

行動障害のある方の地域移行及び 地域生活に向けた方向性について

知的障害者の住まい検討部会 報告書
(平成 28 年 3 月)

目次

1 はじめに	1
2 検討経過	2
3 行動障害のある方の地域移行及び地域生活のに向けた方向性について ..	5
(1) 考え方 —	5
(2) 施策の方向性 —	6
(3) 施策化に向けた課題 —	12
4 検討部会委員から	13

1. はじめに

重い知的障害と著しい行動障害を併せもつがゆえに、障害福祉施設等の受け入れ拒否があったり、不適切で過度の行動制限が続けられたり、医療的な効果を問わない長期入院が黙認される時代は早く終わりにしたい。さらに、障害のある本人もその家族も決して望んではいない、住み慣れた街から遠く離れた病院や施設で別れ離れに生活せざるを得ない現状も無くしたい。

この想いは、私たち「知的障害者の住まい検討部会」委員全員の強い願いですし、横浜市の障害福祉に携わるすべての人が実現したいと願っているはずです。ところが、この願いを100%実現するには、想いや理念だけでは超えられない大きな山がいくつもあります。どんな大きな山がいくつあり、どのように攻略できるか、いくつもの事例をあげて議論し、各委員の様々なアイデアを出し合った7回の部会でした。

著しい行動障害のある人を支えるための社会的課題を「強度行動障害者支援」と名付け、その対策が研究され始めてから、すでに四半世紀が過ぎています。先駆的な取り組みを行っている福祉・医療機関等では、十分な成果が得られる標準的な支援方法を確立し、組織をあげての献身的な支援を継続しています。しかし、このような標準的な支援方法を行っている機関は一部に過ぎず、さらに、地域全体で成果を出している実践事例もほとんどありません。

本検討部会では、著しい行動障害のある人が安心して生活できる仕組み作りに向け、特定の事業所や施設に依存するのではなく、横浜市全体で取り組む必要があることを共通認識しました。そして、早急に取り組むべき課題として、「人材育成」と「拠点機能」の2つの方向性が重要であると結論づけました。この報告書では、オール横浜市の成果を目指し、現在知りうる限りの方向性をまとめたつもりです。しかし、「人材育成」も「拠点機能」も、現時点では実在しない新しい取り組みです。来年度以降、この2つの方向性は、どのように動き出し、どんな成果を生み出していけるか、しっかりと評価し、再検討する必要があります。

さらに、本検討部会では、著しい行動障害のある人の支援に欠かせない、医療との具体的な連携の仕組みや入所施設に求められる役割等について、十分な議論ができませんでした。2つの方向性に向けての取り組みと並行して検討する必要のある課題です。

熱心に課題の整理と議論にご参加いただいた各委員に感謝の意を表するとともに、次年度以降、行動障害のある人が安心して地域生活できる横浜市に一步ずつ近づいていくことを強く願います。

知的障害者の住まい検討部会 部会長 志賀利一

2 検討経過

回	開催日	議題
第1回	平成27年 5月28日(木)	(1) 知的障害者の住まい検討部会について (2) 横浜市 of 行動障害者の現状について (3) 検討内容について (4) 今後のスケジュールについて
第2回	平成27年 6月23日(火)	(1) 地域移行するための支援及び地域生活を継続するための支援について (2) その他
第3回	平成27年 7月29日(水)	(1) 地域移行するための支援及び地域生活を継続するための支援について (2) その他
第4回	平成27年 8月31日(月)	(1) 中間報告書の取りまとめについて (2) 第5回以降の論点について
平成27年9月		中間報告
第5回	平成27年 10月21日(水)	(1) 地域移行及び地域生活支援に向けた施策展開の方向性について (2) その他
第6回	平成27年 12月22日(火)	(1) 地域移行及び地域生活支援に向けた拠点機能について (2) その他
第7回	平成28年 2月25日(木)	(1) 報告書内容の検討について (2) その他

《各回の概要》

第1回

- 部会長選出
- 知的障害者の中でも、特に地域移行への課題が大きい行動障害を対象として議論を進めることを確認
- 入所施設やグループホームの利用者の状況等を基に、横浜市における行動障害の現状を確認
- 部会長から国の行動障害支援に係る取組状況説明を受け、行動障害への認識を共有
- 行動障害のある方の現状として、「住まいの選択肢の不足」「ノウハウを共有化する仕組みが不足」している現状を確認

