

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

障害者が地域社会の一員として生活し、日々の暮らしのなかで生きるよろこびが感じられるノーマライゼーションの考えにそって、家庭や地域において障害者のニーズに基づいて生活の質の向上を図る必要がある。

そのためには、地域における通所訓練、訪問訓練、住宅改修等の環境整備等の地域リハビリテーション活動を推進することが重要である。図4に示しているとおり、地域リハビリテーションは、地域を基盤として、リハビリテーション・ゴールを設定し、地域における生活を再構築・定着させることを目的とする活動である。したがって、身体障害者の地域生活のスタイルを再構築・定着させるためには、自立と社会参加を促進する観点から、地域のさまざまなサービスを提供する必要がある。それらのサービスは、機能維持のための訓練、生活技能の獲得のための生活訓練、社会生活力を高める支援、コミュニケーション支援、福祉用具の選択及び使用法、介護方法の指導、住環境整備の指導・実施、就労の確保等である。障害者ケアマネジメントにおける相談支援も、このような視点から、単なる介護計画ではなく、地域における生活プランとして計画を作成することが重要である。

したがって、地域リハビリテーションは、福祉関係機関だけでなく、医療、保健、就労、教育等の幅広い関係機関間の有機的連携が必要不可欠となってくる。障害者分野における地域リハビリテーションは、障害保健福祉圏域毎に実施されることが望ましいが、総合リハビリテーションセンターをもっている都道府県、地域のリハビリテーションセンターをもつ市等、その地域の実情に合わせて、関係機関と有機的に連携を図りながら、地域におけるリハビリテーションサービスを提供できるシステム作りが重要である。

このような地域リハビリテーションを充実・強化するため、身体障害者の専門的・技術的中核としての身体障害者更生相談所が地域リハビリテーションの中核を担う必要がある。つまり、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専門的な判定機能をもち、リハビリテーションに不可欠な補装具判定、更生医療判定、障害程度の審査等を実施することができるとともに、援護の実施者である市町村に対して専門的技術的な支援を求められている。

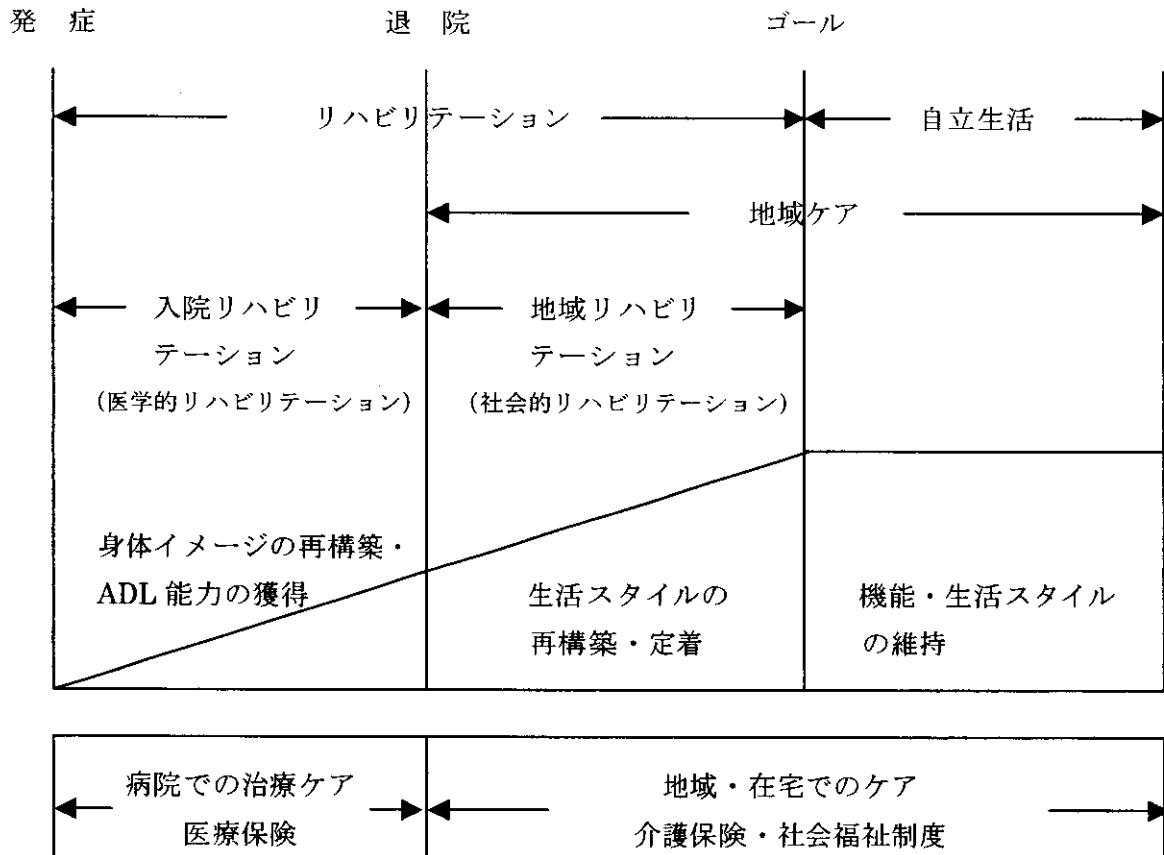
地域リハビリテーションの中核としての身体障害者更生相談所は、市町村や関係機関を支援するために、専門的な判定を行うとともに、地域リハビリテーション協議会の機能を充実・強化し、関係機関と連携を図り、地域のネットワーク化を推進する。障害者が地域でいきいきと生活するためには、これらの地域のネットワークを活用しながら、障害者自らが地域生活のプランを作成できるように、

