

地域生活支援拠点モデル事業の検証と総括

1 経過

(1) 概要

地域生活支援拠点(以下、「拠点」と言う。)は、障害児者の重度化・高齢化や「親亡き後」を見据え、居住支援のための機能(相談、緊急時の受け入れ・対応、体験の機会・場、専門的人材の確保・養成、地域の体制づくり)を地域の実情に応じた創意工夫により整備し、障害児者の生活を地域全体で支えるサービス提供体制を構築するもの。

また、厚生労働省は「第5期障害福祉計画」において、拠点について、令和2年度末までに各市町村又は各圏域に少なくとも1つを整備することとしている。

※「障害福祉サービス等及び障害児通所支援等の円滑な実施を確保するための基本的な指針の一部改正について」(令和2年5月19日厚生労働省社会・援護局 障害保健福祉部企画課長通知)において、「地域生活支援拠点等について、令和5年度末までの間、各市町村又は圏域に1つ以上確保しつつ、その機能の充実のため、年1回以上運用状況を検証及び検討することを基本とする」こととされている。

(2) 検討経過

- 平成26年度に国から示された「第4期障害福祉計画」の基本指針を受け、平成27～29年度、仙台市障害者自立支援協議会のもとに地域生活支援拠点等検討部会(全14回のほか、勉強会、シンポジウムも開催)を設置し、本市における拠点等の整備のあり方について検討した。
- 平成29年3月に「地域生活支援拠点等を整備するにあたっての基本的な考え方(整備基本方針)^{※1}」、平成30年3月に「地域生活支援拠点等検討部会検討結果報告書」をとりまとめた。
- 平成30年10月から「仙台市地域生活支援拠点モデル事業」として試行的に取組みを開始し、令和2年度からの本格実施を見据えていたが、課題の整理が不十分であったことから、モデル事業を1年延長し、令和3年度から本格実施へと移行した。

※1 国から示された5つの機能を中心に本市の実情に基づき課題整理したところ、「緊急時の受け入れ・対応」に最も課題があることが分かったことから、重点的に取り組むべき課題かつ機能の中心とすることとし、「面的整備」の体制により地域の支援機関と連携して市全体で機能を担うこととした。

2 地域生活支援拠点モデル事業

(1) 事業の目的

障害児者が地域の中で孤立することなく、住み慣れた環境で暮らし続けられるよう、緊急時対応及びチームによる個別支援等のコーディネーターや、緊急時における受け入れ先確保等を担う支援システムを整備すること。

(2) 対象者

障害児及び障害者(原則として、障害者手帳所持者または支給決定を受けた者とする)で、従来の支援体制では対応しきれないケース(セルフケアの力が乏しい、家族など周囲のサポートも弱く相談支援につながりにくいなど)を重点対象とする。

(3) 委託期間

平成30年10月1日～平成31年3月31日

平成31年4月1日～令和2年3月31日

令和2年4月1日～令和3年3月31日

(4) 受託法人

特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター

(国見・千代田のより処 ひなたぼっこ)

(5) モデル事業において地域生活支援拠点が担う役割

拠点にはコーディネーターを2名配置し、緊急時における受け入れ先確保等を担うとともに、緊急事態が発生しないよう予防的な取組みに力点を置くこととし、主に以下の役割を担う。ただし、拠点が単独で担うのではなく、地域の支援機関(相談支援事業所、短期入所事業所、グループホーム、基幹相談支援センター、各区役所・総合支所など)と協働のうえ実施する。

- ① 緊急用居室等確保(常時1室)
- ② 予防的な関わり(対象者の事前把握、支援プランの作成、体験利用、緊急受け入れの相談、緊急受け入れ先の調整)
- ③ 緊急受け入れ機関のネットワーク形成

