

3. 地域づくりにおける役割 ～地域自立支援協議会を活用しよう～

ここでは、障害者自立支援法と本事業との関係を整理します。本事業は、精神障害者の地域生活支援という観点から、障害者自立支援法施行以後の仕組みと関連づけて考える必要があります。

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いて、障害のある人が普通に暮らせる地域づくりを目指して平成 18 年に施行されました。障害者の地域生活を支援するためには、複数のサービスを適切に結びつけて調整することに加えて、社会資源の改善及び開発を行うための「相談支援事業の充実」と、その中核的役割を担う「自立支援協議会の強化」が不可欠です。以下、厚生労働省の図表を用いて、相談支援事業と地域自立支援協議会についての説明を行います。その上で、地域体制整備コーディネーターの「地域づくりにおける」役割を考えてみましょう。

(1) 相談支援事業

相談支援事業は、地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者または障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言等を行う事業です。障害者自立支援法の成立により、市町村は障害種別にかかわらず相談支援を行うことが明文化されました。市町村は、相談支援事業の実施主体ですが、指定相談支援事業者に委託することが可能です。市町村は、指定相談支援事業者と連携して、福祉サービスの質、専門性、継続性の確保を含めた地域相談支援体制を構築することになります。

障害者相談支援事業のイメージ

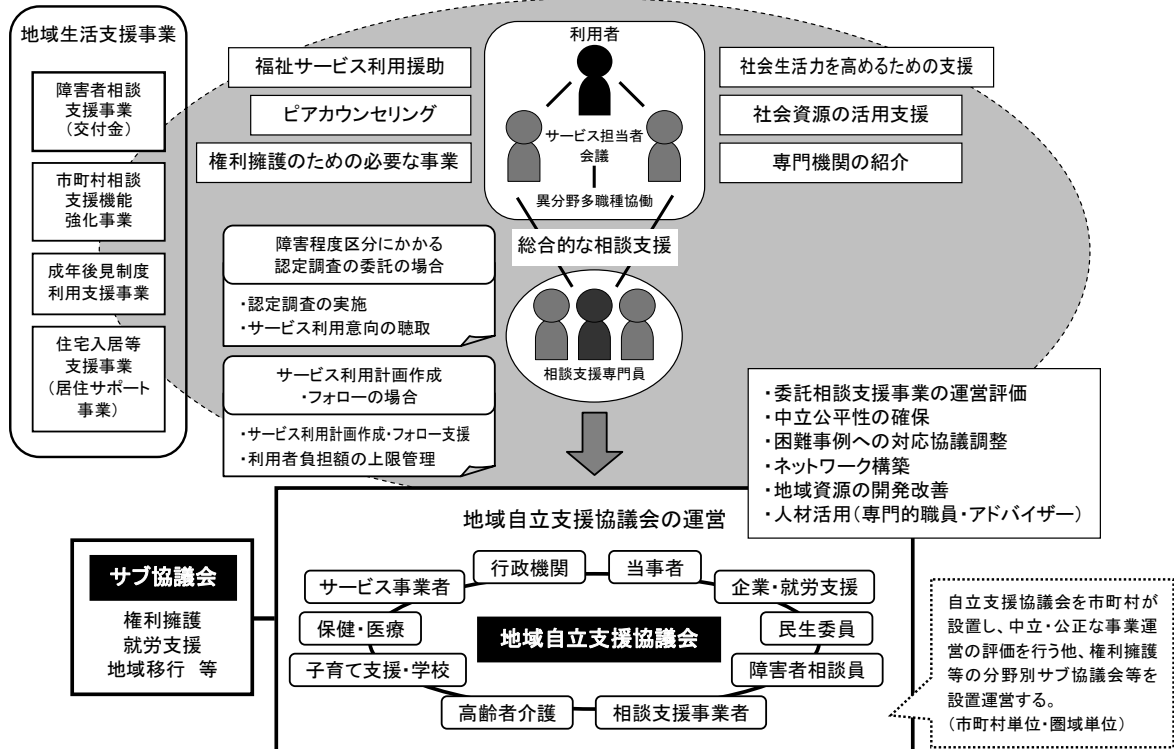


図 10 障害者相談支援事業のイメージ (厚生労働省)

(2) 個別支援会議

相談支援事業を担う指定相談支援事業者の相談支援専門員は、総合的な支援を行うのですが、その中核となるのが個別支援会議です。個別支援会議では、①必要な関係者が集まります。②本人のニーズに添った支援を検討します。③すぐにできる支援と時間を要する支援を分けて検討します。④すぐにできる支援の役割分担を行います。⑤相談者の現状の課題を共有します。

