

特集

地域自立生活支援とソーシャルワークとしてのネットワークの機能 —障害者地域自立支援協議会が担う役割—

高山 由美子

TAKAYAMA, Yumiko

(ルーテル学院大学総合人間学部社会福祉学科准教授)

はじめに

今日、「障がいがあっても高齢になっても、住み慣れた地域、あるいは住みたい地域に暮らしを築き、可能な限り自立した生活を営むことができるよう支援する」という地域自立生活支援の考え方は、実現への課題は多く残しつつも、社会福祉法制度上においても、また社会福祉における支援のあり方としても、それぞれの理念として定着しつつあるとあってよいであろう。

本論では、この地域自立生活支援とこれを実現するための取り組みとしてのソーシャルワークにおけるネットワークの機能という視点から、障がい者の地域自立生活を支援するための組織として都道府県及び市町村に設置されている「障害者地域自立支援協議会」（以下、地域自立支援協議会）の役割について論じることとする。

1. 地域自立生活支援が求められてきた背景

1.1 社会福祉基礎構造改革が示した新しい時代の社会福祉のありかた

地域自立生活支援の考え方は、すでに10余年が過ぎているが21世紀を目前に控えて議論された社会福祉基礎構造改革の主旨に見ることができる。社会福祉基礎構造改革は「措置から契約へ」に代表されるように、介護保険制度の導入に備えた改革としての位置づけではあるが、実際この改革は戦後約50年にわたりその枠組みを維持し、社会福祉の各分野にわたる基本的共通事項を定めた社会福祉事業法を社会福祉法に改正することを大きな柱として、新しい時代の社会福祉のあり方を示すこととなった。

社会福祉サービスの利用・提供のあり方の根幹には「個人の尊厳」を据え、福祉サービス利用者の生活の場が、いわゆる社会福祉施設であろうが、在宅であろうが、あらためて「地域」であることを明確にした。さらには地域福祉の推進の担い手としての地域住民への期待をあげ、この改革には住民の参加・参画が不可欠であることを明示した点も画期的であったといえる。

一方、この改革は社会福祉以外の他の政策と同様に、地方分権と規制緩和の流れの中にあり、地方自治体による主体的取り組み、また社会福祉サービス提供の市場に多様な主体の参入を認め、これに上記の住民参加を重ね合わせるという方向性を示したのである。

よってこの改革は、社会福祉制度設計の担い手、あるいは実施主体としての国・地方公

共団体をはじめ、社会福祉サービスの提供者、そして社会福祉サービスの利用者等に大きな意識改革を求めることとなった。

1.2 介護保険制度下における地域包括ケアシステム

2000年に制度運用が開始した介護保険制度であるが、その後の介護保険法の改正においては、法の目的に介護保険サービス利用者の「尊厳の保持」を位置づけ、さらには介護保険制度上のサービスのみでは対応できない高齢者の現状をふまえ、地域における高齢者への支援体制として、「個々の高齢者の状況やその変化に応じて、介護サービスを中核に、医療をはじめ様々な支援が継続的かつ包括的に提供される仕組み」の必要性をあげ、「地域包括ケアシステム」の確立を目指すこととなった¹⁾。これはあらためて介護保険法の目的にある「自立した日常生活」を支えることの意味を問い直すことをとおした、高齢者ケアモデルの転換でもあり、「地域ケア型介護サービス」「予防重視型システム」、認知症高齢者の「見守りシステム」「権利擁護システム」を確立し、ケアの拠点を個々の地域につくっていくという取り組みを開始することになった。

なかでも、中学校区をベースとして市町村の責務で設置され、地域のネットワーク機能を担う地域包括支援センターには、この地域包括ケアシステムを推進していく上で、住民参加のもとで、関係機関や専門職等による支援等のためのネットワーク構築をとおした「地域おこし」「地域づくり」が期待されている²⁾。

1.3 障がい者福祉施策の転換と今後の障がい者福祉の方向性

障がい者福祉領域においても、社会福祉基礎構造改革の主旨が具現化されるべく施策の転換が図られてきた。2003年に開始された支援費制度はわずか3年度間の実施をもって、障害者自立支援法に移行することとなったが、長く障がい別の法制度によって提供されてきた障がい者福祉サービスを一元化し、同法によって障がい者福祉の方向性は「…自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与すること」として、明確化された。同法が目指す地域社会の実現とは、当然ながら障がいがあっても地域において暮らしを築くことのできる社会の実現であり、障がい者福祉サービスは、地域自立生活支援をとおして用意されるものでなければならない。

