

障がい児の家族の支援に関する考察Ⅱ

－ 地方自治体における計画策定の取り組み事例から －

宮 地 由紀子 (磐田市福祉事務所)

増 田 樹 郎 (愛知教育大学障害児教育講座)

要約 障がい児の家族は、子どもを育てることの不安に合わせてその障がいゆえの育てにくさが重なり、家族関係の問題が生ずることも少なくないということが指摘されている。親はわが子を障がいのあるなしに関わらず子育てをするのであるが、障がいと告知されることにより障がい福祉の対象となり、通常の子育て支援とは区分されてしまいがちである。それは家族をも障がい児の家族として区分してしまうことになりかねず、地域社会で理解され普通に生活していくことの困難さを示している。また、障がいに対する地域社会の理解も進んだとは言いがたい。地域においてニーズや課題を発信することが困難な状況にある障がい児やその家族が、地域住民の一員として参加できる基盤づくりが求められている。行政は積極的に住民ニーズを捉えること、そしてその施策を具現化する地方自治体の計画の策定に当たって、住民が参画できる仕組みを作ることが必要である。障がい児も家族も当たり前地域で暮らすことができこそ、地域福祉が推進されたことになるのである。

キーワード：障がい児，家族支援，行政計画，地域福祉

1. はじめに

障がい児の家族への支援は、障がい児への支援がそのまま家族への支援と見なされがちである。家族は常に介護者や準治療者といった役割を期待されており、日本型福祉は家族による在宅介護を前提として、含みサービスに位置づけてきた。それゆえ障がい児の家族は、通常の子育て期を終えた時点においても、地域におけるサービスの有無によっては、家族介護以外の選択肢がないことも考えられる。

本稿で目指す家族支援とは、常に障がい当事者の背後に置かれている、もしくは、障がい児と一体的に捉えられている家族を前面に押し出し、「障がい児の家族」として生きるのではなく、個人としての人生を送ることを保障していく制度や施策を探し出すことを目的にしている。

そこで本研究では、地方自治体で策定される行政計画についてのアンケート結果を基に、障がい児の家族支援がどのように施策化されているのか、また行政計画の策定の場に障がい児の家族の参加が保障されているのかについて、地方自治体における取り組み事例から考察する。

2. 自治体ヒアリング調査

(1) 調査の概要

筆者が実施した地方自治体を対象としたアンケート調査⁽¹⁾において、「子どもに関する条例」及び「福祉に関する条例」の両方を制定している自治体は、上越市、箕面市、多治見市の3市であった。2010年の調査時において、上越市は「社会福祉協議会地域福祉活動計画」が未策定で、箕面市は「地域福祉計画」の策

定中であつた。箕面市福祉のまち総合条例が規定する計画は保健福祉に関する計画であり、地域福祉計画の策定には至っていなかったと考えられる。地域福祉計画の策定済みの2市において、計画策定過程で障がい児の家族に働きかける機会については、上越市が「特に働きかける機会はなかった」と回答しているのに対し、多治見市では「策定委員会のメンバーとして」、「アンケート調査」、「ヒアリング」、「パブリックコメント」の実施といった多くの方法をとっていることが分かった。また、「障がい児の家族会」の位置づけにおいては、箕面市が「当事者団体の一つ」と捉えているのに対し、多治見市ではそれ以外に「支援団体」、「協力団体」、「市民活動団体」、「地域福祉を推進する社会資源の一つ」としても捉えていることから、一つの先進的なモデル自治体としてヒアリング調査を行った。

①調査自治体 岐阜県多治見市

②調査期間 2010(平成22)年12月

③調査項目 アンケート結果及び関連事項に関し、市条例、地域福祉計画を中心とした行政計画については、多治見市健康福祉部健康福祉政策課、また、地域福祉活動計画、地域福祉活動については多治見市社会福祉協議会地域福祉課の担当者にそれぞれヒアリング調査を行った。

④地域の特性：多治見市は岐阜県の南南東にあたり、岐阜市から東南東へ45km、名古屋市から北東へ36kmに位置し、面積は91.24km²、人口は116,835人(平成22年4月現在)の自治体である。JR中央本線、太多線など東農の交通拠点であり、国道19号線、248号線、さらに市北部に中央高速自動車道が東西に走り、東農地方の産業、経済、文化の中心地であるとともに中部経済圏の一翼を担う重要な位置

