

障害者の福祉を鑑みた地域づくり

大阪体育大学 教育学部 教授 藤井 茂樹



1 はじめに

筆者は、ここ20年間、障害のある人への生涯にわたる一貫した支援システムの構築に取り組んできた。2002年に、甲西町（現、湖南省）において、「保健・福祉・医療・教育・就労の関係機関の横の連携によるサービスと、個別の指導計画・個別の移行支援計画による縦の連携によるサービスを提供するシステムに基づく支援のシステム」を構築し、障害のある人への支援に取り組んだ。北海道芽室町においては、2008年より湖南省（旧甲西町）の取り組みをモデルにした、障害のある人への一貫した支援システムの構築に協力してきた。甲西町においては障害のある子どもをもつ保護者が中心となり推進してきたシステムであり、芽室町は自治体中心ではあるが地域住民を巻き込みながらの取り組みである。本稿では自治体を中心となり地域を巻き込んだ包括的な障害児者支援の取り組みを紹介し、地域包括ケアシステムとの関連を論じていく。

2 湖南省発達支援システム

(1) 親の会の活動から

発達支援システムの構想は、甲西町ことばの教室親の会から発信された。義務教育終了後、支援の方向性が見えず不安が大きいため、早期からの支援が継続され就労まで一貫した体制はできないか話し合われた。このことを、町内にあるすべての障害児者団体（知的障害・身体障害・精神障害・発達障害等）に提案して、「甲西町障害児者団体連絡協議会」が設立された。

協議会の最初の活動は、障害のある人への一貫した支援体制の構築を求める署名活動であり、当時人口4万2千人であった町民から、1万3千人の署名を集めることができた。この活動に積極的に動いたのは、早急

にシステム化を求める就学前の障害のある子どもを持つ保護者であった。その活動を見ていた成人の障害のある人の親達も、すぐにわが子への支援が充実するわけではないが、積極的に署名活動をされていったのである。町長に請願書を提出し、障害児教育の専門家の採用と支援システムの構築が約束された。この専門家が筆者であり、2000年から2年間かけて発達支援システムを構築していったのである。

協議会は署名活動終了後、発達支援システム構築をバックアップするため親の会から町議会議員を送り出し、現在5期目の議員活動であり発達支援システムの充実に取り組んでいる。

(2) 発達支援システム

システム立ち上げには困難も多く、システム構築のための統括機関、発達支援課の設置案は議会で否決され、福祉課内発達支援室案で支援システム化に取り組んでいった。当時の町教育委員会教育長のバックアップは、支援システム構築の大きな支えでもあった。

発達支援システムとは、保健・福祉・医療・教育・就労の関係機関の横の連携によるサービスと、個別の指導計画・個別の移行支援計画による縦の連携によるサービスを提供するものである。横の連携は、支援対象児者に対し関係する諸機関が役割分担しながら、個別のサービス調整会議を基に支援することであり、縦の連携は、個別の指導計画を療育機関から保育園、幼稚園、小中学校、就労に至るまで継続して作成、活用する共通支援ツールとしていることである（図1）。

