

# 長野県 A 圏域における地域自立支援協議会・療育支援部会の機能分析

—— 早期総合相談支援体制づくりに向けた基礎的作業として ——

高橋佳子\*・加瀬進\*\*

## 特別支援教育

(2008年9月26日受理)

### 1. 問題の所在と目的

平成18年4月に施行された障害者自立支援法は、ノーマライゼーションの理念に基づき、障害のある人が障害のない人と共に普通に暮らせる地域づくりを目指している。この共生社会の実現のためには、子どもの頃から障害の有無にかかわらず共に遊び・学び・暮らす環境を整備していくことが重要である。そのためには、障害児者等のニーズに応じてサービス調整や社会資源開発等を行う相談支援事業の充実が不可欠である。相談支援は、地域における共生社会の実現のために、障害児者等もかけがえのない一人の市民として、そのニーズにきめ細かく対応し、地域のニーズとして丁寧な拾い上げ、必要な支援につなげていくことが役割として考えられる（「運営マニュアル」2008）。

相談支援事業は、自立支援法第77条第1項に、市町村の地域生活支援事業の必須事業として定められているが、相談支援事業の実施すべき便宜として、障害者自立支援法施行規則第65条の10に「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の設置」が規定されており、また「障害福祉サービス及び相談支援並びに市町村及び都道府県の地域生活支援事業の提供体制の整備並びに自立支援給付及び地域生活支援事業の円滑な実施を確保するための基本的指針」の中でも、相談支援体制の構築を図るとともに相談支援事業の効果的な実施のために、関連する分野の関係者からなる「地域自立支援協議会」の設置が求められている。

地域自立支援協議会は、関連する分野における多職種

の専門職が集まり、共通の目的に向けて、情報を共有しながら具体的に協働を行う場であり、個別支援会議等から把握された地域の課題を地域全体で検討し解決していく場である。それら地域の課題について、実務的・現実的に話し合っていく場が「専門部会」である。専門部会は、障害別・課題別（権利擁護、地域移行、退院促進、就労、療育など）、地域別、職種別等の専門部会を、地域の実情や緊急性に応じて設置することとなっている。例えば、乳幼児期から就学までの地域における課題について話し合う療育部会、日中活動の事業者が授産活動内容や就労支援について相互に連携を深められる日中活動部会、地域で一人暮らしの方を支援していくための居住サポートや権利擁護を検討する権利擁護部会など、地域の実情に応じて様々な部会が考えられる。これら地域自立支援協議会及び専門部会等の設置状況については、設置が求められてから2年と経たないこともあり、現在準備中あるいは設置してまだ日が浅いところが少なくなく、その実態把握が課題となっている。

この点にかかわって、地域自立支援協議会及び専門部会は、地域における共生社会実現のための相談支援体制の中核的役割を担うと考えられているが、それは医療・保健・福祉・教育・行政・労働といった多分野・多職種の専門職種間連携による横断的・縦断的な総合相談支援体制が有機的に運用されていくためのエンジンの存在とも言える。つまり、地域自立支援協議会や専門部会が実践されるということは、関係者によるネットワークを構築し、さらにそれら関係者による具体的協働を生じさせ、個別具体のニーズから地域全体のニーズにまで応じるような総合相談支援体制をつくり上げ、動かしていくこと

\* 北信圏域障害者総合相談支援センター（383-0062 長野県中野市笠原765-1）

\*\* 東京学芸大学（184-8501 小金井市貫井北町4-1-1）

に他ならない。したがって、地域自立支援協議会及び専門部会の構築過程および効果的な運用を明らかにすることが、総合相談支援体制の構築ひいてはニーズに応じた統一的・一体的・継続的な支援といった有機的な運用を目指す上での重要な検討になるといえる。本研究が、地域自立支援協議会及び専門部会に着目し、地域における総合的な相談支援体制を地域自立支援協議会や専門部会が核となってどのようにつくっていったのか、その過程解明に着目する所以である。

さらに、厚生労働省の障害児支援の見直しに関する検討会がH20年7月に出した報告書では、障害の早期発見・早期対応策およびライフステージを通じた相談支援の方策を整えることが重要であり、そのために地域自立支援協議会等が機能していくことが必要であると提言されている。乳幼児期という早期段階における相談支援は、総合相談支援体制における出発点であり、この段階における相談支援体制がその後の各ライフステージにおけるニーズに応じてその姿を変化させていくものである。早期段階における支援がその後のライフステージにおいても途切れてしまわぬように、関係者のネットワークと協

