

**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)**

平成 29 年 3 月

仙台市障害者自立支援協議会地域生活支援拠点等検討部会

仙台市健康福祉局健康福祉部障害者支援課

目次

1. 整備に至る経緯・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 ページ
2. 基本的な考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 ページ～
3. 拠点等の基本的な支援のあり方・・・・・・・・・・ 4 ページ
 (1) 重層的な支援
 (2) 緊密なネットワークに基づく支援
4. 拠点等が特に支えていくべき対象者・・・・・・・・ 4 ページ～
5. 拠点等の地理的範囲及び整備手法・・・・・・・・ 5 ページ
 (1) 地理的範囲
 (2) 整備手法
6. 拠点等の役割・機能・・・・・・・・・・・・・・・・ 6 ページ～
 (1) 役割・機能のあり方
 (2) 拠点等が担う具体的な役割・機能
 ①. 緊急前（未然防止）の役割・機能
 ②. 緊急（緊急対応）の役割・機能
 ③. 緊急後（再発予防）の役割・機能
 (3) 役割・機能を果たすために取り組むこと
7. 拠点等の体制整備にあたって留意すべき事項・・・・ 9 ページ
 (1) 相談支援体制の整備・充実
 (2) 緊急受入れ施設との協力体制の構築について
 (3) 体験の機会・居住の場の確保のための情報収集について
 (4) 個人情報の取扱いについて
8. 拠点等の体制整備後の取り組み・・・・・・・・・・ 9 ページ
9. 検討経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9 ページ～
 (1) 地域生活支援拠点等検討部会開催日
 (2) 地域生活支援拠点等検討部会委員

1. 整備に至る経緯

地域生活支援拠点等（以下「拠点等」）は、平成 24 年度に成立した「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」における衆参両院の附帯決議の中に「障害者の高齢化・重度化や「親亡き後」も見据えつつ、障害児・者の地域生活支援をさらに推進する観点から、ケアホームと統合した後のグループホーム、小規模入所施設等を含め、地域における居住支援の在り方について、早急に検討を行うこと」と明記されたことを踏まえ、国において本格的に議論されることとなった。

上記の附帯決議を受け、国が設置した「障害者の地域生活の推進に関する検討会」において、「障害者の地域生活の推進に関する議論の整理」が取りまとめられ、地域における居住支援に求められる機能として以下の 5 つが示された。

- ・相談（地域移行、親元からの自立等）
- ・体験の機会・場（一人暮らし、グループホーム等）
- ・緊急時の受け入れ・対応（ショートステイの利便性・対応力向上等）
- ・専門性（人材の確保・養成、連携等）
- ・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）

これらを踏まえ、平成 26 年 5 月 15 日に告示された第 4 期障害福祉計画（平成 27 年度～29 年度）の基本指針において、「地域生活支援拠点等（地域生活支援拠点又は面的な体制をいう。以下同じ）について、平成 29 年度末までに各市町村又は各圏域に少なくとも一つを整備することを基本とする。」とされ、第 4 期仙台市障害福祉計画においては「地域における居住支援に求められる相談、体験の機会・場、緊急時の受け入れ・対応、専門性、体制づくり等の機能を持つ地域生活支援拠点等について、今後、国からの詳細な説明をふまえ、整備の必要性についての検討を進める」ことを到達目標とし、平成 27 年度より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（以下「部会」）を設置して本市における拠点等の整備のあり方について具体的に検討を進めてきた。

2. 基本的な考え方

本市における拠点等のあり方は、これまでの国の議論の経過を踏まえつつ、本市の実情を考慮したものとする。

拠点等の整備手法は、大きくは「多機能拠点整備型」（上記基本指針における地域生活支援拠点）及び「面的整備型」（同指針における面的な体制）の 2 つ（両者の併用を含めれば 3 つ）が国から提示されているが、併せて、平成 27 年 4 月 30 日に国より発出された「地域生活支援拠点等の整備にかかる留意事項について」に掲載された趣旨の中で「地域には、障害者等を支える様々な資源が存在し、これまでも地域の障害福祉計画に位置付けられ整備が進んできているところであるが、資源が存在しても、それらの間に有機的な結びつきがなく、効率的・効果的な地域生活支援体制となっていない」という指摘があることが述べられている。

