

近年の「個別の支援計画」をめぐる実践・研究・政策の動向と課題

加瀬 進*

特別ニーズ教育分野

(2013年9月13日受理)

1. 問題の所在と目的

特別支援教育への転換に向けてその方向性を示した特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議の答申「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）／2003年3月」において「個別の教育支援計画の必要性」が謳われ（第2章4）、「参考資料（参考1）」でおおよその基本ラインが提示されて以降、筆者はいくつかの角度からそのあり方等について検討を重ねてきた。特に、「個別の教育支援計画」が子どものトータルな学び・育ち・暮らしの支援計画であることを踏まえれば、障害福祉分野等の関連個別支援計画との調整・連携が不可欠であること（加瀬、他：2004）、そうした調整・連携を効果的・効率的に運営していくには多様な専門職をコーディネートすることを本務とするホスト・センター機能を地域に創りあげる必要があること（加瀬：2006）、この点に関わって、日本においてもいくつか先駆的な取組がなされており、それらを参照しながら各地域の実情にあわせたシステムを開発していく必要と可能性があること（加瀬：2009）、以上がその検討結果の骨子である。

しかしながら、「個別の教育支援計画」策定の実際をフォローしてみると、支援に必要な関連専門職等を交えた「策定」にはほど遠く、コピー&ペーストで「作成」した計画は校内の金庫に保管されて活用できないというように、教員に少なからぬ徒労感を生みだすツールになっているといった実態、逆に有効に機能しているが、中心となっている特別支援教育コーディネーターの多忙さを危惧する声が少ないといった実態が浮かび上がってきた（加瀬：2011）。特別支援

学校では学習指導要領総則の規定を受けて原則全員に策定、幼小中高も努力規定を受けて例えば公立小・中学校では70%を超える策定率となっているが（平成24年度特別支援教育体制整備状況調査）、残念ながら現段階では十分な展開を見せているとはいえない状況が推察される。

ところで、こうした状況の中、2012（平成24）年4月18日付けで厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課と文部科学省初等中等教育局特別支援教育課の連名による事務連絡「児童福祉法等の改正による教育と福祉の連携の一層の推進について」が出された。詳細は本論で述べるが障害児福祉分野でも今まで以上に〈個別の支援計画〉に相当するものを作成することになったので、しっかりと連携するように、という趣旨の事務連絡である。問題はこの事務連絡の背景にある制度改正が〈個別の支援計画〉策定体制を推進するものなのか、それとも〈個別の支援計画〉に関する制度的乱立状態をもたらすものなのか、という点にある。そこで、本稿ではこの事務連絡の背景を視野に入れつつ、近年の「個別の支援計画」をめぐる実践・研究・政策の動向と課題を整理することとしたい。

2. 児童福祉法・障害者自立支援法の一部改正

民主党政権下で行われた障害者制度改革の一環として2010（平成22）年12月10日に公布された「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年法律第71号）～通称「つなぎ法」～によっ

* 東京学芸大学（184-8501 小金井市貫井北町4-1-1）

て児童福祉法と障害者自立支援法の一部が改正され、2012(平成24)年4月から施行された。その概要を障害児に関する〈個別の支援計画〉に引きつけて整理すると次のようになる。

これまで障害者自立支援法で定められていた児童デイサービスは児童福祉法規定に移管され、明確に「放課後等デイサービス」という名称で学校外の地域生活・社会参加サービスに位置づけられた。また、従来の知的障害児通園施設・肢体不自由児通園施設・難聴幼児通園施設という区分をなくし、児童発達支援、要医療ケア児童に対応するものは医療型児童発達支援に整理統合して障害種別を超えたセンターを構成する。そうしたセンターでは放課後等デイサービスや、訪問支援員(障害児の支援に相当の知識・技術及び経験のある児童指導員・保育士、機能訓練担当職員等)が保育所等を定期的に訪問し、集団生活への適応のための専門的な支援を行う「保育所等訪問支援」を行う拠点となることが定められたのである。これらは総称として「障害児通所支援」といわれ市町村事業となり、従来の各障害種別入所施設を一元化した「障害児入所支援」とあわせて、新たな障害児支援サービスを構成することとなった(障害保健福祉関係主管課長会議資料、平成24年2月20日(月)厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課/地域移行・障害児支援室より)。