にある。産業構造は、第二次・第三次産業の割合が高く、「美濃焼」の生産地としての陶磁器産業が中心である。1940（昭和15）年に市制を施行している。

(2) 計画行政と市民参加

多治見市の福祉に関連した行政計画の策定状況は表1のとおりである。上位計画である「第6次多治見市総合計画」は、市長の4年の任期に併せて策定期間を調整している。それに伴い個別計画も「総合計画」との整合性を図るために策定期間を調整していることが、多治見市の特長の一つになっている。多治見市において総合計画は市長のマニフェストを実現する具体的な計画と位置づけられている。有権者である市民の参加を前提とし、情報を積極的に公開することにより、事業の優先順位や重点施策を練り上げていくという新たな手法による自治体計画である。総合計画は市の中長期を見通した安定した行政運営のためのものであり、たとえ市長が変わってもゆるぎない市政の目標や方向を定めたものであった。しかし、近年では地方分権が推進され、自治体の裁量や事務量が増加する一方で、地方財政の悪化により自治体経営は難しくなっている。そのため予算措置の可能な実現できる事業計画（実行計画）の必要性が高まっており、多治見市は先駆的な取り組みを行っている自治体であるといえる。

表1 行政計画（福祉分野計画）

名称	策定年度	計画年度
第6次多治見市総合計画	平成20年度	平成20年度～平成27年度
第2期多治見市地域福祉計画	平成20年度	平成21年度～平成25年度
多治見市高齢者保健福祉計画（第4期介護保険事業計画を含む）	平成20年度	平成21年度～平成23年度
多治見市健康づくり計画（後期計画）	平成19年度	平成20年度～平成23年度
第3期多治見市障害者計画（障害福祉計画を含む）	平成20年度	平成21年度～平成23年度
たじみ子ども未来プラン後期計画	平成21年度	平成22年度～平成26年度
第2次多治見市子どもの権利に関する推進計画	平成20年度	平成21年度～平成28年度
第3期多治見市バリアフリー整備計画	平成22年度	平成23年度～平成27年度

出典：第2期多治見市地域福祉計画を基に筆者作成

多治見市の総合計画は、多治見市市政基本条例に則しまちの将来像を示し、その実現のために行わなければならないことを明らかにしたものである。計画の目

的は「基本構想」に示され、その目的を達成するための「基本計画」、さらに具体的な進め方を明示した「実行計画」により構成されている。多治見市は市政基本条例において総合計画の策定を位置づけていること、他の自治体で「実施計画」と称する計画を実際に実行する「実行計画」としていること、計画策定において市民参加が保障されていることなどが特色となっている。

行政運営を中長期的な視点で計画的に行う「計画行政」の理念は、個別の行政分野にも反映されており、福祉分野での「健康福祉計画」などを策定することを総合計画において盛り込んでいる。「計画行政」を推進してきた当時の西寺雅也市長は、その著書『多治見市の政策策定と政策実行』において次のように述べている。

「いつも『財政』が中心になって政策を決めていってしまうそれまでの役所のあり方を、『企画』が中心になって総合計画に基づいて政策を行っていく『計画行政』の役所に変えていかなければいけないと感じていました」⁽²⁾「『総合計画』はなぜ実行されないのでしょうか。『総合計画』を行政の中心においてない自治体というのは非常に多くて、『総合計画』を作っても作らなくても、いつ変えようとほとんど行政には影響がない、それでいいのだという発想がどこかにあって、こういうことがまかり通っているのだらうと思います」⁽³⁾

このように多治見市においては、総合計画の「実施計画」は、実際に「施策化する」という意味での「実施計画」であり、他自治体での通常の「実施計画」は「実行計画」と呼んでいる。「実行計画」に載っていない施策が予算化されることはないため、「実行計画」に新しい事務事業を載せようとする時にはルールを定めている。まず庁内での政策会議に諮り、その後「市民懇談会」に諮って、了承後に実行計画に載せるという手続きが取られている。「総合計画」は行政が一方的に作って実施するという市役所内部の計画ではなく、計画策定の最初の段階から「市民参加」が必要不可欠であると考えているためである。

多治見市の「市民参加」について大矢野は次のように指摘している。「多治見市では、主権者としての市民の権利行使である『市民参加』と、市民活動と行政の『連携協力』を峻別している。その峻別の根底には、『市民』を起点に、自治体をめぐる政治過程と行政過程をいったん分離し、その後、市民の自治能力の熟度にあつて、その結合を構成しなおそうという発想からきているようにおもう」⁽⁴⁾あくまでも市民サイドからの主体的な行政への参加が「市民参加」であり、市民も行政も対等な立場で意見を交換し、より良い多治見市のまちづくりを目指すといった考え方が浸透している。市民参加を確立するためには、「市民参

