

施設入所者の地域移行推進に関する提言

令和元（2019）年10月
大阪府障がい者自立支援協議会地域支援推進部会
基盤整備促進ワーキンググループ

提言にあたって

施設入所者の地域移行については、大阪府の第4次大阪府障がい者計画（後期計画）の最重点施策の一つとなっている。

施設入所者の地域移行は、平成14（2002）年12月、内閣府の障害者基本計画に「施設等から地域生活への移行の推進」として盛り込まれ、平成18（2006）年には厚生労働省の告示（基本的な指針）において、初めて地域移行者数の目標数値が設定され、現行の第5期障害福祉計画の策定に向けた基本的な指針に至るまで成果目標の設定がなされているところである。

大阪府では、平成19（2007）年3月の第1期大阪府障がい福祉計画より国基準を上回る目標数値を設定し、平成20（2008）年3月には地域移行についての基本的な考え方や支援方法を示した大阪府地域移行推進指針が策定された。また、地域移行支援センター事業や単独の加算、公営住宅の斡旋などにより、地域移行の受け皿となるグループホームの整備促進が図られてきた。さらに、入所施設に地域移行のためのコーディネーターを配置するなど、地域移行が可能な施設入所者から順次、地域移行が進められてきた。

その後、平成24（2012）年4月に地域移行支援が個別給付化されたことなどから、平成27（2015）年度からの第4期障がい福祉計画以降、施設入所者の地域移行は、市町村が施設入所者の状況に応じて移行者数の目標値を設定し、その達成に向け取り組んでいくものとして、大阪府では予算措置を伴う単独事業が実施されていない。

施設入所者の地域移行は取り組みから10年以上が経過し、施設入所者の約6割が障がい支援区分6、約5割が50歳以上と施設入所者の重度化・高齢化が進むとともに、10年以上の施設入所者が約6割と入所期間も長期にわたっており、地域移行先となるグループホームへの移行者の割合も年々減ってきている（注1）。

このような状況を踏まえると、今後、地域移行者数の減少が予想されることから、今般、大阪府障がい者自立支援協議会地域支援推進部会に基盤整備促進ワーキンググループを設置し、施設入所者の地域移行を促進するための方策について議論することとした。

地域での生活を希望する施設入所者の地域移行の実現にあたっては、①施設入所者本人の意思と選択に基づいたアプローチ、②地域での受け皿づくり、③施設入所者を受け皿につなぐための支援、という3つの視点が重要である。

基盤整備促進ワーキンググループでは、地域移行を実現するための方策を議論するにあたってこの3つを論点とし、以下のとおり提言をとりまとめた。

施設入所者一人ひとりに寄り添い、地域移行を進めていくのは時間を要することであるが、大阪府は他府県と比較すると、地域生活の受け皿の一つであるグループホームで暮らす重度障がい者の割合が高い（注2）。また、重度障がい者の地域移行に取り組んでいる入所施設も存在する。そういった貴重な社会資源を活かし、大阪府としても広域的な役割を発揮する観点から、施設入所者の地域移行に向けた取り組みを検討してもらいたい。

（注1）【施設入所者の障がい支援区分】

96%が区分4以上。特に区分6が増加（平成26年4月 47.0%→平成30年4月 60.8%）

【施設入所者の年齢区分】

50歳以上が増加（平成26年4月 43.0%→平成30年4月 49.1%）

【地域移行先のグループホームの割合】

グループホームへの移行者の割合減少（平成26年度 41.8%→平成29年度 33.3%）


（注2）【グループホームの利用者の障がい支援区分】

大阪府平均（平成31年4月） 3.96 全国平均（平成31年3月） 3.27

（参考1参照）

提言1：施設入所者へのアプローチについて

- 地域移行を希望する施設入所者の地域移行を進めていけるよう、市町村、相談支援事業所等、入所施設が協力して施設入所者の状況把握を行うなど、関係者の信頼関係の構築と連携が必要ではないか。
- 地域での生活をイメージできるよう、入所施設からの外出や地域生活の体験についての検討が必要ではないか。

