

障がい者等の地域生活移行に関する提言（案）

令和元年12月

福岡市障がい者等地域生活支援協議会

地域生活移行部会

地域生活移行部会 提言書

目 次

1. はじめに	1
2. 福岡市障がい者の地域生活への移行に関する調査について	2
(1) 調査の目的	
(2) 調査対象数と回答数	
(3) 調査内容、項目	
(4) 調査結果の概要	
3. 地域生活移行における課題と課題解決に向けた提案	5
(1) 住宅の確保について	
(2) 日常生活支援の強化について	
(3) 入所施設の「送り出す力」、本人の「踏み出す力」について	
(4) 体験・訓練の場の確保について	
(5) 働く場の確保・所得保障について	
(6) 権利擁護について	
(7) 災害対策（災害時の支援体制）について	
4. グループホームの設置促進、利用者への支援についての提案	9
(1) グループホームの開設について	
(2) グループホームの運営について	
(3) グループホームの「迎え入れる力」、グループホームでの生活の支援について	
5. 重度障がい者対応グループホームの設置促進、利用者への支援についての提案	12
6. 地域生活移行についての基本認識	13
7. まとめ	15
8. 提言内容の全体像	15

1. はじめに

福岡市では、平成28年6月に策定した『福岡市保健福祉総合計画』において「障がいのある人が必要な支援を受けながら、自らの能力を最大限発揮し、地域や家庭でいきいきと生活することのできるまちづくり」を基本理念に掲げ、障がい者の高齢化・重度化や「親なき後」を見据えた施策に取り組んでいる。

同時に、障がい者が安心して地域での生活を継続できるよう、相談、体験の機会・場の確保、緊急時の受け入れ・対応、地域の支援体制づくりなどを担う地域生活支援拠点等の整備に取り組むほか、グループホームの設置促進などに取り組んでいるところである。

しかしながら、福岡市では、障がい者の地域生活への移行は進んでおらず、『第4期福岡市障がい福祉計画』の期間（平成27年度～平成29年度）には、国が基本指針に示す、施設入所者が地域生活に移行する目標値を達成できなかったこと、また、障がい当事者やその家族、関係団体からグループホームの設置について強い要望があることなどから、障がい者の地域移行を推進するための新たな施策や手法について検討を行う必要があるとの認識が広がっていった。

さらに、平成29年7月に福岡市保健福祉審議会障がい者保健福祉専門分科会において、福岡市障がい者等地域生活支援協議会（以下「協議会」という。）に地域生活移行部会を設置し、グループホームの設置促進を含めた新たな施策や手法についての検討を行う旨の意見が出された。

このような状況を踏まえ、平成30年7月の協議会において専門部会として地域生活移行部会を設置し、施設入所者の生活の場を居宅（自宅、アパートなど）やグループホームへ移行することを今後の施策の方向性とし、「障がい者の生活の場のあり方」「グループホームの設置促進方策」「地域生活を支援する施策との連携」について検討を行うこととなった。

当部会では、平成30年9月から、地域生活への移行を推進する新たな施策や手法について検討を開始した。

当部会では、まず、『障がい者の地域生活への移行』を、「住まいを施設や病院から単に元の家庭に戻すことではなく、障がい者個人が市民として、自ら選んだ住まいで安心して、自分らしい暮らしを実現すること」と定めた。

平成31年1月から3月にかけて、部会での検討に係る基礎データの収集を目的として、入所施設（事業者）とその入所者および家族、グループホーム（事業者）とその利用者および家族に対し、アンケート調査を実施した。その結果を基に計10回の協議を重ね、提言（案）をまとめ、提出するものである。

また、当部会では、事務局が部会に提案する内容に対して会議当日に各委員が意見を述べるという消極的な姿勢ではなく、調査票の設計段階から委員が主体的に関わって対案を示し、部会の開催前にあらかじめ各委員が議題についての意見を寄せ、集約した内容について協議を重ねた結果が、今回の提言（案）であることを付記するものである。

2. 福岡市障がい者の地域生活への移行に関する調査について

(1) 調査の目的

本部会では、障がい者の地域生活への移行（障がい者個人が市民として、自ら選んだ住まいで安心して自分らしい暮らしを実現すること。）を推進するための新たな施策や手法について検討を行うための、入所施設の入所者および共同生活援助（以下「グループホーム」という。）の利用者の基礎的なデータと、サービス提供事業者や入所者・利用者およびその家族等のニーズ等を把握するため、平成31年1月から3月にかけて、アンケート調査を実施した。

(2) 調査対象数と回答数（調査票による悉皆調査）

	調査対象数	回答数
市内の全ての入所施設事業所	13カ所	8カ所
市内のグループホーム事業所	140カ所	48カ所
市内の入所施設入所者で、 市内で支給決定を受けている者	約700名（定員）	310名
市内の入所施設入所者で、 市内で支給決定を受けている者の家族等		188名
市内のグループホーム利用者と、 市内で支給決定を受けている者	約900名（定員）	374名
市内のグループホーム利用者と、 市内で支給決定を受けている者の家族等		157名

(3) 調査内容、項目

調査対象		調査項目
事業者	入所施設	① 入所者・利用者の状況 ② 施設から地域での生活への移行状況 ③ 地域生活への移行に関すること （課題・考え方・必要な施策）
	グループホーム	① 入所者・利用者の状況 ② 施設から地域、地域から施設への移行状況 ③ 地域生活移行に関すること （課題・考え方・必要な施策） ④ 設置に関すること （課題・障がいの重い方の受け入れ）
入所施設入所者 グループホーム利用者 入所施設入所者の家族等 グループホーム利用者の家族等		① ご自身の状況、ご関係 ② 将来の希望 ③ 地域生活移行に関すること（課題） ④ 行政への要望

*「③ 地域生活移行に関すること」は、入所施設事業者を除く調査対象への共通の調査項目。地域での生活（地域移行）を進めるために必要な取組（28項目）について優先度、優先順位を質問。

(4) 調査結果の概要

調査結果は、「福岡市障がい者の地域生活への移行に関する調査報告書」としてまとめた。

<参照>ホームページ

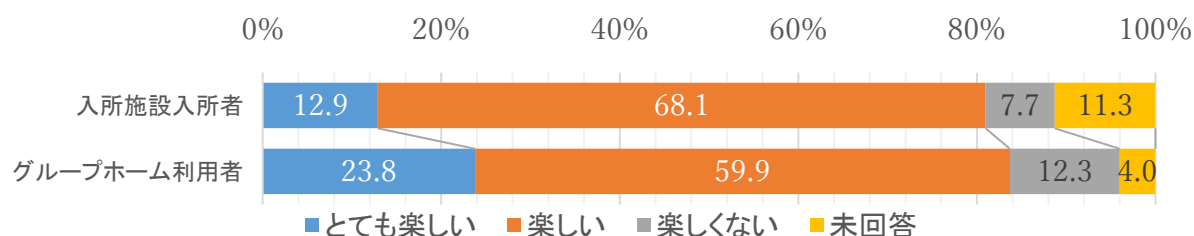
<https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/70692/1/fukuokashishogaisyanochiikisei/katsuhenoikonikansuruchosa.pdf?20191118091638>

