

資料3

障害者相談支援事業の再編強化 に係るフレームワーク概要(案)

平成22年3月18日

仙台市障害者自立支援協議会

システム検討専門部会

はじめに

■障害者自立支援法を契機に検討開始。次を背景として、課題がより顕在化。

- ① 少子高齢化, 地域のつながりの希薄化
- ② ひとり暮らし, 高齢世帯, 高齢・障害世帯の増加
- ③ 支援が必要なのに自ら声をあげられない人や, 従来のサービスでは対応困難な人の把握数の増加

■一方,

- ④ 従来の支援体制は分野ごとに形成。あるいは組織が縦割り。
- ⑤ 障害分野は, 対象が広く, 制度が複雑な上, 障害種別やライフステージによる状況も違うことなどから, 支援者個人の力量に依存しがち。

■また,

- ⑥ 障害分野は高齢や児童に比較するとマイノリティであり, 社会における矛盾や課題が他の分野より(先行して)現れやすい。
- ⑦ いわば, 障害分野の課題を解決するということは, 市民全体の課題の解決につながっていく。

■解決にあたっては,

- ⑧ 対象横断的, 組織横断的にニーズを受けとめ, 資源を共有しながら支援し続けられる仕組みがなければならない。

■その方法としては, 施政方針にもある,

- ⑨ 限りある社会資源の最適活用
- ⑩ 地域コミュニティの再生
- ⑪ 市民の主体的参画

の視点が重要となる。

今回, 今後の仙台市のまちづくりのあり方につながる上記の視点を盛り込んだ「障害者相談支援事業の再編強化のフレームワーク」概要(案)を取りまとめたのでここに報告する。

仙台市障害者保健福祉計画 に掲げる理念

- ◎「誰もが生きがいや働きがいを持ち 自立した地域生活を送ることができるまちづくり」
- 「入院入所者の地域生活移行を促進し、また障害の重い人も地域で自立した生活を送るためには、相談支援体制の強化を図り、一人ひとりのニーズに応える質の高いケアマネジメントが提供されることが必要」

障害分野から見える主な課題

- 対象者の状況（自ら支援を求められるか等）や支援の困難度に対応し、最適な（過不足ない）相談支援を提供することが担保（システム化）できていない。（⇒事例③など）
- 地域の支援者は、分野を超えて重複し、現場では障害と高齢分野の連携が必然となっているが、それがシステム化されておらず、支援者同士のつながりや課題共有を維持拡大する基盤ができていない。（⇒事例①②など）
- 結果、限りある人的・物的資源が、それぞれに期待される役割を、即応的、継続（安定）的、効果（効率）的に担っていくことが難しい。

事例

- ① 薬が効きにくく妄想状態にある息子と高齢の父母の世帯。父は認知症で夜間徘徊あり。母は疲弊。地域包括支援センターや民生委員、区役所、病院と相談支援事業所が連携し継続的に見守り支援を実施。
- ② 母90代、息子50代(視覚・聴覚障害)の世帯。当初、支援を拒んでいたが息子のことでの相談～ヘルプサービス導入～母が認知症となり介護保険サービス導入。息子の施設入所のことや近隣とのトラブルについて、地域包括支援センターと相談支援事業所、区障害高齢課が協働で対応。
- ③ 60代後半の父(ALS/医ケア不要)と息子(内科疾患)の世帯。父は病状進行とともに被害念慮、暴言、不安などが強まり入院。その間、息子との関係悪化から別居。退院後の生活の場として入所施設を検討するが、支援者に対する暴言等があり受け入れを断られる。本人は長期入院を希望しているが、医療面での処置や治療等が不要であるため受け入れ先がなく、再度息子と同居となる。しかし、在宅期間数日で、不安と身体的な疼痛を訴えたため、期限付きの入院となる。単なるサービス調整だけでなく、信頼関係づくりも含めたチーム支援の仕切り直しを開始。

「再編強化」の具体策案 概要

- ①支援が必要なのに「自ら声をあげられない」人などの支援を重点化するため、コーディネーターを配置する(区役所, 相談支援事業所(拠点型, 地域型)に)。
- ②コーディネーターの活動などを通じ, 地域の支援者を拡大(支援体制を重層化)することにより, 「自ら支援を求められる」人への対応を確保する。
- ③これらの活動の基盤となる, 支援者同士の活動体「地域自立支援協議会」を, コーディネート・チームを核として実体的に構築していく。
- ④以上を担う人材については, 障害分野だけではない総合的な福祉人材養成システムを構築することとし, まずは三専門相談機関の企画によるケアマネジメント研修から実施する。
- ⑤フレームワークの詳細については, 現在の区地域生活支援ネットワーク会議での取組みや, 5区ネットワーク会議連絡会を契機とした動きを生かし, モデル事業など立上げの取組みの中で官民協働により検討・実践・検証を重ねていく。

解決策案 その1

1) 相談支援システム強化～地域づくりのための方策

① コーディネート機能の整備

- ・ 区役所, 拠点型相談支援事業所, 地域型相談支援事業所にコーディネーターを配置し, 支援の適正配分や質の確保等の機能・役割(後述)を整備
- ・ これを支援プロセスの明確化, スーパーバイズ機能確保へと拡充するとともに, コーディネーターをバックアップする機能を整備(評価研修部会等)

