

地域統合支援法（仮）の制定に向けた提言

— 強度行動障害のある人の「能力に依存しない受給権」の確立を中心として —

令和 8 年 7 月 15 日

特定非営利活動法人奈良県自閉症協会

理事長 河村 舟二

提言の要旨

強度行動障害のある人とその家族が置かれた苦境は、家族の努力不足ではなく、制度の構造的欠陥に起因する。この認識自体は、すでに広く共有されつつある。しかし、問題の本質は、支援制度が縦割りであること以上に、行政に対して発動できる個人の受給権が存在しないことにある。窓口を統合しても、行政が本人の必要（needs）を満たす法的義務を負わなければ、支援は届かない。

本提言は、地域統合支援法（仮）の中核を、組織の統合ではなく、次の一点に置くことを求める。すなわち、強度行動障害のある人が、本人に発言能力や法的責任能力がなくとも、必要なサービスを実際に受けられる、行政に対する法的な受給権を確立することである。家族支援を権利とすることも、この本人の受給権を土台としてはじめて安定する。以下、その根拠と、法に盛り込むべき具体的な条項を示す。

1. 問題の所在 — 親が倒れるまで支援が入らない構造

日本では、強度行動障害・発達障害・複合的な生活課題を抱える家庭に対する支援が、医療・教育・福祉・就労・住居という制度ごとに分断されている。相談は多領域にまたがるが、制度は複合課題を前提としていないため、たらい回しと支援の漏れが構造的に生じる。

その結果、親が倒れるまで支援が入らず、親が亡くなってから行政が動くという事態が全国で繰り返されている。二十四時間の見守り、自傷・他害への対応、受け入れ先の不足を、家族が専門職の代役として一身に担う。行政は「家族がいる＝家族が支える」と判断し、家族支援も親亡き後の準備も制度化されていない。これは家族の問題ではなく、制度が生み出す構造的必然である。

重層的支援体制整備事業は、方向として正しい。しかし任意事業であり自治体間の格差が大きく、財源基盤も弱い。制度統合を欠いたままでは限界がある。

2. 問題の本質 — 「統合」の欠如ではなく「権利」の欠如

ここで問題の本質を取り違えてはならない。従来この問題は、窓口や財源の縦割りとして語られてきた。だが、縦割りの解消は手段であって、目的ではない。統合された窓口が丁寧にたらい回しをすることも、論理的にはありうる。

問題の根は、行政に対して発動できる個人の受給権が存在しないことにある。日本の障害福祉サービスは支給決定という行政処分を介して提供されるが、必要な needs が確実に満たされることを個人の権利として保障する構造にはなっていない。とりわけ、本人が自らの必要を主張できない場合に、その必要が確実に満たされる仕組みが弱い。

この点にこそ、強度行動障害の問題の核心がある。強度行動障害のある人は、しばしば発言能力や法的責任能力を欠くとみなされる。しかし、尊厳は、いかなる能力にも依存しない。人間であることのみを根拠とする。とすれば、発言できないから、同意できないからという理由で支援の対象から実質的に外れてしまうことは、人間を人間として扱わないこと、すなわち差別にほかならない。能力を欠く人にこそ、能力に依存しない受給権が必要である。

3. 諸外国の法的機構 — 英国に見る「硬い義務」

海外では、この受給権が具体的な法的機構として確立している。とりわけ英国の枠組みは、日本が参照すべき明確な設計を示している。抽象的な統合型支援ではなく、実際に効いていく硬い義務規定に注目すべきである。

第一に、需要充足義務である。英国のケア法二〇一四（Care Act 2014）は、アセスメントの結果「適格な必要（eligible needs）」と判定された場合、地方自治体はその必要を満たさなければならないと定める。これは努力目標ではなく、裁判で争える法的義務である。

第二に、能力非依存である。意思能力法二〇〇五（Mental Capacity Act 2005）は、能力があると推定すること、障害や状態を理由に能力なしと決めつけないこと、能力を欠く場合も

本人の最善の利益（ベスト・インタレスト）に基づいて決定することを求め、年齢・状態・行動を理由に本人の利益を勝手に推測することを禁ずる。能力がないことは、支援から外す理由にならない。

第三に、独立アドボカシーである。ケア法は、本人がアセスメントや計画に関与するのに相当の困難があり、支える適切な他者がいない場合、自治体に独立した代弁者を手配する義務を課す。声を上げられない人の必要が、確実に代弁され、満たされる仕組みである。

