

これからの居住支援及び居住支援に 関連する各種支援のあり方について



令和3年10月15日

公益財団法人 日本知的障害者福祉協会
政策委員会

—これからの障害福祉サービスの在り方について—

障害のある人たちが、その状態に関わらず、それぞれの地域の中で安心し、それぞれの想いが実現できる仕組みづくりのためには、障害のある人たち**本人を中心とした支援**を行うことを大原則とした上で、「**権利擁護**」「**社会生活支援の推進**」「**重度化高齢化への対応**」「**専門性の向上**」の視点を持つことに加え、「**良質な福祉人材の確保・育成**」と「**サービスの質の評価の仕組みの構築**」に向けた取り組みを行うことが必要不可欠と考えます。今後、**横断的、包括的、継続的**な議論を進めていただくよう提案します。

良質な福祉人材の確保・育成の推進

サービスの質の評価の仕組みの構築

住まいの支援

○個々のニーズに基づく支援の提供、社会参加の促進、選択肢の拡大に向けた、施設入所支援と日中活動の役割の明確化
【障害者支援施設】

≫暮らしの場の充実と多様な日中活動等の利用促進

○どんなに重い障害があっても何歳になっても、安心して住まい続けることのできる住まい支援の専門性の向上

【施設入所支援】

≫夜間支援体制のさらなる充実

【グループホーム】

≫介護給付への移行と世話人の生活支援員への統一

○個別性・QOL向上に向けた小規模化・ユニット化の促進

【障害者支援施設】

≫個室化、小規模化、ユニット化の促進

【障害児入所施設】

≫地域に根差した少人数の暮らしの場の創設

○児童期から成人期への円滑な移行の推進

【障害児入所施設】

≫「自立支援システム」の構築と「自立援助ホーム」等の創設

○発達期におけるサービスの役割と機能の整理

【児童発達支援センター・児童発達支援・放課後等デイサービス】

≫児童発達支援(センター・事業・放デイ)の役割・機能の整理

≫地域の中核を担うセンターの役割・機能の強化

≫教育現場等との連携

こどもの支援

社会生活の支援

○どんなに重い障害があっても、当たり前の日常生活を送ることができる体制の整備

【生活介護】

≫より役割と機能に即した名称の変更(「社会生活支援事業」)

【居宅介護・移動支援および送迎等】

≫移動支援のコミュニケーション支援も含めた個別給付への転換

○個別ニーズへの対応と就労のさらなる促進

【就労系事業共通】

≫各事業の機能と役割の整理

○福祉と他分野(教育・労働)の連携

【就労継続支援】

≫一般就労と就労支援サービスの併用による支援

≫福祉的就労未経験者の円滑利用

≫障害者就業・生活支援センターの在り方の見直し

≫就労アセスメントの分野を超えた共有・協働

働くことへの支援

○地域の強みを活かした、ネットワークによる支援の促進

【基幹相談支援センター・地域生活支援拠点・基本相談・計画相談】

≫複数事業所のネットワークによる支援の推進と地域共生社会

に向けた地域生活支援拠点の充実・強化

≫基本相談支援の充実とネットワークづくりにより力を入れることができる相談支援事業の安定運営に向けた報酬の検討

相談支援

本人中心

権利擁護

社会生活支援の推進

重度化高齢化への対応

専門性の向上

ワーキングチーム設置の経緯

R3.3.19 社会保障審議会障害者部会で「障害者総合支援法の施行後3年を目途とした見直しについて」議論が始まる。

R3.4.23 当協会団体ヒアリング（※スライド2参照）

R3.6.23 社保審障害者部会で「障害者総合支援法等の見直しについて」論点が示される。
(検討事項)

I 地域における障害者支援について

II 障害児支援について

III 障害者の就労支援について

IV 精神障害者に対する支援について

V その他

上記検討事項の内、I 地域における障害者支援については、論点に居住支援として障害者支援施設に関する言及がなかったこと、また居住支援については地域支援部会、障害者支援施設部会、相談支援部会等協会として横断的、包括的に検討する必要があるため、協会としての考えを居住支援を中心に暮らし全般の支援のあるべき姿を未来志向で整理し、内外に発信することを目的として、政策委員会内にワーキングチームを設置することとなった。

