

## 障害のある人の相談支援事業の歴史の変遷とその目指すべきもの

福祉社会開発研究センター 障害ユニット 研究協力者  
特定非営利活動法人 千楽chi-raku  
山内 健生

東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科 福祉社会システム専攻 修士課程  
望月 隆之

キーワード：相談支援（事業）、サービス等利用計画、  
障害のある人の参画

### 第1章 はじめに

2010（平成22）年12月に障害者自立支援法に代わる新たな法律が施行されるまでの間の空白期間を埋める法律として、「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」（以下：整備法）が成立した。この整備法により障害者自立支援法の改正が行われ、2012（平成24）年4月1日から、相談支援の充実と支給決定プロセスの見直し等が図られ、相談支援体制は大きく変化した。

2012（平成24）年4月以降、相談支援の対象は大幅に拡大し、2015（平成27）年3月までに障害福祉サービスを利用する全ての利用者にサービス等利用計画の作成が義務付けられている。

その結果、2014（平成26）年11月4日の厚生労働省障害保健福祉関係主管課長会議において、「平成26年9月末時点においても、都道府県全体の進捗率は、サービス等利用計画においては50%、障害児支援利用計画に

おいては52%という状況であり、市町村毎の進捗率を見ると、6割以上進んでいる自治体が5割強ある一方、3割以下のところも1割強あり、未だ取組が十分進められていないところが見られた」と報告されている。すなわち今日では、サービス等利用計画の進捗率を高めることも必要である。一方、障害のある人の意思決定を尊重し、その人らしく暮らすための視点に基づいて、サービス等利用計画を進めていくことも求められている。なぜなら相談支援は、単に障害福祉サービス等の利用調整を行うものではなく、障害のある人がどのような暮らしをしたいのかという意思を十分に反映させなければならないと考えるからである。そのためには、サービス等利用計画の質的向上が重要である。

日本の障害者福祉を巡る近年の動向の中で、わが国が2014（平成26）年に障害者権利条約に批准し、その効力が生じていることが背景にある。特に第19条では、「障害のある人の自立した生活及び地域社会への包容」が謳われている。障害のある人が住み慣れた地域で暮らすことを具現化する役割として、これまで以上に相談支援事業の果たす役割は大きいと言える。

そこで本論では、サービス等利用計画が、障害のある人の意思決定を尊重し、その人らしく暮らすために欠かせないツールであると捉えるために、障害のある人の相談支援事業の歴史の変遷の整理を行い、障害のある人の相談支援の制度的な背景を探ることで、相談

支援の重要性及びその意義を明確にすることを目的とする。

## 第2章 相談支援事業の歴史の変遷

### 第1節 相談支援事業の創始（はじまり）

わが国の障害福祉施策は、「完全参加と平等」のスローガンのもと、1981（昭和56）年の「国際障害者年」を契機として、翌年の「国連・障害者の10年」が宣言される等の動きを受けて、さらに推進が図られ、ノーマライゼーションの理念が浸透することになった。

国内の動向としては1982（昭和57）年3月には「障害者対策に関する長期計画」、1987（昭和62）年6月に「障害者対策に関する長期計画」後期重点施策が策定され、障害のある人の地域生活支援の充実が促進された。地域生活を支援する様々な事業が施策化される中の一つが、平成2年度から開始した「心身障害児（者）地域療育等拠点施設事業」（以下：コーディネーター事業）である。それ以前の1980（昭和55）年から「心身障害児（者）施設地域療育事業」（以下：施設オープン化事業）として実施されていたが、施設のもつ機能を地域で生活している心身障害児（者）のために提供するということが目的とし、平成2年度から開始された。「コーディネーター事業」は、施設も地域で生活する障害児（者）の生活を支援するための機能を積極的にもつべきであるとの考えが事業の基本として位置づけられている。そして、専任職員（コーディネーター）を配置し、施設の在宅支援の推進に向けた事業として位置づけられた。コーディネーターの基本的な業務として1) 在宅障害児（者）の家庭訪問などを通じての在宅医療等に関する相談活動、2) 在宅療育等の援助プログラムの作成、3) 施設における地域療育事業（オープン化事業）等の在宅福祉サービスの利用・企画・調整、4) 福祉サービス提供についての各種関連機関との連絡調整、5) 在宅心

身障害児（者）のためのボランティアの育成、等がある。コーディネーターは入所施設の機能を地域で暮らす方々も活用できる窓口となっていた。

1993（平成5）年3月に「障害者対策に関する新長期計画」が策定された。「障害者対策に関する新長期計画」は1993（平成5）年から2002（平成14）年までの10年間の障害者施策の方向性が提示された。内容は、1) 障害者の主体性、自立性の確立、2) 全ての人の参加による全ての人のための平等な社会づくり、3) 障害の重度化・重複化及び障害者の高齢化への対応、4) 施策の連携、5) 「アジア太平洋障害者の十年」への対応、が基本的方向と具体的施策とされた。また、1993（平成5）年には「心身障害者対策基本法」から「障害者基本法」に法律が改められた。そして、わが国の障害福祉施策において根本理念として「自立と社会参加」、「尊厳」、「参加」等が挙げられるようになった。

