

知的障害者更生相談所のあり方

報告書

平成14年11月

知的障害者更生相談所のあり方検討委員会

## 目 次

はじめに	1
<b>I 検討の経過</b>	
1 知的障害者更生相談所の変遷	2
2 検討課題について	3
3 検討委員会の開催状況	4
<b>II 検討の結果</b>	
1 知的障害者更生相談所の基本的なあり方	5
2 支援費制度における市町村支援のあり方について	
(1) 相談支援体制の充実	5
(2) 市町村間の連絡調整等	6
(3) 障害程度区分に係る判定	6
(4) 研修等における市町村支援	7
3 専門的相談支援機関として	
(1) 在宅支援について	7
(2) 施設支援について	8
4 職員の質の向上	8
5 知的障害者更生相談所の実施体制	
(1) 組織体制	9
(2) 設置形態	9
(3) 職員体制	10
おわりに	13
知的障害者更生相談所のあり方検討委員会委員名簿	14

はじめに

平成12年6月に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立し、平成15年4月1日から身体障害者と知的障害者の福祉分野において、福祉サービスの利用の仕組みが措置制度から支援費制度に移行することとなった。支援費制度においては、障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービスの提供を基本とし、事業者との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用することとなる。

また、これに伴う知的障害者福祉法の一部改正により、同じく平成15年4月1日から知的障害者の実情把握、相談及び指導、知的障害者更生施設等への入所に係る事務、短期入所に係る事務、知的障害者地域生活援助事業に係る事務などが市町村に委譲されることとなった。

知的障害者更生相談所は、知的障害者福祉法の制定以来、知的障害者の更生援護に関して、専門的技術的中枢機関として知的障害者福祉行政を推進してきた。具体的には、知的障害者や家族の相談に応じ、医学的、心理学的及び職能的判定や必要な指導等を行ってきたところであるが、今回の支援費制度の実施に伴い、従来からの業務の他に、市町村や知的障害者援護施設等に対する専門的相談・支援の必要性など新たな課題が指摘されている。

今回の制度改正は、高齢化・少子化の進展、国民の意識の変化、生活水準の向上、介護保険の導入等知的障害者を取り巻く環境も大きく変化してきている中で、知的障害者の福祉行政を新たに構築しようとするものである。このような変化と時代の要請に応えるために、知的障害者更生相談所は、その役割をどのように果たすべきか検討する必要に迫られている。全国73か所の知的障害者更生相談所を一律に議論することはできないが、平成12年度厚生科学特別研究（主任研究者；飯田勝「法改正に伴う身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所のあり方に関する研究」）で明らかにされたように、知的障害者更生相談所の現状は、障害者福祉行政の施策を推進する上で、十分な実施体制がなく、期待される事業運営がなされているとは言いがたい。

本委員会は、可能な限り都道府県の実情を踏まえて、知的障害者更生相談所の基本的な位置づけ、市町村支援や研修体制のあり方等を検討し、知的障害者更生相談所の役割を明らかにすることとした。

# I 検 討 の 経 過

## 1. 知的障害者更生相談所の変遷

知的障害者更生相談所は、昭和35年3月の精神薄弱者福祉法（現在の知的障害者福祉法。以下、知的障害を使用する）制定により、「都道府県は知的障害者の更生の援助と必要な保護に関する相談所を設けなければならない」（法第12条）とされ、知的障害者の更生に関する中枢的機関として位置づけられた。また、知的障害者の福祉に関する相談は、福祉事務所の業務であったが、特に、医学的、心理学的及び職能的判定を必要とする場合には、知的障害者更生相談所の判定を求めなければならないとされた。さらに、知的障害者更生相談所は、知的障害者の福祉を取り扱う専門的技術的機関として、第一線機関となる福祉事務所及び同所に勤務する知的障害者福祉司の技術センターなどの役割が期待された。その役割を担うために、職員、設備等の内容の充実については格別の配慮が必要とされたが、職員については、精神科の医師1名、心理判定員1名、ケースワーカー1名の配置が望ましいとされた。また、知的障害者更生相談所の施設については、独立して設置すること、あるいは、人的・物的設備の現状、福祉事務所との関係等から身体障害者更生相談所に併置することも可能とされた。

