

障害福祉分野におけるコミュニティ・ ソーシャルワークに関する考察

— 障害者総合支援法を題材に —

野田 秀孝, 後藤 康文*

Consideration about the community social work in disabled persons support

— Subject to Services and Supports for Persons with Disabilities Act —

Hidetaka NODA Yasufumi GOTOU

E-mail: noda@edu.u-toyama.ac.jp, yasugoto@mua.biglobe.ne.jp

キーワード：コミュニティ・ソーシャルワーク，障害者総合支援法

keywords：community social work, Services and Supports for Persons with Disabilities Act

I はじめに

我が国のソーシャルワークは、1990年代の社会福祉基礎構造改革から、大きな転換期を迎えている。従来の、社会福祉の各法による属性や課題に個別的に対応する方法から、地域を基盤とする総合的かつ包括的な方法への転換であるといえる。

従来の各法における社会福祉の実践では、入所施設における処遇を中心に社会福祉実践が行われており、地域を基盤とした社会福祉実践は重要視されてこなかった。

制度的には、介護保険制度における地域包括支援センターなどにおける相談支援・支援事業や障害者自立支援制度における障害者の地域移行事業、相談支援事業などであり、児童、高齢者、障害者領域での虐待防止などで、市町村を核とし、より小さな単位である地域において、地域住民を巻き込んだ形での支援体制の強化・充実が重要視されている。

このような社会福祉の変化を野口は、「1人の生活課題を解決するために、または生活問題を持っている多くの人びとの生活問題を解決するために、ケースワーク、グループワーク、コミュニティワークの理論を個別に用いても問題はなかなか解決しない。問題解決のためには、これらの技術を総動員・駆使

して援助にあたる必要がある。このことは、従来の社会福祉援助技術体系としての、ケースワーク、グループワーク、コミュニティワークの3分類から個人と地域の生活問題・福祉問題を解決していくコミュニティ・ソーシャルワークという総合的な体系への転換が必要であることを示唆している」(野口2008:165)とし、社会福祉援助技術に対してもその転換の必要性を指摘している。

障害者施策は、このような施設福祉から地域福祉への施策の移行が身体障害者と知的障害者の支援費制度から精神障害者も加えた自立支援制度の変遷とともに、近年著しい変化の中にある。

本稿では障害福祉分野の施策である援費制度、障害者自立支援法、障害者総合支援法といった各法制度の成立背景や法のねらいに焦点をあて、制度的ソーシャルワークの機能や課題について述べ、コミュニティ・ソーシャルワークについて考察する。

II コミュニティ・ソーシャルワークの 意義と機能

コミュニティ・ソーシャルワークは、イギリスにおいて、1960年代からの社会福祉援助方法論の専門分化とシーボーム改革と呼ばれるコミュニティケア政策の拡充の中から、コミュニティワークの概念が確立され、従来のアメリカで生まれたコミュニティ・

*富山大学 非常勤講師

オーガニゼーションだけでなく、サービス開発や社会計画など、コミュニティケア推進に必要な社会サービス全般に対して応用されていった。そうした中、社会福祉固有の理論化の必要性から1982年に発表されたバークレイ報告ではコミュニティ・ソーシャルワークが新しい考え方として「公式的なソーシャルワークの技法であり、個人やグループに影響を与えているさまざまな問題、さらに社会サービス部や民間団体の責務と資源という点から出発し、われわれがコミュニティの基本的構成要素と考えているフォーマル、インフォーマルな地域ネットワーク、さらにはクライアント集団の重要性を開発、援助、資源化、さらに強化しようとするものである」と紹介された(Hadley1993:7-8)。このことは「今後のソーシャルワークの目指すべき方向であるとし、コミュニティ志向の方向性のさらなる追求を求めた」ものとされる(平岡2006:558)。

コミュニティ・ソーシャルワークは、個別の問題を扱いながら、ソーシャルプランナーとしての働きが求められ、ソーシャルワーカーがチームで実践する援助システムとされた。

日本においてコミュニティ・ソーシャルワークが注目されるようになったのは1990年代以降であり、その背景には次の3点があると指摘されている(高橋2006:3)。

- ・1998(平成10)年の「社会福祉基礎構造改革について(中間報告)」
- ・ケースワークやコミュニティワーク、コミュニティ・オーガニゼーションといった伝統的な地域援助技術では地域生活支援の理念を実現し得ないという実践的要請
- ・児童虐待や障害者の孤立化、マイノリティなど新しい福祉課題といわれるニーズ・生活課題の発見と地域社会での共有化

それまでの社会福祉援助技術としてのコミュニティ・オーガニゼーションは「個別課題を抱えている人には必ずしも直接的にかかわりをもたず、その抽象的・外延的援助のための地域住民の組織化や、大多数の地域住民の共通関心事の解決には取り組んできたが、地域での個別生活課題を抱えながら、地域自立生活を望んでいた人々への個別支援とそれを支えるソーシャルサポートネットワークづくりとを個別具体的に展開する実践は弱かった」(大橋2006:29)。

このことは、社会福祉において、地域援助技術と

しては、地域社会や地域住民の組織化を図るコミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティワークの方法が行われてきたが、社会福祉の当事者に対する個別的・具体的な生活課題や生活問題を対象とするのではなく、組織化を通じて全体的に把握する方法であり、個別的な具体的生活課題や生活問題や社会福祉制度の谷間にある課題や問題、複合的で複数の生活課題や生活問題が同時に発生している状況などには対応しきれなかったといえる。

