

地域における障がい者等への
支援体制について（素案）

はじめに

<目次>

第 章 障がい者支援の動向

- ・障がい者施策の変遷（行政や相談支援体制における地域課題の視点を含める）
- ・地域生活支援における市町村、相談支援の状況
- ・施設基準から見た施設の位置づけ
- ・入所者と支援の実態

第 章 大阪府内の障がい者支援の現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

- ア) 障がい者の状況
- イ) 行政や地域における支援体制の現状と課題
- ウ) 障がい者支援施設における現状と課題

第 章 行政・地域に求められる支援体制と

障がい者支援施設に求められる機能・・・・・・・・・・・・・・・・ 4

ア) 行政・地域に求められる支援機能と連携体制・・・・・・・・・・・・・・・・ 4

- ・地域生活支援のための相談支援体制の整備
- ・障がい者福祉サービス提供機能の充実
- ・地域生活を支えるための連携体制の整備

イ) 地域における障がい者支援施設に求められる機能・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

- ・集中支援機能
- ・生活支援機能
- ・緊急時生活支援機能

第 章 支援機能の強化、支援体制の再構築に向けた検討事項・・・・・・・・ 6

ア) 地域全体で障がい者を支えるしくみの構築

- ・入所時、入所中等の地域移行に向けた認識の形成と共有
- ・障がい者支援施設による地域へのバックアップ機能
- ・暮らしの場となるグループホーム等のサービス提供基盤の拡充

イ) 入所者の年齢や特性に応じた障がい者支援施設の生活・支援環境の整備・ 6

- ・重度化・高齢化に対応した生活環境の整備
- ・多様化する障がい者への支援
- ・地域生活への移行に向けた支援体制の構築

ウ) 国への提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

<参考資料>

第 章 大阪府内の障がい者支援の現状と課題

ア) 障がい者の状況

○入所・居住系サービスの利用状況

令和 3 年 4 月障がい福祉サービス提供分の入所・居住系サービス（障がい者支援施設・共同生活援助）の利用者を障がい種別毎で見ると、利用者の約 7 割が知的障がい者であった。

また、施設入所支援と共同生活援助の障害支援区分毎の利用状況を比較すると、障害支援区分 5 と 6 に該当する利用者の割合が、施設入所支援が共同生活援助の約 2.5 倍という状況である。

○施設入所者の重度化*・高齢化の状況

*障がいの多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いが高い方を含む。

施設入所者（以下 入所者）は、平成 28 年度から令和 3 年度の障害支援区分毎の割合をみると、障害支援区分 6 の入所者の割合が年々増加している。支援の度合いの高い入所者が増加してきている。

また、入所者の年代別割合をみると、50 歳以上の割合が年々増加しており、令和 3 年度では、入所者の半数以上が 50 歳以上という状況になっている。高齢化に伴い、認知症に対する支援、有訴者率の上昇に伴う医療との関わり、身体機能の低下による介護支援など、多様な支援が必要な状況になっている。

新規入所者の年代別割合をみても、50 歳以上の年代の割合が年々増加しており、入所者の高齢化は進んでいる。

○障がい者支援施設からの地域生活移行者と退所者の状況

近年、障がい者支援施設からの地域生活移行者は減少する傾向にある。

また、入所者の退所先の推移をみると、平成 30 年度以降は地域生活移行者よりも、病院・死亡の人数が上回っている。

○施設入所の施設待機者数の状況

府の入所調整の枠組みに参加している障がい者支援施設（46 施設）の待機者は、平成 28 年度から令和 3 年度の 6 年間ではほぼ横ばいで、1 年間あたりの平均にする約年間 1,100 人前後が障がい者支援施設の待機者となっている。

また、待機者の居所は、自宅が約 6 割と最多であるが、グループホームも約 2 割を占めている。

平成 28 年度に大阪府が調査した強度行動障がいの状態を示す重度知的障がい者の居所別人数は、在宅が 3,859 人、ついで、施設入所が 1,969 人、共同生活援助が 1,581 人となっている。

イ) 行政や地域における支援体制の現状と課題

○地域生活支援拠点等の整備状況

各地域の自立支援協議会などにおいて、入所者の地域生活移行について協議が行われている地域は少ない。また、現在、各市町村において、障がい者の重度化・高齢化、親なき後を見据え、地域生活支援拠点等の整備・機能の充実に向けて取組みを進めているが、障がい者支援施設が、地域生活支援拠点等に位置づけされている市町村は、43 市町村のうち 9 市町村と少ない状況にある。

○市町村における障がい者支援施設からの地域移行に関する取組状況

市町村における障がい者支援施設からの地域移行に関する取組は、市町村、基幹相談支援センター、自立支援協議会等（以下 協議会等）が中心となって進めることになっている。協議会等の協議の場で、入所者の地域生活移行の検討をしているのは 19 市町村（44.2%）、協

