

## サービス管理責任者等基礎研修・実践研修について

### 1. 研究事業の背景

平成 18 年 4 月より障害者自立支援法が施行され、サービス管理責任者（後に児童発達支援管理責任者も）が配置されることになった。サービス管理責任者及び児童発達支援管理者（以下「サービス管理責任者等」という）の業務は、指定基準省令において、個別支援計画・児童発達支援計画を作成し、サービス提供プロセスを管理すること、サービス提供職員に助言や指導を行うこと等が責務として規定された。しかしながら、サービス管理責任者等研修は、サービス管理従事者のキャリア形成が考慮されておらず、障害福祉サービス事業所の指定を受けるための条件として定着している。本来、サービス提供事業者の質の向上を目指すべきサービス管理責任者等の取得が 1 回だけの受講要件に留まっていること自体がサービスの質の向上に寄与していないとの批判がある。

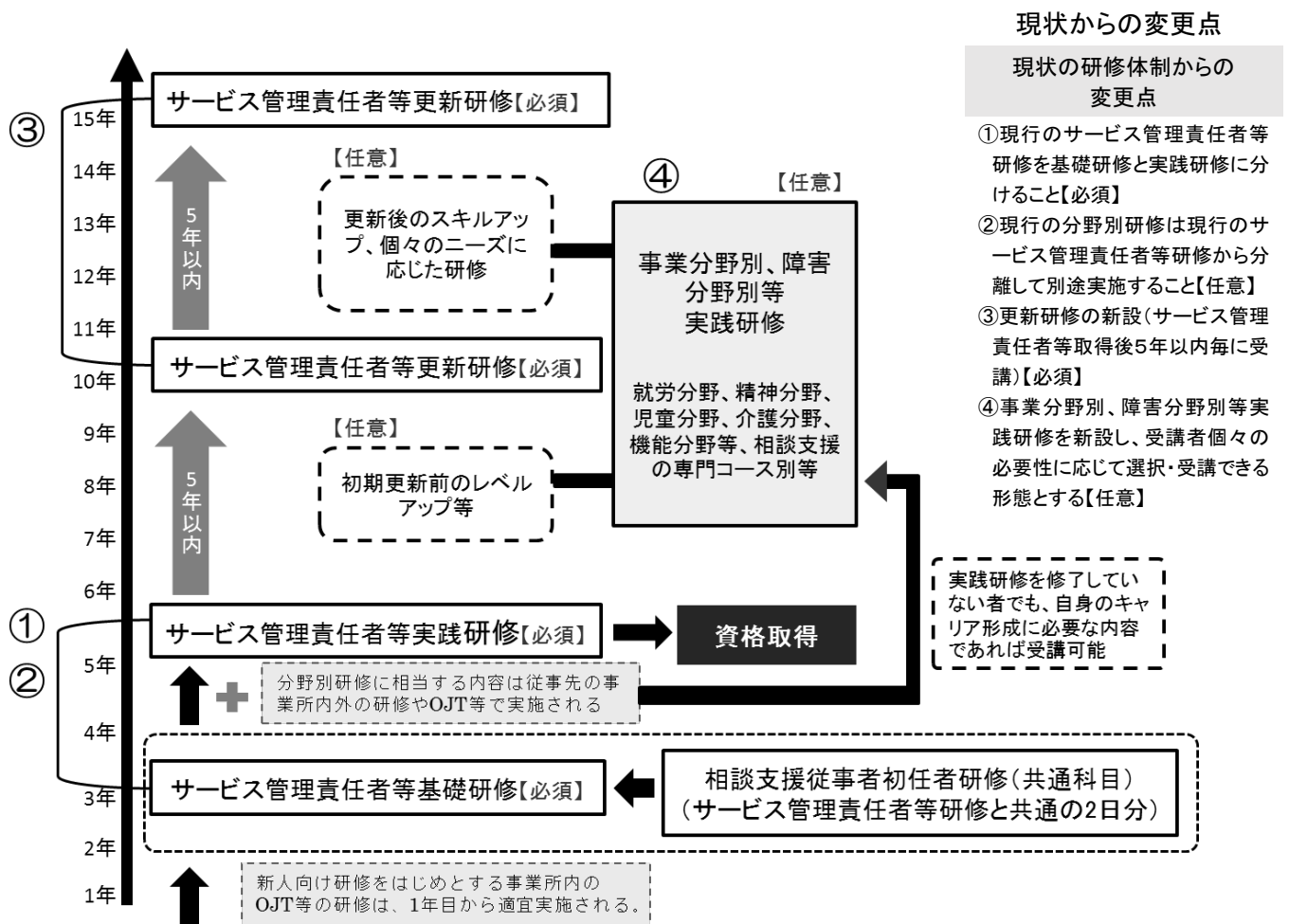
### 2. 研究事業の目的

こうした背景を踏まえ、「障害福祉サービスにおける質の確保とキャリア形成に関する研究（平成 28 年度厚生労働科学研究費補助金 障害者政策総合 研究事業）（以下、本研究という。）」は、サービス提供従事者の質の確保を図る観点から、(1) サービス提供従事者のキャリア形成に資する研修体系を構築するとともに、サービスの質の担保にサービス管理責任者等が重要な役割を担うことから、キャリア形成の目標としてサービス管理責任者等を想定し、(2) その研修プログラムを各段階に応じて開発し、(3) モデル研修を通じて検証し研修内容を提案することを目的として実施された。

本研究におけるモデル研修は、上述の (3) に位置付けられ、本研究の一環として平成 27 年度に実施した過去の研究データ分析およびアンケート調査の結果を元に構築した研修プログラム及び研修内容の有効性を検証し、最終的に研修体系及び研修プログラム等の提案を行うための基礎資料を得るために実施した。

### 3. サービス管理責任者等の研修体系および本研修テキストの位置づけ

平成 27 年度の調査研究において、過去の研究データからサービス管理責任者等養成における現状と課題を明らかにするとともに、ニーズ分析と設計の作業を行い、研修体系案を下図の通り作成した。



本研修テキストは、研修体系（図）の最初の3年目に位置付けられている「サービス管理責任者当基礎研修」およびその2年後に位置付けられている「サービス管理責任者等実践研修」のモデル研修において使用した資料を基に作成したものである。

### 4. テキスト内の略称について

本研修テキスト内において、一部以下の略称を用いている。

サビ管	サービス管理責任者
GH	グループホーム
就労B	就労継続支援B型事業所

# 基礎研修テキスト

## I. 障害者福祉施策及び児童福祉施策の歴史

### 1. 戦後の障害福祉関係法の整備

#### (1)障害福祉関係法の成立

1946(昭和21)年に公布された日本国憲法では、全ての国民において基本的人権は享有され、尊重されるものとして示された。

戦後の障害者対策の出発は1949(昭和24)年に成立した身体障害者福祉法といえる。広く国民全般に対する福祉的な制度として整備されたが、その背景には、ヘレン・ケラー女史の来日も契機になったと言われている。その後、1950(昭和25)年に精神衛生法が制定され、1960(昭和35)年には精神薄弱者福祉法、身体障害者雇用促進法(現障害者雇用促進法)等、1960年代までに医療・教育・所得保障・雇用等の分野で障害関連施策が次々と生まれた。しかし、法律内の様々な欠落や一貫性のなさから障害者対策の在り方の明確化が求められるようになった。1968(昭和42)年以降、障害者団体の積極的な行動も後押しとなり、議員立法として提出された心身障害者対策基本法が1970(昭和45)年に成立した。

心身障害者対策基本法は、初めての総合的障害者政策法として、総則と福祉に関する基本施策等からなっている。法の目的では、障害者対策に関して、国と地方公共団体の責任を明示し、障害の予防と福祉に関する基本となるものを定めて、対策の総合的推進を図ることを示した。また、心身障害者の定義を明示したり、個人の尊厳とふさわしい処遇を保障される権利や重度障害者の終生にわたる保護が明示したりした。さらに、基本施策として医療・保護等17項目を総合的に示し、障害者の年齢・種類・程度に応じて、有機的に連携した総合的な策定実施等についても明示した。具体的な政策推進についての協議の場として、国に中央心身障害者推進会議の設置、都道府県・政令指定都市には心身障害者対策協議会の設置を義務づけた。(市町村の同様の会議の設置については任意とされた。)この