また個別支援についてもサービス調整に偏重し「要介護者と介護者等の家族関係や社会関係、当事者の自己実現なども含めたアセスメントによる一連のケアマネジメントを行うものとなっていない」状況がみられた(宮城2005:157)。このことは我が国におけるケアマネジメントが、サービスをパッケージ化するだけのサービス調整に陥っていたと考えられ、サービス調整だけでは、生活課題や生活問題の解決を十分に行うことは困難と考えられた。

個別的で具体的な生活課題や生活問題と、全体的な生活課題や生活問題の対応に対して、地域を基盤として実践していくには、地域住民と協同して、地域における全体的な生活課題や生活問題を発見し、共通の問題意識を作り上げ、個別に直接的な援助による介入と地域におけるシステム構築を同時に行うなどの実践が必要とされ、コミュニティ・ソーシャルワークの必要性が認識されていったと考えられる。

我が国においては、大橋(2002:7-8)が「地域に顕在的に、あるいは潜在的に存在する生活上のニーズを把握(キャッチ)し、それら生活上の課題を抱えている人々との間でレポート(信頼関係)と契約に基づきフェイス・トゥー・フェイスの形式によるカウンセリング的対応も行いつつ、その人や家族の悩み、苦しみを聞き、その人や家族が抱えている課題の解決にはどのようなサービスや支援が必要かを明らかにするアセスメントを行い、本人の求めとソーシャルワーカーの専門的判断とに基づき、インフォームドコンセントを行って必要なサービスを総合的に提供するケアマネジメントを手段とする援助の過程とそれらの個別援助を通しての地域自立生活を可能ならしめる生活環境の整備や近隣住民によるインフォーマルケアの組織化や精神的環境醸成とを総合的に展開する活動」と定義した。

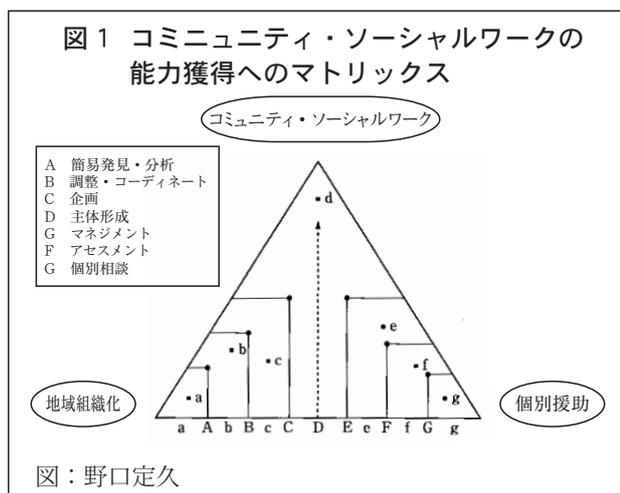
その後、大橋は「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体

的援助提供しつつ、その人に必要なソーシャルサポートネットワークづくりを行い、かつその人が抱える生活問題が同じように起きないように福祉コミュニティづくりとを総合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である」(大橋2005:36)と定義を改定し、個別な援助と地域的な援助を総合的に展開する方法として紹介しなおしている。

この定義は、個々の利用者へのサービス提供は地域自立生活の実現を目指したものであること、その実現ためには多様な多角的援助方法が総合的に提供されること、地域自立生活の支援にはエコロジカルアプローチに基づくケアマネジメントや個人や近隣も含めた総合的対応が必要とされること、を示している(野口2008:311)。

大橋定義の分析や事例研究の成果から野口はコミュニティ・ソーシャルワークの要素を「問題発見、調整・コーディネート、企画、主体形成、マネジメント、アセスメント、個別相談」に集約した(2008:321-322。図1)。

これらからコミュニティ・ソーシャルワークは、従来のケースワーク機能、グループワーク機能、コミュニティワーク機能などを総合的に、個別と地域とで援助を同時進行させ、それらを組織的に展開する機能として考えることができる。



Ⅲ 障害者総合支援法にみるソーシャルワーク

1. 支援費制度から障害者自立支援法へ

支援費制度とは、身体障害者(児)及び知的障害者(児)が、その必要に応じて市町村から各種の情報提供や適切なサービス選択の為の相談支援を受け、

利用するサービスの種類ごとに支援費の支給を受け、事業者との契約に基づいてサービスを利用できる制度である。

障害福祉サービスは社会福祉基礎構造改革の理念のもと、2003(平成15)年4月より、措置制度から支援費制度に移行し高齢者の介護保険制度と同様に「契約」によるサービス提供がなされるようになった。

支援費制度の導入趣旨について、厚生労働省は「支援費制度 Q & A 集」(平成13年3月6日)で「ノーマライゼーションの理念を実現するため、これまで、行政が「行政処分」として障害者サービスを決定してきた「措置制度」を改め、障害者がサービスを選択し、サービスの利用者としてサービスを提供する施設・事業者とが対等の関係に立って、契約に基づきサービスを利用するという新たな制度(「支援費制度」とするものである。支援費制度の下では、障害者がサービスを選択することができ、障害者の自己決定が尊重されるとともに、利用者と施設・事業者が直接かつ対等の関係に立つことにより、利用者本位のサービスが提供されるようになることが期待される」と説明している。

