

地域における居住支援の在り方について

障害者の地域生活の推進に関する検討会

第6回 (H250917)

社会福祉法人 全日本手をつなぐ育成会

新たな事業に関する提案

地域における居住支援のための機能強化

求められる機能として事務局から、○相談 ○体験の機会、場 ○緊急時の受け入れ・対応
○専門性 ○地域の体制づくりが提起されました。

これを受けて、居住支援のための機能の在り方とその強化策について、以下に提案します。

基本のコンセプトは、地域の在宅障害者の24時間対応サポートを軸とした、障害者の地域生活を支えるための身近な支援拠点です。

また、地域の社会資源との支援ネットワークを構築する事により、障害者等への支援の充実を図り、地域力の向上を目指します。

地域での生活が安心して継続できるように支援する「安心コールセンター」機能

「地域生活安心支援センター」（以下「安心コールセンター」）を、障害のある人の日常を24時間途切れのない支援体制のもと総合的に支援し、地域での身近な支援拠点となるようその在り方について提案します。

24時間いつでも応える安心感を提供するための分かり易い対応として、電話での申し込みにより受け付ける、「安心コールセンター」と呼べる支援体制を基本機能とします。あわせてこの機能の利便性が地域の困りごとを何でも解決するかのように取り扱われる事が無いよう、(自立支援)協議会機能を活用してその役割を明確にします。そのためには圏域内の資源をネットワーク化し、役割を振り合えるようにソーシャルワーク機能を高める必要があります。そこで拠点機能には「サービスコーディネーター」を置き、地域内の様々な資源を利用者が活用できるようサポート(調整・斡旋)する役割とします。利用者主体の支援体制をネットワークで構築する際の要となる機能です。

「安心コールセンター」として地域生活を支援する拠点を確保すると共に、コーディネーターを配置することで、地域での暮らしを継続性の高いものにし、安心感のある生活基盤の整備をし、サービスを提供します。対象となるのは、入所や病院からの地域生活への移行、家族同居からの自立によるホームでの生活、または、ひとり暮らしへの支援。これらが安定し継続するように支援します。また家族同居による地域生活の維持・継続の確保の支援を図ることも目的とします。家族支援には、特に力を入れる必要があります。緊急時対応が、家族同居を継続し続けられるかどうかの分岐点となるため、たらい回しや受け入れ不能にならない地域内でのショートステイ対応が必要不可欠です。そのため身近な場所でのショートステイの確保は急務です。5万人の人口で10床(人分)を高齢化率がピークになる2025年までには、2万人のショートステイ対応が全国的に必要となる見込みです。

一元化した後のグループホーム（以下：ホーム）の整備も重要です。地域生活での住まいを確保する上では要となるホームの基盤整備とその支援体制の強化が求められます。現状の支援体制では、バックアップの不足からくる不安定さの解消と今後の利用者の高齢化により、支援の困難さへのフォローが必要となる時代を迎える事を考慮すると共に、重症心身や行動障害による支援の困難さと、福祉支援ではカバーしきれない医療面についての対応については、ホームに携わる従事者の対応だけではカバー仕切れません。地域に支援体制を重層的に構築し、安心して地域生活を営むことができるようにする事を目指す必要があります。

安心コールセンター機能は拠点型か？面的整備による対応か？

事務局から「一定の規模のグループホーム等に、これらの機能を付加的に整備する「多機能拠点整備型」か地域において機能を分担して担う「面的整備型」といった形態など、地域の実情に応じた柔軟な対応が考えられる。」と提起された事については、次の見解です。地域で「面的整備型」で整える場合には、自治体の認識のもと、強力な協議会によるリーダーシップが求められると考えます。既存の仕組みを用いる際に、既存の仕組みを主宰する複数の事業主のもとで地域内の課題に向かい合う必要があります、この調整には地域の成熟度が問われます。軋轢を避けるために複数の事業所を持つ法人に委託をすると、その法人の傘下の者は優遇される等の風評が立ちやすく、結果として地域の資源になりにくい要素となります。

「多機能拠点整備型」の対応を行政主導で構築する方が、事業展開の見通しは持ちやすいと考えます。その際に、多機能の中心事業となるホームについては、終の棲家として捉える考え方と、アセスメントを行う機能を重視した通過型として捉える方法があり、その選択肢については地域の実情と利用者への公平感について協議会毎に判断するのが現実的だと考えます。

