

相談支援事業等におけるピアサポートの 推進について

平成24年2月19日

【千葉県健康福祉部障害福祉課】

〈目次〉

- 「ピアサポート活動の支援に関する検討会」報告書（平成23年3月）
市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）活動の支援について

1 はじめに

2 ピアサポート（ピアカウンセリング）の意義、有用性

3 市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）の状況

4 市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）推進の課題

5 課題解決に向けた具体的な取組み

6 さらなるピアサポートの推進について

8 相談支援

- 障害者自立支援法におけるピアサポートの位置づけ
- 市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）活動への支援

「ピアサポート活動の支援に関する検討会」報告書（平成23年3月）
市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）活動の支援について

1 はじめに

「障害者相談支援事業におけるピアサポートに関する調査結果報告書」（平成22年3月。以下、調査結果報告書）では、ピアサポートの必要性が認識されているにもかかわらず、ピアサポートを実施している市町村や相談支援事業者は少ないことがわかった。

そこで、「ピアサポート活動の支援に関する検討会」（以下「本検討会」という。）を設置し、調査結果報告書で抽出された課題を踏まえ、市町村における障害者相談支援のピアサポート活動を支援するための方策を検討することとした。

2 ピアサポート（ピアカウンセリング）の意義、有用性

- (1) 障害のない人が相談員の場合、相談者との信頼関係が構築されるまで時間を要することがあるが、ピアサポーターの場合、相談者との間に信頼関係の構築や対等性の確保がしやすいため、相談者の真のニーズを引き出しやすい。
- (2) ピアサポーターは自分自身が同様の経験をしているため、「生きづらさ」という共通意識を基にして、障害種別にとらわれることなく具体的に問題を把握しやすい。また、自分自身の経験を参考にした、質の高い相談支援も期待できる。
- (3) ピアサポーター自身においても、社会参加の拡大や、自己の向上、自己実現を図ることができる。
- (4) 障害のある人が一方的に相談をする側に立つのではなく、相談に応える側にも立つというピアサポートが広がっていくことは、障害のある人たちにとって、障害のある人もない人も共に暮らしやすい地域・社会にもつながっていく。

3 市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）の状況

調査結果報告書における市町村の状況の概要は次のとおり

（56市町村中52市町村から回答（回答率93%））

（1）ピアサポートの認知度

ピアサポートの活動まで知っている市町村は11（21%）にとどまり、残りの市町村は、言葉は聞いたことがある38、知らない3という結果であった。

（2）ピアサポートの実施状況

ピアサポートを実施している市町村は7（13%）にとどまっている。

（3）ピアサポートの需要

ピアサポートを実施していない市町村45のうち37（82%）が、「ピアサポートを必要とする事案がある。」としている。

特に、「相談者の障害理解が必要な事案」、「相談者が孤立している事案」については、32（71%）の市町村がピアサポートの必要な事案と考えている。

（4）ピアサポートの推進

ピアサポート実施の意向のある市町村22のうち19（73%）が「圏域内で共同して体制整備」又は「県域での取組みに参加」としている。

一方、ピアサポートを実施していない市町村45のうち19（42%）の市町村は「今後も推進しない」としているが、そのうち17（90%）が「適切なピアサポーターがいない」又は「ノウハウがない」としている。

（5）ピアサポート推進に必要な支援

52市町村からの回答のうち多いものから順に

①適切なピアサポーターの確保（20市町村。69%）

②ピアサポーターに対する研修の実施（17市町村。59%）

③ピアサポートに関する啓発（13市町村。45%）

となっている。

4 市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）推進の課題

調査結果報告書を踏まえ、次の4つの課題及び解決の方向性を整理した。

（1）市町村（相談支援担当者等）の低い認知度

ピアサポート活動まで知っている市町村は11（21%）と少なく、地域において、ピアサポートを推進するためには、ピアサポートの必要性や有効性について、市町村（相談支援担当者等）への啓発を行うことが重要である。

