

「相談支援の質の向上に向けた検討会」における 議論のとりまとめ(案)

平成 28 年 7 月 日

1 相談支援の経緯と現状

(1) 相談支援の経緯

障害児者への相談支援については、平成 18 年 10 月に完全施行された「障害者自立支援法」(平成 17 年法律第 123 号) 第 77 条第 1 項第 1 号において、従来は予算事業として実施されていた相談支援に関する取組が、全ての市町村で実施する地域生活支援事業(必須事業)として位置づけられるとともに、障害福祉サービスの体系の見直しと併せて、同法第 32 条において、指定相談支援事業者によるサービス利用計画策定などの支援(いわゆるケアマネジメント)も法律上位置づけられた。

また、平成 24 年 4 月には「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」(平成 22 年法律第 71 号) が施行され、障害者自立支援法第 77 条の 2 及び第 89 条の 3 において、相談支援の充実に向けた取組の一つとして、基幹相談支援センター及び(自立支援)協議会が法律上位置づけられた。また、同法第 22 条に規定する支給要否決定等のプロセスにおいて、原則として相談支援専門員が作成するサービス等利用計画案の提出が求められることとなり、サービス等利用計画作成の対象者が大幅に拡大された。

さらに、「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施行規則」(平成 18 年厚生労働省令第 19 号) 附則第 5 条によ

る経過措置期間が終了する平成 27 年 4 月からは、全ての障害福祉サービス及び障害児通所支援の利用申請について、サービス等利用計画又は障害児支援利用計画を作成することとなり、原則として全ての障害児者に専門的な相談支援が実施されることとなった。

(2) 相談支援の現状

相談支援の体制については、平成 24 年度以降、特に量的充実が着実に図られてきており、その概況は以下のとおりである。

- 一般的な相談に対応する障害者相談支援事業は、市町村の地域生活支援事業（必須事業）として位置づけられており、全ての市町村で実施されている。
- このうち、本事業を指定特定相談支援事業者等に委託している市町村は、平成 27 年 4 月時点で 1,554 市町村（全市町村の 89%）である。
- 地域における相談支援の中核的な役割を担う基幹相談支援センターは、平成 27 年 4 月時点で 429 市町村（全市町村の 25%）が設置しており、平成 24 年 4 月時点の 156 市町村と比較して 2.8 倍に増加している。
- 計画相談支援を実施する指定特定・指定障害児相談支援事業者の数は、平成 27 年 4 月時点で 7,927 事業所であり、平成 24 年 4 月時点の 2,851 事業所と比較して 3 年間で 2.8 倍に増加している。このうち、市町村から障害者相談支援事業の委託を受けている事業所は 1,952 事業所（全事業所の 25%）である。
- 障害福祉サービス利用者等のサービス等利用計画の作成状況は、平成 28 年 3 月末時点で 93.5%（セルフプランのケース（17.3%）を含む。）、同じく障害児支援利用計画の作成状況は 97.0%（セルフプランのケース（29.0%）を含む。）である。

- 指定特定・指定障害児相談支援事業者に配置されている相談支援専門員の人数は、平成 27 年 4 月時点で 15,575 人であり、平成 24 年 4 月時点の 5,676 人と比較して 3 年間で 2.7 倍に増加している。
- なお、サービス等利用計画の作成対象である障害福祉サービス利用者数（実利用者数）は、平成 27 年 4 月時点で 738,153 人であり、平成 24 年 4 月時点の 618,685 人と比較して 3 年間で 1.2 倍に増加している。また、障害児支援利用計画の作成対象である障害児通所支援利用者数は、平成 27 年 4 月時点で 166,136 人であり、平成 24 年 4 月時点の 85,507 人と比較して 3 年間で 1.9 倍に増加している。

