

施設等による差などが存在する。これを「足並みが揃わない」と見ることもできるが、これまである程度独自に運営されてきた行政・機関・団体が「違う」のは当然のことであり、違って当たり前であるという前提に立ち、しかし、障害をもつ人たちへの支援が決して充分とは言えない中で、圏域内で何らかの課題を解決（新たな社会資源の開発を含む）していくためには協働が必要であり、その理念をどのように分かち合い共有していくかが最も大きな課題ではないかと考えられる。

## 5 考察

### (1)多様な主体の参加

南丹圏域障害児者総合支援ネットワークには、総合相談支援センター結丹を中心に行政（保健所・2市1町）、教育関係、サービス提供事業所、相談支援事業、労働関係に至る多様な機関・団体が参加している。特徴としては、行政を含む構成メンバーが「1メンバー（主体）」として参加している点、協議会運営における「対立せず、方向性はブレない」という理念が反映されている点が考えられる。また、先にも述べたが、運営委員会の構成メンバーについて、総合相談支援センターがリーダーシップを発揮して行政、相談支援担当の実務レベルを招集したことが、構成メンバーの公平な参加につながっていると考えられる。多様な参加では、どのような機関・団体が参加しているかに焦点が当たりがちであるが、機関・団体の「誰」が参加しているのかという要素も、主体的な参加に大きな影響を与えていると考えられる。

また、障害者自立支援法においては、居住支援と日中活動を分け日中活動の場を地域に拡大、入所施設からの地域移行を推進している。さらに、ショートステイ等の利用により地域生活の継続を支えるという意義もあり、今後は、入所施設も含めたさらに多様な主体の参加が求められていると考えられる。

### (2)継続的な協議や関わりの存在

継続的な協議については、運営委員会が月1回の割合で開催され、運営委員が専門部会にも参加することで方向性の維持を図っていることで特徴付けられる。また、運営委員会のほか、相談支援会議が月1回の割合で開催され、さらに複数機関・団体により個別支援会議が開催されることで地域ネット構成メンバーが複数回・重複して関わることになり、継続的な協議に厚みを作り出していると考えられる。

また、継続的な関わりとしては、運営委員会、専門部会、相談支援会議、困難ケースの個別支援会議に至るまで、圏域地域ネットを事務局として運営する総合相談支援センターが関与していることが、地域ネットの一貫性を確保するという意味で大きな役割を果たしていると思われる。先にも述べたように、総合相談支援センターや圏域ジェネラルケアマネジャー（GM）の仕組みは京都府アクションプランに基づく独自の仕組みであるが、圏域を想定した地域自立支援協議会の今後を考える際に参考になるのではないだろうか。

### (3)地域ネット内での信頼とルール

地域ネット内における信頼とルールについては、行政を含め良好であると思われる。ここでも「対立せず、方向性はブレない」という理念、構成メンバーによる理念の共有が大きく影響していると考えられる。各地の状況（特に行政主導で設立された自立支援協議会）では、行政以外の構成メンバーは客体となり、行政に対して要求するスタンスで、結果、行政は頑なになってしまうという失敗例も見られる。その点では、行政に過度の負担がかからず、それにより行政も構成メンバーを信頼して協働することができる信頼関係が形成されているのである。

今後の課題として、保健福祉圏域の保健所等については人事異動があり、構成メンバーである個人との間で築かれた信頼関係が維持されるのかという点が挙げられる。特に、南丹圏域では、インタビューにあったように「準備から設立、運営について（特に）保健所の果たした役割が非常に大きい」という状況であり、信頼関係が失われないような手当が必要になると考えられる。また、人事異動の可能性は少ないまでも「地域自立支援協議会の担当者」という意味では他の構成メンバーについても想定できる課題であり、協議会の設立期から運営期（実践期）にかけて、中心人物（キーパーソン）が不在になった際のことでも想定した協議会運営が必要となるのではないだろうか。

#### (4) 国や都道府県との関係

まず、国との関連であるが、協議会の組織構成として、国が成功例の一つとしている滋賀県の事例を全面的に参考にしている点で、国のイメージする地域自立支援協議会の運営をある程度踏襲していると考えられる。また、都道府県との関係では、京都府が委託する GM、総合相談支援センターが協議会の中心となっている点は非常に大きい。さらに、圏域自立支援協議会には、京都府の仲介により相談支援特別アドバイザーが関わるケースもあり、GM・特別アドバイザーを通じた連携が期待される。

課題としては、インタビューの中で、京都府が、府自立支援協議会・圏域地域自立支援協議会・市町村地域自立支援協議会について位置付けや役割分担を明確に整理していないために協議・実践が曖昧になる部分があると指摘されているように、それぞれの責任範囲や役割分担を整理・共有することが必要であろう。その上で、府だからこそこできること、圏域だからこそこできること、市町村だからこそこできることを実践しつつ、府と圏域、圏域と市町村の協働する部分を実践していくことが課題となる。

#### (5) ガバナンスによる決定の効果

本研究で焦点を当てたガバナンスという概念、すなわち地域自立支援協議会を「多様な主体が集まる協議の場」としてとらえ、それが協議や決定事項にどのような効果を及ぼしているかであるが、南丹圏域地域ネット、特に運営委員会を中心とした組織運営については、構成メンバーを2つの側面からとらえることができる。1つは、所属団体の意思を反映した「所属団体の代表」という側面であり、もう1つは、所属団体は各自あるがその立場に縛られすぎない「1構成メンバー」という側面である。例えば、行政について、行政の立場で発言し必要ならば市に持ち帰って検討するという側面（前者）と、圏域の新しい企画に1構成メンバーとして発言するが「行政が“やる”と発言したのだから責任を取れ」といった類の責任を個人は問われない側面（後者）がある。つまり、本研究 2.2「組織間ガバナンスと組織内ガバナンス」から言えば、前者は、自立支援協議会という協議の場を「多様な組織の集合体」と見てその「多様性」を失わずに各組織が協議・決定していく組織間ガバナンスの要素であり、後者は、自立支援協議会を1つの組織と見て協議・決定の際に「1メンバーが1メンバー以上の責任を問われない」という組織内ガバナンスの要素であると整理できる。

南丹圏域に視点を戻せば、地域ネットという場（あるいは地域社会）に対して構成メンバーが組織として何ができるのか、また逆に地域ネットに参加することによって組織としてどんなメリットがあるのかを整理すること、しかし一方で、行政対民間のような対立軸ではなく、所属組織はそれぞれあるが「異なる専門性をもつ1メンバー」として協議会に参加することが重要であると考えられる。ただし、上記(3)で指摘したように特に人事異動が前提となる行政のような機関・団体では、1メンバーとしての参加を次の1メンバーにどのように維持・継承していくかが課題となろう。インタビューにおいて何度も聞かれた「対立せず、方向性はブレない」という理念を維持し、自立支援協議会を運営していく過程にお