現実の整備は始まったばかりであるが、重要なことはまず第一に、従来の通園施設が歴史的経緯から未就学児対象の専門療育施設であったのに対し、これからの児童発達支援センター/医療型児童発達支援センターは18才までをカバーする市町村のホスト・センター機能の担い手となることが期待される存在になったことである。第二に、こうした障害児通所支援を利用する児童、及び改正障害者自立支援法に基づく居宅サービス等(身体介護等の居宅介護や行動援護等)を利用する児童全員に対して「障害児支援利用計画」を策定することが義務づけられた点を挙げなくてはならない。

この利用計画は成人障害者の場合「サービス等利用計画」と称され、2014(平成26)年度末までに各市町村は児童福祉法及び障害者自立支援法/障害者総合支援法によるサービスを利用するすべての障害児・者に策定するよう求められている。厚生労働省が例示した「サービス等利用計画案・障害児支援利用計画案(例)」を見ると、①利用者及びその家族の生活に対する意向(希望する生活)を踏まえ、②長期目標と短期目標を踏まえた総合的な援助の方針のもと、③解決すべき課題(本人のニーズ)に優先順位をつけつつ、それぞれ

に支援目標・達成時期・福祉サービス等の種類/内容/量(頻度・時間)・課題解決のための本人の役割・評価時期を定め、計画全体のモニタリング期間を設定し、あわせて週間計画表に各サービス等を落とし込むという構成になっている。これはまさに「個別の教育支援計画」と表裏一体のものであるが、連携・協働の無い中で作成された場合、保護者・本人にとっては「なぜ、同じような内容の支援計画を学校でも作り、地域の相談支援事業所でも作成しなくてはならないのか」という「個別の支援計画」の制度的乱立を容易に導いてしまいかねないものでもある、と言えよう。

なお、学校では「個別の教育支援計画」とは別に学校における学習に焦点を絞った「個別の指導計画」が作成されるが、障害児福祉分野でも「障害児支援利用計画」とは別に、例えば障害児通所支援の放課後等デイサービスを利用するのであれば、その内容に関する「個別支援計画」を作成するようになってきていることは改めて指摘しておきたい。上述の事務連絡でもこの点について「個別の教育支援計画等との連携を保護者の理解を得つつ確保し、相乗的な効果が得られるよう、必要な配慮を」と注意喚起している。

3. 〈個別の支援計画〉を巡る研究動向

筆者はこうした制度的動向についてこのままでは制度的乱立が深まるばかりではないか、という危惧を抱いているが、研究動向を概観するとどのような立論の仕方がされているだろうか。

まず、サービス等利用計画と障害児支援利用計画をキーワードとする研究はCiNiiで検索できるものは2論文と極めて限られている(田端:2012, 光岡:2012)。一方、障害者+相談支援というキーワードで検索すると139件を数える(2013年9月現在)ものの、個別の教育支援計画との連携・協働に焦点を当てたものは見あたらない。

一方、「個別の教育支援計画」をキーワードに、筆者が以前にレビューを行って以降の2007年~2013年6月現在までについてCiNiiで検索したところ、表1に示した20件がヒットした。この20件を精査したところ、「個別の教育支援計画」をよりよく策定・実践するために学校ソーシャルワーク的アプローチの重要性を説くもの(門田:2007, 牧野:2011)や、学校間や機関間の連携・協働の必要性を説くもの(高橋:2007, 別府:2008, 小坂:2011)はあるものの、時期的な問題もあって教育と福祉、二つの分野の〈個別の支援計画〉問題に焦点化したものは未だ見られない。

