

障害者の地域生活における潜在的な要支援状況に対する 現状把握に関する研究

—市区町村と協議会等との連携による現状把握の取り組み—

日詰正文¹ 村岡美幸¹ 岡田裕樹¹

谷口泰司² 服部森彦³ 中島秀夫⁴

1) 国立重度知的障害者総合施設のぞみの園 2) 関西福祉大学社会福祉学部
3) 山梨県甲州市役所福祉課 4) 滋賀県障害者自立支援協議会

<要 旨>

本研究は、市区町村と協議会の連携による潜在的な要支援者の把握方法を、先進的な取り組みを行っている3つの地域へのヒアリング調査によって整理した上で、これらの取り組みが全国どこの地域でも必要であることや、取り組むための方法を周知するためのリーフレットの作成を行うことを目的とした。ヒアリング調査では、①「市区町村が障害者手帳を所持している住民のデータから潜在的な要支援者をリストアップ」し、②「リストアップされた人を対象に原則、市区町村職員が全戸訪問等を行い、協議会等とも連携しながら介入が必要かどうかを整理」し、③「協議会のネットワークを活かした追加情報を収集」することといった手順と、④「市区町村と協議会メンバーの関係が良好で、適宜、連携が図れている」ことや、⑤「協議会の中に継続的に役割を果たすキーマンがいる」といった支援者側の繋がりなど、5項目が重要な要素になることが明らかとなった。また、リーフレットは、筆者らが平成30(2018)年に実施した研究結果と今年度の研究結果を踏まえ作成し、全国の都道府県への発信やホームページ掲載等により周知を行った。

<キーワード>

障害者 潜在的 要支援者 現状把握 連携

【はじめに】

障害者の高齢化とともに、障害者を支援してきた家族のより一層の高齢化（いわゆる8050問題）に関する対応が課題となっている。平成30(2018)年1月、A市で、知的障害のある男性（当時42歳）が自宅内の檻に入った状態で発見され、父親（当時73歳）が逮捕されるという事件があった。男性の檻での生活は約25年に及んでいた。事件発覚後の調査で、この家族がA市に転入した直後に行政に相談していた時の記録とともに、本人が18歳に到達して以降の記録が途絶えていたことが明らかとなった¹⁾。

このように、「一度は行政が把握をしていたものの、適切な福祉サービスや公的支援が

届かず、その結果、家族が疲労し、虐待状態に陥る」という事態は、潜在的な要支援者およびその家族の誰しにも起こりえることである。また、「申請主義の誤解」、「家族責任論」などから、サービスを必要としながらサービスを受けられていない住民に自治体職員や障害福祉関係者が適切に関わっていないことが把握されている。

筆者らは平成30(2018)年度に全市区町村1,741カ所を対象に、重度障害者で福祉サービス等を利用していない住民、いわゆる潜在的な要支援者（以下、潜在的な要支援者）の現状把握に係る取り組み状況を調査した。その結果、「現状把握を行っている」、もしくは「現状把握ができる」市区町村は3割であり、7

割の自治体にはそのような環境がない状況が確認された²⁾。

なぜ、自治体は障害のある潜在的要支援者の現状把握を行っていないのか。調査で得られた主な回答は、「個人情報保護の関係でデータの突合ができない」、「人員不足により手が回らない」、「把握の仕方がわからない」、「把握の必要性を感じていなかった」等であった。

この結果を受け筆者らは、市区町村を始めとする関係機関向けに、障害のある潜在的要支援者の現状把握の方法等を始めとする関係情報を発信する必要性を感じたことから、本研究において、市区町村と協議会との連携に焦点を当て、潜在的要支援者の現状把握に関する取り組みの詳細について明らかにしたうえで、市区町村や相談支援事業所向けのリーフレットを作成し、潜在的要支援者の現状把握の方法等に関する情報を広く周知することとした。