第2回

- 各委員が実際に支援に関わった具体的な事例を通して、本検討部会で議論を進める行動障害像を認識・共有
- 現在行っている行動障害のある方への具体的な手法や研修を共有

第3回

- 独立行政法人国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園の事例を通して、現場での支援方法や地域移行までの流れを共有
- 行動障害のある方が生活を立て直せるような仕組みが不足していることを確認
- 行動障害のある方への支援手法に差があり、ノウハウも不足している現状を確認

第4回

- 中間報告書に向けて記載すべき項目などを検討
- 今後の検討部会における議論の方向性を確認

中間報告書の取りまとめ

中間報告書の要旨

- ・市内の障害福祉に関わる人材の中で、行動障害に係る支援手法が確立・浸透していないため、国の強度行動障害研修などで支援の標準化に取り組み、共通の言語を持つ必要がある。
- ・行動障害があっても、GHで生活をする事ができるよう、支援の共有化(言語の共通化)を図るとともに、GH職員への専門的支援が行える仕組みを検討する必要がある。
- ・一時保護やレスパイトとしての利用だけでなく、地域での生活を整えるための中間的な支援が必要である。
- ・行動障害のある方が、地域で安定して生活するためには、日中活動と住まいに係る支援との連続性という視点が重要である。

第5回

- 生活を立て直す仕組みやスーパーバイズの仕組みを検討
- 各委員の考える支援機能(拠点機能)を、第6回検討部会に提示することを確認

第6回

- 各委員から提示された支援機能(拠点機能)をもとに、行動障害のある方の地域移行や地域生活支援において必要な機能や拠点のイメージを検討
- 住まいの場の確保にあたっては、将来的に拠点的な機能が必要であるということを確認

第7回

- 報告書の取りまとめに向けた内容の検討

《本検討部会設置の背景》

横浜市では、これまで“身近な地域で暮らす”という考えのもと、地域移行を促進するための仕組みづくりを行ってきており、平成4年以降に整備された障害者支援施設には、小舎制・ユニット制(個室化)を導入してきました。

また、グループホームについても、障害の重い方も地域での生活が継続できるよう、国に先がけてGH整備に係る市独自の補助金を交付するなど、“地域で自立した生活を送るための場”として、仕組みを整えてきました。

しかしながら、障害者の生活を支える様々な障害福祉サービスは整ってきているものの、障害者が地域の中で希望に合った暮らしを選択することが十分にできているとは言えず、家族が中心となって、障害者の生活を不安定ながらも支えている現状があります。

中でも、親の高齢化等によって、行動障害のある方を支える生活基盤が崩れてきている方々の生活の不安定さには早急に対応していく必要があります。

そのため、知的障害者の中でも特に地域移行に課題がある行動障害へ取り組むことが必要と認識し、平成27年度から開始した第3期横浜市障害者プランにおいて「行動障害のある方の住まいの検討」を取組項目に掲げました。

これを受けて、「知的障害者の住まい検討部会」(以下「検討部会」という)を平成27年5月に立ち上げ、行動障害のある方の“住まい”において、必要とされる支援を整理するとともに、その支援体制のある生活の仕組みづくり等について、平成28年2月までに計7回の検討を重ね、この報告書を取りまとめました。

3 行動障害のある方の地域移行及び地域生活に向けた方向性について

(1) 考え方

検討部会においては、障害福祉従事者の「人材育成」と、行動障害のある方が地域で生活を送るために必要な「地域移行や地域生活を支える機能(拠点機能)」の大きく2つの柱に分けて議論を進めてきました。

それは、行動障害のある方が良い支援を受けられずに困っていることや、行動障害のある方への支援が困窮している現状と支援する現場が疲弊している状況等を踏まえ、検討部会として今後の施策の方向性を取りまとめるには、切り離して議論を進めることが効率的であり、かつ現場の実態に則したものになると考えたためです。

そのため、中間報告書においては、人材育成と各種障害福祉サービス(施設入所支援、短期入所等)から見て重要となる視点・要素を取りまとめました。

その後、具体的な「拠点機能」の展開に関わる「スーパーバイズできる人材の確保」や「人材のコンサルテーションを受ける仕組みの構築」、「地域移行に係る中長期的な仕組み」等について議論を積み重ねてきました。

