

地域生活支援拠点とは？

～ その背景と整備に向けたポイント ～

前・（福）全日本手をつなぐ育成会 政策研究開発センター委員 機関誌「手をつなぐ」編集委員
前・（社）日本発達障害福祉連盟「発達障害白書」編集委員

又村 あおい

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

1

今日お話すること

- 1 地域生活支援拠点の議論背景
- 2 地域生活支援拠点の三類型
- 3 地域生活支援拠点の整備に向けた議論のポイント（私見）

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

地域生活支援拠点 の議論背景について

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

総合支援法の附帯決議

附帯決議とは、国会からの「宿題」

(衆議院・四 参議院・三)

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、地域における居住の支援等の在り方について、早急に検討を行うこと。

附帯決議を受けた検討

1. 厚労省に「障害者の地域生活の推進に関する検討会」を設置して、障がいのある人の地域における居住支援のあり方などを検討
2. その結果、「地域における居住支援のための機能強化」として、居住支援のための機能（相談、体験の機会・場、緊急時の受け入れ・対応、専門性、地域の体制づくり）を強化する方向とした

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

5

附帯決議を受けた検討

3. その後、検討会での結論を踏まえて社会保障審議会障害者部会において「障害児・者の地域生活支援の推進のための多機能拠点構想（地域生活支援拠点）」が示された
4. あわせて、平成27年度から29年度までの「第4期障害福祉計画」において、市町村または圏域で「1か所」以上の整備を求めることとなった

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

6

地域生活支援拠点 の三類型について

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

基本的な考え方

1. 地域における居住支援のあり方は、**市町村協議会（または圏域協議会）**で議論することが前提
2. 地域の特性に応じて、**障がいのある人が地域で暮らすために必要な支援（サービス）**を抽出
3. 抽出された**支援（サービス）**の実施状況や、**居住支援を必要とする人の状況を踏まえて整備**の方向性を検討

国の検討会では・・・

障害者の地域生活の支援に関する検討会
第5回(平成25.09.11)資料

地域における居住支援に関するニーズについて

- 関係団体からのヒアリングにおいては、障害者の地域生活を支えるために必要な支援・資源について様々な意見が出された。これらを整理すると、おおむね以下のようなニーズが挙げられるのではないかと

ヒアリングにおいて挙げられたニーズ

- 地域での暮らしの安心感の担保
- 親元からの自立を希望する者に対する支援
- 施設・病院等からの退所・退院等、地域移行の推進
- 医療的ケア、行動障害支援等、専門的な対応を必要とする者への支援
- 医療との連携等、地域資源の活用
- 夜間も利用可能なサービス、緊急対応体制
- 障害特性に応じた施設整備

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

9

国の検討会では・・・

障害者の地域生活の支援に関する検討会
第5回(平成25.09.11)資料

地域における居住支援に求められる機能について

- これらのニーズから、どのような機能が求められているのかという点について検討すると、おおむね以下のように分類できるのではないかと。

求められる機能

- 相談（地域移行、親元からの自立）
- 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）
- 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）

- ・ 障害者の地域生活の支援については、障害福祉計画等に基づき取組を進めているところ。
- ・ 今後、障害者の重度化・高齢化や「親亡き後」を見据え、上記のような機能をさらに強化していく必要がある。
- ・ その際、相談支援を中心として、学校からの卒業、就職、親元からの独立等、生活環境が変化する節目を見据えた中長期的視点に立った継続した支援が必要である。

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

10

支援拠点の三類型・その1

小さめ入所施設に機能併設タイプ

1. いわゆる「小規模入所施設」（最低定員30名）を整備し、拠点とするタイプ
2. 拠点には「安心生活支援事業」（安心コールセンター）や短期入所、重度対応の通所、看護・ヘルパーSTなどを併設
3. 施設整備補助の可能性あり。ただし、入所施設から地域移行は計画どおり進めるため、県内全体で調整が不可欠

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

11

支援拠点の三類型・その2

大きめグループホームに機能併設タイプ

1. 定員特例を活用したグループホーム（最大20名）を整備し、拠点とするタイプ
2. 拠点には「安心生活支援事業」（安心コールセンター）や短期入所、重度対応の通所、看護・ヘルパーSTなどを併設
3. グループホームは現在でも施設整備費補助あり。ただし、入所施設ではないものの大規模化への対応が不可欠

