

# 第5章 これからの都道府県自立支援協議会

## 第1節 事業の成果

### ○「運営マニュアル」「アドバイザーの活用」そして今年度は「都道府県自立支援協議会」

平成19年度から3年間、自立支援協議会に関する事業を実施してきました。1年目は、「自立支援協議会の運営マニュアル」をつくるということの一つの目標に、連絡会議には都道府県の担当者やアドバイザーの方に参加いただきました。2年目は、「やはりキーになるのはアドバイザーだ」ということで、全国に300人近くいるアドバイザー全員に声をかけて連絡会議を実施しました。去年は、アドバイザー活用の事例集を作りました。そして、今年度は都道府県自立支援協議会に焦点を当てて事業を進めてきました。

本書で解説した5つの「都道府県自立支援協議会の機能と役割」はどれも重要であることはご理解いただけたと思います。本章では、特に「地域の相談支援体制のバックアップ機能」「人材育成機能」に焦点を当てながらこれからの都道府県自立支援協議会のあり方を考えていきたいと思います。

今年度、国が実施した相談支援従事者指導者養成研修会とサービス管理責任者指導者養成研修会において、「各都道府県の実情に合った研修を実施して欲しい」とメッセージが出されました。これまで国の研修とほぼ同じ内容で実施していた都道府県も「我が都道府県の特徴を出した研修を実施していこう」と考えるきっかけになったのではないのでしょうか。都道府県が質的にも量的にも人材育成についての明確なスキームを打ち出していくことは大切です。それにより各市町村も本気で相談支援体制の充実、人材育成を考え、結果、都道府県全体の底上げになるはずです。相談支援がしっかり機能していて、地域のニーズキャッチを相談支援事業でやっているかどうかということが自立支援協議会につながっていく大きなポイントです。

どんなに優れた相談支援専門員も一人では無力です。地域の困難なニーズをととも一人では抱えきれません。課題を解決していこうとするときになくてはならないステージが自立支援協議会です。自立支援協議会にはその地域の社会資源と呼ばれるような人たちがたくさん集まっています。そこで個別支援会議や検討会を繰り返しながら積み上げていくことが自立支援協議会の原点です。地域のさまざまな機関が、その一機関では限界があるということをお互いが知り始めました。福祉と教育で考えた場合、学校が休みの日は福祉がかなりフォローしているのが現状です。学校側も福祉等の他機関との連携の重要性を認識するようになりました。実際にそのような連携も自立支援協議会というステージの中で育ってきています。その中でキーワードとなるのが相談支援専門員です。地域をつなぐ、そしてネットワークの中で一人一人の課題をしっかりと吸い上げて、そのことをどう地域に返していったらいいか、そしてそれをどう個人に返していかかという仕事ですから、相談支援専門員の役割は非常に重要です。

### ○相談支援の受託側と委託側双方にビジョンがあるか

相談支援専門員の方は、その仕事に誇りも持ちながら、相談業務にしっかりと当たっている方ばかりだと思います。ところが、その思いがなぜ実現しないかというところ、受託側の法人の意向にかなり左右されている現状があるようです。相談支援専門員は個人的にはこう思っているけれども、受託法人がなかなかそのように動かしてくれないというような声を聞きます。また、もう一つは委託側の問題です。今は市町村ですが、委託側がほとんど丸投げ状態のところも多いでしょうし、現在は働きに応じた報酬体系になっていません。しかも委託額が減額されているところが多いと聞いていますので、委託側が相談支援事業をどうとらえているかということが大きな問題になります。委託側がきちんとしたビジョンを持ち、それに向けて受託側と一緒に作り上げていくようなスタンスが必要です。

市町村行政の担当者も相談支援専門員と一緒に家庭訪問をして、生の生活の課題を聞くことによって、少な

くとも行政の担当者の意識も変わるはずです。そのことから次の新しい展開が生まれてくることと思います。市町村の担当者に「相談支援は自分たちのまちの住民の方々を支援する仕事」であるという意識をどのようにして持ってもらうかということが大きな課題です。それには、都道府県や相談支援専門員からの働きかけも必要です。

現在の相談支援事業は制度的根拠が弱いということが課題の一つにあげられています。障害者自立支援法に代わる新しい制度においては、各地域で最低限の質は担保できるような法律上の制度設計が望まれます。