これまでの検討経過を踏まえ、本報告書では、「人材育成」と「拠点機能」の2つの側面から、行動障害のある方の地域移行及び地域生活に向けて必要な施策の方向性を報告します。

(2) 施策の方向性

人材育成に係る方向性

- ・ 行動障害に関わる研修において、標準化された支援手法を広く浸透させ、支援者が「どのような経験を積み重ねていけば良いか」など、自らのキャリアを意識できるような仕組みも踏まえた、本市全体で支えていくための「オール横浜市」としての人材育成体系の構築が必要です。
- ・ 疲弊感や孤立感を軽減するために、支援手法や障害福祉に関わる情報提供など、現場で働く職員をフォローアップする仕組みの構築が必要です。

「人材育成」については、「地域で暮らすためには、強度行動障害への支援技術を有する支え手(支援者)をどう増やしていくか考える必要がある。」や「研修を行うことで、同じ評価基準や同じ支援手法(共通の言語)で支援することができるようになるので、そのための体制作りを検討していく必要がある。」といった委員からの意見も多く、「支援手法の標準化」が重要であることを改めて認識しました。

様々な支援手法があることで、本人が混乱し、安定した生活が送れていない現状を踏まえると、行動障害のある方を支える支援者の育成及び支援力の底上げが重要かつ喫緊の課題であり、標準的な支援手法を全市で導入し、市内における人材育成体系を構築していくことが必要です。

さらに、その人材育成体系の円滑な構築を進めるためには、市内法人が連携し、法人の枠を超えた「オール横浜市」としての取組となるよう、横浜市が音頭を取って進めていくことが求められます

また、委員からは「研修等で得た知識や経験を現場に帰って、どの程度生かしているのかにも踏み込んでいくべきである。」や「まずは行動障害の支援の基本を決めて、その基本に横浜市の色を加えて“横浜基準”を作ることが必要である。」など、人材育成を進めるうえで必要な要素についての意見が出されたほか、第5回検討部会以降の議論では、「自らのキャリアを意識できるような仕組みが必要である。」や「支援者に対する相談機能を含めたバックアップ体制が必要である。」など、単に研修による人材育成に留まらず、支援者のキャリアアップや働きやすい環境の構築などにも踏み込んで議論を交わしました。

これらの意見を踏まえ、現に行動障害のある方の支援に直接関わる人材だけを対象とするのではなく、広く市内の相談支援事業に関わる人材も含めて対象として、市内で行動障害を支える力を育てていくことの必要性を確認し、人材育成に関わる方向性の報告として取りまとめました。

なお、支援の質を考える際に、支援者目線で基準を考えるのではなく、行動障害のある方「本人」の行動や反応をしっかり受けとめることで得られるものであるということを、委員の総意として、ここに申し添えます。

地域移行や地域生活を支える機能（拠点機能）に係る方向性

- ・行動障害のある方の支援に直接関わる職員や相談員に対する専門的な助言（コンサルテーション）など、「質の基準を管理（支援の質の可視化）」する拠点機能を整備して、地域で生活しやすい環境づくりに一層取り組むことが必要です。
- ・生活の継続が困難になった方が保護入院等になる前に、適切な支援プログラムに基づく支援によって安定化し、地域生活を選択できるような生活を立て直す機能を含めた住まいの場を整備していくことが必要です。

「地域移行や地域生活を支える機能（拠点機能）」については、第5回検討部会以降の検討で最も時間を費やしました。

その中では「行動障害のある方への支援は一定程度確立しているが、やり方が分からないというところが多い。そのためコンサルテーションや研修実施の機能を持った拠点が必要ではないか。」や「小さい規模の事業所が困った時に気軽に相談できるような仕組みが必要である。」といった意見が出されました。

また、人材育成の部分で触れた「オール横浜市の人材育成体系」を議論する中でも「好事例、失敗事例を積み重ねる仕組みがないので、それらを積み重ねる機能を持った拠点が必要である。」や「支援の基本方針を般化させる機能を持ったものが必要である。」といった意見が出されるなど、行動障害のある方の地域移行や地域生活を支えるための「拠点機能」の必要性が確認されました。

