

資料編

<企画課>

障害保健福祉ニュース Vol. 1 (障害保健福祉情報 No. 55)
障害保健福祉ニュースの発刊と利用実態調査について

ごあいさつと障害保健福祉ニュースの発刊について

先月22日に社会・援護局障害保健福祉部長に就任しました中村吉夫です。宜しくお願いします。障害者自立支援法が施行された直後の障害行政の大きな転換期に重責を担うことになり、身の引き締まる想いを強く持っています。障害を抱えた皆さんの福祉の向上のため、地方自治体の皆様と手を携えて、諸課題に取り組みたいと考えています。

障害施策を進める際には、地方自治体の役割は極めて重要です。保健福祉サービスは、国民生活に不可欠であり、地域社会の中で整備されていく必要があります。高齢者の介護サービス、子育て支援サービスと並んで障害者のサービスも基礎的自治体である市町村が中心になって整備することが求められます。もちろん、都道府県の支援も重要です。サービスを整備する場合には、地域社会の資源を活用しなければなりませんし、就労支援という局面では、企業に協力を求めることが必要です。自治体で担当されている皆さまが、熱意を持ってこうしたことに取り組まれることを期待しています。私どももそうした取り組みにエールを送りたいと思います。

翻って鑑みるに、障害者自立支援法は大変厳しいスケジュールの中で施行を行ってききましたが、このため、自治体に対する情報発信がややもすると後手に回ってきたきらいがあったことと思います。今後は、できるだけ業務の定常化を果たし早期に情報提供を行いたい、そういう考えから、今般、この障害保健福祉ニュースを発刊することとしました。今回は第1回ということで、法の施行状況について解説したいと思います。そして今後、毎月1日と15日の2回、さまざまな分野の最新情報を分かりやすい形でお知らせしたいと思います。

今年の年初は、何といたっても法の円滑運営のための特別対策の執行に全力を傾けることとなります。1,200億円というせっきくの特別財源ですので、地域における障害福祉サービスが充実し、利用者も事業者も良かったと思える事業を実施していただきたいと思います。その上で、今年、就労支援や地域移行といった自立支援法の目指す取組事例を育てていくことによって、障害者のための真の自立支援システムを構築していく年だと思えます。各自治体におかれましては、こうした前向きな取組にも是非着手していただきますようお願い申し上げます。さまざまな好事例をご紹介するこのニュースレターが、そのための一助にもなることを祈っています。

平成19年2月15日 障害保健福祉部長 中村吉夫

障害福祉サービス利用の実態について

障害者自立支援法の施行状況については、これまで様々な機会を通じて把握するよう努めてきました。例えば昨年10月には、26府県で行われていた公表資料を取り急ぎまとめ、公表しました。これは、法施行後の概況をできる限り早く示さなければならないという要請があった一方で、自治体では法の施行業務に忙殺されている状況にあると認識していましたので、両者のバランスを考えて、こうした調査方法を採用したものです。その目的は達したと思いますが、国会などにおいては、やはり更に進んで詳細な全国調査を行うべきだという議論がありました。このため、今般、項目を統一した上で全国調査を実施し、すべての都道府県から回答を得、公表したものです。各自治体におかれましては、施行業務でお忙しい中、御協力ありがとうございました。

利用の中止は例外的状況である一方、全体利用者数は着実に増加

調査結果についてですが、まず障害者施設において利用者負担を理由にサービス利用を中止した方の割合は、47都道府県の加重平均で0.73%（昨年3月から10月までの累計であり、単月では0.09%）となっており、またこれを入所、通所別にみますと、入所では0.44%、通所では1.19%となっています。昨年10月の調査では、14府県の単純平均で0.39%でしたが、単月で見ると0.13%でしたので、今回の結果は、前回の調査と比べてトレンドに変化はなく、すなわち一部で報道されていたように「退所者が続出している」という状況ではなく、例外的な状況であることが確認できたと考えています。

【施設における利用者負担を理由としたサービス利用の中止】
(昨年3月から10月までの累計を一月の契約者数で除したもの)

入所	通所	全体
0.44%	1.19%	0.73% (単月0.09%)

もちろん、全体としては例外的な状況であっても、それで問題がないということではありません。実際、個別の状況にはさまざまなものがあり、自由記入欄にも、「利用者負担金の急激な増加により自宅で生活している」といった記述もあります。ただし一方で、「本人の年金は家族の生活費となっている」、「利用者負担を支払ってまで施設利用する必要がない」、「工賃以上に負担したくない」といった記述も多くみられ、自立支援法における負担そのものの問題以外に、さまざまな状況が影響していることもみてとれました。