働による地域自立支援協議会及び専門部会等の仕組みがうまく機能していくことが重要である。そこで本研究では、専門部会の中でも乳幼児期を主対象とする〈療育支援部会〉を取り挙げ、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解決に結びついたか、そして地域の相談支援体制がどのように変化したのかといった具体的展開過程を整理し明らかにすることで、早期総合相談支援体制づくりを考えるうえでの一助としたい。

## 2. 方法

研究対象は、長野県A圏域の地域自立支援協議会である「A地域障害福祉自立支援協議会」における専門部会〈療育支援部会〉である。長野県A圏域は、地域自立支援協議会の設置が本格的に求められはじめたH18年の秋から、積極的に協議会設置および専門部会の立ち上げに取り組んできた地域である。長野県A圏域は、6市町村を管内とする人口約10万人規模の農村地帯である。

A地域障害福祉自立支援協議会は、図1に示すように5つの専門部会から構成されている。

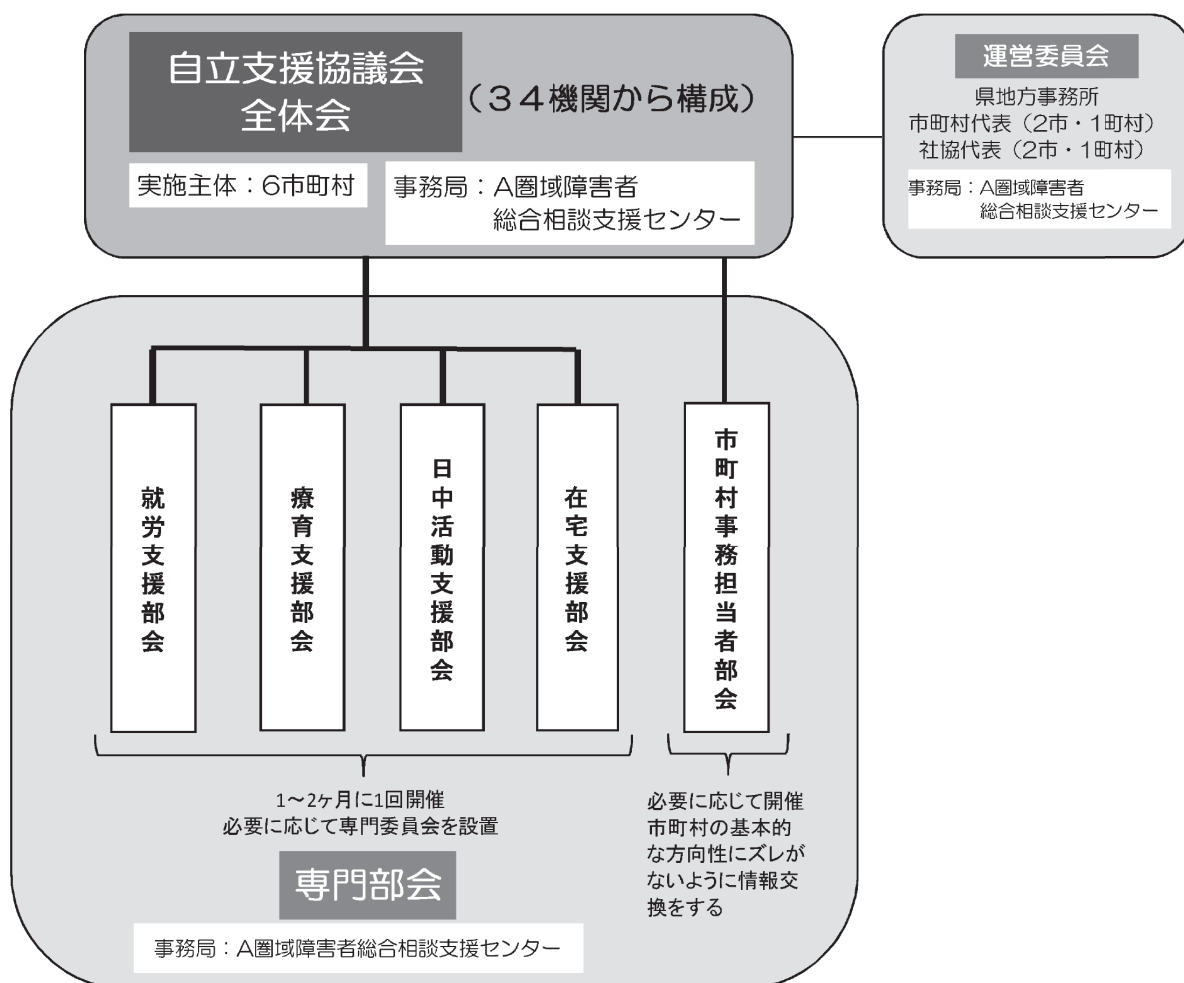


図1 A地域障害福祉自立支援協議会の全体図

療育支援部会の構成員は、県保健所の保健師、県福祉事務所の家庭相談員、6市町村の保健師・家庭相談員・教育相談員等、当該圏域と学校区域を同じくする養護学校の校長・教頭・教育相談専任教諭、障害者総合相談支援センターの療育コーディネーター・相談支援専門員であり、部会の進行状況に応じて構成員内容は変化した。筆頭筆者である高橋の立場は、障害者総合相談支援センターの相談支援専門員および療育支援部会の事務局として参加関与した。

対象となる期間は、平成19年3月から平成20年2月までの1年間であり、療育支援部会の開催回数は6回であった。

研究方法は、①<療育支援部会>に部会構成員及び事務局として参加関与しながら、全6回の会議内容を記録する。②その会議録より部会の展開過程を整理し、③「運営マニュアル」(2008)に挙げられる地域自立支援協議会の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および相談支援体制に関する考察を行う。

なお、これら機能について、地域自立支援協議会には大きく分けてこれら6つの機能を有するとされており、「情報機能」とは、個別支援会議では解決できない困難事例や地域の現状・ニーズ・課題等を地域自立支援協議会において情報共有することを指す。「調整機能」とは、地域における関係機関が分野を越えてネットワークを構築し、分野ごとに有する資源についての認識の共有化を行い、そのうえで分野間で重複する資源や不足する資源などの過不足を精査し、利用者や地域のニーズに沿って資源の再構築を行っていくこと、及びそれに関わる協議・調整を行うことである。