

# 発達障がい者に対する療育手帳の交付について

## 【相談申出要旨】

- ① 私が住む県では、知能指数が高い自閉症などの発達障がい者については、知的障がい者の基準に該当しないとして療育手帳は交付されないが、他の県や市では交付されている例があると聞いた。

療育手帳の交付に当たっては、知能指数だけではなく、社会生活への適応性も含め総合的に判断するようにし、全国の発達障がい者が平等に手帳の交付が受けられるよう、交付基準を統一してほしい。

- ② アスペルガー症候群のため、人とのコミュニケーションが上手にとれない者について、療育手帳の交付申請をしたが、知能指数が基準より1高い（76）という理由で却下された。

社会生活に適応できないのに、知能指数が基準よりわずかに高いだけで手帳が交付されないことに納得いかない。

## 前回推進会議における主なご意見

### 第1 発達障がいの定義等について

- 検討を進めるに当たっては、発達障がい者の特性、直面する問題を明らかにすることが必要ではないか。

### 第2 発達障がい者に対する療育手帳による支援の状況

- 国として交付基準の考え方を示して、発達障がい者に療育手帳を交付する地方公共団体の交付基準が区々とならないようにすべきではないか。

### 第3 新たな手帳制度の創設について

- 発達障がい者に対しては、療育手帳の交付による支援という方法しかないのか。

# 第1 発達障がいの定義等について

## 発達障がいとは

「自閉症、アスペルガー症候群その他広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能障害であって通常低年齢において発現するもの」(発達障害支援法第1条)

### 知的障がい

#### ◆自閉症

- 言葉の発達の遅れ
- コミュニケーション障がい
- 対人関係、社会性の障がい
- パターン化した行動、こだわり

#### 広汎性発達障がい

#### ◆アスペルガー症候群

- 言葉の発達の遅れはない
- コミュニケーション障がい
- 対人関係、社会性の障がい
- 興味、関心のかたより

#### ◆注意欠陥多動性障がい

- 多動・多弁
- 注意力散漫
- 衝動的な行動

#### ◆学習障がい

「読む」、「書く」、「計算する」等の能力が、全体的な知的発達に比べて極端に苦手

## 特性等

- ・ 外見からは発達障がいであることが分からないため、周囲の人から理解されない。
- ・ 幼年期から普段の生活の中でいじめられたり頭ごなしに叱られたりして、プライドを傷つけられるケースが多いため、基礎的障がいに加え、社会とかかわっていく中で二次障がい（人格障がい、精神障がい等）を発症するケースが多い。
- ・ 環境の変化により、高年齢になってから発達障がいに気付くケースもある。  
〈例〉一般の会社を定年退職したが、どうしても他人の家の壁のペンキが剥けていることが気になり、勝手に塗ってしまう。
- ・ 基本的に治癒しない。

## 症状の例

- ① 相手の話を聞くこと、理解すること、自分の思っていることを伝えることが苦手  
（例：「真っ直ぐ家に帰りなさい」と言われると、左に曲ると帰れないと悩む）
- ② 場の雰囲気や状況を理解するのが苦手。思ったことをそのまま言葉にしたり、行動に移してしまう（例：突然大声を出したり、独り言を言ったりする）
- ③ 書類の管理、時間を守ること、情報をまとめることが苦手（例：何回言われても大事な書類や約束時間を忘れてしまう）

## 発達障がい者の数

- ・ 発達障がい者の数を示す統計データはない。
- ・ 諸説あるが、およそ全人口の5～10%の人(少なくとも20人に1人)がこのような特性を持っていると言われている。
- ・ 平成14年実施の文部科学省の調査でも、特別な教育支援を必要とする児童生徒は約6%の割合で在籍の可能性ありとしている。

## 発達障がいを取り巻く状況の変化

- ・ 発達障がいについては、以前は、地域の保健師やケースワーカー等の現場レベルでの認識しかなかったが、近年マスコミ等で取り上げられることも多くなり、一般の人にもその存在が認識されるようになってきた。一方で、発達障がい者の相談、支援にかかわる人材の育成は追いついていない。
- ・ また、集団に溶け込めない者は疎外される社会の風潮や、発達障がい者が活躍しやすい職種が海外に進出してしまったこと等により、発達障がい者を取り巻く状況は厳しくなっている。