加事業」を体系化し、市民の意欲や関心の度合いに応じた市民参加企画の創出、提供に努めている。

このように市政に市民参加を位置づけ、行政計画の策定を積極的に行っている多治見市において、障がい児の家族支援はどのように取り組まれているのであろうか。また「子どもの権利に関する条例」、「福祉基本条例」の両条例は、福祉のまちづくりをどのように意味づけ、行政計画を位置づけているのだろうか。実際の計画書とヒアリング調査を中心に次の視点で分析する。

- ①「第6次多治見市総合計画」において
- ②「多治見市子どもの権利に関する条例」と「第2次多治見市子どもの権利に関する推進計画」、「たじみ子ども未来プラン後期計画」の関係において
- ③「多治見市福祉基本条例」と「第2期多治見市地域福祉計画」の関係において
- ④社会福祉協議会が策定する「たじみ地域福祉プラン21（地域福祉活動計画）」において

3. 多治見市行政計画における「障がい児の家族支援」

(1) 多治見市総合計画

「第6次多治見市総合計画」における保健・医療・福祉分野の基本構想の中で、「障がい児の家族支援」については以下のとおり記載されている。障がい児の早期発見・早期治療、相談支援の充実、また障がい者の就労支援・生活の場の確保等が位置づけられており、ライフステージ上の課題に対応した支援である。

総合計画の基本理念は地域福祉計画の理念と同一であり、第6次総合計画実行計画の個別シート（施策実行の予算化されている事業）に対応している事業も多くあり、上位計画である総合計画との整合性が取れていることが分かる。

○元気の象徴である子どもたちの声がまちにあふれるように、地域の子育てネットワークの充実等、地域で安心して子どもを産み育てられる環境を整備します。

○障がいのある児童については、発達障がい等を早期に発見し、早期に療育を行うことで、自立のための基礎を身に付けることを支援します。また、いつでも安心して治療が受けられるよう、地域の医療資源を有効活用し、医療体制の構築に努めます。

○少子高齢社会が進展していくことから、現在の給付中心の福祉サービスの提供のあり方を再点検し、相談支援の充実や、障害のある人の就労支援・生活の場の確保等によって、だれもが地域で安心して暮らせるようにします。

(2) 子どもの権利に関する条例と行政計画

「多治見市子どもの権利に関する条例」は、1989（平成元）年に国連で採択された児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）の精神を踏まえ、2003（平成15）年9月、全国で4番目に制定された。制定の経緯は、2001（平成13）年に市長の諮問機関として、「子どもの権利検討委員会」を立ち上げ、総合計画に掲げた「子どもの権利条例の制定」に向け検討を行った。同時に庁内に「子ども関連施策担当部課連絡会議」を設置し、企画、教育、福祉部門の子ども施策に関係する部課の連携を図り、条例制定後の実施に向けてネットワークを構築している。

多治見市ではこの条例の制定を総合計画に位置づけ、市民参加型の条例づくりが行われている。その背景にははじめ、不登校、虐待などの子どもの権利侵害事例が増加傾向にあったため、これを憂い「子どもの権利を尊重するまちである」ことを明らかにしようという思いによる。地方自治体がわがまちの子どもの権利保障を表明し、施策として実行することの意義は大きい。

条例は23の条文から成り、第1章総則、第2章子どもの権利の普及、第3章子どもの生活の場での権利の保障、第4章子どもの意見表明や参加、第5章子どもの権利侵害からの救済と回復、第6章子どもに関する施策の推進と検証、第7章雑則で構成されている。この条例の目的は「子どもの権利条約に基づいて、子どもの権利の普及、子どもの権利を守り、成長を支援するしくみなどについて定めることにより、子どもの最善の利益を第一に考えながら子どもの権利の保障を図ることを目的とする」（第1条 目的）ことであり、子どもの権利擁護委員（3人）をおき、その選任は人権擁護委員に準じて市長が議会の同意を得ることが規定（第13条）されている。

