

# 相談支援体制の充実 と意思決定支援

(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  
(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

障害者総合支援法については、現時点で入手可能な情報により作成していますので、すべて見込みとなります。また、障害者自立支援法は「自立支援法」、障害者総合支援法は「総合支援法」と表記します。

# 今日お話するのは・・・

- 総合支援法にも盛り込まれた「意思決定支援」とは何か
- 意思決定支援を考える際のポイント
- 相談支援体制の充実に向けた現状と課題、私見

# 障害者総合支援法成立

- 平成24年6月20日の参議院本会議において「障害者総合福祉法」(自立支援法の改正)が可決、成立した【総合支援法の概要は次スライドや別添の参考資料を参照】
- これにより、昨年4月の「つなぎ」法施行から1年で、さらに自立支援法が改正されることとなった(逆にいうと、総合支援法で変更される部分以外は、4月から適用されているルールが継続する)

# 障害者総合支援法の概要(厚労省資料から抜粋、加筆)

## 1. 趣旨

障がい者制度改革推進本部(総合福祉部会)等における検討を踏まえて、地域社会における共生の実現に向けて、障害福祉サービスの充実等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、新たな障害保健福祉施策を講ずる。

## 2. 概要

### 1. 題名

「障害者自立支援法」を「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(障害者総合支援法)」とする。

### 2. 基本理念

法に基づく日常生活・社会生活の支援が、共生社会を実現するため、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われることを法律の基本理念として新たに掲げる。

### 3. 障害者の範囲(障害児の範囲も同様に対応。)

「制度の谷間」を埋めるべく、障害者の範囲に難病等を加える。

### 4. 障害支援区分の創設

「障害程度区分」について、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す「障害支援区分」に改める。(障害支援区分の認定が知的障害者・精神障害者の特性に応じて行われるよう、区分の制定に当たっては適切な配慮等を行う。)

### 5. 障害者に対する支援

- ① 重度訪問介護の対象拡大(知的・発達・精神障害へ拡大)
- ② 共同生活介護(ケアホーム)の共同生活援助(グループホーム)への一元化
- ③ 地域移行支援の対象拡大(刑務所などへ拡大)
- ④ 地域生活支援事業の追加(障害者に対する理解を深めるための研修や啓発を行う事業、市民後見人をはじめとする後見制度人材の養成事業、意思疎通支援を行う者を養成する事業等)
- ⑤ **障害者の意思決定支援を事業所の責務として規定**

### 6. サービス基盤の計画的整備

- ① 障害福祉サービス等の提供体制の確保に係る目標に関する事項及び地域生活支援事業の実施に関する事項についての障害福祉計画の策定
- ② 基本指針・障害福祉計画の定期的な検証と見直しを法定化
- ③ 市町村は障害福祉計画を作成するに当たって、障害者等のニーズ把握等を行うことを努力義務化
- ④ 自立支援協議会の名称を単に「協議会」とするとともに、当事者や家族の参画を明確化

## 3. 施行期日

平成25年4月1日(ただし、4. 及び5. ①~③については、平成26年4月1日)

## 4. 検討規定(障害者施策を段階的に講じるため、法の施行後3年を目途として、以下について検討)

- ① 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスのあり方
- ② 障害支援区分の認定を含めた支給決定のあり方
- ③ **障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進のあり方**
- ④ 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のため意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援のあり方
- ⑤ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援のあり方

※上記の検討に当たっては、障害者やその家族その他の関係者の意見を反映させる措置を講ずる。

# 総合支援法にも 盛り込まれた 「意思決定支援」 とは何か

# 障害者基本法において 規定された意思決定支援

## 【第二十三条】

国及び地方公共団体は、障害者の意思決定の支援に配慮しつつ、障害者及びその家族その他の関係者に対する相談業務、成年後見制度その他の障害者の権利利益の保護等のための施策又は制度が、適切に行われ又は広く利用されるようにしなければならない。（下線部と強調は又村による）

# 総合支援法の中でも 強調された意思決定支援

- 国会議論の中で、意思決定支援を強調する方向に法案修正
- 支援事業所の責務、相談支援事業所の責務に「障害者の意思決定の支援に配慮」という一文を追加
- あわせて、知的障害者福祉法、児童福祉法にも意思決定支援への配慮（児童については子どもと保護者の意思尊重）を追加