身体障害者更生相談所が中核となって、専門的技術的な支援を行うことが期待される。

また、高齢者における地域リハビリテーション支援体制においては、都道府県地域リハビリテーション支援センターを中核とし、二次医療圏毎に地域リハビリテーション支援センターを指定して体制を整備している。身体障害者における地域リハビリテーション体制においても、身体障害者更生相談所における地域リハビリテーション推進協議会が地域リハビリテーションを推進することとなるが、高齢者の都道府県地域リハビリテーション協議会との連携を図りながら、地域リハビリテーションのシステムを構築することが求められている。

身体障害者更生相談所における地域リハビリテーション推進協議会は、関係諸機関間の連携を図り、地域リハビリテーションの連携のガイドラインを作成するとともに、地域リハビリテーションに係る社会資源の調査・研究を行い、関係諸機関を支援することが期待される。

図4 リハビリテーションの概念と地域ケア



(出典：伊藤利之「地域リハビリテーション活動の展望～市行政の立場から～」総合リハ、28巻1号P. 93～97、2000年1月)

(2) 市町村支援

地方分権一括法の施行や支援費制度の導入に伴い、市町村の援護の実施者としての役割がますます明確になってきている。障害者の福祉サービスの充実を図るためには、地域の実態に即した、多様な取組みが可能な市町村がより積極的に障害者福祉を推進することが不可欠である。社会福祉法第7条において、「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。」とされている。

したがって、支援費制度の導入にあたり、市町村、都道府県及び国はそれぞれの役割を担っている。市町村は、地域住民に身近な行政主体として、障害者に対する支援体制の整備に努めるとともに、利用者本位のきめ細かな対応により支援費の支給決定等を行う。都道府県は、市町村において支援費制度が円滑に行えるよう必要な支援を行うとともに、事業者又は施設の指定及び指導又は監督を行う。国は、制度全体の枠組みを示し、制度が円滑に行えるよう都道府県及び市町村への支援を行う。

このような背景において、身体障害者更生相談所は、地域リハビリテーションの視点に立って、従来から実施している市町村支援のほかに、地方分権一括法の施行及び支援費制度の導入に伴う市町村支援が求められる。具体的には、次のような市町村支援が実施されるべきである。