#### (1)障害福祉関係法の成立

1945年	終戦
1946年	日本国憲法公布(1947年施行)
1947年	児童福祉法
1950年	改正生活保護法(旧法は1946年制定) 精神衛生法(後の精神保健福祉法)
1951年	社会福祉事業法(社会福祉法人の制度化)
1960年	精神薄弱者福祉法(後の知的障害者福祉法)
1970年	心身障害者対策基本法(後の障害者基本法)



ヘレン・ケラー女史と岩橋武夫氏(日本ライトハウス)

法律には精神障害者はその対象とされていなかった（後の法改正で対象となる）が、障害者に対する具体的施策拡大の原動力となっていた。

## 日本国憲法について

○基本的人権：人間が人間である以上、人間として当然もっている基本的な権利。日本国憲法は、思想表現の自由などの自由権、生存権などの社会権、参政権、国公共団体に対する賠償請求権などの受益権を基本的人権として保障している。

第十一条 国民は、すべての基本的人権の享有

を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。

第十二条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第十四条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

第二十二條 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

第二十五條 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

第二十六條 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

第二十七條 すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。

第三十條 国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。

## 日本国憲法

・1946(昭和21)年11月3日 公布 翌年5月3日 施行

(前文)

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに**主権が国民に存すること**を宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その**福利は国民がこれを享受する**。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

第十一条 …… 基本的人権の享有

第十二条 …… 自由と権利のための不断の努力、乱用の禁止

第十三条 …… 生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利

第十四条 …… 法の下での平等と差別の禁止

第二十二條 …… 居住、移転及び職業選択の自由

第二十五條 …… 健康で文化的な最低限度の生活を営む権利

第二十六條 …… 教育を受ける権利 普通教育を受けさせる義務

第二十七條 …… 勤労の権利及び義務

第三十條 …… 納税の義務

## (2)障害者の権利宣言から国連障害者の十年

我が国の施策動向に影響を及ぼした国連による障害者関係の取り組み動向についても振り返っておきたい。

国際連合は、設立当初から障害者問題に大きな関心を持ち、種々の決議や宣言を行ってきた。1975（昭和50）年には、これらの集大成ともいえるべき「障害者の権利宣言」を採択し、障害者の基本的人権と障害者問題に関する指針を示した。その後、この宣言に関する各国の理解不足、国際行動の必要性が指摘され、1976年（昭和51）年の第31回総会において、1981年（昭和56）年を「国際障害者年」とし、障害者の「完全参加」をテーマに、各国での障害者の社会的な適応、参加のために必要な支援のための施策化を目的として、国際的な取組みを行うことが決議された。

その後、国際連合においては、「国際障害者年諮問委員会」を設置して検討を重ねた結果、1979年（昭和54）年の第34回総会において、「国際障害者年行動計画」が決定された。この計画の中でテーマが「完全参加」から「完全参加と平等」へと拡大されるとともに、国際障害者年の理念と主な原則、各国のとるべき措置、国際連合の事業等についての指針が示された。このうち各国のとるべき措置として、国際障害者年のための諸活動の調整機関の設置、1991年（平成3）年までの長期計画の策定、社会的差別解消のための措置等、15項目が掲げられた。

その後、国際連合においては、「国際障害者年諮問委員会」を設置して検討を重ねた結果、1979年（昭和54）年の第34回総会において、「国際障害者年行動計画」が決定された。この計画の中でテーマが「完全参加」から「完全参加と平等」へと拡大されるとともに、国際障害者年の理念と主な原則、各国のとるべき措置、国際連合の事業等についての指針が示された。このうち各国のとるべき措置として、国際障害者年のための諸活動の調整機関の設置、1991年（平成3）年までの長期計画の策定、社会的差別解消のための措置等、15項目が掲げられた。

これらの実現のために定められたのが、国連・障害者の十年（1983年～1992年）であった。

1992（平成4）年、「国連・障害者の十年（1983-1992）」に続く取組みとして、アジア太平洋地域における障害者への認識を高め、障害者施策の質の向上を目指すために、国連の地域委員会の一つである国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）において、「アジア太平洋障害者の十年（1993-2002）」の決議が採択された。

(2)障害者の権利宣言から国連障害者の十年	
1975年	障害者の権利宣言 「障害者に対する差別と不平等の是正」
1976年	第31回国連総会 「障害者の“完全参加”」
1981年	国際障害者年 「障害者の“完全参加と平等”」
1983年～1992年 国連・障害者の十年	
1993年～2002年 アジア太平洋障害者の十年	

## 日本における障害者運動の歴史について

日本における障害者運動	
年代	事象
1948年	日本ライトハウスの再建 ヘレン・ケラーの来日 「日本盲人会連合会」の結成
1957年	日本脳性マヒ者協会・青い芝の会」発足
1962年	国立身体障害者更生指導所入所者によるストライキ
1970年	「障害児殺し事件」と減刑嘆願反対運動 府中療育センター闘争
1970年代	都市交通へのアクセスを求める運動
1976年	全国障害者解放運動連絡会議(全障連)の発足
1979年	アメリカIL(自立生活)運動リーダー エド・ロバーツが来日
1986年	DPI日本会議
1986年	ヒューマンケア協会設立
1991年	全国自立生活センター協議会の結成



※国立身体障害者更生指導所入所者によるストライキ：更生の可能性のあるもののみ手術の対象としたことに対してストライキ

※「障害児殺し事件」と減刑嘆願反対運動：青い芝の会の横塚晃一氏著「母よ！殺すな」参照

※DPI：DPIとは Disabled Peoples' International の略であり、日本語では「障害者インターナショナル」という。1981年の国際障害者年を機に、身体、知的、精神、難病など、障害の種別を超えて自らの声をもって活動する障害当事者団体として設立された。



エド ロバーツ氏

※ヒューマンケア協会：八王子市の障害者グループ若駒の家のメンバーとダスキンの修了生などを中心にして、1986年、日本で第一号の本格的な自立生活センターとしてスタートし、東京都の地域福祉財団の助成制度をつくり自立生活センターの基盤を築いてきた。ピア・カウンセリングや自立生活プログラムを開発し、ニード中心の社会生活への提言作成といった活動に取り組んできた。

1991年の全国自立生活センター協議会設立の呼びかけ団体として、全国のピア・カウンセリング、自立生活プログラムの普及・介助サービスシステムの構築に寄与した。障害種別を超えた自立生活センターとして、知的・精神障害者への取り組みを2003年より始め、聴覚・視覚の当事者職員も入り、ピア・カウンセリングやガイドヘルプサービスについても積極的に取り組んでいる。

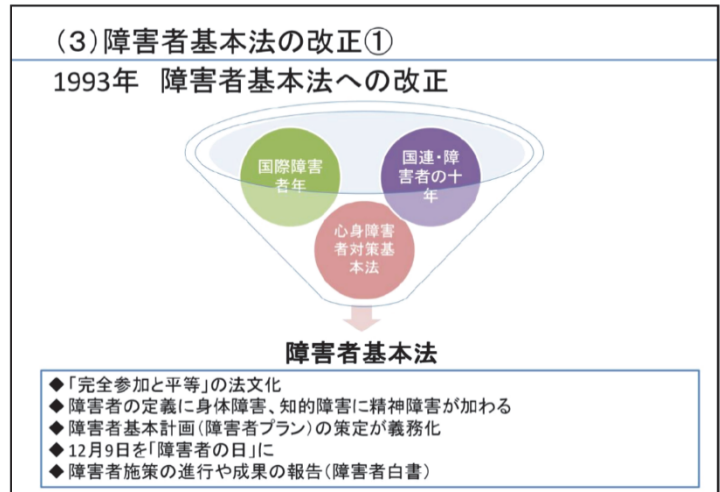
※全国自立生活センター協議会（JIL）：かつて障害者を援助できるのは医者、OT、PT、カウンセラー等専門家だけだと考えられてきた。しかし1972年カリフォルニア州バークレーに障害者が運営し、障害者にサービスを提供する”自立生活センター”が設立された。