表 1 <個別の教育支援計画>関連研究論文一覧 (2007 ~ 2013)

No	著者名	論文名	雑誌名	出版者名	出版年	巻	号	ページ
1	絹見 睦子, 寺川 志奈子	特別支援学校における「個別の教育支援計画」の有効活用: 保護者への質問紙調査より	地域学論集 鳥取大学地域学部紀要	鳥取大学地域学部	2012	9	2	25-51
2	嶋野 重行	「気になる」子どもに関する研究(5): 幼稚園における9 事例のコンサルテーションと個別の教育支援計画	盛岡大学短期大学部紀要	盛岡大学	2012	22		21-33
3	藤田 裕司	特別支援教育論考(6)	大阪教育大学紀要. 第4部門, 教育科学	大阪教育大学	2012	60	2	89-96
4	保田 英代, 姉崎 弘	中学校における特別支援教育体制のあり方について: 「個別の教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成と活用を通して	三重大学教育学部研究紀要	三重大学教育学部	2012	63		79-86
5	土屋 彰子, 大塚 玲	特別支援学校における前籍校との児童生徒の情報引継ぎの実態と課題: 個別の教育支援計画および個別の指導計画の活用の観点から	静岡大学教育実践総合センター紀要	静岡大学	2012	20		115-121
6	高橋 幸子, 野澤 純子, 福元 康弘	特別支援学校幼稚部の取り組み: 「個別の教育支援計画」に基づく連携した支援とセンター的機能の在り方の追究	発達障害研究	日本発達障害学会	2011	33	2	176-187
7	牧野 晶哲	学校におけるソーシャルワーク的アプローチに関する考察: 「個別の教育支援計画」への関与に向けて	白梅学園大学・短期大学紀要	白梅学園大学	2011	47		15-29
8	小川 巖	重度・重複障害児のための個別の教育支援計画作成手続き—個人中心計画と生態学的アセスメントの統合的観点	島根大学教育臨床総合研究	島根大学教育学部附属教育支援センター	2011	10		53-65
9	小坂 みゆき, 姉崎 弘	小学校における「個別の教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成・策定と活用—有機的な支援の連携をめざ	三重大学教育学部研究紀要	三重大学教育学部	2011	62		153-159
10	山口大学教育学部附属特別支援学校	個別の教育支援計画に基づく授業づくり—知的障害のある自閉症男子生徒の自立活動の指導を例に	学部・附属教育実践研究紀要	山口大学教育学部附属教育実践総合センター	2011		10	47-60
11	秋元 雅仁	日常の学習指導に活かす「個別の指導計画」と「個別の教育支援計画」—兵庫県伊丹市立伊丹特別支援学校の実践と工夫	広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター研究紀要	広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター	2010		8	59-70
12	野村 陽子, 稲葉 香, 船谷 友代	通常学級における気がかりな児童生徒の支援会議を通して—支援会議のできる個別の教育支援計画の実践	研究紀要	福井県特別支援教育センター	2010		28	31-45
13	西村 薫	保育者による特別なニーズをもつ園児への支援—幼児期における個別の教育支援計画シートの開発と実践	別府溝部学園短期大学紀要	別府溝部学園短期大学	2009		29	35-44
14	原 智彦, 菅野 敦	「個別の支援計画」作成・活用における課題—「個別移行支援計画」から「個別の教育支援計画」への統合の過程を通して	東京学芸大学教育実践研究支援センター紀要	東京学芸大学	2009	5		73-80
15	松山 健司, 稲葉 香, 船谷 友代	通常学級に在籍する児童生徒の「個別の教育支援計画」や「個別の指導計画」を手軽に作成できる「支援ブック」に関する研究	研究紀要	福井県特別支援教育センター	2009		27	48-60
16	別府 さおり, 田上 幸太, 伊藤 かおり	社会生活への移行期にある「個別の教育支援計画」の在り方と今後の課題—連携諸機関の支援者との協議から	筑波大学学校教育論集	筑波大学附属学校教育局	2008			45-53
17	原 智彦, 菅野 敦	養護学校卒業生における社会生活上の課題についての検討: 都内A養護学校の卒業生への調査を通して	東京学芸大学紀要. 総合教育科学系	東京学芸大学	2008	59		489-494
18	八幡 ゆかり, 楠井 文緒	知的障害養護学校における「個別の教育支援計画」に基づく「個別移行支援計画」: 進路指導の分析を中心に	鳴門教育大学学校教育研究紀要	鳴門教育大学	2008	23		107-116
19	高橋 幸子, 上田 みどり, 居林 弘和	知的障害養護学校幼稚部における聴覚障害重複児の支援の取り組み—「個別の教育支援計画」に基づく日々の支援と他機関との連携(難聴を伴う知的障害幼児の教育支援に関する研究)	筑波大学特別支援教育研究	筑波大学特別支援教育研究センター	2007	2		13-20
20	門田 光司	「個別の教育支援計画」と学校ソーシャルワーク実践について	学校ソーシャルワーク研究	日本学校ソーシャルワーク学会	2007		2	35-45

