

3 第3章 ガイドライン各項目の解説

I 相談支援体制の確保

1 地域の中に、障がい者等のニーズをしっかりと受け止める仕組みがある。

① 「ニーズ」に共感する相談支援を行うため、訪問などにより、普段見えにくい相談者の生活実態を「見る」という取組みを行っている。

○ 障がい者やその家族に対する相談支援は、相談者の日常生活全般に渡り包括的に行われることが多く、このような相談支援は、日常生活において発生する様々な不安や困りごとについて、気軽に何でも話せる安心感があってはじめて成り立つものです。この安心感がないと、たとえ地域に相談支援事業所などの相談機関が設置されていても、障がい者やその家族にとっては、相談できる場があることにはならないのです。

○ 相談支援では、生活上の困りごとから発生するニーズをしっかりと受け止めて支援につなげていく必要があります。その際、既存のサービスを前提とした支援を考えるのではなく、相談者が望んでいる生活を明らかにし、その実現を支援するという基本的な考え方に立ち、相談者のニーズに「共感」という姿勢が重要です。

○ ニーズへの共感とは、相談者の話を傾聴するとともに、その自宅を訪問したり、集いの場へ一緒に参加するなど、普段、相談支援場面だけでは見えにくい相談者の生活実態と真摯に向き合うことから生まれます。

日々、様々な業務に追われる中、相談支援業務の基本である相談者の話を傾聴し、ニーズに寄り添うということがおろそかになり、ついつい、自分の考えやペースで相談の流れをつくり、指示ばかりしてしまうということも起こりがちです。

しかしながら、どんなに忙しくとも、相談者の話を傾聴し、また、訪問などによりその生活実態と向き合う中で、そのニーズに共感し、他人ごとではなく、自分のこととして、ともに考えるという姿勢は、福祉の現場で働く者にとっての誇りであり、相談者のニーズをしっかりと受け止めることが相談支援に携わる職員にとって欠かすことができないものです。

② 困ったり悩んだりすることがありながら、相談することができない障がい者のニーズを潜在化させないため、地域において、しっかりと相談を受け止める多様な窓口を確保するとともに、必要に応じこれらの窓口が連携する取り組みを行っている。

○ 障がい者の中には困ったとの思いを持ちながら、相談に結びつけることが難しい人、又は支援を求めることに抵抗感のある人など、相談支援事業所からは見えにくいところで、厳しい状況に置かれている人々がたくさん存在しているといわれています。こうしたことから、相談支援事業所を訪れる相談者に対する対応はもちろんのこと、困りごとを抱えながら相談支援につながらない潜在化している人々のニーズをしっかりと受け止める相談支援体制を地域に構築することが欠かせません。地域で暮らす障がい者とその家族のニーズをしっかりと受け止める仕組みを、官民が一体となって、地域の中につくることが、住民にとって安心感のある相談支援体制を構築する第一歩となります。

○ 次にお示しする取り組みなどを参考に、地域の中にニーズをしっかりと受け止め適切な支援につなげる仕組みを、地域の様々な関係者等と協力し工夫しながらつくっていくことが大切です。

【取組のポイント】

ア 障がい者やその家族のニーズが集まる所を相談窓口とする方法

相談窓口には相談があまり寄せられていない場合であっても、担任の教師、共同作業所の職員、かかりつけの医師、手話通訳者などの意思疎通支援者、近所の親切な方など、障がい者やその家族にとって日常的に一番つながり感がある人には、様々な悩みが打ち明けられていることが多いのです。一方、相談を受けた人たちは、具体的な支援策を見出せないまま、1人で抱え込んだり悩んだりしていることも多いものです。そこで、こういった方々を地域の相談窓口として位置づけ、市町村が相談支援事業所と連携することで、障がい者や家族のニーズを相談支援事業所に集約する仕組みをつくることができます。

地域に様々な相談できる窓口となる人々がいて、その人が市町村等と必要に応じて相互に連携することにより地域の支援の輪が広がることは、障がい者やその家族にとって、大きな安心感につながります。

イ 地域の様々なネットワークを活用する方法

地域の協議会の構成メンバー相互の情報交換機能を活用したり、地域で暮らす障がい者自らが作る当事者のネットワーク組織、町内会長、新聞販売店、郵便局など、地域で様々な活動をしている個人、団体、事業所と連携し情報を把握する方法も有効です。

ウ 自宅訪問など、相談支援事業所等の機動力を活用する方法

相談支援事業所の相談員が、障がい者の自宅を訪問し直接情報を把握します。

例えば、生活環境が変化したことにより支援を必要としている可能性がある障がい者の自宅を訪問することで、相談者の生活上の不安や困りごとに対する理解が容易になり、隠れたニーズの新たな把握にもつながります。

また、困りごとを抱えていても、様々な理由から相談支援事業所に行くことができない障がい者もいます。そのような時、電話等での連絡を受け、相談員が障がい者宅を訪問し話を聞く仕組みがあれば、ニーズを潜在化させない重要な取り組みとなります。実施に当たっては、相談窓口に行くことができない障がい者やその支援者に訪問相談を実施していることが伝わるよう、様々な手段でのPRを行うことが重要です。

③ 様々な立場の人々が自由に参加し、障がい者が暮らしやすい地域づくりについて議論するなど、ニーズが集まる機能を持った「場」が地域の中にある。

○ 地域づくりでは、一つの市町村だけあるいは、一つの事業者だけがどんなに頑張っても、やれることには限界があります。地域に暮らす1人ひとりが地域づくりの担い手であり、思いを共有する人々が様々な役割を果そうとすることで、地域づくりの可能性が広がります。

このため、地域で暮らす障がい者とその家族のニーズをしっかりと受け止める仕組みを地域の中につくる取組みの1つとして、住民が自由に参加し、様々な困りごとなどを自由に話し合うことができ、その中から地域課題や様々なニーズを抽出できる機能をもった「場」が地域の中にあることは、ニーズをしっかりとキャッチする上で有効です。このような取組みが、ニーズが集まる機能を持った「場」です。