(6) 検討部会で示されたモデル事業において検証すべき主な事項

- ① 全市的に事業する際の事業規模及びコーディネーターの配置人数
- ② 区協議会を活用した対象者把握と支援の進捗管理及び協働支援手法
- ③ 事前登録の基準整理
- ④ 緊急受け入れ機関のネットワーク構築に向けた取組み(情報交換会の実施、施設空き情報集約、輪番制の体制構築に向けた検討等)

3 モデル事業の実施状況

① 緊急用居室等確保

※各年度の実施状況については参考資料1参照

業務委託仕様に基づき、在宅で暮らす障害児者が、緊急かつやむを得ない状況に備え、常時1室を確保している(短期入所4室のほか、施設内他居室(6室)にも空きがあれば確保可)。

表1.緊急受け入れに係る相談状況(平成30年10月～令和3年3月)

	H30年度 (H30.10～H31.3)	R元年度 (H31.4～R2.3)	R2年度 (R2.4～R3.3)	合計
緊急受け入れに関する相談	56件	93件	73件	222件
緊急受け入れ数	25件	43件	23件	91件
緊急受け入れ割合	45%	46%	32%	(Av.)41%
延利用日数	414日	746日	351日	1,511日
平均滞在日数	16.6日	17.3日	15.3日	(Av.)16.4日

(実施状況と傾向)

- ・緊急用居室は、4室利用している日が50日、5室利用している日が2日あり、全く利用がない日は152日あった(延利用日数1,511日)
- ・令和2年度については、相談数、受け入れ数ともに減少しており、モデル事業実施期間内の最小値である。実態として、新型コロナウイルス感染症拡大による利用控え等(特に、定期利用)により、地域の受け入れ施設で一部の緊急案件に対応できる状況にあったこと等も影響しているものと考えられる。その中において、平均滞在日数が減少した点については、本事業によるコーディネート機能との関連を含め本実施以降も引き続き検証が必要である。

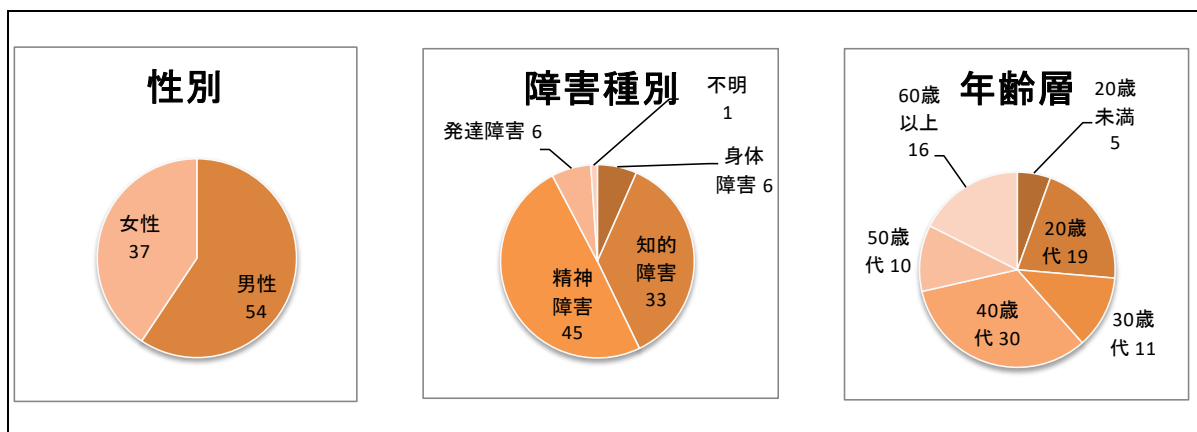


図1. 緊急用居室利用者(n=91)の属性(平成30年10月～令和3年3月)

課題

- ・モデル事業では、施設設備や職員体制上、受け入れが難しい重症心身障害児者や医療的ケアが必要な障害児者について、重症心身障害児者等医療型短期入所コーディネーター(以下、「重心コ