次に、昨年3月と10月の施設契約者数を比較しますと、通所で8.53%増加（入所は0.97%増加）しており、全体で3.86%の増加となっています（3月の契約者数が不明であった2県を除いた45都道府県のデータ）。つまり、上記のとおり利用の中止事

例は例外的なのですが、更に言えばこのような中止事例を大きく上回る水準で全体利用者数が増加しており、自立支援法施行後も地域の障害福祉サービスが着実に充実していることが分かります。

【施設契約者数の推移】

昨年3月 約209千人 → 昨年10月 約217千人(+3.86%)

(参考) また、障害福祉サービスの審査支払いを行っている6国民健康保険団体連合会のデータによれば、居宅を含む利用者全体については、9.4%と更に大きく増加していることが示されています(本年4月から7月の対前年度同月比)。

退所後の生活はさまざま。仮に問題事例がある場合には丁寧な対応を

次に、施設を退所した後の状況をみますと、必ずしも皆が何もサービスを受けていないということではなく、33%は退所後他のサービスを利用しているとのことでした。一方、他のサービスを利用せずに自宅で生活している方も43%ですが、自由記入欄を見ますと、施設が市町村に連絡し相談支援につなげているという回答が多かったほか、「家業を手伝うため」、「家事手伝いをしている」などの回答も多くなっています。ただし、一部とはいえ、一方で「自宅で生活をしている」といった記述も見られます。もちろん、サービスを利用したいのに利用できず、何もせずに自宅に引き籠もっているというような状態は、できる限り避けなければなりませんので、「自宅で生活をしている」という方の中に万が一にもそうした方がいらっしゃる場合には、現場でその状況にあった個別対応を図ることが必要です。実際、自治体の中には、今回の調査を通じて把握した事例を行政ニーズとして認識し、きちんと対応を図ったところもあります。このような丁寧な対応を是非ともお願いしたいと思えます。

通所施設の利用抑制、居宅サービスの状況

一方、通所施設の利用抑制は、47都道府県の加重平均で4.75%でした(昨年4月から10月までの累計。単月では0.68%)。前回10月の調査の際は、県により0.6%~2.0%という状況でしたが、これは4県のみによる状況でしたので、精度という点では限界があったことと、今回は調査期間が長くなっているため、数値が増加しているものと考えられます。

さらに、今回は、前回調査にはなかった居宅サービスについても、調査を行いました。居宅サービスは、各都道府県の調査にほとんど含まれていなかったことが端的に示しているように、必ずしも定期的な利用でない場合も多いほか、複数事業者のサービスを利用している場合もあるなど、実態調査が大変難しいという制約があります。今回も、こうした

制約を反映して30府県からの回答となっていますが、サービスの中止が0.38%、抑制が0.93%という状況でした。

障害児では中止は障害者と変わらない一方で抑制は多い～特別対策による対応

さらに、今回新たに調査した項目としては、障害児サービスの利用状況があります。障害児については、利用者負担の見直しが昨年10月からであったため、施行直後のデータしか取ることができませんが、利用中止が0.48%、抑制が4.77%という状況です。利用中止の状況は障害者のそれと変わらないのですが、抑制については、障害者では最初の一月（昨年4月）の抑制率が1.63%でしたので、障害児の方が数値が高くなっていることが分かります（なお、利用中止や利用抑制は制度の切り替え時に集中しますので、単純に今後このまま増えていくということではありません。）。

【障害児サービスの利用状況】

利用者負担を理由とした利用中止	0.48%（単月では0.24%）
利用者負担を理由とした利用抑制	4.77%

今回の調査では、入所より通所が、そして障害者より障害児が厳しいということが示されましたが、今般講じようとしている特別対策は、正に通所利用者や障害児世帯を中心に、軽減対象を課税世帯の所得割10万円まで拡大するとともに、負担上限額を2分の1から4分の1に引き下げるものですので、これらの層の負担軽減に大きく寄与するものと考えています。

（注）今回御紹介した数値については、各自治体からの報告により今後修正する可能性があります。その場合には障害保健福祉情報等により御連絡します。

（今回のレポーター：企画課課長補佐 熊木正人）

障害保健福祉ニュース Vol. 2 (障害保健福祉情報 No. 56)
地域自立支援協議会の立ち上げについて

障害者自立支援法の中で、最も自治体の取り組みに切り口を求めたのは、地域生活支援事業における「相談支援事業」と「地域自立支援協議会」です。

というのは、障害者自立支援法のキーワードは、「自己選択」「自己決定」であり、これを可能にする地域を創るためには、「相談支援事業」によって利用者の生活ニーズを的確に把握し、地域で生活できるよう「地域自立支援協議会」で具体的に実現に向けて調整していくことが必要になるからです。