### (3)障害者基本法の改正①

このように、国連を中心とする国際協調運動が高まっていく中で、ノーマライゼーションの理論が広く認知され、我が国の施策にも大きく影響していった。そのような状況下、心身障害者対策基本法は改正されていく。一度目の大きな改正が1993（平成5）年になされる。この年の改正では、名称を「障害者基本法」とし、基本法が単に対策を講じるためだけでなく、障害者への支援に関する基本的な考え方の強調を図った。また、その内容には国連・国際障害者年や国連障害者の十年の成果が多く盛り込まれている。目的・基本理念では障害者施策の計画的推進、障害者の自立と社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動への参加の促進を規定して、国連国際障害者年のテーマである「完全参加と平等」が法文化された。

障害者の定義もそれまでの身体障害、知的障害に精神障害も加え、「それらの障害のために長期にわたり日常生活、社会生活に相当な制限を受けている者」と改正された。そして毎年12月9日を「障害者の日」とし、障害者基本計画の策定が国に義務化され、障害者施策の進行や成果を国会に報告することとした。これが障害者白書である。都道府県・市町村には基本計画を踏まえて障害者計画を作成することが努力義務とされた。ただ、障害者やその家族の「自立への努力義務」は引き続き明記されていた。

提唱者のバンクーメケルセンは「障害のある人たちに、障害のない人たちと同じ生活条件をつくり出すこと。障害がある人を障害のない人と同じノーマルにすることではなく、人々が普通に生活している条件が障害者に対しノーマルであるようにすること。自分が障害者になったときにして欲しいことをすること」と述べている。



### (4)障害者プラン

障害者プランは1993（平成5）年に改正された障害者基本法に基づいて1995（平成7）年に制定された国の障害者基本計画である。副題として「ノーマライゼーション推進7か年戦略」が掲げられ、日本の障害者施策史上初めて数値目標が定められた。また障害種別を越えた施策の総合化・横断化の方向を示した。さらに入所型施設中心の福祉施策から「地域で働き暮らすこと」を今後の障害者施策の重点として示した。

障害者プランは、当時、地域生活支援推進のために各障害別に成り立ちが異なる三つの相談支援関連事業を地域生活支援センターとして位置づけ、各事業を人口30万人に2か所ずつ整備していくことが目標

(4)障害者プラン	
<b>1995年 障害者プラン</b> ～ノーマライゼーション推進7か年戦略～	
i. 地域で共に生活するために	(住まい、介護サービス等の確保)
ii. 社会的自立を促進するために	(教育の充実と雇用の促進)
iii. バリアフリー化を促進するために	(公共施設のバリアフリー化)
iv. 生活の質(QOL)の向上を目指して	(コミュニケーション、文化、スポーツ活動の促進)
v. 安全な暮らしを確保するために	(手話交番、ファックス110番)
vi. 心のバリアを取り除くために	(交流教育、障害者週間による啓発)
vii. 我が国にふさわしい国際協力・国際交流を	(ODAへの配慮)

数値として明記されたが、7か年の最終年度である2002（平成14）年時には達成に及ばなかった。

**(5) 社会福祉基礎構造改革と障害者支援費支給方式**

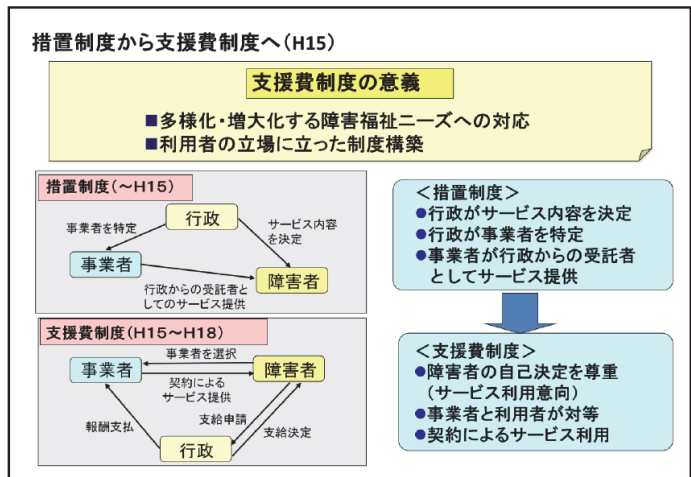
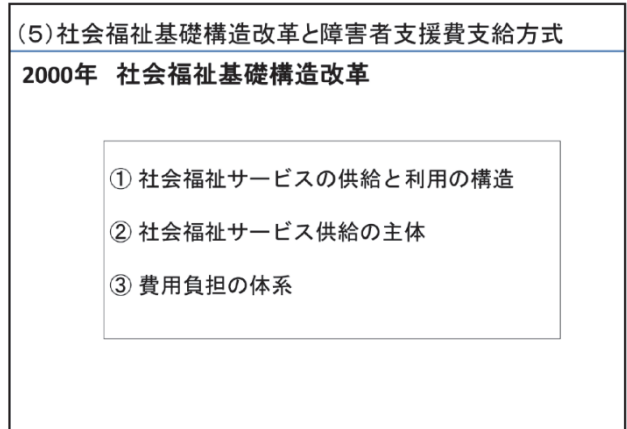
障害者基本法改正に至るまでの経緯や国連が引き続き実施した「アジア・太平洋障害者の十年」等の影響も受け、精神薄弱者福祉法が改正され、知的障害者福祉法となったり、精神保健法が改正されて精神保健福祉法となったりした。そして、高齢化社会という現実も迫ってくる中、さらなる社会福祉の構造を抜本的に改革する必要があるとの議論が行われてきた。

それまでの社会福祉制度は、先に述べたように昭和30年代頃までに作られたものが基盤となっていた。しかし、年を追うごとに福祉の対象者は増加・多様化し、それに伴ってさまざまな問題が生じてきた。さらに高度経済成長を経た日本社会における国民の生活スタイルは大きく変化しており、制度の基盤となる考え方も変える必要が生じてきた。そこで、社会福祉制度そのものを見直し、作り変えるために基礎構造改革が行われることになった。中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会での検討を踏まえて2000（平成12）年6月に社会福祉事業法が「社会福祉法」に改正されたのを皮切りに、社会福祉の根幹を形成している福祉八法の全てが改正された。

それまで、行政からの措置命令により指定された福祉的支援の提供を受けるという仕組みが、利用者はより良い支援を得るために自ら福祉サービス提供事業者を選べることとなった。それに伴って、サービス利用者と提供事業者による契約制度も導入された。しかしながら当時はサービス提供事業者が不足しており、「選べる」状況にはなかった。その状況にともなって、福祉サービスの供給主体について、社会福祉法人等一部の公益的な法人に限定されていた規制が緩和され、会社法人やNPO

法人等に拡大された。いわゆる、社会福祉サービスを利用する者と事業として提供する者という、市場原理に基づいた関係性が導入された。さらには、社会福祉サービス利用にかかる自己負担についての新たな考え方も提示された。それまで、利用者および扶養家族の収入等により定められていたサービス利用に伴う自己負担額を、原則、サービス利用料の1割を一律に課するという応益負担となった。

この構造改革に基づき、高齢福祉サービスは、2000（平成12）年4月に介護保険法を導入し、障害福祉サービスは2003（平成15）年4月に支援費支給制度を導入した。支援費支給制度に基づく福祉サービス利用システムは、必要な支援を誰から受けるかを選ぶことができるという大きなメリットではあったが、当時は選ぶだけの社会資源があるわけではなかった。また、「選ぶ」ことが誰にでもできるわけでは





なく、福祉サービスの内容であるとか、適切な支援が何かについて情報提供したり、一緒に考えてくれたりする人の存在が必要となった。これは、介護保険制度における介護支援専門員の配置とともに、障害分野においても相談支援に関する事業の整備が進んでいく一つの背景にもなっている。さらに、契約という行為を適切に行うためにという観点から、成年後見制度も同時期に整備されていく。なお、障害分野では応益負担の制度導入は後に述べる障害者自立支援法でなされたが、導入と同時に大きな課題となり、議論の焦点となった。

## (6)障害者基本法の改正②

介護保険法や障害者支援費に代表される社会福祉基礎構造改革後、2004（平成 16）年に障害者基本法は二度目の大きな改正がなされる。改正法には「基本的理念」（第 3 条 3 項）に差別禁止が、「国および地方公共団体の責務」（第 4 条）に差別の防止がそれぞれ追加され、「施策の基本方針」（第 8 条 2 項）に「可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない。」との文言が盛り込まれた。

