

令和元年6月20日

提 言 書

—親亡き後の知的障がい者の「終の棲家」実現に向けて—

知的障がい者の明日を考える議員連盟
会長 木村 義雄

第1. 本提言について

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、議員連盟の主要な目的が「親亡き後の知的障がい者の終の棲家」の制度的構築と定められ、同時に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チーム（座長：秋元司衆議院議員、以下「WT」）が結成された。

本提言書は、知的障がい者が親亡き後も安心して生活できる「終の棲家」の実現を最終目標（長期的課題）と位置付けた上で、WTが福祉施設等への現場視察やヒアリングを行う中で明らかにされた問題点を、短期的・中期的課題に分類し、各課題に対する改善策を提言するものである。

なお、本提言は現時点で明らかになった問題点の一部に対する提言である。今後、議員連盟やWTの開催に伴い明らかにされる様々な短期的・中期的課題に対しては、随時対応するものとする。

第2. 短期的課題に関する提言

1. 障がい者の人権や特性に配慮した障害者総合支援法の運用の徹底

(1) 提言

【提言1】障がい者の人権や特性に配慮した行政調査の徹底

1. 障害者総合支援法のうち、事業者等に対する調査権限を各自治体に認めている規定に関しては、障がい者の人権や特性に配慮した運用の徹底を図るべきである。

迅速な対応が必要であることに鑑みて、下記「人権配慮事項」の趣旨を含めた課長通達等により、自治体への周知・徹底を行うべきである。

2. 但し、課長通達等のみでは改善が見られない場合においては、WTとして障害者総合支援法の具体的な改正案の提言を行うものとする。

(対象条文)

第48条1項、第9条1項、第11条1項、第12条、第51条の3 1項、第51条の27 1項2項、第51条の32 1項、第66条1項、第81条1項、第85条1項

(人権配慮事項)

- ① 上記対象条文に基づく検査を実施するにあたっては、検査の必要性に応じて、適切な検査の場所、時間、対象者、対象物、手法等を定めなければならない。
- ② 障がい者等を検査対象者とするときは、障がい者等の身体及び精神の状況並びにその置かれている環境に応じ、保護者、保護者であった者又は障がい者等の法定代理人の立会いを行うなど障がい者等の人権及び特性に配慮しなければならない。

【提言2】刑罰規定による障がい者への不当な人権侵害の防止

障害者総合支援法が定める行政調査時の刑罰規定に関しては、障がい者への不合理な人権侵害を生じさせない運用を徹底させるべきである。

特に知的障がい者の中には、健常者と異なり、行政の質問に対して悪意なく事実と異なる内容を話してしまう方や、咄嗟の質問に対し適切に回答できない方が存在する。

【提言1】と同様に、課長通達等により、障がい者が刑罰対象となる具体的事例を明確に例示した上で、適切な運用の周知・徹底を図るべきである。

(対象条文)

第110条、第111条

(2) 提言に至る経緯

提言1・2は、本議員連盟及びWTによる現場視察の際、社会福祉事業者及び障がい者の保護者より、「行政の調査が原因で、知的障がい者に重大な被害が生じた。」との意見が出されたことに端を発する。

上記意見に関し、WTが事実関係及び関係法令の調査等を実施したところ、今なお知的障がい者に対する人権侵害の危険が生じ続けていることが明らかとなった。

以上の経緯のもと、障害者総合支援法の各調査規定の運用に関し、課長通達等による障がい者の特性等に応じた運用を徹底させ、改善が見られない場合には同法の一部改正を見据えた提言を行うものである。

(3) 現実に問題となった事例

障害者総合支援法第48条1項に基づき、行政が事業者および施設を利用する知的障がい者・児に対して立入調査を実施した。

行政は、保護者の同意や立会いを認めることなく、知的障がい者・児を施設外へ移動させ、障がい者・児1名に対し複数の行政職員による質問調査が実施された。

質問調査を受けた女性知的障がい者は、質問調査が原因で自殺未遂を引き起こし、「限局性恐怖症」「反応性抑うつ反応」というPTSDに準ずる診断結果を受けた。

【参考資料1】診断書（10ページに添付）

(4) 問題の所在

ア 障害者総合支援法における人権配慮規定の欠如

障害者総合支援法第48条1項その他行政調査を定める条項は、行政が「必要性あり」と判断すれば調査が可能であるとの規定となっており、「障がい者を調査対象とする際の配慮規定」が何ら記載されていない。

