

重度障がい者に必要な在宅介護のあり方
に関する意見書

平成31年（2019年）3月

重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会

目 次

1	はじめに	・・・P2
2	重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討について	
(1)	重度訪問介護の個別的な支給決定	・・・P3
(2)	重度訪問介護の公平な支給決定	・・・P3
(3)	重度訪問介護の利便性	・・・P4
(4)	重度障がい者を支える介護人材	・・・P4
(5)	重度障がい者の社会参加や余暇活動	・・・P4
(6)	重度障がい者が地域で安心・安全に暮らすことができる環境整備	・・・P5
3	重度訪問介護の非定型による支給決定について	
(1)	非定型の対象者要件	・・・P6
(2)	必要な介護時間数の確認方法	・・・P6
(3)	市町村審査会の実施形態	・・・P7
(4)	一時的な介護時間数増への対応	・・・P8
(5)	重度訪問介護事業所の提供形態	・・・P8
4	重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会開催状況	・・・P9
5	重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会設置要綱	・・・P11
6	重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会委員名簿	・・・P13

1 はじめに

札幌市では、障害者自立支援法施行後、重度障がいがあっても地域で安心して暮らせるよう、重度訪問介護の介護時間数が段階的に拡大され、重度障がい者の長時間在宅介護の充実が徐々に図られてきました。

平成 18 年度には、日中や夜間に常時介護が必要となる最重度の障がい者を対象として、1 日 24 時間のヘルパー派遣が実現され、平成 25 年度には、夜間等に支援が必要な方を対象として、最大 540 時間まで拡大されました。

しかしながら、札幌市では、あらかじめ定めた定型の支給審査基準とは別に、個々の障がい者の事情に応じた「非定型」の支給決定を実施していないため、個々の障がいや生活状況に応じた介護時間数の決定に限界があり、個々人に応じた柔軟な支給決定が困難であるという課題があります。

そこで、重度障がい者が地域で安心して暮らすことができるよう、重度障がい者の在宅介護のあり方を踏まえ、個々の状況に応じた重度訪問介護の支給決定のあり方を検討する目的で、平成 30 年 6 月に本検討会が設置されました。

検討会では、札幌市の重度訪問介護の現状に加え、他政令指定都市の重度訪問介護の状況のほか、重度訪問介護の利用者と障害福祉サービス事業所へのアンケート調査なども踏まえ、限られた期間ではありますが、精力的な議論を重ねてきました。とりわけ、重度訪問介護における支給決定のあり方については、特定の障がい種別や障がい状況にかかわらず、個別的な介助の必要性を踏まえた公平な支給決定が行われるよう、現行の 1 日 24 時間の特例の支給審査基準を見直すとともに、他の全ての政令指定都市と同様に「非定型」による支給決定の導入が必要であることは、全委員一致の意見です。

このたび、本検討会では、「非定型」による支給決定の導入にあたって検討が必要なことなどを中心に、重度障がい者の在宅介護のあり方を論点ごとに分類し、検討会としての意見を取りまとめましたので、札幌市に意見書として提出することとします。

この意見書を踏まえ、札幌市は、今後とも重度障がいのある方に関する様々な課題を継続的に検討していく場を設置し、重度訪問介護の非定型による支給決定の導入検討をはじめ、重度障がいのある方の在宅介護の充実をより一層図っていくことを期待します。

平成 31 年 3 月

「重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会」委員一同

2 重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討について

(1) 重度訪問介護の個別的な支給決定

厚生労働省が市町村に対する技術的助言として発出した「介護給付費等の支給決定について」（平成19年3月23日厚生労働省通知障発第0323002号）という通知において、市町村は非定型の判断基準をあらかじめ定めておくことが望ましいとされています。

厚生労働省の通知のとおり、他政令指定都市においても、定型の審査基準によらず、個々の事情を勘案した非定型による支給決定が実施されていますので、札幌市においても、定型の審査基準に加え、障がい者一人一人の障がい状況等に応じて、個別に介護時間数を定めることができる、非定型による支給決定を速やかに実施すべきです。

なお、非定型の支給決定を実施する場合、本意見書の「3 重度訪問介護の非定型による支給決定について」の各項目について留意することが必要です。

(2) 重度訪問介護の公平な支給決定

札幌市の支給審査基準では、障がいの状態や支援の必要性ではなく、特定の疾患等（進行性筋萎縮症及び脳性麻痺）を月720時間の特例基準の対象者要件としています。これらの疾患に当てはまらなくても同様に長時間介護の必要性がある重度障がい者もいるため、公平な支給決定がなされるよう、月720時間の特例基準の対象者要件を見直すことが必要です。併せて、一定の状態像を要件とする加算についても、加算される時間数の妥当性などを障がい当事者等の意見を参考に検証していくことが必要です。