「開発機能」とは、個別支援会議で挙げられる個々の課題を集積し、地域自立支援協議会の場において地域の共通課題として共有化したうえで、専門部会において資源開発や改善といった課題解決に向けて検討を行っていくことである。「教育機能」とは、地域自立支援協議会のプロセスそのものが構成員の資質向上を行う教育・研修の場となっていることを指す。「権利擁護機能」とは、自立支援法において市町村・都道府県の責務として位置づけられている障害者等の権利擁護の仕組みをつくるための協議を行っていくことを指す。「評価機能」とは、3つのレベルからとらえられ、ミクロレベルにおいては個々の相談支援活動に関してその活動が本当に利用者のニーズに合致したものになっているかという振り返りと活動修正を行うこと、メゾレベルにおいては地域における相談支援体制とそれを具現化するサービス状況が量・質ともに地域に応じてバランス

のとれた状態となっているかを把握すること、マクロレベルにおいては地域における資源や制度の有効性や問題点といった実態を把握し制度や施策の適切性を評価することであり、これら視点に基づいて具体的仕組みのもとに評価を行っていくことを指す。

### 3. 結果

まず、図2に平成19年度の療育支援部会6回の展開過程をまとめたので、この図を参照しながら結果を整理していきたい。

#### 3.1 情報共有と課題整理

第1回(H19,3,22)・第2回(H19,5,11)においては、各構成員より、各自が行っている事業についての現状および課題点の報告がされた。各自が感じている課題点としては、①これまでA圏域における円滑な相談支援に大きな貢献をしてきた県の家庭相談員制度が、今年度限りで廃止されてしまうこと(4町村より)、②人口の少ない村部では、乳幼児健診等フォローとして支援の必要な子どもがいても、村単独ではケース数やスタッフが集まらないため療育教室等の支援の受け皿が作れないこと(3村より)、③就学相談にかかわり、保育園から学校に引き継ぐ際の教育委員会との連携が取りづらいこと(5市町村より)、その他「対象者の増加と療育の受け皿の不足」「相談記録の保管および引き継ぎの仕方」などが挙げられた。

①の<県の家庭相談員制度>については、第2回において家庭相談員自身から相談支援活動実績の報告がなされ、管轄する町村における家庭相談員が関わるケース数が非常に多いことが共通確認された。4町村の担当者からは、それらケースの相談支援においては家庭相談員がキーパーソンとなって関わっており、家庭相談員制度が廃止された後では町村の担当者が引き継いでいく上での負担が非常に大きいとの課題が共通して述べられた。