障害者が地域で生活するとき、その方の生活を支えていくことをみなさん考えてみてください。まず、誰に相談したらよいのでしょうか？

自治体の取り組み事例をみますと、市町村がワンストップで相談可能な相談支援体制を工夫しているところが多いようです。これは、障害者が何カ所にも分けて相談に行かなくてもいいように、「身近な相談を、身近な所で」に配慮した、市町村の必須事業が背景となっています。

また、地域自立支援協議会について、国では色々な先進事例やイメージ図を出していますが、具体的に何をやるのか、どういう風に立ち上げていけばよいのかよく分からないという話を聞きます。先進事例も出来上がった姿であるため、立ち上げのプロセスがよく分からないということだと思います。

そこで、地域自立支援協議会をどのように立ち上げていったらよいかについて、ある自治体（人口6万人）の立ち上げまでの取り組みを中心に紹介します。

地域自立支援協議会の作り方（ある自治体の取り組みから）

まず、地域自立支援協議会を作ろう！と、市町村がかけ声をかけて、準備会を立ち上げました。あまり大勢が集まっても話がまとまらないので、最も地域の情報をつかんでいる相談支援事業者と市町村担当者が集まり、何から始めていったらいいか話し合いました。

1. 理念の共有（何のために作るのかを明確にする。）
2. どんなことをやるか並べる。（こんな事ができたら、きっと地域がよくなる。こんな事がきっと問題になると思う。など）
3. やることを整理する。（カテゴリー毎に分けると、必要な組織が見えてくる。）
4. 組織はどうするか。
5. 構成員はどうするか。
6. ルールを決める（自治体の運営要綱の他に、協議会のルールを決める。）

このように、やることがみえてきます。更に、これを上記番号順に落とし込んでいくと、

1. 理念の共有

地域の理念が共有されることにより、地域自立支援協議会の方向性が決まります。また、細かい問題が起こったときに、解決の拠り所にもなります。

例「地域で暮らすのが当たりまえの社会の実現！」などが考えられます。

2. どんなことをやるか。

次に、関係者が集まって、地域の課題や現状をどんどん挙げてみましょう。

- ① 地域の社会資源や福祉マップなどを作って、地域の現状を共有する必要がある。
- ② 委託相談支援事業者の選定協議をすれば、「何であそこが委託され、我々が委託されなかったの？」という不満解決になると思う。
- ③ 障害福祉計画に関わることにより、地域の実情が反映され、更にその計画の実践を行っていければ、障害福祉計画に実効性が伴い、地域の福祉力につながると思う。
- ④ 生活介護やケアホームなどの社会資源利用の適切な地域ルールを作り、早い者勝ちや権威のある人からの優先利用を調整できるようにしたい。
- ⑤ 地域の情報がタイムリーに伝わり、情報に応じた調整がとれればいいと思う。
- ⑥ 施設の利用情報が分かれば、地域の対象者のサービス提供の調整が図れる。
- ⑦ 新体系に移行するには、地域の状況が分からない。地域にどのようなニーズや受け皿があり、どういう施設体系になっていったらいいか状況が分からない。
- ⑧ 委託相談支援事業者の中立・公平性が担保され、十分な相談支援が行われているかチェックする必要がある。
- ⑨ 相談支援専門員が困難ケースで悩んでおり、孤立化している。困難ケースのアドバイスや対応のあり方を協議・調整してもらえたら相談支援専門員の人材育成になる。
- ⑩ サービス利用計画の適正評価が必要になると思う。
- ⑪ 虐待などはサブ協議会のような位置づけを設けて対応していく必要がある。(虐待してるんじゃないですか？と聞いても、必ず「そんなことしてません！」と言われる。こういうきっかけから益々密室化していく。ここは専門家に入ってもらうなど専門性ををもって対応していく方がよい。)
- ⑫ 少人数の専門部会のようなものがあれば、より掘り下げた継続的な支援や経過がつかみやすい。

3. やることを整理する。(カテゴリーに分ける)

このようにして挙げられた、それぞれの地域の実情に応じた思いや課題等をカテゴリーに分けてみましょう。カテゴライズされたものを、更に落とし込んで整理すると、必要な組織まで整理されてきます。

やらなければならないことを政策や手段に置き換えると以下ようになります。

①全体的なこと（2. の①～③）→→「運営会議」（年4回程度の開催）

1) 協議会の事業計画や方向性の決定、2) 委託相談支援事業者の選定、3) 委託相談支援事業者の実施状況の検証、など

② 定例的なこと（④～⑨）→→「定例協議会」

1) 情報の共有化、2) どこで協議すべきかの調整、3) 施設等の利用調整

③ 個別的なこと（⑩）→→「部会」（部会長が事務局として進める）

1) 身体障害者部会、2) 知的障害者部会、3) 精神障害者部会、4) 児童（発達障害）部会、5) 就労支援部会 など、それぞれのニーズや実情に応じた協議の場を作るとよい。