支援費制度でサービスを受けるためには、市町村に支援費支給の申請を行い、支給決定を受ける必要がある。

初めて措置から契約に移行する支援費制度を周知するため、厚生労働省はパンフレット『支援費制度がはじまります』を制作した(注3)。そこにはサービスの種類やその組み合わせはどのようにすればいいのか、サービス利用にあたり利用者負担額がどの程度になのか等について情報提供を受け、制度に関して相談できる場所として、「市町村障害者生活支援事業所の窓口、障害児(者)地域療育等支援事業の窓口、身体障害者相談員、知的障害者相談員等」を例示している。

相談支援に関して、前述のQ & A集では「(問28) 障害者のケアマネジメントの実施主体如何(福祉事務所、市町村障害者生活支援事業の実施機関などが行うのか。)」や「(問29) 障害者ケアマネジメント推進事業で養成したケアマネジャーの位置づけ如何。」と疑義を想定し、利用者は「相談支援事業を活用し、ケアマネジメントの手法による支援を受ける」ことや「相談支援事業等を行う社会福祉法人等の職員であれば、研修等で得た知識を相談・指導に

活用」とされている。

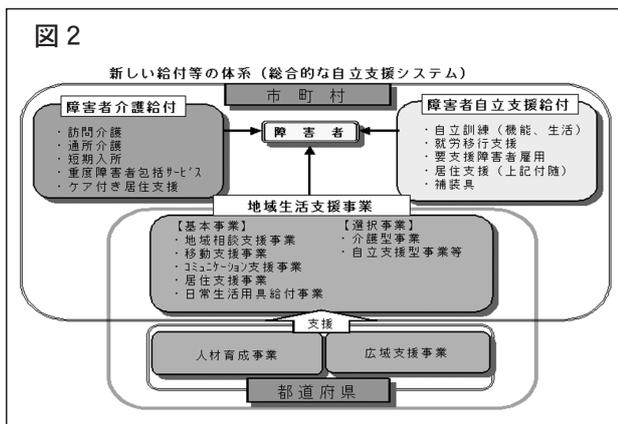
障害福祉サービスの提供にあたって、ケアマネジメントの導入・活用を意図したのである。

しかし、こうして始まった支援制度は2年でその幕を閉じる。

2004(平成16)年10月12日に厚生労働省は社会保障審議会障害者部会(第18回)に「今後の障害保健福祉施策について(改革のグランドデザイン)」を示し、その翌年の2005(平成17)年10月31日に自立支援法が国会で可決成立した。

障害者やその家族の地域生活を大きく左右する改革であるグランドデザインが示されてから、わずか1年で自立支援法は承認されたのである。

グランドデザインの「資料1」では、「市町村を中心とするサービス提供体制の確立」をあげ、市町村に障害福祉サービスの給付種別やその量の決定を一元化するとともに、「総合的な自立支援システムの構築」を図る観点から「新しい給付等の体系(総合的な自立支援システム)」(図2)を示した。



この中で障害者に対する相談事業は市町村が実施(社会福祉法人等に委託できる)する「地域生活支援事業」の基本事業に位置付けられている。

「市町村を基礎とした重層的な障害者相談支援体制の確立とケアマネジメント制度の導入」によって「効果的・効率的なサービス利用の促進」を図ろうとするものであった。

きわめて短期間で成立した自立支援法は、「障害者の地域生活と就労を進め、自立を支援する観点から、障害者基本法の基本的理念にのっとり、これまで障害種別ごとに異なる法律に基づいて自立支援の観点から提供されてきた福祉サービス、公費負担医療等について、共通の制度の下で一元的に提供する仕組みを創設することとし、自立支援給付の対象者、

内容、手続き等、地域生活支援事業、サービスの整備のための計画の作成、費用の負担等を定めるとともに、精神保健福祉法等の関係法律について所要の改正を行う」として、2006(平成18)年4月1日に一部施行され、同年10月1日に完全施行した。

2. 障害者自立支援法における相談支援の仕組み

自立支援法による障害保健福祉施策の改革ポイントは表1のように示された。

表1 障害者自立支援法のねらい

1. 障害者の福祉サービスを「一元化」
サービス提供主体を市町村に一元化。障害種別(身体障害、知的障害、精神障害)にかかわらず障害者の自立支援を目的とした共通の福祉サービスは共通の制度により提供。
2. 障害者がもっと「働ける社会」に
一般就労へ移行することを目的とした事業を創設するなど、働く意欲と能力のある障害者が企業などで働けるよう、福祉側から支援。
3. 地域の限られた社会資源を活用できるように「規制緩和」
市町村が地域の実情に応じて障害者福祉に取り組み、障害者が身近なところでサービスを利用できるよう、空き教室や空き店舗の活用も視野に入れて規制を緩和する。
4. 公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化、明確化」
支援の必要度合いに応じてサービスを公平に利用できるよう、利用に関する手続きや基準を透明化、明確化する。
5. 増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化
 1. 利用したサービスの量や所得に応じた「公平な負担」
障害者が福祉サービス等を利用した場合に、食費等の実費負担や利用したサービスの量等や所得に応じた公平な利用者負担を求める。
 2. 国の「財政責任の明確化」
福祉サービス等の費用について、これまで国が補助する仕組みであった在宅サービスも含め、国が義務的に負担する仕組みに改める。

自立支援法の目的は第1条で「この法律は、障害者基本法の理念にのっとり、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、児童福祉法その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、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を目的とする」と規定されている。