1995年（平成7）年には「障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～」(以下：障害者プラン)が策定された。障害者プランは、リハビリテーションの理念とノーマライゼーションの理念を踏まえた施策が行われた。その1つに「地域で共に生活するために」として障害のある人が地域で生活できる体制づくりが行われた。その中に「障害児の療育、精神障害者の社会復帰、障害者の総合的な相談・生活支援を地域で支える事業を、概ね人口30万人当たり、それぞれ2か所ずつ実施する」体制づくりがあった。また「障害者の実情に応じた相談・調整に当たることのできる専門スタッフの養成を図る」ことも謳われている。そして、身体障害を対象とした「市町村障害者生活支援事業」と知的障害と障害児を対象とする「障害児（者）地域療育等支援事業」、精神障害を対象とした「精神障害者地域生活支援事業」の3つの支援事業が予算化され、社会福祉法人等に委託された。

この3つの支援事業が、わが国における障害児（者）を対象とした「相談支援事業」と法制化されたことであると指摘されており（宮田 2001:12；木全 2007b:31）、よって、これら3つの支援事業がわが国における相談支

援事業の創始として位置づけることができる。

## 第2節 各制度下における相談支援

### 第1項 支援費制度における相談支援

障害者福祉における相談支援は、支援費制度下において、当事者の主体性や権利が重視されるようになった背景が指摘できる。支援費制度に至る経過については、まず、2000（平成12）年に社会福祉基礎構造改革により、「社会福祉事業法」から「社会福祉法」に法律が改められた。そして、第2種社会福祉事業に「身体障害・知的障害・障害児の相談支援事業」が法制化された。また、WHOが2001（平成13）年に「国際障害分類:ICIDH」から「国際生活機能分類:ICF」に改訂がなされたことが挙げられる。このICFは、医学モデルから生活モデルへの大きな転換が図られ、障害のある人の社会参加を促進するための視点が重視、環境要因や参加と活動への支援が新たな視点として加わっている。

厚生労働省は、2002（平成14）年に『障害者ケアガイドライン』をまとめた。「障害者ケアガイドライン」とは、「障害者ケアマネジメントが必要となってきた背景を明らかにし、障害者に対するケアマネジメントの基本的考え方やその過程の特徴を示している。この中で、『障害者主体』のケアマネジメントをいかに実施するのかに焦点を当て、障害者に必要な地域の社会資源の改善・開発もケアマネジメントの重要な機能と位置付けている」と明記されている。そして、障害者ケアマネジメントの理念は、1) ノーマライゼーションの実現に向けた支援、2) 自立と社会参加の支援、3) 主体性、自己決定の尊重・支援、4) 地域における生活の個別支援、5) エンパワメントの視点の支援、を挙げている。そして、障害者ケアマネジメントの過程は、1) ケアマネジメントの希望の確認、2) アセスメント、3) ケア計画の作成、4) ケア計画の実施、5) モニタリング、6) 終了の過程である。また、再アセスメントを行う場合は、5) モニタリング

から、2) アセスメントに戻り再度同じ過程を経るとされている。中野らは、「ソーシャルワークの関連技術である『ケースマネジメント（後日ケアマネジメントに修正）』が、半世紀を経過した障害者福祉制度の変革に合わせて提案されたことは意義深い、2000年以降の障害者の地域施策の実施や現実において、相談援助者の新たな役割を確立していくことになっていく」（中野ら 2012:78）と述べている。

2003（平成15）年4月より、身体障害と知的障害の障害福祉サービスの利用の仕組みが変更された。支援費制度のはじまりである。そして、支援費制度における相談支援業務の中でもケアマネジメントの支援方法が用いられるようになった。

厚生労働省は、支援費制度について、下記のように述べている。

ノーマライゼーションの理念を実現するため、これまで、行政が「行政処分」として障害者サービスを決定してきた「措置制度」を改め、障害者がサービスを選択し、サービスの利用者とサービスを提供する施設・事業者とが対等の関係に立って、契約に基づきサービスを利用するという新たな制度（「支援費制度」とするものである。

支援費制度の下では、障害者がサービスを選択することができ、障害者の自己決定が尊重されるとともに、利用者と施設・事業者が直接かつ対等の関係に立つことにより、利用者本位のサービスが提供されるようになることが期待される。

（厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部（2003）  
「支援費制度Q&A集」より抜粋）

支援費制度によって、障害福祉サービスは介護保険と同様に「措置制度から契約制度へ」と制度の仕組みそのものが改められた。そして、障害のある人が自己選択と自己決定によって障害福祉サービスを選択し、事業所と障害のある人の双方が対等な関係を前提とした契約制度に基づくサービス提供が求められるように