4. 「サポートブック」研究を通して得た示唆

ところで、2011年度に行ったサポートブックの活用実態に関する調査研究(加瀬：2012b)を通して改めて気づかされたことがある。それは、障害のある子どもには通常以上に様々な個人記録が積み重なっていくという実態である。同調査を実施するにあたり、就学前から就学時期の児童を念頭に置きつつ、サポートブックをどのように定義するかを検討する中で、整理を試みたのが図1である。

筆者も含め、個別の教育支援計画と関連する計画の連携・協働ないし統一を考える際、母子健康手帳や乳幼児検診結果、様々なプラスアルファの検査結果、さらに医療機関のカルテや服薬の記録、保育園・幼稚園の保育要録・指導要録、並行通園していた場合の通園施設等の記録／個別支援計画は、これまで十分には視野に入れられてこなかったのではなかろうか。だが、図中に示した理念系としての「C：本人中心計画」は福祉系の「S：サービス等利用計画・障害児支援利用計画」と「I：個別の教育支援計画」、及びそれらの連携・協働ないし統一化のもとに連動する「Pn：サービス別個別支援計画、個別の指導計画等」だけで構成されるものではないだろう。上述した、その子どもの成長の一部を把握した諸記録の総体として「C：本人中心計画」は存在するはずである。

スウェーデンにおけるハビリテーション・システム

のように(加瀬：2009)、出産と同時に作成される電子カルテをベースに、治療記録・投薬記録・検査記録と共に、医療システムベースで作成されるトータルなプランとしての「ハビリテーション・プラン」が障害の発見(判定)と同時に始動する仕組みになっていれば、電子カルテという国レベルで整備されたインフラの上に、種々の記録を集約することが可能である。しかし我が国の場合、相対的に長い歴史を持ち、障害の有無にかかわらず誰でもが持つ母子手帳、検診結果、保育要録や指導要録自体が集約されるシステム構築をしていない。いわば国民に共通のインフラを欠いたままで、新規に導入されてきたS：サービス等利用計画・障害児支援利用計画」と「I：個別の教育支援計画」の連携・協働等を論じてきた点にこそ、問題を見いだすべきであった、と捉える必要があるのではないだろうか。これまでに長く作成してきたものを放ったまま、屋上屋を重ねる仕組みを作り上げ、苦しさが倍増しつつあるのが我が国の現状であるというのはあながち言い過ぎではないと考えている。

5. 既存システムの見直しと効率化

筆者は前述した「サポートブック」研究に従事し始めた2011年度から、富山県高岡市の発達障害支援ネットワークの構築(加瀬：2012a)と確立(加瀬：2013)に関わってきた。それはまさに図1に示した多様な