システム全体を統括する発達支援室は市長部局に設置され、市役所内の保健・福祉・教育・就労担当者と協働して、障害のある人への支援を行っていく。

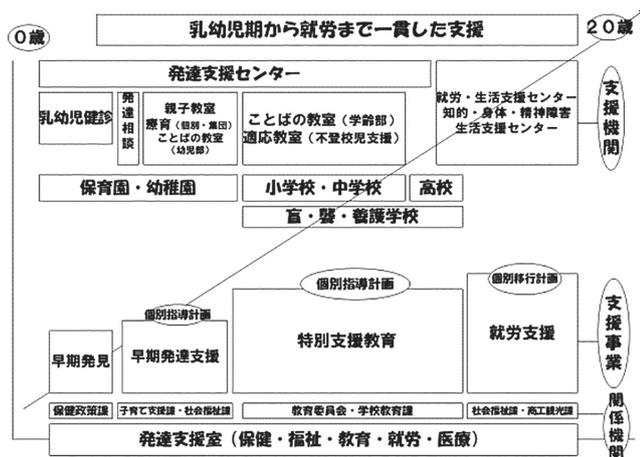


図1 ライフステージにおける発達支援

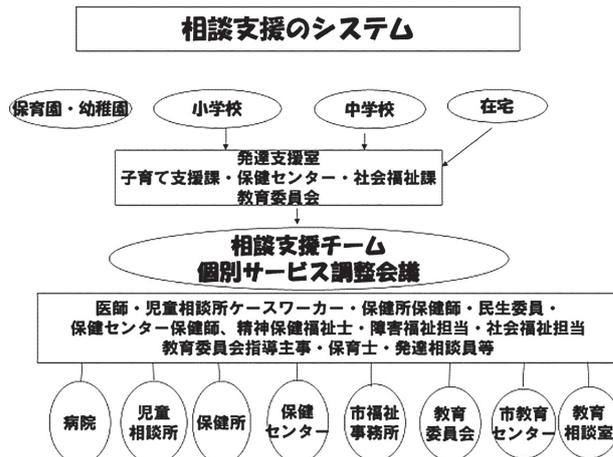


図2 相談支援のシステム

① 乳幼児期の支援

乳幼児健診により障害の発見と支援が始まる。この健診では、発見機能だけではなく子育て機能を充実させている。健診で気づかれた事例は、保健師・療育担当者・発達相談員・ことばの教室担当者・教育委員会指導主事・発達支援室等による母子サービス調整会議を開催し、処遇検討会を行っている。この場では、不安に感じている母親に誰が中心に関わり、今後、それぞれの事例をどの場で支援していくかを複数の専門家が話し合うことに意味がある。まず母親を支えることであり、共感的理解と寄り添う支援から子どもの支援が始まる。

支援機関は、親子教室、療育教室、ことばの教室が設置され、個別指導計画に基づいた支援を行う。この計画書が次のステージの保育園、幼稚園に引き継がれていく。保育園、幼稚園では、個々の子どもの状況に応じて加配の担当者が配置され、個別指導計画を作成し支援が行われていく。園には、療育教室発達相談員や発達支援室保健師等が巡回相談にまわり、個々の子どもの行動観察や具体的な子どもへの関わりなどのコンサルテーションを行う。巡回相談では、園の担当者とともに個別指導計画の作成と評価を実施している。園を支えることを目的とした取り組みである。

② 学齢期における支援

小中学校は、国が推進している特別支援教育を充実させながら、市の発達支援システムと連動させた取り組みを行っている。

就学前に作成された個別指導計画は、小学校に引き継

がれ、個のニーズに応じた指導・支援が開始される。学校は特別支援教育コーディネーターを中心に、学校全体で取り組む支援体制が構築されている。不登校や虐待、生徒指導を含めた指導・支援体制である。個の支援では、関係機関との連携による支援であり、市役所内の虐待担当者、精神保健担当者、障害福祉担当者、生活保護担当者、保健所保健師、民生児童委員、教育委員会指導主事等と連携している。諸機関と連動した支援の調整は発達支援室が担い、学校を支える体制である(図2)。

③ 高校生等への対応

中学校卒業後、新たに本人の困り感に気づかれた時(本人・家族、学校、職場)は、ひとまず発達支援室が対応し、本人・家族の了解を得て、学校や職場等と連携し支援にあたる。

④ 就労支援

障害者就労検討会を立ち上げ、障害者の就労について商工会、福祉関係機関、行政、教育関係機関が検討を積み重ねた結果、市内の企業が特例子会社を設立するまでに至った。

2009年度、障害者就労情報センターを市単独で設置し、1名の就労支援コーディネーターを配置し、企業と就労支援事業所との橋渡し役としての「顔の見える」身近な情報拠点として、就労に関する相談、情報収集、情報提供、啓発を行っている。2012年には、情報センター内に国の一体的事業「生活保護受給者等就労自立促進事業」により、ハローワークの出先機関として「チャンスワークこなん」が開設され、障害者や福祉施策を受けて

