

中核市児童相談所における療育手帳業務に係る取組と課題

Efforts and Challenges Related to Certificate of Mental Retardation at Child Guidance Centers in Middle-Sized Cities

三宅 右久 (金沢市こども相談センター担当所長兼心理判定係長)
Akihisa MIYAKE (Kanazawa City Child Guidance Center, Director in charge, Chief Psychologist)
川 並 利 治 (人間科学部こども学科教授)
Toshiharu KAWANAMI (Faculty of Human Sciences, Department of Child Study, Professor)

〈要旨〉

児童虐待相談対応件数の増加に際して、今般、児童相談所の業務においては要保護児童の保護や措置といった虐待対応が注目されるが、障害に関する相談は、従来からその件数の割合はたいへん大きい。特に療育手帳の判定業務の多さは児童相談所の業務を圧迫している一要因とも言える。

筆者は中核市児童相談所第1号の金沢市児童相談所（「こども相談センター」という名称で市民に周知）において当初より心理業務の総括として療育手帳の判定及び交付・更新に携わってきた。言うまでもなく療育手帳は、障害のある子どもと家庭が活用できる制度・サービスの基準となるものだけに、正確に、かつ速やかに業務遂行しなくてはならない。今後、開設を目指す中核市や特別区に向けて一助となるよう、基礎自治体が担うべく市民サービスとしての効率的な療育手帳業務の在り方について報告する。

〈キーワード〉

児童相談所, 中核市, 療育手帳

1 はじめに

令和元年度、全国の児童相談所で対応した児童虐待相談対応件数は193,780件⁽¹⁾となった。また、児童相談所が令和元年度中に受け付けた相談総数は536,553件であり、受付ベースでみると児童虐待相談は192,984件と36.0%を占めている。ところが、この件数に肉薄するのが障害相談の件数であり、189,262件と総数の35.3%を占めている。そのうちの159,005件が知的障害相談である⁽²⁾が、相談内容の大部分は療育手帳の判定業務である。

児童虐待相談件数の増加に伴い、要保護児童の保護及び措置など児童虐待への対応が児童相談所業務を圧迫していると注目されるが、療育手帳の判定業務の多さも児童相談所の業務を圧迫している一要因である。

平成31年3月開催の児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議で決定した「児童虐待防止対策の抜本的強化について」のなかで、児童相談所の体制強化策の一つとして、「療育手帳の判定業務について、その一部等を児童相談所以外の機関が実施している事例等を把握した上で、障害児・者施策との整合性にも留意しつつ、事務負担の軽減につな

る方策を検討する」と児童相談所の業務の外部委託等の推進が示されている⁽³⁾。

本稿では療育手帳制度とその判定業務について概観しつつ、今後、児童相談所の設置を目指す中核市等における療育手帳判定業務の在り方や効率化について言及したい。

2 療育手帳について

2-1 療育手帳とは

療育手帳制度は、昭和48（1973）年9月27日に出された厚生事務次官通知「療育手帳制度について（療育手帳制度要綱）」⁽⁴⁾及び同日付厚生省児童家庭局長通知「療育手帳制度の実施について」⁽⁵⁾という2つの通知に基づいて実施されている。

「療育手帳制度要綱」のなかで療育手帳制度の目的について、『この制度は、知的障害児（者）に対して一貫した指導・相談を行うとともに、これらの者に対する各種の援助措置を受け易くするため、知的障害児（者）に手帳を交付し、もって知的障害児（者）の福祉の増進に資することを目的とする。』とされている。さらに交付対象者として、

『手帳は、児童相談所又は知的障害者更生相談所において知的障害者と判定された者（以下「知的障害者」という）に対して交付する。』としている。そして、実施主体は「都道府県知事（指定都市にあっては、市長とする。以下同じ）が市町村その他の関係機関の協力を得て実施する」とされ、交付については「都道府県知事は、児童相談所又は知的障害者更生相談所における判定結果に基づき手帳の交付を決定し、交付の申請の際の経由機関を経由して申請者にこれを交付する」とされている。つまり、児童については児童相談所が発達検査、心理検査を行い、家庭へのアドバイスなども含めて総合的に支援する制度設計となっている。

