資料１

相談支援の質の向上に向けて

～大阪府サービス等利用計画サポートツール～（仮称）

平成２９年●月

大阪府障がい者自立支援協議会ケアマネジメント推進部会

◆はじめに

（報告書骨子の承認得てから作成）

【目　次】

◆はじめに

１　サービス等利用計画に求められるもの、相談支援の質の向上について

（１）相談支援、サービス等利用計画の果たす役割

（２）相談支援の質の向上に資するサービス等利用計画の相互確認、向上の必要性

２　サービス等利用計画サポートツール（仮称）について

（１）サービス等利用計画作成にあたり必要な４つの視点

（２）チェックの仕組み

　【資料１】サービス等利用計画等内容確認・向上チェックシート（仮）

　【資料２】相互確認、向上（評価・点検）シート（仮）

３　サービス等利用計画の評価、質の向上に関する取組み、体制整備について

（１）評価ツールを作成、実施している市町村の取組み

（２）市町村自立支援協議会、事業所連絡会による質の向上の取組み

（３）大阪府の役割

◆参考資料

◆大阪府障がい者自立支援協議会ケアマネジメント推進部会　委員名簿

１　サービス等利用計画に求められるもの、相談支援の質の向上について

（１）　相談支援、サービス等利用計画の果たす役割

○相談支援の果たす役割

相談支援事業とは、障がい児者一人ひとりのニーズを的確に把握して、ニーズを充足するとともに、障がい児者が自ら生活する力をつけていくこと、さらには、障がい児者が抱える個々の課題をくみ取り、地域全体で課題を共有して変えていく、という障がい者のケアマネジメントの理念に基づいた包括的な支援です。

障がい者やその家族が、さまざまなサービスを利用しながら、地域の中でその人らしい暮らしを続けていくために、相談支援専門員はあらゆる相談を受け止め、常に本人に寄り添って、「望んでいることは何か」「何を支援すればよいか」「支援をするときに地域の社会資源はどんな状況か」など、さまざまな視点をもって、本人を中心に、家族、障がい福祉サービス事業者等支援者及び行政機関とネットワークを構築しながら支援していくことが重要です。

また、相談支援にあたっては、利用者本人の権利擁護の視点も欠かすことができません。権利擁護は、権利が侵害された場合の事後救済を意味するものではなく、障がい児者がより豊かに自分らしく、自分の望む生活を支援することを目指すものです。

平成28年4月から、全ての国民が、障がいの有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に向け、障がいを理由とする差別の解消を推進することを目的とする「障害者差別解消法」及び「大阪府障がいを理由とする差別の解消の推進に関する条例（大阪府障がい者差別解消条例）」が施行されました。同法は、障がいを理由とする差別をなくすことで、誰もが暮らしやすい共に生きる社会をつくることをめざし、行政機関と事業者における差別（「不当な差別的取扱い」と「合理的配慮の不提供（合理的配慮をしないこと）」）を禁止しています。民間の事業者に対して合理的配慮の提供が努力義務とされ、民間事業者には指定障がい福祉サービス等事業者も含まれます。また、同条例では、「障がいを理由とする差別のない、共に生きる大阪の社会」をめざし、相談と解決の仕組みをはじめ差別をなくすために必要で大事なことを定めています。大阪府では、同法と同条例にもとづき、差別解消の取組を進めています。

指定特定相談支援事業者等において、今後一層、権利擁護の視点をもって、利用者の支援にあたることが必要です。また、相談支援専門員がサービス担当者会議の場など障がい福祉サービス事業所等との調整にあたって、サービス提供時の配慮や創意工夫が見出せるよう促すことも大切になります。

○サービス等利用計画の果たす役割

支給決定プロセスにサービス等利用計画の提出が位置付けられたことにより、障がい福祉サービス等を利用するすべての障がい児者に計画相談支援又は障がい児相談支援を実施することになりました。計画相談支援業務は、市町村が指定する特定相談支援事業所が実施するもので、「サービス利用支援」と「継続サービス利用支援」からなり、ケアマネジメントプロセスに沿って本人の意思と同意のもとに計画を作成し、その計画に沿った支援を実施し、定期的なモニタリングの実施やそれに伴う計画の見直し等を行いながら継続的に支援する一連の業務をいいます。

