

障害福祉計画の策定と障害当事者の参画

都築 繁幸

名誉教授

Welfare Plan of People with Disability in the Decision - Making Process and Participation of People with Disability

Shigeyuki TSUZUKI

Professor Emeritus of Aichi University of Education, Kariya, 448-8542, Japan

I. はじめに

「完全参加と平等」をテーマに掲げた、1981年の国連「国際障害者年」から40年が経過した。この「完全参加と平等」を実現していくために各種の障害者施策が推進された。障害者基本法が1993年に改正され、都道府県と市区町村は、障害者のための施策に関する基本的な事項を定めた「障害者計画」を策定することになり、その際には、障害当事者の意見を聞くこととなっている。障害者自立支援法が2005年に成立したが、そこでも具体的な数値目標を掲げた「障害福祉計画」を策定する際に障害当事者の参画等の内容が定められている。

“Nothing about us without us”（私たち抜きに私たちのことを決めないで）というスローガンは、国連で障害者権利条約（以下、権利条約）が採択される過程においてすべての障害者の共通の思いを示すものとして使用された。これは、障害者が一般社会から保護される無力な存在とされ、自分の人生を自らが選択し、自らが決定することが許されなかった障害者の共通の経験を背景としており、一般社会による保護的支配からの脱却と普通の市民としての権利を持つ人間であることを強く訴えるものであった。障害者施策を策定する過程において障害当事者の意見を反映させていくことが法律に明記されたが、実際には、どのように状況にあるのだろうか。

本報告では、「国際障害者年」から40年間のうちの後半の2000年代から現在に至るまでの間、「障害者計画」、「障害福祉計画」が立案・計画される際に障害当事者がどのように参画してきたのかを中心に論及する。

そこで、全体を理論的論考と実証的論考に分け、前半は、障害者福祉領域における福祉計画策定の動向を概観し、後半は、計画策定の際の障害当事者の意見を分析する。後半は、愛知県刈谷市を取り上げて、第2

期（2009 - 2011年度）と第6期（2021年度 - 2023年度）の計画を策定する際の市内在住の障害当事者の意見がどのようなものであったかを考察する。

このことを通して障害の種類や程度を問わず、障害者が住み慣れた地域で安心して暮らせるまちづくりが推進され、障害者・高齢者・子どもなど、すべての人々が、一人ひとりの生きがいをともに創り、高め合う地域共生社会が実現されていくことを願い、障害福祉施策が充実・推進されていくための基礎的作業としたい。

II. 我が国の障害者施策における 福祉計画策定の動向

(1) 3つの計画

我が国の障害者施策は、戦後より長らく措置制度であったが、1997年から始まった社会福祉基礎構造改革により契約制度に基づく福祉サービスとなった。2003年から支援費制度が始まったが、財源問題により3年間で廃止となった。2006年に障害者自立支援法が施行され、障害福祉計画が位置づけられるようになった。

障害者計画としては、1982年に策定された「障害者対策に関する長期計画」を始まりとして、今日まで「第5次障害者基本計画」（2018年～2023年）が策定されている。2016年に障害者総合支援法および児童福祉法の一部が改正され、障害児福祉計画も併せて策定することが義務づけられた。

このように障害者基本法に基づく障害者計画、障害者総合支援法に基づく障害福祉計画、児童福祉法に基づく障害児福祉計画の3つの計画を策定しながら、それぞれの自治体で障害者福祉が推し進められている。

(2) 障害者福祉制度の近年の動向

最近の20年の動向としてまず、最初に注目される

のは、権利条約の批准である。国連総会で権利条約が2006年に採択され、我が国は権利条約の批准の条件づくりとして国内の法制度の整備を優先的に進めた。以下、この20年間の動向を概観する（小澤，2018）。

2009年に「障がい者制度改革推進会議」（以下、推進会議）が内閣府に設置され、2010年に権利条約の批准に向け、国内法の整備として、障害者基本法の抜本的な改正、障害者差別禁止法、障害者自立支援法の廃止と障害者総合福祉法（当時の名称）の制定などを検討した。推進会議の意見書は、2010年にまとめられ、障害者基本法の抜本的な改正、障害者差別禁止法の制定、「障害者総合福祉法」の制定などの法改正に加えて、障害者政策関連分野（労働・雇用、教育、所得保障、医療、障害児支援、虐待防止、建築物・交通アクセス、情報アクセス・コミュニケーション、政治参加、司法手続、国際協力など）の法制度の検討の必要性も指摘された。

この意見書を受け、2011年に障害者基本法が改正され、権利条約の理念が法定化された。2011年に障害者虐待防止法が成立し、障害者の虐待防止に対して国と自治体の責務が定められ、市町村と都道府県の窓口として、それぞれ「市町村虐待防止センター」、「都道府県障害者権利擁護センター」の機能を果たすことが義務づけられた。

2012年に推進会議の差別禁止部会は、「障害を理由とする差別の禁止に関する法制についての差別禁止部会の意見」をまとめた。また、障害者自立支援法にかかわって、2012年に「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」が成立した。