○ 公的な調整メカニズムにおける役割

措置制度の下では、市町村の求めに応じて、個別障害者に対して施設入所の判定を実施してきたが、支援費制度においては施設入所判定を行うことはない。支援費制度のもとでは、障害者がサービスを選択するのが基本であるが、施設の定員を入所希望者が大きく上回っている場合には、施設が入所者を選別することなく施設サービスの利用が円滑かつ公平に行われるよう、都道府県は施設の入所の空き情報を入手し、施設や関係者の参画を得て、都道府県や市町村が入所の調整を図る必要がある。これらの公的な調整メカニズムが働くことによって、障害者の施設サービスの利用が円滑になされることが期待される。身体障害者更生相談所は、これらの公的な調整メカニズムが働くために、専門的な見地から参画することが考えられる。

○ 専門的な技術的援助指導等

身体障害者更生相談所は、市町村が実施する身体障害者に対する更生援護の実施を支援するために、専門的な技術的な中枢機関として、専門的な技術的援助指導を行う必要がある。具体的には、判定業務、巡回相談、市町村職員の研修、地域リハビリテーション推進事業、身体障害者福祉司等による訪問、障害者ケ

アマネジメント体制支援事業等を通じて直接的な支援を行うとともに、身体障害者の福祉に関する情報を収集し、それらの情報を市町村に提供する。また、都道府県福祉事務所と連携をとり、研修等に講師として身体障害者福祉司や専門職員を派遣して協力することも大切である。

その他に、身体障害者更生援護施設に対して、地域リハビリテーションの視点に立って、入所者の自立と社会参加を促進するため、施設職員とのケース会議を行う等の支援をすることも考えられる。

これらの市町村支援が、身体障害者更生相談所の重要な役割として位置づけられるためには、そのための職員体制を確保することが重要であり、地方交付税の措置に基づく専門職員体制を整備することが急務である。

(3) 研修の実施

身体障害者更生相談所は、地域リハビリテーションの推進の中核として、市町村職員及び地域の専門職員に対する研修を企画する必要がある。これらの研修は、身体障害者更生相談所が主体的に取り組む研修や社会福祉協議会等の関係機関と連携して開催する研修等地域の実情に照らして研修を実施すべきである。また、身体障害者手帳の交付事務は、身体障害者福祉施策において重要な業務である。これらの身体障害の認定は、地方分権一括法の施行に伴い、自治事務として位置づけられたが、全国の身体障害の認定において地域格差が生じる恐れがある。国は、ガイドラインとして身体障害認定基準を示しているが、その解釈と運用の理解が徹底していない面があり、今後の身体障害者福祉行政の推進に大きな影響を与える。

国は、身体障害者福祉法に基づく15条指定医の全国規模の研修を実施し、身体障害の認定において地域格差が生じないように努力する必要がある。国が全国のすべての15条指定医の研修を実施することは困難であることから、身体障害者更生相談所の業務に携わる常勤医、嘱託医、兼務医等の医師を対象とする研修を企画し、それらの研修修了者が各都道府県の15条指定医に対して研修し、身体障害の認定が適切に実施できるような体制を構築することが求められている。

このように、身体障害者更生相談所に求められている研修は、市町村職員、関係機関の専門職員等業務を円滑に遂行するための専門的な知識の習得とともに質の向上を図る等広範に広がっている。具体的には、職種を限定した研修として市町村新任身障福祉担当者研修、市町村身障福祉担当者研修等の、課題別研修として障害者ケアマネジメント、リハビリテーション研修等の実施が考えられる。特に、新たな身体障害者更生相談所の業務として、支援費制度を円滑に実施するために障害程度区分に係る市町村職員研修を開催することが期待されている。また、地域リハビリテーションの推進を図る観点から、他のリハビリテーション関係機関が主催する研修に協力することも大切である。