このような個別支援会議を実施することで、関係者のネットワークをつくり、地域の相談支援体制の質を高めるのです。個別支援会議を頻繁に実施することは手間がかかることですが、障害者が地域で暮らすための最も有効な手立てといえます。また、従来は置き去りにされていた「課題」を地域の課題として抽出することに大きな意義があります。この課題は、「地域自立支援協議会」で検討されていくことになります。相談支援専門員には、個別支援を総合的に実施することと、地域の課題を抽出する極めて重要な役割があります。

個別の支援会議は協議会の命綱

- ① 必要な関係者が参画しているか
相談支援専門員を中心とした課題解決のためのチーム
- ② 本人のニーズに添った支援になっているか
- ③ 短期目標と中長期目標を整理して
すぐにできる支援と、時間を要する支援を分けて議論する
- ④ それぞれの役割分担は整理できたか
具体的な役割分担のない連携の危うさ
- ⑤ 現状ではできないことを確認・共有できたか

相談支援専門員は、常に協議会(地域)を意識して、個別のニーズ・課題を地域づくりにつなげること。
個別の支援における工夫やできなかったことを協議会で報告して、地域全体で共有。そして、地域の課題としていく。

図 11 個別の支援会議は協議会の命綱 (厚生労働省)

(3) 自立支援協議会

地方公共団体は、関係機関、関係団体及び障害者等の福祉、医療、教育または雇用に関連する職務に従事するものその他の関係者により構成される自立支援協議会を置くことができます。自立支援協議会では、これらの関係機関等が相互の連絡を図ることにより、地域における障害者等への支援体制に関する課題について情報を共有し、関係機関等の連携の緊密化を図るとともに、地域の実情に応じた体制の整備について協議することになります。自立支援協議会には、都道府県を単位とする都道府県自立支援協議会と市町村単位や市町村共同で設置されている地域自立支援協議会があります。

都道府県自立支援協議会は、都道府県内の支援体制を構築・整備していくための組織であり、地域においてそのための中核となる組織が、地域自立支援協議会です。

地域自立支援協議会とは

**共通の目的に向け、情報を共有して、具体的に協働する
地域の関係者によるネットワーク&プロセス**

- ◆「共通の目的」
 - ・障害者自立支援法が目指す「障害のある人が普通に暮らせる地域づくり」全員が大きな共通認識を常にもちながら参加する。
- ◆「情報の共有」
 - ・地域の実態や課題等の情報を集約し全員が共有する。原点は個別の支援会議。
- ◆「具体的に協働する」
 - ・参加者が抱える実際のケースや地域の課題を持ち寄り(個別の支援会議が重要)、制度や誰かのせいにするのではなく、全員が自らの課題として受け止め、ともに解決しよう、自分のところでは何ができるか、一歩でも前進しようというスタンスで協働していく。お客さんや評論家は不要。
- ◆「地域の関係者によるネットワーク」
 - ・利用者が抱える様々なニーズに対応していくためには、保健、医療、福祉、教育、就労等の多分野・多職種による多様な支援を一体的かつ継続的に用意することが必要。
 - ・サービスに裏打ちされない相談は意味がない。また、一事業所だけで用意できる支援には限界がある。そのことに気づけば、自ずと顔が見えるネットワークの必要性がわかるはず。
 - ・官と民が協働するシステムの構築。

図 12 地域自立支援協議会とは (厚生労働省)

地域自立支援協議会には、大きく分けて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）があります。地域自立支援協議会は、共通の目的である障害のある人が普通に暮らせる地域づくりを目指して、情報を共有して、具体的に協働することで、地域の支援体制のレベルアップを図っていくこととなります。