（2）適切なピアサポーターやピアサポートに関するノウハウの不足

ピアサポートを実施しない理由として、今後も推進の意向がない19市町村のうち、17市町村（90%）が適切なピアサポーターやノウハウの不足を挙げている。よって、市町村においてピアサポート活動が推進されるために、ピアサポーターの育成・確保、研修の実施等が必要である。

また、ノウハウについては、先進的な市町村や当事者団体等と共有していく必要がある。

（3）ピアサポートの推進体制が不十分

「圏域内で共同して体制整備」又は「県域での取組みに参加」という回答が実施の意向のある市町村22のうち19（73%）と多く、単独で推進することが困難と考えている市町村が多かった。

そのため、ピアサポーターを有する当事者団体との連携等、広域的な支援・推進体制の整備が重要である。

（4）当事者、家族、関係機関への啓発不足

ピアサポート推進に必要な支援として「ピアサポートに関する啓発」が13市町村（45%）と多かった。ピアサポーターは障害特性を把握し、相談者の仲間となって孤立を避けることができる、という優れた点

を知ってもらうために、当事者、家族、関係機関への啓発も重要である。

5 課題解決に向けた具体的な取組み

(1) 県としての取組み

①市町村（相談支援担当者等）への周知、情報提供及び助言

ア 本検討会における検討結果（本書）を送付し、関心と理解を深めてもらう。

イ 補助制度（ピアサポートセンター等設置推進事業）等の情報提供を行うとともにピアサポート推進に係る相談等への助言を行う。

②適切なピアサポーターの確保、ピアサポートのノウハウの共有等

ア 研修の実施等によるピアサポーター（ピアカウンセラー）の育成・確保

各市町村で個々にピアサポーターを育成・確保できることが望ましいが、人材の多寡等、地域の実情に差があることから、当事者団体等による研修の実施を支援する。

今年度は、専門的なピアサポーター養成ということで社会福祉法人千葉県聴覚障害者協会、社団法人 日本オストミー協会千葉県支部へ委託した。

来年度は、ピアサポーターのすそ野を広げていくという観点から、障害の種別にかかわらず求められる傾聴の姿勢等、ピアサポーターに共通して必要な事項等を内容とする「ピアサポーター基礎講座」の実施につき、財政面や関係団体への出席の呼びかけ等支援する。

（県内で、NPO 法人船橋障害者自立生活センターやNPO 法人ぴあ・さぼ千葉等が同様の研修を実施している。）

なお、受講対象者は、市町村のピアサポート活動に協力する意向のある当事者団体のメンバー、身体障害者相談員等とする。

イ ノウハウの共有

ピアサポートとは何かという基本理念の共有を図った上で、ピアサポート推進に取り組んでいる団体等が有するノウハウを市町村へ情報提供する。

(NPO 法人ぴあ・さぽ千葉が作成中の「ピアサポートの人材育成と雇用管理の体制整備のあり方に関する調査とガイドライン」等)

また、障害種別により、ピアサポーターを支援するツールや留意事項等が異なるため、これについてもピアサポート推進に取り組んでいる団体等の協力を得て、市町村へ情報提供する。

ウ ピアサポートを専門分野とする県相談支援アドバイザーの派遣

新たに、ピアサポートを専門分野とする県相談支援アドバイザーを登録し、市町村や地域自立支援協議会等からの申請に応じ、ピアサポートの意義・有用性、ピアサポートの現場、実施にあたっての留意点等をテーマに講師として派遣する。

③当事者団体等との連携による推進体制の整備

県内の当事者団体等に「市町村におけるピアサポートへの協力に関するアンケート調査」を行った結果、協力可能な団体は6団体（京葉喉友会、社団法人日本オストミー協会千葉県支部、社団法人千葉県聴覚障害者協会、NPO法人船橋障害者自立生活支援センター（以上「身体障害」）、NPO法人ぴあ・さぽ千葉、NPO法人けやきと仲間（以上「精神障害」））である。

