第３章 現実の壁と活性化への気付き

【北海道作業部会】

1 北海道の作業部会とは

「平成22年度障害者総合福祉推進事業『自立支援協議会の活性化に向けた事例収集とガイドラインの作成』」（以下、「本事業」という）には、全国的な実態調査（モデル事例の把握等）を目的とした調査検討委員会の他に、北海道の地域自立支援協議会の実態を探るべく「北海道作業部会」が別途設置された。作業部会の構成員は、本事業の事務局である北海道地域ケアマネジメントネットワークの関係者の他に、札幌市や旭川市の地域自立支援協議会の座長、地域自立支援協議会の事務局を担っている行政、それから地域づくりコーディネーター（次項「２ 北海道の特徴」を参照）などなど。限られた時間の中で、主としてこの第３章についての意見を積み重ねてきたところである。

「限られた時間…」、そう、この限られた時間と作業部会の少ない構成員では、北海道179市町村全てのヒアリングは到底かなわず、道内のヒアリング実施箇所数は実に一桁台。実際には、北海道21保健医療福祉圏域に配置されている地域づくりコーディネーターの意見や、作業部会を構成する委員の視点に頼るところが大きかった。ともすると、「視点に偏りがあるのでは？」と内容の信憑性に懸念を抱かれる方もいるかもしれないが、作業部会を構成する委員は、一方では、市町村における地域自立支援協議会の構成員として、また、地域自立支援協議会の設置・活性化に一役を担ってきた面々でもある。決して、机上の空論ではないということを、ご理解いただければと思う。

2 北海道の特徴

北海道の特徴のひとつはその面積にある。全都道府県の面積別「ランキング」では堂々の１位、日本の総面積の22パーセントを占めている。そのため北海道を14圏域に分け、北海道庁の総合出先機関として総合振興局・振興局をおいているが、一番面積の小さな檜山圏域でも、東京都や大阪府の面積を超えている。

一方、総面積における可住地面積の比率は26パーセント程度と低く、各圏域が都府県と同じ程度の面積を有しているものの、政令指定都市である札幌市を除けば、人口に関しては都府県の数十分の一から数百分の一と極端に少ないことがあげられる。（北海道179市町村のうち、人口１万人未満の市町村が117市町村と、全体の約65パーセントを占めている：平成22年４月１日現在）

さてここで、障がい福祉サービスの現場や、障がい者と関わる教育の現場へと視点を移そう。

まず、地域自立支援協議会と密接な関係にある相談支援事業であるが、全国の平均では75パーセントが民間委託を行っていることに対して、北海道では67.2パーセントが市町村の直営で行われているという逆転の現象が起っている。

次に、北海道の特別支援学校における特徴であるが、早い場合では義務教育の段階より親元を離れ、さらに圏域をまたいで自宅から何百キロと離れた学校での寄宿舎生活を選択せざるを得ないケースが少なくないということがあげられる。そのことにより、週末の帰省時などの移動や活動など、とりわけ人口の少ない市町村では課題が山積みとなっている。

続いて、障がい者の入所型施設における現状である。広大な土地に反比例して人口規模の小さな市町村が多く、加えて、冬期間の厳しさやその長さなど様々な環境因子は、北海道の障がい福祉に入所型施設設置の選択を余儀なくさせてきた。結果、北海道は障がい者の入所型施設が多く、全国の施設入所者のおおよそ１割の方が北海道に集中

することになる。

これらの地域実情を踏まえて、保健医療福祉の現場においては、北海道14総合振興局・振興局圏域をさらに分けた21保健医療福祉圏域が設定されており、その圏域ごとに「地域づくりコーディネーター」が配置され、「障がいの有無に関わらず誰もが暮らしやすい地域づくり」の視点にもとづく市町村への地域自立支援協議会の立ち上げ支援や活性化への支援、また、広域連携のための様々な取り組みが行われている。

3 北海道作業部会における検討経過

道内市町村の地域自立支援協議会の設置率は、おおよそ８割程度。全国の平均設置率と比較しても、まだまだ低い状況にある。

確かに、北海道は、広域という特殊な地域実情に加え、相談支援の大半が行政直営という現状が重なっているものの、「協議会の設置が進まない」「協議会の運営がうまくいかいない」という要因・原因は、そのことだけではないということが推測された。