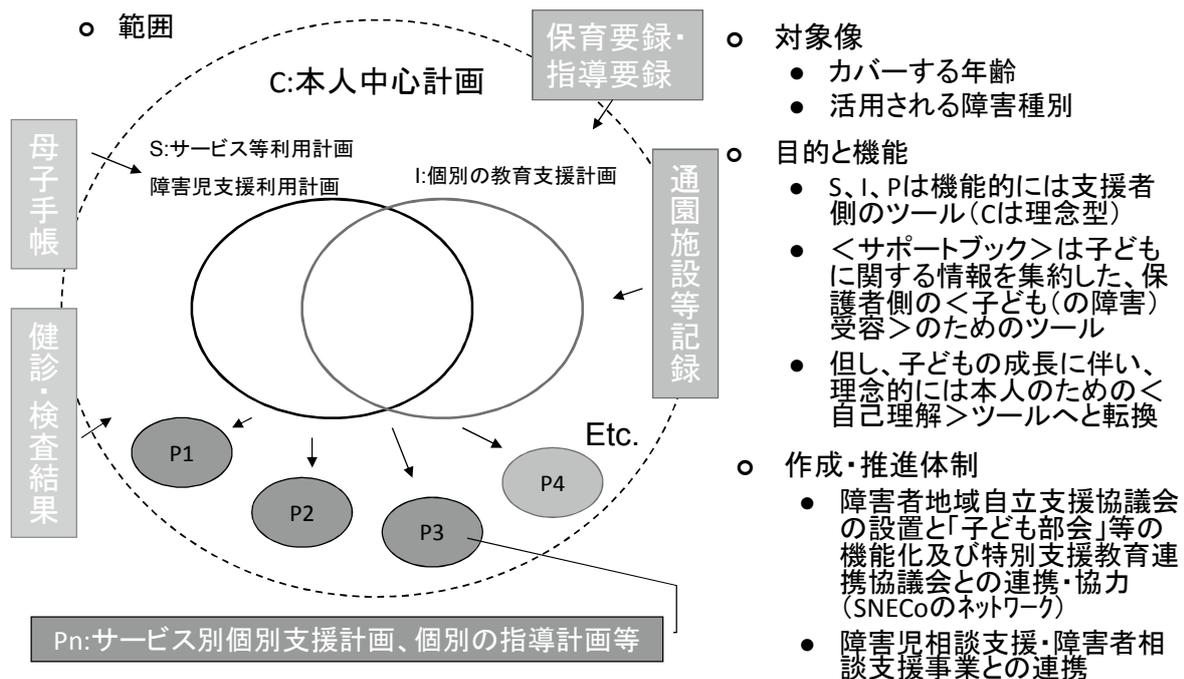


図1 障害児を取り巻く多様な<個別の支援計画>

＜個別の支援計画＞に振り回されることなく、膨大な量の新規＜個別の支援計画＞を無理に導入せず、既存の記録を効果的・効率的に活用することで、同市にホスト・センター機能を創造するという試みであった。その経過と詳細は2冊の報告書に譲るが、要約すれば次のようである。

○ 既存の保育所児童保育要録・幼稚園幼児指導要録の記入について記入する側（保育士・幼稚園教諭）の負担を減らし、活用する側（小学校等教諭）が読んで役立つと実感できるようなマニュアルと記入例を作成した。

○ 3月末までには各小学校等に集まり、新年度クラス担任が活用できるように、集約とファイリングのルール作りを行い、園長・校長等で共通理解を図った。

○ 次のような項目からなる「就学連携シート」を作成し、就学前機関から小学校等への申し送りの際に双方が申し送りの観点シートとして保有し、個人情報保護に抵触しないように必要な支援情報を共有するようにした。