今回の調査では、個々の調査票の回答結果の不整合等について、本人や家族の真意を拾いにくい面があったことをお断りしておく。

ア. 現在の暮らしとこれからの意向について

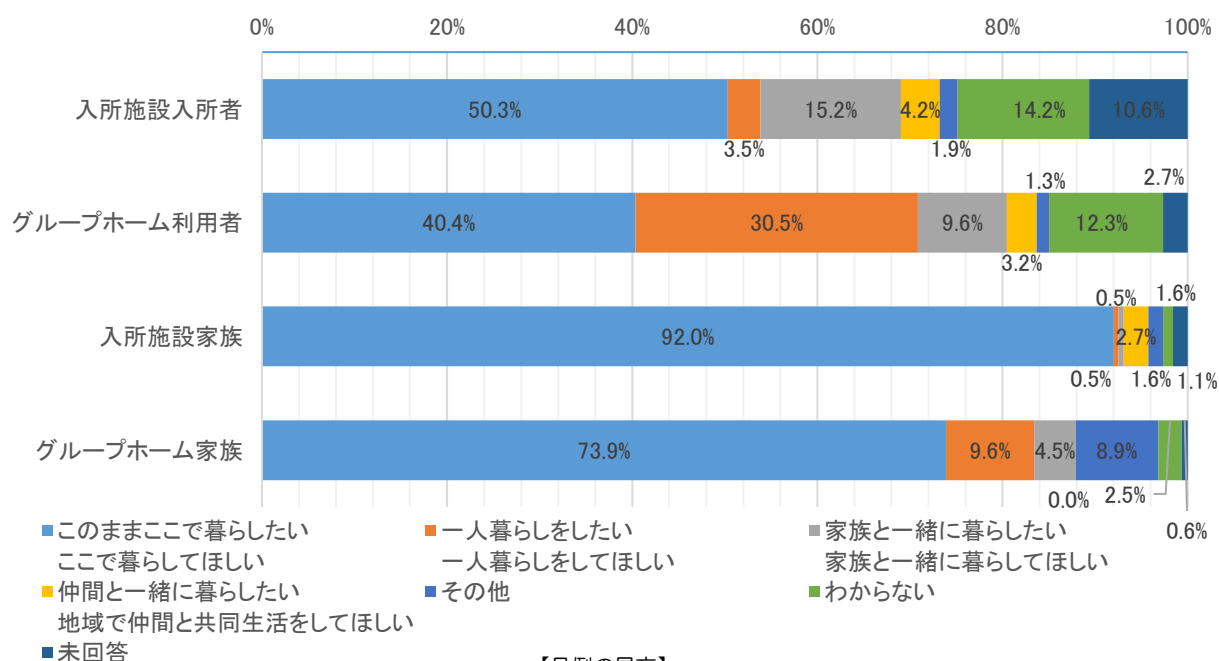
(ア)「現在の暮らし」

入所施設入所者、グループホーム利用者ともに、「とても楽しい・楽しい」との回答が80%を超えた。



(イ)「これからの意向」

「このまま施設・グループホームで暮らしてほしい」と回答した家族は、入所施設家族で92.0%、グループホーム家族で73.9%と高い一方、「このままここで暮らしたい」と回答したのは、入所施設入所者の50.3%、グループホーム利用者の40.4%であった。



【凡例の見方】

上段：入所者、利用者本人

下段：入所者、利用者の家族

(ウ)「現在の暮らし」が楽しい人の「これからの意向」

(ア)において、現在の暮らしを「とても楽しい・楽しい」と回答した入所施設入所者のうち、「一人暮らしをしたい・家族と一緒に暮らしたい・仲間と一緒に暮らしたい・その他」と回答したのは25.5%であった。

現在の暮らしを「とても楽しい・楽しい」と回答したグループホーム利用者で同様の回答をしたのは41.2%であった。

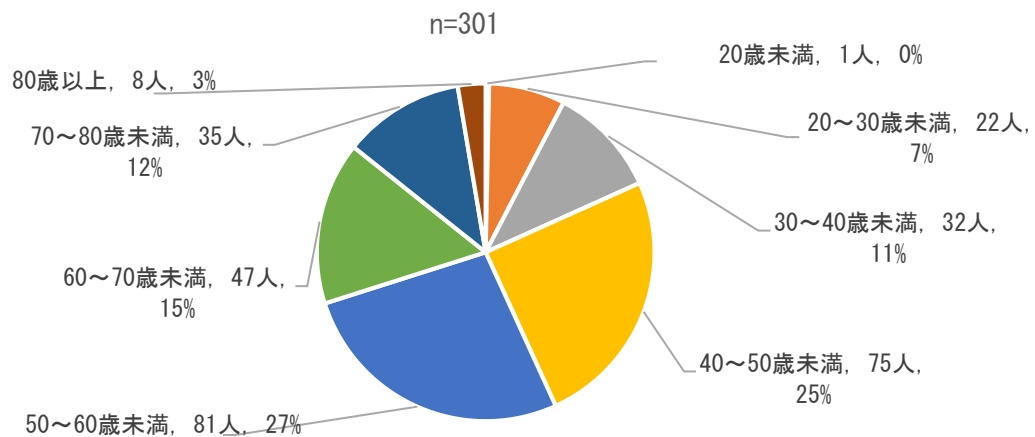
現在の暮らしを楽しむ者の中にも、一人暮らしやその他の場所での生活を望む者が存在している。