この条例を基礎におく計画は、第19条の「多治見市子どもの権利に関する推進計画」である。他の自治体が「子どもに関する条例」を制定し、この条例を根拠に子どもプラン（次世代育成行動計画）を位置づけるのではなく、子どもの権利を守るという人権を主体とした計画である。他の計画との関係は、総合計画を上位計画とし、「たじみ子ども未来プラン」、「多治見市教育基本計画（親育ち4・3・6・3・たじみプランを含む）」等の子どもに関わる他分野の計画との連携、整合性を図っている。「親育ち4・3・6・3たじみプラン」は多治見市特有のもので、子育てが難しい現在、子どもの年代に合わせて親も育てていくことができるよう、親子の良好な関係を築く支援をしていこうというものである。「4」は子どもを妊娠中から3歳までの4年間、「3」は3歳から6歳までの3年間、「6」は小学生の6年間、「3」は中学生の3年間を表している。

そこで「第2次多治見市子どもの権利に関する推進計画」及び「たじみ子ども未来プラン後期計画」における障がい児, またその家族支援の状況について考察する。

① 多治見市子どもの権利に関する推進計画について

「第2次多治見市子どもの権利に関する推進計画」を策定する場合は, 市民や子どもの権利委員会の意見を聴くことになっている。権利委員は人権, 福祉, 教育などの子どもの権利にかかわる分野において, 学識経験のある人や市民10人以内で組織されている。計画策定の経過において子どもの権利委員会と人権推進室とが合同で, 庁内の各課ヒアリングを行っていることは他の自治体において例をみないことである。

パブリックコメントの実施の他, 多治見子ども会議(子どもを含む市民からの意見聴取)やたじみ子育てパートナーズウィズ・チル交流会(子育て市民ボランティアからの意見聴取)も行われており, 計画策定に子どもを含む市民の意見を表明する機会を設けている。多治見子ども会議は, 子どもがまちづくりや市政などに参加し, 意見を表明できるようにするために設置されている制度で, 子どもによって企画運営されている。子育てパートナーズウィズ・チルは, 子ども関連施設を中心に子どもの声に耳を傾け, 見守り, 寄り添い, 話し相手になるなど, 居場所づくりを支援したり子どもの参加を支援したりする市民ボランティアである。

施策については, 子どもの居場所づくりの推進で, キキョウスタッフ(障がいのある子どもの生活介助や学習支援をする職員)を充実し, 障がいのある子どもの居場所づくりの推進があげられている。

② たじみ子ども未来プランについて

「たじみ子ども未来プラン(後期計画)」は, 次世代育成対策推進法に基づく行動計画で, プランの見直しに関しては地域協議会が協議を行うことになっている。地域協議会は, 地域の代表, 公募により選出された市民, 次世代育成を支援する団体に所属する者, 次世代育成に識見を有する者, 次世代育成に関係する機関の職員, 市の職員の計20人以内で組織されている。公募委員枠は3人の市民の参加が可能になっている。

地域協議会の内容は, 「親育ち4・3・6・3たじみプラン」についての協議, たじみ子ども未来プランの施策の検証, 次世代における課題と課題解決に向けた施策の検討などである。施策については, 発達支援総合窓口相談の実施, 障がい者生涯支援システムの構築, キキョウスタッフの計画的配置がある。特に入園を希望する障がいのある子どもの人数と障がいの程度に応じて, 保育士, 幼稚園教諭を配置す

ることは, 障がい児の受け入れについての積極的な施策といえよう。

以上の2つの計画は, 「子どもの権利に関する推進計画」における子どもの権利委員会, 「子ども未来プラン」の子ども未来プラン地域協議会がそれぞれ計画の策定を担っているが, 障がい児の家族は「公募委員」として参加することができる。また, 計画の策定過程において子ども会議(子どもを含む市民からの意見聴取)や子育てパートナーズウィズ・チル交流会及びパブリックコメントが実施されている。

計画内容においては, 「子どもの権利に関する推進計画」の施策である“子どもの居場所づくりの推進”は, 「子ども未来プラン」と整合性がとれており, 入園を希望する障がいのある子どもに応じての保育士, 幼稚園教諭の配置やキキョウスタッフの充実が掲載されている。子どもの手による子ども会議の開催や, 子どもたちを支援し子どもの居場所づくり等を企画運営する市民ボランティアの活動は, 地域の子どもの成長を自治体全体で守るといった, 行政との協働活動の一つのモデルともいえる。

(3) 福祉基本条例と地域福祉計画

「多治見市福祉基本条例」は平成15年12月に制定され35の条文から成る。内容は第1章総則, 第2章福祉のまちづくり, 第3章健康・福祉施策基本方針, 第4章地域福祉計画, 第5章雑則で構成されている。