サービス等利用計画とは、相談支援専門員がケアマネジメント手法を活用し、障がい者の心身の状況、生活環境やニーズを把握し、福祉、保健、医療、教育、就労、住宅等の総合的な視点から、必要な支援と解決すべき課題を踏まえて、最も適切なサービスの組合せ等について本人を主体として検討し、本人の地域での自立した生活を支えるために作成する総合的な支援計画のことです。

相談支援専門員は、その人自身の生活を一緒に考え、「現在の困りごと」だけでなく、将来どのような生活をしていきたいか等を視野に入れた将来計画を作成することが求められるため、どのような意図でどのような支援を行っているのかを具体的に説明する力が必要です。

また、利用者本人のニーズ、家族の状況も含めた本人が置かれた環境等を客観的に把握しつつ、最適な支援につなげるため、本人の希望する生活を実現していくことを目指したサービス等利用計画案の作成など、計画相談支援の質の向上を図るとともに、基幹相談支援センターなどを含めた相談支援体制の更なる充実を図る必要があります。

○意思決定支援の在り方

相談支援専門員に求められる技能や役割については、利用者本人の幅広いニーズを把握し総合的かつ継続的なサービスの提供を確保するのみならず、社会資源の改善及び開発等にも努めること、自らその提供する指定計画相談支援の評価を行い、常にその改善を図らなければならないこと等とされています。**[[1]](#footnote-1)**

また、ニーズ把握、プランの提示、モニタリング時など相談支援のプロセスにおいて意思決定支援は極めて重要であることから、指定相談支援事業者等は障がい児者の意思決定の支援に配慮することが明記されました。**[[2]](#footnote-2)**

さらに、相談支援専門員等の研修カリキュラムの中に意思決定支援のガイドラインを活用した研修を位置づけるべきとの指摘がなされる**[[3]](#footnote-3)**など、利用者本位の相談支援の実施が求められています。こうした基本的な考え方は、市町村や相談支援事業者などの関係者が一体となって目指すべきものであり、各種研修や相談支援専門員同士の相談支援活動の相互評価などを通じて一層その運用が進められていくべきものです。すなわち、相談支援専門員は、ソーシャルワークの担い手としてそのスキルを高め、インフォーマルサービスを含めた社会資源の改善及び開発、地域のつながりや人との関係調整、生きがいや希望を見出す支援を通じて、障がい児者の自立促進と障害者総合支援法の理念である共生社会の実現に向けて取り組むことが望まれています。

（２）　相談支援の質の向上に資するサービス等利用計画の相互確認、向上（評価・点検）の必要性

○大阪府における現状と課題（本報告書の目的）

平成27年4月より全ての支給申請でサービス等利用計画の提出が必要となり、平成28年4月現在で大阪府では障害者総合支援法分の計画では約90%、障がい児では約94％が作成済みとなり、今後は全ての児者の計画策定に向けた取組みに加え、障がい者一人一人のニーズに応じたきめ細かい支援を行うための計画相談の質の向上が求められています。

・平成28年4月現在、

相談支援専門員数は1,509人（H27　1,033人）

相談支援事業所数は　計画相談支援が718、障がい児相談支援が498

と増加していますが、一事業所あたりの相談支援専門員数では2人に満たない状況です。

＜一事業所あたりの相談支援専門員数＞

指定特定相談支援事業所で　　　1.8人（H27　1.6人）

指定障がい児相談支援事業所で　1.9人（H27　1.7人）

大阪府の相談支援専門員数、相談支援事業所数は着実に増加しているものの、相談支援専門員が一人の事業所も多数あり、確実に地域においてスキルアップ、フォローアップができる仕組みの構築が必要です。