いる人を対象にワンストップで就労相談から職業紹介が行われている。

⑤ 発達支援ITネットワーク

発達支援に必要な情報交換のために、ITネットワークを活用している。市内の公立・私立保育園、幼稚園、公立小中学校、発達支援室、学校教育課、保健センター、ことばの教室、療育教室、子育て支援課、社会福祉課、商工観光課、特別支援学校を結んでいる。このネットワークの特徴は、関係者間の連絡調整や会議録の共有が簡単にできること、保護者の了承のもとに子どもの状況や指導記録が蓄積できることにある。機能は大きく二つあり、一つは参加者にオープンな会議室での各機関へのメッセージ送信と返信、個別指導計画様式等のダウンロード、国の動向等へのリンクや研修に関する情報提供である。もう一つはクローズな会議室での、子どもに関する指導情報の蓄積と共有である。また、特別支援学級の子どもたち同士のメッセージ交換や学習発表の場としても活用している（図3）。

この発達支援システムは、2006年6月議会において、「障害のある人が地域でいきいきと生活できるための自立支援に関する湖南省条例」が制定され、市・市民の責務として位置づけられ取り組まれている。

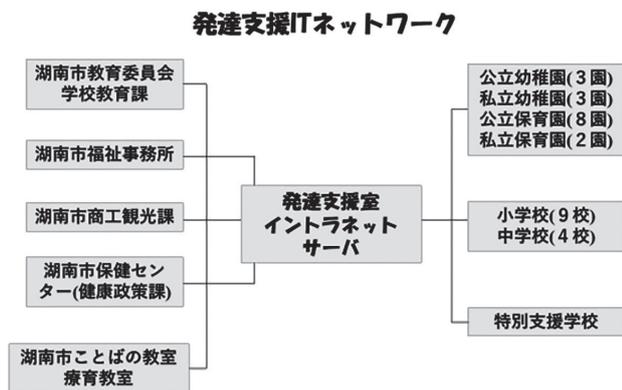


図3 発達支援ITネットワーク

3 芽室町発達支援システム（芽室町発達障害者等支援都市システム事業報告書から）

システム構築に取り組むきっかけは、一人の保護者からの切実な願いが発端である。幼稚園入園、小学校入学、そして担任の先生が変わるたびに何度も子どものことを

所属に伝えなくてはならない。なんとかならないかという願いである。この保護者の願いを解決し、政策化するために、芽室町はシステム構築に向けての取り組みを始めた。2007年より町関係課・教育委員会での会議、先進地視察、子育ての木委員会発達支援部会を経て、「芽室町発達支援計画」を策定し実行化に入った。相談体制づくり、人の確保、ツールづくりについて、視察や専門家を招聘しながらシステム化を進め、2009年4月「芽室町発達支援システム」がスタートしたのである。筆者は芽室町より専門家招聘を受け、システム構築から10年が経過し、現在も外部アドバイザーとして関わっている。

(1) システム構築への動き

2007年、芽室町の子育て支援課長と保健師が湖南省視察の後、筆者が勤務する国立特別支援教育総合研究所に湖南省発達支援システム誕生からの経過を聞き取りに来られたのが、筆者と芽室町との関わりの始まりであった。保護者の切実な願いを受けた保健師が、熱く町の支援状況を話し支援のシステム化の必要性を語ったのである。この時に、芽室町における支援システム構築のための方向性が見えたように思われる。

