

障がいがある個人の持続的連携支援に向けた 情報移行ツール運用の5年間の経過報告

——岩手県北上市・花巻市を対象として——

吉 岡 昌 子

1. 問題と目的

障がいがある個人の切れ目ない全方位的な支援の構築に向けて、支援に関わる情報を一元的に管理する情報移行ツールの作成と運用が国内では2000年代の後半より始まった。その狙いは主に次の2つである。第1に個人のよりよい生活が教育、医療、保健、福祉、労働などの分野間連携のもとで達成されるよう、関係者間の横断的な情報共有を助けること、第2に幼稚園から小学校への入学、学校卒業から就労などライフステージの変化に際して、それまでの支援の情報が新たなステージの関係者に滞りなく引き継がれるよう、縦断的な情報移行を助けることである（吉岡, 2013）。

情報移行ツールの整備に関して、教育分野の指針は2003年から10年間の障害者施策の基本的方向性を定めた「障害者基本計画」において次のように記されている（内閣府, 2002）。それは「障がい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¹⁾）を策定して効果的な支援を行う」というものである。国の特別支援教育体制整備状況等調査によれば、「個別の教育支援計画」の作成率は年々上昇している。2014年度調査（文部科学省, 2015）では「個別の教育支援計画」の作成対象者が在籍する幼稚園・小中高等学校学校のうち、計画を作成済みと回答した学校の割合は、81.5%であった。

また、地域での取り組みに関する指針としては、文部科学省・厚生労働省（2008）が一貫した相談・支援のための連携方策に関するガイドラインを発表している。この中で情報移行ツールの例として「相談・支援手帳（ファイル）」が示された。相談・支援ファイルは障がいのある子どもの保護者が、関係機関と情報共有を円滑に行えるよう作成されたものである。相談・支援ファイルと個別の教育支援計画（または支援計画）との関係については、「相談・支援ファイルの作成に重要な情報を個別の教育支援計画が保存する」、もしくは「ファイルに個別の教育支援計画を直接記載する」という利用が期待されている。

こうした情報移行ツールの実態について、望月・朝野・サトウら（2010）は連携的取り組みを進める国内の特別支援学校、養護学校160校を対象に全国調査を行った。160校のうち、部分的なものも含め情報共有システムが「ある」と回答したのは約半数の52%（77校）であった。情報を更新する頻度については回答のあった72校中、「年に1回」が48.6%、「年に2回」が22.2%、「年に3回」が1.4%であり、更新頻度は総じて少ないことが示された。さらに5年後の展望を自由記述で尋ねた質問には全体傾向として「既成の形式を保ちつつ改善を検討する」や「新規にプランを作成する」という回答が多く、「ITを利用する」という回答も15.8%見られた。また、5年後の発展に必要とされたのは次の3点であった。a. 保護者（と本人）によるツールの保管を支援する仕組み、b. 個人情報の

保護と情報共有との関係の明確化（管理権限やセキュリティへの対応）、c. 専門家やサポーターによる情報更新のフォローアップ（例えば、コミュニティの各機関をつなぐ人材やセキュリティ技術者など）。

これらの展望や課題に対して、どのような取り組みがなされ、実態が変化するのかを定点観測的に記述することは、障がいのある個人の切れ目ない支援に情報移行ツールが果たす役割を評価するうえで不可欠である。しかし、情報移行ツールに関する報告は非常に少ない（例えば、西谷, 2008; 山口, 2014）。吉岡（2013）は望月・朝野・サトウら（2010）において連携的取り組みの先進的地域として訪問調査（吉岡, 2010）が行われた岩手県北上市と花巻市を対象に、情報移行ツールの3年間の経過を整理した。その結果、ツールの導入が即普及に繋がるわけではなく、関係者間の共通理解の形成や記録、活用方法を見出す難しさなど課題が示された。本稿は吉岡（2010）、吉岡（2013）の追跡調査をまとめたものである。その目的は導入から約5年間のツールの変遷を導入時、約3年目、約5年目という時系列の比較および北上市と花巻市の地域間の比較により記述、分析することである。

本稿の構成は次のとおりである。第1に、対象とした地域とそれぞれの市において情報移行ツールが導入された経過の概要を記す。第2にツールの導入から約3年目までの両市の経過を整理する。これらは吉岡（2010）、吉岡（2013）を参照して行う。そして第3に導入3年目から5年目にかけての両市のツールに関する取り組みの変遷と現状の到達点、課題を記す。これは、北上市で実施されたアンケート調査と著者による北上市と花巻市の訪問調査にもとづく。最後に、両市の5年間の経過を踏まえ、次の5年間の情報移行ツール運用に関わる焦点と検討課題を述べる。

2. 岩手県北上市、花巻市地域と初期の情報移行ツールの概要

図1に示す岩手県は、県北、県央、沿岸、県南の4つの広域振興圏があり、北上市と花巻市は県南広域振興圏の北中部に隣り合って位置する。人口はともに約10万人であり、花巻清風支援学校の通学圏に含まれる。



図1 岩手県の広域振興圏と北上市・花巻市の地図

北上市では「相談支援ファイル」、花巻市では「みらい手帳」という名称の情報移行ツールが2009年度より運用されている。表1に各ツールの作成までの経過と導入時の構成、主たる利用者層を示した。「みらい手帳」は主に保護者の声を受け、地域のネットワークから生まれたものである。一方の「相談支援ファイル」は文部科学省の事業を発端とする。言い換えれば前者はボトムアップ、後者はトップダウンのツールである(吉岡, 2010)。この作成背景の違いは両地域のその後の展開を比較する際に重要になると考えられる。両ツールとも様式のサイズはA4判である。各ツールには当事者のライフステージ(乳幼児期、就学期など)と主な支援資源(教育、医療、福祉など)を網羅するように記入項目が立てられた。このような構成は国内の情報移行ツールの典型的なものである。また、学校など他機関が作成する個別の(教育)支援計画、指導計画との関係については、ツールにそれらの書類を綴じ、必要に応じて担任等が記入することが推奨された。