【方法】

まず、検討委員会を設置した。委員は、大学教員、障害福祉担当の市区町村職員、自立支援協議会職員で構成した。検討委員会は2回実施し、調査内容、調査先の選定、文献のレビュー、結果の考察等を行った。そして、以下の研究を具体的に行った。

①先行研究の分析、②好取り組み地域へのヒアリングとその分析、③分析結果を踏まえた自治体向けリーフレット作成と送付。

②ヒアリング調査の対象は、筆者らが平成30(2018)年度に行った調査結果より把握した潜在的要支援者の把握を自治体職員と障害福祉関係者が連携して取り組んでいる地域、及び、検討委員のほか、有識者から推薦のあった地域とし、3カ所の協議会を対象とした(表1)。ヒアリング調査の内容は、「潜在的な要支援者把握のための取り組み」、「組織づくり」、「市区町村との連携状況」、「事例」

とした。

なお調査の手続きについては、国立のぞみの園調査研究倫理審査委員会で承認を得た。

表1 調査対象先の概要と調査実施日

	人口規模	日程	対応者
A協議会	6市区町村 人口約8万5千人	2019年 9月11日 (水)	・相談支援事業者 ・2市区町村障害福祉担当者
B協議会	5市区町村 人口約25万人	2019年 10月9日 (水)	・相談支援事業者 ・3市区町村障害福祉担当者
C協議会	4市区町村 人口約20万人	2020年 1月23日 (木)	・相談支援事業者

【結果】

1. 潜在的な要支援者の把握のための取り組みと組織づくり

「対象者把握のための取り組み」は、いずれの協議会も市区町村が保有しているデータを基にリスト化し、潜在的な要支援者とその家族の情報を定期的な会議で共有しつつ、継続的に見守りと介入の検討を行っていた。

また、潜在的な要支援者を把握しやすくするための「組織づくり」として、どの協議会においても基幹相談支援センターの相談支援専門員が部会に積極的に参加し、広く情報収集するよう努めていた。

2. 市区町村との連携状況

「市区町村との連携状況」は、いずれの協議会ともに良好で、定期的な会議の他、何かが生じた際には適宜連携できる体制と関係性ができていた。C協議会のある市区町村役場では、障害福祉専従の職員を配置している

体制ではなく地区担当制で業務を行っていた。これにより、地域全体の課題や個々の住民の課題を的確に捉え、包括的に住民をサポートする体制が築かれていた。もちろん、職員の異動もあるが、異動を契機に情報共有が途絶えてしまわないよう、基幹相談支援センターの相談支援専門員が継続的な情報提供に努めていた。この取り組みにより、引継ぎ漏れ等もなく、円滑に連携が図られていた。

3. キーマンの重要性

さらに3つの協議会には、それぞれ「キーマン」が存在していた。「キーマン」は、そ

の圏域の事業所や空き状況等の情報を細やかに把握していたほか、行政や事業所が連携する際の軸となっていたり、さまざまな機関や人とのネットワークを持ち、多くの情報を収集及び集約する力を持っていたりと、いわば地域のコーディネーター役を担っていた。3つの協議会において、うち2つ（B・C協議会）は基幹相談支援センターの相談支援専門員が、うち1つ（A協議会）は、協議会で1人、専属の職員を配置していた。

