

論文

三障害ワンストップをめぐる相談支援体制の再編

——大阪市の場合——

萩原浩史*

I. 問題提起

今日の障害者相談支援は1996年度より身体障害、知的障害、精神障害といった障害種別ごとに市町村障害者生活支援事業、障害児（者）地域療育等支援事業、精神障害者地域生活支援センターの整備が進められたことに始まる。さらに2006年の「障害者自立支援法」施行により、地方交付税を財源とする委託相談支援事業および地域活動支援センターI型¹へと再編され、地方自治体が実施主体となった。その結果、財政基盤の弱い自治体は委託料の削減、人員配置の見直し、事業そのものの廃止を表明するなど地域間格差が生じるようになった。その後、2011年2月22日の障害保健福祉関係主管課長会議において相談支援の充実を目的に、介護保険制度におけるケアマネジメントにあたるサービス等利用計画の対象者拡大、地域における相談支援の中核的な役割を担う機関として、三障害の相談支援に関する業務を総合的に行う基幹相談支援センターの設置などが示された。こうして2012年度より障害種別を問わない相談窓口の一元化が実現する。しかし、三障害ワンストップには、相談窓口の明確化、専門分野を超えた総合的対応、行政窓口との連携の取りやすさなどのメリットがある一方で、一定の経験等を持つ人材の確保、業務の集中、対象圏域の広さ、予算の増額、身近な相談窓口の廃止など多くのデメリットがあげられる（三菱総合研究所2010；長野県相談支援専門員協会2014）。

このような再編が相次いで行われる中、相談支援事業の一部を従来どおり障害種別ごとに実施している自治体も少なくない。たとえば、精神障害者への相談支援は電話や面接だけで終わることはなく、家族や近隣への対応、病院や自宅への訪問、ヘルパーでは対応できない場合には掃除・洗濯・買い物の代行など制度や支援のすき間を埋める生活行為の代行が伴う。また、病状／障害は不安定であることから強弱をつけた支援が必要となり、その加減は一定ではない。そのため支援に係る労力ならびにコストの可視化は困難であり、関係者間でも理解が得られにくい性質を持ち合わせている²。以上の背景から、地域活動支援センターI型を精神障害者への支援に特化させている自治体もある。こうした状況に至った決定的な要因として、地域間格差や制度間の矛盾がある中、地方自治体の裁量に基づいて再編を行った点にあると考えられる。しかしながら、度重なる制度改革が招いた結果や山積した課題が議論の俎上に乗ることはなく、再編の過程について検証さえもなされていない。

本研究は、「障害者自立支援法」施行後の障害福祉施策に注目し、精神障害を中心とした2012年度に向けた相談支援体制の再編をめぐる議論を追うことで、とりわけ大阪市を例に地方自治体における相談支援体制の形成過程を明らかにすることを目的とする。大阪市の相談支援事業は、身体障害は重度障害者の自立生活運動に取り組んだ大阪青い芝の会の流れをくみ、精神障害は地域住民による施設コンフリクトを経て開設に至るなど、当事者および支援者による実践等を通じて形成された特徴がある。しかしながら、今回の再編は行政主導で進められ、再編後も課題を残すことになった。その実態はほとんど報告されていない点において本研究の意義は大きいといえる。加えて制度改革が地方自治体にどのような影響を及ぼしたのか、相談支援体制の適切な構築・運用のためには政策動向へ

キーワード：相談支援、地方自治体、三障害ワンストップ、大阪市、障害者総合支援法

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2009年度3年次転入学 公共領域

の検証が必要と考える。よって本研究は、精神障害に関する大阪市の政策文書、関係団体の各種議事録などを一次資料として分析する方法を用いる³。なお、個別給付における相談支援事業（特定相談支援事業・一般相談支援事業）と区別するため、市町村地域活動支援事業における相談支援事業を「委託相談支援事業」と表記する。

Ⅱ. 相談支援体制の実際

自治体による相談支援体制について調査・検証を行ったものに、瀧ら（2008）、東京都社会福祉協議会（2008）、木全ら（2009）、三菱総合研究所（2010）、長野県相談支援専門員協会（2014）、大阪府障がい者自立支援協議会（2014）、鈴木（2015）、隅河内（2015）、隅河内ら（2015）などがあり、市区町村によって実施内容などにばらつきがあることが示されている。整備状況に関しては、市区町村の直営、社会福祉法人やNPO法人等の指定相談支援事業所への委託、直営と委託の両方の実施などに分類され、役割分担も①「身体障害・知的障害中心」と「精神障害中心」、②三障害に対応、③三障害対応の基幹的なセンターをエリアごとに複数設置などに分類され、人口規模や地域性に関係なく、①のパターンが多いことが明らかになっている（東京都社会福祉協議会 2008；木全ら 2009；大阪府障がい者自立支援協議会 2014）。

各自治体が独自の相談支援体制をもつことになった理由として木全ら（2009）は、これまでの相談支援事業体制による積み重ねの歴史、相談支援事業所ごとの意識や重要性の認識の違い、自治体担当者の相談支援に対する認識⁴をあげている。また、松山ら（2007）の調査によれば、回答した26市町村が障害者自立支援法全面施行直前の2006年9月の時点で業務の8割程度しか理解していなかったことが明らかになっている。そのうえで大石ら（2007）は、市町村職員と相談支援事業者との間に相談支援事業に対する意識の差があること、障害特性を理解していないと市町村業務の範疇での相談支援事業の実施は難しいことから、外部への委託あるいは他の相談機関との広域での連携の必要性を述べている。しかしながら、長野県相談支援専門員協会（2014）の調査では、たとえば基幹相談支援センターに関しては行政主導による安易な設置・委託では中核的役割としての機能が十分に果たせていない割合が高く、業務内容のイメージが具体化されていない、イメージはできても具体的に実施されていないと意識している割合も高いことが明らかにされている。