ア ニーズが集まる機能を持った「場」の運営

○ 「話し合い」「願いの共有化」の段階では、「立場を超えてフラットに思いを共有できる取組み」となるよう、また参加者が、参加して楽しかった、また参加したいと感じるような工夫が大切です。そのためには、当事者、事業者、行政など、話し合いの参加者は、「お互いの立場を抜きにして、1人の住民として参加すること」や互いの発言は「その場限りとして、他の場所や外に引きずらないこと」などの約束事をつくり、互いが対立の構図とならないように工夫することも重要です。

○ アイデアは出ても実現に向けた取組みにつながらないなど、一般的に「協働」の段階は、最も難しい段階かもしれません。特に、「たまり場」が、地域に特定の活動基盤を持たないお父さん、お母さんを中心とした集まりの場合、目的を共有し合った何人かの中心となるメンバーの存在は必要ですが、一部の人に負担が集中しない仕掛けや配慮が欠かせません。また、市町村の理解と後押しは、地域づくりを進めるための大きな力となります。

イ 「協働」の取組みは、実現可能なものから始めることが大切

- また、「協働」の取組みは、実現可能なものから始めることも大切です。成功体験を積み重ねることで、自分達の活動の方向性が正しいことの確信や互いの絆が深まり、また、活動を理解する賛同者が新たに出てくることも期待できます。

④ 障がい者が、日常生活や社会生活に関して自らの意思が反映された生活を送ることが可能となるように、本人の意思の確認や、意思及び選好の推定、本人にとって最善の利益となるよう検討している。

- 自ら意思を決定することに困難を抱える障がい者が、日常生活や社会生活に関して自らの意思が反映された生活を送ることができるよう、可能な限り本人が自ら意思決定できるよう支援することが大切です。支援にあたっては、本人の意思の確認や意思及び選好を推定し、支援を尽くしても本人の意思及び選好の推定が困難な場合には、最後の手段として、いくつかある選択肢の中から、本人にとって最善の利益となるよう検討することが重要です。

意思決定を構成する要素

■ 出典：「障害福祉サービスの利用等にあたっての意思決定支援ガイドラインについて（平成29年3月厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）」

障がい者の意思決定を構成する要素としては、次の三つが考えられる。

(1) 本人の判断能力

本人の障がいによる判断能力の程度は、意思決定に大きな影響を与える。例えば、何を食べるのか、何を着るのかといった日常生活における意思決定は可能だが、施設から地域生活への移行等住まいの場の選択については意思決定に支援が必要であるといった事例が考えられる。意思決定を進める上で、本人の判断能力の程度についての慎重なアセスメントが重要となる。

(2) 意思決定支援が必要な場面

意思決定支援は、次のような場面で必要とされることが考えられる。

① 日常生活における場面

日常生活における意思決定支援の場面としては、例えば、食事、衣服の選択、外出、排せつ、整容、入浴等基本的な生活習慣に関する場面のほか、複数用意された余暇活動プログラムへの参加を選ぶ等の場面が考えられる。

日頃から本人の生活に関わる事業者の職員が場面に応じて即応的に行う直接支援の全てに意思決定支援の要素が含まれている。

日常生活における場面で意思決定支援を継続的に行うことにより、

い し そんちよう せいかつたいけん つ かさ ほんにん みずか い し
意思が尊重された生活体験を積み重ねることになり、本人が自らの意思
たしや つた いよく そだ
を他者に伝えようとする意欲を育てることにつながる。
にちじようせいかつ し えん ぼ めん なか けいぞくてき い し けつてい し えん おこな
日常生活における支援場面の中で、継続的に意思決定支援を行うこと
じゆうよう
が重要である。

② 社会生活における場面

しようがいしやそうごう し えん ほう き ほんてきりねん すべ しよう しや だれ せい
障害者総合支援法の基本的理念には、全ての障がい者がどこで誰と生
かつ せんたく き かい かく ほ ちいきしやかい た ひとびと
活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と
きようせい さまた むね さだめられていることに鑑みると、自宅
からグループホームや入所施設等に住まいの場を移す場面や、入所施設
にゆうしよしせつとう す ぼ うつ ぼ めん にゆうしよしせつ
から地域移行してグループホームに住まいを替えたり、グループホームの
ちいきいこう す か
から地域移行してグループホームに住まいを替えたり、グループホームの
せいかつ ひとりぐ えら ぼ めん とう い し けつてい し えん じゆうよう ぼ めん
生活から一人暮らしを選ぶ場面等が、意思決定支援の重要な場面として
かんが
考えられる

たいけん き かい かつよう ふく ほんにん い し かくにん さいだいげん どりよく おこな
体験の機会の活用を含め、本人の意思確認を最大限の努力で行うこと
ぜんてい じぎようしや かぞく せいねんこうけんにとん ほか ひつよう おう かんけいしやとう
を前提に、事業者、家族や、成年後見人等の他、必要に応じて関係者等
あつ はんだん こんきよ めいかく せいげん すく せいかつ い ころ
が集まり、判断の根拠を明確にしながら、より制限の少ない生活への移行
げんそく い し けつてい し えん すす ひつよう
を原則として、意思決定支援を進める必要がある。

③ 人的・物理的環境による影響

い し けつてい し えん ほんにん かか しよくいん かんけいしや じんてき えいきよう かん
意思決定支援は、本人に関わる職員や関係者による人的な影響や環
きよう えいきよう ほんにん けいけん えいきようとう う
境による影響、本人の経験の影響等を受ける。

たと い し けつてい し えん かか しよくいん ほんにん い し そんちよう
例えば、意思決定支援に関わる職員が、本人の意思を尊重しようとする
たいど せつ ほんにん しんらいかんけい
態度で接しているかどうかや、本人との信頼関係ができてい
えいきよう かんが い し けつてい ぼ めん た あ かぞくとう
るかどうかや、意思決定の場面に立ち会う家族等
かんけいしや かんけいせい えいきよう あた かのうせい
の関係者との関係性も影響を与える可能性がある。

かんきよう かん はじ な ぼしよ い し けつてい し えん おこな ぼ
環境に関しては、初めての慣れない場所で意思決定支援が行われた場
あい ほんにん か ど きんちよう ふだんどお い し ひようじ
合、本人が過度に緊張してしまい、普段通りの意思表示ができないこと
かんが りよう せんたく たいけん りよう かつよう
も考えられる。また、サービスの利用の選択については、体験利用を活用し、
けいけん もと せんたく ほうほう かつよう けいけん う む えいきよう
経験に基づいて選択ができる方法の活用など経験の有無によっても影響
かんが
することが考えられる。

