

総合支援法・児童福祉法の改正 と知的障害者福祉の展望と課題

一般社団法人 全国手をつなぐ育成会連合会
会長 久保 厚子

国連の障害者権利条約の総括 所見と総合支援法の見直し

全国手をつなぐ育成会連合会（以下「全育連」という。）は、今回の総括所見で示された勧告・要請は、私たちが目指すべき重要な方向性を示している点で賛同しています。

ただし、そのためには知的・発達障害児者（以下「知的障害者等」という。）本人の意見を聞き、その思いを中心に、十分に議論し、丁寧に着実に準備することが不可欠だと思います。

国の実状を踏まえて「早期に実現可能な取組み」に着手すること、「実現に向けた課題や必要な支援を明確化すべき取組み」についても、早急に議論を開始するよう国に働きかけます。

とりわけ知的障害等に関連する分野については、権利条約において、第12条（法の下での平等）、第19条（地域生活）、第24条（教育）、第28条（相当な生活水準）が知的障害者等に関係の深い分野として挙げられます。それぞれについて、現時点における全育連の考え方について説明いたします。

法の下での平等

1. 代理代行的な意思決定体制の廃止を視野に入れ、すべての差別的な法規定と政策を廃止して、障害者が法の下で平等に認められる権利を保障すること
2. すべての障害者の自律性、意思、選好を尊重する支援付き意思決定メカニズムを確立すること

(第12条関係)

第12条関係では、代理・代行的な意思決定体制の廃止を視野に入れて、障害者本人の自律性、意思、選好を尊重する支援付き意思決定メカニズムを確立することが勧告されました。

このことを受けて、令和4年6月から成年後見制度のあり方を抜本的に見直す議論が始まっている点を高く評価されました。

知的障害者等は長期にわたって成年後見制度を利用する可能性があるため、成年後見制度だけに頼ることなく、真に利用しやすい権利擁護の仕組みとなることを期待し、全育連としても関わっていきます。

自律した生活と地域社会への参加

【障害者権利委員会からの強い要請】

1. 脱施設化に関するガイドライン（2022年に制定）などを参照し、障害児を含む障害者の施設収容を廃止するため、予算配分を地域社会で他の人と対等に自立して生活するための手配と支援に振り向けることにつき、迅速な措置をとること

【障害者権利委員会からの強い要請】

2. 特に精神科病院における無期限の入院をやめ、
インフォームド・コンセントを確保し、地域社会で必要な精神保健支援などを育むこと
3. どこで誰と暮らすかを選択する機会を持ち、グループホームを含む特定生活施設に住むことを義務づけられないようにし、障害者が自分の生活に対して選択とコントロールを行使できるようにすること

【障害者権利委員会からの強い要請】

4. 障害者が施設から他の人と平等に地域社会で自立した生活に効果的に移行することを目指す、期限付きの目標、人材、技術、資金を伴う法的枠組みおよび国家戦略、ならびにその実施を確保するための都道府県の義務付けを開始すること
5. 自立した、アクセス可能で安価な住宅、パーソナルアシスタント、ユーザー主導の予算確保、地域内のサービスへのアクセスなどが含まれること

（第19条関係）

第19条関係では、障害児を含む障害者の施設収容廃止、グループホームを含む特定生活施設に住むことを義務づけられないようにすること、地域自立生活への移行に関する期限付きの目標、人材、技術、資金を伴う法的枠組みおよび国家戦略の策定と都道府県への義務付けなどが「強い要請」として示されました。

こうした方向の実現に向けては、まず知的障害者等の本人が「どこで誰と暮らしたいか」を意思決定するための支援、その人らしい「暮らしぶり」を選びとれるような選択肢や手立てを増やすための方策が不可欠であると考えます。

また、入所施設の廃止に向けては、担っている（担うべき）機能や役割（大きく生活が崩れた際の立て直しや、行動障害・医療的ケアなどへの専門支援の提供、短期入所の実施など）を明確化した上で、それらの機能や役割を地域でも十分に活用できることが前提条件にして、地域での支援力の構築と向上、人材確保、財政的な支援策等を整えることが必要不可欠になります。

