

埼玉県 A 地区 B 町における地域自立支援協議会・ 専門部会の機能分析

行實志都子*・山中 教子**

Key Words: 地域自立支援協議会, 専門部会, 相談支援事業, ニーズ, 社会資源

1. 問題の所在と目的

1) 障害者自立支援法における地域自立支援協議会の役割

わが国では 2006 年 4 月に障害者自立支援法（以下、自立支援法）が施行された。自立支援法は障害者の地域生活への移行を目指しており、そのためには、障害者のニーズに合わせて複数のサービスを適切に結びつけて調整することや社会資源の改善、開発等を行う相談支援事業の充実が不可欠であると言われている。相談支援事業の中核的役割として位置付けられているのが自立支援協議会である。自立支援協議会はその役割を強化する必要があると言われているが、2008 年厚生労働省の調査によると、設置している市町村は 51% と約半数に留まっている。しかし、自立支援協議会は相談支援事業の一環として重要な役割をもっていることから今後さらなる発展をする必要があると考えられる。（自立支援協議会の運営マニュアルより）。

自立支援協議会の設置は、自立支援法第 77 条第 1 項に市町村が実施する相談支援事業として定められており、自立支援法施行規則第 65 条の 10（地域生活支援事業として省令で定める便宜）に、「地域における障害者福祉に関する関係者による連携及び体制に関する協議を行うための会議の設置」と規定されている。また、自立支援協議会には 2006 年 8 月 1 日付け障発第 0801002 号「地域生活支援事業の実施」の地域生活支援事業実施要綱に「地域自立支援協議会」を設置すると書かれているように、障害者の地域生活を支えるため専門職や地域で活動をしている人たちが構成された「地域自立支援協議会」の設置も求められている。地域自立支援協議会は構成員が共通の目的をもち、地域の実態や課題の情報について共有する必要があると言える。さらに、地域自立支援協議会は、関連する分野の専門職種や住民が情報交換しながら

* 人間学部人間福祉学科

** 文京学院大学地域連携センター

具体的な協働を行う場であり、それら地域の課題解決のために、「専門部会」を設置することができる。その専門部会では地域の抱えた課題について、課題ごと中核的なメンバーが集まり議論を行っていく場であり、社会資源の改善・開発に取り組むことができるように地域自立支援協議会へと地域の問題点、課題、施策等を提案する役目がある。このことから地域自立支援協議会が年数回の開催なのに対し、専門部会は毎月の開催など定期的な開催が必要とされており、地域の課題に関して具体的に検討をしていく場である。専門部会に関しては地域により課題が違うため、専門部会の設置数、内容に関してはその地域によって異なっている。このことから専門部会は地域での課題を解決する場でもあるため、一番地域に密接していると言える。

2) B 町における地域自立支援協議会の役割

B 町は、埼玉県 A 郡の南部、武蔵野台地の北東部にあたり首都圏 30 キロメートルに位置し、人口約 4 万人の首都圏のベッドタウンである。また、関東ローム層におおわれた平坦な台地に江戸時代より農業を中心に行い、特産品としてはさつまいもが有名である。さらに、東に国道 463 号、西に関越自動車道が通る恵まれた交通環境を背景に工業団地や流通拠点としての倉庫群や首都圏からの交通の便の良さから工業、農業、ベッドタウンという区域により様々な顔をもつようになった。

また、B 町の障害者手帳を所持する障がい者数は(2008 年 3 月末日現在)全体で 1180 人である。B 町の試算によると、平成 23 年度には障害者手帳を所持している人数は合計で 1334 人になるものと見込まれている。このように、今後も増加する傾向にある。(表 1)

表 1. 障がい者の実績値及び推計値

	実績値			推計値		
	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
身体障がい者	830	866	936	976	1016	1057
知的障がい者	134	135	144	149	155	160
精神障がい者	88	90	100	106	111	117
合計	1052	1091	1180	1231	1282	1334

(B 町第 2 期障がい福祉計画 2009.3 発行より)

