

## 市町村障害福祉計画策定への当事者参加のノウハウ

～知的障害・精神障害のある人々を中心に～

日本社会事業大学 社会福祉学部

2009年度 佐藤久夫ゼミ

### 1. はじめに

いろいろな問題点のある障害者自立支援法だが、市町村障害福祉計画の策定は評価できる点であろう。この策定プロセスに障害当事者・家族が参加することは、よい計画を作る上で大切であるばかりでなく、障害者福祉についての市民的理解を広げる上でも重要である。「同じ街に暮らす障害者・家族がこのようなことを願っている」という実感がもたらされるからである。

政府の「新しい障害者基本計画」(2003-2012年)でも、当事者参加を強調し、特に「知的障害者本人や精神障害者本人の意見が適切に示され、検討されるよう支援を強化する。特に、様々なレベルの行政施策に当事者の意見が十分反映されるようにするため、当事者による会議、当事者による政策決定プロセスへの関与等を支援することを検討する」としている。しかし、どうしたら当事者・家族がこの計画策定に効果的に参加できるのか、特に知的障害・精神障害のある人の参加については、まとまった調査研究がほとんどない。国もモニターをしていないようだ。知的障害や精神障害のある人を策定委員会に一人ぼつんと加えればよいというものではない。なかには十分な力を持っている当事者もいるだろうが、十分な準備なしに委員会に出て、早口で専門用語が飛び交っているなかでは発言もできないということになりかねない。

われわれ佐藤ゼミでは、近隣の市町村での障害福祉計画づくりにおける障害当事者・家族の参加の実態や、参加を進める上での課題を2007年度より研究することとした。本年度は、都内7つの自治体の事例調査を行った。今回は障害者家族や行政担当職員にもインタビューして、より多面的な

角度から当事者参加を促すノウハウを検討した。

### 2. 当事者および家族の委員へのインタビュー調査報告

われわれは、当事者委員4名(うち3名は身体障害のある人、1人は知的障害のある人)、障害者の家族である委員4名(うち3人は家族会役員、1人は福祉法人役員)へのインタビュー調査を実施した。

当事者委員の方に、計画策定委員になったきっかけを尋ねると、行政から呼びかけられた人や「(策定)委員になりたい」と市民公募で選ばれた方がいた。参加された計画策定会議では、障害を当たり前存在であると小さい頃から学ばせることが必要だとして「福祉教育の充実」、バリアフリーの整備強化を訴える「街の再開発」について策定会議で行政に求めた方や、策定会議の運営について、「私にも分かりやすく話して欲しい」、「マイクをつかって欲しい」などの要望を出した当事者委員の方もいた。

障害当事者委員が必要とする配慮に関しては、「専門用語が難しかった」、「事前に送られてくる資料を勉強する機会が必要」などが述べられた。

参加しての感想・意義については、「委員会に参加できて本当に良かった。いろいろな人と接し、話を聞いて良かった」と委員を務めた当時を振り返る当事者委員の方もいた。ある当事者委員の方は、委員の理解が生まれ、当事者でないと分からないことを議会の場で共有することができる」と、当事者参加の意義と効果について話していた。また、障害に対する理解を深められることが、障害福祉計画への当事者参加の最も大きな効果であると答えた。

家族会代表の方へのインタビューでは、主に知的・精神障害のある当事者が計画策定の場に参加し、必要な配慮や改善点を中心に伺った。計画策定会議に出席した団体の代表の委員は、「当事者の声」を伝えるというよりは、「団体として」の意見を述べる機会が多くなったと、策定委員会を振り返った。当事者参加の効果について、「策定

会議で話し合われる議題を深く掘り下げることができ、より充実した内容の計画を策定できること」と話された委員の方がいた。そして、「当事者委員をサポートするアシスタントをつけること」、「会議に参加するまでの準備期間を設け、サポートすること」、「席順の工夫」が主に精神障害がある当事者が会議に参加するための工夫だと話された委員の方もいた。また、「(行政が)工夫するのは当たり前、もっと工夫して欲しい」という意見もあった。

### 3. 行政職員へのインタビュー調査報告

われわれは、都内にある7つの自治体(事務局)へのインタビュー調査を実施した。

各自治体様々な形で、障害福祉計画づくりを進めていたが、中でも当事者の意見を吸い上げるため多く見られたのがアンケート調査だった。年に1回意見交換会や、一般市民向けの説明会などによって当事者や市民の声を把握し、計画反映に活かすという自治体もあった。

