

平成 28 年 9 月 3 日（土）～4 日（日）

全国育成会事業所協議会全国研修大会・岡山県大会

（社団）広島県手をつなぐ育成会

会長 副島 宏克

## 第 1 分科会 テーマ

### —地域生活支援—

#### 1. 意思決定への支援（平成 28 年 7 月 2 日～3 日に行われた全育連全国大会第 4 分科会

大塚晃氏の講演内容を参考にする）

##### 1) 意思決定支援という言葉について

知的障害者など意思決定の困難と言われる人たちが、長期にわたって自分自身では何も決められず、自立（自律）した生活が困難と長い間考えられてきた歴史を考えれば、近年の障害者の自己決定を尊重するなどの権利擁護への取り組みや、更には最近の意思決定支援への動きは彼らへの見方が大きく変化してきたことを物語っています。しかし、今更、知的障害者の自己決定かと言う声が聞こえそうですが、知的障害者の意思決定支援が本当に実現したかを考えれば、なお取り組むべき最重要課題かもしれません。

##### (1) 平成 23 年の障害者基本法の改正、第 23 条（相談）

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せるようにしなければならない。

##### (2) 平成 25 年 4 月 1 日の障害者総合支援法 第 1 条の 2（基本理念）

全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられることにより社会参加の機会が確保されること及びどこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと。

##### (3) 障害者総合支援法 附則第 3 条（検討）

政府は、・・・障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて、所要の措置を講ずるものとする。

##### (4) また、児童福祉法や知的障害者福祉法にも障害者に意思決定支援が規定されました。

#### 2) 意思決定支援ガイドライン(案)の概要について（資料－1）

##### (1) 意思決定支援の定義

意思決定支援とは、知的障害や精神障害（発達障害を含む）等で意思決定に困難を抱える障害者が、日常生活や社会生活等に関して自分自身がしたい（と思う）意思が反映された生活を送ることが可能となるように、障害者を支援する者（以下「支援者」と言う）が行う支援の行為及び仕組みをいう。

##### (2) 意思決定支援ガイドラインの要点

①「意思決定（自己決定）」という言葉は、我が国においても広く使われているが、そもそも欧米においては、意思の確認なしに施設に入所を余儀なくされてきた知的障害者

等に対して、意思に基づく地域生活への支援から生まれたもので、脱施設と深い関係があること。

②「意思決定支援」という言葉は心地よい言葉であり、どのようにも理解されるもので、専門職による現状維持の自己弁明に利用されることがあること。今回の意思決定支援ガイドラインは、事業所における実際に活用できるものであり、それぞれの哲学的議論を明らかにするものではないこと。

③「意思決定支援」は、障害者自身の「意思決定能力」「人的環境」「社会的環境」に影響を受けること、また、意思決定の内容は、「生活の領域」、「人生の領域」、「生命の領域」と多岐に渡っていること、すなわち個別性が高いこと。結局、それぞれの障害者に共通の「意思決定支援」の標準化は大きな困難が伴うこと。事業所内において、誰にも活用できる意思決定支援とは、「意思決定責任者」を置いて、「意思決定支援会議」を開催して、「意思決定支援計画」を作成して、個々に対応していく枠組みをつくること。

### 3) 意思決定支援で考えられること

(1) 障害者自身の「意思決定能力」が問われているが、問われるべきは支援者の「意思決定支援能力」である。もちろん、意思決定支援は「本人中心の計画」に基づいて行われることである。

(2) 「意思決定支援」とは、広い意味での社会的障壁の除去の実施について、必要かつ合理的な配慮という事もできる。それには、意思表示の困難な障害者のための意思表示を補助する仕組みや支援が改めて問われることになる。

(3) 障害者差別解消法の施行は、このような「意思決定支援」や「意思表示支援」などへ補助する仕組みが乏しい現状においては、知的障害者への差別を強めるものと危惧される。