さらに、町内の地域資源として設置されている障害者自立支援法に基づく事業を実施する施設は 4 カ所 (①～④) であり、地域活動を支える施設として以下の 2 カ所 (⑤～⑥) がある。(表 2) 施設利用者は町内の障害児や高齢者施設を利用している障害者を除外したとしても数が少なく、県外施設の利用や、近隣施設の利用が考えられる。このように、住民の生活圏においては、周囲の 2 市とのかかわりや交通の便を利用した首都圏に広がりを見せている。

表 2. 社会資源一覧

名称	事業内容	入所者数	新体系移行
①	生活介護、施設入所支援	11 人	H20/4/1 移行
②	生活介護、施設入所支援	3 人	H19/4/1 移行
③	共同生活介護、共同生活援助	3 人	H20/1/1 新設
④	児童デイサービス	11 人	H19/4/1 移行
⑤	心身障害者地域授産施設	16 人	
⑥	精神障害者小規模作業所	13 人	

(B町第2期障がい福祉計画 2009.3 発行より)

B町周辺は埼玉県A地区の中でも東部地区という地域であり、全部で11の市町村が存在し、地域自立支援協議会はすべての市で個別に設置されている。その中で、専門部会を設置している市町村は6市町村、設置予定が2市となっている。各市町村ともに設置している部会の数や内容は異なっており、障害者福祉計画に関する部会やサービスに関する部会など様々な部会が設置されている。

B町の地域自立支援協議会は、住民（障害者）の「自己選択」と「自己決定」を基盤し、一人一人が希望や状況に応じた必要なサービスを利用することができるようしっかりと住民と向き合うために、「相談支援事業が円滑に進むための環境づくり」を目標に立ち上げた。そして、目標達成するために①相談支援活動の現状把握②課題の洗い出し③課題の解決に向けた検討④解決方法の施策への位置づけ、ネットワークの構築⑤モニタリングによる確実な実行、推進を掲げた。B町の地域自立支援協議会の組織は、2008年5月地域自立支援協議会、相談支援部会を設置し、その後2009年4月障がい児支援検討部会を設置、今後の予定としてコミュニケーション支援検討部会が検討されている。部会は月に1～2回実施している現状である。(図1)

現状把握②課題の洗い出し③課題の解決に向けた検討④解決方法の施策への位置づけ、ネットワークの構築⑤モニタリングによる確実な実行、推進を掲げた。B町の地域自立支援協議会の組織は、2008年5月地域自立支援協議会、相談支援部会を設置し、その後2009年4月障がい児支援検討部会を設置、今後の予定としてコミュニケーション支援検討部会が検討されている。部会は月に1～2回実施している現状である。(図1)

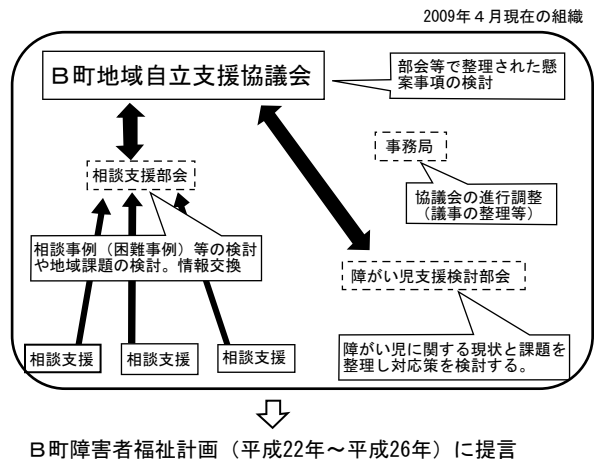


図1 B町地域自立支援協議会組織図
(B町自立支援協議会配布資料より引用)

そこで、本研究ではB町が実施している専門部会を取り上げ、どのように地域の課題について関係者間で検討が行われたか、そして地域の課題について共通認識ができたかなどを明らかにすることでB町が目指す「相談支援事業が円滑に進むための環境づくり」を考えるうえでの一助としたい。

