

平成 27 年 3 月 2 日

社会福祉法人が提供する障害福祉サービスの在り方に関する提言について

全国経営協・障害福祉事業経営委員会
障害福祉サービス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、報告を取りまとめた。

それと併行して、本委員会では、障害者支援施設だけでなく、障害福祉サービスの現状と課題を整理するとともに、今後、社会福祉法人が経営する障害福祉サービス事業所が取り組むべき内容と、制度の狭間にあるニーズなど現行サービスだけでは対応できていない課題について検討を行い、本報告を取りまとめた。

1. 障害福祉サービスの現状と課題

現在、介護分野を中心に展開されている地域包括ケアの取り組みが浸透すれば、医療を含め、障害・介護の垣根はなくなると思われる。

しかし、介護分野は、65 歳以上の高齢者を対象とし、要介護認定により判定を行うのに対して、障害分野では、年齢ではなく、障害支援区分による判定を行っている。これは、想定する対象者やニーズが必ずしも同じでないことがその理由である。

このように障害分野における福祉サービスについて検討する場合、障害の特性に応じた福祉・医療のあり方を考えることが重要である。一方、介護分野・介護保険との関係性についても、慎重に検討する必要がある。

現在、内閣府を中心に、持続可能な多世代共創社会のデザインが進められているが、障害者を中心とした地域包括的な支援の在り方をどのように構築するか、今後丁寧な検討が求められる。

（１）利用者の視点

①居住系サービスにかかる利用者のニーズ

障害を有する方々にとって、障害者支援施設の利用に対するニーズは依然高いと言える。とくに、都市部においては、入所を希望する方が、入所できる施設がなく、待機を強いられるケースが生じており、本来、入所を希望する方がショートステイを長期的に利用しているケースもみられる。

今後、地域移行の推進にともない利用者ニーズに応じた福祉サービスの整備が必要となる。その際、社会福祉法人は、地域ニーズに応じた福祉サービスの整備

に積極的に取り組むべきであると考える。また、各サービス間の連携・調整や、福祉人材の教育・養成において、社会福祉法人が経営する障害者支援施設が果たす役割は大きい。

②在宅で生活する障害者のニーズ

地域によっては、在宅サービスを提供する事業所の数や、サービスメニュー自体が不足している場合もある。また、日中サービス利用や通院にかかる送迎ニーズは高いと言えるが、事業所やヘルパー等人材の不足により、利用者のニーズに対応できないケースもみられる。

また、いわゆる親亡きあとの障害者や高齢化した障害者の生活継続について、成年後見制度が社会に浸透していないことが課題となっている。成年後見制度の活用を推進するとともに、親亡きあとも安心して生活できる在宅サービスの充実が必要である。

(2) サービス提供者の視点

①障害福祉サービス提供者の現状

障害福祉サービスの提供体制において、地域間格差が生じている他、多くの地域において人材不足が慢性化している。それにともない、人材養成についても、中長期の計画に基づく、継続的な研修実施が難しい状況にある。

社会福祉法人は、行政や関係団体と協働しながら、地域間のサービス格差の是正に努めるとともに、人材の確保・定着に向けた取り組みを図る必要がある。

②地域への移行にかかる課題

地域移行にかかる意思決定において、利用者本人と家族の意向が異なる場合があり、調整が難しいケースもみられる。また、精神障害分野における地域移行率が低いことが課題といえる。

障害者が地域で生活することに対して、グループホームなどを地域に建設する場合、地域住民から反対運動が起こることがある。これに対して、県によっては、反対運動が生じた場合、条例に基づき行政が関与し、調整を行っているところもある。このように差別解消に向けた制度的アプローチは、福祉サービスの拡充にむけて有効な取り組みと言える。

③就労支援と一般就労への移行にかかる課題

一般就労への移行という本来の趣旨とは異なる運営を行っている就労継続支援 A 型の事業所が散見される。報酬の評価基準として、工賃の増額だけに注目するのではなく、就職率の向上についても評価の範囲として取り入れるべきである。

