

I 研究の全体像

1. 研究の概略

本研究は厚生労働省「平成20年度障害保健福祉推進事業（障害者自立支援調査研究プロジェクト）」の指定を受けて行われたものであり、就学支援や卒業時などの移行期に焦点をあて、地域自立支援協議会等を活用することにより、福祉・教育・保健・医療・労働等多分野の協働を図り、もって「障害児個別支援計画」の策定・実施・評価体制づくりに資する知見を得ようとしたものである。

本研究を我々は通称「WEコラボ研究」と称している。本研究の進捗状況と研究成果をタイムリーに発信するために立ち上げたブログ (<http://www.we-collaboration.com/>) のタイトルにも記しているように、WE コラボ、とは福祉 Welfare と教育 Education の協働 Collaboration を表しています。WE コラボはさらに、「私たち/We」全員の Collaboration を目指しますとの意味を込めた。その理由は、研究のための研究に陥することなく、多くの人々に関心を持っていただき、実践と研究の相互環流を太く生み出そうという意図に基づいている。

こうした実践と研究の概況は次章でやや立ち入った整理を試みるが、端的にいった地域自立支援協議会の未成熟さ、子どもをとりまく「個別支援計画」に関する教育と福祉の分断状況は大変大きいものがあり、量的な調査によって現状を把握しても、今後の推進に資するような要因や実践上の工夫を見いだすことは難しい。そこで平成20年度という単年度研究である本研究では、先駆的エリア2カ所（長野県北信圏域・滋賀県甲賀地域）と草創期エリア1カ所（鹿児島県鹿児島市）で研究チームを構成し、それぞれのエリアにおいて達成したい課題の中から就学支援・移行支援に関するものをステップアップ事業と位置づけて推進いただき、エリア間の合同研究会による研究協議を通して、上述した課題に関する知見を得ようとした。図1はその概略を示したものである。

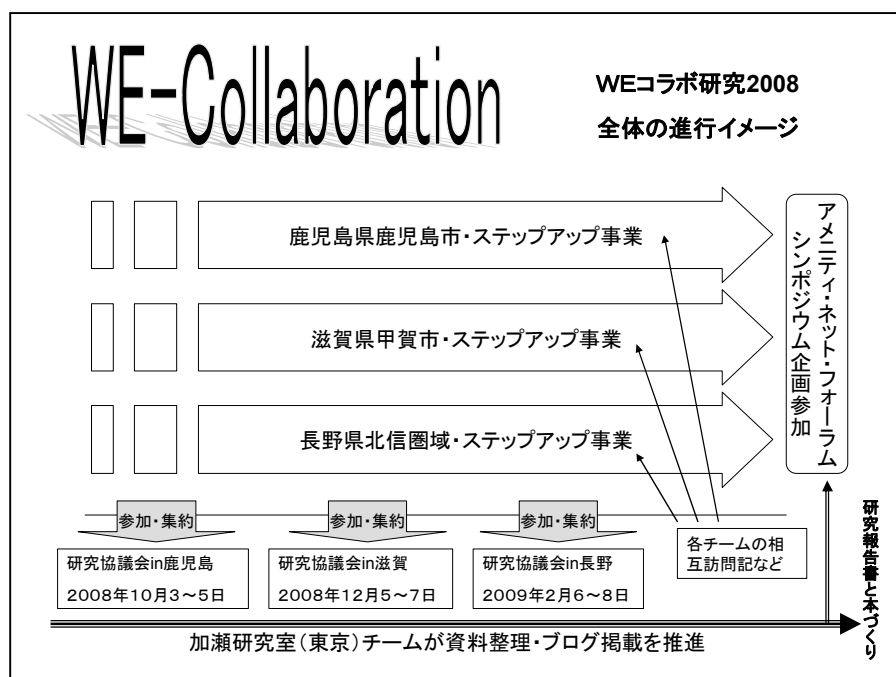


図1：WEコラボ研究2008の概略

2. 研究の背景と目的

本研究は福祉分野における〈個別の支援計画〉と教育分野における〈個別の支援計画〉の策定体制に関する分断状況をふまえ、一貫した〈個別支援計画〉の策定・実施・検討・見直しといったPDCAサイクルを司る〈ホスト・センター〉を、我が国の諸事情と地方自治体の条件を考慮しつつ実現するための実践・研究・施策提言の一環として行われるものである。