(発達障害者支援センターの説明)

## 第2 発達障がい者に対する療育手帳による支援の状況

- ・ 当局において、地方公共団体の中から、18道府県・政令市を選び(地域的なバランスを考慮)、アンケート調査を実施した結果、16地方公共団体から回答あり

### (1) 療育手帳の交付について

○ IQの上限を70ないし75に設定 → 16地方公共団体すべてで実施

(参考)

- ・ 「ICD-10」(疾病及び国連保健問題の国際統計分類)の知的障がいの分類では、「軽度精神遅滞」がおおよそIQ50から69の範囲
- ・ アメリカ精神医学会の「精神障害の診断と統計マニュアル」(DSM)では、「軽度精神遅滞」のIQレベルが50-55からおおよそ70

○ IQの上限を超える者に対する療育手帳の交付 → 12地方公共団体が交付

(交付方法)

- ・ 生活能力が低く、日常生活に支障があり、援助が必要とされる場合
- ・ 発達障がいであることを条件とする自治体は7自治体
- ・ それぞれ実質的なIQの上限は設定してるが、その範囲は区々

○ 国が療育手帳の交付基準をさらに具体化し(知的障がいの定義、知能指数の上限等)、統一化する必要性 → 15地方公共団体が必要

(地方公共団体の意見)

- 知的障がい者の定義を明確にし、療育手帳を法制化すべき(6地方公共団体)
  - 都道府県・政令市を越えた転居の際の混乱を解消(5地方公共団体)
- 
- 統一化することにより、これまでより不利な扱いとなる者への対応をどうするのか(13地方公共団体)
  - 使用する知能検査や社会能力評価方法を統一することは困難(3地方公共団体)

なお、「知的機能の障がいを伴わない発達障がい者に対しても、援助が必要であると思われる場合には療育手帳を交付すべきである旨を、国が療育手帳の交付基準に明記すること」については、療育手帳は知的障がい者に交付される手帳であり、制度の趣旨に反するなどとして、13地方公共団体が不要と回答

## A県の状況

A県では、療育手帳の交付要領において、知的能力が高い発達障がい者(IQ 80以上89以下)が療育手帳の交付対象となることを規定

### 経緯

- ・ 知能レベルが高くとも、発達障がいにより社会生活に支障をきたしている者については支援の必要があるため、平成18年11月から実施
- ・ この規程は、国による発達障がいのための独自の手帳制度が創設されるまでの暫定措置という位置付け

### 判定方法

- ・ 知能検査、社会能力検査、保護者等からの聞き取り(生育歴のエピソードや現在の状況)、医師の診断書により総合的に判定

### 課題

- ・ IQが90を超える場合は、社会生活に支障をきたしていても交付の対象とならないがその理由は合理的に説明できない。療育手帳は知的障がいのための手帳であることが大前提であり、IQを大幅に超えた場合には交付できない



## (2) 精神障害者保健福祉手帳の交付について

- ・ 発達障がい者については、精神障害者保健福祉手帳の交付対象とされるものがあり、下表の交付基準に該当すれば精神障害者保健福祉手帳の交付対象となることについて、厚生労働省は周知を図っている。
- ・ 地方公共団体の中には、発達障がい者に対しては、精神障害者保健福祉手帳により支援していると回答したところがある(6地方公共団体)

(参 考)

### 精神障害者保健福祉手帳の交付基準

1級	日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの
2級	日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とするもの
3級	日常生活若しくは社会生活が制限を受けるか、又は日常生活若しくは社会生活に制限を加えることを必要とする程度のもの

## 精神障害者保健福祉手帳の問題点

発達障がい者に、精神障害者保健福祉手帳を交付することについて、地方公共団体等は以下の限界があることを指摘

### 地方公共団体等の意見

- 精神障害者保健福祉手帳による支援は、発達障がい特有の困難性に即したものではない。
- 精神障害者保健福祉手帳では、所持者が発達障がいであることが周囲に伝わらない。
- 精神障がいは障がいの程度が変動しやすいため、精神障害者保健福祉手帳の更新間隔が短く、更新の度に8,000円程度手数料がかかるが、自閉症の人は障がい特性が生涯消えることがなく、頻繁な手帳更新の必要はない。
- 発達障がい者のすべてが、精神障害者保健福祉手帳の交付基準に該当するというわけでもない。
- 「精神障がい」という言葉への抵抗感が強い。