表1 それぞれのツールの作成までの経過と導入時の構成、主たる作成者

	「相談支援ファイル」(北上市)	「みらい手帳」(花巻市)
運用開始時期	2009年11月より試行版が運用開始	2009年4月
作成の主体	市教育委員会、市福祉課、市自立支援協議会	花巻地域しょうがい児・者地域生活ネットワーク(通称: ノーマネット花巻)
事業主体	市教育委員会	市地域自立支援協議会
作成のきっかけ	「文部科学省2009年度事業発達障害等支援・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に伴い、継続的な支援を具体化する取組の一環として作成	①保護者が児童相談所や福祉課、学校などで子どもの状況を毎回一から説明しなければならないという問題、②口頭での人と人との引継に生じがちな情報の漏れや偏りという問題を解決する取組の一環として作成
作成の方法	湖南市の発達支援システム、松江市のだんだんファイル、新潟県の相談支援ファイルを参考に市教育委員会が主体となって作成	北九州市の自閉症児に対するサポートブックを参考にノーマネット花巻のメンバーが医療、福祉、教育などの場面を想定したロールプレイを行い、表現等を検討して作成
導入時の構成	A4版の様式をバインダーに綴じる形式 発達段階に沿った区分として、主に次の6項目で構成「①プロフィール、②乳幼児期、③乳幼児期・教育的支援内容、④就学移行用、⑤就学期用、⑥就労移行期用」記入マニュアルが付属	A4版の様式をバインダーに綴じる形式 支援ニーズを網羅するものとして主に次の6項目で構成「①個人情報、②医療、療育、③教育、④就労・地域生活、⑤福祉、⑥相談」、記入マニュアルが付属
導入時の主たる作成者	幼稚園、保育園、小学校の教育機関	学齢期以降の子どもをもつ保護者
個別の支援、指導計画とツールとの関係	個別の支援計画、指導計画を手帳にファイリングし、必要に応じて、担任等が記入	

※本表は吉岡(2010)を一部修正した。

3. 「相談支援ファイル」と「みらい手帳」の運用から3年間の経過

相談支援ファイルとみらい手帳の約3年間の経過を調べるため、吉岡(2013)では2つの方法が採られた。1つ目は、北上市と花巻市で2011年度に行われた下記のa.～c.のアンケート調査の再分析であった。a.は相談支援ファイル、b.とc.はみらい手帳に関する調査であり、丸括弧内に実施団体を記した。b.とc.については元のアンケートの質問項目と回答方法を付表1に記した。分析にあたっては、著者が一部の項目を統合または回答を再分類した。

- a. 「相談支援ファイルに係るアンケート」(北上市自立支援協議会)
- b. 「子育てに関するアンケート」(特定非営利活動法人たんぽぽクラブ)
- c. 「『みらい手帳』についてのアンケート」(花巻市自立支援協議会)

2つ目の方法は著者による訪問調査であった。相談支援ファイルは市の担当者2名と特別支援学校の教員1名の3名、みらい手帳は立ち上げに関わり、運用開始時からこれを利用する保護者1名を対象に2012年度に行われた。

両市のアンケート調査および訪問調査の主な結果を次の6項目にまとめ、表2に記した。その項目は「活用状況」、「活用しない理由」、「主な活用場面」、「活用促進の取り組み」、「検討課題」、「改善案」であった。以下、表2にそって3年間の運用の様子を概観する。

まず「活用状況」より、相談支援ファイルを活用する割合は幼稚園・保育園が62.9%、小学校が44%であった。みらい手帳においては配布した保護者28名のうち、記入や他機関とのやりとりを使用した人数は半数以下であった。次の「活用しない理由」には、相談支援ファイルは活用の仕方を見出す難しさ、みらい手帳は使う機会のなさが挙げられた。これらのことから、保護者、教育機関の関係者ともにツールの作成や記入、他機関との連携場面での利用は容易でないことが示された。3つ目の「活用場面」について、相談支援ファイルは担当者の引継ぎや入学、巡回相談など園や校内のイベントでの活用が多かった。一方、みらい手帳は療育手帳や障害者基礎年金、福祉サービスの申請など、制度利用に伴う書類の作成時に主に利用されていた。相談支援ファイルは教育機関、みらい手帳は保護者と主たる書き手が異なることで活用場面にも違いが生じていることが示唆された。また、相談支援ファイルの活用場面の数についてみると、園の回答総数が小学校の約3倍となり、ツールの活用が小学校よりも幼稚園・保育園で先行していることが示唆された。この理由は、次の大きな移行(卒園や就学、進学など)までの時間間隔が、小学校は6年間であるのに対して、幼稚園・保育園は概ね2~3年と短いため、ツールの利用目的が明確になりやすいことが考えられた。

これらの状況をふまえ、4つ目の「活用促進の取り組み」が進められた。北上市の取り組みは巡回相談や保護者交流会での説明など公的機関によるものが多く、花巻市は保護者同士の学習会、事業関係者による保護者や学校に対する説明会など地域中心のものが多く。また北上市、花巻市ともに3年間の運用を一区切りとしてツールの見直しが計画された。その見直しに向け、5つ目の「検討課題」と6つ目の「改善案」が協議された。例えば、両ツールとも最初は、生涯を通じて支援の情報を記録できるように支援ニーズや発達段階を網羅する様式を作り、全様式をまとめて配布する方法を採用した。しかし、分厚いファイルは逆に保護者の心理的抵抗や負担を高めてしまうという事態が生じたため、分冊にして必要な箇所のみを配布する案や、母子手帳の延長として位置づけ、保護者に紹介する案が出された。

