

身体障害者更生相談所のあり方

報告書

平成 14 年 11 月

身体障害者更生相談所のあり方検討委員会

目 次

はじめに	1
I 検討委員会の設置	
1 検討委員会設置に至った経過	
(1) 身体障害者更生相談所の位置づけの変遷	2
(2) 支援費制度と地方分権一括法	3
① 支援費制度の趣旨と基本的な仕組み	
② 支援費制度における身体障害者更生相談所の業務	
③ 地方分権一括法の趣旨	
④ 地方分権一括法における身体障害者更生相談所の業務	
2 検討課題	
(1) 身体障害者更生相談所の基本的な位置づけ	11
(2) 身体障害者更生相談所の業務の明確化	11
(3) 市町村支援体制のあり方	11
(4) 研修体制のあり方	12
II 検討結果	
1 身体障害者更生相談所の役割	
(1) 地域リハビリテーションの中核	13
(2) 市町村支援	15
(3) 研修の実施	16
(4) 職員の質の向上	17
2 身体障害者更生相談所の業務	
(1) 判定・診査	18
(2) 専門的相談・指導	19
(3) 連絡・調整	20
(4) 地域リハビリテーション推進事業	20
3 身体障害者更生相談所の実施体制	
(1) 組織体制	24
(2) 設置形態	25
(3) 職員体制	29
おわりに	31
身体障害者更生相談所のあり方検討委員会委員名簿	32

はじめに

平成 12 年 6 月に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立し、平成 15 年 4 月 1 日から身体障害者と知的障害者の福祉分野において福祉サービスの利用の仕組みが措置制度から支援費制度に改正されることとなった。また、平成 12 年 4 月 1 日から「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、「地方分権一括法」という）が施行された。支援費制度においては、障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービスの提供を基本とし、事業者との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用することとなる。地方分権一括法の施行においては、国と地方自治体の役割分担を明確にするとともに、機関委任事務を廃止し法定受託事務と自治事務に区分され、地方への権限委譲が推進されてきている。

身体障害者更生相談所は、身体障害者福祉法の制定以来、身体障害者の更生援護に関して、専門的技術的中枢機関として身体障害者福祉行政を推進してきた。その過程では、医学的、心理学的及び職能的判定等の判定機能が強調されたり、あるときは総合リハビリテーション構想が提言され、地域リハビリテーションの中核としての機能を果たすことを求められたり、市町村や身体障害者更生援護施設等に対する専門的相談・指導の必要性が指摘されてきた。

今回の制度改正に伴って、身体障害者福祉行政は新たな推進体制を構築しようとしている。また、高齢化・少子化の進展、生活水準の向上、介護保険の導入等身体障害者を取り巻く環境も大きく変化してきている。このような変化と時代の要請に応えるために、身体障害者更生相談所は、その役割をどのように果たすべきか検討する必要に迫られている。しかし、身体障害者更生相談所の現状は、障害者福祉行政の施策を推進するうえで十分な実施体制及び事業運営が整備されているとは言いがたい。

本委員会は、このような状況を踏まえて、身体障害者更生相談所の基本的な位置づけ、業務の明確化、市町村支援のあり方、研修体制のあり方等を検討し、身体障害者更生相談所の役割を明らかにすることとした。全国 69 か所の身体障害者更生相談所を一律に議論することはできないので、可能な限り都道府県の実情を考慮して議論した。

I 検討委員会の設置

1 検討委員会設置に至った経過

(1) 身体障害者更生相談所の位置づけの変遷

身体障害者更生相談所は、昭和24年12月の身体障害者福祉法制定当時から、身体障害者の更生に関する中枢的機関として位置づけられた。

法施行当初は、援護の実施者であった都道府県の身体障害者福祉司の援護業務を専門的技術的分野で支援する拠点になるとともに、身体障害者に対する更生相談を行うことを目的とした。

昭和26年の社会福祉事業法の制定によって、市(区)は必置義務として、町村については任意で福祉事務所が設置できる新たな福祉事務所の体制整備により、援護の実施責任は都道府県だけでなく、市長及び福祉事務所を設置する町村の長まで拡大された。これにより、身体障害者に対する更生相談は、福祉事務所の業務となり、身体障害者更生相談所は医学的、心理学的及び職能的判定等の判定機関としての役割に比重が置かれた。