## 2. 高齢化・重度化への対応

1) 障害者的高齢化・重度化や「親亡き後」も障害児・者の地域生活支援をさらに推進する観点から、①相談 ②体験の機会・場 ③緊急時の受け入れ・対応 ④専門性 ⑤地域の体制づくりの5つの機能の強化を図ることが求められる。このため、障害児・者が住み慣れた地域で安心して暮らしていけるよう様々な支援を切れ目なく提供できる仕組みを構築するため、地域支援のための拠点の整備や、地域の事業者が機能を分担して面的な支援を行う体制等の整備を積極的に推進していくことが大切である。

### 2) 介護保険との関係

(1) 高齢障害者の介護保険サービスの円滑な利用（平成28年6月3日厚労省通知）

①障害福祉サービスに相当するサービスが介護保険法にある場合は、介護保険サービスの利用が優先されることになっている。（障害者総合支援法第7条）

高齢障害者が介護保険サービスを利用する場合、障害福祉制度と介護保険制度の利用者負担上限が異なるために利用者負担（1割）が新たに生じることや、これまで利用していた障害福祉サービス事業所とは別の介護保険事業所を利用することになる場合があるといった課題が指摘されている。

②このため、65歳に至るまで相当の長期間にわたり障害福祉サービスを利用していた一定の高齢障害者に対し、介護保険サービスの利用者負担が軽減されるよう障害福祉制度により利用者軽減（償還）する仕組みを設け、障害福祉サービス事業所が介護保険事業所になりやすくする等の見直しを行い、介護保険サービスの円滑な利用を促進する。

(2) 具体的内容

①一定の高齢障害者に対し、一般高齢者との公平性を踏まえ、介護保険サービスの利用者負担を軽減（償還）できる仕組みを設ける。

例えば、障害福祉サービス事業所かつ介護保険事業所

(3) 対象者

①65歳に至るまで相当の長期間にわたり障害福祉サービスを受けていた障害者

②障害福祉サービスに相当する介護保険サービスを利用する場合

③一定程度以上の障害支援区分

④低所得者

(具体的な要件は、今後政令で定める。)

\*この他、障害者福祉サービス事業所が介護保険事業所になりやすくする等の見直しを行い、介護保険サービスの円滑な利用を促進する。

3. 地域生活支援拠点づくり

1) 地域生活支援拠点等の整備について

(1) 障害者及び障害児の入所施設や病院からの地域移行を進めるとともに、障害者の重度化・高齢化や「親亡き後」を見据え、障害児者の生活を地域全体で支える構築が急務となっています。

(2) 地域には、障害児者を支える様々な資源が存在し、これまでも地域の障害福祉計画に基づき整備が進められているところですが、それらの間の有機的な結びつきが必ずしも十分ではなく、効率的・効果的な地域生活支援体制となっていない、重症心身障害、強度行動障害や遷延性意識障害等の支援が難しい障害児者への対応が十分でないとの指摘があります。また、地域で障害児者やその家族が安心して生活するためには、緊急時にすぐに相談でき、必要に応じて緊急的な対応が図られる体制の整備が必要であるとの指摘があります。

(3) このため、障害児者の地域生活支援に必要な緊急対応等ができる機能について、障害者支援施設やグループホーム等への集約や必要な機能を持つ主体の連携等により、障害児者の地域生活を支援する体制の整備を行うため、地域生活支援拠点及び面的な体制の整備を推進していくことが必要です。

2) 地域生活支援拠点の整備形態につて

(1) 相談支援機能を組み込みつつ、地域の実情に応じて、必要な機能や整備形態を整理の上、拠点の整備を推進する。

<機能>

① 相 談	地域移行支援や地域定着支援による常時の連絡体制や緊急の事態等の相談支援、親元からの自立等に当たっての相談や地域での暮らしの相談等、障害児者やその家族からの相談に応じる機能。
② 体 験 の 機 会 ・ 場	地域移行や親元からの自立等に当たって、グループホーム等の障害福祉サービスの利用や一人暮らしの体験の機会や場を提供する機能。