以上、1から3の結果をまとめたものが表2である。

表2 3つの協議会における潜在的な要支援者把握のための取り組みとキーマンの有無

	A 協議会	B 協議会	C 協議会
対象者把握のための取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村職員が、過去にサービス利用経験があるが現在何処とも繋がっていない人を抽出 ・その中で、ガイドライン※をベースに勘案事項と照らし合わせながら、協議会の会議やケース進行会議等でハイリスクケースを選定 	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村職員が、療育手帳所持者で40歳以上の人を対象とし抽出。8050問題等を踏まえ、緊急的支援が想定される可能性が高い層を40歳以上と仮定し対象とした。 ・その中で、障害福祉サービスを利用しておらず介護保険制度へ移行していない方を対象者として選定 	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村から障害者データを全て提供してもらい、協議会の方で「福祉サービスを使っている人」、「福祉サービスを使っていない人」、「緊急時支援が必要な人」を確認
対象者把握後の取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・選定した対象者の同意が得られた場合は定期訪問を実施 ・専属で基幹相談支援センターに配置しているコーディネーターが台帳を管理し、市区町村職員と支援関係機関で情報共有しながら、継続的に状況確認を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・抽出した対象者に対し市区町村職員が全戸訪問を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・相談支援事業所が、「福祉サービスを使っていない人」、「緊急時支援が必要な人」を対象に、定期的に状況確認を実施
組織づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会の下に部会設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会の下に部会設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会の下に部会設置
市区町村との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会実施 ・適宜情報共有しやすい関係 	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会実施 ・適宜情報共有しやすい関係 	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会実施 ・適宜情報共有しやすい関係 ・市区町村職員へのレクチャーを実施（クライシスプランの提供）
キーマンの有無	<ul style="list-style-type: none"> ・有（専従のコーディネーター） 	<ul style="list-style-type: none"> ・有（基幹の相談支援専門員） 	<ul style="list-style-type: none"> ・有（基幹の相談支援専門員）

※ A 協議会オリジナルで作成（表3参照）

4. 潜在的な要支援者把握後の対応

3つの協議会ともに、潜在的な要支援者を把握してから、誰がどのように動くかは、ケースの状況によって異なっていた。ただ、いずれの地域においても、初回の訪問や電話連絡等においては、市区町村職員、具体的には障害福祉担当者や保健師が行っていた。大まかな対応の流れは図1のとおりであった。

図1の流れ図の中で、最も慎重に取り組みされていたのが②の段階のファーストコン

タクトであった。過去の経験から、行政等に対する嫌悪感を抱いている潜在的な要支援者ないしその家族もおり、どの市区町村職員、相談支援専門員においても慎重に、そして非常に丁寧に取り組まれていた。

ここで、B協議会の中の1つの市区町村で実際にあった事例、具体的には、「過去の経験から行政に対し不信感を抱いていた家族の心の扉を開くことのできた事例」を紹介したい。

表3 A協議会が作成したガイドライン

	ガイドライン	キーワード	連携先
①	自傷・他害・犯罪・失踪等のおそれがある方	いのち触法	医療機関 司法・警察
②	医療的ケア度が特に高く緊急時にはあらゆる関係機関との連携体制の構築が必要と思われる方	医療的ケア	医療機関
③	障害に起因して、経済的な困窮状態になっている方及びそのおそれのある方	生活困窮	生活就労支援センター
④	頻繁な入退院や救急搬送を繰り返し生活が落ち着かない方	生活環境	医療機関 消防署
⑤	災害時一人では安全に避難できず配慮や支援が必要な方（避難行動要支援者名簿の対象者）	災害時避難支援	福祉課
⑥	高齢の家族が介護者となっており、介護者の有事の際には今までの生活が継続できないと想定される方	8050	地域包括支援センター
⑦	独居または主たる介護者が家族のみで、社会とのつながりが希薄な方	ひきこもり 不登校	民生委員 学校

- ①潜在的な要支援者を把握。
- ②市区町村職員が電話や訪問で、市区町村職員から困りごとがあればサポートする旨を伝える。
- ③対象者や家族がサポートを求めた場合→行政が困りごとに関連する情報の収集。
↓
サポートを見合わせた場合→行政ないし相談支援事業所による継続的な状況確認。
- ④市区町村職員、協議会メンバー等、対象ケースに必要な機関の職員が集まり、今後の対応について検討を行う。
- ⑤2回目以降の訪問で（状況によっては1回目から）、相談支援専門員等も同行するなど、必要な機関と結び付けていく。
- ⑥行政から専門機関にバトンタッチ。定期会議にて状況確認。

