が支え手となることも重要との指摘がある。

(人材の資質向上)

- 訪問系サービスのサービス提供責任者については、実務経験 3 年以上の旧 2 級ヘルパーでも可能とする取扱いが平成 18 年以降続いているなど、人材の資質向上に向けた課題がある。また、重度障害者の支援には OJT が重要との指摘がある一方で、OJT を評価する特定事業所加算の取得率が低調な状況である。

(「パーソナルアシスタンス」について)

- 障害者の地域生活を支える仕組みとして、「パーソナルアシスタンス」の制度化を望む声もある一方、サービスの質の確保、ダイレクトペイメント、財政面等に関する課題も多いのではないかと指摘がある。その目指すところは、利用者本人のニーズに応じた柔軟な支援を可能とすべきとの趣旨ではないかと考えられる。

## (2) 今後の取組

(基本的な考え方)

- 「常時介護を要する者」だけでなく、「日常的」に「支援」を要する者なども含め、地域生活・地域移行をきめ細かく展開するため、限られた財源の中で支援が必要な者にサービスが行き渡るように留意しつつ、以下のような取組を進めるべきである。

(重度障害者を対象としたサービス)

- 利用者のニーズに応じた柔軟な支援を行っていくために、常時介護を要する障害者等を対象としたサービスについて、地域生活をさらに支援する観点から見直しを行うべきである。

具体的には、重度障害者等包括支援について、地域で家族と生活する重症心身障害児者等のニーズに合わせて活用しやすいものとすべきである。また、重度障害者の地域生活を支えている重度訪問介護を利用している者について、医療保険の給付範囲や医事法制との関係を整理しつつ、入院中も医療機関で重度訪問介護により、一定の支援を受けられるように見直しを行うべきである。

(地域生活を支援する拠点)

- 「常時介護を要する者」であるか否かにかかわらず、地域での暮らしが可能な障害者等が安心して地域生活を開始・継続できるよう、平成 27 年度に実施している地域生活支援拠点に関するモデル事業の成果も踏まえつつ、地域で生活する障害者等に対し、地域生活を支援する拠点の整備を推進すべきである。その際、グループホームにおける重度者への対応の強化、地域生活を支援する新たなサービスとの連携、医療との連携、短期入所による緊急時対応等を総合的に進めることにより、グループホーム

1 や障害者支援施設等を中心とする拠点の機能の強化を図る必要がある。

2 (地域生活を支援するサービス等)

- 3 ○ グループホームから一人暮らしへの移行を希望する知的障害者や精神障害者など  
4 について、本人の意思を尊重した地域生活を支援するため、障害者の一人暮らしを支  
5 える仕組みを構築し、安心して一人暮らしへの移行ができるよう、定期的な巡回訪問  
6 や随時の対応により、障害者の理解力、生活力等を補う観点から、適時のタイミング  
7 で適切な支援を行うサービスを新たに位置付けるべきである。その際、当該サービス  
8 の内容を踏まえつつ、他のサービスの利用の在り方についても整理を行うべきである。

9 あわせて、障害者の地域移行の受け皿となるグループホームについて、重度障害者  
10 に対応することができる体制を備えた支援等を提供するサービスを位置付け、適切に  
11 評価を行うべきである。また、障害者の状態とニーズを踏まえて必要な者にサービス  
12 が行き渡るよう、利用対象者を見直すべきであり、その際には、現に入居している者  
13 に配慮するとともに、障害者の地域移行を進める上でグループホームが果たしてきた  
14 役割や障害者の状態・ニーズ・障害特性等を踏まえつつ詳細について検討する必要が  
15 ある。

- 16 ○ 障害者の居住支援の観点から家賃債務保証制度の活用が進むよう、当該制度につい  
17 て、積極的に周知を行うべきである。

18 (人材の資質向上)

- 19 ○ 支援する人材の資質向上を図るため、サービスの従業者資格を引き上げるとともに、  
20 熟練した従業者による研修（ＯＪＴ）の実施を促進すべきである。

## 8. 高齢の障害者に対する支援の在り方について

### (1) 現状・課題

(障害福祉制度と介護保険制度)