そこで、北海道の市町村における地域自立支援協議会の設置状況や運営状況について、北海道がまとめた道内179市町村の基礎データを参考にしつつ、北海道21保健医療福祉圏域に配置されている地域づくりコーディネーターによる意見を集約。さらに、これらを元にしながら、より深く要因・原因を探るため、市町村の地域自立支援協議会関係者に直接話を伺うべく、道内数カ所にヒアリング調査を実施した。

4 まちが抱える「現実の壁」と、活性化のための「気付き」

地域づくりコーディネーターによる意見や道内市町村においてのヒアリングの結果、「地域課題の協議を反映させる先が不明瞭」「困難事例がなければ開催されても意味がない」「障がい者支援専門の法人や事業所に任せておけば安心」「地域課題について検討すると、行政の金銭的負担が大きくなるのでは？」「まちとしてそれなりに福祉資源をつくっているので必要性を感じない」「地域の課題に正面から取り組むことへの困難さを先に考えてしまう」など、地域自立支援協議会の抱える不安や疑問が数多く聞かれた。さらに、「困難事例の検討が主な内容でそれ以上進まない」「議論はされているが、それと施策への反映は別問題になっている」「国が示した他の都府県のモデルをそのまま描いてしまい、地域実情に合ったオリジナルな形態を模索出来ていない」など、地域自立支援協議会の進展状況に対しての課題もあげられた。

これらを元に、まちが抱える「現実の壁」、また、そこを踏まえた上で、地域自立支援協議会活性化のための「気付き」について、以下の通り整理した。

まちが抱える「現実の壁」①
～障がい者が選択を出来ないまち
「うちのまちには困っている障がい者はいない」という話を聞いたことがある。
なのに何故、地域自立支援協議会が必要なのだろうか？

障がいを持って暮らしづらさを抱える方やその家族は、療育支援の関係者や教育関係者の助言のもと、幼少期から社会資源のたくさんある大きな町に移住するケースも少なくない。学齢期に入ると、障がいが重いために「地域の学校では見きれない」とされ、地元から何百キロと離れた地方の養護学校での寄宿舎生活といった現実に受け身をとらざるを得ないのである。高等養護学校や養護学校の高等部を卒業すると、その後の進路は、既存の、しかも少ない社会資源の中からの選択を迫られ、結果、様々なバリエーションを求めて障がい者支援の事業所やサービスのたくさんある都市部への移住や、家族の意向が根強い施設入所へと必然的に進むこととなる。

このように、ライフステージごとに見てもまちから障がい者がいなくなる事実が存在しており、まちに障がい者がいないということは、地域自立支援協議会の機能でもある「社会資源の改善・開

発」に対するニーズが高まることもなく、「まちに期待しても仕方がない」「障がいが重ければまちを出てゆかなければならない」といった負の循環を地域に根付かせてしまったのである。

しかし、誰のせいにも出来ないのである。関係するみんながそれぞれの理由で「良かれ」と思ったことを、それぞれに実行してきた結果なのである。

それぞれ（縦割り構造・完結型）ではなく、みんな（官民協働・脱完結型）が、実はこの負の循環の中に「本当はこのまちで暮らしたいのに」という隠れたニーズが存在し、「まちには困っている障がい者がいる」という事実があることを認識しなくてはいけないのである。

そして、この「みんな（官民協働・脱完結型）」を体系化するものが、まさに地域自立支援協議会なのである。

まちが抱える「現実の壁」②
～それぞれが重い責任を抱えてきた「完結型の支援」

前述「２．北海道の特徴」の中でもふれたが、障がい福祉に関係する療育・教育・入所型施設などの分野・機関は、北海道の環境因子に少なからず影響を受け、また、周囲からの期待というプレッシャーを背負いながらも、それぞれが障がいを持たれている方々のために一生懸命携わってきた歴史がある。なので、行政もそこへの支援を財政難という現状の中続けてきた訳であり、それらの分野・機関もその期待に応えようと、結果「孤軍奮闘」せざるを得ない状況を受け入れてきたのである。