精神障害者地域生活支援センターから地域活動支援センターⅠ型への制度移行および2012年の再編後の状況はほとんど検証されていないが、全国精神障害者地域生活支援協議会（2009）により、事業費の縮小傾向、アウトリーチやフリースペース機能などのサービス低下、職員配置基準の縮小、業務量の増加、地域間格差などの課題が明らかにされ、林（2007）、栄（2008）、郡山ら（2009）、東ら（2010）も同様の指摘をしている。ただし、三障害ワンストップについては「自治体から対象者を3障害へ拡大を求められた」「精神障害者に限定するよう求められた」など自治体ごとのばらつきが自由記述の中で出されていた以外、他の先行研究でもほとんど取り上げられていない。むしろ、これまで一体で運営されてきた「居場所」⁵と「相談支援」の機能が分離されたことを問題視し、障害特性やニーズに合っていない（栄 2008；郡山ら 2009；東ら 2010）などの指摘がなされている。こうした状況を反映してか、「居場所」と「相談支援」の一体的な運営展開と、それぞれ独立した事業発展を求める機能分離の両論が拮抗しており（全国精神障害者地域生活支援協議会 2009：139）、どちらか一方を強化すればもう一方の実践が低下する可能性があることが確認されている（東ら 2010：74）。他方、制度移行による自治体への影響について、林（2007）は精神障害者地域生活支援センターが日中を過ごす場と、相談支援という異なる機能を併せ持つ施設であったことから、市町村が行う相談支援事業との関係を整理するうえで混乱があったと指摘している。また、移行先に想定された地域活動支援センターに関しても国が示したⅠ型、Ⅱ型、Ⅲ型という類型はたんなる例示とされたことで、早い段階から準備を進めてきた市町村や事業者から戸惑いの声が寄せられたと述べている。

以上の先行研究から、現在のシステムが必ずしも市町村障害者福祉事業の充実につながるものとはなっていない（隅河内 2015：12）ことが示唆されるが、地方自治体において相談支援体制がどのように構築され、再編がなされたのか、とくに三障害ワンストップ体制が敷かれるプロセスや地方自治体特有の問題点について十分には明らかにされていない。

Ⅲ. 再編の経緯

1. 地域活動支援センター I 型への再編

2006 年の「障害者自立支援法」施行により障害福祉サービスは市町村に実施主体が一元化され、義務的経費を財源とする自立支援給付（個別給付）と、地方交付税などの裁量的経費を財源とする地域生活支援事業へと見直しが行われた。地域生活支援事業のひとつである市町村地域生活支援事業は、①相談支援事業、②コミュニケーション支援事業、③日常生活用具給付等事業、④移動支援事業、⑤地域活動支援センター事業（基礎的事業・地域活動支援センター機能強化事業）、⑥その他の事業、とし市町村の必須事業に位置づけられた⁶。市町村障害者生活支援事業と障害児（者）地域療育等支援事業が相談支援事業に再編されたのに対して、精神障害者地域生活支援センターに関しては 1999 年まで都道府県が精神保健福祉業務を担ってきたため市町村による十分な体制整備が行えないことが懸念され「主として相談支援事業や地域活動支援センターへの移行を想定して（略）精神障害者に係る相談支援事業を委託し、その機能を活用すること」（厚生労働省 2006：140）とした。そのため多くの市町村は地域活動支援センター I 型への移行を想定することとなった。

地域活動支援センターは創作的活動や生産活動などの実施、社会との交流を促進する事業など従来の「居場所」にあたる機能を「基礎的事業」と位置づけ、地方交付税による委託料 600 万円が設定された。さらに「地域活動支援センター機能強化事業」も行う場合は実施する内容等によって事業形態を I 型、II 型、III 型に分け⁷、国庫補助加算として I 型の場合 600 万円が算定され、事業形態の例として精神保健福祉士等の専門職員を配置などのほか、「委託相談支援事業」を併せて実施することを必須条件とした。したがって地域活動支援センター I 型は基礎的事業に 600 万円、委託相談支援事業にあたる地域活動支援センター強化事業に 600 万円、計 1,200 万円が計上される 2 階建て構造の事業となった。

2. 基幹相談支援センターによる三障害ワンストップ体制

「障害者自立支援法」は施行 3 年を目途に必要な措置を講ずるとされていたことから、厚生労働省は 2008 年 12 月に報告書『障害者自立支援法施行後 3 年の見直しについて』を取りまとめ、地域における総合的な相談支援体制の充実を打ち出した。また、2011 年 1 月 25 日の第 11 回障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（以下、総合福祉部会）では、①市町村格差、②基本的な相談支援体制の不備、③限定的な支援、④谷間の障害への未対応、⑤横断的な対応への不備、⑥障害特性に応じた専門相談体制の不備、⑦他職種・機関との連携調整体制の不備、⑧人材の不足、などの問題点が提示された。これらを踏まえ、第 18 回総合福祉部会（2011 年 8 月 30 日）にて『障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言』を発表した。相談支援については「全くこれまでなかったものを新たに作り出すというよりも、多くは現状として存在する相談事業の課題を整理したうえで、より機能的に、より本人を中心に相談事業が運用されるよう、基本理念を確認したうえで、その在り方を提言したものである」（障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 2011b:59）とし、人口規模、専門的相談、障害特性などに応じた抜本的な見直しが示された。しかし、第 19 回総合福祉部会（2012 年 2 月 8 日）で厚生労働省が示した案は、地域における相談支援の中核的な役割を担う機関として基幹相談支援センターの設置にとどまり、総合福祉部会の提言は否定される。

その後、2011 年 6 月 30 日の障害保健福祉関係主管課長会議にて 2012 年度から障害者ケアマネジメントの本格導入などと同時に、市町村に基幹相談支援センターの設置が示される。さらに 10 月 31 日の同会議で障害福祉サービスの新規利用者はサービス等利用計画作成が必須となり、サービスの提供目的や期待される効果、サービスの給付管理と調整が相談支援業務に位置づけられることになった。基幹相談支援センターにはこれらの後方支援が求められ、障害者ケアマネジメントの本格導入により三障害ワンストップ体制の整備に向けて各自自治体でさらなる再編が行われることになった。

3. 地方自治体の例

今回、都道府県から権限移譲などにより市の実情が政策に反映されやすい政令指定都市（20 市）を対象に郵送調査を実施した。具体的には、各障害者相談支援担当に調査票（1 部）を郵送し、記入後、返送してもらう方法を採用

した。調査項目は委託相談支援事業、地域活動支援センター I 型、基幹相談支援センターの設置数、予算、主たる障害、受託方法とし、必要に応じて補足事項の回答を依頼した。調査期間は 2015 年 6 月 1 日～26 日で、電子メールによる返送も含め 13 市から回答が得られた（表 1 参照）。

現在の相談支援体制は必ずしも三障害ワンストップとはなっていない。たとえば、京都市は地域活動支援センター I 型（5 ケ所）を 2013 年度で廃止、委託相談支援事業（15 ケ所）へ転換・統合させているが、従来の 5 ケ所に「居場所」の機能を付置させることで実質的には精神障害に特化した運営を維持している。整備状況は市内を 5 つの福祉圏域に分け、1 つの圏域に専門別に 3 ケ所ずつ（身体障害・知的障害 2 ケ所、精神障害 1 ケ所。うち 1 ケ所が基幹相談支援センター）とし、圏域で三障害ワンストップ体制を敷いている。

