

# 地域生活支援拠点等整備推進モデル事業



大分市

## 目 次

○大分市の概要	3
○事業目的及び事業実施主体	4
○事業の概要	5
○大分市地域生活支援拠点等の整備イメージについて	6
○事業内容	7、8
○大分市地域生活支援拠点等の整備に当たって求められる5つの機能について	9、10
○事業実施の結果及び今後の課題・方針（予定）	11

# 大分市の概要



## 【歴史】

大分という地名の由来は、豊後国風土記において、広々とした美田、碩田と名付けられ、後に「大分」と書かれるようになったのが始めともされており、古代から現代まで、大分市は政治、経済、文化の中心的な役割を果たしてきています。

中世・戦国時代には、大友宗麟の下に隆盛を極め、最盛期には北部九州の大半を支配下に治めて、世界にも知られた全国有数の貿易都市豊後府内が形成されました。これに伴い、医術、音楽、演劇など日本で最初の西洋文化が大きく花開きました。

その後、大友氏は島津氏や龍造寺氏などとの対外戦争に敗れ、内部抗争もあって次第に衰退し、江戸時代には小藩分立の中、独特の地域づくりが展開されました。

明治時代に入ると、近隣の町村との合併が繰り返され、明治44年（1911年）4月には市制が施行されました。

激動の昭和時代において、太平洋戦争による戦災と混乱、そして復興を経て、高度経済成長期には、新産業都市として、鉄鋼、石油化学、銅の精錬など重化学工業を中心に発展を遂げ、近年ではIT関連企業が進出するなど様々な産業が集積しています。

交通では、日豊、久大、豊肥の鉄道3線や高速道路など県内外からの主要幹線道が合流しており、また、豊後水道を経由して内外に通じる海上交通が発達し、東九州における経済活動の一大拠点を担っています。

平成23年（2011年）4月には「市制施行100周年」を迎え、ますますの飛躍が期待されているところです。

## 【自然】

大分市は、九州の東端、瀬戸内海の西端に位置し、周辺部を高崎山、九六位山、霊山、鎧ヶ岳、樅木山などの山々が連なり、市域の半分を森林が占めるなど豊かな緑に恵まれています。これらの山々を縫うように県下の二大河川である大野川と大分川が南北に貫流しながら別府湾に注いでいます。その下流部には大分平野を形成しており、海岸部においては、北部沿岸海域は水深が深く、東部海岸は豊予海峡に面したリアス式海岸で天然の良港となっています。

市域は東西50.8キロメートル、南北24.4キロメートル、面積502.39平方キロメートルと九州でも有数の広い市（107市中15番目、県庁所在地では、宮崎市、鹿児島市に次いで3番目）となっています。

また、気象は瀬戸内海気候に属し、温暖で、自然条件に恵まれた地域です。

## 人口・世帯数（H28.4月末現在）

総人口	478,805人
男性	229,928人
女性	248,877人
世帯数	215,655世帯

## 事業目的

障がい者の高齢化、重度化や「親亡き後」を見据え、障がい児者の地域生活支援を推進する観点から、障がい児者とその家族が住み慣れた地域で安心して暮らしていけるよう様々な支援を切れ目なく提供できる仕組みを構築するため、市内の状況に応じた、本市の地域生活支援のための拠点、地域の事業者が機能を分担して面的な支援を行う体制づくり等を推進することを目的とする。

障害者総合支援法第88条に基づき策定した第4期大分市障害福祉計画において、国の基本指針に即し、「平成29年度末までに地域生活支援拠点等を市内に1箇所整備するよう努める。」こととしており、平成27年度については、障がい児者等の生活を地域全体で支えるサービス体制の構築を図るため、関係機関で構成する協議会等を設置し、地域の現状分析や必要な機能の整理、地域生活支援拠点等の整備方針等について、具体的な検討を行う。

## 事業実施主体

大分市

## 事業参画法人等

- ・ 社会福祉協議会
- ・ 学識経験者
- ・ 障害福祉サービス事業者等
- ・ 地域の関係団体

# 事業の概要

市と市内の障害福祉関係者等との協働で、本市における地域生活支援拠点等の整備についての具体的な検討を行うため、市障害福祉課を事務局とする協議会等を設置・開催した。

## ①事業者への説明会の開催

社会福祉法人等に対し、地域生活支援拠点等の整備に係る説明会を開催し、事業の周知を図るとともに協議会等への参画を募った。

## ②協議会等の開催

### ・大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会の開催

当該モデル事業の実施にあたり、社会福祉協議会、学識経験者、障害福祉サービス事業者、地域の関係団体等を構成員とする「大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会」を設置し、市内の現状に応じて、どのような機能をどれだけ整備していくか等について検討し、地域生活支援拠点等の整備の基本方針及び事業内容に係る意見を取りまとめ、市長へ報告することを目的とした。