2 相談支援の質に関する主な課題

障害児者の相談支援の体制については、障害者自立支援法が施行されて以降、特に「量的」な側面からの整備は一部の地域を除き一定程度進められてきていると言える。

一方、相談支援の体制の「質的」な側面からの整備については、平成 20 年の社会保障審議会障害者部会（以下「障害者部会」という。）において地域における相談体制やケアマネジメントの在り方等について議論が行われ、専門コース別研修の新設など研修内容の充実が図られているが、介護保険制度の介護支援専門員研修と比較して研修受講時間は短く、人材育成や支援体制の更なる充実が必要と考えられる。

例えば、社会経済状況や障害児者ニーズの多様化を踏まえ、本人のニーズや生育歴、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を図ることが求められている。

また、将来的に増加することが見込まれる高齢の障害者に対する支援にあたっては、介護支援専門員との連携の必要性が今後さらに高まるものと考えられる。

併せて、地域における相談支援を効果的・効率的に実施するため、基幹相談支援センターなどを中心とした地域の相談支援体制の見直しや地域包括支援センターとの連携を進めるなど質的な充実が求められている。

このような点については、平成27年12月の障害者部会報告書においても同様の指摘がなされている。

そのため、相談支援の質に関する主な課題を整理すると、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に分けて考えることができる。

これらの2つの事項は、相互に深く関連するものであるが、相談支援専門員の資質の向上に関する事項については、

- 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、等について検討した。

また、相談支援体制に関連する事項については、

- 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窓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、
等について検討した。

3 今後目指すべき相談支援の方向性

(1) 相談支援専門員の資質の向上について

① 基本的な考え方について

相談支援専門員に求められる技能や役割については、「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）等で示されているとおり、利用者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る。

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、「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）において、指定相談支援事業者等は障害者等の意思決定の支援に配慮することが明記された。

さらに、昨年 12 月に提出された障害者部会報告書においても、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など、利用者本位の相談支援の実施が促進されている。

こうした基本的な考え方は、これからも大きく変わるものではなく、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ある。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・知識を高め、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、生きがいや希望を見出す等の支援を通じて、障害児者の自立の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る。

さらに将来的には、相談支援専門員は障害者福祉に関する専門的知見や援助技術の習得のみならず、社会経済や雇用情勢など幅広い見識や判断能力を有する総合的なソーシャルワーカーとして活躍することが期待される。

② 人材育成の方策について

人材育成については、基本相談支援を適切に行える相談支援専門員の育成を基盤とし、計画相談支援（サービス利用支援・継続サービス利用支援）について専門的な知識及びスキルを身につけるための育成を行う。さらには、市町村障害者相談支援事業や基幹相談支援センターにおける、より幅広い問題解決能力を要する支援、地域への働きかけを伴う支援等、個々の能力や経験等に応じた段階的な人材育成が図られる仕組み作りを検討する必要がある。その際、具体的な支援の実施能力とともに、相談支援専門員が自己の役割や具体的な支援の考え方等について、利用者等に対して適切に説明し得

る能力を身につけることが重要である。

また、ソーシャルワークの専門性や一定の質を確保するために、例えば社会福祉士や精神保健福祉士などの国家資格を有する者の活用を推進するなどの仕組みを検討することも必要である。さらに、将来的にはこれらの国家資格を相談支援専門員の要件とする方向性についても議論すべきとの意見もあった。

人材育成の方策については、障害福祉サービス等報酬により個々の人材についての評価を実施すべきとの意見もあるが、人材の個別の評価を障害福祉サービス等報酬において行うことは容易ではないことから、まずは、現行の相談支援専門員の研修制度や実務経験年数などの要件の見直しを行うことが必要である。

また、相談支援専門員のキャリアパスについては、指定特定相談支援事業だけでなく、障害福祉サービス事業所のサービス管理責任者や、基幹相談支援センターの業務等を担うなど、幅広い活躍の場が得られるような仕組みを検討するべきである。

