

厚生労働科学研究

平成19年度厚生労働科学障害保健福祉総合研究事業

ライフステージを包括する
地域生活支援システムの構築を目指す
相談支援事業者の在り方と
自立支援協議会の機能に関する研究

総 括 研 究 報 告 書

2008年3月

主任研究者	谷口 明広
分担研究者	小田島 明
分担研究者	鎧本 智明
分担研究者	武田 康晴
分担研究者	永田 祐
分担研究者	笠原 千絵

厚生労働科学研究

平成19年度厚生労働科学障害保健福祉総合研究事業

ライフステージを包括する 地域生活支援システムの構築を目指す 相談支援事業者の在り方と 自立支援協議会の機能に関する研究

総 括 研 究 報 告 書

2008年3月

主任研究者	谷口 明広（愛知淑徳大学 医療福祉学部 福祉貢献学科）
分担研究者	小田島 明（国立伊東重度障害者センター指導課）
分担研究者	鎧本 智明（身体障害者療護施設「寿波苑」）
分担研究者	武田 康晴（華頂短期大学 社会福祉学科）
分担研究者	永田 祐（愛知淑徳大学医療福祉学部 福祉貢献学科）
分担研究者	笠原 千絵（関西国際大学人間学部 教育福祉学科）

はじめに（ライフステージを包括した支援の必要性）

我が国では、障害者ケアマネジメントの重要性が叫ばれ、厚生労働省が主催する障害者ケアマネジメント従事者養成研修が実施され、都道府県や政令指定都市においても相談支援従事者養成研修が数年にわたり継続的に行われてきており、全国において 36,000人（平成17年度まで）が講座修了生として地域社会に放出されている。一方、平成18年に施行された障害者自立支援法においては、障害者ケアマネジメントが制度化され、ライフステージに即した地域生活支援システムを確立しなければならないとしている。しかしながら、障害者ケアマネジメントが普及しない現状から見ても、このような支援システム構想を積極的に取り組んでこなかったが故に、ライフステージによって支援が分断している状況にあると考えられる。

地域福祉の推進にあたっては、地域の特性や生活者である障害者（児）の生活ニーズに基づき、必要なサービスを明らかにした上で、障害者（児）のライフステージを包括した支援システムが必要であり、その中核となるのが、障害者ケアマネジメントの中核的な役割を果たすべき「相談支援（体制）」であると考えられる。そして、このような相談支援体制に基づき、個々の障害者（児）のニーズに応じたサービスの有機的な連携を見守り、発展させていく役割を果たすべきなのが、多職種・当事者等からなる「自立支援協議会」となるべきである。つまり、相談支援体制やサービスの有機的な連携を維持するため、地域内の生活支援ネットワークを監視・管理し、メンテナンスすることが必要となる。しかし、一部の地域を除き、多くの地域でいまだ「自立支援協議会」が組織されておらず、存在したとしても地域の実力者や団体長の集合体であり、実際に機能しているところは希薄である。住民の生活ニーズは多様であり、ライフステージによって多面的な介入を必要とする者も少なくない。したがって、個々の利用者によるサービス選択を謳った障害者自立支援法が施行した現在の地域社会においては、障害をもつ一人の人について、生まれた時から高齢者に至るまでをトータルに支援してくれる機関（相談支援事業）と支援システム（自立支援協議会）が必要不可欠になってきているのである。

米国では、二十数年前からライフステージを包括した地域生活支援が展開されており、ケアマネジメントを行う自立生活センター等を利用者や家族の意志によって決定し、一生涯を通して生活支援を実施するシステムが存在している。我が国と米国では、風土や国民性、そして社会・経済のシステムも異なっているとは言え、障害者（児）のライフステージを包括する支援という考え方は大いに取り込んでいくべきであると考えられる。

この調査研究では、相談支援事業及び自立支援協議会の役割と機能を踏まえ、ローカルガバナンス概念と自立支援協議会の関連を整理した上で、地域自立支援協議会に関する量的・質的調査を実施することで、地域自立支援協議会の持つ現状及び課題を明らかにしていきたい。また、さらに具体的には、選出した自治体の相談支援体制がどのような変遷を経て現在に至っているのかを検証し、自治体において地域生活支援体制を構築するために必要となる事象、人的資源を含む社会資源等を明らかにし、強固で有効な「自立支援協議会」を組織化することにより、共生社会の実現に向けた国及び自治体の具体的な取組に必要な情報や技術的支援等のデータを提供することを主旨とする。

さらに、地域で暮らす障害当事者（児）や家族の生活等について、障害者（児）の観点から、彼らが必要とする相談支援事業の在るべき姿を探り、ライフステージを包括した地域生活支援ネットワークを構築していくための指針を提示していきたい。それはつまり、入所施設を必要最低限にまで縮小し、地域移行を実現する際に必要となる「安心して暮らせる地域」を確立していくことにつながると確信している。将来的には、障害者の生活支援にも公的介護保険が運用され、その対象年齢も拡大されることも想定さ

れる。このような観点からも一生涯を通して分断されないサービスが提供、すなわち、ライフステージを包括する支援システムを示唆しておくことは非常に重要であると考えられるのである。

愛知淑徳大学
教授 谷口明広

第1章 自立支援協議会の意義

1-1 ライフステージを包括する支援と相談支援事業

(1) 「支援」による影響を受けやすい生活

先般、障害をもつ人達を交えたキャンプを企画し参加を呼びかけたところ、障害をもつ数人のメンバーから「介護者の調整が付けば参加したい」旨の返答を頂いた。つまり、ぜひ参加はしたいが、それは「支援が得られれば」という条件付きであり、自分の「参加したい」という思いの実現は「支援」に左右されるということの意味する。また、発達障害や精神障害をもつ人を中心に支援を提供しているある事業所の所長は、中学校時代のマイナス体験へのフラッシュバックに苦しむA君について、発達障害が現在ほど注目されていなかった時代性と諦めつつも「中学校時代のA君の担任にもう少し理解があれば…。(無理解による対応は)今から考えれば担任による精神的な暴力ですよ」と憤りを口にする。もちろん、障害のない子どもたちであっても担任からは大きな影響を受ける。しかし、精神的な障害を抱える子どもたちは、その影響を受けやすいのも事実であろう。