多くの自治体では、障害当事者を計画策定委員として加えていたが、そうではない自治体もあった。ある自治体は、当委員の選定が難しい、委員へ支払う手当ての準備が難しいという理由で、障害当事者を委員として加えていない。その代わり、多くの意見を計画に反映するために、懇談会や施設代表者会の開催、アンケート調査、パブリックコメントでの意見を通し、障害福祉計画策定を行っている。

知的障害や精神障害のある当事者については、数値設定をする意味や目的についての理解が難しいと考え、委員への選定を考えず、家族会の方をお願いしたという自治体もあった。また、知的障害の程度は様々なので、障害に応じた適切な関わりができる人ではないと、代弁者として会議に参加することは難しいと指摘される方もいた。

どの自治体も共通し、「自分の意思を持ち、意見を言えること」や「わからない部分を、わからないと表明できる人」が、当事者委員の選定に大きく関わっているようだった。ある自治体では、

障害がある方のための計画として、「より適切な内容とすることができる」、「障害当事者の参加のもとに計画を策定することにより、計画の正当性が保障される」と、障害当事者参加の効果について話していた。

### 4. まとめ・考察

市町村障害福祉計画における当事者参加に関して、行政職員、当事者、家族会へのインタビュー調査を実施した。なお、当事者については、当事者委員として計画策定に携わった方にインタビューを実施した。

しかし、調査を進めていく上で、当事者参加には様々な形があることがわかった。アンケート調査など、間接的に意見を求めるという自治体もあった。

#### (1) 当事者へのインタビューを通じて

##### ①当事者参加に必要なとされる支援・配慮(学内学会報告より)

- ▶ ゆっくりとわかりやすい言葉を使うこと
- ▶ 会議の内容を事前に伝える
- ▶ 会議の時間は延長しない

専門用語が飛び交う会議では知的障害のある委員は理解することが困難になるという意見が挙がった。また、聴覚障害のある委員のための手話通訳は専門用語を表現できない。会議は当事者委員が理解したことを確認した上で行わなければならない。

事前に会議の内容を伝えるという取り組みは、当事者委員には考えをまとめる時間を与えられるので、前もって発言内容を整理することが可能になる。

慣れない環境の中で長時間拘束されることは、精神障害のある委員は体調に影響を及ぼしかねない。実際に、精神的に辛くなったという意見も挙がった。こまめな休憩や時間内に終わらせるなどの配慮があれば、精神障害のある委員の精神的疲労を軽減することができる。

## ②会議に出席しての感想

- ゆっくりとわかりやすい言葉を使うこと
- 専門用語がわかりづらく、発言しづらかった
- メモを取り、分かりやすく説明してくれる支援者がいた
- 委員同士の理解が生まれ、当事者でないとわからないことを議会の場で共有することができる
- 委員会に参加できてよかった。色々な人と接し、話を聞いてよかった

当事者の感想は両極端に分かれた。新たな発見を得ることができたという二次的効果を得る人もいれば、一方で、発言することが困難で消極的になってしまう人もいた。行政は後者のために、専門用語ではなくわかりやすい言葉を使用し、会議を遂行するなどの配慮が求められる。そうすることでどの当事者もきちんと内容を理解した上で発言することが可能となる。行政は会議出席者に、あらかじめ資料を送付することが求められる。その内容は、ある程度噛み砕いたものであることが望ましい。資料を受け取った当事者委員は、会議が行われる前までに、考える時間、読み込む時間を持つことができる。

## (2) 家族会へのインタビューを通じて

### ①当事者参加に必要な配慮

- 代弁者と一緒に出席すること
- 当事者をサポートするプロの人が必要
- 参加する当事者には、法律や会議内容等を理解することが求められる
- 専門用語がわからない

本人が上手く表現できないことを代弁する人や、その障害や個性に応じた接し方や関わり人ができる人がいると参加できる例もある。それは、ヘルパーであったり、また、心理的にサポートしたり、専門用語を解説したりするようなプロフェSSIONALである。本人の意思さえ何らかの

形で表出することができれば、知的障害や精神障害のある人も当事者委員として参加することができる。

また、サービスの内容や法律の内容を勉強する場、制度を知る場を開き、当事者がもっと理解を深められるような機会を設ける必要があると思われる。そうすることで、当事者は計画作りにおいて高い関心を持ち、自分たちの意思を計画に反映すべく、的確な意見も出やすくなるのではないだろうか。

### ②当事者参加の効果

- 策定会議で話し合われる議題を深く掘り下げることができた

当事者の生の声を聞くことで、どのようなことに困っているかなど、障害当事者にしかわからないことを委員全体で理解を深めることが可能になる。また必要に応じ、当事者の生活に関わっている人（企業関係者など）に会議に参加してもらう場合もある。関係者を交えて議論することで、より良い計画策定に踏み出せる。