このような背景においても、身体障害者の更生指導に関する技術面の中核機関としての位置づけが常に強調されてきた。つまり、市町村が行う一般的な相談及び指導では身体障害者の更生援護の目標設定が困難である場合、市町村長は身体障害者更生相談所に専門的相談・指導を求め、障害者の更生援護計画の策定及び更生援護計画の実施を行ってきた。

昭和40年代、社会福祉事業における地域福祉重視の動向に対応して、身体障害者福祉法の改正を重ね、その過程において昭和45年8月の身体障害者福祉審議会の答申において、地域におけるリハビリテーション推進の中核として、更生相談所の機能を拡充すべきであると意見具申された。

昭和50年代以降は、このような背景から、身体障害者に対して、医学的、社会的、職業的に一貫したリハビリテーションを関係機関が連携して実施していく必要性が高まってきた。国際障害者年の影響のもとで昭和57年3月の身体障害者福祉審議会答申において、更生相談所機能の再編強化の方策として総合リハビリテーション構想が提言された。

昭和59年に「地域リハビリテーション事業実施要綱」が示され、地域におけるリハビリテーションを総合的に推進していく上での更生相談所の役割が従来の判定業務に併せてより専門的・技術的判断が必要なため、福祉事務所では対応が困難な相談、指導も実施することとなった。

平成2年6月、社会福祉関係八法の改正において、平成5年4月以降、身体障害者更生援護施設入所等の援護事務が都道府県から町村へ移譲され、身体障害者の援護を町村が円滑に実施するため、更生相談所には従来よりも増して専門的判定等の充実と積極的活動が求められることとなった。

さらに、更生援護施設入所に関する市町村間の連絡調整及び市町村、更生援護施設等に対する情報提供や技術的援助・指導等が新たに機能として加えられるとともに、これらの業務を円滑に実施するため、身体障害者福祉司が置かれた。なお、都道府県の福祉事務所は、身体障害者への援護事務がなくなったことから、身体障害者福祉司は配置されないこととなった。

(2) 支援費制度と地方分権一括法

① 支援費制度の趣旨と基本的な仕組み

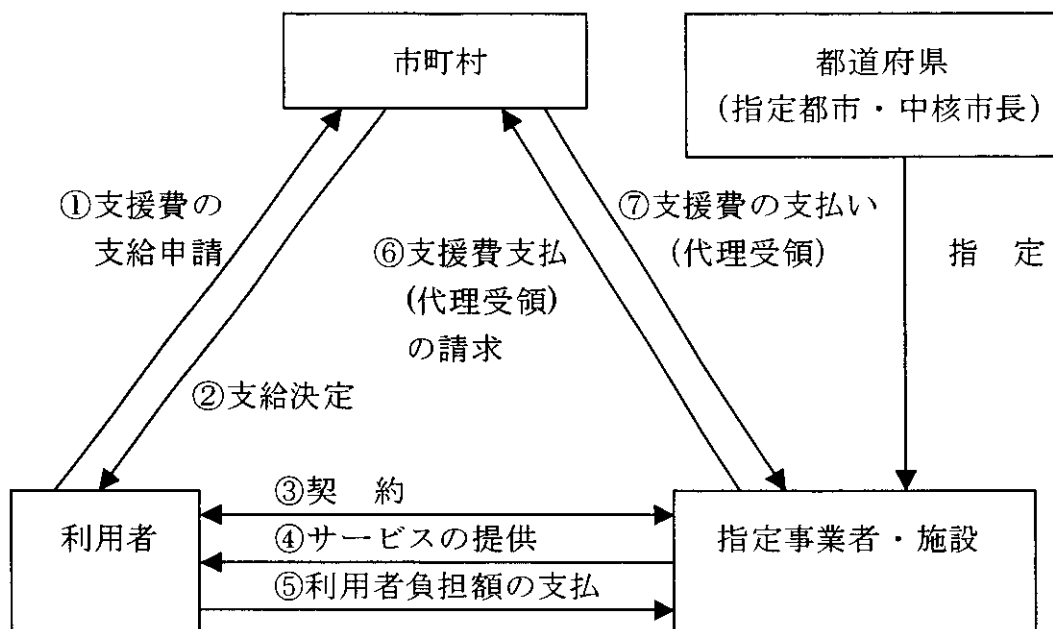
平成 12 年 6 月に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立し、平成 15 年 4 月から身体障害者と知的障害者の福祉分野において、障害者福祉サービスの制度が措置制度から支援費制度へ移行する。

