

地域自立支援協議会を基軸とした地域主導サービス開発に関する一考察

A市における相談支援事業者の再編および市町村地域自立支援協議会の設立過程から

関西福祉科学大学 遠藤洋二(7244)

キーワード：障害者自立支援法 地域自立支援協議会 障害者地域生活支援センター

### 1. 研究の目的

障害者自立支援法（以下、「自立支援法」）の施行に伴い、障害種別ごとに設置されていた「相談支援事業」が「3障害の一般的な相談支援事業」として法的に位置づけられた。障害児者が地域において自立した生活を営むためには、相談支援事業の充実は極めて重要な課題であり、実施主体である市町村の姿勢が問われている。

地域における「個別支援」の仕組みが相談支援事業であるのに対して、障害者が暮らす地域そのものを支援する「地域支援」の仕組みが市町村地域自立支援協議会（以下、市町村地域自立支援協議会については「自立支援協議会」。）であると言えよう。地域自立支援協議会は、障害者自立支援法施行規則の中で「地域における障害福祉に関する関係者による連携及び支援の体制に関する協議を行うための会議」と規定され、「相談支援事業を効果的に実施するためのネットワーク構築」の方法とされてきた。

相談支援事業と自立支援協議会は、自立支援法の理念である障害児者の「自立」と「共生」に必要不可欠であるものの、市町村が等しくその重要性を認識し、障害福祉施策における優先課題として取り組んできたかどうかは疑問である。

自立支援法が施行されおよそ5年が経過し、「障害者総合福祉法（仮称）」に向け議論が進められ、相談支援事業および地域自立支援協議会の機能強化策も打ち出されている中、効果的、実践的な相談支援事業・地域自立支援協議会のあり方、さらには、市町村の役割を検証し、特に、相談支援事業・地域自立支援協議会を活用した地域主導の政策立案モデルを提示したい。

### 2. 研究の視点および方法

本研究は、A市の相談支援事業者の再編および市町村地域自立支援協議会の設立過程を踏まえ、先行研究および先駆的な取り組みを行っている市町村の事例と対比しながら、相談支援事業および自立支援協議会の意義、障害福祉施策推進における役割を、主に市町村の視点で考察する。

また、自立支援協議会の役割の一つとされている「資源の開発」に着目し、相談支援事業者の日常的な支援や、地域自立支援協議会で行われる個別支援会議を出発点とした、地域主導サービス開発の仕組みと手法について、今後の課題も含めて検証した。

### 3. 倫理的配慮

本研究は、文献研究および公表されたデータ・資料に基づく政策研究であり、直接個人のプライバシーに関わるものではないものの、日本社会福祉学会「研究倫理指針」に従って実施した。

### 4. 研究結果

演者は、自立支援法施行当時、A市において、相談支援事業再編・地域自立支援協議会立ち上げに関する業務に従事していた。

A市は、市域を9行政区に分けた政令指定市である。A市では、自立支援法施行準備段階において、障害福祉の研究者と政策担当者の勉強会を立ち上げ、新法に向けての政策課題について議論を重ねた。

その中で、重点的な施策として取り組むべきものが、相談支援事業と自立支援協議会であるとの方向性が見出された。

相談支援事業の立ち上げに際しては、「ミニマム・スタンダードの確保、行政と事業者の相互依存解消、「施設モデルから地域モデルへ」、支援の可視化」をコンセプトとした上で、それまでの身体、知的障害者地域生活センターと精神障害者地域生活支援センターを公募、再編し、3障害に対応した障害者地域生活支援センター（以下、「センター」）として、各区に1～2箇所設置した。A市の相談支援事業の特徴は、センターをサービス調整にとどまらない総合的な相談支援を行う「ソーシャルワーク機関」と位置づけたところであろう。センターに委託する業務を具体的に要綱上示し、委託者であるA市と受託者であるセンターとの役割分担を明確化した。本事業におけるA市の役割は、市担当者も参加する職種別の連絡会、A市が主催する全体、職種別研修を通じて、相談支援機能を強化すると共に、共通基盤の上、法人を越えた協働体制を作ることであった。

各センターには、相談支援専門員のスーパーバイザーであり、地域のエンパワーを目指す相談支援機能強化専門員（以下、「機能強化専門員」）を配置した。区自立支援協議会（以下、「区協議会」）の立ち上げに際しては、区福祉事務所とセンターが事務局を構成し、その機能強化専門員が中核的な役割を担った。市当局は、各区におけるネットワーク組織の有無、障害福祉関係団体・施設・事業者のつながりに応じ、各区が独自の組織形態を選択できるように、要綱は大枠のみを示すにとどめ、組織体や運営方法等は区福祉事務所とセンターに委ねた。市においては、市自立支援協議会（以下、「市協議会」）を設置し、「区協議会の後方支援、センターの中立、公平性の担保を含む評価、区協議会から提出された地域課題の集約」をその役割とした。

「資源開発」に関する自立支援協議会の役割は、「障害児者を連携、協働して支える手法や仕組みを地域で開発するとともに、地域で解決できない課題を全市で取り組み、新たなサービス（地域主導サービス）を構築する」こととした。

本研究で検証した先行事例のように、1市町村 1自立支援協議会（または共同設置）であれば、政策を企画立案する行政担当者が直接自立支援協議会に参加し、官民が一体となって政策課題に取り組むことも可能であるが、A市のように政令指定市の場合には、区自立支援協議会で検討された課題を全市の共通課題とする別途の仕組みも必要となる。

A市においては、「個別支援会議 専門部会 全体会」（区協議会） 「市協議会」 「障害者施策推進協議会」というプロセスを経て、地域に住む障害者の個別課題を普遍化、一般化させる重層構造を構築した。

このようなシステムをダイナミックに機能させる出発点としては、先行事例でも明らかなように、相談支援機能と個別支援会議の充実が必要不可欠である。個別支援会議を情報の共有、個人に対する支援方法の協議、支援者間の連携にとどめることなく、そこで評価、分析（アセスメント）された解決すべき課題を、新たなサービス開発の材料として昇華される仕組みを自立支援協議会が持つことで、これまでにない行政サービス開発の手法となり得る。各区で集約された個別の課題を、一般化し、客観的なデータとして可視化することによって、地域に存在する個別課題を市全体の政策課題とすることも可能である。その可視化されたデータに基づき、個々の政策を立案することは、近年、行政に求められるエビデンスに基づいた政策立案ともなる。

このように表裏一体の相談支援事業と自立支援協議会が機能することで、従来、行政の専管事項であった政策立案にソーシャルワーク実践が大きく貢献する可能性を秘めていると言えよう。