

(8) 高齢の障害者に対する支援の在り方について

【論点の整理(案)】

- 障害福祉サービスの利用者が介護保険サービスへ移行する際の利用者負担について、どう考えるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 低所得者の負担への配慮
- ・ 一般の高齢者等との公平性

- 介護保険給付対象者の国庫負担基準額について、どう考えるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 相当する介護保険の訪問系サービスとの関係
- ・ 財政影響
- ・ 国庫負担基準全体の在り方

- 介護保険サービス事業所において、65歳以降の障害者が円滑に適切な支援が受けられるようにするため、どのような対応が考えられるか。

<検討の視点(例)>

- ・ ケアの質の低下が生じないよう、介護保険サービス及び障害福祉サービスが適切に提供されるための両制度の適切な利用を橋渡しする仕組み

- 65歳前までに自立支援給付を受けてこなかった者が65歳以降に自立支援給付を受けることについてどう考えるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 介護保険にはない障害福祉独自サービス(同行援護、行動援護等)の取扱い
- ・ 65歳前より障害を有していたが、65歳まで手帳等をとらずにいた障害者や、65歳以降に障害を有するに至った者の取扱い

- 障害者総合支援法第7条における介護保険優先原則について、どう考えるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 障害を持って高齢期に至った高齢障害者の特性
- ・ ノーマライゼーションや一般の高齢者等との公平性
- ・ 社会保険制度である介護保険制度と公費負担による障害福祉制度の関係

【論点の整理(案)】

- 心身機能が低下した高齢障害者について、障害福祉サービス事業所で十分なケアが行えなくなっていることについて、どのような対応が考えられるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 予防の観点も含めた早期の心身機能の低下に対応するケアマネジメント
- ・ 障害福祉サービス事業所における、介護技術・知識の向上、マンパワーの充足、医療との連携による医療的ケアの充実、バリアフリー対応等の設備上の課題への対応
- ・ 心身機能の低下した高齢障害者に対する障害者支援施設等やグループホームの位置づけ
- ・ 介護保険事業者等との連携や地域生活支援拠点の活用や在り方
- ・ グループホームや障害者支援施設等の入所者等に対する日中支援活動の在り方

- いわゆる「親亡き後」と言われるような、支援者の高齢化や死亡などの支援機能の喪失後もできるだけ地域において安心して日常生活を送るために、どのような対応が考えられるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 支援機能の喪失前からの「親亡き後」の準備
- ・ 支援者の支援機能の喪失後を見据えた、中長期的なケアマネジメント
- ・ 支援者の支援機能の喪失後の自立のため、障害者自身や親をはじめとする支援者がそれぞれ担うべき役割とそれを支援する体制の構築

現状・課題①

- 障害者総合支援法第7条に基づく介護保険優先原則については、公費負担の制度よりも社会保険制度の給付を優先するという社会保障制度の原則に基づいている。一方、これまで障害福祉制度を利用してきた障害者が介護保険サービスを利用するに当たって以下のような課題が指摘されている。
 - ・ 介護保険サービスを利用する場合、これまで利用していた障害福祉サービス事業所とは別の事業所を利用することになる場合がある。
 - ・ 障害福祉制度の利用者負担は、これまでの軽減措置によって介護保険制度の利用者負担上限と異なっていることから、介護保険サービスを利用する場合、介護保険制度の利用者負担が生じる。
 - ・ 障害福祉サービスについて市町村において適当と認める支給量が、介護保険の区分支給限度基準額の制約等から介護保険サービスのみによって確保することができない場合は、障害福祉制度による上乗せ支給がなされる取扱いとされているが、自治体によっては、障害福祉サービスの上乗せが十分に行われず、介護保険サービスの利用に伴って支給量が減少する要因となっている。
- また、介護保険サービスと障害福祉サービスを併給する事例や、高齢化に伴い、障害者を支援する親が要介護者となる事例など、介護保険制度と障害福祉制度の緊密な連携が必要となっている。
- 65歳以上になって初めて障害福祉サービスを利用しようとする者について、介護保険制度との関係を踏まえたときに、障害福祉制度の利用を認めることが適切かという指摘がなされている。

