

✓ 居住支援のあり方について(論点案～中事項)

(1)現状・課題

- 障がい福祉が未成熟な年代においては、障がい者の公的な居住支援は保護収容型の入所施設だけであった。我が国においても、ノーマライゼーションの考えが広がり、誰もが、住み慣れた地域で当たり前暮らしのできる社会を目指すようになった。
- 平成18年の障害者自立支援法の成立から障害者総合支援法への制度変更を経て、訪問系サービスの充実が図られるとともに、グループホームの対象者拡大と機能強化、住宅セーフティネット法の成立などにより、その実現は図られつつあるが、行動に課題のある人や医療的ケアが必要な人、高齢で障がいのある人などにどのような居住支援を提供すべきかといった新たな課題も生じている。
- 入所施設だけしか居住の場が選べない社会は、当事者目線の障がい福祉が実現した社会とは言えない。様々な状態像にも対応し、本人が望む住まい方ができるよう必要な支援を組立てることが重要である。
- 今日、グループホームは、その利用者数が、入所施設の利用者数を逆転し、障がい者が必要な支援を受けながら地域で暮らすことができる極めて重要な役割を担っている。自治体が当該地域に必要な整備量を定める障害福祉計画の実績値(実績/見込量)を見ると、第5期(平成30年度から令和2年度)は毎年、前年比2%ポイントを超える増となっている。
- また、グループホームの障害福祉サービス報酬は、改定の度に充実強化が図られており、平成30年には、障害者の重度化・高齢化に対応するための新たな類型として、「日中サービス支援型グループホーム」が創設されている。これは、短期入所を併設し地域で生活する障がい者の緊急一時的な宿泊の場を提供することも予定されており、地域生活支援の中核的な役割を担うことされているが、制度創設から間もないため、神奈川県内での設置数は28箇所(令和3年10月)となっており、まだ少ない。
- 本県のグループホーム全体では、令和2年度10月時点で707箇所(利用者数10,016人)となっており、設置数は年々増加しているものの、入居者の障害支援区分5及び区分6の人の構成比は、平成28年度の27.8%から平成29年度は28.9%であり、1.1%ポイント増にとどまっている。
- 一方で、厚生労働省の調査研究^(※)によると、グループホーム利用者の今後の住まいの希望として、一人暮らしやパートナー等との二人暮らしを希望する人が一定数いる(知的障がい者:8.5%、精神障がい者:2.3%、身体障がい者:7.7%)としている。

※ 平成30年度障害者総合福祉推進事業「グループホームを利用する障害者の生活実態に関する調査研究」

- 厚生労働省社会保障審議会障害者部会(※)では、「平成30年度に自立生活援助を創設したところ、サービスが十分に行き渡っていないため、一定の支援があれば本人が希望する一人暮らし等の生活が可能なる者であっても、グループホームに留まらざるを得ない状況がある」としている。 ※ 令和3年6月、第113回部会、資料2「障害者の居住支援について」
- なお、近年、障害福祉サービスの実績や経験があまりない事業者が、グループホームの開設運営に参入している例が増えている。本県においては、令和3年10月現在、グループホーム全体の設置主体のうち、営利法人であるものが22.2%、NPO法人であるものが25.7%を占めており、支援の質の確保が課題であるとの指摘がある。
- 民間賃貸住宅や公営住宅についても、障がい者の居住の場として重要な社会資源であり、訪問系サービスを組み合わせて地域生活を実現することを希望する当事者も少なくないものと推察される。しかし、民間賃貸住宅にあっては、障がいがあることを理由とした入居の拒否など、その利用が広がっていない現状がある。東京都23区の障がい者グループホームを運営する法人を対象とした調査(平成30年3月)(※)では、民間賃貸住宅などで一人暮らしをしている人がいると答えた33法人に、問題となることを聞いた結果、「連帯保証人の確保」(24法人)、「家主による入居制限」(17法人)、「手間や時間がかかる」(14法人)、「家賃が折り合わない」(9法人)等としている。 ※ 「障害者の住まいに関する調査研究報告書」(厚生労働省平成29年度障害者総合福祉推進事業)
- また、国土交通省と厚生労働省が連携し、全国に居住支援協議会(住宅確保要配慮者居住支援協議会)の設置を進めている。同協議会は、住宅セーフティネット法に基づき、住宅確保要配慮者(低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子供を育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する人)の民間賃貸住宅等への円滑な入居の促進を図るため、自治体や関係業者、居住支援団体等が連携し、住宅確保要配慮者及び民間賃貸住宅の賃貸人の双方に対し、住宅情報の提供等の支援を実施するものである。
- 現在、居住支援協議会は県単位・市町村単位合わせて77協議会が設置されているところ、県単位の協議会は全ての都道府県にあるが、基礎自治体(市区町村)による設置が遅れていることが令和2年の厚生労働省の調査(※)で指摘されており、福祉部局と住宅部局の連携の在り方が課題とされている。

