

地域における障害者への支援体制整備を担う 「協議会」の役割に関する考察 ～障害者の権利条約の理念に立脚した「協議会」を目指して～

高山由美子*

抄 録

「協議会」は障害者総合支援法に規定され、地域における障害者等への支援体制に関する課題・情報を共有し、関係機関等の連携の緊密化を図り、地域の実情に応じた体制の整備について協議する組織である。「協議会」のあり方等をめぐっては、2006年の設置直後から、今日に至るまで、形骸化、地域格差、当事者の参加、求められる機能の多様化等が課題となってきた。一方「協議会」の目指すべきあり方として官民の連携・協働の必要性についても言及されてきた。今後の障害者総合支援法改正に伴う「協議会」のあり方の見直しの中で、各自治体は「協議会」についてあらためて検討することが求められている。その際、社会保障審議会障害者部会報告に沿った見直しだけではなく、「障害者の権利条約」の理念に立脚し、ミクロからマクロまでを視野に入れたソーシャルワークをふまえて「協議会」の取り組みを展開していくことが重要である。

Keywords: 協議会 障害者の権利条約 ソーシャルワーク

はじめに

現在、「協議会」は障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律（以下、障害者総合支援法という）第89条の3に規定されている。「協議会」とは、「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」とされている。

当初「協議会」は、2006年に施行された障害者自立支援法（以下、自立支援法という）の下、「地域自立支援協議会」の名称で地域生活支援事業に位置付けられるところからスタートした。「協議会」はその後、2012年の自立支援法改正時に法定化され、それから10年が経過し、現在に

* Takayama, Yumiko
ルーテル学院大学

至っている。

2022年6月、社会保障審議会障害者部会（以下、障害者部会という）は、「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて」（以下、障害者部会報告書という）を公表した。そこでは今後の障害者福祉施策のあり方の基本的な考え方が示されており、障害者福祉施策はまた新たなステージへの展開が求められている。

本稿では、このような状況の中、市町村における「協議会」をめぐる動向をたどり、その制度的位置づけと今日の状況をふまえ、これまで「協議会」をめぐっては何か課題とされ、何が議論されてきたのかを整理し、今後の「協議会」のあり方について論じる。

なお、前述のとおり現在の「協議会」は、当初「地域自立支援協議会」との名称でスタートし、制度の変遷に伴って名称が変更されてきたという経緯がある。また、自治体によって独自の名称を付している場合がある。本稿では厚生労働省からの通知等で使用されている名称や他の文献において「協議会」と同様の機能を有する組織を指して異なる名称を使用している場合を除き、すべて「協議会」と表記する。

I 「協議会」をめぐる動向と今日の状況

1. 「協議会」のはじまり

「協議会」は当初、2006年に施行された自立支援法第77条第1項に規定された相談支援事業を実施するにあたっての便宜の供与として、自立支援法施行規則第65条の10に「（前略）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体制に関する協議を行うための会議の設置（後略）」と記述されたことが端緒となっている。

さらに同年に発出された「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」（厚生労働省告示第395号）では、「相談支援の提供体制の確保に関する基本的考え方」が示された。そこでは「（前略）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を設ける等のネットワーク構築を図る」と記述された。

当初、市町村における「協議会」の設置は任意であったこともあり、当時の厚生労働省資料によると、2007年12月時点での設置状況は全市町村の49.6%であった（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課、2008）。2007年に障害者施策推進本部において決定された「重点施策実施5カ年計画～障害の有無にかかわらず国民誰もが互いに支え合い共に生きる社会へのさらなる取組」では「地域自立支援協議会を中心とした相談支援体制の充実」があげられ、2012年には全市町村に「協議会」が設置されることを数値目標として掲げている。このことから、国として、障害者の相談支援体制の整備にあたって「協議会」の設置は急務であると認識していたと理解することができる。

一方、2007年に厚生労働省が実施した「障害者相談支援事業の実施状況等調査」では、市町村による「協議会」の設置に係る課題等として以下のような意見が示されていた。

- ・「相談支援体制が整備されていない中で、設置することは困難」
- ・「必要性が不明」
- ・「法的根拠が曖昧なため、現状のままでは設置困難」
- ・「社会資源の少ない小規模自治体では、行政への批判の場となることが想定される」
- ・「具体的な設置方法、運営方法のイメージが湧かない」等。

上記の意見からは、「協議会」設置を推進したい厚生労働省と設置が促されている市町村との間には、「協議会」への認識のギャップがあったことが読み取れる。

このような状況の中、日本障害者リハビリテーション協会は厚生労働省の助成事業（2007年度障害保健福祉推進事業）を活用し、『自立支援協議会運営マニュアル』（2008）を作成した。同協会も、また厚生労働省も、各自治体がこのマニ

アルを活用することによって、協議会の設置・運営を推進することを意図していたことがわかる。

これらのことを背景に、厚生労働省（2008）は「協議会」の課題として、「法令上の位置づけの明確化」と「設置・運営マニュアル」の普及を提示したのであった。

2. 「協議会」の法定化

このような経過を経て、「協議会」は2012年の自立支援法改正時に、同法第89条の3の1項を根拠に地域自立支援協議会（当時）の名称で法定化された。この法定化に伴い、「自立支援協議会の設置運営について」（障発0330第25号）が発出され、市町村にも「自立支援協議会設置運営要綱」が示されることとなった。同要綱において「協議会」は、「置くことができる」とされ、任意設置という位置づけであった。

