
市町村における障害者計画の課題

—K市での策定から見直しまでの実践報告—

山 根 律 子

1. はじめに

障害者基本法の改正に伴い国は平成7年に障害者基本計画を策定するとともに、都道府県、市町村においても地域の独自性、自主性に基づいた障害者施策の総合的、計画的推進を図るための計画の策定を求めた。平成7年5月には、障害者対策推進本部が市町村障害者計画策定指針^①を出し、法的に義務付けられてはいないものの各市町村での計画策定に向けての主体的な取り組みを強く促した。しかし、市町村障害者計画の策定は平成8年4月末10.3%、平成9年3月末17.9%（総理府障害者施策推進本部、1998）^②と遅々として進まず、千葉県においてもその計画策定の推進が求められた。このような状況のもと千葉県K市では平成8年から策定に向けた取り組みを開始し、県内他市町村に先駆けて平成9年3月に市障害者基本計画を策定した。

策定から3年半が経過するが、この間長びく不況により地方財政は予想されたよりも緊迫度を増し、平成12年6月には社会福祉基礎構造改革に伴う法改正がなされるなど障害者福祉をとりまく状況は大きく変化している。このような変化を受けて、K市は平成12年7月に計画後期に向けた見直しを行った。計画の策定にかかわり、その後計画のフォローアップ、平成12年度における計画の見直しまでかかわってきた経過から、市町村障害者計画のもつ課題について論じる。

2. K市における計画策定までの経過

(1) 計画策定の背景

千葉県K市は、東京の北東約30キロ圏にあり、人口約32万人（平成9年現在）の首都圏のベッドタウンである。平成9年の65歳以上人口は10.3%、15歳未満が14.9%と周辺他市と同様の少子高齢化が進みつつある。市は平成3年度から平成12年度までを期間とする第三次総合計画を策定しており、市障害者基本計画はこの部門計画と位置付けられた。また、千葉県は平成7年4月に障害者施策新長期計画を策定しており、市障害者基本計画はこれを踏まえた位置付けとされた。さらに計画と前後して、K市では平成7年3月に老人保健福祉計画が策定され、平成9年4月に母子保健計画、平成10年に保健医療計画（改訂版）、平成11年3月には児童育成計画と各部門別計画が策定されている。

(2) 市障害者基本計画の策定

障害者計画策定にあたり、市では庁内に助役を含む関連9部による社会福祉施策検討会議を設け、外部審議機関として福祉行政審議会を立ち上げた。審議会は福祉行政全般を審議する機関として位置付けられ、筆者はここに学識経験者として参加したものである。

計画策定に先立ち、一般市民を対象とした意識調査と、市内在住障害者を対象としたアンケート調査^③が実施され、これらの集計結果の分析を含めてK市障害者施策の現状と問題点についての報告が提出された。

計画の策定は福祉部福祉総務課が主幹部署となり計画案を作成し、最終案までに庁内検討会議を経て福祉行政審議会で4回の内容審議を行った。この間に3回の障害者団体等代表者説明会を開催し、ここでの意見を計画案作成に反映すると共に、審議会にて報告がなされた。計画策定についての広報は、計画の骨格案段階と計画策定後の2回市広報を通して行なわれた。平成9年1月に審議会が答申を行い、3月にK市障害者基本計画が公表された。

3. 策定後のフォローアップと計画見直しの経過

(1) 計画のフォローアップ

計画は平成9年度から14年度までの6ヵ年計画として策定されたが、中間時点で社会経済情勢の変化を踏まえて見直しを行うことが記され、また「推進体制」に「計画の推進とフォローアップのため、審議会に障害者、関係団体、福祉施設、NPO、学識経験者等からなるノーマライゼーション推進会議を確立する」こととされていた。これを受けて平成9年5月に審議会にノーマライゼーション推進部会（以下部会とする）が設置され、ここが計画のフォローアップ機能を担うことになった。部会は「ノーマライゼーション推進部会の基本的な考え方」を定め、部会の所掌事務として①計画の進捗状況の確認と評価に関すること②サービス利用者の立場からの計画の実効性と妥当性の評価に関すること③中間時点での見直しに向けた、フォローアップ評価の方法等の検討に関すること④福祉行政審議会への提言に関することを挙げ、これらの事項を調査審議する機関として位置付けられた。

