

調査研究報告書の概要

・調査研究の目的と方法等

1. 調査研究の背景と現状認識

障害者自立支援法は、すべての人々が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を実現する観点から、必要な施策を実施することを目指している。

施設入所者に対するサービスについては、24時間を通じた施設での生活から、入所施設のサービスを日中活動事業と居住支援事業に分けることにより、サービスの組み合わせを選択できるように再編され、地域での住まいの場として、ケアホーム（共同生活介護）とグループホーム（共同生活援助）が介護給付等の個別給付に位置づけられるとともに、福祉ホームが地域生活支援事業として実施されることとなった。

身体障害者の障害の状況や支援の必要性等を踏まえると、一般のアパート等での生活を前提とした地域生活が困難な者も多く、個々のライフスタイルやニーズ、そして本人の希望に応じた、多様な住まいの場の選択肢を確保する観点からも、必要な福祉的支援機能を有する身体障害者の住まいの場を早急に整備する必要がある。

現在、身体障害者のケアホーム・グループホームは、障害程度の改善や自立支援の観点からの有効性や、共同生活による制約といった課題等に関する議論もあり、障害者自立支援法における制度としては、身体障害者の利用を認められていないが、自治体の単独事業としていくつかの地域で実施されている。しかし、具体的な利用者像や提供される支援・サービスの内容、また、世話人の役割等を含めた支援体制の実態は十分に把握されてこなかったといえる。

また、身体障害者の地域生活を支援する観点から、福祉ホームが従来から国の制度として実施され、障害者自立支援法においても自治体の実施する地域生活支援事業に位置づけられたが、居住支援施策として見た場合、その意義や求められる役割が必ずしも明確ではない。

さらに、就労支援等を利用する身体障害者の住まいの場として機能・役割を果たしてきた、入所授産施設や福祉工場に設置された居住棟についても、障害者の生活を支える住まいの場や社会資源としての役割を明らかにするとともに、その課題の整理と今後のあり方を示すことが求められている。

このように、既存の身体障害者の住まいの場ないし、居住支援について、今後求められる役割や機能と方向性を検討する前提として、その現状と実態を的確に把握することが不可欠である。また、これらを踏まえながら、身体障害者の安心した生活の実現と住まいの場や住まい方について、多様な選択肢を確保する観点から、現在の入所施設等の居住支援部分の転換のあり方が問われてくることも念頭におきつつ、介護や生活支援等の福祉的支援機能を有する身体障害者の「住まいの場」のあり方について研究・提言を行う必要がある。

2. 調査研究の目的と方法等

1) 調査研究の目的

身体障害者の地域生活にとって、その生活基盤となる良質かつ適切な支援・サービスを受けることのできる「住まいの場」の確保は必要不可欠である。また、安心した地域生活を継続する観点からもそのあり方を明らかにすることは今後さらに重要となる。

身体障害者の実情を踏まえると、一般のアパート等での生活を前提とした地域生活への移行が、ハード・ソフト面から見て困難な場合が多く、必要な支援等を活用しながら、地域での安心した生活を送ることができる「場」が必要とされている。

障害の状況、ライフスタイルや住まい方等に応じた、多様な選択肢の確保及び拡充が求められている。

そこで、今後の身体障害者の「住まいの場」のあり方について研究・提言を行うため、現行の身体障害者の住まいの場に関する福祉施策と取り組み（実践）を把握するとともに、支援・サービスの提供や事業経営等に関する課題や問題点を明らかにすることを目的としてアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。