この規定には2つの目的が読み取れる。一つは「障害者及び障害児の福祉の増進を図る」こと、もう一つは「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」ことである。そのための方法が「必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行う」ことである。

この目的規定は、障害者の自立支援を目標に掲げ、障害者基本法の理念である共生社会の実現に寄与することを目指していると解釈できる。

その一方で、自立支援法に関し批判的検討が存在するのも事実であり(注4)、これらは障害者の尊厳性や権利性を論拠としている。障害福祉サービスの提供にあたって、誰が主体者であるのかを問うているのである。

ソーシャルワークの展開にあたり、当事者を中心にすえた視点は専門職として不可欠な倫理である。その相談支援に関し、厚生労働省は『障害者自立支援法における相談支援事業の概要について』(平成18年10月)とする資料を提示した。

その中で示された障害者相談支援事業のシステム(図3)は、個別相談を担う相談支援専門員が多職種協働(チームアプローチ)の場である個別支援会議とつながりながら、サービス提供の前提となる認定調査やサービス利用計画の作成や作成支援、サービス利用料の負担管理といった業務にあたる。

個別支援会議では、福祉サービスの利用援助、ピアカウンセリング、権利擁護、社会生活力の向上、

社会資源の活用支援、専門機関の紹介といった障害福祉サービスの周辺事項を取りあげる。

市町村あるいはそれを越えた圏域で設置される地域自立支援協議会は、教育、就労、医療といった機関、相談支援やサービスの事業者、当事者や障害者相談員、民生委員といった地域関係者で構成される。

相談支援事業が含まれる地域生活支援事業は、地理的な条件や社会資源の状況等の地域特性や利用者の状況に応じて、地方が自主的に柔軟に提供すべき事業として、市町村と都道府県が実施するものに位置付けられている。

自立支援法によって、地域生活支援事業に新たに加えられた事業(居住サポート事業、成年後見制度利用支援事業等)と異なり、一般的な障害者相談支援事業は施行後も引き続き交付税事業として実施されることとなった。

自立支援法以前の障害者に対する相談は、身体障害者は「市町村障害者生活支援事業」(実施主体は市町村)、知的障害者は「障害児(者)地域療育等支援事業」(実施主体は都道府県)、精神障害者は「精神障害者地域生活支援センター」(実施主体は都道府県、政令市)で行われていた。

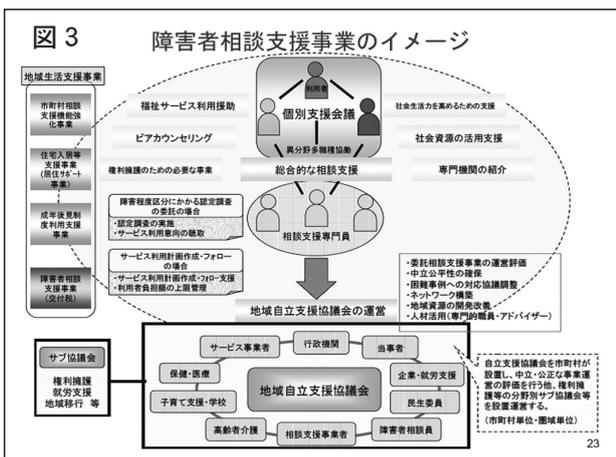
これらの相談支援事業は2003年の支援費制度を契機として市町村窓口で行ってきたものを、民間も含めた相談支援事業者へと移行していた経緯がある。2006(平成18)年10月以降の自立支援法完全施行後は、成人の相談機関について「障害者相談支援事業」に再編・一本化され、障害種別に関わらず市町村が実施主体となった。

すべての市町村で相談支援事業を実施することとなったため、その機能強化のため「市町村相談支援機能強化事業」「都道府県相談支援体制整備事業」を実施することとした(表2)。

指定相談支援事業者は、事業所ごとに都道府県の指定を受けることで「相談支援事業者」となる。相談支援事業者は実施主体である市町村の委託によって、障害福祉サービス利用の前提となる障害程度区分の訪問調査や支給決定のためのアセスメント等を行うことができる。

自立支援法によって、障害者に対する相談支援体制の整備や機能強化が求められ、市町村が担う役割は強まった。

利用者の立場から見れば、障害福祉サービスや関連するさまざまな施策の利用にあたり、相談支援事



業はその入り口となる重要な位置づけである。地域の中で孤立しがちな障害者や家族を、さまざまな社会資源が連携し支援していくことができる地域づくりが重要な課題となった。

障害者に対するソーシャルワークの展開は、障害福祉サービスの利用をマネジメントするだけでなく、またケースワークといった個別課題への対応だけでなく、ネットワークや資源開発といったコミュニティワークによる機能発揮も求められることになる。

表2 障害者に対する相談支援事業等の内容

障害者相談支援事業

実施主体：市町村

ただし、指定相談支援事業者、他の地方公共団体への委託可

事業内容：

- ・福祉サービスの利用援助（情報提供・相談等）
- ・社会資源を活用するための支援（各種施策に関する助言・指導等）
- ・社会生活力を高めるために必要な援助
- ・ピアカウンセリング
- ・権利の擁護のために必要な援助
- ・専門機関の紹介
- ・地域自立支援協議会の運営 等