計画が策定された平成9年度5月に、計画に基づく事業主体部署ごとの具体的な年度計画である「事業推進の方策」がまとめられた。翌平成10年5月に平成9年度の実績報告である「平成9年度の取り組み状況」と10年度以降の事業計画である「平成10年度以降の事業推進の方策」が計画項目ごと、事業主体部署ごとにまとめられ、審議会部会に提出された。部会はこれを中心に計画の進捗状況を審議し、遅れが生じている領域や進んでいない事業についての問題をとりまとめフォローアップ報告書（平成9年度版）として市長に報告した。

(2) 計画の見直し

平成10年6月に福祉行政審議会は高齢・障害・児童の3部会構成となり、ノーマライゼーション推進部会は障害者部会となった。さらに、担当事務局が計画を担っていた保健福祉課から障害福祉

課に移行された。

その後、平成11年8月に市長より計画の見直しについての諮問がなされ、平成11年11月に「平成10年度の取り組み状況および平成11年度以降の事業推進の方策」が報告され、計画見直しへの部会審議が開始された。部会は計画の実効性評価と課題抽出のために平成11年12月に障害者団体等代表者（市内16団体）および障害関連福祉施設等直接処遇職員⁴⁰へ計画の効果と課題についてのアンケート調査を実施した。さらに、調査結果をもとに障害者団体等代表者および職員に意見を求める意見聴取の会を開催した。

実効性の評価は計画の進行に伴い「進んだ」と実感できるかどうかを指標とし、市の障害者基本計画に沿って6領域24の基本方針について各当事者団体に評価を依頼した。その結果、半数以上の団体により「進んだ」と評価されたのは「ノーマライゼーションに対する啓発活動や福祉教育の推進」「活動する場、『社会参加』のための地域活動センター、自立生活センターの調査・検討」「施設の整備」「介護サービス・介助体制の充実」「障害児教育、障害児保育の充実」「建物等の整備、移動の自由の拡大」「情報アクセスに配慮した街づくり」の7つの基本方針であり、「変わらない」と評価されたのは「『完全参加と平等』の実現をめざしたあらゆる分野への参加の促進」「障害に配慮した情報提供・健康生活ガイドの充実」「就労の促進への就労推進システムの確立」「文化、スポーツ活動、国際交流の振興」「住宅改造助成、障害者向け公共住宅の確保、グループホームの整備等」「授産施設の充実、福祉作業所の助成」「地域生活のためのサービスシステムの整備と相談体制の充実」「緊急時や『親亡き後への対応』の充実」「人材の育成と確保、ボランティア団体、障害者団体の育成」「権利擁護システムの開発」「『育つこと』の多様なニーズへの対応システムの確立」「地域の子育て、療育の拠点となるセンターの整備」「母子保健・成人保健の充実」「地域リハビリテーションの充実」「安心できる医療へ『かかりつけ医』の普及、在宅医療の推進」「福祉の街づくりの推進」「一人暮らしの障害者等の実態把握、地域の防犯、防災体制の確立」の17方針であった。この内「就労の促進」「地域の子育て、療育の拠点となるセンターの整備」は複数の団体が「後退した」と評価していた。

部会は、これらの評価および当事者団体代表と障害関連福祉施設等直接処遇職員からの現状と課題についての意見、そして「平成10年度の取り組み状況および平成11年度以降の事業推進の方策」から把握した進捗状況とを合わせて分析し、前期評価としてとりまとめた。これをもとに計画の見直しについて2回の庁内会議と当事者団体等代表者説明会を含め8回の部会審議を行い平成12年7月に福祉行政審議会への報告、答申を行った。答申では計画の部分見直し版である〈後期行動計画〉とともに、事業主体ごとの事業計画である「平成12年度以降事業推進の方策」が提出され、計画後期のフォローアップへと継続されることとなった。

4. 計画策定から見直しまでの経過から見た課題

計画の策定から見直しにいたる過程では、市町村が障害者計画を策定し、障害者福祉を推進していく上でいくつかの検討すべき課題がみられた。

(1) フォローアップ経過から見た計画を推進していく上での問題

計画のフォローアップ評価では、就労の促進に関する事業の停滞、入所生活施設の確保および重症心身障害児（者）へのサービス提供についての進展のなさ、建設が予定されている障害児の総合的な支援のためのセンター設置の遅れが主な問題として指摘された。見直しにおける進捗状況評価で計画の実行の「遅れ」が指摘された項目をみると、その原因が市の財政的悪化によると考えられるものが少なくなかったが、その他にも計画の「遅れ」にかかわると考えられるいくつかの要因がみられた。