表2 アンケートおよび聞き取り調査の主な結果

	相談支援ファイル（北上市）	みらい手帳（花巻市）
活用状況	・ ツールを活用する機関は、幼稚園・保育園が27園中10園（62.9%）42名、小学校が18校中8校（44.4%）44名であった ・ ツールの管理者は園、小学校とも約90%が家庭ではなく園、学校であった	・ ツールを配布した保護者28名のうち、記入経験者は14名、実際に支援者とのやりとりにツールを用いた者は9名、他機関の関係者に記入協力を依頼した者は8名であった
活用しない理由	・ 保護者の理解を得ることや活用の仕方を見出すこと、個別の指導計画など既存の記録にツールを組み込むことの困難さが挙げられた	・ 過去の情報を記憶に頼って一度にまとめる困難さ、書く・使う機会のなさが挙げられた
活用場面	・ 担当者の引継ぎ、入学、巡回相談、園・校内会議、園と保護者との情報共有の場面 ・ 活用場面を複数回答で問う質問に対し、園の回答総数は59件、小学校は22件であり、園のほうがより多くの場面で活用されていた	・ 入学、療育手帳や障害者基礎年金、福祉サービスの申請書の作成時、診断書の取得時
活用促進の取り組み	・ 巡回相談による相談支援（年3回）、知的障害を対象とする特別支援、養護学校による意見交換会（年2回）の実施、子ども療育センターの保護者交流会での全体説明、園の担当者が集まる勉強会の実施、リーフレットの作成、アンケートによる見直し（公的機関中心）	・ 活用例を共有する保護者同士の学習会、事業関係者による保護者、学校に対する説明会、アンケートによる見直しの実施（地域中心）
検討課題	・ 支援者、保護者に対するツールの目的や記入、活用の仕方を学ぶ機会の提供、書き手により分かりやすい説明方法の検討、ツール利用の効果の検証	・ ツールの早期入手の実現、ツールを利用する保護者に対する記入方法等の支援、ツールの使いやすさ・親しみやすさの向上、ツールが利用できる地域を拡大するための仕組みの検討
改善案	・ 母子手帳の延長として提示する、専門用語を減らして選択式にする、分冊にして必要な部分のみ渡す、支援者向けの書き方のマニュアルを作成し、研修会を行う、研修の実施が支援者のノウハウの継承に与える影響や様式の見直しが記入のしやすさの向上に与える効果を検証する	・ 一式配布でなく必要な部分のみを配布する、写真の記録を利用する、母子手帳入れを設ける、カスタマイズ例を見せ合う、ダウンロードを可能にする、もちやすい大きさにする、学校への記入依頼書を作る

以上が3年間の概況である。これをもとに5年目に向けた課題を考えると、1つ目は両市ともツールの利用は一部の学校や保護者に限られており、ツールの利用者や活用機会の絶対数の増加が求められる。2つ目には当初採用されたツールの方式（様式や配布手続きなど）に対する複数の改良案が示されており、その検討と実行が挙げられる。3つ目は2つ目とも関連するが保護者・支援者の両方を対象とした書き手支援の環境整備が求められる。また変化が期待される点としては、幼稚園・保育園ですでに相談支援ファイルを利用した子どもが小学校の入学を迎えることで、双方の活用機会が増えることが予想される。その影響がどのように表れるのか、幼稚園・保育園と小学校のツールの利用者数や活用場面の変化が着目される。

4. 「相談支援ファイル」と「みらい手帳」の3年目から5年目にかけての変遷と課題

ここでは、両ツールに関する3年目から5年目にかけての取り組みの変遷と現状の到達点、課題を次の2つの調査をもとに記す。1つ目は北上市で実施されるアンケート調査、2つ目は著者が行った訪問調査である。

1) 相談支援ファイルに関するアンケート調査による3年目と5年目の比較

(1) アンケート調査の概要

北上市教育委員会により2013年度に実施された「相談支援ファイル調査」と、2011年度に実施された同調査（「相談支援ファイルに係るアンケート」）の結果を比較し、3年目から5年目にかけての変化を探る。調査の対象は2011年度が北上市の幼稚園、保育園、小学校、2013年度はそれに認定こども園と中学校が追加された。対象園および校の数は、2011年度は幼稚園・保育園27、小学校18であった。2013年度は幼稚園・保育園・認定こども園（以下、園と略す）29、小学校17、中学校9であった。個人データを除いた調査の質問は表3に示す9項目であり、うち3項目が2013年度に加えられた。項目の内容は、「1. ファイルの作成状況」、「2. 保護者の同意」、「3. 活用の経緯」、「4. ファイル管理者」、「5. 活用場面」、「6a. 今後、活用するとよいと考える対象児の有無」、「6b. (6aで活用するとよいと考える対象児がいる場合に) 活用しない理由」、「7. 相談支援ファイルの最初の配布機関」、「8. 引継ぎの状況」、「9. 記入頻度」であった。なお、項目の順序については元の調査と一部入れ替えた。

(2) アンケート調査の結果

図2に、2011年度と2013年度の比較が可能な項目1～5、図3に項目6～9の2013年度の回答分布を示した。なお、項目6aは2011年度と2013年度で回答の形式が異なったため、項目6bとともに2013年度の回答分布のみを記した。また、中学校は2013年度のみ実施されたため、2011年度との比較は園と小学校について行った。

図2より、項目1「相談支援ファイルの作成状況」は、「作成あり」が園は63%から89.3%、小学校は44.4%から94.1%と全数に近い値になった。中学校は対象とした9校中4校と約半数であった。項目2「保護者の同意」園と小学校では「同意あり」が大きく増え、それぞれ73.8%から95.7%、

表3 「相談支援ファイル調査」の2013年度版の質問項目

質問項目	回答方法	選択肢の内容（括弧内は選択肢の数）
1 ファイルの作成状況	実数	—
2 保護者の同意	択一	あり・なし（2）
3 活用の経緯	択一	現行の園または学校の薦め・入学（園）時すでに利用・保護者からの申出・その他（4）
4 ファイル管理者	択一	保護者・園または校（2）
5 活用場面	複数回答	担当者変更時の引継資料・次の就学（園）先の引継資料・保護者との情報共有ツール・巡回相談等の資料・園・校内会議の資料・その他（6）
6a 今後、活用するとよいと考える対象児の有無	択一	あり・なし（2）（2011年度は人数で回答）
6b 6aで「あり」とした場合、活用しない理由	複数回答	保護者の理解を得るのが難しい・活用の仕方が不明・その他（3）
7 最初の配布機関	択一	現在の園または学校・卒業した園または学校・こども療育センター・福祉課・健康増進課・学校教育課・不明・その他（8）
8 引継の状況	複数回答	現行と就学先の担当者、保護者による・保護者と就学先担当者による・現行と就学先の担当者による・特に設定しなかった・卒業児・生徒がいないため必要としなかった・その他（6）
9 記入頻度	複数回答	週に1回程度・月に1回程度・学期1回程度・年に1回程度・気が付いた時・ほとんど記入なし・その他（7）

