

日本社会福祉学会第57回全国大会

2009年10月11日

知的障害者の「生活の自律」 とそのために必要な支援

アメリカ・カリフォルニア州の
政策・制度を踏まえて

岡部 耕典（早稲田大学）

K_okabe@wasseda.jp

目次

- ・障害者の自立生活支援をめぐる政策と制度の現状
- ・障害者の権利条約の履行
- ・知的障害者のための地域自立生活支援(1)
- ・知的障害者のための地域自立生活支援(2)
- ・調査の概要
- ・サポーテッドリビング・サービスの概要(1)～(4)
- ・サポーテッドリビング・サービスの提供システム(1)～(3)
- ・サポーテッドリビング・サービスの実際(1)～(2)
- ・サポーテッドリビング(1)～(6)
- ・グループホームとサポーテッドリビング
- ・まとめ(1)～(4)

障害者の自立生活支援をめぐる政策と制度の現状

2002年 障害者基本計画

障害者の「自立および社会参加の促進」のために「利用者本位の生活支援体制の整備」を進め、「施設から地域生活への移行の推進」を図ることを謳う。

2004年 障害者基本法改正

社会政策における障害者の位置づけを「処遇」の対象から「生活」主体へと転換し、その個人の「自主性」(主体性)を前提としたうえで、障害者が「可能な限り地域において自立した生活をおくること」に対する政策責任を明記。

2005年 障害者自立支援法

居宅支援費は義務的経費化されたが、地域において知的障害者が自律／自立して生活するための支援は必ずしも明確ではない。(岡部2006)

障害者の権利条約の履行

自立生活支援の概念と制度の再構築

障害者権利条約第19条「自立した生活[生活の自律]及び地域社会へのインクルージョン」

- 障害のある人が、他の者と平等を基礎として、居住地及びどこで誰と生活するかを選択する機会を有すること、並びに特定の生活様式で生活するよう義務づけられないこと。
- 障害のある人が、地域社会における生活及びインクルージョンを支援するために並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会の支援サービス(パーソナルアシスタンスを含む。)にアクセスすること。
- 一般住民向けの地域社会サービス及び施設[設備]が、障害のある人にとって他の者との平等を基礎として利用可能であり、かつ、障害のある人の必要[ニーズ]に応ずること。
(川島=長瀬仮約2008年5月30日)

※障害者権利条約は、地域社会で生活する平等の権利の確保のために必要な措置をとることを批准国に義務づける。

知的障害者のための地域自立生活支援(1)

知的障害者の在宅サービスにおける具体的問題

権利条約第19条の要請	対応する現行知的障害者在宅サービスの問題
(a)どこでだれとどのように暮すかの自由の確保	入所施設でも親元でもない地域生活の場が、グループホーム／ケアホームしか想定されていない。
(b)パーソナルアシスタンスを含む地域自立支援サービスの確保	身体障害者には存在する重度訪問介護等の長時間見守り型居宅介護の支援類型が存在しない。 (知的障害者に対するパーソナルアシスタンス制度の実質的な不在)
(c)一般住民向け地域社会サービス及び施設の利用保障	日中活動の場として想定されているのは障害者のみを通う通所施設(デイサービス)である。

知的障害者のための地域自立生活支援(2)

問題解決の鍵は、知的障害者が地域で自律／自立するための
パーソナルアシスタンス・システムの確立

サポーターテッドリビング・サービス (Supported Living Services以下SLS)

親や後見人と同居ではなく住居を所有／賃借してコミュニティに暮らす知的障害者に対して、「(A)自分自身の家での生活(B)地域活動への参加(C)個人の可能性の実現を目的としてライセンスをもつSLS事業者によって提供されリージョナルセンター(Regional Center以下RC)によって購入される支援サービス」(Title 17,54302(a)(66))

調査の概要

2008年8月31日から9月7日まで、知的／発達障害者におけるパーソナルアシスタントの利用を中心とした地域自立生活支援について、全米でももっとも先駆的な取り組みをおこなっているカリフォルニア州発達障害局(State of California Department of Developmental Services)を訪問し、その実施状況及び政策的課題について情報収集と意見交換を行いあわせて事業所及びサービス調整/購買機構等のリサーチを実施。

[カリフォルニア州発達障害局]