この条例の目的は, 「福祉のまちづくりについて, 基本理念を確立し, 市民, 事業者と市それぞれの役割と責務を明らかにし, 福祉のまちづくりに関する施策の基本的事項を定めることにより, 福祉のまちづくりを総合的かつ計画的に推進すること」(第1条)である。前文での福祉のまちづくりのキーワードは, “自らの役割と責任” “協働” “地域福祉活動” である。基本理念は次の8項目で, 同時に地域福祉計画の基本理念ともなっている。

— すべての市民が —

- ①個人として尊重される社会
- ②偏見を持たず, 差別しない, 差別されない社会
- ③生きがいを持てる社会
- ④健やかに暮らせる社会
- ⑤地域で生活し続けることができる社会
- ⑥相互に支え合い連帯する社会
- ⑦安心して生活できる社会
- ⑧福祉のまちづくりに参加する社会

そして, 市民, 事業者, 市の責務は条例第4条から第6条に, 協働は第7条に定められている。市民の責務は, 福祉のまちづくりの推進に努め, 高齢者, 障害

者等に対して、理解と思いやりを持ち、安心して生活するために協力するよう努めることである。事業者の責務は、福祉のまちづくりの推進に努め、高齢者、障害者等が安心して生活できるように支援に努めることである。市の責務は、福祉のまちづくりの施策を実施する責任があり、高齢者、障害者等が安心して生活できるように条件の整備に努めることである。そしてこの三者が相互に協力し、総合的に推進することとなっている。

地域福祉については、第2章、第1節において定められ、その内容は、地域福祉の啓発（第8条）、権利の尊重と擁護（第9条）、福祉学習、教育の推進（第10条）、人材育成（第11条）、情報の提供（第12条）、就労の確保と就労支援（第13条）、安全な生活の確保（第14条）となっている。このなかで、市が実施することは①地域福祉の啓発のための施策の実施、②高齢者、障害者等の権利擁護のための援助、③福祉教育の推進、④社会福祉事業に携わる人材の確保と育成、⑤福祉サービスの情報提供や社会参加のための情報伝達手段の充実、⑥高齢者、障害者等の就労支援等が明記されている。

地域福祉計画については、第4章において、福祉のまちづくりに関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地域福祉計画（健康・福祉に関する個別の計画を含む）を定めるとしており、地域福祉計画を始め健康・福祉に関する個別の計画の策定は、この「多治見市福祉基本条例」に根拠を置いている。また第34条では、地域福祉計画の進行を適切に管理するため、実施状況の評価を行う地域福祉評価委員会を設置している。この委員会は平成16年度に設置され、市の健康福祉計画の実施状況の評価し、健康福祉施策の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的としている。委員構成は、大学教授・医師・高齢者・障がい者・児童・健康づくりの活動に関わる方、公募市民の9人から成っている。委員会は年3回開催され、健康福祉計画（地域福祉計画、子ども未来プラン、高齢者保健福祉計画、障害者計画、健康づくり計画）と社会福祉協議会の地域福祉活動計画の実施状況の評価をし、審議の結果を市長へ提言している。委員には自閉症協会に所属している障がい児の親が委嘱されている。

多治見市地域福祉計画は、「障害者計画」、「子ども未来プラン」、「高齢者保健福祉計画」等の関連計画の内容を包含する保健福祉施策の総合的な計画部分（総論）と、地域福祉を推進するための具体的施策と目標を示した実施計画部分（各論）により構成されている。福祉基本条例の基本理念は、同時に地域福祉計画の基本理念ともなっており、条例に基づく計画としての位置づけがされている。

(4) 多治見市地域福祉計画について

多治見市地域福祉計画の基本理念や基本的考え方は、多治見市福祉基本条例に基づいており、市民、事業者、市が協働し、一体となって地域福祉を推進することとなっている。それまで障害者、児童、高齢者、健康などの分野ごとに策定していた個別計画を、総合的で一体的に推進するため「地域福祉計画」を策定し、福祉、健康に関する計画を体系化している。

地域福祉計画の策定委員は、公募市民、各種福祉関連団体の代表、ボランティア等の地域福祉活動を担う団体の代表、社会福祉協議会、警察署等関係者に市職員を加えた20人となっている。障がい児の家族の参加は、手をつなぐ親の会、公募委員としての参加が可能である。公募委員にも市民からの自主的な応募があり、それは自分たちで計画を策定するのだという思いからとのことである。

策定委員会の開催は年間6回で、アンケート調査の分析内容、地域福祉の課題の抽出、課題解決に向けた施策の検討などが協議されている。計画策定過程を広く市民へ周知するため、策定委員会を公開し議事録をその都度ホームページに公開するとともに、パブリックコメントにより、広く市民からの意見募集を行っている。

