

「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」調査  
(平成27年度障害者支援状況等調査研究事業)

1. 調査の目的

制度運用における課題を把握するため、障害支援区分の構成割合が全国平均と比較して乖離のある自治体等について個別にその認定状況等を調査し、2次判定における引き上げ割合の高い要因等について分析・検証する。

2. 調査実施主体

みずほ情報総研株式会社(厚生労働省の委託事業として実施)

3. 調査方法

(1)過去の障害程度区分及び障害支援区分の認定データの分析

(2)アンケート調査

・全国から100自治体を抽出し、自治体調査票、認定調査員調査票、審査会委員調査票を配布、自治体の障害支援区分担当者及び認定調査員・審査会委員に回答を依頼。

(100自治体の類型別内訳)

- |                        |       |
|------------------------|-------|
| ①一次判定の障害支援区分構成割合が高い自治体 | 25市町村 |
| ②〃低い自治体                | 25市町村 |
| ③二次判定の区分の変更率が高い自治体     | 25市町村 |
| ④〃が低い自治体               | 25市町村 |

※一定の規模を確保するため、平成26年度に報告された認定件数が30件以上である584自治体から抽出

(3)審査会資料調査

・アンケート調査の対象とした100自治体について、実際の審査会資料等を収集し、二次判定における区分変更の根拠等を調査。

4. 回収率等

○アンケート調査

	配布数	回収数	回収率
自治体調査票	100	98	98.0%
認定調査員調査票	各自治体より配布	835	-
審査会委員調査票	各自治体より配布	871	-

○審査会資料調査

	依頼数	回収数	回収率
市町村審査会資料	2,000	1,868	93.4%
特記事項	2,000	1,909	95.5%
医師意見書	2,000	1,908	95.4%

## 「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」調査概要

○過去の認定データの分析結果及びアンケートの回答内容の集計結果等をもとに、以下の9つの仮説について検証を行った。

### (1) 二次判定で引き上げ割合に地域差、障害種別の差が見られることの要因分析

仮説1	審査会委員の構成に偏りがあるためではないか。
仮説2	医師意見書や特記事項の記載の程度に差があるためではないか。
仮説3	審査会において、医師意見書・特記事項の記載から区分を変更する判断基準の解釈に地域差があるためではないか。
仮説4	審査会において、根拠なく単純な理由による引き上げがあるためではないか。
仮説5	一次判定において障害の特性を捉えにくい点があるためではないか。

### (2) 従来と比べて上位区分の割合が上昇していることの要因分析

仮説6	全国的な傾向として、障害支援区分の一次判定結果が障害程度区分の二次判定結果より上位区分にシフトしているためではないか。
仮説7	集計年度の違いにより対象者の高齢化の影響を受けているためではないか。
仮説8	認定調査の調査項目の選択において、判断基準の解釈に地域差や偏りがあるためではないか。
仮説9	一次判定で評価されていることについて、二次判定で重複評価しているためではないか。

## 「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」調査結果概要

○過去の認定データの分析結果及びアンケートの回答内容の集計結果等をもとに検証を行った結果、以下の課題が示唆された。

### ①制度の趣旨や運用を周知徹底し、市町村審査会による適正な審査を担保することが必要。

- ・「③二次判定の区分変更率が高い自治体」では、審査会において更新前の区分や利用者の利用希望サービスを参考に区分を引き上げる、一次判定ですでに評価されている内容を根拠に区分を引き上げる等、運用上不適切であると考えられる事例が存在した。
- ・市町村担当者においても、「③二次判定の区分変更率が高い自治体」では更新前の区分と異なる一次判定結果が出た場合に引き上げが検討されていることを把握している自治体が7自治体/24自治体存在した。

### ②都道府県が実施する研修の充実と参加促進を図り、認定調査員・審査会委員・主治医の質的担保を図ることが必要。

- ・都道府県が実施する市町村審査会委員研修へ障害支援区分施行以降に参加した割合は、「③二次判定の区分変更率が高い自治体」の審査会委員が調査対象者全体より低かった。
- ・「③二次判定の区分変更率が高い自治体」では、医師意見書や特記事項の記載内容の出現率に有意差が見られた。
- ・認定調査員が判断に迷う調査項目に一定の傾向が見られたほか、特に知的障害・精神障害の方について調査に困難を感じる部分があると回答した者が多数存在した。
- ・都道府県が実施する認定調査員等向け研修について内容が不十分、受講が困難等の意見が多数あった。