居住支援に関する基本的な考え方

1. 本人の意思が尊重される**意思決定支援に基づくサービスの選択の推進**

サービスの選択にあっては、権利擁護の観点から、特に知的障害のある人については、障害支援区分に加え、どこでどのように暮らしたいのかという意思決定について、本人の意思が形成される支援、意思を表出する支援が行われる体制が必要である。

2. 障害の状況や年齢に関係なく、**誰もが安心して暮らせる支援体制の構築**

障害の状況や年齢など、様々な状況・環境にある誰もが安心して暮らすことができるメニューや支援体制が必要である。

3. 相談、在宅、社会生活も含めた**包括的な暮らしの支援体制の推進**

暮らしを支えるにあっては、居住に関する支援だけでなく、本人を支える様々な支援を包括的に提供できる体制、ネットワークの構築が必要である。

4. 本人にとって分かりやすい**シンプルなサービス体系の整理**

実際にサービスを利用する人にとって、機能などが類似するサービスを統合するなど、本人が分かりやすいシンプルなサービス体系への整理が必要である。

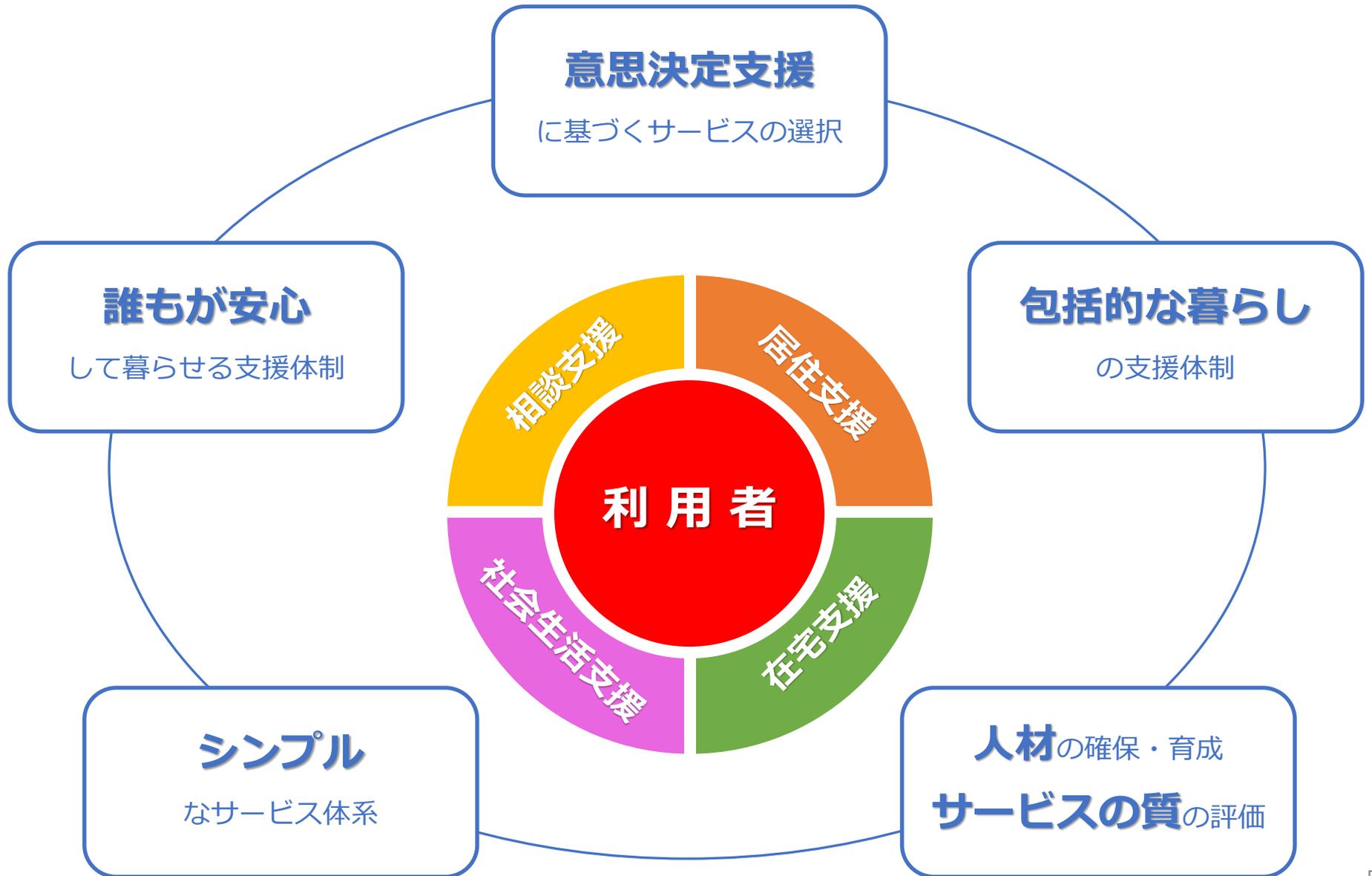
5. 専門性の高い**人材の確保・育成とサービスの質の評価の仕組みの構築**

持続可能な制度とするためには、安定したサービス提供に向けた人材の確保と、サービスの質の向上に向けた人材の育成、サービスの質の評価の仕組みが必要である。

本レポートにおける用語の整理 ※あくまでも本レポート内の整理であり、制度上の分類とは異なります。

- ・「**居住支援**」 … サービスを提供する事業所が用意した住居にて提供する生活の支援
- ・「**在宅支援**」 … 自宅等で直接介助や支援、緊急時の対応などを提供する生活の支援
- ・「**社会生活支援**」 … 日中活動支援や就労支援、移動支援などの社会生活の支援
- ・「**相談支援**」 … 本人や家族から相談を受け、関係機関の調整等ケアマネジメントを行う支援

居住支援に関する基本的な考え方のイメージ



居住支援の提言

居住支援については、障害者支援施設が実施する施設入所支援も含めて居住支援と捉え、それぞれの役割や機能を明確にしなが、個々のニーズに応え、安心できる居住環境を提供することが求められる。

居住支援の提言（1）グループホーム

