

(第2回)
介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する
有識者会議議事録

第2回介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する有識者会議 議事次第

日 時 平成18年5月31日(水) 10:00~12:00

場 所 厚生労働省専用第15会議室

1. 開 会
2. 障害者自立支援法について
3. 障害者の雇用政策について
4. 社会保障の在り方に関する懇談会報告書について
5. その他

○山崎総務課長 それでは、第2回介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する有識者会議を開催させていただきます。

まず初めに、委員の交替をお知らせいたします。この度、矢野委員の御退任に伴いまして、日本経団連の紀陸孝専務理事が委員に着任されました。御報告させていただきます。本日の委員の出席についてでございますが、山本委員、矢田委員から欠席の連絡を受けており、矢田委員の代理として神戸市保健福祉局高齢福祉部の森田部長にお越しいただいております。

それでは、京極座長よろしく願いいたします。

○京極座長 それでは、本日の議題に入ります。まず、事務局から本日の資料の確認及び説明をさせていただきます。

○渡辺介護制度改革本部事務局次長 それでは、まず資料の確認をさせていただきたいと思えます。

本日は、資料1といたしまして「障害者自立支援法について」というA4横紙の資料、資料2といたしまして「障害者雇用対策について」、資料3といたしまして「今後の社会保障の在り方について」ということで、これは5月26日に取りまとめられたものでございます。

それから、参考資料として「第3期計画期間における第1号保険料について」、参考資料2といたしまして「障害者（児）の状況等について」ということでお配りしております。もし漏れ等がございましたら事務局の方にお申し付けください。

それでは、資料1、2、3に沿いまして障害保健福祉部、高齢者障害者雇用対策部の方から御説明をさせていただきたいと思えます。よろしく願いいたします。

○伊原企画官 障害保健福祉部で企画官をしております伊原でございます。お手元の資料の1で、障害者自立支援法と介護保険制度との関係ということについて御説明させていただきたいと思えます。

めくっていただきまして「障害者施策と介護保険との関係①」とございますが、この下の表にございますように、現在でも障害者の方のうち要介護状態にある方については障害がどういう種別であろうが、介護保険が一般的な制度として優先的に適用されるという仕組みになっております。

具体的に申しますと、介護保険の対象となります65歳以上の方あるいは一部40歳以上の方につきましては、障害者施策の対象であると同時に介護保険が優先的に適用されるという仕組みになっておりまして、仮に現行と同様の考え方で被保険者範囲が拡大された場合にも、その部分の介護保険が優先的に適用されるという仕組みになるのではないかと考えられます。

2ページをめくっていただきまして、しばしば障害者施策と介護保険の統合といった表現がなされることがありますが、正確な表現ではなく、2ページにありますように介護保険が適用される場合にはまず介護保険が共通のサービス部分をカバーいたしまして、介護

保険の支給限度額を超えるような上乗せ部分であるとか、あるいは介護保険にないような訓練等給付と呼ばれるようなもの、横出しと言っていますが、それを提供することになります。実際に今の介護保険制度で、例えばALSの患者さんなどで非常に重度の方の場合は、介護保険がまずカバーし、その上乗せ部分を障害者の自立支援法なりでカバーするという仕組みになっております。

3ページをごらんいただきますと、「障害者と要介護認定者」の関係でございます。障害者と呼ばれる方々は全体で今650万人と言われますが、そのうち20歳以上65歳未満の方が約330万人おります。それで、この方々のうち、非常に大ざっぱな推計ではありますが、いわゆる要介護という状態にある方は約10分の1の34万人程度ではないかと考えております。65歳以上の障害者のうち要介護状態にある方については既に介護保険が適用されておりますので、仮に被保険者範囲が拡大されたというような場合には34万人の方が加わってくるのではないかと考えております。これは、あくまでも現段階での粗い推計でございます。

4ページは今、申し上げたようなことについて障害者の方々の人数、3障害別の数字と、それから参考までに介護保険の要介護認定者数というものをお示したものでございます。5ページをごらんいただけますでしょうか。5ページは「障害者自立支援法と介護保険制度に共通する基本的考え方」となります。今回、障害者自立支援法が4月から施行されておりますが、この中で掲げられている幾つかの考え方がございます。それは、介護保険と共通する部分が多くございます。