自治体において相談事業における基幹型相談支援センターを機能的にするためにも「多機能拠点整備型」を設置し相談でニーズを把握し安心コールセンターで課題解決の調整機能を自らの資源を活用しつつ地域全体で解決する術を具体化して行く展開が不可欠と考えます。

いずれにしてもあれもこれもある、と議論をしている時間はありません。2025年問題として、家族同居の課題解決に向けてカウントダウンは始まっています。5カウントには迫って来ていて残された時間はわずかです。

拠点型機能として展開する上での課題

障害者支援の要となる**安心コールセンター**を中核とする**支援システム**を構築する際に必要となる条件を以下に掲げます。

基本機能

「サービスコーディネーター」の配置（継続的に利用者支援にあたる専門性機能）

「暮らし応援センター」に「サービスコーディネーター」を配置する。

① 24時間対応支援（緊急コール対応）

コーディネーター、支援員による24時間常駐型の支援体制

* 地域の利用者（事前登録制）からの24時間のヘルプコールの対応

初回の場合は必ず相談支援専門員と行政担当者による面接を行う。（事後も含む）

② 緊急時支援（主に一人暮らしへの支援）

* 訪問系サービスを出動。自立訓練の生活訓練を用いて、通所による社会参加では無く、訪

問支援を受け入れる事による社会との接点を築く事を目的とする。登録した家族への支援も必要に応じて実施。

③緊急時ショートステイ

*家庭の事情による緊急時への対応。並びに生活環境等の急激な変化などによる本人自身の
変調に対応する緊急一時的な避難先

④体験ホーム・有期型ホーム

*将来の地域生活（共同生活（ホーム）、一人暮らし）を想定して、一定期間（短期、中長期）の体験的なホーム利用とし、その基本目的は長期にわたるアセスメント期間として活用する。

⑤専門的ケア

*行動援護対象者や重症心身障害児者などの専門的なケアを必要とする人を対象に一定期間実施する。

⑥支援スタッフのOJT

*行動援護対象者や重症心身障害児者などの専門的なケアを行うスタッフへの研修

事業を実施する際の留意事項

- ① この事業の実施には、地域内の障害者（事前登録制）を対象に、地域において24時間の対応が可能な体制（既存事業の組み合わせ可）を基本とすること。
- ② この事業の実施には、地域の自立支援協議会による支援に対する必要性の認証が必要である。一事業所の展開ではなくて自立支援協議会の関与による事業とする必要がある。
- ③ 市町村等による調整斡旋機能が事業者間の調整を図る際には、重要なため必要に応じて協力を得られるような自立支援協議会の関与が望ましい。

基本的性格と留意事項

以下に地域支援に必要な支援体制に求められる性格を記載する。これは、真に地域支援のセンター機能としてバックアップ機能がセンターに求められるだけでなく、地域全体で特に支給決定を絡めた計画相談（サービス利用等計画）の策定時（行政と相談業務）に、必要な性格である。

1. 安心コールセンターは、障害のある人たちが住み慣れた地域や町で「安心して暮らし続ける」事が出来るよう支援する、地域生活支援システムの中核的な機能であり、地域において総合的にバックアップする総合センター的機能として位置づけられる。
2. 安心コールセンターは、自立を支援することを目標に、障害の程度に関わらず24時間・365日いつでも必要なサービスが利用できるような支援機能が必要である。また、より身近で顔の見える支援体制を目指すうえで、豊富な経験と日常に則した専門性を確保しながらも、地域の様々な資源との連携が重要である。
3. 安心コールセンター機能を狭い視野でとらえずに地域の支援体制で構築するネットワークの視点で位置づけることも重要である。センター機能を確立し強化することを推し進めながらも、同時に自立支援協議会を通じて、既存の施設支援機能なども取り込みNPO法人などの在宅の支援が十分に役割を担って行けるよう、地域の社会資源を有効に活用していく働きかけが重要となる。

4. 安心コールセンターを構築してゆく上では、都道府県全体の支援体制を重層的な支援体制が障害保健福祉圏域の活用も視野に入れた形で進められる必要がある。各市町村レベルの自立支援協議会では見えない面や取りこぼしてしまう部分を、都道府県の自立支援協議会で補う必要がある。障害者自立支援法によって地域ごとに資源を構築してゆく事が進み、前向な事情で進む面が増えたことは高く評価できるが、一方で暮らしの場を失うなどの深刻な状況のケースを地域で取りこぼす事になると、広域でのたらい回しになる事情の課題は解消されていない。

