資料１

**地域生活支援拠点等の整備促進に向けて**

**報告書(案)**

平成２８年10月

大阪府障がい者自立支援協議会地域支援推進部会

基盤整備促進ワーキンググループ

はじめに

　大阪府では、入所施設や精神科病院に入所・入院している障がい者の地域生活への移行について早くから取り組みを進めてきました。公営住宅をグループホームとして活用している戸数は全国数の半数強を占めるほか、移動支援事業の一人当たり利用時間数は全国一など障がい者の地域での生活を支えており、さらに「福祉のまちづくり」も、全国に先駆けて取り組んできたところです。

国が定める障がい福祉サービス等に関する基本的指針においては、障がい児者の地域生活支援をさらに推進する観点から、障がい者の高齢化・重度化や「親亡き後」も見据えつつ、地域における課題の解決を目指す「地域生活支援拠点」等の整備が重要とされています。

このため、第４期障がい福祉計画において、「障がい者の地域生活を支援する機能の集約等を行う地域生活支援拠点等について、市町村又は各圏域において、既存資源等を含め地域の実情を把握した上で、必要な機能の整備・連携が図られるように必要な情報提供や助言を行います。」と具体的な取組みと目標を掲げたところです。

しかし、第4期障がい者計画の開始から1年半を迎えた時点においても、府内市町村においては検討が進まず、多くの市町村が課題の整理に至っていない状況にあることが明らかになりました。

本ワーキンググループが担任する事務は、『地域生活を支えるための基盤整備の促進方策に関する調査審議』(地域支援推進部会運営要綱 H25.8)とされており、非常に広範囲に及ぶものです。

このため今回は、第4期障がい者計画が29年度で最終年度を迎えるにあたり、地域生活支援拠点等の整備促進にテーマを限定して議論を重ね、整備を進めるにあたっての課題整理及び整備モデル案を作成し、市町村を支援するための報告書を取りまとめました。

最後になりましたが、本報告書の作成にあたりご協力をいただきました委員の皆様方に、厚く御礼申し上げます。

平成28年10月

　　　　　　　　　　　　　　大阪府障がい者自立支援協議会

　　　　　　　　　　　　　 　基盤整備促進ワーキンググループ

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　ワーキンググループ長　　谷口泰司

**目次**

Ⅰ. 地域生活支援拠点等の整備の進め方について

　1. 第4期障がい福祉計画期間中に取り組むこと

　2. 地域生活支援拠点等の整備に関する考え方

　3. 今後継続して機能を維持するために必要なこと

４. 体制整備イメージ図

Ⅱ. 地域生活支援拠点に必要な機能を実行する体制等について

１. 24時間の相談対応

２. 緊急時の受け入れ・対応

３. 重度化・高齢化を見据えたグループホーム

Ⅲ. 課題と厚生労働省に対する提言

１. 大阪府が抱える課題

２. 厚生労働省への提言

　① 地域生活支援拠点に対する財政支援

② 今後の地域生活支援拠点の整備に向けて

**Ⅰ. 地域生活支援拠点等の整備の進め方について**

**１ 第4期障がい福祉計画期間中に取り組むこと**

厚生労働省が地域生活支援拠点等に求める機能は、①相談(地域移行・親元からの自立等)、②体験の機会(一人暮らし、グループホーム等)、③緊急時の受け入れ(短期入所の利便性・対応力向上等)、④専門性(人材の確保・養成、連携)、及び⑤地域の体制づくり(サービス拠点、コーディネーターの配置等)の５つの機能である。

また、整備にあたっては、グループホームや障害者支援施設等に機能を集約する「多機能拠点整備型」や、地域の障がい福祉サービス事業者等の関係機関が連携して支援する「面的整備型」を示し、地域の実情に応じた体制を整備するよう求めている。

(参考)　障害福祉サービス及び相談支援並びに市町村及び都道府県の地域生活支援事業の提供体制の整備並びに自立支援給付及び地域生活支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針（抜粋）