イ. 入所施設入所者について

(ア) 入所施設入所者の「年代」

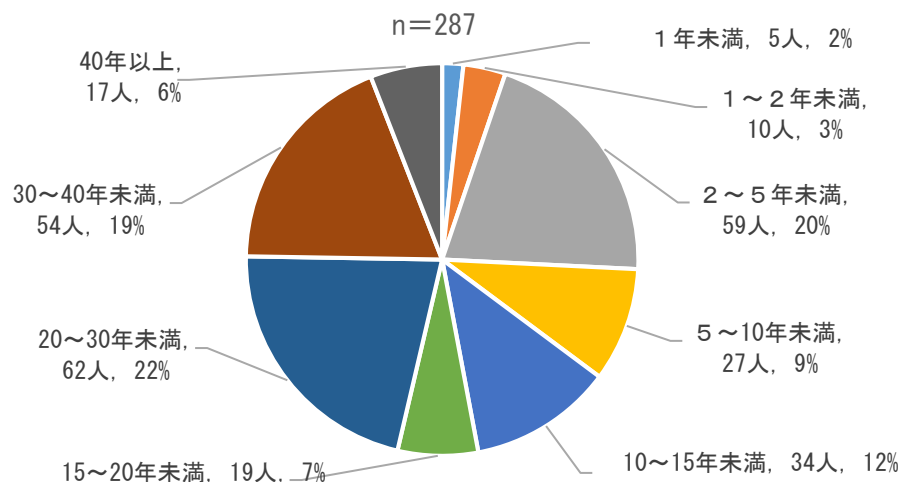
40歳以上の入所者は、全体の82%で、60歳以上の入所者は30%となっている。

平均年齢は52歳で、最も高齢の方は男性で88歳、女性で93歳であった。



(イ) 入所施設入所者の「入所期間・年数」

入所期間が20年を超えている入所者は全体の47%で、40年以上の入所者は6%となっている。最も長い入所者は59年であった。



※ 2～5年未満のうち36人は、施設の分園による入所者で通算の入所年数とは異なる。

ウ. 地域移行を進めるために必要な取組みの優先度について

回答を集約し、取組みの優先度を示したグラフ及び表は、巻末資料①及び②のとおりである。

(ア) 優先度が最も高いとされた取組み

入所施設家族、グループホーム事業者、グループホーム利用者、グループホーム家族に共通して、「グループホームを増やすこと」の優先度が高い。

(イ) その他、優先度の高い取組み

その他、概ね共通して優先度が高い取組みは、「精神障がい者の受け入れが可能な住宅の確保」「働く場の確保」「年金や手当などの所得保障」「本人が困ったとき・不安なときなどに駆けつけられる体制」等である。

一方、本人とその家族との間で優先度に関きがある項目もある。例えば、「家主・不動産会社などからの呼び出しに駆けつけられる体制」については、入所施設家族では高いが、入所者では低く、「安心して支援を任せられる支援員の確保・育成」については、グループホーム家族では高いが、利用者ではさほど高くない。

3. 地域生活移行における課題と課題解決に向けた提案

生活の場のあり方、既存の地域生活を支援する施策との連携等について、調査結果をもとに協議していく中で見えた課題を挙げ、施設や家族が送り出し、本人が踏み出し、地域が迎え入れ、事業者や行政が実現していくにあたって提案する。

「3」～「5」の提案について、取り組みの主体を以下のとおり表記している。

福岡市：「市」、福岡市社協：「社」、事業者：「事」、地域：「地」、本人：「本」

(1) 住宅の確保について

- ・不動産のオーナー、宅建業団体の障がい者に対する理解が薄い。
- ・特に精神障がい者や発達障がい者に対する偏見は根強い。
- ・身内がいらないなど孤立しているケースも多いため、民間賃貸住宅への入居が難しい。

■提案

- ・宅建業界団体、権利擁護関係者、障がい者相談支援事業所等が連携して支援体制を構築し、障がい者理解促進に取り組む。（市，社，事）
- ・福岡市と福岡市社協が実施する住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への入居促進事業である「住まいサポートふくおか」の活用を図る。（高齢者向けに実施しているが、対象者を障がい者に拡大し、東区でモデル事業を開始している。）（市，社，事）
- ・福岡市社協と古家空家調査連絡会共同事業体が運営するウェブサイトを活用し、空き家等の福祉転用を促進する「社会貢献型空家バンク」を、住まい探しに活用する。（社，事）
- ・民間賃貸住宅への入居に配慮が必要な人の保証人になる、相談に応じる等の機能を有す

- る居住支援法人を活用する。（社，事）
- ・アパートを一棟借りし，事業所を間に入れてサブリースする形態を検討する。（事）

(2) 日常の生活支援の強化について

①見守り等

- ・単身生活を継続する一つの判断基準は，本人がＳＯＳを出せるかどうかである。本人がＳＯＳを出せると支援者側が思っている，いざという時に出せないことがある。
- ・障害者支援施設やグループホーム等を利用していた障がい者で一人暮らしを希望する人を支える「自立生活援助事業」，居宅で単身生活していて緊急時等の支援が見込めない人を支える「地域定着支援事業」があるが，実施事業所が少なく，利用も低調である。また，期間も１年間で制限があるため，十分活用されていない。

■提案

- ・単身生活移行後の日常生活相談，緊急時の夜間も含む相談など，基本相談支援を充実させるための体制整備にむけた検討が必要である。（市，事）
- ・企業の地域貢献の一環として取り組まれる買い物支援などの登録制度といった仕組みを活用する。（市，社，事）
- ・移行定着を図るために，24時間の圏域単位の地域生活支援拠点において，ＳＯＳの受付を行う安心コール機能，定期的な相談，巡回体制を検討する。（市，事）
- ・重い精神障がいをもった人でも，地域社会の中で自分らしい生活を実現・維持できるよう，看護師，作業療法士，精神保健福祉士，就労支援の専門家による多職種チームが24時間365日，緊急時を含めて生活の場に訪問して支援を提供する包括的地域生活支援の実現が望まれる。（事）
- ・サービスの利用期間１年間の柔軟な運用により，単身生活移行後の自立生活援助事業者による定期的な訪問等の伴走型支援の充実を図る。（市，事）
- ・自立生活援助サービスの利用期間終了後，別の枠組みで伴走する仕組みづくりを検討する。（市，事，地）
- ・既存の制度，事業をどのように組み合わせ，どのように展開することが地域移行，地域定着の促進に有効なのか，利用者目線での事業所からの政策提言（実効性のある事業再設計）が求められている。（市，事）

②保証人・緊急連絡先

- ・保証人や緊急連絡先が確保できない事例が多い。

■提案

- ・保証人を確保し，地域定着支援事業を含め，緊急連絡先代行サービスができる社会資源を増やす取り組みが必要である。（事）
- ・保証人がいないために住居が確保できない住宅確保要配慮者にとって，「公的保証人制度」は必要である。身元保証，滞納家賃保証，原状回復保証，家財・火災保証，死後事務保証，等の機能を有する，平時・災害時フルセットモデルを開発する。（市，社，事）

③医療

- ・地域における主治医、緊急時の医療機関が確保できない。
- ・医療サービスを受ける際の意思決定支援や家族に代わる支援体制がない。
- ・てんかんや発達障がいを診療できる医療機関が少なく、福祉と医療機関の連携体制が整っていない。

■提案

- ・医師、医療機関に対し、コミュニケーションをとることに困難がある知的障がいや発達障がい等への理解を促す啓発プログラム（当事者による訴え、ガイドブックの活用、擬似体験、ペアレントメンター活動）の導入を図る必要がある。（市、社、事）
- ・医療同意は極めて難解な課題であることから、「医療同意能力がない者の医療同意代行に関する法律大綱（日本弁護士連合会）」「身寄りがない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン（「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究」班）」等、各般の提言などに関心を持ち、理解を深めることが必要である。（市、社、事）
- ・てんかんや発達障がい、各種依存症を診療できる医療機関の増加に向けて研修会を行う。また、福祉と医療の連携体制の構築に向け、そうした医療機関のリストを整備することが必要である。（市）

(3) 入所施設の「送り出す力」、本人の「踏み出す力」について

- ・施設入所者が、グループホームの生活をイメージできないケースが多い。
- ・地域移行やグループホームの情報が、本人の将来のこととして繋がっていない。
- ・地域移行の支援について、施設側で積極的な取り組み姿勢があまり見られない。
- ・施設には、地域移行のノウハウを持ったスタッフが少ない。
- ・本人主体の意思決定がなされているかどうか疑問が残る。
- ・施設入所が長期化している。