名古屋市も 2014 年度より障害種別ごと（25 ケ所）を基幹相談支援センター（16 ケ所）に再編している。しかし、精神障害についてはこれまで精神障害者地域生活支援センターにて実施されてきた経緯を踏まえ、地域活動支援センター I 型の併設が望ましいとしている（名古屋市 2013:6）。そのため A 法人（身体障害・知的障害）と B 法人（精神障害）がコンソーシアム（共同運営）で基幹相談支援センターを設置した場合、併設の地域活動支援センター I 型を B 法人（精神）で運営することが可能としている。整備状況は市内 16 区に 1 ケ所ずつ（うち 11 区に地域活動支援センター I 型を併設）としているが、8 区にサテライトが設置されているため実際には 24 ケ所が整備されている。

堺市の場合、2013 年度より堺市が出資する NPO 法人に基幹相談支援センターを委託して、三障害ワンストップによる一括運営を行っている。他方、地域活動支援センター I 型の「相談支援」の部分を削減し、基礎的事業のみの「居場所」に特化した運営に再編、削減による収入減は個別給付事業で補う仕組みとしている。

以上のように 2012 年以降、整備状況の複雑化を確認できる。たとえば、地域活動支援センター I 型の 2 階部分に「委託相談支援事業」または「地域活動支援センター機能強化事業」が位置づけられているが、両事業が同一事業なのか、別事業なのか、明確に示したものは見当たらない。そのため「居場所」と「相談支援」を完全に切り離れた自治体がある一方で、従来どおり一体的に運営している自治体があるなど、相談支援体制の違いが顕著となっている。また、予算編成と算出根拠となる委託先事業者の選定方法も自治体によって、プロポーザル公募制⁸、特命随意契約⁹、官立民営の団体への委託、補助方式など異なった制度が導入されている。これらを確認したうえで、大阪市の再編過程を検証したい。

IV. 大阪市における相談支援体制の形成過程

1. 精神障害者への相談支援体制

大阪府は 1995 年 12 月に策定された「障害者プラン——ノーマライゼーション 7 ケ年戦略」に基づいて相談支援体制の整備に着手した。まず市内を人口規模等に応じて 7 圏域に分け、2 ケ所ずつ順次整備に着手し、1997 年度より市町村障害者生活支援事業を 14 ケ所、1998 年度より障害児（者）地域療育等支援事業を 14 ケ所整備した。さらに 1999 年度より精神障害者地域生活支援センターを圏域に関係なく、主に大阪市立障害者会館¹⁰に附置することで 9 ケ所の整備が進められた。これは開設当初、地域住民の反対運動により整備計画が大幅に遅れたことを受けて、市内 8 ケ所の大阪市立障害者会館に開設を打診し、内 5 ケ所が受け入れた背景がある。結果、約 10 年をかけて障害種別ごとに 37 ケ所の「委託相談支援事業」が整備されることになった。また、1999 年の「精神保健福祉法」の一部改正により精神障害者社会復帰施設として法定事業化され、補助金が年間約 1,500 万円から 2,000 万円に増額、職員配置も常勤職員 2 名・非常勤職員 2 名の計 4 名から、施設長 1 名・精神保健福祉士 1 名以上・社会復帰指導員 3 名以上の計 5 名へと見直しとなった。

その後、2006 年度より市町村障害者地域生活支援事業 14 ケ所、障害児（者）地域療育等支援事業 14 ケ所に委託相談支援事業を、精神障害者地域生活支援センター 9 ケ所へは地域活動支援センター I 型の委託を決定した。また、精神障害者地域生活支援センターの補助金額に合わせて、基礎的事業 600 万円、国庫補助 600 万円の計 1,200 万円に 800 万円を上乗せし、制度移行後もほぼ同額の支給を決めた（「第 16 回地活連絡協議会議事録」2011 年 12 月 15 日）。さらに他障害との特性や政策過程の違いから「居場所」と「相談支援」の機能を残すなど、「これまでの体制を引き継ぎつつも、委託相談支援事業者として三障害を一体的に対応し、障害のある人の支援にあたっています」（大阪市