図1 潜在的な要支援者把握後の対応の流れ図

■ 事例の概要

本人は40代で最重度の知的障害があり、父、母と3人で暮らしていた。父、母ともに60代後半で入院経験があり、本人は、30代前半に市内の作業所を退所して以降は、福祉サービスを利用することなく自宅で生活していた。作業所を退所した理由は、当時の作業所の職員や行政の対応により、福祉サービスや行政に対し不信感を抱いていたことが大きかったようである。

また、本人には、両親が対応に苦慮する問題行動があった。しかし、両親が通院・服薬に対して強い抵抗感を持っていたため、医療機関とのつながりも持てていない状態だった。

■ 潜在的な要支援者として把握したタイミング

地域生活支援拠点を整理するための現状調査を行った際、手帳は所持しているがサービスを使っていない状態にある潜在的な要支援者（現在の生活状況が不明な者）としてリストアップされた。

■ 把握後の対応

過去の記録より、行政不信が強いことが分かっていたため、電話や訪問ではなく、市区町村職員の手書きで「地域生活支援拠点の整備に係る実態調査として、本人にお会いしたい」といった趣旨の手紙を書き、発送した。手紙を発送する際は、不自然な形とならないよう、諸手当の現況届けと合わせて発送した。行政からの手紙をパソコンではなく、あえて手書きにしたのは、「力になれることがあればありがたい」という想いを、より強く伝えたかったからだ。

■ 対応後の家族の変化

市区町村職員が手紙を発送してから1週間後に、母から市区町村職員に電話が入った。「市区町村職員が自宅を訪問してもよい」とのことだった。

■ 自宅訪問を繰り返す中での家族の変化

両親が「自分達だけで頑張ればよい」と抱え込んでいた本人の支援の難しさについて、少しずつ打ち明けてくれるようになった。しかし、そのやりとりの中で相談支援事業所の職員に相談することを提案したが「他の支援者の訪問は受けたくない。本人のことを理解しようとしてくれる支援者でなければ話す意味がない」と拒否的な対応を示した。

その一方で、両親ともに「親なき後」のことを心配しており、社会とのかかわりを持てなくなってしまう情報が入ってこないことに不安を感じている状況であることがわかった。

その後、何度か訪問を繰り返すうちに、短期入所に興味を持ち始めたり、次の訪問日に対し要望が聞かれるようになった。また、訪問の日程を調整するため電話をした際には、直近の様子を親御さん自ら話してくれるようになっていった。

【考察】

冒頭でも述べたが、筆者らは、平成 30 (2018) 年度から障害のある潜在的な要支援者の把握の現状に関する研究に取り組んできた。平成 30 (2018) 年度は、全市区町村を対象に、障害者手帳所持者で福祉サービス等未利用者の現状把握の状況について明らかにし、令和元 (2019) 年度は、市区町村と協議会等との連携による潜在的な要支援者の把握の実際について明らかにした。ここでは、令和元 (2019) 年度に実施した協議会へのヒアリング調査の考察を行ったうえで、この 2 年間で収集した情報を基に作成するリーフレットの構成について整理していきたい。

1. 市区町村と協議会の連携による障害者の潜在的な要支援者の現状把握

市区町村と協議会との連携による障害のある潜在的な要支援者の把握を行っていた 3 つの協議会の取り組みから、連携による潜在的な要支援者の現状把握には、下記の 5 点が重要な要素となることが明らかとなった。

- ①市区町村が障害者手帳を所持している住民のデータから潜在的な要支援者をリストアップ
- ②リストアップされた人を対象に原則、市区町村職員が全戸訪問等を行い、協議会等とも連携しながら介入が必要かどうかを整理
- ③協議会のネットワークを活かした追加情報を収集する
- ④市区町村と協議会メンバーの関係が良好で、適宜、連携が図れている
- ⑤協議会の中に継続的に役割を果たすキーマンがいる