①類型・給付・職員配置

利用する人にとって分かりやすいシンプルな制度とし、より実態に即した支援を行うため、以下の類型に整理する。

- ・介護サービス包括型…介護サービス包括型と日中サービス支援型を統合
- ・外部サービス利用型…外部サービス利用型と宿泊型自立訓練を統合
- ・サテライト型

※介護サービス包括型については、主たる対象者として介護度や支援度の高い人が想定されるため、介護給付とすべきである。

※重度化高齢化に対応する専門性の確保・向上のため、世話人を生活支援員に統一し、それに見合った報酬単価が必要である。

②各種支援内容

【夜間支援】

それぞれの事業所やホームの実情に応じて、より柔軟な対応を可能とするため、夜間支援の評価については、実態に応じた加算による評価が望ましい。

居住支援の提言（1）グループホーム

【重度者の支援】

介護サービス包括型については、現行の重度障害者支援加算対象者の内、より支援度の高い人を対象とした加算の新設が必要である。

現在の重度障害者支援加算は、主として行動障害のある人が対象となっているが、身体的な重度の人もグループホームでの暮らしを選択できるように、行動障害とは別の尺度による認定も検討する必要がある。

外部サービス利用型については居宅介護サービスの標準利用時間を拡大する。

【日中支援】

病気などの理由により、就労や日中系サービスを利用することが日常的に困難な人の日中支援（現行の日中サービス支援型における日中支援）に限り、サービス等利用計画により介護サービス包括型のホームで支援を行うこととする。

それ以外はこれまで通り、他の日中活動（生活介護、就労支援、一般就労等）に通うことを前提とし、日中活動を継続的に実施するために、サービス等利用計画を含め、各事業所の個別支援計画が連動した支援が行われるべきである。

【自立生活移行支援】

単身生活等を希望する者への移行に向けた訓練を目的に、有期限でホームを利用して支援を受ける仕組みを創設する。ホームの整備状況は地域によって様々であるため、本支援を提供する専用のホームを整備するのではなく、既存資源を多機能化し、有効的に利用する。

また、サテライト型も含めて、別に移行後に関わるであろう各社会資源等との調整等を行う地域移行支援員を置き、基本的な居住支援とは別に個別に自立生活移行に向けた支援を行う。