相談支援専門員の研修カリキュラムの見直しについては、平成28年度から実施する厚生労働科学研究において、より詳細な技術的検討を行うことが適当と考えられるが、少なくとも、相談支援専門員一人一人の資質の向上を図るべく、これまで実施されている「初任者研修」及び「現任研修」のカリキュラムの更なる充実に加え、事業所や地域において指導的役割を担う「主任相談支援専門員（仮称）」の育成に必要な研修プログラムを新たに設けるとともに、より効果的な人材育成が図られるよう、例えば次期研修までの間に基幹相談支援センターにおいてインターン研修や個別指導を受けるなどの実地研修（OJT）を組み込むべきである。

さらに、介護支援専門員のような試験制度導入はさらなる検討が必要であるが、研修終了時に理解度を確認する等、各都道府県等に

においても運用の改善に努めるべきである。

③ 「主任相談支援専門員（仮称）」について

「主任相談支援専門員（仮称）」については、事業所や地域において指導的役割を担う者であって、相談支援の仕組みを支える中核的な人材と位置付けるべきである。また、他の相談支援専門員の支援スキルやサービス等利用計画について適切に評価・助言を行い、相談支援の質の確保を図る役割が期待される。（その際、「サービス等利用計画の評価指標に関する調査研究」（平成24年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業）などを活用することも適当と考えられる。）

具体的な配置先については、介護保険制度の主任介護支援専門員の仕組みや状況も参考とし、例えば基幹相談支援センターや特定事業所加算が算定されている指定特定相談支援事業者などで指導的役割を十分に果たすことができるよう、都道府県、市町村、関係団体等が十分に協議しつつ、各地域の状況を踏まえて適切な機関に計画的に配置されるべきである。あわせて、「主任相談支援専門員（仮称）」を継続する場合に受講する更新研修等についても導入するべきである。

また、指導的役割を果たすためには、適切な指導や助言を行う技術が必要であり、こうした技術を習得する機会が確保されるよう、都道府県や各地の基幹相談支援センター等が中心となって人材育成に関するビジョンを策定するなど、事業者の理解を得ながらそれぞれの地域における相談支援従事者への段階的な人材育成に取り組むべきである。

加えて、障害者の高齢化や「親亡き後」への支援の必要性の高まりを踏まえ、「主任相談支援専門員（仮称）」と介護保険制度の地域

ケア会議や他職種との連携を推進するべきである。

なお、「主任相談支援専門員（仮称）」は、相談支援専門員の中でも特に優れた能力を有する者を選抜するべきであり、その要件や育成については、安易なものにならないよう一定の審査を実施するなどの対応が必要である。

④ 相談支援専門員と介護支援専門員について

高齢障害者に対する支援にあたっては、保健・医療や介護保険に関するより深い理解が求められることから、相談支援専門員の高齢者支援に関する知識やスキル等の向上を図るとともに、介護支援専門員との連携が必要であり、相互に共通の理解のもとで支援に当たるためには、合同での研修会等の実施を推進するほか、日々の業務においても相互に積極的に調整を図り、支援の方針等について共有を図るべきである。

また、相談支援専門員と介護支援専門員はいずれも高度な対人援助技術が求められる職種であり、現状の人材育成カリキュラムについては共通する部分もある。ただし、相談支援専門員は介護支援専門員に比べ研修時間が短く、実務経験年数の要件が異なることに加え、試験制度がないことに留意する必要がある。

さらに、障害者の高齢化や「親亡き後」への支援の必要性の高まりに対応するため、相談支援専門員と介護支援専門員の両方の資格を有する者を拡大することが一案と考えられる。

その具体的な方策については、例えば介護支援専門員が相談支援専門員の研修を受講する場合は受講科目を考慮するなどの方策が考えられる。ただし、障害者福祉と高齢者福祉は利用するサービス内容で異なる点が多く、制度設計やこれまでの歴史的背景も異なることから、利用者へのアプローチやアセスメントの考え方など、必

ずしも同一でないことに留意する必要がある。なお、今後相談支援専門員について研修制度などが見直され、介護支援専門員の研修と類似する内容がある場合には、支援に際しての障害と高齢の違いに十分配慮しつつ、相談支援専門員が介護支援専門員の研修を受講する際の受講科目を考慮するなど、今後の検討課題とすることも考えられるのではないかとこの意見もあった。