実際に、市町村では、障がい福祉に関係するそれら分野・機関の担当者が少数と限られている場合が多い。また、環境因子や地理的条件などにより、他の市町村との連携が難しい場合も少なからずある。或いはそれら分野・機関の担当者の問題ではなく、資源そのものが市町村にごく少数に限られていることなども。この様な状況の中では、担当者個人やひとつの資源が「孤軍奮闘」せざるを得ないことは必至である。同様に、入所型の施設や同一法人で多数の機能を持っている場合などでも、その機関、その法人で同じように「孤軍奮闘」を迫られてきたのである。

「まちが抱える『現実の壁』①～障がい者が選択を出来ないまち」でも同じことが言えるが、この「完結型の支援」においても、障がい福祉に関係する分野・機関、それらの担当者の良心から生まれたもの。決して否定することは出来ないのである。しかしながら、これからの地域生活福祉の進展を見据えたときに、もし足りないものがあったとすれば、それは、北海道特有の環境因子や周囲の期待、家族の意向などにも左右されない、「本人主体」という障がい者支援におけるそもそも論への探究心ではないだろうか？

「人は、福祉で生まれ、福祉で最後を迎える」。障がいの有無に関わらず、人は福祉という恩恵の中でその生涯を全うするのである。であれば、障がい福祉に関係する分野・機関、あるいは市町村が様々な形でつながることは「本人主体」を支えるベースであり、それを普遍的なものとするのが地域自立支援協議会の役割と考えられるのである。

まちが抱える「現実の壁」③
～「官民協働」…でも、「負担の偏り」や「委員の参加態度」が

北海道は、相談支援の大半を行政直営で行っているという現状があるため、必然的に協議会の事務局も行政で担っている割合が高い。その結果、「会議の次第から協議内容まで全てを用意しなければいけない」「進行は協議会の議長が行うが、その進行表までも事務局側で用意をする」、議題についても「事務局から説明をお願いします」「事務局側で回答をお願いします」ということになり、いざ協議段階に入っても「みなさん意見はありませんか？」という問いには委員の大半は下を向いてしまい、「よろしいですか？」と確認を促せば「良いです」との返答があるのみ。官民協働とうたいながらも、事務局側のシナリオで完結してしまうという実情が少なからず存在している。

また、このような行政への「負担の偏り」や「委員の参加態度」の問題の他にも、行政や委員の役割や役割分担に関する課題についての意見も多く見られる。

地域自立支援協議会は、そこを構成する委員がそれぞれの専門性を活かしながら、障がい者と共に暮らすまちを考え、提案してゆく場である。このような中では行政もひとつ重要な社会資源であり、事務局活動だけに心を砕くだけでなくその専門性を活かすことが重要ではないだろうか。その意味でも、協議会を構成する委員それぞれの役割を積極的に発揮することが求められているといえる。

活性化への「気付き」①
～『運営マニュアル』は完成形、大事なのはそこへ向かうプロセスだった

障がい者における地域生活福祉の進展を地域自立支援協議会に期待する側は、「社会資源の改善・開発」の機能こそ「協議会の花形」と、その理想を盾に行政に訴えかけ、一方、訴えかけられる行政側は、協議会以前のやり取りを振り返ったときに、障がい者やその家族、それらを支援する人達からまちの社会資源のなさを指摘されつづけ、その一方でまちの財政との板挟みにあうという、「やりたいけど出来ない！」「やることが怖い」といった、「協議会の必要性」は理解するが前にも進めないという状況が少なからず存在していた。

大切なことは、運営マニュアルにある「社会資源の改善・開発」というテーマをしっかりと見据えて、そのテーマに向かってまちの歴史と実情に合わせた綿密な議論をどれだけ交わせてゆくことが出来るのか、つまりプロセスを積み重ねてゆく作業の中にこそ存在するのである。