さらに、同法の施行によって都道府県及び市町村等に設置が促された「障害者地域自立支援協議会」には、地域における障がい者の自立生活支援のためのネットワーク構築が期待されることとなった。

障害者自立支援法施行3年後の政権交代により、障害者自立支援法は廃止が決定した。その後、廃止の方向性を残しつつ、「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえ

て障害保健福祉施策を見直すまでの間」という前提で、2010年に同法は改正された。今後、この障がい福祉施策全体の動向には注目していかなければならないが、いかなる制度改正になろうとも、地域を基盤とした自立生活支援の方向性で進められてきた障がい福祉施策はこの方向性のなかで深められていくものと推察される。

このように社会福祉基礎構造改革を起点として展開されてきた新たな社会福祉の方向性を振り返ると、あらためてそのキーワードは「地域自立生活支援」と「ネットワーク構築」であることが確認できる。

2. 地域自立生活支援とネットワークの意味

2.1 地域自立生活支援とは

障がい者福祉の歴史的展開を振り返ると、そのあり方は、障がい当事者が発信した「自立生活」の概念によって、大きく展開してきたといえる。

かつて障がい者にとっての自立とは、一般的にとらえられるところの自立とほぼイコールである「経済的自立」であったといえる。障がいのある人が自立するためには、まず職業的自立のために努力し、収入を得て経済的に自立するということが目指すべき自立の姿であった。これが自立の目指すべき姿だとされるならば、自ずと職業的自立の可能性のある障がい者のみが自立のための訓練対象として絞られることになる。

あるいは、職業的自立が困難な障がい者であっても、できるかぎり自分のことは自分でできるようになることを目指す「身辺自立」が重視されることにより、日常生活動作のための自立訓練はおのずと「障がいの克服」が大きな目標として掲げられることになる。

しかし、これらの自立観による福祉のあり方は、職業的自立も身辺自立も困難な重い障がいをもつ者にとっては、その存在価値さえ脅かされる重大事でもあった。1960年代から1970年代にかけて米国カリフォルニア州から発信された重い障がいを持つ大学生からの新たな「自立観」は障がい者への支援の考え方に大転換をもたらしたといえる。重い障がいのゆえに、食事、着替え、排泄、移動などの日常生活動作において、たとえ他の人の手を借りたとしても、生活の主体者はあくまで本人自身であり、自身に関わるあらゆることについての決定権、選択権、主導権は本人自身が持っている。「自立」とは「自律」を意味するのだという主張である。この自立観の転換は、障がい福祉において本人の自己決定権の尊重という理念を広げることとなった。

さらに、戦後日本の障がい福祉施策の中核を担ってきた、期限を定めない入所型施設における支援に対しても、ノーマライゼーション理念の浸透によって問題提起がなされるようになっていく。2007年に障害者施策推進本部が示した「重点施策実施五か年計画―障害の有無にかかわらず国民誰もが互いに支え合いともに生きる社会へのさらなる取組―」においても、第一に掲げているのは「地域での自立生活を基本」とすることであり、具体的には、入所施設や病院からの「地域移行」を推進するための整備体制について、数値目標

が掲げられている。

前述した介護保険法においても「その能力に応じた自立した日常生活を営む」ことができるための支援を想定していることから、今日における地域における自立の概念は、職業的・経済的自立や身辺自立という概念を越え、生活の主体者としての個人の尊重を軸にして地域に暮らしを築くことを意味するようになっていくことがわかる。

このような経緯をふまえ、あらためて地域自立生活支援の意味を問うと、「地域に暮らす一人ひとりに対して、本人を取り巻く社会関係を踏まえて、本人の人生観を尊重しながら主体的な生活を送るために必要な支援をさまざまな人びとのネットワークによって行うこと」³⁾ という定義があることの意味が理解できる。

では、ここでいう「…支援をさまざまな人々のネットワークによって行う」とは何を意味するのであろうか。

2.2 ネットワークとは

社会福祉領域で使われるネットワークについては、以下のような定義がある。

「一般には、網目状の構造とそれを力動的に維持するための機能」⁴⁾

「一般的には、可変性の高い網目状の人間関係と、それが果たす機能の両方を指す」⁵⁾

さらにこれらに加え、社会福祉実践での活用を意識した表現としては、「家族、親族、近隣、知人・友人などの人間関係や公共機能を持つ組織、自治体、商店会の組織・団体などの連携関係によって展開される組織活動全般。上下・主従関係にたとえられる官僚的組織に対し、対等な関係と緩やかで可変的なつながりによって共に活動することが目標とされる」⁶⁾ という定義も示されている。