③ 緊急時の受入・対応	地域で生活する障害児者の急な体調不良や、介護者又は保護者の急病等の場合に備え、短期入所等における緊急受入や医療機関への連絡等の必要な対応を行う機能。
④ 専門的人材の確保・養成	医療的ケアが必要な者や行動障害を有する者、高齢になった障害者への対応について専門的な対応を行うことができる体制の確保やそのような支援を行うことができる専門的な人材の養成を行う機能。
⑤ 地域の体制づくり	コーディネーターの配置等により地域の障害児者のさまざまなニーズに対応できるサービス提供やそれらを提供できる地域の体制整備等を行う機能。

<整備形態型>

(ア) グループホームや障害者支援施設あるいは基幹相談支援センター等に機能を集約する形態。

<多機能拠点整備型>

(イ) 地域の障害福祉サービス事業者等の関係機関が連携して支援する「面的整備型」

3) 地域生活支援拠点等の整備に当たっての留意事項(平成 27 年 4 月 30 日障害福祉課長通知)

(1) 協議会の活用

地域生活支援拠点等の整備に当たっては、協議会の活用が重要となる。協議会については、地域における障害者等への支援体制に関するニーズの把握及び課題について情報を共有し、関係機関等の連携の緊密化を図るとともに、地域の実情に応じた体制の整備について協議を行う重要な役割を担うものとして、運営の活性化を図っていただいているものと考えているが、地域生活支援拠点等の整備に当たっても、どの機関を拠点とするのか、どのような機能を拠点に担わせるのか等について、協議会の場において市町村内の現状に応じて検討していただくことが重要である。また、地域生活支援拠点等の運営に対しても協議会が関与することが望ましい。

(2) 地域定着支援の活用について

地域定着支援は、常時の連絡体制を確保するとともに、緊急事態等が生じて利用者から要請があった場合に訪問による支援等を行うサービスであり、地域生活の継続にリスクを抱える世帯を事前に把握し、常時状況を見守るとともに、リスクへの対応や緊急事態が起きた場合の対応について事前に地域の社会資源の連携の中で検討し、実際に緊急事態が生じた場合は即座に対応が可能となるサービスとして地域生活支援拠点等が果たすべき機能の一部を担うものとして重要な位置付けとなる。地域定着支援については、平成 27 年 3 月 6 日の障害保健福祉関係主幹課長会議において、地域移行支援を利用していない障害者であっても地域定着支援を利用できることや、地域移行支援の利用は必ずしも 1 年間に限られず認められる場合には更新が可能(更なる更新も可能)であることをお示ししているところであり、積極的な活用をお願いしたい。

(3) 面的な整備について

地域生活支援拠点等の面的な整備を行うに当たって、例えば、協議会での検討の結果、新たに緊急時の受入を行う短期入所事業所を整備することになった場合等について、社

会福祉施設等施設整備費の優先的な整備対象としてふさわしいものと考えられる。

(4) グループホームを拠点とする整備について

地域生活支援拠点等として、グループホームで短期入所事業を行う場合、その人員体制の確保のために、生活介護事業所との併設等を行うことが考えられるが、この場合、グループホームの利用者が本人の意思に反して当該日中活動事業所を利用させられることのないよう十分留意することが必要である。

