

堺市障害者自立支援協議会 地域生活支援部会

平成22年度まとめ

1) 経過（これまでの流れ）

昨年度（平成21年度）、「全ての障害者（児）が、自分らしくいきいきと暮らすため、相談支援を中心に、個々のニーズに柔軟に対応し、地域での生活を実現すること」を目的として、この地域生活支援部会が設置されました。

まず議論の前提として、この部会の基本的立場が以下のとおりに確認されました。

堺で「地域で、その人らしく、生活する」ということを実現するために
必要なことについて協議を重ね、不断の努力をしていくこと

その前提のもとに活発な議論が交わされ、「堺市障害者自立支援協議会地域生活支援部会平成21年度まとめ」としてまとめられました。立場の異なる支援者が一堂に会し、問題意識の所在と解決への具体策を示し合って共有していくプロセスは、非常に貴重な体験となりました。

しかしながら「平成21年度まとめ」は、具体的な解決策を示すことができたものではなかったことから、それを叩き台として、優先順位をつけ、個々の議論を深める必要性も確認されました。

2) 今年度の活動報告と、次年度に向けて

「平成21年度まとめ」の「平成21年度地域生活支援部会における検討事項」は、以下の5項目にまとめられていました。

- | | |
|----------------|--------------|
| ①社会資源 [就労]、 | ②社会資源 [暮らし]、 |
| ③社会資源 [日中活動]、 | ④相談支援、 |
| ⑤権利擁護・支援ネットワーク | |

その5項目の中でも、他で具体的な取り組みが始まっておらず（又は始まる予定がなく）、且つ地域生活を支える上で重要性和緊急性が高い「②社会資源 [暮らし]」をテーマとしました。

また、その項目においても、最も議論の多かった「ホームヘルプの課題について」及び「暮らしの場の整備について（グループホーム等）」をメインテーマ、事務局提案として「余暇支援について」をサブテーマとしました。

第一回においては、テーマ設定や議論の進め方について確認を行いました。

第二回から第四回にかけては、それぞれのテーマについて各委員が意見や解決策を出し合い、論点を6つのカテゴリーに整理しました（別紙『地域生活支援部会委員意見の要点整理』参照）。同時に優先度や実行可能性等を検討し、次頁以降のとおりにまとめました。

今年度は、昨年度共有できた課題について、具体的な解決策の一部は提示できたかと思えます。立場や所属の違う支援者が、率直に議論を重ね、できるだけ具体的にまとめたことは、一定の評価ができるものと考えます。またその内のいくつかについては、具体的な取り組みとして動き出しているものもあります。

しかし、議論の途中で新たな課題やテーマも見えてきました。

「暮らし」の議論は生活そのものを考えることであり、議論の中心となったホームヘルプやグループホームは生活を支える一つの選択肢（社会資源）ではあるものの、それが全てではないことも確認されました。例えば、高齢化が進む中で必要とされる体制や連携、医療との連携、或いは緊急時（災害等）

の支援体制、またそれらの実態把握など、更に議論が必要なことは多く残されています。また、地域の関係者や住民等との相互理解や協力体制の構築など、包括的な視点が必要であると考えます。

今年度の議論はあくまでも「暮らし」の一部について集中的に議論をしたものであったという認識を共有しつつ、来年度も引き続き議論を重ねながら、「地域で、その人らしく、生活する」ことの実現に向けた部会活動を目指します。

平成22年度地域生活支援部会における検討事項

1) ホームヘルプについて

議論の経過

ホームヘルパーは、生活支援の最前線で活躍する役割を担っている。現在既にヘルパーを利用しつつ地域で生活している障害者への継続支援に加え、今後も地域での自立した生活が進み、また高齢化の中で、ヘルパーに対するニーズはますます拡大していくことが予想される。

しかしながら、ヘルパーの報酬単価は低く、人材確保（キャリアアップや継続雇用）が難しくなっている。介護保険のようにケアマネジメントが制度に位置づけられていないこともあり、支援の全体的なコーディネーターが不在となりがちであるために、他の関係機関や事業所（特に相談支援事業所＝支援センター）との連携が取られにくく、孤立する傾向にもある。重要な責任を担いながらも孤立し、給与も低額に抑えられがちであるため、ヘルパーの量と質の確保は深刻な問題となっている。