2. 方 法

1) 研究対象

埼玉県 A 地区東部 B 町の地域自立支援協議会での「相談支援部会」、「障がい児支援検討部会」である。相談支援部会の構成員は、障害者施設、社会福祉協議会、町精神支援センター、町障害福祉係職員である。障がい児支援検討部会の構成員は、障がい児家族、学識経験者、町子ども家庭課職員、町障害福祉係職員である。

2) 対象となる期間

相談支援部会、障がい児支援検討部会の開催された 2008 年 5 月～2009 年 7 月までの 1 年 2 ヶ月であり、部会開催回数は各 4 回であった。

3) 研究方法

①それぞれの部会の議事録を確認し、②その議事録より部会の展開過程、内容を整理③「自立支援協議会の運営マニュアル」（2008）（以下マニュアルとする）に挙げられる地域自立支援協議会の図 2 に示す 6 つの機能（情報機能・調整機能・開発機能・教育機能・権利擁護機能・評価機能）を分析視点として専門部会の機能について検討及び地域の課題等に関する考察を行う。この 6 つの機能を評価基準にした理由として、地域自立支援協議会が地域の中核としての役割を担うことが求められ、その地域自立支援協議会のシステムの構築、運営を行うにあたり共通の目標や協働意識が必要とされる。よって、B 町の地域自立支援協議会システム構築及び運営機能を評価する本研究において、地域自立支援協議会としてマニュアルに挙げられる機能が定着しているかを確認することが必要と考えられた。そのため、マニュアルにある基準によって評価することとした。さらに、本調査において、議事録を中心に研究することを B 町健康福祉課および地域自立支援協議会会長に承諾を得て、今後の B 町の障害者自立支援協議会の発展に役立つ資料として使用することとする。

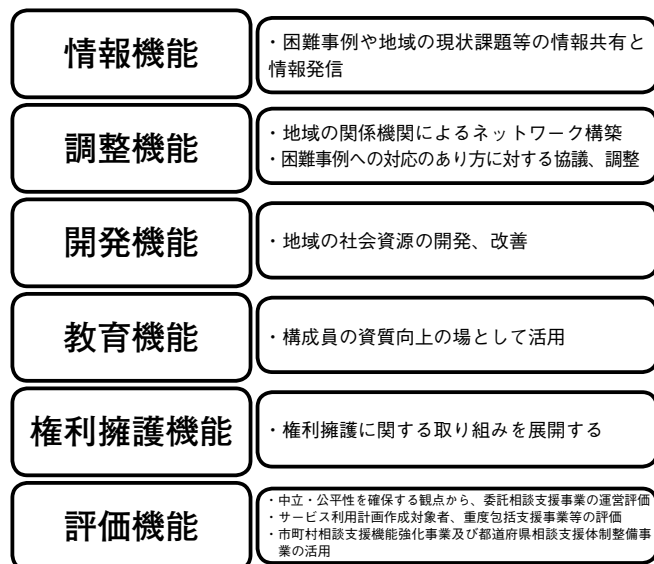


図 2 地域自立支援協議会の機能
（自立支援協議会の運営マニュアルより引用）

3. 結 果

B町の地域自立支援委員会相談支援部会並びに障がい児支援検討部会の展開過程を示した。
(表3・表4)

表3. 相談支援部会の内容

相談支援部会	日時	内容
	第1回 2008年6月4日	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 地域自立支援協議会における部会設置の承認 ✓ 部会の組織づくり ✓ 各機関の現状・情報交換 ✓ 現時点での課題検討 <p>【次回検討課題】</p> 各機関の相談内容、ニーズ把握の洗い出し
	第2回 2008年7月8日	各機関の相談内容、ニーズ把握の洗い出しの検討 【問題点】 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 施設利用ができない場合、その後のニーズの行方 ✓ 発達障がい児への対応 ✓ 各機関との連携の問題 ✓ ボランティア育成 ✓ 医療的ケアの必要な重度心身障害者への支援 【課題】 <ul style="list-style-type: none"> ✓ どこに相談してよいか分からないというニーズが多い →一カ所に相談機能を集めるか、専門特化した相談体制の必要性 →困難事例検討会の開催①（8月25日）
	第3回 2008年9月2日	地域自立支援協議会への提案の作成 相談支援が円滑に進む体制への検討 →困難事例検討会の開催②（9月26日）
	第4回 2009年1月22日	B町の相談支援体制についての検討 個別支援会議の開催・専門部会による専門的なアドバイス/社会資源の開拓・障害者福祉計画策定への提言

