

第4期障害福祉計画の策定に際して検討すべき論点について

2014年12月24日 障害者（児）を守る全大阪連絡協議会

1. 入所施設からの地域移行に係る問題点とショートステイの在り方についての論点

<このテーマについての大阪府の基本的な考え方>

○平成25年時点の施設入所者の12パーセント以上が平成29年度末までに地域生活に移行することを最低基準として設定する。ただし、未達成と見込まれる割合の加味は行わない。目標値算出の視点は以下の3点。

- (1) 府立施設からの地域移行予定数→金剛コロニー再編整備に伴う移行者数を見込む
- (2) 民間施設からの地域移行予定数→平成17年10月～25年3月の実績を基に見込む
- (3) 入所施設の定員の一部を短期入所として活用する等の新たな取り組みによる地域移行増加を見込む

○平成29年度末時点の施設入所者を平成25年度末時点における施設入所者から4%以上削減する。退所後に新たな入所者が発生することから、入所施設の定員の一部を短期入所として活用する等、入所施設の地域生活を支えるための機能の活用に取り組むことで、入所施設のニーズにも応えつつ、民間入所施設の利用者数の削減をめざす。

<市町村計画を策定する上での留意点>

- ①地域移行者数のうち、府立施設からの地域移行者の内数を明らかにすること。
- ②民間施設からの地域移行予定数における「実績を基に見込む」という点については、高い実績の市町村は高い目標、低い実績の市町村は低い目標という主旨としてとらえるのではなく、高実績の市町村については、▽高い実績が得られた要因・背景を分析し、▽地域移行した人々の具体的な生活実態の検証を行うとともに、▽それでもなお地域移行できなかった人の地域移行に向けた条件を検討しつつ、▽これら諸条件の整備状況にてらして目標を設定すること、また低い実績の市町村については、▽地域移行がなぜ進んでいないのかの要因を明らかにするとともに、▽その要因を解消するための抜本的な手立てを講じることで地域移行に結び付ける、こととすることが肝要。一定

の実績を達成した（あるいは低い実績にとどまった）要因分析とさらにその先の地域移行を実現していく上での条件を拓いていくことこそが、「実績を基に見込む」ことの内実であること。

- ③入所施設の定員の一部を短期入所として活用することについては、施設入所者が施設で暮らさざるを得ない実態をそのままにして、施設の事業種別だけを施設入所支援からショートステイに切り替えることにつながり、このことは病棟転換型居住系施設と同様、見せかけ上の「地域移行」を演出しているにすぎず、ひいては入所施設利用者の安定した生活を損なうこととなる。現時点においてショートステイを入所施設代わりに利用している人たちの実態を改めて明らかにするとともに、そうした人々の安定した地域生活を支えるための社会資源の整備計画を早急に作成する必要がある。地域移行はあくまで、正当な手法で行われるとともに、施設入所時に増した生活の安定と豊かなくらしが保障されなければならない、そこを省略して単に数字合わせの計画を策定することは、第4次大阪府障がい者計画の基本原則、(1)権利の主体としての障がい者の尊厳の保持、(4)真の共生社会・インクルーシブな社会の実現、に照らしても相反する。あわせてショートステイの整備については、入所施設定員からの転用ではなく、入所施設定員に加えて整備計画をたて、必要なときに必要な人が利用できるよう十分な配慮を講じるべきであること。
- ④また地域移行は、「入所施設の地域生活を支えるための機能の活用に取り組むこと」でその促進を図ることとしているが、後述の「障害者地域生活拠点」の整備ともかかわって、入所施設の機能強化と活用における行政による特別な支援策が講じられることが不可欠である。障害福祉計画に係る「PDCAサイクル」の導入に際しては、数値目標の検証だけにとどまらず、入所施設が地域に果たしている役割等も含め、施設入所者の状況、地域の福祉需要の状況等も勘案しつつ、障害者に人間らしい豊かなくらしが保障されるように十分に議論されることが望まれること。
- ⑤グループホームの整備目標は、上記の施設入所者の地域移行への対応数とあわせ、(特別)支援学校の卒業生をはじめとする障害者数の将来推計も見込みながら適切に設定されるべきこと。また、近年問題となっている、新規グループホームへのスプリンクラー設置の義務化等について、そのことをもって整備促進にブレーキがかからないよう、必要な手立てを講じることが求められていること。

