

# 現場発！ シンプルで柔軟な自立支援協議会成長記

愛知県豊田市

- ・面積：918.47平方キロメートル（愛知県全体の17.8%、県内最大）
- ・人口：422,865人（平成21年4月1日現在）
- ・世帯数：164,040世帯（ // ）
- ・身体障害者手帳所持者数：11,917人（ // ）
- ・療育手帳所持者数：2,251人（ // ）
- ・精神保健福祉手帳所持者数：1,416人（平成21年3月31日現在）



お話し 石川 直美（豊田市福祉保健部障がい福祉課 係長）  
 松村 健一（豊田市社会福祉協議会 地域福祉サービスセンター 相談担当副主幹）  
 聞き手 高森 裕子（本事業委員）

## （1）豊田市の概況と地域自立支援協議会の萌芽

### ①市勢の概況

豊田市は、製造品出荷額全国1位を誇る「クルマのまち」でありながら、森林をはじめとする豊かな自然にも恵まれた、人口42万人の中核市です。平成17年4月に西加茂郡藤岡町・小原村・東加茂郡足助町・下山村・旭町・稲武町と合併してからは、市域が県内最大の918.47km<sup>2</sup>となり、26ある中学校区で高齢化率が11.5%から38.4%と大きな開きが生じるなど、行政ではこれまで以上に地域の実態に即した幅広い福祉課題への対応が求められるようになりました。

### ②自立支援法以前の「サービス検討会議」と「ネットワーク事業」の取り組み

さて、豊田市では、合併前の旧市において、自立支援法が施行される以前から、障害者の相談支援に関する独自の体制を構築していました。

平成15年度から始まった支援費制度のなかで支給決定プロセスを透明化するために、サービス利用を申請する全ての人に対して年1回「サービス利用意向訪問調査」を実施し、その結果をふまえてサービス支給量を検討する「身体障がい者・知的障がい者・障がい児サービス検討会議」（以下、「サービス検討会議」）を月2回開催していたのです。

「サービス検討会議」には、行政の担当職員や訪問調査員だけでなく、民間の相談支援事業者や施設関係者も参加しています。このような会議に民間事業者が参加することで、支給決定に客観性を持たせることができ、事業者は行政施策の仕組みやサービス提供のルール等について共通理解をもつことができるようになりました。会議を重ねる中で、これまで目の前の一人の人を支援する視点に限定されがちだった民間事業者が、「地域にはサービスの量や一部拡大だけでは解決しない課題がたくさんある。広い視点で支援を組み立てなければならない」ということに気付き始めたのも大きな成果です。

一方、支給決定プロセスの透明化とあわせて、障害者の総合的な相談支援体制を整備するために、ほぼ同時期から「障がい者就労・生活支援ネットワーク事業」（以下、「ネットワーク事業」）が立ち上がりました。このネットワークには、市町村障害者生活支援事業、知的障害者生活支援事業、精神障害者地域生活支援事業、地域療育等支援事業、地域福祉サービスセンター事業（愛知県の単独事業）を受託する社会福祉法人と市内のNPO法人から13の相談支援事業者が参加し、定期的に行政事業の紹介や勉強会を行いました。相談支援事業者の担当者が定期的に顔を合わせて顔見知りになれたことをきっかけに、行政が関係者を召集する形でケース検

討会（個別支援会議）が年10件程度開催されるようになりました。しかし、この段階で、ネットワークの参加者はどうしても自分が直面している個別課題の解決を求めがちで、個別支援から地域支援への発想の転換が難しかったため、ネットワークで発見された地域の課題について具体的な解決に向けて協議するところまでは至りませんでした。

### (2) 豊田市の地域自立支援協議会の特色

#### ①会議を形骸化させないためにシンプルな構造からスタート

自立支援法以前からの旧市での「サービス検討会議」と「ネットワーク事業」の取組みは、相談支援事業者を中心とした障害福祉サービス事業者全体の人のつながり、障害福祉の制度やサービスについての共通認識を育む効果がありました。しかし、当初のねらいであった、個別支援について考える「サービス検討会議」から見えてくる地域の課題を「ネットワーク事業」につないで解決するという、2つの取組みの効果的な連動には至らず、これらの取組みにかかわる会議は、スタートから3年を経て形骸化のおそれが出てきました。こうした状況の中で自立支援法が施行され、平成18年度に自立支援協議会設立のための準備会が設置されました。