全育連としての考え

第19条は「地域であたりまえに自立して暮らす権利」を定めた条文です。総括所見では、「障害による差別を受けることなく、好きな場所で暮らせる」ことを保障する条約の趣旨に沿って、「障害児を含む障害者が施設を出て地域で暮らす権利が保障されていない」ことから「脱施設化」の要請がなされました。

そして、①国が行うべき基本の対応、
②自治体レベルの取り組み、
③社会全体での推進など
が段階的に示されています。

国には地域で暮らすための法的枠組み
の整備や予算配分の見直しを求めています。

地域での支援にどのくらいの費用や支援が必要なのか早急に分析するとともに、障害者が施設から効果的に地域移行することについて国が計画すること、および都道府県における計画の義務化を求めました。

これを進めていくため国として具体的に進めている事業は「地域生活支援拠点等事業の推進」です。

地域生活支援拠点を軸にヘルパー等の人材育成をして地域の体制を整えることや、権利委員会が公表した「脱施設化に関するガイドライン」に則り、期限を決めて計画を実行していくことが求められています。

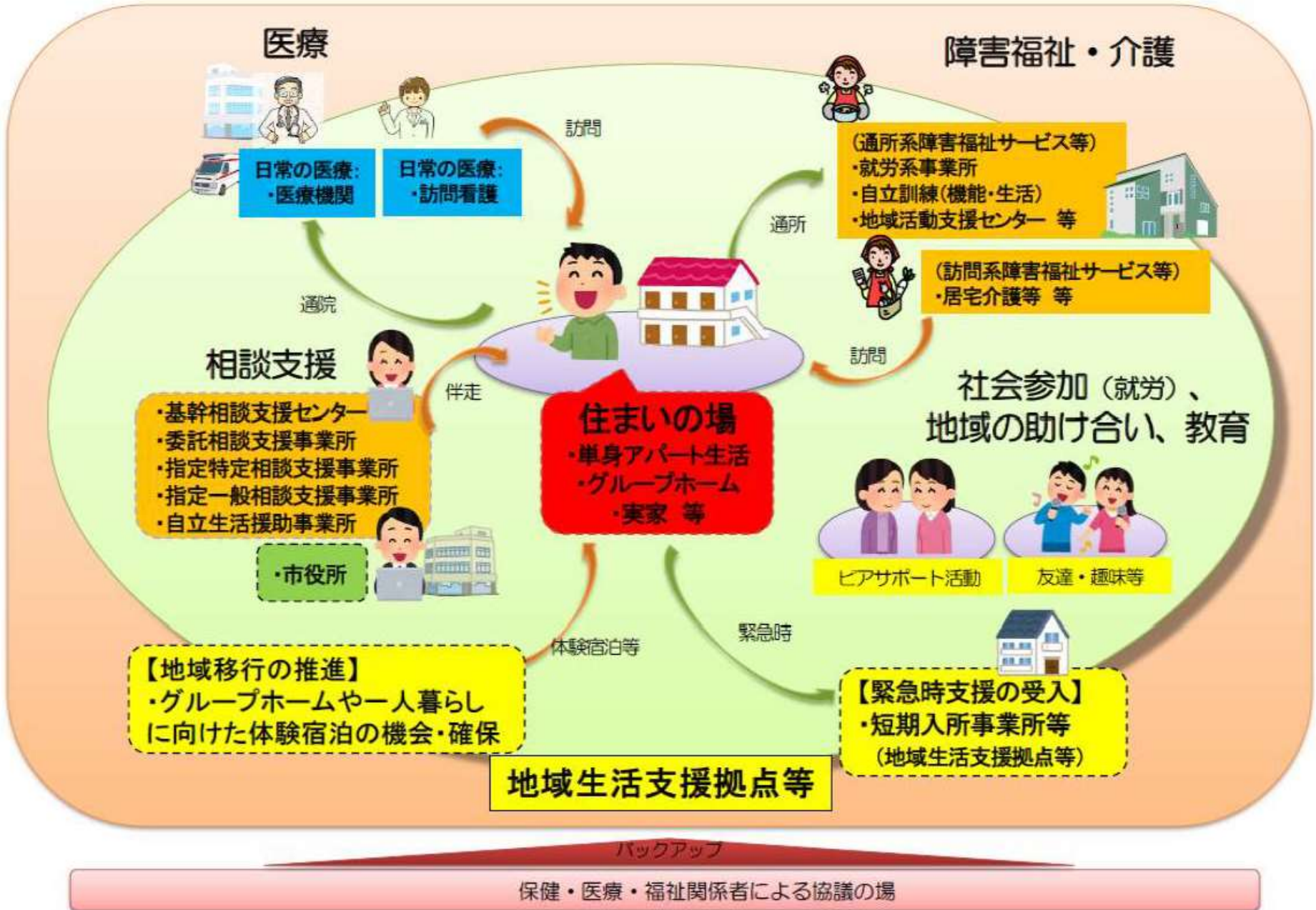
これを進めていくために、国として具体的に進めている事業は「地域生活支援拠点等事業の推進」です。地域生活支援拠点を軸にヘルパー等の人材育成をして地域の体制を整えることや、権利委員会が公表した「脱施設化に関するガイドライン」に則り、期限を決めて計画を実行していくことが求められています。