以上の問題意識と構想についてはすでに一定の提言を行ってきたが¹、ここ数年の動きもふまえ、改めて研究の背景を概観しながら本研究を定位しておきたい。

(1) 〈個別支援計画〉をめぐる制度的乖離について

1) 特別支援教育分野における〈個別の支援計画〉

教育分野における〈個別の支援計画〉が「個別の教育支援計画」として始動した端緒は2002年12月の障害者基本計画であった。即ち、「三分野別施策の基本的方向」の8分野のうち、「4 教育・育成」分野において、「障害のある子ども一人一人のニーズに応じてきめ細かな支援を行うために乳幼児期から学校卒業後まで一貫して計画的に教育や療育を行う」という基本方針を受け、「障害のある子どもの発達段階に応じて、関係機関が適切な役割分担の下に、一人一人のニーズに対応して適切な支援を行う計画（個別の支援計画）を策定して効果的な支援を行う（(2) 施策の基本的方向」の1) 一貫した相談支援体制の整備）」とされたのである。

翌2003年「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」においては、教育という冠を付した「個別の教育支援計画」が提言され、「この計画の策定について、新しい障害者基本計画にも規定されており、適切な教育的支援を効果的かつ効率的に行うため教育上の指導や支援の具体的な内容、方法等を計画、実施、評価（Plan-Do-See）して、より良いものに改善していく仕組みとして重要なものと考えられる（4 「個別の教育支援計画」の必要性の(1)）」と指摘し、参考資料として示された概要とともに、「教育・育成」という分野別施策の故か、かなり教育に引きつけた性格付けがなされたのであった。

そして、この最終報告を受ける形でまとめられた2005年12月の中教審答申「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」では「長期的な視点で乳幼児期から学校卒業後までを通じて一貫して的確な支援を行うことを目的として策定されるもので」あり、関係機関・部局と連携しながら「教育的支援を行うに当たり同計画を活用することが意図されている」という方向性が確認された。また、名称としての「個別の教育支援計画」の理解の仕方については、その策定にあたって「学校や教育委員会などの教育機関等が中心になる場合に、「個別の教育支援計画」と呼称しているもので、概念としては同じものである」と指摘し、上述の障害者基本計画でいう「個別の支援計画」と同義であるとした。つまり策定にあたってホスト役を学校等が務める場合に教育という冠を付すものの、「関係機関が適切な役割分担の下に、一人一人のニーズに対応して適切な支援を行う計画」であることに変わりはないとしたわけで、「個別の教育支援計画」は、〈トータル・プラン〉とし

¹ 加瀬進（2006）「個別の教育支援計画」と「個別の支援計画」チームアプローチの必要性－福祉分野からの提言、発達障害研究、28(5)、344-352。

ての〈個別の支援計画〉であるという理解に到達したとあってよい。新しい学習指導要領では「個別の指導計画」に加えて特別支援学校において策定が義務づけられ、幼小中高の通常学校でも必要に応じた策定が謳われている。

2) 障害福祉分野における〈個別の支援計画〉

一方、障害福祉分野における〈個別の支援計画〉はどこにその端緒があるのだろうか。ここでは、「個別の教育支援計画」に相当する〈トータル・プラン〉についてみてみよう。

〈トータル・プラン〉とは「暮らしの構成要素」全般にわたる広義の生活支援設計を志向する計画である、という理解に立てば、その端緒は1990年の心身障害児(者)地域療育拠点施設事業、いわゆるコーディネーター事業の開始にまで遡る。なぜならば、この事業は在宅生活を余儀なくされている心身障害児・者を訪問し、その潜在的なニーズを掘り起こしながら、地域資源を開拓しつつ「在宅療育等の援助プログラム」を作成・実施していく、というものだったからである。この事業は1996年にリニューアル・スタートする3障害の相談支援事業(障害児(者)地域療育等支援事業、市町村地域生活支援事業、精神障害者地域生活支援センター)を経て、これを基盤として想定しつつ90年代後半から厚生労働省が進めたいわゆる「障害者ケアマネジメント」に関する諸事業へと継承されていった²。

