

障害者権利条約批准後の障害者の地域生活における住宅環境のあり方についての一考察

鈴木 良

同志社大学社会学部社会福祉学科教授

はじめに

2006年12月13日に国連総会第61回会期で障害者権利条約及び選択議定書が採択され（長瀬編2012）、2014年1月に、日本政府は障害者権利条約を批准している。2017年8月31日には、第19条「自立生活と地域社会への包摂」の一般的意見第5号が採択された。2022年9月2日には、国連の障害者権利委員会は日本への1回目の総括所見を公表している。総括所見では、日本の施設収容と分離教育の実態が批判され、国連から強い勧告を受けることになった。同年9月9日には、障害者権利委員会は第27会期で「緊急時を含む脱施設化に関するガイドライン」（以下、ガイドライン）を公表している。

一般的意見及びガイドラインによれば、脱施設化とは、1) 地域社会への参加が妨げられ、2) 個

人の自律性を制約する生活様式である施設から脱却し、自立生活と地域インクルージョンを実現させるための不断の実践を意味する（鈴木2022）。脱施設化の取り組みを進め、自立生活や地域インクルージョンを実現させるためには、地域社会の中で住宅環境を保障していくことが重要な課題の一つとなる。ガイドラインのIII-F-32では、「アクセシブル住宅(Accessible housing)」という項目として、以下のように記されている。

「締約国は、入所施設を退所する人のために、公営住宅または賃貸補助金を通じて、地域社会における安全で利用しやすく、かつ手頃な価格の住宅を確保すべきである。入所施設を退所する人を共同住宅や指定された地域に集めることや、住宅を医療や支援のパッケージと一緒にすることは、権利条約の第19条および第18条(1)と相容れない。入所施設を退所する人は、法的拘束力のある賃貸契約または所有権契約を結ぶ権利を享受すべきである。住宅は、入所施設を管理してきた精神保健制度やその他のサービス提供者の管理下に置かれるべきではなく、医療や特定の支援サービスを受け入れることを条件とするものでもない。」

アクセシブル住宅とは、段差などの物理的障壁が解消され、経済的にも入手可能な住宅ということだけではなく、施設やグループホームのように医

すずき りょう

慶應義塾大学総合政策学部卒業。立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科コミュニティ福祉学専攻博士後期課程・満期退学。コミュニティ福祉学・博士。専門分野は障害者福祉。グループホーム職員、日本学術振興会特別研究員DC1、京都女子大学家政学部生活福祉学科助教、琉球大学法文学部人間科学科准教授、同志社大学社会学部社会福祉学科准教授を経て、2023年より同志社大学社会学部社会福祉学科教授。

著書に『知的障害者の地域移行と地域生活 自己と相互作用秩序の障害学』（現代書館）、『脱施設化と個別化給付—カナダにおける知的障害福祉の変革過程』（現代書館）、『障害学の展開』（共著、障害学会20周年記念事業実行委員会、「第22章知的障害者の脱施設化」執筆）など。

療・福祉サービスと一体化されておらず、社会一般の人々が享受するものと平等な住宅を意味する。

2017年10月に「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給促進に関する法律（住宅セーフティネット法）の一部を改正する法律」が施行され、民間賃貸住宅や空き家を活用し、住宅確保要配慮者に対して住宅を確保するために居住支援協議会や居住支援法人などの社会的仕組みが整備されてきた。このような住宅セーフティネットの仕組み整備をする上で、ガイドラインの示すアクセシブル住宅を保障していくことが極めて重要となる。

本稿では、アクセシブル住宅の保障という観点から自立生活及びグループホームにおける住宅確保と住宅改修の課題について検討したい。このとき、筆者が行ってきたフィールドワーク調査と文献の分析結果に依拠する。フィールドワークは1) 2021年6月から2022年3月まで実施した京都府と大分県における自立生活センターによる国立病院機構・筋ジストロフィー病棟から自立生活への移行支援に関する調査研究（鈴木2022）（以下、自立生活センター調査）、2) 2022年2月から2024年3月まで実施した大阪府における知的障害者支援事業所による重度知的障害者の障害者支援施設から自立生活への移行支援に関する調査研究（以下、知的障害者支援事業所調査）である。

1. 住宅の確保

第一に、住宅の確保について検討しよう。

1. 1. 自立生活

まず、施設/病院あるいは家族同居から自立生活に移行する場合についてである。

障害者が自立生活をする場合には、生活保護を受給しながらの生活となることが多いため、保護の支給範囲の物件を探す必要がある。あるいは、身体障害者である場合は、マンションのエントランスやエレベーターの幅が、車いすが十分に入る余裕があるかどうかということが問われる。入り口や風呂に段差がある場合も問題となる。駅やバス停、医療機関へのアクセスといった交通の利便性、道路に段

