

今後の身体障害者施策の 在り方について

平成11年1月25日

身体障害者福祉審議会

1 はじめに

- 障害保健福祉施策全般について、総合的に見直しを行うため、平成8年10月に、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会障害福祉部会、公衆衛生審議会精神保健福祉部会に、それぞれ企画分科会が設置され、同年11月から合同で審議を開始した。
- この障害者関係三審議会合同企画分科会では、平成9年12月に、「今後の障害保健福祉施策の在り方について(中間報告)」(以下「分科会中間報告」という。)として、障害保健福祉施策全般について、基本的理念、基本的な施策の方向及び具体的な施策の方向を提言した。

(注) 基本的理念： 障害者の自立と社会経済活動への参画の支援
主体性・選択性の尊重
地域での支え合い

基本的な施策の方向：

障害者の地域生活支援策の充実
障害保健福祉施策の総合化
障害特性に対する専門性の確保
障害の重度・重複化、高齢化への対応
障害者の権利擁護と参画

そこで、同合同企画分科会では、昨年に入り、分科会中間報告の主要論点のうち、障害保健福祉施策全般にわたる共通の重要事項、特に、平成9年11月以降、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会で議論されてきた社会福祉基礎構造改革に関する事項のうち、障害保健福祉施策と深く関連する事項として、新しいサービス利用制度の在り方、障害保健福祉サービス水準の確保、利用者の保護等を中心に審議を行ってきた。

一方、本身体障害者福祉審議会では、分科会中間報告の主要論点のうち、身体障害者福祉施策関係で重点的に議論すべき事項として、相談・支援体制の強化、在宅福祉サービスの充実、社会参加の促進、身体障害者施設体系の在り方、介護保険制度との関係等について、分科会中間報告においてうたわれている以下のような基本的理念を基に、審議を行ってきたところである。

障害者の自立と社会経済活動への参画と支援

障害者施策の基本は、障害者が生涯のあらゆる段階において能力を最大限発揮し、その人らしい自立した生活を目指すことを支援すること及び障害の有無に関わらず誰もが社会の一員としてあらゆる活動に参加することができる社会を築くことであること。

主体性・選択性の尊重

障害者が保護の対象としてではなく、一人の生活者として自らの生活を自らの意思で選択・決定し、築いていきたいという考え方を尊重し、諸施策の在り方を考えなければならないこと。

地域での支え合い

障害者に対する支援は、総合的な視点から、各種の行政サービスや機会の提供、障害者に配慮したまちづくりなどの地域環境の整備を行うことがまず必要であり、また、心の通いあう地域社会の支援や障害者同士の支え合い、ボランティア活動などの幅広い支援活動が重要であること。

本身体障害者福祉審議会では、昨年4月以降、このような経緯をたどりつつ、鋭意検討を重ねてきたが、今般、身体障害者の地域における自立した生活を支援するという視点を中心に、今後構すべき措置等について意見をとりまとめたので、ここに意見具申する。

本意見具申はもとより、分科会中間報告と、本意見

具申と同じ時期に障害者関係三審議会合同企画分科会から提言される意見具申に基づき、身体障害者施策について所要の見直しが速やかに進められることを切に望むものである。

2 相談・支援体制の強化

- 障害者が自立し社会に参加していくためには、様々な支援が必要であり、地域で幅広く相談できる総合的な窓口が必要である。
- このため、在宅の障害者等に対し、在宅福祉サービスの利用援助、社会資源の活用や社会生活力を高めるための支援、当事者相談等を行う市町村障害者生活支援事業を制度上明確に位置づけ、他の相談・支援機関等とのネットワーク化を図るとともに、身体障害者更生相談所、福祉事務所等の相談・支援体制を強化する必要がある。
- 相談・支援体制の強化に当たっては、専門性を有した相談担当者を育成することが必要である。このため、指導者養成を推進するとともに、相談員、指導員に対する研修、指導等を充実する必要がある。
さらに、身体障害者相談員や市町村障害者生活支援事業の当事者相談員等、障害者白身が相談業務に従事していくことも重要である。
- また、総合相談窓口で相談して解決に結びつけていくには、利用できるサービスの充実を図る必要がある。