さらに、大阪府では、施設入所支援利用者の割合が全国で最も少ない一方、居宅介護及び重度訪問介護の利用割合が最も高くなっています。このことは、大阪府において進められてきた地域での自立生活と支援の証左でもあり、在宅で様々な障がい福祉サービスを組み合わせて生活されている方が多く、計画作成時に、相談支援専門員が様々なサービス事業所間における調整に時間を要していると推察されます。

これらの状況を踏まえ、相談支援の質の向上に資するため、利用者本人が自立した地域生活を送るためのサービス等利用計画を作成できているか、地域で評価するための視点の抽出、しくみを検討してきました。（平成28年度　ケアマネジメント推進部会テーマ）

○相談支援の質の向上が求められる背景、国の動向

計画相談支援については、平成27年3月までを経過措置期間として市町村が必要と認めた場合に計画の提出を求めることとしていましたが、平成27年4月より全ての支給申請で計画の提出が必要となっています。すなわち、サービス等利用計画は、本人の希望に沿って、相談支援専門員が本人とともに立案する生活設計であり、本人の希望を聴き取り、その実現に向けた様々な公的サービスや社会資源（インフォーマルな支援も含め）が盛り込まれた総合的な計画として作成するものです。そのため、計画相談支援の量的な拡充のみならず、質の向上に向けた取組みをより一層進めることが求められています。

一方、相談支援業務を担う相談支援専門員については、例えば、障がい者の高年齢化や「親亡き後」などの課題を踏まえ、障がい者の１人ひとりのニーズに応じたきめ細かい支援を行う人材が必要ですが、介護保険制度における介護支援専門員と比較しても、人材育成が十分進んでいるとは言い難い状況です。

厚生労働省の「相談支援の質の向上に向けた検討会」によると、相談支援専門員は3万人必要という試算があり、まだ半分程度しか充足していない状況で、計画作成に重きが置かれ、本来のケアマネジメントがおざなりになり、サービス調整を主とした事務的なものになることが懸念されます。

相談支援をできるようになるにはかなりの実務経験が必要といった見解もあるものの、業務多忙でＯＪＴ（実地研修）も追いついていません。

相談支援の質を上げるためには、実務経験の充実と、作成された計画を評価する仕組みを導入することの他に、日々の支援業務や実践内容を自ら俯瞰し、気づきの中で自己点検していく手法も求められます。

また、社会保障審議会障害者部会報告書「障害者総合支援法施行３年度の見直しについて」（平成27年12月14日）においては、「相談支援専門員の確保と資質の向上に向け、実地研修の実施を含めた研修制度の見直しや指導的役割を担う人材（主任相談支援専門員（仮称））の育成を行うとともに、こうした人材の適切な活用を進めるべきです。なお、主任相談支援専門員（仮称）の育成に当たっては、求められる支援技術、育成カリキュラム、実務経験の評価等の在り方を検討する必要がある。」等の指摘がなされています。

このため、相談支援の質の向上に向けた諸課題を整理し、今後の必要性や対応方策について検討するため、平成２８年度に厚生労働省において「相談支援の質の向上に向けた検討会」が開催されています。検討会では、相談支援の質に関する主な課題について、相互に深く関連するものであるものの、以下のとおり「相談支援専門員の資質の向上に関する事項」と、「相談支援体制に関連する事項」の２つに分けて議論されています。

