

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

～ 地域で、その人らしく、生活する ～

1) 経過（これまでの流れ）

昨年度（平成20年度）、堺市障害者自立支援協議会において、地域生活移行への取り組みの必要性が確認されると共に、「どのような人であろうと地域に暮らし続けるシステム」を構築していく必要性が確認されました。

そこで今年度第1回堺市障害者自立支援協議会において、「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。

部会名が「地域生活支援」とされたのは、この部会が「地域生活移行」のみを目的とするのではないことの表れです。地域生活に不安を感じている（施設入所を希望している）方々が「地域で生活している」と思えるためにも、安心して生活できる地域が必要です。堺の街で当たり前の地域生活を実現するために、必要なことについて考えようと、「地域生活支援部会」は設置されました。

第一回から第二回にかけては、委員それぞれの立場で問題意識を出し合いました。その中では、地域生活支援について「社会資源のあり方」と「支援ネットワーク」という2つの柱を立てて整理していく方向性が確認されました。そして第三回では、それぞれの立場で、また立場を超えて、課題となっていることに対する解決策を出し合いました。

2) 地域生活支援部会の基本的立場

障害者自立支援法には、「障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現」がうたわれています。

障害者基本法には、基本的理念として「すべて障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する」「すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる」「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」とうたわれています。

堺市の第3次障害者長期計画の副題には、「障害者が住み慣れた地域で、主体的に、共生、協働のもと、生き生きと輝いて暮らせる社会をめざして」とうたわれています。

これらに共通してうたわれていることは、「地域で」「その人らしく」「生活する」権利があるということです。地域生活支援部会ではその前提に立ち、個々の権利を実現するために必要なものについて、様々な立場から意見を出し合いました。

「地域で」とは、その人が望むところに住めるということであり、社会の一員として社会の中に在るということであり、居住の自由という権利を実質的に保障することと捉えました。

「その人らしく」とは、その人の個性や特性が尊重されながら自己実現できるということであり、社会の一員として個性が発揮できるということであり、幸福を追求する権利を実質的に保障することであると捉えました。

「生活する」とは、その人が望む社会的な活動ができるということも含めて、社会の一員として社会に参加できるということであり、働いたり遊んだり学んだりする社会的な権利を実質的に保障することであると捉えました。

以上の意味において、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が、この部会の基本的な立場です。

3) 地域生活支援部会の論議の柱

今年度の地域生活支援部会では、地域でその人らしく生活する権利が誰にでもあるという前提のもと、「社会資源のあり方」と「支援ネットワーク」という2つの柱を立て、支援者としての意見や問題意識を整理しました。

すべての議論や意見の前提として、「権利擁護」の視点を置きました。その人の権利を実現するためにこそ、支援や社会資源が活用されるからです。本人、支援者、周囲の人々、あらゆる人が権利擁護の意識を持ち、偏見から生じる誤解や差別的な意識をなくしていくことが必要であろうと考えています。そのためには、様々な形で普及啓発や情報発信をしていくことが必要ではないかと話し合われました。

次に、権利擁護を具体化するための「相談支援」という視点を置きました。その人らしい充実した生活（ＱＯＬ）を実現するためには、まずその人のニーズをキャッチしなければならないからです。その人の希望をしっかりと聴き、課題を整理したり、適切な社会資源に繋がれたりすることが必要であろうと考えています。そのためには、相談支援（相談支援を中心としたネットワーク）を充実させていくことが必要ではないかと話し合われました。

最後に、ニーズを満たすための「社会資源」という視点を置きました。地域でその人らしく生活するには、必要に応じた様々な社会資源の支えが不可欠だからです。多様なニーズに対応するための種類や質を確保し、十分な量のサービスを保障することが必要であろうと考えています。そのためには様々なサービスを充実させ、また創設していかなければなりません。今回は特に問題意識の高い分野について話し合わせ、結果として「暮らし」「日中活動」「就労」の3つに整理できました。