同法第48条1項等に障がい者への配慮規定が存在しないことは、委員会答弁で厚生労働省も認めている。

【参考資料2】障害者総合支援法第48条1項（一部省略）

第四十八条 都道府県知事又は市町村長は、必要があると認めるときは、指定障害福祉サービス事業者若しくは指定障害福祉サービス事業者であった者若しくは当該指定に係るサービス事業所の従業者であった者（…略…）に対し、報告若しくは帳簿書類その他の物件の提出若しくは提示を命じ、指定障害福祉サービス事業者若しくは当該指定に係るサービス事業所の従業者若しくは指定障害福祉サービス事業者であった者等に対し出頭を求め、又は当該職員に関係者に対して質問させ、若しくは当該指定障害福祉サービス事業者の当該指定に係るサービス事業所、事務所その他当該指定障害福祉サービスの事業に関係のある場所に立ち入り、その設備若しくは帳簿書類その他の物件を検査させることができる。

【参考資料3】法務委員会会議録（平成29年4月14日開催より抜粋）

（厚生労働省大臣官房審議官 坂口卓氏）

（48条1項で）「質問させることができるという規定はございますけれども、委員お尋ねのような形での障害者に対しての配慮という様な事柄に関しての規定というものはございません。」

イ 立法過程における不十分な議論

障害者総合支援法を制定する際、障がい者への人権配慮に関してどのような議論が行われたかを確認したところ、①同法48条の規定は介護保険法や児童福祉法の流用で作成されたこと、②同法48条の調査対象者（「関係者」）に関する議論は行われていないことが明らかとなった。

【参考資料4】法務委員会会議録（平成29年4月14日開催より抜粋）

（厚生労働省大臣官房審議官 坂口卓氏）

「障害者総合支援法第48条の規定でございますけれども、制定時、他法令に倣って創設されたものでございます。その際に、お尋ねの様な形でこの解釈について詳細に議論を行ったという事実については見当たらないものでございます。」

「（他法令とは）介護保険法でありましたり児童福祉法であったりというような規定でございます。」

ウ 障がい者に対する刑罰規定適用による人権侵害の危険

現行の障害者総合支援法の規定では、11条1項や48条1項等に基づく行政調査の際に虚偽答弁や質問許否をした場合には、「障害者」であっても刑罰の対象とされている。

障がい者への配慮規定が明記されないまま各都道府県の独自ルールでの運用がなされた場合、悪意なく事実と異なる内容を回答した障がい者等が刑罰対象者とされる可能性が生じている。これは、障がい者に対する重大な人権侵害である。

【参考資料5】障害者総合支援法第110条、111条（一部省略）

第百十条 第十一条第一項の規定による…（略）当該職員の質問…（略）に対して、答弁せず、若しくは虚偽の答弁をした者は、三十万円以下の罰金に処する。

第百十一条 第四十八条第一項…（略）、第五十一条の三第一項、第五十一条の二十七第一項若しくは第二項若しくは第五十一条の三十二第一項の規定による…（略）の規定による当該職員の質問に対して、答弁せず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくはこれらの規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、三十万円以下の罰金に処する。

(5) 帰結

本提言で問題となった事例は千葉県で生じた事例であるが、根拠規定は都道府県条例ではなく「障害者総合支援法」であることから、今後も全国で同様の障がい者への人権侵害が生じる危険性がある問題である。

他方、障害者総合支援法の立法過程では、行政調査時の障がい者の人権擁護に関する議論がなされておらず、介護保険法や児童福祉法の規定を流用したものであることが明らかとなった。

立法過程において議論されていない事項について、現実に障がい者への重大な被害が生じ、今後も生じる危険性がある以上は、速やかな是正が必要である。

具体的には、障がい者の身体・生命に重大な危険が生じている緊急時（重大な身体的虐待事例等）以外であれば、事前に障がい者各人の特性を調査する、保護者等の同意や立会いを求めるといった配慮を行う必要があると考える。

以上の点から、迅速な対応のため、まずは課長通達等により運用の徹底を図り、改善が見られない場合には障害者総合支援法の一部改正を求めべきと判断し、本議員連盟は【提言1】【提言2】を行うこととする。

2. 相談支援事業に関する事業の効率化・スリム化（書式の統一化等）

(1) 提言

【提言3】 相談支援事業における事業の効率化・スリム化

障害福祉サービスにおける相談支援事業に関し、各自治体のローカルルール等により各事業所の業務負担が増加傾向にあることを踏まえ、事業の効率化・スリム化を目的として下記提言を行う。

1. 全国の自治体で使用されている書式の内容と制定経緯の実態調査を速やかに行い、各自治体間で情報共有を行うべきである。
2. 上記1.の実態調査の後、必要に応じて、厚生労働省が示す参考書式等の見直し等の検討を行うべきである。

(2) 提言に至る経緯

提言3は、本議員連盟及びWTによる現場視察の際、複数の事業者より「相談支援事業に従事する職員の負担が過大であること。」「各都道府県市町村で書式や運用が統一化されていないことが、過大な負担の原因の一つであること。」といった意見が出されたことに端を発する。