ここに示した定義も一部ふまえながら、日本社会福祉士会が行った「地域包括支援センターにおける連携・ネットワークの構築に関する研究・研修事業」⁷⁾ では、ネットワークの特徴を以下のように整理している。

- ・可変性の高い人間関係と、それが果たす機能双方。
- ・共通の関心を持つ多様な参加者によって構成される。
- ・参加者の対等な関係性と緩やかな結びつきからなる。
- ・個人の自発性と権限の分散化が重視される。

これらの定義、特徴から、地域自立生活支援のためのネットワークとは、ある意味で、既存のシステムに替わる、あるいはそれを越える、新しいパワーとして期待されるものであることがわかる。または、前述した社会福祉基礎構造改革前の社会福祉システムからの転換と軌を一にして強調されるようになった概念であることもわかる。

つまりネットワークとは硬直化した、あるいは一定の参加者によって作られてきたシステムからの解放・脱却であり、上下・主従関係から対等な関係へ、制度を前提としたシステムから個人のニーズを出発点としたシステムへの転換を担う機能のひとつであり、今、

このネットワークへの期待が高まっているといえよう。

3. ソーシャルワークにおけるネットワーク

3.1 ソーシャルワーク実践におけるネットワークの位置づけ

前述した、日本社会福祉士会による「地域包括支援センターにおける連携・ネットワークの構築に関する研究・研修事業」には筆者も参画してきたが、共に研究・研修事業を担った一人である岩間伸之は、このネットワークをソーシャルワーク実践において明確に位置づけることを目指し、定義を試みている⁸⁾。

まず、ネットワークが含んでいる四要素を、①ソーシャルワークの目的を達成するための手段、②関係者（関係機関のつながり）、③連携・協働・参画・連帯の遂行、④状態及び機能、であると提示した。

①の「ソーシャルワークの目的を達成するための手段」はネットワークを理解する際の前提を示している。ネットワーク構築とは、取り組んでいるといつの間にかそれ自体が目的と化すことがある。しかし決して目的ではなく、あくまでも支援のための手段、方法の一つとして活用されるものであるとの意味から決して外れてはならないことを確認している。何のためのネットワークなのかが不明確なまま、いかにネットワーク構築を目指してもそれは無意味だからである。

このような前提確認を含むネットワークの四要素をふまえ、岩間はソーシャルワークにおけるネットワークについて仮説的であるとしながらも、「関係者のつながりによる連携・協働・参画・連帯のための状態及び機能のことである」⁹⁾と定義づけた。

3.2 「地域を基盤としたソーシャルワーク」の機能

同じく岩間は、「地域を基盤としたソーシャルワーク」における8つの機能¹⁰⁾を以下のように列挙している。

- ①広範なニーズへの対応
- ②本人の解決能力の向上
- ③連帯と協働
- ④個と地域の一体的支援
- ⑤予防的支援
- ⑥支援困難事例への対応
- ⑦権利擁護活動
- ⑧ソーシャルアクション

これらはどれも、地域に自立した生活を築くことを支援する場面において、ソーシャルワーク実践として必要な働きであるものの、必ずしも一個人、一組織・機関のみで担える働きではない。地域における自立した生活は個別性が高く、その生活とは実に多面性を有

している。だからこそ支援者や支援機関が、利用者のニーズに適切に対応していくには、さまざまな支援者、機関・組織、支援方法による重層的な構造と取り組みが不可欠となる。

岩間の提示する、「地域を基盤としたソーシャルワーク」における8つの機能を、まさに機能させていくために、いかなるネットワークを構築し、活用していくのか、その実践のあり方が問われている。

そして、これを地域自立支援協議会の役割とどのように関係づけていくことができるのかを考えていきたい。

4. 地域自立支援協議会とネットワークの機能

地域自立支援協議会とネットワークの機能を論じるにあたり、介護保険法に規定されている地域包括支援センターの機能とネットワーク構築について、国が言及しているところに着目しておくこととする。