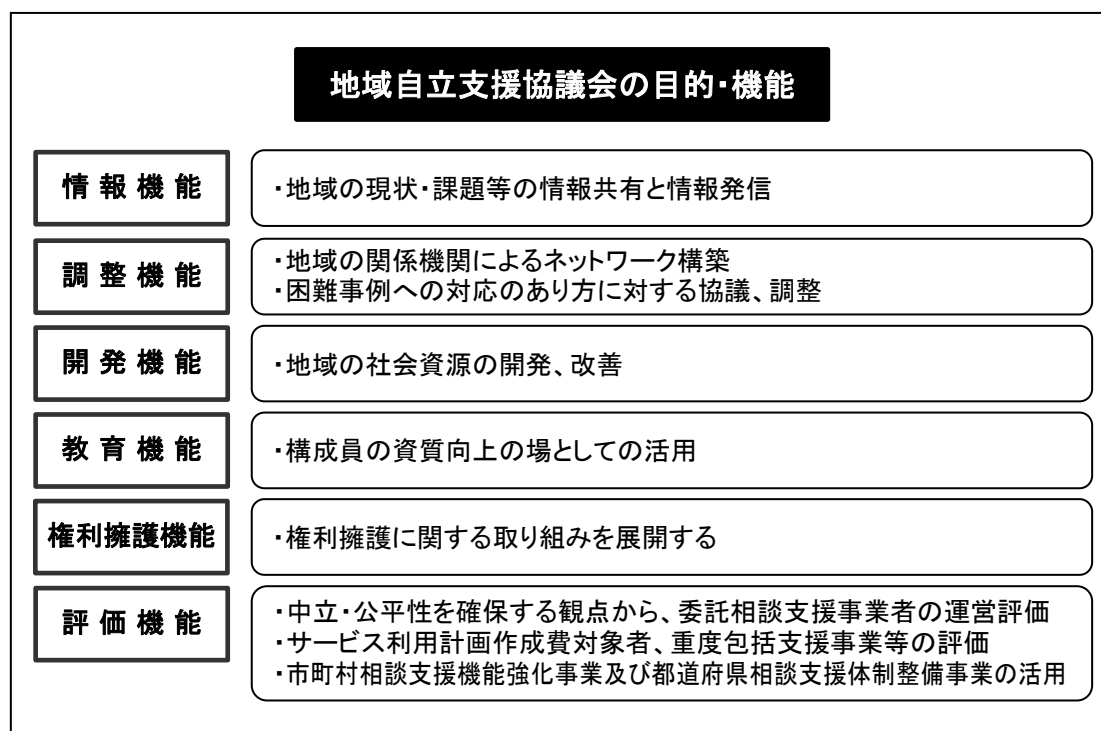


図 13 地域自立支援協議会の目的・機能（厚生労働省）

ここでは、地域自立支援協議会の標準的な組み立てを示します。個別支援会議を基盤として全体会、定例会、事務局会議（運営会議）、専門部会（プロジェクト）を置く重層的な仕組みです。個別支援会議で抽出した課題を定例会で報告、専門部会（プロジェクト）で協議することによって、必要な課題は、地域の課題として施策化に向けて積み上げていくこととなります。定例会は、個別支援会議等の活動報告を中心とした情報共有の場であり、全体会は、定例会や専門部会（プロジェクト）で協議されてきたことを地域の代表者によって意思決定したり、確認したりする場で、年2回から3回程度開催されます。事務局会議（運営会議）は、全体の運営と方向性を検討する場となります。

地域自立支援協議会は、会議の設置が目的ではありません。個別支援会議等から積み上げてきた課題を提起して、地域の全体の課題として普遍化した上で、必要な課題を施策化していく仕組みなのです。