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

12

支援拠点の三類型・その3

既存事業所による機能分担タイプ

1. 建物としての「拠点」は置かず、**既存の事業所の活用（機能強化）により対応するタイプ**
2. 既存の**短期入所事業所が定員を5名増やす**、**相談支援事業所が地域定着支援（緊急時駆けつけ支援）を行う**・・・など
3. 既存事業所の**機能強化を予定どおり図ることができるか（補助等は得られるか）**

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

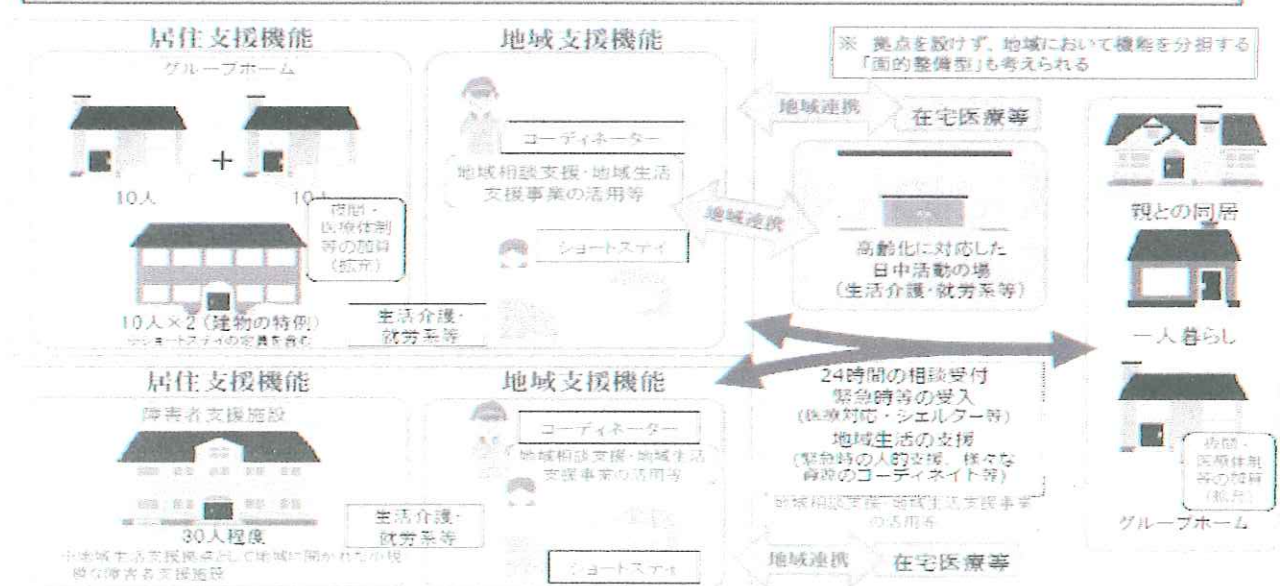
13

国の検討会では・・・

障害児・者の地域生活支援の推進のための多機能拠点構想
(地域生活支援拠点)

社会保険審議会障害者部会
第54回(12.12.26)資料

地域生活支援拠点として、居住支援機能と地域支援機能の一体的な整備を推進



小規模な生活支援事業(地域生活支援事業)によるコーディネーター、個別給付による地域定着支援の実施を必要として、施設整備に対する補助について優先的に検討することを目指す。

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

14

地域生活支援拠点

の整備に向けた

議論のポイント

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

議論のポイント(1)

ニーズはしっかり集約されているか

1. 整備の手法はどうあれ、地域生活支援拠点には「障がいのある人は地域で暮らすために必要な支援（サービス）」が不可欠
2. これまで、障害福祉計画策定時にしっかりとニーズ調査をしてきてか？
3. していないとすれば、ここでどうやってニーズ把握する？

議論のポイント（２）

地域資源の現状は把握できているか

1. 地域生活支援拠点は、おそらく比較的規模の大きな施設整備が可能となる最後のチャンス
2. 地域資源の状況を踏まえて、10年・20年先の地域を見据えた議論が必要
3. 「今足りない」だけでなく、「将来どうなるか」を議論（場当たりの議論はNG）