なお、「拠点機能」の展開方法にあたっては、どのような機能を持たせるべきか様々な議論が行われましたが、行動障害に係る支援手法のコンサルテーションや相談支援、研修をはじめとした人材育成、入所者の地域移行等に関する機能を有するとともに、支援の質の評価検証及び支援事例の蓄積等を通じた支援手法の検討等を行う評価研究機能を有するべきと考えます。

また、拠点機能とは別に、行動障害への対応を重点的に行うグループホームなど、入所施設からの地域移行を視野に入れた居住機能を設け、拠点機能からの支援により、行動障害のある方への個別的な支援手法の確立等を通じた地域移行及び住まい選択のニーズに応じていく必要があると考えます。

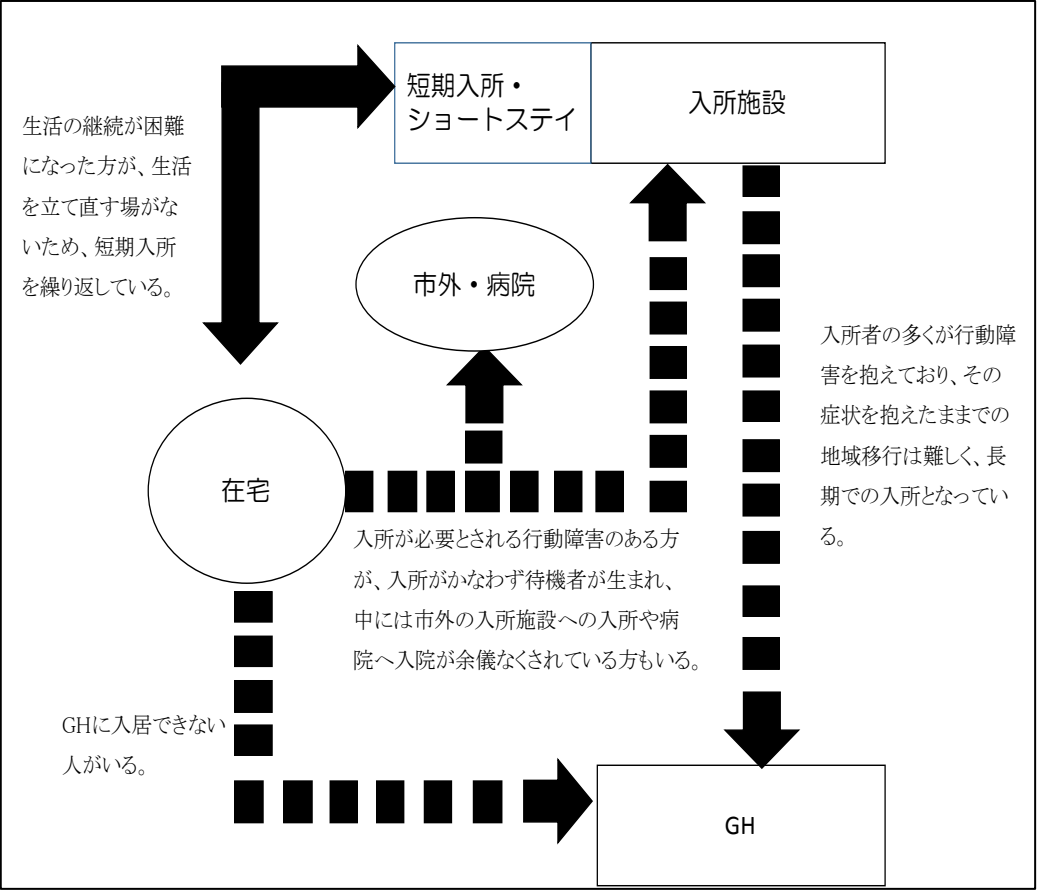
さらに、議論の中では「拠点機能の中に医療を含めて考えるべきである」といった医療との連携や、「大人になってからの支援だけで生活を立て直すのは容易ではない」といった療育・教育との連携への意見も多く挙げられました。医療との連携や、ライフステージを意識した予防的な視点での連携の重要性については、委員全員が共通認識を持っているものの、拠点機能への取り入れ方など、具体的な手法については、検討部会で結論を出すには至らず、今後の課題となりました。