- 障害者総合支援法第7条に基づく介護保険優先原則については、公費負担の制度よりも社会保険制度の給付を優先するという社会保障制度の原則に基づいている。この原則の下では、障害福祉サービス固有のものと認められるサービスについては、障害者総合支援法に基づき給付を受けることが可能となっている。
- 一方、これまで障害福祉制度を利用してきた障害者が介護保険サービスを利用するに当たって以下のような課題が指摘されている。
  - ・ 介護保険サービスを利用する場合、これまで利用していた障害福祉サービス事業所とは別の事業所を利用することになる場合がある。
  - ・ 障害福祉制度の利用者負担は、これまでの軽減措置によって介護保険制度の利用者負担上限と異なっていることから、介護保険サービスを利用する場合、介護保険制度の利用者負担が生じる。
  - ・ 障害福祉サービスについて市町村において適当と認める支給量が、介護保険の区分支給限度基準額の制約等から介護保険サービスのみによって確保することができない場合は、障害福祉制度による上乗せ支給がなされる取扱いとされているが、自治体によっては、障害福祉サービスの上乗せが十分に行われず、介護保険サービスの利用に伴って支給量が減少する要因となっている。
- 障害福祉サービスと介護保険サービスを併給する事例や、高齢化に伴い、障害者を支援する親が要介護者となる事例など、障害福祉制度と介護保険制度の緊密な連携が必要となっている。その際には、相談支援専門員と介護支援専門員との連携も重要である。
- 居住地特例（障害福祉制度）により障害者支援施設等に入所した障害者については、障害者支援施設等が住所地特例（介護保険制度）の対象となっていないことから、障害者支援施設等所在地と異なる市町村の介護保険施設等に移行した場合、それに係る費用などは、当該障害者支援施設等のある自治体の負担となっている。
- 65歳以上になって初めて障害福祉サービスを利用しようとする者について、介護保険制度との関係を踏まえたときに、障害福祉制度の利用を認めることが適当かという指摘がなされている。

(障害者の高齢化に伴う心身機能の低下等への対応)

○ 高齢化による障害者の心身機能の低下に伴い、従来の事業所の体制・人員では十分な支援が行えなくなっているとの指摘がなされている。また、障害者自身も日中活動への参加が困難となったり、若年者と同様の日中活動ができなくなっている等の指摘がある。

○ 障害福祉サービス事業所では高齢者に対応するノウハウが、介護保険事業所では障害者に対応するノウハウが、それぞれ乏しく、それぞれの事業所における支援技術の向上が必要である。

○ 65歳未満の障害者で親と同居している知的障害者は90.7%、精神障害者は65.7%となっており、親と生活している割合が高い。親による支援は、生活全般にわたる場合もあり、「親亡き後」は生活を総合的に支援する者が失われることになる。

一方、夫婦で暮らしている知的障害者は5.1%、精神障害者は25.4%。子と暮らしている知的障害者は4.3%、精神障害者は16.7%となっており、親以外の支援者が少ないため、「親亡き後」に親に代わる支援者が必ずしもいる状況ではない。

○ 「親亡き後」に備えて、当該障害者がどのような課題を抱えているか、それに対して何を準備しなければならないかを明確にするため、一部の地域ではエンディングノートが活用されている。なお、遺産相続に当たって、本人が不当な取扱いを受けないよう留意する必要があるとの指摘もある。

また、「親亡き後」に親以外の者が支援することができる状況を作るためには、親がいる間に準備しておくことが重要との指摘がある。

## (2) 今後の取組

(基本的な考え方)

○ 日本の社会保障は、自助を基本としつつ、共助が自助を支え、自助・共助で対応できない場合に社会福祉等の公助が補完する仕組みを基本とすることを踏まえると、現行の介護保険優先原則を維持することは一定の合理性があると考えられる。そのもとで、介護保険サービスの利用に当たっての課題への対応について以下のような取組を進めるべきである。

○ その際、障害福祉制度と介護保険制度との関係や長期的な財源確保の方策を含めた今後の在り方を見据えた議論を行うべきである。この点については、障害福祉制度と介護保険制度は制度の趣旨・目的等が異なるとの意見や両制度の関係は共生社会の実現の観点から検討すべきとの意見もあることに留意する必要がある。

(障害福祉制度と介護保険制度の連携)