「暮らし」として、24時間支援、医療的ケア、入浴サービス、ホームヘルプ、グループホーム（ケアホーム）などを中心に課題が出し合わせ、いくつかの解決策のアイデアも出されました。それらの課題が解決され、社会資源が充実していくことで、地域で安心して生活することができるようになれば、地域生活移行や施設入所の待機者解消にも繋がるのではないかと話し合われました。

「日中活動」として、日中の居場所に関する課題が出し合われました。

「就労」として、「日中活動」に一部重なる形で余暇活動支援の課題が出し合われました。地域でその人らしく生活するためには、自己実現のための様々な活動に参加することを保障する仕組みが必要ではないかと話し合われました。

今回の議論はあくまで支援者側からの問題提起であり、当事者からの直接的意見は反映されていませんし、すべての課題を包括したものでもありません。また、具体的な解決策を示すことができたわけでもありません。しかし、立場の違う支援者が一堂に会し、同じテーマで議論するという初めての試みにおいて、問題意識の所在と解決への具体策を示し合うことができたプロセスは、貴重なものでした。

今後はこの議論を叩き台として、当事者等も含めた様々な視点も入れつつ、論点の整理が必要です。多くの人たちが参画して議論したり語り合ったりするプロセスの中で、「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」の具体像が共有されていくものと考えています。

平成21年度地域生活支援部会における検討事項

1. 社会資源（就労）

1-①. 就労支援における課題について

課題・背景

障害者自立支援法により就労支援が強化され、堺市内には多くの就労移行支援事業者が就労に向けた支援を行っています。それに伴い就労する障害者は増えつつありますが、就労移行支援事業者による職場定着支援は6ヶ月間とされており、その後の定着支援は就業・生活支援センター等が行っています。今後のより充実した支援のためには、以下のような検討事項があります。

今後検討が必要な項目

就職者の増加による定着支援利用者への対応について

今後、就労者の増加に伴う定着支援の対応が追い付かなくなることが予想されます。

在職者の加齢等に伴う継続支援について

加齢に伴った業務遂行能力の低下や、家族の高齢化等の環境変化による生活面での支援の必要性の顕在化などが課題になっています。

発達障害者及び高次脳機能障害者の就労支援について

支援ノウハウが不足している障害分野（例えば発達障害や高次脳機能障害など）があります。連携すべき機関（特に医療機関）とのネットワークが整っていません。

1-②就労を継続していくために必要な余暇活動支援について

課題・背景

- ①学校の卒業と同時に就職した人は、通所施設に通う人に比べて、本人・家族ともに入ってくる情報量が少ないため、障害基礎年金が受給できていなかったり、就労のつまずきがあったときに必要な相談につながらなかったりすることが多くみられます。
- ②学校を卒業後、社会の中で良好な友人関係を構築することが苦手な方が多く、会社と自宅の行き来のみの生活に陥ってしまうことがあります。自ら余暇を楽しむことが苦手で、かといって家族と出かけることに抵抗が強まり、結果的に、会社に勤め続けることの目的を失って退職に至ってしまうことがあります。
- ③就労移行支援事業からの就労者も増えてきていますが、職場への直接的な定着支援だけでなく、就労状況を間接的に把握する場が必要です。
- ④知的障害のある方は、自分の意見を言うことに対する経験が乏しいことがあります。また、地域で孤立しており、将来の自立生活に対するモデルとなる人がいないこともあります。

今後検討が必要な項目

就労の安定した継続を支える余暇活動の充実

就労者への余暇支援は、就業・生活支援センターや一部の支援センター、家族による支援に限られているため、ニーズに十分対応しきれていません。余暇活動グループはそれ自体がピアカウンセリングの場となり、当事者間の交流がエンパワメントにつながります。より多くの人が利用できるよう、現在のようなインフォーマルな資源から発展するための検討が必要です。