②の<村部の療育支援>については、圏域内の3つの村においては年間出生数が10人に満たない村から約50人ほどの村までさまざまであるが、どの村においても村単独では療育的機能を含んだ遊びの教室などを実施するには参加人数が集まらず、また教室を運営していく専門的なスタッフが不足しているため、療育教室を実施できない状況にある。そのため乳幼児健診などの母子保健活動を行うにあたり、健診後の日常生活の中で発達を促すための配慮が必要なお子さんがいた場合でも、身近な地域の中で療育支援や配慮を受けることができない状況となっている。現在このようなお子さんたちについては、

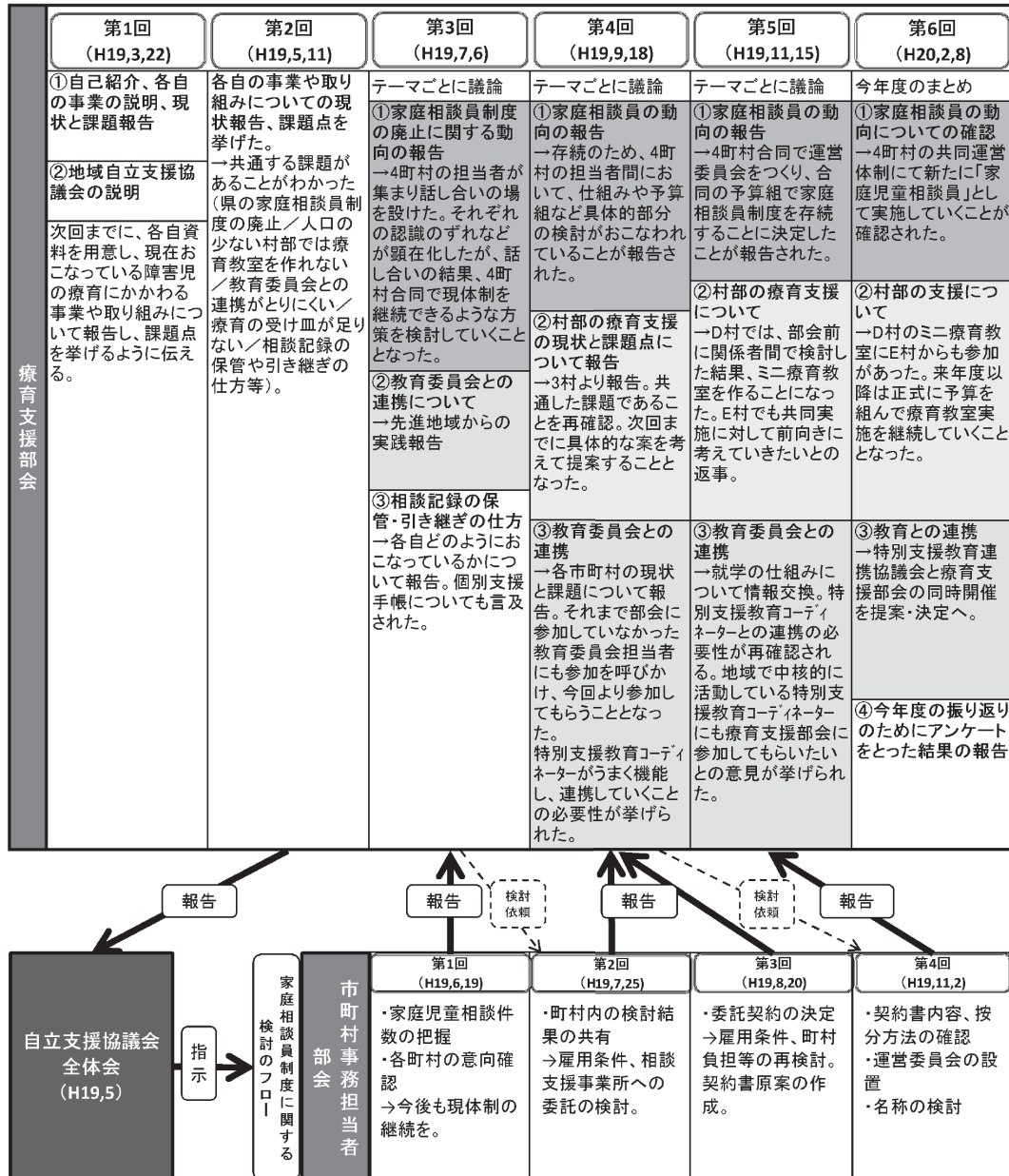


図2 展開過程の整理

車で一時間以上かかるような近隣の地域まで療育支援を受けるために通う、早めに保育園入所して加配保育士を配置する、あるいはそれができない場合には保育園入所まで待つなど、いずれにせよそのお子さんのニーズにあった適切な支援がなされることの難しい状況である、ということが3つの村における共通認識であった。