厚労省は「地域包括支援センターの設置運営について」（厚労省老健局通知 平成18年10月18日、平成19年1月16日一部改正）の「5事業の留意点（1）市町村内の他機関との連携（地域包括支援ネットワークの構築）」において、地域包括支援センターの事業を効率的かつ効果的に実施するにあたり「介護サービスに限らず、地域の保健・福祉・医療サービスやボランティア活動、インフォーマルサービスなどの様々な社会的資源が有機的に連携することができる環境整備を行うことが重要である」とし、この「連携体制を支えるものとして『地域包括支援ネットワーク』を構築することが必要である」（下線筆者）ことを明記している。

さらに、ネットワークの構築にあたっては「地域の特性に応じたネットワークを構築することにより、地域の関係者との相互のつながりを築き、日常的に連携が図られるよう留意する必要がある」（下線筆者）としている。

国が示している地域包括支援ネットワーク構築にあたっての留意点、そして日本社会福祉士会が地域包括支援センターにおけるソーシャルワーク実践としてのネットワーク構築に関する研究・研修事業で取り組んできた成果等は、地域自立支援協議会の運営にも大きな示唆を含んでいるものと理解できる。地域包括支援センターと地域自立支援協議会は組織体としては異なるものの、どちらも市町村の責務によって設置されて、福祉サービス利用者の地域における自立生活支援のために機能することが求められているからである。地域包括支援センターと地域自立支援協議会の運営には、ソーシャルワーク実践としてのネットワーク構築という共通課題があるといつてよいであろう。

4.1 地域自立支援協議会の位置づけ

地域自立支援協議会は、障害者自立支援法に規定されている市町村の地域生活支援事業としての相談支援事業の充実・強化ということと密接な関係がある。関係各法等をたどり、

地域自立支援協議会の位置づけを確認しておきたい。

まず、障害者自立支援法には以下のような規定がある。

(市町村の地域生活支援事業)

障害者自立支援法第 77 条

「市町村は、厚生労働省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。1 障害者等が障害福祉サービスその他のサービスを利用しつつ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、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、障害児の保護者又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その他の厚生労働省令で定める便宜を供与するとともに、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための関係機関との連絡調整その他の障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行う事業」(下線筆者)

ここにいう、「厚生労働省令で定める便宜」については、障害者自立支援法施行令に以下のように規定されている。

障害者自立支援法施行令第 65 条の 10 (法第 77 条第 1 項に規定する厚生労働省令で定める便宜)

「(略) 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その他障害者等、障害児の保護者又は介護者に必要な支援とする。」(下線筆者)

条文中の「協議を行うための会議」は地域自立支援協議会を指している。

そして、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な指針(平成 18 年厚生労働省令告示第 395 号、一部改正平成 21 年厚生労働省令告示第 2 号)、いわゆる障害福祉計画策定の基本指針(以下、基本指針)の「第 1 障害福祉サービス及び相談支援の提供体制の確保に関する基本的事項 3 相談支援の提供体制の確保に関する基本的考え方」では、次のように述べている。

「障害者等、とりわけ重度の障害者等が地域において自立した日常生活又は社会生活を営むためには、障害福祉サービスの提供体制の確保とともに、これらのサービスの適切な利用を支える相談支援体制の構築が不可欠である。このため、地域の実情に応じ、適切な相談支援が実施できる体制の整備を図るとともに、相談支援事業を適切かつ効果的に実施するため、事業者、雇用、教育、医療等の関連する分野の関係者からなる地域自立支援協

議会（以下、「地域自立支援協議会」という。）を設けるとともに、その在り方を明確に示すことが必要である。その際、地域自立支援協議会は、関係者が抱える個々のケースに基づき、地域の課題について情報を共有しながら具体的に協議する場であることに留意する必要がある。例えば、障害児支援においては、障害児のライフステージに応じた適切な相談支援が行えるよう、一つの支援機関だけがニーズを抱え込まないように、関係機関のネットワークの在り方、地域支援体制の中軸となる相談支援体制の在り方について協議する場であることに留意する必要がある。」（下線筆者）

これらを根拠として、各自治体で地域自立支援協議会の設置が進められ、運営されるなか、2010年12月、「障がい者制度改革推進本部における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」の成立により、障害者自立支援法が改正された。いわゆる改正障害者自立支援法の成立である。