**★「相談支援専門員の資質の向上に関する事項」に関する検討内容**

○相談支援専門員の役割とキャリアパスをどのように考えるか

○実地研修（ＯＪＴ）をどのように実施し、どのように推進するか

○指導的役割を担う人材として今後育成が予定されている「主任相談支援専門員（仮称）」の具体的な職務と活動の場をどのように考えるか

○介護支援専門員との連携等についてどのように考えるか

**★「相談支援体制に関連する事項」に関する検討内容**

○市町村の役割をどのように考えるか

○現行の制度・相談支援体制（基幹相談支援センター、障害者相談支援事業、指定特定相談支援事業者等）において、相談支援の機能分担、役割分担等をどのように考えるか

○基幹相談支援センターと地域包括支援センター、（自立支援）協議会と地域ケア会議等の連携や利用者のニーズに応じた相談も度口の一元化等についてどのように考えるか

○計画相談におけるモニタリング頻度などについてどのように考えるか

○セルフプランについて～利用者本人のエンパワメントの観点から

法令上、身近な地域に事業者がない場合や、障がい者又は障がい児の保護者が希望する場合に提出できるものとして、指定特定相談支援事業者や指定障がい児相談支援事業者以外の者が作成する「セルフプラン」があります。セルフプラン自体は、障がい児者のエンパワメントの観点からは望ましいものですが、一方で市町村が体制整備に向けた努力を十分にしないまま安易に申請者をセルフプランに誘導することは、望ましいとは言えません。セルフプランは本人の希望に基づいて選択されるものですので、市町村が十分な説明のもと、利用者本人が真に希望しているか意向を確認することが必要です。さらに、すでにセルフプランを選択されている方であっても、市町村は利用者本人の状況を把握し、作成時から変化があった場合等必要と考えられるときは、相談支援専門員による計画相談支援等の実施についても丁寧に説明していくことが必要です。

本来、セルフプランの作成は利用者本人が自らの力で自身の生活をマネジメントすることであり、障がい者のケアマネジメントの最終的な目標とも言えます。相談支援の実施にあたっては、利用者本人が本来もっている力（ストレングス）を引き出し、利用者本人が自分の生活を自分で作っていくという形になるような関わりが常に必要です。したがって、相談支援専門員は、利用者本人が自身のニーズに基づき十分に選択できる情報を得て自らの力で生活をマネジメントしセルフプランを作成するという可能性を視野に入れ、そのプロセスに寄り添って利用者本人をエンパワメントし、支えていくことが求められます。

○相互確認、向上（評価・点検）の必要性に関する法的位置づけ

社会経済状況や障がい児者ニーズの多様化を踏まえ、本人のニーズや取り巻く環境、地域との関係性、エンパワメントなどの観点からきめ細かい支援を実現するため、相談支援専門員が適切なサービス等利用計画案を作成できる能力を身につけ、さらに高めていくなど、計画相談支援の質の向上が求められていることは前述のとおりですが、法律等においても評価を行い、改善を図る必要性が指摘されています。

福祉サービスの質の評価については、次のような法律に基づいて実施されており、事業所自ら質の向上に取組むことが求められています。

【社会福祉法】

≪社会福祉法における福祉サービスの質の向上のための措置等に関する規定≫

第七十八条　社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない。

２　国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない。

【障害者総合支援法】

≪障害者総合支援法における福祉サービスの質の向上のための措置等に関する規定（障害福祉サービス事業者・施設）≫

第四十二条　指定障害者福祉サービス事業者及び指定障害者支援施設等の設置者（以下「指定事業者等」という。）は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、障害者等の意思決定の支援に配慮するとともに、市町村、公共職業安定所その他の職業リハビリテーションの措置を実施する機関、教育機関、その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、障害福祉サービスを当該障害者等の意向、適性、障害の特性その他の事情に応じ、常に障害者等の立場に立って効果的に行うように努めなければならない。

２　指定事業者等は、その提供する障害福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、障害福祉サービスの質の向上に努めなければならない。

３　指定事業者等は、障害者等の人格を尊重するとともに、この法律又はこの法律に基づく命令を遵守し、障害者等のため忠実にその職務を遂行しなければならない。

【障害者総合支援法における福祉サービスの質の向上のための措置等に関する規定（相談支援事業者）】

第五十一条の二十二　指定一般相談支援事業者及び指定特定相談支援事業者（以下「指定相談支援事業者」という。）は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことがができるよう、障害者等の意思決定の支援に配慮するとともに、市町村、公共職業安定所その他の職業リハビリテーションの措置を実施する機関、教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、相談支援を当該障害者等の意向、適性、障害の特性その他の事情に応じ、常に障害者等の立場に立って効果的に行うように努めなければならない。

２　指定相談支援事業者は、その提供する相談支援の質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、相談支援の質の向上に努めなければならない。