表 1 政令指定都市における相談支援事業

指定都市	委託相談支援事業					地域活動支援センター1型					基幹相談支援センター				
	設置数	主たる対象	予算	受託方法	備考	設置数	主たる対象	予算	受託方法	備考	設置数	主たる対象	予算	受託方法	備考
札幌市 (10区)	19	・三階書	・13,251,000円	・運営委員会による 総合有給方式での選 定後、特命随員契約	・ピアサポート配置加算 3,009,000円/1ヶ所 ・地域支援員配置加算 3,511,000 円/1ヶ所	5	・三階書	・9,289,000円	・補助金交付	・相談支援施設として補助。1ヶ所 のみ指定管理者による運営(相談 支援事業を含めて平成27年度 予算は233,379千円)	1	・三階書	・19,862,000円	・運営委員会による 総合有給方式での選 定後、特命随員契約	
仙台市 (5区)	16	・三階書	・8,183,000～ 28,492,000円	・特命随員契約	・1ヶ所のみ地域活動支援センター 1型とセプト ・手分けして1型とセプト、受 託法人によって委託料が異なる	1	・三階書	・13,147,000円	・特命随員契約	・委託相談支援事業とセプト					・検討予定
千葉市 (6区)	7	・三階書6ヶ所 ・知的1ヶ所	・12,000,000円(6ヶ所) ・5,182,800円(1ヶ所)	・特命随員契約		6	・三階書1ヶ所 ・知的1ヶ所 ・精神1ヶ所	・13,000,000円	・特命随員契約	・委託相談支援事業とセプト					
川崎市 (7区)	21	・三階書	・13,707,576～ 15,747,576円	・公募		7	・精神	・21,300,000～ 23,350,000円(直 営) ・23,350,000円(公 募5ヶ所(補助金) ・公設公営1ヶ所(直 営) ・平成28年度より/公設公営(1ヶ所) が指定管理へ移行	・公募5ヶ所(補助金) ・公設公営1ヶ所(直 営) ・平成28年度より/公設公営(公 募による指定管理)	・地域活動支援センター機能強化 事業とセプト(補助金5ヶ所のみ)	7	・三階書	・25,483,576～ 271,195,76円	・公募	
静岡市 (3区)	10	・身体3ヶ所 ・知的1ヶ所 (重点含む) ・精神1ヶ所	・11,985,714円 (身体・知的1ヶ所の 平均)	・特命随員契約		3	・精神	・29,554,333円 (3ヶ所の平均)	・指定管理1ヶ所 ・特命随員契約2ヶ所	・委託相談支援事業とセプト			・23,409,000円	・特命随員契約	
浜松市 (7区)	15	・三階書	・9,074,692円(13ヶ所) ・22,374,928円(1ヶ所)	・特命随員契約14ヶ 所 ・指定管理1ヶ所	・委託料の異なる1ヶ所については セプト事業として法人会内で 運営	4	・精神	・11,124,000円	・特命随員契約	・委託相談支援事業とセプト。委託 相談支援事業を実施する事業所 から委託					・平成29年度末までに設置予定
名古屋市 (16区)						11	・精神	・12,000,000円	・補助金交付	・基幹相談支援センターと併設			・48,192,000円(標準 区)・事務所経費	・公募	・複数法人によるコンソーシアム方 式で運営 ・委託相談支援事業も運営 ・うち9ヶ所がセプト
京都市 (11区)	15	・三階書	・27,528,868円 (19ヶ所の平均)	・特命随員契約	・設置年度によって委託料が異なる ・旧精神5ヶ所にサロン機能(こころ のふれあい交流サロン)運営委託 事業を配置					・精神3ヶ所を平成25年度一杯で三 階書対応型へ転換			・5,727,000円	・特命随員契約	・委託相談支援事業とセプト
大阪市 (24区)	24	・三階書	・9,861,000円 (6ヶ所) ・129,700,000円 (5ヶ所) ・16,100,000円 (11ヶ所) ・19,714,000円 (2ヶ所)	・公募	・人口規模によって委託料が異なる ・高齢者入居型支援事業(要介護1) 80,000円/1件	9	・精神	・18,225,426円	・特命随員契約	・地域活動支援センター機能強化 事業とセプト			・35,560,000円	・公募	・委託料が委託相談支援事業 (1ヶ所)も運営
堺市 (7区)						16	・身体・知的 6ヶ所 ・知的1ヶ所 ・精神1ヶ所	・10,837,000円	・公募	・日中活動の場にて特化(基礎的事 業のみ実施)			・27,124,000～ 44,147,000円	・公設のNPO法人と の特命随員契約	・うち1ヶ所が総合相談支援セン ター
神戸市 (9区)	14	・三階書	・30,617,000円(9ヶ所) ・18,297,000円(5ヶ所)	・公募	・各区に1ヶ所+人口20万人超の 区に1ヶ所(1ヶ所)を配置	9	・精神	・12,000,000円	・公募	・日中活動の場にて特化(基礎的事 業のみ実施)			・4,860,000円	・公募	・委託相談支援事業所のうち1ヶ所 を公募により選定 ・主に相談支援事業所(委託、民間 事業所)の協力支援、新居業務を 実施
福岡市 (7区)	15	・身体1ヶ所 ・知的1ヶ所 ・精神1ヶ所	・11,872,320円 (15ヶ所の平均)	・特命随員契約 ・公募(知1のみ)	・設置場所等によって委託料が異 なる	7	・精神	・17,697,000円	・補助金交付	・委託相談支援事業と地域活動 支援センター機能強化事業 (6,000,000円)がセプト			・4,723,500円	・公募	
熊本市 (5区)	8	・三階書	・12,818,000～ 13,418,000円	・公募による特命 随員契約	・5ヶ所が地域活動支援センター1 型とセプト	8	・三階書	・9,800,000円	・補助金交付	・5ヶ所が委託相談支援事業と セプト					・検討中

※ 2016年2月現在

2009：31) とし、障害種別ごとの相談支援体制を基本とした。

ただし、大阪市は上記のように制度移行の影響を最小限にとどめる一方で、『大阪市障害福祉計画（平成18年度～20年度）』において2006年に厚生労働省が発表した『障害福祉計画の基本的理念』に沿って三障害の制度の一元化を示唆した。とくに相談支援体制については「現在は圏域での実施を基本にしていますが、今後（略）各区での障害者相談支援の効果的・効率的な体制づくりに努めます」（大阪市2007：24）とし、これまでの体制を見直す意向を示した。

2. 障害者相談支援体制のあり方検討会

大阪市は、2011年5月26日付で大阪市地域自立支援協議会委員に「（仮称）障害者相談支援体制のあり方検討会の開催について」とする文書を送付、委託相談支援事業所および地域活動支援センターI型には周知しないまま、6月1日・2日に一回目と二回目の「障害者相談支援体制のあり方検討会」（以下、あり方検討会）を開催した。会議上、現在の委託相談支援事業は障害者自立支援法施行以前の体制（7圏域37ヶ所）を基準に実施していることで空白区が存在している点について、今後は区域を担当圏域（1区1ヶ所・計24ヶ所）とし公募により再編すること、地域活動支援センターI型については2012年度より委託相談支援事業から外すこと、代わって重度の精神障害者への支援に特化させるとし、詳細は別途検討することを示した（大阪市2011：5）。これを受けて委託相談支援事業所の有志8ヶ所が6月13日に大阪市健康福祉局（当時）と非公式ながらも協議の場を持ち、主に地域活動支援センターI型の扱いについて回答を求めた。それに対する回答は以下のとおりである。

- ・地域活動支援センター（生活支援型）については（略）具体的には決まっていないが、できる限り今と同じ形での継続を考えている。委託相談を外しても、地域活動支援事業の中に相談機能を位置づけ、今と事業内容を大きく変える気は無い。また予算についても激変緩和を検討している
- ・契約は特命随意契約（公募でない委託方法）の形を取りたいと考えている。（略）現在の地域活動支援センター（生活支援型）の成り立ちや、対象者への特別な専門性が必要であることなどを踏まえると、特命随意契約は可能であると考えている
- ・財政的なものは関係ない。ただ、以前より平成24年度までに相談支援の再編を実施するという考えで進んできた結果が今の動きになっている

（「大阪市との今後の委託相談支援事業についての協議」2011年6月13日）

そのうえで地域活動支援センターI型は精神障害者地域生活支援センター設置の際、国庫補助の対象となる社会福祉施設等施設整備費補助金を受けていることから身体障害・知的障害とは位置づけが異なるため、公募の対象外に考えているとした。しかし、今回の件はあまりにも性急であり、委託相談支援事業所側より時間をかけた協議を提案するが、具体的な回答は示されなかった。つづいて6月30日に三回目の「あり方検討会」が開催された。この間の大阪市側の再編案についてはほぼすべての委員から疑問や反対の意見が述べられたが、とりあえずの結論と課題として空白区（此花区・天王寺区）への委託相談支援事業所の整備、1区に1ヶ所とした場合の区ごとの人口比（例：平野区約20万人、浪速区約5万人）、公募型プロポーザル方式の妥当性、公募にエントリーした事業所への客観的な評価などが示されるにとどまり、予定どおり三回を持って終了した。