それぞれの部会では、ケースカンファレンス、ケースの継続フォロー、ケース毎の地域資源調整、専門的調整・協議、などを行うことになる。

④ 専門的なこと（⑪⑫）→→「サブ協議会」（必要に応じて開催）

1) 虐待に関する専門協議会、2) 権利擁護、成年後見、など
専門家については、都道府県のアドバイザーを活用することとした。

⑤ 事務局会議

事業計画案や協議会の方向性について協議する。協議会のエンジンとなるところなので、相談支援事業者、市町村担当課、各部会長等で構成する。

このように、地域自立支援協議会の構成要素が整ってきますと、組織や構成員をどのようにするかということになります。

4. 組織はどうするか。

何をやるかができあがれば、理念が達成できる組織の構築を徐々に充実していくことになります。組織として考えられるのは、運営協議会（全体会）、定例協議会、部会やワーキンググループ、サブ協議会、事務局会議などが挙げられます。これは、一度作ればそれで決まりではなく、「理念が達成できる、よりよい組織」を常に工夫する努力が求められるでしょう。

なお、この自治体では、地域自立支援協議会の事務局は、委託した相談支援事業者に置くことにより、実効性のある協議会になるようにしました。

また、部会には、部会長を置き、部会運営と機能性を持たせるとともに、部会長は必要に応じて事務局会議にも参画する事として、形骸化することがないような工夫をしました。

5. 構成員はどのようにするか。

理念の共有に向け、地域自立支援協議会は地域の様々な関係機関で構成されることとなりますが、構成員が多すぎても困ります。そこで、人員整理が発生します。例えば、施設サービス事業者が5カ所あれば、障害福祉施設協議会などの任意組織が立ち上がり、そこ

での共通課題などを地域自立支援協議会に出席する代表者が持ち込んで、協議や情報の提供をすることになります。任意組織は、職域や団体毎の共通認識や課題等の共有につながるというメリットもあります。更に、このような職域や団体毎の情報共有があれば、地域のニーズ調整も円滑化します。こういう形で、組織の分野ごとに職域や団体等から構成員が決まるようになってくるでしょう。

6. ルールを決める。

組織まで出来上がると、地域自立支援協議会は市町村が実施主体ですので、市町村は何かの形で、「運営要綱」等を作成していることと思います。しかし、それだけでは実際の地域自立支援協議会の運営に支障を来すような細かい問題などが生じると思います。例えば、複数の市町村で施設を共有しているため、地域自立支援協議会を複数の市町村で構成するなどとなった場合は、正に地域自立支援協議会の運営ルールを独自に作成する事で、円滑な運営が期待できます。

先般、講演した後に施設関係者から次のような質問を受けました。「私の施設は、新体系移行で、就労移行支援 30 名を予定してます。」ということでした。私の方から「施設のある地域は就労移行者の受け入れについて、地域の関係機関の体制や企業の機運などの環境ができていますか。」と聞きますと、「地域はそういう状況になっていないが、利用者の状況のみから判断した。」ということでした。

地域自立支援協議会が立ち上がり、居宅や施設の方々のニーズが把握され、そのニーズに向かって地域をどのように変えていくかという切り口ができていない状況で、新体系移行を施設完結型で考えられている施設においては、是非、地域自立支援協議会の必要性和、そこでの情報共有をお願いしたいと思います。そのためには、是非早期の取り組みをお願いしたいのです。

このように、地域自立支援協議会とは何を行うものであるかというイメージが、共有できるところから始める工夫が必要であることが具体的に分かってきます。

「地域の理念を共有する」ということでは、先般、埼玉県東松山市を視察する機会がありました。市の担当者から「理念」の説明を受け、市内の各事業所等を見学させていただいた時、どの事業所でも「共通の理念で行われているんだ！」ということが、それぞれの担当者からの説明で分かりました。地域自立支援協議会の重要な視点は、「地域が共通理念で、同じ方向に向かっている」ことだと思えます。この地域の理念が社会を変えていき、地域の福祉力のエネルギーを掻き立てていく源となり、社会資源の利用調整や開発に向かっていくこととなります。

障害者自立支援法の地域生活支援事業は、正に地域の実情に基づいて取り組んでいただくものです。その試金石として「相談支援事業」と「地域自立支援協議会」を自治体がどのように受け止め、船出していくか。極めて重要なものであることを認識していただき、

早急に取り組んでいただきたいものです。

そのためには、国としても全国各地の自治体の取り組みや、具体的な事例について、分かり易く、参考となる内容を収集し、発信していきたいと考えています。

(今回のレポーター：障害福祉課専門官 佐藤 博)