⑤ 障害児支援利用計画について

障害児支援利用計画については、障害者に対するサービス等利用計画と比較していわゆるセルフプランの割合が高い（セルフプランの割合は、サービス等利用計画が17.3%であるのに対して、障害児支援利用計画は29.0%となっている。）。これは、障害児相談支援が充実していない等の理由から、障害児の保護者等によるニーズ整理やプランニングが行われている状況もあることを示している。

こうした状況が、地域の社会資源等に関する情報の不足、保護者等による障害児の課題の抱え込み、必ずしも子どもの最善の利益が図られていないなどの指摘につながっていると考えられる。

現状では、障害児についての十分な知識や経験（発達障害や医療的ケアなどを含む。）を有する相談支援専門員は少ないため、今後は、障害児に対する適切な相談支援も行うことができるよう、これまでの専門コース別研修に加え、例えば初任者研修の後に実地研修という形で障害児支援に必要な知識やスキルを身につける機会を設けるべきである。

また、市町村においても、障害児の取り巻く状況を十分把握し評価を加えた上で、必要に応じて適切な関係機関につなぐなど、十分配慮すべきであり、そのために必要な知見の習得に努めるべきである。

(2) 相談支援体制について

① 相談支援の関係機関の機能分担について

現行の相談支援の関係機関の機能分担については、地域において実情が異なるため画一的に示すことはできないが、一般的には、以下の三層の構造に区分されるものと考えられる。

- a 計画相談支援（指定特定相談支援事業者が担うもの）
- b 一般的な相談支援や基本相談支援（市町村や委託相談支援事業者、指定特定相談支援事業者などが主に担うもの）
- c 地域における相談支援体制の整備や社会資源の開発など（（自立支援）協議会や基幹相談支援センターなどが主に担うもの）

上記 a 及び b については、個別に障害児者への支援にあたるものであるが、c を適正に実施するためには個別の支援を通じたニーズ（地域課題）の把握が必要不可欠である。

各自治体においては、関係機関が十分に機能を果たすことができるよう、地域の実情に応じた効果的な役割分担の実現に向けて関係者との調整を（自立支援）協議会等で進めていく必要がある。

また、こうした取組を（自立支援）協議会や地方自治体で行うためには、市町村担当職員の制度に対する深い理解が必要であり、都道府県を中心に（自立支援）協議会担当者向け研修会を推進する必要があるとの意見があった。

なお、市町村は、地域生活支援事業として相談支援事業を実施する中で、計画相談支援の対象とならない事例や支援区分認定が難しい事例に対しても積極的かつ真摯に対応するべきであり、この点は指定特定相談支援事業者に委託する場合であっても同様であることに留意する必要がある。

さらに、指定特定相談支援事業者が行う基本相談支援は、質の高

い計画相談支援を提供する上で重要な基盤となるものであるが、計画相談支援に必要な範囲で行われるものであり、本来的には市町村が行うべき相談支援事業を担うものではないことに留意する必要がある。

② 基幹相談支援センターの設置促進等について

基幹相談支援センターは地域における相談支援の中核的な役割を担うものであり、基幹相談支援センター等機能強化事業などによりその設置が促進されているが、質量ともに十分とは言えない状況にある。(平成27年4月時点で429市町村が設置。)

今後の基幹相談支援センターの設置促進に向け、まずは各市町村において障害福祉計画の作成又は変更に際し、相談支援の提供体制の確保に関する方策を整理するとともに、基幹相談支援センターの設置に向けて地域のニーズに照らしてどのような機能が必要か、その機能をどのような体制で実施するかを地域の関係者とともに十分議論して決定することが非常に重要である。このような議論が積極的に行われるためには、(自立支援)協議会が活発に機能し、地域における相談支援の体制に関する課題について協議する必要がある。また、各地域における議論を経て、仮に基幹相談支援センターの設置の見通しが当面立たない場合でも、基幹相談支援センターが担うべき役割をどのような形で補完するか市町村において整理するべきである。さらに、都道府県においても、障害福祉計画のとりまとめ等の際に、基幹相談支援センターを設置していない市町村に対して相談支援体制の確保に関する取組をフォローするとともに、必要に応じて広域調整などの支援を行うべきである。