(5) 平成 27 年度地域生活支援拠点等整備推進モデル事業の実施状況の紹介。

地域生活支援拠点等整備推進モデル事業一覧

(ア) 栃木県栃木市	地域一体となった支援体制を構築するために、複数の法人を運営主体とした拠点モデルを整備。 特に、拠点における体験の機会・場の提供や緊急時の受け入れ体制の整備にあたってニーズや地域の課題を検証。
(イ) 栃木県佐野市	拠点を担う 1 つの社会福祉法人と、居住機能や地域支援機能等を持つ 3 つの社会福祉法人を中心に連携体制を構築。
(ウ) 千葉県野田市	特別養護老人ホームとグループホーム（共同生活援助）を基幹施設とした地域生活支援拠点を整備。
(エ) 東京都大田区	基幹相談支援センターを中心に、通所施設や緊急一時保護施設等で機能を分担した面的な整備体制を構築。
(オ) 東京都八王子市	市内の障害者支援団体と連携し、地域で生活するために支援を必要とする障害者のニーズを把握し、支援を実施・検討しながら拠点の面的整備を進める。
(カ) 新潟県上越市	緊急時における速やかな相談支援体制の整備と「重度かつ高齢」になった障害者に対する支援のあり方を検討。
(キ) 京都府京都市	地域における障害者（児）の生活支援を図るため、一箇所の障害者地域生活支援センターにおいて地域生活支援拠点を設置し、土日祝日・年末年始における相談対応を行うとともに、特に緊急時に障害福祉サービスの利用調整の必要の高い方に対して、あらかじめ関係機関の役割分担等を記載した「緊急対応プラン」を作成。
(ク) 山口県宇部市	ふれグループホーム、おたすけショートステイ、とりあえず相談窓口を活用の中心とする拠点を整備。 拠点も含め、既存の機関、地域支え合い包括それぞれの特徴を活かした面的なネットワークの充実。
(ケ) 大分県大分市	複数法人により地域連携型で各事業所が有するサービスをコーディネートするため、安心コールセンターを設置し、緊急事態に直接的なケアを行うための人的体制を構築する。

**意思決定支援の定義**

意思決定支援とは、知的障害や精神障害(発達障害を含む)等で意思決定に困難を抱える障害者が、日常生活や社会生活等に関して自分自身がしたい(と思う)意思が反映された生活を送ることが可能となるように、障害者を支援する者(以下「支援者」と言う。)が行う支援の行為及び仕組みをいう。

**意思決定を構成する要素**

- |  |   |
|--|---|
| <p>1 障害者の態様(好み、望み、意向、障害の特性等)</p> <p>2 意思決定の内容(領域)</p> <p>(1)生活の領域(食事、更衣、移動、排泄、整容、入浴、余暇、社会参加等)</p> <p>(2)人生の領域(住む場所、働く場の選択、結婚、障害福祉サービスの利用等)</p> | <p>(3)生命の領域(健康上の事項、医療措置等)</p> <p>3 人的・社会的・物理的環境等(関係者が、本人の意思を尊重しようとする態度で接しているか、慣れ親しんだ場所か等)</p> |
|--|---|

**意思決定支援の基本的原則(イギリスの2005年意思能力法の5大原則を参考)**

- 1 能力を欠くと確定されない限り、人は、能力を有すると推定されなければならない。
- 2 本人の意思決定を助けるあらゆる実行可能な方法は功を奏さなかったものでなければ、意思決定ができないとは見なされてはならない。
- 3 人は、単に賢明でない判断をするという理由のみによって意思決定ができないと見なされてはならない。
- 4 意思決定能力がないと評価された本人に代わって行為をなし、意思決定するにあたっては、本人のベストインタレスト(最善の利益)に適するように行わなければならない。
- 5 そうした行為や意思決定をなすにあたっては、本人の権利や行動の自由を制限する程度がより少なくて済むような選択肢が他にないか、よく考えなければならない。

**意思決定支援における合理的配慮**

- |   |  |
|---|--|
| <p>1 本人の年齢、障害の態様、特性、意向、心情、信念、好みや価値観、過去から現在の生活様式等に配慮する。</p> <p>2 意思決定支援を行うにあたっては、内容についてよく説明し、結果を含めて情報を伝え、あらゆる可能性を考慮する。</p> | <p>3 本人の日常生活、人生及び生命に関する領域等意思決定支援の内容に配慮する。</p> <p>4 本人が自ら参加し主体的に関与できる環境をできる限り整える。</p> <p>5 家族、友人、支援者、法的後見人等の見解に加え、第三者の客観的な判断が可能となる仕組みを構築する。</p> |
|---|--|