3. 「精神」を外す理由

大阪市の再編構想は唐突に示されただけでなく、不透明な部分が多すぎることから大阪市地域自立支援協議会のワーキンググループにおいて継続検討が決定した。しかし、第一回目の検討（8月8日）においても地域活動支援センターI型については別途検討するとの説明にとどまった。そのため「別途検討すると、ずっとこの文言が、この間この一言だけで、別途検討されないまままできている。9ヶ所のセンター長向けに、9月中には必ず別途検討というのをやっていただきたいと思う」（「第2回大阪市地域自立支援協議会議事録」2011年8月26日）などの指摘を受け、ようやく市内の地域活動支援センターI型で組織する大阪市地域活動支援センター（生活支援型）連絡協議会（以

下、地活連絡協議会) に対して公式説明が行われた。しかし、2006 年度以降「委託相談支援事業に地域活動支援センター I 型も含む」と内外に示されてきた従来の施策¹¹とは異なる説明がなされた。

- ・「地域活動支援センター（生活支援型）」（以下、地活（生活支援型））と委託の「相談支援事業」は分けて考えてほしい。今後 24 区でやるのは委託相談支援事業。地活（生活支援型）が行っている相談支援とは別物である。
- ・事業内容に「相談支援事業を併せて実施又は委託を受けていることを要件とする」とされているが（略）本文中に示されているようにあくまで「例」であって大阪市としては地活（生活支援型）に相談支援事業を委託していない。厚生労働省に確認したが、市町村の裁量ということで了解を得ている。
- ・（略）相談支援事業に参入しても構わないが、公募なので事業が降りる保証はない。（略）精神障害者の特性を考えると、従来の地活（生活支援型）を継続してもらおうほうがいいと思っている。

（「第 14 回地域活連絡協議会議事録」2011 年 9 月 29 日）

つまり再編を進めているのは「委託相談支援事業」であり、「地域活動支援センター I 型」は含まないとする見解が示された。加えて精神障害については他の障害とは異なる専門性が求められることから現在の位置づけを変えるつもりはないこと、契約は本来競争入札による公募であるべきだが先述の観点から特命随意契約の維持を検討していること、などの説明がなされた。これに対し、地活連絡協議会より「これまで委託相談支援事業だと認識していたが別事業とは初めて聞いた」「決定事項の報告だけでなく今回のように経過について話し合いの場をもってほしい」との要望等が出され、翌月以降大阪市の担当者より直接報告を受ける場が設けられた。

4. 市政改革による委託事業の見直し

再編を急ぐ大阪市の意図が見えない中、地域活動支援センター I 型は市政改革の影響を受けることになる。11 月 27 日に行われた大阪府知事・大阪市長のダブル選挙により現職の平松邦夫が敗れ、前大阪府知事の橋下徹が当選したことで 2012 年度の予算案は全面見直しとなり、改革プロジェクトチーム（以下、改革 PT）による補助・助成事業の廃止・凍結が進められることになった。とくに市税収入が低下する中、生活保護費等を始めとする義務的経費の拡大を問題視し、「聖域なきゼロベースの見直しと再構築」（大阪市 2012a:3）が打ち出され、地域活動支援センター I 型を含む 443 事業が見直しの対象となった。その後、改革 PT の査定により委託料のうち人件費一人分に相当する 7%（約 300 万円）カットの方針が示される。その理由として、①国の基準（基礎的事業 600 万円＋地域活動支援センター強化事業 600 万円＋地方自治体の上乗せ分 300 万円）に合わせた、②委託相談支援事業の後方支援であれば困難ケースだけ対応すればよいと判断された、③大阪市の上乗せ分 800 万円が他市¹²と比べ高額と指摘された、以上の三点をあげた（「第 17 回地域活連絡協議会議事録」2012 年 2 月 2 日）。

結果、PT 試案において委託料単価等、他都市と比較しても特段高くないと判断され、特命随意契約による継続が決定したが、2012 年度のみ 4～7 月は暫定予算で契約、8 月以降は大阪府市統合本部および改革 PT の意向を反映させた本格予算（ゼロベースからの補正予算）に基づいて再契約を行い、委託料は暫定予算（4～7 月）、上期（8～11 月）、下期（12～3 月）の 3 期に分けて 40% ずつ支払われることになった（「第 18 回地域活連絡協議会議事録」2012 年 3 月 8 日）。最終的に委託金額は 18,225,426 円に減額、職員配置も施設長 1 名、相談員 1 名、指導員 2 名以上の計 4 名となり事実上 1 名削減が決定した。

他方、2012 年度予算の全面見直しは大阪市にとっても想定外であり、相談支援体制がさらに「見直し」となったことで混乱に拍車をかける事態となったが、同時に再編の加速化ももたらした。大阪府はダブル選挙の翌日 11 月 28 日付で指定相談支援事業を運営する法人代表者宛に「障害者相談支援事業者の公募について」と「相談支援体制の充実等に関する説明会の開催について」を通知、12 月 27 日に応募受付、翌 2012 年 1 月に 4 回にわたる選定会議などを経て、24 区を担当する受託予定法人が決定した。

こうして委託相談支援事業を市内 24 区に 1ヶ所ずつ整備し、基幹相談支援センターを中心に三障害ワンストップ体制を敷いたが、2015 年現在、大阪市の相談支援体制は破綻に瀕している。3 年間の委託契約期間終了に伴い、大阪府は 2014 年 11 月 21 日に新たに公募を行ったが、基幹相談支援センターを含む 25 事業所のうち港区・此花区・

天王寺区・福島区・鶴見区・西区で受託してきた6団体が公募に応じず、事実上の撤退を表明した。そのため12月26日に再公募を行ったが、応募する団体はなく、明けて2月6日に再々公募する事態となった。合わせて公募の条件を「募集区域内に事業所を有していないが、隣接区に開設している場合は、その隣接区域内において実施可能」「事務所の設置は応募済みあるいは隣接区域のいずれかで開設可能」と大幅に緩和した¹³。その結果、3月に入って最後まで応募のなかった此花区・天王寺区を西淀川区・中央区の受託団体が、港区を他区に本部を置く団体が運営することで調整がつき、ようやく24区すべてに委託先が決定した。