障害者の地域生活支援施策の充実(検討の方向性(案))

障害者が希望する地域生活の実現及び継続を支援するため、障害者の地域生活支援施策の充実・強化を検討。

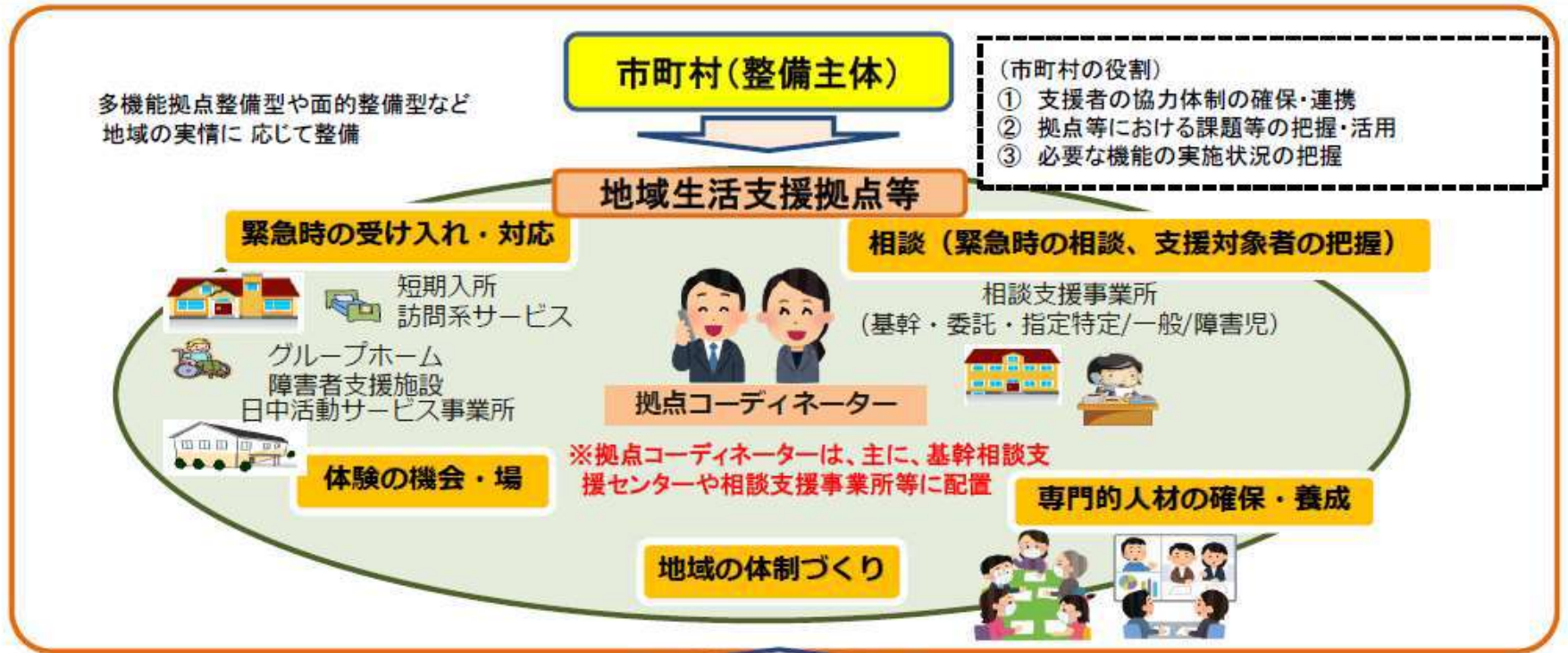


安心して暮らし続けることができる継続的な見守りや相談支援の充実

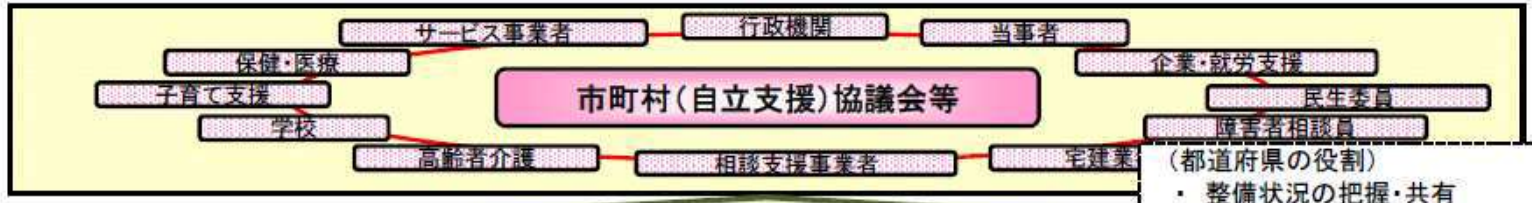


地域生活支援拠点等の整備・機能の充実(検討の方向性(案))

- 地域生活支援拠点等は、地域生活の安心の確保を図るための緊急時の短期入所の受入体制の整備とともに、入所施設や病院から地域移行を推進するための地域移行のニーズの把握や体験利用につなげる役割が重要。
- 法令上の努力義務化の検討とあわせ、中心的役割を担うコーディネーターの配置を促進する方策を検討。あわせて、効果的な支援体制を確保する観点から、基幹相談支援センター等の関係機関との整理を検討。



地域課題の把握、拠点の機能の評価・充実(PDCAサイクル)



都道府県(後方的支援)

- (都道府県の役割)
- ・ 整備状況の把握・共有
 - ・ 未整備自治体への働きかけ
 - ・ 整備、運営に関する研修会等の開催
 - ・ 管内市町村の好事例の紹介