①市全体として計画達成のための努力を維持することの難しさ

ひとつは、従来障害児者福祉に直接関連のない部署の計画への積極性の低さである。障害者基本計画の策定では、福祉だけでなく保健医療、教育、保育、雇用・就労、建設等市の多様な部門の参加が求められる。しかし、計画の策定段階から計画の主体となる福祉部門以外では住民からの要望を基に施策を立案するよりも、各々の部門に従来からある事業を充実させた再掲による事業展開に留まる傾向がみられた。また計画段階で新規事業を予定しても、その部門の既存事業から離れた新規事業はフォローアップ時に「遅れ」が多く指摘されるなど計画の達成が危ぶまれた。計画を推進していくためには、市全体として取り組む体制をいかにつくり、それをいかに維持していくかが課題であった。

②広域で提供されているサービスとの連携

もうひとつの遅れに関与する要因と考えられたものは、市が主体となって提供するサービスと広域で提供されているサービスとの狭間にある部分についての状況の把握、計画への位置付けの弱さである。

障害児施設の措置権は児童相談所にあり、手帳・相談も児童相談所がその中心機関であるため、市は市立でない障害児の施設について主体的にかかわる姿勢が弱く、情報も少ない。とくに、市は知的障害児施設に入所している児童や、遠方の施設に入所している障害者の状況やニーズを十分に把握しておらず、積極的な取り組みがなされにくい。

また、就労促進についてみると、養護学校、公共職業安定所、地域障害者職業センターがいずれも広域対応機関として配置されているため市とのかかわりが少ない。多くの障害児は養護学校卒業後市の通所施設や市内作業所に通所しているが、通所施設や作業所と公共職業安定所、地域障害者職業センターとをつなぐ機能をどこが担うのかについてあいまいなままになっている。策定指針^①においても広域機関との相互連携・ネットワークが必要であると指摘され、計画には「連携を推進する」と表現されていても計画を実行する過程で具体的な対応が進まず、見直しでの課題となった。

さらに、重度障害のある人への医療サービスの場や重症心身障害児施設など、市単独では配置が困難なものについての問題がある。計画の策定段階で住民からの切実なニーズとして挙げられ、市は広域的対応を求める要請を県に行うこととしたが、3年後の見直し段階でも何ら動きは生じていない。ニーズを拾い上げながら、ニーズへの対応がなされないことは住民の不信感を強め、市町村と住民との信頼関係を悪化させるひとつの大きな要因となった。

(2) 当事者参加のあり方

国が障害者プランを立て、県と各市町村が障害者計画を策定するという区分けの中で市の障害者基本計画に期待されることは、顔の見える関係にあるからできる住民ニーズに直接対応した施策の計画的な提供であろう。そのため市町村障害者計画の策定にあたっては、策定指針^①において地域の障害者、住民の意見を広く聴取するよう求めている。K市では障害者福祉推進協議会等は設置されておらず、当事者の意見は策定に先立って実施された市内障害者を対象とした調査と、計画策定過程で市が把握している市内障害者全団体への説明会の開催、そして審議会への障害者団体代表の参加という手続きによった。

この当事者参加形態を振り返ると、計画策定からフォローアップにおける審議会への当事者参加は身体障害者福祉会の代表1名^②のみが参加するに留まったため、当事者同士の協議の場とはならなかった。また策定過程に設けられた当事者団体説明会では、各団体がそれぞれに行政に要求を述べるに留まり計画について議論をする場とはならなかった。

計画策定後、市の財政の悪化、NPO法、社会福祉基礎構造改革の流れを受けて、多くの当事者団体が法人化への動きを進め、施設の設定、生活支援事業等の委託など自らがサービスの提供者となる準備を進めている。市は財源の悪化から市によるサービス提供がさらに困難になり、市がこれら当事者団体等の活動をどう生かすかが障害者福祉サービスの充実を大きく左右することになった。このような状況の中で、市は各団体の申請に基づいてその時々補助金等の支援を進めつつある。

ここで必要とされることは、行政とサービスを受ける当事者、サービスを提供する当事者団体等の事業者が地域の障害者福祉サービスの全体像についてのビジョンを共有することである。その上ですべての障害児者にとってもっとも効果的な事業展開が図られるよう相互の調整がなされることと考えられる。K市では、計画策定を通して当事者との協議によりビジョンを共有することができないまま現在に至っており、地域で効率的な施策展開を図るためには、行政と住民が地域のあるべき姿を共に作り、実行していく協働体制をいかに構築していくかが計画後期への大きな課題として残された。