この改正法では、これまで障害者自立支援法ではその位置づけが明確でなかった地域自立支援協議会の設置について、以下のように規定した。

（自立支援協議会の設置）

障害者自立支援法第89条の2

「地方公共団体は、単独で又は共同して、障害者等への支援の体制の整備を図るため、関係機関、関係団体及び障害者等の福祉、医療、教育又は雇用に関連する職務に従事する者その他の関係者（次項において「関係機関等」という。）により構成される自立支援協議会を置くことができる。2前項の自立支援協議会は、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を行うものとする。」（下線筆者）

同時に同法第88条の8では、地域自立支援協議会と市町村障害福祉計画との関係について、以下のように規定した。

障害者自立支援法第88条の8

「市町村は、第89条の2第1項に規定する自立支援協議会を設置したときは、市町村障害福祉計画を定め、又は変更しようとする場合において、あらかじめ、自立支援協議会の意見を聴くよう努めなければならない。」（下線筆者）

障害者自立支援法において、地域自立支援協議会の位置づけが明記されたが、その設置

は義務ではなく、努力義務規定としての任意設置である。しかし、設置した場合には、障害福祉計画の策定への関与への努力についても条文上に明記することから、その設置を強く求めていることは事実である。

一方、基本指針においても障害福祉計画策定にあたっては、当事者の参加をはじめ、障がい者の地域生活移行や就労支援等の推進にあたっては雇用、教育、医療等の分野を超えた総合的な取り組みを促している（基本指針 第 2 障害福祉計画の作成に関する事項 1-1 作成に当たって留意すべき基本的事項）。つまり、たとえ市町村に地域自立支援協議会の必置義務がなくとも、障害福祉計画は市町村に策定の義務があり、その策定にあたって、上記のような取り組みを求めているとすれば、必然的に地域自立支援協議会の必要性和重要性は高まっているといえよう。

4.2 地域自立支援協議会に求められている役割

日本障害者リハビリテーション協会は 2008 年、地域自立支援協議会の円滑な運営をサポートすべく、『自立支援協議会運営マニュアル』（以下、マニュアル）を刊行している。このマニュアルにおいても一貫して地域自立支援協議会の運営の視点及び機能の中核にはネットワークの構築があることを説いている。

マニュアルが示している地域自立支援協議会の運営の視点は、①共通の目的をもつ、②情報の共有、③具体的に協議する、④地域の関係者によるネットワークを構築する（下線筆者）の 4 点である。

また、マニュアルが示している地域自立支援協議会の機能には、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評価機能の 6 点をあげている。特に、②の調整機能については、「1）分野を越えてのネットワークの構築」として、「保健・医療・福祉・教育・労働などの様々な分野において、ともすれば、支援者が属する分野での専門性や資源のみで利用者個々のニーズに対応したり、地域の課題に向かおうとしがちですが、地域自立支援協議会の存在により、分野を越えてのネットワーク構築が可能となります。また、このネットワークの構築により、これまでは支援が困難とされ、地域での暮らしをあきらめざるを得なかった、いわゆる困難な事例に対しても地域での支援が可能となってきます。」と述べている。（下線筆者）

地域自立支援協議会に求められている役割に応えられるか否かは、このネットワーク構築を可能とするかどうかにかかっているといっても過言ではない。なぜならば、これまでの社会福祉における制度や支援、またそのあり方は、この解説が指摘しているように、とかく「支援者が属する分野での専門性や資源のみで利用者個々のニーズに対応」する姿勢であり、制度本位・サービス本位になりがちであったことは否定できないからである。地域内に個々に存在する障がい者の地域生活を支える制度、サービス、機関・組織、人材等の資源が、相互に連動して地域の資源として共有化され、総合化されることが基盤となっ

てはじめて、マニュアルが述べる視点に基づく地域自立支援協議会の運営とその機能の発揮が実現するのだといえよう。

5. 地域自立支援協議会におけるネットワーク構築への課題

これまで述べてきたように、地域自立支援協議会設置の根拠や運営のマニュアルから、この組織への期待と必要性が高まっていることが確認できた。しかし 2010 年度において未設置の自治体も存在している。たとえば、東京都の状況をみると、島しょ部を除いた、23 区 26 市 3 町 1 村では、2010 年度内の設置予定が 7 区市町村、2011 年度以降の設置予定が 4 市村となっており、本格的取り組みはいよいよこれからという自治体が合計 11 区市町村ある。