上記意見に関し、WTが事実関係の確認を行ったところ、都道府県ごと

の書式の差異や、それに伴う事業所の業務負担の増加、職員の負担増といった事項が確認された。

以上の経緯のもと、本議員連盟は、障害者総合支援法の相談支援事業に関する提言を行うものである。

(3) 現実に生じている事例

ア サービス等利用計画書の書式について

① WTが無作為に首都圏の市町村等の書式を確認したところ、厚生労働省が提示する書式(6枚)、川口市の書式(4枚)、入間市の書式(2枚)、千葉県の書式(2枚)となっており、各地域における書式の差異が明らかとなった。

また、議員連盟で出された意見によれば、自治体が定める参考書式の枚数は少なくとも、実際の運用時には自治体から記載を求められる枚数が10枚以上になることもあるようである(焼津市の法人の意見)。

② WTが、埼玉県及び千葉県で相談支援事業を行っている法人に運営実態を確認したところ、下記状況が判明した。

- ・「現在、厚労省が出している書式は、項目が多すぎて利用し難い。」
- ・「各地域で様々な書式が出回っているが、相談支援員の負担に考慮されている書式もあれば、されていない書式もある。」
- ・「書式や運用が地域ごとに異なってしまうと、障がい者の特性や状況について、どの程度記載すれば良いのかが分からず、余計な負担が増えてしまう。」
- ・「書式の統一化は賛成だが、今以上に負担が増えるような書式に統一化されることを危惧している。」
- ・「書式については、近隣市町村間では一定の情報共有が行われているかもしれないが、都道府県をまたいでの情報共有などは行われていないのではないか。」

イ その他相談支援事業運営における問題点等について

WTが埼玉県や千葉県の法人への確認を行った際、書式・運用等の内容に付随し、下記実態が明らかとなった。

- ・「相談支援事業所は、入所施設や就労型事業所とセットで運営されているケースも多いため、相談支援事業所で計上すべき経費が他事業所枠で計上されてしまうケースもある。」(例:入所施設名義の社用車を、車が足りない日に相談支援事業所の職員が利用する場合等)
- ・「そのため、国の統計で『相談支援事業が黒字化した』と発表されても、その統計が本当に正しいのか疑わしいのではないか。」
- ・「相談支援事業は障がい者と直接対話する必要がある、障がい者支

援に慣れたベテラン職員が対応することが望ましい。結果として、優秀なベテラン職員が相談支援事業にとられ、現場支援員が手薄になってしまう。」

(4) 帰結

相談支援事業における各自治体における書式や運用面のローカルルールが原因で、各事業所の業務負担が増加していることについては、昨年より議員連盟及び勉強会が開催される度に、出席者より問題提起がされてきた事項である。

WT では、議員連盟開催時期の関係で、僅かな事例の調査しか行うことができなかったが、その調査の中でも各自治体で書式が異なることが判明した。

相談支援事業は、障害者総合支援法という全国統一的な法律に基づくサービス事業である以上、「書式の統一化・均一化」等を行うことで、各事業所の業務負担の均一化を図る必要があると本議員連盟は考える。

但し、現状において、事業者への無駄な負担の削減を考慮した書式を定める市町村等も存在するところ、書式の統一化により市町村等の努力を無為に帰することは許されない。

そこで、本議員連盟は、相談支援事業の効率化・スリム化を目的として、全国の書式等に関する実態調査を速やかに実施し、各自治体への情報共有を行ったうえで、必要に応じ書式の統一化を図るなど、支援現場への負担を今以上増加させない方策を行う必要があるとして、【提言3】を行う。

第3. 中期的課題に関する提言

1. 「知的障がい者」に関する定義や認定制度の明確化

(1) 提言

【提言4】「知的障がい者」に関する定義や認定制度の明確化

終の棲家を見据えた継続的かつ合理的な政策を実現する為、下記事項に対応するべきである。

1. 知的障がい者手帳（療育手帳）の認定基準や表記に関し、速やかに全国自治体への実態調査を行い、全国統一的な明確な基準を創設するべきである。
2. 「知的障がい者」の法律上の定義に関し、都道府縣市町村等の運用に委ねるのではなく、療育手帳に関する実態調査の結果を踏まえて国が責任主体として法律に明記すべきである。

(2) 提言に至る経緯等

ア 現行法制度において、「知的障がい者」の法律上定義が存在しないことは、議員連盟や勉強会の開催当初から指摘され続け、厚生労働省も認めている事項である。

知的障がい者の定義に関しては、WHO が定める国際統計基準 IQ70 未満 (ICD-10) とする考え方など様々であるが、救うべき対象・サービス提供対象を明確にしないままに継続的かつ合理的な制度設計を行うことは極めて困難であると考えます。

