

平成 27 年 3 月 2 日

「障害者支援施設経営の在り方に関する提言」の具現化にむけて

全国経営協・障害福祉事業経営委員会
障害者支援施設の在り方検討小委員会

全国経営協・障害福祉事業経営委員会では、平成 25 年度に「障害者支援施設（居住系施設）経営の在り方に関する提言」を取りまとめた。今年度、障害者支援施設の在り方検討小委員会を立ち上げ、継続的な課題検討と同提言の具現化にむけた検討を行い、本報告を取りまとめた。

【平成 25 年度提言のポイント】

- 障害者支援施設は、地域において安心して暮らせる住まいの場である。
- 施設機能や専門性を生かし、障害のある人が暮らせる地域づくりを行う。
- その実現に向けた人員配置・専門性の担保をはかる。

1. 障害者支援施設の現状と課題

（1）障害者支援施設の役割と機能

障害者総合支援法において、地域生活移行に焦点があたる中、あらためて障害者支援施設（居住系施設）の役割と機能を確認する必要がある。

障害者支援施設は、24 時間 365 日絶え間なく、障害者の生活全体を支援する機能、設備、専門性を有している。そして、その機能は利用者の安心した暮らしを支えるために必要な機能であり、そうした機能がある障害者支援施設のニーズは依然高い。また、これまで培ってきたノウハウをもとに、障害を有する方が、本人の意思を尊重し、普通に暮らせる地域づくりを主体的に担う役割を担っている。

障害者支援施設は、利用者が安心して暮らせる住まいの場であることはもちろん、地域の福祉ニーズに積極的に対応するという、地域拠点とセーフティネットの役割を担うべきであると考えます。

地域移行の推進において、障害者の自立イコール地域移行であるかのようなイメージが広がっているが、生活の場やライフスタイルを選択するのは、あくまで障害者本人の意思に基づくことが原則になる。その意思を尊重したうえで、利用者の生活を支援できるサービス提供が可能となるよう、サービス提供体制やサービスの拡充をはかることが、福祉制度ならびに社会福祉法人をはじめとするサービス提供事業者に求められている。

なお、利用者ニーズが多様化するにともない、サービス提供側にも、機能や役割の多様化が求められる。その場合、社会福祉法人・障害者支援施設は、効率的

な経営を行うことはもちろん、1施設で対応できないケースにおいても、施設間あるいは法人間連携をはかり、類似するサービスや機能につなげるという重層的な支援が求められる。

地域拠点となる施設には、組織内外のサービスの調整や、福祉人材の教育・養成を担うなどの役割が求められる。この点においても、障害者支援施設が担う役割は大きいと考える。

(2) 利用者の視点

①障害者支援施設利用者のニーズ

障害を有する方々にとって、24時間365日絶え間なく、障害者の生活全体を支援する機能、設備、専門性を有している障害者支援施設に対する利用ニーズは高いと言える。とくに親亡き後の「終の棲家」としてニーズは非常に高い。

一方、障害者権利条約が批准され、利用者のプライバシー保護や多様な選択肢を確保するという観点から、個室化の推進等環境への配慮が必要となっている。

なお、障害の重度化や利用者が高齢化に応じて、医療ニーズが高まることや、ターミナルケアの実施に関して、障害者支援施設が担うケア範囲の拡大が予想されることから、需要予測や人口動態に応じた量・質双方の計画的な環境整備が求められる。

②地域移行にかかる利用者のニーズ

地域移行の推進によって、利用者ニーズは今後さらに多様化することが予想される。地域において自立生活を継続するためには、住まいの提供はもちろん、在宅サービス、移動サービスなど生活全体を支援する安定したサービス提供とその拡充が求められる。

また、地域移行にともない小規模化が推進されている。もちろん、利用者ニーズに応じた小規模化は必要であるが、小規模化を目的とした施策を画一的に推進するのではなく、障害者本人の選択を支えるうえで、地域にどういったサービスが必要であるか考えることを前提とした環境整備が求められる。

現状において、障害者の安心安全な生活を継続的に支えるには、入所施設が担う役割が大きいと言える。仮に、その機能をグループホームに移した場合、それはグループホームを施設化することにほかならず、資源の非効率的な運用と言わざるを得ない。また、安定したサービス提供には、経営の安定性も求められることから、小規模化のメリットとデメリットのバランスを慎重に考える必要がある。

(3) サービス提供者の視点

①障害者支援施設サービスの現状

障害者支援施設は、日々、利用者へ提供する福祉サービスの質の向上に全力を注いでおり、業務資源のほとんどを施設利用者のQOLの向上に投入しているといっても過言ではない。