また、早期に設置した自治体では運営開始後 3 年を過ぎており、課題も見えてきている時期である。開催回数や専門部会の種類や設置数は様々である。地域自立支援協議会はまさに地域の状況を反映しその地域の状態に応じて設置されるべきで、これらが一様である必要は全くない。しかしだからこそ、それぞれの地域自立支援協議会が本当に地域の状況を反映し、障がい者の地域生活におけるニーズに対応できる協議会となっているのか、ということが各自治体の地域自立支援協議会への評価として、一層厳しく問われてくるともいえる。

先に述べたように、ネットワーク構築をソーシャルワークにおける働きであり、かつ地域自立生活支援という目的を達成するための手段として位置づけるならば、地域自立支援協議会はソーシャルワークの機能をもつ組織であるという認識に立って、その運営を進めていくことが不可欠である。これを大前提としながら、今日多くの地域自立支援協議会がもつ課題をいくつかあげ、その課題への取り組みの視点を提示しておきたい。

5.1 メンバー構成への新たな試み

地域自立支援協議会が障がい者の地域生活支援のために、分野を越えたネットワーク構築の場になるためには、どのようなメンバーで構成するのかという点においても新たな試みが求められる。

東京都内 Q 市の例をみておきたい。Q 市は 2007 年 10 月に地域自立支援協議会を設置しており、都内各地の地域自立支援協議会の中で最も多い 44 名の委員を擁している。メンバー構成の大枠と人数（カッコ内の数字）は、公募委員（5）、障がい当事者及び家族会関係（9）、障がい福祉サービス事業者等からの推薦（15）、関係機関・団体からの推薦（15）、学識経験者（1）となっている。

まず注目したいのは、障がい当事者及び家族会関係の枠内には、身体障害者相談員としての障がい当事者（3）、知的障がい当事者（1）、精神障がい当事者（1）、が含まれている点である。当事者が委員として参加する地域自立支援協議会は他にもあり、また専門部

会として当事者部会を設置している自治体もある。しかし Q 市の場合は、上記のように複数の当事者が地域自立支援協議会そのもののメンバーであり、かつそれぞれがいずれかの専門部会に所属しているので、いわゆる形だけのメンバーではないことがわかる。

これは、地域自立支援協議会が障がい者の地域における自立支援のための組織ではあるが、当事者は支援されるだけの存在としてネットワークの外に存在するのではなく、障がい当事者であり、支援のネットワークの当事者でもあることを意味している。

もう一つ注目したい点は、関係機関・団体からの推薦枠であるが、メンバーの所属は、医師会、歯科医師会、保健所、病院、特別支援学校、公共職業安定所、商工会、青年会議所、宅地建物取引協会、特例子会社、ボランティア連絡協議会、社会福祉協議会、民生委員・児童委員協議会、NPO 法人等である。多様な主体によるメンバー構成は、同時に大人数であることから、運営上、その機動性の確保には工夫が必要である。しかし障がい者の地域における自立生活がいかに多面的であるかがこの構成に表れているといえる。当たり前のことだが、障がい者が地域で暮らしを築くということは、単に福祉・医療のサービスがあればよいのではないことをあらためてこの Q 市の地域自立支援協議会の組織は示している。

このような組織を可能にしたのは、これまでの Q 市が取り組んできた障がい者支援や住民参加や協働の歴史そのものであり、Q 市の地域特性が色濃く地域自立支援協議会に反映しているといえよう。もちろんそのような地域ばかりではなく、地域自立支援協議会が障がい者の自立生活支援を地域の中で共に考えていく初めての組織という自治体もあろうが、その歩みが地域づくりそのものにつながる可能性を見据えたメンバー構成を試みることは可能であろう。今日、福祉関係の計画策定や地域福祉に関する懇談会等には住民の参加、当事者の参加が不可欠となっている。地域自立支援協議会にも同様のことがいえよう。地域自立支援協議会はこれまでの狭い意味での障がい者福祉の概念を大きく広げていく可能性を有している。「障害者福祉を『地域福祉』に転換させるためには、障害のある人を『地域で支える福祉』だけでなく『地域が支える福祉』を伴うことが必要」¹¹⁾との指摘があるが、地域自立支援協議会の活動は、このような地域づくりに寄与することも視野に入れておく必要がある。