⑤ 障がいにより判断能力が十分ではない方が、不利益を被ることがないよう、家庭裁判所や関係機関とも連携し、成年後見制度の利用の取組みを推進している。

○ 市町村は、地域連携ネットワークの中核機関の設置等において積極的な役割を果たすとともに、地域の専門職団体等の関係者の協力を得て、地域連携ネットワーク（協議会等）の設立と円滑な運営においても積極的な役割を果たすことが求められています。

○ 地域連携ネットワーク・中核機関に期待される機能の段階的・計画的整備に向け、市町村計画を定めるよう努めることが必要です。

○ 市町村は、条例で定めるところにより、当該市町村の区域における成年後見制度の利用の促進に関する基本的な事項を調査審議させる審議会その他の合議制の機関を置くよう努めるものとされています（成年後見制度の利用の促進に関する法律第23条第2項）。

市町村は、当該合議制の機関を活用し、市町村計画の検討・策定を進めるほか、地域におけるネットワークの取組状況について調査審議し、例えば、当該地域において成年後見制度の利用が必要な人を発見し制度利用につなげる支援ができていないか等、地域における取組状況の点検、評価等を機械的に行うことが望ましいとされています。

⑥ 地域におけるニーズをしっかりと受け止める仕組みづくりに市町村が主体的に関与している。

○ 障がい者の生活上の困りごとは多種多様であり、一自治体や一事業所だけで支援を行うことは困難です。様々なニーズに添った支援につなぐ相談支援事業は、実施主体である市町村と地域の様々な関係機関や個人が協働して取り組むことにより、はじめて効果的な運用が可能となります。このため、市町村は、相談支援事業所と協力して、日頃から、電話一本で地域の関係機関が集まり、相談することができる信頼関係を築き上げることがとても重要です。

○ そういった関係を築くためには、相談支援に関わるそれぞれの機関が、あらかじめ互いの役割を良く理解し、それぞれがしっかりと役割を担っていくことが重要です。相談者のニーズをつないだからといって、全てをつなげた先に任せきりにしてしまっただけでは、信頼関係を崩しかねません。

このようなことから、相談支援事業を委託している場合でも、あるいは、市町村自らが相談支援事業所を運営して、専門機関に協力を求める場合であっても、相談支援事業の実施主体である市町村の役割は極めて重要です。関係機関と協力し、一緒に悩みながら、相談支援事業の実施者として主体的に関わっていくことが大切です。

○ 適切な支援の提供が障がい者等の自立及び社会参加に資することも踏まえ、地域生活支援事業の障害者相談支援事業及び介護給付費等の支給決定事務に係る業務を適切かつ主体的に実施するため、市町村職員においては、一定の専門的知見を身につけるとともに、制度に対する理解を深めることが必要です。

○ 障がい福祉サービスの支給決定の担当職員においては、機械的に事務処理を進めることのないよう、相談支援従事者研修などへの参加を通じて、一定の専門的知見を身につけ、適切かつ積極的な調整を行うことが必要です。

○ 市町村において、障がい者等を取り巻く状況を十分把握し評価を加えた上で、必要に応じて適切な関係機関につなぐなど、十分配慮が必要であり、そのために必要な知見の習得に務めることが必要です。

- 市町村は、地域の相談支援事業所と連携を図りながら、総合的な相談、地域の関係機関とのネットワーク化を担う地域の中核となる「基幹相談支援センター」や権利擁護、虐待防止の対応に関する総合窓口である「市町村障害者虐待防止センター」の整備を進める必要があります。

2 障がい者等にとって気軽に利用でき、安心感が持てる相談窓口の機能が確保されている。

- ① 相談支援事業所は相談者と出会う場であり、気軽に、気持ちよく利用できる仕組みづくりを行っている。

【気軽に相談できる場所であること】

- 相談支援事業所の雰囲気や職員の対応は、相談者が気軽に相談することができるようになるための重要な要素です。はじめて相談支援事業所を訪ねる多くの相談者の気持ちは、大きな緊張感といっぱいの不安感を抱えています。そんな時、職員が気軽に声をかけてくれる明るい事業所の雰囲気は大きな安心感につながります。さらに、相談に当たっては、プライバシーに配慮し相談の場面を設定する細やかな心遣い、相談者の思いやペースに合わせた時間設定や相談の流れをつくる配慮、相談者の話をしっかりと受け止め、ニーズに寄り添う職員の姿勢などが、相談者をリラックスさせます。

【相談窓口が分かりやすいこと】

- 障がい者の中には、困っているとの思いを相談につなげることが難しい人や相談そのものが理解しにくい人がいます。また、障がい特性に配慮した手段でなければ、コミュニケーションが難しい方もいます。このため、障がい特性に配慮した、わかりやすい手段により窓口業務の内容をお知らせすることが大切です。
- 窓口のわかりやすさに関連して、アンケートでは、「住んでいる近くにあること」、「交通の便がよいこと」等のアクセスのしやすさと共に、「相談窓口が何処にあるのか分からない」「相談についての周知がなされているのだろうか」など、窓口がわかりにくいという意見が寄せられています。
- このため、相談窓口については、親しみやすい愛称などで名称が覚えやすく、困ったときにすぐ名前が浮かぶこと（例：公共職業安定所→ハローワーク）や、それぞれの相談窓口の業務内容を分かりやすく、様々な手段を使って繰り返しPRするなど、「こんなこと相談して、話を聞いてもらえるだろうか」と相談者が心配することのない環境づくりが大切です。

【意思疎通支援、ピア相談の取組】

○ 聴覚障がい者などのコミュニケーション手段を確保するため、相談窓口到手話通訳者などを配置したりすることは重要なことですが、手話通訳者などの配置が難しい場合でも、あらかじめコミュニケーションの方法など対応の仕方について協議し、様々な障がい特性に配慮した対応の方法などを職員間で共有化し、住民に対しても対応方法や手順などを明らかにしておくことが大切です。相談者が、相談して良かったと思える配慮を様々な工夫することが大切です。