第四に、家族（介護者）の独立した権利である。ケア法は、本人の状態とは切り離して、介護者自身が必要のアセスメントを受ける権利と、支援を受ける権利を認める。家族支援を権利とすることの、具体的な法的形がここにある。

第五に、強度行動障害への専門的対応である。英国は、行動が困難を呈する学習障害・自閉のある人を入院ではなく地域で支えるため、多職種の専門チームと共有予算による国の枠組み（Building the Right Support 等）を整えている。

ただし、正確を期せば、この強度行動障害向けの地域移行の保障は、その多くが政策・指針の層にあり、ケア法の義務ほど強い強制力を持たない。実際、脱入院の目標は繰り返し未達に終わっている。ここから汲むべき教訓は明確である。日本が輸入すべきは統合ケアという理念ではなく、その下で実際に権利を支えている強い機構、すなわち需要充足義務・能力非依存・独立アドボカシー・家族の独立した権利である。

4. 地域統合支援法（仮）に盛り込むべき法整備

以上を踏まえ、本法に盛り込むべき条項の骨格を、次の七点として提案する。

（1）需要充足義務の創設。アセスメントにより適格と判定された必要について、市町村はこれを満たす義務を負う。訓示規定ではなく、争訟によって履行を求めうる義務として定める。これが本法の背骨である。

（2）能力非依存条項。受給資格は、本人の発言能力・同意能力・法的責任能力の有無に左右されない。本人が権利を主張できない場合には、独立した代弁者の選任を義務とし、決定

は本人の最善の利益に基づいて行い、障害や行動を理由とする排除を禁ずる。

(3) 家族の独立した権利。家族・介護者に対し、本人の状態とは独立に、家族自身のアセスメントを受ける権利と、支援（短期入所・訪問支援・相談・メンタルヘルス支援等）を受ける権利を認める。

(4) 強度行動障害の専門経路。総合的な相談窓口の下に、強度行動障害に対応する多職種の専門チームと、担当制の支援調整者（ケア・ナビゲーター）を置く。窓口の一元化のみに依らず、専門性を確保する二層構造とする。

(5) 親亡き後の事前準備義務。親が健在なうちに、住まい・支援者・医療・行動支援をパッケージとして準備し、移行を切れ目なく保障する継続的な準備を、行政の義務として定める。

(6) 財源の現実的設計。制度ごとに拠出構造の異なる財源を単純に一体化することは困難である。財源そのものの統合ではなく、目的を限った予算のプールと共同委託の仕組みを設ける。

(7) 救済・不服申立て。アセスメント、適格性の判定、需要充足義務、不服申立てという履行確保の回路を法に組み込む。権利は、争える手続を伴ってはじめて権利として機能する。

5. この法によって防げること

これらの条項は、現行の提言が掲げてきた効果を、はじめて権利として基礎づける。家族が倒れる前に支援が入るのは、家族自身に受給権があるからである。親亡き後の緊急措置が防げるのは、事前準備が行政の義務だからである。強度行動障害の悪化が防げるのは、専門職による対応が保障されているからである。そして、本人が声を上げられなくても支援が届くのは、受給権が能力に依存しないからである。効果は、善意や努力にではなく、義務と権利に支えられる。

6. 結論

親が死ぬ間際まで強度行動障害のある子を支え続けなければならない現実、家族の問題で

はなく、制度の構造的欠陥である。その欠陥の核心は、窓口の分断以上に、行政に対して発動できる個人の受給権の不在にある。

地域統合支援法（仮）の中核は、組織の統合ではなく、能力に依存しない受給権の確立に置かれなければならない。強度行動障害のある人が、発言できなくとも、同意できなくとも、一人の人間として必要な支援を確実に受けられること。これを法的な権利として保障することこそ、先進国の水準に照らして日本に欠けている、決定的な一歩である。

参考：本提言が参照した英国の主な法的機構

- ・ ケア法 2014（Care Act 2014） — 需要充足義務、介護者の独立した権利、独立アドボカシー
- ・ 意思能力法 2005（Mental Capacity Act 2005） — 能力の推定、最善の利益に基づく決定
- ・ Building the Right Support / Transforming Care、NICE ガイドライン NG93 — 強度行動障害のある人の地域支援
- ・ 平等法 2010（Equality Act 2010） — 合理的配慮の義務