この2つの例は、後者については厳密には「支援」ではないが、どちらも、障害をもつ人の生活が「他者」による影響を受けやすいこと、そして、その傾向は障害に対する介助や配慮といった「障害に対する支援」を必要とする部分においては一層大きくなることを示している。それは、単純な意味では、適切な支援を受けられないことは「できない」や「諦め」さらには「より悪い」という結果に繋がりやすく、より深い意味では、支援者（あるいは支援そのもの）と被支援者の関係に存在しがちであった「支援」のもつネガティブな側面によると考えられる。この点について北野は、障害者のエンパワメントという文脈において「…福祉や援助や世話や愛の対象となる人びとが、それを受ける代償として、それを受けるに値する素直でおとなしい存在、無力で依存的な存在であることを強いるシステムが現実のヒューマンサービスなのだ」（北野，1993）⁽¹⁾と痛烈に批判している。

一方、障害者自立支援法による支援には、従来のような一施設による一括支援から脱却し、利用者が自分に合った複数の事業を選択して利用するという方向性がある。それが「障害者自立支援法のポイント」の1つとして示された「利用者本位のサービス体系に再編」の内容であるが、障害をもつ利用者が複数の社会資源を有効に活用して地域生活を実現しようとするとき、積極的には、障害をもつ人が主体的な決定によって支援を選択する機会が増えるともみることができるが、前述の観点、すなわち障害をもつ人の生活は「支援」によって影響を受けやすいという観点からすれば、支援による生活の分断が起こるリスクが増えるともみることができる。つまり、一施設による一括支援では、支援によって生活が影響を受けるにしても、支援の提供主体が1つであることから生活自体は連続して、一貫性を持って営まれやすい。しかし、複数の支援を利用する生活となれば、生活の各場面について、支援の影響によって生活が分断され、(利用者の意に反して)一貫性のないものになるリスク(可能性)が増加するのである。

さらに、現在の生活すなわち現在のライフステージにおける支援による生活の分断は、例えば学校教育や入院生活から地域生活といったライフステージの移行期のように支援主体の種類や質が変わる場合等には、より顕著で深刻な課題として生じると考えられる。ライフステージの移行期、またライフステージ上においても、複数の社会資源を適切に組み合わせて活用し、なおかつそれぞれの社会資

⁽¹⁾ 定藤丈弘・岡本栄一・北野誠一編『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房，1993，43頁より引用。

源の持つ有用性を最大限活用するには、相談支援専門職による一定の調整が有効となるのである。

(2)地域生活を支える相談支援事業

一般的な相談支援事業は、その対象や機能から大きく分けて二つに分類することができる。1つは、障害者自立支援法によるサービス利用計画作成費の対象となる利用者につきサービス利用計画を作成する指定相談支援事業であり、今1つは、障害者自立支援法によるサービスを含む一般的な相談支援を行う委託相談支援事業である。ただし、後者は、指定相談支援事業者のうち市町村より委託を受けた事業者であるため、委託相談支援事業者は指定相談支援事業者を兼ねていることになる。さらに、都道府県により、「専門性の高い相談支援事業」として発達障害者支援センター運営事業、障害者就業・支援センター事業、高次脳機能障害支援普及事業、障害児等療育支援事業が、また「広域的な支援事業」として都道府県相談支援体制整備事業が、さらに「サービス・相談支援者、指導者育成事業」として相談支援従事者研修事業、サービス管理責任者研修事業などが実施されている。

まず、指定相談支援事業であるが、先にも述べたように、指定相談支援事業の対象は、サービス利用計画作成費の対象となる利用者である。サービス利用計画作成費は、サービス利用計画について相談・作成及びサービス利用状況の確認などの支援が特に必要と認められる人に一定期間、集中して支給されるが、その対象者は、障害福祉サービス（重度障害者等包括支援、共同生活介護、施設入所支援、自立訓練及び共同生活援助を除く）を利用する支給決定障害者等である。また、サービス利用計画に係る一連の相談支援プロセスは、当該事業に必置義務のある相談支援専門員によって提供される。相談支援専門員については、障害特性や障害者の生活に関する専門的な知識・技術・経験などが求められることから、障害者福祉・保健・医療・教育などの分野で一定以上の実務経験を有し、なおかつ相談支援従事者研修の受講が必要条件となっている。また、その専門性維持の観点から現任者研修を5年に1度以上受講することが義務付けられている。

指定相談事業における相談支援専門員の業務については「障害者自立支援法に基づく指定相談支援の事業の人員及び運営に関する基準」（平成18年厚生労働省令第173号）に「地域の利用者等からの日常生活全般に関する相談に関する業務及びサービス利用計画の作成に関する業務」（第15条1項）と規定されているが、主たるプロセスを整理すれば、①サービス提供方法の説明（必要に応じ、ピアカウンセリング等を活用）、②指定障害者福祉サービスや保健・医療サービス、インフォーマルサービスに関する情報提供、③利用者の能力や環境、ニーズに関するアセスメント、④サービス利用計画原案の作成、⑤サービス担当者会議の招集、⑥原案に対して利用者等の文書による同意、⑦サービス利用計画の利用者等及び担当者への交付、⑧月1回以上の利用者宅訪問により実施状況をモニタリング、⑨必要に応じてサービス利用計画の変更であり、これらはまさに、支援によって影響を受けやすい障害をもつ人が利用する支援、すなわちライフステージを包括した支援の提供を目指したケアマネジメントのプロセスそのものである。

次に、一般的な相談支援を担うと位置付けられる委託相談支援事業であるが、これは障害者自立支援法において地域生活支援事業として位置づけられた市町村地域生活支援事業のうち、市町村により「障害者相談支援事業」を委託された事業である。市町村地域生活支援事業には、相談支援事業として、図2に整理した通り他に市町村相談支援機能強化事業、住宅入居等支援事業（居住サポート事業）、成年後見制度利用支援事業があり、それらを障害者相談支援事業とまとめて委託している市町村もあれば、例えば居住サポート事業のみを独立して機能させているような場合もある。

図2 市町村地域生活支援事業の概要

	事業名称	事業内容
相談支援事業	市町村相談支援機能強化事業	・専門的な相談支援を要する困難ケースへの対応 ・相談支援事業者に対する専門的な助言・指導
	住宅入居等支援事業	・不動産業者や家主との入居手続きに関する支援 ・夜間を含む緊急対応必要時における24時間支援 ・関係機関によるサポート体制の調整
	成年後見制度利用支援事業	・成年後見制度に係る経費(登記手数料、鑑定費用等、後見人等の報酬)の一部または全部を助成
	障害者相談支援事業	※)本文中に記載