○ 気持ちを理解してもらえ、安心して相談できるなどの思いから、同じ障がいのある人が窓口配置されることを希望する障がい者や家族は多いようです。また、障がい特性への理解があり、障がい者の気持ちをくんだきめ細かな対応が可能であることや、意思疎通支援の必要な相談者への配慮などから、窓口障がい当事者や手話通訳者を配置する市町村もあります。窓口配置される障がい者の相談スキル等の修得にも配慮しながら、地域の実情に応じて、こういった取組みについても検討することが大切です。

② 24時間、365日、いつでも相談を受け付けることができる機能を確保している。

- 相談支援は障がい者やその家族の日常生活全般に対する支援であり、そのニーズは24時間、365日、いつでも発生する可能性があるため、何かあった時にすぐ相談できることはもちろんですが、普段からつながっているという安心感は、相談者にとって掛け替えのないものです。
- 差し迫った危機感や大きな不安感から相談支援事業所を頼って電話する相談者にとって、留守番電話で明日の来所を案内されるのと、たとえ転送電話であっても「どうしましたか」と声を掛けてもらえるのとでは安心感が違います。

③ どんなことでも相談ができ、また、その窓口に相談すれば必要な支援にまでつながるワンストップの相談機能を確保している。

【ソーシャルワークなどに関する相当の知識経験を有する職員等の配置】

- ケースワークやケアマネジメントなど、ソーシャルワークに関する知識や経験を
持つ職員は、障がい者の相談からニーズを引き出し、地域の様々な機関と連携し
ながら必要な支援に繋ぐワンストップサービスの機能を確保する上で欠くことので
きないものであり、こうした職員を中心に相談支援体制を構築することが大切で
す。
- 地域では、これら職員の配置が難しい場合もありますが、中長期的な視点か
ら市町村自らが職員を育てることや地域包括支援センターなどと連携した共生
型による事業の展開などの視点も大切です。

【どんなことでも相談できるワンストップサービス】

- 「困ったな、どうしよう」とか、「こんなこと相談しても良いのだろうか」との思
いを持つ相談者にとって、どのような相談でも受け止めてくれるワンストップサー
ビスの相談窓口は大変に心強いものであり、相談者が相談をあきらめ、ニーズが
潜在化するのを防ぐ重要な取組みといえます。
- どのような困りごともしっかりと受け止め、また、支援を担当する関係機関へ相
談者の困りごとを責任をもってつなぎ、たらい回しにしないことが、相談者の信頼
につながります。

【一つの窓口で必要な支援につながるワンストップサービス】

- 相談者の生活上の困りごとから発生するニーズは多種多様であり、一相談支援
事業所、または一市町村役場だけでは、相談を支援までつなぐワンストップの相
談対応を行うことには限界があります。インフォーマルなサービスを含め、地域
で活動している個人や関係機関等とのネットワークを構築し、地域の力を結集す
ることによって、はじめてワンストップサービスが可能となります。
- このように地域の力を結集し、地域課題を解決するための様々な機能の集まり
が地域の協議会です。現状の社会資源だけでは解決困難なニーズも発生するので、

かいけつ じかん よう ばあい すく べつそうだん ちいき かい
解決までには時間を要する場合も少なくありません。しかし、個別相談から地域課題
あき かいけつ む ちいき ちから さいだいげん はつき
を明らかにし、その課題解決に向け地域の力を最大限に発揮できるようにする仕組
ひと ちいき きようぎかい
みの一つが、地域の協議会なのです。

- ワンストップサービスを実施するに当たっては、法律や制度などの知識やインフ
じつし あ ほうりつ せいど ちしき
ォーマルサービスを含む地域の社会資源の現状など様々な情報を集積し、相談者
ふく ちいき しゃかい しげん げんじよう さまざま じようほう しゅうせき そうだんしゃ
に分かりやすいよう整理するとともに、地域の協議会を構成する関係機関等との
わ せいり ちいき きようぎかい こうせい かんけいき かんどう
信頼関係により普段からの継続した取り組みが、対応の幅を広げることになります。

④ 相談支援従事者の専門性や相談技術の向上を図るため、研修会等への派遣を積極的に行うとともに、相談支援従事者の異動などにより相談支援や地域の協議会の機能が低下しないよう、市町村として必要な体制の確保に努めている。

○ 相談支援事業所の設置者は、相談支援事業に従事する職員の資質の向上を図るため、先進的な取り組みの理解や新たな相談技術の修得など、可能な限り職員が研修会等へ参加する機会を取得できるよう努めることが大切です。

○ 研修会等への参加は、職員の資質の向上ばかりではなく、人とのつながりを作るという重要な役割があります。研修会で知り合った相談員同士が、互いに業務上の分からないことを相談することにより、相談員が1人で問題を抱え込んで悩むことも少なくなり、また、相談対応の幅も広がることで期待できます。

○ 日常的に職員の資質の向上を図る場として、地域の協議会の定例会があります。過去のうまくいった事例やうまくいかなかった事例を整理することで相談員にとっては、過去の事例を振り返ることを通して、支援における重要な視点の整理など、事例の詳しい見直しができます。

また、個別支援に関わっていない関係機関の担当者にとっては、事例対応のノウハウを共有化することを通じて、今後、同様の事例に関わる際の先例として学習する貴重な場となります。

○ 市町村が直接運営する相談支援事業所においては、担当者が数年おきに人事異動等で体制が変わる場合が多いため、障がい者やその家族、関係者からは、「なじみの関係を始めからつくり直すこととなり大変だ」、「継続した支援が受けにくい」などの意見があります。

しかし、体制が変わることは、これまでとは異なる新たな視点で事業を見直したり、マンネリ化を防ぐなど評価される面があり、人事異動等によって生じる一時的な機能の低下等のマイナス要因を最小限に止めるような配慮が大切です。

- ⑤ 相談者を保護するための必要な配慮や取り組みを行っている。

【プライバシーの保護】

- プライバシーの保護に対する配慮は、相談支援事業に携わる事業所の相談者に対する礼儀であり、相談者との親しい関係が、子ども扱いやなれなれしきにならないよう事業所の職員全員で確認しながら取り組むことが大切です。
- 特に、個人情報の取扱いにおいて、同意書の提出を求める時点では、相談者は、内容がよく理解できないまま同意してしまうこともあり、後で相談支援事業所と相談者の認識のズレが表面化し、トラブルになる恐れもあります。同意書を求める際には、分かりやすく例をあげて説明するとともに、関係機関との間で個人情報共有化などが必要となった時には、個人名などは記載しないなどの配慮を行った上で、事前に本人に再確認するといった慎重な取扱いが必要です。
- また、プライバシーの保護などの取り組みは、事業所の信頼感を高めるとともに、災害時に役立つ個人情報の収集においても、住民の理解が得やすくなるなどの効果が期待されます。