また、就労継続支援事業所では、就職後の継続的なフォローを行っているケースが多く、その取り組みについても報酬上評価されるべきと考える。

(3) 現行サービスで対応できない利用者ニーズと支援上の課題

利用者ニーズはあるが、制度で十分対応できない課題として、認定を受けていない障害者への支援、中間的就労、障害を有する刑余者や生活困窮者の支援などがあげられる。

社会福祉法人は、今後とも、制度の狭間にある課題において、障害福祉分野の専門性やこれまで培ってきたノウハウを活用し、地域における公益的な取り組みへの責務を果たすとともに、地域公益事業等として積極的にかかわり、利用者が必要とするサービス開発、提供体制の整備に主体的に取り組む必要があると考える。

地域移行と地域の受け皿整備にかかる課題として、サービスの提供環境に地域格差が生じていることがあげられる。この対策として、地域福祉計画を策定する際には、全国的な基準をもとに、地域格差を加味した検討を行えることとし、地方自治体が地域の実情やニーズに応じて計画を追加・修正できるような一定の裁量を有することが、より実効的のある計画策定につながると考える。

また、計画段階において十分なアセスメントを行うとともに、評価の段階で丁寧なレビューを行うことが重要である。その際、地域の福祉関係者の参画のもと、現場ニーズを十分に取り入れたうえで、実効性のある計画策定と実施が求められる。

なお、18 歳から 20 歳の間は、障害者年金による所得補償がないため、利用者負担の観点から必要な福祉サービスを利用できないことが課題となっており、必要な対策が求められる。

2. 各サービス体系にかかる現状と課題について

(1) 日中活動系サービス

①65 歳以上の障害者の介護保険制度への移行上の課題と対応

65 歳以上になると障害者支援制度より介護保険制度が優先される。これは必ずしも介護保険のみの利用に制限されるものではないが、一部の自治体によっては厳密にこれが適用されている。利用者にとって、福祉制度が変わることは、これまで利用してきたサービスが利用できないだけでなく、利用者の生活の継続性が失われることにもなる。また、介護保険制度による介護サービスを利用した場合、原則利用者の 1 割負担が生じることから、費用負担の面においても、利用者にとって大きな課題となっている。

一方、サービス提供の面においても、介護におけるケアプランと、障害支援計画において整合性がとられていないことが、サービスの継続性を阻害する要因となっている。そして、障害を有する高齢者が、サービスの変更や環境変化に対応するには、多くの時間とより専門性の高い支援が必要になることから、画一的な

対応は避けるべきである。とくに、障害を有する利用者の特性に応じた柔軟な対応が求められる。そのためにも、障害福祉分野では、より丁寧なケアマネジメントが不可欠である。

②発達障害を有する方にかかる課題と対応

現状では、発達障害を有する方に対するサービスが不足している。また、発達障害にかかる専門家（医師等の医療関係者など）が十分に養成されていないなかで、発達支援プログラムをどのように開発し、運用していくのが課題となる。

なお、地域単位で対応できない課題に対しては、広域的に行政が関与し、責任を持った対応が求められる。

（２）居住系サービス

グループホームは、本来目的とする共同生活を営む住居としての役割と機能を明確化したうえで、入所施設や他の福祉サービスとの重層的な環境整備が求められる。

とくに、地域移行を進めるにあたっては、グループホームと障害者支援施設との役割分担や関係性を整理する必要がある。

（グループホームの概要）

共同生活援助（グループホーム）

地域で共同生活を営むのに支障のない障害者につき、主として夜間において、共同生活を営むべき住居において相談その他の日常生活上の援助を行う。

【対象者】

障害程度区分が区分１以下に該当する身体障害者（65歳未満の者または65歳に達する日の前日までに障害福祉サービスもしくは、これに準ずるものを利用したことがある者に限る。）、知的障害者および精神障害者。

※ 障害程度区分２以上の方であっても、あえて共同生活援助の利用を希望する場合、共同生活援助を利用することは可能。

（３）訓練・就労系サービス

①就労にかかる基本的な考え方

訓練・就労系サービスの趣旨は、通常の事業所で働くことが難しい障害者が、一般就労できるように支援を行うことである。しかし、すぐに一般就労が難しい利用者に対しては、継続的な支援が必要となる。

また、就労支援には、就職にかかる支援だけでなく、就職後のアフターフォローを継続的に展開することが重要である。社会福祉法人は、既にこのような取り組みを積極的に実施しているが、その重要性からアフターフォローも制度上位置

