# 第２章 運営評価指標とその活用

本章では、地域自立支援協議会（以下、協議会と略す）の現状と課題についてあらためて整理するとともに、協議会の形骸化を防止しステップアップするための「発展段階を踏まえた運営評価指標」について解説します。

## 1 協議会の現状

**○設置状況**

協議会の設置割合は、厚生労働省障害福祉課調べ（平成22年４月１日現在）で、85％（前年79％）となっている（22年度中の設置予定自治体を含めると全体で91％）。未設置自治体156市町村の内訳を見ると、北海道32、福岡19、鹿児島19、東京16、山形13、茨城11、宮崎10、奈良６、沖縄６、長崎４、静岡３、栃木３、京都３、石川２、大阪２、島根２、青森１、秋田１、埼玉１、新潟１、山口１という状況である。これらの市町村のうち人口３万人以下は全体の76.9％（120）となっている。相談支援事業の直営か委託については設置率に影響はしていない（全体の41.7％）。

※協議会に関するデータは巻末の資料編を参照のこと。

**○法改正**

社会保障審議会障害者部会報告書（平成20年12月16日）では、協議会の法定化について、「相談支援事業をはじめとする地域の障害福祉に関するシステムづくりに関し、中核的な役割を果たす協議の場である自立支援協議会について、設置の促進や運営の活性化を図るため、市町村の実情に応じた設置・運営方法が可能になるように配慮しつつ、法律上の位置付けを明確にするべきである。」とし、また協議会の運営の支援について、「あわせて、運営マニュアルや運営の好事例の周知など、国や都道府県において設置・運営の支援を図っていくべきである。その際、自立支援協議会への当事者の参画を促進すべきである。」と報告している。

障害者自立支援法の一部改正は議員立法により平成22年12月３日に成立し同年12月10日に公布された。同法では、第89条の２で自立支援協議会を明記し（資料１）、同協議会を設置した場合に障害福祉計画策定の際には意見を聴取することの努力義務を課している。この項目は平成24年４月１日より施行される予定である。

（資料１）

第八十九条の二　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。

第八十八条
６　市町村は、第八十九条の二第一項に規定する自立支援協議会（以下この項及び次条第五項において「自立支援協議会」という。）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。
第八十九条
５　都道府県は、自立支援協議会を設置したときは、都道府県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。

**○形骸化の表れ**

協議会への期待の一方で、多くの協議会が「形骸している」「地域格差がある」との指摘がある。具体的な事象としては、以下のことがあげられる。

・協議会を設置する意味が分からないのでそもそも設置しない
・既存協議会の活用が行われず、協議会を新たに設置し混乱を招いている
・構成メンバーが協議会の目的を共有できず、陳情や要求交渉の場になっている
・相談支援事例の積み重ねが出来ていないため、協議すべき事項が確認できない
・協議会は年に１回の全体会を開催するだけで、会議の必要性を理解できない　等

このような現状において、各都道府県では、例えば、ア）相談支援による個別支援会議の開催（支援計画の蓄積）、イ）構成員の検討、ウ）事務局会議等の事前準備の実施等、種々の指導助言が行われ、形骸化の改善策に取り組んでいる。

（参考）平成19年度障害保健福祉推進事業「自立支援協議会の運営マニュアル」日本障害者リハビリテーション協会

## 2 協議会の課題

本来の協議会の在り方としては、①ニーズに基づいた個別の計画が相談支援事業者により作成され、②それに見合ったサービス量と社会資源が明確になるとともに、個別の課題の集積から地域の課題が明らかにされ、③地域の関係者による関係資源の確保とネットワークの形成（抱え込まない地域）が図られることが目指されている。あわせて④これら相談支援の体制について検証分析され地域連携力が高められる場とされている。

**○協議会の機能**

協議会の機能については、当初より６つの機能が示されてきた（「自立支援協議会の運営マニュアル」（日本障害者リハビリテーション協会））。この機能は、協議会が本来行うべき「個別のニーズから地域課題の抽出」と「地域の支援体制の整備」について、機能分解的に提示したものと思われる。

| 機　能 | 内　　容 |
|---|---|
| 情報機能 | ・困難事例への対応のあり方を情報共有<br>・地域の諸情報を共有する |
| 調整機能 | ・地域の関係機関によるネットワーク構築<br>・地域の支援力を高めるための役割分担と調整 |
| 開発機能 | ・地域診断<br>・地域の社会資源の開発、改善 |
| 教育機能 | ・構成員の資質向上の場として活用 |
| 権利擁護機能 | ・権利擁護に関する取り組みを展開する |
| 評価機能 | ・中立・公平性を確保する観点から、委託相談支援事業者の運営評価<br>・サービス利用計画作成費対象者、重度包括支援事業等の評価<br>・市町村相談支援機能強化事業及び都道府県相談支援体制整備事業の活用 |