第一の一基本的理念の３　　入所等から地域生活への移行、地域生活の継続の支援、就労支援等の課題に対応したサービス提供体制の整備

　障害者等の自立支援の観点から、(中略)、地域の社会資源を最大限に活用し、提供体制の整備を進める。

　特に、地域生活支援の拠点等の整備に当たっては、地域での暮らしの安心感を担保し、親元からの自立を希望する者に対する支援等を進めるために、地域生活への移行、親元からの自立等に係る相談、一人暮らし、グループホームへの入居等の体験の機会及び場の提供、ショートステイの利便性・対応力の向上等による緊急時の受入対応体制の確保、人材の確保・養成・連携等による専門性の確保並びにサービス拠点の整備及びコーディネーターの配置等による地域の体制づくりを行う機能が求められており、今後、障害者の高齢化・重度化や「親亡き後」を見据えて、これらの機能をさらに強化する必要がある。

◆府内市町村の状況

　検討状況について　　　具体に検討を始めるも財源の問題等検討が進まないといった意見が多い。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 今後検討（未検討） | 所管課内で検討 | 自立支援協議会等で検討 |
| 平成27年12月 | １９ | ８ | １６ |
| 28年　8月 | １２ | １０ | ２１ |

　　整備予定時期について

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 整備予定時期 | 明記 | ２７ | 未定 | １６ |  | |
| 整備手法 | 多機能拠点型 | ５ | 面的整備型 | ２１ | 未定 | １７ |

本ワーキンググループにおいては先ず、地域生活支援拠点等の整備について、どのように議論し、何をもって地域生活支援拠点等を整備したと判断するのか、について整理し、その結果を以下のとおりとした。

　市町村又は圏域において地域生活支援拠点等の整備に関する検討の場

（自立支援協議会等）を設け、障がい者のニーズとサービス提供体制を

把握する。

その上で、特に障がい者の重度化・高齢化を見据えてどのようなサービ

ス提供体制を整備するのか、その全体像を利用者にわかりやすく説明し、

第4期障がい福祉計画期間中にどこまで整備するかを明らかにする。

**２ 地域生活支援拠点等の整備に関する考え方**

具体的な取り組み内容等については次のとおり。

|  |  |
| --- | --- |
| 地域生活支援拠点等の整備について、どのような場で協議するか | 外部の委員（学識経験者、当事者、当該圏域の障がい福祉サービス事業所など）を含めた委員で構成される、市町村自立支援協議会等（個別のワーキンググループやプロジェクトチーム等でも構わない。以下、「協議会等」という。）で、協議を行う。 |
| 障がい者のニーズやサービス提供体制はどのように把握するか | ●ニーズ把握に関しては、既存の調査（第4期障がい福祉計画時のニーズ調査等）や協議会等の委員から情報収集することにより行う。  なお、協議を進める中で必要に応じて個別の調査を行う。  ●サービス提供体制に関しては、すでに各市町村で把握しておられる情報や協議会等の外部委員から現状も聞き取って把握する。  ※基盤WG資料参照  （個別調査事案）  ●居宅（特に高齢障がい者）又は施設入所の障がい者及びそのご家族等に対し、地域生活継続の希望・施設退所等の意向を調査する。  ●圏域内の施設・事業所（高齢者領域を含む）に対し、地域生活支援拠点として機能しうるか等について調査する。 |
| どういった体制を整備すれば良いか | ●調査結果を分析し、協議会等で整備が必要な箇所数・支援内容等の協議を行う。  ●体制整備のイメージ図及びその説明を参考に重度化・高齢化を見据えた体制整備を検討する。  ※圏域内での完結が困難な資源については、圏域外自治体と協議を行う。 |
| 地域生活支援拠点等の規模・範囲はどのように決めればよいか | ●当面市町村域に１か所を整備する。  ●協議会等で、小・中学校区に１か所が必要など、地域の実情に応じた必要箇所数を協議する。  ●体制整備のイメージ図も参考に当該圏域全体の整備計画（全体像）を立てた上で、第4期障がい福祉計画期間中に整備する規模・範囲を定める。 |
| 「整備するかを明らかにする」とはどういう意味か | ●整備方針、着手～完了時期等を明示した計画を公表し、着手する。  ●着手するとは、定めた計画の中で具体的に整備につながることを実施すること。  ●また、整備の進捗状況については定期的に協議会等に報告し、協議を行う。 |