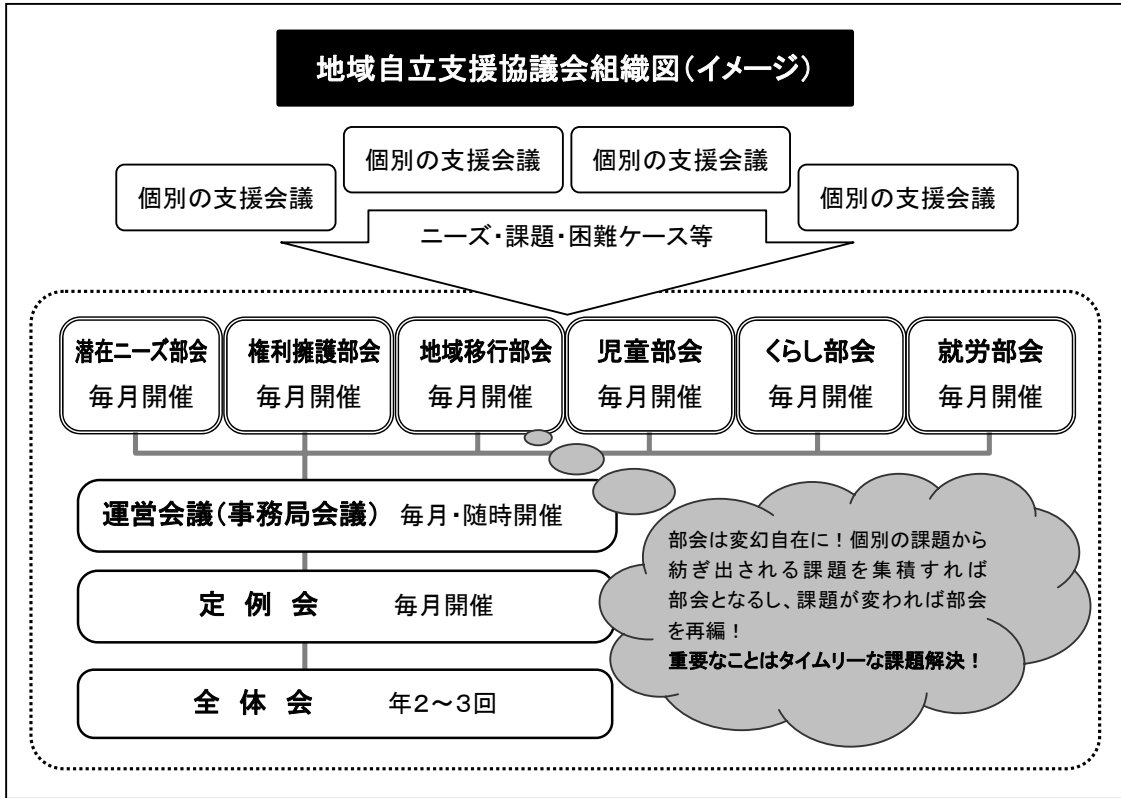


図 14 地域自立支援協議会組織図(例) (厚生労働省)

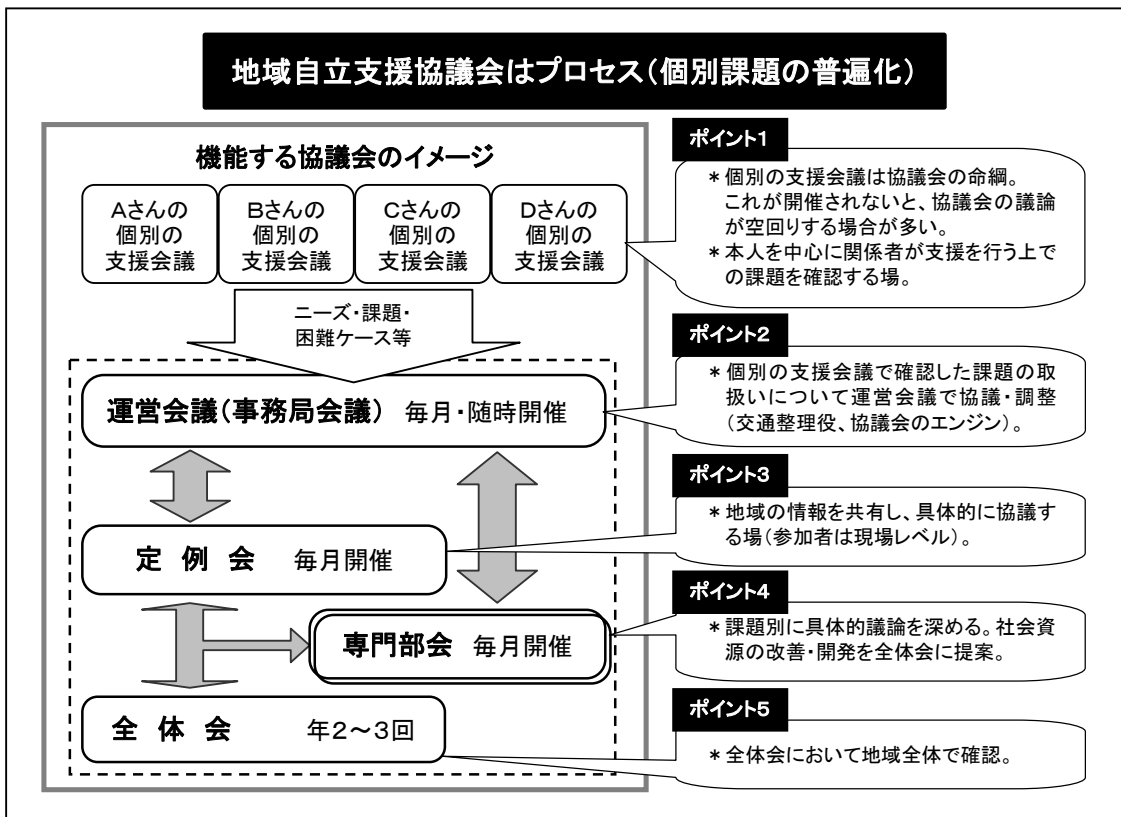


図 15 地域自立支援協議会はプロセス (厚生労働省)