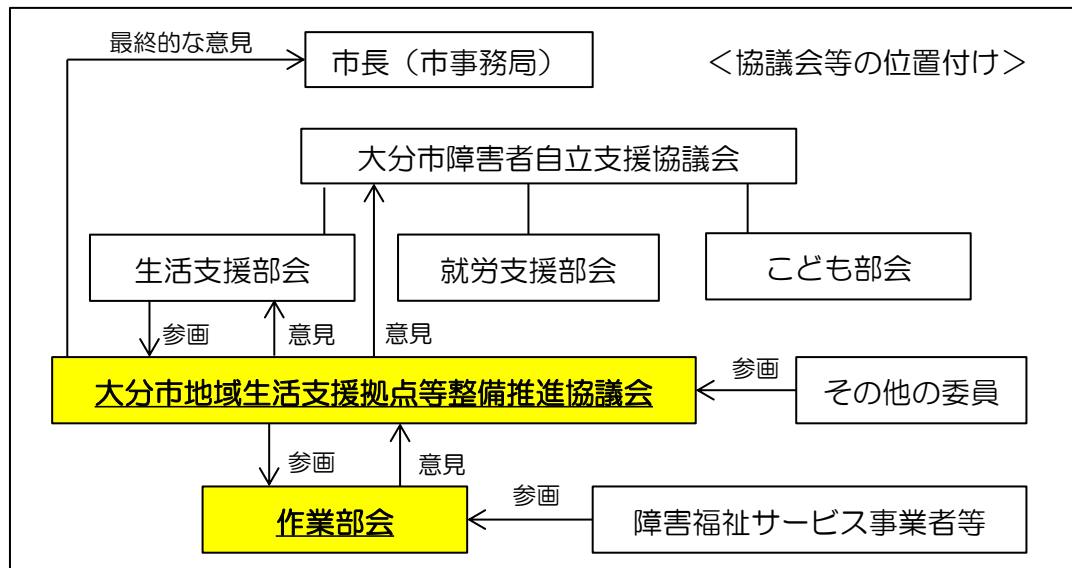
なお、市長への報告の時期については、平成28年度中を予定しており、それを受けた市が拠点等の整備内容等について最終的な判断を行うこととしており、平成27年度の当該モデル事業のみならず、平成28年度も引き続き協議を進めていく。

### ・作業部会の開催

協議会に「作業部会」を設け、地域生活支援拠点等の整備についての具体的な検討、調査等を実施した。

## ③大分市障害者自立支援協議会等への意見聴取

本市の実情に応じた体制の整備について協議を行う重要な役割を担うものとして、大分市障害者自立支援協議会等への意見聴取を実施した。



### 【大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会の委員（14名）】

- ・社会福祉協議会 1名
- ・学識経験者 1名
- ・障害福祉サービス事業者等 7名
- ・地域の関係団体 3名
- ・行政機関 2名

### 【作業部会の委員（15名）】

- ・協議会委員 4名
- ・障害福祉サービス事業者等 11名

### 【委員の任期】

平成27年11月19日から平成29年3月31日まで

# 大分市地域生活支援拠点等の整備イメージ（面的整備型）について（H28.3.30時点）



- （大分市地域生活支援拠点等の整備に当たって求められる5つの機能の整備内容について）
- ①相談・・・委託相談支援事業所4箇所及び新設する（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンターにより、様々な相談に対応。
  - ②体験の機会・場・・・市事業の「自立生活促進事業（アパート等による宿泊訓練等）」の対象者の拡大等。
  - ③緊急時の受け入れ・対応・・・（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンターを新設し、夜間・早朝帯（（仮）21時～9時（年末年始は24時間））における緊急時の支援体制の構築。
  - ④専門的人材の確保・養成・・・相談支援専門員連絡会等を活用し、緊急時の対応の事例に基づいた研修会の定期開催等。
  - ⑤地域の体制づくり・・・大分市障がい福祉安心コールセンターにコーディネーターを配置し、緊急時に迅速な対応ができるよう地域の関係機関と連携強化。施設整備により、重度の障がい者等の受け入れができるグループホーム・短期入所等の整備。