この機能に着目して岡山県では、協議会の現状把握のため、平成21年度に県下15の地域自立支援協議会事務局に対し自己評価のアンケート調査を行っている。アンケートは上記の６機能について「十分出来ている」10点、「どちらかと言えば出来ている」を7.5点、「どちらかと言えば出来ていない」を５点、「全く出来ていない」と判断した場合を2.5点と点数化し、各機能別に点数化を行っている。結果は、平均で①情報機能6.4、②調整機能6.5、③開発機能5.8、④教育機能6.5、⑤権利擁護機能7.1、⑥評価機能4.5である。これらの自己評価から、協議会に対するいくつかの視点が考察される。

第１に、組織体制のあり方と行政担当者の参加姿勢である。全体会と定例会を同一としたり、定例会と運営会議を兼ねていたり、運営会議を行政担当者が参加せず、事務局である相談支援事業者の相談支援専門員のみで構成としている実態がある。

第２に、部会が、必ずしも、地域の課題や市町村の政策課題を検討する場としての位置付けをもっているとは言い難い実態が伺われ、部会が地域の課題を集約して活動しているかどうか、課題の抽出方法と展開状況を見る必要がある。

第３に、相談支援専門員等の資源開発の意識である。支援費制度以前には、ゼロから社会資源開発を要請された時代であったが、現在はある程度フォーマルな資源が整備されており、相談支援専門員等の資源開発への意識も若干薄れた実態があるとの指摘である。

これらの要因として、地域の障害者の困り感やニーズを掘り起こす個別支援会議が軽視され、個別支援会議で確認される支援課題や、それらの集積と抽出から生まれる地域の課題について、行政や事業者等が情報共有できていないことが推測される。

**○課題解決の検討**

協議会の抱える課題を解決するためには、２点の検討が必要である。

第１に、形骸化の要因分析である。「形骸化」には、A：設置されているが開催されていないパターン、B：開催されているが機能していないパターンがあげられている。それぞれに形骸化の要因が想定されるが、これらの要因分析が具体的かつ総合的に整理できていないのではないだろうか。

第２に、行うべき事項の明示とそれぞれの協議会のステップアップするための指標を提示することである。地域の実情にあわせてそれぞれの形態で実施できるようにしたこともあり、協議会の代表例を示すだけでは、現状からどのようにステップアップすればよいのかイメージが出来ないとの指摘もある。協議会の事例を提示しつつ、次のステップに上がるターニングポイントを示す必要があるのではないだろうか。

これまで国は、前記６つの機能とともに運営マニュアルを示しているが、協議会の有効的な実施内容や実施方法について、その代表事例については必ずしも明示していない。

## 3 運営評価指標の考え方

今回、全国の代表事例を収集するにあたり、都道府県から管下の協議会を推薦してもらうには、何らかの評価軸を示す必要性があった。また前記の岡山県の自己評価結果では、現状認識を測る視点と協議会の今後の発展段階を示す視点が重要であるとの示唆がある。このことから、今回、表１に示す「地域自立支援協議会の発展段階を踏まえた運営評価指標（案）」を提案した。

この運営評価指標は、全国の協議会の実態、取り組みから検討した指標であり、それぞれの協議会において振り返りシート（点検作業）的に活用するものである。従って、この評価指標を検討した結果、第１段階だからといって相談支援事業等の業務評価につなげてしまうことなどはせず、あくまでも協議会の現状分析と次なるステップへの課題把握が行えるように整理するものとして活用するべきある。あくまでも次のステップに向けた取り組み方針を検討する指標である。

評価の視点は４点設定した。指標作成過程において、これら４点以外にも障害者のエンパワメント度や協議会の組織化度といった視点も検討されたが、これらは４点の各プロセスで評価事項に加えることとした。