さらに2013年に自立支援法が障害者総合支援法に名称を変更して改正された際には、新たに「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第89条の3第1項に規定する協議会の設置運営について」（障発0328第8号）が発出された。前年の通知では「自立支援協議会の設置運営について」であったが、自立支援協議会の名称は地域の実情をふまえて命名することができるようになり、障害者総合支援法の下では「協議会」と称されることとなった。また、新たな設置運営要綱において「協議会」は、「置くように努めなければならない」と記述され、義務設置（努力義務）としての位置づけとなった。さらに、構成メンバーの想定例として、「障害者等及びその家族」が追記され、障害当事者と家族の参加が促される形となった。

なお、市町村における「協議会」の設置率は、法定化前年の2012年にはすでに90%を超えていた。このような法改正によって、前述した2007年の「障害者相談支援事業の実施状況等調査」で示された課題の解決を目指す方向性を示すこととなり、名称の弾力化、設置の努力義務化によって、「協議会」のあり方は新たなステージに移行

したといえよう。

3. 2018年の障害者総合支援法改正後の動き

障害者総合支援法は施行3年後の見直しにより、改正法が2018年に施行された。この改正法では、「障害者の望む地域生活の支援」「障害児支援のニーズの多様化へのきめ細かな対応」「サービスの質の確保・向上に向けた環境整備」の3点が改正の柱となっていた。どれも地域における支援体制の整備に関わるものであり、市町村における「協議会」では、法改正を背景とした議論が求められていたと推測される。この間、「協議会」をめぐるさまざまな議論があった。そのレビューは次章に譲るが、「協議会」をめぐる課題については、2021年3月に開始された社会保障審議会障害部会（以下、障害者部会という）における「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて」の議論でも取り上げられることとなった。そしてこの議論の到達点として、2022年6月「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて～社会保障審議会障害者部会報告書」（以下、障害者部会報告書という）が示された。これについても後述する。

II 「協議会」をめぐる課題・論点等～文献及び障害者部会での協議から

「協議会」の設置や運営をめぐる課題や論点を探るため、国立情報学研究所が運営するデータベースであるCiNiiを活用した。「障害者」「自立支援協議会」をキーワードに設定し、検索した¹⁾。検索の結果、論文75件、プロジェクト14件が抽出された（2022年9月1日現在）。これらの文献を精査し、「協議会」をめぐる課題や論点等に言及しているものを検討の対象とした。同時に、これによって抽出された文献において引用されている文献等も必要に応じて検討の対象とした。文献にはいわゆる調査に基づく論文等の学術論文ではなく、現状報告、実践レポートの類が多数含まれるが、テーマの特性に鑑み、それらも積極的に検討の対象とした。

さらに、障害者部会における議論のために提出された資料、障害者部会報告書に記述されている課題や論点をレビューした。この結果、「協議会」に関する課題や論点としての記述が確認された内容を以下に整理する。

1. 形式・運営の「形骸化」

(1)文献にみる「形骸化」についての指摘

協議会をめぐる課題として多くの文献において指摘されていることが「形骸化」である。文献が発表された時期に照らしても、これは「協議会」の設置・運営が開始された当初からの動向であることがわかった。

『ノーマライゼーション～障害者の福祉』（2009年5月号）では、「障害種別を越えた地域交流・支援」という特集が生まれ、タイトルに「協議会」を含む論文が4本掲載されている。この時点で「協議会」の「形骸化」を危惧する記述が確認された。福岡（2009）は、「協議会」について、「地域を耕す突破口は『自立支援協議会』」であるとし、入所施設からの地域生活移行や就労に向けた本格的な取り組みが「動いている地域、実績を上げている地域」では、関係者が「日常的に集まっている」「『個別支援会議』、そのエンジンとなる『相談支援体制』の風景がある」と述べている。そして、このような『「地域の抱える課題や取り組むべき宿題」をみんなで話し合って解決していく仕組み、つまりは『自立支援協議会』が形骸化せずに動き続けている営みがある」としている。これは肯定的な表現であるが、裏返すと「協議会」の形骸化を危惧していると読み取ることができる。

玉木（2009）は、西宮市地域自立支援協議会を例に、「協議会」が設置されて3年目を迎え、多くの課題もあると述べ、その一つとして「本当に障害当事者の思いが反映していくように形だけの当事者参画にならない仕組みを考えていくことなど、たくさんの課題が山積みとなっている」とし、当事者参画の形骸化を危惧している。

