

市町村障害福祉計画への障害当事者参加を考える —参加体験報告を中心に—

日本社会事業大学

2008年度 佐藤久夫ゼミ

1. はじめに

近年、各自治体の行政計画作りに住民ら当事者の参加推進が声高に叫ばれている。障害者自立支援法に策定が義務付けられた市町村障害福祉計画においても同様である。障害福祉計画策定に障害当事者や家族が参加することは、障害をもつ人々の立場に立った計画を作る上で重要なだけでなく、彼ら彼女らの社会参加促進、地域住民の障害理解の向上においても大きな意味を持つ。

学内研究大会の自主企画分科会では、まず我々が2007年度に行ったA自治体での調査報告を紹介し、さらに実際に計画策定委員として計画作りに参加した障害当事者の方々の体験報告と質疑応答を実施した。これらを通じて当事者参加の意義や、今後より効果的に計画策定を進めていくための方策、参加を推進していく上での課題を探っていくこととした。特にほとんどの市町村では知的障害者や精神障害者の当事者を計画作りの委員に含めていないので、そうした方々へのお話を中心に伺った。

2. 2007年度調査報告～市町村障害福祉計画における当事者参加の意義～

昨年(2007年度)のゼミでは、5名の障害当事者(肢体不自由、視覚、聴覚、知的、精神)が委員として参加している都内A自治体での事例調査を行った。調査を通して、今後こうした障害をもつ人の委員会への参加を効率的に進めるために参考になる点がいくつかあると感じられた。今回の報告会では、そのうちの一部だが調査研究から得られた成果について発表した。報告内容は次の通りである。

「2007年度調査報告内容」

1. 委員の選出について
2. 行政側からの配慮と会議の効果的な運営方法
3. 当事者参加の意義

(1) 委員の選出について

A自治体では、「協働のまちづくり」の考えが活かされており、それぞれの強みを活かそう、弱点は自覚しようと行政と民間、利用者が一緒に考える協働を行ってきた。第1期計画の策定委員の人選も、まず肢体不自由をもつ身体障害者相談員へ参加の打診があった。しかし、彼は「3障害を統一した障害者自立支援法の計画を作るにも関わらず、どうして知的・精神障害者の当事者がいないのだろうか。」と問いかけ、皆が参加する意義を伝えた。それまでは肢体不自由、聴覚、視覚障害をもつ3名の委員の参加にとどまっていた。

この当事者からの働きかけにより、知的・精神障害をもつ委員の選出が動き出した。その結果、新たな委員として日中活動の場を持つ知的障害者、ピアサポート講習を修了した精神障害者が策定委員に選ばれた。

ある当事者委員へのインタビューでは、「委員となった人は介助があまり必要で無く、比較的時間に余裕がある人というかなり限定された中での選考だった。深い知識を持つ人もいるが、時間的な制約から参加が難しい人、普段の生活でサービス(介助の時間数)を使い果たしてしまっているために会議に参加する時間を割くことが出来ない人や門限がある人も多い。そのため、行政としては新しい人を開拓するよりは、いつも会議に参加している常連の人を誘いがちだ。」と答えていた。

こうした経緯を通して肢体不自由、視覚、聴覚障害をもつ3名の委員に加えて知的、精神障害をもつ当事者委員2名の計5名が計画作りに携わる

ことになった。様々な障害をもつ委員が加わったことについて、知的・精神障害者の参加を呼びかけた委員は我々に次のように語ってくれた。「今までは障害者代表として、分野の違う障害について知っているふりをして障害者代表として発言していたが、今回参加してくれてよかった。」この発言から様々な障害をもつ委員が参加することの重要性が伺えた。

(2) 行政側からの配慮と会議の効果的な運営方法

会議の資料は1週間前に委員に郵送された(視覚障害の委員へはメール)。しかし、ページ数が多い、前置きを読むだけでも大変、他の分野の障害については分からないことが多く読みにくい、などの意見があった。

第1回目の会議で「ゆっくりと、分かりやすい言葉を使うこと」を委員全員の一致で約束がなされたが、知的・精神障害をもつ委員にとっては、専門用語や会議の内容が難しくわからないことが多かったと言う。会議についていけないことも少なくなかったようだ。これを受けて「介助者の必要性」が求められた。精神障害者の委員には介助はつかなかったが、知的障害者の委員には2回目の会議以降、馴染みの事業所から派遣された予備知識のあるヘルパーが共に参加することになった。ヘルパーによるサポートについては後ほど体験者報告の箇所ですく紹介する。

