

障害をもつ人の地域生活を支える相談機能・情報提供活動の充実

平成 15 年 4 月からスタートした支援費制度は、「自己決定の尊重」や「利用者本位のサービス提供」「障害者自らによるサービス選択」をその理念としていますが、これらの理念を実現するためには障害をもつ人本人の立場に立った情報提供や相談が充分に行われることが必要です。子どもの頃から保護される環境で育ち、自己選択や自己決定する機会にあまり恵まれなかった障害をもつ人は少なくありません。そのため自発的に相談することに慣れておらず、相談することそのものがなかなか難しいといった状況がみられます。

障害をもつ人の多くが、どこに相談したらいいのかわからない、どんなことでも相談にのってもらえるのか心配、不安な気持ちをどう相談したらいいのかわからない等、「相談」することについての不安や心配をもっています。身近に相談している相手についても、実際には通っている施設の職員や家族が圧倒的に多く、地域の社会資源の活用は多くありません。

それ故、相談の入り口になりうる人の働きは、大変重要なポイントです。

現在の東京には、いわゆる「相談機関」のほかに、様々な運営主体による事業者が数多く存在し、かつ、それぞれの役割が専門特化しつつあり、それぞれの立場で利用者の相談にのっています。しかし、相談が分断しており、1 人の障害をもつ人の生活全体を見通した相談になっていない現状があります。支援費制度においてケアマネジメントを位置づけていないため、サービス調整機能の不足が浮き彫りとなっています。セルフマネジメントができる障害をもつ人は支援費を有効に活用できますが、それが難しい方は、自立生活を営むために必要に応じてサポートが得られなければなりません。また、ケアマネジメント機能に加え、障害をもつ人が社会生活を送っていく上で、日常的な行動範囲内にとどまることなく、社会性をひろげていくために、きめ細かい支援としてのコーディネート機能も求められます。

東京都社会福祉協議会では、障害者の地域生活を支える支援費制度の課題を考えるプロジェクトを設置し、「支援費制度下における相談機能に関する調査」（利用者調査 177 人・通所施設調査 75 施設）を行いました。この結果を踏まえ、行政、福祉サービス事業者、市民・当事者がそれぞれの役割を発揮しながら相談機能・情報提供活動の充実のため、次の 4 つを重点的にかつ併せて推進することを提言します。

- 1 相談につながる入り口としてのアンテナ機能の充実
- 2 様々な工夫をした情報提供の充実
- 3 地域生活移行支援ネットワークの構築
- 4 障害をもつ人の地域生活を支えるための人材の育成

- 1 相談につながる入り口としてのアンテナ機能の充実

1 地域の関係者が取り組むべきこと

(1) 相談の入り口となるアンテナ機能の充実

地域で、障害をもつ人の生活を支える様々な機関や団体等が、それぞれの立場で「障害をもつ人の本人主体の相談機能」を発揮しあうことが必要です。

まず、障害をもつ人と何でも気軽に話せる関係づくりをすすめ、その中から相談につなげる機能をもつことが大切です。さらに、行政や他の相談機関、サービス事業者等とコーディネートができるまでの機能を果たすことを期待されます。

(参考)「地域福祉推進に関する提言2003」において、相談の役割について(1)相談の中から解決すべきニーズが何であるかを的確に判断し、ニーズに応じた情報を提供する相談、具体的なニーズに対応するサービスの提供も含めて、専門的な観点から支援をコーディネートできる相談、相談者に寄り添い、生活の場でサポートすることのできる相談を提言しています。

今回の利用者調査の傾向を当てはめてみると、上記の はおこなわれているものの、相談窓口や役所等に同行したというような や のようなサポートかつコーディネートまでおこなわれたケースは6.7%にとどまっています。

(2) 相談やSOSが出せるための支援

障害をもつ人が地域生活をする上で困ったときなどに、自発的な相談ができたり、SOSを発するようになるためには、障害をもつ人自身が多くの仲間や支援者をつくり、地域に出て様々な経験をもつことや、養護学校などで「相談する力」をトレーニングすることが必要と考えられます。

そのために、「複数の相談相手をもとう!」ということを普及し、生活寮体験や外出体験等の支援や近所の八百屋さん等の協力員を呼びかけるといった支援が大切です。

2 制度として取り組むべきこと

(1) 地域生活支援ワーカー(仮称)の創設

障害をもつ人との日常的な会話から相談を引き出し、解決に向けてコーディネートの役割を果たす人材として、また中立・第三者的立場、機関として「地域生活支援ワーカー(仮称)」を各事業所や施設など広く配置することが必要です。