### ③上位区分への構成割合のシフト等、障害支援区分の審査判定の傾向については、引き続き分析が必要。

- ・認定実績データの経年変化の比較では、障害支援区分の一次判定結果は、障害程度区分の二次判定よりも区分1が少なく、区分4が多い傾向が見られ、その他の区分の構成割合は過去の増加・減少傾向を引き継ぐ傾向であった。
- ・障害支援区分では一次判定の時点で障害程度区分の二次判定とほぼ同じ結果が出ており、障害特性をより反映した一次判定ができている。
- ・65歳以上で平均区分が上昇する傾向が障害程度区分・障害支援区分で同様に見られ、全申請者に占める65歳以上の割合は、平成25年度から平成26年度にかけて増加していた。高齢化の影響を一定程度受けていると考えられた。

# 「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」仮説の検証結果について①

検証項目		検証結果のまとめ
仮説 1	審査会委員の構成に偏りがあるためではないか。	都道府県が実施する市町村審査会委員研修へ障害支援区分施行以降に参加した割合は調査対象者全体で43.6%、③類型の自治体の審査会委員では37.5%。 審査会委員の研修への参加割合が低いことから、障害支援区分における審査判定進め方の見直し内容等が十分に周知されていない可能性がある。
仮説 2	医師意見書や特記事項の記載の程度に差があるためではないか。	医師意見書について項目別の記載の出現率を集計したところ、③類型の自治体では身体の状態に関する意見(麻痺・関節の拘縮を除く)の記載の出現率が有意に低かった。 また、収集した特記事項についても同様に確認したところ、③類型の自治体では知的障害の場合に有意に記載の出現率が低い項目が81項目中49項目あった。
仮説 3	審査会において、医師意見書・特記事項の記載から区分を変更する判断基準の解釈に地域差があるためではないか。	医師意見書及び特記事項の調査項目のうち審査会委員が「上位に区分変更する際によく着目する事項」は、③類型の自治体では「身体障害」の事例において「てんかん」に、「難病等」の事例において、「危険の認識」「感情が不安定」「てんかん」に有意に着目していた。 この結果について有識者からは、有意差が認められた項目はいずれもリスク要因であり、不測の事態に備えた見守り等を重視する審査会委員が多い等の影響があるのでは、と意見があった。 また、実際に上位に区分変更した事例の区分変更の根拠を確認すると、二次判定での区分変更の根拠として用いることに留意が必要な医師意見書の項目(「麻痺」「精神症状・能力二軸評価」及び「生活障害評価」)を根拠としている事例が、それぞれ0.4%、1.3%、1.6%存在した。
仮説 4	審査会において、根拠なく単純な理由による引き上げがあるためではないか。	③類型の自治体では、「更新前の区分と異なる判定結果だった場合に引き上げが検討されている」ことを把握している自治体が24自治体中7自治体存在し、審査会委員には、「更新前の区分を参考に区分を引き上げる」ことが「よくある」と回答した者が9.9%存在した。実際の区分引き上げ事例の根拠を確認すると、「更新前の区分を参考・根拠にした事例」が2.5%存在した。 また、審査会での区分変更の根拠として不適切な、特記事項の利用希望サービスに関する記載、概況調査票の「日中活動」「居住関連」に関する記載を変更の根拠とした事例が全体の0.1%に存在。 市町村審査会委員研修等を通じ正確な審査判定の進め方を周知徹底する必要があるのではないかと。
仮説 5	一次判定において障害の特性を捉えにくい点があるためではないか。	認定調査を実施する際に「日ごろの状態や症状を詳しく聞きだせない、確認できない」と感じている割合が「知的障害」「精神障害」の場合に高く、「よく該当する」「ある程度該当する」を合わせた割合はそれぞれ64.5%、69.7%であった。 認定調査員研修の実施等、認定調査員が「日ごろの状態や症状を詳しく聞きだせない、確認できない」と考える割合を小さくする方策を検討する必要があるのではないかと。