(4) 都道府県の役割

都道府県は、障害者自立支援法によって、市町村が相談支援事業の実施主体として位置づけられたことで、広域的、専門的な相談支援を担うとともに、地域における相談支援等、市町村をバックアップする役割を担います。また、都道府県自立支援協議会を活用して、都道府県内の地域自立支援協議会単位ごとの相談支援体制を評価するとともに、システムを強化していくための主導的な役割を担います。都道府県自立支援協議会は、障害者基本法による地方障害者施策推進協議会を兼ねることも考えられますが、いずれにしても、現実に即した協議をしていくためには、現場に近いアドバイザー（後述）や地域の中核となる相談支援専門員の参画が必須といえます。

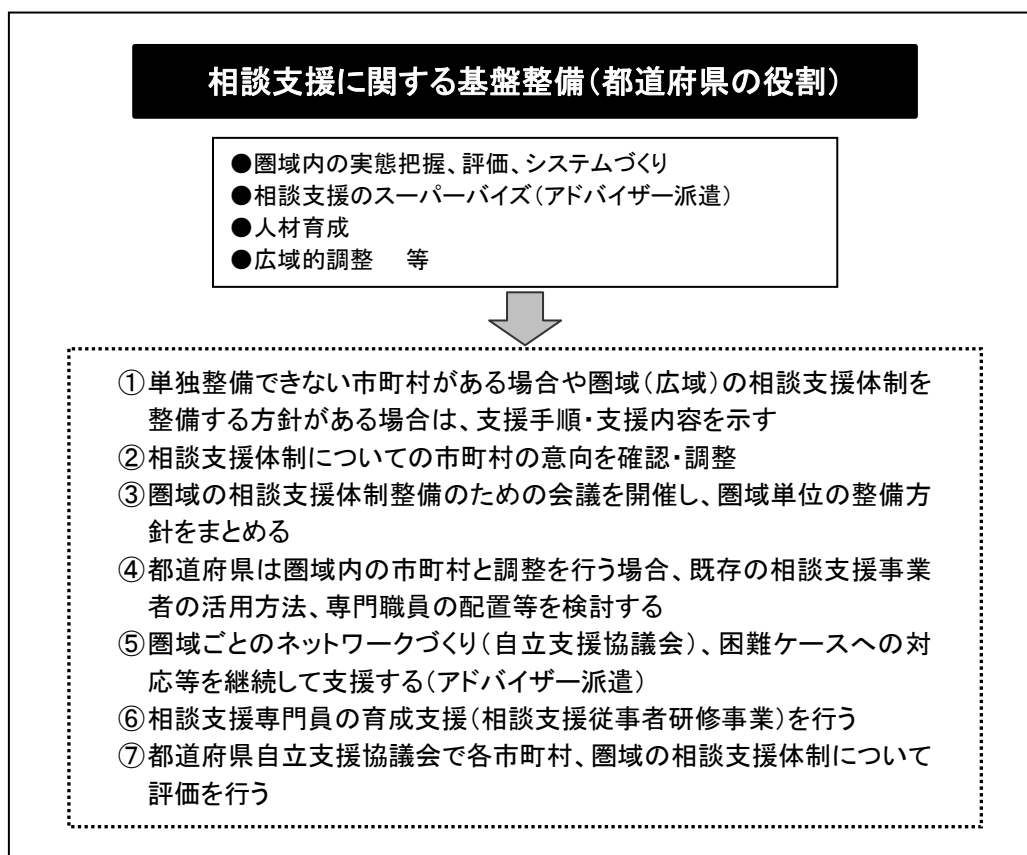


図 16 相談支援に関する基盤整備 (厚生労働省)

地域生活支援事業における都道府県相談支援体制整備事業(アドバイザー派遣事業)は、相談支援に関する広域的な支援を行うアドバイザーを配置する事業です。アドバイザーは、市町村や相談支援事業者が抱える地域自立支援協議会の運営、相談支援体制の構築等の具体的な課題についてサポートする役割を担っています。都道府県は、アドバイザーを通して地域情報を有効に入手して、都道府県の仕組みを構築していくことにな

ります。アドバイザーは、都道府県自立支援協議会に委員等となり参画することが望ましいでしょう。市町村は、アドバイザーを積極的に活用するとともに、市町村の課題を都道府県に報告し、施策化を図ることも重要です。アドバイザーの配置については、それぞれの地域に配置する「配置型」と地域の実情に応じて派遣する「派遣型」、両方を併用したり、時期に応じて使い分けたりする方法がとられています。