小西（2010）は、豊田市での実践を例に、『「障

がいがある人の社会生活力を高めるもの』『決して形骸化しないこと』を念頭に置き、「協議会」の充実を求めているとしている。

2011年に公表された『「地域自立支援協議会活性化のための事例集とガイドライン作成」報告書』（北海道地域ケアマネジメントネットワーク）では、その冒頭で『「地域自立支援協議会」の設置率は90パーセントを超えるまでになったが、その活動は沈滞化し中には形骸化している実態があるなど、運営上の課題が指摘されてきている』としている。そして、「協議会」が解決に取り組むべく形骸化の実態を明らかにし、様々な工夫によって形骸化から活性化に向けてリカバリーした事例から活性化のヒントを得、「協議会」の運営に携わる者にとって役に立つ内容の提示を試みている。

片桐（2013）は、2013年度から「協議会」の義務設置を受けて「協議会」は、「作ったけれど形骸化している」「多くの会議の中の一つ」等の声が「かなりの割合で聞こえてくる」と実感を述べている。同時に「形骸化する自立支援協議会の責任の矛先が行政に向かうのではなく、協議会のメンバーが当事者性を持って取り組む」ことが重要だとしている。

竹端（2016）は、「協議会」を「政策と実践をつなぐ要石」と表現し、2008年の段階で自身の論文において、先進的自治体では、「協議会」を「拡大版ケア会議」の場としたり、困難事例を議論する部会を設けたり、当事者等の意見を吸い上げる部会づくりを試みる地域があることを紹介している。一方で、この「協議会」が地域生活支援事業として開始された経緯に触れ、「形だけは設置したものの、年に1、2度しか会議を開かず」「当事者や家族を形だけおいて」「形式的開催にとどまっている自治体もみられる」としている。

これらの論述は各地域における「協議会」に参加する、あるいは運営に携わる立場からの見解であり、「協議会」の「形骸化」は自治体の現状をふまえたいわば「本音」として語られていると思われる。これらの見解は厚生労働省も把握するところとなったことは容易に推察される。

2017年、「厚生労働省平成28年度障害者総合推進事業」として実施した「障害者総合支援法に規定する協議会における地域資源の活性化策（改善・開発）調査研究事業」の報告書が公表されている。その冒頭においても前述した『「地域自立支援協議会活性化のための事例集とガイドライン作成」報告書』（2011）の冒頭の記述を引きつつ、「報告書の状況は、協議会設置10年目を迎えた今日、解消されているのであろうか？本調査研究事業の基本的な視座はこの点に集約されている」と述べている。厚生労働省としても、あらためて「協議会」のあり方、その内実を問い直す取り組みの必要性を明らかにしたといえよう。

（2）障害者部会における「形骸化」に関する論点等

障害者部会の議論で「協議会」が取り上げられたのは2021年7月16日であった。当日は資料として「障害者の相談支援等について」（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援室）が示された。この資料において市町村の「協議会」については以下のように記述されている。

〈現状と課題〉

「協議会とはほぼ全ての市町村及び都道府県に設置されている。具体的な課題を検討する部会の設置状況や開催頻度は多様であり、形骸化を指摘する声がある。」

〈検討事項（論点）〉

（自立支援）協議会の活性化と「地域づくり」（地域資源の改善・開発等）の推進についてどう考えるか。

〈論点〉

- ・形骸化しているとされる（自立支援）協議会を活性化させるための方策が必要ではないか。
- ・地域で真に必要とされる資源や取組を把握するため、個別のケースの集積から地域課題を抽出するような取組を推進するための方策が必要ではないか。
- ・多様な協議の場が各分野において設置される中で、関係者の負担を軽減しつつ、必要な取組を

実施できるための方策が必要ではないか。

〈市町村の（自立支援）協議会の役割〉

○自立支援協議会は、地域の関係者が集まり、個別の相談支援の事例を通じて明らかになった地域の課題を共有し、その課題を踏まえて、地域のサービス基盤の整備を着実に進めていく役割を担っている。

○障害者総合支援法の成立等を踏まえ、

- ・委託障害者相談支援事業や基幹相談支援センターの事業実績に関する検証や評価、指定特定相談支援事業者が作成するサービス等利用計画等の質の向上を図るための体制や、地域移行支援・定着支援を効果的に実施するための相談支援事業者、精神科病院、入所施設、保健所や地域の障害福祉サービス事業所等による地域移行のネットワークの強化や、障害福祉サービスの利用の組み合わせによる施設入所者の状況を踏まえた地域の社会資源の開発の役割強化が必要。

○また、障害者虐待防止法の成立を踏まえ、

- ・地域における障害者虐待防止等のためのネットワークの強化が必要。

○このため、自立支援協議会はいこれらの役割を担う旨通知により明確化。

併せて、市町村は、地域の実情に応じて当該役割を担うための専門部会の設置を検討。

当日の議事録（社会・援護局障害保健福祉部、2021）によると、「協議会」について出席者からは、以下の意見が示されている。意見のいくつかを抜粋して要約する。

- ・年1回から2回の開催では形骸化は無理ない。
- ・事業所がネットワークを組むことにより情報交換をし、支援の幅が広がるが実績としてなかなか積みあがらないことが形骸化の一因。
- ・活性化させる、形骸化を防ぐために、構成員に福祉分野以外の人を入れ、再構成する必要がある。
- ・部会には各障害領域の当事者、家族等の配置促

