

知的障害者支援からみた障害者福祉制度改革

小澤 温(筑波大学)

話の内容

- 障害者自立支援法にはどのような時代的な意味があったのか
- 知的障害者支援を考える上で必要なことは何か
- 総合福祉部会・作業チーム報告にみる知的障害者支援の課題

障害者自立支援法に至る時代 (その1)

介護保険制度との統合を模索した時代

- 社会福祉基礎構造改革(1997年～2002年)
- 支援費制度の展開と挫折(2003年～2005年)
- 介護保険統合論(2004年)
- グランドデザインの提案(2004年)

障害者自立支援法に至る時代 (その2)

障害者自立支援法の展開

- 障害者自立支援法の成立(2005年10月)
- 障害者自立支援法の展開と問題(2005年11月～2006年3月)
- 障害者自立支援法の施行(2006年4月)
- 介護保険との統合問題(見送り)
- (後期)重点施策実施5か年計画(2007年12月)

障害者自立支援法に至る時代 (その3)

- 社会保障審議会・障害者部会報告書(2008年12月)
- 障害者自立支援法改正法案(2009年3月、7月廃案)
- 障がい者制度改革推進会議(2009年12月発足)
- 障害者自立支援法訴訟・基本合意書(2010年1月)
- 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会(2010年4月発足)
- 障害者自立支援法の廃止(遅くとも2013年8月までに)

障害者制度改革の推進体制

障がい者制度改革推進本部

(内閣総理大臣を本部長としすべての
の国務大臣で構成)

障がい者制度改革推進会議

(障害者、障害者の福祉に関する
事業に従事する者、学識経験者
等)

部会(施策分野別)

障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行うため、H21年12月8日閣議決定により設置。

当面5年間で障害者制度改革の集中期間と位置付け、

- ・改革推進に関する総合調整
- ・改革推進の基本的な方針の案の作成及び推進
- ・「障害」の表記の在り方に関する検討等を行う。

障害者に係る制度の改革を始め、障害者施策の推進に関する事項について意見。

(H22年1月以降29回開催。6月7日に第一次意見、12月17日に第二次意見取りまとめ。)

必要に応じ、部会を開催

- ・総合福祉部会をH22年4月以降10回開催
- ・差別禁止部会をH22年11月に設置

開催回数は平成23年1月

21日現在

【新たな推進体制の下での検討事項の例】

- ・障害者権利条約の実施状況の監視等を行う機関(モニタリング機関)
 - ・障害を理由とする差別等の禁止に係る制度(差別禁止部会をH22年11月に設置)
 - ・教育
 - ・労働・雇用
 - ・障害福祉サービス(総合福祉部会をH22年4月以降10回開催)
- 等

社会福祉基礎構造改革の背景

- 1997年～2000年にかけての経済・社会の立て直し
- 財政再建、社会保障費の抑制と、民間の力による活性化
- 契約による福祉、規制緩和、サービス選択と対等な関係

短命だった支援費制度(結局は財源問題だったのか)

- 支援費制度(2003年～2005年)の開始と崩壊
- 崩壊した理由として、当時の厚労省は、サービスの急激な伸び、財源不足、自治体間の格差の3点を挙げていた。
- 他方、介護保険は2000年から今に至るまで課題はあるが、ずっと続いている。
- 介護保険の社会保険財源は強力な制度維持の力になっている。

障害者自立支援法の登場と問題

- 支援費制度の崩壊に対応しての対策法
- 利用者負担への反発
- サービスの急激な伸びに対しては、基盤の整備不足
- 広がる自治体間格差(特に、地域生活支援事業などの市町村の裁量権のあるサービス)

障害者自立支援法の施行以前から指摘されていた問題

- 在宅サービス基盤の不十分さ(入所施設の待機問題など)
- 契約に基づく制度における権利擁護システムの不安(相談支援体制の不備)
- 市町村職員の判断への不安(都道府県から市町村への権限委譲の政策と実態との乖離)
- 障害程度区分(簡略化された区分)によるサービス必要量判断への不安
- 就労、住宅、教育と福祉制度・行政の分断(縦割り行政問題)