## 「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」仮説の検証結果について②

検証項目		検証結果
仮説6	全国的な傾向として、障害支援区分の一次判定結果が障害程度区分の二次判定結果より上位区分にシフトしているためではないか。	全データの経年変化を比較すると、障害支援区分の一次判定結果は、障害程度区分の二次判定よりも区分1が少なく、区分4が多くなる傾向が見られ、区分2・3・5・6の構成割合は過去の増加・減少傾向を引き継ぐ変化を示していた。 障害支援区分では障害程度区分と比較して、一次判定の時点で二次判定とほぼ同じ結果が出ていることから、障害特性をより反映した結果を一次判定の段階で出すことができている。 有識者からも障害支援区分は障害程度区分と比べ障害者本人の状況をより反映しているのではないかと指摘があった。
仮説7	集計年度の違いにより対象者の高齢化の影響を受けているためではないか。	65歳以上で平均区分が上昇する傾向は、障害程度区分・障害支援区分で同様に見られた。 全申請者に占める65歳以上割合は、平成25年度障害程度区分では9.8%、平成26年度障害支援区分では12.2%であり、年度の違いにより対象者の高齢化の影響を一定程度受けていると考えられた。
仮説8	認定調査の調査項目の選択において、判断基準の解釈に地域差や偏りがあるためではないか。	認定調査員の所属は自治体区分により差がみられ、①類型の自治体では「指定相談支援事業者等」の割合が40.3%であり、他の地域と比較して高くなっていた。 有識者からは、指定相談支援事業者等の認定調査員は日常的に精神・知的の障害者とも関わりがあることから、生活の困難度などをより深く理解しており、結果として認定調査において“より支援が必要である”との判断を行っている可能性が示唆された。 また、認定調査項目の「判断を迷う」と回答した項目・内容も大きな地域差は確認できなかったが、多くの認定調査員から共通して挙げられたのは「2-6 健康・栄養管理」の「『適切』の程度・範囲がよくわからない(111人)」、「2-10 日常の意思決定」の「『日常の意思決定』の程度・範囲がよくわからない(102人)」、「3-5 読み書き」の「どの程度の読み書きレベルを『できる』と捉えるか(102人)」、「2-16交通手段の利用」の「利用していない・機会がない等により判断が難しい(93人)」、「3-4 説明の理解」の「簡単な説明であれば理解できる場合／説明の複雑さの判断(78人)」など。 障害支援区分認定調査員研修等を利用して認定調査員の理解を深めることが必要ではないか。
仮説9	一次判定で評価されていることについて、二次判定で重複評価しているためではないか。	区分変更理由として「認定調査項目の選択肢の分布」、「医師意見書のうち一次判定で評価されている項目(麻痺・拘縮・二軸評価)」を根拠に掲げている事例を重複評価による区分変更と定義し、実際の区分引き上げ事例に占める件数を確認したところ、3.7%が該当した。 市町村審査会委員研修等を通じて正確な審査の進め方を周知徹底する必要があるのではないか。

※①類型…一次判定の障害支援区分構成割合が高い自治体  
②類型… “ ” 低い自治体

③類型…二次判定の区分の変更率が高い自治体  
④類型… “ ” が低い自治体

# 「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」結果について（研修関係）

- 受講しやすい環境（開催回数・時期・会場等）への配慮や、現任研修の開催、事例検討会や模擬実演等の実践的内容の導入に対する要望が市町村担当者・認定調査員・審査会委員いずれからも多数あった。
- 認定調査員からは判断に迷う項目への重点化やFAQ整備の他、応対方法の講義等、実際の判断や面接スキルに関する要望が目立つ。他方、審査会委員からは、障害種別差や難病の理解等審査判定にあたって留意すべき内容や、具体的な事例検討や模擬審査会の実演等の実践的内容、好事例の紹介や他市町村審査会・県内・全国平均との比較に関する内容の要望が高かった。
- また、審査会委員からも認定調査員研修の内容を充実してほしいという要望が見られた。

集計項目		結果	
市町村調査票	都道府県の開催する認定調査員研修について自治体として考えている課題又は要望（自由記述）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年間の開催回数を増やしてほしい(7)</li> <li>・現任研修を開催してほしい(6)</li> <li>・ブロックごと等、複数会場で開催してほしい(3)</li> <li>・年度の早期に開催してほしい(4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・具体例をふまえた講義内容にしてほしい(6)</li> <li>・事例研究会をやってほしい(2)</li> <li>・離島等に配慮してほしい(2)</li> <li>・重要なポイントに重点化して説明してほしい(3)</li> <li>・市独自の研修を開催できるようにしてほしい(1) 等</li> </ul>
	都道府県の開催する審査会委員研修について自治体として考えている課題又は要望（自由記述）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年間の開催回数を増やしてほしい(8)</li> <li>・現任研修を開催してほしい(3)</li> <li>・ブロックごと等、複数会場で開催してほしい(4)</li> <li>・年度の早期に開催してほしい(2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医師等が参加しやすい日時に開催してほしい(8)</li> <li>・現在実施されていない、もしくは隔年開催(3)</li> <li>・事例研究会をやってほしい(2)</li> <li>・模擬審査会を実演してほしい(2) 等</li> </ul>
認定調査員調査票	都道府県が実施する「障害支援区分認定調査員研修」について研修内容として期待することその他要望等（自由記述）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資料の読み上げだけでなく、具体例を交えながら説明してほしい(36)</li> <li>・判断に迷う項目を重点的に説明してほしい(20)</li> <li>・ロールプレイや模擬調査の実演をしてほしい(10)</li> <li>・FAQ(QA集)を作してほしい(11)</li> <li>・実際の調査にあたっての応対の仕方を学びたい(11)</li> <li>・現任研修を開催してほしい(8)</li> <li>・定期的なフォローアップ研修をしてほしい(6)</li> <li>・事例研究を取り入れてほしい(6) 等</li> </ul>	
審査会委員調査票	都道府県が実施する「市町村審査会委員研修」について研修内容として期待することその他要望等（自由記述）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資料の読み上げだけでなく、具体例を交えながら説明してほしい(30)</li> <li>・障害種別ごとor難病の特性について教えてほしい(17)</li> <li>・事例検討を取り入れてほしい(14)</li> <li>・受講しやすい日時に開催してほしい(15)</li> <li>・他市町村・県等の審査会との比較や、全国平均の状況等について教えてほしい(6)</li> <li>・認定調査員の研修を充実すべき(4)</li> <li>・モデル的な審査会があれば事例報告してほしい(3) 等</li> </ul>	