② 地域の支援力拡大・活用(相談支援体制の重層化)

- ・ コーディネーターが地域包括支援センター等と連携し活動する仕組みを整備
- ・ 障害者相談員がアクセスされやすい仕組みを整備
- ・ ピアスタッフ, サポーターの育成・活用システムを整備
- ・ 障害福祉サービス事業所(居宅介護事業所等含む)における日々の支援からの相談受け止め体制, 及びそのバックアップ体制の整備
- ・ 民生委員・児童委員との持続的な協力体制の基盤を整備

③ 個別支援からの課題抽出・共有・検討・発信機能の整備

- ・ ①を核として, 地域の課題抽出・検討や, 社会資源の改善開発・提案, 圏域内での研修機能を担う活動体を実体的に構築(⇒地域自立支援協議会)
- ・ 地域(区)自立支援協議会構築の推移を見ながら, 仙台市障害者自立支援協議会の改組等を行い, 上記機能を維持発展

解決策案 その2

2) 人づくりのための方策

- ① コーディネート・チームでの実践等を通じた、組織を超えたOJT体制の構築
- ② 三専門相談機関を事務局とする「地域リハビリテーション推進研究会」の実施、「評価研修部会」を通じた研修体系の構築
 - ・ 三専門相談機関の企画によるケアマネジメント研修から実施
- ③ 上記を実施しながら、地域保健福祉計画等と連関した、総合的な福祉人材養成システムの構築につなげていく

解決策案 その3

3) これらに係る構造的見直し・強化

① 区役所における総合相談体制の再検討・強化

- ・ 障害と高齢の一体的な総合相談体制整備(コーディネート機能整備と関連。保健福祉センターとして、また区役所全体としての地域支援体制整備(←地域政策から)と関連)

② 相談支援事業の委託仕様の見直し, 運営体制の不均衡是正, 及び事業評価システムの構築

③ 指定管理や業務委託など障害者福祉センター事業の運営基盤(業務範囲, 委託方法, 運営団体の条件等)の見直し

- ・ 将来的には居住サポート事業等を活用した24時間365日の地域生活支援の基盤を整備

コーディネーターの機能・役割(一例)

以下は一例。今後議論を継続し、機能のあり方を見定めていく。

- 各コーディネーターは、コーディネート業務を中心とし、地域における「自ら声をあげられない人」等、生活困難者の支援を重点化する公平・中立的なコーディネート・チームとして活動する。(⇒組織を超えたOJTの場としても機能)
- 各コーディネーターは、所属(担当)組織内の支援プロセス全体を把握し、他のコーディネーターとの連携窓口となる。
- コーディネート・チームは、各機関で担いきれない事例や、地域の支援者からの相談を受け止め、支援チーム編成やサービス調整等を行う。
- コーディネート・チームは、とくに生活困難者等の支援経過を掌握し、支援の継続と質を確保するための調整・介入等を行う。
- コーディネート・チームは、障害分野にとどまらない地域単位での課題抽出・共有・検討・発信の核となる。
(⇒地域自立支援協議会及びその部会としての発展)

障害者地域生活支援システム「再編強化」策案(再掲)一覧

	地域性		総合性		専門性
		身近な支援者, 日々の支援者 (近隣住民, 民生委員, 障害福祉サービス事業所, 学校等)	地域型相談支援事業 (障害者相談支援事業所)	拠点型相談支援事業 (コーディネート・チームを核に相談支援専門員等で編成される相談チーム)	区役所総合相談 (各区障害高齢課)
相談支援システム関連	<ul style="list-style-type: none"> ・民生委員・児童委員との持続的な協力体制の基盤を整備 ・障害福祉サービス事業所における日々の支援からの相談受けとめ体制, バックアップ体制を整備 (一次相談機関としての位置づけ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーターを配置し, 地域包括支援センター等と連携し活動する仕組みを整備 ・障害者相談員がアクセスされやすい仕組みを整備 ・ピアスタッフ, サポーターの育成・活用システムを整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・「自ら声をあげられない」人などの支援を重点化し, また支援の継続と質を確保する役割を担うコーディネーター(チームで機能)を配置 ・コーディネーターのバックアップ機能を整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・障害と高齢の一体的な総合相談体制を実体的に構築 (コーディネーター配置) 	
	地域全体の支援力向上を担うコーディネート機能の整備				
地域づくり関連	地域自立支援協議会の実体的構築				
人づくり関連	コーディネート・チームでの実践による組織を超えたOJT体制の構築				
	総合的な福祉人材養成システムの構築				
さらに検討が必要な事項(構造的見直し・強化)		<ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーターの人員数, 配置先・所属等, 有効に機能できる方法 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;"> 委託仕様の見直し, 運営体制の不均衡是正 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;"> 委託範囲, 実施団体等の検討 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ・保健福祉センターとしての総合相談体制の構築など 	