障害者自立支援法施行以降付加された課題

- 定率負担問題の再検討(2006年12月の障害者自立支援法円滑施行特別対策、2007年12月障害者自立支援法の抜本的な見直しに向けた緊急措置)
- 障害程度区分(給付管理的な危険性)とケアマネジメント(エンパワメント支援)の関係
- 市町村格差問題(市町村事業化による格差問題と市町村間の社会資源の不均衡)

障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律の概要

趣旨

公布日施行

- 障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間における障害者等の地域生活支援のための法改正であることを明記

利用者負担の見直し

平成24年4月1日までの政令で定める日（平成24年4月1日（予定））から施行

- 利用者負担について、応能負担を原則に
- 障害福祉サービスと補装具の利用者負担を合算し負担を軽減

障害者の範囲の見直し

公布日施行

- 発達障害が障害者自立支援法の対象となることを明確化

相談支援の充実

原則として平成24年4月1日施行（予定）

- 相談支援体制の強化（市町村に基幹相談支援センターを設置、「自立支援協議会」を法律上位置付け、地域移行支援・地域定着支援の個別給付化）
- 支給決定プロセスの見直し（サービス等利用計画案を勸案）、サービス等利用計画作成の対象者の大幅な拡大

障害児支援の強化

平成24年4月1日施行

- 児童福祉法を基本として身近な地域での支援を充実（障害種別等で分かれている施設の一元化、通所サービスの実施主体を都道府県から市町村へ移行）
- 放課後等デイサービス・保育所等訪問支援の創設
- 在園期間の延長措置の見直し（18歳以上の入所者については、障害者自立支援法で対応するよう見直し。その際、現に入所している者が退所させられることのないようにする。）

地域における自立した生活のための支援の充実

平成24年4月1日までの政令で定める日（平成23年10月1日（予定））から施行

- グループホーム・ケアホーム利用の際の助成を創設
 - 重度の視覚障害者の移動を支援するサービスの創設（同行援護。個別給付化）
- (その他) (1)「その有する能力及び適性に応じ」の削除、(2)成年後見制度利用支援事業の必須事業化、(3)児童デイサービスに係る利用年齢の特例、(4)事業者の業務管理体制の整備、(5)精神科救急医療体制の整備等、(6)難病の者等に対する支援・障害者等に対する移動支援についての検討

(1)(3)(6)：公布日施行
(2)(4)(5)：平成24年4月1日までの政令で定める日（平成24年4月1日（予定））から施行

障がい者制度改革推進会議の第1次 意見書より

- 障害者基本法の抜本的改正(権利条約と同様の権利の記載、差別禁止の明示)
- 障害者差別禁止法の制定
- 障害者総合福祉法の制定
- 関係分野における問題検討(労働・雇用、教育、所得保障、医療、障害児支援、虐待防止、建築物・交通アクセス、情報アクセス・コミュニケーション、政治参加、司法手続、国際協力)

障害者制度改革の推進のための基本的な方向について(6月29日閣議決定)【概要】

目的・基本的考え方

障害がい者制度改革推進会議の「障害者制度改革の推進のための基本的な方向(第一次意見)」(平成22年6月7日)→ 障害の有無にかかわらず、相互に個性の差異と多様性を尊重し、人格を認め合う共生社会の実現を最大限に尊重し、我が国の障害者に係る制度の集中的な改革の推進を図る。

障害者制度改革の基本的方向と今後の進め方

工程表

基礎的な課題における改革の方向性

(1) 地域生活の実現とインクルーシブな社会の構築

- ・障害者が自ら選択する地域への移行支援や移行後の生活支援の充
- 実、及び平等な社会参加、参画を柱に据えた施策の展開
- ・虐待のない社会づくり

(2) 障害のとらえ方と諸定義の明確化

障害の定義の見直し、合理的配慮が提供されない場合を含む障害を理由とする差別や、手話その他の非音声言語の定義の明確化

横断的課題における改革の基本的方向と今後の進め方

(1) 障害者基本法の改正と改革の推進体制

- ・障害や差別の定義を始め、基本的施策に関する規定の見直し・追加
- ・改革の集中期間内における改革の推進等を担う審議会組織の設置
- ・改革の集中期間終了後に障害者権利条約の実施状況の監視等を担ういわゆるモニタリング機関の法的位置付け等