一方、庁内における政策合意として、総合計画や全ての既存の行政計画との整合性を図り、計画の実施にあたり全庁的に取り組む必要があるため、計画の策定段階から庁内政策会議や調整会議を活用している。

多治見市では市政の効率的な執行を図るために、行政運営の基本方針及び重要施策について議論し決定するとともに、組織内の調整を行うことを目的とした会議（庁議）を設けている。庁議には、「政策会議」、「調整会議」、「課長会議」の3種類があり、政策会議及び調整会議は定期的に（年間24回）開催し、課長会議は不定期に開催している。政策会議は市長、副市長、各部の部長による会議で、最終的な意思決定を行う。調整会議は各部内の調整を担当している課の課長（調整担当課長）が構成する会議で、政策会議に先立って開催し、論点の整理と課題の抽出を行う。課長会議は2つ以上の部署に関わって調整する必要があることがらについて検討するために、企画防災課長が招集し開催する会議である。政策会議及び調整会議の意見や結果についてはホームページに掲載されており、このような庁内会議の積極的な情報公開は他自治体においてあまり例がないことである。

さらに、多治見市では計画策定委員会とは別に「地域福祉計画評価委員会」を設置している。この評価委員会は「多治見市福祉基本条例」に基づいており、計画の実施状況の把握、点検、評価を行っている。委員は福祉のまちづくりについて知識や経験を持っている人、市民その他市長が適当と認めた人10人以内で組織

されている。地域福祉計画策定委員会と同様に、障がい児の家族の参加が認められている。業務内容は地域福祉計画の実施状況の評価の他、市長の諮問に応じて地域福祉計画に関し必要な事項を審議することになっている。

多治見市の地域福祉計画は、健康福祉の個別計画（子ども未来プラン、高齢者保健福祉計画、障害者計画、健康づくり計画）を包括するものであり、全計画の内容を同じ評価表に統一し、総合的に評価を行っている。個別計画をそれぞれの評価委員会で評価するよりも、同じ委員会で統一のとれた評価が行えるメリットがある。さらに社会福祉協議会の事業及び地域福祉活動計画も同時に審議されている。委員会は多治見市情報公開条例に基づいて公開としており、議事録もホームページで公表している。とりまとめた意見は意見書として市長に提出される。これはPDCAサイクルの流れと一致する。PDCAサイクルはPlan（計画）－Do（実行）－Check（評価）－Action（改善）の4段階を順次行い、一周したら最後のAをPDCAサイクルにつなげ、螺旋を描くようにスパイラルアップさせて、継続的に業務改善するものである。行政計画の多くは、Plan（計画）－Do（実行）の段階では、行政自らが行うことがほとんどであるが、Check（評価）しだいでAction（改善）が生きてくるため、外部の機関による評価を取り入れている自治体も多い。しかし地域福祉計画においては、PDCAサイクルのすべての段階において市民参加が可能となる。それは他の行政計画と異なる性質、つまり地域福祉計画が住民主体性や総合性を持つためであり、それは多治見市において実現されているといえる。

障がい児の家族支援についての施策は、情報提供として、児童館、児童センター、地域子育て支援センターや社会福祉協議会において相談を受け、必要に応じ関係機関との連携を図ること。市民相互の情報交換として、地域で気軽に参加できる障がい者サロン、ひまわりサロン、子育てサロンの設置運営を支援することがあげられている。また、相談体制の整備として、障がい児（者）の各ライフステージに応じた相談ができるよう、障がい者生涯支援システムの整備が掲載されており、そのために生涯支援システム検討市民委員会を設置した経緯がある。この施策は第6次総合計画実行計画の個別シートに対応している。また保健・福祉・医療との連携では、医療行為が必要な障がい者が利用できるショートステイの実施や発達障がい者の専門的サービスの提供について、関係機関に働きかけることとなっている。

(5) たじみ地域福祉プラン21（地域福祉活動計画）について

多治見市社会福祉協議会は、1968（昭和43）年に社

会福祉法人として設立され、2006（平成18）年に笠原町社会福祉協議会と合併した。1988（昭和63）年から法人本部を置く多治見市総合福祉センターの管理運営を受託している。平成21年度から25年度の計画策定にあたり、平成19年度には社協モニターや職員で120本の事業の総点検をし、「継続」「統合」「変更」「削除」など事業ごとに仕分けを行った。またワークショップを開催し、多くの市民（会員）が計画策定への意見を述べる場を設けている。策定委員においても公募委員枠があり、障がい児の家族の参加は可能となる。策定委員会においては3つの小委員会（市民活動、小地域福祉活動・相談情報提供、福祉サービス）を設置し、それぞれ協議を重ねており策定委員会全体では計22回の協議を行っている。