地域全体に対する責任の明確化とリーダーシップを求めるとなると、広域ではあるが全体が見渡せる立場として、県における自立支援協議会の展開に大きな期待をすることである。

この実効性を確保するためには、都道府県域内の市町村、関係機関、（児童相談所、保健所、公共職業安定所等）と地域の資源（施設等）が協働して行う公共性の高い事業であることの認識が不可欠である。最も重要なのは、ニーズの把握でありそれに応えようとする姿勢である。

5. 安心コールセンターは、地域支援体制がある程度成熟した状況に置かれないと地域の問題が、一カ所に投げ込まれるだけのブラックホールと化してしまう危惧がある。

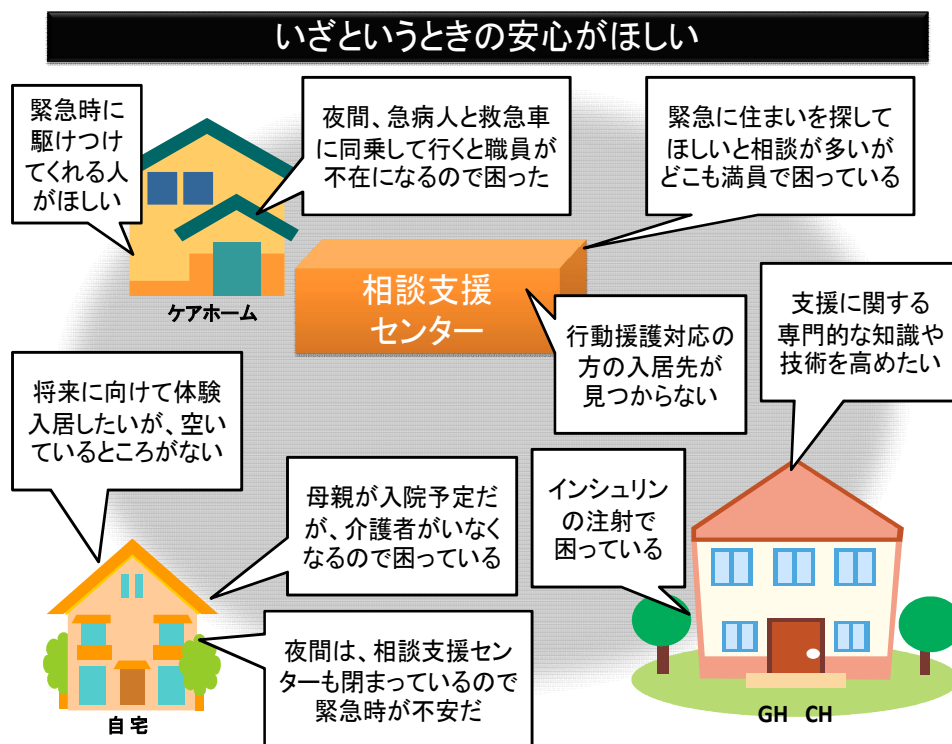
参考資料

厚生労働省 平成 21 年度障害者保健福祉推進事業

安心して暮らせる地域の拠点モデル事業の運営マニュアル作成事業 より抜粋 一部加筆修正 地域における居住支援に関するニーズについて

2025年をピークを迎える超高齢化社会の到来にあわせて、障害者と暮らす家族（家族同居）の高齢化に着目する必要がある。養護者（主に母親）の高齢化による家族介護力の低下に伴い、認知症が国民において300万人を越える実態の中で、多くの家庭に漠然とした不安感と共に看過できない事態が生じている。特に知的障害・精神障害の場合、70代、80代になった母親が40代、50代の子どもの身の世話に関わる（追われる）日常は、全国どこでも見かける風景である。ある会の調査で、養護者に「暮らしに対する不安」「いつどのようなときに困っているか」を訪ねたところ、次のような順位で具体的な不安が述べられた。

- ① 緊急時に安心して預けるところがない : 40%
- ② 預けたいときに施設に空きがなく断られた : 33%
- ③ 24時間連絡ができる相談窓口がない : 31%
- ④ 余暇が充実していない : 25%
- ⑤ ヘルパー不足で支援が利用できない : 24%
- ⑥ 将来について心配 : 15%
- ⑦ 宿泊体験をさせる場所がない : 13%