⑤のキーマンについては、専従のコーディネーターないし、基幹相談支援センターの相談員が担っていた。

平成 31 (2019) 年 3 月に日本社会福祉士会が報告した「基幹相談支援センター設置促進のための手引き」³⁾によれば、基幹相談支援センターの設置状況は全国で 35.8%

(有効回答数 1,520 市区町村中 545 市区町村) と 5 割を下回る状況だった。基幹相談支援センターを設置していない市区町村の「設置できない理由」として、「人材の確保が難しい (73.3%)」、「予算が十分にとれない (44.5%)」といった事情が報告されていた。

むろん、基幹相談支援センター未設置の市区町村のなかには、行政と住民、民生委員等が普段から密接に連携しており、あえて設置しなくても、適宜、地域の課題等を把握及び調整され、住みよい街となっている地域もある。しかしなかには、行政と専門職機関の連携が課題となっている地域も少なからず存在する。先にも触れたが、障害のある潜在的な要支援者への支援は、本人及び家族への丁寧な信頼関係の構築からスタートさせる必要があること、時間をかけて距離を縮めていく必要があること、継続的な見守りが必要となるケースがあることを考えると、行政のみでサポートするより、基幹相談支援センターや協議会等に地域のキーマンを位置づけ、連携し、取り組んでいくことへのメリットを感じずにはいられない。行政の職員の異動が比較的短期間で行われることを考えると、なおのことである。キーマンの配置や連携の強化は、行政職員の異動に伴う引継ぎを、強くサポートすることとなる。

2. リーフレットの構成

研究代表者、共同研究者による会議を行い、②の結果をもとに、全国の自治体職員と障害福祉関係者に向けたリーフレット「あなたの街に障害のある方で支援の届いていない方 (潜在的な要支援者)、障害のある

方のご家族で支援を必要としている方はいませんか？」（8ページ）を作成した。

リーフレットの内容については、共同研究者との検討の他、読み手となる自治体職員と障害福祉関係者にニーズを確認して下記の項目で整理した。

- ①潜在的な要支援者の問題に、関心を向けてみませんか
- ②行政機関は、潜在的な要支援者の把握ができます（リストアップ、訪問）
- ③潜在化しにくい街の作り方（行政計画への記載、具体的な相談支援体制作り）
- ④目指すのは、
 - ・住み心地も良い地域で、みんなと同じく自分らしく人生をおくりたい
 - ・「この街で暮らせてよかったね」そんな街であり続けたい

戸訪問は、初年度は大がかりな取り組みとなるが、以後は転入転出者に絞ることができる」と、取り組みの持続可能性についても前向きに捉えている。災害対策も児童虐待も障害者の地域生活も、何か起きてからでは手遅れになってしまう。「潜在化させない地域をどうつくるか」、これは全ての住民が安心して役割を持ちながら地域の中で生活し続けるための地域をつくりあげる上で、喫緊の課題と言えよう。

少子高齢化が進む中で、「誰一人取り残さない共生社会に向けて」というスローガンを実りあるものとするために、本研究のように実現可能な実行方法を丁寧に整理し共有していくことが、今後必要とされていくものと思われる。

貴重な機会をいただいたことに感謝申し上げます。

【おわりに】

今回の研究で把握した好取り組み地域の関係者はいずれも、「現状把握や対象者の全

文献

- 1) 三田市障害者虐待に係る対応検証委員会：「検証報告書」，(2018)． http://www.city.sanda.lg.jp/fukushi/documents/houkokusyo_150.pdf (2018年11月7日閲覧)
- 2) 独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園：平成30年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業「重度障がい者等の地域生活における潜在的な要支援状況に対する市区町村担当者による現状把握と支援の実施促進のための手引き作成に関する調査研究」研究報告書，(2019)．
- 3) 公益社団法人日本社会福祉士会：「基幹相談支援センター設置促進のための手引き」，2019．
https://www.jacsw.or.jp/01_csw/07_josei/2018/files/setchi_tebiki.pdf (2020年8月27日閲覧)