

地域生活支援事業の現状と課題

—埼玉県における実施例をもとに—

林 芳博

IRYO Vol. 61 No. 3 (195-200) 2007

要旨

障害者自立支援法が施行され、介護給付等のサービスと併せて「地域生活支援事業」が新たに始まった。本事業は、障害のある方々が住み慣れた地域でふつうに暮らすことを支援する上で重要な役割を果たすものである。

とりわけ、障害福祉サービスの一元的窓口を担う市町村において、障害特性や地域の実情に応じた柔軟で多様な事業展開が期待されている。

制度上、市町村が必ず実施することとされている移動支援事業や地域活動支援センター等の5つの事業を中心に、埼玉県における新体系移行後の市町村の事業実施状況を報告するとともに、利用者負担や事業費に対する国庫補助金等の財源確保等、本事業をめぐる今後の課題について考えてみた。

キーワード 地域生活支援事業、相談支援事業、移動支援事業、地域活動支援センター

はじめに

障害のある方々が地域で安心して暮らせる社会を実現することを目的とした障害者自立支援法が施行され、半年間が経過した。10月からは新体系サービスへの移行も始まり、新しい法律のもと、障害のある方々の地域生活を支えるサービスのすべてが出揃い、まさに本格施行を迎えたところである。

今後は、三障害に対応した一元的なサービス提供体制を、それぞれの地域の実情に応じて、きめ細かく構築していくことが肝要であり、地域生活支援事業は、そのために必要となる地域での取り組みの多くが内包されている事業である。(図1)

地域生活支援事業における市町村および県のそれ

それぞれの役割と事業展開について、市町村事業を中心にして説明するとともに、本県における実情をふまえた上で、同事業の今後における課題について考えてみたい。

市町村における地域生活支援事業

1 相談支援事業

障害者自立支援法の制定における主な目的の1つに市町村への窓口の一元化が示されている。地域における今後の障害福祉サービスの円滑な提供を進める上で、市町村の果たす役割は大きいと言えよう。

その際、まず整備を急がねばならなかったのが三障害に対応した相談支援体制の構築である。地域に

埼玉県福祉部障害者福祉課長

別刷請求先：小川 晴司 埼玉県福祉部障害者福祉課 〒330-9301 さいたま市浦和区高砂3-15-1

(平成19年1月4日受付、平成19年2月16日受理)

The Present Situation and Problems of Community Life Support Service: An Embosaitama in Saitama
Yoshihiro Hayashi

Key Words: the community life support service, the consultation support service, the movement support service, the community center for the disabled

地域生活支援事業

地域の実情に応じて、
柔軟に実施されることが好ましい各般の事業について、
地域生活支援事業として法定化

市町村地域生活支援事業（第77条）

○相談支援事業

居住サポート事業、成年後見制度利用支援事業
関係機関との連絡調整 等

○コミュニケーション支援事業

手話通訳者、要約筆記者等の派遣、点訳等の支援事業

○日常生活用具給付等事業

○移動支援事業（ガイドヘルパー 等）

○地域活動支援センター

創作的活動、生産活動の機会提供 等

○その他の事業

福祉ホーム事業、訪問入浴サービス事業、日中一時支援事業、生活サポート事業、社会参加促進事業 等

都道府県地域生活支援事業（第78条等）

○専門性の高い相談支援事業、広域的な支援事業

発達障害者支援センター、就業生活支援センター、
障害児療育支援事業、精神障害者退院促進支援事業 等

○人材育成等（相談支援従事者等研修、手話通訳者養成研修）

○その他の事業（市町村事業の一部）

図1 地域生活支援事業の体系図

における相談支援については、従来、3つの障害別に事業があった。身体障害者に対する事業としては市町村障害者生活支援事業があり、この事業は平成15年度からすでに一般財源化（国の補助金の廃止）されていた。