拠点等の整備に必要な機能

- 拠点等の整備に当たっては、支援困難な障害児者の受け入れを前提として、すでに地域にある機能を含め、原則、下記の5つの機能すべてを備えることとされていますが、地域の実情を踏まえ、必要な機能の判断は最終的に市町がおこなうこととされています。
- 機能の内容の充足の程度についても、各地域の実態に応じて市町が判断することとされています。

- ① （緊急時・地域移行促進のための）「相談」支援の機能
- ② 「緊急時の受け入れ・対応」の機能
- ③ 「体験の機会・場」の確保及び提供の機能
- ④ 「専門的人材の確保・養成」の機能
- ⑤ 「地域の体制づくり」の機能

教育（インクルーシブ教育）

【障害者権利委員会からの強い要請】

1. 分離された特別な教育をやめるため、法律、国家政策、行政通知などで、障害のある子どもがインクルーシブ教育を受ける権利を認識すること
2. すべての障害のある生徒が、あらゆるレベルの教育において、必要な合理的配慮と個別支援を受けられるように、目標、スケジュール、十分な予算をもった、質の高いインクルーシブ教育に関する国家行動計画を採択すること
3. すべての障害児の普通学校へ通学する権利を保障し、普通学校が障害児の普通学校を拒否することを許さない方針を打ち出すこと