本市には、障害福祉サービス事業所のみならず、障害福祉にかかる数多くの資源が存在しており、一定程度の有機的な連携が図られる中で障害のある方の地域生活を支えるための支援が行われてきている。一方で、支援体制が不十分な面があることも否めないことから、地域生活

支援拠点等の整備を進めることにより障害のある方の地域での暮らしをこれまで以上に支えることができるように、既存の障害福祉の枠組みや考え方にとらわれることなく、より強固な連携・ネットワークの確立を図り、仙台市全体で支えていく体制を作り上げるものとする。

3. 拠点等の基本的な支援のあり方

(1) 重層的な支援

拠点等における支援は、原則として、直接支援を行っている支援機関の後方機関に位置づける。これにより重層的な支援体制を確保し、一機関や一担当者では担いきれない困難事例等に対し直接支援を行っている支援機関との協働支援を行う。また、後方機関と位置づけることにより拠点等の機能として求められている専門性の発揮や地域の体制づくりを行いやすい体制を構築する。なお、重層的な支援の対象は本人や家族のみならず、支援者や支援機関も想定される。拠点等がスーパーバイズ機能を有し、支援者を支えることにより支援の質の向上や支援体制の安定（支援員の定着を含む）を図られることを目指す。

(2) 緊密なネットワークに基づく支援

「障害者相談支援事業の再編強化に係るフレームワーク」（平成 23 年 7 月 26 日市障害者自立支援協議会）において「支援が必要なのに自ら声をあげられない」等の状況にある方であっても、必要な時に必要な支援が受けられるようにするために、支援者・支援機関が有機的に連携し、どこで相談を受けても、共通の考え方のもとで必要な支援を提供できることの重要性が述べられている。そういった考え方にに基づき、各区役所や相談支援事業所等、関係する機関が組織を超えて連携し支援してきた経過がある。

拠点等は、一事業所・一法人で全ての機能を賄うのではなく、そのような既存の支援ネットワークを活用し、そのネットワークの中で、機能を十二分に発揮する体制を整えることが重要である。

地域のネットワークについては、区ごとに障害者自立支援協議会が設置され、区障害高齢課や相談支援事業所が中心となってネットワークの緊密化が図られつつあることを考慮する。また、本市には、専門相談機関（障害者総合支援センター、精神保健福祉総合センター、北部・南部発達相談支援センター等）による支援体制もあるため、そのことも踏まえて各支援機関と緊密な連携を図るなかで支援を行っていくものとする。

4. 拠点等が特に支えていくべき対象者

拠点等における国の方向性やこれまでの議論の経過、また、上記の拠点等の支援のあり方を踏まえ、以下のⅠ及びⅡのいずれにも該当する障害のある方を拠点等が特に支えていくべき対象者と位置付ける。

- Ⅰ. 一時避難的な居住の確保が早急に必要の方又は早急に確保する必要性が認められる方
- Ⅱ. 現在支援機関からの支援を受けていない方又は現在支援を受けているものの現支援体制のみでは支えていくことが困難な方