多様なメンバー構成を前提にするならば、地域自立支援協議会で頻出する用語等に一定の配慮をもった使用が必要で、いわゆる専門用語や業界用語を多用せずに、誰もが共通認識を持つことのできるわかりやすい言葉で協議されることも重要である。当然のことながら障がいをもつメンバーへの配慮も不可欠である。

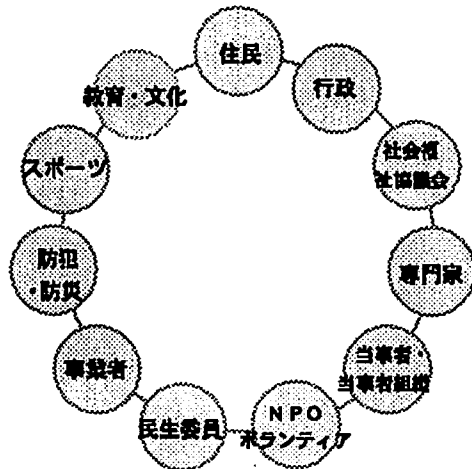
5.2 ネットワーク構築への認識の共有化

これまでネットワーク構築の意義について述べてきたが、ネットワークは時に現状を維持するために機能することもあり、またこれまでのあり方を大きく変化させるために機能

することもある。いずれにしても、ひとつの機関・組織がもつシステムや機能を越える可能性をもつことによって新たな課題対応への可能性を開き、また課題と課題を結び合わせていく連続性のある働きにもなる。しかし、これはネットワークが「ある」、あるいは「あると思っている」だけでは機能しない。

今日あらゆるところでネットワークが叫ばれる中、これをメンバー間で共有しようとする際に活用されるのが、いわゆる「ネットワーク図」である。

図 地域のネットワーク（「ネットワーク図」例）



出典 厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』（2008 年）
「地域における個別の支援と地域の福祉活動の運営のためのネットワーク」内の＜地域の福祉ネットワーク＞を一部改変

様々な組織やメンバーが円で示され、その円と円が線で結ばれ、大きな円環ができ、「〇〇ネットワーク」と命名される。これを図式化することがネットワーク構築にあたっての初期段階の大きなつまずきになるのは珍しいことではない。つまり、目には見えないネットワークが図式化され、可視化されることにより、「ネットワークができた」「すでにネットワークがあった」と思いこんでしまうことである。

あるいは、ネットワークには複数の機関・組織メンバーによって構成されるため、自分以外の組織に「頼れる」といった期待感や安心感から、依存的で自らは他の組織やメンバーを支えるような主体的な役割を担おうとしない状況も生じやすい。

当然のことであるが、ネットワークは待っていても作ることはできないし、また他の人が、あるいは誰かがやってくれると思っていてもできるものではない。ネットワークを構築し、その構成メンバーになるということは個々で活動していたとき以上に、主体性と責任が求められるといえる。参加者すべてが当事者意識を持つことによって、はじめてネットワーク構築への取り組みがスタートするという意味でも、ネットワーク構築はあくまで地域に暮らしを築く障がい者の地域生活支援のためであり、これらの認識を共有化し、相互の主体性については、折に触れて確認し続けることが重要である。

また、地域には地域自立支援協議会以外にも、地域住民の地域自立生活を支えるためのネットワークがすでに存在する場合が多い。様々なところでネットワークが叫ばれるがために、また新しいものを一から作らなければならないのかとの認識も持ちがちなためである。しかし既存のネットワークは有効に活用するという視点も必要である。なかでも、地域自立支援協議会運営に多くの示唆を与える地域包括支援センターのもつシステムとネットワークとは有機的な関係を構築できる可能性を秘めている。

5.3 官民協働による新しい器としての認識

地域自立支援協議会は地域の特性を活かした画一的でない、ある面で自由な運営が必要である。当然、構成メンバーが互いの立場を越えて、自由に意見を交わす中で協議がなされていることが重要である。しかし、地域における障がい者の自立生活支援について、公に協議する場であるため、地域自立支援協議会もまた地域に対して責任ある組織として存在しなければならない。地域自立支援協議会の設置根拠は法制度にあるため、「行政がつくったもの」といった印象をもつかもしい。しかしここまで述べてきたように、地域自立支援協議会がもつネットワーク構築の機能や意義と重ね合わせれば、参加メンバーの主体性なしに、この組織の運営はあり得ない。多くの場合、地域自立支援協議会の事務局は自治体の障がい福祉関係の部署が担うことから、協議においては参加メンバー対事務局（行政）といった構図が生じることもある。また、障がい者のニーズに対応できない現状といった課題の前では、自治体によるサービス体制の不整備を指摘する自治体批判の場になることもある。このような行政と構成メンバー間に壁が立ち上がるような構図を大きく転換していくことも、この地域自立支援協議会には課せられているのではないだろうか。