また、720時間の特例基準は、月30日を想定した支給量となっていますが、月31日の場合であっても必要な介助が受けられるようにすべきです。さらに、特例基準以外でも同様に月31日を考慮した介護時間数の支給決定が必要です。また、月の日数に応じて、月ごとに決定支給量を決める場合は、各事業所の請求やサービス提供時間数の調整等に負担が生じないような仕組みの検討が必要です。なお、月ごとのサービス利用状況は個々の利用者に応じて異なるため、年間で受けられる介護時間数が確保されるような仕組みの検討も必要です。

(3) 重度訪問介護の利便性

札幌市では、重度訪問介護について、居宅介護や行動援護との併給を認めています。しかしながら、法令等で併給を制限する根拠はなく、一部の他政令指定都市においては併給を認めている都市もあるため、制度の利便性の点から、障がい当事者の個々の障がいや生活環境等を考慮し、必要と認められる場合は、例外的に居宅介護や行動援護との併給を可能とすべきです。

また、札幌市は、国が定めている重度訪問介護の利用範囲について、通勤・通学・通所に係る外出支援への拡大のほか、重度障がい者が入院中に適切な意思疎通支援や介護が受けられない場合に生命に関わる危険性が生じる事例等を踏まえ、特定の障害支援区分のみ利用を可能としている入院中の意思疎通支援の対象者や支援内容の拡大等を国に要望することが必要です。

加えて、札幌市の独自制度であるパーソナルアシスタンス制度において、通勤・通学・通所に係る外出支援を利用可能とするよう検討すべきであり、地域生活支援事業における「重度訪問介護利用者の大学就学支援事業」を実施することも必要です。

(4) 重度障がい者を支える介護人材

重度訪問介護利用者、障害福祉サービス事業所を対象としたアンケート調査では、重度障がい者の地域生活を支える介護人材が不足しているという多くの意見があったため、重度訪問介護の支給量が拡充された場合でも、重度障がい者が必要なサービスを利用することが困難な状況が想定されます。

そのため、札幌市として、介護人材確保に関する課題を継続して検討していくことが必要であり、検討にあたっては、サービスを利用する障がい当事者、障害福祉サービス事業所、介護人材の養成機関を含めた幅広い関係者による検討の場の設置と連携した対応が必要です。

(5) 重度障がい者の社会参加や余暇活動

重度障がい者の社会参加を促進する生活介護や就労系サービス（就労継続支援A型、就労継続支援B型、就労移行支援）などの日中活動系サービスについて、様々な場面で重度障がい者や家族等への情報提供を行い、体験利用の機会を拡大することが必要です。

また、今回のアンケート調査結果では、多くの事業所において、重度障がい者の新規受け入れが困難であるという回答があったため、重度障がい者が利用できる日中活動系サービス事業所の基盤整備と拡充を図ることが必要です。

なお、こうした障害福祉サービス事業所の利用促進については、障がい当事者への強要にならないよう留意することが必要です。

(6) 重度障がい者が地域で安心・安全に暮らすことができる環境整備

平成30年4月から、障害支援区分6の利用者については、重度訪問介護が意思疎通支援等を目的として、入院中に利用することが可能となりましたが、十分に制度を知らない医療機関があると考えられます。

そのため、医療機関への通知や、医療機関との会議・研修会等の場を活用して、重度障がい者が体調不良時に入院する医療機関で安心して意思疎通支援が受けられるよう、制度周知を図ることが必要です。

また、平成30年9月に発生した北海道胆振東部地震の際、重度障がい者への安否確認等の対応が不十分であったと考えられますので、災害時の要配慮者支援対策を進め、福祉避難場所の公表や利用等に関する検証を行い、その結果に基づき改善を図ることが必要です。

なお、重度障がい者の災害時支援の検討にあたっては、障がい者団体、障害福祉サービス事業者、札幌市医師会、学識経験者、社会福祉協議会、北海道町内会連合会、行政機関等の様々な公的機関（教育委員会、警察、消防、自衛隊等）等とも連携して、現場の実態に基づき、自助、共助、公助による災害時支援の検討を行い、札幌市の施策に反映させるべきです。また、多様な障がい特性に応じた災害時支援となるように、様々な障がい種別の障がい当事者、その家族や介助者等の支援者らの意見がより尊重される形での検討が必要です。