なった。また、事業所においては、障害のある人を中心とした障害福祉サービスの提供を行わなければならないことになった。支援費制度における障害福祉サービスは、施設訓練等支援と居宅生活支援の二つに区別された。その上で、障害のある人が障害福祉サービスを選択することを前提に、サービスの利用援助を行うことが求められた。これは、適切な相談支援を行い、障害のある人に適切な情報提供を行うことが求められたからであり、相談支援体制を充実させていくことが重要となった。そして、障害のある人が地域で暮らすための地域生活支援の整備が促進されるようになり、相談支援事業の実施主体は、身体障害に関しては市町村が担い、知的障害に関しては都道府県が担うことになった。しかし、支援費制度となったことで、新たな福祉サービスの増加や利用者が増えた結果、障害福祉サービスにおける公費負担が増大した。また、地域によって障害福祉サービスはサービスの質及び量に大きな格差が生じてきたことや精神障害は対象外であったことから、支援費制度は根本的な見直し求められるようになった。

## 第2項 障害者自立支援法における相談支援

2005（平成17）年には支援費制度に代わる新たな法律として、障害者自立支援法がスタートした。支援費制度の反省を踏まえ、障害者自立支援法の基本的な考え方は、「障害者自立支援法の改革のねらい」の中で、1) 障害者の福祉サービスを「一元化」、2) 障害者がもっと「働ける社会」に、3) 地域の限られた社会資源を活用できるよう「規制緩和」、4) 公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化、明確化」、5) 増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化、の5つであるとされた。

そして、障害者自立支援法において、相談支援は、身体障害、知的障害、精神障害の3障害に対応する「相談支援事業」という名称で初めて使用されることになり、初めてサービス利用計画の作成が明記されること

になった。このサービス利用計画は、指定相談支援事業所及び市町村の地域生活支援事業の相談支援事業の中に位置付けられている。また、都道府県の地域支援事業においては、専門性の高い相談支援事業の実施が明記された。

厚生労働省は、障害者自立支援法の施行により、これまで障害種別ごとに異なったサービスが提供されていたことに対して、障害福祉サービスの一元化を実施し、障害種別に関係なく相談支援が受けられるように体制作りを進めることになった。そして、市町村や相談支援事業所向けに『相談支援の手引き』が発行された。「相談支援の手引き」は「第1章 ケアマネジメントの基本」、「第2章 相談支援の流れ」、「第3章 市町村の責務」の3章構成となっており、「相談支援の手引きのねらい」の中で、相談支援の意義について次のように明記されている。

障害者が住み慣れた地域で自立した日常生活を営むために、障害者の多様な生活課題などを様々な支援者や専門家が個々を把握して対応するのではなく、相談支援専門員が生活全体を総合的に捉え、そこで明らかになった課題の相関性や統一性などを基に、サービス提供事業者等のチームアプローチをとってケアマネジメントを展開し、総合的かつ効率的なサービスを提供することが可能となります。

（厚生労働者（2005）「相談支援の手引き」から抜粋）

障害者自立支援法は、障害のある人の暮らしやすい環境づくりのために、より一層の相談支援事業の活用が求められたと言える。相談支援の専門家として、相談支援専門員が配置されるようになり、障害のある人の生活を総合的にマネジメントしていくことが可能となった。中野は、市町村における地域生活支援事業の中に「相談支援」がケアマネジメント手法とともに、サービス事業として独立できたと述べた上で、「この変化は、戦後の障害者福祉における『相談支援』の形成を捉え



ていく上で、注目すべき転換点のひとつといえる」(中野 2014: 107) と述べている。つまり、相談支援事業所は、これまで各事業所が単独で行ってきた相談支援を統合するために、相談支援を独立して行うことが可能になり、総合的かつ一体的な相談支援体制を築くことが可能になったのである。

2009(平成21)年9月の総選挙で与党となった民主党政権において、障害者自立支援法の廃止が明言され、2010(平成22)年12月に整備法が公布された。整備法によって、障害者自立支援法が改正され、2012(平成24)年4月1日より「相談支援の充実」が行われた。この相談支援の充実は、「相談支援体制の強化」として、1) 市町村に基幹相談支援センターの設置、2) 自立支援協議会の法定化、3) 地域移行支援と地域定着支援の個別支給化の3つが掲げられた。「支給決定プロセスの見直し等」として、1) 支給決定前に、サービス利用計画案の作成により、支給決定の参考にする、2) 支援利用計画作成対象者の大幅な拡大の2つが掲げられたのである。

厚生労働省は、「障害者の相談支援体制」の中で、一般的な相談支援は、市町村(指定特定・一般相談支援事業所に委託可)が行うこととし、サービス等利用計画の作成は、市町村長によって指定を受けた指定特定相談支援事業所が基本相談支援と計画相談支援の中で実施することになった。新たに設けられた地域移行支援及び地域定着支援は、都道府県知事によって指定を受けた指定一般相談支援事業所が基本相談支援と地域相談支援(地域移行支援と地域定着支援)を行うことになった。