1. 量的な問題について

報酬単価の低さから、労働と責任に見合った待遇の確保等が難しくなっている。とりわけヘルパーの常勤雇用（特に男性）は、非常に難しくなっている。

例えば、ヘルパー利用のニーズは朝や夕方や土日に集中する傾向にあり、常時稼働している状態にはない。常勤雇用をすると報酬が発生しない時間帯の給与の支払いが生じ、事業運営に支障が生じる。

各種加算制度であったり基金事業の利用であったり、報酬を確保する道は、不十分ながら制度として用意はされている。しかしながら事務の煩雑さから、事務員を専属で雇うことができる一定規模以上の事業所等以外においては、現実には活用が進まない。利用のキャンセルがあった場合にも、ヘルパーに給与は支払うが事業所としての収入はないなど、経営は様々な要因で不安定な状態に置かれている。

業務に責任と誇りを持ち、長期に継続して経験を積んでいく中でサービスの質が向上していくことを考えれば、この単価の低さは量的な問題を生じさせるに留まらず、質的な問題にも影響を与えている。

また、ヘルパーの量的不足は、利用する側から見れば「主体的に選択する（サービス提供者を選ぶ）ことが難しい」ということに繋がる。主体的な選択が利用する側にとっての「サービスの質」の重要な要素である以上、量的不足は、この意味でも質的な問題と密接に関連する。

更に、美原区と他区との間で単価の地域格差が生じている。

これらは、報酬単価を上げれば一定の解決が見込まれるが、現実的には財源の問題等で、すぐに実行することは難しい。現に自立支援法施行以降、ヘルパーの利用は急激に伸びており、予算の伸びも非常に大きい。優先順位をつけ、少なくともニーズが高い部分だけでも早急に単価アップを検討することが必要である。

2. 質的な問題について

ヘルパーの資格を取得する過程において、障害者支援に関することを学ぶ機会は多くはない。障害の特性や支援方法を知らないままに支援を開始する結果、適切なサービス提供が難しくなり、苦手意識を持ってしまうことがある。特に精神障害者への支援についてはその傾向が強く、現実には精神障害者へのヘルパー派遣に積極的な事業者は少ないままとなっている。

第一に、障害の特性を知り、適切なサービス提供ができるための上乘せ研修を、公的な責任において確保・実施することが必要である。

第二に、相談支援との連携（ネットワーク）を確保し、孤立を防ぎ、実際のケースワークを共にする中でサービスの質を高め合う仕組み（システム）が必要である。

第三に、ネットワークの核となり、必要に応じてケアマネジメント等の手法を提供する支援センターが、その役割を十分に発揮できるような体制作りや啓発（周知）が必要である。

要 点	
①報酬単価のアップ	
②上乗せ研修の実施	
③連携（ネットワーク）の確保	
④相談支援体制の強化	
すぐに取り組むべき課題	その具体的方法
②上乗せ研修の実施	<p>自立支援協議会と公的機関との協働による研修の実施（継続的な取組みとして）。</p> <p>※なお本年度9月16日、事業者への新事業の説明会を兼ね、先行実施。</p> <p>※サービス提供責任者・ヘルパーを対象とした研修等が必要。</p>
③連携（ネットワーク）の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・事業所に対する支援センターの役割の再周知。 ・個別ケア会議の必要性や、その開催等に関する理解の醸成（ルールの周知等）。 <p>※西区協議会にて先駆的に実施されたヘルパー交流会の取組みが参考となる。</p> <p>※社会福祉協議会（CSW）との連携も必要となる。</p>
中長期的な課題	その方法
①報酬単価のアップ	<p>基本的な報酬単価の改善（ベースアップ）を国に要望すると共に、堺市独自の対策としてニーズの高い部分（例えば夕方や土日の時間帯）について単価アップができないか、予算措置も含めた検討の必要性の明確化。</p>
④相談支援体制の強化	<p>（仮称）健康福祉プラザが開設する平成24年度に向けた相談支援体制再編の検討において議論。</p>
その他	
<p>・美原区と他区との間で単価の地域格差は、国への要望を継続的に実施した結果、解消される見込み。</p>	

2) 暮らしの場の整備について（グループホーム等）

議論の経過

暮らしの場に関する実態として、現状は「一人暮らし（家族等との同居）」「グループホーム又はケアホーム（以下「GH」）」「入所施設」等がある。しかしながら、例えば、グループホームの数が十分でないという量的な問題や、自分の生活に合ったグループホームがないという質的な問題等により、住む場所を、ライフステージやライフスタイルに合わせて主体的に選択できる（居住の自由が実質的に保障されている）状況にはない。