昭和42年、知的障害者福祉法の一部改正により、知的障害者援護施設を分けて、知的障害者更生施設及び知的障害者授産施設の2種類とされたが、入所の措置が円滑に行われるよう知的障害者更生相談所の整備、充実が求められた。

昭和48年、療育手帳制度の開始に伴い、知的障害者更生相談業務に療育手帳の判定が加わり、知的障害者支援の専門機関と位置づけられた。

平成2年6月、老人福祉法等の一部改正により、知的障害者更生相談所の設置については、従来都道府県のみが設置することとされていたが、指定都市にも設置することができることとなった。

平成12年6月、社会福祉事業法等の一部改正において、平成15年4月以降、知的障害者援護施設入所等の援護事務が都道府県から市町村へ委譲され、知的障害者の援護を市町村が円滑に実施するため、知的障害者更生相談所にはより専門的支援等の充実と積極的活動が求められることとなり、それまで、都道府県の福祉事務所に配置することとされていた知的障害者福祉司を、知的障害者更生相談所に配置するものとされた。

なお、平成11年12月の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行に伴う関係政省令の改正により、知的障害者更生相談所については、地方公共団体における弾力的な名称の使用や設置形態が可能であることを明確にするため、その名称に関する規制を廃止するとともに、法律又は政令によらず省令により処理することとされている知的障害者更生相談所による判定書の交付について、その根拠規定を政令に引き上げて規定することとされた。

## 2. 検討課題について

社会福祉基礎構造改革の流れと、それに伴う平成12年6月の社会福祉事業法等の一部改正により、身体障害者福祉と知的障害者福祉については、平成15年4月から福祉サービスの利用が措置制度から支援費制度に移行する。それに伴い、知的障害者更生相談所には、支援費制度における障害程度区分についての判定、障害者ケアマネジメントの実施、在宅サービスの支援決定に際しての専門的意見が必要な場合などの市町村への支援などが新たな役割として期待されている。

このような背景から、障害者福祉行政の新たな構築に向けて、平成12年度厚生科学特別研究の成果を踏まえ、知的障害者更生相談所の基本的な位置づけ、市町村支援体制のあり方、知的障害者援護施設への支援、研修体制のあり方等を検討し、知的障害者更生相談所の役割を明らかにする必要がある。本検討委員会は、以下の課題を中心に論点の検討を行った。

### 検討課題の論点

- 1 知的障害者更生相談所の基本的なあり方
  - (1) 相談・支援の専門性の在り方
  - (2) 地域生活支援における更生相談所の役割
  - (3) 相談・支援ネットワークの構築
- 2 市町村支援について
  - (1) 支援費関係
    - ① 専門的な判定
    - ② 施設の入所調整システム
    - ③ 市町村職員の研修

(2) 専門的技術援助

(3) 情報提供

(4) 職員研修

3 施設支援について

(1) 支援費制度における施設支援

(2) 施設職員の研修

4 在宅支援について

5 更生相談所職員研修などのあり方

(1) 更生相談所長会議

(2) 知的障害者福祉司等の研修

(3) 心理・職能判定員研修

### 3. 検討委員会の開催状況

以下のように、合計3回の検討委員会において、各種課題について検討を行った。

第1回検討会 平成14年7月2日

第2回検討会 平成14年8月1日

第3回検討会 平成14年9月6日

## Ⅱ 検 討 の 結 果

### 1. 知的障害者更生相談所の基本的なあり方

ノーマライゼーションの理念を踏まえ、知的障害者が地域社会の一員として、その人らしく質の高い生活をおくるためには、地域生活支援のためのサービスの質的・量的整備を図るとともに、支援体制を構築していくことが重要である。

知的障害者更生相談所は、高度で専門的な技術的支援を行う機関として、援護の実施者である市町村との連携のもと、地域の知的障害者とその家族の全般的な生活支援を行う一方で、市町村や関係機関を支援するという地域生活支援の中核を担う役割が期待されている。その際、保健・医療・福祉・教育・就労等の幅広い関係機関との連携が不可欠となる。具体的には、知的障害者更生相談所が、専門性の確保や体制の整備を行うとともに、関係機関との連携を図り、地域のネットワーク化を推進することが重要である。