2) 調査研究の方法

(1) 調査対象

本調査は、本会で把握した以下の住まいの場（合計 209 か所）を対象として実施した。

自治体単独による重度身体障害者グループホーム等〔42 か所〕

身体障害者福祉工場の居住棟〔22 か所〕

福祉ホーム（旧身体障害者福祉ホーム）〔41 か所〕

身体障害者入所授産施設（旧重度身体障害者入所授産施設）〔104 か所〕

(2) 調査方法

アンケート調査及びヒアリング調査により実施した。

アンケート調査

施設長・管理者、職員等を対象としてアンケート調査を実施。

実施期間：平成 18 年 12 月 4 日～25 日

アンケート調査の回収状況

・アンケート送付：209 か所

・アンケート回収：85 か所（回答率：40.7%）

ヒアリング調査

の回答者等から選定し、施設長・管理者、職員等への訪問インタビュー及び、住まいの場の現状について現地調査を実施した。

・調査結果の考察から明らかとなった現状及び課題

1. 住まいの場における利用者について

1) 支援の必要性

現在の利用者の日常生活における支援の必要性を見た場合、「身体障害者グループホーム等」が最も高く、ほとんどの利用者が日常生活において全部または一部支援を必要とする者が入居している。

また、「身体障害者授産施設」においても一部支援を必要とする者が約半数利用している実態が明らかとなった。

一方で、「福祉工場居住棟」及び「福祉ホーム」では、利用者の自立度が相対的に高く、日常生活においてほぼ支援を必要としない傾向が見られたが、高齢等を理由として在宅サービスを含めた外部の障害福祉サービスを利用している実態もある。

このように、身体障害者の住まいの場においては、必要度の差は見られるものの、日常的な支援が不可欠であり、そのため、外部サービスの活用も含めた体制の確保が重要な課題である。また、支援の必要性が低い場合であっても、日常生活上の相談や近隣の利用者等とのコミュニケーションが、孤独化や孤立化を防ぐとともに、就労を含めた積極的な社会参加や地域生活を継続するための動機づけの一つとしても求められている。

2) 住まい方と日中の過ごし方

利用者のライフスタイルや希望等に応じて、住まい方や日中の過ごし方の違いが見られた。

特に、住まい方に関して、「福祉工場居住棟」と「福祉ホーム」では、配偶者や子どもとの生活を営んでいるなど、日中福祉工場や授産施設において就労しながら自らの「家庭」を築いているケースも見られた。

このような、障害者自身の自立度も高く、家族での生活を営んでいるようなケースであれば、地域において一般住宅、アパート等での生活も可能であると思われるが、地域の障害者住宅の整備状況、就労先への通勤の利便性、また、長年住み慣れた場所での生活を希望する等の理由から、現在の住まいの場での生活を希望し、継続している。特に、積雪地域である等の地域特性を加味した場合、就労や日中活動へのアクセスの利便性のためには、交通機関や日々の除雪等の問題が課題となっている。

さらに、子どもを養育している場合には、子育て支援を含め保育サービス等の利用が不可欠であるが、社会福祉法人が経営する福祉工場、授産施設の場合、法人内で保育事業を実施している場合もあり、障害者本人への支援のみならず、家族への支援という観点からも、現在の住まい方をトータルにサポートしているケースも見られた。

「身体障害者グループホーム等」については、日中は旧法支援施設（通所）や障害福祉サービス等を利用している。また、入居の要件として介護度等が低く日中は授産施設等での就労を入居要件としているような場合もある。

このように、障害者それぞれが望む住まい方と日中の就労や障害福祉サービス等の利

用を促進する観点から、身体障害者の住まいの場の意義や役割、求められる支援やその提供体制を考える必要がある。

例えば、家族との同居をする障害者については、本人への支援のみならず、家族への支援を含め、トータルにその生活を支援することが不可欠であろう。

また、地域特性による日常生活上の障壁についても十分に考慮し、住まいの場を考えることが求められる。

3) 住まいの場に望む機能と役割

調査対象とした全ての住まいの場において、継続して住みなれた現在の住まいの場での生活を望む利用者が総体的に多くいる一方で、「福祉工場居住棟」では、アパート・マンション等での独立した生活を、「福祉ホーム」では、他のグループホーム等での生活を希望する利用者が、他の住まいの場に比して多くいる現状がある。