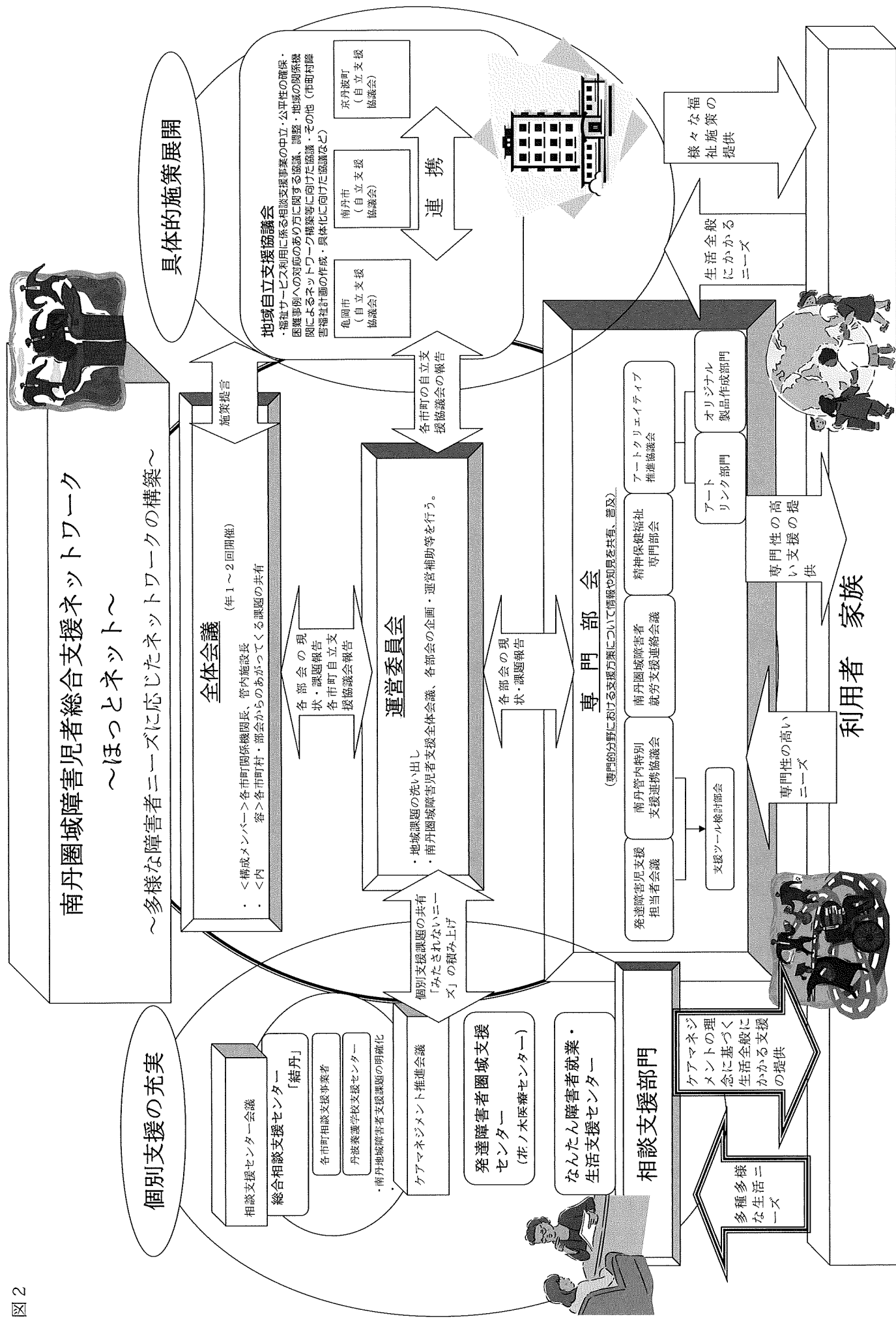
いて、障害をもつ人たちの地域生活において成果を積み重ねていくことで、その理念を実体化・維持・強化していくこと、ガバナンスによる決定の成果を構成メンバーや地域社会が実感していくことが重要であると考えられるのである。

#### (6)機能しない理由

今回の調査では、専門部会や2市1町の地域自立支援協議会がいまだ十分に機能しているとは言えない状況（段階）であったため仕方のない部分もあるが、もちろん従来の個別支援会議やケース会議による利用者支援は展開されているものの、協議会の議論によって開発・改善された仕組みや社会資源によって「現に利益を得た利用者（個人）」については確認できなかった。項目(4)でも述べたように圏域地域自立支援協議会と市町村地域自立支援協議会の役割分担が十分に整理されていないこともあり、また個別ケースについては「共通課題」として協議に挙がることはあっても「個人の課題」が圏域地域自立支援の場に挙がることは少なく、個別ケースについて検証する場が不明確であり、今後、地域ネットを「実感を持って」運営していくためにも、地域ネットの成果を明確にすることが課題であると考えられる。市町村地域自立支援協議会が機能してくれば、個別課題についての検証は市町村、共通課題に関する検証及び京都府の政策に対する提言等は圏域という整理ができるかもしれない。いずれにしても、ある程度の実践が経過すれば、地域自立支援協議会による具体的な成果に関する検証が必要であると考えられる。

以上、京都府南丹圏域の地域自立支援協議会について、GM 沼津氏に対するインタビュー内容を中心にまとめてきた。沼津氏は、インタビューの中で「この圏域は底力がある」「相談支援は力を付けてきている」「行政は非常に協力的である」と再三強調していた。「あり方検討会」を経て順調に設立・展開してきたと考えられる南丹圏域障害児者総合支援ネットワークが、圏域内に生活する（入所施設で生活する障害者を含め）全ての障害をもつ人の生活にとって今後さらに有益に機能することを願っている。構成メンバー及び協議会自体が「いかに個別ケース（一人の障害者）にこだわれるか」が、地域自立支援協議会の形骸化を防ぎ、実質的な利用者利益に寄与することができるか否かの重要な要素となるのではないかという私見を述べ、南丹圏域障害児者総合支援ネットワーク会議（南丹圏域地域自立支援協議会）に関する報告を終わりたい。

最後になりましたが、沼津氏をはじめ、オブザーバー参加を受け入れて頂いた運営委員会の皆様、亀岡市施設ネットワーク会議に関する情報提供を頂いた矢野施設長、その他ご協力を頂いた皆様にこの場を借りて心より感謝いたします。ありがとうございました。



## 5.3 兵庫県西宮市

### 1 設立の経緯

2006 年秋より、既存のネットワークである相談支援事業の「西宮市あんしん相談窓口連絡会」が中心となり、自立支援協議会立ち上げについての検討を自主的に始めた。支援費開始前の 2002（平成 14）年よりケース会議を中心に月 1 回協議してきた同「連絡会」は、個別の困難事例等を協議し、制度的に解決できない例等を一般化して「協議会」に挙げるという役割分担である。2007（平成 19）年 4 月には準備会を立ち上げ、テーマの絞込み、部会の構成や人選についての検討を 2 回行った。2007（平成 19）年 10 月 3 日に第 1 回の総会を実施した。既に各部会が動いていたため、総会は全体の顔合わせの意味をもつ形式的なものだった。

中心メンバーは西宮市あんしん相談窓口「のまねっと」の清水明彦氏、同「ピアサポート・西宮」の玉木幸則氏である。既存の連絡会メンバーが問題意識をもち積極的に取り組んだこともあるため、行政は「事務局」としてとりまとめた役割であった。協議会設立に向け参考にしたのは長野県の事例であり、理由は、既存ネットワークを生かすという方向性が西宮の考えと共通していたためである。中心メンバーの清水氏、玉木氏が「アメニティフォーラム」のメンバーでもあり、全国の先駆的情報が集まっていたといえる。

### 2 組織

西宮市自立支援協議会は、「運営委員会」、「こども部会」、「しごと部会」、「くらし部会」および「事務局」で組織している。運営委員会は、西宮市障害福祉課員、健康増進課員（計 2 名）、西宮市障害者あんしん相談窓口（相談支援事業者の担当者、計 10 名）、及び各部会の部会長（計 3 名）で構成する（西宮市地域自立支援協議会運営要綱第 7 条、以下カッコ内条文番号は筆者補足）。各部会については同要綱に「部会の設置」（第 10 条）、「部会長及び副部会長」（第 11 条）が規定され、構成員については「部会は、部会長が必要と認める場合は関係者を招集し、意見を聞くことができる」（第 12 条「会議の召集」）とある。個別の困難事例の検討は「西宮市障害者あんしん相談窓口連絡会」、相談支援事業者の運営評価は「西宮市福祉サービス等調整会議」が担当し、障害福祉計画への提言は「西宮市障害福祉推進会議」、「障害福祉推進計画策定委員」とも協力して行う。

次に各部会の組織と、組織化されている団体、個人について述べる。「しごと部会」は 16 名で構成され、委員の所属は作業所、授産施設、西宮市商工会議所、勤労福祉課、ハローワーク西宮、芦屋健康福祉事務所（障害者就労相談支援員）、阪神特別支援学校（進路指導部長）、相談支援事業所である。「こども部会」は 22 名で構成され、委員の所属は西宮市保健サービス課、西宮市健康福祉局こども部（子育てサポートチーム、保育所所長）、教育委員会、特別支援学校、医師会、児童福祉施設、当事者団体、相談支援事業所等である。「くらし部会」は 12 名で構成され、委員の所属は地域生活支援センター、障害者福祉施設、病院、民生・児童委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会、相談支援事業者である。

委員の人選は、各団体の役職等ではなく実務的な観点から適任者を紹介する形をとった。その過程は、立ち上げ前の「準備会」ではまず課題を整理する中で協議内容を決めて課題解決を重視し、各部会立ち上げ後も柔軟性を重視し、部会で取り組む課題ごとに新たな人を巻き込み必要なネットワークを作り上げていくというものであり、この間行政の関与はほとんどなかった。