都道府県相談支援体制整備事業(アドバイザー派遣)

【概要】

- 相談支援に関する広域的支援を行うアドバイザーを配置する。[補助金]

【実施主体】

- 都道府県

【事業の具体的内容】

- 地域のネットワーク構築に向けた指導、調整
- 地域では対応困難な事例に係る助言
- 地域における専門的支援システムの立ち上げ援助
(例: 権利擁護、就労支援などの専門部会)
- 広域的課題・複数圏域にまたがる課題の解決に向けた体制整備への支援
- 地域の相談支援従事者のスキルアップに向けた指導
- 地域の社会資源(インフォーマルなものを含む)の点検、開発に関する援助 等

【アドバイザーの担い手】

- 地域における相談支援体制整備について実績を有する者
- 相談支援事業に従事した相当期間の経験を有する者
- 障害者支援に関する高い識見を有する者

【都道府県自立支援協議会との関係】

- 配置するアドバイザーの職種や人員等について協議

図 17 都道府県相談支援体制整備事業 (厚生労働省)

(5) 地域自立支援協議会と本事業との統合

障害がある人を支援する仕組みとして、相談支援事業、地域自立支援協議会が中核であることを説明してきました。精神障害者の地域生活への移行についても、この仕組みを活用することが重要です。精神障害者の地域生活への移行支援とは、精神障害者の地域生活支援の課題の1つです。つまり、地域生活への移行支援によって見えてきた課題は、相談支援事業、地域自立支援協議会に取り込まれるべき課題であるといえます。このことによって、地域生活への移行支援を通して抽出された課題が、地域の現実的な課題として取り組まれることになるのです。

実際の手立てとして、本事業は、個別支援会議、担当者会議、地域代表者会議の三層構造で取り組む必要があります。このことを地域自立支援協議会にあてはめること、つ

まり、地域自立支援協議会の個別支援会議、専門部会・定例会、全体会議の機能と統合するということです。

また、都道府県が実施する本事業に関する協議会は、必要に応じて都道府県自立支援協議会にその役割を含めるか、あるいは都道府県自立支援協議会の部会として位置づけることも検討してください。精神障害者への支援を障害がある人への支援の1つとして実施することで、より有効な手立てを生み出すこととなります。