表 4. 障がい児支援検討部会の内容

	日時	内容
障がい児支援検討部会	第 1 回 2009 年 4 月 27 日	✓ 障がい児支援検討の目的 ✓ 現在の状況 ✓ 障害者福祉計画アンケート作成時に障がい児について内容を検討
	第 2 回 2009 年 5 月 27 日	✓ B 町の子どもへの支援の把握・学童保育などの現状 ✓ 障害者福祉計画アンケート内容の検討 ✓ 子育てに家族の協力体制 障がい児と健常児の比較 ✓ 現在の情報量の満足度について
	第 3 回 2009 年 7 月 1 日	✓ 障害者福祉計画アンケート内容検討 ✓ 地域自立支援協議会への提言の作成 ✓ 学年、小学校から中学校などの引き継ぎは書類のみでは問題 ✓ 専門職からの知識などの支援 ✓ 災害時の対応がスムーズにいくように、本人についての情報メモなどの検討 ✓ 医療的ケアの必要な児童に対するケア 障害者福祉計画アンケートとは別に独自のニーズ調査を行うことを検討
	第 4 回 2009 年 7 月 29 日	✓ 独自のアンケートについて検討 独自アンケートにより、障がい児を抱える家族のニーズを把握し、サービスを検討する ✓ 適格な情報の発信、障がい児を抱える家族への教育支援 ✓ 地域自立支援協議会への提言へ

1) 情報機能について

情報機能については、相談支援部会、障がい児支援検討部会の両部会とも第 1 回、第 2 回において、B 町の現状およびニーズなどについて検討を行っている。さらに、相談支援部会では、2007 年度の相談内容を洗い出しそれぞれの状況についての検討を行っている。障がい児支援検討部会においては、構成員に障がい児をもつ親を入れることにより、現在の「生の声」の情報を取り入れていた。

2) 調整機能について

調整機能においては、当事者が希望する生活を送れるように当事者の声を聞くという理念の下、相談支援、連携について検討が行われていた。また、困難事例での検討会が相談支援部会以外の日程において、別途時間がとられ関わっている一機関のみがその人へ対応するのではな

く、関係機関すべてでどのように対応するかなどが検討されていた。

3) 開発機能について

開発機能としては、現状からのニーズの掘り起こしや障がい児支援検討部会における独自のアンケートにより、今後必要となる社会資源についての開発についての検討が行われていた。さらに、医療的ケアの必要な障がい児・者に対する支援について、地域自立支援協議会への提言を行っている。