2. 社会資源（暮らし）

2-①入浴サービスの充実について

課題・背景

障害児施設入浴サービス事業では、自宅での入浴が様々な理由により困難な障害児（中学生から高校生まで）に、施設で入浴（送迎付き）が受けられるサービスを提供しています。しかし、この年齢層以外にも施設入浴に対するニーズがあります。

また、各家庭において入浴介助を行うヘルパーの側にとっても、昨今のヘルパー不足から二人対応の必要な方の派遣体制がとりにくく、家庭内の制限された環境下での入浴介助は、介助者・ヘルパーの身体的な負担が大きくなっています。

今後検討が必要な項目

対象年齢の拡大についての検討

現在対象となっていない小学生や成人の方の入浴サービスに対するニーズの把握と、対象年齢の拡大についての検討が必要です。

2-②ホームヘルパーの問題について

課題・背景

利用する側にとっての安心感やニーズの発見など、地域生活を送るにあたってホームヘルパーの果たす役割は大きく、居宅介護事業者への期待も高まりつつあります。しかし、障害の特性や程度に配慮した支援のノウハウや経験が少なく、事業者指定は受けていても積極的な受け入れが困難となってしまう場合があります。

また、利用者のほとんどは相談支援を利用していないため、事業所責任者がホームヘルプサービスの範囲外の支援（相談等）を行っているのが現状です。ヘルパー利用を開始しても、本人との信頼関係を築くことが困難であったり、利用を拒んだりするケースもあり、利用が定着しないこともあります。

重度訪問介護を利用する場合には、時間数の多さと単価の低さから、事業所が見つかりにくい、適切な人材派遣が難しいという問題もあります。

今後検討が必要な項目

人材の確保・育成

ヘルパーの確保と育成について、事業所単位の取り組みだけでなく、市としての取り組みの必要性について検討が急務です。

相談支援と居宅介護事業者のネットワークづくり

西区障害者自立支援協議会で取り組まれている居宅介護事業者交流会は、相談支援の存在を周知してその後の連携につなげることで、障害者へのヘルパー派遣が質量ともに充実することを目指して実施されています。そのような取り組みをモデルにしながら、ネットワークづくりのあり方について検討が必要です。

支援に入りにくいケースに対する支援について

長時間介護の必要な方、支援困難な方、キャンセル等が多く支援に入りにくい方への支援のあり方について、解決に向けた議論が必要です。

2-③暮らしの場の整備について（グループホーム等）

課題・背景

現在堺市には50か所を超えるグループホーム・ケアホーム（以下グループホーム）が整備され、入所施設からの移行先としてだけでなく、家族と離れてグループホームで生活するために利用する人も増えてきました。しかし、障害の重い方はもちろんのこと、障害の軽い人においても見守りや夜間体制の必要な利用者の生活を支える体制は整っていません。また、医療的ケアが必要な障害の重い方たちを支える体制も整っていません。

また、家族介護が前提となっている現状において、家族の高齢化等によって地域生活継続への不安が高まっており、今後も暮らしの場の確保と支援ネットワークの充実が求められています。地域生活移行にあたっては、地域全体で支援に関わることが非常に重要です。

今後検討が必要な項目

グループホームの整備

夜間体制の必要な方への支援に対応できるグループホームの整備や、その機能のあり方について検討する必要があります。

地域生活移行において、入所施設からの移行先が全て入所施設の運営するグループホームでは、いずれ限界が生じます。元々暮らしていた地域、通っていた作業所を意識できる地域生活に移行していくためにどうしたら良いかという視点が必要です。

また障害者自立支援法施行後は、施行前に比べてグループホームの設置が伸び悩んでいます。増えない理由について、財政措置も含めた検証が必要です。

個別支援

グループホーム入居を必要とする方は、通所施設に通っているか否かに関わらず、多く存在します。このニーズを掘り起こす個別支援が欠かせません。

入所者に対して施設の外からも支援者が出向き、地域生活移行を進めるための丁寧な相談支援が欠かせません。また更生相談所などの専門機関も、個別支援計画の作成にあたってスーパーバイズの役割を担うなど、適切な役割分担と協働による支援体制づくりが大切です。