進が必要。

- ・ ケース検討専門部会を立ち上げ、機能すれば「協議会」が活性化するのではないか。
- ・ 開催を目的化しないよう、必要に応じて各部会にワーキンググループを設置する等工夫をしていくべき。
- ・ 部会は機動的であることが重要だと国に強調してほしい。
- ・ 「協議会」設置以降、基幹相談支援センターの設置、地域生活支援拠点の整備等、次々に課題があり、市町村担当者の理解が追いついていない。
- ・ 各種の協議会の設置が進み、期待されているが、負担も増大しているため、縦割り解消の観点からも効率的な設置を検討すべき。
- ・ 事務局機能の強化が必要。
- ・ 自治体職員が異動しても継続的取り組みができるような工夫が必要。・ どのような活動をし、どのような成果を上げているかを点検できる評価の仕組みがあるとよい。

障害者部会においては、上記のように「形骸化」を解消し、活性化させていくための方策が論点となり、これ以外にも部会や構成員のあり方、「協議会」の負担増大、事務局・担当職員の課題等もあげられている。

いずれにしても、「協議会」の設置・運営をめぐる「形骸化」については、「協議会」の開始当初から今日至るまで、多くの自治体で解決されない課題とされてきたことがわかる。

2. 自治体による取り組みの「温度差」や「地域格差」

佐藤（2007）は、協議会が地域生活支援事業に位置付けられたことをふまえ、「必須事業であるものの、地域の実情に応じた柔軟な実施方法が可能」としつつ、「協議会」設置の「取り組み状況に市町村間の温度差が生じていることは否め」としている。

谷口（2007）は、地域福祉の文脈で「協議会」をとらえているが、やはり「各自自治体の地域自立支援協議会に対する認識には相当の温度差がある

ことも事実である」と指摘している。

北野（2009）は、障害者自立支援法の一部を改正する法案が国会に提出され、「協議会」が法定化され、その活性化が期待された時期に、法定化・活性化の重要性を認めつつも「現状では市町村間の格差が大きすぎる」と述べている。

これらの指摘は、「協議会」の開始当初だからこそその課題と認識することもできる。しかし、前述の『障害者総合支援法に規定する協議会における地域資源の活性化策（改善・開発）調査研究事業』（2017）においても、「協議会」設置から10年を経てなお、「すぐれた実践例を知る一方で、進展が見られず厳しい状況にある地域の姿にも直面している」と指摘している。この報告書に先立って『地域自立支援協議会活性化のための事例集とガイドラインの作成報告書』（2011）などが取りまとめられていたことから、地域格差として表面化している、活動の低迷、あるいは困惑の中にある「協議会」をサポートすることの必要性が全国レベルでも認識されてきたと理解できる。

3. 当事者の参加

前述のとおり2013年に「協議会」が義務設置となった際、構成メンバーの想定例に障害のある当事者参加を明記し、これを促すことになったが、当事者参加についても課題として指摘されてきた。

再掲となるが、前述の玉木（2009）の「本当に障害当事者の思いが反映していくように形だけの当事者参画にならない仕組み」への指摘は、真の当事者参加の実現への問題提起ともいえるだろう。

笠原（2011）は、「協議会」への障害者の参加状況と参加促進の課題を明らかにすることを目的に、市区町村障害福祉担当者に対する郵送質問紙法により調査を行っている（2009年実施）。

質問紙では、「協議会」の設置の有無、正式メンバーとしての障害者の参加の有無、各会議の実施状況等をたずねている。配布数は1294（全自治体の3分の2）、回収率は57.6%（回収数745）であった。この内、「協議会」を市町村単独で設置

している自治体と複数市町村による設置で、かつ事務局担当であると回答している自治体の計446自治体を分析対象としている。結果は単純集計され、自由記述はカテゴリー作成による分類が行われている。結果として、正式メンバーとしての障害者の参加状況は「参加している」が71.9%、「参加していない」が28.1%であった。障害種別の参加状況は、身体障害者（71.7%）、知的障害者（14.6%）、精神障害者（3.4%）、発達障害者（0.7%）であったとしている。また、正式メンバーとしての障害者の参加が難しい理由としては、「誰を選んでいいのかわからない」（16.8%）、「協議会に参加して協議できる障害者がいない」（11.7%）などが挙げられているが、笠原は、「全体の8割以上は参加が難しい理由を選択していないことも着目できる」としている。さらに、障害者を正式メンバーとして参加を促すための支援では、「特別な支援をしていない」が30%と最も多く、「全体的にあまり行われていない」と指摘している。これらの結果から、「障害種別により参加状況が異なる」「参加のための支援や機会は積極的に提供されていない」等を課題としてあげている。

分析には、「協議会」設置からの年数や自治体の規模などが考慮されていないと思われるが、分析対象自治体においては、正式メンバーとしての障害者の参加は7割を超えている。これをどのように評価するかは検討が必要であろう。しかし、「障害種別により参加状況が異なる」ことと、「参加のための支援や機会は積極的に提供されていない」ことは関連があることが推察される。

前述の竹端（2016）による「委員にも当事者や家族を形だけおいて」という指摘も当事者参加の「形骸化」を指摘するものである。

沖倉（2017）は、当事者の政策形成過程への参画という視点から、「協議会」への当事者委員の参画促進について「環境整備を進めることが急務である。政策形成過程への当事者参画は、会議体の性質（構成員の規模や協働テーマの難易度等）と、当事者の経験（日常生活における意思表示や当事者団体における活動）に基づく能力、そ