2002年の障害者基本計画との関係で見れば、やはり「三 分野別施策の基本的方向」、その「2 生活支援」において、「利用者本位の考え方に立って、個人の多様なニーズに対応する生活支援体制の整備、サービスの量的・質的充実に努め、すべての障害者に対して豊かな地域生活の実現に向けた体制を確立する」と規定された基本方針を受け、「身近な相談支援体制を構築するため、各種の生活支援方策を中心として、ケアマネジメント実施体制の整備やケアマネジメント従事者の養成を図る(2) 施策の基本的方向の1) 利用者本位の生活支援体制の整備;ア 身近な相談支援体制の構築」とされており、その意味で対応する用語は「ケア計画」ということになる³。

しかしながら、実際にはこの基本計画が出されたのと同じ月に、相談支援体制の要と言われてきた障害種別の相談支援事業を一般財源化するという方針が出され、2003年の支援費制度スタートと同時にその整備が地方自治体の裁量に任されるという事態を迎え、「ケア計画」策定の体制整備が都道府県(障害児・知的障害者及び精神障害者)と市町村(身体障害者)に委ねられてしまう。要するに体制整備の停滞や自治体格差の広まりが懸念される事態になったわけであるが⁴、周知の如く2006年4月に施行された障害者自立支援法においては、市町村事業である「地域生活支援事業」の必須事業として「相談支援事業」の実施を定め、こうした自治体格差を解消すべく、2006年度後半から、総合相談窓口の整備・

² この点にかかわる経緯の詳細は次を参照のこと。

加瀬進(2004)障害児・知的障害者福祉分野におけるコーディネーターの歩みと課題、日本特別ニーズ教育学会編「特別支援教育の争点」、文理閣、38-58。

³ 紙面の都合上「ケア計画」がどのような意味で〈トータル・プラン〉であるかを論ずるゆとりがない。詳しくは「障害者ケアガイドライン(厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部、2002年3月21日)」を参照されたい。

⁴ この間の事情については次の緊急特集における緒論を参照されたい。

緊急特集「地域福祉の危機を救え」、手をつなぐ、2003年3月、No.565、4-27。

障害程度区分認定のシステム構築・困難ケースや地域のサービス調整等を行う地域自立支援協議会の立ち上げ、等がまさに進行中という状況を迎えている。そうした中、相談支援事業の一環として「サービス利用計画」作成を定め、複数の障害福祉サービス（施設入所支援を除く）を利用する「計画作成対象障害者等」という限定付きながら自立支援給付として「サービス利用計画作成費」を給付する、という形で「サービス利用計画」を〈トータル・プラン〉として法制度上に位置づけたのであった⁵。

このように福祉と教育の〈個別の支援計画〉は、一見すると連携・協働しながら進めるように見えながらも、従来からある福祉と教育の分断状況に応じてそれぞれの分野で名称・概念・実施体制が形成されてきた経緯がある。そのことはまた、一人一人の〈個別支援計画〉を策定する会議、地域の資源を見直したり開発する会議についても、地域自立支援協議会と特別支援連携協議会という二重構造をもたらしつつあると言えよう。

（２）福祉と教育等の連携を促す施策の動向

さて、文部科学省と厚生労働省もこうした乖離・分断状況を放置しているわけではなく、省庁横断的な施策をモデル事業等によって推進してきている。

例えば発達障害者支援法をよりどころとして、「発達障害のある就学前の幼児について、早期からの十分な支援体制を構築する必要がある」という課題設定の下、「発達障害早期総合支援モデル事業（平成 19 年度予算額＝50, 807 千円、平成 20 年度予算額＝122, 964 千円）」が展開されてきている。発達障害の早期発見体制と、それを「レッテル貼り」に終始させない体制づくりを志向するものであり、早期総合支援モデル地域協議会の設置、相談・指導教室の設置、教育相談会・講演会の開催、早期発見・早期支援に関する研究の推進、学校等への円滑な移行方法の工夫、といった事業内容は極めて注目に値しよう。