厚生労働省「地域生活支援事業実施要綱」より作成

障害者相談支援事業の委託を受けた委託相談支援事業所は、障害をもつ人が地域で生活する上で必要な相談支援を行うが、その具体的な事業内容は、①福祉サービスの利用援助、②社会資源を活用するための支援、③社会生活力を高めるための支援、④ピアカウンセリング、⑤権利擁護のために必要な支援、⑥専門機関の紹介、⑦地域自立支援協議会の運営等となっている。このうち①②⑥についてはかねてより相談支援に求められていた機能であるが、③についてはエンパワメントやストレングス視点の導入・強化、④については障害当事者の参画と協働、⑤については契約に係る課題や虐待といった今日的課題への対応、⑦については、本節でテーマとしている地域生活の包括的な支援という意味で、それぞれ非常に重要な機能であると考えられる。

(3) 相談支援事業と自立支援協議会の関連

これまで、ライフステージを包括する支援と相談支援事業について述べてきたが、障害をもつ人の地域生活を包括的に支援するためには、社会資源の連携、発展、また必要な社会資源が地域に存在しないならば創出していくことが必要となる。地域において複数のサービスを一体的かつ総合的に提供する必要性から、厚生労働省は「障害者ケアガイドライン」の中で障害者ケアマネジメントの必要性を提起しているが、それによると、障害者ケアマネジメントとは「障害者の地域における生活を支援するために、ケアマネジメントを希望する者の意向を踏まえて、福祉・保健・医療・教育・就労などの幅広いニーズと、様々な地域の社会資源の間に立って、複数のサービスを適切に結びつけて調整を図るとともに、総合的かつ継続的なサービスの供給を確保し、さらには社会資源の改善及び開発を推進する援助方法である」と定義し、その第一義的な実施主体として市町村及び委託相談支援事業者⁽²⁾を挙げている。

ここで、市町村及び委託相談支援事業者が中心となり、福祉領域にとどまらない幅広いニーズに対応してケアマネジメントを実践しようとするれば、当然、地域内のネットワーク構築や社会資源の充実が必要となる。つまり、地域内にネットワークを構築し、地域内の現状と課題を共有した上で、社会資源の改善及び開発や連携の在り方を協議することを通して、誰もが普通に暮らせる「地域づくりの場」が地域自立支援協議会なのである。また、地域自立支援協議会の法的位置づけについては、障害

⁽²⁾ 厚生労働省「障害者ケアガイドライン」(平成14年3月31日)では「都道府県及び市町村が委託している市町村障害者生活支援事業、障害児(者)地域療育等支援事業及び精神障害者地域生活センターにおける相談事業」となっている。

者自立支援法において市町村による相談支援事業について定められ、その施行規則に「…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支援の体制に関する協議を行うための会議の設置…」⁽³⁾とあり、これが地域自立支援協議会であると説明されている。さらに、地域生活支援事業実施要綱では、地域自立支援協議会とは「市町村が、相談支援事業をはじめとする地域の障害者福祉に関するシステムづくりに関し、中核的な役割を果たす協議の場として設置するもの」としている。第2節では、自立支援協議会の役割と機能について整理していきたい。

⁽³⁾ 厚生労働省「障害者自立支援法施行規則」第65条の10より抜粋。

1-2 自立支援協議会の役割と機能

(1) 自立支援協議会の機能

障害者自立支援法では、ノーマライゼーションの理念に基づき、障害をもつ人が普通に地域生活（地域移行を含む）を営むことができる社会の実現を目標の1つとして掲げ、その中心的役割を果たす機関として相談支援事業を位置付けている。また、一方では、地域生活において複数サービスを活用した生活の実現を目指すほか、施設による支援についても、居住支援と日中活動を分け、日中活動を再編することで、入所施設に代表される支援形態である24時間一括の支援から複数サービスを活用した支援構造への再編を目指している。そして、複数サービスの中には、福祉領域に完結する枠組みを超えて、医療・保健・教育・労働といった他領域も想定されている。

先にも述べた通り、地域内のネットワークによってそれらを構築する「地域づくりの場」が自立支援協議会であるが、自立支援協議会の機能について述べる前に、都道府県自立支援協議会と市町村地域自立支援協議会の位置付けについて大枠を整理しておきたい。それぞれの概要について、厚生労働省が提示した資料をもとに整理すると以下のようになる。

【都道府県自立支援協議会の概要】

位置付け：県域全体の相談支援体制の構築に係る協議の場

実施主体：都道府県

メンバー：相談支援事業者、保健・医療関係者、学校、雇用機関、企業、障害者団体、市町村、学識経験者等

機能：県域内の相談支援体制について把握・評価し、整備方策を助言
相談支援従事者の研修のあり方を協議
専門分野における支援方策について情報や知見を共有及び普及
都道府県障害福祉計画の作成及び具体化に向けた協議
権利擁護の普及 等

【市町村地域自立支援協議会の概要】

位置付け：障害者福祉サービスの連携と相談支援事業の構築に係る中核的な協議の場

実施主体：市町村（複数市町村による共同実施可）

メンバー：相談支援事業者、保健・医療関係者、学校、雇用機関、企業、障害者団体、権利擁護関係者、学識経験者等

機能：相談支援事業の中立性及び公平性の確保
困難事例を共有化し対応を協議及び調整
地域内ネットワークの構築に向けた協議
社会資源の開発と改善
市町村障害者福祉計画の作成及び具体化に向けた協議 等

つまり、障害者自立支援法ではサービスの実施主体を市町村に一元化し、都道府県は広域的・専門的課題に関して市町村をバックアップする仕組みを基本としているが、自立支援協議会についても、障害者福祉サービスの連携に基づく円滑な相談新事業の具体的な構築については市町村地域自立支援

協議会が、そのバックアップとなる基盤整備やアドバイスを都道府県が担うという位置付けとなっている。以下（事項(3)も含め）は、市町村が実施主体となる地域自立支援協議会について述べていきたい。

地域自立支援協議会が、地域の中で中核的な協議の場という役割を担うために6つの機能が期待されている。それは、①情報機能、②調整機能、③開発機能、④教育機能、⑤権利擁護機能、⑥評価機能である。それぞれの機能に期待される要素について整理すると次のようになる。

①情報機能（個別事例や社会資源の現状及び課題等の情報共有）

地域自立支援協議会が協議の場である以上、その前提となるべき情報共有は必要不可欠となる。そして、ここで共有されるべき情報は、個別支援会議等に基づく、利用者ニーズの現状に即した具体的に生きた情報でなければならない。

②調整機能（分野を越えた関係機関によるネットワークの構築）

困難事例の中には、医療との連携を必要とするケースも少なくない。また、障害児のライフサイクルを通じて一貫した支援を考えれば教育と福祉の連携が必要である。地域に存在する具体的な利用者ニーズに基づいたネットワークの構築が求められるのである。

③開発機能（社会資源の改善と開発）

利用者ニーズの現状に対して、いかにネットワークを構築しても、既存の社会資源では対応が難しい場合がある。それこそが「地域の課題」であり、新しい仕組みやプログラムの開発、フォーマル・インフォーマルな社会資源の創出といった開発機能が期待される。