準備会には、行政のほか「ネットワーク事業」に参加してきた相談支援事業所の管理者・ワーカーが出席し、これまでの取組みの成功と失敗を振り返りながら新しい自立支援協議会をどうつくっていくか、検討しました。その結果、「自立支援協議会は行政からも事業者からも独立した協議体として、相談支援事業者が主体的に自律した形で運営する」という方針が確認され、最優先課題は「障害がある人の社会生活力を高める相談支援の機能強化」と設定されました。

そして、会議は形式を優先すると形骸化するという危機感から、はじめから障害別、課題別、地域別等のたくさんの専門部会は設置せず、まずは根幹となる体制づくりに注力すべく「運営会議」と「担当者会議」を置き、その下にこれまでの取組みを継承した「サービス検討会議」と「個別支援会議」だけを設置するシンプルな構造にしました。これは全国の多くの市町村と異なる豊田市の特徴で、シンプルであるがゆえに現場の経験や課題を地域全体での協議に反映させるボトムアップのルートを明確にすることができました。

#### ②公民協働で柔軟にステップアップ

このようにシンプルな協議体からスタートした豊田市の自立支援協議会は、その後、体制運用の中で明らかになった課題に柔軟に対応しながら、ステップアップを続けています。

自立支援協議会（「運営会議」と「担当者会議」の合同会議）では、立ち上げ当初から情報の発信と共有に力を入れ、参加する関係機関が障害福祉の制度や地域資源を体系的に理解できるよう配慮しました。特に、情報は行政から一方的に提供するのではなく、どんな情報を共有する必要があるかという出発点から参加者同士で話し合い、多分野・多職種の参加者それぞれが自分たちのもつ情報を発信するよう仕掛けたので、参加者全体に「自分は協議会を構成し主体的に参加しなければならないメンバーである」という当事者意識とそれぞれが障害者の生活支援のために自らの守備範囲を超えて歩み寄ろうという意欲が生まれてきました。

しかし、この自立支援協議会が円滑にスタートできた裏側で、その事務局機能を担っていた唯一の部会「課題検討部会」メンバーには事務負担が集中しました。この部会のメンバーは4つの委託相談支援事業所のワーカーでしたが、「担当者会議」の運営、「サービス検討会議」の検討事例抽出・意見集約等を一手に引き受けていたため、本来の相談支援業務にも支障をきたすようになったのです。また、「自立支援協議会は相談支援事業者が主体的に自律した形で運営する」という基本方針で取組みを進める中で、自立支援協議会が相談支援事業者の閉鎖的なネットワークになってしまうのではないかという危惧も出てきました。

そこで、平成20年度からは、「担当者会議」に参加する相談支援事業所全てにワーカー1人分の委託費を確保し、これまで「課題検討部会」メンバーだけで担当していた「サービス検討会議」の取りまとめを分担することで、より多くの相談支援事業者が自立支援協議会の運営に中核となってかかわる体制を作りました。また、「サービス検討会議」にサービス提供事業者を積極的に引き入れ、より多くの機関に自立支援協議会に関わって

もらえるよう工夫しました。

こうして、少しずつ自立支援協議会の運営を中核となって担う相談支援事業者を増やし、協議会のメンバーも民間事業者へと拡大することで協議会の根幹が固まってきました。その意味で、平成20年度までの豊田市自立支援協議会の歩みは、その全体が自立支援協議会の設計・準備期間だったといえるかもしれません。そして、平成21年度は、いよいよ地域の課題を具体的に解決するための本格稼働の時期に入ります。その第一歩として、従来から重点課題として取り上げられ、集中的に協議する場が必要であるという声が強かった「就労支援」領域について専門部会を設置する予定です。また、就労支援以外で専門部会を立ち上げる段階にまで成熟していないものの集中的に協議すべきと思われるテーマが出てきた場合は、まずプロジェクト的なワーキンググループを立ち上げ、必要に応じて専門部会に発展させ正式に協議会の組織として位置づけるという方針が確認されました。