一方、知的障害者に対する相談支援は、県が障害（児）者地域療育等支援事業として事業者に委託して実施してきたものである。さらに、精神障害者に対する相談支援についても精神障害者地域生活支援センターとして、事業者に対する県の補助事業として取り組んできた。10月以降の窓口の一元化に当たって、これらの相談支援事業を市町村事業として一本化しなければならず、そのための調整会議を10圏域に分かれた障害保健福祉圏域ごとに開催し、地域

における相談支援体制のあり方を市町村とともに協議してきた。

本県の場合、市の数が40市と全国で一番多く、また、政令市であるさいたま市や一部の市を除いて人口10万人未満の市が半数以上を占めているという事情などから、県として、市町村ごとの単独ではなく、ある程度広域的な相談支援体制の整備を提案することとした。数次にわたる協議を経て、それぞれの地域の事情に応じた三障害に対応する相談支援の窓口がすべての市町村で整備されている。

障害者福祉の制度は、障害者自立支援法によるサービスのみならず、多様である。このため、利用者が複雑な制度を活用し、自らの判断によって自立した地域生活を送ることができるよう、今後は、相談

支援体制の強化・充実に取り組む必要がある。

地域生活支援事業実施要綱の中で示されている市町村相談支援機能強化事業は、各地域の事情や障害者の特性に応じた方法で、ぜひとも実施してほしい事業であり、また、賃貸契約による一般住宅への入居希望者を支援する居住サポート事業なども、多くの市町村で実施することを検討してほしいと願っている。県は、広域行政機関として、市町村が行う相談支援事業が円滑に、そして柔軟に取り組まれるよう最大限の支援をしていくつもりである。

2 コミュニケーション支援事業

聴覚、言語機能、音声機能等の障害のため、意思疎通を図ることが困難な方々に対して、手話通訳者等の派遣を行うコミュニケーション支援事業についても、実施要綱上、市町村が必ず行うべき事業とされている。

本県の場合、主に、手話通訳者派遣事業、要約筆記奉仕員派遣事業等について、市町村における積極的な事業実施を働きかけてきた。10月までの県内市町村のそれぞれの事業実施状況は、手話通訳30市町、要約筆記2市というもので、身近な地域での十分なコミュニケーション支援体制が整備されているとは言い難い状況であった。

そこで本県では、コミュニケーション支援事業については、市町村の準備が整うまでの当分の間、県域の専門機関等に委託することもやむを得ないこととした。

その受け皿としては、社会福祉法人が設置運営する聴覚障害者情報提供施設（埼玉聴覚障害者情報センター）を想定し、市町村が同センターと委託契約を結ぶことによって通訳者の派遣を受ける方式を市町村に対して提案した。その結果、10月の時点での事業実施状況は、手話通訳60市町村、要約筆記45市

町村と大幅に増加している。19年4月には70市町村のすべてで事業が実施される予定である。

なお、今後における課題として、コミュニケーション支援の担い手の育成・確保があげられる。地域生活支援事業実施要綱では、奉仕員養成研修事業が市町村事業として位置付けられており、手話奉仕員等の入門的な養成研修は市町村で実施することが原則となる。一方、県では、より質の高いサービスを提供する人材を育成するために手話通訳者の養成研修を実施することとされており、それぞれの研修事業の連携を強めて、地域におけるコミュニケーション支援事業の一層の充実を目指す必要があると考えている。

3 日常生活用具給付等事業

日常生活用具等の給付については、従来から在宅福祉事業費補助金における個別の補助事業として、ほぼすべての市町村において事業化されていたものである。

したがって、市町村においては、10月を境にして新たな制度の枠組み等を考えることなく、引き続き事業を行っていくことが可能であった。ただし、給付または貸与する用具については、表1のように、国告示の要件を満たす介護・訓練用具などの6種だけ規定され、今までの児者別々に約40種類あった種目は6種類ごとに一括して、例示というかたちで示されている。