## (3) 行政へのインタビューを通じて

### ①当事者委員の選定方法について（回答が得られた5の自治体）

A自治体では障害者自立支援法の地域生活支援事業として、当事者、事業者、関係団体、地域住民等で構成される自立支援協議会を設け、障害福祉計画・障害者計画について意見交換を行った。身体障害の方に参加してもらった。

B自治体では行政にかかわりのある人に身体障害（肢体不自由）の方がおり、C自治体が直接指名し、委員として参加してもらった。視覚、聴覚障害のある人を選ぶ時はその委員に推薦をお願いした。

C自治体では障害者福祉計画策定に携わっていた方々が参加した。知的障害、身体障害、聴覚障害のある人に参加してもらった。

D自治体では「街づくり基本条例」の規則に沿って行われており、「当事者枠」を設けての委員の

選定はしていない。身体障害のある人1名に参加してもらった。

E自治体では地域福祉審議会があり、そちらのほうで身体障害の方が1名参加しているのもその人に当事者委員として参加してもらった。

これらの通り、それぞれの自治体が様々な方法で当事者委員を集めたのである。知的障害のある人が参加する時は意思を表示でき、会議に参加できるとすれば、また、必要に応じヘルパーをつけることもできると答えた自治体もあった。

#### ②当事者参加の際の工夫について

- 知的障害のある委員のために資料にルビをふる
- 知的障害のある委員のためのヘルパーの出席を認める
- 知的障害のある委員のための文字の要約化、ホワイトボードを使用する
- 聴覚障害のある委員のための手話通訳を配備する
- 資料を早めに出席者に送付する

資料を送付することに関して、会議～資料作り～次の会議までの過程が短いため、なかなか送付することができないという意見が挙がっている。資料送付は、スピードはもちろん問われるが、その中身も十分吟味されたものでなければならない。

#### ③当事者の発言により計画策定に影響を与えた点

- グループホームの増設を検討

当事者だけではなく策定委員の選定はバランスが大事である。様々な立場の人から障害福祉を考えてもらうためである。当事者、家族会、関連団体（社会福祉法人、作業所等）からも参加してもらうことも重要である。

また、オブザーバー（特定の議題の時に来てもらう人）などは特に必要になる。

#### ④その他、行政へのインタビューから

- アンケート調査を実施したことで、数値や文言の再検討を行った

策定委員だけでなく一般市民に向けたアンケート調査を、ほとんどの市区町村が行った。3障害の手帳保持者に実施したのである。アンケート結果を基に計画の加筆修正が行われたようだ。市民の声に耳を傾ける手段の一つとして実施された。

#### (5) 検討を要する課題

今年度の調査では、市町村障害福祉計画に関わる担当職員からも意見を伺うことができ、より多様な角度から障害当事者参加について考えることができた。もちろん障害当事者も、家族も、行政職員も共通して、できるだけ障害者のニーズや希望が反映された計画作りを追求する必要があると認識している。それを可能にするための方法の一つに、策定委員会に委員として障害当事者が参加する方法があるとも理解している上でのことである。

#### ①「わかりやすい言葉で」、「ゆっくり話して」はどこまで可能か

「障害福祉計画」の内容は主に新しい法律による事業の名称で計画が作られるので、たとえサービス提供をする事業者であっても自ら関係していない事業についてはよく分からないことも多い。公募による市民や福祉以外の分野の委員にはなおさらである。

こうした中で、知的障害のある委員から「わかりやすい資料で、ゆっくりと説明を」と要望が出されることは、その本人にとっても、参加者全員にとっても大いに有益だと思われる。

専門的な制度の名前や「合理的配慮」の概念などを「用語の解説」で障害福祉計画の巻末資料に載せ、関係者の理解を促す工夫をしている市町村も増えているが、こうしたものを策定過程でも委員会用に使うのも一つの方法であろう。

しかしながら、「わかりやすさ」の工夫にも限界はある。わかりやすくと意識するあまり、込み

入っていたり、抽象的な、しかしなおかつ重要な議論ができなくなるようでは困る。

したがって、わかりやすさ、理解しやすさの追求とともに、わかりにくさを個別委員ごとに補うような、「用語の解説集」や個別支援者によるサポートなどの配慮が必要であろう。

## ②「支援者の活用」、「複数委員」について

今回の調査で、知的障害や精神障害のある人々やその関係者からのインタビューを行った結果、「支援者（解説者）の活用」、「複数委員」などの考え方が浮かび上がってきた。「支援者（解説者）の活用」は主に知的障害のある人のために、「複数委員」は主に精神障害のある人のために、必要とされる。前者はこれまで見てきたようにすでに実際にいくつかの自治体で実施され、後者の実施例はまだないようである。