居住支援の提言（２）施設入所支援

①第１種社会福祉事業の居住支援としての主たる役割

第1種社会福祉事業である障害者支援施設に求められる役割の一つとして、主として極めて高い専門性を有するケース（強度行動障害、高齢、触法、被虐待などの緊急避難など）の支援について中心的な役割を担う。

また、本人の希望に基づいた意思決定支援により、グループホームなど他の居住支援や単身生活等への移行を積極的に支援する。

その上で、第1種社会福祉事業としての役割を果たす上で適正な人員配置（より支援度の高い人を対象とした重度障害者支援加算の新設や、1.7：1を上回る人員配置体制加算の創設など）が必要である。

また、現在の夜勤職員配置体制加算についても、2名以上配置した場合の評価や、グループホームの項にて提案している重度障害者支援加算と同様の加算設定にすることによって、より手厚い支援が可能になると考える。

②社会参加の促進

施設入所支援を居住支援として明確化し、本人のニーズとして他事業所の日中活動系サービスなどの利用がある場合は、それが容易に利用できる仕組みを整え、社会参加を促進する。一方で、重度化高齢化の対応として、24時間対応の一元的な支援は極めて有効であるため、サービス等利用計画、個別支援計画の作成の際に、本人のニーズを丁寧にアセスメントすることが求められる。

居住支援の提言（２）施設入所支援

③類型

権利擁護の観点や、極めて高い専門性を有するケースに対応するため、新たに小規模ユニット施設とサテライト施設を創設するなど、施設整備基準の見直しを図るとともに、従来型の施設入所支援とは別の報酬体系を整える。

