

第三期東京都自立支援協議会
活動のまとめ（～H26.3）

東京都自立支援協議会

第三期東京都自立支援協議会前期を終えて考えたこと

～検討報告書のまとめにかえて～

東京都自立支援協議会会長 沖倉智美

平成24年9月に第三期東京都自立支援協議会（以下、都協議会）第1回本会議を開催してから、早1年半の歳月が経過しました。初年度は本会議を1回しか持つことができず、その内容も、委員18名全員が一堂に会し、時間の都合上、順番に一言ずつ発言をいただくことしかできませんでした。翌平成25年度はこれらの反省を踏まえ、本会議を3回開催し、分科会方式で委員が2つのグループにわかれ、テーマに沿って議論を深めることにしました。

障害者福祉の特徴として、児童福祉や高齢者福祉のような期間限定的なものではなく、障害が先天的に、あるいは発達期に既に発現し、生涯にわたって継続的な生活課題が存在するため、長期にわたり、持続的な支援が必要となります。人間の一生において節目となる出来事により区分される生活環境の段階（時期）のことをライフステージと言いますが、障害のある人に対する支援は、このライフステージを大きくまたぎ、また課題やニーズが多様であることから、関与する支援者が複数になります。

そこで本会議では、障害のある人の乳幼児期、学齢期、青年・壮年期、高齢期の4つのライフステージにおける課題とそれに対する支援について見直し、保健・医療、福祉、教育、雇用・就労等の各領域が提供する支援をマネジメントする、相談支援専門員の役割を検討した上で、地域自立支援協議会（以下、地域協議会）を中心とした地域における支援ネットワークの充実に向けた課題を明らかにしていくことにしました。この討議のまとめが、図表「障害者総合支援法を中心とした相談支援、関連制度・サービス等の課題整理—ライフステージを軸として—」です。

具体的な検討過程は、拙稿(2013)「知的障害当事者を支援する」『実践成年後見』No.46の図1「ライフステージに応じた支援」を改変して作成した「(ライフステージに沿った)課題抽出シート」に、各委員の専門分野や実践等から、具体の事例を挙げつつ考察した課題やその解決策を事前に記入した上で、本会議の場で共有、整理、そして討議をしました。

なお、この議論は都協議会内だけの閉じられたものではなく、平成25年11月に開催した自立支援協議会セミナーにおいて、都協議会委員より議論の途中経過を報告し、各ライフステージにおける地域生活支援に携わっている支援者から、関係機関との連携や移行期の課題に関する指定発言をいただき、さらに参加者からの事前事後アンケートにより意見をいただいております。

支援過程において、障害の発見時や入学、進学、就職等といったライフイベント、あるいは年齢や健康状態の変化に伴い、主たる支援機関や支援者が交代する移行期には、特に重点的な支援を行っていく必要があります。ライフステージにおける移行とは、ライフイベントを節目とした時間的移行だけではなく、その時々での生活や活動の場等の空間的移

行、家族状況の変化や担当職員等の変更に伴う人間関係的移行が想定されます。このように考えた時、当事者の人生やその支援には多くの場合、当事者が意図しない移行が伴います。移行期において、当事者が不要な戸惑いや不安を感じることなく、次の段階や新たな環境に適応できるためには、当事者の意思を中心とした支援者間の協働により、安定した生活の実現に向けた支援が提供されることが重要です。

検討過程を通して、各ライフステージで行われている相談支援や関連制度・サービスに関する議論は深まりましたが、現状では、ライフステージごとに多様な支援が不連続に提供されていることによる弊害があり、ライフステージ全体を見据えた、一貫性ある支援が求められていることが明らかになりました。また特に移行期に集中して、福祉と教育・医療、障害者福祉と高齢者福祉等、専門領域・専門職間の支援の分断も起こっています。行政と民間との役割分担と連携に関しても、課題は山積しています。これらの谷間や溝をいかに少なくし、齟齬のある状況をどのように解消していくのかが、次なる課題として浮上してきました。