市町村相談支援機能強化事業

実施主体：市町村（単独または共同で実施）

事業内容：

市町村の相談支援機能を強化するため、一般的な相談支援事業に加え、特に必要と認められる能力を有する専門的な職員を市町村等に配置し次の業務を行う。

- ・専門的な相談支援を要する困難ケースへの対応
- ・地域自立支援協議会を構成する相談支援事業者等に対する専門的な支援・助言

都道府県相談支援体制整備事業

実施主体：都道府県

事業内容：

都道府県に、相談支援に関する広域的支援を行うアドバイザーを配置し、次の業務を行う。

- ・地域のネットワーク構築に向けた指導・調整
- ・地域では対応困難な事例にかかる助言
- ・地域における専門的支援システムの立ち上げ援助
- ・広域的・複数圏域にまたがる課題の解決に向けた指導
- ・相談支援自由自社のスキルアップに向けた指導
- ・地域の社会資源の点検、開発に関する助言 等

3. 障害者総合支援法の成立経緯

自立支援法が総合支援法に移行するまでには約3

年にわたる経緯（表3）がある。

表3 障害者自立支援法の完全施行後から障害者総合支援法の成立まで

2009年（平成21年）

- 3月31日 厚生労働省が「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案」を第171回国会に提出。
- 9月19日 厚生労働大臣は同法の廃止を明言。
- 12月8日 内閣に障がい者制度改革推進本部を設置。

2010年（平成22年）

- 4月1日 低所得（市町村民税非課税）の障害者等につき、福祉サービス及び補装具に係る利用者負担無料化。
障がい者制度改革推進会議総合福祉部会にて、平成22年4月より平成24年3月まで、計38回に渡り推進会議が行われる。
- 12月3日 第176回国会にて、「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」が成立。

2011年（平成23年）

- 8月30日 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会が「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」を提出（骨格提言）。

2012年（平成24年）

- 2月10日 障害者自立支援法の廃止を閣議決定。
- 3月13日 障害者総合支援法律案が閣議決定。
- 6月19日 障害者総合支援法案が参院厚生労働委員会で民主、自民、公明の賛成多数で可決。
- 6月20日 第180回国会において障害者総合支援法案が参院本会議で可決、成立。

2009（平成21）年12月の閣議決定により「障がい者制度改革推進本部」（以下、推進本部）が内閣に設置され、その下に2010（平成22）年1月からおかれた「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」）では、障害者に係る制度の改革についての議論が行われてきた。

同年6月には、推進会議での議論を踏まえて閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（以下「平成22年6月閣議決定」）において、障害保健福祉分野については、現行の障害者自立支援法を廃止し、制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする「障害者総合福祉法」（仮称）を制定することとされた。

新法の内容について、2010（平成22）年4月に

推進会議の下におかれた「総合福祉部会」で議論が重ねられ、2011（平成23）年8月には、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」が取りまとめられた。

同年7月に成立した改正障害者基本法や同提言などを踏まえて検討がなされ、2012（平成24）年3月には、推進本部において、総合支援法を含む「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」が本部決定され、国会提出された。その後、国会での審議により一部修正が加えられ、同年6月に成立した。

こうした経緯の中で「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」（平成22年12月10日交付）により、利用者負担の応能負担を原則化、発達障害の自立支援法における対象明確化、相談支援の充実など、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における障害者等の地域生活支援のための法改定がなされた。

とりわけ相談支援に関しては、「相談支援体制の強化」として「市町村に基幹相談支援センターを設置」、「自立支援協議会」の設置に法的根拠を設ける、地域移行支援・地域定着支援の個別給付化、サービス等利用計画案を勘案した支給決定プロセスの見直しを、サービス等利用計画作成の対象者の大幅な拡大、があげられた。

4. 障害者総合支援法における相談支援

総合支援法における相談支援事業について整理しておこう。総合支援法でいう相談支援とは、基本相談支援、地域相談支援（地域移行支援及び地域定着支援）、計画相談支援（サービス利用支援及び継続サービス利用支援）をいい、一般相談支援事業（基本相談支援及び地域相談支援のいずれも行う事業）、特定相談支援事業（基本相談支援及び計画相談支援のいずれも行う事業をいう）と定められている（第5条第17項）。

自立支援法から総合支援法に改定するにあたり、相談支援の変更内容については、2011（平成23）年の6月30日と10月31日に開催された「障害保健福祉関係主管課長会議」（社会・援護局障害保健福祉

部障害福祉課／地域移行・障害児支援室）に示されている。その内容は総合支援法に引き継がれている。「相談支援体制の充実・障害児支援の強化等（基本的枠組み案）」（6月会議資料）で①「市町村に基幹相談支援センターを設置、「自立支援協議会」を法律上位置付け、地域移行支援・地域定着支援の個別給付化」とされ、②「支給決定プロセスの見直し（サービス等利用計画案を勘案）、サービス等利用計画作成の対象者の大幅な拡大」をすることが「相談支援の充実」にあげられた。

その後の「相談支援体制の充実等について」（10月会議資料）では「(1) 計画相談支援・障害児相談支援について」で、「施設入所支援と就労継続支援又は生活介護の利用の組み合わせは、ケアマネジメント等の手続きを前提に認める」とし、平成24年4月以降の「新規利用者はサービス等利用計画作成が必須」となった。

「サービス等利用計画」とは、指定特定相談支援事業者等が「障害者の総合的な援助方針や解決すべき課題を踏まえ、最も適切なサービスの組み合わせ等について検討し、作成するもの」であり、「サービス等利用計画における総合的な援助方針等を踏まえ」、サービス管理責任者が自らの事業所で「提供する適切な支援内容等について検討し」、個別支援計画を作成する。