福祉サービス提供者は、第一義的に利用者サービスの質の向上を継続すべきであるが、その専門性や技術を施設外の障害者に対しても活用できるような環境整備が必要であると考えます。

障害者支援施設は、地域で暮らす障害者に積極的にアウトリーチするなど、地域包括支援の充実に寄与し、地域において存在感を発揮するとともに、短期入所や緊急入所の受入・相談支援事業等の地域生活支援に積極的に取り組む必要がある。

一方、このような活動が期待されている中、障害福祉分野においても、福祉人材の不足が生じており、計画的な人材養成や、十分な研修実施が難しい状況にあることが課題となっている。

②高齢化、重度化、行動障害等にかかる課題

利用者の高齢化や重度化にともない、医療ニーズが高まる傾向にある。しかし、一定の規模を有していない障害者支援施設は、医療専門職の配置が難しいことに加え、行動障害など利用者の特性に応じた高い専門性を有する職員の育成が難しい状況にある。

(4) 現行制度では対応できない利用者ニーズと支援上の課題

社会福祉法人は、福祉サービスの主たる担い手として、サービス利用者の QOL の向上や、サービスの質の向上を図るための継続的な取り組みが求められる。さらに、現行サービスで対応しきれない課題にかかる新しいサービスを開発し、自らが提供するなど、地域単位での福祉サービスの拡充にむけた先駆的かつ柔軟な対応が求められる。

2. 地域における障害者支援施設の在り方について

(1) 今後あるべき障害者支援施設の規模とは

前述のとおり、障害者支援施設は、自ら提供する福祉サービスの質の向上をはかるだけでなく、地域単位における各サービス間の連携・調整や、福祉人材の教育・養成を担う地域拠点としての役割を担うべきである。その際、地域拠点としての機能を提供するには、人員、設備等一定の規模を有する必要がある。

療養介護施設は、医療に特化した施設形態であるため、医師、看護師などの専門職の確保が必要となることから、地域の療養型病床を有する病院並みの規模が必要と考えられる。

一方、生活介護施設は、障害特性に合わせたサービスに特化していく形態が望ましいと考え、規模としては、療養介護ほどの規模は必要ないとしても、グループホーム程度では難しいと考える。

上記の規模を想定する根拠は、いずれも地域の拠点施設としての役割を担うことを前提としたうえで、施設内の業務だけでなく、地域で生活する障害者のニーズに対応することを含めた形を想定して、職員の配置規模を検討した結果である。

高齢化、重度化にともない障害分野の利用者ニーズは、ますます多様化することが予測されており、今後、福祉分野と医療分野との連携はさらに重要かつ喫緊の課題となる。それぞれの専門領域、専門性は異なるが、今後は提供側の専門性や業務領域に基づくサービス提供ではなく、障害者の生活をベースにした福祉・医療の連携が求められる。

(2) 障害者支援施設を経営する社会福祉法人の役割と実践について

社会福祉法人には、利用者に対する福祉サービスの質の向上はもちろん、地域で生活する障害者への相談支援を含めた幅広いサービス提供が求められており、そのような様々なニーズに応えていく役割がある。

その際、障害福祉計画を基本としながら、市町村および地域の実情に応じて、各法人が地域の福祉ニーズに向き合った中長期計画策定し、関連する取り組みを地域に発信することが必要である。

そして、地域に対して社会福祉法人が取り組む地域における公益的な取り組みや地域公益事業について発信するとともに、地域においてこれまでになかった福祉課題を可視化し、共有しながら必要な資源の収集・調整を行い、実務を担える人員配置・専門性の担保する仕組みづくりが必要となる。

(3) 地域の福祉ニーズをキャッチする機能の拡充について

社会福祉法人は、相談支援機能の充実を図り、行政や民生委員・児童委員などをはじめとする地域の福祉関係者と情報共有できる仕組みや、ネットワークづくりを強化する必要がある。

その際、先述の中長期計画にもとづき、法人がどういう機能を有し、どういった活動を展開できるかについての情報発信と広報が重要である。さらに、介護分野の地域包括支援センターや病院の地域連携室等との連携を強化することで、よい広範な情報共有が可能となると考える。

3. 障害者支援施設に求められる役割と機能について

(1) 地域を支える障害者支援施設の役割と機能について

障害者支援施設は、利用者の生活を24時間365日継続的に支援する生活拠点であり、多様な専門職を配置し、チームによる重層的な支援体制を整備している。

その資源を活用して、利用者のQOLを高める相談支援機能を発揮するとともに、利用者の高齢化・重度化や、行動障害など多様なニーズに対応する役割を担っている。

これらの役割を発揮するために必要となる機能と提供するための資源は、さらなる充実をはかるべきと考える。また、地域移行が進むにつれ、地域で生活する障害者の数も増加する。それにともない、地域生活を継続するための福祉サービスの充実が必要となる。その際、サービス間の調整はもちろん、緊急時に即応的に提供するサービスも必要となる。