3 在宅福祉サービスの充実

(1) 社会リハビリテーションサービス

- 歩行訓練、点字・手話等のコミュニケーション手段の獲得など社会生活上必要な訓練等を行う社会リハビリテーションサービスが、障害者の自立と社会参加を進める上で、大きな役割を担っている。
- これらは、社会参加促進事業として都道府県等のメニュー事業として行われてきたが、今後は、社会リハビリテーションサービスとして制度化し、その普及、推進を図る必要がある。
制度化に当たっては、障害者が身近な地域で利用できるようにするという観点から、市町村が自ら又は障害者団体等に委託して事業を実施することとし、総合リハビリテーションセンター、身体障害者更生施設、福祉系大学等が専門的知識や技能等に関する必要な支援を行うような仕組みとすべきである。
- 社会リハビリテーションサービスの具体的な実施内容については、障害種別に配慮しながら生活技術訓練

及び社会生活力を高めるための支援を中心とするとともに、その実施場所については、身体障害者福祉センター、デイサービスセンター、視聴覚障害者情報提供施設等を有効に活用することを検討していく必要がある。

(2) ケアマネジメント

- 身体障害者が、地域において社会活動に参加しながら、豊かな生活を実現していくためには、身体障害者のニーズを把握し、その障害の程度に応じてサービスを総合的に利用することを支援するケアマネジメントが重要である。

このため、これまで身体障害者介護等支援サービス指針（ケアガイドライン）、ケアマネージャー養成指導者の研修カリキュラムを作成するとともに、現在「障害者介護等支援サービス体制整備検討委員会」において、ケアマネージャーの資格・要件、養成テキスト等について検討しているところであるが、今後、ケアマネージャーの養成を重点的に進めていくとともに、ケアマネジメントの効果的な活用を図る必要がある。

(3) グループホーム

- 身体障害者の地域での生活を推進していくためには、地域での生活の場の確保が重要であることから、身体障害者施策においても、現在知的障害者及び精神障害者について制度化されているグループホーム事業を創設すべきとの意見がある。
- これについては、グループホームと身体障害者福祉ホームの役割を十分精査し、福祉ホームの設置要件の緩和等により一層その普及を図るとしても、なお、グループホーム事業が必要かどうかについて検討する必要がある。

(4) 住宅改修

段差の解消など住環境の改善は、身体障害者の自立と社会参加を促進する上での基本的条件の一つと考えられる。

このため、住宅改修に関する制度について検討する必要がある。

なお、検討に当たっては、対象となる住宅改修の範囲を個々の障害特性に合ったものとするとともに、生活福祉資金等他の制度との関係にも留意すべきである。

(5) デイサービスの機能追加と充実

- 障害者の自立と社会参加を進める上で、地域におけるリハビリテーションを進めていくことは重要であり、

そのためデイサービス事業は重要な役割を果たしている。

- これまで、デイサービス事業においては、通所により機能訓練が行われてきたが、今後は、訪問による機能訓練も行うことを検討するとともに、重度の身体障害者の活動の場の確保のため、一層の充実を図る必要がある。
- また、デイサービスの実施場所には、社会リハビリテーションサービスの実施の拠点としての役割を果たすことも期待される。

4 社会参加の促進

(1) 社会参加促進事業の基本的な方向

点字・声の広報等の発行や各種奉仕員等の養成・派遣など、きめ細かく対応してきた社会参加促進事業の役割は今後とも重要である。

- 社会参加促進事業を展開するに当たっては、各種事業のガイドラインを示すことにより、利用者である障害者が事業を評価し選択できるようにする必要がある。
- また、より効果的な事業を実施するため、当事者団体の代表者等が参画する障害者社会参加推進センターを活用し、積極的に実施事業の評価や改善等を推進すべきである。
- 今後、市町村障害者社会参加促進事業の普及状況を勘案して、都道府県レベルの事業と市町村レベルの事業の関係を体系的に構築する必要がある。

(2) 情報利用の円滑化等

近年の情報通信システムや関連機器の発達と普及は、目覚ましいものがあり、障害者の情報利用の円滑化に向けて大きな役割が期待される。

録音図書デジタル化技術や画像、音声、文字等を同時に提供できるマルチメディアの技術等を活用して障害者が容易に様々な情報を得られるよう工夫していくべきである。

情報の取得に困難や制限を伴う視覚障害者や聴覚障害者等に対して、障害者専用ラジオ放送・テレビ放送番組の制作、情報通信ネットワークの活用等の手段により、必要な情報の提供や相談等を行う必要がある。