障害者自立支援法における相談支援は、障害種別に関わらず、地域で自立した生活が送れるように相談支援体制の充実を図ってきたと言える。しかし、相談支援においてケアマネジメント手法を導入した背景には、障害福祉サービスの総合的かつ効率的なサービス提供が求められている。つまり、障害福祉サービスを提供する側の視点が強調されており、障害のある人を中心とした、意思決定が十分に反映される視点は十分議論されていない状況であったと指摘できる。

### 第3項 障害者基本法における相談支援

2004(平成16)年に障害者基本法が改正され、第20条において、相談支援は、「国及び地方公共団体は、障害者に関する相談業務、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」と定義された。この障害者基本法改正により、相談業務が言葉として初めて明記された。この相談支援とあわせて、障害のある人の権利擁護の重要性が強調された。

2011(平成23)年に、同法は再び改正され、第23条において、「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」とされ、「国及び地方公共団体は、障害者及びその家族その他の関係者からの各種の相談に総合的に応ずることができるようするため、関係機関相互の有機的連携の下に必要な相談体制の整備を図るとともに、障害者の家族に対し、障害者の家族が互いに支え合うための活動の支援その他の支援を適切に行うものとする」と定義された。2004(平成16)年の法改正と大きくことなる点は、1) 障害者の意思決定の支援に配慮、2) 障害者及びその家族その他の関係者に対する相談の二点である。特に、障害者の意思決定の支援については、同法の中で初めて位置づけられるものであり、相談支援の中で、障害のある人の意思決定の重要性が特に強調された画期的な法改正であった。

### 第4項 障害者総合支援法における相談支援

2011(平成23)年8月に障がい者制度改革推進会議総合福祉部会から『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-』(以下:骨格提言)がまとめられた。骨格提言における「I-8相談支援」に関しては「本項は、相談支援の体制をどのよう

に考えるかに当たって、(中略) 全くこれまでなかったものを新たに作り出すというよりも、多くは現状として存在する相談支援の課題を整理したうえで、より機能的に、より本人を中心に相談支援が運用されるよう、基本理念を確認したうえで、その在り方を提言したものである。」と定義された。表題として「相談支援」、「相談支援機関の設置と果たすべき機能」、「本人(及び家族)をエンパワメントするシステム」、「相談支援専門員の理念と役割」、「相談支援専門員の研修」、の項目について提言が述べられている。

2012(平成24)年3月に改正法から「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」(以下:障害者総合支援法)に閣議決定がされた。しかし、障害者総合支援法の一部は骨格提言を生かした法律の改正とはいえない内容であった。そして、2013(平成25)年4月より障害者総合支援法が施行された。今後の「障害保

健福祉施策の推進に係る工程表」では、骨格提言の指摘項目として相談支援については、「対象は障害者と、支援の可能性のある者及びその家族」であるとし、「障害者の抱える問題全体に対する包括的支援を継続的にコーディネート」するための「複合的な相談支援体制の整備」が掲げられた。そして、2016(平成28)年4月の法施行後3年後を目途とした見直しに向けて「障害者の意思決定の在り方」が挙げられている。

相談支援事業における計画相談については、2012(平成24)年4月から2015(平成27)年3月まで3年間に亘り、段階的に障害福祉サービス等を利用するすべての障害のある人にサービス等利用計画の作成が義務づけられるものとなり、2015(平成27)年3月までに、障害福祉サービスを利用する全ての人に対して、サービス等利用計画を作成しなければならない。

＜国際障害者年以降の相談支援事業に関する法律の変遷＞

1981(昭和56)年	国際障害者年 「完全参加と平等」
1982(昭和57)年	障害者対策に関する長期計画 「1983(昭和58)年～1992(平成4)年」
1990(平成2)年	平成2年度から開始 「心身障害児(者)地域療育拠点施設事業」(コーディネーター事業)
1993(平成5)年	障害者基本法成立 (心身障害者対策基本法を改正)
1995(平成7)年	障害者対策に関する新長期計画 「1993(平成5)年～2002(平成14)年」
	障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～ 「1996(平成8)年～2002(平成14)年」
2000(平成12)年	社会福祉法成立 (社会福祉事業法を改正) 「第2種社会福祉事業に『身体障害・知的障害・障害児相談支援事業』が法制化」
2002(平成14)年	障害者ケアガイドライン
2003(平成15)年	支援費制度
2004(平成16)年	障害者基本計画 「2003(平成15)年～2012(平成24)年」
	重点施策実施5か年計画 「2003(平成15)年～2007(平成19)年」
	障害者基本法の改正 「第20条に『相談等』が明記される」

2005(平成17)年	障害者自立支援法 「3障害のある人の相談支援事業が制度化される」
2008(平成20)年	相談支援の手引き
	重点施策実施5か年計画 「2008(平成20)年～2012(平成24)年」
2010(平成22)年	障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律(整備法) 「『相談支援の充実』が謳われる」
2011(平成23)年	障害者基本法の改正 「『障害者に関する』から『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関する』に変更される」
2015(平成25)年	障がい者制度改革推進会議総合福祉部会『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—』がまとめられる
	地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律(障害者総合支援法)