差がないことといった周辺のバリアフリー環境も重要になる。

このようなアクセシブル住宅を探すことが自立生活支援を行う際の課題となっている。筆者による自立生活センター調査では、事業所と関わりのある不動産業者やURから物件が紹介されていた。知的障害者支援事業所調査では、大声を出す重度知的障害者の住宅を確保することが困難となっていたが、住宅を探す過程で、既にグループホームのための住居を貸与してくれている大家から一つの住宅を紹介してもらうことになった。

これらの住宅は事業所のインフォーマルなネットワークを通して紹介され、確保されている。ただし、ネットワークを利用できない事業所や個人の当事者/家族にとって住宅確保は困難な課題である。したがって、居住支援協議会や居住支援法人のネットワークを強化し、住宅セーフティネットの仕組みを整備することが緊急に求められている。行政と民間事業所の関係者が連携し、公的制度を活用した住宅保障システムを構築する必要がある。

自立生活センター調査では、別府市の自立生活センターが地元の不動産会社と融資する信用金庫の協力を得て、設計段階から当事者が関与し「バリアフリーマンション」を建設したことが分かった。例えば、入居予定をしていた人工呼吸器を使用する重度障害者の希望を伝え、住居の一部が改造されていた。すなわち、一つ目として、浴室は、浴槽をつけず、ストレッチャーのまま入れるように設計された。二つ目として、電源のコンセントプラグが一般の住宅より数多く設置された。これは、人工呼吸器関連機器専用のものを確保するための対応だった。このように、住宅を賃貸するだけでなく、民間事業所による協力を得ながら建設するという方法もアクセシブル住宅を確保する上で重要である。

なお、DPI日本会議(2023)は、一般の賃貸住宅でも段差を解消するように要望し、民間住宅のバリアフリー基準が障害者対象のものを創設すべく活動してきた。民間のアクセシブル住宅の数を増やしていくための取り組みも求められる。

1. 2. グループホーム

次に、グループホームを活用した生活について検討しよう。グループホームは、障害者権利条約やガイドラインでは「施設」と定義されている。ただし、グループホーム制度を廃止することが容易にはできない中で、グループホームを可能な限り社会一般の自立生活に限りなく近づける取り組みが求められている。

ところが、グループホームは障害者自立支援法制定以降、大規模し、施設基準が適用され施設化される状況がある。2006年1月8日に長崎県大村市の認知症高齢者グループホーム「やすらぎの里さくら館」での火災で死者7名の犠牲者が出たことが契機となり、障害者対象のグループホームの消防設備は入所施設と同等の基準が適用されることになった。

2007年6月13日に「消防法施行令の一部を改正する政令」(平成19年政令第179号)と「消防法施行規則の一部を改正する省令」(平成19年総務省令第66号)の解釈通知が出され、グループホームは「社会福祉施設」と定義され、障害者支援施設と同様に消防設備設置基準が強化された。具体的には、障害程度区分4以上の人が8割を超えるグループホームは、1) 延べ面積 275 m²以上の場合(平成27年にこの条件は撤廃)にスプリンクラー設備、2)自動火災報知設備、3)消防機関へ通報する火災報知設備、の設置が義務化された。障害程度区分4以上の人が8割を超えないグループホームは、1) 延べ面積6,000m²以上にスプリンクラー設備、2) 300m²以上に(平成27年に「利用者を入居させ、若しくは宿泊させるもの、又は延べ面積が300 m²以上のもの」に変更)自動火災報知設備、3) 500 m²以上に消防機関へ通報する火災報知設備、の設置が義務化された。

2008年6月には、神奈川県綾瀬市の知的障害者グループホームの火災が契機となり、建築基準法に基づきグループホームを「寄宿舍」/「共同住宅」/「児童福祉施設等」と規定する自治体が全国でみられるようになった(一般社団法人日本グループホーム学会2012)。一般の「住宅」とは異なり、

障害者支援施設と同様の「児童福祉施設等」と規定された場合だけではなく、「寄宿舍」/「共同住宅」と規定された場合も、「木造建築物である特殊建築物の外壁等」「耐火建築物又は準耐火建築物としなければならない特殊建築物」「共同住宅の界壁」「廊下の幅」「2以上の直通階段」「排煙設備」「非常用照明」「階段の幅、蹴上げ、路面」「建築物の界壁等」などが各条件に応じて設置することが義務付けられた。

厳格な施設基準を満たす住宅自体が既存物件の中では数が少なく、設備を設置するにしてもコストがかかり、社会一般の人々が利用する小規模住宅をグループホームとして賃貸することが困難な状況が生じた。1989年のグループホームは制度開始当初、『グループホームの設置・運営ハンドブック』では「4～5人を標準とします。(4人未満は認めません。6～7人でも世話人は一人です)」(厚生省児童家庭局障害福祉課監修1989:70)と明記されていた。ところが、社会福祉施設等調査のデータを分析すると、2021年時点で6名以上の住居数は全体の44.0%(12,493箇所)、6名以上住居の定員数は全体の60.5%(97,302名)となり過半数を遥かに超えている。グループホームの居住支援サービスを開始するには、施設基準を満たした比較的規模の大きな建物を建設せざるを得なくなったことが、グループホームが大規模化した要因の一つと考えることができる。