④教育機能（構成員の資質向上及び地域住民への啓発）

他分野から専門家が集まり、情報を共有し、地域の課題について協議すること自体に、構成員が他分野の状況を知るといった教育効果が期待できる。また、困難事例に関する勉強会、相談支援に関するスキルアップ研修、地域課題に関する住民への講演会などは、いずれも教育機能に含まれると考えられる。

⑤権利擁護機能（地域における権利擁護システムの充実）

権利侵害や差別・孤立のない生活を営む権利、さらに必要な支援を受ける権利については、どのようなことがあっても確保されなければならない。擁護されるべき権利は生活のあらゆる場面に存在することから、権利擁護は非常に重要な機能であると考えられる。

⑥評価機能（利用者ニーズや社会資源及び地域の状況について評価）

相談支援やサービス提供に限らず、自己評価には限界があると考えられる。その意味では、地域自立支援協議会という協働の場において、第三者の立場にある複数が出会うこと自体に評価の機能が期待できる。ここでは、不備を指摘する対決の姿勢ではなく、協力して改善・前進する協働の姿勢が求められるのである。

(2)地域自立支援協議会の組織と運営

地域自立支援協議会の組織と運営について、厚生労働省は「あくまでも標準的なものであり、人口規模や社会資源の状況等、地域の実情に応じて組み立てることが重要」⁽¹⁾としながらも、図1のように各構成要素のポイントを併せて地域自立支援協議会のイメージ例⁽²⁾を示して解説している。これによれば、個別支援会議から抽出したニーズ及び課題を基盤とし、それを事務局会議（運営委員会）において整理し、定例会において情報共有及び協議し、専門的な議論が必要なものについては専門部会（プロジェクト）において協議を深め、さらに全体会において地域全体の課題として共有するという構成になっている。

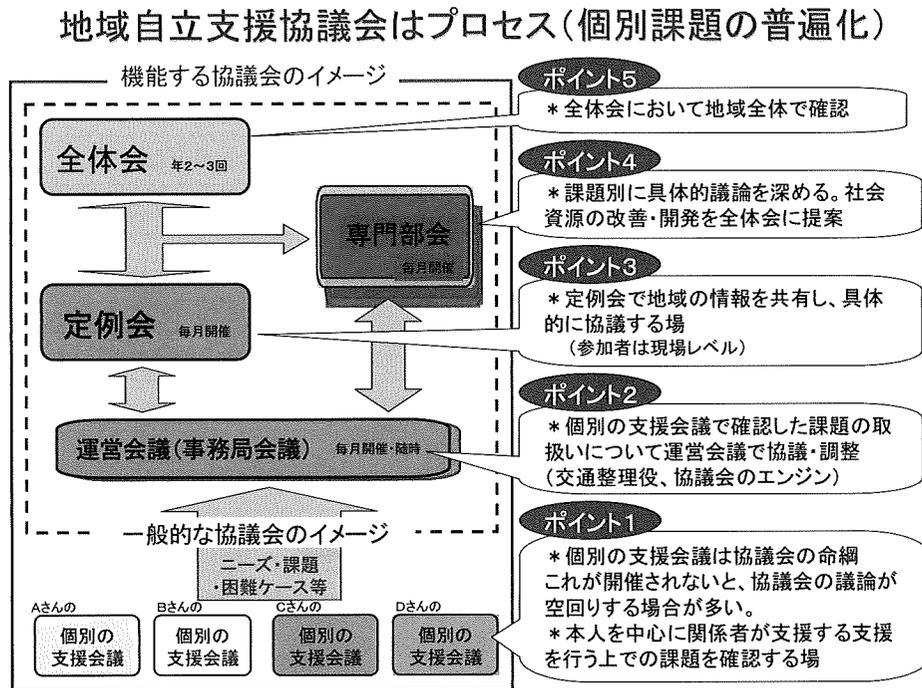


図1 地域自立支援協議会の運営イメージ

ここで最も重要なのは、やはり協議会の中心と位置付けられている相談支援事業所の果たすべき役割であろう。図1の「ポイント1」においても「個別の支援会議は協議会の命綱」と指摘しているように、個別ケース、個別ニーズ抜きに「協議会」という組織が形式上は設置されても、それはすぐに形骸化してしまう。また、地域自立支援協議会の舵を取り、まさに運営していく役割を担う事務局会議（運営会議）の重要性は言うまでもない。そして、個別支援会議、事務局会議の両方で中心的な役割を果たすのが市町村及び委託相談支援事業所であり、地域自立支援協議会の円滑な運営には市町村及び委託相談支援事業所の実質的な貢献が不可欠であると考えられるのである。

また、地域自立支援協議会を形骸化させず、有効に機能させていくためには、構成メンバーが「地域自立支援協議会の意義」を共通して認識しておくことが必要不可欠であると考えられる。厚生労働省は、地域自立支援協議会を立ち上げる際のポイント⁽³⁾として、ステップ1共有する「なぜ地域自立

(1) 自立支援協議会の運営マニュアルの作成・普及事業企画編集委員会企画・編集『自立支援協議会の運営マニュアル』日本障害者リハビリテーション協会，2008，24頁。

(2) 前同書，31頁

(3) 同前書，34頁

支援協議会が必要なのか」、ステップ2設計する「どのような筋立てならうまくいくのか」、ステップ3協議する「どのような組織構成を考えるのか」、ステップ4説明する「誰にどのように声掛けしていくのか」、ステップ5規定する「どんな法規を整備するのか」、ステップ6組立てる「どのような手順で進行するのか」、ステップ7工夫する「どのように資源を活用するのか」、ステップ8展開する「どのように発展させていくのか」という8ステップを提示している。そのうちステップ1に示された「市町村が取り組む10のメリット4つの目的」を整理しなおしたものが表1である。

表1 地域自立支援協議会の意義（4つの目的と10のメリット）

4つの目的	10のメリット
ニーズの掘り起こしと地域独自の資源開発	①社会資源の開発はサービス依存を解消する最適の方法である
	②地域課題の掘り起こしとその解決策検討を同時に進めることができる
重要な事業（重点課題）の推進母体	③居住サポート事業を進める上での推進母体となる
	④発達障害者の生活支援など教育との連携を図る土台となる
	⑤退院促進事業を進めるための専門家参加を引き出す場となる
既存サービスの改善と応用	⑥事例検討を通して既存サービスの改善につなげていく
	⑦業種を越えたネットワーク作りによりサービス応用の幅を広げる
相談支援事業者との協働と高め合い	⑧ストレスの高い相談についてサービス提供事業者と協働関係ができる
	⑨個別支援会議を通してサービス料の適正化につながる
	⑩協議会を通して相談支援事業者のスーパービジョンが行われる

