

提言Ⅱ 障害福祉サービスの利用困難・提供困難に関する提言

## 提言Ⅱ 障害福祉サービスの利用困難・提供困難に関する提言

### 提言の背景

障害者自立支援法が施行されて3年が経過しました。同法の課題には、利用者負担や障害程度区分、経営基盤のあり方が挙げられますが、これらと並ぶ課題として、サービスや担い手の不足によって、「サービスの利用に結びつかない」という訴えが目立つようになってきます。本会の福祉サービス運営適正化委員会でも、障害者自立支援法をめぐる苦情相談が増加している傾向がみられます。

東京都社会福祉協議会では、平成20年7月に関係者によるプロジェクトチームを設置し、障害福祉サービスの利用困難・提供困難をめぐる調査の実施について検討をすすめてきました。そして、平成20年9月～10月に知的障害・精神障害の分野を中心に、利用者・家族、事業者の双方から実態を把握するアンケートを右表のとおり実施しました。

その結果では、7割を超える居宅介護事業所がヘルパーの不足を訴え、7割の事業所が居宅介護について「利用希望に応じられない困難事例がある」と回答しています。同様に、短期入所・緊急一時保護事業所の9割が「定員が一杯な状況があるため、利用を断ったり受けられないケースがある」と回答しています。アンケートではこれら以外にも多様な要因による提供困難の実情が挙げられています。

一方、本人・家族向けアンケートでは3割の方が「窓口で相談したり、福祉サービスを利用しようとして、利用を断られたり、嫌な経験をしたことがある」と回答しています。

障害者自立支援法の改正法でも、その中に「相談支援の充実」「障害児支援の強化」「地域における自立した生活のための支援の充実」が挙げられています。プロジェクトチーム

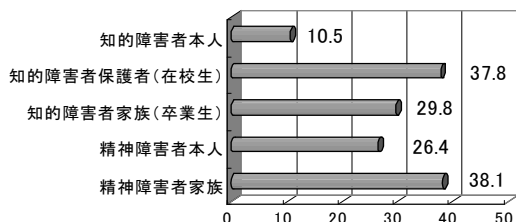
では、アンケートで集約した事例の分析をすすめ、障害福祉サービスの利用支援の確立に向けて、①情報提供のしくみの確立、②「のりしろ」のあるケアマネジメントの確立、③「体験型」の福祉サービスの充実、④「使いやすい訪問系サービス」の確立、⑤「いつでもショートステイ」の確立の5点を提言としてまとめました。これらの基盤を整えることによってサービスの利用効果を高め、また、事業者にとっても円滑にサービスを提供できるようにしていくことが重要です。

表 障害福祉サービスにおけるサービス利用ならびに提供困難の実態に関するアンケート 実施概要

- ・実施期間 平成20年9月29日～10月30日
- ・実施対象ならびに回収状況
  - ①居宅介護事業者向けアンケート  
都内1,798事業所に送付し、712事業所が回答(39.6%)
  - ②短期入所・緊急一時保護事業者向けアンケート  
都内193事業所に送付し、124事業所が回答(64.2%)
  - ③精神障害者本人向けアンケート  
都内52カ所の地域生活支援センターに1センターあたり10名の利用者に配布し、299名が回答(57.5%)
  - ④精神障害者家族会向けアンケート  
都内19の家族会に所属する200名に配布し、97名が回答(48.5%)
  - ⑤知的障害特別支援学校在校生保護者向けアンケート  
都内知的障害特別支援学校のうち10校に在学する生徒の保護者1,536名に配布し、587名が回答(38.2%)
  - ⑥知的障害特別支援学校卒業生保護者向けアンケート  
上記学校の過去3年間の卒業生の家族1,197名に学校を通じて送付し、390名が回答(32.6%)
  - ⑦知的障害特別支援学校卒業生本人向けアンケート  
上記と合わせて送付し、363名が回答(30.3%)

利用を断られたり相談窓口で嫌な経験をしたことがある

(単位:%)