## 第3章 相談支援とサービス等利用計画

### 第1節 相談支援の種類

障害者総合支援法第5条第16項において「『相談支援』とは、基本相談支援、地域相談支援及び計画相談支援をいい、『地域相談支援』とは、地域移行支援及び地域定着支援をいい、『計画相談支援』とは、サービス利用支援及び継続サービス利用支援をいい、『一般相談支援事業』とは、基本相談支援及び地域相談支援のいずれも行う事業をいい、『特定相談支援事業』とは、基本相談支援及び計画相談支援のいずれも行う事業をいう」と定義されている。また、児童福祉法第6条の2第6項で「障害児相談支援とは、障害児支援利用援助及び継続障害児支援利用援助を行うことをいい、障害児相談支援事業とは、障害児相談支援を行う事業をいう」と定義がなされている。

よって、障害者総合支援法における相談支援は、基本相談支援と計画相談支援（サービス利用計画支援・継続サービス利用計画支援）をする「特定相談支援事業」、基本相談支援と地域移行支援（入所施設や精神科病院から地域で暮らすために移るために対応する相談支援）及び地域定着支援（単身等で暮らしている障害のある人に対して24時間365日対応する相談支援）をする「地域相談支援」があり、児童福祉法では、障害児相談支援（障害児支援利用援助・継続障害児支援利用援助）をする「障害児相談支援事業」がある。

サービス等利用計画に関連する相談支援には、「基本相談支援」（障害者総合支援法第5条第17項）、「サービス利用支援」（障害者総合支援法第5条第20項）、「継続サービス利用支援」（障害者総合支援法第5条第21項）がある。障害者総合支援法第5条第17項にて、「基本相談支援」の定義があり、大久保は、基本相談支援について「相談支援の“土台”、すなわち相談支援事業者や相談支援専門員の“土台”として位置づけられるべき」

（大久保 2013:131）とし、福岡は、「サービスを利用するしないにかかわらず、障害のあるすべての相談を幅広く対応して行く相談」（福岡 2014:9）と述べている。

基本相談支援は、障害福祉サービスを利用する人や利用を希望する人等にとって幅広い範囲の相談支援に対応することが最も重要な支援であり、相談支援の要である。よって、相談支援専門員には専門的な知識やコミュニケーション力が要求される相談支援である。

障害者総合支援法第5条第20項にて「サービス利用支援」、第21項にて「継続サービス利用支援」の定義がなされている。そして、両方を合わせて「計画相談支援」と定義がされている。

サービス利用支援は、サービス等利用計画案の作成とサービス等利用計画の作成をする。継続サービス利用支援は、サービス等利用計画の見直しを定期的に実施するモニタリングを行う。それら二つの利用計画を合わせて「計画相談支援」とされている。遅塚は、すべての障害のある人に計画相談支援を作成することになった趣旨について以下のように述べている。

- (1) 障害児者の自立した生活を支えるためには、その抱える課題の解決や適切なサービス利用に向けたきめ細かく継続的な支援が必要であり、そのためには定期的なケアマネジメントを行う体制が求められること
- (2) 障害児者にとって、専門的な知見を持った担当者からのアドバイスを活用してサービスを幅広く組み合わせて利用することが、選択肢の拡大につながる
- (3) 可能な限り中立的な者が、専門的な観点から一貫してケアマネジメントを行うことにより、市区町村の支給決定の裏付け又は個別のサービス・支援の内容の評価を第三者的な観点から行うことが可能となること（遅塚 2014:13）

よって、障害のある人の障害福祉サービス等の利用に関する計画は、継続的かつ定期的に作成される仕組

みとなっている。

## 第2節 サービス等利用計画とは

大久保は、サービス等利用計画の作成について「相談支援専門員が総合的な援助方針や解決すべき課題を踏まえ、最も適切なサービスの組み合わせ等について検討し、作成するもの」(大久保 2013:157)であると述べている。

2013(平成25)年に日本相談支援専門員協会が改訂した『サービス等利用計画作成サポートブック』では、サービス等利用計画について「地域に散在しているこれらのサービス資源を有機的に結び付け、サービス提供者と調整し、関係者によるサービス等調整会議を実施しながら支援チームで障害者を支えることが必要であり、具体的支援を記述した計画」と定義している。

2013(平成25)年の日本相談支援専門員協会が改訂した『サービス等利用計画作成サポートブック』の中で、サービス等利用計画の必要性について、以下の指摘がある。

- 1) ニーズに基づいた本人中心の支援を受けられる
- 2) チームにより質の高いサービスが提供できる
- 3) サービス提供(支給決定)の根拠となる
- 4) 地域全体のサービス充実の契機となる

(日本相談支援専門員協会(2013)

「サービス等利用計画作成サポートブック」から抜粋)

また、サービス等利用計画の特徴について、以下の指摘がある。

- 1) 自立支援計画であること
- 2) 総合支援計画でもあること
- 3) 将来計画であること
- 4) ライフステージを通した一貫した支援計画であること
- 5) 不足するサービス・資源を考える契機であること