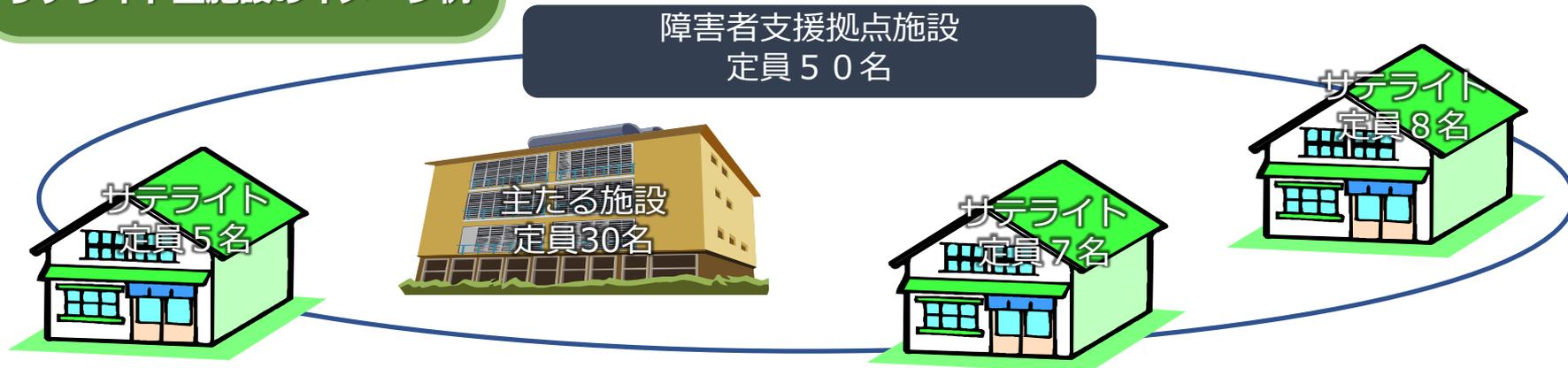
・主たる施設

従来の基準に加え、支援度の高い利用者に支援する環境として、個室を前提とした小規模ユニット施設の類型を創設すべきである。

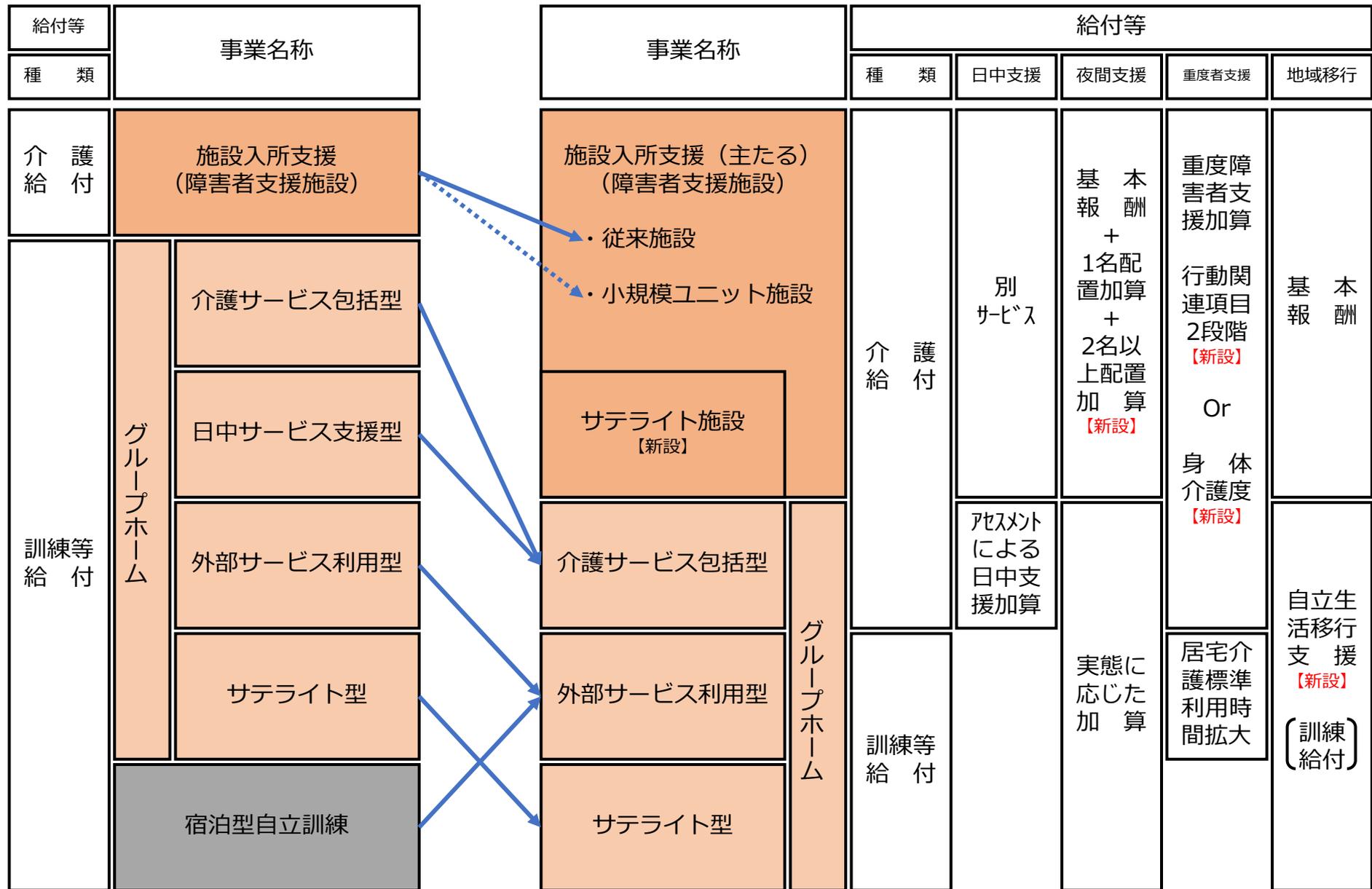
・サテライト施設

小規模での生活や、街中での生活などのニーズに応えながら、継続して第1種社会福祉事業である障害者支援施設の専門性の高いサービスを利用できる仕組みとして、サテライト施設の類型の創設に向けて、役割や機能等について議論すべきである。

サテライト型施設のイメージ例



○居住支援サービスの整理のイメージ



在宅支援の提言

単身や家族、パートナー等と自宅等での暮らしを望む人の支援を充実するためには、日常生活を送る上での安定した支援に加え、緊急時等にサポートを受けられる資源の充実が必要である。