検討の方向性①

- 日本の社会保障は、自助を基本としつつ、共助が自助を支え、自助・共助で対応できない場合に社会福祉等の公助が補完する仕組みを基本とすることを踏まえると、現行の介護保険優先原則を維持することは一定の合理性があると考えられる。そのもとで、介護保険サービスの利用に当たっての課題への対応について以下のように検討することとしてはどうか。
- 介護保険サービスの利用に当たっては、障害者が介護保険サービスを利用する場合も、それまで当該障害者を支援し続けてきた障害福祉サービス事業所が引き続き支援を行えるよう、その事業所が介護保険事業所になりやすくする等の見直しを検討することとしてはどうか。
- 障害福祉制度と介護保険制度の両制度の連携を推進するため、自立支援協議会と地域ケア会議及び基幹相談支援センターと地域包括支援センターとの連携の推進に向けた好事例の収集等を通じて、全国的に連携の推進を図るとともに、障害福祉計画と介護保険事業計画が調和のとれたものとなる方策を検討することとしてはどうか。
- 相談支援専門員と介護支援専門員の連携を推進するため、両者の連携が相談支援事業及び居宅介護支援事業が行うべき業務に含まれる旨を明確にしてはどうか。また、介護保険サービスの利用に当たって、円滑なサービスの利用ができるよう相談支援専門員のモニタリングの頻度について、モニタリングの実態を踏まえつつ、検討することとしてはどうか。
加えて、65歳を超えても引き続き同一の者による対応等を推進するため、相談支援専門員と介護支援専門員の両方の資格を有する者の拡大のための方策を検討することとしてはどうか。
- 介護保険サービスの利用に伴う利用者負担については、従来利用してきた障害福祉サービスと同様のサービスを利用するにも関わらず、利用者負担が発生するといった課題があることを踏まえ、一般高齢者との公平性や介護保険制度の利用者負担の在り方にも関することに留意しつつ、その在り方について検討することとしてはどうか。
- 介護保険制度移行に関する現行の取扱いを踏まえ、介護保険対象者の国庫負担基準については、財源の確保にも留意しつつ、検討することとしてはどうか。
- 65歳以上になって初めて障害を有する状態になった場合の障害福祉サービスの利用については、現行の介護保険優先原則の下で整理されるのではないか。

現状・課題②

- 高齢化による障害者の心身機能の低下に伴い、従来の事業所の体制・人員では十分な支援が行えなくなっているとの指摘がなされている。また、障害者自身も日中活動への参加が困難となったり、若年者と同様の日中活動ができなくなっている等の指摘がある。
- 居住地特例（障害福祉制度）により障害者支援施設等に入所した障害者については、障害者支援施設等が住所地特例（介護保険制度）の対象となっていないことから、障害者支援施設等所在地と異なる市町村の介護保険施設等に移行した場合、それに係る費用などは、当該障害者支援施設等のある自治体の負担となっている。
- 65歳未満の障害者で親と同居している知的障害者は90.7%、精神障害者は65.7%となっており、親と生活している割合が高い。親による支援は、生活全般にわたる場合もあり、「親亡き後」は生活を総合的に支援する者が失われることになる。
一方、夫婦で暮らしている知的障害者は5.1%、精神障害者は25.4%。子と暮らしている知的障害者は4.3%、精神障害者は16.7%となっており、親以外の支援者が少ないため、「親亡き後」に親に代わる支援者が必ずしもいる状況ではない。
- 「親亡き後」に備えて、当該障害者がどのような課題を抱えているか、それに対して何を準備しなければならないかを明確にするため、一部の地域ではエンディングノートが活用されている。