障害福祉サービスの利用困難・提供困難を解決するために・・・

サービスの不足の解消と体制の整備



人材の確保と育成

をすすめるとともに、

情報提供  
のしくみ  
P17

「のりしろ」のある  
ケアマネジメント  
P18

「使いやすい」  
訪問系サービス  
P20

「体験型」の  
福祉サービス  
P19

「いつでも」  
ショートステイ  
P21

サービスにつなげる導入段階の基盤を確立する

- ・円滑なサービス提供に資することで、サービスの利用効果を高める。
- ・サービスの利用効果を高めることで、QOL(生活の質)の向上を図る。

調査結果の詳細は、報告書『障害福祉サービスの利用困難・提供困難 事例白書』に掲載しています。

## 提言Ⅱ-1 情報提供のしくみの確立

知的障害者本人・家族、精神障害者本人・家族を対象に行ったアンケート結果では、福祉サービスの情報は「区市町村からの情報提供を通じて得ている」は、窓口・ホームページ・パンフレット等でそれぞれ2割程度にとどまり、「友人・知人から」の4割程度を下回る結果となっており、区市町村による「**情報提供のしくみ**」の確立が求められています。

また、情報提供をめぐる、次のような点が課題として挙げられています。

- ① 相談窓口の対応として、積極的に情報を提供してもらえない。あらかじめ知識がないと相談しにくく、なるべく受けさせたくないのだろうかとも感じてしまう。
- ② 支給決定後、事業所のリストを渡されるだけで自分で事業所を探さなければいけないことの負担が大きい。

さらに、「〇〇サービスを使いたい」と、自分のニーズを説明し相談できる人も限られています。申請しなければ利用できないことから、家族からは「本人が将来、自分でできるだろうか…」という不安も少なくありません。一人ひとりの状況に応じて困りごとをひもとき、「サービスを使ってみたい」という気持ちに結びつける情報提供が必要です。

<東京都・区市町村に求められる取組み>

### 1 支給決定後の事業所情報の提供の充実

支給決定後の事業所情報の提供には公平性の担保も必要ですが、どのような支援体制（ヘルパーの確保状況・得意とする支援）があり、空き情報はどのようになっているかの情報は、事業所選びに不可欠となります。また、これらの情報を区市町村が正確にとりまとめていることが、責任の所在も明確にし、安心した利用にもつながります。区市町村による事業所情報の提供の充実とともに、都道府県の事業者情報においても支援実績や確保されている支援体制などのより具体的な情報提供が求められます。

<区市町村に求められる取組み>

### 2 困りごとやニーズに応じて、イメージの作れる情報提供の確立

「ヘルパーはいらない」と言っている人に、「週に1回くらい来てくれて話を聴いてくれる人がいるといいよね」と投げかけると、「そういった人がいるといいな」という答えが返ってくることもあります。「サービス名とその説明」という情報提供だけでなく、生活実態や困りごとに応じてイメージを伝えながら情報を提供することが必要です。そのためには、区市町村の窓口相談支援員を配置したり、相談支援事業者の体制を強化していくことが求められます。

<相談支援事業者や特別支援学校に求められる取組み>

### 3 一人ひとりのための「私の福祉のしおり」づくりへの支援

地域の相談支援事業者による学習機会、特別支援学校在学中からの取組みによって、体験や見学を重ねながら、サービスを活用する暮らしのイメージづくりが求められています。例えば、一人ひとりが活用できるサービスを一緒に調べる「私の福祉のしおり」づくりなどの学習活動が考えられます。

## 提言Ⅱ-2 「のりしろ」のあるケアマネジメントの確立

今回のアンケートでは、知的障害・精神障害の分野において、利用者・事業者の双方から「ケアマネジメントのしくみが必要である」ことが指摘されています。

ケアマネジメントのしくみが十分でないため、事業者からは「制度上できる範囲を説明し、理解してもらうのに苦慮している」「利用者との二者間のやりとりになるため、トラブルにもなりやすい」「相談対応の負担が大きい」という声が上がっています。利用者からは「支給決定後にサービスに結びつけるフォローがない」「どこに相談すればよいかわからない」「訪問して話を聴いたり、アドバイスしてくれる人がほしい」という声があります。

こうした中、求められる「**のりしろ(※)のあるケアマネジメント**」は、サービス利用計画の「件数」よりも「質」の充実が問われ、次のような点に留意することが必要となります。

- ① 本人の思いをもとにした目標と一緒に本人の受けとめやすい言葉で探し、さらに本人の参加するケア会議や支援会議で複数の支援者で共有していくためには、十分なゆとりと時間が必要となる。
- ② 障害特性に応じて、定期的な予定が心理的な安定につながる人もいれば、予定を組んでしまうことがプレッシャーになる人もいるので、一人ひとりに応じたケアプランの立て方が必要となる。
- ③ 生活全体を見据えながら、サービスを利用するイメージを作ったり、ケアマネジャー自身が人や社会との関わりの練習台となってサービスにつなげていくために、時としてちょっとした直接サービスをケアマネジャーが担うことも必要である。