# 事業内容

## 協議会等の開催実績について

年月日	内容	年月日	内容
平成27年 9月24日	事業者への説明会 17法人出席	平成28年 2月16日	大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会 第2回会議
平成27年11月19日	大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会 第1回会議	平成28年 2月23日	大分市障害者自立支援協議会への意見聴取
平成27年11月27日	第1回作業部会(9:30~12:00) 2.5H	平成28年 2月29日	第6回作業部会(9:30~12:00) 2.5H
平成27年12月10日	第2回作業部会(9:30~12:00) 2.5H	平成28年 3月11日	委託相談支援事業所(4箇所)への意見聴取
平成27年12月25日	第3回作業部会(9:30~12:00) 2.5H	平成28年 3月15日	第7回作業部会(10:00~12:00) 2H
平成28年 1月18日	第4回作業部会(9:30~12:00) 2.5H	平成28年 3月23日	相談支援専門員連絡会への意見聴取
平成28年 1月27日	国への中間報告	平成28年 3月25日	第8回作業部会(10:00~12:00) 2H
平成28年 2月 3日	第5回作業部会(9:30~12:00) 2.5H	平成28年 3月30日	大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会 第3回会議

## 協議の成果等について

- ①社会福祉法人等に対し、地域生活支援拠点等の整備に係る説明会を開催し、事業の周知を図るとともに協議会等への参画を募った。  
⇒ 9法人(社会福祉法人8+医療法人1)から参画希望があり、大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会又は作業部会に参画することとなった。
- ②地域生活支援拠点等の整備に当たり、最初に基本方針(整備方法)について検討を行った。

### 【検討の結果】

下記の理由等により、本市における整備手法は「面的整備型」が望ましいといった意見でまとまる。

- 本市の障害者がどこの法人のサービスを利用しても、あるいは、利用していなくても、誰でも気兼ねなく相談(通報)できたり、駆け込んだりすることができるといった、法人の垣根を取り払った相談窓口の体制を整備するためにも、面的整備型が望ましい。
- 市内には500ヶ所以上の事業所があり、連携して市内全体を支援していくといったときにも十分な事業所数があると考えられるため、面的整備型が望ましい。等

- ③協議会等において、「親亡き後」の問題は現時点でも起き始めている課題であり、障がい者等の日常生活を24時間途切れのない相談体制で支援し、地域での身近な支援拠点等となるよう、24時間365日対応の相談窓口の構築が望まれるといった意見があった。  
また、市障害福祉課が所管する建物(旧ホルト園)のうち、十分に活用されていない建物があり、市独自の施設運営が可能である。

### 【検討の結果】

市の所管する建物(旧ホルト園)に、24時間365日対応の相談機能の拠点として「(仮称)大分市障がい福祉安心コールセンター」を創設する。

③ 24時間対応の相談窓口の創設に当たって、夜間・早朝帯の勤務形態をどうするのか検討を行った。

#### 【検討の結果】

当初は夜間・早朝帯の対応を「宿直」で考えたが、大分労働基準監督署から、電話件数が分からない状況で運営当初から認めることができないと言われた。

そのため、次に「警備会社」に夜間・早朝帯のコールセンター業務を委託できないかを検討したところ、「対応マニュアル」を作成するに当たって、専門外の職員による電話対応が難しいという考えに至った。

最終的には、「夜勤」で対応することになり、具体的な人員配置等は今後検討する。

④ 他都市の当該モデル事業の中間報告において、事前登録制を採用しているところがあったので、有効性等について検討を行った。

#### 【検討の結果】

- ・コーディネーターや緊急対応支援員、短期入所事業所等の受け入れ先の障害福祉サービス事業所等の負担の軽減を図ることと、迅速かつ適切な支援を可能にするためにも事前登録制を導入することが望ましい。
- ・障がい者の事前登録制の導入に当たっては、登録外の障がい者の支援が対象外になってしまうことを懸念して、事前登録を「原則」とし、登録外の障がい者についても必要な支援を行う。

⑤ 大分市障害者自立支援協議会の意見聴取等において、現在行っている「大分県精神科救急電話相談センター」において、精神障がい者の救急相談を受けているが、知的障がい者等の相談内容とは質が大きく異なるため、これを地域生活支援拠点等で行うと、おそらく相談支援専門員は疲弊してしまうといった意見を多く受ける。