※項目7～9は2011年度の調査にはなく、2013年度に加えられた。

※項目2、3、6b、7はケース毎に択一で回答がなされた。

※調査対象は2011年度が幼稚園・保育園、小学校であり、2013年度に認定こども園と中学校が追加された。

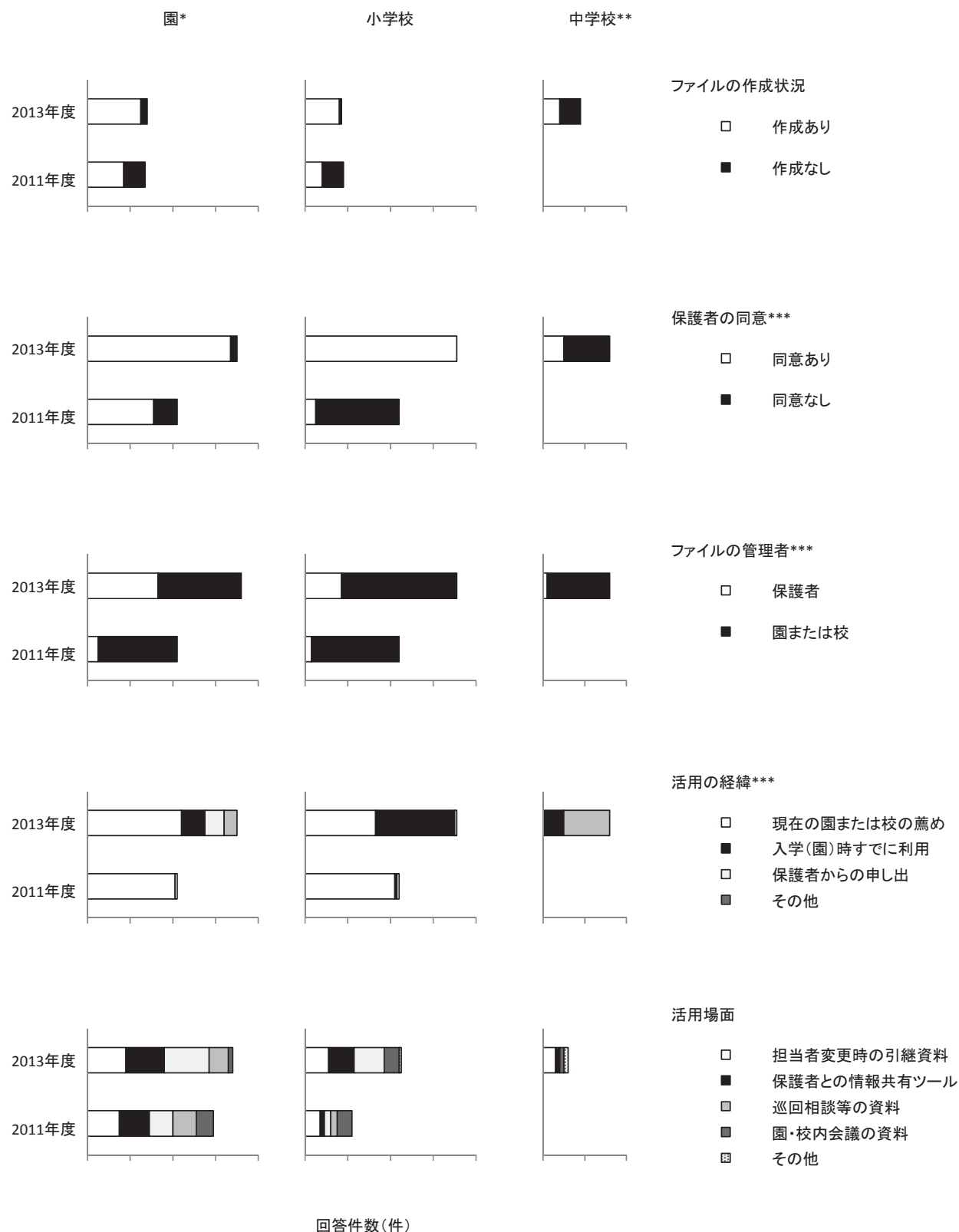


図2 園*、小学校、中学校の相談支援ファイルの使用状況に関する2011年度と2013年度の回答の比較

*園とは、2011年度は幼稚園・保育園、2013年度は幼稚園・保育園・認定こども園を示す。

**中学校は2011年度は実施されていないため、2013年度のみ結果を示す。

***当該の質問項目は、個別ケースについて回答を得た項目、それ以外は園・校の単位で回答を得た項目を示す。

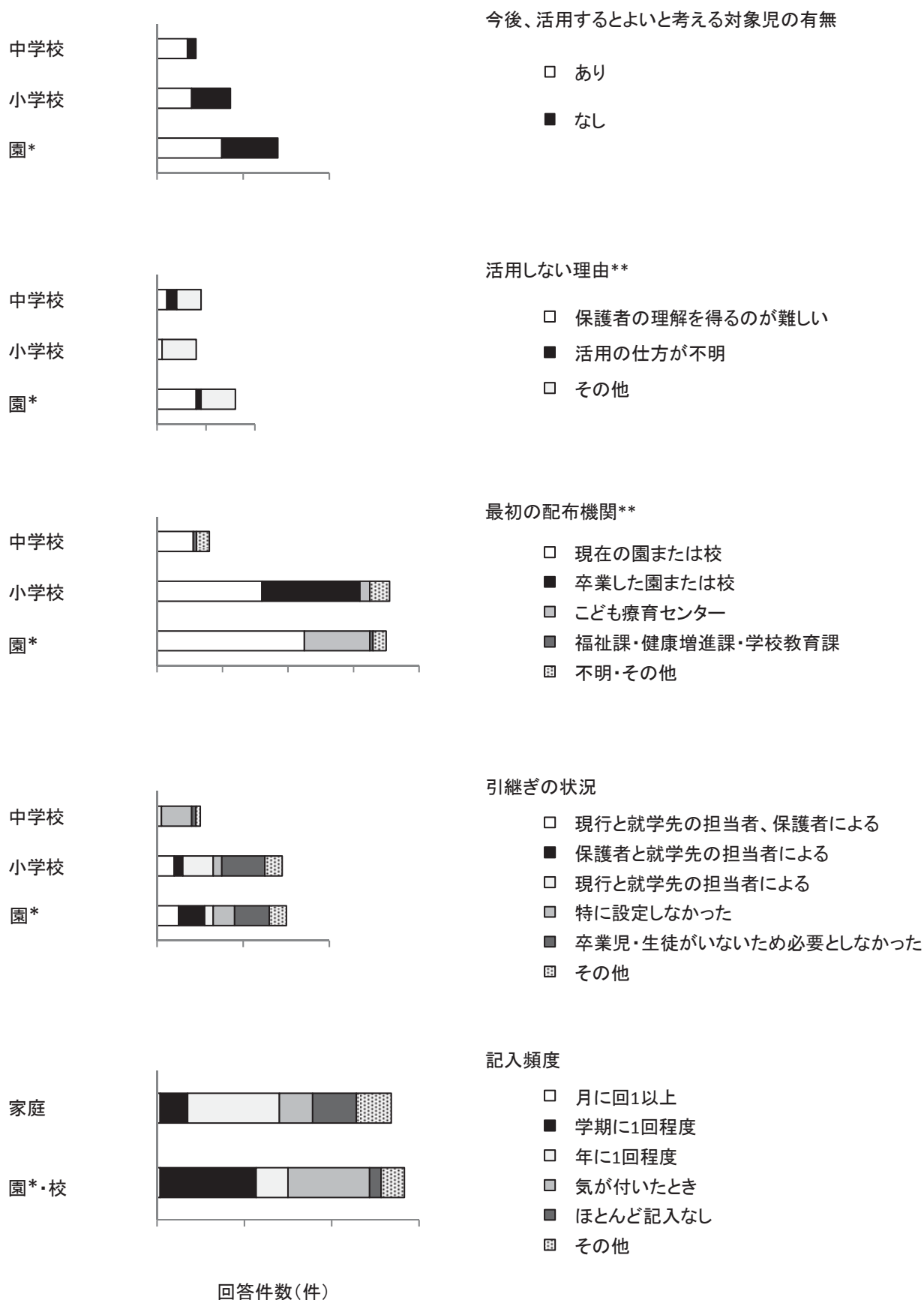


図3 園*、小学校、中学校の相談支援ファイルの使用状況に関する調査の2013年度の回答

*園は、幼稚園、保育園、認定こども園を示す。

**個別ケースについて回答を得た項目、それ以外は園・校の単位で回答を得た項目を示す。

11.4%から100%となった。また、作成数（保護者の「同意あり」と「同意なし」の合計数）は園、小学校とも70件に達した。中学校では作成数16件中、同意ありが5件と約3割であった。項目3「ファイルの管理者」は園、小学校、中学校とも2013年度において教育機関が過半数を占めるが、2011年度と比較すると園は11.9%から45.8%、小学校は6.8%から23.9%と保護者による管理が3倍以上に増えた。一方、中学校は学校側が9割を超えた。

項目4「活用の経緯」について、2011年度は「現在の園または校の薦め」が園、校とも9割以上を占めたが、2013年度は他の経緯が増えたことで4～6割に減少した。他の経緯について園では「入園時すでに利用」、「保護者からの申し出」、「その他」が約10%ずつ見られ、小学校では「入学時すでに利用」が52.1%と最も多くなった。中学校は「その他」が多く、次いで「入学時すでに利用」であった。