1つ目は、自立支援という観点であります。利用者本位の制度として障害者の方、高齢者の方が自ら居住する場所、必要とする福祉サービス、その他の支援を自己決定、自己選択するということを基本に考えていくということです。

2番目は普遍化ということで、福祉サービスを低所得者の方に対する措置的なものから契約に基づいてだれもが利用できる普遍的な制度に改め、障害種別とか原因にかかわらず、支援の必要度に応じたサービスを提供する仕組みにするということです。

3番目は地域ケアということで、障害者の方も高齢者の方も住み慣れた地域で在宅生活が続けられる。身近な地域におけるサービス拠点づくり、こうした視点で地域ケア体制の整備に取り組んでいくという点です。

4番目は実施主体の問題ですが、地方分権の観点から地域住民に身近な行政主体である市町村が実施主体になるということが共通しているのではないかと思います。

6ページに、今回の「障害者自立支援法による改正のポイント」という点を掲げております。全体で5つございまして、今回の改革で制度的には介護保険と類似する部分が出てきております。

1つ目は、先ほど申し上げましたような実施主体を市町村に一元化するという点です。従前、障害者施策は都道府県と市町村の2つに分かれておりましたけれども、今回実施主体を市町村に一元化するということがはっきりいたしました。

2つ目は後でも申し上げますけれども、障害福祉サービス体系を再編いたしまして、介護給付というものと訓練等給付というものに分けております。訓練等給付と呼ばれますものは、就労の支援とか、あるいは自立訓練といったサービスを念頭に置いております。

3つ目は支給決定手続きや基準の透明化、明確化という観点であります。これは従前、障害者の福祉の場合、サービス水準などについて地域格差が大きいとの指摘があり、その原因の一つとして全国で統一した基準がないということが言われておりました。そういう中で、今回ケアマネジメント制度を制度化しました。それから、全国一律の障害程度区分というものを導入するとともに、支給決定に当たって第三者の方々の御意見を聞く審査会というものを設けることといたしております。

4つ目に利用者負担の見直しということで、今後増加する障害福祉サービスを賄っていくために、障害者の方にも御負担をいただいて制度の支え手になっていただくという改正を行いまして、1割負担の導入あるいは施設などで生じた食費の利用者負担ということを導入しております。

5つ目に、障害福祉計画の策定という点です。これは、支援費で非常にサービスが伸びたわけですが、将来見通しがなかなか立たずに計画的な整備という点で脆弱な点があったことから、今回の障害者自立支援法では3年を1期としまして、各サービスの数値目標を毎年度掲げて基盤整備を進めていくという枠組みを設けたところであります。

7ページに、「施設・事業体系の見直し」という表を掲げました。これは、今回の自立支援法で上の箱の中にありますように身体障害、知的障害、精神障害と、障害種別ごとに33種類の施設・事業体系がりましたが、これを6つの日中活動に再編いたしました。この表の改正前とありますようなさまざまな施設種別を、右にございますような日中活動の6つの事業に再編しております。

それからもう一つは、昼間の日中活動と夜の居住支援という住まいの部分について分離をいたしまして、昼の部分については施設入所されている方も日中違うところの施設サービスを利用できるような仕組みに改めております。

それからもう一つは、今回の障害者自立支援法においては地域生活の支援、就労支援という2つの課題を大きな柱にしておりまして、その充実を図るための事業の制度化を行っております。

8ページに「障害福祉サービスと介護サービスの給付の比較」をお示ししています。これは左側にございますように障害者自立支援法では介護給付、それから訓練等給付というふうな2つの給付に分けております。介護給付の方は、障害者の方に対して居宅や施設において食事や入浴、排泄などの介護や、その他日常生活上の支援を提供するサービス、いわゆる介護的なサービスを提供するものです。また、訓練等給付につきましては、就労訓練、生活訓練等を提供するサービスという枠組みになっております。