この改正の一番重要な点は基本理念の中に障害者差別禁止を規定したことであるといわれている。2002（平成 14）年国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が第二次アジア太平洋障害者の十年を決定し、国連では障害者権利条約の議論が開始され、日本でも多くの障害者団体が障害者差別禁止法の実現を求めて活動・参加した成果とも言える。また、国・地方公共団体の責務や国民の責務等についても改めて規定された。しかしながら、差別に関する具体的な定義の明記がないということが課題として残った。これは後の差別禁止法の議論に引き継がれている。

施策の基本方針として、「障害者の福祉に関する施策を講ずるにあたっては、障害者の自主性が十分に尊重され、かつ、障害者が、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない」とされた。これは社会福祉基礎構造改革の議論の中で重視された「選べること」「地域で暮らすこと」が反映されていると言える。その他、障害者計画の策定が、都道府県や市町村にも義務化された。

### (6)障害者基本法の改正

#### 2004年 障害者基本法の改正

- ◆ 基本的理念 ⇒ 差別禁止の追加
- ◆ 国及び地方公共団体の責務 ⇒ 差別の防止が追加
- ◆ 施策の基本方針 ⇒ 障害福祉施策における障害当事者の自主性の尊重、地域における自立生活への配慮
- ◆ 都道府県や市町村への障害者計画の策定義務化

## 2 障害者自立支援法から障害者総合支援法へ

### (1)障害者支援費支給制度と改革のグランドデザイン案

障害者支援費支給制度は障害のある人たちの潜在的なニーズを呼び起こすことになり、多くの障害のある人が福祉サービスを利用して地域で生活するということにつながった。しかし、政府の制度設計が実際のニーズの量についていかず、当初予算は大幅な修正を余儀なくされた。また、サービスの支給決定のための統一的な基準がなく、地域間におけるサービス利用に格差が生じていた。

さらには、障害種別ごとに利用できるサービスにも差があった。こうした財政、地域・障害種別間格差という大きな課題を抱える中、政府は上記のような視点を持って「今後の障害福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」を2004（平成16）年10月に示した。

その後、支援費制度は廃止され、上記のような視点を持った障害者自立支援法（以下「自立支援法」）へと制度は移り変わっていく。

### (1)障害者支援費支給制度と改革のグランドデザイン案

#### 今後の障害保健福祉施策の基本的な視点

##### ◆障害保健福祉施策の総合化

身体・知的・精神等と障害種別ごとに対応してきた障害者施策について、『市町村を中心に、年齢、障害種別、疾病を超えた一元的な体制を整備』する中で、創意と工夫により制度全体が効果的・効率的に運営される体系へと見直し、『地域福祉を実現』することが必要である。

##### ◆自立支援型システムへの転換

障害者施策について、政策のレベルにおいて、保護等を中心とした仕組みから、『障害者のニーズと適性に応じた自立支援』を通じて地域での生活を促進する仕組みへと転換し、障害者による『自己実現・社会貢献』を図ることが重要である。また、これにより、地域の活性化等、地域再生の面でも役割を果たすこととなる。

##### ◆制度の持続可能性の確保

現行の支援費制度や精神保健福祉制度は、既存の公的な保険制度と比較して制度を維持管理する仕組みがきわめて脆弱であり、必要なサービスを確保し障害者の地域生活を支えるシステムとして定着させるため、国民全体の信頼を得られるよう『給付の重点化・公平化』や『制度の効率化・透明化』等を図る抜本的な見直しが不可欠である。

平成16年10月厚生労働省資料「今後の障害福祉施策について」より

### (2)障害者自立支援法の施行

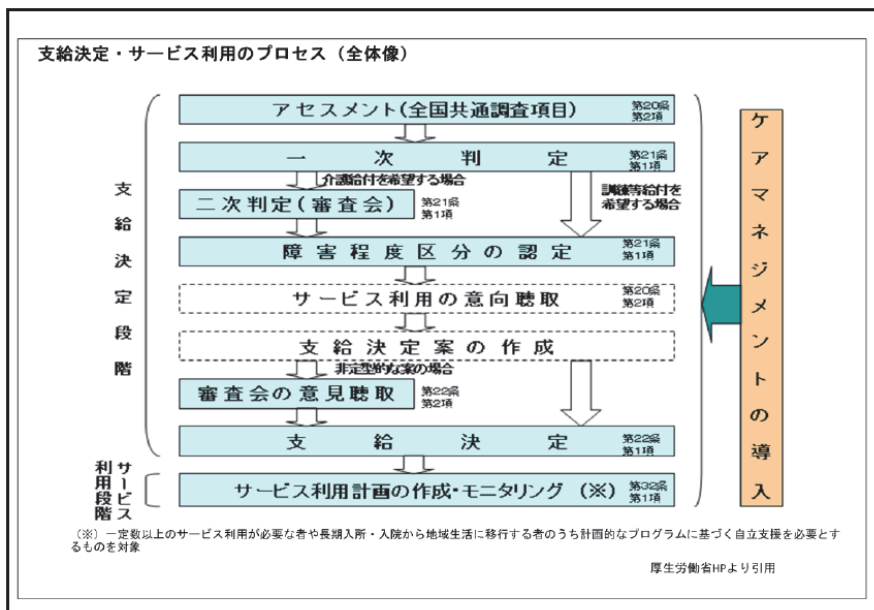
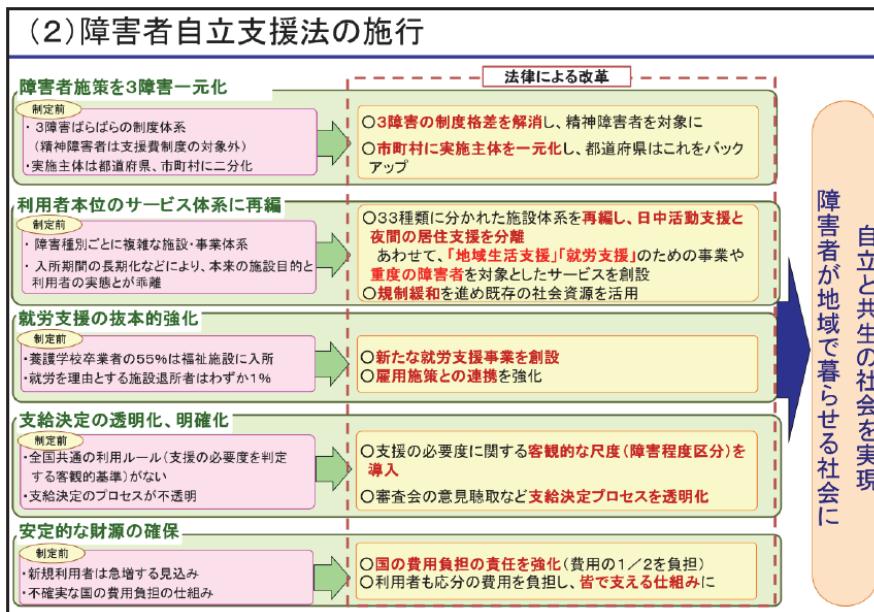
自立支援法は2005（平成17）年に成立し、2006（平成18）年4月、10月と段階的に施行された。

障害種別による各サービスの対象者の区切りを解消し、既存のサービスを有効に利用する。支援の目的に応じてサービス内容を明確に区分することで、支援の充実を図る。当事者のニーズに応じて日ごとに異なるサービスを組み合わせる。就労移行支援や自立訓練等、サービスの目的に応じて利用期限を設ける。これらの内容が社会の実態に合うかどうかという議論はあるものの、自立支援法は障害福祉に関わる者をサービスの量と質の向上へ志向させるものであると言える。

サービスの多様化、目的の明確化がなされることで、当事者ニーズを適切に整理し必要な支援へとつなげる仕組みの必要性がこれまで以上に求められることとなった。地域療育等支援事業等の相談支援に関連する事業は、補助金事業として創設され、一般財源化後も障害福祉関係法には含まれない事業として位置づけられてきた。この状況を受け、より一般的な事業とするため、障害者自立支援法において地域生活支援事業の必須事業として相談支援事業が位置づけられた。

一方、支給決定方法と費用負担に関しては、大きな課題を抱えていた。支給決定方法については、支援の必要度の明確な尺度として「障害程度区分」が導入された。障害のある人の心身の状態および家庭状況等について一定の調査（108項目）を行い、スコア化して一次的な区分を判定する。それを基に、特記事項等を参考として有識者により組織された審査会での検討により二次判定により最終的な障害程度区分が決定するという仕組みであった。しかし、採用された調査項目では、身体上の障害は強く反映されるが、知的障害のみの場合は区分に反映されにくく、障害が重度であっても区分が軽度に判定されてしまうという、明確な尺度とは言いがたいものであった。しかしながら、これを尺度として、当事者が必要とするサービスの内容と量を決めるという方法で支給決定が行われた。