例えば、児童相談所、身体障害者更生相談所、精神保健福祉センターなどの専門機関や障害児（者）地域療育等支援事業、知的障害者生活支援事業などの実施機関、知的障害者援護施設や知的障害者相談員などと知的障害者更生相談所とがネットワーク化を図っていくことが考えられる。

### 2. 支援費制度における市町村支援のあり方について

#### (1) 相談支援体制の充実

市町村は障害者又は障害児の保護者等に対する情報提供又は相談若しくは支援等に責任をもって取り組む必要がある。利用者の適切なサービス又は指定事業者の選択のために、支援費の支給申請の受付、サービス利用に係るあっせん・調整、要請を行うこととされている。

そこで、知的障害者更生相談所は、市町村、事業者等と連携を図り、障害者等に対する相談支援を行うことが期待され、その専門的な知識や技術を活用して、障害者等が障害者福祉サービスを主体的かつ適切に選択できるように支援することが重要である。

市町村において、判定が難しい障害者や支援が困難な障害者などについては、市町村が適切な支援計画を作成できるように支援することが大切である。その際には、必要に応じて、知的障害者更生相談所の職員自身が市町村の担当者及び地域の関係機関とともに出向き、当事者、家族、事業者等と検討することが重要である。その際、ケアマネジメントの援助手法を活用できる専門的力量をもった知的障害者更生相談所である必要がある。

今後も、高度な専門性を発揮し、市町村の期待に応えるためには知的障害者更生相談所自身が専門的力量をますます持たなければならない。

## (2) 市町村間の連絡調整等

市町村は、障害者又は障害児の保護者等の希望により、サービス利用に係るあっせん・調整を行うとともに、必要に応じてサービス提供事業者に対し障害者又は障害児の利用の要請を行わなければならない。

都道府県は、市町村が行うあっせん・調整、要請について、市町村相互間の連絡調整等を行うことが必要である。

支援費制度では、利用者がサービスを選択するのが基本であるが、施設の定員を入所希望者が大きく上回る場合には、施設サービスの利用が公平かつ円滑に行われるよう、都道府県が全ての施設から空き情報を入手して、県内の市町村に伝える等、利用希望者が常に最新の施設の空き情報を知ることができる体制を整えると共に、当該施設その他の関係者の参画を得て、入所の調整にあたるという公的な調整メカニズムが機能することが重要である。

なお、個別の調整に当たっては、利用希望者の意向を十分踏まえて行う必要がある。具体的にどのように公的な調整を行うかについては、施設サービスの公平かつ円滑な利用を確保する観点から、都道府県及び市町村が個別に決めることとなるが、知的障害者更生相談所が都道府県の機関としてこのような役割を担うことが考えられる。

## (3) 障害程度区分に係る判定

支援費制度の導入に際して、知的障害者更生相談所の業務も新たな展開が求められている。

すなわち、市町村が支援費の支給決定を行うときや障害程度区分の変更を行おうとするとき等において、障害程度区分の決定を含めた申請者の障害の種類及び程度その他の心身の状況について審査するにあたり、特に専門的な知見が必要であると認める場合には知的障害者更生相談所に対して意見を求めることとなっている。意見を求められた知的障害者更生相談所は医学的、心理学的及び職能的判定を行い、意見書（判定書）を作成し、市町村に意見書を送付する。市町村は、知的障害者更生相談所の意見書を勘案して障害程度区分の決定等を行うこととなるので、今後、意見書の作成は知的障害者更生相談所の重要な業務となる。



#### (4) 研修等における市町村支援

支援費制度においては、障害の状況が同様である障害者に係る障害程度区分の結果が、決定を行う市町村により著しく異なることがないように、知的障害者更生相談所が研修等を通じて市町村に対して支援を行うことが期待される。

知的障害者更生相談所において、聴き取り表や選択肢に係る判断基準が適切に活用されるよう、市町村職員に対する障害程度区分に係る研修を実施する必要がある。

### 3. 専門的相談支援機関として

#### (1) 在宅支援について

知的障害児・者の支援については、幼児期から成人期をとおして関係機関が連携しながら一貫して行う必要があるとともに、情報提供が適切に行われることが重要であり、児童期は児童相談所、成人期は知的障害者更生相談所が中心となり各関係機関が集まって療育や在宅支援のためのサービス提供及び情報提供について検討を行っていくことが大切である。