議会等に紐づけられる部会などに障がい者支援施設が参画しているのは17市町村（39.5%）と43市町村のうちの半数以下という状況になっている。

また、障がい者支援施設向けに地域の障がい福祉サービスの状況や困難事例に対する専門的な助言、個別支援計画の作成支援なども含め特に取組みを行っていない市町村が23市町村（53.5%）、家族会等に地域移行に関する支援内容や社会資源の活用の説明なども含め、家族理解のために特に取組を行っていない市町村は19市町村（44.2%）という状況となっている。

障がい者支援施設からの地域移行への市町村の課題は、地域の資源が不足していることで受入が困難としているのが28市町村（65.1%）となっており、多くの市町村において地域課題の解決に進んでいない状況がある。一方、サービス等利用計画に地域移行を記載している市町村では、関係機関連携等の強化により、地域移行を進めている傾向が見られる。

○地域生活への移行・地域生活を継続するための支援体制の整備

重度障がい者の家族は24時間365日「人と場所がある」障がい者支援施設への安心感から、「親なき後」の暮らしの場に、障がい者支援施設を希望される傾向が依然として高く、地域生活の可能性や一時的な施設利用といった意識は浸透していない。

市町村や地域の相談支援機関は、家族の意向やグループホームの受入れ機能への不安から、重度障がい者の地域移行の推進に取り組みにくい状況がある。

計画相談支援が入所者すべての方に対して行われているという状況ではないことが課題である。地域生活移行の推進に向けては、個々の状態像の把握、緊急性のアセスメント、家族への積極的な働きかけが可能となる市町村における相談支援体制の強化がまずは必要。

また、相談支援体制の充実だけではなく、在宅やグループホームで暮らす重度知的障がい者の緊急時の受入れ先が十分に整備できていないことや地域生活支援拠点等の機能が不十分な状況、地域生活を支える人材が不足している等の課題がある。

○地域生活を支えるための関係機関の連携について

グループホームにおける重度知的障がい者の受入体制の整備を図るため、重度障害者支援加算の拡充などの報酬改定や、重度化に対応したグループホームの新たな類型として日中サービス支援型の創設が行われたが、現在も重度知的障がい者を受入れ可能なグループホームは不十分。また、重度知的障がい者の支援スキル等を有する人材も不足している。

地域移行を受け入れるにあたって、行政、関係機関が果たす役割が不明確であるため、具体的な取組に繋がりにくい。それぞれの役割を明確に位置付け、示した上で、多職種で連携を図る必要がある。特に市町村と基幹相談支援センターの連携による地域移行に向けた取組が必要である。

ウ) 障がい者支援施設における現状と課題

○多様化する利用者への対応

障がい者支援施設では、多床室が多く、感染症への対応やプライバシーの配慮、年齢や個々の障がい特性に応じた生活環境の整備が課題となっている。多様化する支援ニーズに対し、画一的な支援プログラムのみで対応することは困難。特に入所者の多くが強度行動障がいの状態を示している重度知的障がい者となっており、障がい者支援施設にはより専門的な支援が求められる状況となっている。

強度行動障がいのある方を施設で支援していくことは、大人数の環境、構造化、視覚化のし難い環境から困難な支援環境となることが多い。施設の理解の脆弱さ、環境の限界、スーパーバイザーの少なさ等から、実際に構造化など特化した支援を実施できずにいる。

また、入所者の高齢化により通常の支援に加えて、介護や医療の必要性が高まる傾向にあるが、障がい者支援施設でそれらに対応する体制は不十分な状況がある。

○地域生活移行のための支援

入所者の重度化・高齢化、支援ニーズの多様化により、施設職員の負担が増加する中、入所

者の地域生活移行に向けた事前準備（アセスメント、支援の組立など）や移行先への丁寧な引継ぎ、地域生活移行後のアフターフォローまでの「支援スキームの確立」、「地域の関係機関等との連携体制」について、組織全体として取り組むことが困難な状況がある。

第 章 行政・地域に求められる支援体制と 障がい者支援施設に求められる機能

ア) 行政・地域に求められる支援機能と連携体制

○地域生活支援のための相談支援体制の整備

地域移行を促進するためには、入所者への相談支援専門員のサービス等利用計画の作成、及び、地域資源を包括的に把握する基幹相談支援センターと連携して、地域移行のイメージを広く展開して、地域移行における相談支援体制を整備することが必要である。

そのために、地域移行支援を機能とする基幹相談支援センターの位置づけ及び役割を行政から明確に発信し、後押しする。個別事例の検討には外部講師を交えるなどし、地域移行にかかる支援の基本的な流れ、個別事例へのコンサルタントの必要性、必要なサービス等の資源、関係機関の連携のあり方など、トータルコーディネートを理解し、他の事例にも活用することで重度障がい者の地域での安心した生活につなげていくことができると考える。