（２）何でも気軽に話せる場所を増やす

支援費制度の見直しや介護保険への統合が検討されていますが、どういう体制になっても、制度利用は相談がスタートです。地域において何でも気軽に話せる場所を増やし、相談へのアンテナ機能が十分にある状態にすることが急務です。

また、障害をもつ人の「相談」を引き出すためには、まず、話しをする、自分が何をしたいのかを明らかにすることから始め、その対話の中から、相談につなげ、サービス利用につなげていくことが必要となることから、相談所や相談センター等、「相談」という看板を多く掲げるよりも、気軽に話ができる場所多くあったり、支える人が身近なところに多くいることが、障害をもつ人の地域生活を実現する入り口につながると考えられます。

（参考）他県の知的障害児（者）地域療育等支援事業では、商店会の中や観光案内所に相談機能を持たせている例もあります。東京の場合、この事業は実施しておらず、東京にコーディネート機能がないといわれる所以となっています。

- 2 様々な工夫をした情報提供の充実

1 地域の関係者が取り組むべきこと

（１）利用者本人がイメージのわきやすい情報提供などの工夫

支援費制度の理念である利用者本位の自己選択を実現していくためには、選択できるサービスやその利用方法が利用者本人に理解されることが必要です。

また、個別性に合わせた説明の工夫と生活プランの作成をサポートする機能の充実などと、利用の支援がいっそう求められます。

「通所施設調査」では、他の居宅サービスの利用につながるように具体的な説明や見学の機会の提供したり、言葉でのコミュニケーションが困難な方には絵カード、写真を利用し、気持ちを理解しやすいような工夫をしている施設がみられました。

また、情報の紹介、提供に止まらず、必要に応じて同行したり、同行者の手配をするという支援も有効です。

（２） 障害をもつ人自身の情報を地域社会に正しく伝える体制をつくる

障害をもつ人が地域生活をおくる上で、その人自身に様々な情報を解りやすく伝えることと同時に、障害をもつ人自身の情報を地域社会に正しく伝えることも、同様に必要です。その人がその人らしく、そして、安心して地域で生きるために、地域生活をおくる上で必要不可欠な病院、警察、消防、学

校等の公的機関や、その人が暮らす地域の商店街や地域住民に対して、障害を正しく理解してもらうことが重要なこととなります。「地域生活支援ワーカー（仮称）」をはじめとする本人に身近な関係者たちが、地域社会に本人の障害を正しく理解してもらえるような取組みをおこない、地域住民による本人を支援する体制をつくる必要があります。

2 制度として取り組むべきこと

（１）わかりやすい情報提供の実施

利用者のニーズを把握し、そのニーズにあった、利用者本人にわかりやすく、障害の特性にあった支援費制度の資料作成、配布を区市町村として実施し、利用者に向き合ったより具体的な情報提供の工夫をすすめることが必要です。

例えば、利用者を真ん中において、市内のさまざまなサービスを外側に配置し、利用者にあったサービスを探すことができる「アセスメントシート」を一人ひとりに作成して活用することが考えられます。

（２）地域生活体験事業（仮称）の推進による体験型の情報提供の実施

地域生活をする準備段階の意味で東京都が実施している体験型生活寮をさらに拡充し、自立生活プログラムにもとづく宿泊を体験するなど、障害をもつ人自身が家族の元だけでなく、幅広い地域生活を体験することで、生活の中で様々なことを決定する力を伸ばすことができる体験型の情報提供をすすめることが必要です。

- 3 本人の生活全体を見渡した地域生活支援ネットワークの構築

1 地域の関係者が取り組むべきこと

（１）障害をもつ人を支える「地域生活支援ネットワーク」をつくる

通所施設調査から、相談の対応として、他の事業所や相談機関を紹介している取り組みはみられますが、具体的な調整ではなく紹介にとどまっている状況が見受けられます。障害をもつ人にとって、紹介されただけでは行動に移せることは少なく、結局、サービスの利用や相談の解決につながらず、地域生活を円滑にいとむことを阻害することになりかねません。