- 
- 各入所施設にはさまざまな市町村の障がい者が入所している。それぞれの市町村が個別にアプローチするとなると入所施設側も対応が大変なので、複数の市町村が一度に入所施設を訪問するような調整ができないか。または、圏域毎にコーディネーターの配置ができないか。
 - 長期入所者にとっては入所施設の外に出ることが億劫であったり怖かったりする。地域移行の動機づけを行う意味で移動支援等を活用した「外出体験（宿泊体験を含む）」が重要ではないか。なお、宿泊体験する場所を確保するためにも、グループホームや日中活動の場等の空きスペースを有効活用できるのではないか。
 - 施設入所者の地域移行を進めるにあたっては、施設入所者はもとより施設職員がグループホームや一人暮らしの障がい者の生活をイメージできるようにすることが重要ではないか。イメージするための方法として、地域での生活を知ってもらう職員向けの研修や地域生活の見学、相談支援事業所も含めた入所施設以外の事業所との交流などが考えられるのではないか。

- 施設入所者の家族は、将来にわたって地域で暮らし続けられるのかといった不安などから地域移行に反対することがある。宿泊体験等の様子を見てもらったり、家族も参加する施設行事等で地域移行について説明するなど、市町村、相談支援事業所、入所施設が連携して家族への啓発ができないか。また、家族の元で暮らす以外にも地域で暮らす選択肢があることを知ってもらうことが重要ではないか。

市町村での取り組み例

- 市が実施する地域生活移行支援事業において、委託先事業所の職員及び市直営の基幹相談支援センターの職員が市内の入所施設を訪問し、施設入所者及び施設職員に地域移行に関する情報提供等を行っている。また、地域移行に関心のある施設入所者に対し個別面談を行い、地域移行に向けての相談・助言を行っている。（岸和田市）
- 市が実施する地域移行体制整備事業において、基幹相談支援センターが市内の入所施設への働きかけを行っている。（堺市）
- 入所施設・基幹相談支援センター・行政で地域生活移行支援会議を年2回開催し、地域移行に関する取り組みや課題等を共有している。（堺市他）
- すべての施設入所者に計画相談支援をつけ、モニタリングの度に相談支援専門員が施設入所者や家族に地域移行の希望を確認している。また、施設職員に対しても、本人の地域移行の見通しを聞き取っている。（摂津市）
- 地域移行の推進にあたり、市が調整役を担い、市と基幹相談支援センターの職員が入所施設を訪問し、基幹相談支援センターと入所施設との顔の見える関係を築き、本人の希望に応じて地域生活の紹介等につなげる取り組みを行っている。（大阪市）

提言2；重度化・高齢化に対応した受け皿について

- ・行動障がい等の障がい特性に応じた専門的な支援や障がいの状況等に応じた支援環境が整った受け皿の検討が必要ではないか。

- 強度行動障がい、医療的ケア、高次脳機能障がい等に対する支援の専門性を高めるための研修の充実や、地域移行特別加算の対象者の拡大（重症心身障がい者や高次脳機能障がい者等）ができないか。また、重度障がい者を受け入れている事業所に対して専門的な助言をするスーパーバイザーが必要ではないか。
- 重度化・高齢化に対応するにはグループホーム等のバリアフリー化や障がいの特性に応じた環境整備、介助スペースの確保等、障がい者が安心・安全に暮らすための取り組みが必要ではないか。
- グループホームをつくる際に、施設コンフリクトで断念せざるを得ないことがある。障がい者の生活の場であるグループホームへの理解を深めるため、大阪府や市町村のホームページなどで啓発してはどうか。

市町村での取り組み例

- 強度行動障がいや高次脳機能障がいに関する支援等について、専門的見地から助言等を行うスーパーバイザーを派遣し、障がい者等に対する相談支援の後方支援を行っている。（大阪市）