ーディネーター」と言う。)との連携により対応することとしていたが、受け入れに係る相談をどのように引き継ぐかなど、具体的な整理ができていない。

本実施において更なる整理を要する点

- 受け入れ先が限定される上記対象者などについて、(重心コーディネーターの)緊急受け入れに係るこれまでの実践などに基づき、想定される受け入れ先を日頃から共有することや、受け入れ施設とのマッチングなど、個別事情を想定したより具体的な連携を進める。

② 予防的な関わり

(対象者の事前把握)…検証事項 2(6)②、③

- 区障害者自立支援協議会(以下、「区自立協」という。)などで、本事業の活動・進捗状況を報告し理解促進を図るとともに、ケースレビューなどに参加し、緊急事態が予測される対象者(その指標として、緊急受け入れに至る理由や属性などを参考にしつつ)の把握、及び支援方針の検討などを行った。
- 拠点検討部会で整理した「事前登録^{※2}」という表現について、本事業が登録制の制度(事業)であるかのように理解されているところがあったため、対象者を把握した時点から、支援チームとともに継続的支援を組み立てていくこと(参考資料4参照)をより前面に出したことにより、ケース会議への参加、家庭訪問や入院先に同行する等、緊急受入れ前後の予防的支援に対する関係機関の理解促進及び拠点コーディネーターの役割を明確化する一助となった。

※2 緊急受入れの際、受け入れ施設(支援者)が対象者の情報を事前に得られるよう、困難ケースや緊急リスクが高い対象者の情報を把握すること及びこれを契機として予防的な関わりを進展させることを目的としたもの(モデル事業では「支援計画の一部(利用者情報、週間計画表)の作成をもって事前登録」とした)であるが、

(支援プランの作成、体験利用)

- 親元から離れて生活する練習の一環として、拠点で体験利用を受け入れた(1件のみ)。

(緊急受け入れの相談、緊急受け入れ先の調整)

- 緊急事態発生当日の受け入れについて、地域の受け入れ施設(短期入所、グループホームなど)では、法人内で関わりのある方や定期的に利用している方、利用歴がある方などについては、可能な限り受け入れの調整をしている。しかし、新規利用者については、対象者に係る情報不足や運営体制の事情などにより、緊急での受け入れが困難なことから、緊急事態発生当日の受け入れの殆どを拠点が担った。

緊急受入れに至った理由	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R2年度 (n=23)
介護者との関係悪化	8 (32%)	22 (51%)	5 (22%)
状態悪化など本人要因	5 (20%)	4 (9%)	6 (26%)
介護者の不在	3 (12%)	6 (14%)	3 (13%)
次の入所先までの一時的な受入れ	4 (16%)	4 (9%)	7 (30%)
入居施設での不適応	3 (12%)	2 (5%)	0
AP強制退去（隣人トラブル、家賃滞納等）	1 (4%)	2 (5%)	2 (9%)
その他	1 (4%)	3 (7%)	0

表2.緊急受け入れに至った理由(平成30年10月～令和3年3月)

課題

- ・当初、拠点コーディネーターが地域の支援チームに参画し、支援プランの作成や施設の体験利用の調整を行って、徐々に後方支援に回る流れを想定したが、拠点コーディネーターの役割・機能が十分に浸透しておらず、その実体化には至っていない。
- ・拠点での体験利用を通して生活アセスメントを行い、それを支援機関と共有したが、その後地域の受け入れ施設での体験利用につなげることは至っていない。
- ・拠点で緊急受け入れした後の地域生活の組み立てや、同様の事態を繰り返さないための予防的な関わりの流れも試行錯誤の過程にある。