支援費制度は、障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービスの提供を基本として、事業者との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用する仕組みである。この制度により、事業者は、行政からの受託者としてサービスを提供していたものから、サービス提供の主体として、利用者の選択に十分に答えることができるようサービスの質の向上を図ることが求められる。これにより、支援費制度は、障害者の個人としての尊厳を重視した、福祉サービスの利用制度となることを目指している。

支援費制度の基本的な仕組みは、図 1 に示しているとおりでである。障害者福祉サービスの利用について支援費支給を希望する者は、必要に応じて適切なサービス選択のための相談支援を受けて、市町村に支援費支給の申請を行う。申請を受理した市町村は、支給を行うことが適切であると認めるときは、支給決定を行う。支給決定を受けた障害者は、都道府県知事の指定を受けた指定事業者・施設との契約により、障害者福祉サービスを利用することになる。

障害者が福祉サービスを利用したときは、本人及び扶養義務者が、指定事業者・施設に対してサービス利用に要する費用のうち本人及び扶養義務者の負担能力に応じて定められた利用者負担額を支払うとともに、市町村はサービスの利用に要する費用の全体額から利用者負担額を控除した額を支援費として支給する。支援費の支払いについては、指定事業者・施設が代理受領する方式となる。なお、やむを得ない事由により支援費支給方式の適用が困難な場合は、市町村が措置によりサービスの提供や施設への入所を決定する。

図1 支援費支給の基本的な仕組み



支援費制度における障害者福祉サービスは、施設訓練等支援と居宅支援に大別される。身体障害者福祉法における施設訓練等支援は、身体障害者更生施設支援、身体障害者療護施設支援及び身体障害者授産施設支援（小規模通所授産施設を除く）をいう。また、身体障害者福祉法における居宅生活支援は、身体障害者居宅介護、身体障害者デイサービス、身体障害者短期入所をいう。

なお、児童福祉法においては、施設訓練等支援は支援費制度における福祉サービスの対象とはならず、児童居宅介護、児童デイサービス、児童短期入所の居宅生活支援を支援費制度の対象としている。

表1 支援費制度の対象となる福祉サービス

身体障害者福祉法	知的障害者福祉法	児童福祉法（障害児関係のみ）
<ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者更生施設 ・身体障害者療護施設 ・身体障害者授産施設 (小規模通所授産施設を除く) 	<ul style="list-style-type: none"> ・知的障害者更生施設 ・知的障害者授産施設 (小規模通所授産施設を除く) ・知的障害者通勤寮 ・心身障害者福祉協会が 設置する福祉施設 	
<ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者居宅介護等 事業 ・身体障害者デイサービス 事業 ・身体障害者短期入所事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・知的障害者居宅介護等 事業 ・知的障害者デイサービス 事業 ・知的障害者短期入所事業 ・知的障害者地域生活援助 事業（グループホーム） 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童居宅介護等事業 ・児童デイサービス事業 ・児童短期入所事業

② 支援費制度における身体障害者更生相談所の業務

ア 相談支援体制の充実

市町村は障害者又は障害児の保護者等に対する情報提供又は相談若しくは指導等に責任をもって取り組む必要があり、適切なサービス又は指定事業者の選択のための相談支援を、支援費の支給申請の受付若しくは審査又はサービス利用に係るあっせん・調整、要請と関連づけながら行うことが必要である。

また、市町村の相談業務と併せ、市町村障害者生活支援事業や障害児（者）地域療育等支援事業を行う相談支援事業者、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所、児童相談所、福祉事務所、身体障害者相談員、知的障害者相談員等の多様な主体が相談業務の担い手となることが期待される所であり、市町村としてもこれらの機関等が行う活動との連携又は調整を図り、地域における相談支援体制の充実に努めることが必要である。

そこで、更生相談所は、市町村、事業者等との連携を図り、障害者等に対する相談支援を行うことが期待される。特に、障害者ケアマネジメントの導入に伴い、市町村障害者生活支援事業等の相談支援事業者に対して支援することが望まれる。更生相談所は、専門的な知識や技術を活用して、障害者等が障害者福祉サービスを主体的かつ適切に選択できるように相談支援する。

イ. 市町村間の連絡調整等

市町村は、障害者又は障害児の保護者等の希望により、サービス利用に係るあっせん・調整を行うとともに、必要に応じてサービス提供事業者に対し障害者又は障害児の利用の要請を行わなければならない。