#### （現在の大分市の状況）

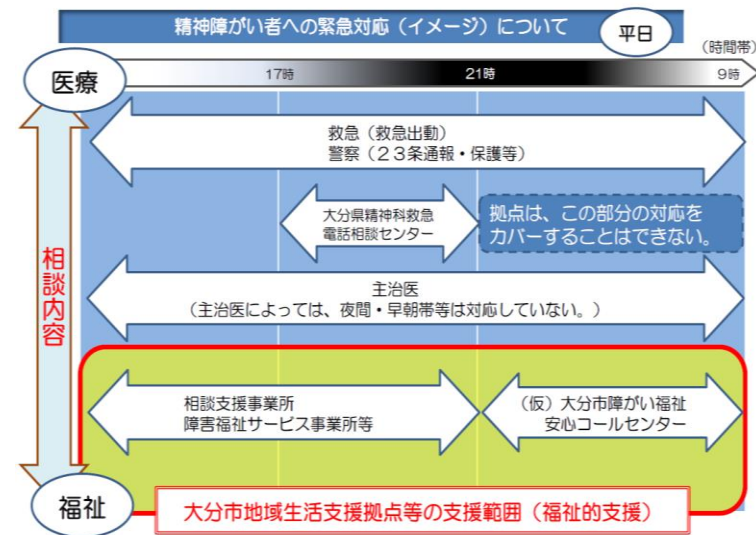
- ・「大分県精神科救急電話相談センター」は、平日（土を含む。）17時から21時まで、日・祝日9時から21時まで精神障がい者の相談を受けている。また、相談員のみで判断が困難な場合は、オンコールで当番医師に必要な助言及び支援を受けることができる。
- ・上記以外に、救急、警察、主治医等が精神障がい者の緊急時の対応をしている。
- ・夜間・早朝帯において、措置入院以外の入院・受診の見込みは非常に低い。
- ・警察からの23条通報は、大分市保健所が24時間受け付けている。

#### 【検討の結果】

福祉的支援を基本とし、精神症状に起因する医療機関の連絡等は、支援の対象としない。

精神疾患に起因する医療機関への入院・受診を必要とする精神障がい者の支援については、21時までは「大分県精神科救急電話相談センター」の役割とし、21時以降については、以下の理由により、支援対象としない。（※ただし、明らかに救急救命が必要な場合に、本人自ら救急に連絡が取れない場合などは、必要に応じて救急（119）等へ連絡をする。）

- ・現在のところ、措置入院以外において、精神障がい者を受け入れる医療機関の見込みが非常に低いこと。
- ・拠点の機能において、現在の警察などが対応していること以上の支援が見込めないこと。
- ・コーディネーターは、主に福祉の専門職員による配置となり、医療面の判断が難しく、対応する職員の負担が大きいこと。
- ・運営開始後、今後の社会資源（医療機関等）の状況を踏まえながら、医療に係る支援の具体的な検討を行うことが望ましい。