グループホーム入居後に一時的に入居継続が困難な事態となった時には、短期入所の利用等の柔軟な対応が求められます。このことは、地域生活移行を進めるうえでの家族の安心にもつながります。

当事者同士の相互作用を活かしたニーズの掘り起こし

入所施設からの地域生活移行支援では、当事者間の交流を通じたニーズの掘り起こしが重要です。知的障害者においては、精神障害者への退院促進支援で行われている茶話会だけでなく、地域の当事者との交流など、より具体的なイメージを持ちやすくするための工夫が必要です。

ネットワーク

地域生活を支える（地域生活移行を進める）ためには、個別支援や当事者同士の交流だけではなく、地域の関係者によるサポートが必要です。また、医療的ケアの必要な方たちを支援する、医療との連携が可能となるような仕組みづくりが必要です。

グループホームネットワークの必要性

空き情報を把握してコーディネートすることや、世話人の資質向上のための研修の開催などを行う、グループホームのネットワークづくりが必要です。

2-④余暇支援について

課題・背景

「1. 社会資源（就労）」で言及したこと（就労をしている方）以外についても、障害のある方の生活は、昼間に日中活動の場に通う以外は家でテレビやゲーム等で閉じこもりがちになって

しまうことがあります。また、余暇を楽しむ経験の不足から、休日の過ごし方がわからない方もいるというのが実際です。日々の生活に変化を持ったり人と繋がったりする経験の広げるための支援は、日々の生活に張り合いや生きる活力を与えてくれる重要なものです。

今後検討が必要な項目

移動支援におけるグループ支援について

移動支援におけるグループ利用等が認められてきていますが、生活の中に余暇が定着していく視点で、制度をもっと使いやすくしていくための検討が必要です。

余暇の充実

障害の重い方を含めた余暇支援についての検討が必要です。

3. 社会資源（日中活動）

3-①日中活動の場について

課題・背景

日中活動の場は、社会福祉法人に加えて NPO 法人等の新規参入もあり、増加傾向にあります。第 2 期障害福祉計画の達成に向け、今後も日中活動の場を創設する必要があります。また、重症心身障害者（児）が送迎・医療的ケアを受けられる環境や、中途障害の方が満足のいく活動ができる場が少ないことなどの課題が上がっており、日中活動の場の量的な確保だけでなく、障害特性や程度に関わらずにあらゆるニーズに対応できる体制の整備も求められています。

今後検討が必要な項目

日中活動への参加のために必要な支援についての検討

医療的ケアが必要な重症心身障害者が安心して日中活動へ通うための、送迎体制、看護師配置、医療機関との連携、作業療法士や理学療法士の派遣などについて、検討が必要です。

日中活動の場の確保についての検討

病気や事故等による中途障害者や肢体不自由の方が、作業や就労や入浴等、目的に限定されずに集える交流の場が必要です。また、地域による偏在がない日中活動の場の整備が必要です。

4. 相談支援

4-①相談支援の充実について

課題・背景

- ①障害のある方の生活を支援するためには、本人を中心としたケアマネジメント等の手法が必要ですが、現在の障害者自立支援法下では必要とする全ての人にケアマネジメント等の相談支援が行き届いておらず、対象は委託相談支援の利用者かサービス利用計画作成費を利用できる一部の方に限られています。そのため、居宅介護事業者のサービス提供責任者がコーディネート役を担わざるを得ず、孤立しがちになっているという現状があります。
- ②セルフマネジメントの視点も大切です。一方で、サービス利用の手続きや、ニーズを自ら表明