運営委員会および各部会は、「本人中心支援」というゆるやかな方向性を共有しているが、立場もあ

るため「歩きながら考えている」状態である。行政の立場からすると利益は直接関係ないが、事業所の立場からすれば難しい部分もある。例えば「しごと部会」ではハローワークは作業所が障害者を「抱え込んでいる」、作業所はハローワークで一般就労がダメになると「返しやがって」と思っているようだ。また、「こども部会」では、福祉、教育、保健所が各取り組みを十分に理解せずお互いに「どうなっているの」と考えている。学校関係でも、公立間では情報交換や統一的な取り組みも可能だが、私立との間ではお互いの理解が不十分な部分もある。ネットワーク化することで結果的に思いのズレや課題が見えてきたことは評価できる一方、解決は難しいかもしれない。

### 3 運営

まず、各会議の活動回数と妥当性について述べる。「こども」、「しごと」、「くらし」の各部会は月 1 回のペースで協議している。各会議の合間に事務局が調整会をしているため、月 2 回実施となると毎週何らかの形で集まる必要があり、これ以上回数を増やすことは難しい。各部長と「西宮障害者あんしん相談窓口」からなる「運営委員会」は、2 ヶ月に 1 回の実施であり、各部会からの課題を検討し部会ごとの連携を図っている。「協議会」全体会は年に 1 回の実施である。各部会での協議が中心のため極端な話不要かもしれないが、全体の顔合わせ、つながりの確認といった意味合いのために実施する。運営の軸となっているのは相談支援事業であり、各委員の会議への参加状況も現状では積極的である。

協議項目については、これまでの経緯、問題意識より「情報交換」、「ネットワーク構築」が中心である。「ライフステージ」関連項目については、各部会に共通する重要な視点であり、どのように連携していったらよいかという課題意識があった。「チェック機能」については、専門性の観点から協議会に求めることは困難である。（お互いをかばいあつたり恐怖政治になったりというよりもむしろ）制度を知らないメンバーもいるため、単語 1 つから説明しないといけない。チェック機能は専門性の高い「西宮市障害福祉サービス等調整会議」に持たせている。

会議運営費などのコストは全て手弁当のボランティアである。理由としてもともと関係者の中に困っていて「なんとかしなければ」という意識があったため、手弁当でも自発的な参加につながったと考えられることが指摘された。例えば「こども部会」では保健所、教育委員会それぞれが発達障害の問題に取り組んでいた。連携の必要性を感じていたところに協議会の話があり「これだ」と取り組むことができた。おのおの忙しく、必要性を感じていても手を挙げる人はいなかった、ということである。

会議でのエピソードとして、例えば次のようなものがある。「くらし部会」では「住」をテーマにしている。高齢者、障害者の入所施設、病院、重度障害者の 1 人暮らし、グループホーム等、住む場を知るための見学会を実施したことがある。委員はお互い他分野の取組は知っているようで知らないことも多く、狭いワゴン車の中で膝をつきあわせて見学内容について話し合い、つながりができたことがある。また「こども部会」では、現在話題になっている開かれた学校の話も含め、「学校には誰がいるのか」という質問があった。西宮市の制度も含めて介助員、協力員などそれぞれの役割について説明することで理解が深まった。また、私立の保育所、幼稚園を含めたネットワークができつつある。

運営における関連組織との関係について、個別支援会議は関連支援費開始前の 2002（平成 14）年より、相談支援事業の「西宮市あんしん相談窓口連絡会」がケース会議を中心に月 1 回協議している。行政や他機関との連携は良好と思うが、実務者が中心でありトップがいないことが課題である。協議会の協議内容を計画に提言するという点では、「西宮市障害福祉推進会議」に部会メンバーがいるため、これまでの個々の立場からの発言から全体の課題を指摘してくれるのではと期待している。また、「こども部会」の前身に「障害者関係機関連絡調整会議」があり、今回はこれをリニューアルした。その他に

も発達障害者関係の連絡調整会議がある。「しごと部会」の関連では「授産活動振興委員会」がある。いずれも会議回数増加が負担となるため、できるだけ「協議会」にまとめる方向性で検討している。

#### 4 効果と今後の課題

初年度は情報交換、ネットワーク作りを通じた課題整理が中心で、資源開発までは至っていない。また、協議会は個別の事例を直接的に話しあう場ではなく、「あんしん相談窓口連絡会」と役割分担をしている。そのため、協議が間接的に個人のエンパワメントにつながることはあるかもしれないが課題によりけりであると考え。参加者の意識の変化については、必要に応じて新たなネットワークをつくるなど、明らかに変化はあった。

今後協議会を維持、発展させるためには、参加による「メリット」が必要。まずはネットワークづくり中心でうまくいっているが、実務的に改善されなければ徐々に参加が減っていくのではないかと。また各ネットワークのメンバーが重複し、会議回数増加が負担となるため、むしろ回数を減らしてほしいという要望もある。

行政の立場からすると、制度への反映や予算が大きな課題である。ネットワーク化、情報交換など小さな課題は取り組みやすいが予算化には限界がある。例えば「障害者に対応できる医師を増やしてほしい」と医療がからめば市だけでは対応できない。協議会では就労支援センターの必要性が指摘され市へ提言する方向性であるが、すぐには対応できないだろう。協議会は形としては理想であるが、継続性への疑問も同じ理由で説明できる。課題が出れば出るほど予算との兼ね合いがあり、目に見える成果が得られなければ参加者が減ることが懸念されるからである。

また、「当事者の参加」についても課題である。特に知的障害者の領域は、「こども部会」では参加が実現したとしても保護者の立場からであり、本人の参加は育成会も「難しい」との見解を示している。ただ、「協議会」の企画段階より市民（利用者、関係機関等）が参加して意見交換をする「障害福祉施策推進懇談会」を想定していたため、今後はこの「懇談会」で当事者の意見を聞いていければと考えている。なお、「協議会」メンバー選定時、候補者以外にも「入れてほしい」という要望があったが、メンバーを増やしすぎると協議がうまくいなくなるため、「障害福祉推進会議」の下にあった「懇談会」を意見徴集の場として活用したという経緯がある。

なお、以上の聞き取りは西宮市障害福祉課担当者および西宮市教育委員会担当者の協力を得て行った。

#### 5 考察

西宮市自立支援協議会は、ローカルガバナンスの場として比較的良好に機能していると考えられる。それは調査者が研究協力者に直接確認したところ、「ガバナンスの4要素の意味も分かるし、それぞれ担保されていると考える」と回答したことも明らかである。以下では6つの分析枠組みによって考察を行う。

##### (1) 多様な主体の参加

西宮市自立支援協議会の鍵を握る実働部隊は「しごと」、「こども」、「くらし」の各部会である。各部会の構成をみると、「しごと部会」は8領域から16名が参加し、なかでも「障害者就労相談支援員」をおく芦屋市の健康福祉事務所、およびライフステージの観点から特別支援学校の進路指導部長をおいていることが特徴的である。つぎに「こども部会」には9領域から22名が参加し、なかでも市の担当者については「保健福祉サービス課」に加え、健康福祉局こども部から「子育てサポートチーム」、「保育所所長」と、一口に「行政担当者」といっても1人に限定しないところに力の入れ方を見ることができ

る。さらに「くらし部会」は7領域から12名が参加し、病院、民生・児童委員をはじめに、地域で暮らす高齢者の支援拠点ともいえる「地域包括支援センター」から委員を選出していることが特徴的である。

なぜこのような多様な主体の参加が実現したのだろうか。マニュアルが例として列挙する構成員を全て呼び集めたとしても、各自が関心をもたなければ協議会は「負担」でしかなく、形式的な参加に留まる。一方地域の実情を良く知るキーパーソンの存在や、既存のネットワークの活用、さらに問題意識の共有などはプラスに作用すると考えられる。つまり西宮市では、既存ネットワークが何らかの形でうまく機能していたため、それをさらにシステムとして確立することで多様な主体の参加につながったと考えられる。

## (2) 資源や情報の交換、目標の共有を含めた継続的な協議

ネットワークがうまく機能しはじめると、さらに継続的な協議につながると考えられる。質問紙調査の自由記述では協議会が機能しない理由として、参加の負担の大きさ、議題の調整に要する時間、必要経費・財政などが挙げられたが、これらを上回るメリットが現に感じられれば参加の動機づけになると考えられるからである。