■提案

- ・自己決定支援への取組みが地域移行支援の基盤であり、特に本人に寄り添った、国の意思決定支援ガイドライン等を活用した体験も交えた個別プログラムが必要である。また、地域移行を進める過程では、同じような立場にある仲間によるサポートが重要となる。（市、事）
- ・地域移行に向けて、認定調査等で、本人や親の意見を適切に聞き取ることが必要である。（市、事）
- ・地域移行に関する、職員の支援技術の向上を図るため研修の充実、マニュアル等の作成が必要である。（市、社、事）
- ・施設入所の早い時期から、地域移行の希望者への情報提供や、希望する住まい・住まい方を体験できる場を増やすなど、支援プログラムを作成する。（事）
- ・先進施設・事業所の職員を招いての学習会や先進地域の視察等による意識変革、ノウハウの蓄積と人材育成が必要である。（事）

(4) 体験・訓練の場の確保について

- ・地域移行の過程を体験的に学習していく場が少ない。
- ・地域活動支援センターⅠ型は、利用者が多いので適応できない人もいる。
- ・引きこもり者や発達障がい者などの居場所がない。

■提案

- ・地域移行過程における心配や不安への対応、緊急時への対応等、ＳＯＳへの相談機能・体制が必要である。（市、事、地）
- ・既存の福祉サービスを活用しながらも、カスタマイズ力の高いオリジナルな地域移行事業の研究・創設が必要である。（事）
- ・多様な障がいに対応した地域活動支援センターの役割を再評価し、身近な地域で安心して過ごせる、魅力ある活動ができる居場所を増やす。（市、事）
- ・地域活動支援センターのⅡ型・Ⅲ型など、柔軟性がある居心地の良い場所を増やす。（事）
- ・イエス、ノー、ヘルプを意思表示できるコミュニケーション力、自己肯定感、経験、体験の場の確保が重要である。（事、本）
- ・身辺自立、金銭管理、ＳＯＳを出せる等、ある程度の生活スキルを身につける、地域移行の訓練の場が必要である。（事、本）
- ・入所施設、在宅からの地域移行時の資源として、自立・生活訓練、グループホームのサテライト型等の活用を図る。（事）

(5) 働く場の確保・所得保障について

- ・精神障がい者や発達障がい者の一般就労が進んでいない。
- ・福岡市内は家賃が高く、また医療費の負担増等もあるため、ふつうの暮らしを送るためのお金が不足する。

■提案

- ・「就労」と「地域居住支援」の一体的提供など自立への支援が必要である。（市、社、事）
- ・精神障がい者や発達障がい者の雇用について企業等への啓発が必要である。（市、社、事）
- ・家賃補助や所得保障が必要である。（市）

(6) 権利擁護について

- ・任意後見制度の活用などもあるが、高齢化の進展による親なき後の身元保証人及び身上保護の問題が切迫化している。
- ・入所施設、グループホームにおいて、本人の自己決定と自己選択を支える仕組み（権利擁護システム）が整っていない。

■提案

- ・成年後見制度、日常生活自立支援事業等、金銭管理を含めた支援の質とマンパワーを確保することが必要である。（市、社、事）
- ・福岡市障がい者等地域生活支援協議会の専門部会に位置づけるなどして、権利擁護の体

制について、社会福祉士、弁護士、司法書士、福祉・保健・医療関係者、市など行政、当事者・家族による議論する場を設け、権利擁護のネットワークを形成、意思決定支援のプログラムの作成を検討する。（市、社、事）

- ・身上保護の問題を解決する仕組みを検討する。（市、社）

（7）災害対策（災害時の支援体制）について

- ・障がい者は、一般の避難所での生活は難しい。
- ・避難誘導に際し、地域の人に本人の障がい特性を伝えているが、なかなか理解が進まない。
- ・在宅や、福祉サービス事業所などのいずれにおいても、災害時には地域との連携が不可欠となり、地域でのつながりや助け合いが死活問題となるが、日常の地域交流、災害時を想定した平常時からの連携体制が取れていない。

■提案

- ・災害時ケアマネジメントが機能し得るよう、災害時を想定した基幹相談支援センター、指定特定相談支援事業所による情報共有、安否確認や避難の呼びかけ誘導等、災害時に備える平常時の訓練、及び圏域単位の地域生活支援拠点において、これらをバックアップ、コーディネートする機能が必要である。（事、地、本）
- ・地域と連携した避難計画の策定や地域の防災訓練に参加するなど、地域防災に備える。（事、地、本）
- ・サービス等利用計画の中に、災害時の配慮事項を記載しておく。（事）
- ・災害時に備えて、自閉症などの障がいの特性を、地域の人に理解してもらう福祉教育プログラムが必要である。（市、社、事、地）
- ・避難行動要支援制度の周知、避難行動要支援者同意者名簿への登載促進と合わせて、合理的配慮を組み込んだ配慮事項の策定を促進するために、地域への積極的な働きかけを行う。（市、社、事、地）
- ・日常的な地域連携のモデル的な取り組みを試行してみる。（社、事、地、本）
- ・障がい者の受け入れについて地域防災計画を含めた市全体の仕組みづくりが必要である。（市、社、事、地、本）

4. グループホームの設置促進、利用者への支援についての提案

障がい者の住まいの場としてグループホームも選択肢の一つであるが、特に精神障がい者や発達障がい者の利用希望に対し、数が不足している状況である。

アンケート調査からもグループホームを増やすことの優先度が高いという結果が出ており、障がいの種別や程度に関わらず選択することができるよう、グループホームの設置促進、利用者への支援について提案する。

（1）グループホームの開設について

①土地、建物の確保

- ・土地の賃借について、所有者の理解が進んでおらず、50年間の定期借地権の設定等が難し

いことが多い。

■提案

- ・市有地を含めた土地，建物の貸与や情報提供を行う。（市）
- ・福岡市社協の「社会貢献型空家バンク事業」を活用する。その際には，「福岡市居住支援法人連絡協議会」との連携を図る。（市，社，事）

②開設手続き

- ・「役所の窓口が複数」「用途変更等の申請が複雑」である点が特に困難である。

■提案

- ・申請に関する情報を一元化し，ワンストップで対応できる機能を検討するとともに，窓口や取扱事務等をまとめたガイドブックを作成する。（市）
- ・民間で蓄積されたノウハウや実績を生かし，空家に関する多様な相談にワンストップで対応できる人材の育成や，土地探しも含めて情報を提供できる中間支援組織，「福岡市社協・古家空家調査連絡共同事業体」等の活用を図る。（市，社，事）

③近隣住民の理解

- ・障がい者と触れ合う機会が少なく，接し方が分からないため，グループホーム建設に不安を抱く近隣住民がいる。

■提案

- ・相互理解を進めるためには，障がいの特性を知り，本人の生きづらさを軽減できるような対応のできる理解者を増やしていく福祉教育プログラムの実施と，「福岡市障がい者差別解消条例」の啓発が必要である。（市，社，事）
- ・グループホームの必要性を，行政が市民，地域，社会に説明することが必要である。（市）