加えて平成 20 年度においては新規の推進事業として「発達障害等支援・特別支援教育総合推進事業（概算要求額＝1, 386 百万円）」が着手された。ここでも連携・協働が強く意識されており「発達障害を含む全ての障害のある幼児児童生徒の支援のため、各種教員研修、外部専門家の巡回・派遣、厚労省との連携による一貫した支援を行うモデル地域の指定などを実施することにより、学校（幼小中高特）の特別支援教育を総合的に推進する」ことが高らかに謳われた。

就労生活への移行についても同様に、いわゆる「連携通達（平成 18 年 4 月 18 日付け職高発第 0418001 号通達）」「改正連携通達（平成 19 年 4 月 2 日付け職高発第 0402003 号通達）」によって「福祉施設、特別支援学校における一般雇用に関する理解の促進等、障害者福祉施策及び特別支援教育施策との連携の一層の強化」が提起された。改正連携通達のポイントとしては一般雇用への取り組み強化と並んで、「個別支援の各段階に応じ、労働関係と福祉施設、特別支援学校等の関係機関間において、個々の障害者に対する支援を着実につないでいくため、一層緊密な連携を確保する」ことの重要性も指摘されている。

こうした一連の動きは、文部科学省・厚生労働省という両省の連携・協力による「障害のある子どものための地域における相談支援体制ガイドライン」の策定（平成 20 年 3 月）

⁵ 障害者自立支援法・第 5 条 17-2 項による「サービス利用計画」規定及び第 6 条、第 8 条をはじめとする「サービス利用計画作成費」規定を参照のこと。

に最も象徴されているといえよう。要するに早期からの横の連携・縦の連携を持続的かつ一体的に実現していくことが焦眉の施策課題になってきているように、福祉・教育・労働・保健・医療等の連携・協働の推進は大きなうねりを迎えようとしている。

(3) 本研究の定位と目的

以上見てきたように、一貫した〈個別支援計画〉のPDSA体制をめぐる分断状況を解消すべく、最前線の先駆的なエリア開拓をすすめ、その成果を共有して、実際にひろめるための手だてを明らかにすることが強く求められている。また、一連の施策が追求しているのは、本節の冒頭で述べた〈ホスト・センター〉を、ハードとしての建物や機構ではなく、ソフトとしての機能として各地方自治体、あるいは適切な圏域設定の中に実現していくことであると捉えることができる。では、ここでいう〈ホスト・センター〉機能とは何か。本研究ではおおそよ次のように想定している。

子どもとその家族は、そもそも教育・福祉・医療・労働等のうち、特定の分野のみで生きているわけではない。地域で育ち、生きることを志向する以上、子どものライフステージに沿って重点をおく分野を変えつつも、総合的・統合的に暮らしを運営していく。そこで、地方自治体の特性に合わせた形で、子どもの出生段階から家族に寄り添う〈パーソナル・マネジャー〉としての専門職を配置し、その専門職がコア・チームを形成しつつ、まさに必要に応じながら、一定の権限をもって教育・福祉・医療・労働等の関係者を招集し、〈個別支援計画〉を策定・実施・評価できる体制を構築する。そして、この〈パーソナル・マネジャー〉としての専門職が常勤・専任で所属し、〈個別支援計画〉の蓄積と継承を本務とする〈ホスト・センター〉機能がその自治体ないし圏域の資源を活かす形で存在し、実践されていく、というものである。

こうした〈ホスト・センター〉は具体的にどのように機能するものなのか。現在の地方自治体において、どのような形で存立しうるのか。さらに、これからこうした機能を構築しようとする地方自治体はいったい何から着手すればよいのか。本研究の目的は各種モデル事業のひな形ともなってきたエリアと新規に着手したいというエリアにおいて研究チームを編成し、こうした課題解決に視する知見を得ようとするものなのである。

3. 研究の方法と組織

本研究では次の3エリアにおいて、平成20年度において達成したい課題の中から就学支援・移行支援に関するものをステップアップ事業と位置づけて推進し、その進捗状況や実施した効果についてエリア間の合同研究会による研究協議を通して明らかにする。なお、各エリアの事業内容については次章以下で詳しく記述することとした。