西宮市の例ではネットワーク化、情報交換など比較的小さな課題は取り組みやすく、既に効果が出ている。これらメリットが見えやすいことから取り組み始めることは、協議会の成功に向けた戦略の一つとなるだろう。また、運営委員会と各部会が「ゆるやかな方向性を共有している」という指摘もあった。事業所の立場からすれば利害関係もあろうが、お互いに目標を共有することで継続的な協議につながることが示唆された。

## (3) 信頼に基づいたルール

聞き取り調査の結果から直ちに「信頼に基づいたルール」の有無を判断することは難しい。しかし、手弁当ながらも必要性から「多様な主体」が参加したり、その結果「情報交換」や「ネットワークの形成」につながったり、あるいは行政との役割分担がとれている状況からすれば、分析枠組みの6項目は相互に関連し、西宮市では正のスパイラルとして表れているのではないかと考えられる。三段論法的是あるが、「信頼に基づいたルール」も明文化されていないルールとして共有されているかもしれない。また、ここからは、最初つまりと負のスパイラルで協議会が全く機能しないということも考えられる。

## (4) 国や都道府県（市町村）との関係

「国家からの独立」、ここでは地方政府である市町村との関係は、協議会設立の経緯および発展段階によって変化すると考えられる。すなわち、協議会設立の立役者が行政であったのか相談支援事業者であったのか、また前者の場合、運営の中心的役割を行政から協議会に移すような意図的な働きかけが行政側からあったのか、そして、協議会が軌道に乗ってからは、協議会の決定を行政が尊重しているかといったことである。

西宮市の場合、設立段階から行政は「事務局」としてとりまとめの役割を担い、既存の連絡会メンバーが積極的に取り組んだ。また各部局の人選においても役職よりも実務面を重視し、各部会立ち上げ後も課題ごとに新たにネットワークを形成し、これらのプロセスに行政の関与はほとんどなかったという。その後も行政の役割は議題や日程調整を行う「事務局」であり、裏方に徹しているようにみえる。このような役割関係が可能となったのは、従来の連絡会等が機能し、行政とネットワークとの間に信頼関係が既に構築されていたことや、ローカルガバナンスの場としての自立支援協議会の意味を双方がよく理解していたということが考えられるだろう。

## (5) ガバナンスの成果



自立支援協議会による協議、すなわち「ガバナンス」という体制による決定は、行政による一元的な決定と違い何をもたらしたのだろうか。1年目の取組みとして最も大きな成果はネットワーク構築のようである。西宮市には協議会設立前にも相談支援事業者の連絡会があったが、それ以上に、新たにつながった委員との関係が大きな意味をもっていたようだ。例えば情報交換をするなかで「知っているようで知らなかった」ことに気づき、それが参加者の意識の変化や、必要に応じた新たなネットワーク形成につながったことである。

#### (6) 機能していない理由

一方これらの取組みも、ガバナンスという体制による「決定」の成果とまではいいきれないかもしれない。課題でも挙げられているように、協議会が議論を重ねるなかで予算を要する提案を続ければ、自治体側は協議会の決定といえども全てを通すわけにはいかなくなるだろう。つまり、(4)国や都道府県との関係でいえば、予算を含めた権限委譲の範囲、また障害福祉計画、障害者計画、地域福祉計画等への協議会の議論の反映とその実効性などが、今後真に協議会が機能するかどうかに関わってくると考える。

## 5.4 広島県神石高原町

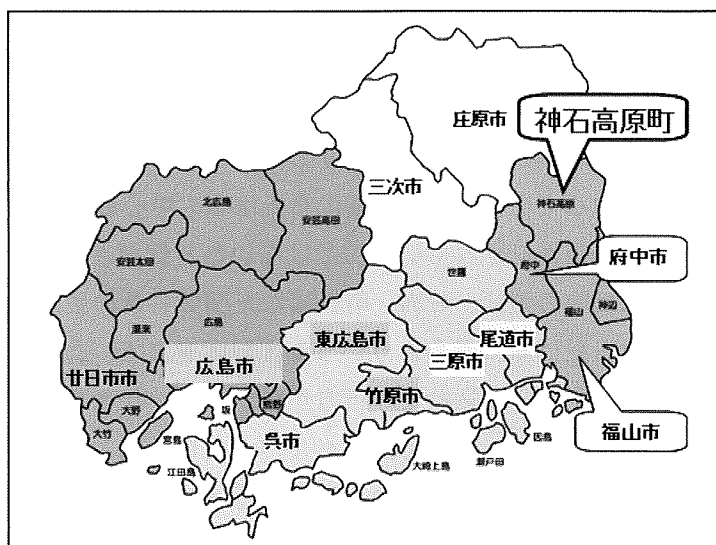
### 1 設立の経緯

広島県神石高原町は中山間地域にある過疎の町である。2005(平成 15)年のデータであるが、人口は約 11,000 人、高齢化率は 41%、障害手帳所持者数：1,189 人(身体 1034 人、療育 85 人、精神 70 人)である。

広島県神石高原町における地域自立支援協議会は 2007(平成 19)年 8 月 1 日に設立された。

その設立に到る出発点は、Aさんという知的障害のあるひとりの困難ケースへの取り組みから始まった。

地域自立支援協議会設立に関わったキーパースンの一人である当時の障害者生活支援センター相談支援専門員の平岡辰士氏によるとその経緯は以下のとおりである。



2004(平成 14)年に相談支援事業が立ち上がって間もない障害者生活支援センターに、役場から「役場で座り込み動かないAさんがいるので何とかして欲しい」と連絡が入った。支援員B氏は現場に向かい、役場から移動して小さなバスターミナルに座り込んでいるAさんを見つけた。危険でもありAさんを車に乗せようとして押し問答をしていると目の前の交番から警官が出てきて何をしているのかと職務質問された。事情を説明し何とかAさんを車に乗せて自宅へ送った。

しかしAさんは自宅へは帰りたくないという強い動作や口調で訴えた。ケア会議で緊急対応としてショートステイを提案しC学園を利用するが、見知らぬ施設であることや長い時間車にのり遠くまで来たという思いからか、ショート1日目の夜中に姿が見えなくなるなど利用拒否を行動で示した。C学園も本人の利用意思を確認できず2日目に利用中止となった。

この後再び提案されたショートステイも拒否をしたのでこれをあきらめ、家に帰るといふ時に車の中で暴れた。家族が精神科病院行くことを提案するがこれも拒否された。

本人がどこにも行きたくない、どこに行きたいのかもわからない状況となり車中で暴れたため、Aさんの親、役場職員、B氏とで検討し、精神科病院とも相談をして医療保護入院となった。

Aさんは「家にいたら兄に怒られるから帰りたくない」と言っており、バスターミナルに座り込む前は役所に助けを求めに行っていたようである。以前は養護学校卒業後、食品加工店へ6年間勤めていた。本人を可愛がっていた祖父が他界したころから勤務が不安定で退職となり町内の作業所に通所した経験もあるが長くは続かなかった。毎日することがなく家庭で過ごしていた。どこかへ行きたいという思いでバスに乗ろうとするとお金もなくバス停で親に引き戻され、面白くないから家の前を通る車にものを投げるなどしていた。家族も対応が困難となり役場に施設入所が精神科病院への入院を訴えていたが、施設の空きはなく、病院も入院ケースではなく家族のやることがあるとの診断がでており、役場としても対応ができないまま困っていたケースであった。

Aさんは入院から数週間後退院し自宅に帰るが、再び家を飛び出しバスに乗って何処かに行こうとするなどの行動を起こし家族などに引きとめられるうちにパニックを起こし、家族がどうにもやりきれな

く手再入院となった。

約2年間はケア会議を重ねながらグループホームへの入居や一時的な退院の取り組みを行ったが退院数日後のパニックを繰り返した。そうする間に本人は「病院が一番いい、もうどこにも行かない」支援者B氏に対しても病院に面会に来るなど拒否をし始め、長期入院の見通しとなった。

B氏はしばらく対応をあきらめたが、数ヵ月後に病院へのモニタリング訪問を再開し病院の病棟や作業室と一緒に過ごす時間を少しずつ取れるようになり、本人の入院生活や思いを丁寧に聞くことができるようになってきた。この期間にB氏は本人中心の支援ではなく支援者中心の支援を組んできたため本人から完全拒否をされているのではないかと気づきはじめた。