2. 精神病院からの地域移行についての論点

＜このテーマについての大阪府の基本的な考え方＞

- 入院後3ヶ月時点の退院率の上昇／国基準に沿った目標設定とし、平成29年度における入院後3ヶ月時点の退院率を64%以上とすることを目標とする。平成24年度の大阪府調査における退院率は62%となっており、法改正による効果分を加味して国目標と同様の数値を設定する。
- 入院後1年時点の退院率の上昇／国基準に沿った目標設定とし、平成29年度における入院後1年時点の退院率を91%以上とすることを目標とする。平成24年度大阪府調査における退院率は90%となっており、法改正による効果分を加味して国目標と同様の数値を設定する。
- 在院期間1年以上の長期在院者数の減少／国基準に沿った目標設定とし、平成29年度における長期在院者数を平成24年度6月末時点から18%以上削減する。過去の平均減少率から算出すると平成29年度時点での削減は9%となる。平成26年4月1日に施行された改正精神保健福祉法において、新たな医療保護入院者については退院支援委員会の開催等により「重度かつ慢性」以外の患者の入院期間が1年以上にならないような取り組みを行うよう、精神科病院の管理者に義務として課されている。これらの取り組みによる効果も加味して国目標と同様の数値を設定する。

＜市町村計画を策定する上での留意点＞

- ①退院した人が、その後再入院等になっている実態やその要因についても検討をすることが必要であること。
- ②在院期間の長さに関わらず、退院(地域移行)をすすめるに際しては、移行後の暮らしをささえる仕組みをあわせて検討することが求められること。
- ③退院に向けて、行政・医療・福祉の3者が連携できる仕組みを確認しておくことが重要。改正精神保健福祉法による効果が期待された論点が提示されているが、一方の取り組みだけで進むと地域での支えがない状態につながることを懸念されること。
- ④大阪府と連携を図りつつ、夜間医療体制の整備を図ることを福祉計画に盛り込むこと。

3. 障害者の一般就労移行に関する論点

＜このテーマについての大阪府の基本的な考え方＞

○福祉施設から一般就労への移行／平成29年度における一般就労への移行実績1,500人以上（平成24年度の1.5倍以上）を府域の目標として設定し、この目標値を市町村ごとに按分した数値を下限とする。過去5年間の一般就労への移行実績について、平成20年度から平成25年度までの5年間のトレンドを算出し、平成27年度から平成29年度の3年間の推計を算出する。

（1）平成25年度実績が未確定のため、目標値は変更の可能性がある。

（2）平成25年度実績が、第3期計画の目標値（1,100名）を超えた場合、平成25年度実績に過去5年間の1年あたりの増加数を平成26年度～29年度の4年間に加算した数値を目標値とする。

○就労移行支援事業の利用者数／国基準に沿った目標設定とし、平成29年度末における就労移行支援事業の利用者数を平成25年度末の利用者数から6割以上増加させることを府域の目標として設定し、この数値を下限とする。

○就労移行支援事業所ごとの就労移行率の増加／国基準に沿った目標設定とし、平成29年度末において、就労移行支援事業所のうち、就労移行率が3割以上の事業所を全体の5割以上とすることを府域の目標として設定する。市町村においては、管内の就労移行支援事業所において、就労移行率が3割以上の事業所が全体の5割以上となるように、基盤整備も含めて目標を設定することを求めている。大阪府においては、就労実績が10人以上の事業所と、就労実績のない事業所の2極化が課題となっており、高い就労実績を誇る事業所の水準の維持と、就労人数が0名又は1名の事業所をなくすための取り組みが喫緊の課題となっていることから、以下の取り組みを合わせて実施することで、全体の約5割の事業所における就労移行率3割以上の達成を図る。

（1）現時点で就労移行率が3割以上を達成している事業所に対する取り組み／平成25年度の就労移行支援事業所のうち、就労移行率が3割以上の事業所は168事業所中66事業所（全体の約4割）となっており、引き続き同水準の維持を図る。