ケアマネジメントの中心的な機関として相談支援事業者を想定すると、次のような取組みが求められます。

<東京都・区市町村に求められる取組み>

### 1 実質的なケアマネジメントができるための相談支援事業者の体制の強化

アンケートでも、現在、相談支援事業者を利用する方からスタッフのゆとりがなくなってきたことが指摘されています。日々、アンテナを張りながらの関わりの中で困りごとを見出し、訪問や同行を行ったり、事業所やヘルパー等をサポートすることも重要な役割となります。支援の要となる相談支援事業者の人員体制の強化が不可欠です。また、利用者にとって身近なエリアに多様な相談窓口を整えていくことが必要です。

<区市町村に求められる取組み>

### 2 相談支援事業者がアウトリーチできる生活サポート事業の委託の創設

利用者が人との関わりを経験しながら、徐々に支援に慣れていくことは、サービスの利用効果を高めるためにも必要な取組みです。前述のとおり、ケアマネジメントのプロセスにちょっとした手助けを位置づけることが必要であり、そうした手助けを経験できる「生活サポート事業」を区市町村事業として創設し、相談支援事業者に委託することが求められます。

(※) 「のりしろ」、それは本来、「紙を貼り付けるための余分の部分」という意味ですが、ここでは、①つなげるという機能、②その人なりの暮らしの延長線上に目標を見出し、徐々に積み重ねていくゆとりのある機能という2つの機能を指します。

## 提言Ⅱ-3 「体験型」の福祉サービスの充実

知的障害者本人向けアンケートでは、「『福祉サービスを使いませんか?』と言われたら、どう思うか」の設問に2割の方が「サービスで手伝ってくれる人と関わるのが不安」と答えています。また、精神障害者家族の約半数が「本人が望まないため、福祉サービスの利用ができなかった経験がある」と答えています。そして、知的障害者家族からは「将来の自立生活に向けて、早いうちからグループホーム・ケアホームを利用させたい」という声もみられるようになってきました。

障害福祉サービスは、いざとなつてからでないとなつて実際のサービスが使えないことが少なくありません。いざ必要となつたときに、円滑に利用できるよう、徐々に利用していくことのできる利用方法や体験型の利用を奨励することがサービスの利用効果を高めると考えられます。まずは、いざ必要となつたときに確実に利用できる基盤の整備が重要となりますが、それに加えて「体験型」の福祉サービスを以下のように充実していくことが求められます。

<東京都・区市町村に求められる取組み>

### 1 自立生活に向けた「体験型」の福祉サービス利用の拡充

必要に迫られてからの利用は、本人・家族にとってストレスが大きく、必要となる支援も大きくなってしまいます。移動支援やショートステイなどの利用要件をなるべく広く設定し、自宅以外の場所で過ごしてみるなどの体験的な利用を充実することが必要です。また、グループホーム・ケアホームの一層の設置促進も求められています。

<東京都・区市町村に求められる取組み>

### 2 徐々に利用していける福祉サービス利用の拡充

支援者との関係性を構築できるまでの手厚いサポートが必要となっており、必ずしも支給の対象とならない支援も事業所は展開していかなければなりません。平成21年度からの報酬改定では、居宅介護等において「初回加算」「緊急時対応加算」が新たに設けられました。こうした加算の充実を今後とも図っていくことが求められます。

<区市町村・相談支援事業者に求められる取組み>

### 3 軽度の発達障害者も集まりやすい居場所の創設

アンケートでも、軽度の発達障害者の利用できる福祉サービスが極めて少なく、福祉サービスに結びつきにくいことによって支援が得られにくいことが指摘されています。相談支援事業者において、学びや遊びの場、そこに行けば誰かに会える場など、本人たちがそこに行きたいと思える場を積極的に作り、支援者との結びつきの機会を作っていくことが求められます。