なお、拠点機能の設置にあたっては、一部の委員から「徐々に育てていくべき組織として、センター的な機能を持ったものがどこかの組織に付随していても良いので、1か所あって、そこでパイロット事業としてまずはスタートさせることが必要だと思う。10年後、20年後先を見据えた展開が必要である。」といった意見があったほか、居住機能の設置にあっても、「ハードとしての行動障害対応グループホームを設けるのではなく、パッケージとして既存のグループホームをバックアップしていくべきである。」といった意見や「1～2年の期間で集中的にバックアップしていくべきである。」、「各区1～2か所程度の設置が必要である。」との発言がありました。これら各委員の意見を精査したうえでの施策展開が求められます。

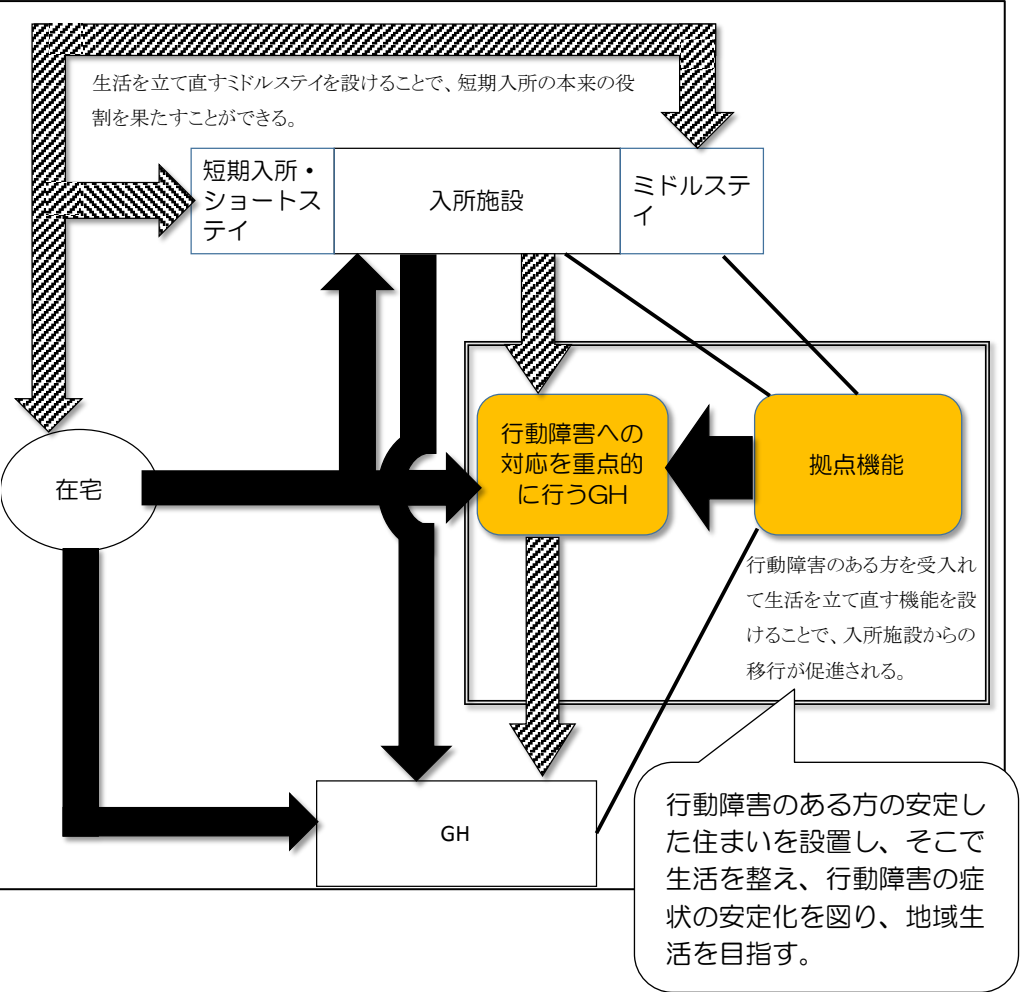
横浜市では二次相談支援機関の入所施設において、生活の基盤が崩れかけた方を一定期間受け入れて生活を整える“ミドルステイ”の実施も検討しています。

今後、横浜市として施策化に向けた検討を進めるにあたっては、ミドルステイ等も含めた市内の社会資源との連携を十分に図るとともに、国の施策の流れも踏まえながら、着実かつ確実なものとして事業化を図っていくことが、行動障害のある方への支援にとって必要不可欠なことであることを申し添えます。

