

知的障がい者施設等への現場視察 実施報告書

視察日：平成 31 年 3 月 27 日（水）

視察先：NPO 法人めぐみの（東京都葛飾区）

社会福祉法人柊の郷（千葉県袖ヶ浦市・木更津市）

第 1 本視察の目的

第 2 回「知的障がい者の明日を考える議員連盟」（2 月 19 日開催）にて、福祉現場の問題を現場目線で解決するためのワーキンググループ（座長：秋元司衆議院議員）が結成された。

本視察は、同ワーキンググループが主体となり、現行の障害福祉政策や法制度が原因で知的障がい者や福祉現場に生じている問題点や、地方自治体独自のローカルルール等を確認・理解することで、議員連盟の課題である「終の棲家と所得保障制度」の実現に活かす目的で実施されたものである。

第 2 視察参加者

1. 議員連盟所属議員参加者（敬称略）

- ①衆議院議員 秋元 司 （ワーキンググループ座長）
- ②衆議院議員 青山 周平 （議員連盟 幹事）
- ③衆議院議員 三ツ林裕巳 （議員連盟 幹事）
- ④衆議院議員 安藤たかお （議員連盟 幹事）
- ⑤衆議院議員 浜田 靖一 （議員連盟 副会長、秘書代理出席）
- ⑥衆議院議員 平沢 勝栄 （議員連盟 幹事長、秘書代理出席）
- ⑦参議院議員 三原じゅん子 （議員連盟 事務局長、秘書代理出席）

2. 随行者

- ①障がい者福祉研究所 代表 足高 慶宣
- ②大川興業株式会社 総裁 大川 豊

第3 視察日程

【実施日時】平成31年3月27日（水）10:00～13:30

視察時間帯	訪問先・視察内容
10:00～11:00	NPO 法人めぐみの 就労移行支援事業所すずかぜ ① 福祉現場が抱える諸問題のヒアリング ② 就労支援事業の実施状況視察
12:00～13:00	社会福祉法人柊の郷 生活介護事業所 上総 ① 福祉現場が抱える諸問題のヒアリング ② 施設利用者との交流会 ③ 昼食の試食会
13:20～13:40	社会福祉法人柊の郷 新規事業予定地（木更津市） ① 地方行政独自のローカルルールの確認・視察

第4 視察報告①（NPO 法人めぐみの）

基礎情報	東京都葛飾区新宿2丁目12番25号（理事長：山下三成） http://npo-megumino.com/
運営内容	平成25年7月、東京都葛飾区にて「NPO 法人めぐみの」設立。主に軽度の知的・精神障がい者（児）を対象として、就労移行支援・就労継続支援B型、放課後デイサービス等を運営。
訪問日時	2019年3月27日（水）10:00～11:00
訪問場所	NPO 法人めぐみの 就労移行支援事業所すずかぜ
訪問者	秋元司（座長）、青山周平（幹事）、三ツ林裕巳（幹事）、安藤たかお（幹事）、平沢勝栄（代理）、三原じゅん子（代理）、大川豊（大川興業）、足高慶宣（障がい者福祉研究所代表）
対応者	NPO 法人めぐみの 理事長 山下三成 同 施設長 大城 豊 同 サービス管理責任者 渡部雅一

視察概要と要点

1. 「NPO 法人めぐみの」の就労系サービスへの取り組みについて

NPO 法人めぐみでは、葛飾区・江東区・足立区・墨田区等の障がい者の方々に対し、一般企業での就職を目的としたトレーニング（就労移行支援等）を提供している。

同法人では、支援に対話を中心とした認知行動療法を取り入れ、利用者の着実な就労実績を上げ続けている。

2. 福祉現場が抱える諸問題のヒアリング

本視察において、福祉現場の諸問題に関して同法人からヒアリングを行ったところ、下記の具体的な問題点が明らかとなった（一部抜粋）。

（1）現行の就労系サービスの報酬算定構造は、障がい者の取捨選択に繋がること。

【概要】

- ① 現行の事業者への報酬額は、障がい者（サービス利用者）の一般企業への就職実績率、障がい者が得た平均工賃額により決定される。
- ② 事業所の経営を考えた場合、より高額の報酬を得る為、一般企業への就職が可能な程度に「能力の高い」障がい者の取捨選択が行われることになる。

結果として、中度・重度の障がい者は、就労系サービスを受けることすらできず、行き場を失うことになりかねない。

（2）厚労省の制度設計と矛盾する地方行政の対応

【概要】

- ① 厚労省は、報酬算定によって事業者に対し厳しいノルマ（障がい者の就労実績）を課している。
- ② 他方、障がい者の就労実績を重ねれば、事業所の利用者が減少してしまうが、新規利用者の獲得に関しては、葛飾区を含めた地方行政は事業所の自己責任と言って一切関与しようとしなない。