また、家庭を取り巻く環境の変化などによって、虐待など障害児・者を抱える家族の課題も複雑化しており、これら家族へのサポートを適切に行い、知的障害者や家族の権利を擁護するという観点から支援する必要がある。特に、虐待のようなケースにおいては、必要に応じて弁護士や警察などの司法機関と連携を図ることが有効である。

さらに、反社会的行動、非社会的行動や強度行動障害への専門的支援が求められているところであり、このような課題には、緊急的介入とともに、利用者のニーズに基づいて利用者とともに課題の解決を図っていくケアマネジメントの手法を活用することが重要である。

支援費制度においては、ケアマネジメント手法の活用は支給決定の必要条件でないが、知的障害者更生相談所には、本人が望む生活が実現されるためのケアマネジメントが円滑に実施されるような専門的支援、ケアマネジメント従事者の養成・研修、地域における連絡調整への関与などが必要とされる。

なお、知的障害者更生相談所は療育手帳の判定を行っているが、判定・再判定業務にとどまることなく、その専門的知見から行った判定結果を、当事者、家族、市町村などの関係機関の在宅支援において、どのように生かすことができるかを検討していくことも重要である。

また、市町村、施設、学校など関係機関の専門職員のための研修のみならず、知的障害者相談員やグループホームの世話人などの研修を行うことにより、地域の知的障害者や家族を支援するマンパワーを育成することも大切な役割である。

#### (2) 施設支援について

知的障害者援護施設は、入所者の支援に関する計画（施設支援計画）を作成し、利用者の地域生活に向けた適切な支援や訓練などを行うが、施設の要請により知的障害者更生相談所が施設に対し、より専門的支援を行う必要がある。その際、障害者の施設から地域への移行が促進されるような視点が重要である。

また、施設利用者の重度化、高齢化や強度行動障害などの支援の困難なケースに的確に対応していくためには、適切なスーパーバイズの実施や支援のための研修プログラムを作成する等して、施設職員の援助技術を高めていく必要がある。

#### 4. 職員の質の向上

知的障害者更生相談所の職員が市町村等に対する専門的・技術的な助言及び指導を行うためには、最新かつ高度な専門的知識や技術を習得するとともに、知的障害者の援護に係る制度、施策等の実践的活用の習得も必要となる。これらの知識と技術の習得は、通常業務を通じて自己研鑽するとともに、各種専門機関が実施する研修会等に積極的に参加し、研究成果を発表することなどによって達成できる。

現在、知的障害者更生相談所に直接関わる研修の場として、各地区協議会が自主的に開催する、いわゆる「職員研修協議会」、国立秩父学園が開催する「知的障害者更生相談所知的障害者福祉司等実務研修」がある。知的障害者更生相談所の職員の質の向上を図るために、これらの研鑽の場をより有効に活用する必要がある。

後者は従来、経験年数が少ない専門職員を研修の対象とし、障害者福祉行政の動向、援助技術の向上、強度行動障害への理解、知的障害者援護施設の見学などにより基礎的知識を習得することを目的としているが、今後、中堅職員を対象としたキャリアアップの研修、医師を含めた職種別研修の強化なども検討する必要がある。

今後は、ケアマネジメントや強度行動障害などの具体的な事例の学習を通じて、知的障害者更生相談所の業務の研鑽を行い、研究成果や業務に係る知見を発表し、情報交換を通じて専門性を高めていくことが望まれる。

## 5. 知的障害者更生相談所の実施体制

知的障害者更生相談所を地域生活支援の中核として位置づけ、専門的相談支援、市町村間の連絡調整や研修等における市町村指導の業務を行うためには、実施体制についても検討する必要がある。

ここでは、組織体制、設置形態、職員体制の各項目について検討を行ったところである。なお、これらの実施体制は、各都道府県によって異なってくることは当然であり、人口や財政などの状況も考慮する必要がある。

