
発達障害研究 第28巻5号別刷

「個別の教育支援計画」と「個別の支援計画」
チームアプローチの必要性

—福祉分野からの提言—

加瀬 進

2006年12月

日本発達障害学会

「個別の教育支援計画」と「個別の支援計画」 チームアプローチの必要性 —福祉分野からの提言—

加瀬 進 東京学芸大学 特別支援科学講座

要旨：〈個別の支援計画〉を軸に、わが国が取り組むべき課題とその方向性は地方自治体の条件を考慮した〈ホスト・センター〉の実現にある、という観点から、①教育と福祉双方の分野における用語法の分断状況を整理しつつ、それを乗り越える際に求められる「チーム・アプローチ」の意味は、障害者基本法・障害者基本計画の見直しをめざす道筋にあること、②そうした道筋にある実践の蓄積は障害者の相談支援体制構築にみることができ、市町村における相談支援体制と地域自立支援協議会を媒介項にして教育と福祉が協働する必要性があること、③その実現の最前線にあたる個別の支援会議において求められる「チーム・アプローチ」の要件を提起した。

Key words：個別の支援計画，ホスト・センター，相談支援事業

1. 問題の所在と課題設定

筆者に与えられたテーマは「個別の教育支援計画」と「個別の支援計画」の関係性を教育と福祉の協働という文脈から整理しつつ、「チーム・アプローチ」の必要性とそのあるべき内実を福祉分野から提言することにあるが、詳細に立ち入る前に、筆者なりに問題の所在と立論のしかたを整理しておきたい。

2002年12月に出された『障害者基本計画』および『重点施策5カ年計画』により「盲・聾・養護学校において個別の支援計画を平成17年度までに策定する」とされたことを直接の契機として、「個別の教育支援計画」をめぐる緒論は現在、ある種の活況を呈していると言ってよい¹⁾。しかしながら、そもそも2006年度終盤を迎える今日においてなお、「個別の教育支援計画」と「個別の支援計画」の関係性を問い、チーム・アプ

ロッチの必要性を教育・福祉・医療・労働等の各分野から提言しなければならないのはなぜなのであろうか。

表層的には、後述するような用語法の混乱や「個別の教育支援計画」策定プロセスにおける支援会議が草創期ということもあって、必要十分な運営をみていないという実態があるろう。しかしながら、筆者のみるところ、その根幹にはわが国において、子どもの育ちと家族の暮らしをトータルに支援するための計画、すなわち「個別の支援計画」を総合的・統合的に策定・実施・評価することを本務とする〈ホスト・センター〉および、その根拠となる財源措置を伴う法制度がほとんど欠落しているという問題状況がある。

子どもとその家族は、そもそも教育・福祉・医療・労働等のうち、特定の分野のみで生きているわけではない。地域で育ち、生きることを志向する以上、子どものライフステージに沿って重点を置く分野を変えつつ

も、総合的・統合的に暮らしを運営していく。もし、地方自治体の特性に合わせた形で、子どもの出生段階から家族に寄り添う〈パーソナル・マネジャー〉としての専門職が存在し、その専門職がコア・チームを形成しつつ、まさに必要に応じながら、一定の権限をもって教育・福祉・医療・労働等の関係者を招集し、「個別の支援計画」を策定・実施・評価できる体制があるならば、どうであろうか。そして、この〈パーソナル・マネジャー〉としての専門職が常勤・専任で所属し、「個別の支援計画」の蓄積と継承を本務とする〈ホスト・センター〉が存在し機能するならば、どうであろうか。筆者の場合、かかる〈ホスト・センター〉機能を中核に据えた地域生活支援システムをいかにして構築していくか、という点に基本的問題意識があるのだが²⁾、こうした問いかけを今少し現実に引きつけるならば、特別支援教育の推進において鍵とされる「特別支援教育コーディネーター」や特別支援学校に期待される「センター的機能」、障害者自立支援法が定めた市町村「地域生活支援事業」の必須事業である「相談支援事業」の担当者と、その構成や運営体制等にどのような可能性を読み取るか、という立論になる。