ピアサポート実施団体並びに相談形態（電話・面接・訪問等）、費用、対応可能な地域等については、別紙のとおり

④当事者、家族、関係機関への啓発・広報

ピアサポートの意義・有用性やピアサポートを実施する当事者団体・市町村等について、県HP等で周知を行う。

また、県全体における実施市町村の増加状況を見て、リーフレットの作成・配布、県HP・広報誌の活用等による広域のかつきめ細かい周知・啓発を図る。

(2) 市町村における取組み

市町村単独あるいは圏域内複数市町村共同で、ピアサポートへの協力可能な当事者団体等との連携（(1)③）や補助制度（(1)①イ）、県相談支援アドバイザーの活用（(1)②ウ）、他の市町村における取組事例である①～④等により、ピアサポート活動を推進する。

なお、当事者団体等との連携にあたっては、事前に当該団体へ協力を依頼し、相談形態、費用等につき調整を行う。

①市町村と地域の当事者団体との連携によるピアサポートの実施

市役所の一角を提供、視覚障害、聴覚障害、知的障害、身体障害、精神障害等について、当事者団体の市町村組織、地域活動支援センターの協力を受けて、各々、月に1日、ピアサポートを行う。（野田市）

②精神障害者生活支援員配置事業によるピアサポートの実施

国の基金事業を活用し、ピアサポーターとなる精神障害者生活支援員を6人雇用。相談以外にも外出の付き添い等の支援も行っている。

（千葉市の例（千葉市こころのサポートセンターへの委託事業））

③登録ピアサポーターによるピアサポートの実施

市町村で実施したピアサポーター養成講習会受講者をピアサポーターとして登録し、相談者のニーズに合わせて登録ピアサポーターがセンターでの面接相談、訪問相談、電話相談等、対応している。

（滋賀県大津市の例（大津市障害者生活支援センターへの委託事業））

④市町村相談支援機能強化事業によるピアサポートの実施

市町村相談支援機能強化事業として、1名の専門相談員に加え、さらにもう1名の相談員（基本的にピアサポーター）を配置している事業者を委託相談支援事業者として設置。追加となる相談員は、嘱託として雇用されている。

（新潟市の例（3センターへの委託事業））

6 さらなるピアサポートの推進について

現在、障害者制度改革推進会議総合福祉部会において、「（仮称）障害者総合福祉法」について検討が進められている。その中の論点のうち、「ピアカウンセリング、ピアサポートの意義と役割、普及する上での課題」については、現在、次のような議論がなされているところである。

- ・ 身近な地域での相談支援体制（市町村、広域圏、人口5万～30万人）に最低1ヶ所以上、障害のある当事者等によるピアサポート体制（エンパワメント支援事業）を位置づける。
- ・ エンパワメント支援事業は・・・ピアカウンセリングなどの提供による地域の障害者のエンパワメント（能力の引き出し・発揮）の促進を目的とする。
- ・ エンパワメント支援事業を実施できるのは、当事者やその家族が過半数を占める協議体によって運営される団体とする。
- ・ エンパワメント支援事業は、地域相談支援センター（人口3万～5万に1か所を基準。一定の条件を満たした事業者に事業を委託して設置）に併設することができる。

また、本検討会の委員から、「精神障害者の場合、地元での相談がしづらい状況もあり、県レベルで広域的なサポートが望まれる」というような意見も寄せられている。

最終的に「(仮称) 障害者総合福祉法」ないし国の施策等にどのように盛り込まれるかは現時点では不透明であるが、方向性が明確になった段階で、県として、改めて検討会等により、ピアサポートの推進に向けた検討を行っていきたいと考えている。

障害者制度改革推進会議総合福祉部会からの障害者総合福祉法の骨格提言

(平成23年8月。抜粋)