３　指定相談支援事業者は、障害者等の人格を尊重するとともに、この法律又はこの法律に基づく命令を遵守し、障害者のため忠実にその職務を遂行しなければならない。

【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】

第二条　指定計画相談支援の事業は、利用者又は障害児の保護者(以下「利用者等」という。)の意思及び人格を尊重し、常に当該利用者等の立場に立って行われるものでなければならない。

２　指定計画相談支援の事業は、利用者が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるように配慮して行われるものでなければならない。

３　指定計画相談支援の事業は、利用者の心身の状況、その置かれている環境等に応じて、利用者等の選択に基づき、適切な保健、医療、福祉、就労支援、教育等のサービス(以下「福祉サービス等」という。)が、多様な事業者から、総合的かつ効率的に提供されるよう配慮して行われるものでなければならない。

４　指定計画相談支援の事業は、利用者等に提供される福祉サービス等が特定の種類又は特定の障害福祉サービス事業を行う者に不当に偏ることのないよう、公正中立に行われるものでなければならない。

５　指定特定相談支援事業者は、市町村、障害福祉サービス事業を行う者等との連携を図り、地域において必要な社会資源の改善及び開発に努めなければならない。

６　指定特定相談支援事業者は、自らその提供する指定計画相談支援の評価を行い、常にその改善を図らなければならない。

○サービス等利用計画を相互確認、向上（評価・点検）する必要性

計画の質の問題に関しては、「質」の考え方の整理が必要であり、利用者本人の生きがいや、やりがいなどの評価も考慮する必要があります。

また、質の向上に向けては、相談支援専門員自らサービス等利用計画の評価や振り返りを行うだけでなく、地域全体で相談支援の充実に資する取組みが求められています。（PDCAサイクルの確立）本部会で公表した「相談支援体制における人材育成と定着支援に向けて」（平成27年12月）でまとめた身近な地域で相談支援専門員のスキルアップ、フォローアップをする仕組みの構築の一環としても、評価・点検の取り組みが求められます。

今回、サービス等利用計画を相互確認、向上（評価・点検）の対象とした理由は次のとおりです。

①サービス等利用計画は、利用者本人の生活の質に直接関わっているものであり、サービス等利用計画の質の向上を通して、利用者の生活の質を向上させる必要があること。

②サービス等利用計画の対象が拡大しすべての障がい者となったことで一定の質のサービス等利用計画の作成が求められていること。

③サービス等利用計画に報酬が支払われていることから、当然その計画が一定の水準のものであることが求められていること。

④相談支援専門員がソーシャルワークとしての役割を自覚し、自らの業務内容や姿勢を向上させることが求められていること。

上記の理由をふまえると、今後、一定の質のサービス等利用計画が作成される必要があるとともに、計画の提出を受けた市町村がこれをチェックすることにより、一定の水準に達しないものについては、提出した相談支援事業者、相談支援専門員にフィードバックしてその状況を把握し、相談支援事業者と市町村が協働してより質の高いサービス等利用計画の作成の契機とする必要があります。

相談支援事業者は、利用者本人のニーズに応じた適切なサービス等利用計画を作成することが重要となります。また、計画を受け取る市町村行政窓口においては、提出されたサービス等利用計画が適切なものであるか判断するとともに、その結果を相談支援事業者や地域の関係者にフィードバックする仕組みが構築されることが大切であり、こうした仕組みは地域全体の相談支援の質の向上につながることが期待されます。

サービス等利用計画を相互確認、向上（評価・点検）する必要性を、(ⅰ)利用者本人の立場から(ⅱ)相談支援事業者の立場から(Ⅲ) 行政（市町村）の立場から(ⅳ)地域全体の立場から考えてみます。

・(ⅰ)利用者本人の立場から【サービスを利用する立場】

サービス等利用計画は、利用者本人の生活の質に直接関わるものであり、サービス等利用計画の質の向上は利用者本人の生活の質を向上させる契機となることが考えられます。この意味で、利用者本人はサービス等利用計画の作成に積極的にかかわり、その内容についてもチェックすることが求められます。そのためには、障がい福祉サービス等の幅広い情報の提供や活用できるサービス等の懇切丁寧な説明を受け、自分が望む生活を含むニーズのアセスメントをともに行い、サービス等利用計画にそった複数のサービス等の調整を踏まえて、一体的・総合的にサービスの提供を受ける必要があります。また、本人中心の支援を可能にするためには、そもそもサービス等利用計画が適切なものでなければなりません。この意味で、サービス等利用計画の評価は利用者本人自身に還元されるべきものです。