9ページでは「障害福祉サービスと介護サービスの支給決定プロセス」ということで、今回自立支援法ではこの色刷りの部分を中心に見直しを行っております。市町村がまずア

セメントを行って、その後、障害程度区分の判定を市町村の審査会において実施する。障害程度区分というのは、障害福祉サービスの必要性に関して、御本人の心身の状況を判定するものであります。その結果を踏まえて、今度は市町村が障害程度区分の結果と、御家族あるいはその介護者がいるか、いないかとか、御本人がどのようなサービスを利用したかとか、あるいはその地域のサービス提供基盤がどうなっているかというようなことを考慮し、支給決定を行うということになっております。

更に、支給決定をする段階で、市町村自身が設定している支給基準との関係で特別な配慮、支給基準とは大きく乖離するような決定をする必要があると判断する場合については、審査会に意見照会を行うという仕組みになっております。

10 ページをごらんいただきます。「介護給付における障害程度区分の判定ロジック」とございます。この10ページの下の方のような判定の仕組みになっておりまして、まず上の方の箱の中に書いておりますように介護保険の調査項目は79項目ございますが、それに障害の特性を考慮した27項目を加えた106項目で認定調査結果を出します。それから、認定調査時の特記事項、医師の意見書というものを2次判定、市町村審査会で判定をするという形で答えを出すというふうにしてしております。1次判定につきましては介護保険と同様にコンピュータによる判定を行いまして、2次判定については、障害保健福祉の学識経験者から成る審査会で行うという仕組みになっております。

11 ページは、それを少し細かく書いて対比した表でございます。

12 ページにまいりまして、利用者負担についての考え方でございます。障害福祉サービスについて、低所得の障害者の方に対する措置的な仕組みから、いわゆる契約に基づいてだれもが利用できるユニバーサルな仕組みに見直したわけですが、これに伴いまして障害者の方も制度の支え手としてその費用の一部を御負担いただくという仕組みにしておりまして、原則としてはサービス利用料の定率1割負担と、食費、光熱費等の実費負担というものをお願いするという仕組みにしてしております。それとともに、配慮措置ということで、負担能力に応じて月額の上限というものを設けております。更に、障害者の方には実際に御家族を含めて非常に負担能力の乏しい方がおられるということから、このほか社会福祉法人減免制度などの配慮措置も設けてございます。

13 ページは「障害福祉計画について」ということでございます。障害福祉計画は今回、障害者福祉サービスについて初めて数値目標を設定するという枠組みができたわけですが、基本的には各自治体ごとに平成23年度の数値目標というものをまずお考えいただいて、3年間を1期とする障害福祉計画を策定いただくとなっております。それで、第1期計画は今年度、18年度中に策定いただくことになっておりまして、18、19、20の3か年計画となっております。具体的には、第1期計画期間と書かれた枠の中にございますが、基本指針に即しまして訪問系サービス、日中活動系サービス、居住系サービス、それぞれについて、数値目標を決めることになっております。

14 ページに、国として昨年度末にまとめた将来見通しをお示ししております。17年度か

ら23年度に向けて訪問系サービス、日中活動系サービスの拡充を図る。居住系サービスに関しては精神病院の長期入院であるとか、あるいは施設入所から地域へと移行できるようにしていこう。こういう支援をしていく中でグループホームの数を増やしていくことを考えています。

それから福祉施設から一般就労への移行を増やしていく。現在、毎年年間2,000人くらいの方が福祉施設から一般就労しております。大体1%ですけれども、これを23年度には4倍にしていく。あるいは、福祉施設においても雇用ということで、雇用関係のある障害者の方を増やしていくということで現在3,000人でございますが、これを10倍の3.6万人に増やしていくという見通しを持っております。この見通しにつきましては、現在自治体がつくっております障害福祉計画がまとまった段階で、再度整理していくというふうに考えております。

15ページに自立支援法と介護保険制度との比較ということで実施主体、サービス体系、支給決定プロセス、利用者負担、計画という側面から両者の対比の表を載せております。16、17、18ページは参考資料ということでございますが、参考資料の1は今回支援費制度が3年前に導入されたわけですけれども、これの課題を受けて自立支援法が策定された、その理由が書かれております。