### ③アドバイザーのかかわりと担い手である「人づくり」

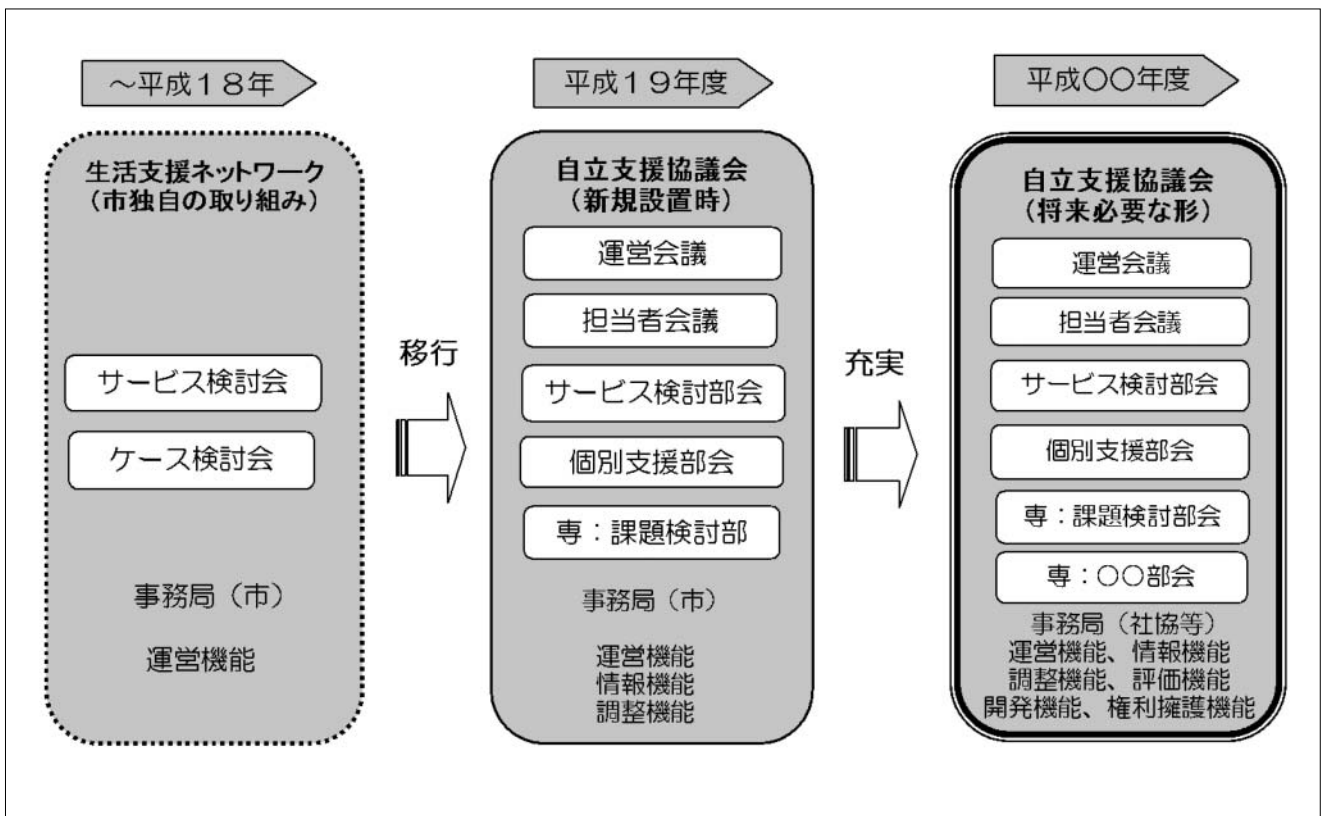
それでは、こうした取組みの中でアドバイザーはどのような役割を果たしていたのでしょうか。豊田市のアドバイザーは、これらの取組みを中核となって進めてきた委託相談支援事業者のうちの1人が務めています。圏域アドバイザーの活動エリアと豊田市の市域がほぼ一致していることもあり、アドバイザーは豊田市の関係者にとって「外から来た助言者」ではなく、一緒に取組みを進める仲間であり、全ての会議に当事者の一人として参画し、関係者を牽引してくれる頼もしいリーダー的存在です。