# 意思決定支援って何だ？

- 意味としては、読んで字のごとく、ある人の「意思」を「決定」するための「支援」
- 認知症の人や知的、発達障がいのある人にはとりわけ大切な支援といえる
- ただし、「意思決定支援」の明確な定義はなされておらず、今後の議論が重要

法定化された大切な支援だけに、障がいのある人や家族、支援者などが積極的に議論することが重要

# 意思決定支援って何だ？

- 一般的に「意思を決定する」ことを考えてみると…
  - ① 決定を下支えする十分な体験や経験（決定する経験）があり
  - ② 決定に必要な情報の入手・理解（統合）・保持・比較・活用がなされ
  - ③ 決定した意思が表出できるという流れが想定される

# 意思決定支援って何だ？

- 前スライドで整理した流れを、知的、発達障がいのない人は日々の生活で自然に繰り返している
- これを知的、発達障がいのある人に引きつけて考えてみると、流れの1つ1つに支援を要する(可能性が高い)ことが分かる
- しかし、ややもすると今まで周囲の人々は「意思決定に支援が必要 = 自分では決められない」と捉えていなかったらどうか？

# 意思決定支援って何だ？

- フェーズが異なる(しかし、アプローチは連続する)2つのステージという捉え方も
- 本人が意思を決めることそのものを支援するステージ【本人意思決定のステージ】
- 本人の意思をできるだけずれないように(しかし、関わる人との関係性には影響されながら)類推して、共同で意思を決めていくステージ【共同意思決定のステージ】

# 意思決定支援 を考える際の ポイント

重度の障がいのある人であっても、必ず「意思」や「意向」、あるいは「考え」や「気持ち」があり、自分で決めることができます。それを大前提として、ではどうすれば意志の決定を支援できるか・・・と考えるのが「意思決定支援」のポイントといえます。

# 障害者基本法で 注目したいもう1つの規定

## 【第三条関係】

全て障害者は、どこで誰と生活するかについて  
の選択の機会が確保され、地域社会において  
他の人々と共生することを妨げられない。  
(下線部は又村による)

生活の選択機会が確保されても、  
意思決定の支援が担保されなければ  
意味がない。両者は表裏一体の関係

# 意思決定支援に関する論点

## 【制度面の論点】

- 現行の成年後見制度は意思決定支援より代行決定を重視していないか？
- 本人が意思決定しやすい環境整備（多様な経験や分かりやすい情報提供など）が不足していないか？
- 保護者や家族への支援が不十分なことが「親による代行決定」を引き起こしてはいないか？

# 意思決定支援に関する論点

## 【支援面の論点】

- 障がいのある人を「意思を持つ一人の男性・女性」として受け止めているか？
- 障がいのある人が安心して意思決定できるような、垂直的ではない、寄り添い型の支援が展開できているか？
- 情報の提供、統合（保持・活用）、意志の表出にいたる一連の流れを個々の特性に応じてエンパワメントできているか？

# 意思決定支援に関する論点

## 【教育面・家庭面の論点】

- 子どもの頃から年齢に応じた「選ぶ」経験ができる教育環境になっているか？
- 家族だけで問題を抱えず、限界が来る前に声をかけられる学校や相談支援、保護者間のつながりなど（支援の輪）ができているか？
- 家庭内が安心して自分の気持ちを出すことができる雰囲気になっているか？

障がいのある人の  
意思決定支援を考える  
際に参考になると  
思われる資料や提言を  
まとめました

# 総合福祉部会の骨格提言より

## 民事法との関連【成年後見制度】

- 現行の成年後見制度は、権利擁護という視点から本人の身上監護に重点を置いた運用が望まれるが、その際重要なことは、改正された障害者基本法にも示された意思決定の支援として機能することであり、本人の意思を無視した代理権行使は避けなければならない。また、本人との利害相反の立場にない人の選任が望まれる。
- 同制度については、その在り方を検討する一方、広く意思決定支援の仕組みを検討することが必要である。
- 同制度において、被成年後見人であることが選挙権等のはく奪をもたらす欠格事由とされているなど、様々な欠格条項と関連しており、関係法の改正が検討されるべきである。

障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言－新法の制定を目指して－  
(平成23(2011)年8月30日 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会)Ⅲ－4

# 全日本育成会の要望

(平成24年3月 自民党障害者PT)