提言3：相談支援事業所が行う地域移行支援サービスについて

- ・月2回の面会が必要等、柔軟な制度利用が難しいため、施設入所者の状況に合わせて必要な時に必要な支援ができるようしくみや制度についての検討が必要ではないか。

- 一般相談支援事業所が地域移行支援に取り組む際、訪問等の回数を重ねることが必要であるが、入所施設や精神科病院への移動にかかる交通費の負担が大きい。事業所の負担を軽減する取り組みが必要ではないか。
- 一般相談支援事業所の多くは地域移行支援の経験がない。地域移行の支援者を養成するにあたっては、取り組みの実例などを交えながら、地域移行の支援内容や趣旨が伝わる研修の実施や一般相談支援事業所をスーパーバイズして支える仕組みが必要ではないか。
- 地域移行支援サービスを開始するまでには、施設入所者が外出体験などを通じ地域生活をイメージできるようにしていくための意思決定支援が必要であり、そういった準備段階への支援に対する報酬も必要ではないか。
- 一般相談支援事業所は特定相談支援事業所を兼ねていることが多く、人手不足のため地域移行支援に手が回らないことが多い。取り組む事業所を増やすためには、報酬の改善が必要ではないか。

市町村での取り組み例

- 地域移行の促進を図るため、指定一般相談支援事業所が市外の入所施設や精神科病院の入所・入院者に対して地域移行支援を提供する場合の交通費相当額を利用者に給付している。(大阪市)
- 精神科病院の入院が長期化している寛解状態にある入院者に対し、各種相談を行うことにより退院意欲を高め、地域移行支援の申請までの支援を事業所に委託し実施している。(大阪市)