さらに、ストマ用装具や頭部保護帽、人工喉頭、収尿器など、個別給付であった補装具から日常生活用具において給付すべき事業として移行した種目もある。こうした変更点をふまえて、市町村では、自らの判断で真に必要な方々に適正な用具を給付することとなった。前述の国告示要件を満たせば、用具の対象種目を増やすことも、対象者を拡大する

表1 日常生活用具給付等事業品目

種 目	品 目
①介護・訓練支援用具	特殊尿器、移動用リフト、訓練用ベッド等
②自立生活支援用具	入浴補助用具、頭部保護帽、聴覚障害者屋内信号装置等
③在宅療養等支援用具	透析液加温器、電気式たん吸引器、盲人用体温計（音声式）等
④情報・意思疎通支援用具	携帯用会話補助装置、人工喉頭、点字図書等
⑤排泄管理支援用具	ストマ用装具（ストマ用品、洗腸用具）、収尿器等
⑥住宅改修費	手すりの取り付け、段差の解消等の住宅改修

こともできるわけである。ただし、10月現在でこれらの変更を行った市町村は少なく、新たな種目を加えた市町村が13、対象者の拡大を図った市町村が2にとどまっている。

また、用具の給付に当たっては、同機能であれば、より低価格なものを選定できるよう、一括購入や競争入札の導入等について検討していく必要があるだろう。10月現在でこうした工夫をされている市町村は少なく、ほとんどが9月30日までの給付基準額が準用されていた。

4 移動支援事業

移動支援事業については、地域生活支援事業の中であって、最も大きな事業費を占めるとされる。もともとは、個別給付であるホームヘルプの一類型として実施されてきたこの事業は、障害のある方々の社会参加を促進する上で大変重要な事業であり、今後も積極的な事業実施が期待されるものである。

本県の場合、平成15年4月の障害者支援費制度の開始時に国が行った調査において、1人当たりの移動介護利用時間数が全国で最も多いという結果であり、平成18年度の事業費推計でも、約14億円という大きな数値が示されている。このように多額かつ重要な事業が裁量的経費である地域生活支援事業として実施されることについては、市町村としては、少なからず不満を持つところであり、制度説明会においても意見・要望が多く出されていたと聞いている。

移動支援は、障害のある方々の社会参加を促進することを目的とした障害者福祉独特のサービスであっただけに、裁量的経費ではなく、ホームヘルプと同様の個別給付制度として位置付けることが適当ではないだろうか。

さて、本事業に関しては、市町村からさまざまな問題点が指摘されていたところであり、本県では、2回にわたる市町村意向調査を実施するとともに、主な市町村の参加を得て事業の円滑な実施に関する意見交換の場を設置してきた。市町村に対しては、これらの結果を踏まえて、本事業に関する県としての基本的な方向性を示したところである。

また、事業実施に当たって必要となる実施要綱や様式類の素案についても作成し、電子データによる情報提供を行った。このような取り組みを経て、10月以降における市町村の事業実施状況を調査した結果を以下にまとめてみた。

- ①対象者の範囲：82%の市町村が9月30日までと同様の対象者
- ②上限時間：47%の市町村が上限時間を設定
- ③基準単価：67%の市町村が9月30日までと同額。他は独自単価を設定
- ④従事者資格：ほとんどの市町村が9月30日までと同様の従事者資格
- ⑤利用者負担額：94%の市町村が原則1割の定率負担
- ⑥事業者数：県内の事業者数は延べ762カ所、平均して1市当たり12.3カ所、町村では2.7カ所

今後における課題としては、市町村における事業内容の検討があげられる。現時点では、多くの市町村が個別給付におけるサービスと同じ内容のサービスを10月以降も引き続き提供することとしている。19年度以降はサービスの量や質、範囲といったものから従事者の要件、単価まで、市町村ごとに、それぞれ異なる内容となることが予想される。市町村におけるこうした検討は地域特性や利用者のニーズ、歳出予算も含めた総合的な見地から行われるものであるが、個別給付サービスや他の単独事業との関係、利用者にとっての使いやすさという視点からも検討を行ってほしいと考えている。