## • 意思決定支援の配慮について

- 改正基本法で示された意思決定支援に基づき、コミュニケーションに配慮が必要な方への支援には、基本の相談事業(個別支援計画)の充実を図ると共に成年後見制度の活用等や日常生活場面での支援等にも配慮し権利擁護が図られるよう求めます。

## • 関係予算について

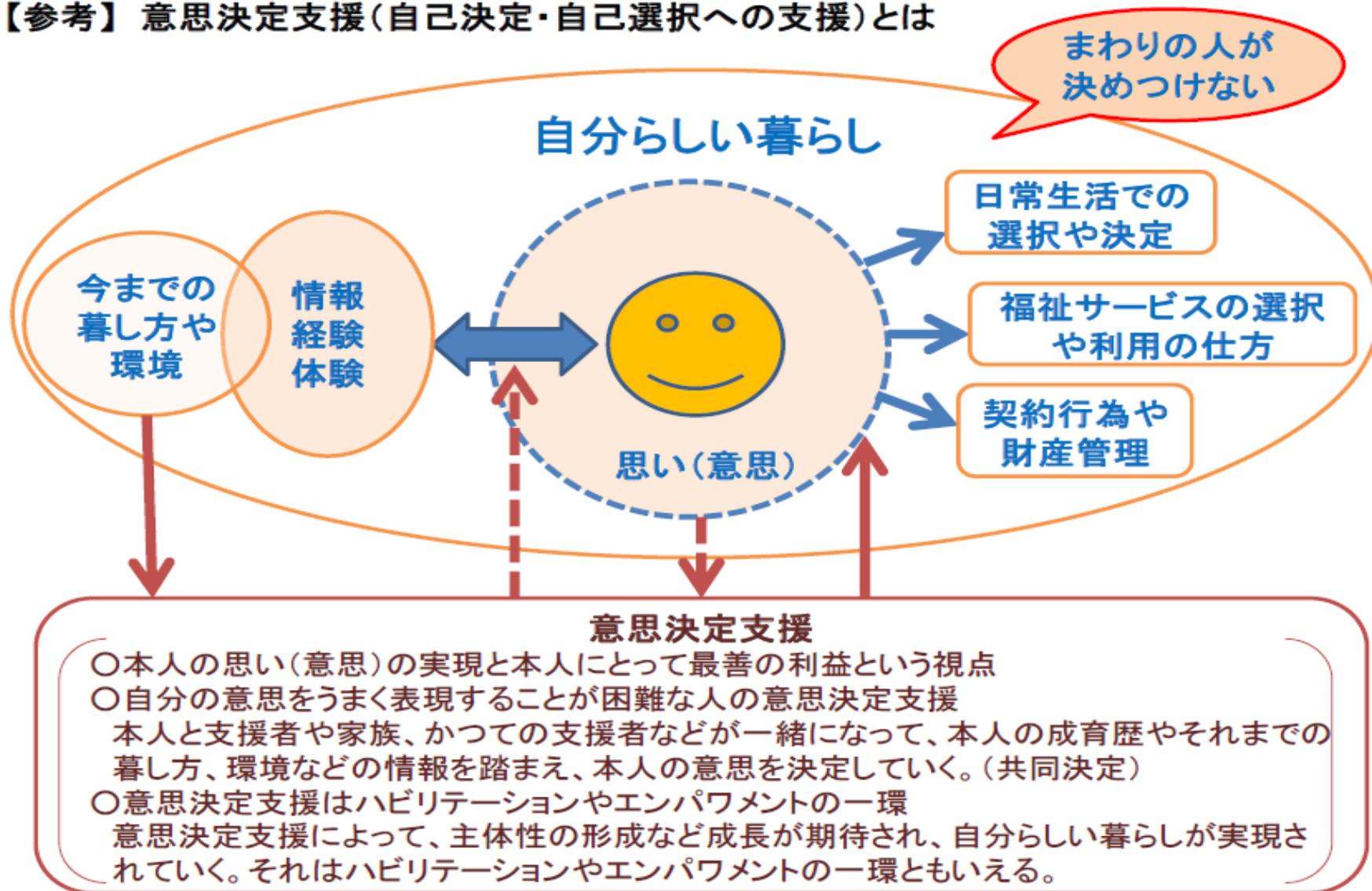
- 予算の確実な確保をお願いします。現行の個別給付の仕組みは、財源確保の手段としては有効です。特に障害の重い方の地域生活に適切に対応する支援体制の充実を目指していただくようお願いします。