また、自立支援法導入前の議論において、サービス利用に上限を設定するかどうかという問題があった。「個々の状況によって異なる、生活に必要な支援サービスについて、一律の上限を設定することは断じて認められない」という当事者団体の主張に対して、国は「上限設定はしない」として自立支援法は制定された。しかし、国が費用負担として責任を持つ範囲は、国が定めた支給決定基準内であることが示された。支給決定基準を越える支給量に関しては市町村の財政のみでまかなうという



こととされた。財政基盤の弱い市町村においては支給決定基準以上の支給はされなくなり、実質の上限となりかねない仕組みであった。

こうした課題が相まって、障害当事者が生活に必要な支援が認められず、不十分な支援しか受けられないという状況も散見された。この制度的な歪みを正す役割として相談支援事業に期待されたが、支給決定の仕組みに組み込まれているわけではないため、相談支援事業によるアセスメントやプランニングは、行政による支給決定の参考程度にしかならなかった。

また、サービスを利用する障害当事者にサービスの内容や量に応じて負担を課す応益負担については、制度開始直後から議論の焦点となり、低所得者に対する軽減措置がとられる等で対処された。しかし、「普通の生活をするために支援を利用するのに、サービスを利用することは利益を得ている訳ではない。この考え方は、基本的人権の尊重に反する。」として、2008（平成20）年10月、障害当事者たちにより全国8か所の地方裁判所で一斉に訴訟が起こされた。その後も6か所の地裁に提訴され、合計14か所で訴訟が起こった。

国から和解のための話し合いが訴訟原告・弁護団に持ちかけられ、繰り返し話し合われた。2010（平成22）年1月、民主党への政権交代も後押しとなり、訴訟原告・弁護団の訴えを国側が認める形で、「応益負担を含む自立支援法の廃止と新法の制定」を確約し和解の基本合意がなされた。

### (3)障害者の権利に関する条約

日本において障害者自立支援法が施行された2006（平成18）年、国連において障害者の権利条約が制定された。障害者権利条約はあらゆる障害（身体障害、精神障害および知的障害等）のある人の尊厳と権利を保障するための人権条約として制定された。

障害者に関する法は、リハビリテーションや福祉の観点から考えることが多いが、障害者権利条約は国際

人権法に基づいて人権の視点から考えて作られている。その前文においては、「全ての人権と基本的自由が普遍的であり、不可分であり、相互に依存し、相互に関連している」という原則が確認され、障害のある人の多くが、差別、乱用、貧困にさらされていて、特に女性や女兒が家庭内外での暴力、ネグレクト、搾取等にさらされやすい現状にあることを指摘し、個人は他の個人とその個人の属する社会に対して義務を負い、国際人権法に定められた人権を促進する責任があることを明記している。

条約策定のための協議では、リハビリテーションの概念は「障害に起因する生活上の『出来ないこと』を自ら『出来る』ようになることを目的に訓練すること」をさすため、結果的には人権侵害になりうるとした。そのため、障害は個人ではなく社会にあるといった視点からの条約となっている。

さらに条約策定に際して、「我々のことを我々抜きで勝手に決めるな」（原文：Nothing about us without us !）と言うスローガンを掲げたことが画期的であり、障害当事者の視点から作られた条約であることも特徴的である。

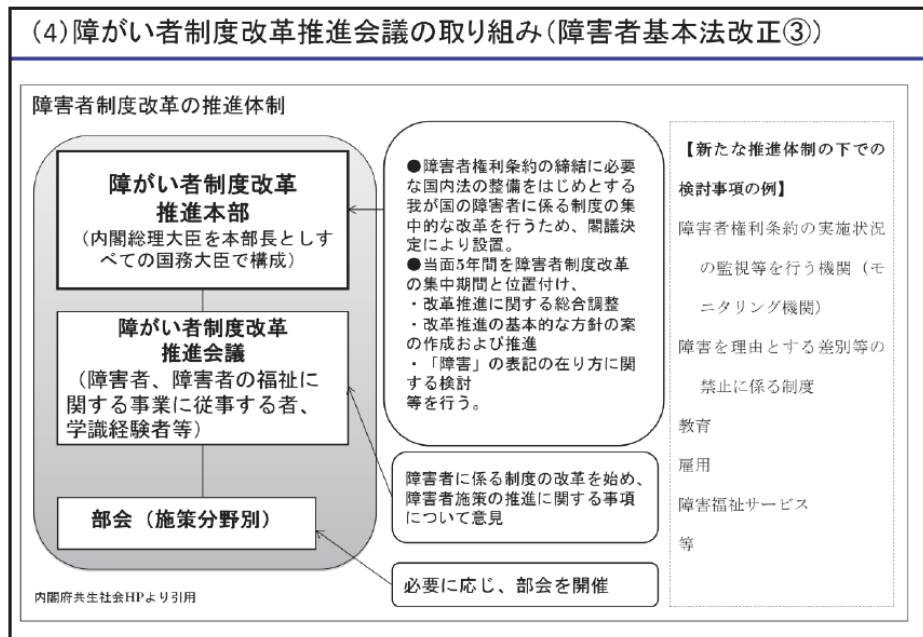
日本は署名をしたものの、批准にいたる国内法の整備が不十分であったため、障害者基本法の改正（2011年）、障害者差別解消法の制定（2013年）により「障害を起因とする差別の禁止」を明文化する

(3)障害者の権利に関する条約
2006年 障害者の権利に関する条約 制定
2007年 日本による署名
2014年 日本による批准
<スローガン> 「われわれのことを我々抜きで勝手に決めるな」 (原文: Nothing about us without us !)

事によって、2014年の批准に至った。

#### (4) 障がい者制度改革推進会議の取り組み(障害者基本法改正③)

2009(平成21)年、衆議院解散総選挙において政権与党となった民主党のマニフェストには「障害者自立支援法は廃止し、制度の谷間なくサービスの利用者負担を応能負担とする障がい者総合福祉法(仮称)を制定する」と掲げられていた。しかし、選挙後、障がい者総合福祉法の法案が準備されていたわけではなかったため、「障害者制度改革推進



会議(以下推進会議)」や総合支援法の成立にむけ集中的に議論する「総合福祉部会」を設置して新法案を議論することとなった。推進会議は、ひと月に二回程度のペースで開催され第14回において「障害者制度改革の推進のための基本的な方向」(第一次意見)、第29回において「障害者制度改革の推進のための第二次意見」を取りまとめた。

第一次意見の最大のポイントは障害関連の大きな法律の改正もしくは制定の行程を明示したことである。具体的には障害者基本法の改正を2011(平成23)年に、差別禁止法の制定を2013(平成25)年に、総合福祉法の制定を2012(平成24)年に国会において図ることとした。さらに、今後、議論を行うべき視点について明確にし、それを閣議決定した。