これまでの豊田市の取組みの主な担い手は、アドバイザーを中心とした相談支援事業者と行政の担当者でした。そのつながりが少しずつ深まるとともに、自立支援協議会の場を通じてサービス提供事業者等にも広がることで、取組みも深化してきたといえます。今後、この取組みを持続的に発展させていくためには、今のメンバーがさらに資質を高めることとあわせ、新たな担い手も育てていく必要があります。

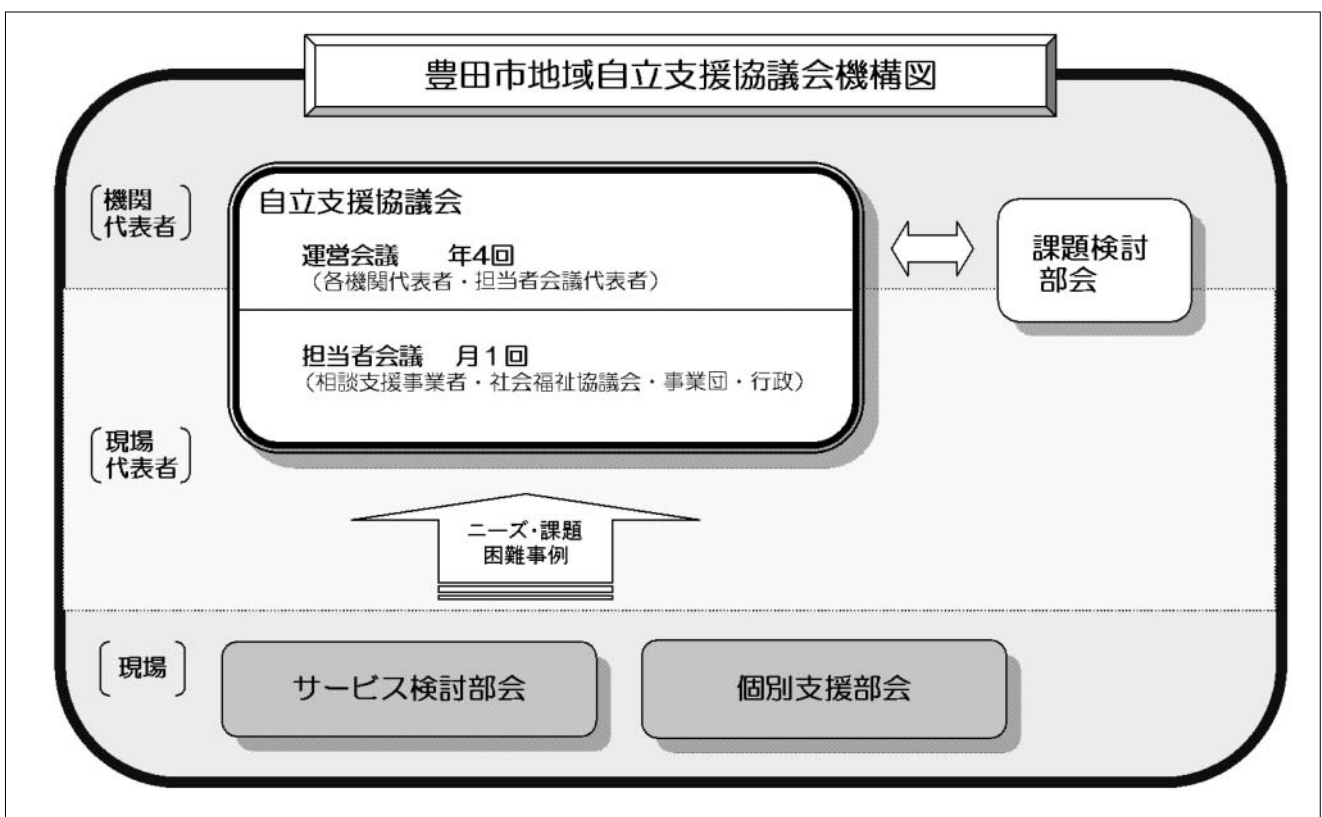
このため、平成20年度に豊田市では、支援費制度以降の相談支援体制の整備、地域自立支援協議会の立ち上げから現在に至るまでの取組み経緯や組織の発展プロセス、その背景に流れる基本コンセプト等を、これまで取組みの中心となってきた関係者でまとめ、次世代に引継ぐとともに、市民にも広く知ってもらうためのマニュアルとして刊行することにしました。地域の取組みを定期的に振り返り明確に言語化して、これまで取組みにかかわってきた担当者や機関以外にも分かりやすく理解してもらう取組みは、業務繁忙のなかで取り組むにはややハードルの高い内容かもしれません。しかし、自立支援協議会をともにつくり支えていく仲間を増やしていくためにぜひ参考にしたい取組みです。