(2) グループホームの運営について

①人材確保

- ・夜勤や不規則勤務のため職員の確保が困難である。また，不安感やストレスによる離職も多い。
- ・報酬単価が低く人員配置ができないため，職員の処遇の改善を図る必要がある。
- ・専門性を持った職員が確保できない。

■提案

- ・報酬単価の引き上げ，人員配置基準の改善を国に要望する。（市）
- ・夜勤者配置分など人件費補助金制度を創設する。（市）
- ・高齢者分野で取り組んでいる福祉人材の確保，受け入れの支援の取り組みを参考に検討する。（市）
- ・地域交流や職員との交流など明るい側面を映したモデル的グループホームの実例や写真，動画などを使った求人活動を行う。（事）

②人材育成

- ・職員を支援する研修・育成等のマニュアルが整備されていないグループホームが多い。

■提案

- ・行政、民間団体、関係機関、相談支援事業所のネットワークを活用して障がい特性や合理的配慮等の研修機会を確保する。（市，社，事）
- ・障がい特性の理解や合理的配慮の促進，生活アセスメント，リスク管理，権利擁護等のマニュアルの共有，活用を進める。（市，社，事）

③運営費

- ・報酬の対象は利用日のみであり，帰省（外泊），入院，退所等は事業者の収入減となる。

■提案

- ・人件費及び運営費に対する補助金を創設する。（市）
- ・入院，外泊などによる収入減に対する，減算の見直しを国に要望するとともに，これらを補填する補助金等の制度を創設する。（市）
- ・運営上の工夫などの好事例を紹介する。（市，事）

④近隣住民の理解

- ・グループホーム単位での日常的な地域交流が進んでいない。

■提案

- ・事業者，利用者も自治会等への加入や，日常的に地域行事等に参加し啓発を行い，障がい者理解が深まるよう努める。（社，事，地，本）
- ・地域行事や防災訓練に参加する際，職員が付き添う。（事，本）
- ・障がい者であっても地域でその人らしく生きる存在（地域で暮らす権利がある生活の主体）であることを住民が理解するための取組みとして，「福岡市障がい者差別解消条例」の啓発イベントなどを行う。（市，社，事，地，本）
- ・「精神障害者地域生活サポーター（仮称）」を活用した伴走型支援につながる仕組みづくりを進める。（市，社，事）

(3) グループホームの「迎え入れる力」，グループホームでの生活の支援について

①体験利用

- ・体験利用できる空き室のあるグループホームが少ない。
- ・空き室があっても，スタッフが足りず体験の受け入れができない。

■提案

- ・体験利用のみに使用するグループホーム等の空き室を，事業者団体などが体験専用の部屋を共有する形で確保する。（事）
- ・体験利用を行うホームへの助成，体験利用時のホーム以外の職員の共同支援の活用などを実施する。（市，事）
- ・市が体験利用実施事業の評価を示す。（市，事）

②災害時の支援体制

- ・災害時の連携体制が構築できていないため、グループホーム単独で災害時の対応をするには、事業所や利用者にとって不安が大きく困難である。

■提案

- ・災害に備え、事業所、利用者も主体的に地域との交流、防災訓練への参加、連携体制づくりに取り組む。（市、社、事、本）
- ・グループホーム共通の防災や避難マニュアルを作成し共有する。（市、事）
- ・事業者と地域の取り組みの好事例を市政だより等に掲載して啓発する。（市、事）

5. 重度障がい者対応グループホームの設置促進、利用者への支援についての提案

重度障がい者対応のグループホームの整備は進んでおらず、特に重度対応のために創設された日中サービス支援型グループホームは極端に少ない。

支援区分5、6で常時介護が必要な方、その中でも特にニーズが高い強度行動障がい者、重症心身障がい者に対応したグループホームの設置促進、利用者への支援策について提案する。

①土地の確保、初期費用の調達

- ・バリアフリー、障がい特性に応じた構造等を考慮すると、新築することになるが、土地の確保、自前での新築整備は負担が大きい。
- ・成功事例やモデル事例が見えず、後発の事業所が参入しにくい。

■提案

- ・市独自の施設設置補助金を創設し、市外の設置予定地にも適用する。（市）
- ・施設整備や土地賃借料に対する補助制度を創設する。（市）
- ・スプリンクラー設置費用、全面バリアフリー化、強度行動障がい者対応の特殊壁など、重度障がい者の特性に応じた建築、設備等の補助金を創設する。（市）
- ・建て貸し方式（サブリース方式）による設置促進策を検討する。（市、事）
- ・財産区用地を活用する。（市、事）

②生活の場と日中活動の場

- ・重度障がい者は、自分で生活リズムを整えることが難しかったり孤立してしまったりすることが多いため、特性に応じた生活の場、日中活動の場の確保が必要である。

■提案

- ・障がい特性に配慮し、利用者の地域との交流や社会参加を妨げないようにした上で、特例で同じ場所・敷地に設置を許可するなど柔軟な対応が必要である。（市）

③運営費

- ・夜間、安全管理、定期巡回、緊急時に備えた夜勤のほか、てんかんを含む服薬や通院など、朝、夕、休日にマンツーマン以上の介助のためには、通常のグループホームよりも多くの

運営費が必要である。

- ・国の配置基準では、障がいが高く、介助が必要な人への対応ができない。

■提案

- ・日常のADLの維持に必要な人員に応じた人件費補助や、夜勤職員を配置した場合の人件費補助を検討する。また、介助実態に応じた最低限介助に必要な人件費の補助を検討する。（市）

④通院・社会参加のための外出支援、サービス支給量

- ・個別居宅介護サービスを利用できない。
- ・リハビリや転倒事故等による通院が頻回であるが、職員による通院介助等の体制が整っていない。
- ・家族や友人がいなければ外出できない。

■提案

- ・特例居宅介護を認めるとともに、支給量の増を図る。（市、事）
- ・重症心身障がい者、強度行動障がい者などの具体的な介助、疾病実態に応じた必要サービスの把握を行った上で、サービスを提供する。（市、事）
- ・生活支援ボランティアグループ、保健・医療・福祉分野のNPOの活用など、多様な資源の活用を図る。（社、事、地）
- ・通院介助の保障、車両利用の特例認可、グループホーム職員による引率など、実態に沿った対応を行う。（市、事）
- ・外出には福祉有償運送事業を活用するなど、移動支援、外出支援の体制を整備する。（市、社、事）

⑤受入環境整備

- ・心配や不安への対応、緊急時への対応など体制が不十分である。
- ・強度行動障がい者は、障がい者地域生活・行動支援センター「か〜む」からの地域移行が困難を極めている実態がある。

■提案

- ・相談機能の配置、医療との連携やバックアップ体制の強化などの支援を図る。（市、事）
- ・障がい者地域生活・行動支援センター「か〜む」の移行事例を参考にしながら、移行時の人的関与、相談機関のサポート、移行先のスーパーバイザーなどの体制を協議すべきである。（事）