※ 「居住支援の在り方に関する調査研究事業報告書」(令和2年3月)(厚生労働省令和元年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業)

(2) 検討の方向性

(意思決定支援)

- 住まいに関する障がい当事者の自己決定を重視し、希望する場所での暮らしを支えるため、例えば、グループホームの利用を希望せず、一人暮らしを望んでいる人が、継続的に利用することがないよう、事業者がグループホームの利用者についても継続的に意向を確認することや、在宅の家族と同居している人や障害児入所施設に入所している人を対象にグループホームの見学、体験利用の機会を設けるなどの取り組みを進めることとし、県は、その実現に向けて支援を行うこととしてはどうか。

(入所施設からのグループホームでの受入れ)

- 入所施設からの障がいの重い人の受入体制づくりについては、一定の期間が必要と思われる。このため、人員配置の比較的厚い県立施設が中心となって、グループホームのバックアップを行う役割を担うことにより、障がいの重い人がグループホームに入居しやすいように努めることとしてはどうか。
- 重度の障がい者のグループホームでの受入れを推進するため、転倒に備えてのクッションフロアへ改修、防犯のための強化ガラスへの仕様の変更など、居住環境を適切に整えるための改修費について、県は、財政的な支援策を講じることとしてはどうか。

(地域における受入れ体制の整備)

- 日中サービス支援型のグループホームにおいては、高齢障がい者等を対象として、医療的ケアの実施やグループホーム内での日中活動の実施が予定されているが、実態として、必ずしも日中サービス支援型が介護サービス包括型と比較して、重度障害者に対応できる基準・報酬となっていないのではないか、また、訓練等給付ではなく介護給付とし、対象となる支援区分を明確化するなど、3類型の見直しを含めた検討が必要であるとの調査結果(※)がまとめられている。県は、先行事例の運営実態について情報収集するとともに、関係者間で課題の共有を図り、重度障がい者の受入れに必要な体制について検討の上、地域における受入れ体制を強化することとしてはどうか。

※「障害者支援のあり方に関する調査研究—グループホーム、地域生活支援の在り方—」(厚生労働省令和2年度障害者総合福祉推進事業)

- また、グループホームでの重度障がい者の受入れにあたっては、喀痰吸引等に対応できる福祉人材や医療専門職を確保する必要があるが、地域の人材不足の観点についても考慮し、例えば、外部の訪問系サービスによる対応を可能とするなど、県は、市町村と連携し、そのような柔軟な運用を認めるよう検討を進めることとしてはどうか。

(支援体制やバックアップ体制)

- 神奈川では、社会福祉法人によるグループホームの設置は42.9%と割合が少なく、バックアップ態勢に欠けるグループホームも想定される。障害福祉サービスの経験が少ない事業者の参入が増えていることから、千葉県で取り組まれている、グループホームの立ち上げや運営の助言を行う「グループホーム等支援ワーカー」に倣い、障がい保健福祉圏域への同様の職員の配置を検討するとともに、定期的な協議会等への運営状況の報告を求めることとするなど、県は、小規模なグループホーム設置事業所が孤立せず、開かれた存在となるよう、その支援について検討を行ってはどうか。

(民間賃貸住宅の活用)

- ひとり暮らしを希望する障がい者の民間賃貸住宅の利用をスムーズなものとするため、県は、神奈川県居住支援協議会が行う、住宅確保要配慮者(低額所得者、高齢者、障がい者、子育て世帯など)に対する住宅相談や入居可能な民間賃貸住宅情報の提供、あつせんと入居後の支援(事業)を活用するとともに、「かながわあんしん賃貸住宅」や住宅セーフティーネット法に基づく住宅確保要配慮者居住支援法人と連携して、障害者の地域生活を支える取組みを進めることとしてはどうか。

これまでの主なご意見(居住支援のあり方に関して)