【上記Ⅰ及びⅡに該当する方の一例】

- ア. 居宅等に単身入居しているが、近隣者とのトラブルにより一時的に居住の確保が必要

な方

イ．家族等と同居しているが、家族の急な不在（入院等）又は同居者とのトラブルにより一時的に居住の確保が必要な方

ウ．住所不定者であって公的機関から保護を受けたが、今後一時的にでも居住の確保が必要な方

また、支援する中でこれらのことが予見される方については、支援対象者として極力、事前に登録することとする。

5. 拠点等の地理的範囲及び整備手法

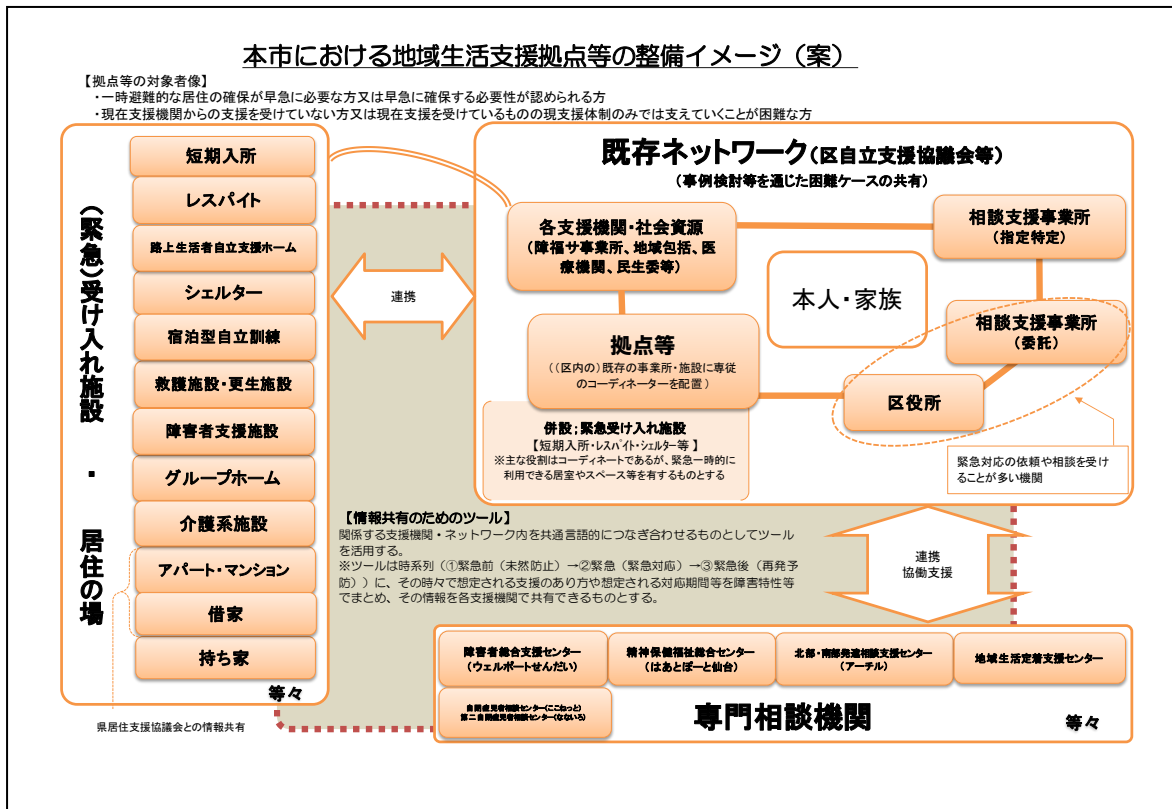
（１）地理的範囲

重層的な支援体制の構築を図る場合、直接支援を行っている支援機関の後方に位置付けられる機関は、より高度かつ専門的な支援体制の構築が求められる。よって、想定する拠点等の地理的範囲は直接支援を行っている支援機関よりも比較的広範囲をカバーすることになる。現在、本市の障害福祉においては様々な支援やネットワークの構築が区単位で行われている実態を踏まえると、拠点等は区ごとに1箇所またはそれ以上を範囲とした整備が妥当である。

重層的な支援体制を構築する中で、拠点等に高度かつ専門的な支援体制を求めるとなるとその業務を担う支援員も高度かつ専門的な支援技術を持ち合わせる必要がある。しかしながら、各支援の現場において支援員が充足しているとは言い難く、拠点等を当初より区に1箇所ずつ整備することは各支援機関の一層の支援員不足を招きかねない。また、拠点等は新たな体制整備となることから、当初は拠点等をモデル的に運営し、運営上の課題の整理やニーズの精査等を行い、その過程において区ごとに1箇所整備する必要性を改めて議論することとする。以上の理由から、当初の拠点等の整備は1箇所程度から開始することとする。