地域での望ましい支援体制 ～地域全体に用意する安心～

一人暮らしへの支援

一人暮らしに対する支援は、個々人の障害状況と生活環境によって必要な関わりは様々である。相談で応じてすむこともあれば、日常的な支援が必要な場合もある。身上監護面

での金銭管理支援、健康管理支援、衛生面での配慮等とともに、企業、通所系施設等の社会的な関わりや、家族、地域住民等、本人にまつわる様々な関わりを調整する機能が求められる。連絡窓口を一本化し利用者支援に関する情報の集約をする機能が必要とされる。

グループ・ケアホームでの暮らしへの支援

グループ・ケアホームにおける暮らしへのバックアップでは、障害者の地域生活を24時間365日にわたって支援することをケアホームでは日常の支援体制でしか想定しておらず、専門性をもって継続的に行う支援や、緊急時のバックアップについては十分な体制が用意されていない。

また将来的に自立した生活に向けてトレーニングを求める人がいるが行う場所が非常に限られている。特に急激な生活環境の変化を苦手とする人（行動援護対象者、重症心身障害者）が利用するためには、段階的に体験を積んでいくことが必要である。

自立訓練を軸として支援を考える（自立訓練：生活訓練 宿泊型、訪問型）

1. 専門性を持って継続的に支援できる機能が必要。
 - ・金銭面でのトラブルや権利侵害の際に、権利擁護として活動してくれる。（総合相談支援、権利擁護センター）
 - ・就労に伴う種々の相談毎に対応してくれる。（就業・生活支援センター）
2. 自立した生活に向けてトレーニングを行う場所が必要。
 - ・一人暮らしに必要な支援をバックアップしてくれる。（総合相談支援）
 - ・一人暮らしに向けた模擬生活を環境として用意してくれる。
3. たまり場として仲間と出会う拠点が必要。
 - ・就業時間後（アフター5）の余暇活動を支援してくれる。（地域活動支援センターⅠ型で、精神障害者に向けて相談＋たまり場をトワイライト対応しているイメージの事業。）
4. 体調不良や精神的に不安定な時に一時的に一人暮らしを中断し、生活を立て直す機会が必要。
 - ・いざというときに駆け込むための拠点と暮らしの見通しを立てるアドバイスや相談が必要。