現状の地域移行の流れ



目指す地域移行の流れ



次ページに拠点機能イメージを掲載

拠点機能イメージ



入所施設

法人の枠を超えた連携
地域移行に向けた連携
入所施設でのバックアップ

基幹相談支援センター
二次相談支援機関 等

法人の枠を超えた連携
支援手法のコンサルテーション・研修支
援、支援方針の共有、ミドルステイ

連携

行動障害への対応を重点的に行う
GH

- ・拠点からバックアップ（支援手法のコンサルテーション）を受けながら運営
- ・重度訪問介護、行動援護などを組み合わせるなど、法定サービスの積極的な導入
- ・利用者の行動記録や支援手法の効果など、情報を拠点へ提供

拠点機能

独自の支援機能

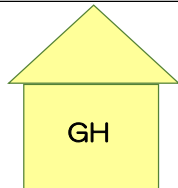
- ・支援手法のコンサルテーション、支援者・事業所のための相談機能
- ・支援の質の基準管理（標準化）
- ・緊急対応
- ・研修
- ・入所者の地域移行

評価・研究機能

- ・支援の質の評価
- ・内部監査機能
- ・事例検討、データ蓄積
- ・研修等の仕組みの構築

支援手法を含めた密な連携
コンサルテーション

連携



GH

支援手法の普及
支援手法の随時的なコンサルテ
ーション

日中
サービス

生活支援
サービス

医療機関

(3) 施策化に向けた課題

検討部会での議論をもとに、上記(2)で述べた施策の方向性を実現するにあたっての課題をここにまとめます。

ア 市内法人の連携

市内での支援の質を確保し、向上させていくためには、先に述べたとおり事業所等の「支援の質の可視化」は欠かせません。しかし、可視化を図っていくためには、その支援の質を図る統一的な「ものさし」が必要になります。

現在も各法人による支援の連携は行われているものの、その「ものさし」を作るにあたっては、これまでより一層、膝を突き合わせて連携を進めていくことが欠かせないものと考えます。

法人による特色には配慮しつつも、その枠を超えた仕組みづくりについて、横浜市が音頭を取って丁寧に進めてもらいたいと考えます。

イ 研修等の実施

本検討部会では、ほぼ全ての回と言っても良いほどに、研修の必要性に係る意見が出されました。委員からは「小さい事業所が参加しやすい仕組みが必要である。」や「研修で得た知識や経験を現場に生かすための仕組みづくりが必要である。」などの意見がある一方で、「神奈川県研修を補完する形でも良い」といった県の研修との連携を意識するような意見もありました。

検討部会では具体的な研修体制の検討まではできませんでしたが、単なる「一つの研修」で留めない、横浜市独自の特色を持った具体的な実施手法の検討を行い、早期実施に向けて取り組んでいくことが必要だと考えます。

ウ スピード感を持った展開

本検討部会で交わされた施策の全てを実行しようとするならば、それなりの月日が必要になります。

しかし、行動障害によって、生活が破たんしている方が一定程度いる現状を踏まえると、まずはできるところから進めていくことが必要です。

そこで、横浜市には本報告を十分に踏まえた上で、まずは、どこに焦点を当てて進めていくのか、中長期的な視点や全国的な施策の流れも意識しながら、スピード感を持った着実かつ確実な施策化により、安定した地域生活を送れるための仕組みづくりに取り組んでももらいたいと考えます。

4 検討部会委員から

赤川委員

3連絡会（GH、活動ホーム、作業所）の委員としてこの部会に参加させていただき、ありがとうございました。ここで出されたさまざまな意見が、行動障がいのある人たちがこの横浜で自分らしく多様な暮らしをしていけるための施策につながり、第3期障害者プランの期間中にはぜひ、「入所施設待機者」がゼロを達成することを切に願います。

五浦委員

今会に参加させていただき、皆様と話し合いを行う中で、障がいがある方の安定した地域生活の大切さと困難さを多角的に感じる事が出来ました。支援者として当事者を中心に考える事は当然ですが、地域生活を支えるグループホーム、ヘルパー職員の現状を理解し不安を支える事で、皆様の生活がより豊かになるように今後も尽力していきたいと思えます。