③の<教育委員会との連携>については、6市町村の教育委員会の中に教育相談員というような相談担当を置いている場合が少なく、就学相談に際しても保育園での支援経過などを伝えていくときに、教育委員会の中でキーとなって動いてくれる人の存在がないこと、うまく学校側に伝えていくことができないこと、といった課題

点が共有された。

### 3. 2 課題解決に向けたアクション—家庭相談員制度をめぐる議論と調整—

療育支援部会の中で共有されたこれらの課題は、その後自立支援協議会の全体会 (H19,5) の中で報告され、全体会の中においてもこれら課題が地域の共通課題であることが認識された。そして、課題解決に向けて具体的な検討を行っていくために、専門部会の<市町村事務担当者部会>が開催されることとなった。今回は<県の家庭相談員制度>について具体的に話し合いを進めていくことになり、それにかかわる4町村の担当者が集まるこ

ととなった。

療育支援部会第 3 回が開催される前に、第 1 回目の市町村事務担当者部会が実施された (H19,6,19)。この部会の構成員は、4 町村の福祉課係長・課長、県福祉事務所の福祉課係長、事務局として障害者総合相談支援センターの相談支援専門員であった。部会におけるテーマは、H20 年度からの家庭相談員制度に関する検討であり、第 1 回目においては県福祉事務所の家庭相談員が関わった家庭児童相談件数・内容・活動状況についての共有および各町村の意向について確認が行われた。その結果、家庭相談員の関わる家庭児童相談の件数の多さと負担の大きさが共通認識され、今後も継続して家庭児童相談体制を保つていく必要があるとの意見で一致した。この存続に向けて、4 町村合同で相談体制を整備できるかの検討や協議会の共同設置について検討していく方向で確認がなされた。

その後開催された療育支援部会第 3 回 (H19,7,6)・第 4 回 (H19,9,18)・第 5 回 (H19,11,15) と並行して、こうした家庭児童相談体制の検討を行う市町村事務担当者部会も開催されていった。すなわち、療育支援部会第 1 回・第 2 回で共有された課題が自立支援協議会全体会で報告・共有され、その具体的検討の場として市町村事務担当者部会の中で第 1 回目の協議が行われ、その後の療育支援部会第 3 回においてその動向が報告されたが、この第 3 回の中で部会構成員より挙げられた意見や継続検討依頼がその後の市町村事務担当者部会第 2 回 (H19,7,25) に伝達されるという流れであった。同様に、市町村事務担当者部会第 2 回及び第 3 回 (H19,8,20) における検討内容が療育支援部会第 4 回の中で報告され、市町村事務担当者部会第 4 回 (H19,11,2) における検討内容が療育支援部会第 5 回で報告された。

市町村事務担当者部会第 2 回目では、各町村内における家庭児童相談体制に関する検討の結果を共有し、共同設置における具体的な雇用条件の検討を行い、相談支援事業所への委託の検討を行った。第 3 回目では、相談支援事業所と相談した結果、相談支援事業所と委託契約を交わすことの方針が共有された。また雇用条件や町村間における負担等の再検討及び契約書原案の作成を行った。第 4 回目においては、契約書の内容や町村間での按分方法についての確認を行い、4 町村担当者による家庭児童相談体制運営検討会の設置を行う方針が決まった。そして、家庭児童相談体制において新しく配置される相談員の呼称の検討を行い、名称は「家庭児童相談員」とすることに決定した。療育支援部会においては、市町村事務担当者部会におけるこのような検討経過の動向について、県福祉事務所の係長より逐一報告を受けながら共有化がされていった。

### 3. 3 村部の療育支援と教育委員会との連携について

療育支援部会第 3 回 (H19,7,6)・第 4 回 (H19,9,18)・第 5 回 (H19,11,15) では、〈県の家庭相談員〉に関する協議とともにそれまでに共有された他の課題についても検討や意見調整が行われていった。