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

17

議論のポイント（３）

障がいのある人自身の意思は？

1. 地域ニーズを考える際には、できる限り障がいのある人自身の意思・意向を確認することが重要
2. 家族や支援者の意見だけが「ニーズ」になっていないか？
3. 障がいのある人の「意思決定支援」についても考えたい

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

18

議論のポイント（４）

相談支援・協議会の役割が重要

1. ニーズを受け止め、形にするとともにデータ化することができるサービス等利用計画
2. 相談支援から抽出された地域課題を協議して資源整備につなげる地域（自立支援）協議会
3. 両者の役割がこれまで以上に重要！！

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

19

変わるもの、変わらないもの

変わる制度

措置 → 支援費 → 自立支援法
→ 総合支援法

変わらない支援

本人に寄り添った支援、地域生活の推進など

平成27年(2015年)3月19日 2014年度育成会フォーラム 資料

20

どうする？どうなる？ 平成27年3月問題

1 平成27年3月問題とは何か

国から「平成27年3月」までの経過措置期間が設定された、次の3点をどのようにクリアするか、という問題のことです。

A サービス等利用計画の「全員作成」

個別給付（介護給付・訓練等給付）を利用する人、あるいは児童福祉法の障害児通所サービスを利用する子どもの全員にサービス等利用計画（以下、利用計画）を作成することになっています。

B グループホームにおける個人単位でのヘルパー利用

現在、障害支援区分が「4」以上の人がGHを利用する場合に特例で認められている個人単位でのヘルパー利用（※）についても、平成27年3月までで終了することになっています。

※ 個人単位でのヘルパー利用ができる人は、次のとおり

- （1）障害支援区分4以上で行動援護又は重度訪問介護の対象者
 - （2）障害支援区分4以上で次の①・②をいずれも満たす者
- ① 個別支援計画にホームヘルプサービスの利用が位置付けられている
- ② ホームヘルプサービス利用について市町村が必要と認めている
- 上記（1）の場合に使えるサービス → 居宅介護又は重度訪問介護
- 上記（2）の場合に使えるサービス → 居宅介護（身体介護のみ）

C 特別支援学校卒業後の就労継続B型事業利用（いわゆる「直B」）

就労継続B型は、就労後の離職者、就労移行支援利用によるアセスメント実施者、50歳以上の者、障害基礎年金1級の者の利用が原則ですが、現在は市町村の判断（25年4月からは協議会による承認）で特例的に利用が可能となっています。この特例が終了することになっています。

D 地域生活支援拠点の第4期障害福祉計画への書き込み

平成27年4月からスタートする「第4期障害福祉計画」には、地域生活支援拠点を「市町村または圏域」で1か所以上整備することになっています。皆さんがお住まいの地域では、どのように位置づけられていますか。まずは、地域生活支援拠点とは何なのか、把握しましょう。

2 サービス等利用計画の全員作成をどう考えるか

結果的に、平成26年度中に「全員作成」を達成できなかった市町村も多数みられました。もちろん、従事する相談支援専門員の人数が不足しているという前提はありますが、特にこの1～2年に関しては、「計画作成対象者がほとんど新規相談である」ことが追い打ちをかけていると思われます。新規相談の場合、インテーク（相談者との信頼関係を構築するとともに、相談者が抱えている相談内容や、主訴の背景にある問題などを整理する段階）に必要な時間が十分に必要であり、1件当たりの相談時間が長くなるからです。（必然的に利用計画の作成件数が少なくなり、相談支援専門員を追い詰めることとなります）

こうした背景を踏まえ、厚労省は平成26年11月の全国課長会議において、次のとおり「事実上の経過措置期間延長」を打ち出しました。（※）27年4月以降は利用計画がないと支給決定できない事態も想定されましたが、これにより当面は回避されることとなりました。

※ 国から示された取扱いはこちらのとおり

（平成27年度に向けた計画相談支援等の緊急的な対応について）

平成26年9月末時点においても、都道府県全体の進捗率は、サービス等利用計画においては50%、障害児支援利用計画においては52%という状況であり、市町村毎の進捗率を見ると、6割以上進んでいる自治体が5割強ある一方、3割以下のところも1割強あり、未だ取組が十分進められていないところが見られた。

これらを踏まえ、今後、平成27年度以降の支給決定の際に、遅滞なくサービス等利用計画案等が作成できるか懸念されるとともに、体制整備が進められなかったために、障害児者が適切な計画相談支援等を受けられないといった、不利益がないようにする必要があることから、指定特定相談支援事業者等が対応できない場合の緊急的な措置を講じていく必要がある。