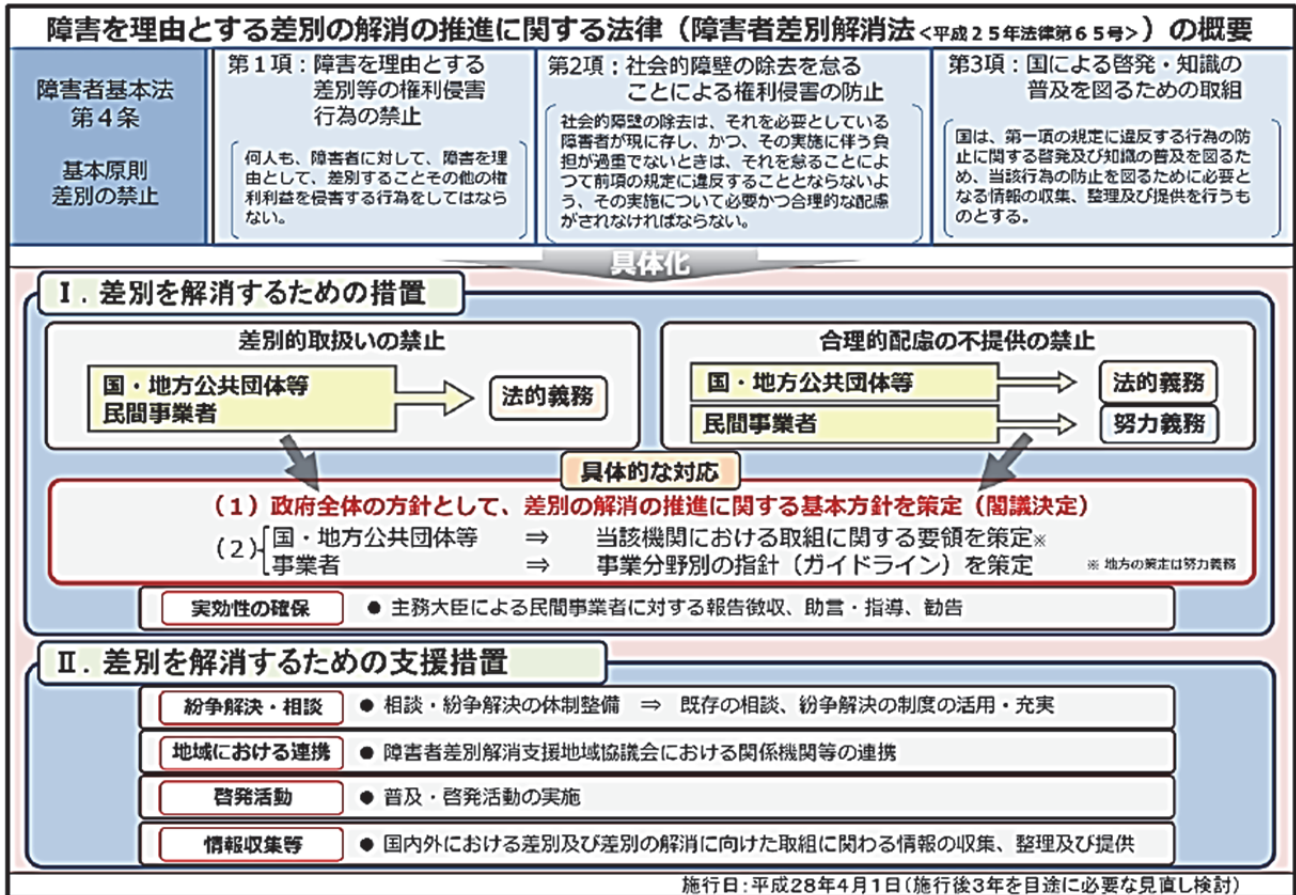
第一次意見のとりまとめ以降の推進会議は、もっぱら障害者基本法の抜本改正についての議論が行われた。第二次意見の特徴としては、障害者基本法の位置づけを「社会権や自由権の実現のため」と明記した上で、制度の谷間を生まない包括的な障害の定義、合理的配慮を提供しないことが差別であることを含む差別の定義、手話等の非音声言語が言語であること、等について総則で確認する必要があると方向付けた。さらに重点的な個別施策についてもその方向性を明確にした。

- 総合福祉法が目指すべきポイント**
- ◆ 平等と公平
  - ◆ 谷間の解消
  - ◆ 格差の是正
  - ◆ 社会的入所・入院問題の解決
  - ◆ 本人ニーズにあった支援サービス
  - ◆ 安定した予算確保

この意見を受けて政府において改正障害者基本法案づくりが進められていく。しかし政府から提示された内容は、推進部会の第二次意見の水準からは大きく後退するものだった。例えば、法の基本性格を人権確保の基本法へと転換できなかったこと、議論の経過を示した前文の新設がなかったこと、女性障害者に関する課題についての特設条項が省かれたこと、「可能な限り」というあいまいさを伴う標記

が増えたこと等が挙げられる。

その後、総合福祉部会では障害者総合福祉法の内容について協議が進められ、2011（平成23）年8月にその骨格提言が出された。骨格提言では、議論の背景と経過を示すとともに、提言の基礎となった指針として、障害者権利条約や自立支援法違憲訴訟和解時の基本合意文書を挙げ、目指すべきポイントとして前ページの6つを挙げた。



障害者権利条約の批准のため、国内法整備のひとつとして成立した「障害者差別解消法」は、差別的取り扱いの禁止、合理的配慮の不提供の禁止を定めた。

### (5) 障害者総合支援法

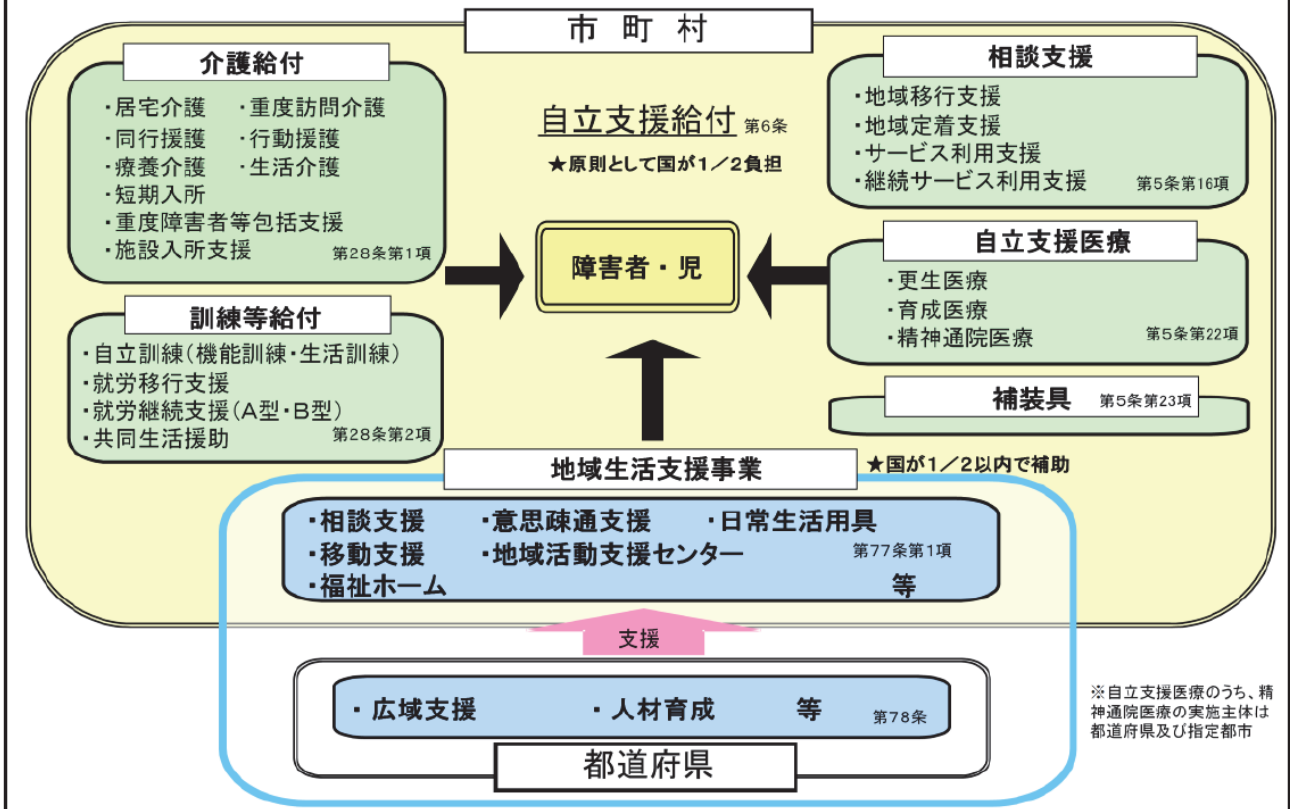
2012（平成24）年6月に障害者自立支援法の改正が成立した。改正障害者自立支援法の名称は「障害者の日常生活および社会生活を日常的に支援するための法律（障害者総合支援法）」となった。基本理念や目的は改正障害者基本法に沿って改正され、「法に基づく日常生活・社会生活の支援が、共生社会を実現するため、社会参加の機会の確保および地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われること」を基本理念として新たに掲げられた。また、目的として、「障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行（以

下略)」うと示された。その目的からは「自立」という言葉が消え、「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい」とされた。さらに、制度の谷間を埋めるべく、支援対象者の範囲については「難病者」を加えた。