→ 第一次意見に沿って検討、23年に法案提出を目指す

(2) 障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定等

- ・障害者に対する差別を禁止し、被害を受けた場合の救済等を目的とした制度の構築

→ 第一次意見に沿って検討、25年に法案提出を目指す
これに関連し、人権救済制度に関する法案も早急に提出できるように検討

(3) 「障害者総合福祉法」(仮称)の制定

- ・制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする制度の構築

→ 第一次意見に沿って検討、24年に法案提出、25年8月までの施行を目指す

	平成21年12月～平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年
横断的課題のスケジュール等	障害がい者制度改革推進本部の設置(平成21年12月)	障害者基本法抜本改正・制度改革の推進体制等に関する法案の提出	次期障害者基本計画決定(12月目途) 障害者総合福祉法(仮称)の提出	障害者差別禁止法案(仮称)の提出(改革の推進に必要な他の関係法律の一括整備法案も併用)までの施行	
個別分野における基本的方向と今後の進め方			主な事項について記載		
(1) 労働及び雇用	・福祉的就労への労働法規の適用の在り方 (～23年内)		・雇用率制度についての検証・検討 (～24年度内目途) ・職場での合理的配慮確保のための方策 (～24年度内目途)		
(2) 教育	・障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえた制度改革の基本的方向 (～22年度内)		・手話・点字等に通じた教員等の確保・専門性の向上に係る方策 (～24年内目途)		
(3) 所得保障	・障害者の所得保障の在り方を公的年金の抜本見直しに併せて検討		・住宅の確保のための支援の在り方 (～24年内目途)		
(4) 医療	・医療費用負担の在り方(応能負担) (～23年内)		・社会的入院を解消するための体制 (～23年内)		
(5) 障害児支援	・相談・療育支援体制の改善に向けた方策 (～23年内)		・精神障害者の強制入院等の在り方 (～24年内目途)		
(6) 虐待防止	・虐待防止制度の構築に向けた必要な検討		各個別分野については、改革の集中期間内に必要な対応を図るよう、工程表としてそれぞれ検討期間を設定		
(7) 建物利用・交通アクセス	・地方のバリアフリー整備の促進等の方策 (～22年度内目途)				
(8) 情報アクセス・コミュニケーション保障	・情報バリアフリー化のための環境整備の在り方 ・障害特性に応じた災害時緊急連絡の伝達の方策		(～24年内)		
(9) 政治参加	・選挙情報への障害者のアクセスを容易にする取組 (～22年度内)		・投票所のバリア除去等		
(10) 司法手続	・刑事訴訟手続における障害者の特性に応じた配慮方策		(～24年内目途)		
(11) 国際協力	・アジア太平洋での障害分野の国際協力への貢献				

地域生活支援の2側面

- ・地域生活を支える(介護保険におけるケアマネジメント)
 - * 生活上のニード(問題)の充足(解決)
 - 生活ニード(要援護性)解決の支援
- ・地域生活をつくる(障害者ケアマネジメント)
 - * 利用者のやりたいことを生み出す動機付け
 - 個人将来計画、個人中心計画づくり

自立支援の具体的な方法

- 自立生活の動機づけの支援
- 自立生活の基盤としての権利擁護
- 自立生活に必要な介助支援
- 福祉機器の紹介と支援
- 外出に必要なサービス
- グループづくり
- 地域づくり
- 自立のための情報提供活動

エンパワメントとは

- パワレス(無力)な状態からエンパワー(問題理解・解決能力を獲得する)へのプロセス
- パワレスな状態は依存的な環境から生じる(長期入院、長期入所への批判)

自己決定支援の留意点

- 情報の理解力、判断力に欠ける場合
- 情報不足の場合(わかりやすい説明は技術と方法を要する)
- 家族やまわりの人への遠慮によって決定しにくい場合

障害者権利条約にみる(リ)ハビリテーションの目的

- ・・・障害のある人が、最大限の自立(自律)、十分な身体的、精神的、社会的及び職業的な能力、並びに生活のあらゆる側面への完全なインクルージョン及び参加を達成し維持することを可能とするため、特にピア・サポート(障害のある人相互による支援)を活用して、効果的かつ適切な措置をとる。・・・(第26条、川島・長瀬訳)