内容を見て分かるように、これは地域自立支援協議会の意義を「市町村（あるいは委託相談支援事業者）のメリット」という視点に立って解説している意味合いが濃いと考えられる。つまり、運営委員会レベルを行政及び相談支援事業者で構成する段階でなら共有は可能であるかもしれないが、専門部会や全体会の中で多様な目的や方針を持った機関・団体が参加してくる段階では、そこに「私たち（の機関・団体）にとってのメリット」を共有しにくい面があるのではないだろうか。本研究の主要なテーマの1つであるガバナンスという概念からすれば、協議会の構成メンバー全員をある程度想定した上で「地域自立支援協議会の意義」を整理し、共有することが重要であると考えられるのである。

(3)地域自立支援協議会に関する論点の整理

自立支援協議会の役割と機能について述べてきた本節の最後に、地域自立支援協議会に関するいくつかの論点を整理し、本研究を進めていく上で一つの指標としたい。

第1は、地域自立支援協議会と都道府県あるいは都道府県自立支援協議会との関係である。先に整理した通り、制度上は役割と機能が示されているが、実際に役割分担ができているのか、あるいは協議会の設立及び運営について市町村に対して都道府県から指示・指導または助言等があるのかという論点である。

第2は、地域自立支援協議会を設置する責任主体である市町村の位置付けと実際に果たしている役割である。障害者自立支援法では、地域生活支援事業としての相談支援を市町村は相談支援事業者に委託することができることになっている。委託相談支援事業者と市町村の関係、また、設立当初から現在に至る位置付けの変化も含め論点となろう。

第3は、相談支援事業者の果たしている役割である。これまで述べてきたように、地域自立支援協

議会の目的、機能、運営について、また、個別支援会議を通じて地域課題を集約するという仕組みからも、相談支援事業者の果たすべき役割が非常に大きいと考えられる。相談支援事業者と地域社会資源（行政、機関、団体、事業所）との関係、相談支援事業者のスキル（現状、スキルの獲得及び向上など）は重要な論点となる。

第4は、先に挙げた地域自立支援協議会の持つべき6つの機能について、その実施状況やプロセスである。設立からの時間経過や地域性により全てが万全に機能しているとは思われないが、協議会の中で6つの機能がどのように位置付けられ、また組織化されつつあるのかという論点である。

第5は、地域自立支援協議会の組織に関して、それぞれの組織が互いに関連して有効に機能しているのかである。厚生労働省が「一例」を示したことにより形式的な設置になっていないか、また各組織、協議会全体としての具体的な成果の確認も含め、形骸化せず有効に機能するために重要な論点であると考えられる。

第6は、地域自立支援協議会のネットワークの質である。先に、地域自立支援協議会の意義を共有することが重要であると述べ、また、厚生労働省が示す意義は市町村や相談支援事業者から見た意義の意味合いが強いと述べたが、それ以外の参加機関・団体を含めどのように意義が共有され、共通の目的に向けた協働が実践されているのかは重要な論点である。

第7は、個別ケースや個別支援の位置づけである。先に示したプロセス図では、個別ケースは個別支援会議を経て共通課題が共有・抽出され、地域課題として運営委員会や専門部会、また全体会へと段階が進んでいく。地域課題を解消するために協議されたシステムや社会資源の確立は重要であるが、その成果として、協議会が個々の利用者の利益に現に供しているのかという検証は重要な論点となる。

第8は、地域自立支援協議会の構成メンバーである。協議会の性質上、行政及び相談支援事業者は構成メンバーの中心となるが、専門部会等のあり様、地域特性によって構成メンバーには特徴が現れると考えられる。また、地域移行の課題、日中活動の課題、ショートステイの利用など、地域自立支援協議会と入所施設との関連についても重要な論点であると考えられる。

第9は、障害当事者による間接的・直接的な参加についてである。厚生労働省の示した自立支援協議会の概要では、都道府県自立支援協議会及び市町村地域自立支援協議会の両方について、構成メンバー例として当事者団体を挙げている。地域の実情により必ず全ての自立支援協議会に障害当事者が参加するというわけではないと思われるが、障害者に関することを協議する場に障害当事者の参加があるのかというのは一つの論点となる。

以上、自立支援協議会の役割と機能について述べ、本研究における量的・質的調査研究の参考として論点をいくつか挙げた。地域自立支援協議会は、福祉領域の枠を超えて広く他領域とも連携を図っていくことが想定されている。地域自立支援協議会は、障害をもつ人たちの円滑な地域生活を支えていくための仕組みであることは間違いないが、冒頭で述べたノーマライゼーション理念、すなわち障害をもつ人が普通に暮らせる地域作りが、協議会構成メンバーの全てにとって即そのまま常に協議会参加のモチベーションとなるとは考えにくい。また、地域住民も含めた意識改革までを想定すれば、課題が多いのも事実であろう。構成メンバー、障害当事者はもとより、地域住民も含め、少しずつでも明確で実感の伴うメリットや効果を示していくことができるか否かが、設立期から運営期に向かう地域自立支援協議会の今後にとって大きな分岐点となると考えられるのである。

第2章 ローカル・ガバナンスの場としての地域自立支援協議会

地域自立支援協議会は、市町村を単位に設置する相談支援事業者、サービス事業者及び関係団体、当事者等が参加し、市町村が責任主体となって運営にあたる「協議の場」として位置づけられている（ただし、地域自立支援協議会は、相談支援事業者に運営を委託することもできる）。ここでは、「協議の場」としての地域自立支援協議会の位置づけを「ガバナンス」という概念から検討し、本研究の課題を示す。

2-1 ガバナンス概念の曖昧さ

コンサイスオックスフォード辞典（Concise Oxford Dictionary）によると、ガバナンスはガバメントと同義語とされており、「ガバニング（統治）の行為や方法」であり、「統治の行為と機能」とされている。しかし、ガバナンスという用語は、こうした辞書的な用法とは異なる使われ方をしはじめている。

日本でのガバナンスという用語が使われ始めたのは、1990年のはじめ頃からである。

国立情報学研究所のデータベース CiNii で1985年から89年までにタイトルに「ガバナンス」を含む論文を検索すると、該当件数はわずか1件（馬場、1988）しかない。また、そこでの用例も公共政策におけるガバナンスとは異なるものであった。