そういう意図からも、まずは地域のサービス事業所間の連携、調整の機会をつくっていくことが必要です。その際、障害をもつ人の将来の希望をふま

えた長期的な支援のためにも、現在の問題をとらえつつ、ライフサイクルの視点に立った地域生活支援ネットワークづくりは急務となります。

(2) 地域生活応援会議（仮称）」の設置、運営をすすめる

地域生活支援ネットワークづくりをすすめるためには、「地域生活応援会議（仮称）」を設置し、サービス事業者だけでなく、養護学校やNPO、当事者を含め幅広い関係者が集い、情報交換や研修等をおこない、まずお互いの顔が見える関係づくりをすることが重要です。その際のコーディネーター役は、個々の事業所にいる地域生活支援ワーカー（仮称）でもよいし、区市町村の社会福祉協議会が担うのも一案です。

通所施設調査で、他の事業所との調整に困難を感じている施設が約3割ありました。日常生活を支える中でこうした関係づくりが基礎となり、一人ひとりに調整すべき課題が生じたとき、本人が中心となって、本人の希望を形にしながら、複数の事業所と連携を図り、課題を解決していくことを提案します。

2 制度として取り組むべきこと

(1) 支援費制度の中にコーディネート機能を保障する

介護保険ではケアマネジャーに報酬があるように、支援費に関わるコーディネーターやケアマネジメントをする際に、その費用を支援費制度で保障することの検討が必要です。人に対しての報酬の他にも、ネットワーク会議への出席に際してもその保障をすることが必要となります。

(2) 「地域生活応援会議（仮称）」の設置支援

介護保険では区市町村ごとに事業者連絡会を設置して、事務連絡や情報交換をしている地区が多くみられます。支援費制度においては特にケアマネジメント機能がないため、設置や設置の支援を区市町村がすすめることが必要となります。

- 4 障害をもつ人の地域生活を支える人材の育成

1 地域の関係者が取り組むべきこと

(1) 相談員の研修等、相談の質を高める

専門的技術やスキルを兼ね備えた相談員の資質向上のためのより実践的な研修や障害をもつ人の権利を尊重し、本人の立場に立った相談ができるよう、相談の質を高めることが重要です。

例えば、ある自立生活センターでは、コーディネーターの養成に関して、職員であれば事務局を2年経験することを条件とし、ヘルパーであれば、3ヶ月の非常勤期間を経て常勤ヘルパーとなり、さらに1年半の経験を条件として、初めてコーディネーターとなります。その間は、研修や実践を積み、質の高い相談体制を整える期間となります。

(2) 地域内にボランティアや障害者サポーター等の協力者を養成する

障害をもつ人の地域生活を実現し支えるためには、行政や資格を有する相談員以外にも、地域に多くの理解者をつくり、増やしていくことも大切です。地域住民の理解をすすめる、また、ボランティアやサポーター等の理解者や協力者、暖かく見守る人が必要です。区市町村社協や各事業者が協力して、人材を育成していく必要があります。

例えば、ある住民参加型在宅福祉サービス団体では、地域内の大学や専門学校等に対して、社会福祉実習の呼びかけをしたり、また、地域の応援団づくりを目的として、近隣の町会自治会との交流会を企画するなど、地域内の理解者、協力者、見守る人を増やす努力をしています。

(3) 有資格者が多く現場で働くことができる仕組みをつくる

ホームヘルパー2級取得者やガイドヘルパー養成研修修了者が、実際には現場で働いていないケースが多くあります。また、ホームヘルパー2級の課程を修了しても、障害をもつ人と接する実習等の機会がほとんどないままに現場に入ったり、障害をもつ人への基本的な理解が欠落しているケースが少なくありません。「支援費を支給されても、ケースを担えるヘルパーがいない」という実態を改善するためにも、有資格者が実際に現場で働くための仕組みづくりと、ヘルパーのスキルアップが急務です。

2 制度として取り組むべきこと

(1) 地域生活支援ワーカー（仮称）を養成する

提言 - 1で「地域生活支援ワーカー（仮称）」の創設を挙げましたが、その養成プログラムを確立し、積極的に養成をすすめる必要があります。

(2) ケアマネジャーやガイドヘルパー等、専門的な技術をもった専門員を多く育成する

支援費制度では位置づけられていませんが、ケアマネジャーの育成や、現在不足しているガイドヘルパーの養成等、専門技術を要する職種の養成は、区市町村の責任で多く養成することが必要です。