○

— 「就学連携シート」の主要項目—

● 健康・日常生活

☆ 健康面、着替え、食事、排泄に関する配慮・支援の要不要と配慮・支援事項の簡潔な記入。

● 活動の様子

☆ 体の動き、手指の動き、絵を描く、平仮名の読み、平仮名の書き、発音・発語、行動の各項目について段階評定を行う。「平仮名の書き」を例示すれば「1：50音全部書ける、2：少し（名前など）書ける、3：手本を見て書ける、4：なぞり書きなら書ける、5：書けない」というようである。

● 人とのかかわり

☆ 関わる人、集団参加、指示理解、コミュニケーションに関する配慮・支援の要不要と配慮・支援事項の簡潔な記入。

高岡市ではこのほかにも、発達障害に関する保育士研修、医療型児童発達支援センター「きずな学園」への「発達支援室」の設置と保育所・幼稚園・小中学校への訪問支援の開始など、2013年度から取り組み始めている。体制が十分ではない中での運営ではあるが、＜個別の支援計画＞が制度的乱立となる危惧があ

る中で、それを克服する可能性をもつ取り組みとして今後の展開に注目したい。

6. おわりに

＜個別の支援計画＞を巡る問題は端的に言えば縦割り行政のひずみが反映しているということになろう。しかし、別の角度からみれば、文部科学省も厚生労働省も、各省内の様々な担当部局も障害児とその家族が将来の生活を見通し、希望を持ち、社会資源を活用し、改善しながら地域で豊かに育ち、暮らしていくシステムづくりには賛成しているとも言える。行政システムの包括的な一元化を説くだけでは何も進まないとすれば、市区町村の自治体で工夫を凝らし、都道府県や国がそれをバックアップしていくという住民自治型アプローチを進める以外にない。

なお、現在、厚生労働省は生活困窮者自立促進支援モデル事業を進め、新たな総合相談支援システムの構築に向かいつつある（社会・援護局関係主管課長会議資料—新たな生活困窮者支援体系について—、平成25年3月11日（月）社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室）。この動きが本稿で見てきた学校教育系個別支援計画、障害福祉系個別支援計画にさらなる生活困窮者支援系個別支援計画を単に加えるような事態にならないかについても、しっかり目配りしていく必要があることを附言して、本稿のまとめとしたい。

7. 文献

- 加瀬進・田中舞・川西邦子・菊地淳子・田村百代・並木奈津子・堀江美喜子・横村亜耶（2004）「個別の教育支援計画」のPlan-Do-See体制に関する予備的検討—関連個別支援計画の比較検討を中心に、東京学芸大学紀要第1部門教育科学、第55集、267-283。
- 加瀬進（2006）「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～、発達障害研究、28（5）、344-352。
- 加瀬進（2009）福祉と教育のWEコラボ～障害児の＜育ち＞を支える～長野・滋賀・鹿児島の実例に学ぶ、エンパワメント研究所
- 加瀬進（2011）「個別の教育支援計画」の原点、現在、そしてこれから、肢体不自由教育、199号、4-9。
- 加瀬進（2012a）発達障害支援ネットワーク構築における3つの課題、財団法人・日本都市センター編『発達障害支援ネットワークの構築に向けて』、16-27。

- 加瀬進, 他 (2012b) 「サポートブック」の活用実態に関する調査—WE コラボ研究2011 研究報告書—, 平成23年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業
- 田端寿明 (2012) 障害児支援利用計画が創る一人ひとりの未来: ライフステージを見通した相談支援の始まり, さぼーと: 知的障害福祉研究, 59 (7), 23-25.
- 光岡芳晶 (2012) フォー・ナイス・ビギナー 相談支援とサービス等利用計画作成, さぼーと: 知的障害福祉研究 59 (11), 26-29.
- 加瀬進 (2013) 早期発見・早期支援に向けた効果的なく既存システム活用型>ツールの開発—高岡市発達支援ネットワーク研究の意義と課題, 財団法人・日本都市センター編『発達小が支援ネットワークの確立に向けて』, 23-36.
- 社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室 (2013) 新たな生活困窮者支援体系について, 社会・援護局関係主管課長会議資料, 平成25年3月11日 (月)