（3）利用者のサービス受給者証発行に関するタイムロス

- ① 障害福祉サービスを利用するためには、障がい者ごとに相談支援事業所によるサービス受給者証の発行が必要となる。
- ② しかし、相談支援事業所の供給不足・過大な業務負担により、受給者証発行まで数カ月かかるケースが生じている。当然、発行までサービスを受けることは出来ない。

3. 視察状況（写真）



ヒアリング状況①（事業所内にて）



ヒアリング状況②（事業所内にて）



（就労移行支援を利用する障がい者の方々と共に撮影）

第5 視察報告②（社会福祉法人柊の郷）

基礎情報	千葉県袖ヶ浦市林 437 番 1（理事長：足高慶宣） http://www.hiiragi.or.jp/
運営内容	平成 11 年 11 月、奈良県葛城市にて社会福祉法人柊の郷を設立。 奈良県内にて障害者支援施設、就労継続支援事業所等を開所した後、平成 27 年 6 月に主に重度の知的障がい者を対象として、千葉県袖ヶ浦市にて生活介護事業所・グループホームを開所。
訪問日時	2019 年 3 月 27 日（水）12:00～13:30
訪問場所	社会福祉法人柊の郷 生活介護事業所上総・グループホーム 同 木更津市内の新規事業予定地
訪問者	秋元司（座長）、青山周平（幹事）、浜田靖一（代理） 大川豊（大川興業）
対応者	社会福祉法人柊の郷 理事長 足高慶宣 同 事業統括部長 陞本英俊
視察概要と要点	
<p>1. 「社会福祉法人柊の郷」の障害福祉サービスへの取り組みについて 社会福祉法人柊の郷では設立以来、重度の知的障がい者を主な対象として障害者支援施設（入所）など 24 時間対応型のサービスを提供している。 本視察場所の生活介護・グループホーム（袖ヶ浦市）では、入所施設に入所できなかった方々に対し、現行制度の中で実質 24 時間体制の支援サービスを提供している。</p> <p>2. 福祉現場が抱える諸問題のヒアリング 本視察において、福祉現場の諸問題に関して同法人からヒアリングを行ったところ、下記の具体的な問題点が明らかとなった（一部抜粋）。</p> <p>（1）障がい者の人権に配慮した法改正を速やかに行う必要があること。 【概要】</p> <p>① 現行の障害者総合支援法は、行政が施設や障がい者に対して調査を実施する際、障がい者に対する配慮事項の記載がない。更に、障がい者が行政の質問に答えない場合、刑罰が科される規定となっている。</p> <p>② 事実、千葉県の立入調査により、柊の郷の障がい者は PTSD に陥る等している。全国に関わる問題として、速やかな法改正が必要である。</p>	

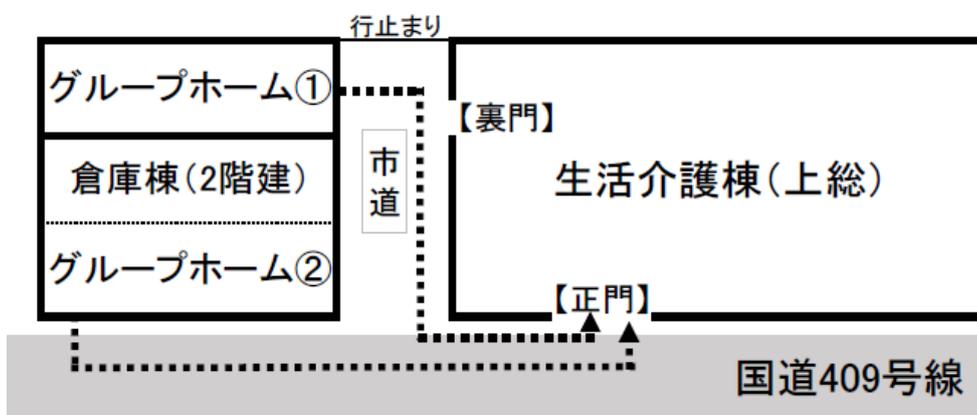
(2) 地方行政のローカルルールにより、経済的合理性に欠け、利用者に危険が生じかねない状況での施設運営等を強いられていること。

【概要】

① 現行の法制度は、施設の設置基準等の大部分を県条例・県の解釈通知に委ねている。しかし、県の解釈通知ですら抽象的であり、結果として県行政のローカルルールが跋扈している。

② 【具体例1】

千葉県「各施設は独立していること」という趣旨の指導で、檻の様なフェンスの設置、危険な国道を通行する移動ルート指定、私有地の公道化などが許認可の条件（ローカルルール）とされた。