**３ 今後継続して機能を維持するために必要なこと**

地域生活支援拠点等については、施設や機能を一度整備してしまえば完了と言うことではなく、障がい者の地域生活を支えるという機能を維持していく必要がある。

ついては、以下の点に留意し、機能の維持に取り組むことが求められる。

○変化する障がい者のニーズや福祉制度に対応できるよう、協議会等で地域生活支援拠点等の利用状況などを随時検証するとともに、変化に応じたサービス提供体制について検討する。

○またニーズ把握は、利用者に提供できるサービスがない、又は利用者が具体的なイメージができないこと等で、ニーズとして表出しない場合があることや、どういった生活を望まれるかを丁寧に伺うことに留意し、継続的な把握に努める。

**４ 体制整備のイメージ図**



**[暮らしを支える体制のイメージ]**

○住まいは、障がい者が暮らす場を示している。(自宅、グループホーム等)

○太枠線は利用者が日々生活される圏域で、普段の暮らしの中での困りごとについては、日中活動事業所や相談支援事業所等が中心となって支援する。

○太線枠の日中活動圏域は、利用者中心に考えた際の整備を検討する体制の単位。概ね中学校区域に1か所。

○高齢化を見据えると、介護保険サービス事業所との連携等についても考慮しておく。

○突発的な事項（例えば、自宅で家族が急病となり利用者の介護をする者がいない、グループホームで急病者が出たが世話人１人では対応できない等）が起こった際、太枠線の中の連携や市町村又は圏域での対応が必要となる。

○市町村又は圏域単位で体制整備を検討した際、ニーズに対応できない高度専門領域の支援等については、他圏域等からの協力についても協議する。

○児童期については、子ども施策を中心に支援を行うことになるが、児童期から青年期に移行する際を想定すると、地域としても繋がりあるものとして、市町村又は圏域において協議を行う際には念頭に置いておく。



**[市町村又は圏域で支える体制のイメージ]**

○上記図の体制１～ｎを支える、緊急対応・受入、コーディネート機能（24時間相談受付）を行う、場及び人材について協議する。

○市町村又は圏域ごとに、サービス提供体制（地域生活支援拠点）を考えた場合、上記図の市町村域（点線）に１か所を整備することが望ましいものと考えられるが、体制１（太枠線）で整備し、順次計画的に整備を進めていく等、市町村又は圏域の実情に応じて、規模・整備数並びに時期等については協議会等で検討する。

○本ワーキンググループでは、市町村域に24時間の相談受付と緊急時の対応は、地域生活支援拠点の機能として必須と考え、図に表している。

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ◆日中活動圏域を核とした場合の各支援事業所と支援対象者の関係（案） | | | | | | |  |
| 日常活動圏域 | 地域生活圏域 | 支援対象者 | 相談支援 | 訪問系 | 就労系 | 短期入所系 | 専門支援 |
| Ａ事業所 （生活介護） | a | a1 | X | L | - | S事業所  Ｔ事業所 Ｕ事業所 Ｖ事業所 | - |
| a2 | M | - | - |
| b | b1 | - | - |
| b2 | - | ○ |
| b3 | Y | Ｐ（就労Ｂ） | - |
| c | c1 | N | Ｑ（就労Ａ） | - |
| c2 | - | - |
| Ｂ事業所 （生活介護） | a | a4 | Z | M | - | - |
| a5 | X | - | - |
| b | b4 | - | - |
| c | c3 | N | - | ○ |
| c4 | Z | - | ‐ |
| - | b | b5 | Y | - | 企業Ｒ | - |
| b6 | Z | M | Ｐ（就労Ｂ） | - |
| c | c5 | N | - |