（２）整備手法

2に記載のとおり、国からは拠点等の整備手法が大きく2つ示されているが、本市には公的機関、民間事業所ともに数多くの支援機関が存在する。そのため、新たに施設を建設するというよりは、既存の支援機関の間においてより強固なネットワークを構築し、拠点等としての機能を発揮することのほうが有用である。よって、「面的整備型」を基本とし、より強固なネットワークを具体的に構築し調整するためのコーディネーターを市内いずれかの支援機関に配置することとする。なお、本市の拠点等は、次の6において詳細を示すが、緊急時の受け入れ・対応をその機能の中心に据えることから、「面的整備型」を基本としながらも緊急一時的に利用できる居室やスペース等を有していることを原則とする。しかし拠点等の支援は、あくまで面的整備であるため、コーディネーターが配置された特定の機関のみが行うものではなく、既存の支援ネットワークとの密接な連動において仙台市全体で機能するものとする。



6. 拠点等の役割・機能

（１）役割・機能のあり方

国から示された５つの機能を中心に、部会において本市の拠点等の役割や機能のあり方について、現在の本市の体制整備の状況や各支援現場における課題等の整理を行った。その結果、「緊急時の受け入れ・対応」について、その対応に困難さがあることが示され、特に緊急が発生した初動の対応や受け入れ先の確保が困難であり、ニーズとしてもその部分の充実を求める意見が多く上がった。これまでの議論の経過を踏まえ、拠点等は「緊急時の受け入れ・対応」を中心に据えた居住支援の体制をより手厚くするための役割及び機能を担うこととする。

しかし、「緊急時の受け入れ・対応」に基づいた体制整備は、事前の対応である緊急になる前の未然防止の取り組みや支援が極めて重要である。また、再び同じような緊急が起きないように事後の対応となる再発予防のための取り組みや支援も重要である。これら未然防止や再発予防も「緊急時の受け入れ・対応」として拠点等の役割及び機能とする。

未然防止や再発予防も含めた「緊急時の受け入れ・対応」は、支援の連続性の中で成り立つものであり、緊急が発生したときだけ拠点等が関わるというものではない。逆に、緊急が発生したとき又はその後においては全てを拠点等に任せるというものでもない。「緊急時の受け入れ・対応」はこれまでの支援の延長線上として行うものであり、既存の支援機関と相互に補完しながら、その中で拠点等が必要な役割や機能を担っていく。

（２）拠点等が担う具体的な役割・機能

①. 緊急前（未然防止）の役割・機能

「緊急時の受け入れ・対応」の充実を図るために、拠点等が既存の支援機関とともに具体

的に以下のことを行うこととする。

ア．拠点等と既存の支援機関のネットワークにおける事例検討等を通じた拠点等が特に支えていくべき対象者の情報共有及び支援対象としての事前登録

イ．支援機関の間で情報を共有するためのツールの作成及び当該ツールを用いた支援の進捗調整

ウ．緊急が発生した際に想定される対応方法等のスーパーバイズや支援（支援機関・地域・家族等）

エ．実際に緊急が発生することを念頭においた受け入れ施設等の事前調整

オ．短期入所やグループホーム等の体験利用のコーディネート及び空き情報の集約

カ．緊急等に関する普及啓発

イのツールについては、部会の議論の中で実際に緊急が発生し短期入所事業所等において一時的に受け入れる際、本人等の情報が無いことや緊急を脱した後の見通しが無いことが不安である、といったような意見があったことを踏まえ、緊急時の支援計画や支援フロー等のツール作成の検討と試行が必要だと考える。このツールによって、緊急の発生時から緊急を脱し再び在宅等に戻るまでの一定の見通しやそのために必要な取り組みや支援をこれまで以上に各支援機関が共有できるようにすることとする。

エ及びオについては、現在は一元的な取り組みが行われておらず個々の事業所が有している情報やノウハウをもとに対応されているが、いずれの場合もその受け入れが円滑に進むよう、その調整を拠点等が担うこととする。また、エについては他の自治体の取り組みを参考としながら関連する施設間での輪番制の構築を目指す。

②緊急（緊急対応）時の役割・機能

実際に緊急が発生し、何らかの対応が必要となった場合は具体的に以下のことを行うこととする。その際、事前に緊急発生の予見により事前登録がされて未然防止対応に努めてきた場合と、予見がなく未然防止対応がとれなかった場合とに分けて対応することとする。