太い点線 …県が行政指導で指定した障がい者の移動ルート
太い実線 …県が高さ2mの金網フェンスを立てるよう指導した部分
市道部分 …県の指導により、市に対して公道として寄付した部分。

③ 【具体例2】

県の「グループホームを『集約』させないこと」という抽象的な解釈通知・ローカルルールにより、約4千坪の事業用地にグループホーム1棟という極めて経済的に不合理な状況が生じた。

結果、厚生労働省はグループホームを推奨するのに、県の独自ルールにより建設が制限・留保されるという事態が生じている。



約4000坪の事業予定地と県のローカルルールを確認・視察する秋元議員と青山議員

3. 視察状況（写真）



①県の指導により設置された金網フェンスを視察する秋元議員と青山議員



②事業所内を視察する秋元議員



③青山議員・男性利用者と撮影



④事業所2階にて、秋元議員・青山議員・女性利用者と撮影

※法人より、県の立入調査が原因でスーツ姿の男性を見かけると怯える女性利用者がいるとの申し出を受けたため、各議員はジャケット等を脱いで視察を実施した。

第6 本視察を踏まえた今後の検討課題について

1. 現行制度の枠組みが「終の棲家」となるか否かの実態調査の検討

本視察を経て危惧することは、現行制度が本当に障がい者にとっての「終の棲家」になり得るのかという点である。

例えば、親亡き後に高齢化が進んだ障がい者が就労系事業所で自立した生活を営めるだけの収益を得られるのか否か。また、国が推進するグループホームも高齢かつ重度の知的障がい者の増加に耐えられるのか否か。

安易に「地域」という言葉に逃げることなく、10年20年後を見据えた「終の棲家」の具体的な内容について実態調査を検討する必要がある。

2. 障害者総合支援法改正の検討（障がい者への配慮規定の明記）

障がい者虐待が重大な社会問題となる昨今、行政による調査・監査は適切なサービス運営のために必要不可欠である。

しかし、現行の障害者総合支援法の各調査・監査規定には、障がい者に対する配慮規定（保護者や後見人への連絡、立会など）がなされていない。

障がい者の人権擁護のためにも、障がい者への配慮規定の明記を速やかに検討する必要がある。

3. 知的障がい者の定義の明確化と、新たな障がい者雇用の創出の検討

厚生労働省も認めているように現行制度では知的障がい者の定義化はなされていない。

しかし、国が認定する知的障がい者数 108 万人と、国際統計基準上の知的障がい者数約 280 万人には約 170 万人の差が生じており、この 170 万人に対する何らかの施策の検討が将来的には必須となる。

そこで一案として、知的障がい者の定義を明確化し、この 170 万人に対し障がい者手帳を交付した上で、企業の障がい者雇用枠の対象とすることの検討を提案する。

4. 国主導による合理的・明確な基準制定と地方ローカルルールの撤廃

本視察では、サービスの内容が異なる2種類の法人を対象としたが、両法人で共通することは、地方行政のローカルルールが原因で福祉現場に問題が生じている点である。

限られた国家予算の中で、最大限の費用対効果（サービスの質向上）を図るためにも、経済的合理性の観点から、国主導による合理的かつ明確な基準を制定することの検討を提案する。

5. 就労型サービスにおける報酬算定基本構造の見直しの必要性

障がい者の能力や就労状況に応じて基本報酬増減する現状の報酬算定基本構造は、事業所のサービスの質向上の観点では合理的である。

しかし、現行の報酬構造のままでは、事業所が「能力の高い」障がい者のみを取捨選択する可能性を否定できない。直ちに就労が困難な障がい者であっても、安心してサービスを利用できるような報酬構造の検討を今後行う必要が生じている。

6. 就労型サービスを利用する障がい者に関する実態調査の検討

本視察の中で、視察先法人より「同一の障がい者が、就労型サービス利用と一般企業への就職・退職を繰り返しているケースが存在する。」との訴えがなされた。

仮に訴え通りの状況が存在するのであれば、現行の就労型サービスの内容を再考しなければならない。そこで、就労型サービスを利用する障がい者の就職実績、就職後の状況等の実態調査の検討を提案する。

7. 相談支援事業の運営状況に関する実態調査の検討

本視察の中で、視察先法人より「相談支援事業所がボトルネックとなり、障がい者がサービスを迅速に受けることができない。」との訴えがなされた。同趣旨の意見は、第2回議員連盟でも他法人から指摘されているところである。

現行制度において、大多数の知的障がい者は相談支援事業所を通さなければ、福祉サービスを利用することができない。そこで、現実に相談支援事業所がボトルネックとなっているか否かを含め、運営状況の実態調査の検討を提案する。

以上