(2) 支援システム構築における重要性

湖南省での取り組みから、発達支援システム構築のためには教育と福祉の連携が前提であった。そのためには、福祉行政の中に教員配置をすることである。湖南省では教員経験の筆者が福祉課内に配属され、現在は教頭職の現職教員が発達支援室長として配置されている。芽室町では、まず町内の特別支援教育の専門教員（特別支援学校勤務経験者）を子育て支援課に配置すること、心理職（健診、健診後の発達相談、療育における発達支援等）の採用から入った。事務業務もできる専門職配置である。次に重要なことは、支援システム構築の理解・啓発である。筆者は、研修会講師として、「役場内管理職・学校管理職・教職員・保育士・町民向け研修会」等において、障害のある人への一貫した支援の重要性とその在り方について説明をした。特に、町民向け研修会では、民生委員、町議会議員、自治会、福祉施設職員等、多くの町民の方々の参加があり、支援の必要な人への生涯にわたる一貫した支援、切れ目のない支援について理

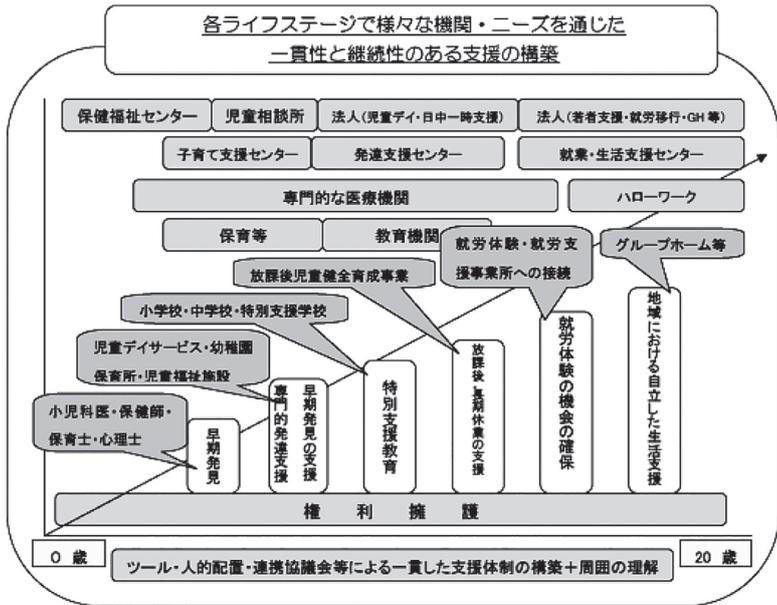


図4 芽室町発達支援システム

解を広げていった(図4)。

(3) 発達支援システム

芽室町における発達支援システム構築では、条例制定から始まった。2009年4月制定の「芽室町障がい者及び障がい児の自立支援に関する条例」である。町、町民、事業者の責務を明らかにし、障害のある人がいきいきと安心して生活できる地域社会へ向かっていくことを目的としたものである。システムを統括する機関として、「発達支援システム運営会議(役場内関係5課)」を位置付けた。出生から就労まで一貫性と継続性のある支援を提供し、関係者が連携のもとその方策について協議することを目的とした運営会議である(図5)。会議では、5月に各関係課それぞれの事業計画を共通理解し、3月には事業実績・成果の報告をする。これにより、当該年度の発達支援システム工程表ができあがる。この機会にあわせてアドバイザー招聘事業を開催し、専門家(アドバイザーである筆者)と町に必要な方向性の確認と、全国的先進事例の情報を共有する。筆者は、町長、教育長との面談、運営会議の出席、校園長会研修、支援機関訪問等を行ってきた。そのことが、発達支援システムの進捗状況の確認や課題解決の糸口になっていったと考えられる。現在は、歴代の子育て支援課長が副町長や総務課長の役職に就き、発達支援システムの理解者が増え、こ

のシステムが年々成長し障害のある人への支援が充実してきている。

「適切で効率的な支援へとつなげる総合的な窓口」は、芽室町発達相談事業で行っている。この相談事業では、相談は様々な窓口から入るが、最終的にはサービス調整会議(芽室町自立支援協議会発達支援部会)に集約され、子育て支援課の地域コーディネーター・発達心理相談員・保健師が中心となり、関係課や所属機関・支援機関と連携の下、様々なサービス調整を図っている(図5)。