【中立・公平性の確保】

- 相談支援は、相談される障がい者や家族の思い及び人格を尊重し、常に相談者立場に立ち、提供するインフォーマルサービスを含めた地域の様々なサービスが、特定の種類又は特定の事業者には偏らないよう、また、相談者が望む生活を支えるのに有効なものとなるよう、中立、公平な立場に立つて行う必要があります。
- 障がい者に対して、意思決定支援計画、意思決定支援会議の内容についての丁寧な説明を行う必要があります。
- 障がいのある人が成年後見制度を利用される際においても、特に本人の意思決定が困難な場合には、成年後見人等が身上保護等で十分な役割を果たし本人の置かれた状況やそれに伴う意思の経過等を熟知する必要があり、障がい者が安心してできる環境を整備する必要があります。

い し そつう しえん
【意思疎通支援】

- 障がい者の意思疎通手段は、障がいの特性に応じ、極めて多様です。相談者の思い・ニーズ等をしっかりと把握し、適切な相談対応を行うためには、意思疎通についての配慮が必要な場合が少なくありません。
- 必要に応じて、手話通訳者などの意思疎通支援者を確保したり、機器等を用意するなどのほか、適切な配慮を行い、相談者と十分に意思の疎通が図られるようにしていくことが重要です。

く じょう かいけつ たいせい せいび
【苦情解決のための体制の整備】

- 苦情を解決するための必要な措置を講じることは、相談者保護の視点から重要なことです。苦情を受付ける窓口、苦情解決の体制及び手順等を明らかにし、わかりやすく相談者に説明するなど、社会福祉法等の関係法令等に基づいた必要な措置を講じることにより、相談者からの信頼感が深まるよう取り組むことが大切です。

3 障がい者等の生活を支える支援につながる個別支援が実施されている。

① 相談者の望んでいる生活を実現するため、意思決定の支援に配慮し、チームアプローチの考え方による個別支援（ケアマネジメント）を行っている。

○ 地域の協議会等においては意思決定支援会議の開催状況等を把握し、取組を推進している。

【意思決定支援会議】

本人参加の下で、アセスメントで得られた意思決定が必要な事項に関する情報や意思決定支援会議の参加者が得ている情報を持ち寄り、本人の意思を確認したり、意思および選好を推定したり、最善の利益を検討する仕組みです。

- ・意思決定支援会議は、本人の意思を事業者だけで検討するのではなく、家族や成年後見人等その他、必要に応じて、関係者等の参加を得ることが望ましい。
- ・意思決定支援会議については、相談支援専門員が行う「サービス担当者会議」や、サービス管理責任者等が行う「個別支援会議」と一体的に実施することが考えられます。
- ・本人と家族に対して、意思決定支援会議についての丁寧な説明を行うことが必要です。また、苦情解決の手順等の重要事項についても説明することが必要です。

○ 障がい者のニーズに沿った個別支援を行うためには、相談の第一歩となる相談支援の体制を市町村が中心となって地域に整備することが重要です。

こうした相談支援の体制により適確なアセスメントを行い、ニーズに応じたサービスを提供するための計画相談支援へとつなげていく必要があります。

ケアマネジメントとは

厚生労働省「障がい者ケアガイドライン」

障がい者の地域における生活を支援するために、ケアマネジメントを希望する者の意向を踏まえて、福祉・保健・医療・教育・就労などの幅広いニーズと様々な地域の社会資源の間立って、複数のサービスを適切に結びつけて調整を図るとともに、総合的かつ継続的なサービスの提供を確保し、さらには社会資源の改善及び開発を推進する援助方法

② 相談者の支援に責任のある事業所の担当者が集まり、ニーズに添った支援のあり方などについて協議することを目的に個別の支援会議を開催している。

- 個別の支援会議は、市町村、相談支援事業者、支援に責任ある機関の担当者等により構成され、アセスメントで把握した相談者のニーズの確認、ニーズに添った支援のあり方などについて協議する場となります。その際、相談者のニーズに添った支援を、すぐに対応可能な支援と現状の社会資源では対応が困難な支援に分け、すぐに対応が可能なものについては、支援の方針と具体的な役割分担等について協議し決定します。
- 一方、現状の社会資源では対応が困難な支援については、対応までに時間を要するニーズとして整理し、これらの情報を集積することにより、個別の相談支援から見た地域課題を明らかにすることができます。地域課題を明らかにすることにつながる個別の支援会議の活動が、地域の協議会の「命綱」ともいわれる理由になっています。
- 個別の支援会議は、個別の相談事案に対する具体的な支援について協議する場であり、単に、地域の協議会の構成員相互の情報交換や情報の共有化を目的とするものではありません。このため、個別の支援会議は、原則として、支援に責任ある機関の担当者が集まって実施することが効果的です。

③ ライフステージを通じて継続的に必要な支援を行うため、支援に関わる関係機関があらかじめ連携し、支援の方針や役割分担について本人や家族と協議するなどの取組みを行っている。

○ 地域で生活しようとするれば、福祉・保健・医療・教育・就労等、各々のライフステージに応じた多様なニーズが発生します。ケアマネジメントは、幅広いニーズを相談者とともに明らかにし、障がい者の自己実現や主体的な生き方を支援するものでなければなりません。

このため、ライフステージごとの支援が、障がい者本人が望んでいる生活の実現に向けて継続したものとなるよう、各ステージで支援に関わる機関等が、あらかじめ十分に連携し、支援の方針や具体的な役割分担について、障がい者本人や家族を交えて協議しながら、関係者が共通の理解をもって進められるよう取組むことが重要です。