また、個別支援会議（個別ケア会議・ケース会議など）の位置づけについても同様のことが伺える。調査によると、個別ケースの少ない町村などは、「困難事例がなければ開催されても意味がない」と意見があるように、協議会の設置そのものを見合わせている場合も少なくない。一方、個別ケースの沢山ある都市部などは、「保健師さんや関係機関を中心に、しっかり個別ケースに対応してくれている」とか、「まちとしては、適宜会議を開いて対応しているので、協議会を設置する必要性を感じない」などとの意見が多く聞かれた。

つまり、この二つの意見は、「個別支援会議＝地域自立支援協議会」という前提に立った見方や考え方であるという点で共通している。

改めてここで抑えておきたいが、地域自立支援協議会は「トップダウン」ではなく「ボトムアップ」の形態が望ましいとされている。しかし、このことは個別支援会議そのものを地域自立支援協議会やその下部会として、一律に、機械的に構造化するということではない。具体的な例を述べれば、個人の名前やプライバシーなどの個人情報は、協議会の中では飛び交わないということである。

また、ボトムアップといえば、地域づくりコーディネーターや市町村のヒアリング調査では、「議論された事項が施策に反映されていく方向性が見えない」「地域課題の協議を反映させる先が不明瞭」などとの意見も多く出されたが、これもまさに、多様な個別支援会議の検討内容を、地域の課題として総合的に整理すべきものと、そうでないものとに区別するための「ふるい」が機能していないか、もともと用意されていないという、地域自立支援協議会における個別支援会議のあり方へと繋がっている。

個別支援会議の定義は、全国的に統一されたものではなく、曰く「（個別）ケア会議」「（個別）ケース会議」「サービス調整会議」「サービス担当者会議」などと様々な呼称が存在している。それによって戸惑ってしまう現実があるのなら、そこの整理はもちろん必要だと考えるが、運営マニュアルに示されている個別支援会議の位置づけについては、ここで述べてきたことをまずは確認しておきたい。

活性化への「気付き」②
～『何でもあり』だと思っていた

地域自立支援協議会とは、各地域の実情を踏まえ自由に発想できる、ある意味「何でもあり」の協議会である。可能性、発展性が非常にあるといえるが、それ故の難しさもある。

協議会の事務局を担っている、或いは事務局の一員としての行政にとっては、「地域自立支援協議会の役割は○○」「構造は○○」「委員となる方々

は〇〇機関から一人、△△分野から一人…」と、マニュアル化されていたほうが協議会の設置に取り組みやすいかもしれない。しかし、マニュアル化されるということは、これまでの協議会と同様に、地域の実情に合わせるというオリジナリティはあまり期待できないことになってしまう。

一方、障がい者支援の事業所など民間側は、「何でもあり」となれば、「障がいの有無に関わらず誰もが暮らしやすい地域づくり」をモットーに、「療育・教育・福祉・介護の連携」や「社会資源の改善・開発や調整、評価など機能の充実」、「部会やプロジェクトなどの構造化」などなど協議会の理想を高く追い求める。しかし、このような動きに行政は少なからず不安を抱く。

いうなれば、「自立支援競技（協議）」という競技種目において、選手である民間も行政も同じスタートラインには立っているのだが、何処をゴールとする競技なのか、またその競技のルールについて選手間で共有されていない場合も多いのではないだろうか。

活性化への「気付き」③
～地域自立支援協議会は新しい文化なのかもしれない

あるまちの福祉課長がこんな話をしてくれたことがある。

「まちの姿勢として、福祉計画など障がい者施策を検討する際には、パブリックコメントの場を設定してきたが、いずれも要求する民間側とされる行政側との対立構造のまま終了してしまうという残念な結果が続いている。実際、不完全燃焼の民間側からは再度そのような場を求められるが、我々行政としては、お互いの主張が折り合わずに喧嘩になるのであれば、正直なところ逃げ腰にもなる。だから、地域自立支援協議会の話があったときに『これはチャンスだ！』と思った。もちろん、今までの経緯でそのような対立構造にあるものを、協議会が出来たところですぐに解消される訳ではないことも十分承知している。しかし、言い方は悪いが、お互い溜まった膿を出し切らなければ次のステップにはいけない。だから、協議会を開催しても、最初は行政に対して色々な要望や不満の声があがることを覚悟する。そして、お互いが膿を出し切ったところから、本当の協議体制が生まれることに期待するよ。」と。