他方、地域活動支援センターI型は大阪市内部の機構改革により管轄が福祉局（障がい福祉課・障がい支援課）と健康局（大阪市こころの健康センター）の2局3課に跨り、後方支援体制が不明確となった。そのため困難性の高い相談から軽微な対応まで、基幹相談支援センターと委託相談支援事業所では対応しきれない精神障害に関する相談が集中する状態が続いている¹⁴。今回の再編で大阪市の各区に委託相談支援事業の整備が進んだものの、プロポーザル公募制により受託期間ごとに委託先が変わる可能性が高く、専門性と相談支援体制の維持について課題を残すことになった。

V. 考察

1. 障害特性の問題——精神障害の場合

1996年度に予算事業化された精神障害者地域生活支援センターは、精神科ソーシャルワーカーを経て「やどかりの里」を立ち上げた谷中輝雄らの実践を公的に追認した制度である。谷中は精神障害者地域生活支援センターの「相談支援」を玄関先での立ち話やお茶を飲みながら数分で済む相談も含め「よろず生活相談」（谷中1998:159）と捉え、地域生活において重要な役割を担うものとして位置づけている。「居場所」についても「従来の家族機能が失われかけている部分に対する対応」（谷中1998:156）とし、とくに長期入院の精神障害者に見受けられる身近にケアをしてくれる家族の不在などがこうした支援の必要性を高めてきたとしている。また、「居場所」はニーズを把握しやすい機能を持つことから「相談支援」と連動する役割を果たし、精神障害の特性に応じた重要なツールといえる。

しかしながら、「障害者自立支援法」施行を契機に予算措置も含めた抜本的な見直しが図られたことを受け、主に財政上の理由から「居場所」と「相談支援」を切り離す傾向が続いている。大阪市は従来どおり事業の継続を決定したが、地域活動支援センターI型に「居場所」と「相談支援」を残したのは、障害特性への配慮というよりも大阪市内部における財務当局との予算交渉の過程で「委託相談支援事業」との差別化と、予算維持に必要な根拠としたと見受けられる¹⁵。いずれにしても上記の例からもわかるように、「居場所」と「相談支援」がセットであることに一定の妥当性があるのは事実である。こうした精神障害の特性に応じた支援をどのように担保していくのか、三障害ワンストップを考える際、慎重に検討すべき課題として位置づけなければならないと思われる。

2. 実効性に欠けた施策運用

地域活動支援センターI型の機能分化や縮小は全国的な傾向である。三障害ワンストップ体制への転換や委託方法の見直しなども『大阪市障害福祉計画』（平成18年度～20年度）策定の時点で示されていることから、市政改革との直接的な関係はない。しかしながら、改革PTの意向は単なる再編にとどまらず事業自体の存続を問うものであり、さらなる混乱を招いたのは事実である。たとえば、「これまでの経緯ややり方にとらわれることなく、ムダを徹底的に排除し、成果を意識した行政運営を徹底することにより、確固たる行政基盤を構築」（大阪市2012b:38）していくとして、競争性がない随意契約による事業委託の見直しや民間活用における競争性の追求など、市場原理の導入を明確に打ち出している。財政健全化は全国の自治体にとって喫緊の課題となっている今日において、予算削減や委託事業の見直しは回避できない流れであり受け入れざるを得ない面がある。しかし、実際には2015年度の公募で全体の四分の一にあたる6団体が撤退し、再々公募が行われる事態に至っている。撤退の理由として、受託団体の力量を上回る業務の集中や業務遂行能力の低さ、あるいは後方支援体制の弱さもあったと考えられるが、今回の相談支援体制の再編には市場原理が必ずしも有効に機能しているとはいえず、競争性も働いていない。

結果として大阪市の相談支援体制は、主たる障害種別ごとに1ヶ所が複数区をカバーする再編前の状態に戻って

いる。その最たる要因は、少なくとも大阪市では相談支援体制を再編する必要性がほとんどなかったにもかかわらず、地域や実践上の課題に対する分析、あるいは十分な議論を行わないまま、国の描いた三障害ワンストップ体制を忠実に導入しようとした点にあると考えられる。その過程で地域活動支援センターⅠ型＝「精神障害」を委託相談支援事業から外し、「身体障害」「知的障害」を中心に10ヶ月足らずで再編を行った点で大阪市は特異な例といえる。それは、急進的な市政改革によって政策の転換、予算および人員の削減、行政内部の機構改革などが行われ、事業そのものに影響を与えた点では市政改革がもたらした弊害の典型例ともいえる。

VI. おわりに

今回の再編はさまざまな問題が複合的に集積され、その弊害が地方自治体において露わになったできごとだったといえる。そもそも三障害ワンストップ体制は本当に必要なのか。障害特性に応じた支援を行うには、潤沢な予算と人員が必要となり、財政面および運営面で非効率化を招く恐れがある。必要とされているのはむしろ相談窓口の一元化ではなく、地域にまんべんなく整備すること、そのうえでどこへアクセスしても同じところへつながり、適切な支援が受けられることである。そのための制度改革は積極的に推進されるべきであり、大阪市は国の意向に沿って全国でも早い段階で相談支援体制の再編を行った。しかしながら、そのことが行政サービスの質を向上させるものだったのか、加えて競争性や市場原理の導入が大阪市の意図に反して形式的なものにとどまっていることについて、実務と行財政の両面からの評価が必要であるのはいうまでもない。さらに地方自治体の課題として国の政策や方針を吟味し、それらが十分な効果が得られる高い実現性を有しているのか、客観的に分析する能力が問われる。

最後に本研究の限界を述べる。相談支援体制の再編は近年の施策であることから、十分な歴史的評価は定まっていない。さらに大阪市が公開している資料は一部に限られていること、政令指定都市以外の地方自治体との比較検証を行えなかったことから本研究の分析結果は暫定的なものであり、一般化することはできない。今後、他市との比較を含めた実証研究を通じてより体系的な検証が求められる。