(4) 職員の質の向上

身体障害者更生相談所の職員が市町村等に対する専門的・技術的な助言及び指導を行うためには、最新かつ高度な専門的知識や技術を習得するとともに、身体障害者の援護に係る制度、施策等の知識も必要となる。これらの知識と技術の習得は、通常の業務を通じて自己研鑽するとともに、身体障害者更生相談所地区協議会や各種専門機関が実施する研修会等に参加したり、研究成果を発表することによって達成できる。

現在、身体障害者更生相談所に直接関わる研修の場として、各地区協議会が開催する「職員研修協議会」、国立身体障害者リハビリテーションセンター学院が開催する「身体障害者更生相談所身体障害者福祉司等実務研修会」や「リハビリテーション心理職研修会」、身体障害者更生施設長会、身体障害者更生相談所長協議会及びテクノエイド協会が共催する「身体障害者リハビリテーション研究集会」等がある。これらの研修の場を充実させるためにも、また身体障害者更生相談所の職員の質の向上を図るためにも、これらの研鑽の場を機能的に関連づけることが必要である。

したがって、「身体障害者更生相談所身体障害者福祉司等実務研修会」は、経験年数が少ない専門職員を研修の対象とし、障害者福祉行政の動向、更生相談所の実務見学、身体障害者手帳、支援費制度、補装具制度、市町村支援等更生相談所の業務における基礎的知識を習得することを目的とする。そして、各地区が開催する「職員研修協議会」は、主に具体的な事例の学習を通じて、更生相談所の業務の研鑽を行う。さらに「身体障害者リハビリテーション研究集会」では、研究成果や業務に係る知見を発表し、情報交換を通じて、専門性を高める必要がある。「リハビリテーション心理職研修会」においては、心理判定の障害特性に応じた具体的な手法や障害理解を促進し、適切な心理判定を実施できるようにすることが望まれる。

2 身体障害者更生相談所の業務

身体障害者更生相談所は、地域リハビリテーションの中核を担う機関として機能することを求められている。そのために、身体障害者更生相談所は、図6「身体障害者更生相談所の業務概略図」に示す具体的な業務を実施することによって、障害者が地域でいきいきと暮らせる地域社会を構築する一翼を担うことになる。

(1) 判定・診査

市町村は、身体障害者の更生援護を実施するにあたって、医学的、心理学的及び職能的判定を必要とする場合には、身体障害者更生相談所にその判定を求めなければならないこととされている。障害の多様化、重度化とともに、障害者の高齢化が進展しているなかで、的確な医学的、心理学的及び職能的判定が求められる。つまり、身体障害者の更生援護を効果的に実施するためには、必要に応じて身体障害者更生相談所の専門的な判定を参考にして、障害者の自立と社会参加を促進することが大切である。特に、支援費制度の導入に伴い、市町村が行う支援費支給決定事務における障害程度区分の判断においては、市町村から求めがあった場合、専門的な判定を行い、市町村に意見書を送付することとなっている。

補装具給付に係る判定については、補装具が身体障害者の能力を最大限向上させるための重要な手段であり、自立と社会参加に大きく影響を与えることから、専門的な知識が必要になってくる。したがって、身体障害者更生相談所は、市町村から判定を求められて、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、頭部保護帽（オーダーメイド）の新規交付等については、交付の要否及び処方等について判定しなければならない。

また、地方分権一括法の施行によって、身体障害児の補装具交付も市町村が行うこととされたが、児童福祉法に基づき、医学的、心理学的及び教育的な見地から専門的な製作指導及び適合検査を指定医療機関及び療育の指導等を実施する保健所が実施することとされている。この場合、身体障害者更生相談所は、市町村の求めに応じて、適切な助言をすることとされている。また、介護保険制度が実施されたことに伴い、身体障害者福祉法に基づく補装具給付との関係及び他の法律に基づく給付との優先順位等にも配慮した対応が求められてきている。このように、身体障害者更生相談所の役割は身体障害者及び児の補装具給付事務と深く関わっているので、的確な判定及び助言を行えるように、補装具の研究や進歩を把握することが重要である。