〈村部の療育支援〉については、3 村の共通課題であることが共有されたが、そのうち 1 村ではこの部会の中で関係者間において課題共有されたことを契機に、個別支援事例を通してニーズを共有していた関係者と共に、村内において試行的に月 1 回のミニ療育教室を実施することとなった。H19 年 11 月～H20 年 3 月までの計 4 回の実施となり、第 2 回目の 12 月には他村からの参加者も加えられたことにより複数村間での共同実施も検討の視野に入れられたが、結果的には単一村にて次年度から正式に予算が組まれたうえでのミニ療育教室の継続実施となった。これら動向の報告と関係者間の意見の共有が、療育支援部会の中でなされた。

〈教育委員会との連携〉については、第 1 回・第 2 回の中で多くの関係者により地域の共通課題であることが認識されたが、第 3 回及び第 4 回においては、教育委員会担当者にも部会に出席してもらい、現状や課題点について報告してもらい、それに基づきながら第 5 回までの中で教育委員会及び教育分野との連携について議論を深めていった。その結果、教育委員会との連携も重要であるが、さらなる教育との連携を目指せば学校の特別支援教育コーディネーターがうまく機能し、その特別支援教育コーディネーターと連携していくことが必要であるという認識が共有された。

### 3. 4 年間の総括と到達点

このように第 3 回から第 5 回までは各課題に対する検討が行われ、〈県の家庭相談員制度〉に関しては同時並行で行政的な施策を具体検討する市町村事務担当者部会も行われていったが、年度最後となる第 6 回目の療育支援部会 (H20,2,8) においては、一年間の振り返りの意味を込めて療育支援部会の構成員を対象に行ったアンケート結果の報告、および各課題に対する検討の末に導かれた成果についての共通確認が行われた。すなわち、〈県の家庭相談員制度〉については、次年度以降も存続していくために、新たに 4 町村の共同運営体制にて「家庭児童相談員」として再スタートをきること、〈村部の療育支援〉については、ミニ療育教室の実施の積み重ねに基づき次年度以降も予算組みのもとで継続実施していくこと、〈教育との連携〉については、一つの手立てとして、特別支援教育コーディネーターが参画する「特別支援教育連携協議会」における療育支援部会の同時開

催企画が提案され決定の運びとなった。

#### 4. 考察と課題

以上のように療育支援部会等の展開過程について概観してきたが、まとめるならば療育支援部会第1回・第2回では、各構成員が感じていた個別の課題が報告され、それら課題が地域における共通課題であることが関係者間で共有される、というような情報共有と課題整理が行われた。また第3回から第5回においては、共有

された地域の共通課題の解決に向けた議論や調整が行われ、〈県の家庭相談員制度〉という課題に関しては同時並行して市町村事務担当者部会の開催といったアクションを起こしながら具体的検討と調整が重ねられていった。その結果、第6回で共通確認されたような新たな資源開発に結び付いたといえる。これらの展開過程を踏まえると、〈療育支援部会〉及び〈市町村事務担当者部会〉・自立支援協議会全体会は、運営マニュアル(2008)に示されるような「情報機能」「調整機能」「開発機能」等の機能を果たしたことが示唆される(図3参照)。