地域福祉計画が社会福祉法第107条に根拠を置くことに対し、地域福祉活動計画は同法第109条に社会福祉協議会は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と定められており、1992（平成4）年に全国社会福祉協議会の『新・社会福祉協議会基本要項』において、「福祉活動計画を策定し、政策提言・改善運動を行う」機能を持つとしている。2003（平成15）年に定めた「地域福祉活動計画策定指針」の中で「市町村地域福祉計画及び地域福祉活動計画の関係」について次のように述べている。

地域福祉計画は公的なサービスと住民等による福祉活動との連結による総合的なサービスを内容とし、地域福祉活動計画は住民等による福祉活動と地域福祉計画の実現を支援するための活動を内容としている。このうち特に住民等による福祉活動自体は地域福祉活動計画に盛り込むこととし、当該福祉活動に対する行政による支援は地域福祉計画に盛り込むよう整理している。二つの計画は、ともに地域住民等の参加を得て策定されるものであり、当該市町村における地域福祉の推進を目的として互いに補完・補強し合う関係にある。

社会福祉協議会の取り組みとしては、地域福祉協議会の設置を進めることにより、身近な地域での相談が可能になることや地域での声かけや見守り、安否確認活動の実施、地域で気軽に参加できる、障がい者サロンなどの運営の支援が挙げられている。また事業者として、日常生活自立支援事業サービスの提供を行っている。

多治見市の「地域福祉計画」と「地域福祉活動計画」は一体型ではなく、それぞれが策定委員会を持ち策定経緯も異なっており、独立した計画である。市は地域福祉のまちづくりの体制づくりを行政責任として行うが、民間である社会福祉協議会は日常生活自立支援事業を提供するサービス事業者であると同時に、地域福祉協議会を設置し、身近な相談事業や地域福祉のさまざまな事業を行っている。社会福祉協議会の独立

性を考えれば、個別の計画策定も可能である。

4. 結果考察

多治見市の行政計画において、「障がい児と家族支援」の各施策は、「地域福祉計画」を中心に個別計画それぞれに記載されており、連携のとれたものとなっている。

「多治見市子どもの権利に関する推進計画」では、子どもの居場所づくりの推進で、キキョウスタッフ（障がいのある子どもの生活介助や学習支援をする職員）を充実し、障がいのある子どもの居場所づくりの推進があげられている。「たじみ子ども未来プラン」では、発達支援総合窓口相談の実施、障がい者生涯支援システムの構築、キキョウスタッフの計画的配置がある。特に入園を希望する障がいのある子どもの人数と障がいの程度に応じて、保育士、幼稚園教諭を配置することは、障がい児の受け入れについての積極的な施策といえる。

「地域福祉計画」においては、気軽に相談できる場の提供として、児童館、児童センター、地域子育て支援センターや社会福祉協議会において相談を受け、必要に応じ関係機関との連携を図ることや市民相互の情報交換として地域で気軽に参加できる、障がい者サロン、ひまわりサロン、子育てサロンの設置運営を支援することがあげられている。また、障がい者（児）の各ライフステージに応じた相談ができるよう、障がい者生涯支援システムの整備が掲載されており、そのための検討市民委員会を設置している。保健・福祉・医療との連携では、医療行為が必要な障がい者が利用できるショートステイの実施や発達障がい者の専門的サービスの提供について、関係機関に働きかけることとなっている。「地域福祉活動計画」では、障がい者世帯を対象にニーズ調査が実施され、この結果をもとに支援事業化について検討する生活支援事業検討委員会が設けられている。住民が交流できる場づくりとして、障がい者レクリエーション交流事業やふれあい作品展や夏まつりが行われている。障がい児（者）と保護者、きょうだいが対象となるサロンは市内で7箇所開かれており、社会福祉協議会が運営支援をしている。また、住民の声を福祉のまちづくりに反映するため、地域住民と課題を話し合う地域座談会も開催されている。

このように多治見市の「地域福祉計画」においては、個別計画での法定サービスでは行き届かない福祉・保健サービスのメニューや自治体独自の施策が盛り込まれている。そして高齢者世帯や障がい者世帯の住民のニーズが調査され、それに沿った形で施策が検討されていることが随所に見られる。一つの施策を展開するうえでも、市民委員会が設置され検討するとい