また、A自治体では聴覚障害、視覚障害をもつ委員の参加もあり、彼らへのサポートもあった。具体的には点字や手話、室内外への移動の際にはサポートする人間が用意されていた。当日用意される資料については会議前に説明もあった。しかし、聴覚障害者の委員の話によれば、「手話通訳がついたが、専門用語が表現できなかった。」と課題について言及した。専門用語については他の委員からも同様に「難しい、分かりにくい。」という声が聞かれた。

今後、円滑な会議の運営を進める上での一つの改善点として「専門用語の平易な解説」が挙げられるだろう。特に、知的・精神障害者の参加を効

率的にするためにも、いかに分かりやすい言葉で会議を進行していけるかが、計画の成果に大きく影響すると感じられた。

さて、計画策定においては障害をもつ委員が効果的に参加できるように保障する必要がある。効果的な参加を保障するためにA自治体が実施したのは「分科会、分散会」の開催だった。予算を超えた会合を開いたと行政のある職員は言う。

テーマを決めて3つのグループに分かれて話し合う「分科会」や特定のテーマを設定せずに話し合う「分散会」では、委員同士の共通認識が出来、意見も言いやすかったと精神障害者の委員はその効果について述べていた。

知的障害者の委員へもいくつかの配慮が見られた。例えば、「次回は住宅の話をします。困っていることがあれば自由に話をしてください。」など、行政側からあらかじめ会議の内容を伝えておく配慮があった。難しい制度のことでなく、自分の正直な気持ち、嬉しいこと、辛いことなどを自由に話せばよいことを伝え、前もって発言の内容を整理する時間を与える工夫がなされていた。

全体会以外の運営により、発言しやすい環境、お互いの共通認識を促進することのできるこうした運営は大変有効であるが、ここでも一つの課題が見られた。「会議の時間」である。精神障害者の委員は次のように話してくれた。「会議の時間が延びると精神的に辛くなることもあった。他の人には言えずにストレスになった。2人くらい同じ障害をもつ委員がいると精神的に楽だったかもしれない。」

また、通常2時間の会議では特別設けられない「休憩」については、知的障害者の委員からは「もう少し休憩が欲しいけど、社会の一員。ルールなのでがんばった。」、聴覚障害をもつ委員からは「目を休める時間が無いと疲れる。」と心情を話してくれた。

慣れない環境、会議による委員の身体的、精神的な疲労を考慮して、こまめな休憩や時間内に終わらせる配慮など、会議の運営方法にもまだまだ改善の余地が残されていると感じた。

(3) 当事者参加の意義

当事者委員の人々は「本当に疲れた」と会議のことを振り返っていたが、「障害福祉について行政・当事者・関係者・一般市民がまとまって話す機会を持てたことが何よりも良かった。障害福祉計画を理解してくれるような市民が増えればいいな。」と話してくれた。また、ある委員は「計画は見直しながらやっていくことが前提で、24時間介助など書面には出ていないことも実際には行っている。計画はあくまでも数値化し言葉として理念などを載せたものだが、載せるだけでも今後への影響は大きい。」と計画の意義についても触れている。

約1年間に及ぶ調査を通して我々が考えた「障害当事者参加の意義」は今の発言にあった「人々の障害への理解」であった。障害をもつ人と共に計画を作ることで初めて、障害をもつ人とたない人の中でコミュニケーションが生まれ、お互いをより深く理解することが可能となるだろう。

また、肢体不自由をもつ委員が「知的・精神障害をもつ人を委員に」と行政側に働きかけをして、それが実現された時にも話してくれたことだが、「障害者同士の理解」を促進することが出来る点も当事者参加の意義の一つとして挙げられる。「障害者」と一括りにまとめられてしまいがちだが、実際には障害には様々あり、それぞれ抱える問題や社会的な不利は異なる。そのため、障害者自身も自身の抱えている障害以外について十分な知識を持っている人はそれほど多くないのが現状であり、障害をもつ人々同士がお互いの抱える障害について理解し合えることも大変意義深いことであろう。

3障害全てが策定委員として携わっているA自治体での取り組みの中でもいくつか改善点が見られた。こうした課題を一つ一つ解決していくことで人々の障害への理解が深まり、さらにより地域に暮らす人々の立場に立った福祉計画を作りあげることができるだろう。

3. A自治体の障害福祉計画策定に参加した3障害者による体験報告

ここからは3人の委員による分科会での体験報告の内容を紹介する。

(1) 第1期障害福祉計画策定を振り返って

①身体障害者aさんの報告

肢体不自由を抱える委員として計画作りに参加したaさんは、第1期障害福祉計画(2006年～2008年)を次のように振り返る。「A自治体では以前より障害をもつ人々への理解が進んできている。一つの例として障害者の計画作りなどへの参加が進んでいることだ。第1期障害福祉計画においては10回の会合を通じて丁寧な計画作りがなされたと感じる。10年ほど前では、自治体へ施設のバリアフリー化など障害福祉に関する事柄について要望や意見を言っても、すでに計画自体が決定していることが多く、我々の意見が反映されることはほとんどなかった。具体的にはレストラン街に使えるトイレが無いという、当事者としての意見を述べたのだが、それが取り入れられずに計画が策定され大変悔しい思いをした。」と自身の経験も交えながら話してくれた。