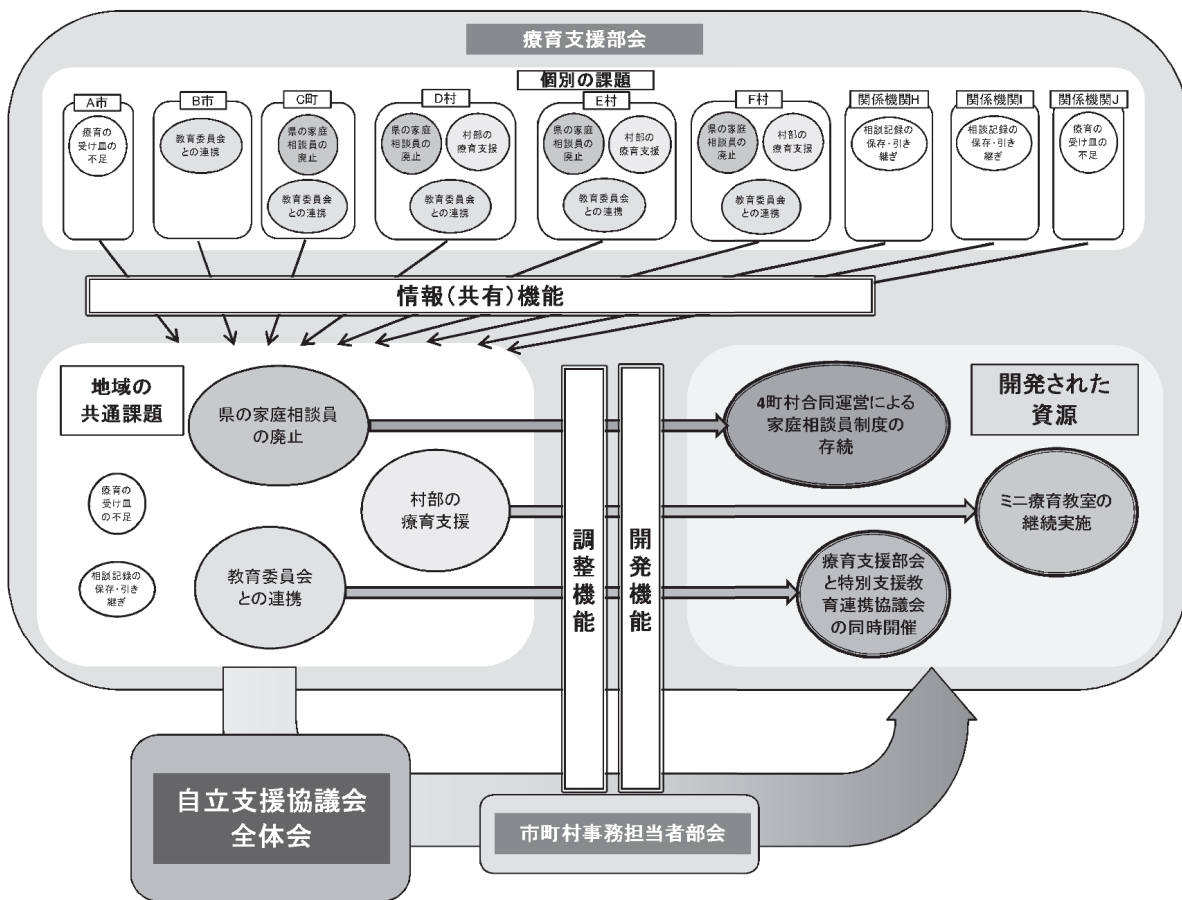


図3 療育支援部会等の展開とその機能

このように、関係者が感じている個別の課題を集約し、課題整理をしながら地域の共通課題として共有すること、そして課題解決に向けて地域自立支援協議会及び専門部会などの地域のネットワークの中で検討・調整を行っていくこと、そしてその結果として地域の中に新たな資源を開発すること、これら〈地域の共通課題の共有→調整→資源開発〉のプロセスは、地域における個別のニーズや地域全体のニーズに応じた総合相談支援体制の構築に貢献するものと考えられる。

今回の展開過程では、〈県の家庭相談員制度〉や

〈村部の療育支援〉〈教育委員会との連携〉といった地域全体のニーズに対して、〈家庭相談員制度の存続〉〈ミニ療育教室の継続実施〉〈療育支援部会と特別支援教育連携協議会の同時開催〉といった資源開発につながった。このことはまさに、H20年7月に発表された障害児支援の見直しに関する検討会による報告書の中で掲げられている「障害の早期発見・早期対応策」や「ライフステージを通じた相談支援の方策を整えること」を具現化するものであり、その実現のために地域自立支援協議会及び専門部会がうまく機能した実践例だといえる。〈家庭相

談員制度>はまさに各ライフステージにおける相談支援をつなぐキーパーソンであるし、<療育支援部会と特別支援教育連携協議会の同時開催>も乳幼児期と学齢期における相談支援にかかわる専門職のネットワーク構築の場であった。<ミニ療育教室の実施>も障害や「気になる」という段階から早期に支援していくことのひとつの方策だといえる。このように地域自立支援協議会及び専門部会がうまく機能すること、すなわち地域のニーズを丁寧に拾い上げながら議論・検討して必要な資源を調整・開発していくことは、地域自立支援協議会及び専門部会が早期総合相談支援体制の構築及び運用におけるエンジンの存在となりうることを示している。

このエンジンの果たす機能については本研究において一部分が検討されたが、さらなる機能についての具体的実践例を通じた検証は今後の課題である。例えば地域におけるさまざまな個別支援会議から挙げられる個別のニーズをしっかりと拾い上げていくような、個別支援会議を地域自立支援協議会の仕組みの中にしっかりと組み込んだ内容の検証に関しては、今回の検討では不十分で

あったといえる。また、早期総合相談支援体制の核となる地域自立支援協議会及び専門部会の機能解明については上記のとおりであるが、その構築に至る過程や実現可能となった背景要因を明らかにすることは次なる課題であるといえる。