った手法がとられている。これらは地域住民としてエンパワメントを発揮することが容易でない障がい児者や家族への支援が、自治体の責任（公助）として発揮されている例であるといえる。

さらに、特徴としてあげられることは、まず総合計画との整合性を個別シートの活用によりしっかりと保っていることである。たとえ総合計画を上位計画と位置づけていても、財政的な裏付けの伴わない場合は実現性の薄い計画になってしまう恐れがある。また2点目は地域福祉計画の構成にある。関連計画の内容を包含する保健福祉施策の総合的な計画部分（総論）と、地域福祉を推進するための具体的施策と目標を示した実施計画部分（各論）により構成されている。総論において福祉基本条例との整合性を図り、総合的な保健福祉施策の計画として個別計画を包含している。各論は個別計画からの事業の抽出と、社会福祉協議会の地域福祉活動計画とを繋ぐものとなっている。行政計画としての「地域福祉計画」は、それ自体が完成された形になっている。それゆえ、社会福祉協議会は民間なりの独立した計画を策定することができるともいえる。

多治見市が福祉行政の先進地である所以は他にもあげることができる。市役所組織の中に福祉の政策を行う部署が専門的に設けられ、計画の策定や推進、評価などを他の部署と調整を取ることにより行っていること。自治体条例を積極的に制定することにより、市の方針や責任を明らかにし、同時に行政計画において具体的な施策を定めていること。行政計画の策定、推進、評価において、障がい児の家族などの市民参画が保障されていることなどである。

それは財政危機に陥った地方自治体の「多治見を変える」という、自律自治体を目指した過程で形作られてきたものである。松下は多治見市の計画づくりを称して「記述型」から明快な個別・具体の「プログラム型」への新スタイルへ転換したと次のように述べている。「従来、記述型の自治体計画の『末尾』に、時折つくられていた『施策一覧』を、逆転の発想ともいべきかたちで、計画の『本体』にくみかえたと位置づけたい。この計画スタイルの転換は、策定にあたって、市民参加、職員参加による、個別施策にまでたいた具体性のある討議がいかにも不可欠であるかを、あらためてしめしている」⁽⁵⁾。そして、そのために市民参加による市民合意が基本となり、合意を得る手続としての情報公開や政策選択を公開するといった手法が定着してきたのだといえる。

行政計画の策定における市民参加は、アンケートなどによるニーズ調査、各種団体のヒアリング、公聴会、パブリックコメントの実施、審議会での検討などがあげられるが、自治体が市民参加による政策決定をどのように捉えているかによっても異なってくる。多

多治見市のように「市民に対してあらゆる参加を保障する」ことが重要である。

そして、さらに必要なことは、地域における「居場所」である。地域に暮らす全ての人々にとって、その人らしく安心して暮らせる場所が必要である。それは地域の人々と共に生き、共に存在を認め合う空間＝「承認」の場でもあり、多治見市で実施されている、地域で気軽に参加できる、障がい者サロン、ひまわりサロン、子育てサロンなどは居場所としての機能を持ち合わせている。

引用文献

- (1) 宮地由紀子・増田樹郎『障がい児の家族の支援に関する考察—行政計画における支援を中心に—』愛知教育大学障害者教育・福祉学研究, 第9巻, 2013, 15～23頁。
筆者が2010年に実施した地方自治体を対象としたアンケート調査で、基本属性(4問)、行政計画の策定状況(4問)、家族支援の施策(1問)条例の制定状況(2問)地域福祉計画(6問)の計17問について調査した。
- (2) 西寺雅也『多治見市の政策策定と政策実行』地方自治土曜講座ブックレットNo.98, 公人の友社, 2003年, 8頁。
- (3) 前掲書, 19頁。
- (4) 大矢野修編著『財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル』地域ガバナンスシステム・シリーズNo.8, 公人の友社, 2007年, 118頁。
- (5) 松下圭一『転型期の自治体計画づくり』, 公人の友社, 2004年, 91頁。

参考文献

- (1) 多治見市役所『多治見から変える—職員が語る自治体の現状と展望—』, 公人の友社, 2005年
- (2) 西寺雅也『自律自治体の形成—すべては財政危機との闘いからはじまった—』, 公人の友社, 2008年
- (3) 多治見市役所『挑戦する都市—多治見市』, 公人の友社, 2002年, 90～91頁。

その他

- (1) 平成22年度版 多治見市市政概要
- (2) 多治見市ホームページ <http://www.city.tajimi.gifu.jp/>