2-2 知的障害の程度の判定基準

知的障害の程度の判定基準については「療育手帳制度の実施について」のなかで、障害の程度を重度（A）、その他（B）に区分し、重度（A）について基準が定められている。

18歳未満の者については、『『重度障害児支援加算費について⁶⁾』の2対象となる措置児童等についての(1)又は(2)に該当する程度の障害であって、日常生活において常時介護を要する程度のもの』とされている。また、18歳以上の者については、『『重度知的障害者収容棟の設備及び運営について⁷⁾』の1の(1)に該当する程度の障害であって、日常生活において常時介護を要する程度のもの』とされている。

重度（A）の基準について、まとめると以下のとおりである。

【18歳未満の者】

- a：知能指数がおおむね35以下であって、次のいずれかに該当する該当するもの。
- (ア) 食事、洗面、排泄、衣服の着脱等の日常生活動作の介助を必要とし、社会生活への適応が著しく困難であること。
- (イ) 頻繁なてんかん様発作又は失禁、食べられないものを口に入れる、興奮、寡動その他問題行動を有し、監護を必要とするものであること。
- b：盲児（強度の弱視を含む。以下同じ。）若しくはろうあ児（強度の難聴を含む。以下同じ。）又は肢体不自由児であって、知能指数がおおむね50以下と判定されたもの。

【18歳以上の者】

標準化された知能検査によって測定された知能指数がおおむね35以下（肢体不自由、盲、ろうあ等の障害を有する者については50以下）と判定された知的障害者であって、次のいずれかに該当するものであること。

- (ア) 日常生活における基本的な動作（食事、排泄、入浴、洗面、着脱衣等）が困難であって、個別的指導及び介助を必要とする者
- (イ) 失禁、異食、興奮、多寡動その他の問題行為を有し、常時注意と指導を必要とする者
となっている。

2-3 療育手帳取得による援助措置

通知「療育手帳制度の実施について」では、療育手帳の提示による知的障害児・者に対する援助措置が例示されている。特別児童扶養手当、心身障害者扶養共済、国税・地方税の諸控除及び減免税、旅客鉄道株式会社等の旅客運賃の割引等である。その他にも公共施設の割引や携帯料金の割引等、各自治体や事業所において、療育手帳の活用により、福祉サービスが提供されている。

3 療育手帳制度の課題

3-1 法的な位置づけ

我が国には障害者に交付される手帳は3種類ある。身体に障害のある者に交付される身体障害者手帳、精神に障害のある者に交付される精神障害者保健福祉手帳、そして知的障害のある者に交付される療育手帳の3つである。

身体障害者手帳は身体障害者福祉法において規定されており、身体障害者福祉法別表に掲げる視覚、聴覚、または平衡機能の障害、音声・言語機能またはそしゃく機能の障害、肢体不自由、心臓など内部障害等が一定以上、継続することが要件で交付される。

精神障害者福祉手帳は精神保健及び精神障害者福祉に関する法律において規定され、知的障害を除く、統合失調症、気分障害、てんかん、その他の精神疾患（発達障害を含む）により、長期にわたり日常生活、社会生活に制約があり、初診日から6ヶ月以上経過している場合に交付される。

一方、療育手帳は先述の2つの通知に基づいて実施されている。つまり療育手帳のみが、法律に定められた制度ではなく、それぞれの自治体が汎用性を保持しながら独自に運用している。

3-2 療育手帳の判定基準の違い

筆者が療育手帳の判定業務にかかわるなかで、汎用性あるいは普遍化にかかわり留意しておくべき事項は次の3つである。①自治体によって療育手帳の名称が異なること。②等級表記が異なること。③判定に用いる心理検査が異なること。

まず、療育手帳の名称についてみると、東京都や横浜市は「愛の手帳」、青森県や名古屋市は「愛護手帳」としている。

次に、等級の表記については、東京都や名古屋市は1度（最重度）、2度（重度）、3度（中度）、4度（軽度）と表記しており、横浜市はA1（最重度）、A2（重度）、B1（中度）、B2（軽度）と表記している。

判定に用いる心理検査について、吉村ら（2019）は、全国の児童相談所を対象に療育手帳の判定における知能検査・発達検査の扱われ方を調査している。そのなかで、判定に用いる検査と割合について、「全国的には、田中ビネーは55自治体で使用されており、用いられる割合の平均は51.9%で最も高かった。次いでK式は45自治体で使用されており、用いられる割合の平均は22.6%であった。鈴木ビネーを使用している自治体は16あり、全体としての割合の平均は7.3%であったが、一部の自治体では7割を占めていた。ウェクスラー式は38自治体で用いられていたが、全国としての割合は6.5%と低かった。保護者からの聞き取りを中心に行う遠城寺式は、46自治体で使用されており、他の発達検査・知能検査の実施が難しい場合（例：子どもが低年齢である、発達の遅れの度合いが大きい）などに補足的に使用されていた（9.5%）」と述べている⁸⁾。このように、全国的にみてもIQを算出する際に用いる知能検査・発達検査もばらつきがあることがわかる。