検討の方向性②

- 高齢化に伴い心身機能が低下した障害者に対応するための技術・知識を高めるため、障害福祉サービス事業所に対する研修に心身機能の低下した障害者支援の手法などを位置づけることを検討することとしてはどうか。
- グループホームにおいて、高齢化に伴い重度化した障害者に対応することができる支援や日中支援活動を提供するサービスを位置づけ、適切に評価することを検討することとしてはどうか。（平成27年10月15日障害者部会 資料1 「（1）常時介護を要する障害者等に対する支援について」の「検討の方向性」）
- 障害者支援施設等に入所している障害者が介護保険施設等に入所する場合にあっては、その円滑な移行を推進するため、介護保険制度の住所地特例の見直しを検討することとしてはどうか。
- 介護保険施設等に移行する障害者の支援のため、送り出し側の障害福祉サービス事業所と受け入れ側の介護保険施設等の連携や受け入れに当たっての適切な支援の在り方について検討することとしてはどうか。
- また地域で生活する高齢障害者等に対し、緊急時対応を含め、継続的に支援する拠点の整備をさらに進める方向で検討することとしてはどうか。
- 「親亡き後」に向けた準備を支援するエンディングノートの普及を検討してはどうか。また、「親亡き後」に向けて、適切な助言を行い、親が持つ支援機能を補完し、障害福祉サービス事業者、成年後見人、自治体など様々な関係者で当該障害者を支えるためのチームづくりを主導するため、主任相談支援専門員（仮称）の創設を検討することとしてはどうか。

(9) 障害児支援について

【論点の整理(案)】

○ 家族支援や医療的なケアが必要な障害児への支援も含め、障害児支援の在り方についてどう考えるか。

<検討の視点(例)>

- ・ 保護者のレスパイトや就労支援の観点
- ・ 重症心身障害児に当たらない医療的ケアが必要な障害児

○ 医療的ケアが必要な障害児や重症心身障害児をはじめ、障害児支援の質の向上をどのように図っていくか。

<検討の視点(例)>

- ・ 福祉と医療・教育等の関係機関との連携
- ・ 障害種別ごとの専門性と人員配置基準等の支援体制
- ・ 障害福祉計画における位置づけ

現状・課題

- 障害児支援については、平成24年児童福祉法改正において、障害児や家族にとって身近な地域で必要な発達支援を受けられるよう、障害種別ごとに分かれていた障害児の給付体系が通所・入所の利用形態別に一元化されるとともに、放課後等デイサービスや保育所等訪問支援が創設された。
- 保育所や放課後児童クラブにおける障害児の受入れについては、例えば、放課後児童クラブの受入数が約2万8千人（平成26年5月）となるなど着実に進んでおり、また、乳児院や児童養護施設等の児童福祉施設に入所する障害児数が増加するなど、一般施策等における対応が拡大している。
- しかしながら、乳児院や児童養護施設等の児童福祉施設の障害児や重度の障害や疾病等により外出が困難であるために在宅で生活する障害児に対する発達支援については、必ずしも十分に届いていない状況にあるとの指摘がある。
- また、医療技術の進歩等を背景として、NICU等に長期間入院した後、人工呼吸器等を使用し、たんの吸引などの医療的ケアが必要な障害児（医療的ケア児）が増加している。このような医療的ケア児が在宅生活を継続していこうとする場合、必要な福祉サービスが受けにくいほか、医療、福祉、教育等の関係機関との連携が十分ではないこと等から、家庭に大きな負担がかかっているとの指摘がある。
- 放課後等デイサービスについては、量的な拡大が著しく、その費用額は1,024億円（平成26年度）で対前年比5割近くの伸び、その事業所数及び利用者数は対前年比で3割近くの伸びとなっており、特に営利法人が数多く参入している。
さらに、単なる居場所となっている事例や、発達支援の技術が十分ではない事業所が軽度の障害児を集めている事例があるとの指摘がある。
- 障害福祉計画については、障害児支援に関するサービスの必要量の見込み等について記載するよう努めることとされている。

検討の方向性

- 個々の障害児やその家族の状況及びニーズにきめ細かく対応するため、また、障害児支援のうち特に放課後等デイサービスなどの障害児通所支援の質の向上を図るため、以下のような方策を検討することとしてはどうか。
- 乳児院や児童養護施設等に入所している障害児に対して必要な支援を提供するため、乳児院や児童養護施設等を訪問して実施する発達支援を推進する方策の在り方を検討することとしてはどうか。
また、重度の障害等のために外出が困難な障害児に対しても、自宅を訪問して発達支援を実施する方策の在り方を検討することとしてはどうか。
- 重症心身障害児に当たらない医療的ケア児について、障害児に関する制度の中で適切に位置づけ、必要な支援を推進する方策の在り方を検討することとしてはどうか。
- 医療的ケア児等について、その家族の負担も勘案し、医療、福祉、教育等の必要な支援を円滑に受けることができるよう、都道府県・市町村や関係機関の連携の在り方を検討することとしてはどうか。
- 放課後等デイサービスなどの障害児通所支援については、真に発達支援を必要とする障害児のニーズに的確に対応するため、放課後児童クラブや日中一時支援事業との役割分担にも留意しつつ、質の向上と支援内容の適正化を図る観点から、制度面・運用面の見直しを検討することとしてはどうか。
- 障害児のニーズに的確に応える観点から、障害児支援に関するサービスの必要量の見込み等について、計画への記載を促進させる方向で検討することとしてはどうか。