本実施において更なる整理を要する点

- ・予防的な関わり、緊急時対応、再発防止の取組みが、一貫性、継続性を持って日常的に行われるよう、上記課題にあるコーディネート機能を強化し、それら協働実践を通じて地域の支援者へ汎化させていく(その具体策として、基幹相談支援センター(同じく相談支援の拠点機能を持つ)との協働により、個別支援やチームケアにおける支援ノウハウを学ぶなどの取組みに力を入れていく)。
- ・課題を踏まえ、一貫性、継続性のある予防的関わりを確立していくため、対象者の事前把握や体験利用の調整などのコーディネート業務がメインであることをより明確にする。

③ 緊急受け入れ機関のネットワーク形成…検証事項2(6)4

- ・平成30年度、モデル事業の開始にあたって、短期入所の運営状況を含めた受け入れ実態や、緊急時受け入れの条件等について把握することを目的に市内13事業所を訪問。
- ・令和元年度以降は、各区自立協や個別のケース会議に参加するなど、主に相談支援従事者へのアプローチを進めてきた。
- ・拠点以外の地域の受け入れ施設での緊急受け入れや体験利用を増やす取組みの一環として、令和2年10月頃から重点的に事業所訪問を実施。

課題

- ・緊急事態の発生当日に拠点で受け入れたケースを、普段利用している、又はより本人に合った受け入れ施設(短期入所事業所、グループホーム等)に早期につなぐこと(輪番制につながる仕組みづくりを含む)などは実施できていない。
- ・拠点コーディネーターによる、生活場面のアセスメントを通じた丁寧なつながりや、リスクマネジメントの視点を事前に支援者間で共有するなどの役割について、十分にはできていない。

本実施において更なる整理を要する点

「緊急時対応」や「予防的関与」を切り口とした的確な支援を学び合う機会を設けることなどにより、受け入れ先の拡充と支援ネットワーク構築の足掛かりとする。

4 総括

モデル事業を通じて、緊急受け入れに係る相談のうち、緊急事態発生当日(特に新規利用者)の緊急受け入れを拠点が全て担うなど、仕様水準を十分に満たす実施状況であった。また、支援機関においても、拠点は緊急かつ一時的な受け入れ先であるとの認識がされていることから、引き続き主たる業務として位置付けることとする。

一方、コーディネート業務については、経験不足などから具体的な手法やアプローチが十分とは言えず、緊急受け入れ機関のネットワーク形成(輪番制につながる仕組みづくりを含む)についても試行錯誤の過程にある(拠点の役割が浸透していないことも要因の1つ)。そのため、当面は、主に基幹相談支援センターとの共同支援のなかで機能を強化させ、役割を明確にしていくこととする。さらには、その活動状況を共有することにより、支援機関への汎化及び地域の受け入れ体制を整えていくこととする。