して支援者が、そして支援の質量との総和により実現している」と述べている。当事者の参加はそれを実現するための具体的な支援策も不可欠であることに言及している。

この「当事者の参加」の課題は、「形骸化」や「地域格差」「温度差」と並列の課題というよりは、むしろ、「形骸化」の一つの表れ、あるいは「地域格差」の課題の一つとしてとらえるべきではないかと考える。

4. 「協議会」に求められる機能の多様化

本稿の冒頭に記したとおり、現在「協議会」は障害者総合支援法に規定されている。あらためて整理するならば、「協議会」は、障害者の地域生活を支えるための関係機関の連携、課題の共有、地域の実情に応じた体制整備等についての協議の場であるとされ、協議される内容は広く、多岐にわたる。そのため今日、協議会には様々な期待も寄せられている。

具体的に求められていることの一つとして、障害者福祉計画に対して意見することである。これも障害者総合支援法に規定されていることであるが、2010年から、各自治体は障害福祉計画を定め、又は変更しようとする場合、あらかじめ「協議会」の意見を聴くよう努めなければならないとされている。

また、2018年の障害者総合支援法改正によって共同生活援助（グループホーム）の新たな類型として、「日中サービス支援型共同生活援助」が創設された。これに伴い、この運営にあたっては、地域に開かれたサービスとすることにより、当該サービスの質の確保を図るという観点から、「協議会」等に対し、定期的に事業の実施状況等を報告し、「協議会」等から評価を受け、協議会等から必要な要望、助言等を聴く機会を設けなければならないとされた。

前者は障害福祉計画を策定する側が主体となって「協議会」に意見を求めるものであり、後者も共同生活援助を運営する事業所が主体となって「協議会」に報告することに始まる動きではある。

しかし、受け手となる「協議会」は、単に受け止めるだけではない。その応答として、前者については意見を取りまとめる必要があるし、後者については評価をまとめ、要望・助言をしなければならない。いずれも障害者の地域生活を支えるために必要な役割であり、「協議会」が既存の組織として活用されることにも違和感はない。しかし「協議会」に求められる役割が多様化し、それが負荷となってきていることも考えられる。それは、障害者部会での「各種の協議会の設置が進み、期待されているが、負担も増大しているため」「効率的な設置を検討すべき」との意見にも示されていた。

5. 連携・協働へ

ここまで、形骸化、地域格差・温度差、求められる役割の多様化による負荷といった「協議会」の課題という側面に焦点をあててきた。しかし、「協議会」をめぐる目指すべき「協議会」のあり方もとらえていく必要がある。その論点の一つである、連携・協働に着目したい。

再掲となるが、前述した「障害者相談支援事業の実施状況等調査」(2007)では、「社会資源の少ない小規模自治体では、行政への批判の場となることが想定される」という意見が記されていた。「協議会」が参加メンバーと行政の対立の場となることへの懸念が示されていたと理解できよう。

筆者は、「協議会」が任意設置の時期に「協議会」を「官民協働による新しい器としての認識」について提言している(高山、2011)。それは、「協議会」の事務局は自治体の障害福祉の部署が担うことから、「協議会」では、参加メンバー対事務局(行政)という構図が生じ、ニーズに対応できないといった課題を前に、サービス提供体制の不整備を指摘する自治体批判の場になることを危惧したからである。むしろ「協議会」では、「『官と民』といった対立の構図から脱却し、障害者の地域自立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」と考えた。「協議会」を連携・協働のネットワークとするならば、すべ

ての参加者はそれぞれの立場で責任を遂行していくことになるとも考えたからである。

竹端(2016)は、「協議会」ができたことによって「従来は『要望書』や『署名活動』あるいは議員・首長等への『陳情』を」通じてしか地域課題を行政に訴えることができなかった当事者や家族、支援者が、行政と同じテーブルにつき、地域課題を議論することが可能になる」という2008年段階の自身の見解を前提に、「協議会」は「そこに参加する人々が『ともに考え合う』『互いに学び合う』という『柔軟さ』をもつことが必要不可欠だ。これが形式的会議を超えた『動的プロセス』を生み出す秘訣」と述べている。

前述の『障害者総合支援法に規定する協議会における地域資源の活性化策(改善・開発)調査研究事業』(2017)においても、「協議会と行政の位置」として、「本来、協議会は『陳情、要望』を伝える場ではなく、共に汗をかき、共に行動する場である」「官と民が問題がその立場においてできることを明確にし、官と民が問題解決に向かって取り組むこと」と指摘している。

林(2019)は、札幌市自立支援協議会には区域の地域部会があること、個々の地域部会の取組の一端を紹介する中で、「これまでの取組や成果は、行政との対立構造があれば実現しなかったものばかり」とし、「行政を含む協議会関係者が自分も相手も尊重し、一人一人の参加者として対等な関係であり続けること」が大切だと認識を示している。