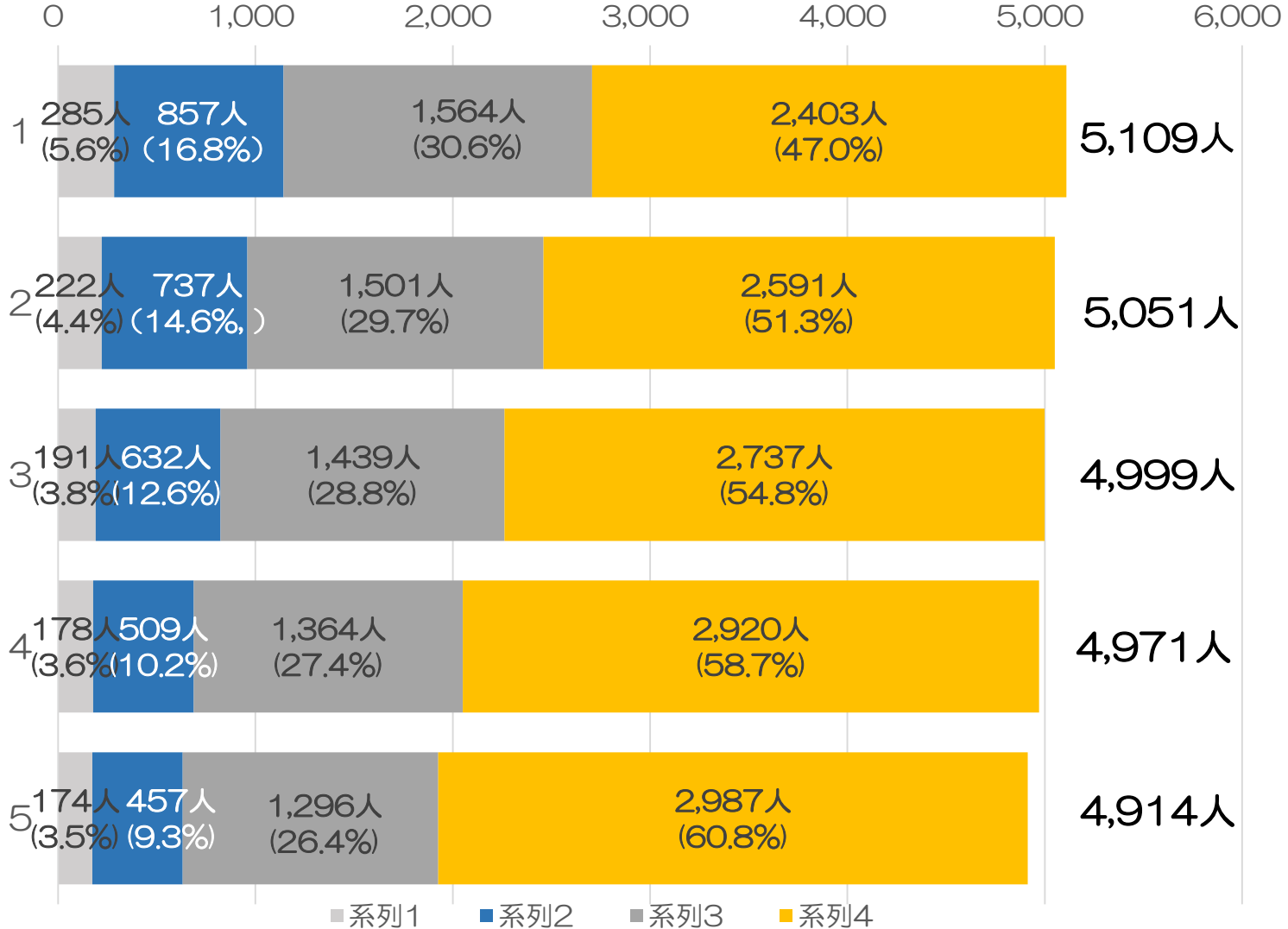
論点に関連するワーキンググループにおけるその他の意見

提言1～提言3に記載した意見に加え、ワーキンググループでは施設入所者の地域移行に関し、次のような意見があった。

- 施設入所者の地域移行にあたっては、本人の意思決定支援が重要となるが、時間をかけて相談支援や心理の専門家などチームを作ってサポートするためには、交通費の負担など制度として確立させる必要があるのではないか。
- 長期入所者の場合、入所前の市町村より入所施設がある地域の方が身近であったり、入所施設に愛着を持っている場合もある。地域移行を進めるにあたっては、「本人が地域と感ずる場所」での暮らしを支援する視点が重要ではないか。
- 施設入所者も地域の一員であることを地域の人々に認識してもらう活動の中で、近隣の地域での生活につながる可能性もある。
- 日中活動の場での支援が夜間帯（グループホーム等）の安定につながることもある。日中の職員と夜間の職員の直接的な関わりが減ってきている中、昼夜の事業所の連携を意識してもらうことが必要ではないか。
- 地域包括支援センター（介護保険）が障がい者の相談支援を行うケースがあるが、地域移行も含めて障がい者特有の問題を理解してもらう方策や障がい者が高齢になっても支えられる仕組みを考えるべきではないか。
- すべての障がい児・者を対象者として相談支援に取り組むことが望ましいが、専門性を高めるためには、障がい種別に特化することなども必要ではないか。
- 自治会等からグループホームなどの建設に反対があった場合、障害者差別解消法に基づいて行政の積極的な関与も必要ではないか。