各地域の相談支援事業に格差があるのは、きちんと評価するシステムがないことも原因の一つではないでしょうか。評価の視点としてはいくつか考えられます。委託事業としての適性を評価するいわゆる行政監査的な評価、相談支援専門員の事業所の内部評価、地域のニーズをきちんと把握できているかというような「ニーズキャッチ」の評価、そして、相談者によるユーザー評価です。このような評価が自立支援協議会で総合的に行われるようになれば、その地域の相談支援はステップアップしていくと思います。

都道府県自立支援協議会においても各地域を評価するようなツールを作成していただきたいと思います。

### ○「ボトムアップ型」「トップダウン型」必ず底上げの手掛かりがある

各都道府県下における一つの評価としては、地域自立支援協議会の設置率が上げられます。滋賀県のように自立支援法施行前から個別支援会議などを繰り返し、地道にシステムを作りあげてきたような「ボトムアップ型」のところもあれば、平成19年度に発行した「自立支援協議会の運営マニュアル」等を参考にしながら作ったところもあると思います。設置率が上がってきた中で見えてきたことは、自立支援協議会はできたが、それだけではどうしても動かない地域があるということです。本来であれば、相談支援でキャッチした地域のニーズを自立支援協議会で検討していくという形が理想ですが、それがなかなかできない地域があります。このような場合のツールになるのが、「障害福祉計画」です。動いていない実態や進んでいない実態があるのだとしたら、行政側がきちっと優先順位なり項目ごとの整理をもう一度して、この部分は相談支援事業と組んで地域づくりをしていきたいとか、その目標数値を上げていくためにどうすればよいか、ということ自立支援協議会で話し合おうというような働きかけも大切です。これはボトムアップ型ではなくてトップダウン型になるかもしれませんが、一つ目標設定をして、そこに、相談支援事業者や地域のサービス提供事業者や一般市民等々を巻き込みながらやっていくというやり方も自立支援協議会のもう一つのやり方だと思います。「全県下一斉に」ということにこだわらず、1つの地域に肩入れしてもいいのではないかと思います。実験的な地域をつくりながら、その実践の中で得られたものを全県下に広げていくというようなやり方もあるのではないのでしょうか。

### ○全ては「縦割り」から「横断的」連携

相談支援は市町村事業になりましたが、もちろん都道府県は関係なくなったというわけではありません。市町村の財政も大変厳しいのが現状です。市町村が補えない部分については、都道府県の体制整備事業で各地域に相談員を設置するというようなバックアップもできると思います。各都道府県で知恵を絞って、地域を応援していただきたいと思います。

今年度の連絡会議では、5つの「都道府県自立支援協議会の機能と役割」を提言させていただきました。これを有効に動かしていこうとすれば相当な労力を必要とするはずですが、その中でも行政における大きな課題が「縦割り」ということではないかと思います。縦割り行政が、地域で一人の人を応援するためには大変応援しにくい仕組みにしているのが現状です。都道府県自立支援協議会においては、少なくとも横断的な部会なりを設置・運営して欲しいと思います。地域がどのような現状にあるのかという広聴活動等、情報を集める機能を自立支援協議会が持つべきだと思っています。だれがどのように集めるかということについてはいろいろな工夫があるだろうとは思いますが、横断的な機能を持つことについての工夫をしていただきたい。これは都道府県レベルも市町村レベルも同じことがいえます。

相談支援の現場は、「横割り」が非常に求められていますし、実際に実践されています。最前線での業務です

から、あらゆる機関につながります。障害福祉の相談支援の窓口が横割りを実現しなければならないということは今後の大きな課題です。

自立支援協議会は、「縦割り」を解消すべく、様々な機関が発言できる場なのです。知恵を出し合える場なのです。

## 第2節 都道府県自立支援協議会の展望

### ○人材育成は欠かせない1つの柱

相談支援専門員の養成も重要ですが、スーパーマン的な相談支援専門員が1人いたらその地域が何とかなるということではありません。その他のマンパワー（行政担当者も含め）をどうやって育てていくのかということも重要です。都道府県自立支援協議会に人材育成の部会を設置していくことが大切です。そのためには、都道府県の計画や都道府県自立支援協議会としての方向性をきちんと示していかなければなりません。また、「ここまでは達成できた」「これはまだできていない」という確認作業も必要です。示された方向に進んでいくためのエンジンが都道府県自立支援協議会です。障害のある人たち一人一人の尊厳を守りながら望む生活へと支援していくという基本的な方向はどの都道府県においても同じだと思いますが、それに向けたテーマは各都道府県でいろいろとあると思います。47通りの言葉で語れるようにしていただきたい。