**意思決定支援における留意点**

- |   |   |
|---|---|
| <p>1 意思決定と情報</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・決定を行うに当たって必要な情報を、本人が十分理解し、保持し、比較し、実際の決定に活用できるよう提供すること。</li> <li>・本人が自己の意思決定を表出、表現できるよう支援すること。</li> <li>・本人が表明した意思をサービス提供者等に伝えること。</li> <li>・本人の意思だと思われるものを代弁すること。</li> </ul> <p>2 情報提供の留意点</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本人への情報提供については、支援者の態度・方法・技術によって大きく異なることを理解すること。</li> <li>・できるだけ解りやすい方法、手段にて情報を伝える(手話、伝達装置、絵文字、コミュニケーションカード、スケジュール等含む)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・情報提供に関しては、ステップを踏んで確認しながら行う。</li> <li>・予測される副次的出来事(リスクも含む)について伝える</li> <li>・決定の結果についての責任を伝える。</li> </ul> <p>3 意思決定支援における最善の利益の判断</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事案について、複数の決定によるメリットとデメリットを可能な限り挙げて相互に比較検討して結論を導くこと。</li> <li>・事案の決定について、どちらか一つということではなく二つを融合して一つ高い段階において決定を図っていくこと。</li> <li>・本人にとって、自由の制限がより少ない方法を選択すること。</li> </ul> |
|---|---|

## 1 障害福祉サービス事業所等における意思決定支援の考え方

### (1) 意思決定支援と代弁者

重度の知的障害者等は、支援者が本人にとって最善の利益を考え判断することしかできない場合もある。その場合は、事実を根拠として本人の意思を丁寧に理解し、代弁する支援者が求められる。これらの者がいない場合には、基幹相談支援センターの相談員等が、本人を担当する相談支援専門員とは別に第三者の代弁者となることができる。

### (2) 日常の支援場面における意思決定支援

障害福祉サービス等の職員は、利用者に対する直接支援の全てに意思決定支援の要素が含まれている。本人の意思の確認に基づく支援を行った結果がどうだったかについて記録しておくことが、今後の根拠をもった意思決定支援に役立てることができるため、記録の仕方や内容について、意思決定支援の観点から検討することが有用である。

### (3) 大きな選択に係る意思決定支援

「人生の大きな選択」などの場面における意思決定支援は、本人の意思確認を最大限の努力で行うことに加え、本人に関わる関係者が集まり、現在及び過去の本人の日常生活の場面における表情や感情、行動などの支援機関における記録等の情報やこれまでの生活歴、人間関係等様々な情報を交換し判断の根拠を明確にしなが、より自由の制限の少ない生活への移行を原則として、本人の最善の利益の観点から意思決定支援を進める必要がある。これらの場面において、本人の支援に関係する者や代弁者等の参加により意思決定支援会議を開き、意思決定支援の内容や結果と判断の根拠を記録しておくことが必要である。

## 2 意思決定支援の仕組み

(1) 意思決定支援の責任者の配置……意思決定支援計画作成に中心的に関わり、意思決定支援のための会議を企画・運営し、事業所内の意思決定支援の仕組みを作る等の役割を担う。サービス管理責任者との兼務も考えられる。

(2) 意思決定支援計画の作成……障害者の意向、好み、障害の態様や特性、意思決定の内容及び人物・物理的環境、意思決定支援の原則等に十分配慮して行うことが必要。計画は、PDCA サイクルを繰り返すことによって、それぞれの意思決定の内容を改善していくことになる。