相談支援に求められる機能・役割の再考と方策例

(●は今後の拡充等, 方策例)

	右記以外の方へ	自ら声をあげられない方, 従来制度では解決困難な課題のある方へ
身近な支援者	●相談の勧め, 見守り《近隣住民, 民生委員等》	●見守り, 相談機関へのつなぎ《民生委員等》
日常の支援機関	●日々の係わりの中からの相談の発見, 受けとめ, つなぎ《障害福祉サービス事業所, 学校等》	●見守り, 相談機関へのつなぎ《障害福祉サービス事業所等》
中学校区の相談機関等	・相談受けとめ, つなぎ, 対応《地域包括支援センター》 ●アクセスしてもらいやすいような配置《障害者相談員》	●身近な支援者や日常の支援機関との連携による相談支援, 及びより身近なところでの支援力拡大の促進《地域包括支援センター+相談支援事業所からのコーディネーター》
区圏域の相談機関等	・相談受けとめ, 対応《区障害高齢課, 相談支援事業所(市独自事業所含む)》 ●ピアスタッフ活用等による相談応需体制の強化《相談支援事業所+地域自立支援協議会に構築する人材育成活用システム》 (他, 右記の方策例と連動)	・区の紹介等を受けての共同訪問等相談支援《相談支援事業所(市独自事業所含む), 区障害高齢課》 ●内部調整及び地域の資源との調整や, 相談受付後の流れの明確化を担うコーディネーター配置《区障害高齢課, 相談支援事業所》 ●支援チーム編成, サービス調整, 及び身近・日常の支援者等のバックアップ機能を担うコーディネーター配置《「拠点型」機能》 ●個別支援から浮上する地域課題を抽出, 共有, 検討・分析, 発信するシステムの構築~「地域責任制」等の検討・試行《地域自立支援協議会》 (●他, 地域の人材育成活用, 24時間365日の下支え等システム構築)
市圏域の相談機関	(同右)	・支援方法の未確立な分野における先駆的な相談支援 ・障害特性に基づく連絡調整会議による施策提案等 ●地域自立支援協議会等における専門的バックアップ ●三機関連携による市域での人材養成システムの構築

進め方の案

	21年度	22年度	23年度	24年度
区ネットワーク会議, 5区ネットワーク会議連絡会	<ul style="list-style-type: none"> ・区ごとの工夫により、地域包括支援センターや民生委員とのネットワーク拡大や、エリアごとの課題抽出・共有等を模索 ・支援体制のあり方検討の一環、また協働体制強化の契機として、区ごとに先進地視察を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・課題別ワーキングを実施 ・ワーキング代表がシステム検討専門部会に参加 ・ワーキングでの専門部会委員によるスーパービジョン ・9月を目途にワーキング中間報告 ・いずれかの区でモデル事業(試行)開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・平成22年度の課題別ワーキングで作成された報告書を基に会を運営 ・モデル事業のモニタリング 	<ul style="list-style-type: none"> ・区ネットワーク会議から地域自立支援協議会への移行
庁内での検討	<ul style="list-style-type: none"> ・区障害高齢課の総合相談の機能強化策について検討(～4月、その後詳細化) ・地域保健福祉計画策定に係る意見交換会開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センターとの連携による地域づくりを担うコーディネーター配置について調整(及び総合的な地域福祉施策への位置づけ検討) ・ワーキング検討結果をモデル事業(試行)に反映 	<ul style="list-style-type: none"> ・相談支援事業運営体制の不均衡是正、及び指定管理や業務委託等、障害者福祉センター内事業の運営基盤の見直し・強化について検討(H22～)完了 	
障害者自立支援協議会、及び部会	<ul style="list-style-type: none"> ・システム検討専門部会や上記の検討経過を踏まえ、再編強化のフレームワーク概要を作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・上記の検討・実践経過を踏まえ、5区ネットワーク会議連絡会 協議会再編強化に係る報告書完成 ⇒評価研修部会委員は、モデル事業(試行)においてコーディネーター機能を担当 	<ul style="list-style-type: none"> ・左記報告書を障害者施策推進協議会へ提出 ⇒24年度以降の障害者保健福祉計画策定(高齢者保健福祉計画と連携を図りつつ) 	
具体策の実施		<ul style="list-style-type: none"> ・モデル事業(試行)開始(コーディネーター機能は専門部会委員等が担う) ⇒例えば、支援困難事例や新規・モニタリング事例とその抽出課題を区単位で持ち寄り、共有・検討、自立支援協議会への提言を行うなど 	<ul style="list-style-type: none"> ・区障害高齢課に「障害・高齢」総合相談システムを実体的に構築(コーディネーター配置) ・地域自立支援協議会モデル事業実施(コーディネーター配置(拠点型)) ・地域の支援者拡大の方策も実施(モデル事業実施区の実情に合わせ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・全区に地域自立支援協議会設置 ・拠点型相談支援事業を全区(障害者福祉センター内等)に整備(コーディネーター配置) ・地域型を主な足場とするコーディネーターの段階的配置

相談支援を核とする区単位の地域生活支援体制 将来形イメージ例