(10) その他の障害福祉サービスの在り方等について

【論点の整理(案)】

○ 障害者総合支援法の障害者の範囲についてどう考えるか。

< 検討の視点(例) >

- ・ 障害者基本法等の他の法律における障害者の定義との関係

○ 既存の障害福祉サービス等について、制度・運用面の見直しについてどう考えるか。

< 検討の視点(例) >

- ・ 障害福祉サービス等の体系や対象者等
- ・ 障害福祉サービス等の人材育成、質の向上
- ・ 障害福祉サービス等における報酬の支払いや給付費の負担の在り方
- ・ 障害者の医療ニーズへの対応

○ 障害福祉サービス等の財源の確保を含めた制度の持続可能性についてどう考えるか。

< 検討の視点(例) >

- ・ 国の財政健全化との関係
- ・ 目指すべき障害福祉サービス等の在り方
- ・ サービスの効率化・重点化
- ・ サービスの費用対効果等の精査や質の向上の取組

【論点の整理(案)】

○ 障害福祉サービス等の利用者負担の在り方についてどう考えるか。

< 検討の視点(例) >

- ・ 利用者の負担能力との関係
- ・ 他制度との整合性・公平性

○ 都道府県及び市町村が作成する障害福祉計画をより実効性の高いものとするため、どのような方策が有効か。

< 検討の視点(例) >

- ・ 地域の関係機関や関連する他の計画(介護保険事業計画や医療計画等)との連携
- ・ PDCAサイクルの確保
- ・ 地域ごとのサービス提供体制

現状・課題①

- 障害者総合支援法については、平成25年4月に、制度の対象として難病等が追加され、順次、対象となる疾病の拡大が図られており、本年7月には151疾病から332疾病に拡大されている。一方で、障害者総合支援法における「障害者」の定義を、障害者基本法における「障害者」の定義に合わせるべきではないかとの意見がある。
- 障害福祉サービスの利用者が多様化するとともに、サービスを提供する事業所数も大幅に増加している中、利用者が個々のニーズに応じた良質なサービスを選択できるような仕組みや、事業者が提供するサービスの質の確保・向上を図る取組が重要となる。特に、サービスの質の確保に当たっては、情報の透明性の確保や適正な執行の確保が重要な課題となっている。例えば、実地指導について、施設は2年に1度、その他のサービス事業所は3年に1度行うこととされているが、自治体間で実施率に開きがあり、実施率の向上が課題となっている。
- 都道府県と市町村では、障害福祉サービス等の提供体制の確保に向け、必要なサービス等の見込み量等を記載した障害福祉計画を作成することとしている。第4期障害福祉計画（平成27年度～29年度）に係る基本指針では、PDCAサイクルを導入しているが、各自治体において、実効性ある取組を推進していく必要がある。
- 政府は、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）について、2020年度（平成32年度）までに黒字化を目指すとの財政健全化目標を掲げており、社会保障関係費については、平成32年度に向けて、その伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げと併せて行う充実等に相当する水準におさめることを目指すこととされている。財政制度等審議会では、障害者総合支援法の見直しに当たっては、サービス提供の在り方や財源・利用者負担の在り方等について幅広く検討を行い、制度の持続可能性の確保を図るべきと建議されている。
- 障害福祉サービスについては、義務的経費化を行うことで、支援を必要とする障害者等に対し、安定的にサービスを提供することができるようになった。一方で、障害福祉サービス関係予算額が10年間で2倍以上に増加している。社会保障関係費全体について制度の持続可能性の確保が求められている中、障害福祉サービスについても、障害者に対して必要な支援を確実に保障するため、サービス提供を可能な限り効率的なものとする等により、制度を持続可能なものとしていく必要がある。