- 平成元(1989)年に制度化されたグループホームは、公立の施設についても変化する機会だったが、国も、ほとんどの県も、国立施設、県立施設を変えなかったことに、非常に課題があった。いいチャンスだったが、それを逃した。
- 入所施設イコール終の棲家にしないという課題は、入所施設だけで解決できることではなく、例えば、どんな困り感を持っている人も受け入れるグループホームがあるなど、地域の基盤整備との相対的關係にある。
- 法人全体で70か所のグループホームがあるが、例えば、入所している人が、医療的なケアが必要になってしまったときは、入所施設で支援するよりも、地域で、訪問医療とかを使った方が手厚く支援できる。
- 入所施設の定員を減らすプロセスとして、グループホームという選択肢の他に、入所施設がバックアップして段階的に地域移行できるような入所施設のサテライト型居住事業を提案したい。また、地域移行としてグループホームが着目されるが、小さな施設になりやすいため施設周辺でのサテライト住居などが展開できる環境が必要ではないかと思われる。
- 地域の中で、グループホームという場が、まだまだ受け皿として脆弱な部分がある。運営が非常に厳しく、地域生活移行を進めて、地域での生活をみんなに知ってもらうためには、制度的な支援が絶対必要だと感じている。
- グループホームだけではなく、神奈川県ですでに先行した重度訪問介護の展開拡大や、パーソナルアシスタントのような個人に特化した個人のための支援も考えていく必要があるのではないか。
- 地域にはグループホームがわんさかある。近所の人とも本当に仲良くやっている。理解してくれる町内会もいっぱいある。私が入居するグループホームも、大家さんが福祉とは関係ない世界にいる人なので大変だが、見ている人は見ている。
- 最初はグループホームに入居することを勧められたが、一人で暮らせるだろう、一人暮らしをやってみませんか、と勧めってくれる職員がいた。その職員だけがグループホームじゃなくて家で住めますよと教えてくれた。
- 一人暮らしの人の支援を行う場として現行の自立生活援助事業に加えて、居住支援協議会を設置する必要がある。

関係団体ヒアリングでの主なご意見

- 居宅介護や重度訪問介護等の在宅支援メニューの充実化と柔軟な支給決定が必要。(かながわ障がいケアマネジメント従事者ネットワーク)
- グループホームに戻るなど次に進むために、生活力や仕事の力を身に付ける。生活の練習をする上で入所施設はとても重要。(きょうされん)
- グループホームの量的な整備は進んでいるものの、重度の利用者の受入れを拒む事業所も散見される。日中支援を支える人材が少ないことも課題の1つ。(神奈川セルフセンター)
- 重度障がい者(強度行動障がい、医療的ケア)が地域で生活していくためのグループホームや通所施設の整備、専門知識をもつ支援者(人材)の育成が重要である。(神奈川県知的障害施設団体連合会)
- グループホームに行ってみたいと思う。見学にも行った。長い時間、体験してみないとわからないから、やってみて決めたい。(ピールファースト横浜)
- 1人暮らしの勉強や経験をする場所を作ってほしい。(にじいろでGO!)
- 法人ごとに支援のやり方や考え方が異なっているために、法人を超えて地域生活を支えることができない現実がある。各法人が連携したオール神奈川の取組みを県がすすめるべき。本人の選択肢が広がる。(日本グループホーム学会)
- ヘルパー、相談、居住サービスの課題を具体的に支える体制を拡充する必要がある。現実的に、ヘルパー事業所が閉鎖されたりしている現状がある。(日本グループホーム学会)
- 緊急時受入れ体制については、地域生活支援拠点における緊急短期機能をさらに評価し、市町村単位にて基幹相談支援センターと連携した支援体制を組めることが必要。(かながわ障がいケアマネジメント従事者ネットワーク)
- 自立は大変だが、どういったところが大変かを明確にすることが大切。障がい者からすると失敗させてもらうということ。学ぶためのきっかけ作りが大切。色んな話を聞いて視野を広げたい。(神奈川県自立生活支援センター)
- 地域生活に移行した利用者へのフォローアップ。グループホームの職員が支援に困った時のアドバイス等が必要。(神奈川県障害者地域作業所連絡協議会)
- 障害者年金のことをもっと考えてほしい。私たちの仲間は年金だけで生活できない。(にじいろでGO!)
- 自立して、基本的人権が保障される生活を営むことが出来るための、生活費の確保が必要と考える。(神奈川県肢体不自由児・者父母の会連合会)

障害者支援施設からの地域生活移行の住まい

障害者支援施設 (入所施設)

行動に課題のある
障害者

高齢の障がい者

医療的なケアが
必要な障がい者

⋮

地域生活移行が比較的容易と思われる状態像の人

適切な意思決定支援により本人の願いや希望に耳を傾ける

希望に応じた地域生活への移行

地域での住まい

グループホーム

+ 日中活動、相談支援 等

介護サービス包括型

【県内指定数】
(R3.3月利用者数)