豊田市自立支援協議会のこれまでの一つ一つの取組みを見ていくと、大きな予算がかかるものはありません。また、相談支援事業者を中心とした現場発、現実に即した取組みで、丁寧に時間をかけ、無理なく自然体でその時々のできることを積み重ねてきた歩みといえます。今後も、自立支援協議会は、運営の中で生じてくるその時々課題に応じて柔軟にその枠組みを変え、地域のさまざまな主体を新たな担い手として育て、取り込みながら、有機的に発展していくことでしょう。平成21年度からの本格稼働の中で、どのような新しい形に成長していくのか、楽しみに見守りたいところです。



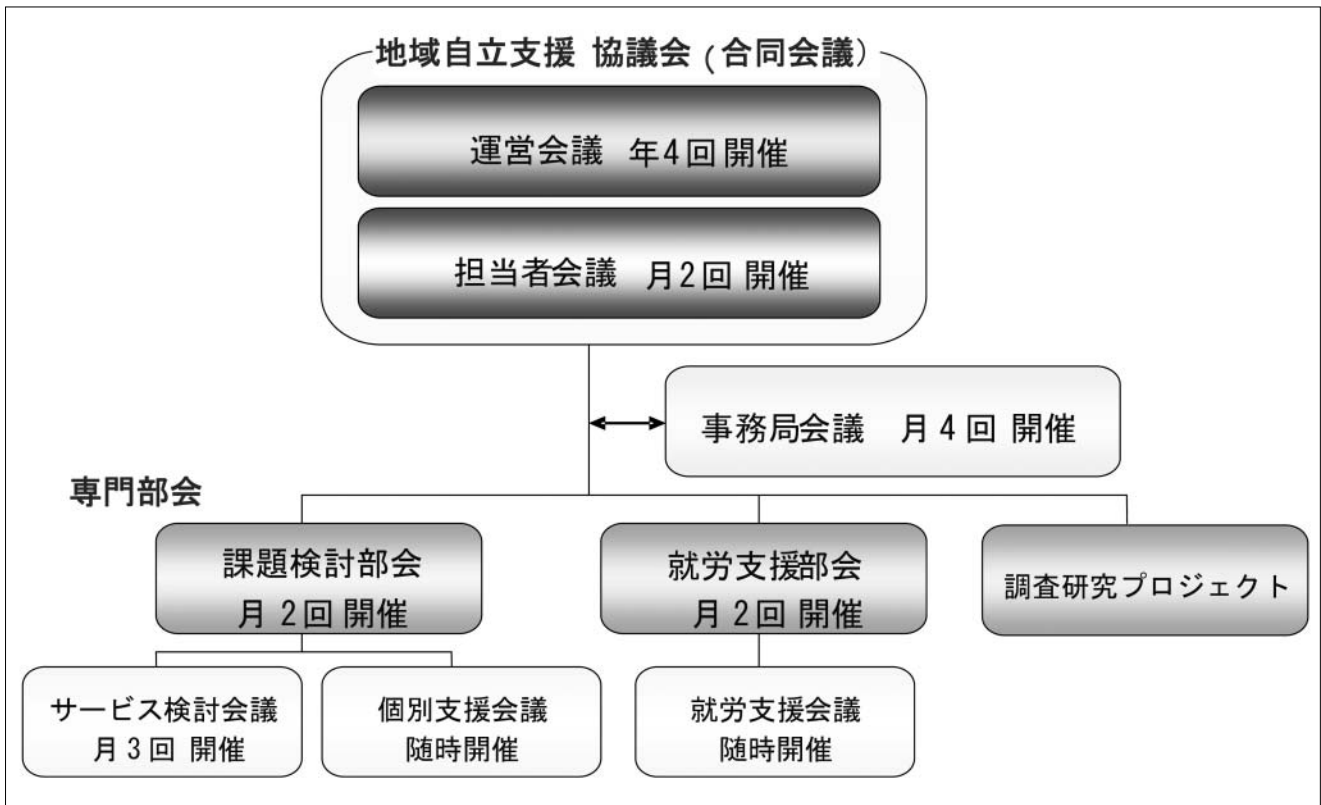


図表：豊田市の地域自立支援協議会のステップアップ構想



図表：豊田市の自立支援協議会のステップアップの経過

■平成19年11月（設置当初）：根幹となる体制づくりに重点を置いたシンプルな協議体



■平成21年4月（予定）：検討経過を踏まえた協議体の再編

運営会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>関係機関の代表者レベルを中心に構成</li> <li>相談支援事業者、サービス提供事業者、養護学校、ハローワーク、障がい者相談員、当事者団体、地域支援者、行政、学識経験者、一般企業、特例子会社</li> <li>「担当者会議」や「専門部会」からの報告や提案を受けて、協議会としての意思決定を行う場</li> </ul>
担当者会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>相談支援ワーカー、圏域アドバイザー、学識経験者で構成</li> <li>相談支援の活動報告の場であるとともに、「個別支援会議」や「サービス検討会議」あるいは各部会から提出された地域課題を集約し、具体的に協議して「運営会議」へ報告・提案する役割を担う</li> </ul>