・乳幼児期から学齢期へ（around 6 問題） 保健・保育・療育と教育との連携

・学齢期から青年期へ（around 18 問題）

障害児に対する支援法である児童福祉法から障害者総合支援法への移行
教育と住まい・就労・日中活動等、福祉サービスとの連携

・親なき後問題が浮上してくる（around 40 問題） 成年後見等、権利擁護制度の検討

・壮年期から高齢期へ（around 65 問題） 障害者総合支援法から介護保険法への移行

また、一般施策と社会福祉施策との分断にも気づかされました。障害年金や生活保護等の「所得保障」、近年繰り返される制度変更に関する適切な情報提供等による「消費者としての利用者保護」、当事者が刑事事件や民事事件等の手続きの対象になった場合、権利を円滑に行使できるよう、障害特性に応じた意思疎通の手段を確保するよう配慮するとともに、関係職員に対する研修を行う等「司法手続きにおける配慮」、「矯正施設退所者への社会復帰に対する支援」、当事者が犯罪被害に遭うことを予防するための「防犯に関する支援」、市民に対する啓発活動による「障害理解の促進」、東日本大震災を契機にその重要性がより高まった「防災に関する支援」等も検討する必要があります。日本も批准国となった障害者権利条約にも示されたインクルーシブな支援を考慮するならば、一般施策にいかに関与のある人たちへのサービスを組み込んでいくのかが、今後の検討の方向性として注目されてよいのではないのでしょうか。

加えて、地域生活支援と施設入所支援（含む精神科病院）の分断も改めて見えてきました。地域移行支援・地域定着支援に関する検討が不足しており、多種多様な業務内容の明確化と支援提供過程のルール化は、報酬体系への反映のためにも必須の課題です。

以上の第三期前期の活動を踏まえ、今後の検討課題について主たる3点挙げます。

① 基本相談支援の体系化と報酬

これまで見てきたように、当事者の抱える課題やニーズは多様である一方、支援機関やサービスは専門化・細分化しており、相談支援専門員は、他機関・他職種の役割機能を理解しつつ、日常的に担当者間のネットワークができていれば、より円滑に支援を行うことができます。検討過程を通して、すべての支援の基盤は基本相談支援にあることを再確認することができました。相談支援制度上も他の支援の基礎として横断的に位置づけられていますが、現状においては、基本相談支援の財源の多くは、一般財源という不安定財源に依存しています。基本相談支援の対応範囲が広いと、具体的な内容を吟味した上でどのように報酬体系に組み込んでいくのかの議論が、十分できているとは言えません。持続可能な基本相談支援体制の整備は喫緊の課題であり、今回お示した図表「障害者総合支援法を中心とした相談支援、関連制度・サービス等の課題整理—ライフステージを軸として—」が、基本相談の全容を明らかにする一助になればと考えています。折しも、平成27年度は障害者福祉サービス等の報酬改定の時期を迎えます。このことを鑑み、相談支援事業の基本報酬単価の見直しと併せ、検討を継続していくことが重要であると考えています。

② 「ポスト計画相談」としてのモニタリング

指定特定相談支援事業所等では現在、平成26年度末までのサービス等利用計画作成が義務づけられ、計画相談支援・障害児相談支援に奔走されていると思います。しかし相談支援とは、単に計画を立てるための相談だけではなく、また目の前にいる当事者の今や、現存しているサービスだけに着目しては、当事者の質の高い生活を保障するための相談支援にならないのではないのでしょうか。その意味では、計画相談の量的達成と同時にその質も担保される必要があるでしょう。

言うまでもなく、計画相談支援は平成26年度末で終了するわけではありませんが、今後は計画を作成することだけでなく、作成した計画の実施状況や生活課題の変更に応じた継続サービス利用支援・継続障害児支援利用援助（モニタリング）が重要になっていくことが想定されます。しかし現段階ではこのモニタリングの具体的な実施内容や適正な頻度等が明確化されているとは言い難く、今後の大きな課題として浮上してくるでしょう。