B氏は病院の医師、SW、町役場など関係者との個別支援会議を繰り返し、入院をしながら一ヶ月のうちに数日だけ家に帰るという支援計画を立て、退院時のヘルパー利用の支給決定を受けて取り組んだが、暴れたり座り込んだり行方が分からなくなる等ヘルパーのAさんへの支援は困難を極めた。そうした支援を繰り返している間にヘルパーとB氏は、本人が病院で仲間を集めて生き生きとトランプ（神経衰弱）ゲームを仕切っている場面と遭遇し、これは使えると直感し、退院時にトランプ仲間がいるところを捜し歩くプランを立てた。

B氏はこのプランを本人に説明する方法として絵を描きながら話す方法を取り、このとき初めてAさん本人が「はあ～、はあ～」と計画の中身を理解している手ごたえを感じた。支援計画を進める上でパニック等の困難が予想されることもあり、体も大きく力も強いヘルパーを探し、身体介護で二人介護をつけるという計画を立て、病院と役場と支援センターで個別支援会議を行った。（支援費制度が始まった頃）

支援計画は、一定程度の日数を家に帰り、自分の興味のあることを探し当て小さな成功体験を重ねようという狙いであったが、役場担当者の支給決定には無理な支援計画であり、これを理解してもらうためにB氏は町への支援状況の報告会をさせて欲しいと役場に訴えた。

このころ、町では近隣町との合併協議や合併後の福祉施策検討が行われており主任保健師が合併後の障害福祉施策のどうすればよいかを相談支援専門員のB氏に相談をしている時期でもあり、他地域で定例連絡会を開催しながら福祉施策を考えている地域（滋賀）の情報を伝えていた。

B氏の訴えと町の関係者の困りごとが一致し、その後、この地域でAさんの支援報告会議を含んだ福祉関係者の定例会が開催され、その結果Aさんの支援計画通りに支給決定がなされた。

その後Aさんは家に帰ったときは外出支援としてトランプ仲間のいるサロンや作業所、大好きな高校野球予選会やプロ野球観戦、思い出の場所へ行くなどして過ごせるようになった。

この取り組みが成功し、入院から約3年後に退院し地元の作業所や隣接市のサロンなどに通いながら家庭での生活を取り戻した。

一時的には膨大なヘルパー支給量であったが、支援が成功するにつれ支給量が少なくなり「足していく支援」から「退いていく支援」となった。

神石高原町はかなり早い時期から先進地域であった滋賀県の詳細な情報を入手していたことが分かる。

一人の障害者の事例を通じて、障害者生活支援センター相談支援専門員の平岡辰士氏をはじめ、行政サイドでは保健師、福祉課係長がキーマンとなって地域の困りごとを課題として共有し、課題解決の仕組みを模索するところから出発し、定期的な連絡会を開催することとなった。

そして、2007(平成19)年8月21日に神石高原町地域自立支援協議会の第一回本会議が開催され、現

在に至っている。

## 2 組織

神石高原町の社会資源は以下のとおりである。

資源状況：	小規模通所授産施設	2箇所
	短期入所事業	1（介護保険施設）
	ホームヘルプ事業	4（介護保険施設）
	デイサービス事業	2（介護保険施設）
	放課後児童クラブ	2

身体・知的障害者相談支援事業は府中市との広域実施で事業委託され、精神障害者相談支援事業は福山市の事業者へ委託し実施、障害児相談支援事業も福山市の事業者による圏域相談活動を利用している。

神石高原町地域自立支援協議会の設置要項は、その組織を以下のように規定している。

**第3条(組織)** 協議会の委員は、11名以内で組織し、次の各号に掲げる者のうちから、町長が委嘱する。

- (1) 障害者関係団体の代表者
- (2) 民生児童委員の代表者
- (3) 社会福祉協議会の代表者
- (4) 公共職業安定所の代表者
- (5) 相談支援事業所の代表者
- (6) 福祉関係事業所の代表者

**第4条(会長及び副会長)** 協議会に会長及び副会長をそれぞれ1名置く。

2 会長及び副会長は、それぞれ委員の互選により定める。

組織運営の主導的役割は当初は保健課にあったが、障害者自立支援法施行に伴って現在は福祉課におかれ事務局を担っている。福祉課は保健課と密接な連携を持って対応している。また福祉課の職員も専門性を求めて障害者生活支援センターとの連携を図っている。

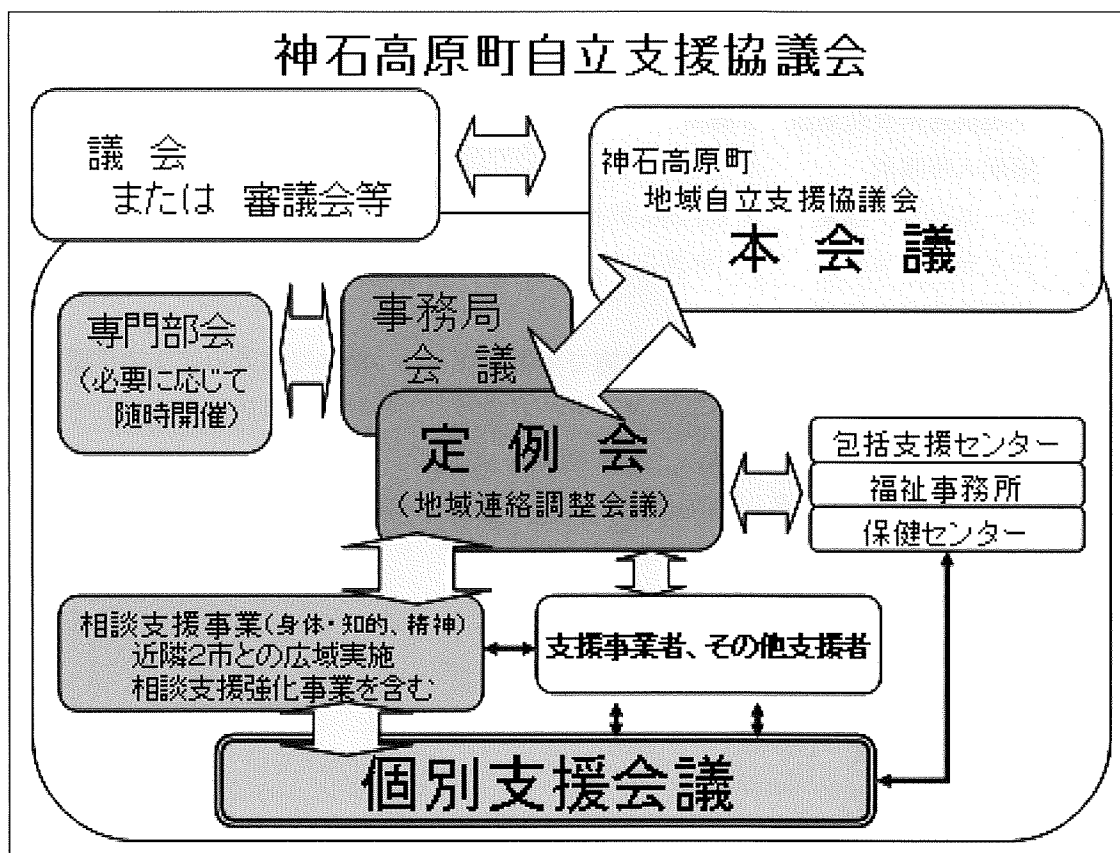
神石高原町における保健師の活動は多くの中山間地域に見られるとおり、地域に密着した地域ケアの観点からたいへんに大きいものがあり、重要な役割を果たしている。神石高原町保健課の保健師は6名ほどで、以前から地域に根付いた活動を展開していた。障害者生活支援センター相談員は保健師や福祉課職員と同行訪問することも多い。

人口規模も小さく社会資源も乏しいことから、高齢者・障害者の枠を越えて、地域の社会資源を網羅して組織され、規模が小さいからこそ出来る密接な情報交換と連携を地域ケアの専門職である保健師を事務局のある福祉課とともにキーパーソンとして中心にすえて相談支援事業者と連携し、それぞれの役割や守備範囲を明確にして確実に機能する組織を目指していると言えよう。

専門部会は個別支援会議や定例会議等で解決できない地域課題を解決するために、随時開催するサブ協議会として位置付けられている。

神石高原町の地域自立支援協議会設置要項上では定例会、事務局会議、専門部会などは明確には規定されていない。しかし平岡氏をはじめ事務局において、以下のような地域自立支援協議会のシステム図や障害者支援の概略図などが作成されて、それぞれの関係と役割のイメージが共有され具体的な運用がなされていた。

また、定例会と事務局会議には、行政から福祉課、保健課、支所(福祉課 4 か所)、相談支援事業者 2 か所、必要に応じて包括支援センターが参加し、二つの会議をかねて実施されていた。