- 6) ネットワークによる協働であること

(日本相談支援専門員協会(2013)

「サービス等利用計画作成サポートブック」から抜粋)

サービス等利用計画とは、相談支援専門員によって作成されるものであり、障害のある人が、住み慣れた地域で、その人らしく暮らすため地域の社会資源等を活用して暮らすための計画である。相談支援専門員は、障害のある人の自立支援及び総合支援の視点に加え、将来の暮らし方も見据えた計画を作成しなければならない。そのためには、サービス等利用計画の必要性でも指摘されており「本人のニーズに基づいた本人中心の支援」が受けられるようにすることが重要である。

## 第3節 サービス等利用計画作成の流れ

2012(平成24)年4月からは、障害福祉サービスを利用するためには、サービス等利用計画の作成が求められるようになった。また、市町村ではサービス等利用計画案を勧案して支給要否決定が行われる(障害者総合支援法第22条第6項)。

サービス等利用計画作成の流れは、1) 利用計画案の作成依頼、2) 居宅等で障害のある人や家族等と面接を行い問題の整理する、3) 市町村に障害支援区分調査の依頼をする、4) 障害者ケアマネジメントを実施する。アセスメントに基づき地域の社会資源(フォーマル、インフォーマル)等を活用した調整を行いサービス等利用計画案の作成する、5) サービス等利用計画案を障害のある人や家族に説明し文章による同意を得る。また、サービス等利用計画案を障害のある人に交付する、6) 市町村に提出し支給決定を受ける、7) サービス等利用計画案と支給決定に基づいて、障害福祉サービス事業者等を招集してサービス担当者会議を行う。その際、相談支援専門員は障害福祉サービス事業者等から専門的な意見を求めるとされている、8) 相談支援専門員は、サービス担当者会議とサービス等利用計画案の内容を障害のある人や家族に対して説明を行い、文章



による同意を得る。そして、サービス等利用計画を障害のある人と障害福祉サービス事業者等に交付する、9) 市町村にサービス等利用計画を提出する、10) 障害のある人が障害福祉サービス事業者と契約を行う、11) 定期的にモニタリングを行い、サービス等利用計画の見直しをする。

「障害総合支援法に基づく指定計画相談支援の事業の人員及び運営に関する基準」では、「第2章 指定計画相談支援の事業の人員及び運営に関する基準」において「第1節 基本方針」、「第2節 人員に関する基準」、「第3節 運営に関する基準」が明記されている。特に、サービス等利用計画を作成に関して重要な点は、指定計画相談支援事業者に対しての「基本方針」（第2条第1項から第6項）と「指定計画相談支援の具体的取扱方針」（第15条第1項から第3項）から指定計画相談支援事業の管理者と相談支援専門員に対するサービス等利用計画を作成する上での具体的取扱方針が定義されている。

サービス等利用計画において重要なことは、障害のある人が、住み慣れた地域で、その人らしく暮らすため地域の社会資源等を活用して暮らすために作成する計画でなければならない。そのためには、同章第2節で提示した「サービス等利用計画の備えるべき特徴」の視点も必要である。また、障害のある人を相談支援専門員はサービス等利用計画作成に対して全ての作成過程において障害のある人を計画の作成に参画することができるように支援をすることが最重要である。

#### 第4節 サービス等利用計画の目指すべきもの

サービス等利用計画の目指すべき方向性を探るために、2011（平成23）年8月にまとめられた骨格提言に振り返りたい。骨格提言の中で、相談支援専門員に求められる相談支援とサービス等利用計画との関係について以下のように述べられている。

相談支援を通じて、相談支援専門員は、障害者

や家族の意向、ニーズを聴き取り、それを包括的な支援に結び付けていくために、本人中心支援計画を立案する。さらに必要に応じて、障害者総合福祉法のサービスを利用するためのサービス利用するためのサービス利用計画を策定する。

なお、障害者自立支援法の『個別支援計画』『サービス利用計画』を本人中心支援計画の代わりとはならないのである。

（障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（2011）「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—」から抜粋）

つまり、相談支援専門員は、障害者や家族の意向、ニーズを聴き取り、それを包括的な支援に結び付けていくための本人中心支援計画を立案しなければならない。その上で、サービス等利用計画を策定するものとなっていることがわかる。

では、本人中心支援計画とは何か。本人中心支援計画については、以下のように述べられている。

- (1) 本人中心支援計画とは、障害者本人の希望に基づいて、相談支援事業者（地域相談支援センター、総合相談支援センター）の相談支援専門員が本人（及び支援者）とともに立案する生活設計の総合的なプランとする。本人の希望を聴き取り、その実現にむけた本人のニーズとその支援のあり方（インフォーマルな支援も含めたもの）の総合的な計画策定となる。
- (2) 本人中心計画の策定の目的は、障害者本人の思いや希望を明確化していくことであり、それを本人並びに本人とかわりある人（支援者を含む）と共有し、実現に向けてコーディネートしていくことである。
- (3) 本人中心支援計画立案の対象となるのは、セルフマネジメントが難しい意思（自己）決定に支援が必要な人である。なお、本人中心の支援計画の作成に参加するのは、障害者本人と本人の