このような事業を行うことができる体制を整備するとともに、視聴覚障害者情報提供施設がコミュニケーション支援を行うようその役割・機能を拡充する必要がある。また、障害者団体の参画を得て事業の普及、推進を図る必要がある。

- 点字図書館と比べて整備が著しく遅れている聴覚障

害者情報提供施設の整備を推進する必要がある。

聴覚障害者等については意思伝達や情報確保の手段の保障が極めて重要であることから、手話通訳士(者)、要約筆記者等意思伝達を支援する人材の養成・派遣を制度上明確にすることなどを検討するとともに、これらの者の養成・派遣、設置、点字による文書や録音物の作成等の充実を図るほか、国民の理解と協力が得られるよう啓発を行う必要がある。

(3) 障害者スポーツ及び文化・芸術活動の支援

障害者が豊かな社会生活を送るためには、障害者スポーツや文化・芸術活動の果たす役割も大きい。

- 障害者スポーツについては、重度障害者の参加にも配慮しつつ、生活の中で楽しむことができるスポーツ、さらには競技としてのスポーツを積極的に推進すべきである。

このため、文部省との連携を図りつつ、障害者が利用しやすいスポーツ施設の整備、スポーツ大会への障害者の参加機会の確保、指導者の育成等を図るとともに、障害者スポーツ組織の育成、競技用具の研究開発・改良、競技選手の強化等を推進する必要がある。

障害者の文化・芸術活動を振興するため、障害者自身の作品展や音楽会の開催など文化・芸術活動の場を充実するとともに、広く一般の文化・芸術活動の場に障害者が参加しやすいように環境の整備や必要な支援を促進すべきである。

(4) 道路や建築物等の生活環境の整備改善

- 障害者の自由な社会経済活動を可能とするためには、地域において障壁をなくす(バリアフリー化)等の障害者に配慮したまちづくりを推進する必要がある。そのためには、移動支援のための環境整備、公共・準公共建築物における障害者用トイレ・音声案内付きエレベーター等の整備、公衆ファックスの整備、住環境の整備等が不可欠である。

これら生活環境の整備改善は、保健福祉分野のみで解決することは困難であり、様々な分野が協力して進めることが重要であることから、厚生省、建設省、運輸省等関係省庁が一層連携して推進する必要がある。

また、生活環境の整備改善を推進するに当たっては、障害者を含めすべての者が使えるユニバーサルデザインの考え方の普及を図るべきである。

(5) 盲導犬育成事業

- 視覚障害者にとって盲導犬は、補装具と同様、身体機能を補完・代替するものであり、就労等社会参加の

ために有効なものである。

- しかし、盲導犬の稼働数は依然少なく、今後視覚障害者の需要に応えていくためには、盲導犬育成事業を制度上明確に位置づけ、事業の一層の普及、充実を図る必要がある。

5 身体障害者施設体系の在り方

(1) 身体障害者更生施設

相互利用の促進

- 身体障害者更生施設については、現在、肢体不自由者、視覚障害者、聴覚・言語障害者、内部障害者、重度身体障害者の5つの施設類型に細分化されている。

しかし、聴覚・言語障害者更生施設のように数が少ないものについては、対象者が身近な地域で利用することには限界があり、また、肢体不自由者更生施設のように入所率が低いものについては、今後、単独で施設を運営していくことは容易ではないと考えられる。

- このため、今後は、身近な地域で利用することができるようにするため、身体障害者更生施設間の相互利用を一層進めていく必要がある。

重度・重複障害者への対応

重度身体障害者更生援護施設については、身体障害者療護施設の待機場所となっているなど、入所期間を超えて入所を継続している者が見られる一方、必ずしも入所対象者と言えない者が入所している例も見られる。

- このため、身体障害者療護施設の整備を促進するとともに、肢体不自由者更生施設など障害種別ごとの専門的機能を有する更生施設でも、障害者個人に着目した重度加算により、重度・重複障害者への対応は可能と考えられることから、障害種別ごとの更生施設で重度・重複障害者にも対応することとして重度身体障害者更生援護施設は廃止し、併せて重度・重複障害者の処遇の確保に必要な重度加算制度を創設することについて検討する必要がある。