家族支援の必要性

家族との暮らしの中で支援を必要とする状況は次のようなタイミングである。

①緊急事態、②日常生活に必要となる時間保証、③日常的に慢性化する介護の困難。

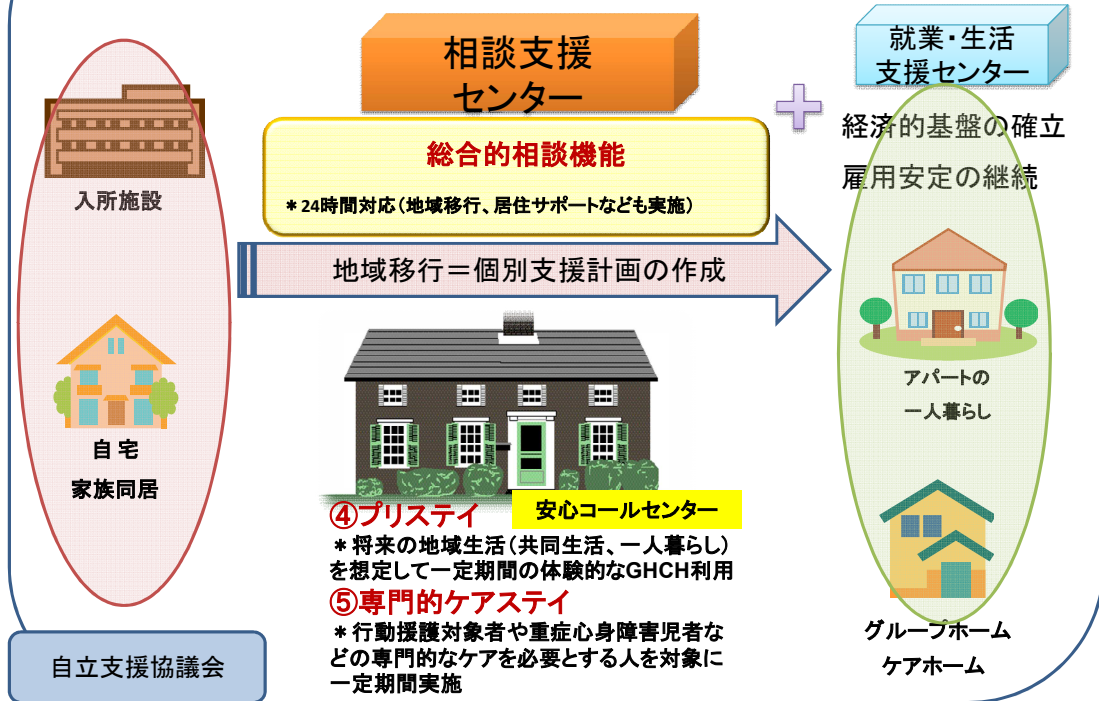
①緊急事態については、文字通り突発的に生じる不測の事態に備えるものである。

不安解消のためには万一に備える、24時間にわたる可能な限りの迅速な対応の見通しが必要である。

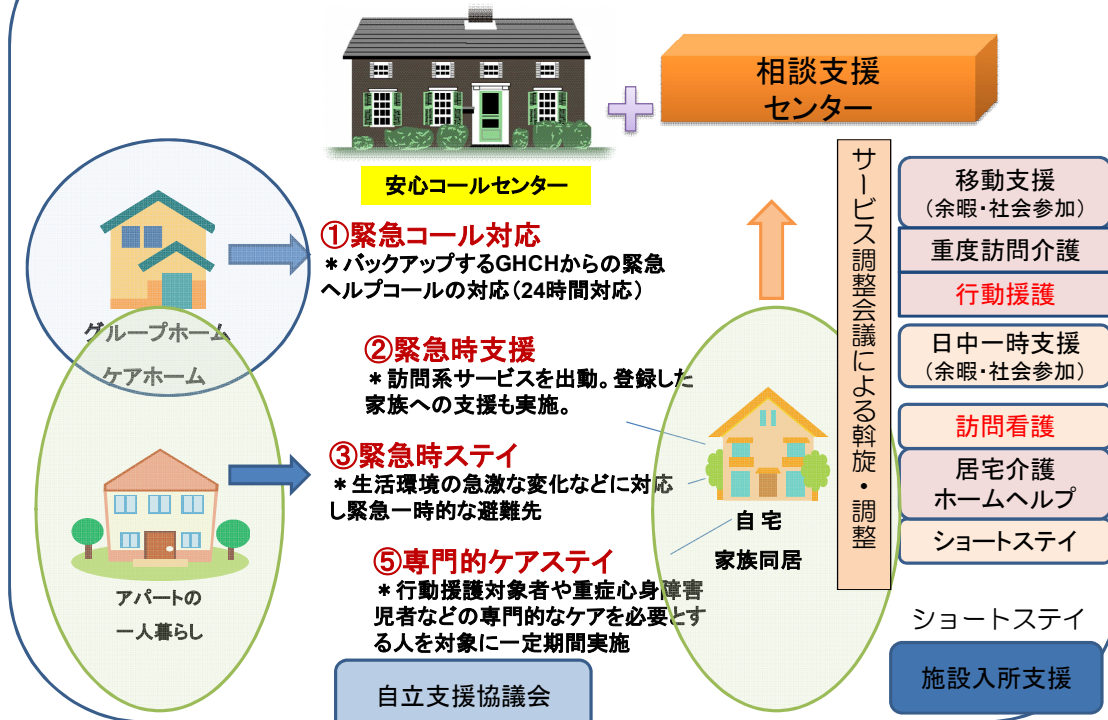
②日常生活に必要な時間保証の量については、多様な暮らしぶりの必要さを測る物差しは作りやすく、個人差が生じやすい。望ましいのは水泳の息継ぎのように、次のインターバルに見通しがもてる関わりをつくることである。

③日常的な介護困難は、一般的には家族全体の加齢によって生じる慢性的な状況である。しかし若年当事者の家庭でも、行動障害者や重症心身障害等の支援度の高い障害状況であれば、過度な負担が蓄積する慢性的な疲労等を引き起こす事により支援が必要な状況が生じる。また本人事情の変化によって支援が必要となる状況も生じる。特に発達障害による思春期の本人の状態変化には、家族であるが故に対応しきれない事態が生じることが多い。