サービスの提供目的や期待される効果、サービス給付の管理と調整が相談支援業務に求められることとなり、この仕組みは介護保険制度における給付管理と酷似している。

また同資料では、入院・入所していた障害者が地域生活を開始または継続するための支援を行う「地域相談支援」があげられている。

「(5) 基幹相談支援センター」では、相談機能、権利擁護・虐待防止、地域移行・地域定着といった役割とともに、自立支援協議会事務局を担うことにより地域の相談支援体制のネットワーク機能を発揮するよう期待されている。

こうした相談支援体制に関し、厚生労働省はホームページで「障害のある人が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身近な市町村を中心として」展開することを意図し、その概要を示している（表4、下線は筆者。<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/soudan.html> 2013.5.2 検索）。

総合支援法で取り組む相談支援の特徴を整理すると以下のことがいえる。

- ・サービス等利用計画の作成にあたり、ケアマネジメントの活用を前提としている。
- ・地域生活に移行する際、関係機関と連携するだけでなく、地域生活の定着、継続を支援する。
- ・一般的な障害者相談、情報提供、障害福祉サービスの利用支援、権利擁護に関する支援を行う。
- ・教育、就労、医療、相談支援やサービス事業者などの地域関係者で構成される自立支援協議会において、構成員のネットワーク強化や社会資源開発とその改善を行う。
- ・一般住宅への入居支援やサポート体制の構築、貸主へのアプローチを行う。

表 4

1 障害福祉サービス等の利用計画の作成（計画相談支援・障害児相談支援）

サービス等利用計画についての相談及び作成などの支援が必要と認められる場合に、障害者（児）の自立した生活を支え、障害者（児）の抱える課題の解決や適切なサービス利用に向けて、ケアマネジメントによりきめ細かく支援するものです。

相談窓口	市町村（指定特定相談支援事業者、指定障害児相談支援事業者）
事業内容	障害福祉サービス等を申請した障害者（児）について、サービス等利用計画の作成、及び支給決定後のサービス等利用計画の見直し（モニタリング）を行った場合は、計画相談支援給付費又は障害児相談支援給付費が支給される。
対象者	○障害者自立支援法の計画相談支援の対象者 <ul style="list-style-type: none"> ・障害福祉サービスを申請した障害者又は障害児であって、市町村がサービス等利用計画案の提出を求めた者 ・地域相談支援を申請した障害者であって市町村がサービス等利用計画案の提出を求めた者 ※介護保険制度のサービスを利用する場合については、障害福祉サービス固有の行動援護、同行援護、自立訓練（生活訓練）、就労移行支援、就労継続支援等の場合で、市町村が必要と認める場合。 ○児童福祉法の障害児相談支援の対象者 障害児通所支援を申請した障害児であって市町村が障害児支援利用計画案の提出を求めた者

2 地域生活への移行に向けた支援（地域移行支援・地域定着支援）

地域移行支援は、入所施設や精神科病院等からの退

所・退院にあたって支援を要する者に対し、入所施設や精神科病院等における地域移行の取組と連携しつつ、地域移行に向けた支援を行うものです。

地域定着支援は、入所施設や精神科病院から退所・退院した者、家族との同居から一人暮らしに移行した者、地域生活が不安定な者等に対し、地域生活を継続していくための支援を行うものです。

相談窓口	指定一般相談支援事業者
事業内容	○地域移行支援 入所施設に入所している障害者、又は精神科病院に入院している精神障害者について、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談、地域移行のための障害福祉サービス事業所等への同行支援等を行った場合は、地域移行支援サービス費が支給される。 ○地域定着支援 居宅で単身等で生活する障害者であって、地域生活を継続していくための常時の連絡体制の確保による緊急時等の支援体制が必要と見込まれる者について、常時の連絡体制を確保し、障害の特性に起因して生じた緊急の事態等に緊急訪問や緊急対応等の各種支援を行った場合は、地域定着支援サービス費が支給される。
対象者	○地域移行支援 <ul style="list-style-type: none"> ・障害者支援施設等に入所している障害者 ・精神科病院に入院している精神障害者（1年以上の入院者を原則に市町村が必要と認める者） ○地域定着支援 以下の者のうち、地域生活を継続していくための常時の連絡体制の確保による緊急時等の支援体制が必要と見込まれる者。 <ul style="list-style-type: none"> ・居宅において単身で生活する障害者 ・居宅において同居している家族等が障害、疾病等のため、緊急時等の支援が見込まれない状況にある障害者
期間	○地域移行支援 6カ月以内。地域生活への移行が具体的に見込まれる場合には、6カ月以内で更新可。 ○地域定着支援 1年以内。地域生活を継続していくための緊急時の支援体制が必要と見込まれる場合には、1年以内で更新可。（その後の更新も同じ）

3 一般的な相談をしたい場合（障害者相談支援事業）

障害のある人の福祉に関する様々な問題について、障害のある人等からの相談に応じ、必要な情報の提供、障害福祉サービスの利用支援等を行うほか、権利擁護のために必要な援助も行います。

また、こうした相談支援事業を効果的に実施するために、自立支援協議会を設置し、中立・公平な相談支援事業の実施や地域の関係機関の連携強化、社会資源の開発・改善を推進します。