『第１章「自立支援協議会とは何か」』で触れたように、地域自立支援協議会は「元々あった地域の課題」に取りかかる場であるが、その取りかかり方という点では今まで考えにくかった「新しい文化」とは言えないだろうか。それだけに、この「新しい文化」を地域に浸透させていくには、官民という枠組みを超えながら、「協働」という一つの信念を貫き通す決意と、予想しえない困難へと立ち向かう覚悟が必要なのかもしれない。

5 まとめと補足

調査を開始するにあたり、当初、形骸化していると推測される地域自立支援協議会は、「協議会が設置されたが一度も開催されていない」「年に一度、お偉いさんが集まるしゃんしゃん会議」というイメージがあり、協議会事務局もあまり機能していないのだろうと予測を立てていた。しかし、地域づくりコーディネーターからの意見聴取やヒアリングを進めた中で分かったことは、地域自立支援協議会が機能しない、機能しづらい要因は様々に考えられるが、大きくは①自立支援協議会そのものの「理解」に関わるものと、②「意思の疎通」や「関係性」などコミュニケーションに関連するものであり、協議会事務局を否定する要素はほとんど見られなかった。むしろ、「協議会設置のプロセスやコンセプトはそれぞれ違うものの、どこの地域も悩みながらも前向きに進もうとしている」という結論に至ったほどでもある。

この他にも、「市町村の課題がどのように都道府県協議会へ吸い上げられ課題解決に向かっていくのか」など、都道府県協議会の役割や機能、市町村協議会と都道府県協議会との関係作りの課題も見えてきた。市町村で活動する地域自立支援協議会が活性化していくための、都道府県の自立支援協議会の役割もあらためて検討していく必要があると考えられる。

補足ではあるが、ヒアリング報告の中には、「机上のネームプレートなどは用意せず、協議会委員はもちろんのこと、座長（議長）の席も自由にしている」とか、「ロの字に机を配置せず、角をなくして円くなるように机を配置している」など、机や席の並びにも気を使っているという話も幾つか聞かれた。これはネームプレートを使用することやロの字型の配置などの形式がだめということではなく、逆に形式にとらわれずに地域のスタイルにあわせて自由な発想でいようということである。ネームプレートや座席の位置などの工夫は、協議会委員同士のフラットな関係を維持することにもつながり、それ以外にも、官民協働の工夫として、今まで別席に設けていた事務局の席を、協議会委員の輪に交ぜてしまうなど、そのスタイルに制限はないのである。

また、「課の体制として思ったこと、やりたいことが出来ない場合もあるが、若い連中を集めて住民の方々が安心して暮らせるようなまちづくりについての話し合い（飲み会）を定期的に開いている」という行政職員からの話も聞かれた。協議会という場でなくとも、官民フラットに想いを語り合えるコミュニケーションの場作りが様々になされていくことも大切だと考えられる。

番外編

広域コーディネーターとしての「つぶやき」“『伝えたいこと』と『伝わること』”

本当に伝えきれていれば、それなりの成果が望めるはず。逆にいえば、成果が出ないということは、伝える力が不足しているということ･･･。

北海道は、広域という特殊な地域実情に加え、相談支援の大半が行政直営という実情が重なったものの、それだけでは言い訳できないほど、協議会の設置が進まない。…これで焦ってしまった。障がい者の理想的な地域生活支援を唱え、そのために協議会がどんな役割を持っているかを切々と行政に訴えた。今に思えば、「くどかっただろうな…」「伝わらなかったのだろうな…」と反省をしている。

地域づくりコーディネーターとしてこう理解する。法律や規則として「伝えなければならないこと」、これが例えば「地域自立支援協議会」だとすると、我々障がい者支援の立場として、その「伝えなければいけないこと」を解釈して障がい者支援の理想という想いをのせたものが「伝えたいこと」となる。しかし、それだけでは実際伝わりにくいのである。その「伝えたいこと」の先にいる伝えたい人（協議会の事務局や協議会委員など）に、理解や納得が望めるような噛み砕かれた表現、つまり「伝わること」を強く意識したコミュニケーションスキルの習得が望まれていると感じている。