したがって、グループホームの小規模で家庭的な住宅環境を保障するためには施設基準を見直し、設備の設置が必要な場合には、行政が責任をもって補助をする社会的仕組みが重要だ。グループホームを限りなく社会一般と平等な住宅に近づける政策が求められる。

2. 住宅の改修

第二に、住宅の改修について検討しよう。

住宅改修のための補助金制度は、自治体ごとに制度の内容や対象が異なる。例えば、京都市重度障害者住宅環境整備費助成事業を考えてみよう。助成対象となる住宅環境整備は1)住宅改造、2)

移動設備設置(天井走行型リフト、段差解消機、階段昇降機等)となっており、重度の身体障害者や知的障害者を対象とする。ただし、助成は原則として「1世帯につき1回に限るものとする」と規定されている。また、生活保護法による被保護世帯の場合は、助成率の限度額は住宅改造50万円、移動設備65万円となっている。利用制限があることや利用額が低いという課題は、他の自治体でも同様である。現代社会では住居を複数回引越すのは一般的に行われていることであり、社会一般のライフスタイルを想定しながら、複数回の利用や利用限度額の増額を検討すべきである。

大声を出すといった特性のある強度行動障害のある重度知的障害者には防音設備を設置することが必要な場合があるが、自治体の制度では防音を目的とした利用ができない場合が多い。しかし、筆者による知的障害者支援事業所調査を通して、大阪府立の障害者支援施設からの地域移行に関しては、利用者地域移行支援事業費補助金が活用できることが分かった。当該補助金交付要綱には「利用者がその障がいの特性に応じた適切なサービスが受けられる環境を整え」、「利用者の地域生活への円滑な移行を進めることを目的とする。」と記されている。さらに、「この要綱において、『事業者等』とは、法人であって、障がい者グループホーム等において、自らが事業主体として共同生活援助その他の指定障害福祉サービスを行うものをいう。」と記されており、グループホームだけではなく、重度訪問介護を含む在宅福祉サービスを行う事業も補助の対象である。補助金の額は最大180万円であり、改修経費の全額が支給され、防音設備の設置も助成対象となっている。こうした多様な目的で利用でき、更には補助額が充実している制度が他の自治体でも求められる。

ただし、大阪府の当該補助を受ける際には、住宅は法人が契約をしている必要があり、地域生活支援をする事業所が賃貸契約を交わしている。ガイドラインでは「入所施設を退所する人は、法的拘束力のある賃貸契約または所有権契約を結ぶ権利を享受すべき」と明記されており、本人が契約主体と

なることが目指されている。法人契約という形態はアクセシブル住宅の規定とは異なり、自らの家で暮らすという自立生活の考え方と矛盾する。本人が契約主体となっても、補助を受けられる制度設計が求められるだろう。

おわりに

本稿では、自立生活及びグループホームの1)住宅確保と2)住宅改修の課題について検討してきた。特定非営利活動法人抱樸(2020)によれば、居住支援とは、ハードとしての「住宅の確保」とソフトとしての「安定的・継続的な暮らしの確保」である。したがって、住宅の確保や改修というハード面だけではなく、「安定的・継続的な暮らしの確保」のためのソフト面の整備が不可欠である。本稿では論じることができなかったソフト面の課題としては、1)重度訪問介護などの居宅介護サービスの必要な支給量の確保、2)居宅介護サービスを担う介助者の確保や養成などの問題を検討することが求められる。

障害者権利条約における第19条の自立生活と地域インクルージョンを実現させるためには、住宅セーフティネット制度と障害者総合支援法などの法制度とを有機的に展開させながら、居住支援の仕組みを整備することが求められるだろう。■

《引用文献》

- DPI 日本会議 (2023) 『A Voice of Our Own』 DPI 通信 Vol5
 一般社団法人日本グループホーム学会 (2012) 『平成24年度グループホーム及びケアホームにおける支援に関する実態調査』
 厚生省児童家庭局障害福祉課監修(1989) 『グループホームの設置・運営ハンドブック—精神薄弱者の地域生活援助—』
 長瀬修・東俊祐・川島聡編 (2012) 『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望』 生活書院。
 鈴木良 (2022) 『自立生活センターによる国立病院機構・筋ジストロフィー病棟から自立生活への移行支援に関する調査研究～ With コロナ時代に向けて』 DPI 日本会議 「with コロナ時代のオンライン地域移行支援制度モデル構築事業」(日本財団・2021年度助成事業) 調査委託事業報告書
 特定非営利活動法人抱樸 (2020) 『居住支援の在り方に関する調査研究報告書』 令和元年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業