## 第3 新たな手帳制度の創設について

### 地方公共団体の意見

地方公共団体には、発達障がい者独自の手帳を創設すべきとの意見が多い。

- ・ はざまの障がいといわれた発達障がいの人が、教育・福祉・労働の円滑な連携の中で支援を受けやすくするために、障がい特性による困難さを明確に示す発達障がい者手帳の交付を希望する。
- ・ 療育手帳は、知的障がい者に交付されるものであり、本来、発達障がい者については別の発達障がい者向けの手帳を創設すべきである。
- ・ 知的障がいのない発達障がい者は、知的・精神障がいと支援の質が異なるため、新たに発達障がい者手帳を作ることが望ましい。
- ・ 独自の手帳制度を設けるなど、発達障がい者に対する支援を検討すべきである。
- ・ 発達障害者支援法の施行に伴い、発達障がい者へのサービス給付を考慮し、早急に発達障がい者の手帳を創設すること。（「全国主要都道府県民生主管部(局)長連絡協議会」の要望書 平成21年7月）

## 厚生労働省の意見(前回と同様)

- ・ 療育手帳制度は、法に基づかない自治事務としての位置づけである。
- ・ 高機能自閉症やアスペルガー症候群等の発達障がい者については、療育手帳の交付対象外となる場合であっても、精神障害者保健福祉手帳の交付対象となる場合がある。  
このことは、平成22年全国厚生労働部局会議(都道府県、指定都市及び中核市を対象に開催)でも周知を図っている。
- ・ 現在、内閣府を中心として、障がい者制度改革について検討がなされている最中であり、「障がい者制度改革推進会議」等における議論等を注視している。

## 【参考】 障がい者制度改革について

### ◆ 政府の取組み

- 障がい者制度改革推進本部の設置  
障害者施策推進本部を改組し、設置（平成21年12月8日閣議決定）。本部長を内閣総理大臣とする全ての国務大臣で構成。当面5年間を集中期間と位置付け、改革推進を図る。
- 本部の元に障がい者制度改革推進会議を設置（平成21年12月15日本部長決定）。障がい者、福祉従業者、学識経験者等25名で構成。障がい者施策に係る制度改革等について意見を集め、平成22年夏までに改革骨子を取りまとめる予定。

#### 《関係意見》

- 障害の重い、軽いの判定で決めるのではなく、個人が何を望んでいるか（ニーズ）をもとに、サービスが利用できるシステムにできるとよい。もちろん障害者間のサービス階差がないことが前提である（第2回会議（平成22年2月2日開催））。
- 各障害種別の手帳というのも考え直すべきかもしれない（同）。
- 身体障害、精神障害、知的障害それぞれにおいても手帳制度の法的位置付けや取扱いが異なっている。また、発達障害においては手帳制度がないなど、多くの課題がある（第3回会議（平成22年2月25日開催））
- 障害者施策における手帳制度の在り方を含め、今後十分な議論が必要と考える（同）。

### ◆ 民主党の動き(障がい者政策プロジェクトチーム)

「障がい者制度改革について」（平成21年4月8日）

何らかの障がいにより福祉サービスを必要とする障がい者に「社会参加カード（仮称）」を交付する制度を創設する（現行の手帳制度から移行が円滑になされるように経過措置を設ける。）。

# 報酬の実態に即した標準報酬月額の設定

## 【相談申出要旨】

当社は、建設業であるが、一部の従業員について、取引先への納期の関係で3月から5月まで間に相当量の時間外労働が発生したため、4月から6月までの報酬が異常に増加した。社会保険料は4月から6月までの報酬を基にした標準報酬月額により算出されるため、従来2万5,000円程度だった社会保険料が倍以上に引き上げられた。

昨年度までは、所管の社会保険事務所に対し事情を説明すれば、年間の平均報酬額に基づいて標準報酬月額を算定してもらえたため、報酬に見合った社会保険料となったが、今年度については、同事務所に相談しても、そのような取り扱いはできなくなったとの回答しかない。報酬の実態に応じた標準報酬月額の算定を行ってほしい。