続く5年間（1990年から1994年）では、その数は101件となり、1995年から1999年には756件と激増する。2000年～2004年には2,210件となり、2005年以降も2008年5月現在で、1,562の論文がタイトルに「ガバナンス」という言葉を使っている。例えば、2005年以降で「地域福祉」で同じ検索をした場合が、385件であるから、いかに「ガバナンス」が学術的に流行しているか、そしてまたそれが急速に浸透しつつあるかを理解することができる。

他方で、「ガバナンス」を冠した著作や論文で必ず語られるのが、その概念の曖昧さと多義性である。ローズは、「ガバナンスという概念は論者によって様々な使われ方をされているきわめて多義的な概念である」（Rhodos,1997:47）と指摘し、「論者ごとに異なる『ガバナンス』概念が存在し、論者によって照射する『ガバナンス』は異なっている」（岩崎、2003:1）といわれ、「ファッション」（中頓、2003:16）、「流行語」（宮川・山本、2002:10）といった指摘もみられる。それは結局、「なぜあえてガバナンスという言葉が使われるのか、判然としない」（戸政、2001）といった用例までも生み出すことになり、ガバナンスという用語を用いることで、かえって「誤解や混乱」を招く恐れすらある（真山、2002:97）。

そこで、地域自立支援協議会をガバナンスという視点から分析する場合、本研究におけるガバナンス概念を明確に定義する作業が必要になる。

2-2 組織間ガバナンスと組織内ガバナンス

本研究が着目する地域自立支援協議会は、市町村を単位に設置する相談支援事業者、サービス事業者及び関係団体、当事者等が参加し、市町村が責任主体となって運営にあたる「協議の場」である。したがって、本研究で関心を寄せるガバナンスは、少なくとも地域レベルにおける（ローカル）、障害者福祉に関する多様な主体による政策決定過程に関連した概念として提起されているものが対象となる。

武川は、ガバナンスを「組織内ガバナンス」と「組織間ガバナンス」に分類している。前者は、ガバナンスの主体となる組織内の関係に着目する概念であり、後者は、ガバナンスの主体間の関係に着目する概念である（武川、2006a:51）。つまり、ガバナンス概念を大まかに組織内ガバナンスと組織間ガバナンスに分類すれば、本研究で関心を寄せるのは後者の組織間のガバナンスということになる。

組織内ガバナンスとしては、企業統治を意味する「コーポレートガバナンス」が代表的である。例え

ば、先の CiNii の検索で 2005 年に以降の「コーポレートガバナンス」で検索すると 471 件が該当する。つまり、「ガバナンス」と冠した 1562 件の論文のうち、大まかに言って 3 分の 1 弱が「コーポレートガバナンス」に関する論文である。しかしながら、企業組織に限らず、「マイクロ次元の組織的構造」に関するガバナンス概念は、本研究の関心外である。

2-3 「ガバメントからガバナンスへ」 分析概念としてのガバナンスの整理

次に、組織間ガバナンスのうちでも、特に政治学、行政学・公共政策論におけるガバナンス概念について検討しよう。

戸政は、政治学、行政学・公共政策論においてガバナンスを用いる意義はガバメント概念と対比することで発揮されることを強調している（戸政、2001:315）。それは、宮川・山本（2002:15）が指摘するように、法に基づいて国家構成員に対して指令及び統制できる権限、すなわち合法化された権力をよりどころにして行われる国家政府の統治活動（伝統的ガバナンス）の有効性が問われていることが前提にあるということでもある。

すなわち、政府=ガバメントによる統治概念では説明できない事象や、新しい公共政策の枠組みを見通せないという限界を克服するために、ガバメントとの対比による新しい概念が必要とされ、公共政策におけるガバナンス概念が注目されているのである。

2-3-1 ガバナンスの定義（1） 多様な主体が決定に関わるということ

まず、ガバナンスの前提としては、戸政も強調するように、「何よりも、ガバメントとの違いを浮き彫りにするために使われ始めた」概念であり、「ガバナンスという言葉が注目される背景には、ガバメントの機能低下」（武川、2006:130）、すなわち、「政府のみが特定の領域をコントロールするのではなく、多様な主体が公式・非公式な協力・競争・連携・対立のなかで領域秩序を形成していくという含意」（中澤、2006）がある。玉野も、ガバナンスを「行政・民間企業・ボランティアそれぞれの部門に含まれる多様な主体が、ダイナミックに連携することで地域社会の統合や統治が実現していく過程を問題にする概念」（玉野 2006:149）と整理している。

このように、ガバナンス論の特徴の一つは、アクターの多様性を重視するところにある。アクターの多様化は、従来から中心的な役割を果たしてきたアクターの役割が低下し、その結果として、新しいアクターが台頭したためであると考えられる。つまり、ガバメント論が前提とするような、統治機構にのみが「統治」を一手に引き受けることは不可能になり、さまざまなアクターの新規参入が欠かせなくなったため、もはや「統治」ではなく、多様なアクター間の「共治」が重要であるという認識が広がっているのである。その結果、「ガバメント」から「ガバナンス」への転換が必要になるというわけである（岩崎、2003:3）。

したがって、政府のみではなく多様な主体が決定に関わること（主体の多元性）がガバナンスの第 1 の要素であるという点に大きな異論はないと思われる。

2-3-2 ガバナンスの定義（2） 多様な主体間の相互作用と制度機構

多様な主体が、「決定」に関わるようになると、当然主体間の相互作用が問題になる。次に、この多様な主体が、領域秩序を形成していくことについて検討しよう。

植木は、ガバナンスを「都市を、様々な社会勢力・組織の戦略・利害が対立・交錯し、妥協・合意が成立する場（site）と解するなら、地方政府は、都市経営のプレーヤーの一つに過ぎない。地方政府と並ん

で、企業・業界団体・非営利組織、更には消費者・納税者・『市民』等々が、都市の戦略状況を構成するのである。…（中略）…かくして成立する制度機構を、さしあたり、ローカル・ガバナンス（local governance）と呼ぶ」（植木、2000:283）と規定している。

また、吉原もガバナンスを「地方政府、企業、NGO、NPOなどがさまざまな戦略をめぐって織りなす多様な組み合わせの総体―対立・妥協、連携からなる重層的な制度編成―のことである」（吉原、2001:27）と規定する。

すなわち、ガバナンスとは多様な主体が、統治を実現していく「過程」（玉野）、成立した「制度機構」（植木）、「制度編成」（吉原）などと定義されている。すなわち、これからの定義からは、ガバナンスが多様な主体によって織り成される相互作用を前提にしていること、その相互作用過程とその結果成立する制度機構（編成）であるということができる。