Ⅲ 課題をふまえた今後の「協議会」のあり方とは

前節において、一部ではあろうがさまざまなところで議論され、課題及び論点としてあげられたことをレビューしてきた。これらの課題や論点を今一度、概観しておくことは今後の「協議会」のあり方を展望するうえで必要なプロセスであろう。

(1) 2022 年 6 月に公表された障害者部会報告書の内容

2022 年 6 月に障害者部会が報告書を取りまとめ、公表した。障害者部会報告書では、「2. 障害者の相談支援等について」の(2)今後の取組において、「『地域づくり』に向けた協議会の機能と強化と活性化」のタイトルを付し、今後の方向性を記述している。「協議会」のあり方を展望していく上で、確認しておくべき論点が示されているため該当部分を抜粋して紹介しておく。

なお、下線は筆者によるもので、前述してきた課題や論点と関係すると考えられる部分である。

○協議会については、障害者総合支援法に基づき、地域の関係者が集まり、地域における障害者等の支援体制に関する課題を共有し、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い、障害者等の支援体制の整備を図ることを目的として設置する機関であり、地域の障害者等の支援体制を整備する重要な役割を担っている。

協議会が期待される役割を果たすためには、協議会において、個別の事例を通じて明らかになった障害者や家族、地域の課題を関係者が共有し、その課題を踏まえて地域の障害福祉サービス等をはじめとしたサービス基盤の開発・改善の取組を着実に進めていく必要がある。その際、地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制を整備する視点を踏まえつつ、取組を進めていくことが重要である。

○このような状況を踏まえ、協議会において、住民の個別の課題（の分析）から地域の課題を抽出し、解決を図る機能を促進するため、障害者総合支援法において、関係機関等の協力を求めることができる旨改めて制度上明確化するとともに、守秘義務規定を設けるべきである。

また、その際には、重層的支援体制整備事業や当該事業を構成する他法他施策との連動性を十分考慮する必要がある。

○協議会への関係機関等の協力にあつては、個別

の課題を幅広く把握する立場にある個別支援を担当している相談支援事業所（計画相談支援、障害児相談支援、市町村障害者相談支援事業等）の参画を得ることが極めて重要であり、これらの事業者の協議会への参画を更に促進するための方策を検討すべきである。

○協議会について、現状を把握するとともに、形骸化している場合の要因分析や好事例の収集等を行い、協議会の下に設置する専門部会の在り方を含め効果的な設置・運営、評価、周知の方法、障害者の生活や医療、住宅などに関係する各種会議との効果的な連携及び構成する関係者の負担軽減策、都道府県協議会と市町村協議会の連携等を検討する調査研究を実施した上で、その成果を活用し、協議会の設置・運営主体である市町村や都道府県が主導して官民協働による支援体制の整備が推進されるよう、必要な方策を検討する必要がある。

また、協議会について、障害当事者や家族（身体・知的障害者相談員を含む。）の参加が重要であることについて、改めて周知する必要がある。

下線部を見ていくと、冒頭においては「協議会」の役割が記述されており、すべての自治体において「協議会」の役割の再確認を促すものとなっている。「協議会」が形骸化されている自治体があることも前提にその要因を分析し、好事例から学ぶこと、支援体制の整備は官民協働で推進される方策を検討する必要性を指摘している。さらに、障害当事者の参加の重要性にも言及している。障害者部会の報告は、これまで「協議会」をめぐる課題・論点として論じられてきたことをふまえる内容となっていることがわかる。

(2) 地域共生社会の実現を目指したソーシャルワーク実践としての「協議会」の取り組み

今後、多くの自治体では、障害者部会が示したこれらの論点を再確認し、「協議会」のあり方を再検討していくことになる。相談支援事業所の「協議会」への参加促進策には、障害福祉サービ

ス等報酬の改定時に省令、告示等による対応が想定されるとされている。障害当事者の参加の促進と合わせて、「協議会」の構成員の見直しもなされる可能性がある。たしかに障害者部会報告に沿って「協議会」を見直していくことは必要である。

一方「協議会」の役割や取り組みのあり方及びその実践については、2006年に国連で採択され、日本でも2014年に批准された「障害者の権利条約」の理念に立脚し、ミクロからマクロまでを視野にいたしたソーシャルワーク実践ととらえた見直しも重要ではないだろうか。

「協議会」では、個別事例の検討やこれを起点とした地域課題の共有、サービス提供体制の整備、社会資源の開発・改善や包括的支援体制の整備が求められている。つまり、ミクロレベルの取り組みからメゾレベルの課題解決への展開が期待されている。さらにその先には、障害者施策全般の課題共有、課題解決のための法整備がある。今日のソーシャルワークにおいて期待されているミクロレベルからマクロレベルまでを網羅する実践そのものである。

今後の「協議会」のあり方については、地域の特性をふまえ、地域の実情に応じた体制整備が不可欠であることから、まずは各自治体がそれぞれに検討することになる。それが何よりも大切である。しかし、どの「協議会」にあっても、そのあり方を検討していくにあたって、立ち返るべきは「障害者の権利条約」ではないだろうか。あらためてこの「障害者の権利条約」の策定には多くの障害当事者が参加してきたこと、そこには「私たちのことを、私たち抜きに決めないで」(Nothing About Us Without Us)という考え方があったことを思い起こすことである。「協議会」の役割は、地域における障害者等の支援体制を整備していくことである。まさに障害当事者の立場からは、まさに「私たちのこと」を協議する場であり、地域における支援とは、障害のある人の権利の実現にほかならない。特に、自身で声をあげにくい、声をあげていくことが難しい当事者の声を