また療育手帳交付の基準となる知能指数の上限が自治体によって異なっている点を指摘したい。そのため、療育手帳所持者が転居した場合、IQの数値によってはXという自治体では療育手帳が交付されていたのに、Yという自治体では療育手帳が交付されないということが起こりうる。これも療育手帳が法律に定めがなく、具体的な判定基準は各自治体が設定して運用しているためである。

3-3 療育手帳の法制化

これまで児童相談所や知的障害者更生相談所といった判定機関等から国に対して療育手帳の法制化や判定基準の統一化をこれまでに何度も要望してきた経緯があるが、未だ実現に至っていない。

厚生労働省の令和元年度障害者総合福祉推進事業の一つである「療育手帳の判定基準及び判定業務のあり方に関する調査研究」では、全国の児童相談所を対象に、療育手帳の判定基準を全国で統一した場合の児童相談所及び申請者への影響についてアンケート調査を行っている。その調査

結果によれば、「児童相談所において、基準の統一は申請者にとってのメリットが大きく、統一する方向で進めることは賛成であるとの意見が多く得られた。特に自治体間での差異がなくなることにより、転居の際に申請者への負担が少なくなること、判定基準が明確になることにより判定への納得感が得られることは、利用者にとって大きなメリットとなると考えられる」、「統一を進めるにあたり、判定区分、判定ツール、人員数など、各児童相談所の状況が異なっていることから、特に移行期において、児童相談所、申請者の双方にとって大きな混乱が生じる可能性があるため、こうした状況を考慮した施策とする必要がある」と述べられている⁹⁾。

つまり、多くの児童相談所は療育手帳の判定基準を統一化することには賛成であり、申請者に大きなメリットがあると感じているのである。療育手帳の判定基準が異なることによって、受けられる福祉サービスに違いが生じることのないように療育手帳の法制化や判定基準の全国的な統一を図る必要性は高いと考える。また、統一化を図る際には児童相談所にも申請者にも負担が少ないかたちで進められていくことが肝要であろう。

4 中核市児童相談所における療育手帳の判定業務の在り方

4-1 療育手帳取得数の増加

令和元年度厚生労働省の福祉行政報告例の概況によると令和元年度末時点での療育手帳交付台帳登録数は1,151,284人となっている。その内訳は18歳未満が287,548人、18歳以上が863,736人である（表）。同じく平成21年度の福祉行政報告例の概況では、平成21年度末時点での療育手帳交付台帳登録数は816,548人で、18歳未満が209,545人、18歳以上が607,003人である。

この10年で334,736人の増加（増減率29%増）、18歳未満に限ってみれば、78,003人の増加（増減率27%増）である。

18歳未満の児童の療育手帳の判定業務を児童相談所が行っていると考えれば、必然的に児童相談所における療育手帳の判定業務が増えていると考えられる。先にも述べたが、虐待相談件数が増加し、児童相談所の業務が複雑化・多様化するなかで、療育手帳の判定業務量も児童相談所の多忙に拍車をかけている。

（単位：人）

表 療育手帳交付台帳登録数の年次推移

（各年度末現在）

	平成27年度 (2015)	28年度 (2016)	29年度 (2017)	30年度 (2018)	令和元年度 (2019)	対前年度	
						増減数	増減率 (%)
総数	1,009,232	1,044,573	1,079,938	1,115,962	1,151,284	35,322	3.2
18歳未満	254,929	262,702	271,270	279,649	287,548	7,899	2.8
18歳以上	754,303	781,871	808,668	836,313	863,736	27,423	3.3

出典 令和元年度厚生労働省福祉行政報告例の概況 結果の概要 2 知的障害者福祉関係 表2

4-2 児童相談所における療育手帳の判定業務の効率化

「児童虐待防止対策の抜本的強化について」のなかで示されているように、療育手帳の判定業務の一部等を児童相談所以外の機関に委託することも一つの方法であると考えられる。

しかし、「療育手帳制度要綱」のなかで交付対象者として、『手帳は、児童相談所又は知的障害者更生相談所において知的障害者と判定された者（以下「知的障害者」という）に対して交付する。』としていることから、児童相談所が療育手帳の判定業務に全く関与しないということはないであろう。