都道府県は、市町村が行うあっせん・調整、要請について、市町村相互間の連絡調整等を行うことが必要であり、更生相談所が都道府県の機関としてこのような役割を担うことが考えられる。

支援費制度下では、利用者がサービスを選択するのが基本であるが、施設の設定員を入所希望者が大きく上回る場合には、施設サービスの利用が円滑かつ公平に行われるよう、次のような公的な調整メカニズムが機能することが重要である。

- 都道府県が全ての施設から空き情報の提供を求め、県内の市町村に伝える等、利用希望者が常に最新の施設の空き情報を知ることができる体制を整える。
- 空き情報があった場合、当該施設その他の関係者の参画を得て、都道府県や市町村が入所の調整にあたる。

なお、個別の調整に当たっては、入所希望者の意向も十分踏まえて行う必要がある。具体的にどの範囲のサービスについて公的な調整を行うかについては、施設サービスの円滑かつ公平な利用を確保する観点から、都道府県及び市町村が個別に決めることとなる。

ウ. 障害程度区分に係る判定

この支援費制度の導入に際して、身体障害者更生相談所の業務も新たな展開を求められている。従来、市町村の求めに応じて、身体障害者更生援護施設への入所の要否に係る専門的判定を行っていたが、入所判定の業務は必要なくなる。

支援費制度が導入されると、市町村は、支援費の支給決定を行うときや障害程度区分の変更を行おうとするとき等において、障害程度区分の決定を含めた申請者の障害の種類及び程度その他の心身の状況について審査するにあたり、特に専門的な知見が必要であると認める場合には、身体障害者更生相談所に対して意見を求める。意見を求められた身体障害者更生相談所は医学的、心理学的及び職能的判定を行って、意見書（判定書）を作成し、市町村に意見書を送付する。市町村は、身体障害者更生相談所の意見書を勘案して障害程度区分の決定等を行う。

エ. 研修等における市町村指導

支援費制度においては、障害の状況が同様である障害者に係る障害程度区分の結果が、決定を行う市町村により著しく異なることがないように、研修等を通じて市町村に対して指導を行うことが期待される。

更生相談所において、聴き取り表や選択肢に係る判断基準を活用して、障害程度区分に係る研修を実施する。

③ 地方分権一括法の趣旨

平成11年7月、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が国会で成立し、7月16日に公布された。その趣旨は、地方自治制度の抜本的な見直しであり、国と地方自治体の役割分担の明確化、機関委任事務を廃止し法定受託事務と自治事務に区分、国の関与の見直し、地方への権限委譲の推進、職員・付属機関・資格などの必置規制の廃止・緩和などが見直し、地方行政体制の整備・確立などが行われた。

平成12年4月に地方分権一括法が施行され、障害者福祉施策においても地方公共団体に対する国の関与は、法の目的を達成するために、必要最小限のものとしなければならないこと及び補装具の給付を障害者のニーズに即してきめ細かに行うために、市町村に給付の要否の判断を委ねることが望ましいとの観点から、補装具の基準外交付に係る厚生大臣協議を廃止すること、さらに、身体障害児に係る補装具の給付事務を都道府県から市町村に委譲した。これに伴い、国は、技術的助言として、「補装具給付事務の取扱いに関する指針について」を作成した。

④ 地方分権一括法における身体障害者更生相談所の業務

「補装具給付事務の取扱いに関する指針について」（平成12年3月31日障第290号）によって、身体障害者更生相談所の業務を助言している。

ア. 基準外補装具の交付の必要性及び当該補装具に係る受託報酬の額等の判定

身体障害者・児の障害の現症、生活環境その他真にやむを得ない事情により、告示に定められた補装具の種目に該当するもので、別表に定める名称、型式、基本構造等によることができない補装具、いわゆる基準外補装具を交付する必要がある場合、身体障害者更生相談所又は指定育成医療機関若しくは療育の指導等を実施する保健所の判定に基づき市町村が決定する。したがって、身体障害者更生相談所は、基準外補装具の交付の必要性及び当該補装具に係る受託報酬の額等に関する判定を行い、市町村に判定書を送付する。