## • 障害程度区分の見直しについて

- 上記個別給付による財源確保を進める上で、現行の障害程度区分は、知的障害や精神障害の支援特性を十分に反映しないため、その大幅な見直しが必要です。骨格提言の示した相談支援と支給決定の変更に、検討の段取りと時間が必要であれば、可能な限り早い時期に新しい区分の基準で個別給付に対応できるよう見直しを求めます。

## • 政局に左右されない仕組みづくり(本文省略)

【参考】意思決定支援(自己決定・自己選択への支援)とは



全日本育成会 大久保顧問 試案

# イギリスの意思決定能力法

- 2005年に成立した法律で、すべての人には判断能力があるとする「判断能力存在の推定」が基本原則
- 包括的ではなく、個別の案件で具体的に意思決定の可否を判断
- 少しでも意思決定しやすい環境を整え、本人の理解を補助する方法を選ぶなど、能力の下限より上限に着目

# イギリスの意思決定能力法

- 本人の意思決定に関わる者には、「ベストインタレスト」(本人にとっての最善の利益)を実現することが求められる
- 本人の主観的利益(希望や思い)を客観的利益(家族や支援者の考え)によって覆すことはあくまで例外(ただし、本人の考えを無条件に受け入れるわけではない)
- 適法な意思決定支援の結果は、免責

# 国際育成会連盟のポジションペーパー

- 2008年に採択され、主にヨーロッパ法を前提としたもの
- 幼児期、学齢期からの意思決定に関するエンパワメントが必要なこと
- 意思決定支援は専門家集団によってのみ行われるのではなく、インフォーマルな人間関係も重視すべきこと
- 既存の権利保護システムを活用すること

# 国際育成会連盟のポジションペーパー

- 伝統的な成年後見システムから、「支援つき意思決定支援」を主流とすること
- 意思決定を支援する者は(フォーマル、インフォーマルを問わず)登録制とすること
- 意思決定支援に関する争いを解決する公的機関を設置すること
- 意思決定するために必要なコミュニケーションツールを開発すること

# でも、何より大切なことは・・・

- 「意思決定支援」は確かに新しい言葉ですが、決して「特別なこと」「難しいこと」「専門化でなければ対応できないこと」ではありません
- むしろ、ご家族や支援者と過ごす日常の中に自然と埋め込まれているものです
- まずは、障がいのある人自身の意思（意向や気持ち）への注意度を高めていくことからスタートしてみませんか？

# そしてもう1つ…

- 「意思決定支援」は、障がいのある人にだけ特別に必要なものではありません
- その同心円には、認知症などの疾病を有する人、薬物などが理由で十分な意思表示ができないなどが考えられます
- 一方で、欧米的な二者択一ではない、日本の文化風土にマッチした意思決定支援のあり方も模索する必要があります（「お任せ」で寿司を握ってもらう文化）

# 相談支援体制の 充実に向けた 現状と課題、私見

# 自立支援法施行からの変遷

## 自立支援法

- 地域生活支援事業の必須事業
- 市町村の考え方や財政状況で明暗

## つなぎ法

- サービス利用計画を原則全員作成に
- 地域相談や障害児相談も創設

## 総合支援法

- 地域相談の対象に刑務所などを追加
- 意思決定支援を事業所責務に追加

# 総合支援法における位置付け

## 【相談支援・権利擁護（その1）】

- 相談支援事業の「地域移行支援」の対象となる施設等を拡大
- 現在は「入所施設」「精神科病院」のみ対象となっているが、「地域における生活に移行するために重点的な支援を必要とする者」へ拡大を検討
- 具体的な拡大範囲については、保護施設、矯正施設（刑務所など）が想定される

# 総合支援法における位置付け

## 【相談支援・権利擁護（その2）】

- 障害者基本法の改正を踏まえて、障がいのある人の「意思決定支援」を支援事業所全般の責務として規定
- 知的障害者相談員・身体障害者相談員や民生委員との連携など、地域における総合的な相談支援体系を整備
- 市町村へ、知的障がいのある人の成年後見制度利用促進を求める