（2）就労人数が0名又は1名の事業所に対する取り組み／平成25年度の就労移行支援事業所のうち、就労人数が0名又は1名の事業所は168事業所中76事業所となっている。就労移行支援事業所職員の資質向上のための研修、障害者就業・生活支援センターとの連携による就労促進のほか、成功事例の共有など、これらの層の事業所に対する重点的な取り組みを行い、底上げを図る。

＜市町村計画を策定する上での留意点＞

- ①一般就労の移行実績評価については、その労働条件（フルタイム、短時間雇用等）についても確認すること。
- ②移行後、継続した就労が困難となった事例等について把握すること。
- ③就労移行支援事業における就労移行は、本人ニーズを横においたものであってはならない視点を明確にすること。
- ④この方針によって、他の日中系事業（特に生活介護、終了継続B型）の整備目標が下がることのないようにすること。
- ⑤一般就労の移行実績は、どのような労働条件（フルタイム、短時間雇用等）であるかを確認すること。とりわけ就労人数が0名又は1名という事業所に対して、数的な実績のみを問うような取り組みとならないようにすること。
- ⑥就労継続A型事業所の事業実態を把握し、検証する仕組みを盛り込むこと。

4. その他障害福祉計画の中に取り入れるべき施策に係る論点

4-1 防災に関して

＜このテーマについての大阪府の基本的な考え方＞

このテーマに関して障害福祉計画での記載はされていない。

＜市町村計画を策定する上での留意点＞

- ①災害対策基本法の改正を受けて市町村地域防災計画の書き換えが各市町村で進められているが、その中に障害者等の災害時避難行動要支援者、要援護者等の支援が位置付けられることを受け、とりわけ多様な災害発生を想定しつつ、地域に暮らす障害者等と地域のつながりを平時から構築していくための福祉的支援の在り方についても、障害福祉計画の中で検討し位置づけておくことが重要であること。
- ②避難訓練をはじめ、上記に係る多様な取り組みの積み重ねがインクルーシブな地域を形成していく上で欠かせないこと。

4-2 児童に関して

＜このテーマについての大阪府の基本的な考え方＞

- 第4期障がい福祉計画と時期を同じくして、子ども・子育て支援法に基づく都道府県・市町村の計画が作成され、その中で障がい児支援について言及されること等も踏まえ、第4期障がい福祉計画においては、障がい児支援についても言及するとともに、利用児童数の見込み等を定めることとなっている。
- 国の指針には、以下の点が示されている。
 - (1) 児童発達支援センター及び障がい児入所施設を中核とした地域支援体制の整備
 - (2) 子育て支援に係る施策との連携、教育との連携
 - (3) 特別な支援が必要な障がい児に対する支援体制の整備
 - (4) 障がい児通所支援・入所支援の一体的な方針策定

＜市町村計画を策定する上での留意点＞

- ①子ども・子育て支援法に基づく子どもへの支援についても、市町村の保育実施責任については児童福祉法24条1項に明示されているところである。とりわけ障害のある子どもと家族への対応については、早期発見とともに、親（保護者）に対する障害受容と、子どもの育ちや発達をはじめとする将来への見通しをはぐくむための支援、子どもの障害と発達段階に即した専門的な療育の提供、子ども集団の保障をはじめとする保育環境の整備・提供、療育機関と保育所の並行通園の保障とその際の家族にかかる費用負担への支援、いつでも気軽に出向くことのできる相談機関の整備、就学相談の充実など、就学前における課題を見るだけでも高度な専門性と途切れのない継続した支援・諸機関の連携が欠かせない。そのため市町村自らが核となり必要な社会資源を整備するとともに、責任ある相談支援体制の整備を図ることが求められていること。
- ②そのうえで、保育の必要性の認定については、親の就労要件のみに着目するのではなく、障害があるなどの子ども自身の状態からみた集団保育の必要性についても認定の要件に加えるべきこと。
- ③保健所・療育機関・児童発達支援・保育所等の就学前の社会資源の連携、放課後等デイサービスと各種学校との連携等、子どもをめぐる社会資源の連携が有効に機能するよう、事業者間のネットワークの整備・構築と維持・発展について行政が責任をもって臨むことが求められていること。