そのため、平成27年度に支給決定を行う利用者に対して、指定特定相談支援事業者等において、サービス等利用計画案等が作成できる目途が立たない場合は、暫定的な措置として、各市町村の責任において、サービス等利用計画案等の代替となる計画案（以下「代替プラン」という。）を作成するようお願いする。

なお、当該措置については、計画相談支援等の提供が未だ受けられていない利用者のための平成27年度に限った緊急かつやむを得ないものであり・・・

一方、市町村によっては計画作成率を上げるため、「セルフプラン」による対応（※）を進めている事例も見られます。しかし、安易にセルフプランを進めてしまつては、相談支援事業の意義が問われる事態となります。

※ セルフプランによる対応

国の示すQ&Aでは、セルフプランの作成主体を本人や家族、支援者等として
いることから、利用計画の作成が進まなかった場合、支援事業所や特別支援学
校の進路担当教員などへ利用計画の案を作成させ、それを家族に渡す方法も考
えられます。

しかし、セルフプランの場合にはモニタリングが発生しないため、状況の変化
などを確認する手段がなくなってしまいます。また、ケアマネジメントの視点
が失われてしまい、極論すると「言った者勝ち」の状態に陥るリスクが懸念さ
れます。

しかし、現実的にはリアリティのある「新規相談の割合を平準化する方法」
も考えざるを得ません。以下は、決して推奨される手法ではありませんが、永
続的にセルフプラン中心の利用計画になってしまうことを避ける観点からは、
検討も必要となるでしょう。

【まずは必要となる整理】

(その1)

最終的には「利用計画を全員作成する」ことを念頭に、これから支給決定更新
を迎える人、特別支援学校を卒業する人、特別支援学校入学などで利用計画を
必要とする人（子ども）を洗い出す

(その2)

上記の人たちを次の類型に大別する。

- A すぐに対応が必要で、次の更新を待たずに計画を入れる
- B ある程度の困難性があり、次の更新で計画を入れる
- C 当面は現状の生活状況が継続するので、計画を入れるのは後で良い

ここまでは、どうあれ必ず整理が必要となります。また、この取組みには必
ず相談支援事業所（計画相談）を入れるようにしましょう。

そして、上記「A」「B」の人については、早目に相談支援へつないだ方が良
いわけですから、ただちに利用計画を策定するようにします。

ただ、こうした状況の人はさほど多くありません。全体の比率で見れば、「A」
の人が1割程度、「B」の人が2割程度でしょう。つまり、とりあえずは全体の
3割に当たる人へ利用計画を立てれば良いわけです。

その上で、残る7割の人（以下、「C」と表記）については、次の2プランを
検討します。

(プラン1)

27 年 4 月以降最初の更新に限り「セルフプラン」または「代替プラン」で支給決定する

(プラン2)

27 年 1～3 月までのいずれかでいったん支給決定を切り、利用計画なしで支給決定する

ただし、プラン1・2は「C」の全員に適用するものではありません。「C」のうち2～3割は「27 年 4 月以降最初の更新時」に利用計画を作成することになります。なぜなら、利用計画が必要となるのは「27 年 4 月以降に支給決定する人」だからです。つまり、現時点で支給決定の有効期間が 27 年 9 月になっている人は、9 月の支給決定更新時に利用計画を作成すれば良いわけです。(27 年 4 月の時点で全員に利用計画が必要なわけではない)

また、支給決定の有効期間は、居宅系サービスは 1 年ですが、生活介護やグループホーム、施設入所などは 3 年ですので、このことにも留意する必要があります。

ここまでの情報を整理すると、利用計画の作成スケジュールを次ページのように分散させることが可能となります。

- ★ できるだけ早期に全体の 3 割は作成される (残り 7 割)
- ★ 27 年 4 月以降の支給決定更新時に、その時点で利用計画を作成する人 (全体の 2 割) と、「プラン1・2」を適用する人に振り分ける (残り 5 割)
- ★ 「プラン1・2」を適用した人については、その次の支給決定更新のタイミングが重ならないように、居宅系であれば半年から 1 年の間、生活介護やグループホーム、施設入所系であれば 2 年から 3 年の間で支給決定期間を調整する (残りの 5 割を平準化)