<相談支援事業者・特別支援学校に求められる取組み>

### 4 特別支援学校在学中からの福祉サービスに関する体験的な学習機会の充実

特別支援学校在学中から地域の支援者との関わりの機会を積極的に設けて、将来の暮らしのイメージを高めていく体験的な学習機会を充実していくことが求められます。

## 提言Ⅱ-4 「使いやすい訪問系サービス」の確立

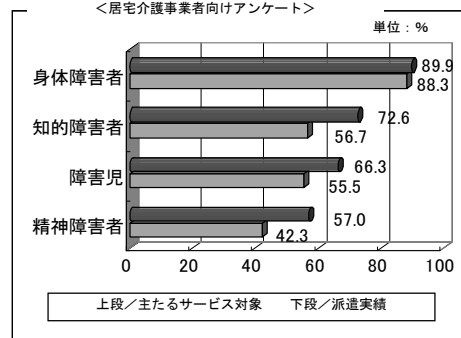
今回のアンケートでは、回答のあった居宅介護事業所の8割は、介護保険法の訪問介護の指定も受けており、多くの事業所が高齢者介護を中心にサービスを展開しています。事業所の定める「主たるサービス対象」においても、身体介護を中心とした「身体障害者」をサービス対象に含む事業所が9割なのに対して、「知的障害者」「障害児」は7割、「精神障害者」は6割であり、実際に派遣実績のある対象はさらに低い割合となっています。

事業所が障害者の「居宅介護」等に取り組みにくい理由は、次のように挙げられています。

- ① 介護保険に比べて報酬が低く、経営的に厳しくヘルパーも引き受けがらない。
- ② ケアマネジメントのしくみがないため、制度を理解してもらったり、利用後の相談やトラブル対応などで事業所の負担が大きい。
- ③ 希望時間が日中活動の後、放課後、学校の長期休暇、休日などに集中する。病状に波のある精神障害者はキャンセルが多い。そのため、計画的なヘルパー派遣が難しい。
- ④ 動きの活発な子どもに対応できる年齢層のヘルパー、関係性を構築できるスキルのあるヘルパーが人員不足の中で見つからない。

そして、本人・家族からは、移動支援における支援内容の拡大（通学支援やグループ利用）、初めてのことへの不安に対する単発的なサポート、必要なときにだけ得られる訪問系のサポートが望まれ、「使いやすい訪問系サービス」の確立が求められています。

事業所の主たるサービス対象と派遣実績  
＜居宅介護事業者向けアンケート＞



＜東京都・区市町村に求められる取組み＞

### 1 ヘルパーの人材確保と育成に対する支援

アンケートでは支給決定があっても利用できないという事例もみられます。21年度からの報酬改定に一定の期待を寄せつつも、深刻な状況からは積極的に人材を誘導する支援策が必要です。また、知的・精神障害に対応できるヘルパーを育成するため、相談支援事業所とのネットワークや東京都・区市町村段階での養成の充実が不可欠となります。

＜区市町村に求められる取組み＞

### 2 困難事例におけるヘルパーへの支援のしくみの構築

困難事例において、相談支援事業者等と連携して、事業所の外からヘルパーと利用者との関係調整を支援するしくみを地域自立支援協議会等で構築していくことが必要です。

＜区市町村に求められる取組み＞

### 3 ちょっとした手助け、見守りを行う訪問型生活サポート事業の創設

障害者自立支援法に基づくサービスに限らず、定型化したメニューになじまないニーズも少なくありません。訪問して話し相手になりながら社会との関わりを一緒に考えたり、必要なときにだけちょっとした手助けをしてくれたり、また、ひとり暮らし障害者を訪問して様子を見守りながら必要に応じたサポートするなどの「訪問型生活サポート事業」を区市町村独自に創設することが求められます。

## 提言Ⅱ-5 「いつでもショートステイ」の確立

前述のとおり、9割の短期入所・緊急一時保護事業所が「定員が一杯な状況で、利用を断ったり受けられないケースがある」と回答しています。「定員2名」という限られた利用枠の事業所が多く、知的障害者の家族からは「定員が限られていて、予約がとれない」「緊急時でさえ利用できなかった」「障害の重さを理由にショートステイを断られた」などの声が上がっています。特に身体障害を伴う知的障害者、強度の行動障害のある方、医療的ケアを必要とする方の利用が体制上、厳しくなっています。また、家族からは「初めて使うというのは本人にとっても不安が大きく、普段から徐々に利用できるようにしてほしい」、事業所からも「必要になってからの利用が多いため、本人との信頼関係の構築が難しい」ことが指摘されており、必要に迫られる前段階から利用できることが望まれます。