なお、相談支援体制の整備にあたっては基幹相談支援センター、特定相談支援事業所とともに、市町村からの委託相談支援事業所との役割分担を踏まえて整備することが必要。

○障がい者福祉サービス提供機能の充実

相談支援体制の整備と合わせて、障がい者の地域生活を支える環境整備もまた必要不可欠である。地域生活を支えるための障がい者支援施設、グループホームや生活介護などの日中活動の場、医療機関等の確保とともに、各サービス提供事業所の支援機能の向上も必要である。

個別事例には、適宜コンサルタントからの助言を受けるなどすることにより、強度行動障がいの状態を示す利用者の支援力を上げ支援機能を強化する。さらに、1事業所で孤立し、事業所が疲弊することを防ぐためにも、個別ケースを複数事業所にて支えるチーム支援により利用者を支える体制を整備することが必要である。

また、相談支援機能の発揮、および、各事業所での支援力向上のためには人材養成を併せて行うことが重要である。現在実施している各種の人材養成にかかる研修等の充実を図るとともに、今後、地域においても養成した人材が有機的な連携が図れるように地域の实情に照らした研修計画を明確に示し実行していくことが求められる。

さらに、個別事例支援の1機関に相当の専門性の向上を期待することは汎用性が低いため、実践的な支援を検討できるよう、ケアマネジメント機能を活用した、コンサルタントの紹介や事例の横展開等により、各事業所が個別支援の蓄積ができるような仕組みが有効である。

○地域生活を支えるための連携体制の整備

行政や基幹相談支援センターが中心となり、障がい者支援施設、グループホームや生活介護などの日中活動の場、医療機関等との連携を強化するとともに、地域生活支援拠点等の体験の機会・場の機能を充実させ、相談支援事業所と連携して障がい者支援施設からの地域生活移行に働きかける取組を行うことが必要である。

具体的には、市町村や基幹相談支援センターが中心となり、特性に応じた支援が可能なグループホームや日中活動の場と入所者を結び付けること、協議会等を活用し、障がい者支援施設での支援ノウハウを地域で支援する事業所に提供すること、地域移行後も24時間365日「人と場所」がある障がい者支援施設の機能を活用し、緊急時のバックアップや継続的な助言ができる体制を整えておくなどし、地域生活への移行後も安心して地域生活を送れるような連携体制を構築することが必要である。

また、各市町村の強みを生かした地域の具体的な支援体制については、自立支援協議会を活用し議論することが必要である。本章では、基幹相談支援センターが地域移行支援のキーパーソンとなることを想定しているが、場合によって、トータルコーディネート地域生活支援拠点が相談機能として担う場合も考えられる。協議会等で専門的な支援が必要な強度行動障がいなどの状態を示す重度知的障がい者の個別事例の検討を踏まえて、地域で連携して重度障がい者の自立した生活を支えていくための体制を作り、支援ノウハウを蓄積することが必要である。

イ) 地域における障がい者支援施設に求められる機能

今後、障がい者支援施設の強み（支援する「場」があり、24時間365日支援者がいる）を活かしながら課題に対応していく必要があるが、単に課題に対応するだけでなく、障がい者を取り巻く環境の変化等をふまえ、積極的な再編を行うことで、施設の今日的な意義を明確にするとともに、施設機能を最大限に活用した、持続性のある地域共生社会の実現を目指すことが重要である。

今日的な施設の意義として、3つの機能（①集中支援機能、②生活支援機能、③緊急時地域支援機能）に大別するものとする。

全ての障がい者支援施設が①～③の機能を全て備えることは、利用者の現状、立地、運営体制等により難しい場合が考えられる。その場合には、それぞれの施設ごとの強みを更に伸ばし、地域の中で、どのような役割を果たすべきか検討していく必要もある。

また個々の障がい者支援施設においては、現在の入所者の態様及び今後の入所希望者の動向等や自らの施設の環境等を踏まえ、いずれの機能を備えるべきかについて検討していくことが求められる。

○集中支援機能

集中支援機能とは、重度知的障がい者等を一定期間受入れ、集中支援により地域生活への移行を推進する機能をいう。

例えば、強度行動障がい等の状態を示す重度知的障がい者に対する支援スキルを発揮し、地域で生活している方を一定期間受入れ、状態像の見立てと支援の調整及び支援方法の提案を行うなどがある。

これは、障がい者支援施設に従来から期待されてきた機能（通過施設）であるが、障がい者の重度化や高齢化が進む現状において、一層の充実・強化が求められる。

○生活支援機能

入所者の心身特性とこれに応じた支援期間が相当に長期間となることを見込まれる場合には、当該施設は訓練の場である以上に「生活の場」としての機能すなわち入所者の「生活の質を担保する」機能を指すものである。