すなわち、ガバナンスは辞書的な意味をこえて、多様な主体による相互作用によって成立する制度編成を意味していることが、その第2の要素である。

2-3-3 ガバナンスの定義（3）ネットワークとしてのガバナンス

また、こうした相互作用は、従来のような政府間（中央政府と地方政府）、政府と民間との関係のような垂直的関係ではない。中頓（2003:20-21）は、「ガバメント」の時代の政府間及び政府との民間の関係が、「政府が社会の頂点であり、その会組織として自治体があり、民間企業や住民は、それらの公的機関によって支配され、統治されるのが一般的姿であった」とする。しかしこうした垂直的な関係は、グローバル化や情報技術の発展により、格差がなくなり、維持できなくなってきた。したがって、「ガバナンス」の時代には、政府と自治体、企業や住民の関係は、ヨコ志向に変わる、と指摘する。そして、こうした水平型の関係の中で、中央政府はそれまでのように「統治」を一手に引き受ける管理組織ではなくなり、多様な主体との間に協力関係を生み出す調整機関になる、と指摘している。本研究の対象であるローカル・レベルにおいても、「地方政府が主体となって伝統的な地縁団体がこれに協力するといった統治から、NPOなどの新しいタイプの団体や個人と地方政府が対等の協働関係の中で達成されるガバナンスへの転換」が追及され始めている（武川、2006:137）。中央政府と地方政府の関係（政府間関係）も分権化の推進によって、理念上は両者が対等なものであることが確認されている。

すなわち、ガバナンスが前提とする相互作用は、垂直的な相互作用ではなく、水平的な関係、すなわちネットワークであるということになる。

ローズは、こうしたネットワークの運営（managing）に関することがガバナンスである（Rhodes,1997:52）と定義し、価格競争を中核的な調整メカニズムとする市場と、行政的な指揮命令系統を中核的な調整メカニズムとするヒエラルキーとは異なり、ネットワークは信頼と協働（cooperation）を中核的な調整メカニズムとすると指摘している。

すなわち、ガバナンスは市場や、ヒエラルキー（政府）とは異なる調整メカニズムであるということである。その意味では、本研究でいうガバナンスは、単に最小国家とかNPMによる市場の活用を意味するものではない。確かに、福祉多元主義や、NPMは多様な主体によるサービスの供給を強調し、主体間の相互作用を前提としているかもしれないが、その関係は水平的というより垂直的な関係であり、ローズが指摘するように主体間の関係というよりは組織内の関係（Rose,1997:55）である。本稿では、ガバナンスをNPMが想定するように、（価格）競争によって決定を行う調整様式とは異なる調整様式のことを意味していると考えたい。

以上をまとめよう。

ガバナンスは、第1に、政府のみではなく多様な主体が決定に関わること（主体の多元性）、第2に、そうした多様な主体によって織り成される相互作用を前提に、その相互作用過程とその結果成立する制度機構（編成）であること、第3にそうした相互作用は、垂直的な相互作用ではなく、水平的な関係、すなわちネットワークであること、最後にネットワークは、市場やヒエラルキーとは異なり、価格や権限ではなく、信頼や協働によって調整されること、を構成要素とする。したがって、ここではガバナンスを次のように定義しておくことにする。

ガバナンスとは、政府のみではなく多様な主体が、水平的な関係による相互作用を継続すること（ネットワーク）によって成立する体制であり、主体間の信頼や協働によって決定を行っていくこと。

地方レベルで言えば、自治体レベルにおけるこうした体制を「ローカル・ガバナンス」、さらに、小地域でのこうした体制を「コミュニティ・ガバナンス」ということができる。

2-4 ローカル・ガバナンスと地域自立支援協議会

以上のガバナンスの定義を踏まえ、あらためて地域自立支援協議会をガバナンスという視点から検討しよう。

まず、地域自立支援協議会は、「障害者福祉に関するローカル・ガバナンスを実現する場」であるということである。その理由として、次の2点が指摘できる。第1に、地域自立支援協議会の構成員は、中立・公正に留意して地域の実情に応じて市町村長が選任するが、①社会資源や地域における権利擁護、相談支援事業を担う関係者、②障害当事者・団体の代表者又はその家族、③相談支援事業者、福祉サービス事業者、保健・医療、学校、企業、高齢者介護等の関係機関、④地域ケアに関する学識を有する者など、多様な主体によって構成されることが想定されている。

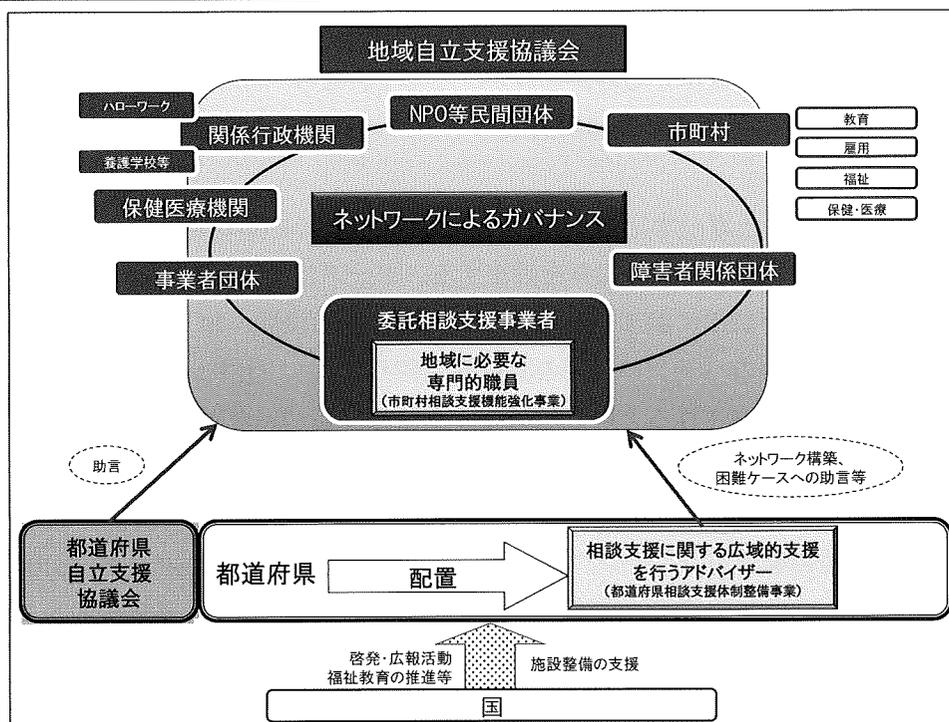


図1 地域自立支援協議会の全体像

第2に、協議会における協議事項としては、①相談支援事業の運営に関する事、②困難事例への対

応のあり方に関すること、③地域の関係機関によるネットワーク構築に関すること、④その他、市町村障害者福祉計画の作成・具体化に向けた協議などが想定されている。すなわち、多様な主体が障害者福祉の管理・運営、調整に連携して関わり、「協議」（話し合い）を通じて相談支援事業という障害者福祉政策の運営や、個別の事例への対応を「ネットワーク」を構築することで解決し、さらにそれを行政計画である「市町村障害者福祉計画」に反映していくことを目指す体制なのである。