これにより、手間と時間を要する「新規相談」を分散させることができるため、現行の相談支援専門員の配置状況でも何とか対応できる可能性が高まります。また、新規相談数が計画的 (かつ長期にわたって) 増えていきますので、事業所側も計画的な人員増員を検討可能となります。

なお、これらの取組みを進めるに際しては、最終的に「利用計画を全員作成する」ことを念頭に置くことが重要です。(また、その方向性を地域の計画相談支援事業所と共有することも重要)

その意味で、27 年 4 月以降の 2～3 年で、利用計画を全員作成するためのロードマップ (実施計画) を立てる必要があります。(これらの取組みとは別に、新規サービス利用者については必ず利用計画が必要になることにも留意)

3 GHにおける個人単位でのヘルパー利用をどう考えるか

全国的にみると、GHにおける個人単位でのヘルパー利用状況は、GH事業所総数の約7%（300事業所）、利用者総数の約2%（1,300人）となっています。（平成24年度末）

この取扱いについては、国の資料などで特例措置の終了後に関する記述が見当たらないため見通しが不透明でしたが、平成26年11月の「障害福祉サービス等報酬改定検討チーム」において、次のとおり経過措置の延長が示されることとなりました。（※）

※ 国から示された取扱いは次のとおり

（障害福祉サービス等の指定基準省令改正に係るパブリックコメント（案）について）

サービス指定基準附則第18条の2において、指定共同生活援助事業所の利用者のうち一定の状態にあるものに当該事業所の従業者以外の者が行う居宅介護等を利用することが経過的に認めているところ。

本改正により、経過措置の期限を平成27年3月31日から平成30年3月31日まで延長する。

この問題は、他の2つと比べて対象となる人が少ないことから、議論が進んでいない状況にあります。ただ、重度障がいのある人がGHを利用する際には有効な支援であることから、平成27年度に向けて、実態把握と具体的な提案が必要でしょう。

4 直Bをどう考えるか

就労継続B型を進路先に考える場合には、もう1つの問題があります。それが「直B」の見直しです。

本来、就労継続B型事業は、

- ① 就労経験がある者であって、年齢や体力の面で一般企業に雇用されることが困難となった者
- ② 就労移行支援事業を利用（暫定支給決定における利用を含む）した結果、本事業の利用が適当と判断された者
- ③ ①、②に該当しない者であって、50歳に達している者、又は障害基礎年金1級受給者

が利用条件となっており、高等部卒業後、アセスメントなしに直接B型事業

所を利用すること（これを「直B」といいます）はできないことになっています。しかし、このルールをいきなり適用してしまうと進路現場が混乱するため、次の特例を置いています。

①、②、③に該当しない者であって、地域に一般就労や就労継続支援A型事業所による雇用の場が乏しいことや、就労移行支援事業者が少ない地域において、協議会等からの意見を徴すること等により、一般就労へ移行することが困難と市町村が判断した地域における本事業の利用希望者（平成27年3月までの間に限る）

今回、国はこの特例を廃止し、原則どおりの利用ルールを適用しようとしています。つまり、就労移行支援事業の暫定支給決定による事前アセスメントがないと就労継続B型は利用できなくなる・・・ということです。

そうすると、必然的に就労移行支援事業の短期利用が不可欠になるわけですが、そもそも移行支援事業所が近隣に存在しない地域もあるので、その場合は卒業進路から継続B型は外れることになります。

国の方では、各地の就業・生活支援センターについて、親法人が運営する就労移行支援事業の「従たる授業所」とするイメージを示していますが、実効性は不透明です。

また、就労移行支援事業がある程度存在する地域であっても、次の課題をクリアしなければなりません。

- ・ アセスメントのための短期利用の時期をどうやって確保するのか？
 - 夏休み期間中だけでは対応しきれない可能性が高い
- ・ 相談支援事業所の関わりをどのように確保するのか？
 - 短期利用のためのサービス等利用計画も必要になる
- ・ 進路担当教員への意識啓発をどうするか？
 - 地域の相談支援などが始めから関わる卒業進路になる可能性が高い

文責：

又村 あおい

前・(福) 全日本手をつなぐ育成会

政策研究開発センター委員／情報誌「手をつなぐ」編集委員

前・(公財) 日本発達障害福祉連盟

「発達障害白書」編集委員