そこで、外部の機関が実施した知能検査・発達検査の結果を療育手帳の判定に生かすことが児童相談所の負担を減らすことに有効ではないかと考える。吉村ら（2019）は全国の児童相談所へのアンケートを実施した結果から、「児童相談所以外で実施された知能検査・発達検査の結果を手帳の判定にどう活用するかという点に関するルールは自治体によってさまざまであった。地域療育センターなどの療育機関、教育相談機関、医療機関では子どものアセスメントとして知能検査・発達検査が行われることも多いため、その結果を手帳の判定に二次的に活用することで、子どもや保護者の心理的・時間的負担を軽減している、と考えられる。」そして、「他機関からの情報を活用することが行政の業務の効率化につながる可能性もあるだろう」と述べている⁹⁰。つまり、すでに他機関での検査結果を活用している児童相談所があることがうかがえる。

確かに他機関での知能検査等の情報を療育手帳の判定に二次的に利用することは子どもや保護者の負担を減らすことにつながるであろう。しかし、児童相談所という公的機関の責任として、子どもや保護者に全く会うことなく療育手帳の判定を行うことは適切ではないと筆者は考える。

そこで、再判定の子どもに限って他機関の情報を利用可能にすることは有効ではないだろうか。療育手帳は交付されれば大概、再判定が設定される。再判定の設定期間は自治体によって様々であり、また、有期認定しない自治体も存在するが、筆者は、例え業務が多忙でも適切な制度遂行のためには有期認定が必要であると考えられる。再判定の子どもに限り、療育手帳の判定に他機関の検査結果を活用できれば、児童相談所の負担も、子どもや保護者の負担も軽減されるのではないだろうか。そして何年かに1回は必ず児童相談所の職員が児童と保護者と面接を行うといったルール作りをしておけば、児童相談所が対象の子どもに全く会わないで療育手帳の判定を行うといった課題もクリアできる。

4-3 金沢市児童相談所における療育手帳判定業務

金沢市における療育手帳の申請は金沢市の障害福祉課、市内に3か所ある福祉健康センター及び金沢市児童相談所で受け付けている。福祉健康センターと児童相談所で受け付けたものも含め、全て一旦は障害福祉課に集約され、事務処理がなされる。その後、18歳未満の児童については金沢市児童相談所、18歳以上の者については石川県知的障害者更生相談所に療育手帳の申請書が送付され、判定が行われる。そして、交付の可否や等級といった判定結果が石川県の担当課に送付され、療育手帳が交付される。

療育手帳の判定においては、児童福祉司と児童心理司がペアになって判定を行っている。児童福祉司は生育歴や家族歴、知的障害の程度の判定基準で先述した食事、洗面、排泄、衣服の着脱等の日常生活動作について、どの程度介助が必要か、どの程度自立しているか、またどの程度問題行動を有し、監護を必要とするか等聞き取りを行っている。一方、児童心理司は知能検査の実施や行動観察を行い、それらの結果をもとに総合的に判定を行っている。

金沢市児童相談所における令和元年度の療育手帳の判定件数は251件であった。10年前の平成21年度における療育手帳の判定件数は213件で、この間に38件増えている。微増に映るかもしれないが、虐待対応とともに年々増加し続ける療育手帳の判定業務に限られたマンパワーをやりくりしてきた結果の現れと見ている。

4-4 明石市児童相談所における療育手帳判定業務

中核市で3番目に児童相談所を設置した明石市においては、判定までの流れは金沢市と同様で、明石市の障害福祉担当課に申請し、明石市児童相談所において判定が行われる。判定の方法については金沢市と大きく変わりはない。しかし金沢市と大きく違うところは療育手帳を明石市長が交付している点である。

明石市は児童相談所を設置するに当たって、金沢市と同様に通告相談窓口の一元化を図ったが、それに留まらず福祉サービスの一元化をも目指した。療育手帳の交付を中核市においても可能にできるよう内閣府の地方分権改革に関する提案にあげるなどのアクションを起こしたのであった。そのメリットは療育手帳の交付までの時間短縮や事務の効率化のほか、療育手帳の交付に係る行政不服審査法に基づく不服申し立てについて、判定・交付を実施する市が責任を持って適切に対応できる等である。積極的な働きかけにより、平成30年12月25日閣議決定された「平成30年の地方からの提案に関する対応方針」において、「療育手帳に関する事務については、児童相談所を設置している中核市において療育手帳の交付に係る決定が可能であることを明確化し、その旨を地方公共団体に2018年度中に周知する