どのように共有することができるのか。これは「意思決定支援」というソーシャルワークの支援にも直結している。

2022年8月、日本は「障害者の権利条約」を批准後初めて、国連の権利委員会の対面審査（建設的対話）を受けることになった。その結果は同年9月に国連の権利委員会から日本政府に対して総括所見・改善勧告として示され、公表もされた。勧告内容は多岐にわたるが、各種メディアで報道された²⁾ポイントの一つは、「障害者の権利条約」第19条の「自立した生活及び地域社会への包容」であった。この第19条は、入所施設を出て地域において自立した生活を送ることを規定した条文であるが、国連の権利委員会は日本においては「障害児を含む障害者が施設を出て地域で暮らす権利が保障されていない」とし、「脱施設化」を求めた。さらに、精神科病院の強制入院についても障害に基づく差別であるとして、これを許容している法令の廃止も求めている。

外務省(2018)が作成している『障害者権利条約』(わかりやすい版)において、第19条は、「国は、全ての障害者が地域社会で生活できるよう決めています。障害者が障害のない人と平等の権利を持ち、地域社会に参加しやすくするために必要な手続きを国がとることを決めています」と説明されている。わかりやすい版は「障害者の権利条約」の内容が社会において広く理解されることを目指して作成されたものであるが、当然障害のある当事者を意識して作成されたものである。「障害者の権利条約」の批准国である日本が、障害のある当事者に向けてその姿勢を伝達したものと理解することができる。

たしかにこれは国の政策レベル、つまりはマクロレベルの課題ではあるが、各自治体の「協議会」が向き合わなければならない課題でもある。「協議会」において、障害者の地域移行支援のあり方は重要なテーマである。そして、今般の改善勧告をふまえると、当該自治体の住民でありながら、自らの意思に反して、多くの場合は十分な意思確認がなされず、生活の場の選択の機会が保障

されずに「地域社会において他の人々との共生が妨げられている」当事者の存在に向き合わなければならぬ。それは各自治体の責任であり、「協議会」の責任でもあろう。つまり「障害者の権利条約」に立脚した障害者の権利の実現を目指すソーシャルワークの役割そのものと重なってくる。

おわりに

本稿では2006年の「協議会」のはじまりから、今日に至るまでの過程をたどってきた。「協議会」設置当初から、懸念されてきた「形骸化」については、今般の障害者総合支援法の改正にあわせてそのあり方が見直されようとしている今日まで課題となっていることを再確認した。

一方、「官民の協働」ということも、「協議会」設置の早い時期から望まれたあるべき姿でもあった。参加者間の対等な関係、「協議会」のすべてのメンバーが「協議会」の参加者として当事者であるとの意識を醸成していくことは、「協議会」のあり方として健全な姿である。さらに、これからは「障害者の権利条約」の制定経過を思い返し、かつ今般の総括所見・改善勧告もふまえると、「協議会」のあり方の見直しは、各自治体の喫緊の課題である。

「協議会」は、「障害者の権利条約」の実現に向けた取り組みの一端を担い、障害者の真の地域生活の実現のために協議し、活動する。そのような役割を明確化していくことまで視野に入れていく必要があるのではないだろうか。

そのためにも「協議会」はより開かれた組織であるべきである。内向きの協議ではなく、課題や協議の中身をより積極的に公開し、障害のある人の生活を取り巻く地域や支援の実情を地域に向けて発信していく拠点となっていくことも目指すべきであろう。

2014年国際ソーシャルワーカー連盟(IFSW)総会及び国際ソーシャルワーク学校連盟(IASSW)総会において採択された「ソーシャルワークのグローバル定義」(2015年に日本語定義を決定)の

「実践」では、「ソーシャルワークは、できる限り、『人々のために』ではなく、『人々とともに』働くという考え方をとる」としている。「協議会」は、まさに地域共生社会の実現を目指して、参加する「人々とともに」働くことができる場であろう。

筆者もいくつかの自治体の「協議会」に携わる者として、その責務を果たしていきたい。

注

- 1) 後者のキーワードを「協議会」とした場合、いわゆる障害者の「協議会」とは関連のないキーワードとして認識され、関連の薄い文献も抽出されたため「自立支援協議会」とした。
- 2) 国連の権利委員会は2022年8月に実施された日本政府との建設的対話(審査)を経て、同年9月に「総括所見・改善勧告」を公表した。これについて、新聞等で報じられている。以下はその一部である。
朝日新聞「強制入院や分離教育、廃止勧告 障害者権利条約、日本を国連審査」(2022年9月14日)
朝日新聞「障害者、地域への移行減速の現実『施設に多くの人。やまゆり園事件を経て考え直したことは』国連委の問い」(2022年10月3日)
毎日新聞「障害者の権利実現 共生へ国連勧告生かす時」(2022年10月20日)
藤井克徳「日本の障害者施策は世界基準とどこがずれているのか」
(<https://news.yahoo.co.jp/articles/89d9302798481ab3474c209e00e22cacda216679> 2022.9.30 閲覧)
NHK解説委員室「障害者権利条約 国連勧告で問われる障害者施策」, 2022年9月30日。
(<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/474044.html> 2022.10.1 閲覧)