また、障害者とその家族双方の高齢化、グループホーム以外にも生じている居住の場の不足（長期のショートステイ利用、いわゆる「ロングショート」の問題を含む）など、様々な問題がある。

1. GHについて（量的側面）

GHは障害者が地域生活をする上で重要な社会資源の一つである。地域生活へ移行し、また地域生活を維持するためには、障害の程度や特性等に応じた選択ができるよう、様々な形態のGHが必要である。

しかしながら、報酬単価は低く、運営は厳しい。初期費用等の公的な補助も限定的なものに留まっている。その結果、必要な整備が十分に促進される状況にはない。例えば、強度行動障害や加齢によってADLの低下がある場合は、ハード面での配慮も必要となるが、その整備の大部分は運営法人（場合によっては家族）が負担せざるをえない状況となっている。

必要なGHが整備されるよう、財源面も含めた検討が必要である。

2. GHについて（質的側面）

GHにおける職員（世話人等）の役割は、単純な家事等の生活上で必要な支援に留まらず、トラブル等に対応する安全で快適な生活を保障するための支援が必要であり、きめ細やかな配慮や専門性が求められる。また個々の利用者の多様なニーズに応えるために、様々な人材を確保しておく必要がある。

しかしながら、そのような人材を確保する経営的なゆとりはなく、例えば「若い男性」や「有資格の専門職」といった人材は確保されていない。また研修等の機会も運営法人の自助努力に任されており、公的な責任における世話人の資質の確保に関する取組みは不足している。

必要な人材が確保されるよう、財源面も含めた検討が必要であると同時に、世話人等に向けた研修の継続的实施が必要である。

3. GHについて（ネットワーク）

第一に、事業者間のネットワーク（連携）が十分ではない。例えば施設からGHへ移行する際、本来であれば入所中から、GHや支援センター等の移行後に支援を担う者が関わりを始め、利用者を中心としたネットワークが組まれるべきである。

支援は連続性を持って提供されるべきものであり、利用するサービスや居住する場所の変化によって途切れるべきものではない。事業者間のネットワークの構築（その必要性に関する共通認識の形成）が必要である。

第二に、障害当事者（特に利用者同士）の情報交換の場が存在しない。当事者同士が情報交換をすることにより、様々なことに気づき合ったり教え合ったりする仲間づくりが期待できる。

これは、お互いが提供を受けているサービスについて客観的に考える機会を作ることにもなり、権利擁護にも繋がることである。またそこから示唆を受けることで、サービスの質の確保にも繋がらう。利用者同士が集い、自由に話をする場等が必要である。

5. 権利擁護等について

権利擁護は生活のあらゆる場面に浸透すべきものであるが、「暮らしの場の整備」においては「普通に生活する」という権利の保障そのものであるため、特に意識されねばならない。

また、居住の場はそこを拠点に生活が展開されるため、日中活動の場やヘルパー等、他のサービス等との関連を踏まえ、総合的に検討しなければならない。居住の場は、GHや入所施設等、特定の場所に限定されるべきではなく、単身生活を含めた多様な選択肢の中から、当事者が主体的に選ぶべきものである。十分なサービスや支援がニーズに応じて総合的に提供される体制が必要であり、その整備過程においては地域の理解が必要である。

同時に、高齢化やロングショート等、想定される問題の実態を把握することが必要である。

要 点

- ①報酬単価のアップや初期費用補助の充実
- ②GH職員（世話人等）への研修の実施
- ③事業者間の連携（ネットワーク）の確保
- ④利用者の交流イベントの実施
- ⑤居宅・施設サービスの包括的なサービス提供ができる仕組みづくり
- ⑥地域の理解を得るための取組みの実施
- ⑦実態把握

すぐに取り組むべき課題

その具体的方法

②GH職員（世話人等）への研修の実施

自立支援協議会と公的機関との協働による研修の実施（継続的な取組みとして）。

③連携（ネットワーク）の確保

- ・GHや入所施設等に対するネットワークの必要性や、支援センターの役割の再周知。
- ・個別ケア会議の必要性や、その開催等に関する理解の醸成（ルールの周知等）。
- ・高齢分野との連携の確保に向けた検討（具体的な呼びかけ等）。