地域自立支援協議会は「官と民」といった対立の構図から脱却し、障がい者の地域自立生活支援のために協働する器として活用していく方向性を探りたい。そのためにはそれぞれの立場で責任を遂行し、また地域住民に対する説明責任についても行政のみが負うのではなく、地域自立支援協議会もまた、地域住民が参加した組織として、地域に対してその責任を遂行していく姿勢が必要である。さらに、活動状況、内容に対しては第三者を含めた評価の仕組みを導入することも検討してよいであろう。

おわりに

機能するネットワークは、1+1が3にも5にもなる発展の可能性を秘めたシステムである。同時にその目的や機能についてメンバー間で共有化できなくなると、機能なくなるといった特性も併せ持っている。構築したネットワークにはメンテナンスが欠かせないのである。

地域自立支援協議会も設置から複数年が経過し、ある程度、運営方式が定着することによって、安定化が図られてきている自治体もあろう。しかし、それが目的や機能について

ほんとうに共有化できた上での定着なのか、安定化はマンネリ化や形骸化を意味していないかとの問い直しが必要である。

長く、当事者不在の中で障がい当事者の施策や支援のあり方が語られ、また決められてきた。障がい当事者による自立生活概念への問題の投げかけは、「私がいなくて、私のことを決めないで」という強いメッセージでもあった。このことを地域自立支援協議会という新しい組織体はどのように受け止め、どのように共有していくのか。今後も大きな課題である。障害者自立支援法は改正法が施行されたものの、それはあくまで新しい障がい者施策の全体像がまとめられるまでの“つなぎ”である。今現在、「障がい者制度改革推進会議」では、多くの当事者の参加の下、障害者権利条約の批准も視野に入れ、今後の障がい者施策体系を検討している。しかし、どのような障がい者施策体系になろうとも、障がい者の地域自立生活支援のためには、当事者の視点に立ったソーシャルワークを基盤としたネットワーク構築とネットワーク活用が不可欠である。近い将来、新たな障がい者施策へのスムーズな移行を支えるためにも、さらには障がい者の地域自立生活が当たり前の社会を実現するためにも、今それぞれの地域が地域自立支援協議会を核として、協働できるネットワークを構築しておくことが重要である。これに努めることは地域自立支援協議会に関わる者一人ひとりの責務でもある。

〔注〕

- 1) 「地域包括ケアシステム」とは、『2015 年の高齢者介護』（高齢者介護研究会報告、2003 年）において提起されたシステムである。
- 2) 厚生労働省『地域包括支援センター業務マニュアル』、2010 年。
- 3) 菱沼幹男「地域自立生活支援とコミュニティソーシャルワーク」日本社会福祉士会編『新 社会福祉援助の共通基盤 第2版』、中央法規出版、2009 年、39 ページ。
- 4) 中央法規出版編『社会福祉用語辞典 四訂版第3版』、2008 年。
- 5) 山縣文治・柏女靈峰編『社会福祉用語辞典 第6版』、ミネルヴァ書房、2007 年。
- 6) 日本社会福祉士養成校協会『わが国の社会福祉教育、特にソーシャルワークにおける基本用語の統一・普及に関する研究 報告書』、2005 年。
- 7) 日本社会福祉士会地域包括支援センターネットワーク研究委員会『地域包括支援センターにおける連携・ネットワークの構築に関する研究研修事業中間報告』、2009 年。
- 8) 日本社会福祉士会地域包括支援センターネットワーク研究委員会『地域包括支援センターにおける連携・ネットワークの構築に関する研究研修事業報告』、2010 年、23 ページ。
- 9) 8) 24 ページ。
- 10) 岩間伸之「地域を基盤としたソーシャルワークの機能―地域包括支援センターにおけるローカルガバナンスへの視覚―」『地域福祉研究』第36号、日本生命済生会、2008 年。

- 11) 柴田謙治「障害のある人と地域福祉」柴田謙治編著『地域福祉』ミネルヴァ書房、2009年、168 ページ。