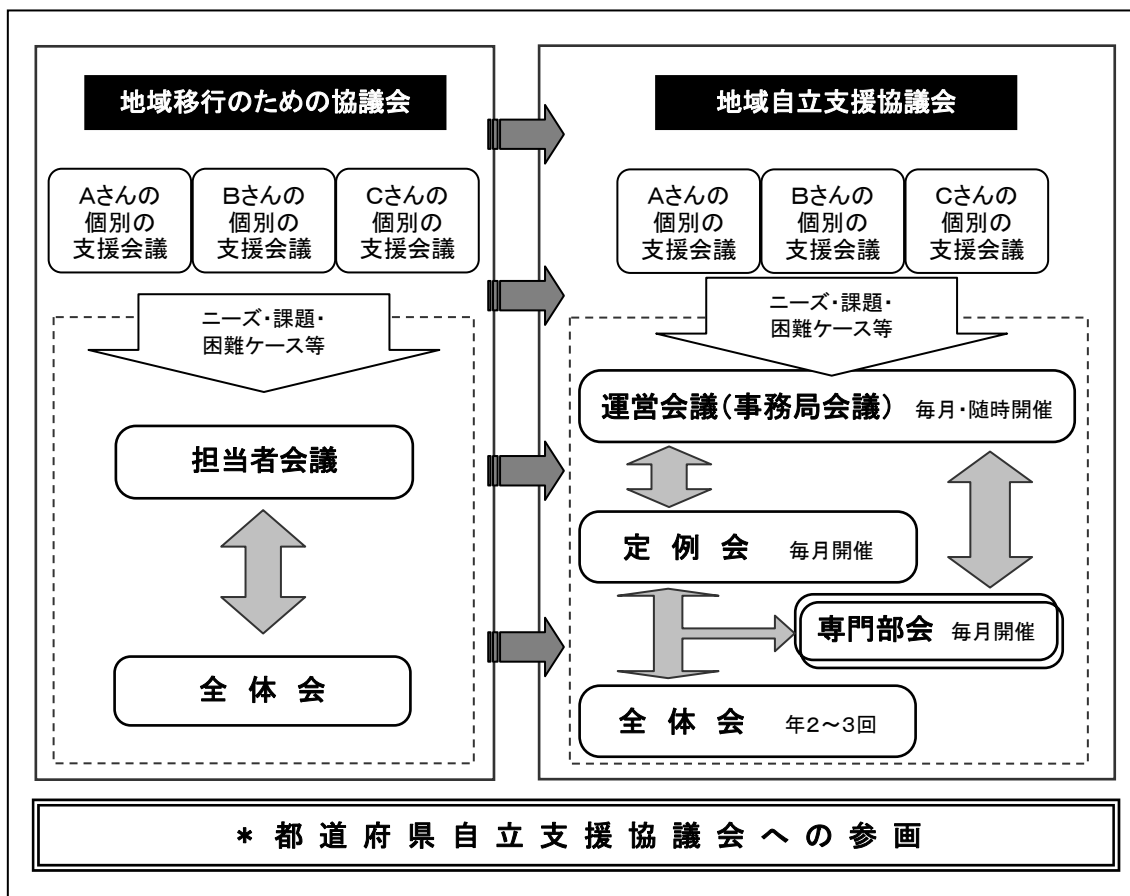


図 18 地域自立支援協議会と本事業との統合
(地域自立支援協議会はプロセス(厚生労働省)改変)

(6) 個別支援から地域の課題…そして施策化へ

地域自立支援協議会の機能や役割、そして本事業との統合について説明してきました。ここで確認しておきたいことは、精神障害者への支援において、このような考え方は特別に新しいことではないということです。従来から個別支援から抽出された課題を通して、「新たなプログラム」「新たなサービス」「新たな事業」「新たな施策」を生み出してコミュニティをつくってきたのです。しかし、日々の業務に追われて、埋没してしまった課題もあります。地域自立支援協議会とは、個別支援から地域課題を抽出して施策化するための手立てであり、そのための仕組みなのです。

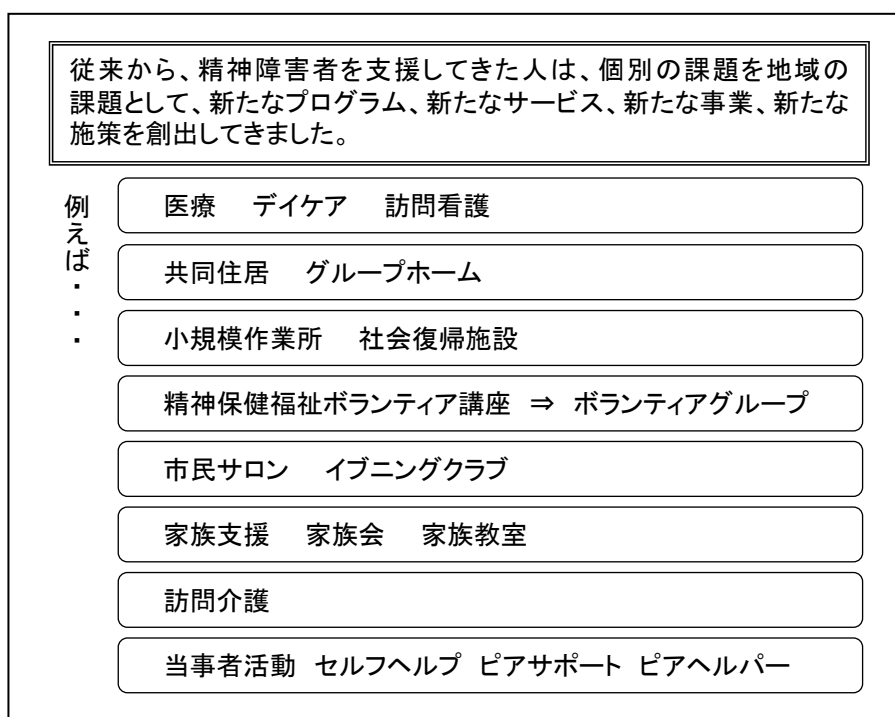


図 19 個別支援から地域の課題…そして施策化へ例①

図 20・21 には、本事業における個別の課題からプログラム化・事業化・施策化の例（あくまで試案）を示してみました。これは、みなさんがいつも考えていることではないでしょうか。

例えば、「退院意欲がない」という人がいれば、「食べたい物」「行きたい所」を考える「意欲回復プログラム」を実施します。そして、懐にしまっていた夢と希望を少しずつ呼び起こします。次に、病院の外に出て、実際に食べたい物を食べ、行きたいところに行ってみる「地域移行のためのリハビリ（自分を取り戻す）事業」を実施します。付添い人としての「ピアサポーター派遣事業」も必要になるかもしれません。