【未然防止対応がとれている人】

ア．事前に取り決めた役割分担に基づいての対応

【未然防止対応がとれていない人】

ア．同行支援及びアセスメント

イ．一時的な受け入れ施設の確保

ウ．ケア会議の招集（一時的な受け入れ施設に滞在している間に開催）

未然防止対応がとれている人は、既に障害福祉サービス等の利用があつて支援機関から支援を受けており、その利用状況等をもとに地域のネットワークにおいて予め対応できる人が想定される。

未然防止対応がとれない人は、障害の診断を受けておらず障害福祉と繋がりが無い人や住所不定やもともと仙台市外に居住しているものの仙台市内において何らかの緊急（早急な居住の確保が必要な緊急）が発生した人などが想定される。

また、緊急による施設入所は、次の案件に備えるためにも一つの緊急における在所日数を短くするために、支援機関と拠点等が連携しながら入所時点から退所後を見据えた支援を行

うとともに、在所日数の一定のルール化を図ることとする。

③緊急後（再発予防）の役割・機能

緊急前（未然防止）と同様に、「緊急時の受け入れ・対応」の充実を図るために拠点等が既存の支援機関とともに具体的に以下のことを行うこととする。

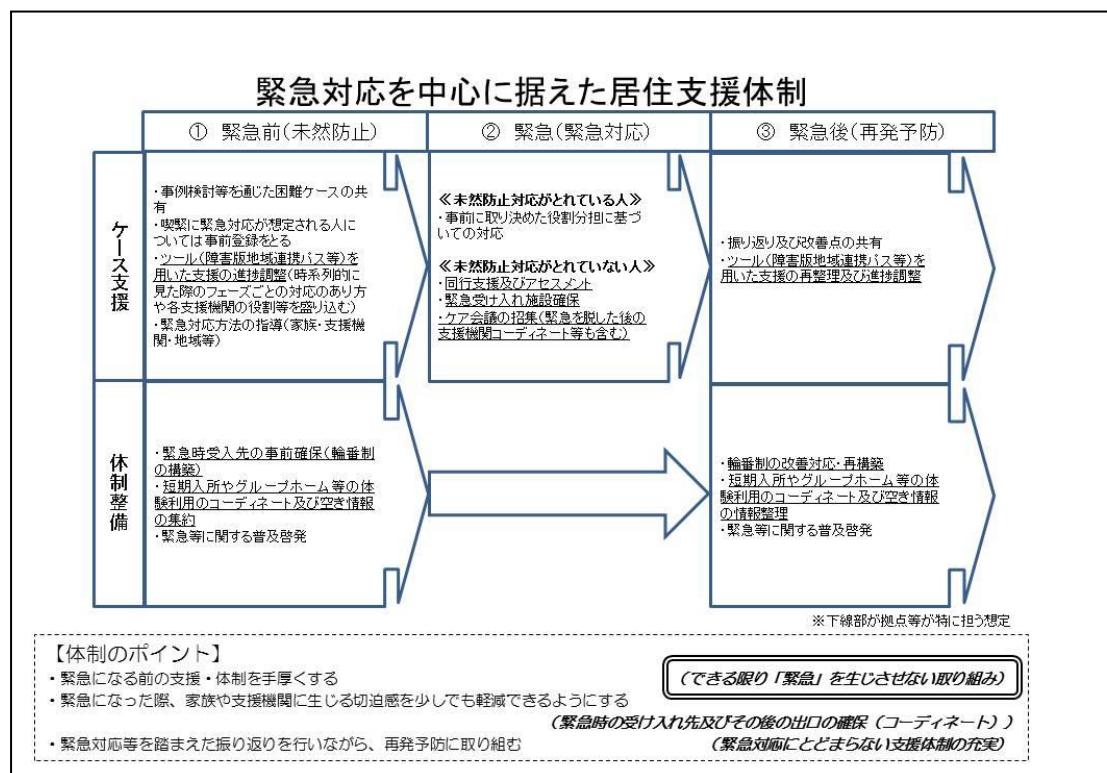
- ア．緊急対応を踏まえた振り返り（事例共有）及び振り返りに基づく支援手法の蓄積、体制改善（輪番制、各施設体験利用コーディネート及び空き情報等）
- イ．ツールを用いた支援の再整理及び進捗調整
- ウ．緊急等に関する普及啓発