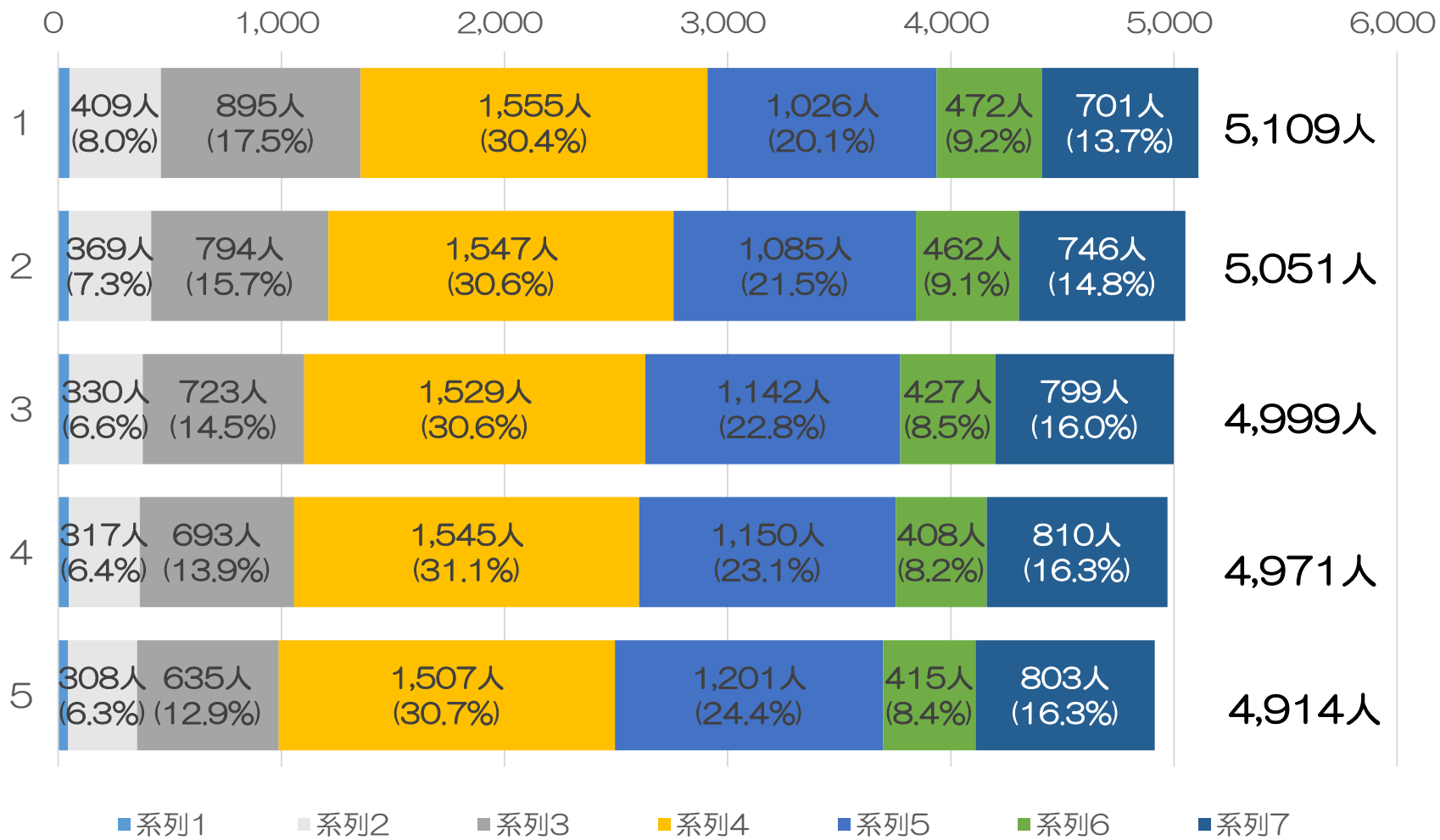
施設入所者の状況について

(施設入所者の推移—障がい支援区分別)



【国保連データ】

(施設入所者の推移—年齢別)



【国保連データ】

施設入所者の地域移行について

(地域移行者数の推移)

	H26	H27	H28	H29 (達成率)	目標値
	201人	151人	130人	132人	
累積	201人	352人	482人	614人 (82.3%)	746人