そこで、まず第1に「個別の教育支援計画」と「個別の支援計画」の関係性を障害者基本計画、特別支援教育に関する各種答申等および障害者自立支援法に沿いながら用語法も含めて整理しつつ、「チーム・アプローチ」の意味をとらえ直してみたい。第2に〈ホスト・センター〉を志向する実践としてとらえうる障害福祉分野の取り組みを紹介しつつ、地方分権推進の時代におけるその可能性を探り、最後に支援会議を核とする具体的な「チーム・アプローチ」における要件を整理することをもって、本稿の課題に迫ることとしたい。

なお、本稿で以下〈個別の支援計画〉と表

記する場合、それは特別の支援を必要とする本人にかかわる諸計画の総体を指す用語として用いる。また、〈個別の支援計画〉は住まう・学ぶ・楽しむ・働く・健康を維持する・さまざまな資源にアクセスする、といった「暮らしの構成要素」全般にわたる広義の生活支援設計を志向する計画としての〈トータル・プラン〉と、その一部を専門に引き受け、具体的なサービス提供の在り方を明示することを志向する計画としての〈サービス・プラン〉に大別されるという理解に立って論を進めたい³⁾。

II. 〈個別の支援計画〉に関する用語法と「チーム・アプローチ」の意味

1. 特別支援教育分野における〈個別の支援計画〉

上述したように「個別の教育支援計画」が始動した端緒は、2002年12月の障害者基本計画である。すなわち、「三分野別施策の基本的方向」の8分野のうち、「4 教育・育成」分野において、「障害のある子ども一人一人のニーズに応じてきめ細かな支援を行うために乳幼児期から学校卒業後まで一貫して計画的に教育や療育を行う」という基本方針を受け、「障害のある子どもの発達段階に応じて、関係機関が適切な役割分担の下に、一人一人のニーズに対応して適切な支援を行う計画（個別の支援計画）を策定して効果的な支援を行う（(2) 施策の基本的方向」の1) 一貫した相談支援体制の整備）」とされたのであった。

この障害者基本計画の成立過程や省庁間の連携・思惑等については本稿の課題に余るが、教育という冠を付した「個別の教育支援計画」として提言した翌2003年の「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」においては、「この計画の策定について、新

しい障害者基本計画にも規定されており、適切な教育的支援を効果的かつ効率的に行うため教育上の指導や支援の具体的な内容、方法等を計画、実施、評価（Plan-Do-See）して、より良いものに改善していく仕組みとして重要なものと考えられる（4「個別の教育支援計画」の必要性の（1）」と指摘し、参考資料として示された概要とともに、「教育・育成」という分野別施策のゆえか、かなり教育に引きつけた性格づけがなされたのであった。

さて、この最終報告を受ける形でまとめられた2005年12月の中教審答申「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」では、「長期的な視点で乳幼児期から学校卒業後までを通じて一貫して的確な支援を行うことを目的として策定されるもので」あり、関係機関・部局と連携しながら「教育的支援を行うに当たり同計画を活用することが意図されている」という方向性が確認された。また、名称としての「個別の教育支援計画」の理解の仕方については、その策定にあたって「学校や教育委員会などの教育機関等が中心になる場合に、「個別の教育支援計画」と呼称しているもので、概念としては同じものである」と指摘し、上述の障害者基本計画でいう「個別の支援計画」と同義であるとした。つまり策定にあたってホスト役を学校等が務める場合に教育という冠を付すものの、「関係機関が適切な役割分担の下に、一人一人のニーズに対応して適切な支援を行う計画」であることに変わりはないとしたわけで、「個別の教育支援計画」は、〈トータル・プラン〉としての〈個別の支援計画〉であるという理解が現在の到達点なのである。

なお〈トータル・プラン〉としての「個別の教育支援計画」のうち、その一部を専門に引き受け、具体的なサービス提供の在り方を明示することを志向する計画としての〈サービス・プラン〉は、教育分野においては学習