実際の緊急対応をもとに改善が必要な点を個別支援の観点からも体制整備の観点からも洗い出し、その洗い出された内容に基づいて対応するものとする。

（３）役割・機能を果たすために取り組むこと

上記（２）に掲げた役割・機能のうち、特に、支援機関の間で情報を共有するためのツールの作成及び当該ツールを用いた支援の進捗調整、実際に緊急が発生した際の受け入れ施設等の事前調整、短期入所やグループホーム等の体験利用のコーディネート及び空き情報の集約、緊急の未然防止対応が困難な人への緊急発生時の同行支援、アセスメント、一時的な受け入れ施設の確保等は拠点等が中心的な役割及び機能を担っていくものとするが、そもそも「緊急時の受け入れ・対応」は拠点等が単独で担うものではなく、各支援機関と連動する中で行っていくものである。したがって、拠点等がその役割及び機能を果たすために、地域のネットワークに拠点等も加わり、各支援機関と積極的に連携を図るなかで取り組むこととする。

また、拠点等がその役割及び機能を実際に果たすためには、緊急対応に対する専門性の確保・維持向上が必要であり、そのための研修機会の確保を図る。さらに、実践に基づく専門性の確保のための策として、特に拠点等設置当初は、現在緊急対応で中心的な役割を担っている機関（区役所、委託相談支援事業所、専門相談機関等）との協働支援を積極的に行っていくこととする。



7. 拠点等の体制整備にあたって留意すべき事項

(1) 相談支援体制の整備・充実

緊急対応に備え、夜間・休日の相談受付体制の整備が必要となる。24 時間 365 日の受付体制をいかにして構築していくかについて検討が必要となる。

また、拠点等の支援が必要な対象者を早期に発見し、未然防止や再発防止を含めた支援を行っていくためには、相談支援体制の充実が図られることが望ましい。今後、設置の必要性について検討を進める方針になっている基幹相談支援センターの検討と調整を図ることや、指定特定、指定一般相談支援事業所の拡大に向けた検討も必要である。

(2) 緊急受入れ施設との協力体制の構築について

緊急受入れを行う施設等については、緊急時の対応をすみやかに行うために、市内事業所の協力のもと、輪番制による体制の構築や基準の設定をするなど、事前に整備・調整していくことが必要となる。そのためには、緊急受入れ施設として想定される事業所等との意見交換、制度周知の説明会、研修等を実施することにより地域生活支援拠点等の整備の必要性を共有し、密接な協力体制を築いていくことが重要である。

(3) 体験の機会・居住の場の確保のための情報収集について

緊急時やその後の生活を想定し、居住の場や将来を見据えた体験の機会に関する情報集約等を進めていく必要がある。また、緊急前の支援とも重なることであるが、日常支援の中で本人が将来を見据えた生活ビジョンを描けるようなサポートが重要である。地域生活支援拠点等の整備を進めていくことにより、そういった支援の必要性について既存の支援ネットワークの中に浸透させていくことが望ましい。

(4) 個人情報の取扱いについて

拠点等はその役割及び機能を果たすためには、拠点等も含めた各支援機関相互がより一層緊密なネットワークを構築する必要がある。一方において緊密なネットワーク体制が構築され、特にツール等により情報の共有化が進展するほど個人情報の漏洩リスクも高まるので、拠点等の体制整備を図る際は、その点について細心の注意が払うこととする。

8. 拠点等の体制整備後の取り組み

拠点等の整備は、上記 5 でも述べたように地域を限定してモデル的に取り組むものとする。その後、モデル事業を行うことによって抽出された拠点等の運営体制に関する課題や各支援現場におけるニーズ等を整理し、適宜、拠点等に求められる役割や機能、最適な運営体制の見直しを行っていくこととする。モデル事業の検証にあたっては、別に検討の場を設けて行うこととする。