社会リハビリテーションとは

- 個人へのアプローチ
→社会生活力、エンパワメントの強化など
- 社会環境へのアプローチ
→機会均等化、環境改善など
- 両者を包括したアプローチ

知的障害者支援の本質的な課題とは何か

- 自立生活運動の自立観(自己決定 = 自立)を簡単に適用できるか。
- 「医学モデル」と「社会モデル」をどう考えるのか。
- 「合理的配慮」を具体的にどう考えるか
- 「家族関係」をどう考えるのか
- 「入所施設」をどう考えるのか
- 「政策参加」をどう考えるのか

知的障害者の自立支援

- 自立 = 自己決定、モデルを前提とすると、自立支援 = 自己決定支援、となる。
- 自己決定支援のための方法はいくつか開発されてきた。しかし、支援と介入のバランスのむずかしさがある。→パーソン・センタード・プラン、アクティブサポートモデルなど
- 自己決定支援のための人材は、専門職によるアドボケイト、市民(レイパーソン、素人)によるアドボケイト、ピアによるアドボケイトなど、多様である。(多様な背景には、思想性がある)

知的障害者支援をめぐる「医学モデル」と「社会モデル」

- 単純な2分法への疑問
- 知的障害者支援に限って言えば、「医学モデル」と「社会モデル」の「統合モデル」という言い方がもっとも適切ではないか。
- 療育、(リ)ハビリテーション、特別支援教育の蓄積をどう考えるのか。それらの蓄積をふまえて、社会的障壁を考える「統合モデル」が重要。
- 例：問題行動→行動の改善→社会の見方の改善→社会的障壁の軽減→問題行動への受容的見方の形成

知的障害者の合理的配慮

- ハード面の合理的配慮(ルビ付き、絵文字、標識の工夫)
- ソフト面の合理的配慮(簡単なことばへの翻訳、コミュニケーション支援)
- 合理的配慮と差別をめぐるコンフリクト(葛藤) → 例: 知的能力を前提とした入学試験、入社試験など
- 結局、アファーマティブアクション(積極的差別禁止政策)が必要になる。 → 入学、入社における特別枠の設定など

知的障害者をめぐる家族関係

- 家族関係のほとんどは親子関係に起因する。
- わが国の知的障害者施策は、歴史的に、かなりの部分は親に依存してきた。
- 親の対応がむずかしくなった時のための入所施設→セーフティネットとしての入所施設。
- このことが入所施設の扱いをかなり困難にしている。

知的障害者の入所施設を考える

- 親の対応の困難さのセーフティネットとしての入所施設の歴史
- (北欧、北米) 家族から引き離した教育・訓練の場としての入所施設の歴史
- 脱施設といっても、入所施設の社会的な文脈が異なる。
- セーフティネットとしてのグループホーム、支援付き住居などの施策の必要性。

政策参加を考える

- 当事者が政策会議に参加すれば、参加なのか。
- 政策会議構成員の言語・文書の理解水準から見てマイノリティの場合、明確に意思決定に参加できるか。
- 当事者会などで検討した事項を、当事者および支援者と一緒に政策会議で表明するような仕組みの必要性。
- 逆に、政策会議構成員が、当事者会などの会議に出向いて、会議の流れや全体像を説明して審議する場も必要。

知的障害者に対するケアマネジメント の争点

- 積極的、専門的介入に関するモデル
- ソーシャルワークなど、対話、合意形成重視モデル
- 利用者の主体性、潜在的な力を重視するモデル(ストレングスモデル、パーソン・センタード・プランニング)

ストレングスケアマネジメントにみる6 つの原則

- 学習、成長、変化
- 個人の強さの焦点化(欠点、病理ではなく)
- 利用者の自己決定原則
- 利用者・ケアマネジャー関係が中核
- 地域社会は障壁でなく、資源
- アウトリーチサービスの活用

ストレングス・マネジメントにおける アドボカシー（4つのA）

- Availability (資源の利用可能性)
- Adequacy (資源の適切性)
- Accessibility (すぐに利用できる)
- Accommodation (適切な対応)

パーソン・センタード・プランニングの 課題

- 「わたし」と「支援」との関係
- リスクと安全との関係
- 制度におけるモデルの位置づけ
- モデルの評価、効果に関する議論

パーソン・センタード・プランニング実践で重視しているもの

- PCP会議運営(プランニング)には当事者参加の会議運営技術(教育的な取り組み)
- PCP会議運営にアドボケイターの参加の重要性

総合福祉部会第1期作業チーム報告の論 点：知的障害者支援から考える

- 障害の範囲：身体的または精神的な機能障害と環境との相互作用の観点
- 支給決定・相談体制：自己決定支援、協議調整モデルの観点
- パーソナル・アシスタンス制度の意味
- デイアクティビティの意味