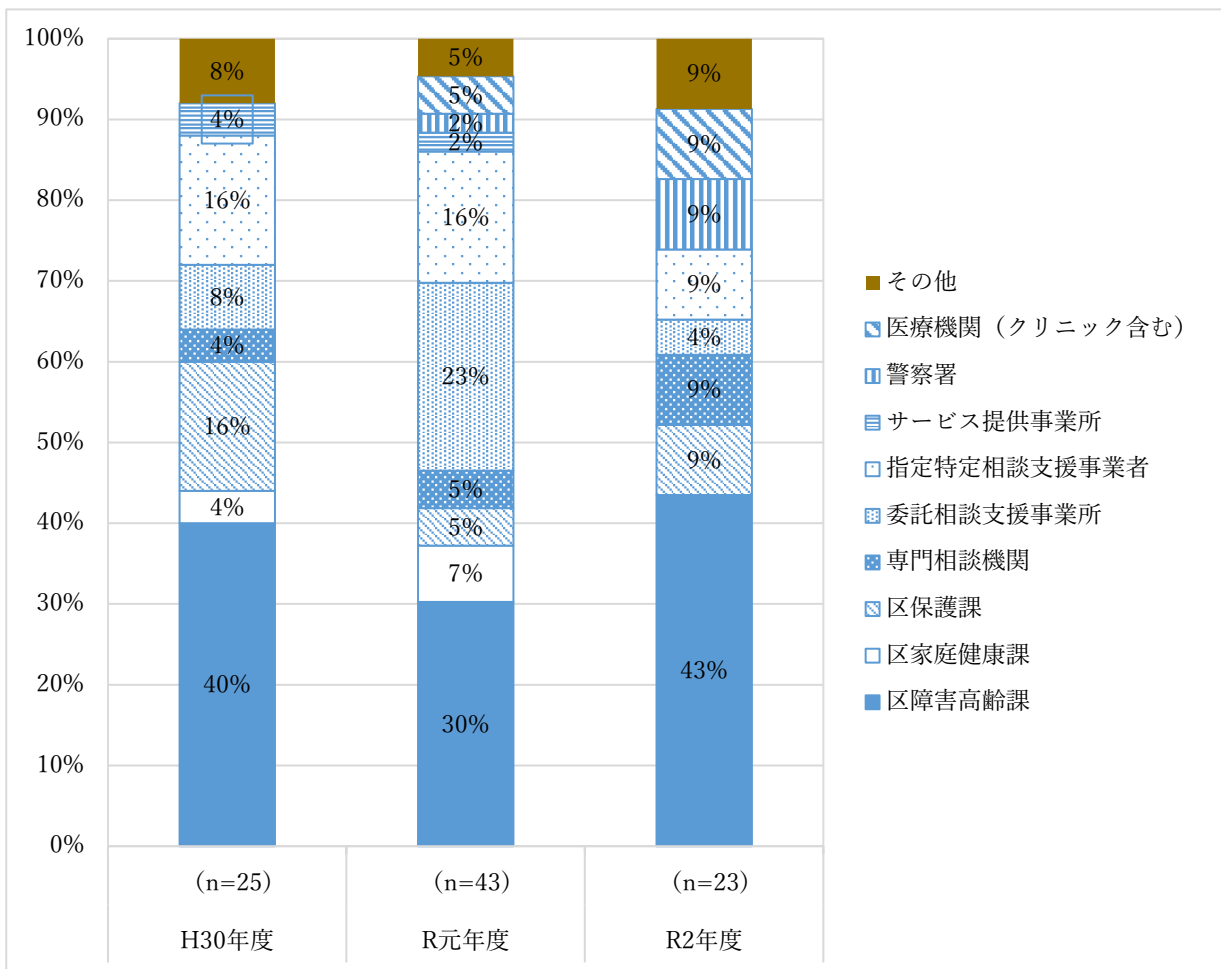
なお、本実施にあたっては、同一受託者による3年間の事業継続(業務の性質上、目的の達成及び事業実施の評価を行うためには一定期間が必要であるため)とし、引き続き本市における拠点の事業規模及びコーディネーターの配置人数等について検証を行い、次期委託期間(令和6~8年度予定)における事業者選定の要件等を整理していく。

地域生活支援拠点 緊急用居室を利用した緊急受入れのケースについて

(平成30年度から令和2年度までの比較)