### ①課題の抽出度

「課題の抽出度」の評価のキーポイントは、相談支援の実施状況（支援会議の開催状況）、部会の協議状況である。

地域課題の抽出において、相談支援事業によるサービス担当者会議（個別支援会議）の実施は不可欠である。相談支援専門員によるアセスメントやサービス利用計画（支援計画）の作成によって確認された「直ぐには解決できない個別のニーズ」の把握と集積があって、地域が解決していないニーズの確認ができるという大前提である。千葉市ではこうしたサービス担当者会議以外でも「課題提起票」をホームヘルパー等の関係者から提出させ活用している。このような地域の独自な取り組みで情報を入手して課題を把握する方法は、あくまでも相談支援の個々の支援から地域課題を把握するプロセスを捕捉する位置付けだと認識しておくことが望ましいのではないか。

４段階では、個別の支援課題が協議会で共有され、地域課題として集積すること、更に解決に向けて専門部会等で議論を始めることを評価するものである。

５段階では、課題の集積結果の整理とともに、取り組むべき優先順位が決められ、課題解決の行程が検討されている状況を評価している。これは「行政の参加度」の５段階「地域自立支援協議会の協議内容を施策に反映させると共に、必要な予算を確保した。」と関連して設定している。

### ②社会資源の開発改良度

「社会資源の開発改良度」のキーポイントは、社会資源のアセスメントの実施状況（社会資源の把握）、開発改良の実施状況である。

都道府県アンケート調査では、特に４段階と５段階の違いが不明瞭との指摘があった。確かに改善の優先順位が高いのはフォーマルな社会資源であることを考えれば、インフォーマルとフォーマルという社会資源の質で段階をつけるよりも、「社会資源の運用などの改良」と「新たな社会資源の開発」というように「改良」と「開発」で段階を付ける方が合理的であるため、当初案より以下のように修正した。

第４段階：「共有された地域課題解決のため、社会資源の運用などの改良に取り組んでいる」

第５段階：「既存の社会資源では対応困難な地域課題に対応するため、新たな社会資源の開発がされている」

第１段階で示しているように、地域内の当事者団体も重要な社会資源である。それぞれの障害種別の当事者団体が、誰が代表者でどのような活動を展開しているのか、を把握しておくことは、相談支援に従事する際に必須の情報である。第２段階では、これらの情報や事業者の情報が社会資源マップとして一般的にも確認できる状況にあること、更に第３段階では、協議会でこれらの社会資源の現状と課題について把握され検討しているレベルとして設定したものである。特に第３段階では、個々の事例のニーズと社会資源の改良すべき理由と改良事項、改良後の効果などを関係づけて整理しておくことが第４段階へのステップアップのために必要である。

### ③行政の関与度

「行政の関与度」のキーポイントは、協議会の運営において行政としての役割をどのように発揮出来ているかについて、具体的には、協議会運営への関与、障害福祉計画とのリンク、施策への反映である。

第１～２段階では、協議会の運営について協議する事務局会議（運営委員会等）への関与状況を見るものである。協議会の羅針盤として評されている事務局会議には当然に行政担当者の出席が求められるものであり、この状況が無くしてそれ以外の行政の関与はあり得ない。仮に全体会だけを設置するなど事務局会議を設置していない場合は、第１段階として評価することになる。

都道府県のアンケート結果では、第３～５段階の順序は必ずしも（案）通りではない、との指摘があった。第３段階は、他部局の参画を求めているが、これは障害福祉担当課だけでなく例えば教育委員会や保育担当課、高齢担当課なども参画して、広範なテーマに対応できる状況であるかを問うている。すなわち、他部局においても個別の課題について共有され、検討されつつある状況を意味する。

また第４段階は、障害福祉計画との関係を問うているが、これは地域の基盤整備（障害福祉計画）について、個々のニーズから抽出した地域課題から検討するという方針を持っているのか、また協議会で行政がその合意をとる努力をしているかどうかという主旨である。

第５段階は、以上の過程を経て、協議内容を施策に反映させるため予算化しているかについて確認している。いきなり予算化することも無くはないが、第５段階は第２～第４のプロセスを経ていることを求めている。

### ④構成員の参加度

各段階における組織は、第１～３段階においては定例会を想定し、第４段階では専門部会を想定し、第５段階では全体会を想定している。したがって、構成員の参加度とともに、協議会組織の重層化も含めて評することになる。