謝辞

ご多忙の中、調査に応じてくださった政令指定都市の障害者相談支援担当の方々および協力していただいた方々に、記して感謝申し上げます。

注

- 1 地域活動支援センターⅠ型の呼称は自治体によって異なるため、原則「地域活動支援センターⅠ型」で統一する。ただし、大阪市の各種資料に限り「地域活動支援センター（生活支援型）」と表記する。
- 2 これらは従来から指摘されてきた。たとえば「地域での精神保健に関する活動は、全般になかなかつじつまがあわない。経済的にいえば採算が合わない。そこがわかりにくいといわれたり、問題が明確にならないと言われたりする」（児玉1995：82）など。
- 3 大阪市は、相談支援体制の再編に係る詳細な文書を公表していない。そのためこの間の経過等を確認できる文書は、関係する会議の出席者による記録および関係団体の各種議事録に限られている。ただし、これらは公開できるものであることから本研究では一次資料として扱う。なお、本研究で扱う資料等は個人情報を含むものではないが、研究にあたっては一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守している。
- 4 たとえば、木全ら（2009）が行った聞き取り調査での市担当者の発言。「理解のなさという点では、特に事業の内容と「相談」という言葉への不十分な理解。市町の担当者には、当事者に寄り添ってというソーシャルワーカーの仕事の意識は少ない。法律相談、困り事相談のイメージが強い。座っているだけの感覚。本来の相談支援は奥深い。（略）結果として、先進的なところは、反対に苦勞していたと思う。名古屋市なども先に精神の相談支援事業があったので、三障害一緒という点では苦勞したのではないか。／（略）何をどこまでやるのか、やってよいのかも不明確である。（略）財政分野からは、何もわからないとクレームがきた。芸術家に絵を頼むようなものと答えている。内容は不明確なのは、相談支援事業ではあたりまえのこと」（木全ら2009：11）。さらに国の示す事業概要は事例的であり、必要な予算、人員配置など不明確な点が多いと述べている。

- 5 「居場所」に明確な定義はなく「サロン」「フリースペース」「たまり場」と称される場合もあるが、多くの精神障害者地域生活支援センターで食事や入浴サービス、レクリエーションやクラブ活動などのプログラムが提供され、日中自由に過ごせる場所として機能してきた。その実際については全国精神障害者地域生活支援協議会（2009）参照。
- 6 2015年4月現在、任意事業も含め12事業が定められている。
- 7 地域活動支援センターⅡ型は機能訓練、社会適応訓練、入浴等のサービスを実施、Ⅲ型は概ね5年以上の運営実績を有した小規模作業所の新体系事業に位置づけられ、基礎的事業と合わせて年間委託料としてそれぞれ900万円、550万円が計上された。
- 8 公募に応じた複数の受託希望者から企画提案および技術提案を提出させ、提案内容を選定委員会等で審査した後、企画内容や業務遂行能力が最も優れた事業者を選定し、締結する契約方式をいう。提出書類の作成に時間とコストがかかること、審査が公正に行われた保障がないことなどの問題が指摘されている。
- 9 公募や入札による方法をとらず、自治体が任意に特定の事業者等を選択して締結する契約方法をいう。一般競争入札に比べ手続きが簡略であり、経費がかからないこと、相手方が技術や能力を満たしていることを事前に把握したうえで選定できるなどのメリットがある。他方、競争性や透明性、公共性に欠けるなどの点が問題とされている。
- 10 同和地区障害者に対する福祉施策の一環として1979年以降、大阪市の条例施設として順次設置され、デイサービスやリハビリテーションに限らず、就労や教育の相談などの支援を行ってきた。その後2003年に指定管理者制度の導入、2007年3月末をもってデイサービス事業の廃止、大阪市の指定管理期間の終了により新たな指定管理者の公募あるいは入札による民間移管が検討された。さらに改革PTによる指定管理者制度の見直しが行われた結果、2012年に条件付一般競争入札による事実上の売却が決定し、大阪市の事業としては廃止となった。現在は、落札あるいは大阪市の売却に応じた団体によって主に多機能型事業所として運営が続けられている。
- 11 市民向け冊子『福祉のあらまし』（大阪市福祉局発行）、『大阪市の相談支援体制について』（大阪市健康福祉局障害者施策部発行）、『大阪市障害福祉計画』（平成18年度～平成20年度）、『第2期大阪市障害福祉計画』（平成21年度～平成23年度）など。
- 12 大阪市の場合、横浜市、名古屋市、京都市、神戸市の4指定都市と比較した上で標準的な水準に合わせることにしている。
- 13 詳細は『平成27～29年度障がい者区相談支援センター業務受託法人募集要項（再々公募）』参照。
- 14 「区保健福祉センター、委託相談支援事業所、指定相談支援事業所、精神科診療所などから事前調整なしに相談が回ってくる」（地活連絡協議会2014：1）、「サービス調整のつもりで入ったつもりが家族丸ごと支援が必要だった、などのパターンが多い。そのため膨大なエネルギーがかかる」（地活連絡協議会2013：2）、「精神障害のある方への対応が分からないなどの理由から、受け入れ困難であると答えている事業所が多く、地域移行を進めるにあたってネックになっている」（「第1回大阪市地域自立支援協議会議事要旨」2014年8月8日）、「ここは個別の相談に乗らない、連絡先も公開していない、こんな基幹センターは全国どこにもない。（略）基幹センターをなくしてでも、体制強化をしてもらいたいと思う」（「第1回大阪市障がい者施策推進協議会障がい者計画策定・推進部会」2013年2月12日）など。
- 15 「相談支援を前面に出してしまうと、24センターと業務が重複していることになるので予算が削減される可能性があった。そのため「生活支援型」という名称を用いることになった」（「第38回地活連絡協議会議事録」2013年12月5日）など。

文献

- 東 貴宏・小泉宏和（2010）「地域生活支援センターは障害者自立支援法によってどのように変わったのか——東京都地域生活支援センター連絡会の実態調査より（第2報）」『病院・地域精神医学』53（2）、73-75。
- 林 芳博（2007）「地域生活支援事業の現状と課題——埼玉県における実施例をもとに」『医療』61（3）、195-200。
- 厚生労働省（2006）『全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料』。
- 厚生労働省（2008）『障害者自立支援法施行後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）』。
- 厚生労働省（2011）『障害保健福祉関係主管課長会議資料：平成23年2月22日実施』。
- 郡山昌明・志水田鶴子・広庭裕・ほか（2009）「精神障害者の地域生活の在り方について——相談支援事業所＋らiふの実践からの考察」『仙台白百合女子大学紀要』13、29-43。
- 木全和巳・高山京子・長谷川忍（2009）「相談支援体制に関する地域調査——愛知県知多圏域（5市5町）を対象として」『福祉研究』99、1-20。
- 児玉輝彰（1995）「施設から地域への模索」やどかりの里編『共に担った「危険な賭け」——泣いて笑った5年間』やどかり出版、47-84。
- 松山郁夫・大石 浩（2007）「地域生活支援事業の障害相談業務に対する市町村担当者の理解——障害児（者）地域療育等支援事業の観点より」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』11（2）、327-34。
- 三菱総合研究所（2010）『平成21年度厚生労働省障害者保健福祉推進事業 地域における総合的な相談支援体制の強化に向けた拠点機関の役割に関する研究事業報告書』。
- 長野県相談支援専門員協会（2014）『平成25年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業 基幹相談支援センターの実態と在り方に関する調査研究報告書』（2015年6月28日取得 <http://www7.ueda.ne.jp/~siensent/file/kourousyou1-2.pdf>）。