①居宅介護等

相談支援である自立生活援助と、生活支援である居宅介護等を併用することで、居宅でより安心した単身生活等を送るため、量的整備を図ることが望まれる。

今般の報酬改定により、市町村が地域生活支援拠点等に位置づけた居宅介護事業所は、緊急時支援を行った際に評価されることとなったが、さらに発展させ、拠点等に位置付けた事業所については、短期入所と同様に、緊急時以外であっても一定の評価を行うなど、量的整備につながる取り組みが必要である。

②短期入所

地域生活支援拠点等の緊急時受入機能として位置づけられている短期入所事業所について、今般の報酬改定により、緊急受入以外であっても評価されることとなったため、これをさらに発展させてさらに緊急時に対応できる地域資源の増加を図る必要があると考える。

また、日中サービス支援型共同生活援助の設備要件に必須であった短期入所の設置については、地域生活支援拠点等と合わせて整備し、必置とするのではなく、加算によってより強いインセンティブが働くような制度としていく。

加えて、障害者支援施設は短期入所（併設または空床利用）等でこれまでも積極的に緊急時受入を行ってきたが、引き続き第1種社会福祉事業としてセーフティネットの役割を担うことが望まれる。

社会生活支援の提言

安定した暮らしを支援するためには、社会参加支援の基礎となる移動の保障や、日中活動支援や就労支援などの社会生活支援は欠かせないものであるため、その在り方や質の向上に向けた取り組みが必要である。

①移動支援等

現在個別給付となっている行動援護、同行援護に加え、地域生活支援事業である移動支援も個別給付化し、義務的経費とすることで、より一層の社会参加が促進されるものとする。

②日中活動支援・就労支援

暮らしを支援するうえで、日中活動支援や就労支援は、ご本人の生きがいにつながる大変重要な要素であるため、より充実した支援が望まれる。

相談支援の提言

相談支援については、基本相談支援の充実が不可欠であり、相談支援事業者が自立して安定的な事業運営が可能となるような報酬設定が必要である。

またサービス等利用計画と個別支援計画の連動、委託相談や基幹相談支援センター等がしっかりと連携を取り、ミクロ、メゾ、マクロの視点を持ち、個々の実践を一般化して、地域の仕組みに反映するよう、地域全体として安心して暮らし続けることのできる仕組み、環境を整えることが必要である。

①計画相談

サービス等利用計画については、本人の意思を十分に反映した、若しくは本人をよく知る人や複数の関係者、専門家による丁寧且つ十分なアセスメントを行った上で計画を作成するなど、意思決定支援プロセスを踏んだうえで個々のニーズを整理し、そのニーズをもとに各種サービス等のコーディネートを行うことが求められる。

②自立生活援助（自立生活援助・地域定着支援を統合）

単身生活等（一人暮らし、パートナーとの生活等）の継続に向け、主として相談支援や社会インフラなどの周辺環境の調整を行う。直接支援である居宅介護と間接支援である本サービスをセットで支援を提供することが、安心した単身生活等につながるため、本サービスをさらに利用しやすくすることで量的整備を図ることが望まれる。支給期間については、特に知的障害のある人などは社会インフラなどの周辺環境の調整などを非常に苦手としている場合が多く、相談支援専門員が、利用者個々のニーズや状況をアセスメントし、必要に応じて長期的に利用できるよう、柔軟に設定できるようにすることで、単身生活の促進を図ることが可能と考える。

【地域での暮らしを支える地域の取り組みの推進】

(1) 地域生活支援拠点等の取り組みについて

地域生活支援拠点は、国による全国一律の仕組みを基礎としながら、地域の特徴を生かした、地域独自の仕組みを作ることによって、より地域の実情に合わせた支援体制を構築することを可能とするが、一方で各地域での裁量の範囲が大きすぎると地域格差が生じやすい。

また、「市町村が積極的に関与している地域は、比較的スムーズにネットワークの構築ができている様子が伺える一方で、例えば多機能拠点整備として市町村が特定の法人に『丸投げ』している地域は、なかなかネットワークが機能しづらい^(※)」側面もあるため、国または都道府県が市町村に対して、拠点等の実施当事者として仕組みづくりを行えるようサポートする仕組みを整えることにより、さらに地域の独自性を活かした取り組みを充実することにつながると考える。

地域生活支援拠点等は、その整備状況については地域差がある。一般市町村においては障害福祉サービスの事業指定権者は都道府県であるため、市町村の作成する障害福祉計画については利用見込み数だけでなく、施設整備についても市町村の関与が不可欠であることから、市町村に対して、その必要性を伝えると同時に障害福祉計画に明記するよう働きかける必要がある。