いざというときに確実に利用できるとともに、将来の自立生活を見据えていく、いわば「いつでもショートステイ」の実現のために、次のような取組みが求められます。

<東京都・区市町村に求められる取組み>

### 1 ショートステイの利用定員の絶対的な不足の解消と体制の整備

全体的な定員の不足は利用者・事業者の双方から指摘されています。空きベッドの確保を事業所の努力で行わなければならないので、利用枠の拡大を図ることが経営的にも厳しく、安心して利用できる体制整備が東京都、区市町村に求められます。また、受入れが難しいケースについて、一時的に支援を手厚くできるしくみが必要であり、看護師等を派遣するシステムや日中は普段の活動の場に通えるなどのしくみも考えられます。

<区市町村に求められる取組み>

### 2 ショートステイの空き情報の提供とコーディネート機能の創設

事業所のリストを渡されるだけで、空き情報や受け入れ体制がわからないまま事業所を探さなければならないことは、事業所からも支援の必要性が指摘されています。そのため、空き情報をとりまとめて開示するしくみや、確実に利用できるよう、本人・家族を支援するコーディネートの機能を区市町村の窓口にも備えることが求められます。

<区市町村、短期入所・緊急一時保護事業者に求められる取組み>

### 3 ショートステイの利用期間中の過ごし方の見直し

人員体制上、関わりが少ないため、かえってこだわりが強くなったケースも指摘されています。限られた環境でストレスを増やさない過ごし方ができるよう、ゆとりのある基盤を整備していくことが必要です。また、安心した利用につながるよう、利用期間中の具体的な様子を報告できるしくみが求められます。

<区市町村、特別支援学校、相談支援事業者などに求められる取組み>

### 4 自立生活の準備に向けた「節目でショートステイ」の推進

利用枠の拡大を図った上、将来の自立生活の準備に向けて、また、いざというときに初めての環境で過ごさなければならないことを緩和するため、ライフステージの節目に自宅以外の場所で過ごしてみることを関係機関が推奨していくことが求められます。



●訪問系サービスをめぐる利用者ニーズと提供体制のギャップ●

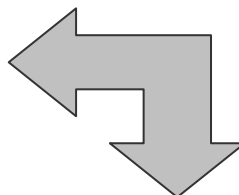
利用者からの声

- ヘルパーとの意思の疎通がうまくいかず、理解してもらえない。慣れるのに時間がかかる。
- 手がかかるという理由で利用を断られる。
- 知的障害や精神障害の特性を理解してスキルをもつヘルパーが少ない。
- 移動支援で通学やグループ利用、プールへの外出を認めてほしい。
- 窓口でリストを渡されるだけでは、事業所選びが困難。
- 本人が知らない人が家に来ることを嫌がる。
- まず、話し相手になってほしいのに、「何をしましょうか」と言われる。

- 区市町村の役割が明確になっていない。
- ヘルパーの人手不足のため、利用希望に応じられない。
- ケアマネジメントがないため、間に入ってくれる機関がない。

居宅介護事業所からの声

- 介護保険に比べて、支給決定があいまいで、報酬単価が低い。
- ヘルパーの変更希望に応じきれない。
- 制度の限界を理解してもらにくい。
- 高齢介護を中心に取り組んできたヘルパーにとまどいがある。
- 利用希望の時間帯の集中など、計画的な派遣が難しい。
- 移動支援で支給の対象にならない部分（待ち時間や片道）があり採算がとりにくい。
- 精神障害者に当日キャンセルが多い。



●短期入所・緊急一時保護事業をめぐる利用者ニーズと提供体制のギャップ●

利用者・家族からの声

- 予約をとることも難しく、いざというときに利用することができない。
- 緊急時にもかかわらず、手続きが複雑で負担が大きい。
- 受入れ可能な施設を自ら探すのが非常に困難。
- 利用期間中の関わりが少なく、安心して利用できない。
- 重度や医療的なケアが必要な場合、断られる。
- 早くから徐々に利用し本人に慣れさせたいが、できない。
- 本人の自立生活の準備のための利用がなかなか難しい。

- 区市町村の調整機能が明確になっていない。
- 限られた定員のため、いざというとき利用できない。
- 事業所のリストを渡すだけで探すのは困難。空き情報がない。
- 体験的な利用ができない。

短期入所・緊急一時保護事業者からの声

- 限られた定員で予約も一杯で、利用者ニーズに応えきれない。
- 人員体制が限られており、手厚い支援、本人の望む過ごし方が難しい。
- 利用期間中の入所者との関わりが難しい。
- 家族の事情による利用の場合に、本人が納得して利用していないことがある。
- 必要になってからの利用のため、利用する本人との関係性が構築できていないままの利用になってしまう。