### 3 運営

神石高原町における障害者生活支援の基本は個別支援会議にある。それは先の困難ケースへの取り組みから導き出された経験知によるものであった。

平岡氏は、「大半の問題は個別支援会議(個別ケア会議)がしっかりできていれば解決できる」と断言し、「個人を意識したケアマネジメント」を中心課題の一つとしている。

したがって地域自立支援協議会の運営も、本人(私)を中心に据えて、相談支援事業者、行政、サービス提供事業者、各関係者による個別支援会議の充実を基本としている。

個別支援会議の充実、つまり「個人を意識したケアマネジメント」を基本とした上で、「地域を意識したケアマネジメント」をもうひとつの中心課題として掲げている。

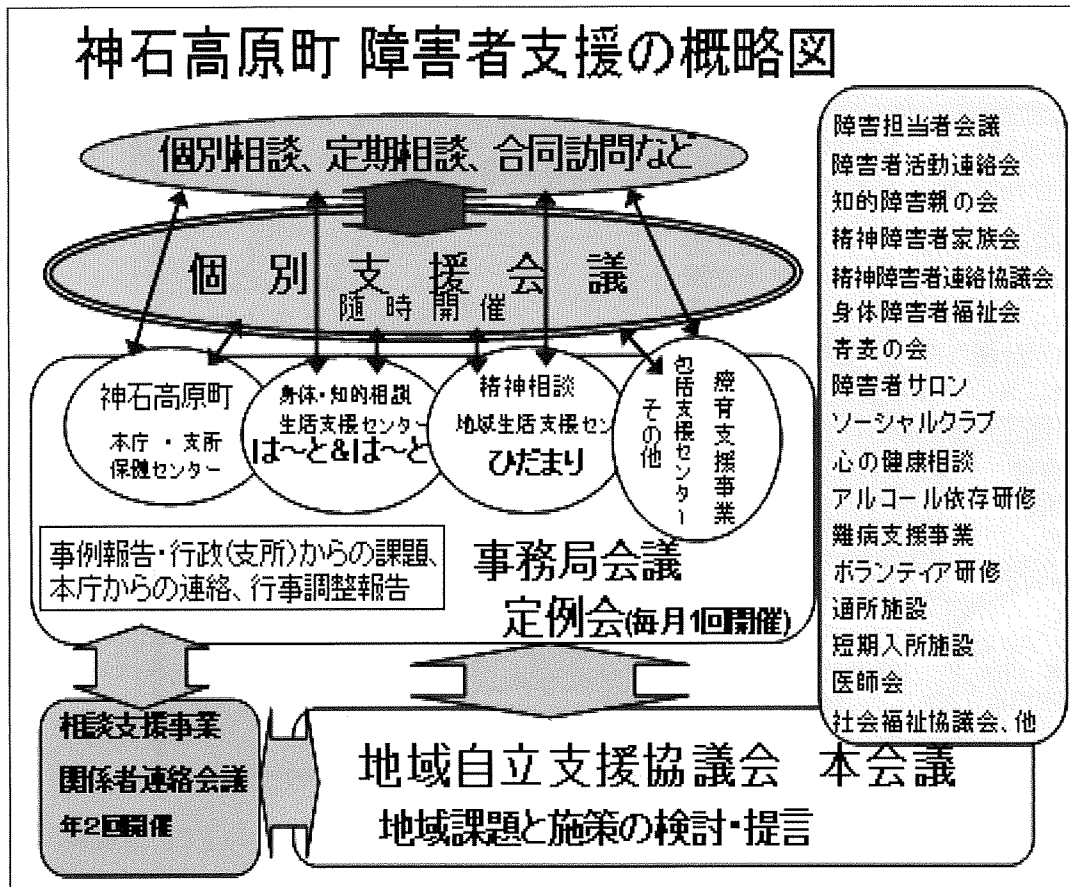
平岡氏によると、神石高原町の定例会や本会議(全体会)等は「地域」を意識したケアマネジメントに基づいて開催されている。

当初より定例会では毎月の障害福祉の取り組みや次月の予定報告、市町村合併後の福祉制度の検討などを加えて自立支援法の情報提供などが行われ、事例の理解と福祉サービス利用の工夫、市町村との連携協働等が話し合われ、困難事例報告会へと繋げる工夫も盛り込まれ、情報交換の必要性をそれぞれが十分に理解した運営をめざしている。

かつての連絡調整会議がベースとなり、事務局会議を兼ねて障害者保健福祉関係者連絡会議として地域自立支援協議会の定例会となっている。

最近では相談支援事業所からの詳細なケース報告、各機関の取り組みの報告、福祉課、保健課、町支所からの報告、などが行われ、人口規模が小さいがゆえに可能なきめの細かい密接な支援に繋がってい

る。



### 障害者保健福祉関係者連絡調整会議(定例会)の具体例

2005(平成17)年

午前 事例検討(10時~12時)

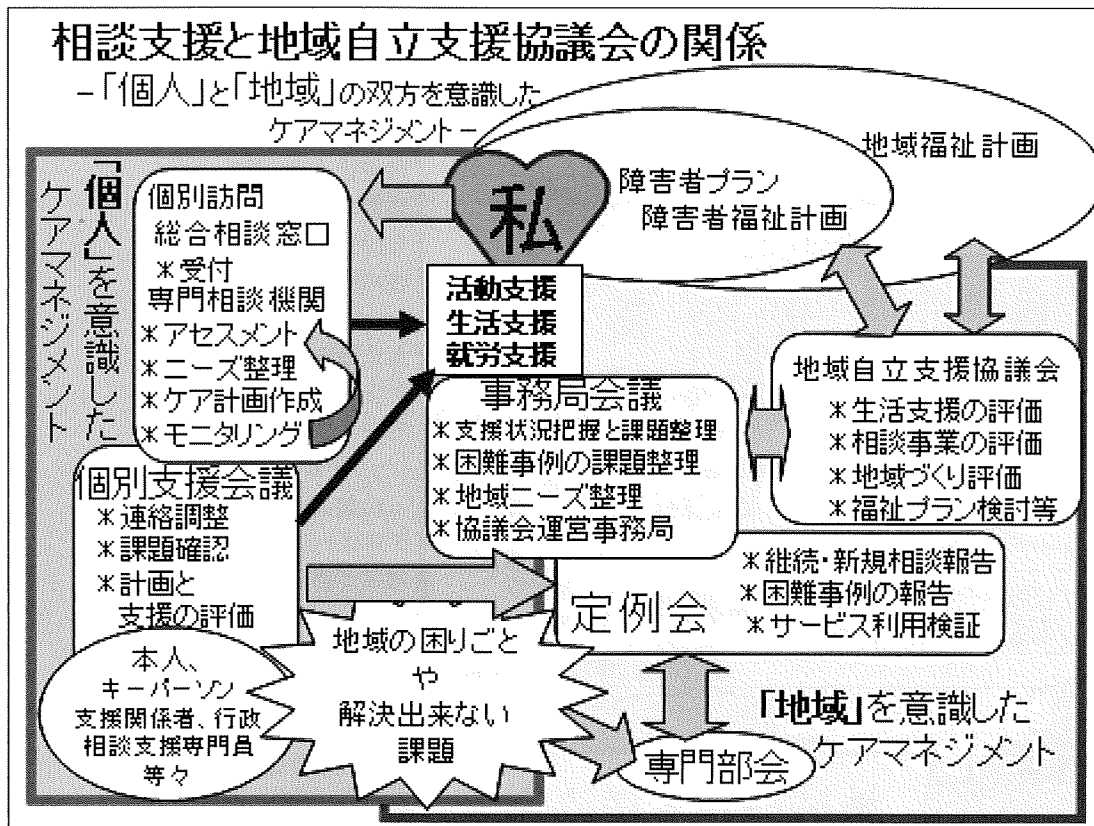
高次脳機能障害の支援について

講師 広島精神保健福祉センター(パレアモア)

事例 町内事例を検討(保健師、家族、作業所からの発表、支援関係者によると質疑、支援方法、地域サービスの検討)

午後 定例連絡調整会議(13時~14時30分)

- 1) 生活支援センターからの活動概要、課題の報告
- 2) 行政各支所、保健師からの状況、課題報告
- 3) 本庁からの連絡事項
- 4) 自立支援法についての学習会(は〜と&は〜とからの情報提供)
- 5) 行事報告・予定確認