## 3 意思決定支援のプロセス

(1) アセスメント……本人の状態、決定する内容、その人的・物理的環境等を適切に把握。利用者の決定能力、自己理解、心理的状況、意向や好み、望み、これまでの生活史、将来の方向性を含め多角的かつ客観的に把握すること。

(2) 意思決定支援計画の作成……アセスメントの結果、個別支援計画やサービス等利用計画等の情報から課題及びニーズを整理した上で、個別の意思決定支援計画を作成すること。

(3) 意思決定支援の実施……プログラム等により具体的に意思決定支援を実施。特に支援開始時・終了後の職員間での意思の疎通・情報の共有を十分図ることが大切。また、実践をフィードバックして知見を集積し、整理することにより意思決定支援の標準化を図ることも重要。支援の経過・状況・結果等については記録として残すこと。

(4) 実施状況の把握(モニタリング)……意思決定支援の実施状況の把握(モニタリング)を適宜行い、必要に応じて意思決定支援計画の変更(修正)を行う。

(5) 意思決定支援実施の評価とフォロー……意思決定支援後における評価とフォローについては、意思決定後の本人の状態、状況の変化について把握するとともに、本人の生活や人生がどのように変わり、本人の満足度を含めた評価を行うことが重要である。

#### 4 意思決定支援会議の開催

意思決定支援責任者は、個々の利用者のための意思決定計画の作成、事業所内における意思決定支援の仕組みの構築、自立支援協議会等外部機関等の連携の情報の共有のために、意思決定支援会議の企画及び運営を効率的に行う役割がある。その際、本人及び保護者が意思決定支援会議に参加できるよう説明を行うとともに必要な支援を行う。

#### 5 職員の知識・技術の向上

##### (1) 意思決定支援責任者及び職員等の知識・技術の向上

意思決定支援責任者及び職員の知識・技術の教条は、意思決定支援の向上に直結するものであり、意思決定支援責任者及び職員の理念的理解、基本的態度の醸成並びに知識・技術の向上への取り組みを促進させることが重要である。

##### (2) 研修受講機会等の提供

意思決定支援責任者及び職員の資質向上を図るため、研修を実施する等の措置を講じなければならない。

#### 6 利用者と保護者等に対する説明責任等

- ・利用者と保護者に対して、意思決定支援計画、意思決定支援会議の内容についての丁寧な説明を行う。
- ・事業所においては、利用者及び保護者等からの苦情について、迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じる必要がある。
- ・関係機関等に利用者又はその家族等に関する情報を提供する際は、同意を得ておかななければならない。

#### 7 意思決定支援における連携

- (1) 相談支援事業との連携……サービス担当者会議に参画する意思決定支援責任者は、サービス等利用計画(案)や個別支援計画に連動した意思決定支援計画を念頭に置いて、利用者の最善の利益の観点から意見を述べることが重要。
- (2) 学校との連携……児童の生活、発達支援の連続性を確保するために、学校との連携を積極的に図る必要がある。児童の意思決定に関して学校との間で情報を共有しておく必要がある。
- (3) 医療機関等との連携……医療的なケアに関する意思決定支援の必要が生じることを考慮して、主治医等との連携体制を整えておく必要があることから、普段から障害特性の理解や障害特性に応じた意思決定支援方法に関して共通理解を図っておくこと。
- (4) 自立支援協議会との連携……地域における意思決定支援の仕組みを構築していくために(地域自立支援)協議会権利擁護部会等へ積極的に参加する。
- (5) 成年後見人等との連携……後見人、保佐人、補助人等は、意思決定支援に関するチームの一員としてその役割を果たしていくことが重要。
- (6) 当事者団体等との連携……本人の意思決定をエンパワメントする観点から、当事者団体のメンバーからの支援を積極的に活用することも重要。

#### 8 意思決定支援における危機管理

意思決定支援に際して生ずるリスクに対して、危機管理(リスクマネジメント)の観点から対応していくことが必要である。