3 重度訪問介護の非定型による支給決定について

(1) 非定型の対象者要件

非定型の対象者は、定型による支給量が不足する利用者とするべきです。

なお、利用者や家族等が非定型による支給決定を希望する場合、区役所において確実に非定型案件として審査されるよう、その取扱いの手順等を明確に示すことが必要です。また、支給量に不足が生じる根拠となる現行の支給審査基準の検証と見直しを行っていくことも必要です。

(2) 必要な介護時間数の確認方法（真に必要な介護時間数の客観的評価）

非定型による支給決定を行うにあたっては、重度障がい者の個々の事情に応じて必要な介護時間数を確認する必要がありますが、区役所は、支給申請や区分認定調査等の面談時に、利用者本人の支給量に関する意向を確認し、その内容はサービス等利用計画案を作成する相談支援事業所へ伝達すべきです。

そして、相談支援事業所は、日中活動系サービス（生活介護、就労継続支援A型、B型等）を含む障害福祉サービスに関する情報提供と体験利用等に基づく当該事業所との情報交換を通し、利用者本人の意向を再確認したうえで、サービス等利用計画案を作成すべきです。計画案の作成にあたっては、札幌市の支給審査基準に捉われず、利用者本人のサービス利用の意向を適切に反映させるとともに、必要に応じて、医療機関等からの医学的情報を踏まえるほか、利用者の介助状況を把握する支援者との担当者会議の活用も必要です。

区役所は、サービス等利用計画案の重度訪問介護の利用状況が定型の支給量の範囲内で対応できるものか確認し、支給量が不足する場合は、非定型案件として取り扱うべきです。なお、今回のアンケート調査のとおり、支給量の不足時に家族介護等による公的サービス以外での対応や支援を受けずに我慢しているという回答が多い状況もあるため、その状況も踏まえて個別に適切な支給量を算定すべきです。

また、各区役所や相談支援事業所の対応等に格差が生じることなく、質の高い対応を担保するため、必要に応じて、研修等の実施のほか、当事者の意向確認等に関するマニュアルの作成が必要ですが、具体的な内容は今後検討することが必要です。

併せて、相談支援事業所を対象としたアンケート調査では、約半数の事業所が重度訪問介護のサービス等利用計画案を作成していないと回答していることから、重度訪

問介護利用者のサービス利用意向等を適切に反映させたサービス等利用計画案を作成することができる相談支援専門員の育成と確保も必要となります。

(3) 市町村審査会の実施形態

当事者の意向と障がい及び生活状況等のより正確な把握と併せて、支給決定の客観性と公平性を確保するため、非定型による支給決定に特化した市町村審査会を本庁部局に設置する必要があります。

審査会の設置数、委員数、選任方法等については、今後検討が必要ですが、委員は、障がい者の生活実態及び障がい福祉制度に精通した障害福祉サービスを利用している障がい当事者、家族、障がい福祉サービス事業者、医師、法律家等で構成すべきです。また、審査対象となる本人や家族等の希望に応じて、当事者の意向と現在の生活状況等を何らかの形で表明できるような配慮と本人や家族等の申し出に応じて審査会に関する資料の公開も必要です。

なお、審査会の意見はもちろん、区役所の支給決定についても、制度の公平性や妥当性、安定性などを担保するため、介護時間数に関する一定の考え方など、参考となる事項などを示した、非定型に関する考え方（指針）を作成することが効果的であり、作成するための新たな検討の場の設置が必要です。また、作成にあたっては、以下の点について留意すべきです。

- ① 個々の事情（生活状況と環境、障がい程度、介護者の状況等）に着目した内容とすること。
- ② 上記「(2) 必要な介護時間数の確認方法」を踏まえた内容とすること。
- ③ 重度障がい者の生活状況に精通しており、重度訪問介護を利用する多様な障がい種別の障がい当事者、家族、支援者に意見を求めること。また、検討の場を設置する場合は、前述の障がい当事者、家族、支援者らも構成員とすること。
- ④ 様々な事例の蓄積や制度改正等の状況に応じて、定期的に見直すこと。
- ⑤ 新たな定型基準にならないようにすること。