○ 介護保険サービスの利用に当たっては、障害者が介護保険サービスを利用する場合

も、それまで当該障害者を支援し続けてきた障害福祉サービス事業所が引き続き支援を行うことができるよう、利用者や事業者にとって活用しやすい実効性のある制度となるよう留意しつつ、その事業所が介護保険事業所になりやすくする等の見直しを行うべきである。

○ 障害福祉制度と介護保険制度の両制度の連携を推進するため、協議会（障害者総合支援法）と地域ケア会議及び基幹相談支援センターと地域包括支援センターとの連携の推進に向け、地域の実情に応じた窓口の一元化等や弾力的な運用等による連携の好事例の収集と普及等を通じて、全国的に連携の推進を図るとともに、障害福祉計画と介護保険事業（支援）計画が一層調和のとれたものとなる方策を検討の上、講じるべきである。その際、連携が実効性のあるものとなるよう、基幹相談支援センター等による取組を推進する必要がある。

○ 相談支援専門員と介護支援専門員の連携を推進するため、両者の連携が相談支援事業及び居宅介護支援事業が行うべき業務に含まれる旨を明確にするとともに、それぞれの視点の理解を促進するための機会を設ける等の取組を進めるべきである。また、介護保険サービスの利用に当たって、円滑なサービスの利用ができるよう、相談支援専門員のモニタリングの頻度について、モニタリングの実態を踏まえつつ、見直しを行うべきである。

加えて、65歳を超えても引き続き同一の者による対応等を推進するため、相談支援専門員と介護支援専門員の両方の資格を有する者の拡大のための方策を講じるべきである。

○ 介護保険サービスの利用に伴う利用者負担については、従来利用してきた障害福祉サービスと同様のサービスを利用するにも関わらず、利用者負担が発生するといった課題があることを踏まえ、一般高齢者との公平性や介護保険制度の利用者負担の在り方にも関わることに留意しつつ、その在り方についてさらに検討すべきである。

○ 介護保険制度移行に関する現行の取扱いを踏まえ、介護保険給付対象者の国庫負担基準については、財源の確保にも留意しつつ、見直しを行うべきである。

○ 障害者支援施設等に入所していた障害者が退所して、介護保険施設等に入所する場合の住所地特例の適用については、見直すべきである。この見直しについては、次期介護保険制度の見直しにおける介護保険適用除外施設全体に係る住所地特例の検討も踏まえ、対応すべきである。

○ 介護保険施設等に移行する障害者の特性を理解した支援を実施するため、送り出し側の障害福祉サービス事業所と受け入れ側の介護保険施設等の連携に向けた方策や受け入れに当たっての適切な支援の方策を講じるべきである。

○ 65 歳以上になって初めて障害を有する状態になった場合の障害福祉サービスの利用については、現行の介護保険優先原則の下で適切に運用される必要がある。

(障害者の高齢化に伴う心身機能の低下等への対応)

○ 高齢化に伴い心身機能が低下した障害者に対応するための技術・知識を高めるため、障害福祉サービス事業所に対する研修に心身機能の低下した障害者支援の手法などを位置付けるべきである。

○ グループホームにおいて、高齢化に伴い重度化した障害者に対応することができる体制を備えた支援や日中活動を提供するサービスを位置付け、適切に評価を行うべきである。なお、その際には、入居者の高齢化や障害特性に配慮しつつ、医療との連携についても留意する必要がある。

○ 地域で生活する高齢障害者等に対し、平成 27 年度に実施している地域生活支援拠点に関するモデル事業の成果も踏まえつつ、地域生活を支援する拠点の整備を推進すべきである。その際、グループホームにおける重度者への対応の強化、地域生活を支援する新たなサービスとの連携、医療との連携、短期入所における緊急時対応等を総合的に進めることにより、グループホームや障害者支援施設等を中心とする拠点の機能の強化を図る必要がある。

○ 「親亡き後」への備えも含め、障害者の親族等を対象とし、成年後見制度利用の理解促進（エンディングノートの活用等）や、個々の必要性に応じた適切な後見類型の選択につなげることを目的とした研修を実施すべきである。

○ 「親亡き後」に向けて、適切な助言を行い、親が持つ支援機能を補完し、障害福祉サービス事業者、成年後見人、自治体、当事者・家族など様々な関係者で当該障害者を支えるためのチームづくりを主導するため、主任相談支援専門員（仮称）を創設すべきである。