本会議(全体会)は年に2回程度開催され、費用弁償は本会議のみ1回6,000円で、交通費、日当相当額が支出されている。定例会で報告のあった地域の困りごとを本会議(全体会)で共有し、地域全体で課題解決を模索するというシステムを構築している。

現在は協議会の事務局、司会は神石高原町福祉課が担当し運営している。

また、事務局会議と定例会はシステムイメージ図では機能的には別物であるが、メンバーは一緒であり同時に合わせて開催されていた。

専門部会は現在まで開かれていない。システムとしてはできているが、小さな地域であり事務局会議をかねた定例会と本会議(全体会)でほぼ事足りているとのことであった。

このように、神石高原町は「個人を意識したケアマネジメント」を中心課題として一つの柱としていると同時に、「地域を意識したケアマネジメント」をもうひとつの軸として明確に位置付けられている。

「分かる」という言葉は「分ける」ことであるといわれる。平岡氏からの聞き取り調査によって神石高原町は、「個人」と「地域」を曖昧にせず明確に分け、それぞれの機能と役割、責任を洗い出して確実に位置付け、双方を意識したケアマネジメントを相談支援の課題として取り組み、地域自立支援協議会の運営の軸に据えていることがわかった。

#### 4 効果と今後の課題

2002(平成14)年から2004(平成16)年にかけてAさんの支援から神石高原町支援システムの模索が始まり2005(平成17)年にはほぼ全容が見えてきたと平岡氏は語っていた。

困難事例への対応を迫られることによって、行政も相談支援員もサービス提供者もそれぞれが困り、それぞれが自分の課題として自主的に取り組むことに繋がっている。

Aさんの支援は、サービス利用について制度の想定を越えたサービス利用をしなければ困難な事例のため関係者が情報を共有し、共通理解を図る必要性があった。制度利用に関する支援プログラムの説明

から始まり、申請の根拠説明、サービス利用方法の説明など、個別支援会議、個別支援計画の重要性、必然性が再認識され、信頼関係が築き上げられた。

それぞれの必然性から役割と責任の明確化、そして連携プレーがはじまり、それぞれを活かす仕組みや機能分化が模索され、実施に至っている。

そこから地域支援システムへのプロローグがはじまり、本人の課題から地域の課題へ、地域の課題から地域作りへという構図が自然に、必然的にできあがっていったと考えられる。

また、定例会を通して、町内での障害のある人の暮らしが見えるようになり、支援者の孤立化の減少と関係者の連帯感が生まれ始めた。

さらに、生活実態から必要な社会的な支援が見え始めている。事例説明の必要性を感じ、それを発展させて事例報告の呼びかけを行い、月例連絡調整会議へ繋がっていき、一人の報告から地域の取りくみ報告へと展開していつている。

Aさんのケースは困難な事例ではあったが数少ない支援の成功モデルを経験し、何とかなるものだという成功体験や自己効力感を獲得し、諦めない雰囲気を感じられるようになり行政担当者のモチベーションも高く本気で取り組んでいる様子が伺えるようになっている。

定例会での内容を事務局から自立支援協議会本会議（全体会）に報告した結果、大きく動いた事例もある。ある本会議(全体会)において「過疎高齢化地域で高齢者と中高年の知的障害者の家庭が相当数あり、近い将来知的障害者の単身家庭問題が起きるだろう」という定例会での事例報告から、すぐさま本会議(全体会)の場に神石町助役に来ていただき、ただちに報告、その課題を理解・共有し、グループホームやケアホームの設置に向けた行政の取り組み、社会資源の開発につなげたというエピソードもあった。

平岡氏は神石高原町地域支援システムとしての効果を検討し、2005(平成17)年当時から以下の4点をポイントとしてあげて取り組んでいた。

### 1、相互学習と相互評価

- \* ケースを把握でき、参加者相互の学習と理解ができる
- \* 支援センター、支所、保健課の取り組みの評価が出来る

### 2、ネットワークづくり

- \* 関係者の顔がみえ、支援者が孤立しない。
- \* 参加者の役割がはっきりする。

### 3、社会資源開発の準備

- \* 事例から社会資源の過不足がみえてくる
- \* 福祉保健医療計画に提案する準備ができる

### 4、プラスのスパイラル

- \* お互いのやる気が湧いてくる。
- \* 地域が元気になる

これらは、国が地域自立支援協議会に求める6つの機能（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）の多くを備えていると言えよう。

さらに、保健師をはじめ福祉課の職員など行政が何らかの形で住民すべての世帯の状況を把握し、何らかのつながりを持っているという人口規模が小さいがゆえの特長をストレンクスとして活かし、社会資源の活用・改善・開発とエンパワメントを志向する取り組みも評価されるものである。



今後の課題として、行政を含めた組織の基本的課題である人事異動によるシステムのリセットの問題がある。担当者や参加者が人事異動や事業所の増設・廃止などによって変動、増減することにより理念や目標、方向性とルールとの共有、それまで積み上げてきた信頼関係や専門性が消え去り、ゼロから再学習、再構築しなければならないことが、よく見受けられる。

神石高原町では保健課と異なり人事異動の起こりやすい福祉課に事務局を置いている。そのため神石高原町の地域自立支援協議会はこの問題に直面しているようであった。

この点からも相談支援に関する高い専門性とノウハウ、自立支援協議会の運営に関する高度な知見を持った相談支援事業者の存在はたいへんに重要であるという感想を持った。

そのような相談支援事業者がシステムの中核に位置付けられている神石高原町の地域自立支援協議会は、取り組みの安定化に大きく寄与していると思われる。

それ以上に、昨今の大きく変動する障害者福祉に対応するためには、高い専門性と質の高さを安定的に確保する必要がある。そのためには単なる「形」ではない機能追求型組織としての相談支援事業と地域自立支援協議会という安定的かつスキルアップを指向するシステムがなければ障害者福祉行政はまったく機能しないということを如実に示していると思われる。

一方で、地域自立支援協議会の設置要項から、その脆弱性も垣間見えた。良くも悪くも設置要項には本会議(全体会)に関する事柄以外はあまり詳細なことが書かれていない。運用と解釈によってはどのようでも適用できる。このことは二律背反する課題ではあるが、柔軟な対応ができる反面、もろさをも包含している。上記のような理由により、組織図や支援の流れの概略図などを詳しく説明し教示できる人材がいなければ機能不全に陥る危険性が常に存在する。

この課題を解決するためには密接な情報共有、特に理念や目的、方向性、運営のグランド・ルールを絶えず確認し共有することが出発点となり、そのためには教育・学習機能や評価機能、人材育成機能が地域自立支援協議会の根幹になれば継続的な運営とさらなる発展が困難であると考えられる。

これらは神石高原町のみで解決される課題ではなく、外部からの支援システムも必要と思われ、広域連携や都道府県レベル、国のレベルでそれぞれの地域自立支援協議会に即した具体的な支援がなされるべき課題であろう。

## 5 考察

ローカルガバナンスの場として機能しているか考察してみる。

### (1) 多様な主体の参加

神石高原町の事務局会議・定例会には行政・相談支援事業者・包括支援センター・療育支援事業関係者等が参加し、本会議には前掲の概略図のように各種団体がメンバーとして住民のニーズや課題を解決し達成するために参加し構成されている。

人口規模が小さいこともあって、集団の凝集性が高いという地域特性が考えられるが、事例の報告から課題の共有に成功し、一人の住民、一家族の課題は地域の課題、他人事ではなく我が事であるという共通認識作りを地道にしていったことが多様な主体の参加に結びついていると考えられる。

### (2) 継続的な協議や関わりの存在

定例会については設立の経緯でも見てきたとおり、すでに神石高原町の基本的なスタイルとして毎月開催され、継続されて定着している。地域自立支援協議会が設立されて本会議が開催されはじめたが、

これも定期的に年2回ほど開催されて協議が続けられている。資源や情報の交換を定例会、本会議(全体会)で定期的かつ継続的に実施し、それぞれの会議がそれぞれの目的を明確にして開催され、その目的と機能をメンバーが理解することによって継続性が維持されていると考えられる。

### (3) 協議会内での信頼とルール

神石高原町の地域自立支援協議会には、事例から出発した成功体験に裏付けられた相互信頼がベースとなり、明確に位置付けられた支援の概念図が示され、支援の理念や目的、一連の流れ(プロセス)がルールとして存在し定着化を試みている。