# 結局どうなるの？

- 地域移行相談は平成26年(2014年)4月から対象拡大
- 「つなぎ」法におけるサービス等利用計画の対象拡大への対応が最優先(平成27年3月までに全員作成)、相談員の量(人数)と質(特性を理解した対応)の確保
- 意思決定支援は、知的・発達障がいのある人にとって重要な課題であり、どのような支援が求められるのか、議論が必要

# ところで、相談員は足りるの？

- 必要な相談員数は計算で明確に把握可能

A その地域の個別給付支給決定者数

B セルフプラン希望者数(不明なら5%で仮置き)

X 相談員1人当たりの受け持ち数

→ Xは変数であり、各地域で決めるしかない

→ 介護保険の例では、ケアマネ1人当たり40人が標準

**$(A - B) \div X = \text{その地域に必要な相談員数}$**

※ 国は「X」を示さないことをQ&Aで明示している

※ 実際の作成に要した時間から「X」を導く方法もありうる

# それだけではなく・・・

- 前ページで算出した相談支援専門員は、単に人数が揃っていれば良いのではなく、それぞれの支援特性や年齢に応じた支援の専門性を問われる
- 少なくとも、いわゆる「4障がい+1」(身体、知的、精神、発達、難病)と児童、成人の支援特性は押さえておきたい
- 人員と専門性の確保はどのように担保していくのか？

# 相談支援（計画相談）の現状と課題

- 障害福祉計画（福島県以外）における計画相談の平成24年度実績予定は68,302人
- 24年10月時点の実績は15,197人【達成率：22.2%】、仮に年度末には倍になったとして30,394人【達成率：44.5%】
- 障がい児や発達障がいなどの見積りが甘い可能性、24年度の達成率は40%未満、下手をすると30%台前半にとどまるか
- このままでは、達成率4割弱になると予測

# 相談支援（計画相談）の現状と課題

- 相談支援専門員は、平成22年度までに45,207人が養成され、現任研修も6,970人が受講済み（被災3県を除く）
- ところが、実際に指定相談支援事業所で働く相談支援専門員は、23年4月現在で5,601人とどまる（被災3県を除く）
- 資格を有しながら相談業務に携わっていない人が85%以上（相談支援が「運営可能な事業」ではないことの証明）

# 相談支援（計画相談）の現状と課題

- 法律、政省令上は、サービス等利用計画は「提出を求めるものとする」という規定ぶりであり、市町村に裁量の余地はない
- 省令の附則による「経過措置期間」は平成27年3月までとなっており、それまでは「市町村が必要と認めるとき」にサービス等利用計画を提出させることになっている
- 27年4月からはすべての個別給付利用者についてサービス等利用計画が必須

# 相談支援（計画相談）の現状と課題

- ただし、27年4月以降に「サービス等利用計画がなければ支給決定できない」取扱いとなるかどうかは、現時点で不明
- 法律上の規定では、市町村は「特定相談事業所が作成するサービス等利用計画」の提出を求める（ただし、利用者の判断でいわゆる「セルフプラン」でもOK）
- 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

# 最悪のシナリオとして・・・

- 仮にこのまま相談支援事業所が増えず、国は利用計画の策定率向上を急ぎ、利用計画がなければ支給決定できない仕組みとした場合、追い詰められた市町村は何に目をつけるか

支援事業所に対して、「セルフプラン」の作成要請が舞い込む？

# 相談支援体制の充実に向けた私見

- 経過措置期間については、実質的な延長が不可欠(プラス2年程度か)
- 当面は「質」より「量」(時限的に同一事業所の利用計画作成とモニタリングを容認)
- 市町村単位での相談支援事業整備プランの策定(安易なセルフプラン作成の流れにさせない、同一法人や特定事業所間のモニタリングスワップもNG)

# 相談支援体制の充実に向けた私見

- 相談支援事業所は、積極的に「1件当たりの利用計画作成時間数」をデータ化して提供（初回作成と継続作成では大きく所要時間が異なるはず）
- 新規の利用計画作成が一巡するまでの間は、人件費補助が必須（そのための国庫補助などがあると良い。永続的な補助ではなく、時限的な補助）

# 相談支援体制の充実に向けた私見

- 相談支援事業が「運営可能な事業」となるための事業モデルが不可欠
- 介護保険では、ケアマネ1名につき30名程度の利用者がいると事業所収支が黒字化する傾向（介護事業経営実態調査より）
- ただし、介護保険はモニタリング頻度が「毎月」（13,000円／月）
- モニタリング頻度は本当に年2回で良いか