# 「障害支援区分の認定状況の実態に関する分析」結果について（審査会運営）

- 審査会の構成について、医師を各合議体に必ず配置することとしている市町村が半数以上であった。  
また、精神科医の配置や、障害種別ごとの有識者の配分に配慮している自治体も多数見られた。
- 審査会事務局を運営するに当たって留意している点としては、利害関係者の排除や、認定調査内容の事前精査、認定調査員の審査会への同席、適正な運用について事務局から都度説明を行う、といった工夫が見られた。
- 一方、前回認定の結果の詳細や区分変更理由、利用希望サービスを参考情報として添付しているケースも見られた。  
前回認定時からの状態の変化を分析する等、適切に運用すれば審査判定に有用であると考えられるものもあるが、前回結果やサービスの利用希望を根拠として区分変更を行うことがないよう、周知徹底をはかる必要がある。

集計項目		結果
市町村調査票	市町村として審査会委員を選ぶにあたって、職業・資格のバランスなどで特に考慮していること（自由記述）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各審査会（合議体）に必ず医師を配置する。（59）</li> <li>・各審査会（合議体）に医師を2名以上配置する。（26）</li> <li>・各審査会（合議体）に精神科医（もしくは精神保健福祉士）を必ず配置する。（17）</li> <li>・身体、知的、精神障害の各分野の均衡に配慮した配分をしている。（26）</li> <li>・医療系、福祉系資格保持者をバランス良く選定している。（29）</li> </ul>
	公正で中立な審査判定を行う上で、事務局運営として留意している点（自由記述）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対象者本人と利害関係がある審査会委員（判定を受ける当該者の医師意見書を作成した医師や当該者が関係する施設職員等）は審査判定から外すというルールを厳守（8）</li> <li>・認定調査の内容に不足や誤りがないかを確認してから審査会にかけている（7）</li> <li>・審査会に対象者を調査した調査員が必ず出席し、委員からの質問に適切に回答できるようにしている（1）</li> <li>・根拠なく、たとえばサービス利用の希望や家族の状況等で区分変更することのないよう、事務局から説明し、公正中立な運営を心がけている（1）</li> <li>・障害程度区分の際には2軸評価を理由に区分変更した事例もあったが、障害支援区分への見直しにより、2軸評価については1次判定結果に使用されていることから、2軸評価を理由に区分変更がされないように留意している（1）</li> <li>・合議体により対応が異なることのないよう連絡会や研修会を通して認識共有を図っている（2）</li> <li>・調査票をもとに委員に区分を判断してもらうため、委員から事務局へ直接質問がなされても、できるだけ回答は避けるようしている（1）</li> <li>・現状の本人像をとらえた調査票を作成しており、前回調査と区分が異なっても、前回区分と足並みを合わせるのではなく、調査票を基に審査をしてもらうように伝えている（1）</li> <li>・前回認定からの状態の変化や一次判定で前回と異なる区分が出た要因を確認し、審査会に伝える（13）</li> <li>・前回認定時に二次判定で区分変更があった場合には、変更理由を審査会に伝えている（4）</li> <li>・前回の認定結果の詳細や審査会資料等を参考として審査会に情報提供している（9）</li> <li>・現在利用しているもしくは希望しているサービスを考慮して認定を行っている（8）</li> </ul>