9. 検討経過

(1) 地域生活支援拠点等検討部会開催日

名称等	開催年月日	内容
第 1 回	平成 27 年 10 月 1 日	現在の整備状況の確認及び課題抽出

第2回	平成27年11月19日	課題抽出
勉強会	平成28年2月3日	課題や地域ニーズの事例を通じた勉強会
第3回	平成28年4月27日	必要な機能を3つのテーマ(「相談」「緊急時の受入・体験機能」「専門性の確保」)について検討
第4回	平成28年6月29日	第3回の取りまとめ結果報告及び他自治体の事例紹介
第5回	平成28年9月14日	今後の進め方の再提示及び各機能のあり方(たたき台)を提示・協議
シンポジウム・意見交換会	平成28年10月6日	シンポジウム「障害のある方の地域生活を支える『地域生活支援拠点等』について考える」及びパネリストとの意見交換会を開催
第6回	平成28年11月2日	各機能のあり方の再提示・協議及び確定
第7回	平成28年12月21日	拠点等のあり方、役割・機能等の再整理
第8回	平成29年2月8日	仙台市の拠点整備に係る基本方針(整備基本方針)の策定、緊急に関するアンケート調査の概要提示・協議

(2) 地域生活支援拠点等検討部会委員

委員氏名	所 属	備 考
あだち のぶき 安達 伸 樹	医療型障害児入所施設エコー療育園 生活介護事業所 みつばち サービス管理責任者	
あべ さとみ 阿部 総 美	仙台市宮城野区障害高齢課 保健師	平成28年3月31日まで
いずみ としなり 泉 俊成	社会福祉法人仙台市手をつなぐ育成会 共同生活援助事業所 仙 台ふきのとう サービス管理責任者	
いわぶち ゆきひろ 岩渕 幸広	社会福祉法人国見会 障害者相談支援事業所くにみ 相談支援専門員	
おおはし まさのぶ 大橋 雅 啓	仙台市健康福祉局健康福祉部精神保健福祉総合センター 相談係長	平成28年11月2日より
おおむら ゆうこ 大村 悠子	仙台市太白区障害高齢課 保健師	平成28年3月31日まで
かがや たかし 加賀谷 尚	社会福祉法人なのはな会 なのはなサポートセンター センター長	
かたよせ あつし 片寄 篤 志	社会福祉法人ふれあいの森 障害者相談支援事業所 向日葵ライフサポートセンター 施設長	

かとう さいち 加藤 佐市	仙台市健康福祉局健康福祉部南部発達相談支援センター 理学療法士	平成 28 年 11 月 2 日より
かわむら ゆき 川村 有紀	社会福祉法人あおぞら 障害者相談支援事業所てれんこ 相談支援員	
くろさわ あきら 黒澤 哲	仙台市自閉症相談センター センター長	※副部長
こばやし かずえ 小林 和恵	仙台市宮城野区障害高齢課 保健師	平成 28 年 4 月 1 日より
さとう まきと 佐藤 眞喜人	東北福祉大学せんだんホスピタル 医療福祉相談室・地域連携室 精神保健福祉士	
しらえ ひろし 白江 浩	太白ありのまま舎 施設長	
すずき かすみ 鈴木 香純	仙台市太白区障害高齢課 保健師	平成 28 年 4 月 1 日より
たかなし なおき 高梨 直樹	社会福祉法人緑仙会 就労継続支援 B 型事業所 パル三居沢 管理者	平成 28 年 11 月 2 日より
ただの ゆみ 只埜 弓美	仙台市健康福祉局健康福祉部障害者総合支援センター 主幹兼事業係長	平成 28 年 11 月 2 日より
つたもり たけお 蔦 森 武夫	仙台市健康福祉局健康福祉部北部発達相談支援センター 主幹兼学齢児支援係長	平成 28 年 11 月 2 日より
にしお まさあき 西尾 雅明	東北福祉大学総合福祉学部 教授	※部会長
のだ いくこ 野田 育子	社会福祉法人緑仙会 自立訓練（生活訓練）・宿泊型自立訓練事 業所 ウインディ広瀬川 サービス管理責任者	平成 28 年 9 月 30 日まで
ふくち しんじ 福地 慎治	社会福祉法人つどいの家 地域生活サポートセンター ぴぽっと南光台 センター長	
まつもと かずみ 松本 和美	社会福祉法人仙台つるがや福祉会 理事長	
やまうち みか 山内 美佳	特定非営利活動法人自閉症ピアリンクセンターここねっと	
よねくら なおみ 米倉 尚美	社会福祉法人みずきの郷 ひかり苑 施設長	

五十音順・敬称略