・(ⅱ)相談支援事業者の立場から【サービスを提供する立場】

　幼児期から学齢期、成人期や老年期まで、そのライフステージによって、その支援者、関係機関等がさまざまに変化していきます。サービス等利用計画は、こうしたライフステージを通して切れ目なく支援をつなぐことを可能にします。また、福祉、保健、医療、教育、就労、住宅、司法等の幅広い領域、フォーマル・インフォーマルと多岐にわたるため、各領域の共通言語としてこれらを適切に調整するサービス等利用計画が不可欠です。

サービス等利用計画により、それぞれの領域を超えたチームアプローチや協働による支援が可能となります。計画に基づく支援はPlan→Do→Check→Actionというプロセスであり、この過程を通して質の高いサービスを提供できるようになります。サービス等利用計画の評価は、相談支援事業者が作成するサービス等利用計画の質の向上を図るためにも必要なことです。

　また、サービス等利用計画の評価は、サービス等利用計画書の評価のみならず、相談支援というサービス全体に関係するものです。このため、サービス等利用計画の評価を通じて、相談支援というサービス全体の質の向上の契機とすることが重要です。その評価結果を踏まえ、より良い相談支援というサービスの提供に向けた取り組みを行い、その上で再度評価を実施し、さらに新たな見直しを行うといった継続的な取り組みを通して事業者としても一人ひとりの相談支援専門員としても相談支援の質を向上させていくものです。

・(Ⅲ)行政（市町村）の立場から【支給決定する立場】

サービス等利用計画は、障がい者本人が望む生活への意思を尊重して作成するものです。従来、どのような障がい者に、どのような種類のどのくらいの量のサービスを提供したらよいかという基準は不明確でした。

サービス等利用計画は、障がい者の生活実態やニーズを明らかにし、それを実現するために必要なサービスの種類やその量を示したものです。この意味で、サービス等利用計画は支給決定を含むサービス提供の根拠となるものであり、エビデンス（根拠）に基づいた支給決定及びサービス提供が行われることになります。特に、フォーマルサービスには公費が含まれることを考えれば、市町村、都道府県、国にとって、サービス等利用計画は財政支出の根拠となるもので、その評価は、相談支援事業者の評価のみならず、市町村の支給決定に対する評価にもつながり、エビデンス（根拠）に基づいた適切な支給決定及びサービス提供が行われるためにも重要です。

　また、サービス等利用計画の作成そのものにも報酬が支払われていることから、一定の質のサービス等利用計画を確保するのは行政の使命です。そのためには、相談支援事業者が提出するサービス等利用計画が一定の質を確保しているかチェックする必要があります。

・(ⅳ)地域全体の立場から

サービス等利用計画の評価結果を蓄積することは、将来的には地域の相談支援体制の状況を確認する良い機会となりえます。すなわち、不足しているサービスや社会資源が明らかになることにより、資源の開発につながるとともに、相談支援事業者や相談支援専門員に結果がフィードバックされることで事業所内外で研修や人材育成の取り組みが進みます。

相談支援事業者、サービス提供事業者、市町村行政の連携・ネットワークが促進されたりすることにより、地域全体の相談支援の質の向上につながります。

1. 「障害者ケアガイドライン」（平成14年3月31日障害保健福祉部作成）、「相談支援ガイドライン」（平成22年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業）及び「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」（平成24年厚生労働省令第28号） [↑](#footnote-ref-1)
2. 「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」（平成24年法律第51号） [↑](#footnote-ref-2)
3. 平成27年12月に提出された厚生労働省の審議会である社会保障審議会障害者部会の報告書 [↑](#footnote-ref-3)