事務局会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営会議代表、担当者会議代表、各部会の部会長と行政担当で構成</li> </ul>
専門部会	<ul style="list-style-type: none"> <li>「担当者会議」のメンバーを中心に、必要に応じてその他の関係機関から随時招集</li> <li>テーマごとに集中的・専門的に実務者レベルで協議する場</li> <li>「課題検討部会」：相談支援事業から見てきた課題を全般的に扱う部会、「サービス検討会議」と「個別支援会議」を取りまとめる役割</li> <li>「就労支援部会」：「担当者会議」のメンバーを中心に、必要に応じてその他の関係機関から随時招集、就労に関するシステムを扱う部会</li> </ul>
サービス検討会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>当該月に障がい福祉サービスの利用申請のあった全ケースを3合議体に分けて、支給決定の妥当性や検討すべき課題の有無について協議</li> <li>認定の難しいケース、個別支援会議を経たケース、ワーカーの介入が必要なケースは、担当者会議（情報共有・分析・地域課題の集約の場）へ引き継ぐ</li> <li>メンバーは相談支援事業者、サービス事業者で、この会議に参加することで相談支援との連続性を意識した</li> </ul>
個別支援会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政、支援者等必要性を感じたものが所定の書式をもって開催依頼</li> <li>状況、開催趣旨、依頼機関を示す</li> <li>緊急時には、書式なく行政、社協、課題検討部会メンバーの最低三者で協議</li> </ul>

※参考資料：「自立支援協議会のすすめ～豊田市地域自立支援協議会のステップアップの軌跡～」(平成21年3月、豊田市)