# 大分市地域生活支援拠点等の整備に当たって求められる5つの機能について

機能	整備内容
相談	<p><b>(1) 24時間365日対応の相談窓口の構築</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・日中：（仮）9時～21時（年末年始を除く。） ⇒ 既存の大分市委託相談支援事業所（4箇所）が対応。（時間延長）</li> <li>・夜間・早朝帯：（仮）21時～9時（年末年始は24時間） ⇒ （仮称）大分市障がい福祉安心コールセンター（新設）</li> </ul> <p><b>(2) 夜間・早朝帯における相談支援の強化（新たな相談窓口の創設）</b></p> <p>市が所管する建物内に、「大分市障がい福祉安心コールセンター」を創設し、夜間・早朝帯でも緊急事態の相談を受ける体制を構築する。コーディネーター（相談支援専門員以上）を配置し、緊急事態の相談を電話で受け付け、相談内容に対し、適切な助言等を行い、必要に応じて、障害福祉サービス事業者、緊急対応支援員の出動要請や救急、警察等の各関係機関への連絡を行い、対応状況の確認等を行う。協力法人からの出向により、運営を行う予定である。また、説明会等を通じて、人員配置の協力が可能な法人を増やしていく。</p> <p><b>(3) 市内に居住する障害児者やその家族等を支援対象</b></p> <p>65歳以上の障がい者から相談があっても、地域包括支援センターとの連携等により必要に応じて対応する。また、事前登録制を導入する場合、事前登録外の障害者に対しても支援する。基本的に福祉的支援に係る相談を受け、精神症状に起因する医療機関の連絡等の相談支援は行わない。</p>
体験の機会・場	<p><b>(1) 一人暮らし・グループホーム等の体験利用ができる支援体制の構築</b></p> <p>グループホーム、短期入所の支給決定者を対象とした、又は市の独自の事業を活用することにより、将来の地域生活を想定した体験的な利用支援を実施する。（親元・家からの自立、地域移行）</p> <p>①将来的な入居を前提としたグループホームの体験利用の運用を検討中。（専門部屋確保） <u>【利用期間（目安）：2週間程度】</u></p> <p>②短期入所による体験利用。 <u>【利用期間（目安）：1週間程度】</u></p> <p>③市の独自の事業「知的障害者自立生活促進事業（アパート等による宿泊訓練等）」におけるアパート等の居室での体験利用の実施。障害種別の専門性を考慮しながら、事業を行う法人を増やし、適切な居室の数を確保する。 <u>【利用期間（目安）：1～3泊】</u></p> <p><b>(2) 障害特性に配慮した支援体制の構築</b></p> <p>重度障がい者、医療的ケアが必要な障がい者の受け入れができるグループホーム、短期入所等について、施設整備により優先的に整備を行う。</p>
緊急時の受け入れ・対応	<p><b>(1) 24時間365日の緊急対応の支援体制の構築（福祉的支援に限る。）</b></p> <p>夜間・早朝帯の緊急事態の相談窓口（（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンター）を創設し、日中の委託相談支援事業所の緊急対応も含めて、24時間365日の緊急対応を行う。直接支援は、福祉的支援を基本とし、精神症状に起因する医療機関への連絡等は支援の対象としない。</p> <p><b>(2) 短期入所など緊急時の受け入れができる事業所の確保</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市内全域の短期入所事業所（介護保険施設も含めて、短期入所として提供できる居室を増やすため、短期入所の指定申請に向けて、今後、法人に働きかける。）</li> <li>・その他一時的な保護の施設</li> </ul> <p>市の独自の事業「知的障害者自立生活促進事業（アパート等による宿泊訓練等）」におけるアパート等の居室を利用する。（実施要綱を改正するなどして、支援対象者の拡大を図る。）</p>

機能	整備内容
緊急時の受け入れ・対応	<p><b>(3) 一時待機（見守り）する場の確保</b>            夜間・早朝帯で、どうしても短期入所事業所等の受け入れ先が見つからない場合の一時待機（見守り）をする場として、「（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンター」を検討している。（緊急対応支援員が見守りのもと、コールセンター内の休憩室を利用する。）</p> <p><b>(4) 緊急対応支援員の対応</b>            緊急時の短期入所事業所等までの送迎や付き添い、障がい者の自宅等の現場確認、虐待案件につき保護要請があった場合の本人の安全確保等の直接支援を行う。基本的に自宅等で待機しており、コーディネーターからの直接支援の要請があった場合に、障がい者の自宅等へ出動する。協力法人の当番制により対応が可能かどうか検討中である。</p> <p><b>(5) 地域包括支援センター等との連携</b>            65歳以上の障がい者からの緊急事態の相談についても、対応せざるを得ないと考えており、介護保険制度の対象者に対する対応については、地域包括支援センターに連絡をすることとなるため、地域包括支援センター連絡会議や一般のケアマネージャーの対象とした居宅支援事業所の会議等により、当該事業の趣旨等を説明し、制度の周知を図り、緊急時に備えて連携を強化しておく。</p>
専門的人材の確保・養成	<p><b>(1) コーディネーター（相談支援専門員相当の者）の確保</b>            24時間365日の相談窓口の運営に当たって、様々な相談に対する電話対応や緊急時の対応における適切な判断を行うためのコーディネーターの人員配置については、参画法人（9法人）からの出向により確保する。今後は、参画していない法人を対象とした説明会・研修会等を開催し、人員配置の協力が可能な法人を増やしていく。</p> <p><b>(2) 相談支援専門員、緊急対応支援員等の支援の向上</b>            実際の支援を通じた支援スタッフのOJT、相談支援専門員連絡会等を活用し、緊急時の対応事例に基づいた各法人向けの研修会等を定期的に開催し、相談支援専門員、緊急対応支援員等の支援の向上を図る。</p>
地域の体制づくり	<p><b>(1) 地域生活支援拠点の設置、コーディネーターの配置</b>            「（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンター」を創設し、相談支援の新たな拠点の設置、コーディネーターの配置により、24時間365日対応の相談窓口の創設、緊急対応の支援体制の構築。</p> <p><b>(2) 「面的整備型」における障害福祉サービス事業者等との連絡体制の構築</b>            体験利用の場・緊急時の受け入れ先としてのグループホーム、短期入所等の空床状況の定期的確認や緊急対応時の受け入れ要請の第一報を入れるための市内の障害福祉サービス事業者等との連絡体制を構築する。</p> <p><b>(3) 障害特性に配慮した支援体制の構築</b>            重度障がい者、医療的ケアが必要な障がい者等の受け入れができるグループホーム、短期入所等について、施設整備により優先的に整備を行う。</p> <p><b>(4) 各関係機関との連携体制</b>            事業開始に当たっての各関係機関への事前説明、定期的な連絡会を開催する。「（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンター」の役割等について、消防、保健所、県、市町村、警察、地域包括支援センター、医療機関、学校、自治委員、民生委員等に対し周知を図り、地域生活支援拠点等の認知度を高めるとともに、緊急の対応時における連携を強化する。</p>