③ 人材育成の手法としてのスーパービジョンのあり方

地域生活支援の担い手の人数を単に増やすだけでなく、寄せられた期待に応え得る力量を身につけるための環境整備をしていくことも必要となってきます。相談支援専門員は何をする人なのかの明確化と、その役割機能を果たし得る人材の育成と定着支援は重要課題です。サービス管理責任者との役割分担と協働も検討する必要があります。相談支援専門員の複数配置が困難な事業所では、OJT（On the Job Training）による職場内トレーニングにも限界があり、基幹相談支援センターのスーパービジョン機能の強化や、地域内に存在する相談支援事業所間でのピアスーパービジョン等が検討されて然るべきです。つまり、個々の相談支援事業所の運営の安定化と相談支援専門員の量的・質的充実は言うまで

もありませんが、同時に地域全体の相談支援体制の整備が求められているのです。

第三期前期の議論を通して、地域生活支援の場においては、当事者のニーズの多様性を鑑みても、個人でそのニーズのすべてに対応できる「スーパーマン」ではなく、当事者の意思を中心として、その実現に向けて地域に存在する人材と協働することができる「コーディネーター（マネジャー）」が求められていることが明らかになりました。関係者の協働による支援ネットワークの構築（横のマネジメント）と、移行期におけるつながる支援（縦のマネジメント）に取り組むことができ、また基本相談支援を大切にしたい個別支援と、地域協議会活動を核とした地域づくりに関して、先を見通し、連続性と整合性をもって取り組むことができるソーシャルワーカーの養成は急務です。都協議会では、第四期活動の重点課題として、相談支援専門員を中心とした相談支援に従事する人材に焦点を当て、支援に必要な知識や技術の明確化と、その質の向上を支える研修体系等の検討を行う予定です。

以上、第三期前期の総括と今後の検討課題について、その概要を列挙しました。

平成 26 年 3 月、世田谷区自立支援協議会から都協議会へ「指定特定相談支援事業に関する提案書」をいただきました。区内の特定相談支援事業所を対象に行ったアンケート調査の結果を踏まえ、「基本相談支援の報酬対象化」、「新規利用者に対する計画作成報酬への加算」「事業所開設時の初期費用の補助」の 3 項目が提案されています。詳細は世田谷区ホームページ (<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/105/148/635/d00132027.html>) を参照いただきたいのですが、都協議会での議論においても俎上に載った項目が散見され、世田谷区の協議会からの提案を視野に入れ、今後も継続的に検討していきたいと考えています。

会長に就任した際にもお伝えをいたしました。都協議会は委員や事務局だけのものではありません。委員は便宜上一部の人間が担っていますが、都協議会の活動基盤となるのは、各区市町村で取り組まれている日々の障害者福祉実践そのものです。都協議会にいただく期待を真摯に受け止めつつも、地域協議会のご協力なくしては都協議会活動の成果を上げることは困難です。第三期後期に該当する平成 26 年度も、地域協議会と都協議会との双方向性を高めるための取り組みを継続します。

本会議の回数を 2 回にして、第 1 回本会議の後、情報発信型の自立支援協議会セミナーや 2 回の情報収集型の交流会を企画運営し、そこで得られたご意見をもって、年度末に第 2 回本会議を行うことにしました。

また、これまで 2 年にわたり発行しました『地域自立支援協議会の動向』冊子については、当初は委員構成や開催回数等の把握が重要でしたが、協議会設置が進んだ現在では、さらに具体的な活動内容や成果を情報発信することを目的とした内容に、バージョンアップを図りたいと考えています。

最後になりましたが、この 1 年半の皆さんのご理解とご協力に感謝し、第三期後期の都協議会活動に対しても、厳しくも温かいご支援をお願いしたいと思います。