づけ、すべての事業所において継続的に展開できる環境整備が必要と思われる。

②就労継続支援 A 型（企業経営主体）の在り方と地域連携

就労継続支援 A 型は、一般就労へのステップアップをはじめ、ステップアップ後の就業継続を支援するための機能が不可欠となる。あわせて、就労先となる一般企業における障害者雇用への理解促進や環境整備、ノウハウ提供は重要であるため、社会福祉法人は、その中心となり関連する取り組みを実施すべきと考える。

③就労継続支援 B 型の機能の明確化

就労継続支援 B 型においては、一般就労が難しい利用者の割合が高くなるが、本来の趣旨である一般就労にむけた支援を行うことに変わりはない。よって、できる限り、就労継続支援 A 型、そして、最終目的である一般就労につなげるための支援が必要であり、就労後のアフターフォローを含む、継続的な取り組みが必要となる。

その際、ケアマネジメントの仕組みが必要不可欠であり、一人ひとりの利用者に応じた丁寧な支援が必要であると考ええる。

（４）障害児通所系サービス

①地域における提供体制の構築

子ども・子育て支援新制度をふまえ、未就学期から学校卒業までの一貫した効果的な支援を、地域で提供するための体制構築が必要である。あわせて、インクルーシブ教育をよりよいものとするための医療・福祉の連携強化が求められる。

②保育所等における障害児支援

保育所や認定こども園において障害を有する子どもへの支援を行うには、専門機関（児童発達支援センター等）が有する障害児支援の知識・技術を、これまで以上に保育所等において活用できる環境づくりが重要である。

また、保育所等への訪問支援や研修等の実施によって、職員のスキルアップを図り、よりインクルーシブな保育（教育）を促進させる必要がある。

③発達障害にかかる専門職の活用

発達障害や発達障害の疑いがある子どもが、家庭、保育所、学校等において、円滑な生活が継続して営めるようにするためには、一定の専門性を有した職種（医師、心理職等）が助言を行うシステムを構築し、地域で家族支援を充実させる必要がある。

社会福祉法人が経営する障害児支援関連事業所においては、上記①～③に取り組み提言を担っていく専門機関として、人材確保・育成、および専門性の強化・向上がさらに強く求められる。

（５）相談支援系サービス

①計画相談

現状では、相談員１人あたりの担当ケース件数が多いことが見受けられる。計画相談体制の整備はもちろん、その内容の充実を図ることが求められる。

②相談員の養成

相談員の養成研修にかかる参加要件の緩和が求められる。また、研修参加にかかる枠が少ないことから、相談員の絶対数が不足している。

相談員養成の弾力的な考え方として、例えば、相談・援助の国家資格である社会福祉士を有していれば、一定の条件のもとでの養成研修の免除は妥当ではないかと考える。

３．障害福祉サービスの在り方に関する提言

（１）障害福祉サービスの量の拡大と質の向上にむけた社会福祉法人の取り組み

社会福祉法人は、障害福祉サービスの拡充に努めなければならない。また、人材の養成についても積極的に取り組み、働き甲斐のある、活気のある職場にしていかなければならない。これら取り組みの結果として、福祉サービスの質の向上に繋がると思われる。

第三者評価の受審率も低い現状にある。外部の目を積極的に入れ、サービスの質の担保に努める必要がある。一方、評価機関における評価レベルのバラツキが顕著となっており、レベルの統一を図る取り組みが求められる。

（２）障害者総合支援法の施行後３年を目途とした見直しにむけて

相談支援の充実は不可欠である、ケアマネジメントの手法をどう構築するか、十分に機能させるかによって地域移行や就労についても必要性や適格性も担保できると思われる。

人員配置の弾力化も必要である。例えば、サービス管理責任者の養成については細かく分野ごとに分かれすぎており、職員配置の硬直化や法人内の人事異動が困難となる状況が発生していることから、もう少し柔軟な対応が必要と思われる。

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
「障害福祉サービス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	久 木 元 司 (鹿児島県／常盤会)
委 員	津 幡 佳 伸 (静岡県／聖隷福祉事業団)
同	牧 野 恭 典 (岡山県／津山みのり学園)
同	塘 林 敬 規 (熊本県／肥後自活団)
同	森 田 浩 之 (香川県／長尾福祉会)
オブザーバー	岩 崎 俊 雄 (栃木県／すぎのこ会)