現状・課題②

- 障害者の利用者負担については、順次軽減され、平成22年度より低所得者等（93.3%）の利用者負担は無料となっており、給付全体に占める利用者負担の割合は0.26%となっている。また、障害者自立支援法の創設時に、激変緩和措置として経過措置（食事提供体制加算、障害児サービスにおける補足給付の特例、医療型個別減免の特例）が設けられており、これらは平成30年3月31日までの措置となっている。
- 自立支援医療の経過的特例措置は、平成18年度の自立支援医療制度創設時に、若年世帯が多い育成医療の中間所得層及び一定所得以上の「重度かつ継続」対象者の医療費負担が家計に与える影響等を考慮し、激変を緩和するという観点から負担上限が設定されており、これらは平成30年3月31日までの措置となっている。
- 地域生活支援事業については、地域の実情に応じた取組が行われており、その事業ニーズが増大している。裁量的経費であり、予算額の伸びには一定の制約がある中で、地方公共団体や当事者団体から予算の確保を強く要望されている。一方で、任意事業で実施率が低く、必要性が低下したと考えられる事業については廃止するなど、従来から見直しが行われており、引き続き見直しを行っていく必要がある。
- その他、障害福祉サービス等の制度・運用面について、以下のような課題が指摘されている。
 - ・ 補装具・日常生活用具の適切な支給等に向けた取組
 - ・ 障害福祉サービス等を担う人材の確保や資質向上
 - ・ 障害福祉サービス等における報酬の支払い（昼夜分離と報酬の日払い方式の考え方）
 - ・ 女性の障害者に対する配慮 等

検討の方向性①

- 障害者総合支援法はサービス給付法という性質を有するため、制度の対象となる者の範囲を客観的に明確にしておく必要があるが、障害福祉サービスを真に必要とする者がサービスを受けることができるよう、引き続き検討を行うとともに、当面は指定難病に関する検討状況も踏まえつつ、対象疾病の見直しを検討していくこととしてはどうか。
- 利用者が、個々のニーズに応じた良質なサービスを選択できるよう、介護保険や子ども・子育て支援制度を参考としつつ、サービス事業所の情報（例えば、事業所の事業内容、職員体制、第三者評価の状況等）を公表する仕組みを設けることを検討することとしてはどうか。
- 事業所が提供するサービスの質の確保・向上に向け、自治体が実施する事業所等への指導事務を効果的・効率的に実施できるよう、当該事務を適切に実施することができると思われる民間法人への委託を可能とする方向で検討することとしてはどうか。
- 市町村による給付費の審査をより効果的・効率的に実施できるよう、現在支払事務を委託している国民健康保険団体連合会について、審査を支援する機能を強化する方向で検討することとしてはどうか。また、制度に対する理解促進や不正請求の防止等の観点から、市町村から利用者に対し、サービス内容や金額を通知するなどの取組を推進する方向で検討することとしてはどうか。
- 障害福祉計画の実効性を高めていくため、例えば、PDCAサイクルを効果的に活用している好事例を自治体間で共有するとともに、都道府県ごとの目標・実績等を公表・分析するなど、さらなる取組を推進してはどうか。
- 障害福祉サービスの利用者負担等については、障害者総合支援法の趣旨やこれまでの利用者負担の見直しの経緯等も踏まえ、制度の持続可能性を確保する観点から検討することとしてはどうか。とりわけ、経過措置については、施行後10年を経過すること、平成22年度より障害福祉サービスの低所得者の利用者負担が無料となっていること、他制度とのバランス等も踏まえながら、その在り方を検討する必要があるのではないか。

検討の方向性②

- 地域生活支援事業の在り方については、必要な事業を効果的・効率的に実施することができるよう、執行状況を踏まえて事業内容を精査するとともに、障害福祉サービスの個別給付の在り方を見直す中で、財源を確保しつつ、引き続き検討を行うこととしてはどうか。
- その他の障害福祉サービス等の制度・運用面に関する課題・指摘について、障害福祉サービス等の質の確保・向上に向けた取組を検討する中で考慮していく必要があるのではないか。