4) 教育機能について

両部会とも専門職からの教育やコンサルテーションなどの機能について検討し必要性について述べている。

5) 権利擁護機能・評価機能について

権利擁護機能や評価機能についてまでの活動がまだみられていないことが明らかとなった。

4. 考察及び今後の課題

以上のようにB町地域自立支援協会専門部会である相談支援部会、障がい児支援検討部会の展開過程について概観してきた。地域自立支援協議会が運営され、1年半という期間だが、B町の特徴を活かしながら地道に行ってきたことが明らかとなった。地域自立支援協議会をどのように開催するかなど運営方法が混乱している地域が多い中、核となるメンバーをしっかりと集め、着実に部会を行ってきたことがわかった。今までの部会の内容をまとめると両部会とも第1回、第2回においては、各構成員が感じてきた個別の問題や課題、そしてB町の状況についての報告がなされていた。これにより個人で感じていた課題が共有認識され、共通課題であることが関係者間に定着し、情報機能としての役割を果たし始めたことがいえる。この作業により、相談支援部会において部会を進めると、児童、とりわけ発達障がい児や精神障害者への相談支援についてどのように進めていけばよいかという課題がはっきりしてきていた。さらに、相談支援で陥りやすい相談窓口やぶつ切りにされているサービスの申請方法などについても、当事者側の立場に立った状況でないことも問題点として挙げられていた。このように情報共有と調整をすることにより相談支援部会のみであった専門部会が障がい児支援検討部会の設置へと広がりを見せたと言える。また、調整機能としては困難事例への検討をするということは、同じテーブルにつきお互いが顔の見える関係での支援計画を作ることで大きな成果があると言える。地域連携において、一緒に困難事例などを対応したという仲間意識づくりが大切であり、形だけを整えるよりも何かを一緒に作り上げることによって深まると言える。

第4回目から挙げられている障害者福祉計画策定に対する専門部会からの地域自立支援協議

会への提言では、ソーシャルアクションとしての役割を果たしているということがいえる。これらのことにより「情報機能」「調整機能」「開発機能」等の機能を果たしていることがいえる。このような点から、専門部会構成員並びに関係機関が感じているそれぞれの課題を集約し、それらを共通課題にすることでその課題をどのように解決していくのかという共通認識が生まれる。そして、地域自立支援協議会及び専門部会などのテーブルの上で協議することが地域ネットワークへと繋がっていく。その結果として、地域に新たな社会資源の開発、人材育成、地域づくりとなり、B 町が目指す「相談支援事業が円滑に進むための環境づくり」の第一歩となることがいえる。さらに権利擁護機能や評価機能としては、現時点においてまだ動きが見えてきていないが、今後生活圏に合わせた広域な地域サービスなどを行うにあたり、当事者主体に行われているか、当事者の権利、人権が損なわれていないかなどのチェック機能の構築が必要と考えられる。また、評価機能におけるマイクロレベル（個々の相談支援システム評価）、メゾレベル（地域機関・施設・集団における評価システム整備）、マクロレベル（行政と法制度に関して利用者の立場からの提言）については、部会で取り上げられた内容を地域自立支援協議会へそして町、都道府県へという意見もあり、今後の提言システムづくりが求められる。実際、部会で挙げた「医療的ケアの必要な重度心身障害者」について、B 町地域自立支援協議会は、町、県自立支援協議会に対し現状把握、課題の洗い出し、支援方法や施策への位置づけについて検討を行うことを提言した。また、地域自立支援協議会自体の情報を開示することが、地域住民、関係機関等への「地域自立支援協議会を周知へとつながる。それにより、マイクロレベル、メゾレベルでの個々の意見、評価をマクロレベルへと押し上げる力がつくと考えられる。これらの積み重ねが、将来の障害福祉計画へと反映されるだろう。

今後の課題としては、B 町地域自立支援協議会自体が誕生し、1 年半余りであり今後どのような地域づくりのプロセスをたどることができるかということや複雑となる困難ケースやサービス評価についての評価機能などをどのように検討していくかということがあげられる。さらに、両部会で検討課題として挙げられている医療的ケアなどは、他市町村、県などとの調整が必要であり、地域自立支援協議会及び専門部会がどのようにその役割を果たすことができるかということ、円滑に進めることができるかということなどが今後の課題と言える。

参考文献

1. (財)日本障害リハビリテーション協会「自立支援協議会の運営マニュアル」2008
2. 高橋佳子, 加藤進 「長野県 A 県域における地域自立協議会・療育支援部会の機能分析－早期総合相談支援体制作りに向けた基礎的作業として－」東京学芸大学紀要 総合教育科学系 60:pp255 - 266.2009
3. B 町第 2 期障がい福祉計画（平成 21 年度～平成 23 年度）2009.3
4. B 町地域自立支援協議会配布資料

謝 辞

本研究は、A 県 B 町地域自立支援協議会関係者の皆様にご協力いただきましたのでここに感謝の意を申し上げます。

(2009.10.7 受稿, 2009.11.11 受理)