また、移動支援事業に従事する人材の育成・確保についても重要な課題となってくる。従来、民間事業者を活用して、県が指定する養成研修事業を受講した方々が、従事者として、事業に参入していた。本県においても、平成16年度からの2年間で延べ約1万人の方々が移動支援従事者の資格を取得している。

しかし、移動支援事業が個別給付から地域生活支援事業に移行することにともない、この事業に従事する方々の資格要件は、国が定める資格ではなく、市町村の任意規定とされたところである。このため、従来の民間事業者を活用した方法によって人材の育成・確保を図ることが困難となっており、県として人材育成について何らかの対応を考えていかねばならないと感じている。

もう1つの課題は、広域利用である。障害のある方々の移動が、必ずしも市町村の区域内で完結するとは限らないことから、これまでの指定事業者を活用する制度と同様に、広域的な利用が可能となる仕組みが必要である。

今後、市町村における事業実施と利用者の方々の

意見をうかがいながら、広域利用のあり方を検討していきたい。

5 地域活動支援センター

地域活動支援センターは、市町村にとって最も悩ましい事業ではなかったかと感じている。センターとは機能なのか施設なのか、事業の内容が理解できないといった質問が説明会等を通じて多くの市町村から県に寄せられた。

もともと、地域活動支援センターは、小規模作業所が法定サービスに移行する際の受け皿の1つとして事業化されたものと推察される。その上に、障害者デイサービス事業および精神障害者地域生活支援センターの移行先としての位置付けも加わったのではないだろうか。そのため、事業の目的や内容の異なる3つの事業に対して用意した新たな枠組みとしては、説明が不十分であり、市町村や事業者にとって理解が難しくなってしまった。

とくに、精神障害者地域生活支援センターについては、精神障害者特有の対応として必要となる、安心して日中を過ごす場と、相談支援という2つの異なる機能を併せ持つ施設であり、市町村が行う相談支援事業との関係を整理する上で、地域における事業展開のイメージをうまく伝えきれなかったように思う。

さらに、事業を理解する上で困難であったのは、当初国から示された資料や説明において提示されていたⅠ型、Ⅱ型、Ⅲ型という3つの類型である。地域生活支援事業実施要綱の正式通知が発出されるまでの間、それぞれの類型につき職員配置や利用者数等の規定が定められていた。このため、市町村では、小規模作業所等の既存事業を3類型に適合させることを中心にして、新体系後の事業の実施方法等についての検討を行った。早い段階から取り組みをしてきた市町村では、事業者との間で、ほぼ、この要件に沿って委託業務の内容を決定してしまったところもあった。その後、8月1日付けで正式通知が出されるに至って、Ⅰ型、Ⅱ型、Ⅲ型という類型は単なる例示となってしまう、市町村や事業者から戸惑いの声が寄せられたところである。

また、県単独補助事業との関係も大きな課題となっている。本県では、小規模作業所に対して単独の運営費助成を行ってきたが、知的障害者および身体障害者を対象とした作業所と精神障害者を対象とした作業所に相当の格差があり、平均的な補助金交付

額で比較すると、前者は後者の約2倍の補助金が交付されているという状況にある。

県単独補助事業の交付を受けていた小規模作業所が地域活動支援センターへと移行する場合にどのような体系として整理すべきか、市町村や事業者の意見もうかがいながら、検討を続けているところである。

地域活動支援センターについては、精神障害者地域生活支援センターや障害者デイサービス事業を対象として経過措置を認める事業が「その他の事業」に加えられており、当面の問題を先送りすることになりはしないかと心配をしている。県として、市町村における事業実施と移行が円滑に進むよう、市町村を支援していくつもりである。