また、「身体障害者入所授産施設」において、利用者が住まいの場に関して求める機能として、事業者が感じているのは、通勤の利便性と福祉的支援・サービスであるが、特に地域生活を安心して継続する観点から、地域生活に向けた生活訓練の必要性が挙げられている。

さらに、地域生活を安心して継続するためには、地域の理解の促進とともに、緊急時対応や日常的な相談を含めた相談支援とともに、施設のバックアップ体制の構築が重要であるとの意見も見られた。

このように、障害者の望む住まいの場や住まい方については、現在の住み慣れた場所での継続した生活とともに、地域での一人暮らし等を望む傾向がある。そのため、多様な住まいの場の選択肢の確保とともに、福祉サービスの利用や必要な支援、さらには、地域の理解の促進を含めた総合的な支援体制とバックアップ体制の構築が不可欠である。

4) 地域生活への移行や継続に係る課題

現在の利用者が、今後希望する住まいに移る際の具体的な課題として、事業者が感じている事項としては、比較的障害の程度が高く、支援を必要とする利用者については、在宅サービス等の確保が最も高いことが明らかとなった。

また、生活する上での所得と家賃等の支払に関する所得保障が課題となっている一方、賃貸契約の際の保証人の確保や、近隣のサポートや理解を得ることが課題として挙げられている。

さらに、日常生活上のトレーニングとともに、バリアフリー住宅の確保やバリアフリー住宅への改修も課題として感じられている。

なお、障害の程度が比較的低い場合には、特に、生活する上での所得と家賃等の支払に関する所得保障に関する課題の占める割合が高くなっている。

このように、障害の程度が高い者の地域生活においては、言うまでもなく、在宅サービスを含めた障害福祉サービス等の利用が不可欠であり、サービス基盤の拡充等が求められている。

また、住まいの場を維持し、安心した生活を継続していく観点からも、障害者年金や手当の見直し、工賃水準の向上を含め、十分な所得保障施策を講じることが重要である。

さらに、住宅の賃貸に係る保証人の確保や、バリアフリー住宅の基盤の拡充、または、改修に係る支援施策が、地域生活の実現を下支えする観点からも具体的な取り組みが進められる必要がある。

2. 住まいの場に求められる支援・サービス内容と効果

1) 求められる支援・サービス内容

現在の住まいの場において、日常的な身体介護を始めとする各種支援・サービスが提供されている。

「身体障害者グループホーム等」では、利用者の支援の必要性が高いことにもよるが、日常的な身体介護や家事の支援とともに、食事の提供が提供回数に差異があるものの、ほとんどの事業所で実施されている。また、地域生活に向けた生活訓練も多くで実施されていることが明らかになった。なお、提供方法については、外部のサービスとの連携を図りながら行われている場合もあり、事業所によって提供体制が異なる状況が見られる。

「身体障害者入所授産施設」においても、日常的な身体介護を始めとする多くのサービスメニューを大半の事業所で実施しているが、退居者のサポートや医療的なケアの提供・実施については相対的に低い。

「福祉工場居住棟」及び「福祉ホーム」については、利用者の自立度が比較的高いこと、また、支援・サービスに係る人員配置も多くないため、総体的に支援・サービスメニューが少なく、実施状況も低い割合となっている。

以上のように、障害の程度や利用者の希望に応じて、それぞれ必要な支援・サービスを提供している現状がある。

今後は、必要とされていながらも人員や費用面での課題等により実施できていない場合に制度面や運営費面での対応を含め、必要とする支援・サービスの内容、種類や頻度といった側面をより明らかにした上で、支援・サービスの具体的な内容や支援体制の充実を図る必要がある。