<謝辞>

表1に掲げた文献の収集と精査は2013年度春学期の大学院／特別専攻科合同演習を履修した大学院生の佐藤美友貴, 特別専攻科専修免許コース生の大峰綾乃, 澤田瑞季, 竹村祐貴という4人の学生諸君との学習の成果である。ここに記して感謝します。

<注記>

- 1) 「サポートブック」, 即ち「各自治体における名称の如何, 紙・電子媒体を問わず, 関係機関が乳幼児期から学校卒業段階において各種の相談・支援を行う際に円滑に情報を共有するとともに, 保護者が各種の相談・支援を受ける際に提示することにより, 相談・支援者に対して必要な情報が提供できるよう情報を集約したツールである」(例: 厚生労働省の障害児を育てる地域の支援体制整備事業のうち障害児支援情報共有システム構築事業で作成した支援ファイル, 文部科学省の特別支援教育総合推進事業のグランドモデル地域の指定を受けて作成した相談支援ファイル, 保護者等の当事者団体が作成したサポートブック等) という操作的定義を行って実施した全国市区町村悉皆調査。結果の概要は次の通り。
 - アンケート調査対象1745自治体のうち, 1088自治体から回答を得た (回収率62.3%)。
 - 「サポートブック」を導入している市区町村は1088自治体中, 228自治体であった (62.3%)。
 - 「サポートブック」の配布件数を把握している市区町村は1088自治体中, 143自治体であった (13.1%)。
 - 「サポートブック」所持者をフォローしている市区町村は1088自治体中, 72自治体であった (6.6%)

近年の「個別の支援計画」をめぐる実践・研究・政策の動向と課題

A Review of Practice, Research and Policy for Individualized Support Plan in Recent Years in Japan

加 瀬 進*

Susumu KASE

特別ニーズ教育分野

Abstract

The purpose of this study was to review the practice, research and policy for Individualized Support Plan in recent years in Japan, especially focusing on the revision of the Child Welfare Law and Disabled Persons Welfare Act in 2012.

The outline of my review about the above were these.

- For all children with disabilities to use the service as provided for in the Child Welfare Law and Disabled Persons Welfare Act, it was decided to make a service-use planning as total support plan.
- We cannot find any research about collaboration among such a service-use planning and individualized educational support plan, etc during 2007-2013.
- We need to devise more to be able to take advantage of more various existing record for Not to be at the mercy of a lot of planning to flood.
- New system in Takaoka-city from 2013 is one of the good model.

We also, it is necessary to advance the resident autonomy approach, While focusing on national policy in the future

Key words: Individualized Support Plan, Individualized Educational Support Plan, Trend

Department of Special Needs Education, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan

要旨: 本研究の目的は、2012年施行された改正児童福祉法、障害者自立支援法に注目しつつ、近年の「個別の支援計画」を巡る実践・研究・政策の動向をレビューすることにある。結果の概要は次の通り。

- 児童福祉法及び障害者自立支援法の改正により、当該サービスを利用する障害児には全員、トータルプランとしての障害児支援利用計画を策定することとなった。
- しかしながら、障害児支援利用計画と個別の教育支援計画等の連携・協働に注目した研究は2007～2013においては見いだすことができなかった。

* Tokyo Gakugei University (4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo, 184-8501, Japan)

- 乱立する多くの計画に翻弄されないためにも、既存の多くの記録を有効に活用するべく工夫する必要がある。
- その点で2013年から始まった富山県高岡市のシステムは注目に値する。
いずれにせよ、国の政策動向に注目しながら、住民自治型アプローチを進めていく以外にないのが現状と言えよう。

キーワード: 個別の支援計画, 個別の教育支援計画, 動向