項目5「活用場面」は園と小学校は総数が増え、小学校では約2倍になった。園で伸びが最多であったのは「保護者との情報共有ツール」であり、30.9%を占めた。小学校は2011年度に3件以下であった「次の就学先の引継資料」、「保護者との情報共有ツール」が順に12件、14件に増えた。中学校は活用場面の回答総数が6件と少なかった。

次に図3をみる。項目6a「今後、活用するとよいと考える対象児の有無」は、園と小学校では「あり」と「なし」がほぼ同数、中学校では「あり」が77.8%と多くなった。項目6b「活用しない理由」は保護者の理解を得るのが難しいという回答が、小学校と中学校では2件以下であったが、園は8件（50%）見られ、比率が高くなった。

項目7「最初の配布機関」は、中学校では「現在の園または校」が68.8%を占めた。小学校は「現在の園または校」が45.1%、「卒業した園または校」が42.3%とほぼ同割合であった。園は「現在の園または校」が64.3%、次いで「こども療育センター」が28.6%見られ、入手経路は園、小学校、中学校で異なる傾向がみられた。また、園と中学校では1件ずつ、教育機関以外の経路として福祉課・健康増進課・学校教育課から入手した例が見られた。

項目8「引継ぎの状況」は園と小学校では、引継ぎが行われた場合、小学校よりも園のほうが、保護者の関わる割合が16%多かった。「特に設定しなかった」は園と小学校では、園と小学校では17%以下であった。しかし、中学校では70%となり、引継ぎの傾向が異なった。

項目9「記入頻度」は園・小学校・中学校の回答をまとめ、「家庭」側と「園・校」側の記入頻度を示した。記入頻度は、「園・校」の最多は「学期に1回程度」の36.8%、次いで「気が付いたとき」の32.9%であった。「家庭」は最多が「年に1回程度」の39.1%、次いで「ほとんど記入なし」の18.6%であった。「家庭」、「園・校」とも「月に1回以上」は2件以下と非常に少なかった。