ことをよく理解する家族や支援者、相談支援専門員である。(下線筆者)

(障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 (2011)  
「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—」から抜粋)

本人中心支援計画とは、障害のある人が地域でその人らしく暮らすための必要な計画であり、その人の人生観や価値観そして、夢や希望等が含まれたものでなければならない。そのためには、障害のある人を中心に、本人のことをよく理解する家族や支援者、相談支援専門員によって作成される必要がある。障害のある人がサービス等利用計画の作成過程に直接関わること、すなわち作成過程の始めから終了するまでの全ての過程において、相談支援専門員は障害のある人が参画する環境づくりに取り組む必要がある。例えば、サービス等利用計画に基づいて実施されるサービス担当者会議では、単に事業所のサービス内容を確認するだけでなく、障害のある人がどのような人生観で暮らしているのか、どのようなサービスを受けたいのかについて、障害のある人が直接障害福祉サービス事業者に伝える場としての機能も果たすのではないだろうか。障害のある人の意思決定を中心に、事業所と対等な関係を築いていく環境作りが重要となる。

遅塚は「すべての利用者に適切な支援が行われえることが目的であり、サービス等利用計画を作成することそのものが目的ではない」(遅塚 2014:13) と述べている。よって、障害のある人がその人らしい暮らしの実現のために、サービス等利用計画は適切な支援が受けられるようにするための計画であると同時に、障害のある人の意思が十分に反映された計画としてサービス等利用計画は作成されるべきものである。障害のある人の意思を十分に反映させるためには、サービス担当者会議を含めた全ての過程にそして、障害のある人が参画し、意思決定できる環境づくりが求められる。また、相談支援専門員は障害のある人をエンパワメントし、権利擁護に基づく支援が何より重要である。エ

ンパワメントと権利擁護に基づいた、相談支援が進められることによって、障害のある人を中心と捉え、意思決定を尊重したサービス等利用計画の作成が可能になるのである。

## 第4章 相談支援の現状と課題

### 第1節 サービス等利用計画に求められる視点

わが国の相談支援に求められる視点の一つは、障害のある人に必要な障害福祉サービス等をコーディネートする機能である。障害のある人が抱える問題を、個人レベルでの問題として捉えるのではなく、地域社会全体を含めた包括的な支援と捉え地域で暮らしを継続するための複合的な相談支援体制が整備されつつある。これまで述べてきたとおり、相談支援事業における計画相談支援においては、2015(平成27)年3月までに、障害福祉サービスを利用する全ての人に対して、サービス等利用計画を作成しなければならないため、相談支援事業所は対応に追われている状況がある。

このような状況においても、サービス等利用計画は、障害のある人の意思決定を尊重し、その人らしく暮らすために欠かせないツールであると捉えたと、障害のある人を抜きにしたサービス等利用計画の作成はあってはならない。

相談支援専門員は、サービス等利用計画の作成過程において、障害のある人の自己選択・意思決定を尊重するために、どのような配慮や環境作りの支援を行えるのかを重要な視点として自覚する必要がある。そのためには、障害のある人の意思をどのようにして汲み取るのか、どのような工夫をしたら十分に意思を汲み取ることができるのかについての十分な考慮を行い、その上で障害のある人の意思をサービス等利用計画に反映させていくことが重要になる。そのため、相談支

援事業における障害のある人の意思決定の支援は重要な支援である。

## 第2節 サービス等利用計画の質的向上に向けて

これまで述べてきたとおり、サービス等利用計画が障害のある人の意思決定を尊重し、その人らしく暮らすために欠かせないツールであるとするためには、障害のある人がサービス等利用計画の作成過程に参加できる環境づくりに取り組むことである。そして、障害のある人がサービス等利用計画の作成過程に積極的に関わることを、障害のある人の主体性を尊重した上での参加という意味で、「参画」という概念で捉えたい。

障害のある人が参画するためには、相談支援専門員がアセスメントの実施段階においては、意思決定が行えるように十分な環境設定を行い、これからの暮らしに関する希望や要望の聴き取りを行うことが第一歩である。聞き取りに際して、障害のある人へのわかりやすさが求められる。例えば、障害福祉サービスに関してわかりやすくするための情報の視覚化や、参画の場面において、障害のある人の意思を反映し、コミュニケーションを活発にするための配慮等である。その上で、サービス等利用計画は障害のある人の意思を反映されたものとして作成される必要がある。そして、サービス担当者会議では、障害のある人が中心となり、家族や事業所、支援者等に希望や要望を伝えられるようにすることが求められる。

以上述べてきた障害のある人の参画に基づくサービス等利用計画作成の視点は、サービス等利用計画の質的向上に結びつくものであり、障害のある人の意思をどれだけ反映させることができるかが重要である。