(4) 一時的な介護時間数増への対応

重度訪問介護の支給決定において、障がい程度の重度化により従来の支給量が恒常的に不足する場合は、速やかに支給量を変更すべきであるが、一時的に支給量の増加が必要な場合についても、対象範囲などの基本的な考え方や具体的な支給決定方法を検討したうえで同様に対応すべきです。

一時的に支給量が増加する状況として、年末年始、お盆休、大型連休、祝日、本人の傷病等に伴う身体状況の一時的な変化により通所、就労することができない場合、また同居家族等の疾病等の場合などが想定されます。

年末年始など事前に把握可能な状況を除き、本人や介護者の疾病等で緊急に対応が必要な場合は、電話やメール等の手段で区役所に連絡するなどの手段により、スムーズな利用を可能としたり、非定型の場合でも市町村審査会を省略可能とするなど、可能な限り、迅速な支給決定ができるようにすべきです。

(5) 重度訪問介護事業所の提供体制

平成 30 年 4 月の障害者総合支援法の改正に伴い、重度訪問介護において、新人ヘルパーに対する熟練ヘルパーの同行支援が報酬算定上、評価されるようになりました。

札幌市では、定型の支給審査基準で定められた支給量以上の介護時間数の支給決定が行われないため、利用者は現行の決定支給量の範囲内で、新人ヘルパーの同行支援の介護時間数を確保する必要があります。

重度訪問介護事業所が、必要に応じて新人ヘルパーの同行支援を活用することで、利用者が受けられる介助時間が減ってしまうことがないように、また、新人ヘルパーの同行支援により新たな介護人材の獲得を図るためにも、新人ヘルパーの同行支援にかかる介護時間数を個別に加算できるようにすべきです。

なお、重度訪問介護事業所の提供体制については、今回のアンケート調査結果を検証し、必要な対策を検討していくことが必要です。

4 重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会開催状況

(1) 第1回開催

- ・日 時 平成30年6月25日（月） 19:00～21:00
- ・会 場 札幌市役所本庁舎12階1～3号会議室
- ・内 容 札幌市における重度訪問介護等について
- ・出席委員 太田委員、岡本委員、小山内委員、窪田委員、小谷委員、高波委員、竹田委員、田中委員、妻倉委員、西村委員、山本委員
(計11名)
- ・傍聴者数 15名

(2) 第2回開催

- ・日 時 平成30年8月6日（月） 18:30～20:30
- ・会 場 札幌市役所本庁舎12階1～3号会議室
- ・内 容 他都市における重度訪問介護等について
- ・出席委員 太田委員、岡本委員、小山内委員、窪田委員、小谷委員、高波委員、竹田委員、田中委員、妻倉委員、西村委員、土島委員、山本委員
(計12名)
- ・傍聴者数 24名

(3) 第3回開催

- ・日 時 平成30年10月3日（水） 18:30～20:30
- ・会 場 わくわくホリデーホール（札幌市民ホール）2階第1会議室
- ・内 容 重度障がい者の在宅介護に関するアンケート調査等について
- ・出席委員 太田委員、岡本委員、小山内委員、窪田委員、小谷委員、高波委員、竹田委員、田中委員、妻倉委員、西村委員、土島委員、山本委員
(計12名)
- ・傍聴者数 21名

(4) 第4回開催

- ・日 時 平成31年1月25日（金） 14：00～16：00
- ・会 場 札幌市役所本庁舎12階1～3号会議室
- ・内 容 重度障がい者の在宅介護に関するアンケート調査の結果報告等について
- ・出席委員 太田委員、岡本委員、小山内委員、窪田委員、小谷委員、高波委員、田中委員、妻倉委員、西村委員、土島委員、山本委員
(計11名)
- ・傍聴者数 20名

(5) 第5回開催

- ・日 時 平成31年2月28日（木） 14：00～16：00
- ・会 場 札幌市教育文化会館3階研修室301
- ・内 容 重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討に係る各論点の意見まとめ等について
- ・出席委員 太田委員、岡本委員、小山内委員、窪田委員、小谷委員、竹田委員、田中委員、妻倉委員、西村委員、土島委員
(計10名)
- ・傍聴者数 11名

(6) 第6回開催

- ・日 時 平成31年3月20日（水） 14：30～16：30
- ・会 場 札幌市教育文化会館3階研修室302
- ・内 容 重度障がい者に必要な在宅介護のあり方に関する意見書等について
- ・出席委員 太田委員、岡本委員、小山内委員、窪田委員、小谷委員、高波委員、竹田委員、田中委員、妻倉委員、西村委員、山本委員
(計11名)
- ・傍聴者数 13名