(3) アンケート調査についての考察

前項の結果より、教育機関によるファイルの作成、活用場面の増加、保護者によるファイルの管理、引継ぎへの保護者の関与のいずれにおいても、3年目から5年目にかけて、相談支援ファイルは望ましい変化を遂げたと考えられる。特に小学校での変化は大きく、活用の経緯の項目では52.1%が「入学時すでに利用」していた。このことから、園での活用経験が小学校での作成数や活用場面の増加に影響を与えたと推測される。また、園と小学校の比較では、園のほうが小学校よりも先進的な結果が示されている（例えば、保護者によるファイルの管理率が高いなど）。この背景には北上市が取り組む幼児教育推進事業があると考えられる。

北上市では、2011 年度に国の定めた方針に基づき、幼児教育振興プログラムのガイドラインが策定された。2013 年度にはモデル地区において幼児教育と小学校教育の円滑な接続のためのカリキュラム試案が検討され、2014 年度には試案の実践、そして 2015 年度には本格実施と、幼稚園等から小学校への接続に関わる事業が継続的に行われている。接続カリキュラムでは支援を要する幼児等の支援として、相談支援ファイル研修会の実施や、相談支援ファイルを用いた引継ぎが掲げられている。それらの効果として園が小学校や中学校での活用を牽引していることが推察される。今後は園、小学校での利用者が中学校に入学することで、中学校での活用傾向が変化するかが注目される。

2) 訪問調査による両ツールの 3 年目から 5 年目にかけての変遷の検討

調査時期は 2014 年 8 月であった。相談支援ファイルについては北上市の担当者 3 名、みらい手帳については立ち上げ時より事業に関わる保護者 1 名と花巻市社会福祉協議会の職員 1 名に協力を依頼した。聞き取りの所要時間はいずれも約 2 時間であった。最初に著者が調査の趣旨を話し、それぞれのツールについて、運用開始から約 5 年間の経過と近年の主要な変化、今後の課題を尋ねた。記録は著者が手書きで行った。

(1) 北上市の相談支援ファイルについて

2009 年度に試行版の運用が始まった相談支援ファイルは、3 年目の見直し作業を経て 2012 年度に初版に改訂された。その改訂に伴う主な変化を表 4 の a. 活用の焦点、b. ファイル様式、c. 活用のための取り組みの点に分けて示した。a. 活用の焦点が「個別支援会議」から「引継ぎ」に移った理由は次のようである。試行版では個別支援会議の開催を想定し、関係機関の連携による個別支援計画の作成にファイルを活用することが意図されていた。しかし、実際には機関ごとにそれぞれの様式があり、計画が作成されていた。また、すべての対象者が個別支援会議の開催を要するわけでもなかった。そこで、初版では「会議」という引継ぎの一機会よりも、「引継ぐ（記録し、伝える）」行為そのものに主眼がおかれるようになった。

「引継ぎ」への焦点化により、ファイル活用の考え方は当事者と保護者を中心に据え、支援者との間で必要なときにはいつでも引継ぐ（記録する）というものになった。表 4 の b. ファイル様式の変更

表 4 相談支援ファイルの試行版（2009 年度）から初版（2012 年度）への切り替えに伴う主な変化

a. 活用の焦点	「個別支援会議」から「引継ぎ」に焦点が移行
b. ファイルの様式	・関係者に引継ぎをする際の保護者の同意欄、支援者の確認欄の追加 ・「現在の様子」、「支援内容」、「評価」の 3 項目から「現状と課題」、「対応と効果」の 2 項目に変更 ・個々の項目についての具体的な記入例の作成、使い方や記入者の説明の追加 ・多様な記録の方法の提示、各機関の支援計画や医療機関の検査結果を綴る、支援に用いるスケジュール表の写真や絵を貼るなど ・市のホームページに項目ごとにダウンロードできる形式で様式を掲載
c. 活用のための取り組み	・2014 年度北上市幼児教育振興プログラムの実施計画に、幼稚園等から小学校への引継ぎ時に相談支援ファイルを活用することを明記 ・幼稚園等から小学校への引継ぎに際し、関係 4 者（「市教育委員会・就学審議委員会」、「就学児・保護者」、「幼稚園・保育園等」、「小学校」）がいつどのように行動をするかを、ファイルの動きにそって月単位で記した「相談支援ファイル」引継ぎイメージの作成 ・保護者交流会、障害児担当保育士連絡会議研修など学習機会の拡充 ・市自立支援協議会こども支援部会の相談支援ファイル普及啓発ワーキング・グループによるアンケート調査の項目の見直し、結果の分析、学習会のあり方の検討などの実施（年 3～5 回開催）

本表の作成にあたっては、北上市教育委員会学校教育課・北上市保健福祉部福祉課（2013）を参考とした。

はこれを具体化している。引継ぎ時の保護者の同意欄の追加、記入項目の取捨選択、記入例の作成など、いずれも保護者の関与の拡大が狙いに含まれている。

ファイル自体の変更に加え、表4のc. 活用のための取り組みも進んだ。c. の2つ目にある「『相談支援ファイル』引継ぎイメージ」は、幼児教育振興プログラムの実施をサポートするために作成された。幼稚園等から小学校への円滑な接続に求められる関係者の行動をファイルの動きにそって明示した年間スケジュール表である。本表により各自の役割が明確化され、統一的な時間管理が可能になることはマネジメント上の大きな利点であったという。3つ目の学習機会の拡充は、3年間の運用から明らかになった書き手（保護者、支援者）のニーズである。相談支援ファイルに関する体系的かつ実践的な理解（導入の目的、記入の考え方、記入方法、期待される効果など）を得る場を書き手に提供している。4つ目のワーキング・グループは、2014年度まで特別支援学校、市教育委員会学校教育課、市保健福祉部福祉課、市立こども療育センターの関係者で構成され、2015年からはより現場の視点を採り入れるため、幼稚園・保育園、小中学校の職員が加わり計10名となった。このように異なる援助職域と異なるライフステージに関わる関係者の視点が、引継ぎ行動の評価や学習会に反映されている。

これらの変化を総合すると、北上市では3年目から5年目にかけて、引継ぎの見える化と保護者の関与の拡大が進んだといえる。これは前述した相談支援ファイル調査の2011年から2013年の変化とも一致する。また、2013年度調査には「引継ぎ」という質問項目が加えられており、同調査の継続により「引継ぎ」行動の経年変化が蓄積されれば、データに基づいたファイル活用の評価と見直しが可能になるだろう。さらに、北上市では相談支援ファイルの導入時から継続して、市議会の中で事業に対する質問があり、その答弁に相談支援ファイル調査が活用されている。このような外部評価に類する機会が定期的にあることも、事業を間接的に後押しする文脈として重要であると考えられる。