制度の内容としては、障害程度区分の障害支援区分への改正、重度訪問介護の対象者拡大、グループホーム・ケアホームの一元化、地域移行支援の対象者拡大、成年後見制度利用支援事業の地域生活支援事業における必須化等の改正があった。中でも、大きな変更点として挙げられるのは、すべての障害福祉サービス利用者に「サービス等利用計画」を作成し、「定期的なモニタリング」を実施するという、計画相談支援の導入であった。障害のある人のサービス利用について適切で妥当な支給決定がなされるために、また、サービス利用開始後も必要に応じてサービス内容等を見直し適切な支援を継続できるように、計画相談支援の実施が義務づけられた。

<p>(5) 障害者総合支援法          地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律の概要  <small>(平成24年6月20日 成立・同年6月27日 公布)</small></p>	
<p><b>1. 趣旨</b></p> <p>障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて、地域社会における共生の実現に向けて、障害福祉サービスの充実等障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するため、新たな障害保健福祉施策を講ずるものとする。</p>	
<p><b>2. 概要</b></p> <p><b>1. 題名</b>          「障害者自立支援法」を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(障害者総合支援法)」とする。</p> <p><b>2. 基本理念</b>          法に基づく日常生活・社会生活の支援が、<b>共生社会を実現するため</b>、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われることを法律の基本理念として新たに掲げる。</p> <p><b>3. 障害者の範囲(障害児の範囲も同様に対応。)</b>          「制度の谷間」を埋めるべく、障害者の範囲に難病等を加える。</p> <p><b>4. 障害支援区分の創設</b>          「障害程度区分」について、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す「障害支援区分」に改める。          ※ 障害支援区分の認定が知的障害者・精神障害者の特性に応じて行われるよう、区分の制定に当たっては適切な配慮等を行う。</p>	<p><b>5. 障害者に対する支援</b></p> <p>① 重度訪問介護の対象拡大          ② 共同生活介護(ケアホーム)の共同生活援助(グループホーム)への一元化          ③ 地域移行支援の対象拡大          ④ 地域生活支援事業の追加(障害者に対する理解を深めるための研修や啓発を行う事業、意思疎通支援を行う者を養成する事業等)</p> <p><b>6. サービス基盤の計画的整備</b></p> <p>① 障害福祉サービス等の提供体制の確保に係る目標に関する事項及び地域生活支援事業の実施に関する事項についての障害福祉計画の策定          ② 基本指針・障害福祉計画に関する定期的な検証と見直しを法定化          ③ 市町村は障害福祉計画を作成するに当たって、障害者等のニーズ把握等を行うことを努力義務化          ④ 自立支援協議会の名称について、地域の実情に応じて定められるよう弾力化するとともに、当事者や家族の参画を明確化</p>
<p><b>3. 施行期日</b></p> <p>平成25年4月1日(ただし、4. 及び5. ①～③については、平成26年4月1日)</p>	
<p><b>4. 検討規定(障害者施策を段階的に講じるため、法の施行後3年を目途として、以下について検討)</b></p> <p>① 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方          ② 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方          ③ 障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方          ④ 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方          ⑤ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方</p>	

# 障害者総合支援法の給付・事業



サービス等利用計画の作成は支給決定プロセスに組み込まれ、行政による支給決定時に障害支援区分とともに重要な根拠とすることが示された。同様に支援内容の調整等のために個別支援会議の実施も組み込まれ、チームによる支援体制作りについても明確に示された。

さらに国の補助金事業として実施されていた「精神障害者退院促進事業」や、市町村が任意で実施する地域生活支援事業として実施されていた「居住サポート事業」の緊急時対応部分が、それぞれ、「地域移行支援」と「地域定着支援」として個別給付化された。

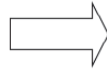


## 「障害者」の相談支援体系

市町村による相談支援事業

見直し前

市町村／指定相談支援事業者に委託可  
○障害者・障害児等からの相談(交付税)



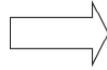
見直し後

市町村／指定特定(計画作成担当)・一般相談支援事業者(地域移行・定着担当)に委託可  
○障害者・障害児等からの相談(交付税)

- ※ 市町村が現行制度において担っている地域生活支援事業の相談支援事業(交付税措置)に係る役割は、これまでと変更がないことに留意。
- ※ 基幹相談支援センターにおける専門的職員の配置等の取組に係る事業費については、市町村地域生活支援事業における国庫補助対象。

サービス等利用計画

**指定相談支援事業者**  
※事業者指定は都道府県知事が行う。  
○指定相談支援(個別給付)  
・サービス利用計画の作成  
・モニタリング  
○障害者・障害児等からの相談



**指定特定相談支援事業者(計画作成担当)**  
※事業者指定は市町村長が行う。  
○計画相談支援(個別給付)  
・サービス利用支援  
・継続サービス利用支援  
○基本相談支援(障害者・障害児等からの相談)

・支給決定の参考  
・対象を拡大

地域移行支援・地域定着支援

○精神障害者地域移行・地域定着支援事業(補助金)  
(都道府県／指定相談支援事業者、精神科病院等に委託可)  
○居住サポート事業(補助金)  
(市町村／指定相談支援事業者等に委託可)



**指定一般相談支援事業者(地域移行・定着担当)**  
※事業者指定は都道府県知事・指定都市市長・中核市市長が行う。  
○地域相談支援(個別給付)  
・地域移行支援(地域生活の準備のための外出への同行支援・入居支援等)  
・地域定着支援(24時間の相談支援体制等)  
○基本相談支援(障害者・障害児等からの相談)

## 支給決定プロセスについて

サービス等利用計画については、平成27年度からは市町村が支給決定を行うに際し、全ての利用者を対象とする。

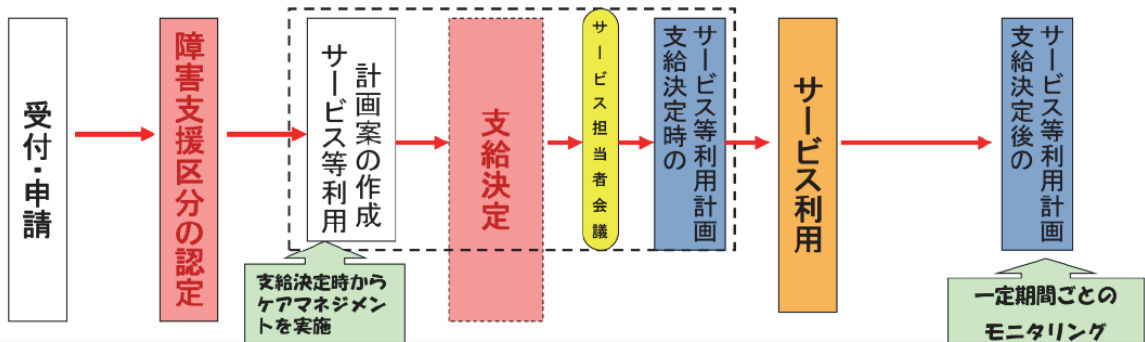
市町村は、必要と認められる場合として省令で定める場合には、指定を受けた特定相談支援事業者が作成するサービス等利用計画案の提出を求め、これを勧案して支給決定を行う。