2) 支援・サービスの効果

現在の住まいの場での支援・サービスの効果として、事業者から心理的側面や身体的側面から感じられる効果について回答を得た結果、以下のような傾向が見られた。

「身体障害者グループホーム等」については、心理的側面において、安心感が出て生活が落ち着いた、考えが前向きになり積極的な行動をとるようになった傾向が見られ、意思決定・自己解決の能力が高まったケースがある。

身体的側面では、利用者による生活の自立性が高まった、食事が規則的になり栄養面

で安定した、が主な効果として挙げられている。

「福祉工場居住棟」については、心理的側面として、安心感が出て生活が落ち着いたが最も高いが、わからない、とくに以前と変わらないとの回答もあった。

身体的側面では利用者による生活の自立性が高まった、転倒などが少なくなり事故による怪我が少なくなった、食事が規則的になり栄養面で安定した、とそれぞれの評価がなされている。

「福祉ホーム」では、安心感が出て生活が落ち着いた、考え方が前向きになり積極的な行動をとるようになったこと、が心理的側面の主な効果として挙げられている。

身体的側面では、特に利用者による生活の自立性が高まったが主な効果として挙げられている。

「身体障害者入所授産施設」については、安心感が出て生活が落ち着いた、友人が増えて日々の生活が楽しくなった、が心理的側面の主な効果として挙げられている。

身体的側面として、食事が規則的になり栄養面で安定した、利用者による生活の自立性が高まった、が主な効果として挙げられている。

以上のように、それぞれ住まいの場において心理的な側面における効果についての評価はなされているが、福祉工場居住棟では他の住まいの場と比べ相対的に評価が低い傾向が見られた。また、身体的側面についても、心理的な側面における効果と同様、福祉工場居住棟では相対的に低い傾向がある。

このように、グループでの生活や、日常生活において自立・自律して生活すること、また、必要な支援を受けながら生活することは身体障害者にとって、心理的、身体的側面での効果も見られ、今後は、個々の利用者像に応じて、それぞれに求められる支援の内容とあわせて、その効果についてもより詳細な分析が必要であろう。

また、ヒアリング調査で明らかのように、特に支援が必要ない場合であっても、家族と離れて暮らすことにより、心理的な効果が見られることも明らかとなっている。

3. その他、住まいの場及び地域生活に関する課題等

1) 地域生活を支える地域のサポート、理解の促進等

障害者が地域で生活していくためには、近隣住民の理解とサポートは不可欠である。日常的なゴミ出し、町内会への参加といった普通の生活が、障害者にとっては困難を伴うことが少なくない。

また、緊急時の支援と地域での孤独化や孤立化を防ぐ観点からも、地域住民の見守りと支えは重要なものである。

このため、障害者の地域生活を支える観点からの、地域への働きかけとともに、何かあった場合にはすぐにサポートできる体制を地域の社会資源としての社会福祉施設のバックアップ体制を含めて、より効果的、機能的に構築していくことが必要である。

2) 住宅及び在宅サービス基盤の拡充

身体障害者の住まいの場については、多様な選択肢の確保という観点から、入所施設、ケアホーム・グループホーム、福祉ホームのみならず、バリアフリー対応のなされた一般住宅、アパート・マンション等の供給基盤の確保が不可欠である。

また、住宅の確保に関連して、一般の賃貸アパート・マンション等を希望する場合の保証人の問題やバリアフリー住宅への改修に対する支援も求められている。

さらに、住まいの場としての住宅等が確保できたとしても、居宅介護支援等を必要とする障害者に対しては十分な在宅サービスが提供される必要がある。また、権利擁護の観点から、悪質商法を始めとする地域生活の中で起こり得る消費者被害等の未然防止、早期発見、早期対応のため、相談支援体制の充実が重要である。

3) 生活の上での所得保障

地域生活を安心して継続するため、また、必要な福祉的な支援・サービスを利用するためには、所得保障の拡充が不可欠である。特に、障害者にとって、障害福祉サービス等の利用や医療的ケアを利用する必要があるとともに、積極的な社会参加を実現する観点からも、その下支えとなる所得保障が重要である。