方向」とされた。その後「療育手帳制度について」の一部が改正され、「療育手帳制度の実施について、児童相談所を設置する中核市において、当該児童相談所において知的障害であると判定された者に対して、当該中核市の長が療育手帳を交付することを妨げるものではない⁽¹¹⁾。」と加えられ、中核市においても療育手帳の交付が可能となった。福祉サービスを人任せにせず、最後まで責任を持って対応するということはまさにこういうことであろう。

4-5 中核市児童相談所における療育手帳の判定業務の位置づけ

中核市児童相談所は同じ自治体内に教育委員会等、関係機関があり、顔の見える関係作りが図りやすい。例えば就学時健康診査で実施した知能検査の結果は、同じ自治体内の組織であるため、療育手帳の判定にスムーズに活用ができるのではないかと考える。

中核市のメリットを活かし、少しでも療育手帳の交付までの時間短縮や事務の効率化を図りたいものである。また、都道府県児童相談所に比べて、経験年数の浅い、新たな中核市及び特別区児童相談所においては、効率化を図るだけでなく、肝心なのは人材の育成である。

筆者は、かねがね療育手帳の判定業務は児童相談所職員の人材を育成する上で要の業務であると考えている。児童心理司にとっては活用する心理検査に熟達するだけではな

く、定型発達からどれだけ、どのように離れていて、どのような支援が有用か等を考える場になる。それは障害相談だけではなく、虐待相談や非行相談といった他の相談業務において行われている保護者や関係機関に対するコンサルテーションの場でも生かされるだろう。また、児童福祉司にとっても、市町村業務へと変更されて3歳児健診にかかわる機会がなくなってしまった現在、療育手帳の面接が数少ない、生育歴や家族歴を聞き取る機会や、そこから得た情報をもとに家族全体をアセスメントする能力を養う場となっている。

つまり、療育手帳の判定業務は、判定の前後を含め、当人である子ども、その家族、そして検査を施行する児童相談所職員にも大きな影響力を持つということである。

5 おわりに

今後、児童相談所の設置を目指す中核市や特別区においては、法的介入の強化や児童相談所業務のアウトソーシング化を見据えた体制構築がなされていくことに間違いはない。さらに、緊急性の高い虐待事案が優先されることに異議はない。しかし、一連の療育手帳業務を習得したうえでアウトソーシングを図り、虐待対応に臨んでほしい。そして、療育手帳業務に常勤職員が可能な限り多くかかわれる人材確保を目指すことこそが守備範囲の広い、アセスメント力の高い児童相談体制の構築につながると信じている。

参考文献

- (1) 厚生労働省令和元年度児童相談所での児童虐待相談対応件数<速報値>
<https://www.mhlw.go.jp/content/000696156.p>
(2021年5月1日閲覧参照)
- (2) 厚生労働省令和元年度福祉行政報告例 児童福祉第3表 児童相談所における受付件数、年齢×相談の種類別
- (3) 児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議「児童虐待防止対策の抜本的強化について」(別紙)3(1)⑩児童相談所の業務の外部委託等の推進 2019年3月19日
- (4) 昭和48年9月27日厚生省発第156号厚生省事務次官通知「療育手帳制度について」
- (5) 昭和48年9月27日発第725号厚生省児童家庭局長通知「療育手帳制度の実施について」
- (6) 平成24年8月20日障発0820第3号厚生労働省・援護局障害保健福祉部長通知「重度障害児支援加算費について」別紙「重度障害児支援加算費実施要綱」2対象となる措置児童等について
- (7) 昭和43年7月3日発第422号児童家庭局長通知「重度知的障害者収容棟の設備及び運営について」
- (8) 吉村 拓馬, 大西 紀子, 恵良 美津子, 松田 裕之, 小橋川 晶子, 広瀬 宏之, 大六 一志「療育手帳判定における知能検査・発達検査に関する調査」LD研究28巻(2019)第1号 p146
- (9) 厚生労働省令和元年度障害者総合福祉推進事業「療育手帳の判定基準及び判定業務のあり方に関する調査研究」報告書 PwCコンサルティング合同会社 p63 2020年3月
- (10) 前掲書(8)p152
- (11) 平成31年3月29日厚生労働省発障0329第15号「療育手帳制度について」