- 名古屋市 (2013) 「「障害者基幹相談支援センター運営法人募集に向けた基本的な考え方」について《質問に対する回答》」。
- 大石 浩・松山郁夫 (2007) 「地域生活支援事業における相談業務に対する市町村の課題」『九州生活福祉支援研究会研究論文集』1, 1-4.
- 大阪市 (2007) 『大阪市障害福祉計画 (平成 18 年度～平成 20 年度)』大阪市健康福祉局障害者施策部障害福祉課・大阪市健康福祉局健康推進部こころの健康センター。
- 大阪市 (2009) 『第 2 期大阪市障害福祉計画 (平成 21 年度～ 23 年度)』大阪市健康福祉局障害者施策部障害福祉企画担当。
- 大阪市 (2011) 『区レベルの相談支援体制の充実に向けた方向性 (まとめ案)』。
- 大阪市 (2012a) 『施策・事業の見直し (試案) —市役所のゼロベースのグレートリセット—アクションプラン編。大阪市改革プロジェクトチーム』 (2015 年 4 月 10 日取得 http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000163/163563/01_sian.pdf)。
- 大阪市 (2012b) 『市政改革プラン—新しい住民自治の実現に向けて—アクションプラン編』。
- 大阪市 (2015) 『平成 27～29 年度障がい者区相談支援センター業務受託法人募集要項 (再々公募)』。
- 大阪市障がい者施策推進協議会障がい者計画・策定推進部会「第 1 回計画策定・推進部会会議録」2015 年 2 月 12 日。
- 大阪市地域自立支援協議会事務局「第 2 回大阪市地域自立支援協議会議事録」2011 年 8 月 26 日。
- 大阪市地域自立支援協議会事務局「第 1 回大阪市地域自立支援協議会議事要旨」2014 年 8 月 8 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会「大阪市との今後の委託相談支援事業についての協議」2011 年 6 月 13 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会「第 14 回大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会議事録」2011 年 9 月 29 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会「第 16 回大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会議事録」2011 年 12 月 15 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会「第 17 回大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会議事録」2012 年 2 月 2 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会「第 18 回大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会議事録」2012 年 3 月 8 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会「第 38 回大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会議事録」2013 年 12 月 5 日。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会 (2013) 『大阪市との協議』。
- 大阪市地域活動支援センター (生活支援型) 連絡協議会 (2014) 『大阪市福祉局への回答』。
- 栄セツコ (2008) 「精神障害者の地域生活支援——障害者自立支援法施行に伴う精神障害者地域生活支援センターの移行に関する一考察」『桃山学院大学総合研究所紀要』34 (1), 57-71.
- 隅河内司 (2015) 「障害者相談支援システムの現状と課題——市町村障害者福祉事業の充実を図る「実践課題の政策化」に関する一考察」『社会福祉学研究科篇』43, 1-17.
- 隅河内司・小林麻衣子 (2015) 「障害者相談支援における地域内連携の強化をめざし——相模原市障害者相談支援キーテーションの取り組みから」『社会福祉士』22, 38-45.
- 鈴木 隆 (2015) 「都市自治体における障害者相談支援の効果的運営の枠組み——3 中核市の比較分析から」『福祉社会開発研究』10, 35-43.
- 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 (2011a) 『第 11 回資料 6-1』。
- 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 (2011b) 『障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言——新法の制定を目指して』。
- 瀧 誠・山口みほ・渥美浩子・ほか (2008) 「政令指定都市調査」竹島正主任研究者『精神保健福祉医療の改革ビジョンの成果に関する研究』平成 19 年度総括・分担研究報告書, 156-165.
- 谷中輝雄 (1998) 「社会復帰施設援助活動の実務」新保祐元・谷中輝雄・寺田一郎『精神障害者社会復帰施設——援助の仕組みと施設運営のハンドブック』やどかり出版, 119-162.
- 全国精神障害者地域生活支援協議会 (2009) 「第 2 章精神障害者地域生活支援センターのその後の状況把握調査 集計及び分析結果」『精神障害者の地域生活を支える地域活動支援センターと就労を中心とした個別給付事業との連携のあり方に関する調査研究報告書』 (2015 年 5 月 10 日取得 <http://www.ami.or.jp/assets/chousa03.pdf>)。

Reorganization of Municipal Consultation Support Services for People with Disability under the National Policy of One-stop Welfare Service: The case of Osaka City

HAGIWARA Hiroshi

Abstract:

Japanese government instructed in 2012 that each municipality to provide one consolidated consultation service for people with disabilities. Municipal governments had provided separate consultation services for people according to the type of disabilities in physical, intellectual, and mental. Some continued their separated consultation services even after 2012, causing difference in services and confusions among municipalities. This paper aims to clarify the impact of the reorganization of the consultation support services, focusing on the case of Osaka City. The City's policy documents and meeting minutes of related organizations are analyzed. The result finds that 1) the consolidation of consultation services was made only for physical disability and intellectual disability, but not for mental disability, 2) Osaka City avoided a clear explanation of omitting mental disability from the reorganization. 3) The reorganization was made in only about ten months. In addition to that, 4) radical municipal government reform following the change of city mayor caused more confusion. Together with the introduction of competitive public bidding, the paper argues that restructurings caused instability in the consultation services for people with disabilities.

Keywords: consultation services, local governments, one-stop of welfare service, Osaka City, Comprehensive Supports for People with Disabilities Act

三障害ワンストップをめぐる相談支援体制の再編 ——大阪市の場合——

萩原浩史

要旨:

2012年度の法改正により全国の市町村に障害種別を問わない相談窓口が整備されることになった。しかし、従来どおり身体障害、知的障害、精神障害ごとに整備している地方自治体も少なくない。そのため地方自治体ごとに相談支援体制が異なる状況にある。本研究の目的は、相談支援体制の再編が地方自治体に与えた影響と課題を明らかにすることである。本研究は、大阪府に焦点をあて、大阪府の政策文書、関係団体の議事録などの分析を行った。大阪府の特性として次の4点を確認した。①身体障害と知的障害を専門とする相談支援事業所だけで再編を図ったこと、②精神障害は再編に含まないことについて明確な説明が行われなかったこと、③約10ヶ月で再編を完遂させたこと、④市長の交代に伴う急進的な市政改革によって混乱が増したこと、である。そのうえで大阪府の相談支援体制は公募制が適切に機能していないため、不安定さを招いていることを指摘した。