4-3 住宅に関して

<このテーマについての大阪府の基本的な考え方>

- 次期計画の居住系サービスの見込み量については、成果目標との整合性を図る必要があることから、①利用実績を踏まえたサービス見込み量の設定、②入所施設、精神科病院からの地域移行等の成果目標を勘案して見込み量を再設定、という手順で設定するものとする。
- 利用実績を踏まえたサービス見込み量の設定
 - (1) 共同生活援助については、実績値に対し、現計画期間で実現しなかった潜在ニーズについて実現率を上乗せして利用量を見込む
 - (2) 施設入所支援は現状の利用者数をそのまま仮置きする。
- 成果目標により、見込み量の設定には次の観点を組み込む
 - (1) 施設入所支援の利用者数を465人以下とする。
 - (2) 共同生活援助の利用者数について、施設から地域に移行する61人、病院から地域に移行する316人に対する必要分を含む。退所・退院者数の半数程度がサービスを利用するものとして設定する。

<市町村計画を策定する上での留意点>

- ①大阪府の計画では、入所施設からの地域移行する者について、その半数程度が共同生活援助を利用することを想定しているが、共同生活援助を利用しない残り半数程度の者の生活の場をどのように想定するのかを障害福祉計画上明確にすること。
- ②共同生活援助の潜在的ニーズについては、入所施設からの地域移行の見込み数に加えて、家族と同居する障害児者の世帯数の推計を基に算定すること。
- ③公営住宅の整備（建て替えを含む）に際しては、当初よりグループホームの設置を視野に入れ、スプリンクラー等の防火設備の整備等の必要な手立てを講じること。
- ④世話人の確保と支援の質の向上を図るための計画的な取り組みについて、福祉計画の中に盛り込むこと。

5. 障害者地域生活拠点に関する論点

＜このテーマについての大阪府の基本的な考え方＞

- 国における「障害児・者の地域生活支援の推進のための多機能拠点構想（地域生活支援拠点）」が描く構想以上の具体的なイメージについては、大阪府としては示していない。
- 国が例示する機能
 - （1）居住支援機能
 - （2）地域支援機能
 - （3）上記機能を活用し地域の社会資源と連携して障害者の地域生活を支える

＜市町村計画を策定する上での留意点＞

- ①国はとりあえずの基準として各市町村1か所の整備をうたっているが、障害児者の地域生活を支える上で、計画上配置される各種社会資源（入所施設を含む）に加え、どのような機能を備えるべきか等について、地域に即して具体的に議論を行うための組織（機構）づくり（現行障害者施策推進協議会を含む）を計画の中に位置づけること。
- ②障害児者の地域生活を支える上で、本来行政自らがはたすべき機能・役割を福祉計画上も明確にすること。
- ③緊急時への対応を含めた医療との連携を図るための仕組みを、福祉計画の中に位置づけること。

6. その他第四期障害福祉計画の策定に際して考慮すべき事項

- ①計画に記載する数値目標は、国のガイドライン・大阪府の誘導目標数値に基づく「上から」の目標配分ではなく、計画策定に際して実施した「実態調査」等の結果を踏まえ、地域の障害児者・家族のくらしの改善に直結することをめざした「下から」積み上げて作成する数値目標とすること。
- ②PDCAサイクルに基づく検証は、数値目標の到達度からのみ評価・検証するのではなく、地域の障害児者・家族の生活実態の変化、施策実施の効果について多角的な視点から検証を行い、地域に不足している社会資源の整備について、行政の責任を明確にしながらかその改善を図ること。

- ③被虐待者の救済に係る具体的措置を福祉計画上も明らかにすること。
- ④ショートステイの整備目標については、平均稼働率を加味して算定するのではなく、利用率の高い事業所と低い事業所の事業内容を精査し、利用希望の多い事業内容について必要な整備を図ること。
- ⑤計画相談支援が障害児者のニーズを反映し、その生活実態に即したものとして作成されるよう、必要な措置を福祉計画上明らかにすること。

以上