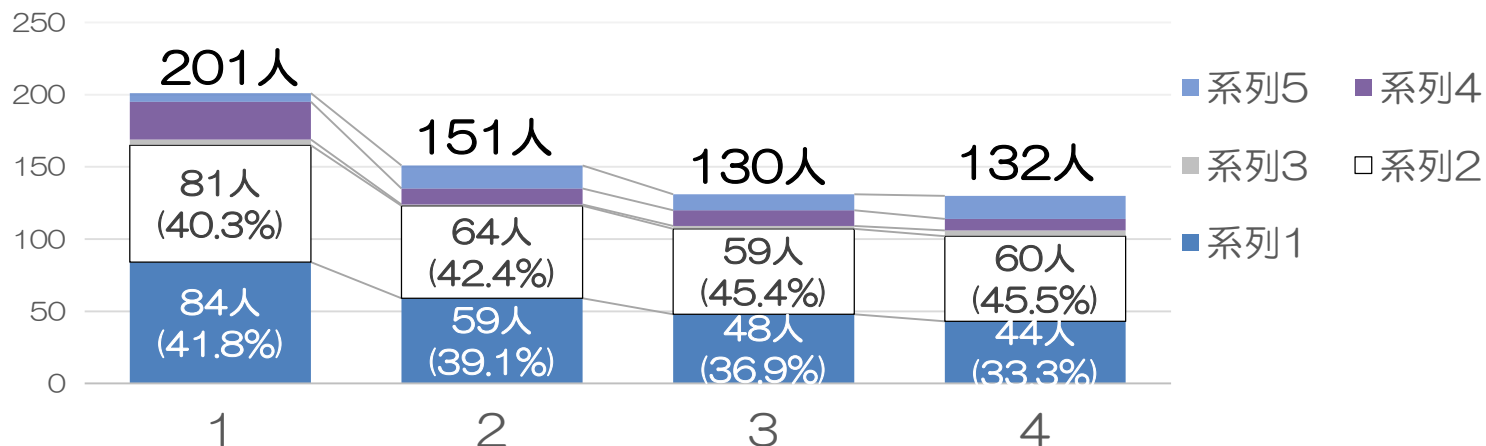
(H29年度の地域移行者で地域相談支援サービスの利用者数)

- 地域移行支援サービス 10人
- 地域定着支援サービス 2人

【府調査】

施設入所者の地域移行について

(地域移行後の生活の場の推移)



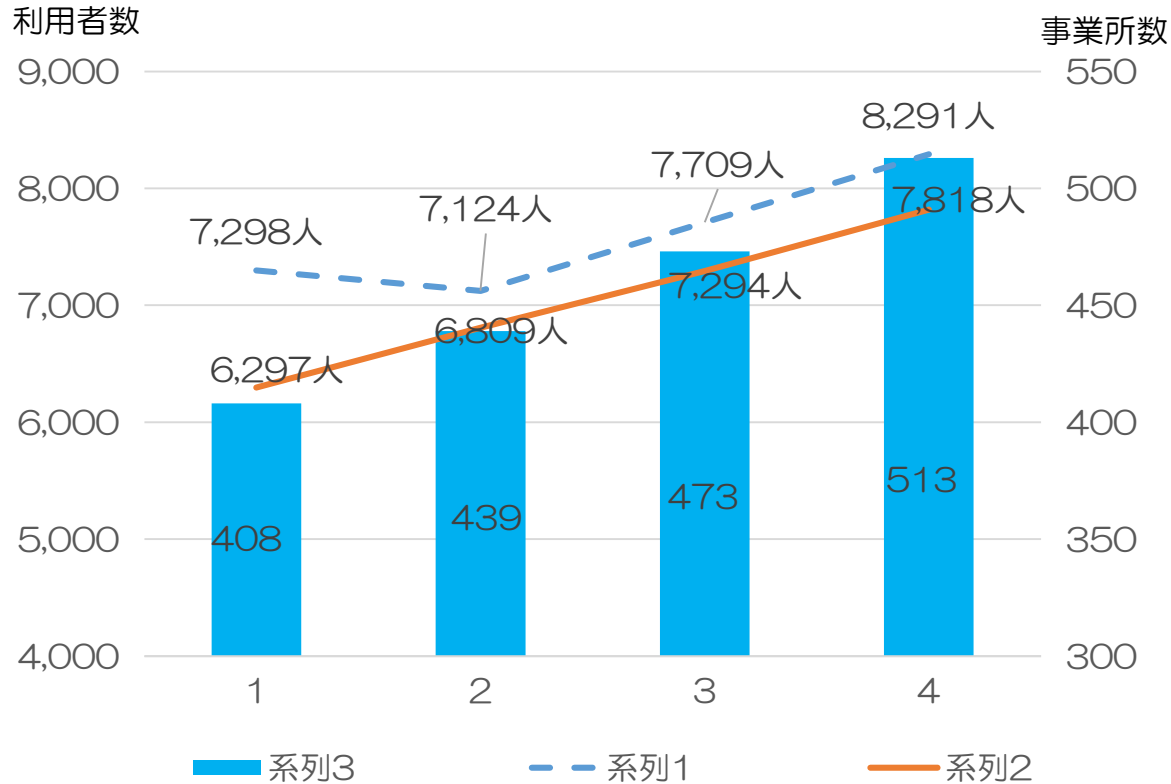
(参考) 施設入所中に利用していた日中活動事業別の地域移行後の生活の場 (H29)