「支援者（解説者）の活用」にはいろいろな形があり、委員会で隣の席に座って難しい言葉を分かりやすく説明したり、ホワイトボード上で同様に説明したり、会議の前に資料の説明をしたり、発言準備を助けていた。また、「支援者にはいてもらうが離れた席（傍聴者の一人？）にいてもらう」、「分からないことがあれば司会者に申し出る。その方が委員全員の理解につながる」、「支援者が議場にいてくれることによって精神的な安心感が得られる」という意見もあった。

この点については、行政職員から、支援者なしで自分の意見を発言できるというのが委員の資格ではないか、支援者に助けられて発言しているとなると障害者理解・障害者観が損なわれるのではないか、というニュアンスの意見が聞かれた。

「複数委員」の要望は、症状の変化がありがちな精神障害のある人々が、具合の良くないときには無理せず欠席でき、しかも会議の内容を理解したり発言したりできるようにする工夫であるが、これも上記と同様に、障害のある人に対する信頼度を下げる効果がありはしないか、吟味を要する。なお、限られた委員数の中であまり多くの当事者委員をいれるとバランスが崩れ、多様な意見を交流させる場としての機能が損なわれるのではない

か、との懸念も考えられるが、その点については議場の席は1つのみにし、通常は正規の委員が参加し、体調の悪いときにはピンチヒッター委員が座る、という形も考えられる。

介助者や手話通訳の配置が身体障害のある人への理解を損ねるといことは考えられない。もともと知的障害や精神障害のある人も、良い計画作りに貢献できるばかりでなく、これらの当事者を除いては真によいものを作るのは困難であろう、という考え方が背景にあり各地で当事者参加を進めている。

「支援者（解説者）の活用」や「複数委員」は介助者（身辺介助者）や手話通訳者と同じであり、それらによって知的障害や精神障害のある人の計画策定への参加を促進すべき、と考えるのか、委員会の委員はそうした配慮の不要な知的障害・精神障害のある人に限定すべきで、そうした配慮の必要な人を含めた障害者の希望やニーズはアンケート調査やヒアリングなど、別なチャンネルで計画に反映させるべきなのか、全国的な当事者団体の意見も聞きながら検討すべき課題ではないだろうか。

## 5. 提言

障害福祉計画の策定委員会に当事者が参加する意義は大きい。現在、平成21年度から23年度までの第2期の計画策定が行なわれている。

会議で当事者に分かりやすくゆっくり話し合うことは大切である。しかし、会議ではどうしても専門用語を使わざるを得ない場面が出てくる。そのためにも当事者同士で会議の前後に勉強をしていく機会を持つ必要があり、その勉強会のサポートも必要な場合がある。

会議に当事者が参加をしても発言ができなかったら、ただいることだけになってしまい当事者参加の形のみで終わってしまう。当事者の意見を計画策定に反映して各市町村の障害福祉計画が良くなっていくことが望ましい。当事者を中心に考えていくことがとても大切である。会議に参加する人たちが対等な関係で議論をしていき一般市民に

向けた傍聴の席を増やしていくことである。

以下、調査を通じての提言を行ないたい。

● 当事者及び家族会への提言

- 障害福祉計画について自分自身の希望や意見を整理するとともに、仲間の要望についても聞いておく
- 障害福祉計画を学習する機会を持つ
- 委員に選ばれたら準備をしっかりし、必要があれば支援者の確保をする
- 自分や仲間の生活に照らして、住んでいる地域の福祉計画がどのように役立っているかを考えて、計画がどう実行されているか点検する

● 行政への提言

- 当事者が発言する上での準備をサポートする
- 当事者の意見・要望が十分反映されるよう、アンケート・ヒアリング・懇談会・パブリックコメントなど総合的に計画するとともに、可能な限り策定委員会への当事者参加を確保する。その際、知的障害や精神障害のある当事者の参加を考える
- 当事者の意見が計画に反映されているかを考える

各市町村で何が問題になっているのかまたどう  
いうニーズがあるのかを会議で当事者から汲み  
取っていかなければならない。会議で汲み取った  
意見が地域のバリアフリーやゴミ問題など当事者  
だけではなく地域で暮らす人々全体にとっても有  
益なものとなって反映されていくのである。

この度、障害福祉計画の当事者参加について調  
査にご協力してくださった当事者・家族会・行政  
の皆様へ感謝の意を表します。

<メンバー>

小山恭輔、工藤孝太、鯉沼信吾、柴田裕也、下田  
篤、平田由貴（50音順）

<教員>

佐藤久夫