6 その他の事業

今まで説明をした必須事業のほか、市町村が行う地域生活支援事業には、さまざまな内容の事業が要綱上例示されている。そのすべての実施状況について説明をするには紙面が足りないため、多くの方々に利用され、利用者と事業者の双方に影響の大きかった「日中一時支援事業」について説明することとしたい。この事業は、個別給付である短期入所の一種である日帰りショートステイの移行先として位置付けられている。市町村では、時間的余裕がない中で、従来からのサービスを継続することができるよう、事業実施の方法や、利用者の範囲、利用料金などの規定を整備しなければならず、相当の苦労があったようである。

本県における移行前の知的障害者および障害児短期入所事業所数は94カ所であり、そのほとんどで日帰りショートステイが提供されていたと思われるが、その多くが、新制度下においても、引き続き、日中一時支援事業を実施することとなった。

今後は、障害者施設における実施のみならず、NPO法人等の参入を得て、身近な地域での事業展開が望まれるところである。

7 事業実施上の課題

地域生活支援事業の課題としては、まず第一に市町村が事業に要した経費に対する国・県の負担についてである。

今まで説明したように、今後における障害のある方々の自立した地域生活を支援する上で、有効な事業であるが、この事業に対して交付される補助金は

統合補助金の方法によることとされている。そのため、市町村としては、ある一定規模の事業を実施すると、定められた割合以上の補助金が交付されないという心配が生じる。とくに、従来、個別給付に位置付けられ相当な事業量のある移動支援事業や日常生活用具等給付事業などについては全体額に占める割合が大きく、これ以外の事業実施に影響を与えかねない。

地域生活支援事業として、多様なニーズに対応した新たな取り組みや事業化を促していくためにも、国・県からの補助金交付に当たっては、必要な経費が十分に交付されるよう、配慮する必要があると感じている。

なお、本県のみならず他県においても、こうした点を憂慮しており、国に対して市町村に対する必要かつ十分な支援を共同して要望しているところである。

次に、利用者負担であるが、地域生活支援事業として実施される各事業は、制度上、介護給付等とは別々の負担額を算定することとなっている。また、地域生活支援事業の各事業間においても一括して上限額管理を行うという規定もないため、市町村における事業実施の方法次第で、利用者の負担が増加することになってしまう。現在、地域生活支援事業と個別給付を合算して上限額管理を行う市町村は全体の11%という状況である。

利用者負担のあり方については、それぞれの市町村において検討するものであり、また、事務処理の煩雑性の問題もあることから、県として統一的な見解を示すことはできないが、利用者の負担が過大に

ならない方法を工夫すべきであると思っている。

3つ目は、広域的な利用という点である。たとえば、移動支援事業の広域利用を考えた場合、サービスを提供する事業者の確保が課題となる。従来の個別給付のもとでは、全国共通の指定事業者を利用することが可能であったことから、県域を越える移動に対しても容易に対応することができた。今後、市町村事業として実施する中で、その対応を考えていく必要があると思っている。

一方、相談支援事業や地域活動支援センターといった事業では、一部で広域的な事業実施が行われているところである。今後も、利用者のニーズに合わせた事業展開を進めていくべきと思うが、実務上は市町村間の費用負担の割合や利用料、さらには国庫補助金の受入額との関係など、難しい問題を含んでいることが多く、調整に難航するケースもあると聞いている。

おわりに

地域生活支援事業は、市町村や県が自らの判断で地域の障害特性と状況に応じた事業を実施することが可能な事業である。実施に当たっては、手続きを簡素化したり、既存の事業内容を見直すなどのほか、障害者自立支援法の個別給付等や他の事業と組み合わせ、相乗的な効果を得ることも考えられる。

平成19年度以降において、障害のある方々の地域生活を支える多様な事業が、それぞれの地域で展開されるよう、県として、市町村における取り組みを強力に支援していく必要があると感じている。