更生医療に係る判定については、一般医療によってすでに治癒した身体障害者に対して、その日常生活能力、または職業能力を回復し、もしくは獲得させることを目的とする更生医療の趣旨にそって、市町村からの判定依頼を受けて、医学的、心理学的及び職能的判定に基づいて総合的に行われる。特に、人工透析に関する更生医療の給付判定においては、「人工透析審査委員会」を設置し、更生医

療の可否を審査するとともに、更生医療指定医療機関に対する指導・検査の充実を図る。

巡回による相談判定については、障害の状況や地理的理由により、身体障害者更生相談所に来所できない者のために実施する。したがって、身体障害者更生相談所は、更生医療の給付に係る可否の判定、補装具の処方及び適合判定等の医学的判定、心理学的判定及び職能的判定等を行う。なお、市町村の求めに応じて、障害程度区分に係る意見書作成にあたり、巡回相談によって専門的な判定を行うことも考えられる。

都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長は、身体障害者手帳の交付にあたって、法別表に該当するか否か、障害等級の程度及び再認定の可否等を決定しなければならない。これらの障害の認定を適切に行うために、専門的な知識及び技術を必要とするときには、身体障害者更生相談所長に意見を聴くものとされている。身体障害者更生相談所においては、専門的な機能を活用して、身体障害者手帳の交付の適正を期するために、障害程度審査委員会を設置することができる。

18歳以上の進行性筋萎縮症に罹患している身体障害者の療養給付等の可否について、療養等の給付を受けようとする者に対して身体障害者更生相談所長は意見書を作成しなければならない。

(2) 専門的相談・指導

市町村は、身体障害者にとって、最も身近な行政機関であると同時に、援護の実施者としての責務を負っている。市町村が、身体障害者の援護を適切に実施するためには、身体障害者更生相談所と連携してこそ、障害者が家庭や地域でいきいきと生活できる支援が行われ、地域リハビリテーションの推進を図られる。

身体障害者更生相談所に専門的相談・指導を求めるか否かは市町村長の判断によるが、障害の多様化・重度化が進んでいるなかで、市町村が相談・指導することが困難で、専門職によるチームアプローチを必要とする例も多い。したがって、身体障害者更生相談所の専門的相談・指導は、このような市町村が対応するのが困難な医学的な問題、障害受容の課題等をもつ障害者、高次脳機能障害をもつ者、遷延性意識障害をもつ者、重複障害者等の専門的相談・指導が多くなると思われる。これらの専門的相談・指導は、各分野の専門職と協力してチームアプローチにより実施されることが多いので、身体障害者更生相談所は、関係諸機関と連携し、市町村が実施する更生援護に対して支援することが重要である。このため、身体障害者更生相談所の専門的指導は、市町村への支援、更生援護施設への専門的支援、市町村職員の研修と広範囲である。さらに、身体障害者更生相談所は、専門的な知識や技術に関して情報を収集し、それらの情報を提供することによって、地域リハビリテーションの推進を図る必要がある。

(3) 連絡・調整

市町村の援護の実施に関する市町村相互間の連絡調整等の業務として、従来、更生援護施設入所等に係わる市町村の連絡調整等、市町村等に対する専門的な技術的援助指導等が実施されてきた。

支援費制度の導入に伴い、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必要があり、身体障害者更生相談所は都道府県の機関としてその役割を担うことも考えられる。支援費制度においては、障害者がサービスを選択するのが基本であるが、身体障害者更生援護施設の定員を入所希望者が大きく上回る際には、公的な調整メカニズムの機能を発揮する必要がある。つまり、都道府県は施設の空き情報を入手して市町村にそれらの空き情報を提供し、障害者が常に最新の空き情報を入手できるように体制を整備するとともに、空き情報があった場合には、施設や関係者を参画させて、都道府県や市町村が入所の調整を行う。これらの入所調整は、従来、身体障害者更生相談所が実施してきた経緯があるが、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は、都道府県及び市町村が個別に決定する。