① 芽室町発達支援計画

この計画では、発達に支援を要する児童について、早期発見と早期療育、学齢期における支

援、就労・生活における支援、さらにこれらのライフステージに共通する個別支援計画や関係機関の連携の方法について示すとともに、より具体的な方策として、下記のこと等について計画を提示した。

- ア 教職員資格者を地域コーディネーターとして、臨床心理士を発達心理相談員として新規採用・配置
- イ 個別支援計画の作成導入
- ウ 芽室町発達支援センターの指定
- エ 児童デイサービス事業の導入
- オ 健診の改善(大津方式導入)
- カ 公的機関における職場体験の実施

以上の計画は2008年に作成され実施されてきた。現

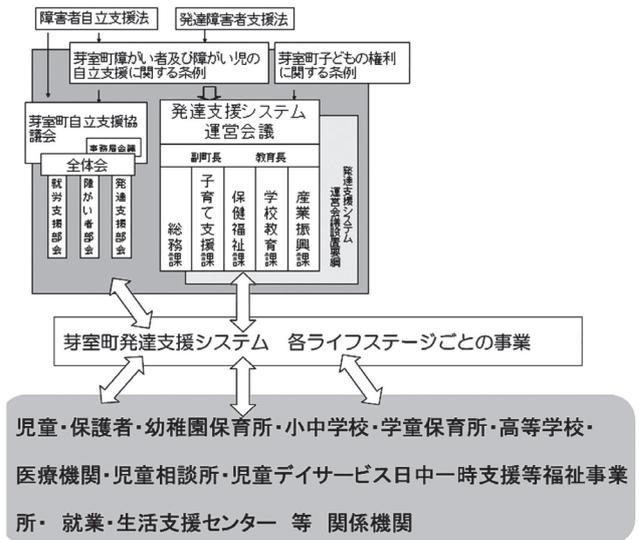


図5 統括機能

時点において、この計画はすべて達成されており、芽室町発達支援システムは安定したシステムとなっている。

② 早期発見

乳幼児健診は4回実施し、早期発見のため問診項目を精査し、より発達段階を確認しやすい月例で実施している。地域コーディネーター、発達心理相談員、保健師、発達支援センター職員が町内の幼稚園、保育所、児童クラブ、児童館を巡回し相談に応じている。

読み書き困難への対応として、小学1年の段階で発見する支援体制を構築している。

③ 発達支援センターの機能充実

発達支援センターでは、児童発達支援（児童発達支援センター、児童発達支援事業）を行っている。日常生活における基本的な動作の指導、知識技能の付与、集団生活の適応訓練などである。放課後等デイサービスでは、学校在学中の障害児に対して、放課後や夏休み等の長期休暇中において、生活能力向上のための訓練等を継続的に実施し、放課後等の居場所を提供している。保育所等訪問支援では、保育所等を利用中の障害児等が集団適応のための専門的な支援を必要とする場合、本人及び当該施設のスタッフに対し訓練や支援方法の指導を行っている。

④ 就労支援

芽室町は「誰もが当たり前のように働いて暮らしていける町」を目指して2012年から「プロジェクトめむろ」をスタートしている。民間の出資企業を全国から募り、障

害を持つ方も生活可能な給料を稼ぐことができる就労システムを整えた。その翌年、「プロジェクトめむろ」の中核となる「九神ファームめむろ（A型就労施設）」を芽室町内に開所した。同施設では2017年現在、知的障害のある方18名と発達障害のある人2名が働いている。2015年には出資企業によって障害者雇用を積極的に行うコミュニティレストラン「ばあばのお昼ごはん」がオープンしている。

⑤ 保護者支援

乳幼児健診を入り口に、2歳6か月相談、子育て支援センター、すくすくコール、育児ネット芽室等に相談機能があり、より専門的な相談先として芽室町発達相談事業、芽室町発達支援センター、幼稚園・保育所巡回相談事業がある。2011年からは、ペアレントメンターの養成に着手し、保護者間の心理的な支え合いがより機能的につながるよう取り組んでいる。