例えば、「退院のイメージがつかれない」という人がいれば、病院の中に「退院準備プログラム」をつくります。しかし、すべての医療機関で「退院準備プログラム」を実施することはできないため、どの医療機関に入院していても受けられる「地域で行う退院準備講座」を事業化します。

例えば、「家族が拒否している」ため退院できないというのであれば、「家族説明会」や「地域移行型の家族教室」を実施します。

このように「この人」を支援していく上で抽出された課題は、地域の課題としてプログラム化・事業化・施策化することになります。厚生労働省の障害者自立支援対策臨時特例交付金（基金）の活用も検討してください。もちろん、その他にも予算の計上が必要となるでしょう。また、すぐには解決できないことも出てきます。そのためにも、まずは、地域自立支援協議会において、精神障害者の地域移行に向けた課題が検討される土壌をつくっておくことが重要といえるのです。

精神障害者地域移行支援特別対策事業における
個別の課題からプログラム化・事業化・施策化の例

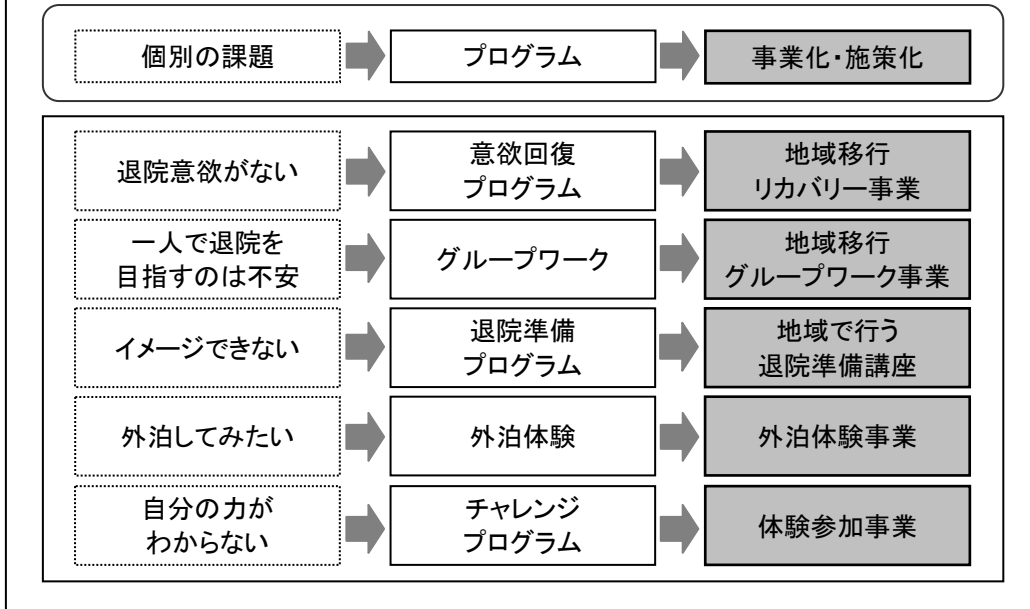


図 20 個別支援から地域の課題…そして施策化へ例②
(プログラム名・事業名・施策名はあくまで試案)



図 21 個別支援から地域の課題…そして施策化へ例③
(プログラム名・事業名・施策名はあくまで試案)

地域体制整備コーディネーターは、地域自立支援協議会を有効に活用することで、地域づくりに向けた役割を担うことができます。地域体制整備コーディネーターは、①個別支援を通して地域課題を抽出すること、②地域自立支援協議会に参画して、圏域の精神科病院の地域生活移行支援、他の圏域からの受け入れ支援、生活保護行政との連携支援といった重層構造を構築すること、③都道府県自立支援協議会の委員等としても、都道府県の新たな仕組みの構築や施策化を推進すること、といった極めて重要な役割を担っています。

最後に、誤解のないよう説明しますと、本事業は地域づくりのための事業ではありません。この事業の目的は、あくまで受け入れ条件が整えば退院可能な者の地域生活への移行支援です。地域体制整備コーディネーターは、社会的入院者の地域生活への移行を進めていくための手立てや仕組みとして地域自立支援協議会を活用して、その結果として、求められる地域社会が創造されていくことになるのです。

参考文献

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編（2008）「自立支援協議会の運営マニュアル」財団法人日本障害者リハビリテーション協会