さらに、市町村は身体障害児に係る補装具の交付に当たって、必要に応じ、補装具の構造、機能等に関する技術的助言を身体障害者更生相談所に求めるものとする。

イ. 補装具の交付数に係る助言

補装具の交付数は、原則として1種目につき1個であるが、身体障害者・児の障害の状況を勘案し、職業又は教育上等特に必要と認めた場合、2個を交付することができるが、当該種目について医学的判定を要しないと認める場合を除き、市町村は身体障害者更生相談所又は指定育成医療機関若しくは療育の指導等を実施する保健所に助言を求める。したがって、身体障害者更生相談所は求めに応じ、市町村に補装具を2個交付することが適切かどうかの助言を行う。

ウ. 新規交付、再交付及び修理に係る医学的判定

義肢、装具、座位保持装置、弱視眼鏡、補聴器、車いす（手押し型車いす（レディメイド）を除く）、電動車いす及び頭部保護帽（オーダーメイド）の新規交付、再交付及び修理の場合、申請のあった身体障害者について医学的判定を行い、判定結果を市町村に送付する。

なお、弱視眼鏡、補聴器、車いす（レディメイド）及び頭部保護帽（オーダーメイド）については、補装具交付（修理）申請書等により判定可能な場合は、これにより身体障害者更生相談所が判定を行い、判定結果を市町村に送付する。

エ. 型取り、仮合わせ

身体障害者更生相談所等の指導のもとに、義肢、装具及び座位保持装置の型取り並びに仮合わせを実施する。

オ. 適合判定

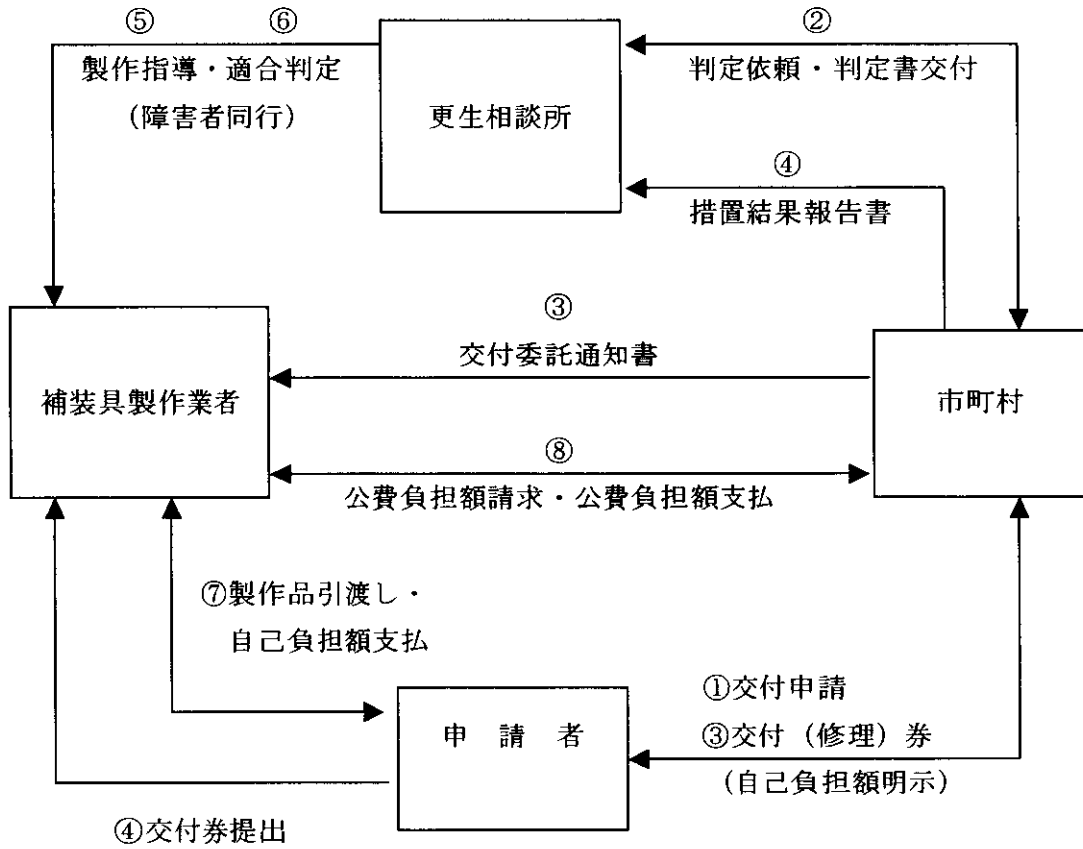
市町村は、身体障害者更生相談所又は指定育成医療機関若しくは療育の指導等を実施する保健所の医師の作成した判定書や意見書に基づいて製作又は修理された補装具を給付するときは、身体障害者更生相談所又は指定育成医療機関若しくは療育の指導等を実施する保健所による適合判定を受ける。