今後について北上市では幼児教育振興プログラムガイドラインの実施計画が策定されており、2014年度は「相談支援ファイル」引継ぎイメージにそった園（幼稚園、保育園等）から小学校への確実な引継ぎが目標とされている。

(2) 花巻市のみらい手帳について

自立支援協議会のこども支援ワーキング・グループによる、2012年度から2014年度のみらい手帳関連の主な動きを表5に記した。2012年度はグループのメンバーが大きく入れ替わり、前期はあまり動きがなかったという。しかし、後期には前年度のアンケート結果をもとに3年間の事業総括がなされた。その結果、みらい手帳にこだわる余り、本来の目的であるライフステージに応じた切れ目ない支援から事業の軸が逸れてしまったという認識が共有された。2013年度は原点に戻り、みらい手帳に抵抗のある保護者がいることも踏まえ、より多くの保護者が利用しやすいツールの整備という方向性が確認された。北海道道北地域で利用される「育ちと学びの応援ファイル『すくらむ』」の導入や、隣接する北上市のツールの検討はその具体化に当たる。2014年度はみらい手帳の当初印刷分の残部減に伴い、次版に向けた内容の再検討と今後の活用が議論された。また、活用を促す取り組みとして、みらい手帳を利用する保護者の経験談をもとに「使って良かった例」や「気軽に使える活用例」など好事例を紹介する媒体の作成が始まった。これについては作成を急がず、時間をかけても分かりやすいものを作るという方針がワーキングチームで共有された。

表5 2012年度から2014年度にかけてのみらい手帳に関わる主な動き

2012年度	・ とも支援ワーキング・グループによる2011年度のアンケートをふまえた運用3年間のみらい手帳事業の評価 ・ みらい手帳は手段の1つであり、「ライフステージに応じた切れ目ない支援」が本来の目的であることの再確認
2013年度	・ より多くの保護者が子育て支援に利用できるツールへの改良という方向性の確認 ・ 北海道道北地域で作成された「育ちと学びの応援ファイル『すくらむ』」の導入検討（勉強会の実施や養育センター、親子教室、小学校、中学校の4者を書き手とする「すくらむ」の「こども理解シート」を活用した事例検討） ・ 隣接する北上市の相談支援ファイルの内容検討
2014年度	・ 次版の印刷に向けたみらい手帳の再検討、みらい手帳を使った保護者の経験をもとに好事例を紹介する媒体の作成開始、教育機関に対する記入依頼文書の検討

聞き取りではさらに、(みらい手帳が担う)支援の引継ぎの前に、引き継がれる支援の絶対量と選択肢が不足する現状、それに対する取り組みが述べられた。例えば、行政事業では2014年度に生活困窮者支援事業が始まり、基幹相談支援センターの設置や地域生活支援拠点整備などが検討されている。民間事業も活発であり、基幹産業である農業や宮沢賢治ゆかりの地である文化的素地を活かしたユニークな実践が当事者の生活の幅を広げることに寄与している（例えば、当事者がアートと食の担い手となる「るんびにい美術館」の運営、地元食材を使った地域文化の伝達も含めた料理教室の実施など）。

このような当事者の生活支援の充実が喫緊に求められる。北上市のように行政事業に組み込むなどの方法でなければ、その対応と情報移行ツールの整備を同じ比重で進めることは、人的・財的資源の制約等から現実には困難である。では、どのように比重をおくか。これは3年目までは関係者の間でも共有されておらず、4年目（2012年度）の事業総括において明確化したと考えられる。事業総括では、みらい手帳が本来の役割を果たすには、他ツールの導入も含めた再検討が必要、言い換えればツールの整備は5年10年を単位とする長期事業であるとの認識が形成された。これにより、関係者が事業の時間的展望を共有し、限られた資源の中で確実にツールを改良する現実的な計画が5年目以降に進みだしたと考えられる。みらい手帳と「すくらむ」の2本立てという新たな情報移行システムの整備計画が、花巻市で今後どのように展開するのかが着目される。

(3) 訪問調査にもとづく3年目から5年目の両ツールの変遷の比較

北上市と花巻市の3年目から5年目の変化をみると、両市は次の2点において共通する経過を辿った。1点目は、3年間の事業総括により、ツールの本来の役割に立ち返る原点回帰が生じたことであった。相談支援ファイルでは会議から引継ぐ行為そのものへの焦点化、みらい手帳では事業の軸の再確認がそれに当たる。2点目は、原点回帰により、切れ目ない支援の引継ぎという役割をツールに備えるため、様式や運用手続きの見直しが始められたことであった。

一方で、見直しの具体的な内容や進捗は両市で異なった。幼児教育振興プログラムの実施計画を大枠としてもつ相談支援ファイルは、計画にもとづき試行版から初版への移行、項目単位での様式と記入例の電子配布、説明会や研修会の導入等が進んだ。実際にツールの利用者数や活用機会も増加した。このように北上市ではこの5年間で情報移行ツールの基本型が定まったと考えられる。保護者や教育・福祉現場の援助職者が中心に取り組んできたみらい手帳は、より多くの保護者が利用できるように、みらい手帳と「すくらむ」の2本立ての可能性を探る新たな試みが始まった。5年目の時点で花巻市は保護者の声を拾いながら、時間をかけて基本型を作る途中の段階にある。

5. まとめ：次の5年間の発展に向けた課題

本稿は、北上市と花巻市の情報移行ツールの整備に関わる5年間の経過を記すことを目的とした。今後の5年間で焦点となるのは、ツールの記入および参照頻度の増加であると考えられる。2013年度の相談支援ファイルのアンケートにおいても、記入頻度は学期または年に1回程度という回答が多かった。相談支援ファイルやみらい手帳が切れ目ない支援に関わる情報記録と移行の役割を担うならば、学期や年度終わりの特定の時期だけでなく、日常的に記入、参照されることが望ましい。そのために、どのような支援や介入が有効であるか、また支援の記録と引継ぎに関わる他の行動（口頭でのやりとり、日誌の記録、個別の指導計画など）との関係がどのように変化していくのかについても調べることが必要である。