5 重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会設置要綱

平成 30 年 6 月 1 日

保健福祉局長決裁

(設置)

第 1 条 重度障がい者が地域で安心して暮らすことができるよう、重度障がい者の在宅介護のあり方を踏まえ、個々の状況に応じた重度訪問介護の支給決定のあり方を検討する目的で「重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会」（以下「検討会」という。）を設置する。

(検討事項)

第 2 条 次に掲げる事項について、議論や意見交換を行い、必要な検討を行う。

- (1) 重度障がい者の在宅介護のあり方
- (2) 重度訪問介護の個別的な支給決定（非定型）のあり方
- (3) 前号に掲げるもののほか、必要な事項

(組織)

第 3 条 検討会は、委員 15 名以内で組織する。

2 委員は次に掲げる者のうちから、市長が委嘱する。

- (1) 学識経験者
- (2) 障がい当事者
- (3) 障害福祉サービス等事業者関係者
- (4) 障がい団体関係者
- (5) その他、市長が適当と認める者

(任期)

第 4 条 委員の任期は、平成 31 年 3 月 31 日までとする。ただし、任期満了以降にも第 2 条に定める事項の継続が必要と認める場合は、所定の期間を定めて任期を延長することができるものとする。

(会長)

第 5 条 検討会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、検討会を代表し、会務を総括し、会議の議長となる。

- 3 会長に事故があるとき、又は欠けたときは、あらかじめ会長の指名する委員がその職務を代理する。
- 4 会長は、必要があると認めるときは、委員以外の者を協議会に招聘し、意見を聞くことができる。
- 5 会長は、検討会を実施するにあたり具体的な事項等を検討するため、必要に応じて、検討会の下にワーキンググループ等を設置することができるものとする。

(謝礼)

第6条 札幌市は、委員又は前条第4項により招聘した者に対し、検討会への参加につき、1回あたり1人12,500円(源泉徴収前)の謝礼を支払う。

(事務局)

第7条 検討会の事務局は、札幌市保健福祉局障がい保健福祉部障がい福祉課が行う。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関して必要な事項は、事務局と協議のうえ、会長が検討会に諮って定める。

附則

この要綱は、平成30年6月1日から施行する。

6 重度障がい者に必要な在宅介護のあり方検討会委員名簿

氏名	所属(役職)	分野
太田 由美子	北海道重症心身障害児(者)を守る会 (北海道支部会長)	障がい当事者(家族) 障がい団体関係者
岡本 雅樹 (副会長)	特定非営利活動法人 自立生活センターさっぽろ (事務局長)	障がい当事者 障害福祉サービス等事業者
小山内 美智子	特定非営利活動法人 札幌いちご会 (理事長)	障がい当事者 障害福祉サービス等事業者
窪田 健介	社会福祉法人みなみ会 相談室みなみ (相談員)	障がい当事者(家族) 障害福祉サービス等事業者
小谷 晴子	特定非営利活動法人 札幌アシストセンターマザー (理事長)	障がい当事者 障害福祉サービス等事業者
高波 千代子	医療法人稲生会 生涯医療クリニックさっぽろ (事務局長)	障害福祉サービス等事業者
竹田 保	特定非営利活動法人 ホップ障害者地域生活支援センター (代表理事)	障がい当事者 障害福祉サービス等事業者
田中 耕一郎	北星学園大学社会福祉学部 (教授)	学識経験者
妻倉 ゆかり	特定非営利活動法人 障がい者就労支援の会あかり家 (施設長)	障がい当事者(家族) 障害福祉サービス等事業者
土島 智幸	医療法人稲生会 生涯医療クリニックさっぽろ (理事長)	障害福祉サービス等事業者
西村 正樹 (会長)	社会福祉法人アンビシャス(総合施設長) 認定特定営利活動法人 DPI 日本会議(副議長)	障がい当事者 障害福祉サービス等事業者 障がい団体関係者
山本 彩	札幌市自閉症・発達障がい支援センターおがる (地域支援マネージャー) 札幌学院大学心理学部(教授)	障害福祉サービス等事業者 学識経験者

【・学識経験者2名、障がい当事者(家族含む)8名、障害福祉サービス等事業者10名、障がい団体関係者2名 ※重複あり】