神石高原町の取り組みは、本人主体、ニーズ優先を誠実に守り信頼とエビデンスをベースにケアマネジメントの手法とプロセスを基本に忠実かつ確実に実施していると言えよう。

なんと言っても神石高原町のシステムで忘れてはいけないのは個別支援会議の重要性である。ここにこそ権利擁護の機能の根幹があり、役割と責任の明確化をはじめ、すべての機能が集約され、すべてはここから出発し、ここに集約されるという基本的なスタンスを堅持し、ルールとして確立しようとしていると考えられる。

神石高原町の取り組みは、社会福祉の根幹である「実践」を通して、地域自立支援協議会のあり方を模索し、求められる「機能」を地域自立支援協議会という「形」やシステムにしていったケースであろう。

同時に「現場」を最も大切にし、「現場」の「現実」から積み上げる方式を「原理・原則」として採用した点が高く評価される。

また、「誰のために」「何のために」地域自立支援協議会はあるのか、その理念や目的を愚直に追求し、そこから出発して方法・手段・組織を探求し築き上げて行こうとしている点こそ、評価しなければいけない最重要ポイントであると思われる。

その観点からすれば、国がすすめる「形」を作ることを優先し、目的や機能を吟味することを後まわしにした多くの自治体の取り組みとは本質的に異なるものである。

社会システムとして地域自立支援協議会を考察すれば、神石高原町のケースはそれぞれのサブシステム、つまり障害者本人、家族、行政、相談支援事業者、サービス提供事業者、その他構成団体などがそれぞれの会議や部会において、理念や目的、機能、役割、責任を明確にして方向性を共有し、確実に位置付けられて組織化され、協働して運営されていることが感じられた。これは単なる言葉遊びとしてのネットワークを超えた、本質的で機能する社会システムとしてのネットワークを指向していると考えられ、神石高原町の取り組みはエビデンスのある信頼に基づいたルール作りと共有の大切さ、その必要性を再認識させられる事例である。

### (4) 国や都道府県(市町村)との関係

地域自立支援協議会与行政の関係について考察してみる。神石高原町においては平岡氏はその設立に深く関与している。平岡氏によると、行政と相談支援事業者、地域自立支援協議会の構成メンバーの位置関係は、それぞれの役割と責任を明らかにした協働の「つながり(ネットワーク)」に見いだすことができた。つまり、それぞれの機能特性を相互に理解し、それぞれがそれぞれの役割を、責任を持って果たしていくことを相互に確認し、それぞれの持つ機能特性を遺憾なく発揮できる相乗効果を生み出す関係を目指していると言える。

多くの地域自立支援協議会で見られることであるが、参加メンバーが行政への要望に終始している事

例が多々見られる。行政は設立や運営に深く関わり、事務局会議では地域福祉戦略を練って実践的リーダーシップを発揮したりするが、同時に一構成メンバーであるというスタンスを持ち、住民と対等の立場で対話し協働していくことが求められている。

それぞれ、相手がいてこそその行政・住民・サービス提供事業者・各種団体・当事者であり、地域はそこに成立している。それぞれが単独では存在しないし成立もしない。

一般に、民間団体は「自主性」「先駆性」「専門性」「迅速性」「柔軟性」など、さまざまな特性を持って活動している。その行動特性は「自発性」「多様性」「個別性」であり、サービスの範囲は「部分的」である。

また企業の行動原理は「利潤追求」であり、行動特性は「能率性」「採算性」、サービス範囲は「選択的」である。

それに対して行政は、「公平性」「平等性」を社会的価値として追求し行動原理としている。その行動特性は「均一性」「画一性」であり、サービスの範囲は「全体的」なものにならざるを得ない。

このように、それぞれの団体や組織の行動原理や特性を相互に理解して対話し、相乗効果を生み出して地域課題に取り組む事が協働の柱であり、このことが強く求められている。

神石高原町においては、それぞれの立場をこのように深く分析してはいないが、おたがいが相手を理解しあって役割を分担し、相互に責任を感じながら取り組んでいた。

つまり、それぞれがお互いに自律性・独立性・自主性を保持しながら、行政の力を最大限発揮できるように地域自立支援協議会が働きかけ、また地域自立支援協議会がその目的と機能を達成できるように行政がサポートするという構図が十分とは言えないが定例会・事務局会議においては垣間見ることができた。

#### (5) ガバナンスによる決定の効果

地方自治体における意思決定機関は議会である。行政施策の実施においては必ず予算が大きな課題となり議会での承認が必須である。

前述したように行政は「公平性」「平等性」「全体性」を求められ、その決定には「透明性」「正当性」が不可欠である。

したがって、地方自治体の首長といえども単純にトップダウンで行政施策を実行することははなはだ困難であり、一人の当事者が大きな声を出せば行政は施策を実施できるというわけでもない。

中山間地域の人口規模の小さな過疎の町、地方財政がたいへんに厳しいなかで議会での承認を得て住民の税金、限られた貴重な財源を投入するためには、そこにエビデンスが強く求められ、裏付けとなるデータや市民の総意・ニーズが明確でなければならない。

そのため、エビデンスの作り方、市民ニーズや意見の集約の仕方や精度・重みなどが重要となり、特にその「手続」や「プロセス」が大切となる。

神石高原町においてはエピソードとして紹介したように、地域自立支援協議会の本会議(全体会)での意見集約を行政に報告・提言し、新たな社会資源の開発につながった。これはその「手続」や「プロセス」を焦らず着実に、エビデンスを持って取り組んだ成果と考えられる。

この仕組みをよく理解しておくことが地域自立支援協議会の生命線であり、協議会が存在する意味・意義であると考えられる。

#### (6) 機能していない理由

神石高原町の取り組みは2004(平成16)年に始まり、地域自立支援協議会は2007(平成19)年に立ち上がった。その中心となった相談支援専門員の平岡辰士氏はその後、自身が勤務する法人内の移動によって神石高原町との関わりがうすくなっている。

「評価なくして事業なし」と言われる。またケアマネ・プロセスにおいてもモニタリングがたいへんに重要であること論を待たない。

物事を立ち上げることは比較的容易であるが、それを維持し発展させることは至難の業である。神石高原町は地域自立支援協議会の立ち上げには成功したと考えられる。しかし、継続させるためには評価が必須であり、評価ができなければ他の機能、特に教育機能も働かないことは自明の理である。したがって、神石高原町の取り組みをどのように評価するかは、まさにその「評価機能」如何にかかっていると見える。

常に評価が必要な項目は、自立支援協議会における「理念」と「目的」、目的達成のための「方法・手段」、参加メンバーそれぞれの「役割」と「責任」、「個別支援会議」の実施状況、そこからの定例会→本会議(全体会)へと繋がっていく一連の「プロセス」など、多岐にわたる。

社会システムとして基本設計はできあがり参加メンバーに大きな変動もなく、当初の支援概念のイメージが現在も維持されている。

しかし参加メンバー全体に周知・共有され、現在も社会システムの維持はされているかどうか、まだ立ち上がって日も浅いため、その評価は実施されておらず、国が示した6機能のうちの「評価機能」は未完成といえる。

このことは参加するメンバーにガバナンスの意識が定着しているかどうかの評価に繋がる。神石高原町の障害者に関する地域福祉基本戦略は、地域自立支援協議会が設立する以前から連絡調整会議として運営されてきた現在の定例会・事務局会議が中心となって検討し、ここに集約されている。

先に見てきたように定例会・事務局会議に参加するメンバーは行政関係者と相談支援事業者に限定されており、多様な主体が参加していると言えるものではない。戦略会議としての位置付け自体は社会システムとしてはたいへんに機能的であると考えられるが、一方、新しくできた本会議(全体会)がどのような機能を担い、機能を果たしているのかが課題である。定例会・事務局会議の報告や提案をうけて参加メンバー全員で課題をそれぞれの課題として、また地域の課題として共有することに異論はない。

しかしガバナンスとして検討するについては、多様な主体が集まる本会議(全体会)が、より自主的・自発的・自立的な活動、協働の場として機能しているかどうかの視点が必要であろう。

神石高原町の地域自立支援協議会は設立したばかりで発展途上である。そのため今回の調査では、本会議(全体会)においてどのような議論をし、運営がなされているのか、単純に追認するだけの機能しか果たしていないのか、十分な検証と把握はできなかった。今後、神石高原町の地域自立支援協議会がどのように発展していくのか、発展していくためにはどのような課題があり解決の方法は如何にあるべきか、ガバナンスの視点から継続して調査研究する必要性を感じた。