- \* 上記の計画案に代えて、指定特定相談支援事業者以外の者が作成する計画案(セルフプラン)を提出可。
- \* サービス等利用計画作成対象者を拡大する。

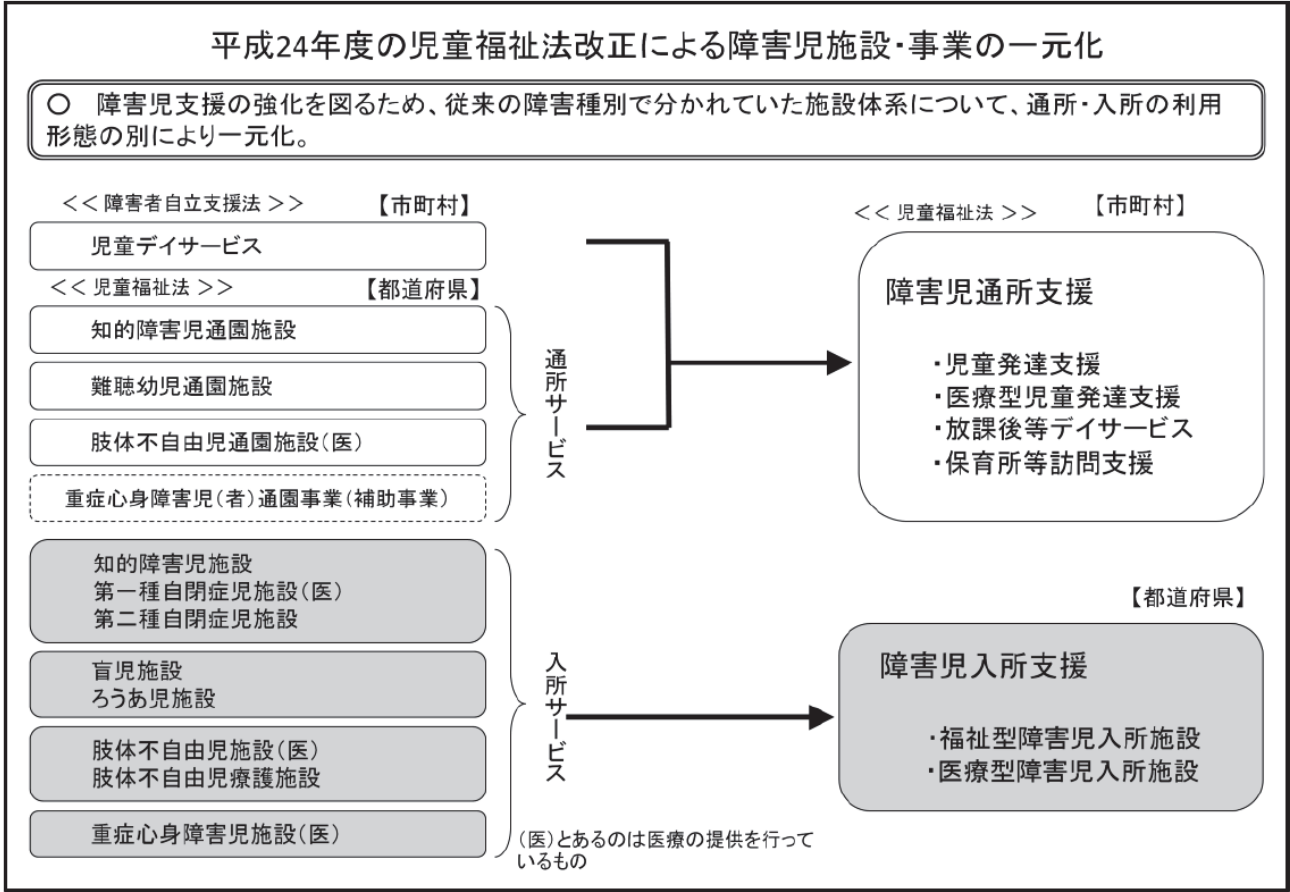
支給決定時のサービス等利用計画の作成、及び支給決定後のサービス等利用計画の見直し(モニタリング)について、計画相談支援給付費を支給する。

障害児についても、新たに児童福祉法に基づき、市町村が指定する指定障害児相談支援事業者が、通所サービスの利用に係る障害児支援利用計画(障害者のサービス等利用計画に相当)を作成する。

- \* 障害児の居宅介護等の居宅サービスについては、障害者自立支援法に基づき、「指定特定相談支援事業者」がサービス等利用計画を作成。(障害児に係る計画は、同一事業者が一体的(通所・居宅)に作成)



2012（平成 24）年に児童福祉法が改正され、それまで障害種別毎に細分化されていた障害児サービスを、障害児通所支援と障害児入所支援に再編された。また一部障害者総合支援法で提供されていたサービスについても、児童福祉法上のサービスに再編した。これは障害児を障害児であるまゝに児童であるということを重ね、その健やかな成長、発達のために支援が行われる必要があるという理念に則った再編でもある。



2013（平成 25）年に施行された障害者総合支援法は、その成立時に 3 年を目処とした以下の検討事項を残していた。

- ① 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方
- ② 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方
- ③ 障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方
- ④ 手話通訳等を行う者の派遣、その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方
- ⑤ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方

これらの事項について検討するために、2015（平成 27）年度に社会保障審議会障害者部会が複数回開催され議論が重ねられた。その結果を踏まえ、法改正が必要な事項について作成された改正障害者総合

支援法案が国会に提出され、国会での議論を経て、2016（平成 28）年 5 月に成立した。

その内容には、「障害者の望む地域生活の支援」をより進める策として、障害者の入所施設やグループホームなどからの一人暮らしへの移行を円滑にするための支援として、支援者が定期的や随時の自宅訪問をして相談・助言等を行う「自立生活援助」が新たな障害福祉サービスとして創設された。また、障害者の一般就労後の定着を図るために、支援者が職場等を定期的や随時に訪問して相談・助言等を行う「就労定着支援」も新たな障害福祉サービスとして創設された。さらに、重度訪問介護を利用している障害者が入院した場合に、適切な身辺介護を受けられるためのコミュニケーション等を支援するために、病院へも日常的に支援をしているヘルパーが訪問できるように制度改正が行われた。さらに、障害者が 65 歳以上になった場合の介護保険制度を利用しやすくなるための措置なども創設された。

障害児についても「障害児支援のニーズの多様化へのきめ細かな対応」として、児童発達支援事業などに心身の状況から通所が難しい児童に対して訪問による療育の提供が行えるサービスを創設したり、これまで保育所や学校、放課後児童クラブに限られていた保育所等訪問支援の対象を乳児院や児童養護施設にも拡大することにより、広く障害児への発達支援が届けられる制度に改正された。

<b>障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（概要）（平成28年5月25日成立）</b>	
<b>趣 旨</b>	障害者が自らの望む地域生活を営むことができるよう、「生活」と「就労」に対する支援の一層の充実や高齢障害者による介護保険サービスの円滑な利用を促進するための見直しを行うとともに、障害児支援のニーズの多様化にきめ細かく対応するための支援の拡充を図るほか、サービスの質の確保・向上を図るための環境整備等を行う。
<b>概 要</b>	<p><b>1. 障害者の望む地域生活の支援</b></p> <p>(1) 施設入所支援や共同生活援助を利用していた者等を対象として、定期的な巡回訪問や随時の対応により、円滑な地域生活に向けた相談・助言等を行うサービスを新設する（自立生活援助）</p> <p>(2) 就業に伴う生活面の課題に対応できるよう、事業所・家族との連絡調整等の支援を行うサービスを新設する（就労定着支援）</p> <p>(3) 重度訪問介護について、医療機関への入院時も一定の支援を可能とする</p> <p>(4) 65歳に至るまで相当の長期間にわたり障害福祉サービスを利用してきた低所得の高齢障害者が引き続き障害福祉サービスに相当する介護保険サービスを利用する場合に、障害者の所得の状況や障害の程度等の事情を勘案し、当該介護保険サービスの利用者負担を障害福祉制度により軽減（償還）できる仕組みを設ける</p> <p><b>2. 障害児支援のニーズの多様化へのきめ細かな対応</b></p> <p>(1) 重度の障害等により外出が著しく困難な障害児に対し、居室を訪問して発達支援を提供するサービスを新設する</p> <p>(2) 保育所等の障害児に発達支援を提供する保育所等訪問支援について、乳児院・児童養護施設の障害児に対象を拡大する</p> <p>(3) 医療的ケアを要する障害児が適切な支援を受けられるよう、自治体において保健・医療・福祉等の連携促進に努めるものとする</p> <p>(4) 障害児のサービスに係る提供体制の計画的な構築を推進するため、自治体において障害児福祉計画を策定するものとする</p> <p><b>3. サービスの質の確保・向上に向けた環境整備</b></p> <p>(1) 補装具費について、成長に伴い短期間で取り替える必要のある障害児の場合等に貸与の活用も可能とする</p> <p>(2) 都道府県がサービス事業所の事業内容等の情報を公表する制度を設けるとともに、自治体の事務の効率化を図るため、所要の規定を整備する</p>
<b>施行期日</b>	平成30年4月1日（2、(3)については公布の日）

これまで見てきたように、戦後から今日までの動向は、障害のある人の「完全参加と平等」、「基本的人権を享有する個人」としての地域生活の保障等に見られる、「保護の客体から権利の主体へ」という理念が形成されてきた過程であると振り返ることができる。

# 障害保健福祉施策の歴史