(3) 計画のフォローアップと評価

K市では年度ごとの進捗状況評価と計画中間時点での当事者による実効性の評価を導入した。進捗状況評価では、年度ごとに担当部署の進捗状況の報告と次年度の予定を記入した報告書がまとめられ、これに基づいて進捗状況を確認、評価する方法をとった。このようなフォローアップを実施することにより、計画が策定された後も定期的に課題の分析、抽出が行われることは計画の実行性の確保に役立つものであった。加えて評価のために「実績」の情報提供がなされ、変化を市と各当事者団体とで共有できたことの意味も大きかった。さらに、フォローアップ、評価を行うことにより、当事者による評価が各担当部署へフィードバックされる流れがひとつのしくみとして確立したことも意義があった。

フォローアップ、評価の役割は、これまでK市ではどこがこれを担うのかが明確にされていなかったが、障害者基本計画ではひとつの試みとして審議会の中に設けられた部会に位置付けられた。

付属機関ではあるが市外の機関にその機能を置いたことにはいくつかの利点と欠点がみられた。利点としては、主体が外部であることにより庁内の担当部署ごとの進捗状況および実効性についての評価を導入しやすく、これらを公表しやすかった。外部からの目としての中立性が保て、市民参画としての意義もあったものと考えられる。一方欠点としては、実効性の評価に当たっては当事者の意見を反映することが不可欠になるが、審議会部会の構成員だけでは十分でなかった。また、当事者への調査や評価の場の開催など必要な情報の収集やとりまとめを部会が主体となって実施し、討議するには審議会部会では時間的制約が大きすぎた。さらに外部機関が主体となると、当事者団体等の意見を取りまとめることで把握される情報等を主幹部署が今後に生かせないことが危惧された。

フォローアップ、評価の方法についてみると、重点整備目標（数値目標）に示された量的側面についての評価は明らかであったが、実効性の評価では評価方法についての検討が必要と考えられた。ここでは実効性の評価は計画の進行に伴い「進んだ」と実感できるかどうかを指標とし、当事者団体ごとに評価を依頼した。全体としてのおよその傾向はこれにより把握できたが、建築物のバリアフリー等目立つところは実効性を感じやすく、目立たないところは感じにくいこと、障害種別によりニーズが異なるためかなり実感に差が生じ、評価が異なること、施設等の整備ではその施設に関連する障害の団体では評価が高く、直接関連しない障害種別の団体では評価が低いなど分散が大きいこと等の問題があり、評価を数値化する難しさがあった。一方当事者団体とは別に、直接処遇職員への現状と課題についての調査を行ったが、日常サービスを提供する側からの課題提起は見直しに向けた評価として重要な指摘を含んでおり、貴重な資料を提供した。

計画の最終的なねらいとするところは事業の実施や施設の設置ではなく、それらによる通常の暮らしの確保であり、計画の達成により障害児者の暮らしが変わったかどうかを問う評価は重要と考えられる。どのようにすればそれらを適切に評定できるかの方法論の検討が課題として残された。

5. 市町村障害者計画の効果的な運用に向けての提言

ひとつの市における障害者基本計画の策定から見直しまでの3年半を振り返り、いくつかの課題を抽出した。これらは必ずしも他の市町村と共通するものではなく、障害者福祉に特別先進的ではないひとつの市が試行錯誤の中でよりよい福祉の街をめざして進めてきた足跡である。

本稿ではこの足跡から、市町村障害者計画が地域計画としての効果をあげるためには何が課題かを検討した。検討結果から、市町村障害者計画を支えるために必要なものとして以下の4点が考えられた。

ひとつは、県による支援体制の整備である。住民のニーズが生かされる計画のためには、市町村だけでは達成できないことがある。県は複数市町村による広域対応のためのコーディネートを含め、各市町村が抽出したニーズに対し、それらを吸い上げて具体的な対応策を講じるボトムアップ方式によるサービス確保のしくみを設けることが必要である。

2つめには、市町村は、できるだけ早い時期から当事者団体や地域の福祉サービスを提供しているNPO団体等との協働体制を築くことが必要である。地域での障害児者を取りまく様々な課題か