Community Services and Supports Division, Community and Quality Management Branch, Community Development Branch, Regional Center Operations Section, Children and Family Services Branch, California Department of Social Services, Program Operations Branch, Services and Supports Section, Consumer Advisory Committee

[事業所]

S.T.E.P., INALLIANCE

[リージョナルセンター]

NORTH BAY REGIONAL CENTER

サポータードドライビング・サービスの概要(1)

- 1980年代半ばから開始され、1995年に正式に制度化
- カリフォルニアの知的／発達障害者の居住支援の中核を占めるサービス
- 2007年度における州全体の利用者数は5,535名、総利用額は、276,582,693ドル、一人当たり利用額では、最大値486,880ドル、
平均値49,972ドル、中央値26,488ドル、最小値584ドル

サポータードリビング・サービスの概要(2)

知的障害者を/も対象とするSLS以外の主な居住支援

- Independent Living
- Residential Facility(Community Care Facility)
≡グループホーム

※SLSは「住居の提供と支援サービスが完全に分離され、利用者は自分の住居に対して所有者／賃借者として障害のない者と同等のコントロール権をもつ支援」と定義され、グループホーム支援とは明確に区別されている。

サポータードリビング・サービスの概要(3)

SLSの基本方針

ランタマン法4689条(a)項

- 利用者は、障害のない者の通常的生活様式において支援を受ける。
- 利用者のニーズが変われば支援サービスも変更される。
- だれとどこで暮らすのかは利用者が決める。
- 自分の家の環境をコントロールするのは利用者自身である。
- サービス提供は、その利用者が自分自身の生活の在り方を選択し、他の者へ従属することなく永続する関係を築きあげることへの支援を目的とする。
- サービスは、利用者のニーズや選好に合わせて柔軟に調整される。
- サービスは、最も効果的な時期に、利用者が暮らす場所で、日々の活動に際して提供される。
- 障害の種別や重さを理由としてサービスの提供から排除されることはない。

サポーテッドリビング・サービスの概要(4)

SLSサービスの概要 同条(c)項

- 利用者のニーズのアセスメント
- 自分の家を探し、改装し、維持することに対する支援
- コミュニティにおける無償のナチュラルサポートを増やすための支援の輪 (circles of support)の促進
- アドボカシーとセルフ・アドボカシーの促進
- 雇用上の目的の達成
- 社会／行動／日常生活スキルのトレーニングと支援
- 24時間の緊急対応
- 生活必需品や備品の確保と維持
- パーソナルケア／支援者 (IHSSのヘルパー、隣人による有償援助、有償のルームメイト等を含む)の募集・教育・雇用

.....「ただし、この範囲に限定されるものではない」

(注) In-Home Supportive Serviceとは米国のいわゆる障害ヘルパー制度であるが、DDSではなく、カリフォルニア州社会サービス局 (California Department of Social Services) が所轄する。

サポーテッドリビング・サービスの概要(5)

DDSホームページにおける説明 <http://www.dds.ca.gov/LivingArrang/SLS.cfm>

SLSとは「利用者が日常生活を自分自身でコントロールし、意義ある選択ができるように支援することを通じ、人間関係の促進／コミュニティへの完全な参画／長期にわたる人生のゴールの達成を援助することであり、その利用者の生涯にわたり、専ら障害の程度には依らず、必要なとき必要なだけ、利用者の必要(ニード)の変化に応じてフレキシブルに提供されるサービス」である。

サービスの概要は、以下のようなことに対する支援を含み、個別支援計画(Individual Program Plan以下IPP)作成のプロセスにおいて利用者と協議し決定される。

- 住居を選択し引越する。
- パーソナルアテンダントやハウスメイトを決める。
- 家事や身の回りの整理をする。
- あたりまえの日常生活を送り緊急時に対処する。
- コミュニティの活動へ参加する。
- 金銭を管理する。