自立訓練(宿泊型)を軸にした支援



危機介入を軸にした支援



望ましい姿としては、本人の自立する時期を親亡き後ではなく本人にとって適切な時期となるような環境を支援によって作り出してゆくことである。

①②③の課題を具体的に解決するには、ヘルパーやショートステイ、移動支援の組み合わせが重要である。また行動障害者や重症心身障害等には、専門性の高い支援が必要とされ行動援護や重度訪問介護事業などによる専門性の日常への送り込みが重要である。

家族同居への支援

1. いざというときに支えとなる拠点が必要。

・施設などのショートステイで断られてしまう行動障害の方や重症心身障害者の方への対応を実施。

2. 体調不良や精神的に不安定な時に一時的に家族から離れ、生活を立て直す機会が必要。

・行動障害などの二次障害により自宅での過ごしように課題が生じたとき、本人の障害特性を見立てて、必要な支援を調整する。

3. 専門性を持って継続的に支援できる機能が必要。

4. 自立した生活に向けてトレーニングを行う場所が必要。

・言葉がけだけで意味を理解しにくいコミュニケーション障害の知的や精神に障害のある方は、経験をすることで先々に見通しを持つ。そのための段階的な体験の場を環境調整をして用意する配慮が必要である。

・特に、行動援護対象者や重症心身障害者等の急激な環境変化が苦手な方は、小さな段階のきめ細やかな体験の場が必要である。

サービスコーディネーターの業務内容

「サービス管理責任者」の作成した個別支援計画の下で、下記の業務を行う。

利用者への個別支援

・企業や日中活動施設と緊密に連携して、個別の適切な支援方法を共有し実践。

・家族との連絡や相談の窓口。

・利用者が精神的に不安定なときに専門性をもって対人援助にあたる。

・利用者の体調不良時の通院支援

ケアホームまたは「自立訓練ホーム」での静養時の付き添い。入院時の病院付き添い。

・地域住民とのトラブルの解決。

緊急時など場合によっては自らがケアホーム支援、夜間支援の代替を行う。

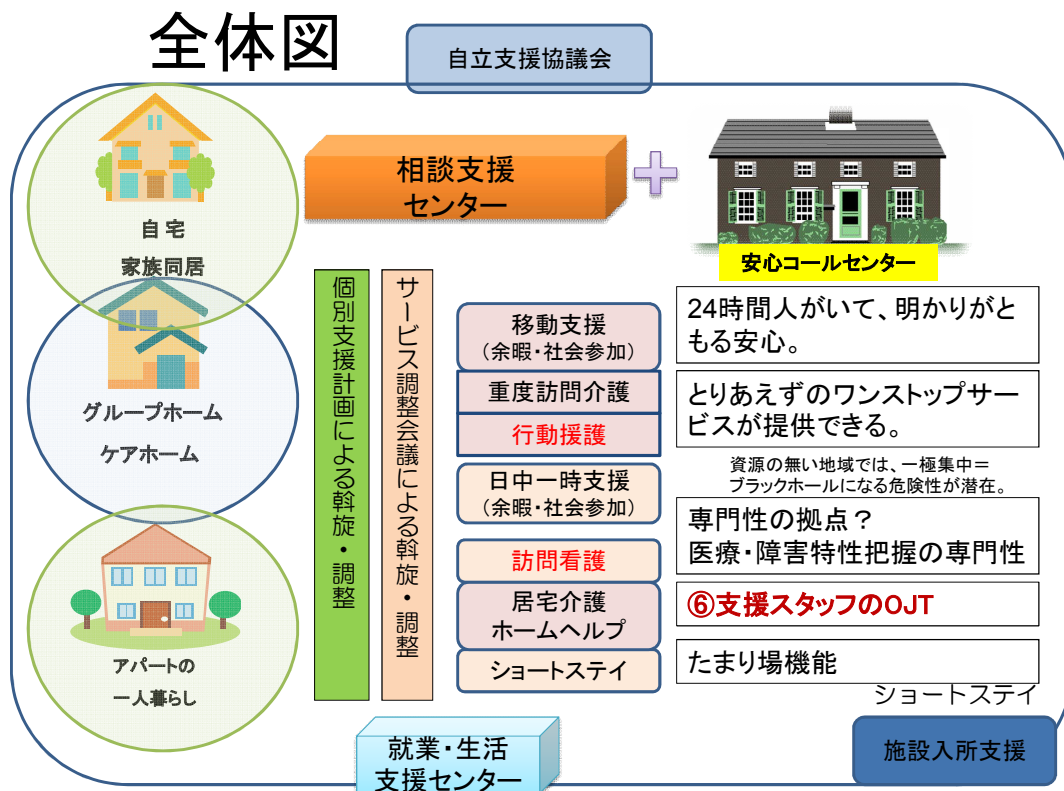
「生活支援員」「世話人」のスーパーバイズや支援方法を「生活支援員」「世話人」への周知徹底しサービスの平準化をはかる。「暮らし応援センター」を円滑に機能させる役割。