して支援に繋がる作業が、一人では容易にできない方もいます。

- ③現在市内には18か所の委託相談支援事業者がありますが、年々相談支援に対するニーズは高まっており、マンパワーの不足から新たなニーズの掘り起こしが難しくなっています。相談支援の量的な不足を解消するためには指定相談支援事業の活用が必要となりますが、諸条件を満たしていないために単価が低く、指定相談支援事業における相談支援は広がりにくいのが現状です。
- ④上記のような背景の中で、国では相談支援の充実にむけた検討が行われています。

今後検討が必要な項目

相談支援を担う人の拡大と充実

必要とする全ての人に相談支援が提供されるよう、相談支援を担える人材を確保する取り組みが必要です。

積極的なアウトリーチの実施

相談支援を身近に活用してもらう仕組みづくりと、相談に対するニーズの掘り起こしが必要です。

相談を担う各機関、事業者の役割の発揮と連携

相談を担う各機関や事業者が、各々の役割を果たしつつ連携できる体制づくりが必要です。

・委託相談支援事業者（支援センター）

委託相談支援事業者が各相談機関との関係でどのような役割を担うかについて、議論が必要です。また、各支援センターは全ての相談に対応できる体制にはなく、18センター間のネットワークを活かして相談支援を行っています。真に圏域や区を意識した相談支援の体制づくりについて、検討が必要です。

・区役所（地域福祉課や保健センター）

相談支援につながっていない方にとって、多くの場合に最初の相談窓口となるのは地域福祉課や保健センターとなります。相談を受ける担当者が適切にアセスメントを行い、必要なコーディネートを行うケアマネジメント等の必要性を含め、相談支援における役割分担や連携について、議論が必要です。

・専門機関

相談支援が地域に広がっても、対応の困難なケースは必ず存在します。例えば犯罪を繰り返してしまう等の支援困難ケースに対する相談支援体制と、相談支援事業者に対するスーパーバイズのあり方について、検討する必要があります。

ライフステージ間の引き継ぎ

児童・障害者・高齢者福祉、それぞれに療育や教育、相談支援、介護が行われていますが、その支援は引き継ぎが十分に行われず、分断されているのが現状です。福祉や教育、介護など、それぞれの分野を超えたネットワークづくりを積み重ねることが大切です。

指定相談支援の対象者拡大

相談支援対象者の拡大していくよう、また、受け皿になる指定相談支援事業者が連携して相談支援を行えるよう、条件整備や人材育成に向けた検討が必要です。

5. 権利擁護・支援ネットワーク

5-①地域住民の理解について

課題・背景

地域で生活を送るために、近隣の方々の障害に対する理解は不可欠です。一部地域においては、民生委員が中心となり障害のある子どもを持つ親の集いなどが企画され、障害のある方やその家族が地域に支えられる事例も出てきています。しかし一方で残念ながら、啓発が十分に浸透していないこと等から、障害者が集う施設などを新しくつくろうとしたときに、反対運動（施設コンフリクト）が起こってしまうことがあります。

また、権利侵害に遭ってしまうことが多く、相談支援の現場においても数々の事例が報告されています。このような事例は、福祉関係者だけでは解決困難な場合も多く存在します。そして、権利を知る・活用するという意味でも、自らの権利を知らずにいる当事者へ、いかに情報を届けるかが課題となっています

今後検討が必要な項目

施設コンフリクトの問題について

施設コンフリクトが起きてから対応するのではなく、障害のある方が地域に当たり前に受け入れられる地域づくり（学校教育なども含めた地域への啓発）が必要です。また、コンフリクトが起きた地域の背景を理解し、今後コンフリクトが起こった場合の対応についても検討が必要です。

権利擁護の拠点

権利侵害に遭っている方に対して、より適切に対応するため、権利擁護相談に関するコーディネート機能を持った拠点が必要となります。そこでは、権利侵害事例を積み重ねたスーパーバイズできる相談員が、弁護士等の専門家とネットワークを作って対応できるチーム体制が求められます。拠点には権利を知り、活用するための情報発信機能も重要です。