相談窓口	市町村（又は市町村から委託された指定特定相談支援事業者、指定一般相談支援事業者）
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> 福祉サービスを利用するための情報提供、相談 社会資源を活用するための支援 社会生活を高めるための支援 ピアカウンセリング 専門機関の紹介 等 ※内容は各市町村によって異なります。
対象者	障害のある人やその保護者など

4 一般住宅に入居して生活したい場合（住宅入居等支援事業（居住サポート事業）

賃貸契約による一般住宅（公営住宅及び民間の賃貸住宅）への入居を希望しているが、保証人がいないなどの理由により入居が困難な障害のある人に対し、入居に必要な調整等に係る支援や、家主等への相談・助言を通じて地域生活を支援します。

相談窓口	市町村（又は市町村から委託された指定特定相談支援事業者、指定一般相談支援事業者）
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> 入居支援（物件あっせん依頼、入居契約手続き支援） 居住支援のための関係機関によるサポート体制の調整
対象者	障害のある人で、賃貸契約による一般住宅への入居を希望しているが、保証人がいない等の理由により入居が困難な人（ただし、現に入所施設に入所している障害者又は精神科病院に入院している精神障害者、グループホーム等に入居している人を除きます。）

5 障害者本人で障害福祉サービスの利用契約等ができない場合（成年後見制度利用支援事業）

知的障害者や精神障害者のうち判断能力が不十分な人について、障害福祉サービスの利用契約の締結等が適切に行われるようにするため、成年後見制度の利用促進を図ります。

相談窓口	市町村（基幹相談支援センター）
事業内容	成年後見制度の申し立てに要する経費（登記手数料、鑑定費用等）及び後见人等報酬等の全部又は一部を助成する。
対象者	障害福祉サービスを利用し又は利用しようとする知的障害者又は精神障害者であり、後见人等の報酬等必要となる経費の一部について、補助を受けなければ成年後見制度の利用が困難であると認められる者

VI 考察

総合支援法における相談支援とコミュニティ・ソーシャルワークの機能とを照らし合わせてみる。

図1で「G 個別相談」は「個別援助」の要素をもっとも強くもつ機能として位置づけられている。ソーシャルワークでいえばケースワークであり、個人を対象とする相談支援である。総合支援法に規定する一般的な相談（障害者相談支援事業）がおもに該当する業務と考えられる。

障害福祉サービスの種類や提供される仕組みなどに関し、利用者である障害者と専門職とでは情報が非対称である。相談業務には、利用者のサービス情報を充足し、当事者が主体的にサービス選択できるよう支援することが求められる。

サービスの利用開始にあたって、まず「F アセスメント」によって福祉課題を評価することになる。個別援助の要素がやや強く、実務的には単体または複数のサービスがプランニングされることになり、さらに提供されたサービスの実施効果を測定するモニタリングも含まれる。

複数回にわたるモニタリングの経緯の中で、サービス事業者のネットワーク会議が開催され、サービス利用中における利用者状況やその効果、サービスを利用していない時間帯の生活状況などが共有され、期待効果が芳しくない場合、改善策が協議される。給付管理も含め、提供されたサービスを総体としてとらえるサービスのマネジメントであり、「E マネジメント」機能といえる。

次に「地域組織化」の側からみてみよう。ソーシャルワークでいえばコミュニティワークにあたるものである。

もっとも近くに位置づけされているのは「A 問題発見・分析」機能である。

総合支援法に規定されている相談支援のうち、これに一定程度合致すると考えられるものは、指定一般・特定相談支援事業者であろう。

障害者に対する地域移行支援・地域定着支援にあたっては、そのコミュニティが障害者を排除しないことが求められる。障害者に対する個別援助だけでは不十分であり、コミュニティ特性に関する問題発見や分析が欠かせない。

このことはサービス等利用計画の作成についても同様である。障害福祉サービスの利用だけで地域自

立生活は成立しないのであり、コミュニティにおけるインフォーマルなサポート資源の有無やその特質に関し分析することが必要である。

障害者やその家族がコミュニティにおいて生活する際、暮らしにくさの要因を当事者の心身機能や身体構造だけに見出そうとすることは障害者の活動や参加を狭めることにつながる。暮らしにくさの背景の一つにコミュニティがあることを失念してはならない。

このような問題把握や分析ののち、障害者に対するソーシャルサポートによる支援を展開していくわけだが、それには「B 調整・コーディネート」が欠かせない。

フォーマルサービスである障害福祉サービスの提供にあたっては、総合支援法に規定されるケアマネジメントを駆使しつつ、また自立支援協議会（または基幹相談支援センター）によるフォーマルなサポートネットワークを活用していくことが重要である。

その一方でインフォーマルなサポート資源を活用することを念頭にいれなければ、地域自立生活の成立は困難である。インフォーマルなサポート資源は先駆性や補完性が認められる反面、支援の提供にあたっては流動的な場合が見受けられるためである。より確実な調整・コーディネート機能の発揮が求められる。

コミュニティのインフォーマルなサポート資源は多くの場合、ボランティアや近隣の相互支援の中に存在する。必要であれば新たな資源を開発しなければならない。「C 企画」機能の発揮である。