### (1) 組織体制

知的障害者更生相談所の組織体制は、設置形態や職員体制によって異なってくるが、地域生活支援の中核を担う機関としての役割を果たすために、次のような組織体制の例が想定される。

例えば、判定部門においては医師、心理判定員を中心に、主に知的障害や自閉症とその周辺の発達障害について判定すると共に、相談支援部門と連携しつつ、適切な療育及び生活支援プログラムの提供などを行う。

また、相談支援部門においては、ケースワーカーを中心に、主にケアマネジメントの援助手法を用いて地域で生活する障害者と家族の相談支援にあたり、必要に応じて継続的支援を行うと共に、市町村や療育等支援事業の実施機関が行う相談支援に対して、専門的見地からスーパーバイズするなどの業務が想定される。

### (2) 設置形態

平成12年度厚生科学特別研究の調査結果によると、現在の設置形態は3タイプの体制がとられている。

#### 知的障害者更生相談所の設置形態のタイプ

単独タイプ：単独で知的障害者更生相談所を設置しているもの

総合タイプ：身体障害者更生相談所や児童相談所等と組織が一本化され、所長は一人体制であるもの

併設タイプ：身体障害者更生相談所や児童相談所等の他の行政機関を同一敷地内に併設しているか、又は同一建物内にあるが別組織であるもの

同調査結果によれば、平成12年3月現在で、単独タイプが3か所、総合タイプが36か所、併設タイプが31か所であった。

総合タイプと併設タイプの内訳を見ると、総合タイプにおいては58.3%が身体障害者更生相談所と児童相談所を含み、また、併設タイプでは児童相談所との併設が35.3%、身体障害者更生相談所との併設が29.0%となっている。

全国の知的障害者更生相談所の設置形態は、地域の実情によって異なるものであるが、専門性を確保しつつ、他機関・施設との併設、あるいは総合化することにより相談支援・判定の業務が効率的に行われ、高度なニーズに対応することができると考えられる。例えば、身体障害者更生相談所や児童相談所などとの統合によって、保健師や看護師などの様々な専門職をリンクさせることもでき、作業療法士や理学療法士などの専門職についても、必要があればお互いに共有しながら業務が行われることが想定される。

### (3) 職員体制

知的障害者更生相談所の人的体制は、多くの更生相談所において十分な専門職員が配置されておらず、きわめて厳しい状況にある。平成12年度厚生科学特別研究の調査結果でも、地方交付税における標準配置数を大きく下回っている。知的障害者更生相談所は、地域生活支援の中核として、市町村及び関係機関への支援を実施する役割を果たす必要があり、このためには地方交付税において算定された標準配置数を充足することが重要であり、都道府県はこの実情を認識する必要がある。

また、今まで福祉事務所未設置の各町村の職員は、知的障害に関する専門的な事柄については、所管の福祉事務所に相談していたが、支援費制度の導入や知的障害者福祉法の一部改正による権限委譲により、今後はそのような相談が直接知的障害者更生相談所に依頼される可能性が大きくなることから、このような市町村への相談支援に対応するためにも、人的な配慮が必要となると考えられる。