#### <文献>

- ・ 厚生労働省 (2008) 「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」
- ・ (財)日本障害リハビリテーション協会 (2008) 「自立支援協議会の運営マニュアル」

#### <謝辞>

本研究は長野県北信圏域障害者総合相談支援センター常務理事の福岡寿氏のご協力をいただきましたのでここに感謝の意を申し上げます。

# 長野県 A 圏域における地域自立支援協議会・療育支援部会の機能分析

—— 早期総合相談支援体制づくりに向けた基礎的作業として ——

## The Functional Analysis of Nursing Support Section of the Community Care Council in the Nagano A-area

—— As a Basic Work for Improving the Universal Consultation & Support System in  
Early Age Stage ——

高橋佳子\*・加瀬進\*\*

Yoshiko TAKAHASHI, Susumu KASE

特別支援教育

### Abstract

As a basic work for improving the universal consultation & support system in early age stage, in this paper, we described the process of discussions & actions at “Nursing Support Section” of the “Community Care Council” in Nagano A-area between March 2007 and February 2008, and distilled some core functions from the description. It was our method that one of us had participated main meetings at “Nursing Support Section” as regular member.

As a result, we could find the process <sharing local common needs – coordination – development of necessary resources>, especially about “Family Consultant” system. This system had been brought to the verge of abolition in that area, but it will be continued after 2008 successfully through the discussions & actions at “Nursing Support Section”.

Now in Japan, by the “Law on Support of Independence life for People with Disabilities” (effected in April 2006), we are required to establish “Community Care Council” and “Expert Section” in each area as the core of universal consultation and support system. Also from the viewpoint of early treatment, intervention and support for infants and families with special needs, it must be important for each area to have such functions as “share”, “coordination” and “development”. Our discussion suggest that the process of discussions & actions at “Nursing Support Section” could be lead to creation of universal consultation and support system through the whole life.

**Key words:** Community Care Council, Nursing Support Section, Universal Consultation & Support System in Early Age Stage

*Department of Special Needs Education, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan*

**要旨:** 早期総合相談支援体制の構築には、地域の相談支援体制、とりわけ地域自立支援協議会の構築と機能化が不可欠である。本研究では、以上の問題意識にたつて、乳幼児期を主対象とする<療育支援部会>という専門部会を設けた長野県 A 圏域を対象として取り挙げ、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、解決に結びつ

---

\* Universal Support Center for Persons with Disabilities in Hokushin-area (765-1 Kasahara, Nakano-shi, Nagano, 383-0062, Japan)

\*\* Tokyo Gakugei University (4-1-1 Nukui-kita-machi, Koganei-shi, Tokyo, 184-8501, Japan)



いたか、そして地域の相談支援体制がどのように変化したのかといった具体的展開過程を明らかにし、それが早期総合相談支援体制づくりにどのような可能性を与えるかを検討した。

方法としては、筆者の一人高橋が平成19年3月から平成20年2月までの1年間にわたり、①〈療育支援部会〉に部会構成員及び事務局として参加関与しながら、全6回の会議内容を記録し、②その会議録より部会の展開過程を整理し、③「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)に挙げられた地域自立支援協議会の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を行った。

6回にわたる療育部会の展開過程は次のように整理された。療育支援部会第1回・第2回では、各構成員が感じていた個別の課題が報告され、それら課題が地域における共通課題であることが関係者間で共有される、というような情報共有と課題整理が行われた。また第3回から第5回においては、共有された地域の共通課題の解決に向けた議論や調整が行われ、〈県の実験的相談員制度〉という課題に関しては同時並行して市町村事務担当者部会の開催といったアクションを起こしながら具体的検討と調整が重ねられていった。その結果、第6回で共通確認されたような新たな資源開発に結び付いたといえる。これらの展開過程を踏まえると、〈療育支援部会〉及び〈市町村事務担当者部会〉・自立支援協議会全体会は、運営マニュアル(2008)に示されるような「情報機能」「調整機能」「開発機能」等の機能を果たしたといえよう。

このように地域自立支援協議会及び専門部会がうまく機能しながら、早期段階における相談支援体制において地域のニーズに応じた新たな資源が開発されていったことから、地域自立支援協議会及び専門部会が早期総合相談支援体制づくりにおけるエンジンの存在となりうることが示唆された。

キーワード: 地域自立支援協議会, 療育支援部会, 早期総合相談支援体制