④利用者の交流イベントの実施

障害当事者部会と連携した、交流イベント開催の検討。

⑦実態把握

特に高齢化やロングショートなど、緊急性の高いものに関する実態把握のための調査等の実施。
 ※第3期障害福祉計画策定に係るものとして、障害者等実態調査（障害福祉課）。
 ※ロングショートについて、一部（市内の入所施設）の実態聞き取りを、地域生活移行支援事業の取組みとして実施済。

中長期的な課題

その方法

①報酬単価のアップや初期費用補助の充実

国に要望すると共に、ニーズの高い部分について単価アップができないか、予算措置も含めた検討の必要性の明確化。

⑤居宅・施設サービスの包括的なサービス提供ができる仕組みづくり

個別ケアプラン（サービス利用計画作成費等）が必要に応じて策定され、それに連動して支給決定がなされる仕組みの検討。

⑥地域の理解を得るための取組みの実施

- ・効果的な啓発活動に関する検討及び実施。
 ※フォーラム2回実施。今後の展開を検討中。
- ・各区協議会での活動（民生委員研修等）の継続

実施。

- ・地域の住民と協働し、日常的に助け合える関係構築の仕組みの検討。

その他

3) 余暇支援について

議論の経過

【議論の前提として】

「余暇支援」という呼び方そのものが、不適切なイメージを与える恐れがある。「余った時間」ではなく、「暇な時間」でもない。日々の生活の体験を広げ、人生を充実させる重要なものである。

どのような呼び方が適切かについても議論が必要であるが、ここでは仮に「生きがい・仲間づくり」と呼びつつ議論を進める。

生きがい・仲間づくりは、障害の程度に関わらず、日々の生活に変化をもたらし、経験を広げ、生活を充実させる重要なものである。本来それは、「何をしても自由」「その人の好きなことを、その人自身が自由に選ぶ」というものであるが、その経験が少ない場合には、エンパワメント（この場合であれば主体的な選択がし得るだけの経験の保障等）の支援が必要となる。

現在活用できる制度は、「移動支援（ガイドヘルパー）」「地域活動支援センター」等がある。しかしながら、必ずしも十分な量が保障されているわけではない。

また、地域にはインフォーマルな社会資源があるものの、それらをバックアップしたり繋げたりする仕組みがない。仲間づくりそのものでもあるピア活動についても、同様の状況となっている。

以上により、生きがい・仲間づくりはシステムとして根付かず、継続的にニーズに応じて提供されることが困難となっている。

移動の保障（例えば公共交通機関の利用料減免）という観点でも、その必要性は障害の種別や程度に関わらず等しく認められるべきものであるが、実際には格差がある状況となっている。

1. 場の問題について

障害者自立支援法によって就労支援が強調された結果、「居場所」の確保が難しくなっている。就労定着支援の一環としての支援に留まらず、「生きがい」や「楽しむこと」を支援することは、生活支援において重要な位置を占める。地域活動支援センターがその役割を担うことが予定されているが、市内にはⅠ型が5ヶ所、Ⅱ型が3ヶ所、有期限型が1ヶ所あるのみで、計画的な整備が求められる。

一方で、例えば校区福祉委員会等における地域の取組みが始まりつつある。同時に、事業所が個別に生きがい・仲間づくりに関する活動を企画し、実施している例もある。

2. ネットワークの問題について

「1. 場の問題について」で触れたように、少数ながら地域の取組みが始まっている。しかしながら各取組みをコーディネートする仕組みはない。インフォーマルな社会資源を含めて実施状況を把握し、連携を広げたり、必要に応じて障害者福祉の専門家として支援したりする仕組みが必要である。

3. その他（人材や運用等の問題について）

「1) ホームヘルパーの問題について」で触れたように、ガイドヘルパーの人材を確保する取組みが必要である。

また、ガイドヘルパーについて、ニーズと運用にずれがある。例えば、職場からの帰り道に買い物に寄って帰るということは、通常あってしかるべきであるが、現在の運用は日中活動の場から直接ガイドヘルパーを利用することはできないことになっている。ニーズに沿ったサービスの提供ができるよう、運用基準や制度設計等を見直すことも必要である。