6. 地域生活移行についての基本認識

【地域社会での生活】

- 地域でも社会でも取り組みのベースとして必要なことは「障がい者や障がいに対する社会や地域住民の理解、またそれを得るための取り組み」である。
- 障がいの種別、軽重に関係なく、ノーマライゼーション、ソーシャルインクルージョン、

地域共生社会の実現などの理念による地域生活の権利等の再確認が必要である。

- 地域移行のもつ意味は、単に住まいを施設や病院から地域に移すことではなく、障がい者個々人が自ら選択し、自分らしい安心できる暮らしを実現することである。
- すべての障がい者が地域で暮らす権利をもつ存在（生活の主体者）であり、地域移行の対象となる。医療的ケアが必要、強度行動障がいがある、地域でのトラブルを起こしがちである等の理由で、これまで「最も地域移行が困難」とされてきた人たちを、地域移行の対象から除外してはならない。
- キーワードは「安心感」。先が見えないと不安なので灯台機能が必要である。灯台が見えるからこそ、一歩踏み出そうと思える。
- 地域移行の具体的なイメージを描けない利用者、家族への意向の聞き取りでなく、丁寧な可視的な情報の提供や体験も交えた選択、自己決定の手続の保障、地域で安心した生活をするために地域生活での問題点や解決に向けた支援が必要である。自己決定支援と自己選択を支える仕組み（権利擁護システム）を整えることが、地域移行を推進する要件である。
- 地域移行には、障がい者が家族との同居から独立し、自分の住まいを設けること（家族への依存・負担からの解放）も含まれる。
- 地域移行の中心課題は、障がい者であるために地域で生活することを困難にしてしまう社会資源・環境の不足の問題である。

【制度の充実】

- 地域移行は、総合的かつ長期間の視点での取り組みになる。
- 地域移行を進めるためには、障がい者が地域社会で暮らせるための福祉サービスの基盤整備、とりわけ住まいの確保が最重要課題となる。社会資源を飛躍的に増加すること、すなわち選択する機会があることが、地域移行支援の強力なインセンティブとなる。
- 障がい者の中には在宅（親同居）からグループホームや単身生活を希望している人がいることを踏まえて、在宅者が地域で安心した生活をするための、地域生活での問題点や解決に向けた相談から支援等まで一貫した支援を考慮する必要がある。

【施策推進上の留意点】※行政の「関与する力」に該当する記載。

- 施設待機者実態調査の実施などにより、地域での支援の現状や課題、地域移行に向けた取り組みの根拠を明確にし、真のニーズの把握に努めること。
- 制度間調整と施策の包括化を図ること。
- 福祉施策と住宅施策の統合化を図ること。
- 障がい者の地域移行、地域生活を支える体制整備の着実な推進を目的とした検討部会間（地域生活移行部会、精神障がいに対応した地域包括ケアシステム検討部会、地域生活支援拠点等整備検討部会）の調整を図ること。
- アクセスビリティが高く実効性のある施策の充実を図ること。
- 社会資源の整備を加速化させること。

7. まとめ

当部会では、障がい者の地域生活への移行を推進するための新たな施策や手法を検討するため、アンケート調査の設計や分析、協議を進めていく中で、施策推進上の課題は概ね次の3点に集約された。

1点目は、「住まい」と「日常生活支援」の一体的提供の課題である。障がいの程度に関係なく、本人の意思に寄り添って地域生活への移行を促し、必要な支援を受けながら自らの能力を最大限発揮し、地域で安心して生活を継続できる仕組みづくりが重要である。しかし、社会資源の不足や福祉サービス基盤が十分整備されていないことが地域移行を阻害していること、福祉サービスの実施主体である行政とサービス提供者である事業者、そして、地域住民が連携、共働して課題解決に取り組んでいく必要性が強調された。

2点目は、重度障がい者の住まいの場の不足である。グループホームの設置は進みつつあるが、重症心身障がい者や強度行動障がい者などの重度障がい者対応のグループホームの設置が進んでいない。その原因は、事業報酬体系や人材確保等の問題であり、事業者に対する運営費補助などの必要性が強調された。

3点目は、地域生活移行の前提となる意思決定支援の取組みの不十分さである。居宅生活から施設入所やグループホーム入居、あるいは、家族との同居から独立して居を構えることへの意思決定支援、入所施設からグループホームや居宅生活に移行する意思決定支援、グループホームから居宅生活に移行する意思決定支援等、それぞれのステージでの意思決定支援が機能してこそ、自らの選択に基づく地域生活への移行が進展することが強調された。

この提言が、障がい者の地域生活への移行、地域生活の継続や重度障がい者対応のグループホームの設置促進などの課題解決に向けた施策を推進する一助となり、実効性のある展開につながることを念じてやまない。

親の高齢化、サポートする家族や親族の減少等、障がい者を取り巻く環境は大きく変化しており、変化に対応できる柔軟で強固な支援体制づくりが急がれる。

今回の調査で施設で20年以上暮らしている人が133人、50歳以上の入所者が171人であることが分かった。家族と離れて暮らすことになった障がい者たちは「自分を愛してくれる誰かが近くにいて、温かな眼差しと愛と信頼に満ちた言葉に満たされたい」と、どれほど思ってきたらうか。人として当たり前の自由「好きなことを考え、行きたいところに行け、食べたいものを食べられる自由、自分が望む場所で暮らせる自由」をあきらめざるを得なかった人たちがたくさんいることを、私たちは忘れてはならない。

8. 提言内容の全体像

※別図（18ページ）のとおり

○検討体制等

この「地域生活移行部会」は福岡市障がい者等地域生活支援協議会設置運営要綱に基づき、協議会の専門部会として設置され、次のとおり協議を行った。

	日 程	協議内容
第 1 回	平成30年 9 月25日	・ 部会長・副部会長の選任 ・ 地域生活移行における論点について ・ 「障がい者の地域生活移行に関する調査」実施について
第 2 回	平成30年11月19日	・ 「障がい者の地域生活移行に関する調査」について
第 3 回	令和元年 5 月21日	・ 部会の目的とスケジュールについて ・ 調査結果の報告及び共有 ・ 今後の検討テーマについて
第 4 回	令和元年 6 月28日	・ 調査結果報告（入所施設関係）の分析 ・ 今後の進め方について
第 5 回	令和元年 7 月30日	・ 調査結果報告（グループホーム関係）の分析 ・ 今後の進め方について
第 6 回	令和元年 8 月22日	・ 調査結果報告（入所施設関係）の分析 ・ グループホームを増やす方策について ・ 今後の進め方について
第 7 回	令和元年 9 月27日	・ 提言書の骨格（案）について ・ グループホームを増やす方策，地域移行について ・ 今後の進め方について
第 8 回	令和元年10月23日	・ 提言書（案）について ・ 今後の進め方について
第 9 回	令和元年11月 1 日	・ 提言書（案）について
第10回	令和元年11月20日	・ 提言書（案）について