※日中活動として自立訓練（生活訓練、機能訓練）又は就労移行支援を利用していた施設入所者（自立訓練系）は59.1%、それ以外の生活介護等を利用していた施設入所者（自立訓練系以外）は40.9%となっている。

	自立訓練系	自立訓練系以外	合計
グループホーム	11人 (8.3%)	34人 (25.8%)	45人 (34.1%)
家庭復帰	47人 (35.6%)	13人 (9.8%)	60人 (45.5%)
公営住宅	4人 (3.0%)	0人	4人 (3.0%)
民間住宅	7人 (5.3%)	1人 (0.8%)	8人 (6.1%)
その他	9人 (6.8%)	6人 (4.5%)	15人 (11.4%)
合計	78人 (59.1%)	54人 (40.9%)	132人 (100%)

グループホームの状況について

(府内のグループホームの事業所数と利用者数の推移)



施設入所者の地域移行についてのヒアリング

施設入所者の地域移行に係る実態や課題を把握するため、大阪府が関係機関、市町村へ対して以下の通りヒアリングを行った。

○関係機関へのヒアリング（6か所） ヒアリング期間：H30年12月～H31年2月

【施設関係】 大阪知的障害者福祉協会障害者支援施設部会
大阪府社会福祉協議会成人施設部会身体障がい者療護施設連絡会
北摂杉の子会〈視察〉

- ・萩の杜（障がい者支援施設）
- ・レジデンスなさはら（グループホーム）

【相談関係】 守口市障がい者自立支援協議会相談支援部会
摂津市障害者総合支援センター
大阪知的障害者福祉協会相談支援部会

○市町村へのヒアリング（36市町村） ヒアリング期間：H30年5月～H30年8月

ヒアリングで聴取した主な意見

NO	意見等の内容	
1	現施設入所者の大半が重度化、高齢化している。地域移行は、知的障がい者の入所施設では施設職員からの働きかけ、身体障がい者の入所施設では施設入所者の希望で進められることが多い。	施設
2	施設職員から家族等に地域移行を働きかけた際、「落ち着いて生活しているのに生活環境を変える必要があるのか」「金銭的に負担が増えると困る」「グループホームで失敗した場合にどうなるのか」等の不安により反対されることが多い。	施設 相談
3	知的障がい者の場合、支援環境が変わることへの施設入所者や家族等の不安が大きいため、地域移行先は入所施設と同じ法人が運営するグループホームであることが多い。その場合、支援の引継ぎや体験等が法人内連携で進めることができるため、地域相談支援サービスを使う必要はない。	施設
4	地域移行の希望先が施設から離れている場合は、入所施設では、地域のグループホームや日中活動の場の空き状況等がわからないし、どこに相談したらよいのかもわからない。	施設
5	施設職員が施設入所者・家族等に地域移行の説明や意識啓発を行うと、家族等から「施設から追い出すのか」等と言われることが多いが、特定相談支援事業所等の第三者が説明することで理解が得られたこともあった。	施設
6	グループホームへ地域移行する場合、実際に移行する予定のグループホームを体験する機会はあるが、地域移行後の生活をイメージするためにとりあえず1泊してみるといった体験の場はほとんどない。	施設
7	市町村では、療育手帳や障がい支援区分の更新時に、本人・家族等または施設職員に地域移行の希望がないか確認しているものの、地域移行に向けた具体的な取り組みはできていない。	市町村
8	現施設入所者の大半が計画相談支援サービスを利用している。	施設