## 前回推進会議における主なご意見

### 第1 社会保険業務の標準化による保険者算定の変更

- 保険者算定の実施範囲を定めた昭和36年厚生省保険局長通知は硬直的すぎるので、保険者算定を弾力的に行うことはできないか。

### 第2 社会保険審査会の裁決を踏まえた厚生労働省の方針等

- 社会保険審査会の裁決を踏まえ、保険者算定の運用の改善を図ることはできないか。

### 第3 過去1年間の報酬を基に算定を行うことはできないか

- 給与事務は電算化されており、事務負担が過重だとする理由には、合理性がなくなっているのではないか。

# 第1 社会保険業務の標準化による保険者算定の変更

## 1 社会保険業務の標準化について、通知した背景、趣旨

### ○ 業務処理に関する統一のマニュアル存在せず

- 一部、届出様式や添付書類が不統一
- 地域により対応が相違するケースあり



### ○ 社会保険業務処理マニュアルを策定（H18.8）

（目的）

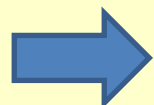
- 業務処理の全国標準化
- 法令順守の徹底による業務処理の適正化
- 業務品質の向上の推進



## 2 社会保険業務処理マニュアルの内容

### ○ マニュアルにおける「著しく不当」な場合

- 4～6月のいずれかの月に3月以前に遡った昇給の差額分や3月以前の月の給与の支払いを受けたとき
- 4～6月のいずれかの月の給与が7月以降に支払われるとき
- 低額の休職給を受けたとき(病気等による休職)
- 賃金カットを受けたとき(ストライキ等の場合)

 昭和36年局長通知と同一

### ○ 「マニュアル疑義回答」の社保庁の回答(H19.4)

昭和36年局長通知で示した場合以外の保険者算定は認められない。

### 3 平成18年度以前の保険者算定の実態①

#### ○ 36年局長通知に該当しない者に対する保険者算定の実施状況

社会保険事務所	実施状況	対象者
A事務所	実施	・ 4月から6月までの報酬の平均と年間報酬の平均とが2等級以上異なる場合 等
B事務所	実施	・ 歩合制の営業員で報奨金等により月々の報酬が著しく変動し、4月から6月までの報酬の平均が年間報酬の平均と大きく相違する場合 等
C事務所	実施せず	36年局長通知に該当する場合のみ
D事務所	実施せず	36年局長通知に該当する場合のみ

➡ 社会保険事務所によって実施状況、対象者は区々

### 3 平成18年度以前の保険者算定の実態②

#### A社会保険事務所の保険者算定例

(単位:円)

被保 険者	4～6月で算定		保険者算定		差 額		
	標準報酬	保険料	標準報酬	保険料	標準報酬	等級	保険料
A	360千	41,115	280千	31,978	△80千	△4等級	△9,137
B	500千	57,105	470千	53,678	△30千	△1等級	△3,427
C	560千	63,957	440千	51,810	△120千	△4等級	△13,705

#### B社会保険事務所の保険者算定例

(単位:円)

被保 険者	4～6月で算定		保険者算定		差 額		
	標準報酬	保険料	標準報酬	保険料	標準報酬	等級	保険料
D	470千	53,678	980千	85,570	510千	14等級	31,892
E	142千	16,217	240千	27,410	98千	8等級	11,193
F	980千	85,570	750千	76,140	△230千	△5等級	△9,430

※ 保険料は、当時の保険料率を基に当局が試算した厚生年金保険料と健康保険料の合計額(本人負担分)である。<sup>6</sup>

## 4 保険者算定の実施方法の変更状況

(平成18年度以前)

- 36年局長通知に該当しない者に対しても保険者算定を実施していた2事務所における実施方法
  - ・ 事業主の申出による。
  - ・ 過去1年間の報酬に基づき算定
  - ・ 対象者は事務所によって区々



(平成19年度以降)