カ. 装着訓練及び実施観察

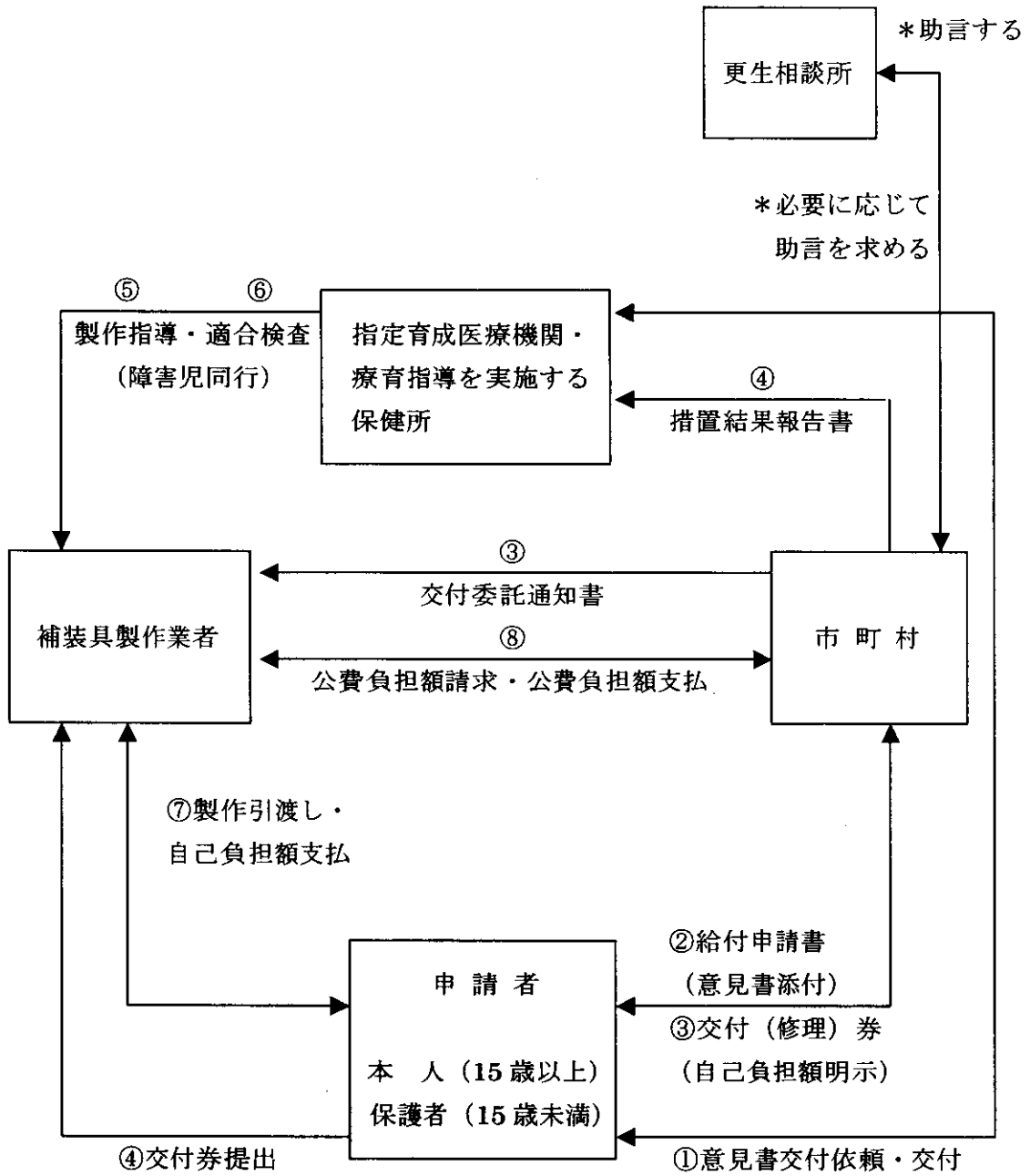
市町村は、身体障害者更生相談所又は指定育成医療機関若しくは療育の指導等を実施する保健所と連携して、随時、装着訓練に必要な計画を立て実施することとされている。また、給付した補装具について、常に補装具担当職員、身体障害者福祉司等に装用状況を観察させ、装着訓練を必要とする者を発見した場合は、速やかに適切な訓練を実施するよう留意することとしている。したがって、身体障害者更生相談所は、これらの装着訓練及び実施観察において、専門的な見地から、市町村を支援する必要がある。