(1) 研究エリアとステップアップ事業の概要

先駆的エリア2カ所として長野県北信圏域及び滋賀県甲賀地域、草創期エリア1カ所として鹿児島県鹿児島市において研究チームを構成した。

1) 長野県北信圏域の課題設定

自立支援協議会・療育支援部会を活用し、療育支援部会と特別支援教育連携協議会の合

同開催をおこなって互いの実践報告を重ねあい、就学前の相談支援にかかわる関係機関および特別支援教育コーディネーター等が連携・協働の意識促進をはかり、ホスト・センター機能の可能性を探る。

2) 滋賀県甲賀地域の課題設定

甲賀市の発達支援体制を核とするチーム支援による事例及び相談支援事業を核とするチーム支援による事例のうち、就学支援・移行支援・就労支援に関する特徴的なトピックを有するものについて整理・検討するとともに、サービス調整会議・特別支援教育部会における「ここあいパスポート」の推進に関する進捗状況と課題を整理してホスト・センター機能の可能性を探る。

3) 鹿児島県鹿児島市の課題設定

保育園年長児の就学支援にかかわって個別支援会議をモデル事業として実施し、次年度への継続に関する関係者の意識促進を図る。

(2) 研究組織

研究推進・統括・事務局は東京学芸大学加瀬研究室とし（東京チーム）、3つの研究エリアそれぞれの主たる研究メンバーを次のように構成した。なお、各エリアの事業推進や情報収集にあたっては、その他にも多くの方々の協力を頂いていることを付言しておく。

氏名	所属
東京チーム	
加瀬 進	東京学芸大学特別支援科学講座准教授
齋藤 ゆり	東京学芸大学特別支援教育特別専攻科
高森 裕子	三菱総合研究所人間・生活研究本部研究員
田中 正博	品川総合福祉センター心身障害者福祉会館館長
小野 学	川崎市立久本小学校教諭(通級指導教室)
陸川 厚子	都立あきる野学園教諭
田端 實	都立あきる野学園教諭(相談支援室)
小澤 信幸	都立青梅東学園(仮称)開設準備担当・進路指導担当教諭
大沼 健司	都立七生特別支援学校教諭
北川 郁子	有限会社 七七舎
長野チーム	
福岡 寿	北信圏域障害者総合相談支援センター 常務理事
高橋 佳子	北信圏域障害者総合相談支援センター 相談支援専門員
小宮 麗子	北信圏域障害者総合相談支援センター 療育コーディネーター
北岡 和子	北信圏域障害者総合相談支援センター 家庭児童相談員
大口 和江	北信圏域障害者総合相談支援センター 所長

伊藤 潤	長野県飯山養護学校 教頭
小田切 勝利	中野市教育委員会学校教育課
徳永 和彦	中野市教育委員会学校教育課
滋賀チーム	
中島 秀夫	甲賀地域ネット相談サポートセンター(社福 オープンスペースれがーと)
渡辺 俊太郎	甲賀地域ネット相談サポートセンター(社福 オープンスペースれがーと)
小澤 竜也	甲賀地域ネット相談サポートセンター(社福 オープンスペースれがーと)
菅沼 敏之	甲賀地域ネット相談サポートセンター(社福 オープンスペースれがーと)
松井 悠香	甲賀地域ネット相談サポートセンター(社福 オープンスペースれがーと)
渡邊 光春	滋賀県健康福祉部子ども・青年局 局長
田中 圭	滋賀県健康福祉部障害者自立支援課社会活動担当主任主事
藤井 孝雄	滋賀県教育委員会事務局学校教育課特別支援教育室主査
目片 幸生	滋賀県教育委員会事務局学校教育課特別支援教育室指導補佐
藤田 京子	滋賀県南部甲賀県事務所地域健康福祉部保健福祉課 保健師
西谷 淳	甲賀市教育委員会事務局教育研究所 課長補佐
加茂 利津子	甲賀市教育委員会事務局学校教育課 課長補佐
山田 恭子	甲賀市教育委員会事務局学校教育課 特別支援教育室 室長補佐
菊田 津多江	甲賀市教育委員会事務局こども未来課 指導振興係 主任教諭
藪下 美紀	滋賀県甲賀市城山中学校 特別支援教育コーディネーター
近藤 紀子	甲賀市健康福祉部保健介護課 保健師
齋藤 美緒	甲賀市健康福祉部社会福祉課 保健師
鹿児島チーム	
水流 源彦	社会福祉法人ゆうかり副理事長
田邊 貴仁	かごしま子ども発達相談支援センター
満園 茂樹	サービスセンター「くれぱす」鹿児島市相談事業
竹原 有季	鹿児島大学 法学部 3年生
大山 直美	鹿児島市教育委員会 学校教育課