○委員名簿（敬称略）

（五十音順）

	委員名	所属・役職 等
	池田 顕吾	福岡市障がい者相談支援機能強化専門員
	石井 美紀	福岡市民間障がい施設協議会 施設入所部会長
	奥野 幸子	福岡市成人期高機能自閉症・アスペルガー症候群等親の会 あすなろ 副会長
	上片野 亮	福岡市障がい者生活支援事業所連絡会 役員
	高橋 新子	社会福祉法人 福岡市身体障害者福祉協会 事業係長
副部会長	坪井 健	福岡市民間障がい施設協議会 グループホーム部会長
	服部 美江子	認定NPO法人 障がい者 より良い暮らしネット 理事長
	藤田 博久	福岡市社会福祉協議会 地域福祉部長
部会長	向井 公太	社会福祉法人 福岡市手をつなぐ育成会 理事
	米倉 貴之	一般社団法人 福岡市精神保健福祉協議会 事務局長

○オブザーバー（敬称略）

友廣 道雄 社会福祉法人 葦の家福祉会 法人本部長
末松 忠弘 東区第2障がい者基幹相談支援センター 管理者

○事務局

保健福祉局障がい者部障がい者支援課
保健福祉局障がい者部障がい企画課
保健福祉局障がい者部障がい福祉課

福岡市障がい者等地域生活支援協議会 地域生活移行部会「提言書」の全体像

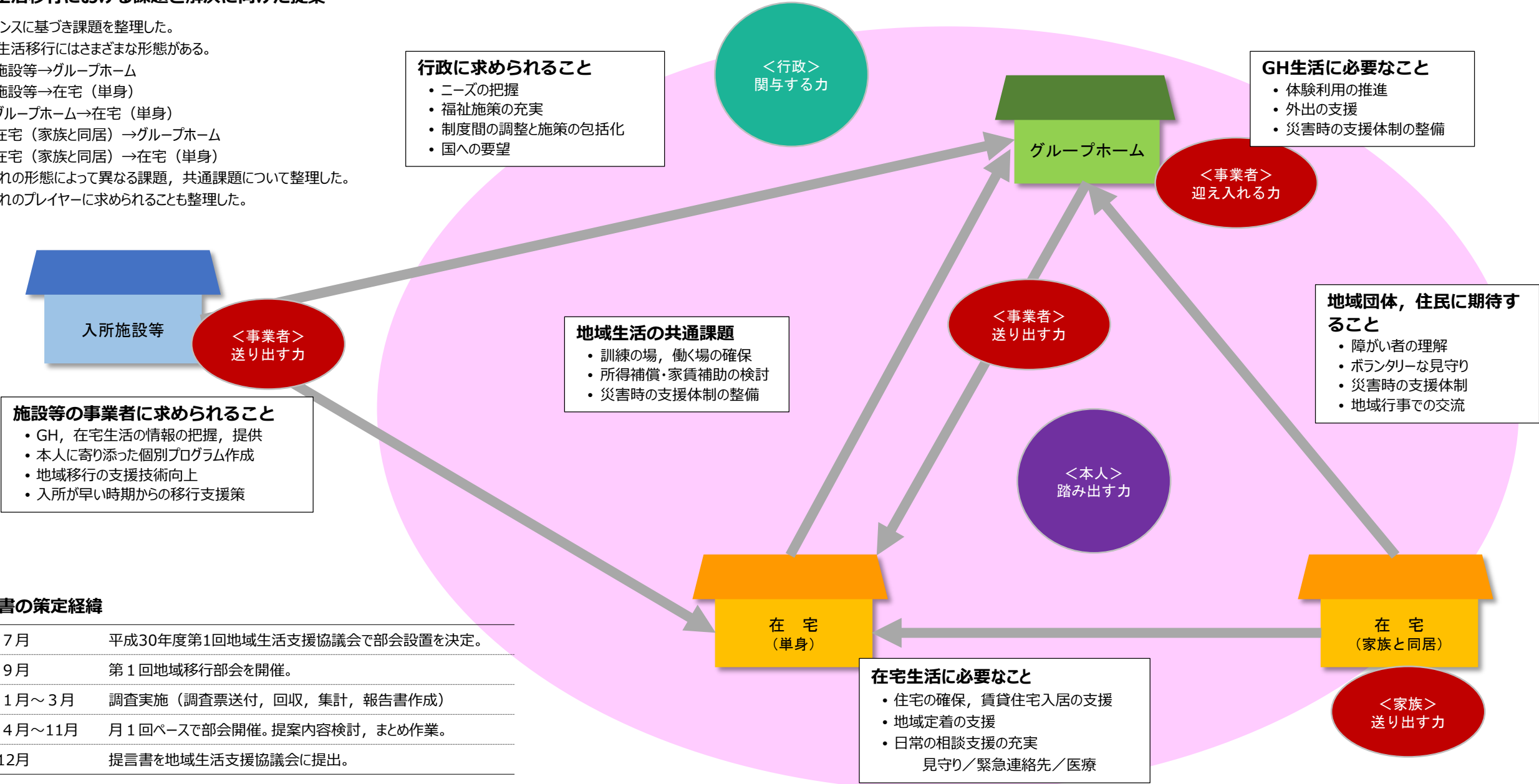
送り出す力，迎え入れる力，踏み出す力をエンパワーメントする

○基本的考え方

- 障がいの種別や程度にかかわらず，障がい者本人が場所も暮らし方も選べること。（＝本人主体の意思決定ができ，選択肢があること。）
- 障がい者が自らの能力を最大限発揮し，地域で安心して生活を継続すること。
- 施設，GH，在宅間で移行する場合に，サービスの切れ目がないこと。（＝制度の谷間に落ちる人がいないこと。）
- すべての関係者（行政，事業者，家族，本人，地域団体・住民）が連携して障がい者の地域生活を支えること。

○地域生活移行における課題と解決に向けた提案

- エビデンスに基づき課題を整理した。
- 地域生活移行にはさまざまな形態がある。
 - ◆施設等→グループホーム
 - ◆施設等→在宅（単身）
 - ◆グループホーム→在宅（単身）
 - ◆在宅（家族と同居）→グループホーム
 - ◆在宅（家族と同居）→在宅（単身）
- それぞれの形態によって異なる課題，共通課題について整理した。
- それぞれのプレイヤーに求められることも整理した。