※日本知的障害者福祉協会政策委員会地域生活支援拠点WT作成「実践で機能する地域生活支援拠点整備に向けて」より

(2) 地域共生社会の実現に向けての推進

2040年問題でクローズアップされているように、今後、著しい人口の減少が想定されている。

住み慣れた地域で継続して生活を行う上で、多重に課題を抱える人や家族の包括的な支援や、多世代間交流など、地域共生社会の実現は必要不可欠であると考える。

そのためには地域生活支援拠点等、障害福祉関係のみのネットワークのみならず、保育、介護、医療、生活困窮者等も含めた、横断的なネットワークの構築が求められる。

また、地域共生社会は共助だけでは成り立たず、公助による基盤づくりも重要である。そのためにも以下のような項目について体制整備が必要であると考える。

- ・ 地域住民同士の顔の見える関係性づくり
- ・ 地域住民ヘルパーの養成等、地域住民同士で支えあう基盤づくり
- ・ 様々な人が緊急時に利用できる資源を増やす取り組みと資源の整理
- ・ これらの取り組みの中心的な役割を担うことが期待される基幹相談支援センターや自立支援協議会、地域包括支援センター、子育て支援センターなどの公的機関の分野を超えた横断的な連携の仕組み
- ・ 共生型サービスの基準や報酬等の見直しなど、公助の仕組みの強化
- ・ 社会福祉連携推進法人の活用など、地域福祉ニーズに対する法人間の連携

(3) 人材の確保・定着・育成とサービスの質の向上

居住支援を行う上で、支援する人材の確保・定着・育成は大事な視点である。今後とも多様な人材が障害福祉現場で働けるような福祉現場の環境整備や制度対応も必要になると思われる。さらに福祉人材確保が極めて困難な時代となり、制度を持続するためにも、生産性の向上を図る上でICTの普及等も含めて、サービス提供の仕組みとしての質の向上が不可欠である。

そのためには、各事業所での取り組みを基本としながらも、相談支援専門員やサービス管理責任者等、法定研修による支援の中心的役割を担う従事者の質の向上、やりがいをもって働くことのできる環境づくり、安心して働ける所得の保障に向けた報酬単価の設定など、国の責任において実施可能な取り組みがあると思われる。

また以前国で取り組んだサービスの質の評価については、評価方法、担保されるべき最低限度のサービスの質等について可能な限り示すことができるよう、改めて十分な議論が行われることが望まれる。

地域共生社会における人材育成は、地域の社会資源を繋ぐ役割や法人間連携を強化する役割等が求められることから、高度な専門性を有するコーディネート人材を地域で育成する視点が重要になる。障害福祉の現場においては、多くの経験やノウハウを有する人材が数多くいることから地域の中核となって活躍する人材の育成も期待されている。

これからの居住支援及び居住支援に関連する各種支援あり方のイメージ

コンセプト

意思決定支援に基づく
サービス選択

誰もが安心して暮らせる
支援体制

包括的な暮らしの支援体制

シンプルなサービス体系

人材の確保・育成と
サービスの質の評価

本人

意思決定支援

相談支援

計画相談

連携

委託相談

連携

基幹相談支援センター

ニーズ整理

居住支援

在宅支援

社会生活支援

連動

個別支援計画

専門性の高い支援を受けたい

グループホームで暮らしたい

グループホームを利用して、自立に向けたトレーニングをしたい

自宅等で安心して自立した生活を送りたい

サービス等利用計画

施設入所支援

主たる施設

サライト施設

介護サービス包括型

外部サービス利用型

〔自立生活〕
移行支援

サライト型

自宅等

居宅介護等

居宅介護等

緊急時対応
(短期入所等)

移動支援
行動援護
同行援護
等

日中活動支援
就労支援

自立生活援助

連携

障害福祉サービス等

【地域での暮らしを支える地域の取り組みの推進】

・ 地域生活支援拠点

・ 地域共生社会

・ 人材育成

※本スライドに記載するニーズは想定されるニーズの一例であり、多様なニーズを4つに分類することを意味するものではありません。