図2 補装具給付事務の流れ

<身体障害者>



<身体障害児>



2 検討課題

平成 12 年 4 月に施行された地方分権一括法によって、身体障害児の補装具の交付の市町村への委譲、基準外補装具の厚生大臣協議の廃止、市町村による補装具交付・適合・装着訓練が実施された。また、社会福祉基礎構造改革によって、平成 15 年 4 月から福祉サービスの利用が措置制度から支援費制度に移行する。それに伴い、相談支援体制を整備する必要があることから、障害者ケアマネジメントの普及を推進しなければならない。このように、制度改正に伴い身体障害者更生相談所に求められる役割が変わってくる。

このような背景から、障害者福祉行政の新たな構築に向けて、平成 12 年度厚生科学特別研究（主任研究者；飯田勝「法改正に伴う身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所のあり方に関する研究」）の研究成果を踏まえ、身体障害者更生相談所の基本的な位置づけ、業務の明確化、市町村支援体制のあり方、研修体制のあり方等を検討し、身体障害者更生相談所の役割を明らかにする必要がある。

そこで、本検討委員会は、以下の課題を検討した。

（1）身体障害者更生相談所の基本的な位置づけ

身体障害者福祉法の制定以来、身体障害者更生相談所は、身体障害者の更生の中核的な機関として機能してきた。その役割は、都道府県の身体障害者福祉司の援護業務を専門的技術的に支援する拠点であったり、医学的、心理学的及び職能的判定等の判定機関であったり、地域リハビリテーションの推進役であったり、時代によって変わってきた。社会福祉基礎構造改革の推進や地方分権一括法の施行に伴い、身体障害者更生相談所をどのように基本的に位置づけるかを検討することが重要になってきた。

（2）身体障害者更生相談所の業務の明確化

社会福祉基礎構造改革の推進によって、措置制度から支援費制度に移行することに伴い、従来、身体障害者更生相談所の重要な業務であった身体障害者更生援護施設への入所判定の業務はなくなり、専門的判定による新たな市町村支援が求められる。さらに、地方分権一括法の施行により、基準外補装具の厚生大臣協議の廃止、身体障害児の補装具交付の市町村への委譲等が行われ、身体障害者更生相談所の業務が変わってきた。したがって、身体障害者更生相談所の基本的な位置づけを明らかにしたうえで、その業務を明確にする必要がある。

（3）市町村支援体制のあり方

社会福祉基礎構造改革の推進を図る観点から、市町村支援の重要性は従来に増して高くなっている。措置制度から支援費制度に移行することによって、支援費制度における支給決定事務を市町村が行うことになるが、支援費支給決定におけ

る審査は、身体障害者更生相談所の医学的、心理学的及び職能的判定機能を必要に応じて活用しながら実施することとなる。また、地方分権一括法の施行により、市町村の補装具交付及び修理、適合判定、装着訓練等の実施において、身体障害児の補装具交付を含めて、身体障害者更生相談所の専門的技術的支援がいつそう求められることとなる。このような市町村支援の体制のあり方を検討する必要がある。

(4) 研修体制のあり方

身体障害者更生相談所は、従来、補装具に関する研修、身体障害者援護事務に関する研修等市町村職員に対する研修を実施してきた。支援費制度への移行に際しても、新たな障害程度区分の決定に係る市町村職員への研修を求められている。従来の市町村職員に行ってきた研修に加えて、障害程度区分に係る研修を実施するために、体系的な市町村職員への研修体制を構築する必要がある。

また、身体障害者更生相談所の職員の研修に関しては、国立身体障害者リハビリテーションセンターが実施する研修、地域ブロック別に実施している研修、身体障害者リハビリテーション研究集会への参加など、研鑽の場が提供されてきている。しかしながら、これらの研修の位置づけは、不明確で相互に関連していない。さらに、身体障害の認定における都道府県間の格差が懸念されているなかで、全国的な規模での15条指定医研修は実施されていない。このような研修体制の体系化を検討する必要がある。

図3 検討委員会の検討課題