## 事業実施の結果及び今後の課題・方針（予定）

### 事業実施の結果

大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会及び作業部会を設置・開催し、協議に参画することとなった9法人を中心に、本市における地域生活支援拠点等の整備について協議を行った。

今回は、拠点等の運営を担う一法人中心に協議したのではなく、市と複数法人による官・民の協働で検討してきたため、拠点等の整備内容を決めるにも、予想以上に時間が掛かってしまい、具体的な人員配置等の決定まで至ることができなかった。

その協議の大部分で、「法人間の協力関係の中で、24時間365日対応の相談窓口の運営」という考えのもと、様々な検討を行ってきたが、夜間・早朝帯の人員配置の方法や、夜間・早朝帯の精神障がい者への対応は十分な専門性が無いと職員の負担が大きいという課題などの解決策を考えることに苦慮した。

検討結果としては、夜間・早朝帯の人員配置は、当初は「宿直」を想定していたが、大分労働基準監督署から、当初から許可することはできない旨を伝えられたため、警備会社への委託も考えつつ、最終的には「夜勤」で対応することとした。シフト表(案)や参画法人がどの程度人員協力するかなど具体的な部分は今後の検討事項として残った。

また、精神障がい者への対応は、市内の社会資源を踏まえて、精神症状に起因する医療機関への連絡等の対応は、現在の障害福祉サービス事業者等で担うことは困難と判断し、支援対象を基本的に福祉的支援のみとした。

### 今後の課題・方針（予定）

本市の地域生活支援拠点等の基本機能である「（仮称）大分市障がい福祉安心コールセンター」については、地域生活支援を推進するため、24時間365日途切れなく地域で暮らす障がいのある人とその家族（介護者）に寄り添えるしくみを地域につくる。そして、複数法人による地域連携型で各事業所が有するサービスをコーディネートすることを業務とし、法人の垣根を越えた、公立・中立性を保持するため、法人のサービス提供の場と分離するとともに援護も併せて実施する、だれもが安心して相談ができるコールセンターとすることを目的に設置するものである。

しかしながら、24時間365日の相談窓口の運営は理想ではあるが、現状は参画法人の職員数の余裕がそれほどあるわけではなく、運営開始時に人員確保の確認が現時点では無いことから、無理なく持続可能な地域生活支援体制を構築するという観点も重要となってくる。そのことを念頭に、今後も法人と具体的な協議を行っていく予定である。

その他の課題事項として、経営面の試算（既存の委託相談支援事業の委託費の見直し等を含む。）、参画法人以外への周知・協力依頼、職員の質の確保等があり、運営開始するまでに対応しなければいけない事項が多数ある。また、運営を開始してからも、実際の支援を通じて、様々な問題が生じてくることが予想されるため、中・長期的な視点に立って、PDCAサイクル（Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Act（改善））による段階的に課題対応・見直しを行っていくことも大切と考える。

大分市地域生活支援拠点等整備推進協議会は、拠点等の整備の基本方針及び事業内容に係る意見を取りまとめ、市長へ報告することを目的としており、市長への報告は、平成28年度中を予定しており、それを受けた市が最終的に整備内容等を判断を行う。

そのようなことから、平成27年度の当該モデル事業に限らず、平成28年度の引き続き協議を進めていく予定であり、今後、整備内容等が変わってくることも考えられるが、市内の障害児者やその家族にとって、安心して地域生活を送ることができるような市全域の支援体制を構築していきたい。