より具体的な協議内容は、市町村の相談支援事業の運営計画、実績等に関する協議・評価、圏域内の指定相談支援事業者の業務実績の報告や、虐待、家族関係、発達障害、福祉サービス以外の支援、サービス基盤の欠如など、事例の問題の対応のあり方に関する協議、調整、地域における支援体制の評価、関係機関による連携体制の構築、社会資源の開発に向けた協議などがあげられている。このことから、地域自立支援協議会は、行政のみが主体となるのではなく、多様な主体が参画し、当該地域の障害者福祉に関する政策の運営・管理から実践までを包括的に協議し、決定する「体制」であり、障害者福祉の「ローカル・ガバナンス」の実践の場といえることができるだろう。

図1は、こうした地域自立支援協議会の全体像を図示したものである。こうした仕組みが実際に機能しているのか、そして、これまでの一元的な障害者福祉政策の推進とどのように違い、どのような成果や課題を生み出しているのか。次に、本研究の目的と方法、分析枠組みを明確にしておきたい。

2-5 本研究の目的と方法、分析枠組み

以上のことから、理念上、地域自立支援協議会は、障害者福祉に関するローカル・ガバナンスの場であることが想定されている。しかしながら、それは地域自立支援協議会が実際に、ローカル・ガバナンスの場となっていることを意味するわけではない。

そこで、本研究は、地域自立支援協議会が実際にローカル・ガバナンスの場として、機能しているかどうか、つまり、「多様な主体」が、「ネットワーク」を構築し、「信頼や協働」に基づいて、決定を行っていくという体制を確立しているかどうか、そして、こうした「体制」による「決定」の成果と問題点を全国の市区町村に対する質問紙調査及びケーススタディを通じて明らかにすることを目的とする。

次に、具体的に、ローカル・ガバナンスが実際に機能・成立しているかは、ローズのネットワークによるガバナンスの定義を参考に、分析枠組みを設定する。ローズによれば、ガバナンスの特徴は、①政府を含む様々な公私の主体が統治に参加するという意味での「組織間の相互依存」、②資源交換し、共有された目標を協議するための「メンバー間の継続的な相互作用」、③ネットワークの参加者によって合意されたルールによって統制されるという意味での「信頼に基づいたゲームのルール」、④政府の役割はネットワークを間接的に舵取りすることであり、ネットワーク自体は独立しているという意味で「国家からの独立」とであるとされる (ibid,53)。

つまり、地域自立支援協議会がガバナンスの「場」として成立しているかどうかは、①多様な主体が参加しているかどうか、②資源や情報の交換、目標の共有を含めた継続的な協議や関わりの存在、③協議会内での信頼とそれに基づいたルールが確立されているか、④自治体から協議会というネットワークと国や都道府県との関係、といった点から判断することが可能になる。さらに、⑤こうしたガバナンスという体制による決定が、行政による一元的な決定と何が違い、その成果は何であるのか（ガバナンスの成果＝ネットワークによる決定の成果）、⑥逆にそれが機能していないとすればその理由は何か、といった諸点が、本研究の分析枠組みである。

もちろん、地域自立支援協議会が、ガバナンスの場として成立していることが障害者福祉サービスの充実と直結しているとは限らない。しかしながら、障害のある人の生活を「ライフステージ」という視点から、「包括的」に支えようとするとき、地域内の多様な主体が協議し、目標を共有し、様々な資源や情報を交換しながらこうした体制を作り出していくことが不可欠であり、そのためには参加者が信頼関係にも基づいて協働していくことが不可欠だろう。地域福祉の主流化の時代には、「サービス量」や「サービスの有無」のみが問題となるのではなく、こうした「ガバナンス」を基盤とした地域包括ケアのシステムが求められているのである。

● 参考文献

- 真山達志 (2002) 「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』54巻3号 91-113.
- 宮本太郎 (2005) 「ソーシャル・ガバナンスーその構造と展開ー」山口二郎他編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房。
- Rhodes,R.A.W (1997) *Understanding Governance –Policy Network, Governance, Relexivity and Accountability*, London: Open University Press.
- 澤井勝 (2005) 「ガバナンスの時代と地域福祉」武川正吾編著『地域福祉計画』有斐閣。
- Rhodes,R.A.W (1997) *Understanding Governance –Policy Network, Governance, Relexivity and Accountability*, London: Open University Press.
- Learch,R. and Percy-Smith,J.(2001) *Local Governance in Britain*, Hampshire: Palgrave.
- Pierre,J. (2000) *Debating Governance Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Stoker,G. (2004) *Transforming Local Governance From Thatcherism to New Labour*, Hampshire: Palgrave.
- Mette Kjaer,Mette,A. (2004) *Governance*, Bristol: Policy Press
- Smith,I, Lepine,E. and Taylor,M. (2007) *Disadvantaged by Where You Live?: Neighbourhood Governance in contemporary urban policy*, Bristol: Policy Press.
- Pierre,J. and Guy Peters, B. (2000) *Governance, Politics and the State*, Hampshire: Macmillan.
- Kooiman,J. (2003) *Governing as Governance*, London :Sage Publications.
- Southern,R.(2002) Understanding Multi-Sectoral Regeneration Partnerships as a Form of Local Governance, *Local Government Studies*, Vol.28, No.2, pp16-32.
- 岩崎正洋、佐川泰弘、田中信弘編著 (2003) 「政策とガバナンス」東海大学出版会。
- 玉野和志 (2006) 「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」岩崎信彦、矢澤澄子監修『地域社会学講座 3 地域社会の政策とガバナンス』東信堂。
- 玉野和志 (2007) 「コミュニティからパートナーシップへ 地方分権改革とコミュニティ政策の転換」羽貝正美編著「自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築」学芸出版社。
- 名和田是彦 (2006) 「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策のあらたな課題」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』第4巻、東信堂。
- 名和田是彦 (2007) 「近隣政府・自治体内分権と住民自治 身近な自治を実現するための考え方と仕組み」羽貝正美編著「自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築」学芸出版社。
- 戸政佳昭 (2000) 「ガバナンス概念についての整理と検討」『同志社政策科学研究』第2巻第1号。
- 真山達志 (2002) 「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』54巻3号 91-113.