生活の質を担保していくためには、個々人のプライバシーへの配慮としての居室の個室化は不可欠であり、また、地域生活への移行を目指した訓練ではなく、日々の生活の安定のための支援が優先されることとなる。さらには、当該機能の低下が想定されることから、設備面におけるバリアフリー化が求められる。

障がい者支援施設には、入所者特に高齢の入所者の現状を考えた時、生活支援機能を備えることなどが喫緊の課題の一つとなっている。

○緊急時生活支援機能

障がい者支援施設は、言うまでもなく地域における貴重な資源である。特に24時間稼働し、専門職が常に配置されている機能は、当該施設の入所者だけにとどまらず、地域で暮らす者全てにとって安全・安心の拠点となる。

居宅や地域で生活する者及びその家族にとって、本人または家族の心身状況の急変その他突発的な事情により、緊急に支援が必要となる場合に地域支援機能を障がい者支援施設が担うことにより、当該地域における生活の安全・安心に寄与することができる。

具体的には、併設の短期入所等を活用し、地域で生活する障がい者の緊急時の初期対応を行うことなどが求められる。

第 章 支援機能の強化、支援体制の再構築に向けた検討事項

ア) 地域全体で障がい者を支えるしくみの構築

○入所時、入所中等の地域移行に向けた認識の形成と共有

- ・地域移行に向けた関係機関の連携強化（地域自立支援協議会の活性化、相談支援体制の再構築）

地域生活移行を念頭に置いて障がい当事者の力を見出し、家族へ理解を求め、受入れ先事業所の調整を行う支援プロセスの確立に向けて、市町村が、基幹相談支援センターによる入所前後の支援や地域の社会資源との連携を図るため、自立支援協議会等を活用し、検討していくことが求められる。

○障がい者支援施設による地域へのバックアップ機能

- ・施設の強みを活かした緊急時の受入れ・対応（地域生活支援拠点等の機能強化）
- ・在宅、グループホームで支援が困難となった強度行動障がいの状態を示す障がい者への支援の再構築

重度障がい者の地域での生活を支える地域生活支援拠点等の機能の充実が必要。特に、緊急時の受入れ・対応を十分機能させるために施設の強みを活かす必要がある。

また、在宅、グループホームで支援が困難となった重度障がい者への支援の再構築を行い、トライ＆エラーを繰り返しながら地域生活を継続するための弾力的な対応が求められる。

○暮らしの場となるグループホーム等のサービス提供基盤の拡充

- ・重度知的障がい者への支援スキルの向上（環境調整、チームアプローチ）
- ・グループホームにおける支援の質の向上

「親なき後」も見据え、特に重度知的障がい者を受入れられる地域資源と人材の不足に対するため、強度行動障がいに対するグループホーム・日中系サービス支援者のスキルアップとともに、支援力のある事業所が強度行動障がい支援を行うグループホームに参入できる仕組みの構築が必要。

イ) 入所者の年齢や特性に応じた障がい者支援施設の生活・支援環境の整備

○重度化・高齢化に対応した生活環境の整備

- ・多床室の個室化、防音化、バリアフリー化や設備（移動リフト等）の導入促進

多様化する入所者の支援ニーズに対応するためには、個々人のプライバシーへの配慮及び特性に配慮した支援を行うための多床室の個室化（多床室の解消）、心身機能の低下に伴うバリアフリー化や設備の導入、強度行動障がい等の状態を示す方に対する居室改修を行うことで、生活環境を変え、生活の質を高める必要がある。

○多様化する障がい者への支援

- ・適切なアセスメントによる視覚化や構造化、個々の特性に応じた環境調整による行動障がいの軽減と支援方法の組立
- ・通院等への介助などの支援ニーズへの対応

ハード面の整備と併せて、アセスメントに基づいた視覚化・構造化、チームアプローチによる統一した支援を行い、地域移行に向けてグループホームでもできる支援の形を組み立てることが必要である。

また、入所者の高齢化に伴う通院等の必要性が高まると、日中系サービスによる支援と通院等介助に係る支援の両立が困難になるとともに、日中系サービスを利用しない部分の報酬も減少する可能性がある。

○地域生活への移行に向けた支援体制の構築

- ・施設職員や管理者等の地域生活移行の理解促進とイメージの共有（組織的な取組みの推進）
- ・地域移行後のアフターフォローの体制づくり

利用者が地域に戻った後の生活をイメージし、施設職員や管理者は、地域の暮らしと施設の

暮らしの違いや地域移行のメリット、デメリットを踏まえて組織的に支援をする必要がある。

また、地域移行後、生活が落ち着くまでのアフターフォローの体制づくりも重要。

ウ) 国への提言

.