4) 経過措置終了後の住まいの場の確保

身体障害者入所授産施設では、障害者自立支援法に基づく新事業・施設体系の移行により、就労継続支援事業と施設入所支援をあわせて利用することはできず、現在、利用している者は、平成23年度末までの経過措置期間のみ利用可能となる。そのため、現在入所での生活を送っている利用者からは、現状と経過措置終了後の生活に対する不安が多く挙げられた。

日常的な支援を受けながら、就労と生活を継続するためには、福祉的な支援機能が付随した住まいの場は不可欠である一方、地域生活移行等を進めるにも、そのような基盤が十分でないことが大きな課題となっている。

既存の入所施設の転換方策のさらなる検討と具体化とともに、現在の入所利用者が安心して生活を継続することのできる住まいの場の確保は早急に対応されるべき課題である。

．まとめ

障害保健福祉施策に係る身体障害者の「住まいの場」のあり方と検討課題

1．身体障害者の「住まいの場」の意義や機能の明確化等

「住まいの場」は、身体障害者のみならず全ての人々にとって、生活の基盤となるものであり、基礎的なニーズである。

特に、身体障害者の場合は、障害の程度やこれまでの生活や家族の状況等によって、住まいの場について、ハード面での配慮や日常生活を支える福祉的支援やサービスが不可欠であり、特段の支援、施策が必要であることは言うまでもない。

また、福祉的な支援・サービスといった場合でも、身体的な介護のみならず、日常生活を安定的に継続するための生活訓練や相談支援、就労や社会参加を支える移動支援、視覚障害者や聴覚障害者に対する情報保障等の多様なメニューを必要とする。

さらに、障害者であるがゆえに被りやすい社会的不利や消費者被害を防止することも地域生活支援においては重要な視点である。

このように、地域での自立生活の実現と尊厳を支える観点から、身体障害者の住まい（住まいの場、住まい方）に係る多様な選択肢の確保や、それぞれの住まいにおける利用者像と必要な支援・サービスの具体的なマッチング、検証が今後さらに求められる。

1) 身体障害者の「住まいの場」の意義や機能の明確化

既存の身体障害者グループホーム等、福祉工場居住棟、福祉ホーム、そして身体障害者入所授産施設の現状と課題を個別具体的に分析し、今後ともこれらが住まいの場として、どのような機能と役割を果たしていくのか、また、障害者自立支援法の理念や方向性の中でどのような転換や発展が求められていくのか、さらなる研究が求められよう。

当面は、身体障害者の利用について「試行的」に実施することとされているケアホームについて、試行事業の実施とその上での効果等の検証を行い、利用の可能性について既存の施策との整合性を図りながら、方向性を明確にするべきである。

2) 福祉ホームの安定的な運営

障害者自立支援法において福祉ホームは、市町村の地域生活支援事業に位置づけられたことにより、市町村の財政力や意識の差によって、安定的な事業運営が困難な状況が生じるおそれもあり、現在の利用者、事業者ともに先行きに強い不安感を抱いている。

福祉ホームの安定的な運営の実現と、今後の状況に応じた他の住まいの場への転換等、行政的な対応を含め十分な措置が講じられる必要がある。

当面は、福祉ホームの意義や求められる機能を明確にした上で、その安定的な実施・運営に向けた取り組みとともに、他の地域生活支援事業との関係の中でどのような展開、発展の可能性があるのかについて、具体的な事例の検証と対応が求められる。

地域の状況によっては、障害者が生活することのできる一般住宅、アパート・マンションの不足等も見られ、これらの補完的な役割・機能を有するという観点からも、身体障害者の住まいの場として安定的に整備、供給されることが必要である。

3) 経過措置終了後の「住まいの場」の確保

調査結果の考察でも述べたとおり、既存の入所施設を利用する身体障害者について、経過措置期間が終了した後の住まいの場の問題について、具体的な対策を示していく必要がある。