4 地域包括ケアと発達支援システム

広島県御調町の公立みつぎ病院では、利用者の生活課題を発見し、その課題の解決を目指して、現場に必要なサービスを創り出し、さらにこのサービスが有効に機能するように、サービス提供体制を地域で統合した。これを円滑に実施する実施体制を構築するために、行政組織の統合にまで及んでいったのである。この実践が、「地域包括ケアシステム」の先駆けといわれている。地域包括ケアの構築は、それぞれの地域性に立脚し医療福祉介



(出典) 厚生労働省『介護保険制度の見直しに関する意見』平成25年12月20日介護保険部会概要資料より

図6 地域包括ケアシステム

護および住宅政策を包含する。さらに、自助と互助を含めたインフォーマル部門に目配りをし、地域生活の継続のために、切れ目のない支援を行う体制の構築を目指すことである（図6）。病院や施設は其中で専門サービス機能によりながら重要なバックアップ機能を果たすことが期待されている（日本総合研究所2014）。

つまり、地域包括ケアシステムとは、「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で生活上の安全・安心・健康を確保するために医療や介護のみならず、福祉サービスも含めた様々な生活サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」とされている。地域に暮らす一人ひとりの暮らし方に関する選択と心構えを前提に、多様な関係主体がネットワーク化を図ることが必要不可欠である（図7）。

湖南省、芽室町における発達支援システムを見てみると、地域包括ケアシステムの一つの形といえる。発達支援システムは、何らかの障害が気づかれた段階から就労までを中心に、教育・福祉・保健・医療・労働等が連携し、ライフステージに応じて切れ目のない支援を行っていくのである。例えば、ASDの子どもへの支援を検討する場合、子どもの実態把握と支援内容を決める（個別指導計画の作成と活用）。その際、医療にかかり、ことばの教室に通っている場合は、小児科医とことばの教室と連携を図る。また、子どもを取り巻く環境調整も行う。家庭への支援、家族支援である。母親に精神障害がある場合、市の保健師と母親の主治医である精神科医との連

携、家庭が生活保護を受けている場合、市の生活保護担当者との連携、福祉サービスを受けている場合、民生委員との連携を行う。つまり、関係機関がネットワークで結ばれ、支援を行っていくのである（図8）。この事例のケース会議は、母親の病状が安定しなかったので、関係機関の担当者が精神科の病院に集まり行った。

発達支援システムでは、ライフステージに応じた支援と、次のステージにおける支援（支援の継続性）、環境調整を関係機関のネットワークにより実施していくのである。筆者は発達支援システムについて、「発達障害は早期の気づきより、それぞれの障害特性に応じた支援を早期に行える。当事者の方の中には一般就労可能な方もおられるが、その特性に応じた支援を行わないと能力を十分発揮できない。一般就労をして自立して税金を払う立場になっていただく方を増やす取り組みでもある。当事者が望む夢を実現するために早期発見・早期支援を行うと、結果として税収を増やすことができる。自治体にとっても当事者にとっても、よい結果を生み出せる事業である」と話してきた。役所内での共通理解が、このシステム構築の一番の難しさであったからである。芽室町では、知的障害・発達障害のある人が税金を払っている人が増えている。当事者の働きたい気持ちを実現したのである。