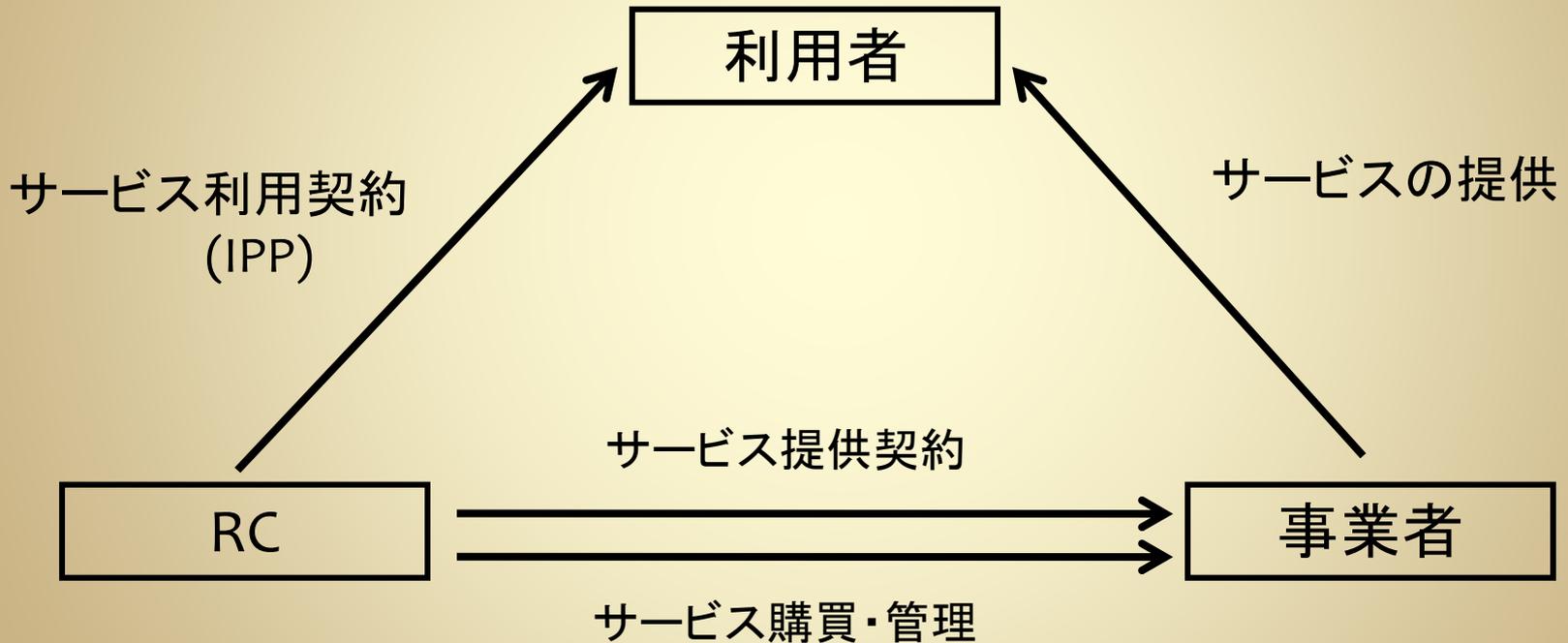
サポータードリビング・サービスの提供システム(1)

- サービスの提供は認可を受けたSLS事業者(SLS provider)が行う。
- 事業者と契約するのは利用者ではなくリージョナルセンター(サービス費用の支払いとともに提供されるサービスに対する直接責任を負う)
- IPPミーティング(IPP Meeting)の結果確定したサービス提供が記載されたIPPにリージョナルセンターの代表者と利用者の双方が署名することでそのサービス提供に係る費用はランタマン法によりエンタイトルメントされる。

※署名されたIPPは個別支援計画であると同時に利用者とリージョナルセンター責任者の双方が合意した支給決定通知書となる。

サポータードリビング・サービスの提供システム(2)

サービス提供方式



サポータードリビング・サービスの提供システム(3)

- リージョナルセンターは毎年予算管理のためにこれまでの購買実績と決定されているIPPに基づきサービス総購買量のフォーキャストを立てDDSに提出する。
- DDSは各リージョナルセンターからのデータを取りまとめ、州議会に予算請求する。
- SLSにおいて提供される支援の具体的内容はIPPミーティングを通じて「個別に」「テイラーメイドで」決められ、おおまかなサービス提供のガイドラインがあるだけで、日本の居宅介護のようなサービス類型の細分化／提供する便宜内容の細かい縛り／一律かつ厳格に求められる公定単価といったものは存在しない。 DDSと各リージョナルセンターの間には提供が可能な事業者を選択決定し個別のサービスプランに基づいてその購入費用を協議調整するためのおおまかな目安となるレート(標準価格)は決められているが、それはあくまでフレキシブルかつネゴシアブルなものであり、利用者ひとりあたりの支給量の上限も存在しない。