Ⅱ ネットワークの構築（地域の協議会の設置・運営）

1 個別支援から明らかとなった地域課題について検討し、解決に向けた取組みが行われている。

- ① 現状の社会資源では対応が困難な支援に関する情報を集積し、地域の協議会を構成する全ての機関が地域課題を共有する取組みを行っている。
- ② 共有化された様々な地域課題のうち、どれを優先して対応するのか市町村としての方針を地域の協議会において協議し決定している。
- ③ 優先的に対応するとされた地域課題について、地域の協議会を構成する機関などが、それぞれの組織を超えて協働し、地域資源（インフォーマルを含む）の新たな活用方法や開発など、課題解決に向けた取組みを行う体制が確立している。
- ⑦ 市町村は地域の協議会の活動に積極的に参加し、地域の実情や地域課題の把握に努めるとともに、課題解決に向け主体的に取組んでいる

【地域の協議会の役割】

- 地域の協議会の一番大切な役割は、現状の社会資源では対応が困難な支援から明らかとなった様々な地域課題について、地域の関係機関が協働し解決を図ることです。この地域課題を解決する役割は、個別の相談を解決する役割（小さなケアマネ）に對比して、大きなケアマネと呼ばれることがあります。
この役割を果すため、地域の協議会に求められる一連の「役割」の内容としては、次のようなものが考えられます。

【役割の内容】

- (1) 個々の相談者のニーズに対する支援のあり方や役割分担について、協議決定し具体的支援を行うとともに、地域課題を抽出する
- (2) 対応までに時間を要するニーズに関する情報を集積し、そこから地域の現状や地域課題について共有化を図る
- (3) 共有化された地域課題の解決に向けた取組みの優先度など、市町村としての対応の方針を協議し決定する
- (4) 決定された方針に基づき、地域の関係機関が協働して地域課題を解決するため、必要な社会資源の改善や新たな開発を行う

○ 地域の協議会は、「障害福祉計画」との連動により、「個別のニーズから地域課題の抽出」、「地域課題の整理と分析」、「地域の支援体制の整備」を課題ごとに複数同時進行あるいは繰り返し行っていきます。

その時の状況に合わせて地域の協議会の6つの機能を発揮し、地域の協議会の組織を柔軟に機能させていきます。

【参考：自立支援法に基づく自立支援協議会の6つの機能】

機能	内容
情報機能	自分たちが住むまちのことを知る ・ 困難事例や地域の現状・課題等の情報共有と情報発信
調整機能	自分たちが住みやすいまちを考える ・ 地域の関係機関によるネットワークの構築 ・ 困難事例への対応のあり方に対する協議、調整
開発機能	自分たちが住みやすいまちをつくる ・ 地域診断、地域社会資源の開発・改善
教育機能	自分たちが高めあいながらまちをつくる ・ 構成員の資質の向上の場として活用
権利擁護機能	誰もが夢や希望をまちをつくる ・ 権利擁護に関する取り組みを展開する（部会の設置、運営等）
評価機能	常により良くと創造しつづける ・ 中立・公平性を確保する観点から、委託相談支援事業者の運営評価 ・ サービス利用計画作成対象者、重度包括支援事業等の評価 ・ 市町村相談支援機能事業及び都道府県相談支援体制整備事業の活用

（「自立支援協議会の運営マニュアル」日本障害者リハビリテーション協会・「北海道相談支援

従事者研修副読本」NPO法人北海道地域ケアマネジメントネットワーク）一部修正

○ 地域の協議会は、必要な「機能」が確保できれば、その組織については、地域の実状を踏まえて、自由にデザインすることが可能です。

組織化の例については、財団法人日本障害者リハビリテーション協会が平成20年3月に発行した「自立支援協議会の運営マニュアル」（以下、「マニュアル」という。）において、いくつか例示されています。マニュアルで示されている組織図の一例を示すと次のとおりです。

組織図の一例：先進事例を追加する時に挿入します

○ この例では、地域課題解決のために必要な機能ごとに会議が設定された完全装備に近い例となっていますが、実際に、市町村が、地域の協議会を組織するに当たっては、地域の実状を踏まえ、一部の機能を統合した組織としたり、必要性の高い機能から組織化するなどの工夫を行い、機能が発揮できるよう取り組むことが何よりも大切です。

○ この例示における、それぞれの会議に振分けられた地域課題を解決するための「機能」は、次のとおりです。

【個別相談を解決し、地域課題を抽出するための機能：個別の支援会議】

個別の支援会議は、個別の相談ごとの支援に責任ある機関の担当者、市町村、相談支援事業所相談員などの構成により、個別支援について協議する場です。詳細は、I-3-②を参照願います。

【個別相談から明らかとなった地域課題の共有化を図るための機能：定例会】

- ・地域の協議会を構成する全ての関係機関（市町村を含む。）の担当者レベルの連絡調整会議です。
- ・個別の支援会議で抽出された対応までに時間を要するニーズに関する情報の集積により明らかとなった地域課題について、地域の協議会を構成するすべての関係機関で確認し共有化を行います。
- ・定例会は、相談支援事業者からの活動報告を中心に会議を進めることが多いが、相談支援事業所の相談員にとっては、個別の相談支援の取り組みを振り返り、うまくいったこと、うまくいかなかったことを整理する機会となります。
- ・それぞれの個別の支援会議に参画していないメンバーにも報告し情報の共有化を図ることにより、今後同様の事案等に対する支援技術の向上につながります。障がい者の地域生活の実状や社会資源の現状についての情報交換、評価などを行うことができます。

【市町村としての地域課題解決の方針を決定するための機能：事務局会議】

- ・各会議の事前調整等を行う事務局機能であり、行政の実務責任者、相談支援事業所、地域の協議会の各会議代表者等で構成されます。
- ・特に重要な「機能」として、定例会で共有化された様々な地域課題について報告し、どれを優先して対応するのか、市町村としての方針を協議し決定することがあげられます。
- ・地域課題の優先度については、社会資源の状況、課題の困難性、市町村の予算

とう さまざま せいげん か だいい たい りよう ちいき ひつようせい こうりよ
等、様々な制限があり、課題に対するニーズの量など地域の必要性を考慮しな
がら検討することになります。

- その他の「機能」としては、各専門部会等でのこれまでの課題検討の進捗状況
の確認、あるいは、地域の協議会構成メンバーに対する研修会や地域の実情
を把握するための調査・研究を企画するなどがあります。

【地域課題の解決を図るための機能：各専門部会（課題別検討会）】

- 事務局会議で決定した方針に基づき、地域課題の検討、調査、研究などを行
い、課題解決のための社会資源の改善や新たな開発を行う「機能」のほか、権
利擁護など専門的な対応が求められる事項について協議します。