■a1の利用者はX相談支援事業所を利用し、日中はA事業所、訪問系はL事業所を利用している。同じA事業所を利用しているｃ2の利用者はY相談支援事業所を、訪問系はN事業所を利用している。

　 ○このように、利用者及び各事業所の状況について、地域生活支援拠点等のコーディネート機能を担う部署が上記関係表を参考に把握しておく。

○緊急時等は１人の担当者のみが対応するのではなく、常に複数の担当者が対応することを念頭に、事前にできる限り上記表のように情報を整理しておく。このことが、障がい者の地域生活を支えるネットワークづくりで寛容な部分である。

　 ○短期入所事業所に関しては、定期的な利用状況を踏まえて整理、特に緊急時の利用が確保できるよう配慮した上で、市町村又は圏域で利用可能な事業所を把握する。

　　　　○市町村の協議会等で、上記表を参考に圏域の状況を把握し、各市町村の状況に応じて、日常活動圏域や地域生活圏域又は相談支援等の地域生活支援拠点の機能を提供するサービスの範囲を定める。

　　　○上記表のように整理し、特に緊急時にどのように対応するか、把握していた短期入所事業所がすべて利用できない場合等、活きた情報となるよう情報の活用の仕方を深めておく。

**Ⅱ. 地域生活支援拠点等に必要な機能を実行する体制について**

本ワーキンググループでは、地域生活支援拠点等に求められる機能として、国が示す５つの機能のうち、当面整備すべき機能として、最低限①24時間相談受付②緊急時の受入は必要との意見であった。また、これに加え、地域での安定した生活を支えるため、重度化・高齢化を見据えたグループホームの整備も必要となるため、その整備に向けた方策を検証した。

**① 24時間相談受付**

**(1)　24時間365日、いつでも相談内容に応じサービスの調整等を行うコーディネート機能**

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅠ-①** | |
| 相談支援事業所や基幹相談支援センター等に配置（市町村が委託） | |
| 体制 | 営業時間中（９時～１８時）は事業所等への電話連絡。  休日・夜間は携帯電話への転送等により対応。 |
| 必要経費  （試算） | ○人件費（相談対応職員１人あたり）  @1,301円（府非常勤ｹｰｽﾜｰｶｰ雇用単価）×９時間×365日  　＋3,000円（宿直手当相当）×365日≒約537万円 |
| 財源 | 市町村の一般財源、地域生活支援事業費国庫補助金（１／２）、利用者負担（私的契約等） |
| 課題等 | * 職員配置に関する財源の保証があるため、事業参入しやすい * 相談支援事業所等は不足しており、委託先を探すのが困難 |

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅠ-②** | |
| 障がい福祉サービス事業所職員が兼務 | |
| 体制 | 居宅介護や短期入所など２４時間対応可能な障がい福祉サービス事業所職員が兼任。 |
| 必要経費  （試算） | ○人件費  人件費単価×実働時間 |
| 財源 | 障がい福祉サービス事業収入、利用者負担（私的契約等） |
| 課題等 | * 利用者の状況把握がしやすい反面、利用者以外の相談への対応が困難 * 本来業務があるため、十分な支援が行えるか疑問 * 同一法人の他の事業所等との連携はとりやすい |

**（２）必要に応じ、現場に駆けつける緊急対応機能**

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅡ-①** | |
| 相談支援事業所や基幹相談支援センター等に配置（市町村が委託） | |
| 体制 | 営業時間中（９時～１８時）は事業所等職員、休日・夜間は自宅待機職員を現場へ派遣 |
| 必要経費  （試算） | ○人件費  @1,952円（府非常勤ｹｰｽﾜｰｶｰ雇用単価）×２時間/回×5回/月×12月≒約23万円 |
| 財源 | 市町村の一般財源、地域生活支援事業費国庫補助金（１／２）、利用者負担（私的契約等） |
| 課題等 | * 職員配置に関する財源の保証があるため、事業参入しやすい * 相談支援事業所等は不足しており、委託先を探すのが困難 |