障害福祉計画の策定により住民や自治体への障害の理解が進み、さらにそれが深まることを期待しているaさんは「障害を理解するためには、障害をもつ人と関わることが必要。」とも述べていた。障害をもつ委員が計画策定に携わることで、行政も他の委員も障害をもつ当事者の抱えるニーズや課題、そして障害をもつ人々のことを深く理解することができる。これも一つの当事者参加の意義であると、aさんの発言から伺うことができた。

②精神障害者bさんの報告

26歳で躁うつ病を発症し、精神障害者の当事者委員として参加したbさんは、策定会議内では精神障害者の就労について強く訴えた。「(bさんは)現在、障害者年金5万円と作業所で働いた給料1万円の計6万円の収入だ。ハローワークにも行ったが、そこでは自分が精神障害者であることを隠した方が良いと言われた。法定雇用率が1.8%と決

まっても、精神障害者の雇用は少ないのが現状。精神障害者の理解は進んでいない。」と、当事者と企業の相互理解が必要であることを話した。

また、発言内容が計画に反映されたのかという質問に対しては、「作業所の利用料が3000円から2000円に下げられた。しかし、これが会議の成果なのか正直わからない。」と答えた。bさん自身、発言内容が反映されたかどうかという実感はあまり無いようである。

最後に、「専門用語が行き交い発言することがなかなかできなかつた。」と会議に出席しての感想と、老人ホームを訪れるなど、「福祉」という存在にもっと若いうちから関心を持つことが大切であるという思いを分科会の参加者に向けて語ってくれた。

③知的障害者cさんの報告

第1期計画策定を振り返ってcさん自身が思った率直な感想は「難しい、緊張した。」であった。cさんはこうした会議の委員に選ばれるのは初めての経験で、最初の自己紹介でもかなり緊張したと言う。また、会議でも専門用語の理解や会議での発言など、困難な場面に何度も遭遇したようだ。専門用語については同じ策定委員やcさんと共に参加した馴染みのヘルパーにより、その意味の解説をしてもらった。さらに会議での発言内容についてはcさんの所属する自立生活センターの職員が事前に一緒に原稿を作るなどの協力があつた。「こうしたサポートがあれば会議に参加し自分の言葉で発言することが可能になる。」と語ってくれた。

第1期計画の成果としては、計画作りの後に就労を支援する施設ができたことを話してくれた。

(2) 第2期障害福祉計画策定に向けて

①身体障害者aさんの報告

第1期での計画を踏まえていくつかの課題も出てきたとaさんは感じているようだ。さらに、「障害福祉計画が全体的に障害をもつ人々の『就労支援』に重点が置かれており、重度の障害をもつ

人々への支援がないがしろにされてしまっているのではないか。」と切実に語っていた。そこで、第2期障害福祉計画では、重度障害者の社会参加について発言していき、是非とも「文言」として計画に盛り込んでいければと意気込みを語ってくれた。

また、会場から計画のモニタリングに関する質問がaさんになされた。「計画はただ作っただけでは意味がない。きちんとそれが機能しているのかを確認することが必要である。A自治体ではどのようにして第1期計画へのモニタリングをしているのか。」というのがその内容だ。これについては、「第2期計画作りにおいて、第1期計画での決定事項が機能、浸透しているかをモニターしていく。」と回答し、第1期で感じた課題をさらに強く発言していくと共に、第1期計画の進捗度の確認も怠らないと力強く語っていた。

②精神障害者bさんの報告

bさんは精神障害者の労働環境の整備と併せて、人々に精神障害者の生活を理解してもらいたいと考えている。分科会では精神病院に入院している仲間のお話をしてくれた。「20～30年も入院生活を送っている仲間が多くいる。第1期計画策定会議ではこうした仲間の退院促進について訴えたのだが、なかなか成果として表れなかつた。」と計画策定時での反省を吐露し、第2期の会議では病院に入院している精神障害者の地域生活への移行について強く訴え、さらに精神障害者の生活の現状についても伝えていきたいと話してくれた。

最後に「行政にはもっと私たちに身近な存在であってほしい。」と心の中に秘めている思いを語ってくれた。障害をもつ当事者と行政の間で信頼関係を築いていくためにも「一ヶ月に一度は我々の働く作業所に来て欲しい。」と述べ、bさん自身でも今後行政と当事者間の信頼関係構築に向けて働きかけをしていきたいと意気込みを語ってくれた。