少しだけ触れますけれども3つございまして、1つは新たな利用者の急増に伴いましてサービス費用が増大した。従来支援費制度のままでは制度の維持が難しくなっていたということがございました。

それから、非常に大きな地域格差があるという点です。ホームヘルプサービスの実施市町村を見ますと、例えば知的障害者で見れば全市町村の約60%にとどまっていた。それから、支給決定者数の人口比率を都道府県間で比較すると7.8倍ということで、介護保険の1.7倍に比べて非常に大きい水準になっております。

そこで、次のページの参考資料2をごらんいただきたいと思いますが、やはりこの表をごらんいただきましても都道府県格差あるいは市町村格差というものが大きかったということでございます。

16ページに戻っていただきまして、障害種別ごとにサービス格差がある。特に精神障害者の方々の支援、福祉サービスは支援費制度には入っていなかった。

4つ目に、働く意欲のある障害者の方が必ずしも働けていないという現状がある。就労の支援というものを福祉サイド、雇用政策サイド、あるいは教育サイド、皆で一緒になってやっていく仕組みをつくっていく必要がある。こうした問題意識の中で自立支援法というものができてまいりました。

18ページに先ほど少し触れましたけれども、今回の自立支援法のポイントをまとめた資料を載せております。

以上でございます。

○土屋職業障害者雇用対策課長 職業安定局障害者雇用対策課長の土屋と申します。どう

ぞよろしくお願ひいたします。私からは、資料2に基づきまして障害者雇用対策の概要を御説明申し上げたいと思います。

私ども障害者雇用対策という点では、障害者の方の職業的な自立という意味では雇われて働くというのが基本的な姿だということでこれまでもやってきたわけですが、合わせて今、伊原企画官から説明がございましたように自立支援法の中でも就労の支援、一般雇用への移行といったことを柱として掲げ、福祉の世界でも就労支援を強めていくということで最近の流れができてきている中で、私どもの方も雇用の受け皿づくりをどのようにやっていくかということで取り組みの強化を進めているところでございます。

まず制度の概要から御説明申し上げたいと思います。資料の3ページをおめくりいただきますと「障害者雇用促進法の概要」を記載してございます。障害者雇用対策は障害者雇用促進法を基本としてやっているわけですが、内容的には事業主向けの措置と障害者御本人向けの措置と2通りございまして、事業主向けの制度といたしましては柱が大きく2つございまして、1つは雇用義務の制度でございます。そして、それと車の両輪の関係になっておりますのが雇用の納付金制度でございます。

雇用義務の制度につきましては、現在法定の雇用率を民間企業の場合ですと1.8%と定めまして、この1.8%を企業の方々には雇用の義務という形で実現をしていただくということでやっているところでございます。制度上は身体、知的の方をこれまで対象としてやってまいりましたが、この4月から法改正の施行によりまして精神障害の方も対象とするとされてございます。

この制度と車の両輪の関係にございまして、こちらはやはり障害者の雇用をしていただく中では事業主の皆様には今のところいろいろな経済的な負担が生じるわけでございます。したがって、たくさん雇っていただいているところと、そうでない事業者の間の経済的な負担の調整を図るのがこの制度でございまして。

具体的には雇用率との関係で、雇用率に対して不足している数が1人であれば、それに対して月額5万円ですから、年間では60万円の納付金を納めていただくということにして、これを財源といたしまして、一方、超過をしているところにつきましては月額金2万7,000円の雇用調整金というものを支給する形で負担の調整を図っているところでございます。また、この納付金を財源といたしまして、下にございますような障害者の雇入れに関するさまざまな措置についての助成金制度を運用しているところでございます。

それからもう一つ、障害者御本人に対する措置といたしましては就労支援機関ということで、ハローワークを含めまして地域障害者職業センターあるいは障害者就業・生活支援センターというものを法律上位置付けまして、これらの機関を通じて職業リハビリテーションという概念で整理をしておりますが、障害者の方々の職業生活における自立を具体的に支援をするサービスを行っているところでございます。