市町村等に対する専門的な技術的援助指導等は、従前通り、身体障害者福祉司を置いていない市町村、都道府県福祉事務所から専門的技術的な援助及び助言を求められた場合に実施される。また、これらの専門的な技術的援助指導を円滑に実施するために、必要な情報を収集及び提供することが期待される。

(4) 地域リハビリテーション推進事業（行政的地域リハビリテーション）

地域リハビリテーション推進事業については、従来より地域リハビリテーション推進事業実施要綱が示されている。その要綱によれば、地域リハビリテーション推進事業は、地域ケア専門部会、養護学校の卒後対策専門部会、就職促進専門部会、補装具適正化専門部会から成る地域リハビリテーション推進協議会の設置運営、リハビリテーション関係職員の研修の実施、調査研究の実施、在宅重度身体障害者訪問診査実施要綱を活用した在宅の障害者に対する訪問指導の実施が主な事業である。

しかしながら、平成 12 年度厚生科学特別研究の報告によれば、地域リハビリテーション推進協議会を設置している身体障害者更生相談所は 32 か所であり、未設置は 34 か所となっている。未設置の身体障害者更生相談所は、相談所職員の推進体制が整わない、予算不足でできない、他の事業や協議会において対応している、設置を検討中、必要性を再検討する等の理由をあげており、地域リハビリテーション推進事業には多くの課題があると思われるが、特に、現行の実施要綱は、近年の地域リハビリテーションの概念からかけ離れており、時代に適応していないことも大きな要因であり、見直しが必要である。

地域リハビリテーションの推進は、都道府県の地域の実情に応じて展開される必要があり、地域リハビリテーション・システムと密接に関連している。総合リハビリテーションセンター（更生相談所を持つ）を設置している都道府県は、都道府県リハビリテーション支援センターとしての専門的な機能を十分に活用して、障害保健福祉圏域に設置された地域リハビリテーション広域支援センター（保健福祉センターや地域のリハビリテーション機能を持つ中核医療機関）を支援し、連携、連絡調整を図り、広域支援センターが、市町村、身体障害者更生施設、医療機関等の各種施設と連携しながら、その圏域のリハビリテーション機能を充実させる核の役割を果たすことができると考えられる。総合リハビリテーションセンターをもっている指定都市は、地域の保健・福祉機関（保健センター、保健所、福祉事務所等）と直接連携を図り、チームアプローチが可能である。また、リハビリテーション医療機能を持たない、単独又は併設型の更生相談所は、リハビリテーション機能の充実した都道府県立病院や公私立病院等の医療機関を中核として、圏域の広域支援センター（保健福祉センターや地域医療機関）と連携し、その広域支援センターが、同様に市町村、身体障害者更生施設、医療機関等の各種施設と連携を図ることによって、地域リハビリテーションを推進することも考えられる。

このような地域リハビリテーションの推進は、いくつかのモデルを想定しながら検討を加える必要がある。その背景として異なる専門機関相互の緊密な連絡調整のシステムとその中核となるリハビリテーション専門機能の充実した行政的中核機関（例えば身体障害者更生相談所）の機能が重要であることを認識すべきである。

* 地域リハビリテーション（行政的地域リハビリテーション）

ここで言われている地域リハビリテーションは、「地域・在宅で生活している障害者を対象に、その生活の場を中心に展開されるリハビリテーション」であるが、具体的には、医療機関における入院治療を終え、病院を退院した後の地域リハビリテーション活動がその主な領域であり、その対象とする地域単位を、都市（政令市）部では市又は区単位、都道府県部では都道府県又は医療・福祉圏単位であり、医療施設が中心の地域活動を指すものではなく、身体障害者更生相談所（行政機関）を中心として、身体障害者更生援護施設等、在宅の障害者を対象に、保健・医療・福祉関係機関がネットワークを形成し、連携・協力して、障害者の生活の場で行われるものである。