早期退所の促進と通所事業の充実

- 身体障害者の地域における生活を支援するためには、生活の場と訓練の場の分離を進めていくべきである。

このような観点から、更生施設についてできるだけ早期に退所できるようにするため、訓練内容

の充実を図る一方、通所事業の普及充実など地域での生活を支援する施策も一層充実していく必要がある。

(2) 身体障害者授産施設

通所施設の整備促進

- 障害者が普通に地域で生活できるようにするというノーマライゼーションの観点からは、できる限り、生活の場と活動の場とを分離すべきである。
- このため、今後、授産施設の整備に当たっては、一層の小規模化を図るとともに、原則として通所施設を整備していくようにする必要がある。

通所授産施設の定員要件の緩和

- 小規模化を推進する観点では、社会福祉基礎構造改革における社会福祉施設や社会福祉法人に係る規制の在り方に関する議論と整合性をとりつつ、通所授産施設の定員要件を緩和する必要がある。
- また、このような通所授産施設の定員要件の緩和により、小規模作業所の通所授産施設への移行による法定施設化が促進され、運営の安定化が図られると考えられる。

(3) 身体障害者療護施設

入退所基準の明確化

- 身体障害者療護施設に現に入所している者の中には、処遇の成果があがり通所が可能になった者など、身体障害者福祉法で規定されている「常時の介護を必要とするものを入所させて、治療及び養護を行う」という施設の目的に合致しない者も見られる。

また、身体障害者療護施設は、待機者が多い状況にある。

- このため、施設整備の推進とあわせて入退所基準の明確化を図り、施設の本来の目的に合致する者の入所を図る必要がある。

重度・重複障害者の受け入れの推進

- 身体障害者療護施設は、常時の介護を必要とする身体障害者の治療及び養護を行う施設であり、その施設目的に照らせば、筋萎縮性側索硬化症（ALS）等による重度・重複障害者で入院治療は必要ないが日常生活において常時介護を必要とするものを積極的に受け入れることが望ましい。

このため、そのような重度・重複障害者を受け入れる身体障害者療護施設について、人員配置等に配慮するとともに、特別に必要な施設・設備を

整備するなどの施策を講ずる必要がある。

通所型の整備促進

重度の身体障害者であっても、住み慣れた地域社会での生活を送りつつ、身体障害者療護施設を利用できるようにするためには、通所型の整備を促進すべきである。

- このため、現在、身体障害者療護施設が実施することとなっている身体障害者療護施設通所型について、他の身体障害者更生援護施設への併設や単独設置についても検討する必要がある。

(4) 身体障害者福祉ホーム

身体障害者の地域での生活を推進していくためには、就労や日中の活動の場の確保とともに、地域での生活の場の確保が重要である。

身体障害者の日常生活に適する居室等を低額な料金で提供するとともに、利用者の生活及び自立に関する相談、助言その他必要な援助を行う身体障害者福祉ホームは、こうした点で重要な役割を果たすものと考えられるが、今後その普及を促進するため、用地や建物の所有権の確保が困難な場合に、地上権や賃借権が登記されているなど安定的な運営が継続すると見込まれるときは、運営費補助の対象とすることを検討する必要がある。

- また、重度の身体障害者も利用することができるよう、福祉ホームでの生活を支援する在宅サービスの充実と併せて、入所要件を緩和することを検討する必要がある。

(5) 視聴覚障害者情報提供施設

視聴覚障害者情報提供施設は、点字刊行物・聴覚障害者用の録画物等を製作し利用に供する施設であるが、社会全体の情報化の進展に対応し、より利用しやすいものとする必要がある。

このため、上記4の(2)のとおり、視聴覚障害者情報提供施設の機能を拡充するとともに、これに併せ、設備や職員配置の基準についても見直しを検討する必要がある。

(6) 相互利用の推進

身体障害者の地域での生活を支援していくためには、身近な地域で施設等の利用ができるようにしていくべきである。

このため、現在身体障害者授産施設と知的障害者授産施設の間で相互利用が認められる等の措置が講じら

れているところであるが、今後とも、施設等の相互利用を一層進めていく必要がある。

6 介護保険制度との関係

(1) 介護保険と遜色のないサービス水準の確保

若年の身体障害者に対する介護サービスについては、介護保険法案に対する衆議院厚生委員会及び参議院国民福祉委員会の附帯決議でも指摘されているように高齢者に対する介護保険給付と遜色のないものとなるよう、障害者プランに基づきその拡充、充実を図る必要がある。