文献

- 福岡寿(2009)「地域支援と自立支援協議会の役割」『ノーマライゼーション』5月号, 13-15.
- 外務省(2018)『障害者権利条約』
- 林健一(2019)「札幌市自立支援協議会について」『さぽーと』66(6), 19-21.
- 北海道ケアマネジメントネットワーク(2011)『「地域自立支援協議会活性化のための事例集とガイドライン作成」報告書』.
- 笠原千絵(2011)「ローカルガバナンスと当事者参加～自治体担当者を対象とした地域自立支援協議会全国調査の分析」『日本の地域福祉』第24巻, 57-69.
- 片桐公彦(2013)「意味ある自立支援協議会を運営して

- いくためのポイント』『さぼーと』60(8), 17-19.
- 小西浩文(2010)「相談支援の現場より～必要とされる自立支援協議会』『さぼーと』57(3), 21-22.
- 北野誠一(2009)「今後の障害者の地域生活支援の展望』『ノーマライゼーション』5月号, 10-12.
- 厚生労働省平成28年度障害者総合福祉推進事業『障害者総合支援法に規定する協議会における地域資源の活性化策(改善・開発)調査研究事業』(2017).
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課(2007)「障害者相談支援事業の実施状況等調査の概要」
([https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05Kaig.nsf/0/b66cf2e3ae5a9c6f49257490002699a0/\\$FILE/20080728_2shiryou1.pdf](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05Kaig.nsf/0/b66cf2e3ae5a9c6f49257490002699a0/$FILE/20080728_2shiryou1.pdf) 2022.9.5 閲覧)
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課(2008)「相談支援体制整備と地域自立支援協議会」
([https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05Kaig.nsf/0/b66cf2e3ae5a9c6f49257490002699a0/\\$FILE/20080728_2shiryou1.pdf](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05Kaig.nsf/0/b66cf2e3ae5a9c6f49257490002699a0/$FILE/20080728_2shiryou1.pdf) 2022.9.5 閲覧)
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部(2021)「障害者の相談支援等について」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000806678.pdf> 2022.9.5 閲覧)
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部(2021)「2021年7月16日社会保障審議会障害者部会(第114回)議事録」
(https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000192817_00032.html 2022.9.5 閲覧)
- 沖倉智美(2017)「障害当事者の政策形成過程への参画を支援する:自立支援協議会の取組を踏まえて」『ソーシャルワーク研究』43(3), 18-28.
- 佐藤真澄(2007)「温度差のある『地域自立支援協議会』『さぼーと』7, 30-35.
- 社会保障審議会障害者部会(2022)『障害者総合支援法改正法改正後3年の見直しについて～社会保障審議会障害者部会報告書』
- 障害者施策推進本部「重点施策実施5カ年計画～障害の有無にかかわらず国民誰もが互いに支え合い共に生きる社会へのさらなる取組～」
(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/5sinchoku/h19/5year_plan.html 2022.9.5 閲覧)
- 高山由美子(2011)「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機能～障害者地域自立支援協議会が担う役割」『都市社会研究』No.3, 27-41.
- 竹端寛(2016)「障害者自立支援協議会の役割と課題～政策と実践をつなぐ要石として」『月刊福祉』3月号, 18-21.
- 玉木幸則(2009)「みんなでつくる地域自立支援協議会～西宮市地域自立支援協議会の現状と課題」『ノーマライゼーション』5月号, 20-21.
- 谷口泰司(2007)「障害者地域自立支援協議会に関する一考察～地域福祉の幻想との対峙を通して」『近畿大学紀要』8(2), 145-157.

A Study on the Roles of “Councils”, Which Develop Support Systems for People in the Community with Disabilities: The Aim of Becoming More of a “Council” Which is Founded on the Principles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Yumiko Takayama

A “Council” is an organization stipulated in the Act on Services and Supports for Persons with Disabilities. It is established to share the information and challenges in the region regarding support for those with disabilities, to develop a closer cooperation among related organizations, and to discuss the development of a related system that meets the actual conditions in the area.

Since its establishment in 2006, the “Council” has been faced with issues such as a lack of substance, regional disparities, lack of participation of parties concerned, and limited diversification of required functions. The need for public-private partnerships and collaboration has also been mentioned as a way for the “Council” to better achieve its goals.

In accordance with the upcoming revision of the Law for Comprehensive Support for Persons with Disabilities, each municipality is required to re-examine the “Council”. In doing so, it is important not only to review the report of the Committee on Persons with Disabilities of the Social Security Council, but also to develop the “Council” initiatives based on the principles of the "Convention on the Rights of Persons with Disabilities" by taking into account related “social work” from both micro and macro perspectives.

Keywords: Council, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Social Work