## 仮に年2回が標準モニタリングとすると

- 一月に担当できるケース(計画の新規作成とモニタリング)の上限を30人とすると、1年間で新規(継続)作成が80人分となる(モニタリングは当初3ヶ月が毎月、以降は半年と仮定)
- これに報酬単価をかけると、 $16,000\text{円} \times 80\text{人}$ 、モニタリングが $13,000\text{円} \times \text{延べ}250\text{人}$ なので、 $128\text{万円} + 325\text{万円} = 543\text{万円}$
- この金額、担当人数は妥当かどうか

# 相談支援体制の充実に向けた私見

- 国は、なぜ市町村が「笛吹けど踊らず」なのか、もう一度よく考えるべき（地域の特性に応じた相談支援体制を構築しやすい制度設計になっているか）
- とはいえ、やはり最後は市町村協議会を中心に、「おらがまちの相談支援」を皆で考える体制づくり

知的障がいのある人は相談支援を必要としています

# 相談支援が歩き出すために・・・

- これまで、相談支援は事実上「委託費」だけで成り立っていました
- いわば、「一本足で立っている」ことはできても「歩き出す」ことができない状況でした
- 今回の法改正で、サービス等利用計画が大幅に拡充されたことで、相談支援は「二本目の足」を手に入れた、といえます
- もちろん、相談支援が個別給付化されたことによる懸念やデメリットもあるでしょう

# 相談支援が歩き出すために・・・

- また、当面は「量」を拡大を目指す方向だとしても、「質」が担保できていないことを心配する声も聞かれます
- その意味で、基本相談と個別給付の関係性や、相談支援専門のスキルアップは不可欠といえます

それぞれの地域で、相談支援事業が「歩き出す」ことができるように・・・

# 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

当たり前の地域生活の実現、意思決定支援など

ご清聴、  
ありがとうございました

# More Info・・・(その1)

## ○ 全日本手をつなぐ育成会機関誌「手をつなぐ」

又村が編集委員をしています。主に知的障がい・発達障がいのある人と家族のための情報が掲載されています。(又村も連載を持っています)もし興味がありましたら、こちらのHPをチェック！

<http://www.ikuseikai-japan.jp/aboutus/aboutus06.html>

または、「全日本手をつなぐ育成会」で検索していただくとたいがいはトップで表示されます。

# More Info・・(その2)

地域づくり委員会の冊子「地域らしさを咲かせよう  
一色とりどりの地域づくり」ができました！！  
発行：社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会  
編集：地域づくり委員会  
525円(税込)

サービスは少しずつ充実してきたけど、そのぶん、地域とのつながりが薄くなってきた……そんな悩みをもっている育成会も多いはず。本書では、地域のさまざまな分野の人たちとつながりを持ちながら、「地域づくり」の担い手として活躍するためのノウハウを花づくりにたとえながら、わかりやすく解説。「たまり場」「場づくり」など、これからの時代のキーワードも満載。全国の育成会が個性を輝かせながら「地域に貢献していく存在」になるための必読書です。

# More Info・・・(その3)

- ふれんど宙船 (しっぷ) WEB  
又村がブログを書いています。更新頻度がアレですが・・・  
<http://friendship-web.com/> または、検索ソフトで「ふれんど宙船」と入力すれば、トップ表示されます。
- ふれんど宙船刊行の総合支援法攻略講座  
「障害者総合支援法攻略講座」(500円・送料込)  
→ 2012年5月19日開催の最新講演録です！！  
→ お手数をおかけいたしますが、お申し込みはメールにて  
お願いいたします。(no-ma@kde.biglobe.ne.jp)  
担当: 山本(メールタイトルに指定はありませんが、送付先のご住所、お名前と必要冊数を明記してください)

# More Info・・・(その4)

東日本大震災 復興支援

ミンナDEカオウヤ

## 【ミンナDEカオウヤ プロジェクト】

東日本大震災で被災した障害者福祉事業所で製作されている授産品を、東京・愛知・大阪といった都市部で販売する、参加型プロジェクトです。

★ 以下のURL、または検索ソフトで「ミンナDEカオウヤ」を入力！！

<http://www.insweb.jp/report/minnaDE>