つなぎ法の支給決定プロセス

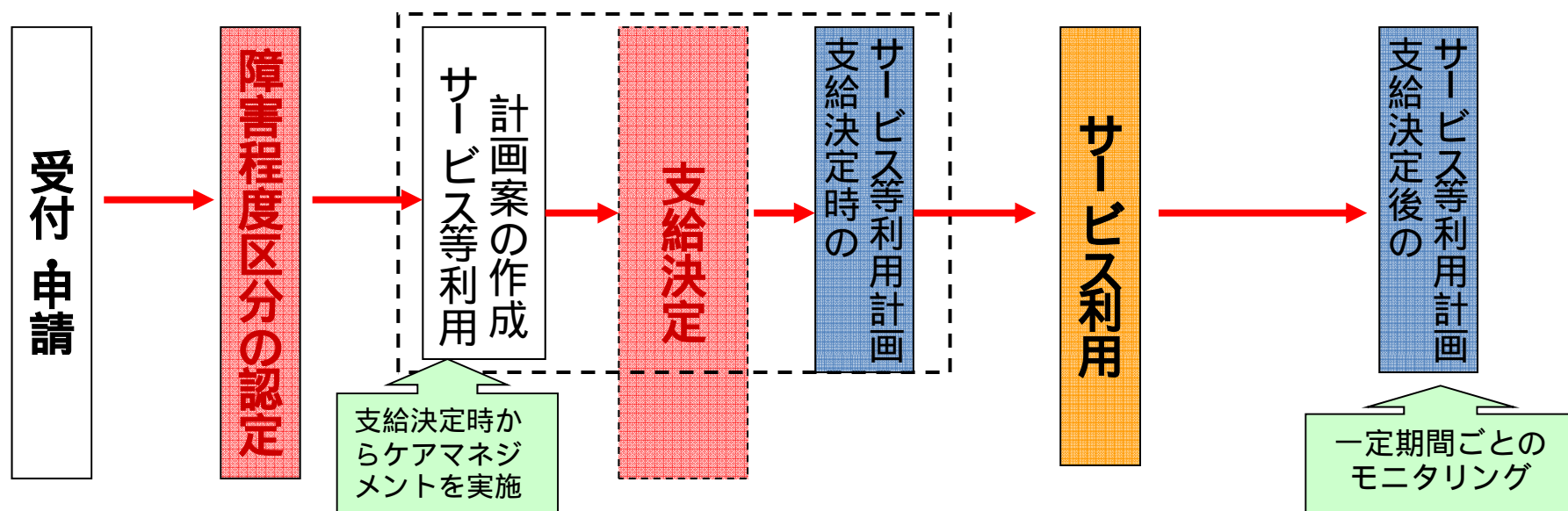
市町村は、必要と認められる場合として省令で定める場合には、指定を受けた特定相談支援事業者が作成するサービス等利用計画案の提出を求め、これを勘案して支給決定を行うこととする。

- * 上記の計画案に代えて、省令で定める計画案(セルフケアプラン等)を提出できることとする。
- * 特定相談支援事業者の指定は、総合的に相談支援を行う者として省令で定める基準に該当する者について市町村が指定することとする。
- * サービス等利用計画作成対象者を拡大する。

支給決定時のサービス等利用計画の作成、及び支給決定後のサービス等利用計画の見直し(モニタリング)について、計画相談支援給付費を支給する。

障害児についても、新たに、児童福祉法に基づき、市町村が指定する「指定障害児相談支援事業者」が、通所サービスの利用に係る障害児支援利用計画(障害者のサービス等利用計画に相当)を作成することとする。

- * 障害児の居宅介護等の居宅サービスについては、障害者自立支援法に基づき、「指定特定相談支援事業者」がサービス等利用計画を作成。(障害児に係る計画は、同一事業者が一体的(通所・居宅)に作成するようにする方向で検討)
- * 障害児の入所サービスについては、児童相談所が専門的な判断を行うため、障害児支援利用計画の作成対象外。



(総合福祉法) 支給決定フローチャート案