これらの総合調整を行う地域拠点として、障害者支援施設が有する資源とネット

ワークを活用すべきと考える。

さらに、障害者支援施設に勤務し、障害福祉サービスや事業運営の経験を積んだ職員が、在宅サービスの分野で起業するケースも増えている。福祉サービスの拡充において、障害者支援施設が培ったノウハウと経験が活用されており、このことから人材養成の拠点としての役割と機能の充実が必要であるといえる。

(2) 求められる施設サービス機能とその拡充について

利用者の QOL の向上を考えた場合、障害者支援施設の小規模化や居室の個室化などが必要になると考えられる。

施設の規模は担う役割によって異なるが、例えば、施設機能は維持したうえで、閉校した学校や公民館などの地域資源を日中活動の場として活用するなど、本施設に加えてサテライト機能を追加することも考えられる。

しかし、これらの取り組みを進めるにあたっては、既存の施設や資源を応用できる形で展開することが求められる。

利用者の高齢化や重度化が進むにつれ、医療的ケアとの連携がより必要となることから、医療にかかるサービス資源の確保が求められる。その際、外部の医療サービスを活用することを検討する必要がある。

また、地域の福祉力・地域力を高める取り組みとして、生活するための資源を有する障害者支援施設は、福祉避難所など災害時の拠点施設として活用することが可能である。

障害者支援施設は、福祉避難所としての指定を受け、行政との連絡・調整機能を持つことが重要である。その際、有事の際の対応にかかる計画・準備だけでなく、平時における情報共有や関係機関とのネットワークづくりが欠かせない。とくに、地域で生活する障害者の支援は、障害の程度や特性および本人の考え方など時間をかけた関係づくりがあってはじめて、有事の時の効果的な支援につながると考える。

なお、災害支援を行う立場の視点だけでなく、災害時に支援を求める側の視点においても基本行動などをまとめておく必要があると考える。

4. 地域における居住系障害福祉サービスの在り方に関する提言

(1) 今後あるべき居住系障害福祉サービスの在り方

小規模化にかかる考え方を基本としながらも、複雑化、多様化する利用者ニーズに対応するには、丁寧かつ重層的なサービス提供体制の構築が必要となる。

その配置を考える場合、少なくともグループホームであれば中学校区に 1 か所、障害者支援施設であれば基礎自治体に 1 か所、医療ケアを付随する障害者支援施設であれば、福祉圏域に 1 か所といった体系的に提供体制を整備する必要があると考える。

(2) 社会福祉法人の中期計画の策定と地域公益事業の実践

社会福祉法人は、多問題ケース、虐待ケースなど福祉的支援をより必要とする利

用者を積極的に受け入れるとともに、財源が制度的に保障されていない分野（制度の谷間）の事業に積極的に取り組む必要がある。

これらの取り組みを計画的に行うとともに、地域にむけた情報発信を行うために中期計画の策定と同計画に基づく継続的な取り組みが必要となる。

とくに、障害者支援施設を経営する社会福祉法人は、その専門性を活かして、①地域で暮らす障害者への積極的なアウトリーチの実践、②相談支援事業等の地域生活支援にかかる取り組み、③障害者の就労支援にかかる取り組み、④生活困窮者支援等制度の谷間にいる当事者への支援（中間的就労事業の実施や相談窓口にかかる取り組み）など新たな福祉ニーズ対し、自法人内の他分野事業との連携や他法人・他団体との連携をとおして積極的に取り組むべきである。

なお、地域ニーズをとらえる際は、福祉の専門性や既存資源から、何ができるかを考えるのではなく、地域開発の手法などを活用しながら、制約条件なしに何が必要とされているのかをゼロベースで考えるという方法も有効であると考えられる。

全国社会福祉法人経営者協議会
平成 26 年度障害福祉事業経営委員会
「障害者支援施設の在り方検討小委員会」
委員名簿

	氏 名	(都道府県／法人名)
座 長	澤 田 和 秀	(富山県／秀愛会)
委 員	雄 谷 良 成	(石川県／佛子園)
同	菊 地 月 香	(栃木県／同愛会)
同	平 野 方 紹	(立教大学コミュニティ福祉学部教授)
同	宮 里 祐 史	(三重県／和順会)
オブザーバー	岩 崎 俊 雄	(栃木県／すぎのこ会)