(2) 介護保険制度の施行までの間に整理を要する事項

- 介護保険制度の身体障害者への適用関係については、身体障害者も原則として介護保険の被保険者となり、介護保険と共通するホームヘルプ等の在宅サービスについては、65歳以降（介護保険制度の特定疾病による障害の場合は40歳以降）は、要介護認定又は要支援認定を受けられる場合は、介護保険のサービスと重ならないものを除き、介護保険のサービスに移行することが基本である。

しかし、身体障害者施策と介護保険制度の仕組みの違いから、身体障害者施策から介護サービスの給付を受けてきた若年身体障害者が介護保険のサービスに移行する場合に、身体障害者施策と介護保険制度とで、ホームヘルプなど個別の在宅福祉サービスの提供量が減少したり、同一内容のサービスを受けても負担額が増加する等の場合がある。

介護保険については、平成12年度の施行に向け、順次制度の細目が定められていくこととされており、上記の課題についてもこれと並行して検討を進めていく必要があるが、その際、介護保険からサービスの提供を受ける者との均衡にも配慮しつつ、利用できるサービスの水準や費用負担の水準が激変するなどにより介護保険への移行によって地域社会における身体障害者の自立した生活や社会参加のための活動が維持できなくなるといった事態が生じないように留意する必要がある。

7 関連施策との連携

身体障害者の就労については、福祉的就労から企業での雇用まで多様な形態があり、身体障害者個々人の状況に応じた適切な支援が肝要であることから、当審議会においても、今後、雇用政策と連携した就労支援

策について検討していく必要がある。

- 身体障害者が、障害の種類や程度にかかわらず、高等教育を受けることができるよう、施設・設備の改善やコミュニケーション支援等の一層の充実が図られることが望まれる。
- 身体障害者の地域での生活を推進していくためには、所得保障の水準との関連も含め、生活の場の確保について、今後、幅広い観点からの議論が必要である。

8 終わりに

- 21世紀を迎えようとする今日、障害者の自立と社会経済活動への主体的な参加を求める意識が強まる一方で、社会全体にあっても障害者が地域の中で生活することは自然なことという意識に変わりつつある。
- このため、今後とも、そのような変化に即応した施策を一層推進する必要がある。

(参考)

身体障害者福祉審議会の開催状況(中間報告以降)

(開催日)	(主な審議事項)
平成10年	
4月22日	・介護保険制度と身体障害者施策との関係について ・福祉用具の在り方について
6月10日	・介護保険制度と身体障害者施策との関係について
6月22日	・介護保険制度と身体障害者施策との関係について ・社会参加促進事業の今後の在り方について
7月22日	・社会参加促進事業の今後の在り方について ・身体障害者更生援護施設について
10月27日	・在宅サービスについて ・サービスの質の評価の在り方について
12月4日	・これまでの議論の整理について
平成11年	
1月12日	・意見具申(案)について

身体障害者福祉審議会名簿

氏名	役職
青柳 俊	日本医師会常任理事
阿久津 誠	東京海上火災保険株式会社常務取締役
安藤 豊喜	全日本聾啞連盟理事長
伊藤 利之	横浜市総合リハビリテーションセンターセンター長
岩崎 正視	トヨタ自動車株式会社相談役
岩淵 勝好	産経新聞社論説委員
大塚 陸毅	東日本旅客鉄道株式会社副社長
川村 耕太郎	東京商工会議所常務理事
岸波 正	日本盲人会連合総合企画審議委員会委員長
北野 雅子	石川県聴覚障害者情報センター所長
京極 高宣	日本社会事業大学学長
妻屋 明	全国脊髄損傷者連合会会長
斎藤 公生	全国社会就労センター協議会会長
澤田 昌平	日本障害者雇用促進協会常務理事
杉原 素子	国際医療福祉大学教授
高松 鶴吉	西南女学院大学教授
田中美郷	帝京大学教授
初山 泰弘	国立身体障害者リハビリテーションセンター総長
平野 ミツ子	全国社会福祉協議会全国民生委員・児童委員連合会女性委員部会副部長
藤井 博	日本労働組合総連合会自治労健康福祉局次長
前田 保	日本身体障害者団体連合会理事
◎三浦 文夫	元日本社会事業大学特任教授
村瀬 弘	東京都心身障害者福祉センター所長
村田 幸子	日本放送協会解説委員