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅡ－②** | |
| 指定一般相談事業所による対応 | |
| 体制 | 地域定着支援の利用契約に基づき、指定一般相談事業所職員が対応。 |
| 必要経費  （試算） |  |
| 財源 | 障がい福祉サービス事業収入 |
| 課題等 | * 既存サービスで対応可能（新たな予算措置が不要） * 実際に対応可能な指定一般相談支援事業所が不足 |

**②　緊急時の受入**

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅢ-①** | |
| 緊急短期入所体制確保加算及び緊急短期入所受入加算を活用 | |
| 体制 | 短期入所に緊急時対応用として、利用定員の100分の5に相当する空床（空きベッド）を確保 |
| 必要経費  （試算） |  |
| 財源 | 障がい福祉サービス事業収入 |
| 課題等 | * 既存サービスで対応可能（新たな予算措置が不要） * 事業所の規模や稼働率によっては、空床確保分の赤字補てんが必要 |

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅢ-②** | |
| 緊急一時的な宿泊ができる居室を確保 | |
| 体制 | 民間賃貸住宅等を借り上げる。 |
| 必要経費  （試算） | ○家賃  ○人件費　　人件費単価×実働時間 |
| 財源 | 市町村の一般財源、地域生活支援事業費国庫補助金（１／２）、利用者負担（私的契約等） |
| 課題等 | * 空いていれば必ず利用できる（ただし、支援員等の確保は必要） * 体験宿泊や他の福祉施策との共同利用も可能 |

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅢ-③** | |
| 利用者の自宅に支援者が出向き、宿泊を伴う支援を実施 | |
| 体制 | 夜間支援が行える支援者を派遣 |
| 必要経費  （試算） | ○人件費  人件費単価×実働時間 |
| 財源 | 障がい福祉サービス事業収入 |
| 課題等 | * 既存サービスで対応可能 * 人材の確保。待機の手法の整理。 * 緊急時に動ける連絡体制 |

**③　重度化・高齢化を見据えたグループホーム**

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅣ-①** | |
| 緊急時に備え、夜間支援体制を強化 | |
| 体制 | 夜間支援員（夜勤・当直）を２名以上配置。 |
| 必要経費  （試算） | ○人件費（22:00～翌5:00-休憩1h）  @1,952円（府非常勤ｹｰｽﾜｰｶｰ雇用単価×1.5）×６時間×365日×２人≒約855万円 |
| 財源 | 障がい福祉サービス事業収入、利用者負担（私的契約等） |
| 課題等 | * 現行の報酬単価（加算）では、人件費を賄えない。 * スキルの高い支援員の確保が必要 |

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅣ-②** | |
| 医療的ケアが必要な障がい者に対応するため、看護スタッフを配置 | |
| 体制 | 看護師（常駐）を配置。 |
| 必要経費  （試算） | ○人件費  @1,301円（府非常勤ｹｰｽﾜｰｶｰ雇用単価）×８時間  ×365日≒約380万円 |
| 財源 | 障がい福祉サービス事業収入、利用者負担（私的契約等） |
| 課題等 | * 現行の報酬単価（加算）では、一定規模以上の事業所でないと、人件費を賄えない。 * 医療機関との連携が必要 |

|  |  |
| --- | --- |
| **モデルパターンⅣ-③** | |
| 身体的な介護難易度の高い利用者向けの設備等を有したグループホームの整備 | |
| 設備等 | ○車いす利用に即した廊下幅、居室、トイレ等  ○特殊浴槽  ○エレベーター |
| 必要経費  （試算） | ○土地取得費  ○建設費 |
| 財源 | 市町村の一般財源、社会福祉施設等施設整備費国庫補助金、福祉医療機構等の融資 |
| 課題等 | * 既設建物の改修では対応困難 * 運営面でもスタッフに高いスキルが求められる。 |

Ⅲ. 課題と厚生労働省に対する提言

　１ 大阪府が抱える課題

２ 厚生労働省への提言

　 ① 地域生活支援拠点に対する財政支援

② 今後の地域生活支援拠点の整備に向けて