1 緊急受入れに関する相談のあった機関

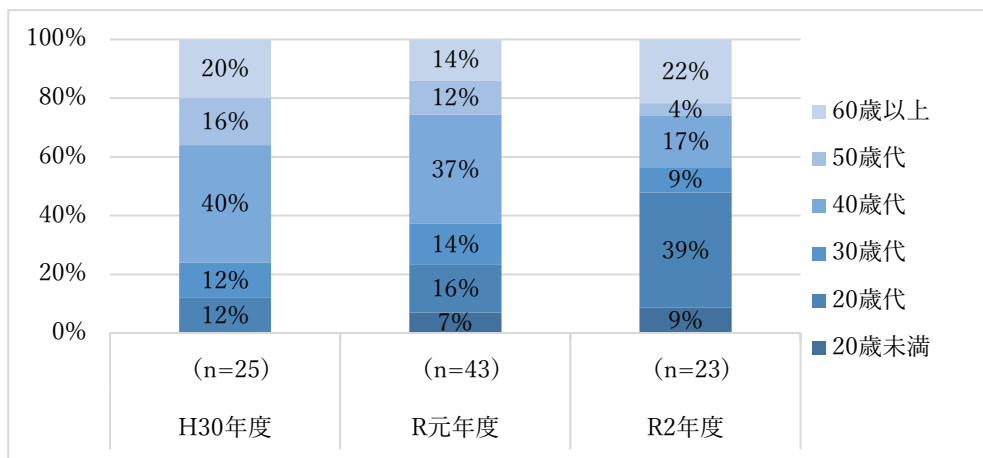
緊急受入れに関する相談のあった機関と件数	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R2年度 (n=23)	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R2年度 (n=23)
区障害高齢課	10	13	10	40%	30%	43%
区家庭健康課	1	3	0	4%	7%	0%
区保護課	4	2	2	16%	5%	9%
専門相談機関	1	2	2	4%	5%	9%
委託相談支援事業所	2	10	1	8%	23%	4%
指定特定相談支援事業者	4	7	2	16%	16%	9%
サービス提供事業所	1	1	0	4%	2%	0%
警察署	0	1	2	0%	2%	9%
医療機関 (クリニック含む)	0	2	2	0%	5%	9%
その他	2	2	2	8%	5%	9%



2 基本属性

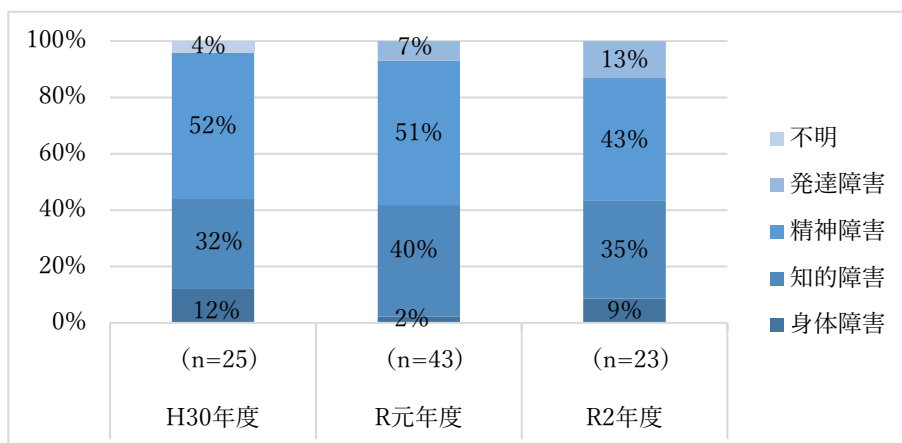
(1) 年齢層

基本属性 (年齢層)	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R2年度 (n=23)	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R元年度 (n=23)
20歳未満	0	3	2	0%	7%	9%
20歳代	3	7	9	12%	16%	39%
30歳代	3	6	2	12%	14%	9%
40歳代	10	16	4	40%	37%	17%
50歳代	4	5	1	16%	12%	4%
60歳以上	5	6	5	20%	14%	22%



(2) 障害種別

基本属性 (障害種別)	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R2年度 (n=23)	H30年度 (n=25)	R元年度 (n=43)	R2年度 (n=23)
身体障害	3	1	2	12%	2%	9%
知的障害	8	17	8	32%	40%	35%
精神障害	13	22	10	52%	51%	43%
発達障害	0	3	3	0%	7%	13%
不明	1	0	0	4%	0%	0%



(3) 性別

基本属性 (性別)	H30 年度 (n=25)	R2 年度 (n=43)	R 元年度 (n=23)	H30 年度 (n=25)	R 元年度 (n=43)	R2 年度 (n=23)
男	16	22	16	64%	51%	70%
女	9	21	7	36%	49%	30%