また、望月ら（2010）では、5年後の発展に次の3つが必要とされた。a. 保護者（本人）のツール管理を支援する仕組み、b. 個人情報の保護と情報共有との関係の明確化、c. 専門家やサポーターによる情報更新のフォローアップである。実際に5年が経過した両市の現状として、a. については、相談支援ファイルに引継ぎ時の保護者の同意欄が加わる、保護者を含めた引継ぎが推奨されるなど様式や手続きのレベルの整備が進んだ。b. は a. と関連し、学校など他機関が管理主体となる場合、情報保護と開示の問題は複雑になる。しかし、保護者（と本人）が管理者となれば、個人（自分）の情報を開示する権限は保護者（と本人）に属するため、当事者の判断を尊重することが基本となる。両市ともその方向で進んでおり、今後は保護者（本人）の判断を支援する体制の強化と、セキュリティに関わる技術的な対応が求められる。c. については、保育士や教員が記入の方法等について研修する場が提供され始めた段階にあり、実際にサポーターが機能するには数年を要すると予測される。また、c. の専門家には情報移行システムの Web 化に対応するセキュリティ技術者が含まれたが、現状からすれば Web 化の本格的な検討は10年目以降になると考えられる。

さらに、当事者がどこにいても情報の記録、引継ぎが可能であるためには、情報移行ツールの事業は広域性が求められる。例えば、北上市と花巻市がそれぞれ5年間に蓄積したノウハウを共有するなどの取り組みも重要であると考えられる。本稿は記述的分析を中心としたが、上述した課題の検証においては定量データに基づく分析が必要である。

本論文を、2016年3月に立命館大学文学部を定年退職される望月昭教授に、献呈致します。望月昭先生には長年にわたりご指導をいただきました。ここに感謝申し上げます。

注釈

- 1) 「個別の支援計画」を学校や教育委員会の教育機関が中心となって作成する場合には、「個別的教育支援計画」という呼称が用いられる。

引用・参考文献

- 花巻市地域自立支援協議会相談部会こども支援ワーキング（2012）平成23年度 みらい手帳アンケート集計（H24.08.23日現在）。
- 北上市自立支援協議会（2012）相談支援ファイルに係るアンケート集計結果（H24.1.17）。
- 北上市教育委員会（2014）相談支援ファイル活用状況について。
- 北上市教育委員会学校教育課・北上市保健福祉部福祉課（2013）相談支援ファイル（初版）について。
- 望月昭・朝野浩・サトウタツヤ・中鹿直樹・吉岡昌子・寺崎幸子・木戸彩恵・堀田正基・井上学（2010）厚

生労働省平成 22 年度障害者総合福祉推進事業（指定課題 25）「障害児支援の強化に向けた福祉と特別支援における連携に関する調査」Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/cyousajigyoudl/seikabutsu25-1.pdf>

文部科学省（2015）平成 26 年度特別支援教育体制整備状況調査 調査結果 . Retrieved from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1356211.htm

文部科学省・厚生労働省（2008）障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案）. Retrieved from http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/021.htm

内閣府（2002）障害者基本計画 . Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonkeikaku.pdf>

西谷淳（2009）甲賀圏域における個別の支援計画と情報ネットワーク構想．電子情報通信学会技術研究報告 108, 1-2.

特定非営利活動法人たんぽぽクラブ（2012）児童デイサービス事業所相談等体制整備事業－子育てに関するアンケート調査結果について－.

山口由美（2014）本校における「個別の教育支援計画」及び「個別の指導計画」のモデルチェンジ関係機関との連携ツールとしての活用に向けて．研究紀要, 20, 67-70.

吉岡昌子（2010）保護者（地域）発、行政発のツール比較とその発展的運用に向けた取り組み－岩手県立花巻清風支援学校. 望月昭他「厚生労働省平成 22 年度障害者総合福祉推進事業 指定課題 25『障害児支援の強化に向けた福祉と特別支援教育における連携に関する調査』報告書」, 54-61.

吉岡昌子（2013）障がいがある個人の持続的連携支援に向けた情報共有ツールの活用の現状と示唆－岩手県花巻市と北上市地域を対象に－. 愛知大学文学論叢, 148, 138-149.

付表 1 花巻市のみらい手帳に関して実施されたアンケート調査の質問項目と回答法

「みらい手帳」についてのアンケート

質問項目
1 みらい手帳の使用の有無 2～4は1で「はい」の場合、5は1で「いいえ」の場合に回答
2 使用して良かった点
3 記入の依頼に対して協力的であった機関
4 より使いやすくする工夫、改善点
5 使用しない理由
6 みらい手帳への要望など
7 東日本大震災のときに苦勞した、または助かったこと*

*の項目は吉岡（2013）では扱われなかった。

回答方法は1が「はい・いいえ」の択一式、2～7が自由記述であった。

子育てに関するアンケート

質問項目	回答法
1 子どもの人数	数値での回答
2 利用対象児の年齢と性別	数値と男女の記述
3 子育てに関する悩み、不安、相談したいことの有無	択一 [ある・以前はあったが今はない・特にない・その他 (4)]
4 悩みや不安の内容	複数回答 [しょうがいの受容・日々の療育・就学先・遠い将来・兄弟との関係・その他 (6)]
5 悩みに気軽に相談できる場の有無*	択一 [ある・ない・どちらとも言えない (3)]
6 悩みを相談できる場	複数回答 [家族・同じ立場の親・行政の窓口・幼稚園の先生・教育相談員・医療関係者・相談支援専門員・保健師・保育士・その他 (10)]
7 悩みや不安の対処の仕方*	自由記述
8 みらい手帳の使用および周知度	択一 [実際に使っている・知っているが使わない・詳しく知らない・知らない・その他 (5)]
9 地域に求める相談支援機関※	自由記述

*の項目は吉岡（2013）では扱われなかった。

（愛知大学文学部准教授）