- 構成メンバーは、地域の協議会を構成する機関ばかりではなく、課題について
専門的な知識を有する個人・団体などにも参画を求めるなど、地域に開かれた柔
軟な運営を行うことが効果的です。

- この様なメンバーで活動する専門部会（課題別検討会）の効果としては、「一事
業所だけでは実現できないことを地域で協働体制を敷けばやれることも多い」
ことや「みんなで検討することで地域が変わるという認識につながる」ことだと言
われています。まさに、共通の目的の実現をめざして、それぞれの組織を超え
て関係機関が協働する場であり、地域の協議会の中心的活動と言えます。地域
の実情を踏まえ、自分達で工夫しながらつくっていくしかないため、取組みが遅
れている分野でもあります。

このため、道では、全道21圏域に地域づくりコーディネーターを配置し、専
門的な立場から助言を行うなど、市町村を支援する取組みを平成21年度から実
施しています。

【地域の協議会構成機関の代表者レベルの連絡調整機能：全体会】

- 市町村の理事者等、地域の協議会を構成する機関（市町村を含む）の設置者等
で構成されます。

- 地域の協議会全体の活動内容、地域課題の整理、解決の手だてなどを報告する
ことにより、代表者レベルでの地域課題や施策提言などの共有化を行う場と
なります。

- 市町村地域生活支援事業に位置づけられた相談支援事業の実施主体は市町村
であり、委託により実施している場合も含め、市町村は、主体的に関わること
が大切です。具体的な例を挙げると、個別支援会議、定例会には担当係長と担
当者が、地域課題への対処の方針を決める事務局会議には担当課長等が出席す
るなどして、地域の実情や地域課題の把握に努め、地域課題の解決に向けた取組

みに主体的に参画するなどが考えられます。

特に、地域の協議会の最も重要な地域課題を解決する役割は、市町村が主体的に関わらなければ機能し得ないのです。

④ 障がい者の高齢化や重度化などにおいても、障がい者の地域生活を支えるため、地域においてどのような体制を構築するかなどの、目指すべき整備方針の検討や、整備後においても、体制や機能が地域の実情に適しているか、地域の課題に対応できているかなど、地域の協議会を活用しながら、検討が行われている。

- 地域生活支援拠点の整備に当たっては、地域における障がい者への支援体制に関するニーズの把握や課題についての関係機関における情報共有や地域にある社会資源をどのように活用していくかなど、地域の協議会を活用し市町村の現状に応じた検討を行うことが重要です。

地域生活支援拠点等の整備類型、必要な機能の検討・検証について

■「地域生活支援拠点等について(初版)」(平成30年3月厚生労働省障害保健福祉部障害福祉課)

地域生活支援拠点等の整備方針、機能が地域の実情に適しているか、課題に対応できるか、十分に検討・検証することが重要です。

(ア) 整備類型について、地域定着支援等を十分に活用し、地域の実情に応じた機動的な運営が図れる体制がどうか検証する。

(イ) 相談機能の現状、体験の機会・場、緊急事の受け入れ・対応を行う体制が十分か、また、専門的な人材の養成・確保のための対策を講じているか、地域の体制づくりのために必要な機能を満たしているか等、随時見直しを行い、地域生活支援拠点等としての機能の充実・発展を図る。

【必要な視点】

- ・地域の社会資源等を十分に活用し、緊急時の対応を含めた安定的な連絡体制の確保を図るため、中長期的に相談機能をはじめとした必要な機能の見直し、強化を図っていくことが求められます。

⑤ 重症心身障がい者や医療的ケアの必要な重度の障がい者への地域生活の支援を推進するため、地域の協議会を活用し、地域の実情の把握や、課題解決に向けた協議を行っている。

- 医療的ケア児とその家族を地域で支えるため、保健、医療、福祉、教育等の関係機関が地域の課題や対応策について継続的に意見交換や情報共有を図る場が必要とされており、その場として地域の協議会等が考えられます。
- 医療的ケアなどを必要とする重度の障がいのある人への支援の充実を図るため、日中活動への参加や家族の休息（レスパイト）の確保など、地域生活を支援する体制の充実について協議するとともに、できるだけ身近な地域において必要なサービスが受けられるよう調整が必要です。

⑥ 障がい児に対し、地域の保健、医療、福祉、保育、教育、就労支援等の関係機関が連携を図り、ライフステージに沿って切れ目のない一貫した支援を提供する体制を整備するため地域の協議会を活用し協議を行っている。

○ 障がい児は、他の子どもと異なる特別な存在ではなく、同じ子どもであるという視点に立って、子ども・子育て支援法に基づく子育て一般施策の育ちの支援とともに、発達の段階や個々の障がいの特性に応じて障がい児支援が連携し、障がいのあることが大きな不安にならないよう、子どもとして健全に育つ権利を保障することが必要です。

○ 市町村の障害児支援担当部局、母子保健や子ども・子育て支援、社会的養護等の児童福祉担当部局、保健センター、病院・診療所、訪問看護ステーション、児童相談所、発達障害者支援(地域)センター、障害児相談支援事業所、保育所、認定こども園、幼稚園、学校、特別支援学校、児童委員等の関係機関と連携を図り、支援が必要な子どもと保護者の支援が保育所や学校そして就労等に適切に移行され、適切な支援が引き継がれていく体制の整備が求められます。

○ 幼児期から学齢期、就労期へと一貫した支援が行われるよう、乳幼児期からの支援ファイルと学校等で作成される個別の教育支援計画を一体的に活用するとともに、サービス利用の際の障害児支援利用計画等や事業所で作成される個別支援計画等とも連携した支援が必要です。

2 権利擁護や暮らしづらさの解消などについて地域の人々が協議し、課題解決に向けた取組みが行われている。

① 権利擁護などに対する住民の理解の促進、虐待や差別等をはじめとした暮らしづらさの解消などについて、地域の様々な立場の人々が、それぞれの組織を超えて協働する場（調整委員会）があり、官民が一体となった取組みが行われている。