何ページか飛んでいただきますと今、申し上げた制度の中で、1つは事業主向きの制度といたしまして6ページでございまして、特例子会社の制度というものがございまして。事

業主の方に雇用をより多く実現していただくための一つの特例の制度といたしまして障害者雇用のための子会社をつくっていただいて、そこで多数の雇用を実現していただく制度でございます。

7ページに概念図がございますが、このような特例子会社をつくった場合には親会社と雇用率のカウントをするときに合算することができる制度になっておりまして、加えて平成14年以降にはこの図のとおり、関係会社を含めて合算することができるといった制度にしております。こういった制度改善もございまして、現在特例子会社の設立というのは非常に多く進んでおります。下にございますように、この4月の状況で全国で188社が立ち上がっている状況でございます。

それからもう一つ、先ほど少し法改正を申し上げましたが、次は8ページでございますように障害者雇用促進法につきましても障害者自立支援法と時期を合わせまして改定を行いました。昨年の通常国会で成立をして、この4月から全面施行になっているところでございます。

この改定の中身は大きく3本の柱がございまして、1本目は先ほどの雇用の制度に精神障害の方を対象としていくということ。2本目は、雇用でない働き方についても支援を行っていくということで、在宅就業障害者に対する支援の制度というものを新しく作りました。3本目の柱は自立支援法との関係もございまして、障害者福祉政策との有機的な連携を図っていくということを法律上もはっきりとうたった。こういった3本の柱を内容とする改正を行ったところでございます。

次に、障害者の雇用の状況につきまして10ページ以降で御説明申し上げたいと思います。障害者の雇用の状況を見る指標といたしましてはハローワークの業務を通じてということになりますが、1つは雇用率の状況でございまして、もう一つはハローワークにおける職業紹介の状況がでございます。

まず雇用率の状況を見ていただきますと10ページでございますように、先ほど申し上げたように民間企業の法定雇用率は1.8%でございまして、ここ10年ほどの傾向といたしましては1.4%の後半で横ばい状態で推移をしております。単年度で見ますと、昨年の数字はその前の数字に比べますと少し上がっておりますけれども、全体としてはまだまだ努力が必要な状況にあらうかと思っております。

これを11ページにございますように企業規模別に見てまいりますと、最近の傾向といたしましては大きな企業では左下にございますように1,000人以上の企業の線が左の方から右の方へ上がっておりますように雇用が進んでいるのに対しまして、一方、中小企業の方はバブル期以降くらいから低下傾向が続いているという状況がでございます。

次に13ページでございますが、ハローワークにおける職業紹介状況でございます。年間の就職件数は、下のグラフをごらんいただきますと最近少しずつ伸びている状況がございまして、昨年度1年間のハローワークを通じた障害者の方の就職件数は3万3,882件ということで、これは数字としては過去最高となっております。

ただ、一方で新規求職の申込みも障害者の方々の就業意欲の高まりを反映いたしまして伸びている状況がございますが、これからもまだまだ努力が必要な状況がございます。

これを障害種別で見えてまいりますと次の14ページでございますが、就職件数のうち6割くらいが身体障害の方でございますけれども、最近の傾向としては知的障害の方、あるいは精神障害の方の就職件数の伸びが高くなっておりまして、特に昨年度、17年度の職業紹介状況の中では知的障害の方の就職件数が初めて1万人を超えたというような状況が特徴になっております。

こういった雇用率、あるいは職業紹介の状況の中で次の15ページでございますが、今後我々職業安定行政、ハローワークの取り組みといたしましては、1つは1にございますように雇用率達成指導、まだまだ1.8%に届いていないということでこれを強化していく。大企業でもまだ不足の多いところでございます。あるいは、中小企業の雇用は下がっている傾向がございます。そういったことを踏まえて、指導の強化を図ってまいります。

それから、職業紹介の面でも関係機関との連携やさまざまな雇用支援策を使った職業紹介の充実を図っていくということを考えておりまして、現在は下の方にございますようにハローワークの業務の目標の徹底をいたしまして、これを踏まえて取り組みの強化を図っているところでございます。

次に、こういった雇用を具体的に実現していくための支援策でございますが、17ページに主な支援策の一覧表を掲げさせていただいております。5つほど掲げてございますが、この中でもまず企業にとって障害職業のきっかけをつくっていただくというような意味で「トライアル雇用」ということで、3か月間の試行的な雇用をまずやっていただき、それから常用雇用に結び付けるといった事業をしております。