なお、これらを総合的に検討するための場が必要である。

要 点	
①「居場所（地域活動支援センター等）」の計画的な整備	
②生きがい・仲間づくりを総合的に検討する場の設置	
③地域での生きがい・仲間づくり等をコーディネートする仕組み	
④ガイドヘルパー等の人材の確保	
⑤ガイドヘルパー等の運用基準や制度設計等の見直し	
すぐに取り組むべき課題	その具体的方法
②生きがい・仲間づくりを総合的に検討する場の設置	（仮称）生きがい・仲間づくり検討チームの設置。
③地域での生きがい・仲間づくり等をコーディネートする仕組み	社会福祉協議会（CSW）との連携による、取組みの把握・連携及びその取組みへの人的支援、地域の人材の掘り起こし。
中長期的な課題	その方法
①「居場所（地域活動支援センター等）」の計画的な整備	⑤における検討等を通じ、第3期障害福祉計画に反映される提案の検討。
④ガイドヘルパー等の人材の確保	学生や退職後のシニア等、活用できる人材層へのアプローチの方法等を検討。
⑤ガイドヘルパーの運用基準や制度設計の見直し	運用基準や制度設計等につき、見直しの必要性の明確化。
その他	

地域生活支援部会 委員意見の要点整理

	1) ホームヘルプについて	2) 暮らしの場の整備について（グループホーム等）	3) 余暇支援について
①主として財源に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・単価の改善（待遇改善）＝市の上乗せ、国への要望 ・質の高いサービスを提供する事業所への上乗せ補助 ・キャンセル時の補填 ・ヘルパーが研修等に参加する際の補填 ・先駆的事业所を窓口としたスーパーバイザーの配置（市委託） 	<ul style="list-style-type: none"> ・単価の改善（重度も想定、夜間対応加算） ・医療的ニーズ対応GH（夜間の看護師配置等） ・GH立ち上げ補助 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童放課後支援への助成増額 ・余暇支援の事業化
②支給決定に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・家族介護を前提としない運用 ・サービス利用計画作成費の積極的な利用勧奨 ・必要なケースでの支給量の増量 	<ul style="list-style-type: none"> ・GHから実家に戻る際のヘルパー利用 ・GHからのSS利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイヘルの柔軟運用（学校行事での利用、施設からの直接外出、介護保険移行後の利用、簡略な手続きでのお試し利用等） ・ガイヘルของกลุ่ม支援の運用改善（移動方法の確保を含む） ・ケアマネジメントの対象者拡大
③ネットワーク等に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・カンファレンス等のルール共有（日中活動やヘルパー事業所等を含む） ・訪問看護や精神科病院とのネットワーク確立 ・相談支援事業者を通じた利用申請のシステム化 	<ul style="list-style-type: none"> ・普及啓発（地域活動等への参加、コンフリクトへの対応〔事例の収集分析を含む〕） ・GHのネットワーク化（空き情報や課題共有、他職種との連携等） ・医療とのネットワーク（医師会への協力要請等） ・身体のケースワークの共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域活動への参加 ・余暇支援等の情報を集約する窓口 ・大学との連携（セツルメント）
④人材に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・研修の実施（市が主体となった上乗せ研修等） ・ひとり親家庭の人材活用（生活保護との連携等） ・当事者家族がヘルパー資格取得への補助 ・サービス提供責任者の育成 ・市としての男性ヘルパーの募集、育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・世話人やサービス管理責任者の研修 ・世話人の常勤化 ・世話人の数の確保（交代要員等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイヘルの人材確保 ・相談支援従事者（指定相談）等の確保
⑤事業所の確保等に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・困難ケースを引き受ける事業所の確保（市の取組みとして） ・医療的ケアができる事業所の確保 ・小規模多機能型のような形態の確立 	<ul style="list-style-type: none"> ・量的整備 ・働き始めた段階から使える通過型GH（通勤寮的な）の創設 ・小舎制的な施策 ・セーフティーネット（移行元施設等） ・GH設置の場の確保（公営住宅等） ・緊急時にも対応できる地域生活の拠点施設の整備（夜間も含めて） ・終末期を含めた対応のできる資源の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・就労移行事業所連絡会や支援センターによる余暇活動の取組み ・地域活動支援センター等の整備（地域交流、看護職加配、障害ごとのニーズへの対応、放課後支援等）
⑥その他	<ul style="list-style-type: none"> ・実態把握と分析（調査研究）の実施 ・介護保険 ・税制 	<ul style="list-style-type: none"> ・実態把握（高齢の親による介護等） ・家族と離れて生活する意識を持てる情報発信 ・クライシスセンター ・個別支援計画等の様式の適正化（事務簡略化） ・重心の自立生活に取り組む先進地視察 ・ピアの活用 ・地域生活を視覚的に伝えられるツールの開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・余暇支援検討チームの立ち上げ