なお、経過措置に関する課題を検討する上では、障害者自立支援法に基づく制度や障害者の地域生活支援施策の中で、入所施設が果たすべき役割や機能を合わせて検討する必要がある。障害者の地域生活移行や地域生活支援を考える上で、障害者支援施設等の施設サービスの役割・機能を再確認するとともに、地域生活との関係性の中で、どのような支援や実践が求められるか改めて検討すべきである。

また、地域生活のバックアップや地域生活移行に係る具体的な手法やノウハウといったソフト面についても、実践の積み重ねを前提としながら、制度的にどのように位置づけ、担保していくかもあわせて検討する必要がある。

さらに、介護保険制度における小規模・多機能化やサテライト施設等の事例も参考にしながら、障害者福祉の実状と特性に即した、現在の施設サービスの小規模・多機能化、地域展開等のあり方の具体的な検討が一つの方向性として考えられる。

2. 在宅サービス基盤の整備と総合的なケアマネジメント体制

在宅サービス基盤の充実の重要性については、障害者の地域生活を支える観点からも不可欠である点は従来から指摘されてきた。また、本調査結果の考察等においても示してきたところである。

障害福祉サービスに係る在宅サービス基盤については、介護保険制度における在宅サービス基盤の活用や連携を含め、早急に拡充されるべきである。

また、日中活動事業についても、各地域における障害者の実情やニーズを十分に踏まえ、障害者福祉計画等において計画的に整備されることとされているが、質、量ともに地域生活を支え得るものとする必要がある。

さらに、障害者の地域生活への移行や、地域生活の継続を考える上で、総合的なケアマネジメントが重要である。障害者自立支援法においては相談支援事業者、地域自立支援協議会等において、総合的な支援・サービスの組み合わせ、サポート等がなされることとされているが、地域生活移行や地域生活支援に係る具体的な個別支援事例とともに、相談支援事業等の展開のための先駆的、積極的な事例の蓄積を行い、その分析・検証、ノウハウの普及を図ることが必要である。

障害者自立支援法が施行され、まもなく3年後の見直しの時期にあたる。法制度の理念や目的を具体化し、障害者の生活実態や具体的な支援・サービス実践の中からの見直しに対する課題提起を具体的に行っていくことが重要であろう。

3 . 今後の課題

障害者が生活するのは地域であり、それぞれの地域において、障害福祉サービスの実情や障害者のニーズ等に柔軟かつ適切に対応した体制を構築することが重要である。また、地域で生活する障害者に対する福祉的な支援・サービスを総合的に整備する必要がある。

身体障害者の住まいの場にとって、そこで生活する障害者の生活像（ライフモデル）を十分に把握し、それに応じた、多様な住まいの場、住まい方（家族、グループでの生活等）の選択肢を確保することが何より重要である。

このため、

継続して住み慣れた住まいでの生活
就労の場の近隣での安心安全な生活
福祉的な支援・サービスを受けながら社会参加を行う生活
入所施設生活から地域へ移行した生活
家族との同居から独立した生活、一方で、配偶者等の家族との生活

等

といった、個々の障害者の生活像（ライフモデル）を基本としながら、

一般住宅施策の充実を含めた住まいの場の供給基盤の確保

地域生活を支えるサービス基盤（居宅サービス、相談支援）の更なる拡充

地域生活支援事業の活用と積極的な展開（指標の提示等）

障害者の地域生活を支えるネットワークの構築と障害者支援施設のバックアップ体制のあり方

地域密着型サービスの創設

障害福祉サービスの利用要件の検討

所得保障の充実

等の課題に取り組む必要がある。障害者の生活像（ライフモデル）に立ち返り、障害福祉や障害福祉サービスのあり方、あるべき方向性を見据えながら、身体障害者の「住まいの場」についても具体的な対応が今後更に求められている。