ヒアリングで聴取した主な意見

NO	意見等の内容	
9	最近の施設入所者の家族等に対しては、入所前に将来的に地域移行をすることを説明しているため理解を得やすいが、以前からの施設入所者の家族等は、入所施設を「終の棲家」として認識していることも多いので、家族等の理解を得るのは難しい。	施設
10	地域移行可能な施設入所者から順次地域移行を進めている。現施設入所者が地域移行すると、行動障がいや医学的ケアへの対応として専門的な支援や支援環境が必要であるが、現行のグループホームでは受け入れが難しいのではないかと考えている。	施設 相談
11	高齢化に伴い、身体的な介護度（歩行困難や嚥下障がい等）の上昇や認知機能の低下等で高齢施設の方が適している施設入所者もいるが、障がい者施設から高齢施設へ移るのは制度上難しい。	施設
12	地域移行支援サービスは仕事量（施設職員や施設入所者との調整、グループホーム探し等）に報酬が見合っていない。また、地域移行を進めるためには、施設入所者や施設職員との信頼関係の構築が必要だが、遠方の入所施設に通う場合等、交通費の問題や時間の関係から定期的に通うのが難しい。	相談
13	地域移行支援サービスは月2回の面接が必要であるが、地域移行を進めていく過程では、頻繁に会うことが必要なタイミングやそうでない時もある。また、その日の状況等で会えないこともある。	相談
14	行動障がいを有する施設入所者をグループホームで支援するためには、専門的な支援に加え、障がい特性や障がいの状況に合わせた環境整備が必要となる。	施設
15	触法行為等がある場合、施設入所者が希望してもすぐに地域移行することが難しい場合がある。	施設 相談

大阪府地域移行推進指針（抜粋）

大阪府が平成20（2008）年3月に策定した大阪府地域移行推進指針の意義と地域移行についての基本的な考え方は以下のとおりです。

<大阪府地域移行推進指針の意義>

- 本指針は、地域移行のためのガイドラインを示すとともに、移行のために必要な施設内における取り組み、移行時及び移行後における支援等について、標準的な支援方法や個別支援計画策定の方法、参考事例等を示すものです。

<地域移行についての基本的考え方～地域移行とは～>

- 地域移行の「地域」とは、入所施設や病院以外で、本人が住みたいと思うところです。
- 地域移行とは、単に生活の場所が施設から地域に変わるということではなく、自らが選択した地域で生活するために、必要なサービスや資源を利用し、安心した地域生活を送ることを確保することです。さらに、地域移行は地域生活に移行するまでの過程のみをさすのではなく、障がいのある人が、地域社会の一員として、地域とつながりを持ちながら豊かに暮らしていくことを支援し続けることです。
- 地域移行の支援は、何よりも本人の意向を尊重して行われるものです。その手順は、地域生活を希望する本人の意思形成・意向確認を尊重する障がい者ケアマネジメントの理念に基づいた支援が不可欠です。長い施設での生活で、地域生活をイメージできない場合等は、すぐには地域移行を希望できない例も多くあります。本人が地域生活を具体的にイメージしていけるような体験を積むなどの実践を通して、本人の意思形成と意向確認を行っていくことが必要です。
- 地域移行の対象者を、障がい程度や活動能力など、障がい者個人の状況から判断するべきではありません。「障がい」を社会・環境の中で解決していく課題ととらえ、地域移行の支援は、障がい者を取り巻く社会・環境を整備することによって、すべての障がい者の地域移行が可能になる取り組みと捉えることが重要です。
- 地域移行における支援は、入所施設利用者が地域生活に移行することによって完了するものではなく、地域でかけがえのない自分らしい生活ができるよう、地域生活のモニタリングを含む継続した支援をし続けていくものです。
- さらに、地域で生活していながらも、望む暮らしができていない人や、何らかの事情で地域生活の継続が困難になった人、家族から離れて生活したいと希望する人などへの地域生活の継続に向けた支援も含まれます。「施設入所待機者」についても、地域生活の基盤の充実や、必要なサービスにつなげていくことによって解消していく視点が求められます。
- 地域での生活は、24時間の生活をあらゆる社会資源の活用によって維持、継続されるものです。個々の状況に合わせたサービスの調整、必要なサービス資源の開発が必要であり、施設だけの責任では進みません。そのためには、本人を中心とした、施設・行政・地域等のすべての支援者による有機的な連携・ネットワークが必要です。