都道府県における人材育成は絶対に欠かせない1つの柱だと思います。人材育成をどのような枠組みで、どのようなシステムとして進めていくかという絵はきちんと描いていただきたいと思います。平成10年から研修が実施されてきているわけですが、きちんとした蓄積が残せてこれなかったのではないのでしょうか。10年後の今でもこれほど「人材育成が重要」といわれていることを真摯に考えると、これまでの人材育成は決して成功とはいえません。国は自立支援法の中でこのような人材を育成して欲しいということを示しています。今一度、各都道府県の課題を整理していくことが肝要です。

相談支援従事者の初任者研修や現任研修だけでは伝えられることに限界があります。相談支援専門員も急増していく中で、都道府県に人材育成をお願いするだけではなく、相談支援専門員自らがスキルアップを目的に民間団体を立ち上げるという動きも始まっています。都道府県としてもこのような動きについては、全面的にバックアップしていただきたいと思います。

### ○今後求められる相談支援の「評価機能」

相談支援事業にかかわるすべての関係者が同じ方向を見据え、積極的に意欲的に取り組んでいけば、自然と問題解決のために必要な自立支援協議会は活性化していきます。きちんと問題意識を共有できれば、自立支援協議会は必要不可欠なものとなるはずです。

自立支援協議会における「評価機能」をみた場合、何より信頼関係が重要です。現場サイドに「できていること」「できていないこと」というような尺度を整備していくことが当面は必要です。現在は、相談支援専門員の数を確保していくことも重要ですから、「こんな数字ではだめ」というような切り捨てる評価ではなく、いろいろな体験を現場でもらうことを重視して底上げをしていく時代だと思います。このような厳しい評価基準もいずれは必要かと思いますが、また、国の資料でも自立支援協議会の機能として「評価機能」が示されています。その地域において、自立支援協議会で相談支援事業を評価する時期に来ている地域なのか、それとも今までやってきたことの「検証」なり「振り返り」という位置づけで今までのことを見直す地域であっているのか、その見極めは必要かと思いますが、評価基準の出し方によっては「評価」という言葉だけがひとり歩きしてしまう可能性もありますので、検証とか振り返りというような言葉もきちんと使っていきような整理も必要です。しかし、評価であろうと振り返りであろうと、自己満足的な評価ではなく、第三者の目を入れていくことももちろん重要です。

相談支援事業者にとっても活動をオープンにしていくことは、日々緊張感を持って業務に当たっていくことにつながります。自分の地域が今どのようなレベルにあるか、どのような社会資源が整備されているか、どこがどれだけの力を持っていて、利用者のニーズに対してどこまでそれを還元していけるのかという強み弱みをしっかり評価するということが評価機能の基本だと思います。



### ○地域の声を国に上げていくシステムづくりを

また、支援の内容については、例えば利用者からショートステイの希望が出た場合、ショートステイのプランニングだけでいいのか、そこに隠れている背景まできちんと見ているかということをもみんなが確認し合うことが必要です。そのような積み上げがないと相談支援専門員に対する信頼性も高まっていかないのではないかと思います。

これを都道府県レベルで考えた場合、非常に難しい面がありますが、各都道府県自立支援協議会がきちんと役割を明確に打ち出していくことが重要であり、そのことが質の担保にもつながっていくと思います。人材育成で考えると、どのような弱点があり、どういうところに力を入れていかなければいけないかということの評価していくことが質の担保につながっていくと考えています。

都道府県自立支援協議会の役割を明確にしていくためには、都道府県の担当者が地域自立支援協議会に出向いて、地域の基礎情報を収集し、優先順位を考えていくことも一つの手段です。

障害者自立支援法の廃止が打ち出され、新しい制度の枠組みが見えない状況ですが、現場も行政も非常に大変なことは事実です。その大変さを共有して、共同戦線を実現させていくことができつつあると思います。対立構造はお互いにとっても障害当事者にとっても悲劇の始まりです。地域からあがってきた声について、行政は壁を作らず、きちんと受け止めていくことが不可欠です。それを検討していく場が自立支援協議会です。都道府県でも解決することが難しい課題については、国にあげていくようなシステムも今後は必要かと思います。官民協働などよく言われますが、行政担当者が本気になることで、その都道府県、その地域は必ず変わってくるはずです。