③知的障害者cさんの報告

cさんは障害をもつ人が安心して生活できる社会

を望んでおり、第2期計画策定会議ではこのことについて強く発言していきたいと報告した。このように考える背景には、知的障害者を取り巻く生活環境が大きく影響している。「年金をネコババする人がいることや必要の無い高価なものを買わせる詐欺、施設が火事に遭い入所している利用者が亡くなるといったことをニュースや友達から聞き、とても不安になった。」という気持ちを述べた。cさん自身も2年ほど前から一人暮らしを始めたこともあり、生活にかなり不安を抱えているようだ。みんなが安心して生活できるようにするためにも、第2期では生活に対する不安を強く訴え、安心して暮らせる社会作りを目指していきたいと抱負を語った。

そして最後に、「自信が無く声が小さくなることや時間がかかってしまうこともあるかもしれない。でもみんなの協力があれば会議に参加することができる。しっかりと自分の言葉で発言をしていきたい。」と今後への思いを話してくれた。

(3) 知的障害をもつ委員の参加を効果的にしたA自治体での取り組み

体験報告の中で、A自治体での取り組みがcさんによって紹介された。それは、cさんとともにヘルパーも一緒に会議に参加したことだ。今後、他の自治体でもこの取り組みが参考になると思われるので、A自治体での一つの事例として紹介したい。

cさんは第1回目の会議には一人で会場にやってきました。しかし、会議で話されている専門用語が分からず、ほとんどその内容を理解できなかった。難しい用語の解説などは同じ策定委員がしてくれたのだが、そうすることで今度はサポートしてくれる委員が発言できなくなってしまった。そこで、ヘルパーをつけることを頼んだところ、市はこれを許可してくれたのだ。

ヘルパーと一緒に参加するようになってからは分からない専門用語や難しい言葉をヘルパーに聞き、分かりやすく説明してもらい会議の内容を理解することができたと、その効果について話してくれた。また、自ら発言する機会も増えていった

と言う。cさん自身は「どんなに時間がかかったとしても、質問されたことには自分の言葉で答えていきたい。」と思っており、ヘルパー導入によりそれが可能になったと感じているようだ。

各委員はやさしく分かりやすい言葉で話そうとしているが、やはりどうしても難しい言葉遣いになってしまい、会議の内容を理解するのがcさんらにとっては困難であった。こうした状況を打開するためにも市がヘルパーを認めてくれたことは当事者参加促進の第一歩であるだろう。

また、会議中におけるヘルパー使用の費用は本来であれば自己負担となるが、A自治体はその費用についても考えてくれ、自治体の予算から援助してくれた。

しかし、cさんは今後に対する不安についても言及した。「新たなヘルパーの確保」についてである。会議で補助をしてくれるヘルパーは小学生時代からの知り合いで、普段の生活でもお世話になっている人だという。しかし、その方が高齢になってきたこともあり、新たに代わってヘルパーをしてくれる人、予備知識があり一緒に会議に参加してくれるヘルパーの確保が課題であると話してくれた。

さて、cさんにヘルパーをつけた事例を紹介してきたが、実はヘルパーについては精神障害者のbさんにもつけるかという話も出た。しかし、bさんにはこうしたサポート役はつけなかった。

ただ、bさんは「サポート役ではなく、代理の委員がいると良い。」と答えた。bさんがこのように考えている訳は、自身の体調を考慮してのことである。体調が思わしくなく、会議に欠席しがちだったこともあり、会議に自身が参加できない時のためにも代理の者を確保しておくこと、もしくはあらかじめ2人程度の委員を選んでおくこともあり得るのではないかと提言した。

4. おわりに

2007年度の調査、そして3名の委員による体験報告を通じて、障害をもつ当事者の参加が計画策定にとって重要な効果を及ぼすことが伺えた。多

くの自治体では知的、精神障害をもつ当事者による参加がまだまだ少ないのが現実であるが、A自治体のようにやり方次第ではいくらかでも参加を効果的にする方法は考えられると確信することができた。微力ではあるが、我々のインタビュー調査や当事者による体験報告が、障害をもつ委員の参加を含めた福祉計画作りの一助になれば幸いである。

今後、A自治体のように多くの自治体でも3障害を含めた障害をもつ委員を交えた計画作りがさかんに行われ、より障害をもつ人々の立場に立った

有益な計画作り、地域作りが促進されることを強く期待する。

メンバー

小山 恭輔 坂井 美寿輝
工藤 考太 島崎 奏
鯉沼 信吾 三浦 秀真
柴田 裕也 (以上4年)
下田 篤
平田 由貴
(以上3年)

教員

佐藤 久夫