それから、障害者の方を雇っていくときにはやはり職場適応あるいは職場定着といった問題が非常に重要になってまいります。それを事業主、障害者両方にサポートするジョブコーチの事業というものをしております。

それから、日常的な職業生活の中でもやはり仕事と生活の両面を、特に福祉サイドとも連携をしながらサポートしていくことが大事でございまして、就業・生活支援センターという形での一体的な支援を現在、全国で110か所のセンターを設置いたしましてやっているところでございます。

それから、障害者の方の職業訓練でございますが、なかなかまだ地域に資源がなくて偏りもある状況でございますけれども、社会福祉法人やいろいろな機関、あるいは企業に委託をする形での委託訓練という形で裾野を広げる努力をしているところでございます。

最後に5番目に掲げてございますのは、先ほど自立支援法の方で説明がありましたように、福祉のサイドでも就労支援に取り組むということになってきておりますので、このサイドからいろいろな形で福祉サイドに対する働きかけをしていく中で、福祉サイドの就労支援の仕組みをより強めていくという事業を今年度から掲げているところでございます。その後にそれぞれの支援策の細かい内容がございますので、後ほどごらんをいただければ

と思います。

最後に、予算の関係でございます。27 ページに掲載してございますが、障害者雇用施策の関係予算につきましては職業能力開発の関係を含めまして、18 年度の予算額で約 138 億の予算でやられているところでございます。内容としては一般会計と労働保険の特別会計の両方にわたって予算を執行しているところでございます。

私からは以上でございます。よろしくお願いいたします。

○渡辺次長 それでは、最後に資料 3 について私の方から簡単に御紹介させていただきます。

資料 3 は先ほど申し上げましたように 5 月 26 日、先週の金曜日でございますが、社会保障の在り方に関する懇談会というところから出されました最終報告でございます。これを本日御紹介いたします趣旨は、この被保険者、それから受給者の範囲の問題につきましては昨年の介護保険法の改正法の付則の中で、社会保障の一体的見直しと合わせて検討を行い、結論を得るということがうたわれております。まさにこの社会保障の一体見直しの検討の場として設けられたのがこの在り方懇でございます、ここでの検討状況ということで御報告をさせていただくということでございます。

この在り方懇でございますが、資料 3 の最後の 18 ページをごらんいただきますと、こちらの方に名簿が付いてございますけれども、そもそもこの在り方懇の発端が 15 年の年金法の改正法であったということもございまして、社会保障審議会年金部会長の宮島先生を座長といたしまして、そこにございますような有識者の方々、更に政府側といたしましては、内閣官房長官をヘッドに厚生労働大臣、それから総務、財務、経産といった政府側の大臣も参画しての懇談会でございます。

この報告書の中でこの被保険者範囲についてでございますが、報告書の 12 ページをごらんいただければと思います。12 ページは介護保険制度全体についての今後の道筋といえますか、そういったことで書いてございますが、その中で 3 つ目の括弧の「被保険者・受給者の範囲」につきましては上から 4 行目のところから少し読ませていただきます。

「介護保険制度の将来的な在り方としては、介護ニーズの普遍性の観点や、サービス提供の効率性、財政基盤の安定性等の観点から、年齢や原因を問わず、すべての介護ニーズに対応する「制度の普遍化」を目指すことが方向として考えられる。他方で、これについては、若年層に負担を求めることについての納得感が得られるかどうか、保険料の滞納や未納が増加しないか、また、若年層の介護リスクを保険制度で支えることに理解が得られるかといった点にも留意する必要がある。

このため、こうした個別の論点を精査し、プロセスと期限を明確化しつつ、関係者による更なる検討を進める必要がある。」となっております、いわばこの社会保障一体の検討の中では関係者によるこういった個別の論点の精査も含めたさらなる検討を進める必要があると言われておりまして、まさにこの有識者会議がそういった場であるということで、ある意味でボールが戻ってきたといえますか、そういった形でさらなる検討ということが