- ・ 食事や入浴、排せつの介助などの生活支援をグループホームの職員が提供
- ・ 障がい支援区分が「4 / 5 / 6」などの障がい重い人が利用することを想定

731か所
(10,028人)

サテライト型(ひとり暮らし)

- ・ グループホームの近くにあるワンルームマンションなどで障がいのある人が一人暮らしをするタイプのグループホーム
- ・ グループホームを「本体」として、ワンルームマンションなどを「出先」と位置付け
- ・ 外見上は一人暮らしだが、必要に応じてグループホームの世話人や支援員からの支援を受けることができる

介護サービス包括型の指定数に含まれる

外部サービス利用型

- ・ 食事や入浴、排せつの介助などの生活支援をグループホームの職員だけでなく、外部のヘルパー事業所などから派遣された職員も交えて対応
- ・ 障がい支援区分が「1 / 2 / 3」などの障がい軽い人が利用することを想定

3か所
(38人)

日中サービス支援型

- ・ 平成30年に制度化された日中の時間帯もグループホームで過ごすことができる新たなタイプのグループホーム
- ・ 重度の障がいのある人や高齢になった障がいのある人の利用を想定
- ・ 利用者の障がい状況や体調などにあわせた支援を行うため、グループホームに配置される世話人や支援員の人数が手厚くなっている

22か所
(268人)

公営住宅、民間賃貸住宅、自宅 等

+ 日中活動、相談支援 等

グループホームのサービス類型別か所数

(単位:か所)

区 分	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
介護サービス包括型	597	645	686	752
外部サービス利用型	5	3	3	3
日中サービス支援型	2	6	18	28
(合 計)	604	654	707	783

(注)各年度10月時点

グループホームの定員数の推移(神奈川県全体)

(単位:人)

区 分	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
グループホーム定員数	8,981	9,916	10,776	11,890

(注)各年度10月時点

設置主体別のグループホームか所数

(単位:か所)

	社福法人	医療法人	社団法人・ 財団法人	営利法人	NPO法人	その他	計
事業所数 (割合)	336 (42.9%)	18 (2.3%)	49 (6.3%)	174 (22.2%)	201 (25.7%)	5 (0.6%)	783 (100.0%)

(注)令和3年10月時点

障害支援区分別の共同生活援助(グループホーム)利用者数

区分	平成28年度		令和2年度	
	人数	構成比	人数	構成比
障害支援区分1	161人	2.1%	146人	1.5%
〃 区分2	1,577人	20.9%	2,121人	21.2%
〃 区分3	1,896人	25.1%	2,528人	25.2%
〃 区分4	1,724人	22.8%	2,212人	22.1%
〃 区分5	1,120人	14.8%	1,510人	15.1%
〃 区分6	982人	13.0%	1,382人	13.8%
その他	99人	1.3%	117人	1.2%
(合計)	7,559人	100.0%	10,016人	100.0%

出典:各年度10月次の国保連請求データ

「重度障害者支援加算」^(注)を算定しているグループホーム数(神奈川県)

区分	平成28年度		令和2年度	
	神奈川県全体	うち県所管域	神奈川県全体	うち県所管域
グループホーム数	537か所	216か所	707か所	291か所
うち算定事業所数(割合)	93か所(17.3%)	12か所(5.5%)	107か所(15.1%)	14か所(4.8%)

(注) 重度障害者支援加算は、重度障がい者について研修修了者による手厚い支援を行った場合に算定されるもので、令和3年改定で重度障害者支援加算Ⅰ及びⅡ(新設)とされている上記の重度障害者支援加算は、現行の重度障害者支援加算Ⅰに相当するもので、その算定要件は次の①から④を全て満たす必要がある

- ① 人員配置基準以上の生活支援員を配置している
- ② サービス管理責任者、生活支援員のうち一人以上が、強度行動障害支援者養成研修(実践研修)、行動援護従事者養成研修、喀痰吸引等研修(第一号)(第二号)のうちいずれかを受講している
- ③ 支援計画シートを作成している(個別支援計画とは別)
- ④ 生活支援のうち、20%以上が、強度行動障害支援者養成研修(基礎研修)、行動援護従事者養成研修、重度訪問介護従事者養成研修行動障害支援過程、喀痰吸引等研修(第一号)(第二号)(第三号)のうちいずれかを受講している

施設入所者の住まいの類型別地域生活移行者数

区分	移行先の住まい				合計
	共同生活援助	家庭復帰	公営住宅・一般住宅	その他	
人数(割合)	136人(77.7%)	25人(14.3%)	12人(6.9%)	2人(1.1%)	175人(100.0%)

(注) 神奈川県第5期(平成30年度～令和2年度)障がい福祉計画実績