イ また、知的障がい者手帳 (療育手帳) の認定基準や表記に際し、WT が確認したところ、認定基準や表記が各都道府県によって大幅に異なることが明らかとなった。

知的障がい者施策は、全国統一的な問題であり、各自治体独自の問題ではない。療育手帳の認定基準や表記などは、国が責任主体として基準を明示し、障がい者が制度に振り回されないようにするべきである。

ウ 以上の経緯のもと、本議員連盟は、20 年、30 年後を見据えた継続的かつ合理的な政策を実現する為、【提言 4】を行うこととする。

(3) 現実に生じている問題等

ア 第 3 回議員連盟にて、千葉県のみならず「療育手帳の交付基準の統一化」を求める意見がなされた。

当該意見を受け、WT が各都道府県の療育手帳の表記について調査を行ったところ、下記状況が明らかとなった。

すなわち、一般的には、重度障害者は「A」判定と表示される。しかし、都道府県により「A」表記を A の 1・㊦の 1 などとさらに細分化しているケース、同じ「A」表記でも最重度者だけをさす場合や一般重度者まで含めるケースなどが存在し、表記や認定基準の統一化がなされているとは言い難い状況であった。

イ 第 4 回議員連盟では出席法人より、同一の知的障がい者であるのに、他県への引越しが原因で「A (重度)」から「B (中度・軽度)」に認定が下げられた結果、知的障がい者の「医療費助成制度」の対象から外されてしまったケースが挙げられた。障害基礎年金が生活の糧となる障がい者にとって、医療費助成を打ち切られることは、障がい者の生活に重大な影響を与えるものであり、現実的に生じている問題である。

ウ また、触法知的障がい者に関し、出所予定の知的障がい者の処遇における苦慮事項として、「都道府県による (療育手帳の) 判定基準が異なること」も現実に挙げられていた。

【参考資料6】知的障害を有する犯罪者の実態と処遇

(法務省・法務総合研究所研究部報告 52、17 頁より)

(1) 特別調整における課題

ア 刑事施設の体制等の課題 (略)

イ 関係機関の問題

- ・ 受刑中の療育手帳取得に当たり、地方公共団体との調整に苦慮する (例えば、時間を要すること、都道府県によって判定基準が異なることなど)。

第4 終の棲家の実現に向けて

1. 知的障がい者の高齢化が著しい中、親亡き後の知的障がい者にとっての「終の棲家」「所得保障」は、極めて重大な課題である。
議員連盟においても、議連の主要な目的を「終の棲家の実現」と定め、本提言も「終の棲家」の実現のための一手段として位置づけている。
2. もっとも、第3回議員連盟にて指摘があったように、「終の棲家」の明確な定義が未だなされていない。
この点に関し、厚生労働省は、「終の棲家」の一つとしてグループホームを提示した。
しかし、親亡き後の障がい者の金銭面を危惧する保護者にとって、障害年金だけでは賄いきれないことが多いグループホームは、「終の棲家」の選択肢からは外れてしまうことが多い。
3. 「親が亡くなった後も障がい者が安全に生活できる場所」は、終の棲家としての最低条件に過ぎない。
20年30年後を見据えた「終の棲家」を考えた際、保護者がどのような制度を望んでいるのか、どのような制度であれば事業者が運営可能なのかを、知的障がい者独自の特性を踏まえた上で、抽象的な理想論ではなく現実目線で議論する必要がある。
4. 本議員連盟は、本提言書に記載した短期的・中期的課題の解決に全力を尽くすとともに、議員連盟の開催を経るごとに明らかにされる現場の問題点に関し随時取組み、知的障がい者や保護者が本当に望む「終の棲家」の実現に尽力する所存である。

以上

診断書

No. 1/1

氏名 [Redacted] 様
生年月日 [Redacted] 生

病名 # 慢性適応障害/限局性恐怖症、# 素行障害、# 知的能力障害
2016/12/24当院を初診、上記診断。
元来の知的能力の低さもあり、県庁の調査の後からスーツ姿の人に対する恐怖など
出現し、持続している。
治療の方法としては、スーツ姿の人に注意しながら徐々に慣らしていく方法も考え
られる。

上記の通り診断致します。 平成28年12月24日

埼玉県川越市鴨田辻道町1981 TEL 049-228-3400

埼玉医科大学総合医療センター

メンタルクリニック 医師 志賀浪 貴文



診断書

住所 [Redacted]
氏名 [Redacted]
平成 [Redacted]

傷病名 反応性抑うつ反応

未だに調査の恐怖感、不安感が残っており、今後
しばらくの間薬物治療が必要である。

上記の通り診断いたします
平成 28 年 8 月 25 日

所在地 岡岡市篠町見晴 1 丁目 8-3

名称 医療法人社団 瀬尾医院

医師氏名

瀬尾 博