また、基幹相談支援センターを相談支援事業者に委託する場合、市町村は、委託する業務を明確にするとともに、委託後も当該事業

の効果や地域住民のニーズとの関係の検証など、地域の相談支援の在り方を継続的に検討する必要がある。

③ 相談窓口の一元化等について

相談支援の関係機関の相談機能の調整にあたっては、必要に応じて介護保険制度における地域包括支援センターや、生活困窮者自立支援制度における相談窓口等との連携や相談窓口の一元化なども視野に入れ、地域の相談体制を総合的に考える視点も必要である。特に、基幹相談支援センターと地域包括支援センターが一体的に業務を実施することは、中立的かつ総合的な相談機関としての役割が期待でき、「主任相談支援専門員（仮称）」が配置される機関としても適当と考えられる。

また、基幹相談支援センターや（自立支援）協議会は市町村毎におかれるものであるが、地域包括支援センターとは活動圏域が異なるため、可能な限りそれぞれの圏域単位でも対応することが必要である。

こうした取組を進めるにあたっては、すでに一部の地域で先駆的に実施されている取組状況を広く横展開することが有効である。

また、総合的な相談窓口は必要であるが、身近な窓口や専門的な相談機関も必要であり、拠点の整備によらず、身近な窓口に相談してもワンストップで適切な関係機関に必ずつながるよう、関係機関間での連携強化を図るなど、各自治体において適した取組を考える必要がある。

④ 計画相談支援におけるモニタリング及び市町村職員の役割について

計画相談支援におけるモニタリングは、サービス利用状況の確認

のみならず、利用者との一層の信頼関係を醸成し、新たなニーズや状況の変化に応じたニーズを見出し、サービスの再調整に関する助言をするなど、継続的かつ定期的に実施することが重要である。特に高齢障害者が介護保険サービスへ移行する際には、制度間の隙間が生じないように相談支援専門員による十分なモニタリングを実施し、その結果を介護支援専門員によるアセスメントにもつなげる必要がある。

なお、計画相談支援において、相談支援専門員一人が担当する利用者数は、事業所によって相当の差異が見られる。相談支援専門員一人が非常に多くの利用者を担当する場合など利用希望者が多い事業所では、アセスメント、モニタリングの時間が十分に取れない悩みと相当な事務負担が続いているため、担当する利用者の数もしくは一月あたりの対応件数について、一定の目安を設定することも相談支援の質の確保にあたって必要ではないかといった意見もあった。

さらに、計画相談支援に関連する地域相談支援（地域定着支援及び地域移行支援）についても、障害者の地域移行を推進する観点から、計画相談支援との連携をより一層有効に進める必要があるとの意見もあった。

また、障害福祉サービス等の支給については、最終的には市町村の判断により決定されるものであるが、サービス等利用計画案と大きく異なる支給内容となる場合は、市町村の支給決定の担当職員や相談支援専門員を中心に地域の関係者間で調整を行う必要がある。市町村の支給決定の担当職員においては、機械的に事務処理を進めることのないよう、相談支援従事者研修などに参加することなどを通じて一定の専門的知見を身につけ、適切かつ積極的な調整を行う必要がある。

4 結びに

本検討会は相談支援の質の向上に向けて、相談支援の現状や課題、今後の基本的な方向性などについて議論を重ね、今般、以上のとおり、その議論をとりまとめた。

今後、相談支援専門員の要件や研修カリキュラム、障害福祉サービス報酬等の検討を行うに当たっては、本とりまとめの内容が十分参考とされ、将来にわたって障害児者が安心して生き生きと地域で生活できる実効性のある相談支援体制が構築されることを期待する。