指導要領を根拠とする「個別の指導計画」が相当することになろう。

2. 障害福祉分野における〈個別の支援計画〉

一方、障害福祉分野における〈個別の支援計画〉はどこにその端緒があるのだろうか。まず、「個別の教育支援計画」に相当する〈トータル・プラン〉についてみてみよう。

〈トータル・プラン〉とは「暮らしの構成要素」全般にわたる広義の生活支援設計を志向する計画である、という理解に立てば、その端緒は1990年の心身障害児（者）地域療育拠点施設事業、いわゆるコーディネーター事業の開始にまで遡る。なぜならば、この事業は在宅生活を余儀なくされている心身障害児・者を訪問し、その潜在的なニーズを掘り起こしながら、地域資源を開拓しつつ「在宅療育等の援助プログラム」を作成・実施していく、というものだったからである。この事業は1996年にリニューアル・スタートする3障害の相談支援事業（障害児（者）地域療育等支援事業、市町村地域生活支援事業、精神障害者地域生活支援センター）をへて、これを基盤として想定しつつ90年代後半から厚生労働省が進めた、いわゆる「障害者ケアマネジメント」に関する諸事業へと継承されていった⁴⁾。

2002年の障害者基本計画との関係でみれば、やはり「三分野別施策の基本的方向」、その「2 生活支援」において、「利用者本位の考え方に立って、個人の多様なニーズに対応する生活支援体制の整備、サービスの量的・質的充実」に努め、すべての障害者に対して豊かな地域生活の実現に向けた体制を確立する」と規定された基本方針を受け、「身近な相談支援体制を構築するため、各種の生活支援方策を中心として、ケアマネジメント実施体制の整備やケアマネジメント従事者の養成を図る（（2）施策の基本的方向の1）利用者本位の生活支援体制の整備；ア 身近な

相談支援体制の構築)」とされており、その意味で対応する用語は「ケア計画」ということになる⁵⁾。

しかしながら、実際にはこの基本計画が出されたのと同じ月に、相談支援体制の要と言われてきた障害種別の相談支援事業を一般財源化するという方針が出され、2003年の支援費制度スタートと同時に、その整備が地方自治体の裁量に任されるという事態を迎え、「ケア計画」策定の体制整備が都道府県（障害児・知的障害者および精神障害者）と市町村（身体障害者）に委ねられてしまう。要するに体制整備の停滞や自治体格差の広まりが懸念される事態になったわけであるが⁶⁾、周知のごとく2006年4月に施行された障害者自立支援法においては、市町村事業である「地域生活支援事業」の必須事業として「相談支援事業」の実施を定め、こうした自治体格差を解消すべく、2006年度後半から、総合相談窓口の整備・障害程度区分認定のシステム構築・困難ケースや地域のサービス調整等を行う地域自立支援協議会の立ち上げ、等がまさに進行中という状況を迎えている。そうしたなか、相談支援事業の一環として「サービス利用計画」作成を定め、複数の障害福祉サービス（施設入所支援を除く）を利用する「計画作成対象障害者等」という限定つきながら自立支援給付として「サービス利用計画作成費」を給付する、という形で「サービス利用計画」を〈トータル・プラン〉として法制度上に位置づけたのであった⁷⁾。

なお、〈サービス・プラン〉としての〈個別の支援計画〉については、障害者自立支援法にもとづく各障害福祉サービス事業所に対して「個別支援計画」作成を求め⁸⁾、事業所の規模によるものの、その作成にあたって中核となるサービス管理責任者を置く、としたのである。

3. 「チーム・アプローチ」の意味—〈ホスト・センター〉構築に向けて

こうしてみると、教育・福祉いずれの分野においても、現状は〈個別の支援計画〉を推進する基盤整備が分野別によろやく始まろうとしている段階にあると言ってよい。しかも、教育分野における「個別的教育支援計画」は「教育」という冠を付したものの、それは〈トータル・プラン〉としての〈個別の支援計画〉であるという到達をみたのに対して、福祉分野では「個別支援計画」という用語が〈サービス・プラン〉を指すというねじれ現象をきたしたなかにおいてである。さらに、教育分野・福祉分野いずれにおいても〈トータル・プラン〉としての〈個別の支援計画〉策定・実施・評価体制を構築しようというのであるから、実態と今後の見通しに即した整理・関係調整が求められる。例えば、学校は本当にホスト役を務めるのか、務められるのか。そこでいう学校とは特別支援学校のみならず、小中高という普通学校も含むのか。市町村の相談支援事業は就学前から学齢期の児童とその家庭を含めて「サービス利用計画」を十全に策定していくのか、いけるのか。そこで言う児童とは、いわゆる3障害のみならず、「軽度発達障害」も含めるのか、含められるのか。学校で策定した「個別的教育支援計画」を持参して、居住する市町村障害福祉課の相談窓口を訪ねたら、「サービス利用計画」の書式に沿って書き直してほしいと要請された、といった事態を憂慮するのは筆者だけであろうか。