サポーターッドリビング・サービスの実際(1)

- パーソナルアテンダント (personal attendant)
- ハウスメイト (house mate)
- 住み込みアテンダント (living attendant)

パーソナルアテンダントは、狭義の介護だけでなく日中の移動支援や金銭管理等の手伝いも行い、マンツーマンの就労支援をおこなうジョブコーチを兼ねることもあるというフレキシブルで個人的／包括的な援助者。

サポータードリビング・サービスの実際(2)

- 自分のアテンダント／メイトを選定するのは基本的に知的／発達障害をもつ利用者本人である。
- コミュニティ生活に必要な「支援の輪(circle of support)」を形成するために有償のアテンダントに加えてコミュニティにおける通常の有償・無償のリソースやナチュラルサポートを使うことは奨励。
- 家事援助等のために部分的にIHSSなどの他類型のサービスを組み合わせることも可能。
- コーディネーター(coordinator)利用者と相談しながらSLSのアテンダント／メイトを束ね、さらにコミュニティの支援を含むサービス調整をおこなう。

※アテンダント／メイトが24時間対応する条件：①医療的ニーズ、②コミュニケーション、③判断能力、④服薬等の自己管理能力、⑤問題行動などにより必要と認められること。



サポーテッドリビング(1)

サポーターズリビング(2)



サポーターリビング(3)





サポーターテッドリビング(4)



サポーターズリビング(5)

サポータードリビング(5)



グループホームとサポーターテッドリビング

- ・2007年度カリフォルニア州における18歳以上のリージョナルセンター利用者113,078人のうち22,705人(20.1%)がグループホームに居住。ILSやSLSを利用して「自分の家」で暮らす者は19,490人(17.2%)。
- ・10年前に比べて、グループホームの居住者は3,367人の増加(全体比では3.2%の減少)となる一方で、ILSやSLSを利用して自分の家で暮らす者は7,334人／全体比では1.9%の増加。
- ・同期間で入所施設の利用者は3,874人から2,650人へと1,224人(31%)減少し、全体に占める構成比は現在2.3%(2.6%減)。

リージョナルセンター自体の利用者が10年間で総利用者が33,515人(42%)も増加していることからグループホームの利用者数も増加しているが、構成比の変化は、知的障害者の地域移行がさらに進展するなかで、その受け皿がグループホームからSLSのような「支援付き自立生活」にシフトしつつあることを示している。

まとめ(1)

- ☑ 米国カリフォルニア州ではすでに90年代からSLSという知的障害者に対するフレキシブルな長時間見守り型支援(パーソナルアシスタンス)が制度化され、グループホームのオルタナティブとして知的障害者の地域移行推進の受け皿となっている。

まとめ(2)

- ☑ 障害者権利条約の批准を前提として今後の日本においても知的障害者の更なる脱施設と真の地域自立生活の両立が求められている。

そのためには、従来の事業所主導型の居宅介護やグループホーム／ケアホームのオルタナティブとして、「生活の自律」の確保を前提とし知的障害者もパーソナルアシスタンスを利用し「自分の家」で暮らすことを可能とするSLSのようなシステムの創設が必要である。

まとめ(3)

- ☑その第一歩として、知的障害者に対する現行の居宅介護制度の質・量ともの見直しが行われなくてはならない。

具体的には、身体障害者を対象とする長時間見守り型介護(パーソナルアシスタンス)として既に制度化されている重度訪問介護を知的障害者へと対象拡大し、併せて自治体要項や国庫負担基準の見直しを行い、「自分の家」で暮らす知的障害者に対する支給時間の抜本的な増大を図ることが政策課題である。

まとめ(4)

☑最終的には、障害程度区分と認定審査会に基づく
現行の支給調整方式の抜本的改革を含む現行の
地域生活／居住支援システム全体の見直し／再
構成が必要となる。

「ポスト障害者自立支援法」のための今後に残された
課題としたい。

本研究は、厚生労働科学研究費補助金 障害保健福祉総合研究事業 平成20年「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究(研究代表者勝又幸子)」の研究成果の一部である。(総括研究報告書pp.39-65)