図1によれば、この機能は「地域組織化」寄りではあるが、かなり「個別援助」に近い位置におかれている。

実務的には、いわゆる福祉講座、ボランティア教室を開催するための「C 企画」力の発揮である。

指定一般・特定相談支援事業者では「ピアカウンセリング」が取り組まれる。障害者が集う中で明確化・共有化された福祉課題や生活問題は、コミュニティにおける講座や教室で学習素材として提供される。当事者の問題・課題を地域で共有していくためである。その際、企画意図と異なって、新たな排除を生産することがないよう取り組まれることが肝要である。

こうした取り組みは、福祉コミュニティの形成を目指したものである。明らかになった福祉課題や生

活問題が地域で共有され、コミュニティ自体がその解決に向けて取り組まなければならない。

そのためには地域住民に対する「D 主体形成」機能を発揮することが求められる。個人の福祉課題・生活課題を地域で共有し、その解決に向けて地域住民の主体性を育てていくのである。

「D 主体形成」は地域住民だけを対象とするのではない。障害者は障害福祉サービスを選択・利用するだけでなく、主体性を有する地域住民の一員である。地域での暮らしにくさに対して障害者自身がどのように向き合うのか、解決に対しどのような行動をとるのか、障害者を問題解決の主体者としてアプローチすることが求められる。

この役割は、「社会資源を活用するための支援」や「社会生活力を高めるための支援」が含まれる障害者相談支援事業の実施事業者にもっとも求めたい。

福祉コミュニティづくりは福祉問題や生活課題を抱える障害者を含め、地域住民すべてが取り組むべき目標概念である。

Ⅶ おわりに

社会福祉基礎構造改革によって社会福祉法が制定され、地域福祉の推進が明記されたことにより、社会的施策的にも地域福祉の理念を具現化する実践が求められ、その実践手法として総合的かつ包括的な実践である必要があり、地域を基盤とした、コミュニティ・ソーシャルワークが実践されるべきと考えられる。

障害者分野では、総合支援法の改正が行われた。その目的の一文が「自立した日常生活または社会生活」から「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活または社会生活」に改められ、障害者の権利に関する条約を意識したものとなり、生活支援事業を目的規定に加えたことで、総合的な支援を意図したこととともに、地域社会での生活をより重視していることにある。

地域生活を支えるためには、福祉課題や生活問題を抱える障害者を対象としたケースワークだけでなく、当事者が暮らす地域に介入するコミュニティワークも欠かせない。それらが別々に連携されずに提供されていたのでは、問題の解決はできない。また、地域住民との共同なくして地域生活は維持できないと考えられる。

さまざまな福祉サービスが、自治体と福祉サービス提供機関との連携や役割分担、さらには住民の参加によって構築・運営管理される時代の中、福祉サービスは提供されるものから選択するものへと変化している。1人ひとりが福祉サービスの選択者・利用者であり、1人ひとりが何処かの地域で暮らしている。個人が抱える福祉課題・生活問題の解決の場はコミュニティに求められ、それはコミュニティ自体が「個人と地域の生活問題・福祉問題を解決していく」ことにほかならないと考えられ、また、地域自立生活支援は必要不可欠のものと考えられる。

コミュニティ・ソーシャルワークを展開する必要性は、地域自立生活を実現し得るための社会的・実践的な要請が背景にあると考えられ、地域福祉の推進は社会福祉の全領域での達成課題ともいえる。

文献

- 大橋謙策 (2002) 「地域福祉計画とコミュニティ・ソーシャルワーク」 ソーシャルワーク研究所編『ソーシャルワーク研究 Vol.1 通巻109号』相川書房, 7-8。
- 大橋謙策 (2005) 「コミュニティ・ソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究 No.33』日本生命済生会福祉事業部, 36。
- 大橋謙策 (2006) 「コミュニティワークからコミュニティ・ソーシャルワークへの発展」福祉士養成講座編集委員会編『新版 社会福祉士養成講座7 地域福祉論 第三版』中央法規, 29。
- 高橋爾 (2006) 「コミュニティ・ソーシャルワークの方法に関する一考察：知的障害者の地域生活支援の実践をとおして」大阪市立大学大学院『創造都市研究 e 1(1)』3。
- 野口定久 (2008) 『地域福祉論 -政策・実践・技術の体系-』ミネルヴァ書房, 165。
- 野口定久 (2008) 再掲, 311。
- 野口定久 (2008) 再掲, 322。
- 平岡公一 (2006) 「地域福祉の国際動向 イギリス」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉事典』中央法規, 558。
- 宮城孝 (2005) 「わが国におけるコミュニティ・ソーシャルワークの応用上の視点と課題」大橋謙策編『コミュニティ・ソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎, 157。
- R.Hadley, M.Cooper, G.Stacy 著, 小田兼三, 清水

隆則 監修, 『コミュニティ・ソーシャルワーク』川島書店, 1993. 7-8。

注

- 注1 パンフレット「支援費制度がはじまります」厚生労働省障害保健福祉部。
- 注2 障害者自立支援法に批判的検討を加えた論説には、例えば次の文献をあげることができる。
- 尾上浩二 (2005) 「障害者自立支援法—私たちの生活はどうなる」『DPI われら自身の声』第21巻1号。
- 藤井克徳 (2006) 「障害者自立支援法の国会審議と障害保健福祉施策の課題」鉄道弘済会『社会福祉研究 第94号』62-68。
- 木全和巳 (2007) 「『障害者自立支援法』第一条(目的)に関する批判的検討」日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学社会福祉論集 第116号』93-101。

(2013年5月20日受付)

(2013年7月10日受理)