ここでは、人口170万人を想定した例を示し、知的障害者更生相談所の業務が円滑に遂行できる実施体制の構築が促進されることを期待したい。

職員体制の例（人口170万人）

常勤職員（11名以上）

所 長（1名）

精神科医師が望ましい。所長が事務職、福祉職及び心理職の場合、常勤の精神科医師等を配置する。

医 師（1名・所長が事務職、福祉職及び心理職の場合）

心理判定員又は職能判定員（4名以上・専任が望ましい）

学校教育法に基づく大学で心理学を専攻する学科を卒業した者

ケースワーカー（4名以上・専任が望ましい）

知的障害者福祉司又は社会福祉士の資格を有する者

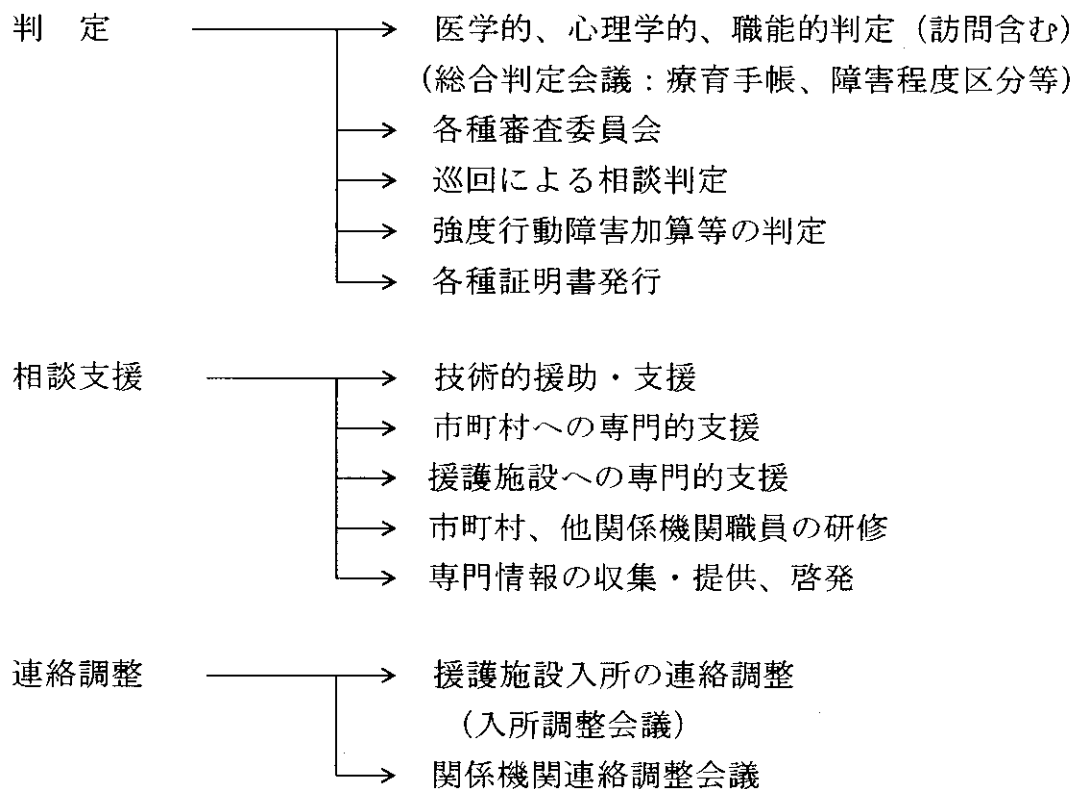
その他関連職種（1名以上）

看護師又は保健師、理学療法士、作業療法士

事務職（1名以上）

(参 考)

知的障害者更生相談所の業務概略図



おわりに

社会福祉基礎構造改革による支援費制度の導入、これに伴う知的障害者福祉サービスに係る事務の市町村への委譲により、これからの知的障害者福祉行政は新たな実施体制で推進されることとなる。

この背景には、障害のある人たちが住み慣れた地域で、普通の環境で生きていくノーマライゼーションの考え方が存するが、この理念の実現を可能とするには福祉サービスの量的・質的充実や支援体制の整備が求められている。このような変化と時代の要請に応えるために、知的障害者更生相談所はどのような役割を果たすべきか検討を行ってきた。

検討に際して、知的障害者更生相談所の基本的なあり方、市町村支援のあり方、施設支援のあり方、研修体制のあり方等を課題としてとりあげ、また、知的障害者更生相談所がその役割を果たすための組織体制、設置形態、職員体制等の実施体制のあり方を検討した。

検討の結果、知的障害者更生相談所の基本的なあり方は、地域生活支援の中核となる機関として位置づけることが適切であることを明らかにした。知的障害者更生相談所は、都道府県の専門的技術的中枢機関としてその責務はますます重要になってくる。このような責務を十分に果たすために、各都道府県においては組織体制、設置形態、職員体制等の実施体制の充実を図るとともに、知的障害者更生相談所職員の専門性を高めていくことが必要である。また、業務を遂行するための知的障害者更生相談所事務マニュアルの作成が急務であると考えられる。今後、事務マニュアルの作成により、事業内容、専門的判定・相談、職員研修、調査研究など知的障害者更生相談所の事務遂行が円滑に行われるとともに専門的技術の標準化が期待される。