- 条例に規定された調整委員会は、障がい者の暮らしづらさの解消を図ることを目的に、市町村が設置する協議組織とされています。暮らしづらさとは、障がい者の暮らしを支えるサービスをはじめとした障がい者福祉に関すること、差別や不利益な扱いなど障がい者の権利の擁護に関することなど、日常生活において発生する様々な困りごとに由来するものであり、その解消を図るため、調整委員会の役割としては、次のようなものがあります。

- (1) 虐待や差別等、暮らしづらさに関する相談について、中立公正な立場で協議し、相談者等への助言や解決案を提示すること。
- (2) 虐待や差別等、暮らしづらさの解消を図るため、その原因の1つである誤解や偏見等の解消を図るため、障がい特性や障がい者に対する住民の理解を広げる取組などについて協議すること。
- (3) 暮らしづらさの原因の1つである社会資源の不足等について、既存の社会資源の改善や新たな開発などについて協議を行うこと。

- このように、調整委員会においては、個人的な暮らしづらさの問題ばかりではなく、地域の課題についても協議できる機能が求められ、その場合、地域の協議会の地域課題の解決を図る機能を活用するのが最も効果的と考えられます。
- この様な機能を有する専門部会や課題別検討会等の中に調整委員会を位置づけ、守秘義務にも配慮しながら取組むこととなります。

- また、合理的配慮の欠如などの差別等の事案については、絶対的な判断基準があるわけではなく、地域の状況など、個別事案ごとに判断することが必要となります。したがって、調整委員会で扱った事案について、単に解決を図るというだけではな

く、記録を作成して情報として集積し、その後の判断の材料とする取組みが大切です。

○ 障がい者への虐待に対応する窓口として、市町村は「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく「市町村障害者虐待防止センター」の機能を確保し、地域の関係機関や道の設置する障がい者権利擁護センターと連携・協力を図りながら、障がい者虐待の防止に取り組むことが必要です。

○ 深刻な虐待や権利侵害に関する事案や、一市町村の問題としては解決が難しい事案などについては、地域づくり委員会、警察など関係機関とも連携し、迅速な対応を行うことが大切です。

○ 暮らしづらさを未然に防止する視点は重要であり、市町村が、地域の協議会を構成する関係機関等と連携し、きめ細かな取組みを行うことが大切です。例えば、消費者被害を未然に防止するため、単に公報誌により被害にあわないよう呼びかけるだけではなく、地域の協議会を構成する関係機関や特別支援学校、消費生活センターと連携することにより、地域で暮らす障がい者に消費者被害についての情報を若い時から繰り返し提供したり、困ったときには、すぐに相談することの大切さを学習してもらうなど、よりきめ細かな取組みを行うことが可能になると考えられます。

② 地域で解決が困難な重大な事案や広域で調整が必要な課題については、地域相談員と協働し、また、地域づくり委員会とも密接に連携するなど、課題解決に向け必要な対応が図られている。

○ 地域づくり委員会は14圏域に設置していますが、障がい者のより身近な地域において障がい者の声に伝えることができるようにするため、道では、全道の市町村が配置している身体障害者相談員や知的障害者相談員などを地域相談員として位置づけ、地域づくり委員会と連携した取組みを進めることとします。

③ 障がいにより判断能力が十分ではない方が地域で暮らしていけるように、成年後見制度を安心して利用できる環境を整備していくため、地域において、保健・福祉・司法などの関係機関が連携している。

○ 財産の保全だけでなく、本人の利益や生活の質の向上のために、本人の意思決定支援や身上保護等の福祉的な観点も重視した成年後見制度の運用を行うため、保健、福祉、司法などの関係機関が連携し、成年後見制度を必要とする人を支援する仕組みが必要です。

優先して整備すべき機能

■ 出典：「成年後見制度利用促進基本計画」(H29.3.24閣議決定)

- 「親亡き後」の障害者の長期にわたる後見等を意思決定支援・身上保護を重視した運用に変えていく支援体制を早期に整備していく観点等からは、早期の整備が期待される場所であるが、まずは、各種専門職の参加を得るために必要な協議会等について、必要に応じ都道府県の支援を得つつ、早期に設置し、各地域における関係者の具体的な役割分担と連携体制の整備に努めるべきである。
- 地域連携ネットワークにおけるチーム及び専門職団体による支援体制などの整備に当たっては、各地域における地域ケア会議、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(平成17年法律第123号)に基づく協議会あるいは地域福祉計画に基づき地域活動を行う各種機関・協議会等、地域福祉や地域包括ケア等の既存の資源・仕組みを活用しつつ、これらと有機的な連携を図りつつ進める。
- また、市町村は、促進法第23条第2項において、条例で定めるところにより、当該市町村の区域における成年後見制度の利用の促進に関する基本的な事項を調査審議させる審議会その他の合議制の機関を置くよう努めるものとされている。市町村は、当該合議制の機関を活用し、市町村計画の検討・策定を進めるほか、当該地域におけるネットワークの取組状況について調査、審議し、例えば、当該地域において成年後見制度の利用が必要な人を発見し制度利用につなげる支援ができているか等、地域における取組状況の点検、評価等を継続的に行うことが望ましい。
- なお、成年後見制度を利用している障害者やその後見人の相談対応等

の支援も、意思決定支援や身上保護を重視した運用の充実を図る観点から重要であり、既存の資源や仕組み、特に専門職団体を活用するなどにより対応し、見守り体制の強化など支援の必要なケースへの対応等に努めるべきである。

- 弁護士会・司法書士会・社会福祉士会等といった法律専門職団体や福祉関係者団体等は、地域の協議会や上記の合議制の機関の会議に積極的に参加し、相談対応、チームの支援等の活動などにおいて積極的な役割が期待される。

④ 地域における差別解消に向けた取組みを推進するため、職員の対応要領を作成し、必要な都度見直しを行うほか障がい者差別解消支援地域協議会の設置に努めている。

- 障害者差別解消支援地域協議会を設置することにより、関係機関等で共有・蓄積した相談事例等を踏まえて迅速に権限ある機関へつなぐなどの対応が可能となり、更に、関係者間で意見交換を行うことにより、紛争解決に向けた対応力の向上が図られます。

また、対応要領や事例集などを作成して障害者差別の解消に向けて取り組むことで、職員の障がい者への対応力の向上及び権利擁護に関する意識が高まります。

■ 出典：「障害者差別解消支援地域協議会設置の手引き」平成27年11月内閣府障害者施策担当