セルフアドボカシーの視点

障害のある当事者が自らの権利を知り、活用することや、自らを守る視点をもつことができるよう、セルフアドボカシーを高める支援も大切です。ピア活動についても障害分野に関係なく、充実が求められています。

5-②支援ネットワークについて

課題・背景

障害者自立支援協議会は、障害者の相談支援に関わる関係者が集まって個別支援をベースに地域の課題を検討する場であり、この積み重ねは支援ネットワークの充実につながっています。しかしながら、そのネットワークは一部の相談支援機関に限られており、地域組織とのネットワークづくりには至っていないのが現状となっています。関係者同士が同じテーブルに着き、日常的に連絡を取りやすい関係づくりが望まれます。

自立支援協議会の充実

- 自立支援協議会の活動を広くアピールする場が必要です。その一つとしてホームページを作成し、活動の内容について周知を図っていきます。このホームページを使った社会資源情報の発信のあり方についても検討していきます。
- 市民啓発を柱においた、障害福祉にとどまらない（様々な分野を巻き込んだ）イベントをすることが必要です。
- 引き続き自立支援協議会の活動を通して、官民交流の機会を増やしていくことが必要です。
- 地域の障害者支援ネットワークと自立支援協議会が連携していくことが重要です。
- 障害分野を超えた権利擁護のネットワークづくりが必要です。
- 弁護士、司法書士、社会保険労務士等とのネットワークづくりが必要です。現在、相談支援機能強化事業において専門職相談を行っていますが、これをより充実させて専門職とのネットワークづくりにつなげていこうとしています。

地域福祉ねっとワーカー

堺市社会福祉協議会では、地域を支える仕組みとして地域福祉ねっとワーカーの配置を計画化しています。地域組織とともに生活課題を抱えている住民へ個別支援を行うこの事業は、障害のある方が地域の中でどのように受け入れられ、地域住民の一人として暮らし続けることができるかを考えるうえで重要な事業です。障害分野も含めた支援ネットワークづくりが今後の課題です。

地域での見守り安心ネットワーク

地域（校区福祉委員会活動等）では子育て支援・高齢者支援には既に取り組みされており、今後は障害者への支援を課題としています。障害者自身の高齢化や介護者が高齢である場合、生活のしづらさと言う点では高齢者支援と共通点があるといえます。今までのノウハウを生かして「身近な相談」「SOSの発見」機能を担ってもらえるよう、ネットワークの一員としての活動が期待されます。

相談支援と各社会資源との連携充実

就労移行支援事業や移動支援事業においてネットワークが作られています。このほかに、居宅介護事業、グループホーム・ケアホーム、訪問看護等において、法人を超え、相談支援とも連携したネットワークづくりが必要となっています。

5-③制度や体制などの谷間に対する支援について

課題・背景

現在、様々なニーズに対応すべく多くの障害者福祉制度があります。しなしながら、その制度や体制による支援はすべての人に行き渡っているわけではありません。社会情勢等の変化から生じた新たなニーズに対応できていなかったり、ほんの少しの差異（例えば等級の高低）でニーズがあるにも関わらず制度利用ができなかったり、制度や体制などの谷間にあって支援に繋がっていない（繋がることできない）ことがあります。一方で、その「谷間」に対する支援を行っている先駆的な団体・活動も存在します。

谷間の発見、谷間に置かれている方への支援ノウハウの蓄積、谷間に対する支援を実践している団体との連携など、制度や体制などの谷間に対する支援や、谷間をなくす取り組みが求められています。

谷間に対する支援を実践している団体との連携

様々な工夫によって谷間の支援を実践している団体や個人の活動を知り、ノウハウを蓄積することが必要です。

支援センターによる谷間に対する支援の検証

各支援センターで取り組まれてきた谷間に対する支援（障害当事者のグループワーク等）の対象や目的は、多岐に渡ります。いずれも支援センターが相談を受ける中で必要に迫られて取り組んできたことですが、これら既存の制度にない支援の必要性について、検証が必要です。