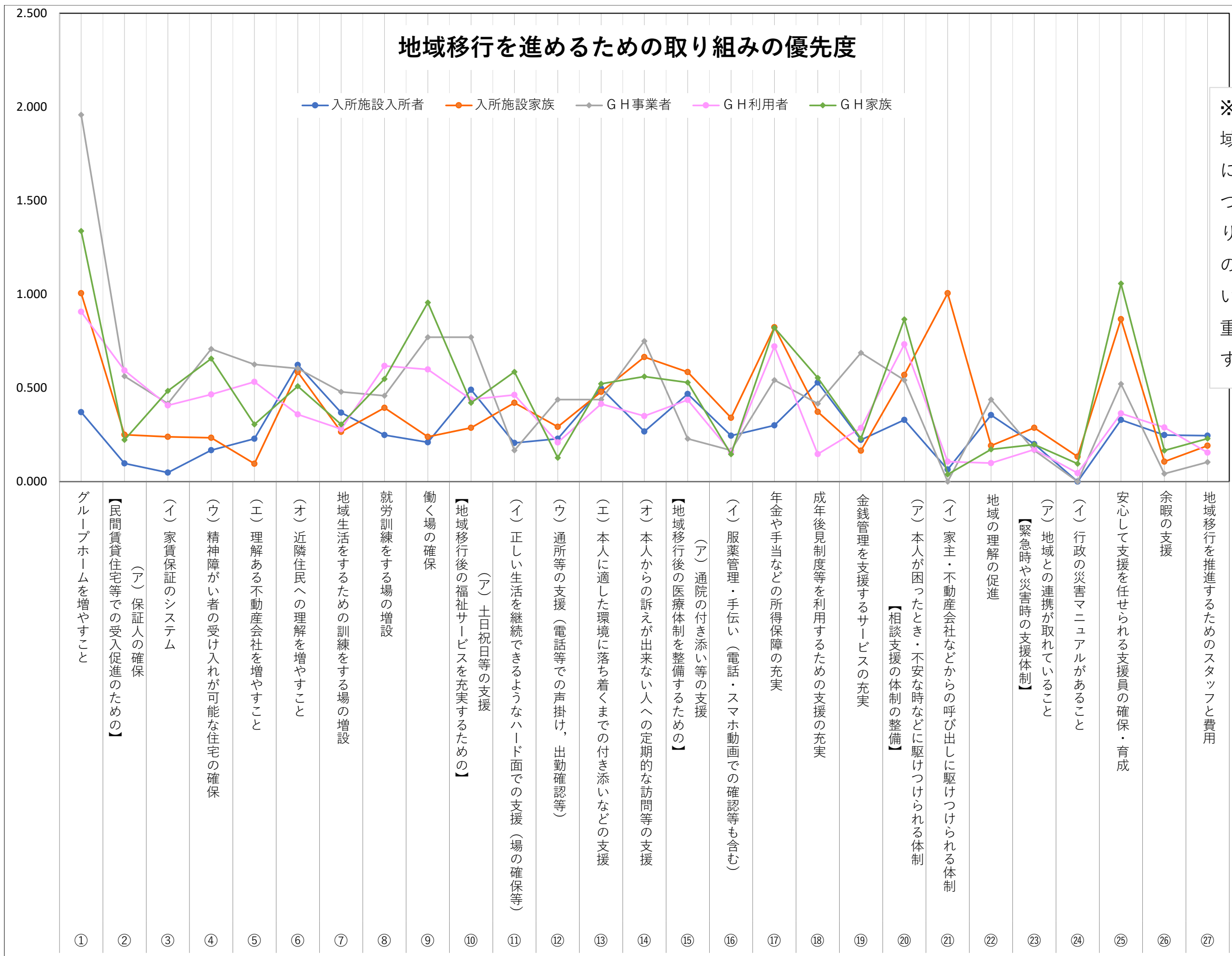


○提言書の策定経緯

平成30年 7月	平成30年度第1回地域生活支援協議会で部会設置を決定。
平成30年 9月	第 1 回地域移行部会を開催。
平成31年 1月～ 3月	調査実施（調査票送付，回収，集計，報告書作成）
平成31年 4月～11月	月 1 回ペースで部会開催。提案内容検討，まとめ作業。
令和元年12月	提言書を地域生活支援協議会に提出。

地域移行を進めるための取り組みの優先度

※このグラフは、地域移行を進めるために必要な取り組みについて、優先的に取り組んでほしいものの上位5番まで選んでいただいた結果を加重平均したものです。



地域移行を進めるための取り組みの優先度

		入所施設入所者	入所施設家族	グループホーム事業者	グループホーム利用者	グループホーム家族
①	グループホームを増やすこと	0.371	1.005	1.958	0.906	1.338
②	【民間賃貸住宅等での受入を促進するための】 （ア）保証人の確保	0.097	0.250	0.563	0.594	0.223
③	（イ）家賃保証のシステム	0.048	0.239	0.417	0.406	0.484
④	（ウ）精神障がい者の受け入れが可能な住宅の確保	0.168	0.234	0.708	0.465	0.656
⑤	（エ）理解ある不動産会社を増やすこと	0.229	0.096	0.625	0.532	0.306
⑥	（オ）近隣住民への理解を増やすこと	0.623	0.585	0.604	0.358	0.510
⑦	地域生活をするための訓練をする場の増設	0.368	0.266	0.479	0.281	0.306
⑧	就労訓練をする場の増設	0.248	0.394	0.458	0.618	0.548
⑨	働く場の確保	0.210	0.239	0.771	0.599	0.955
⑩	【地域生活移行後の福祉サービスを充実するための】 （ア）土日祝日等の支援	0.490	0.287	0.771	0.439	0.420
⑪	（イ）正しい生活を継続できるようなハード面での支援（例えば週5日通所する場を確保する等）	0.206	0.420	0.167	0.463	0.586
⑫	（ウ）通所等の支援（必要に応じて電話等での起床の声掛け，出勤確認，移動支援等の規則正しい生活が定着するまでの支援）	0.229	0.293	0.438	0.209	0.127
⑬	（エ）本人に適した環境になるまで一緒に試行錯誤し落ち着く状況までの支援	0.497	0.479	0.438	0.414	0.522
⑭	（オ）本人からの訴えが出来ない人への定期的な訪問等の支援	0.268	0.665	0.750	0.350	0.561
⑮	【地域生活移行後の医療体制を整備するための】 （ア）通院の付き添い等の支援・自主通院が可能となるような支援	0.468	0.585	0.229	0.436	0.529
⑯	（イ）服薬管理・手伝い（電話・スマホ動画での確認等も含む）	0.245	0.340	0.167	0.158	0.146
⑰	年金や手当などの所得保障の充実	0.300	0.824	0.542	0.722	0.822
⑱	成年後見制度といった判断能力の不十分さを補う制度を利用するための支援の充実	0.529	0.372	0.417	0.147	0.554
⑲	金銭管理を支援するサービスの充実	0.223	0.165	0.688	0.286	0.229
⑳	【相談支援の体制の整備】 （ア）本人が困ったとき・不安な時などに駆けつけられる体制と	0.329	0.569	0.542	0.733	0.866
㉑	（イ）家主・不動産会社などからの呼び出しに駆けつけられる体制	0.065	1.005	0.000	0.107	0.038
㉒	地域の理解の促進	0.355	0.191	0.438	0.099	0.172
㉓	【緊急時や災害時の支援体制】 （ア）地域との連携が取れていること	0.200	0.287	0.167	0.171	0.197
㉔	（イ）行政の災害マニュアルがあること	0.000	0.133	0.000	0.045	0.096
㉕	安心して支援を任せられる支援員の確保・育成	0.329	0.867	0.521	0.364	1.057
㉖	余暇の支援	0.248	0.106	0.042	0.289	0.166
㉗	地域移行を推進するためのスタッフと費用	0.245	0.191	0.104	0.155	0.229

※ 1 位を 5 点， 2 位を 4 点， 3 位を 3 年， 4 位は 2 点， 5 位は 1 点で合計し，回答者数で平均を算出したものです。