ら協議を進め、その中で障害児者へのサービス供給体制についての将来的なビジョンを行政と当事者団体等の関係団体とが共有できるようパートナーシップの形成をはかることが重要である。そのためには、市町村行政は共に考えるパートナーシップへの意識改革を速やかに行い、市町村の当事者団体も要求を伝えるだけから施策への提言を行える団体へと力をつけ、変わっていくことが求められている。同時に行政は将来的なビジョンへのリーダーシップがとれるだけの展望をもち、サービスの消費者と事業型団体との調整、あるいは事業型団体相互の調整の役割を担うことも必要であろう。K市では市社会福祉協議会が当事者団体を取りまとめるなどの積極的なかかわりを持たずに来たが、今後は地域の社会福祉機関の取りまとめを担う市町村社会福祉協議会がコーディネート機関として積極的な役割を果たすことが期待される。

3つめに、部門間の壁を越えたノーマライゼーションの街づくりへの展開である。今市町村では国や県の方針を受け各部門ごとに多くの計画が策定されている。しかし、計画相互の関連は実質的に薄く、他の部門計画で障害のある人に意見を求めたり、障害のある人について配慮されていることは非常に少ない。障害者基本計画を策定するだけでなく、他の部門計画によって各市民に提供されるサービスが障害のある人にも同様に提供されるよう配慮されているかを確認していく手続きが必要であり、このようなしくみを位置付けることが必要である。生活に直接かかわる市町村事業でこそ、部門を横に繋ぐことによりノーマライゼーションの街づくりの実現への大きな力となるであろう。

4つめには、計画の評価の実施である。K市の計画の評価は試行錯誤の歩みであり、その主体、方法等に多くの問題があった。しかし、年度ごとのフォローアップと中間時点での進捗状況および実効性の評価を行ったことは、当事者と行政とに計画への関心を維持させた。また評価や意見が見直しに生かされたことは、行政と当事者団体等との相互の信頼関係を高める上で意味があるなど、評価を実施したことにより得られた成果は少なくなかった。近年行政評価の手法についての検討^⑥が進められつつあるが、これらの成果を取り入れ、計画策定段階から評価を意識した計画策定を進めると共に市町村計画の評価をだれが、どう行うのがもっとも効果的かについての検討をさらに進めることが必要である。

（やまね・りつこ 社会福祉学科）

注

- (1) 総理府障害者対策推進本部「市町村障害者計画策定指針」（平成7年5月）
- (2) 総理府障害者対策推進本部「障害者施策に関する計画の策定等の状況」（平成10年8月6日）
- (3) 柏市「柏市障害者施策の現状と問題点」（平成8年7月）
- (4) アンケート調査および聞き取りを行った障害関連福祉施設等直接処遇職員は以下の通りである。市立障害児通園施設2ヶ所、市立知的障害者通所授産施設2ヶ所、社会福祉法人知的障害者通所更正施設1ヶ所、事務組合立知的障害者入所更正施設1ヶ所、精神障害者共同作業所1ヶ所、社会福祉法人身体障害者通所授産施設1ヶ所、知的障害者福祉作業所4ヶ所、社会福祉法人知的障害児入所施設1ヶ所の各職員および市健康推進課保健婦、市介護支援課保健婦・P

T, 市立言語指導室看護婦, 市福祉公社ケースワーカー, 市福祉公社ホームヘルパー, 民間介護ステーション, 民間ホームヘルパー派遣NPO団体, 市障害福祉課ケースワーカー。

- (5) 平成10年7月からの審議会部会には, 市内身体障害者通所授産施設理事長(園長兼務)1名も参加した。
- (6) 自治省「地方公共団体における行政評価についての研究会報告書(座長古川俊一)」(平成12年3月)

Discussion for the problems of the municipal basic plan for handicapped persons

Ritsuko Yamane

The problems concerning the municipal basic plan for handicapped person are discussed through the practical work at one model city. From the results the followings are pointed.

1) There are some local services for handicapped persons which can't be served by one city. It is needed that the prefecture make the inter-city cooperation system to provide such local services.

2) It is needed to make the cooperation system between the city government and local groups of handicapped persons and NPO groups as soon as possible. And it is important to make the partnership between them as can share the future vision about the local welfare services for handicapped persons.

3) To make the top-down system which checks whether all sections of the city administration continue to make effort for achieving the plan. And it is needed to make organization in the city to check whether any plan of the city take into consideration about the handicapped.

4) Follow-up and assessment of the basic plan would be effective to maintain the attention to the plan. But at the model city, there are many problems to assess the plan. We need to develop a method of effective assessment from now on.

<key words>

municipality; basic plan for handicapped person; follow-up; assessment