浮貝委員

この部会のねらいとして「オール横浜」というキーワードがあります。法人の枠を超えた、行動障害のある人のための支援ネットワーク構築が必須です。

そのためには、各法人や事業所の手法、色で対応していくことよりも、本人に合わせるという支援の基本に立ち返らなければなりません。これまでの歴史、支援、取組みを振り返り、次のステップに進むために、「拠点」のイメージを「オール横浜」の視点をもって作り上げていくところから始めなければならないと感じています。

神田委員

中間報告でも示されたように、市内に住まわれている行動障害がある方の約半数が家庭で生活をされていて、施設入所者の約7割が行動障害のある方との現実には少なからず驚きを覚えた。ケアの社会化が言われて久しいが、いまだ家族介護か施設支援かの選択肢しかない現実。「行動に障害がある方の地域移行を」そういった思いで部会に参加させて頂きました。どんな方も地域で当たり前で暮らせる横浜市であること、どんな方でも自己実現できる横浜市であることそんな思いを込めた検討部会でした。

齊藤委員

一次相談機関である地域活動ホームの相談員という立場で本検討部会に参加しました。他の委員よりも専門性が薄い分、地域に密着した意見が出せたと思います。強度行動障害の方の所謂たらい回し事例を多く見てきましたので、箱物が増えるだけでは解決に繋がらないと考えていました。

今回の検討部会でオール横浜の拠点が必要という機能の重要性が確認できたことは、法人や立場の垣根を越えて課題を共有できた大きな一歩と考えます。

宍倉委員

全市的な対応が必要であること＝“チーム横浜”、横浜の障害者ケアの質の標準化の確立と実践＝“横浜標準”を達成するために、“研修”が不可欠であるとの合意は得られています。“総論賛成・各論反対”は実施段階では必発と予想されますが、まずパイロット的な運営を開始することが全ての始まりと考えています。そこから見えてきた普遍的な課題の抽出と解決策の研究に直ぐにでも着手することこそ肝要だと考えます。

八島委員

私が所属する「横浜市自閉症児者親の会」が施設設立を目指して活動を始めた当時の親の思いは、「生きづらい本人達の生きづらさを具体的に解消したい」ということでした。あれから30数年後の今、「行動障害」の人達への具体的支援策を横浜市全体で取り組むこととなり、大変素晴らしいことで、感謝しています。

議論されてきた支援の基本部分は、「行動障害」のみならず「自閉症スペクトラム」の人達にも有効であり、また、「オール横浜」で取り組むという手法は横浜市の知的障害者支援のレベルアップにもつながり、明るい未来が開けるものと確信しています。

渡邊委員

知的障害者、とりわけ行動障害のある方の支援についての全般的な議論・実践はこれまでも多くなされてきたと思います。この部会はそのような方たちの「住まい」という部分に焦点を当てて進めてきました。私自身は入所施設の相談員として携わらせていただき、「住まい」に関わる各方面の委員の方々と検討をして認識を新たにすることも多くありました。

日々、行動障害のある方々の支援をしておられる方やご家族などにこの報告にある仕組みや考え方をお読みいただき、オール横浜として「住まい」に関わる共通理解を持つきっかけとなり、更にこの検討が深まって、形あるものになればと考えております。

知的障害者の住まい検討部会委員名簿

(順不同) 敬称略

氏名	分野	所属
しが としかず 志賀 利一 (部会長)	学識経験者	独立行政法人 国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園 事業企画局研究部長
あかがわ まこと 赤川 真	福祉従事者 (GH)	NPO法人 新 はーとっこ
いっすら ようすけ 五浦 洋輔	福祉従事者 (相談)	社会福祉法人 横浜共生会 障がい者支援施設 花みずき
うきがい あきのり 浮貝 明典	福祉従事者 (GH)	特定非営利活動法人 PDDサポートセンター グリーンフォーレスト
かんだ ひろし 神田 宏	福祉従事者 (ヘルパー)	社会福祉法人 横浜やまびこの里 ヘルパーセンターやまびこ
さいとう ようすけ 齋藤 陽介	福祉従事者 (相談)	社会福祉法人 同愛会 つづき地域活動ホーム くさぶえ
ししくら たかし 宍倉 孝	家族	横浜市自閉症児・者親の会
やし ま としあき 八島 敏昭	家族	横浜市心身障害児者を守る会連盟代表幹事
わたなべ てつや 渡邊 哲也	福祉従事者 (相談)	社会福祉法人 試行会 障害者支援施設 青葉メゾン