- ・ 保険者算定は36年局長通知の場合に限定
- ・ 社会保険審査会の裁決により保険者算定を行うべきとの判断が示された事業所については実施

## 第2 社会保険審査会の裁決を踏まえた厚生労働省の方針等

### 1 社会保険審査会の裁決の効力がおよぶ範囲

#### ○ 厚生労働省の見解

- ・ 社会保険審査会による裁決の拘束力は当該事案に関して原処分庁を拘束するものの、原処分庁が当該請求人以外の者に対して行った別個の処分には拘束力は及ばない。

したがって、裁決理由に運用上の問題が指摘されている場合についても、保険者が当該指摘に基づく措置を講じる法的な義務はない。

## 2 保険者算定に係る最近の裁決例

### (1) 原処分取消理由

定時決定によって算出された標準報酬月額が、予想される年間の報酬額と乖離すると予測できる場合には、保険者算定を行うべき。



### (裁決に基づく原処分の変更)

過去1年間の報酬に基づき保険者算定

(例)

原処分 470千円  裁決後 380千円

保険料は、1か月あたり約1万円減少

## (2) 裁決における運用上の問題に対する指摘

- 健康保険法及び厚生年金保険法は、保険者が合理的裁量権限を行使することを求めていると解するのが相当
- 定時決定による標準報酬月額が実際の報酬総額と大幅に乖離し、被保険者等の不利益となる場合には、昭和36年局長通知に列挙された場合に限らず、保険者は、その合理的裁量により保険者算定をすべき。
- 定時決定による標準報酬月額が「著しく不当であると認められる」時に保険者算定をするのは、保険者の権限でもあり、義務でもある。

### 3 保険者算定の運用についての厚生労働省の意見

事業所の就業形態や営業の繁閑が様々である状況に対して、公平かつ適切なルールを具体的に設定することが必要である。仮に当該裁決に沿って現行の運用を見直す場合であっても、合理的な裁量による保険者算定を行う範囲をどのように設定するのか、予想される年間の報酬額と乖離すると合理的に予測できる場合とはどのような場合が含まれるのか、十分に検討する必要がある。まずは、現行の36年局長通知の保険者における運用の現状を把握し、保険者算定を行うべき事例に係る意見を収集するために、関係者団体に対する聴取やパブリックコメントを実施するなどし、その結果を踏まえ、保険者算定を行う範囲について、具体的な検討を行ってまいりたい。



## 第3 過去1年間の報酬を基に算定を行うことはできないか

### 1 標準報酬制度の仕組み

#### ○ 標準報酬制度

- 保険給付の迅速化と保険料徴収の円滑化のために報酬を段階的に集約
- 3か月間の報酬額の平均値が将来1年間の報酬額に近似すると想定

※ なお、平成15年に算定対象期間を5～7月から4～6月に変更

## 2 標準報酬月額を3か月間の報酬で算定する理由

- 定時決定に伴う保険者・事業主の事務負担を勘案
  - 事業主：各月の報酬額、支払日数を届出  
届出書は、大規模事業所を除き大半が  
手書きで作成
  - 年金事務所：被保険者各々について届出内容を  
点検。所要約3か月



- 過去1年間の報酬で算定することとした場合
  - 事業主：報酬額、支払日数を記載する事務負  
担が増加
  - 年金事務所：届出内容の点検に長期間を要し、  
納入告知が遅延

### 3 関係機関等の意見①

#### ○ 厚生労働省の見解

1年間の報酬に基づき標準報酬を算定することとした場合、1年分の実績を確認しなければならなくなるため、事業主・保険者の事務処理負担が増えることとなる。

また、取扱いの変更を行うのであれば、健康保険・厚生年金保険を通じて全国的に取扱いを変更する必要があると考えられるが、その場合の保険財政への影響を見極める必要があり、中長期的な検討課題である。

### 3 関係機関等の意見②

#### ○ 社会保険労務士の意見

- 算定の対象期間を1年とした場合、特に社会保険労務士が関与していない事業所では、算定基礎届に関する被保険者の賃金情報の管理や申請書の作成の事務負担が増大することが想定される。
- 算定基礎届は、4月から6月までの賃金を基に、7月に届出を行うが、これは届出直前の賃金の実態に即した保険料とするための制度であり、対象期間を1年とした場合には、実態にそぐわない保険料が設定されることになるのではないか。