【障害者権利委員会からの強い要請】

3. 障害のあるすべての子どもたちが、個々の教育的ニーズを満たし、インクルーシブ教育を確保するための合理的配慮を保証されること
4. 通常教育の教員および教育関係者の研修を確実にを行い、障害者の人権モデルについての認識を高めること

（第24条関係）

第24条関係では、分離された特別な教育をやめること、インクルーシブ教育を確保するための合理的配慮が保証されること、教育関係者へ障害者の人権モデルに関する認識を高める研修を行うことなどが「強い要請」として示されました。

これについても、基本的には第19条と同じく、障害児と保護者がその子にとってより良い「学び方」を選びとれるようにすることが重要です。

インクルーシブ教育を受けることは権利であって義務ではない点は十分に認識されなければならないと思います。

ただし、教育場面における分断が将来に渡っての分断につながる可能性が高いことは事実であり、学びの場を分けるのではなく、個人単位で学びの保障を実現する方策を講じることが望まれています。

その際には、特別支援学校や特別支援学級が担っている（担うべき）機能・役割（個別の教育支援ニーズを充足するための手厚い教員配置や学校設備、専門免許と研修体制、少人数対応など）を明確化した上で、それらの機能・役割を地域で漏れなく提供できるようにすることが不可欠になると思います。

十分な生活水準と社会的保護

1. 障害者に適切な生活水準を保証し、さまざまな支援を必要とする障害者の障害関連追加費用を賄うため、社会的な保護制度を強化すること
2. 障害者団体と協議の上、障害年金の額に関する規定を見直すこと

（第28条関係）

第28条関係では、障害者に適切な生活水準を保証するため社会的な保護制度を強化すること、障害者団体と協議の上で障害年金の額に関する規定を見直すことが勧告されています。

特に中重度知的障害者の生活水準は障害基礎年金によって大きく左右されることから、政府には早急に本会を含む障害者団体と障害基礎年金のあり方について協議することを求めています。

強度行動障害に関して要望

一般社団法人 日本発達障害ネットワーク

一般社団法人 日本自閉症協会

全日本自閉症支援者協会

一般社団法人 全国手をつなぐ育成会連合会

現在、強度行動障害とされる人や子ども(以下「強度行動障害児者」という。)への支援が十分とはいえない状況が少なからず生じております。強度行動障害児者は、時に顕著な行動上の課題が生じることから、希望しても生活介護の利用が進まず待機させられたり、短期入所やグループホームの利用を断られてしまったりといった残念な状況・実態にあると全国各地からの報告があります。

国においても強度行動障害支援者養成研修を実施し、多くの支援者が基本知識を得るようになりました。

しかし、知識の取得だけでは、実践で十分に生かせる状況にはなっていません。研修で得られた知識を実践で生かすには、支援現場においてスーパーバイザー等の指導による実践的な研修・研鑽(OJT等)が求められています。

支援者のスキルアップは、全国各地で報告されている強度行動障害児者のサービス利用が断わられる現状を改善するために、急務といえます。

改善策として

- 1 全国どこであっても、強度行動障害児・者に対して、適した環境での適切な関わり(教育・支援)が、ライフサイクルに沿って一定水準で確保されるような体制の確立に向けて早急に具体的な計画の立案。
- 2 強度行動障害児者の障害特性を踏まえた関わりが教育や支援の基本となり、かつ一貫性のある体制で提供されるような仕組みを(仮称)行動障害支援センターのナショナルセンター構想として構築してください

3 (仮称)行動障害支援センターは「全国」「ブロック」「都道府県」「障害保健福祉圏域」の4層構造とし、支援現場に最も近い障害保健福祉圏域も対象にして、支援者の養成、困難事例の情報共有を図るなど、横の連携を強化したネットワークによりさまざまなバックアップ体制を整え、行動障害支援の質の全国水準を引き上げてください。