このような状況下において、少なくとも教育と福祉の分断を避けるために〈トータル・プラン〉としての〈個別の支援計画〉に共通の法的根拠を持たせようとする、今度はまさに多分野にわたる計画であるがゆえに、縦割りの法制度体系のなかでは特定の分野（学校教育法、障害者自立支援法等）にのみ根拠法を置くことは難しい。その意味で障害者自

立支援法の「サービス利用計画」は相当踏み込んだ規定となつてはいるが、あくまで「支給決定」を受けた当事者の申請によって作成されるという限定がある⁹⁾。やはり本稿冒頭に述べたように、例えば〈ホスト・センター〉を規定する〈生涯地域生活支援法〉とでもいった法制度体系が用意される、ないし包括的に再編されない限り、用語法のねじれ現象が生じたなかでありながら、原理的には〈トータル・プラン〉の制度化と共通化をめざす実践的・運動的な営為でありつづけることになる。

いずれにせよ、一足飛びに障害者基本計画が提起する分野横断的な「個別の支援計画」体制づくりを提起できない現状があるとも言えるし、裏返せば障害者基本計画において分野別に施策を示しているがゆえに分野横断的な「個別の支援計画」体制づくりを進めにくい現状があるとも言える、といった状況がみえてくる。では、どうすればよいのか。

まず確認したいのは、障害者基本計画における「分野別」施策とは「地域での自立した生活を支援することを基本に、障害者一人一人のニーズに対応してライフサイクルの全段階を通じ総合的かつ適切な支援を実施する（『一 基本的な方針』の『（横断的視点）2 利用者本位の支援』）」という基本方針を受けたものであり、「分野横断的」施策への発展を期したものである、という点である。〈個別の支援計画〉のうち、とりわけ〈トータル・プラン〉としての「個別の教育支援計画」と「サービス利用計画」は、かかる基本方針を受けて、個別のニーズ把握のうえに、横軸（教育・福祉・医療・労働等）と縦軸（ライフサイクルの全段階）双方における一貫した支援を実現するツールおよびシステムとして提起されたはずのものなのである。したがって現実の分断状況下において、求められる「チーム・アプローチ」とは、1人ひとりの子どもに対して行われる支援会議におい

て、多様な職種がどのように協働するかというレベルに限定されるものではなく、各分野の行政・実践・研究の協働により、障害者基本計画というレベルにおいて〈個別の支援計画〉を「分野別施策の基本的方向」よりも上位に位置づけ直すという道筋においてとらえられなくてはならない。端的に言えば、〈個別の支援計画〉の根本的な在り方と漸進的な年次計画を練りながら、障害者基本法の改正と次期障害者基本計画において、改めて分野横断的・ライフサイクル縦断的な〈個別の支援計画〉策定に関する施策を明示することが課題なのである。

もちろん、そのためには学校および地方自治体における創意工夫による実践とその蓄積を的確に把握し、共有し、提言していく必要がある。先に筆者は〈トータル・プラン〉をめぐって、学校はどこまで務めうるか、市町村の相談支援事業はどこまで務めうるかという2項対立的な対比をしたが、今後の施策に資する取り組みを想定するならば、いかにして市町村の総合相談窓口と不足する社会資源を開発する機能をもつ「地域自立支援協議会」を立ち上げ、機能させるかということを経済項にして、学校（ネットワーク）・教育委員会と市町村障害福祉行政・障害福祉サービス事業所や相談支援事業の委託事業所等が「協働」することこそが必須課題であると考えている。それは、次のような実践と制度化の蓄積があるからに他ならない¹⁰⁾。

◆ Ⅲ. 障害者の相談支援体制にみるホストセンター（機能）の可能性

1. 長野県「障害者総合支援センター事業」の概要

(1) 目的

さまざまな障害があっても、社会全体で支えあい、自分が住みたい地域で地域の方々と