## 第3節 まとめと今後の課題

本論では、相談支援の意義を検討するために、相談支援事業の歴史の変遷を整理した上で、サービス等利

用計画の質的向上に向けた検討を行い、障害のある人が計画の作成過程に参画する重要性を指摘した。しかし、本論では障害のある人がサービス等利用計画の作成過程に参画することの重要性を指摘に留まっており、実際の相談支援事業所において、障害のある人が参画することによる効果は十分検証されていない。よって、今後は相談支援事業所におけるサービス等利用計画の作成過程における障害のある人の参画に着目し、本論で指摘した参画の重要性について検証を行いたい。

### <引用文献・参考文献>

- 大久保薫 (2013) 「I 講義編 5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等における計画作成とサービス提供のプロセス」 障害者相談支援従事者初任者研修テキスト編集委員会=編集『三訂 障害者相談支援従事者初任者研修テキスト』中央法規,129-159.
- 小澤温 (2012) 「支給決定と相談支援-障害者自立支援法の改正と障害者総合支援法に向けての課題-」 発達障害研究 第34巻 第3号,235-243.
- 岡部耕典 (2010) 「ポスト障害者自立支援法の福祉政策-生活の自律とケアの自律を求めて-」 明石書店.
- 遅塚昭彦 (2014) 「障害者相談支援事業の制度的側面」 ノーマライゼーション 6月号 2014年,13-17.
- 北野誠一 (2013) 「第2章 わが国における本人中心支援と支援計画の課題」 朝比奈ミカ・北野誠一・玉木幸則編『障害者本人中心の相談支援とサービス等利用計画ハンドブック』ミネルヴァ書房,39-56.
- 木全和巳 (2007a) 「『障害者自立支援法』における『相談支援事業』の現状と課題」 日本福祉大学社会福祉論集 第117号,101-122.
- 木全和巳 (2007b) 「私たちはソーシャルワーカーです。社会的な相談・支援の実践をつくる」 きょうされん.
- 木全和巳 (2013) 「相談支援をめぐる情勢と相談支援のあり方」 きょうされん広報・出版・情報委員会『障害のある人とともにあゆむ相談支援』 きょうされん,57-90.
- 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 (2011) 「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-」

- (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/dl/110905.pdf> 2015.1.3) .
- 相談支援専門員協会 (2014) 「相談支援に係る業務実態調査」  
([http://nsk09.org/\\_src/sc520/140603kanzenban.pdf](http://nsk09.org/_src/sc520/140603kanzenban.pdf)  
2014.12.22) .
- 厚生労働省(2002) 「障害者ケアガイドライン」  
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/03/tp0331-1.html>  
2014.12.22).
- 厚生労働省 (2003) 「支援費制度施行後の障害者 (児) に対する相談支援体制」  
(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/syakai/sienhi/030128/dl/betu-c.pdf> 2014.12.17) .
- 厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部 (2003) 「支援費制度Q&A集」  
(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/syakai/sienhi/qa.html> 2014.12.22) .
- 厚生労働省 (2005) 「障害者自立支援法の概要」  
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2005/02/tp0214-1a.html>  
2014.12.22) .
- 厚生労働省 (2005) 「相談支援の手引き」  
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2005/04/tp0428-1h/04-2.html> 2014.12.22) .
- 厚生労働省 (2011) 「相談支援の充実等」  
([http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaihashukushi/kaigi\\_shiryou/dl/20110630-02-02-2.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/kaigi_shiryou/dl/20110630-02-02-2.pdf) 2014.12.22) .
- 厚生労働省 (2012) 「障害保健福祉施策の推進に係る工程表」  
([http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaihashukushi/sougoushien/dl/sougoushien-07.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/sougoushien/dl/sougoushien-07.pdf) 2014.12.22) .
- 厚生労働省 (2014) 「平成26年11月4日実施：主管課長会議資料 (4) 障害福祉課/地域生活支援推進室/障害児・発達障害者支援室」  
(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/0000064164.pdf>  
2014.11.25) .
- 中野敏子 (2010) 「障害者相談支援事業の『生活実態把握 (アセスメント)』に関する考察-知的障害のある人の望むくらしの把握のために-」 研究所年報40,59-69.
- 中野敏子・成田すみれ・浅沼太郎(2012)「障害者福祉における「相談支援」形成過程に関する研究-障害児者『相談』実践の聞き取りから」 研究所年報42,75-89.
- 中野敏子 (2014) 「戦後障害者福祉における『相談支援』形成過程の研究-児童福祉法成立と知的障害児『相談』に関する一考察-」 明治学院大学社会学・社会福祉学研究142, 105-143.
- 日本相談支援専門員協会 (2013) 「サービス等利用計画作成サポートブック」  
([http://nsk09.org/\\_src/sc476/keikaku\\_130617.pdf](http://nsk09.org/_src/sc476/keikaku_130617.pdf)  
2014.12.22) .
- 福岡寿(2014)「相談支援事業の現状と課題」ノーマライゼーション 6月号 2014年,9-12.
- 宮田広善編著 (2001) 「障害児 (者) 地域療育等支援事業ハンドブック」 ふうとう社.