4. 研究協議会等の経過

2008年8月

(1) 8月4日～5日

高橋：東京都「東京学芸大学」にて
研究事業に関わる情報提供

(2) 8月22日～24日

加瀬：鹿児島県「ゆうかり保育園」にて
研究事業推進に関わる打ち合わせ

(3) 8月31日

加瀬：長野県「北信圏域障害者総合相談支援センター」にて
研究事業推進に関わる打ち合わせ

2008年9月

(1) 9月2日～3日

加瀬・船越・齋藤：「滋賀県甲賀市教育研究所」にて
研究事業推進に関わる打ち合わせ

(2) 9月19日～21日

加瀬：鳥取県「日本特殊教育学会第46回大会米子コンベンションセンター」にて
研究事業に関わる情報収集

2008年10月

(1) 10月3日～5日

加瀬・齋藤他：鹿児島県「ゆうかり保育園他」にて
公開研究協議会

(2) 10月11日～12日

加瀬：岡山県「日本社会福祉学会第56回大会 岡山県立大学」にて
研究事業に関わる情報収集

(3) 10月18日～20日

加瀬・齋藤：大阪府「日本特別ニーズ学会第14回大会 大阪市立大学」・「NPO 法人み・らいず」にて
研究事業に関わる情報収集

2008年11月

(1) 11月4日～7日

齋藤：長野県「北信圏域障害者総合相談支援センター」にて
研究事業に関わる情報収集

(2) 11月7日～9日

加瀬：熊本県「社会福祉法人愛隣園」にて
研究事業に関わる情報収集

(3) 11月12日

田中：東京都「東京学芸大学」にて
研究事業に関わる情報提供

(4) 11月26日

白鳥：東京都「東京学芸大学」にて
研究事業に関わる情報提供

2008年12月

(1) 12月3日

福元・西村他：鹿児島県「鹿児島市社会福祉センター」にて
研究事業に関わる打ち合わせ

(2) 12月3日～4日

加瀬：鹿児島県「ゆうかり保育園」他にて
研究事業に関わる打ち合わせ

(3) 12月5日～7日

加瀬・齋藤他：滋賀県「甲賀市教育研究所」「近江八幡ひまわり館」にて

公開研究協議会

2009年1月

(1) 1月14日

福元・西村他：鹿児島県「鹿児島市児童総合相談センター」にて
研究事業に関わる打ち合わせ

(2) 1月20日～22日

河内・枅谷：東京都「東京学芸大学」にて
研究事業に関わる情報提供

2009年2月

(1) 2月3日

福元・西村他：鹿児島県「鹿児島市児童総合相談センター」にて
研究事業に関わる打ち合わせ

(2) 2月6日～8日

加瀬・齋藤他：長野県「アップルシティなかの」他にて
公開研究協議会

(3) 2月19日～22日

加瀬・齋藤他：滋賀県「アメニティ・ネットワーク・フォーラム3 大津プリンス
ホテル」にて

公開研究協議会

2009年3月

(1) 3月21日

加瀬・齋藤他：東京都「品川区中小企業センター」にて
公開研究協議会

<受託研究費総額>

9,500千円(採択番号119)

【地域自立支援協議会等を活用した<障害児個別支援計画>の作成に関する研究】

5. 本研究報告書の構成

本研究報告書では、これまで行ってきた研究協議会及び公開研究会において用意してきた報告資料をベースに、各チーム報告によってそれぞれの章(Ⅱ～Ⅳ)を構成している。また、各チームごとの関連資料は各章末にを配している。なお、各所の執筆代表者は次の通りである。

I章：研究の全体像～加瀬 進

Ⅱ章：長野チーム報告～高橋佳子

Ⅲ章：滋賀チーム報告～西谷 淳・渡辺俊太郎・菅沼 敏之

Ⅳ章：鹿児島チーム報告～田邊貴仁

V章：研究の総括と展望～加瀬 進