「構成員の参加度」のキーポイントは、発言内容、提案力である。

第１～３段階では、構成員が定例会議で提示される議事内容に対して、所属の立場からだけでなく協議会の構成員として、事例の課題や地域の課題を抽出して検討を加える態度と発言であるかを確認している。

第４段階では専門部会で、第５段階では全体会で障害福祉計画や施策に反映できるように、構成員が実現可能性の高い提案をしているかを問うている。

都道府県のアンケート結果では、「構成員の参加度」とともに「協議会の浸透度」や「当事者の参加度」を評価すべきとの意見もあったが、これらは今後の検討課題としたい。

## 4 今後について

運営評価指標は、「考え方」で述べたように、それぞれの協議会の現段階の位置と次のステップ指標を示したものである。６つの機能評価ともに、自己評価する一つのツールとして活用してほしい。また指標の段階は順序性を考慮しているが、組織の形態などによっては逆転する場合もある。また段階は必ずしも順調にステップアップするのではなく、行きつ戻りつする場合もある。しかしながら、形骸化が指摘されている中、漫然と議論するのでなく、目指すべき状態を確認しつつ取り組む姿勢が重要である。

都道府県のアンケート結果のように、今後、指標の公表によって更なる意見が出されると思われる。協議会の形骸化を改善する検証は引き続き行われ、指標も更にバージョンアップされていくことになる。

表１　地域自立支援協議会の発展段階をふまえた運営評価指標（案）

| 発展段階 | 評価の視点 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | ①課題の抽出度 | ②社会資源の開発改良度 | ③行政の関与度 | ④構成員の参加度 |
| 第１段階 | 相談支援事業によるサービス担当者会議は開催されていないか、ごく一部の利用者のみを対象としている状態。（個々の利用者に対する支援課題はあまり把握されていない） | 地域内の当事者団体や関係機関（フォーマルなサービス提供事業者）に関する情報は把握されている。 | 地域自立支援協議会の事務局会議（運営委員会）等には関与していないが、構成員として協議会に出席している。 | 障害福祉関係者の要望陳情の発言が中心となっているか、主催者の一方的な報告会になっている。 |
| 第２段階 | 相談支援事業によるサービス担当者会議が開催され、個別の支援課題も把握されつつある（地域自立支援協議会で共有されていない）。 | 地域のエリア内の社会資源マップが作成される等、どの程度機能しているかが把握されている。 | 地域自立支援協議会の事務局会議（運営委員会）等に出席し、協議に加わっている。 | 構成員の積極的な発言はないものの、協議会の目的と役割について構成員の共通認識が図られている。 |
| 第３段階 | 地域課題の抽出や整理に至っていないものの、相談支援事業による個別の支援課題は地域自立支援協議会でも共有されている | 共有された地域の課題に対する社会資源について調査・診断され、課題解決に向けた社会資源の改良すべき事項が把握されている。 | 地域自立支援協議会の協議内容から把握された課題について他の部局も参画して検討が始まっている。若しくは、障害福祉担当課が庁内において他の部局と検討を始めている。 | 構成員は、個別の事例等を通して地域の支援実態についておおよそ理解し、活発な質疑や課題提起が行われている。 |
| 第４段階 | 相談支援事業による個別の支援課題は地域自立支援協議会で共有され、地域課題として集積するとともに、解決に向けた議論が専門部会等で始まっている。 | 共有された地域課題解決のため、社会資源の運用などの改良に取り組んでいる。 | 障害福祉計画の策定や変更の際には、地域自立支援協議会の協議事項が反映できるよう位置付けて取り組んでいる。 | 専門部会員が必要な（市民、保健医療、教育含め多様な）分野から選任され、部会内で実現可能性の高い提案が積極的に行われている。 |
| 第５段階 | 地域自立支援協議会で地域課題が認識され、専門部会等で議論し、施策についてもロードマップの作成など合意が得られている。 | 既存の社会資源では対応困難な地域課題に対応するため、新たな社会資源の開発がされている。 | 地域自立支援協議会の協議内容を施策に反映させると共に、必要な予算を確保した。 | 協議テーマに対して、全体会においても構成員が所属する機関としても実現可能性の高い提案を積極的に行っている。 |