地域生活移行支援

・長期的ライフステージを見据えた自立に向けた支援。「自立訓練ホーム」等を活用して体験実習を行う。

権利擁護

・成年後見人等と連携し、第三者との関わりを含めた財産管理や権利擁護を行う。



地域自立支援協議会の活性化に向けて

安心コールセンターを基盤整備して行く際に、措置施設並の規格品として投入する事は、様々な課題があり大きな壁に当たる結果となった。一方で安心コールセンターの具体化に関しては、強い期待の声が寄せられている。

地域支援を進めてゆく際に、入所施設が地域の拠点として位置づけられているが、提供できる機能はショートステイもしくはグループホームのバックアップ機能だけである。入所施設は立地条件が偏在している事もあり、どの地域にも拠点機能として役立つように設置されているわけではない。5万人に一カ所 自立支援協議会が決める。

今後の地域支援においてはその要として、基幹型相談事業を中核に据えて自立支援協議会による地域の連携体制が強化策として示されている。この方向性は、基幹型相談の3本柱である計画相談事業、地域移行・定着事業、虐待防止法・成年後見の促進においても具体化が求められている。また障害者自立支援法が改正された後の障害者総合支援法になっても強められている。しかしながらその道程は遠い。ソーシャルワーク的展開がケアマネジメントで機能している高齢者の仕組みに比べると、障害分野では個人の状況把握とその後携わる業務内容が煩雑であり、また支給決定を行う区市町村行政の権限が強く、措置時代の申請主義の名残も強いために、成熟した状況とは言い難い。サービス利用計画の実効性が求められているが成功事例（モデル事業）の提示が弱く、相談事業と自立支援協議会の進展に大きな壁が立ちだかっていると感じている地域は少なくない。また自立支援協議会を設置しても検討する事柄が無いとして、有名無実化している協議会も少なからずあるようである。

自立支援協議会に求められる態度

地域全体に必要な性格 ー総合性、個別性、即応性、利便性、責任性、参加性、開拓性

(ア) 総合性 (対象者)

- ・ 障害種別、年齢を問わず、また障害者関係手帳の交付の有無に関係なく、現に地域生活する上で支援を必要としている人（ケアホーム等入居者を含む）を含めて支援する。
- ・ 入所施設に在籍する人や入院中の人についても、地域生活を希望する人に支援する。

(イ) 個別性

- ・ 利用者の様々なニーズに対応できるように、生活支援に係わる地域の様々な資源と連携を密にするとともに、各資源間の相互の連絡調整を図る。
- ・ 画一的であってはならず、既に在るサービスに人を合わせるのではなく、人に合わせたサービスを展開する視点を持つ。

(ウ) 即応性

- ・ 障害者が困難に直面した時、「とりあえず」であってもニーズに対応できる仕組みを持つ。

(エ) 利便性

- ・ いつでも気軽に受け入れられる体制を整え、利用者にとって、24時間365日、いつでも連絡が可能であり、また初めてであっても簡単な手続きで利用できること、交通の便も良いこと、安心して相談が受けられる環境などが必要である。

(オ) 責任性

- ・ 問題を抱えた人のわずかなサインを見逃さず、また問題をたらい回しにせず、その人の持つ様々な要支援課題をトータルに受け止め、継続的に支援する。

(カ) 参加性

- ・ 利用者の自己決定と主体性を尊重し、サービスを自ら選択できるようにする。
- ・ 支援センターの運営に当たっては障害当事者や地域住民、行政、諸団体など多様な主体の参加を得る。

(キ) 開拓性

- ・ 既存の制度やサービスでは対応できない時に、生活支援に必要な新たなサービスを開発し、必要に応じ政策提言を行うなど、サービスを創出する役割をセンターが担う。

参考資料 障害者地域生活支援センター基本構想

(平成12年1月発行 作成：社会福祉法人全国社会福祉協議会 心身障害児者団体連絡協議会)