8 相談支援

【表題】 本人（及び家族）をエンパワメントするシステム

【結論】

- 国は、障害者本人によるピアサポート体制をエンパワメント事業として整備する。身近な地域（市町村、広域圏、人口5万人から30万人）に最低1か所以上の割合で地域におけるエンパワメント支援を行える体制の整備を行うものとする。
- エンパワメント支援事業の目的は、障害者たちのグループ活動、交流の場の提供、障害者本人による自立生活プログラム（ILP）、自立生活体験室、ピアカウンセリングなどを提供することで、地域の障害者のエンパワメントを促進することである。
- エンパワメント支援事業の実施主体は、障害者本人やその家族が過半数を占める協議体によって運営される団体とする。
- エンパワメント支援事業は、地域相談支援センターに併設することができる。
- 障害者本人（及び家族）をエンパワメントするシステムの整備については、

当事者リーダーや、真に障害者をエンパワメントできる当事者組織の養成を図りつつ、段階的に実施する。

【説明】

実際に地域で生活する障害者の意思（自己）決定・自己選択を支援し、エンパワメントを支援しているのは、本人のことをよく理解する家族や支援者であるとともに、各地の自立生活センター（CIL）や知的障害の本人活動、各種の難病や精神障害などの仲間によるさまざまな当事者相互支援活動（セルフヘルプグループ）である。

問題は、一定の当事者リーダーとその活動をサポートする仕組みが存在する地域と、存在しない地域との間に大きな格差が存在する。

制度改革にあたっては、当事者リーダー養成や、真に障害者をエンパワメントできる当事者組織とその活動を公的にサポートする仕組みを創出していくべきである。なお、アメリカにおいては、リハビリテーション法第7章において、自立生活センターのピアカウンセリングと権利擁護活動などが補助金化されており、また2001年度のメディケイドの改正で、精神障害者のピアサポートが予算可能プログラム化されている。

その方法については、各地の取り組みが参考となるが、今後は、当事者活動を先進的に取り組む地域をモデル指定し、その成果を検証しながら、全国的に格差を解消していくことが望まれる。

また、ディアクティビティセンターのサービスのなかには、交流の場の提供やグループ活動を位置づけて、エンパワメント支援を行うことも必要である。

○障害者自立支援法におけるピアサポートの位置づけ

同法 77 条では、市町村は同条に定める「地域生活支援事業」を行うものとされている。

国の地域生活支援事業実施要綱において、ピアサポート（ピアカウンセリング）は、市町村の必須事業である「障害者相談支援事業」の中の事業の「具体的内容」の中で

- (1) 福祉サービスの利用援助（情報提供、相談等）
 - (2) 社会資源を活用するための支援（各種支援施策に関する助言・指導等）
 - (3) 社会性活力を高めるための支援
 - (4) ピアカウンセリング
 - (5) 権利の擁護のための必要な援助
 - (6) 専門機関の紹介
 - (7) 地域自立支援協議会の運営 等
- と定められている。

○市町村におけるピアサポート（ピアカウンセリング）活動への支援

平成 22 年度において、相談支援事業者・当事者団体・市町村・県障害福祉課の 11 名で構成する「ピアサポート活動の支援に関する検討会」を設置し、標記支援につき検討を行い、23 年 3 月に報告書をまとめ、市町村、相談支援事業者、当事者団体等へ送付し、周知を図ったところである。

（P2～P7）

なお、平成 23 年 8 月の障害者制度改革推進会議総合福祉部会からの障害者総合福祉法の骨格提言において、「※エンパワメント支援事業として、身近な地域（市町村、広域圏、人口 5 万人から 30 万人）に最低 1 か所以上の割合で、障害者たちのグループ活動、交流の場の提供、障害者本人による自立生活プログラム（ILP）、自立生活体験室等の提供と合わせて、ピアサポート

体制を整備する」とうたわれている。

(P8～P9)

これが実現すれば、ピアカウンセリングだけにとどまらず、当事者活動、交流の場、自立生活への支援等が同時に広がりをもって実施されることとなり、県としても、期待をもちながら新制度の方向性を見守ってまいりたい。

※エンパワメント

自らの生活を自らで決定・コントロールできること、また、そのプロセス