多くの市町がこのシステムを構築でき、多くの障害のある人の働きたいという気持ちに寄り添えるように取り組んでいきたい。

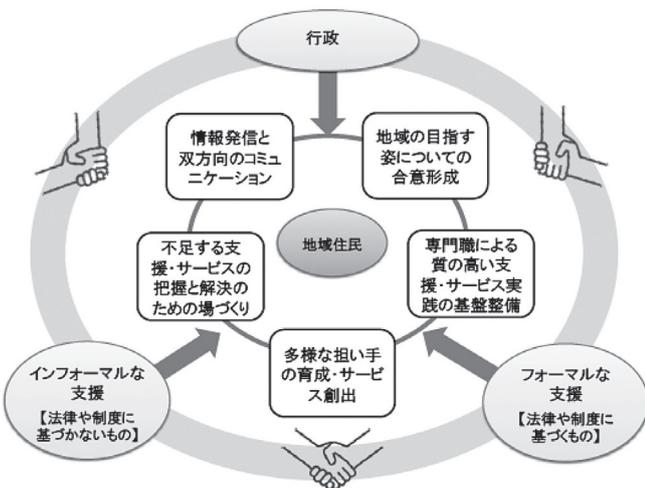


図7 地域包括ケアシステム構築の仕組みづくり概念図

ネットワークによる個への支援

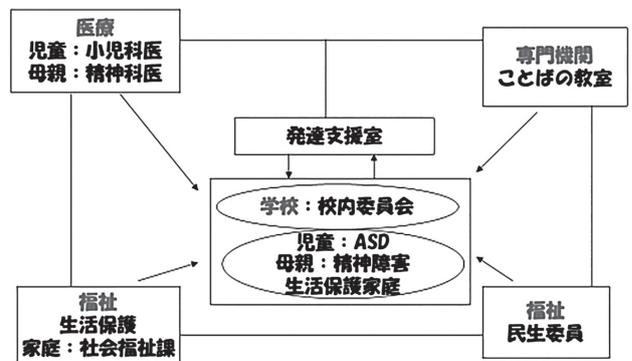


図8 ネットワークによる個への支援

5 まとめ

障害のある人への支援の在り方を、湖南省・芽室町の発達支援システムから検討した。市民の願いを行政が受け止め、自治体が主体となって地域を巻き込んだ支援である。園・学校だけが支援するのではなく、目の前の子どもを取り巻く環境にも焦点をあて、関係者がチームで環境調整を行っていくのである。このチームの中に、自治体内の関係機関（保健・福祉・教育・労働）、医療機関、労働機関、県行政の関係機関が入り支援する。この取り組みが、就学前、就学後、青年期から成人期、高齢者まで継続して実施されていくことが必要であり、地域の中でどの年齢の障害のある人も安心して暮らせるまちであってほしい。

【参考文献】

- 藤井茂樹（2005）支援のニーズに応じた保健・福祉・教育・就労・医療との連携発達103、vol26、73-78
- 藤井茂樹（2009）乳幼児期から就労までの一貫した支援－湖南省発達支援システム－ノーマライゼーション12、12-15
- 竹田契一監修 湖南省糸賀一雄生誕100年記念事業実行委員会編（2014）発達支援をつなぐ地域の仕組み 糸賀一雄の遺志を継ぐ滋賀県湖南省の実践 ミネルヴァ書房
- 芽室町（2013）芽室町発達支援計画 すべての子どもたちが自立しともに安心して暮らせる地域社会の実現
- 日本総合研究所（2014）事例を通じて、我がまちの地域包括ケアを考えよう「地域包括ケアシステム」事例集成～できること探しの素材集～

Profile 藤井 茂樹（ふじい しげき）

大阪体育大学教育学部教育学科 教授

1955年滋賀県生まれ。1980年大阪教育大学言語障害教育課程卒業。1980年滋賀県小学校教諭。1995年兵庫教育大学障害児教育専攻修士課程修了。2002年甲西町発達支援室長。2006年国立特殊教育総合研究所総括研究員。2014年びわこ学院大学教育福祉学部スポーツ教育学科教授を経て、2019年4月より現職。

専門は特別支援教育、発達障害教育。2004年甲西町発達支援システム構築と運営につき、バリアフリー化推進功労者表彰、内閣総理大臣賞。

2014年から現在 十勝管内発達支援協議会 アドバイザー

2014年から現在 京都府特別支援教育サポートチーム専門家チーム委員