2013年に共生社会の実現に向けて「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）」が成立した。2013年には、障害者雇用促進法の改正、精神保健福祉法の改正も成立した。精神保健福祉法の改正の最も大きな点は、長い間にわたって精神保健福祉法制度に存続してきた精神障害者自身の意思によらない保護者の同意による医療保護入院制度であった。医療保護入院制度は存続したために医療保護入院の同意者の必要性に関する規定は残ったままになった。

これらの法制度の整備により、政府は権利条約批准の基盤が整ったと判断し、2013年の国会で条約批准の承認を得て、2014年に権利条約に批准した。

2016年に「発達障害者支援法の一部を改正する法律」などの法整備が行われた。障害者総合支援法は、施行後3年を目途として見直しされることになっている。2016年5月に障害者の望む地域生活への支援、障害児支援のニーズのきめ細かな対応、サービスの質の確保・向上に向けた環境整備を主な柱とした「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法

律及び児童福祉法の一部を改正する法律」が成立した。

(3) 障害者計画・障害福祉計画・障害児福祉計画

1) 障害者計画

2011年に改正された障害者基本法では、「障害者」の定義を「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む）その他の心身機能の障害（以下「障害」と総称する）があるものであって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう」、「社会的障壁」を「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、概念その他一切のものをいう」としている。また、「地域社会で生活する平等の権利」では、「全ての障害者は、可能な限り、どこで誰と生活するかについての選択の機会が保障され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと」としている（都築，2020）。

権利条約は、障害の有無に関わらずすべての国民にアクセスを保障する「ユニバーサルデザイン」の考え方を強調しているが、障害者基本法は、障害者に焦点を当てたバリアフリーに力点を置いている。

改正障害者基本法（2011）に基づき、2013年に第3次障害者基本計画（2013年度～2017年度）が公表され、これまで2回にわたって策定された障害者基本計画とは異なり、権利条約をかなり意識した内容となった。第3次障害者基本計画の進捗を点検することにより、権利条約の遂行の状況がモニタリングできる。このうち、⑧差別の解消及び権利擁護の推進、⑨行政サービス等における配慮は第3次障害者基本計画で新たに加わった項目である。これらは、差別の解消及び権利擁護の推進は権利条約を明確に意識したものであり、障害者差別解消法と障害者雇用促進法により差別解消の取り組みを強化している。行政サービス等における配慮では、選挙や司法手続きにおける配慮などこれまで国内法で対応が明確にされてこなかった事項にも言及している。

2) 障害福祉計画

障害者総合支援法は、障害福祉計画の策定を3年ごとに都道府県・市町村に義務づけている。第5期障害福祉計画（2018年度～2020年度）は、2016年の障害者総合支援法の改正を受けて策定される最初の障害福祉計画である。この計画の成果目標として次の5点の重点目標が示されている。すなわち、1) 施設入所者の地域生活への移行、2) 精神障害に対応した地域包括ケアシステムの構築、3) 障害者の重度化・高齢化、「親亡き後」を見据えた地域生活支援拠点の整備、4) 福祉施設から一般就労への移行、5) 障害児支援の提供体制の整備である。

3) 障害児福祉計画

2012年の児童福祉法改正により、これまでの障害種別による入所施設と通所事業を一元化することによって障害児通所支援、障害者入所支援という形で施設体系の再編がなされた（小澤，2018）。

第1期障害児福祉計画（2018年度～2020年度まで）では、現行の障害福祉計画の策定指針に障害児福祉計画に関する基本理念、提供体制の確保の考え方などを記載することが定められた。成果目標として、1) 児童発達支援センターを各市町村に少なくとも1カ所以上を設置する、2) すべての市町村において保育所等訪問支援を利用できる体制を構築する、3) 主に重症心身障害児を支援する児童発達支援事業所および放課後等デイサービス事業所を各市町村に少なくとも1カ所以上を設置する、4) 各都道府県、各圏域および各市町村に保健・医療・福祉・保育・教育等の関係機関連携のための協議の場を2018年度までに設置する、が挙げられた。

(4) 第2期障害福祉計画策定の課題（2008年）

第1期の障害福祉計画の期間は、2006年から2008年である。障害者自立支援法第88条、第89条により県及び市町村が2006年度中に「障害福祉計画」の策定が義務づけられたことを受け、田中（2008）は、第1期計画策定過程の課題点や現状の到達点を踏まえ、第2期の市町村障害福祉計画策定に向けて以下のように言及している。第1に、障害当事者等の参加に関してニーズ調査や計画策定の体制整備の点から、ニーズ調査の段階でヒアリングやアンケート調査の対象とされた障害者やその家族は多かったが、策定委員会への参加は、少なかった。第2に、地域社会の理解の促進についてである。広く地域住民の意見を聴取する「パブリックコメント」を実施し、そこで寄せられた意見も計画の最終案に反映できるようにしたり、広報誌だけでなく、ホームページによる意見募集もしたり、音声や点字による情報提供などをしたところもある。しかし、小地域で実施する利用者や関係者の懇談会や座談会、セミナーや公聴会、公開のフォーラムやシンポジウム、比較的長い時間をかけてじっくり議論するワークショップなどはあまり実施されていない。第3に、総合的な取り組みの重視についてである。あらゆる関係機関が「数値目標の共有化、地域ネットワークの強化」を進めることが必要になるが、第1期計画策定でそこまで丁寧にできた市町村はあまりみられない。そして、第2期計画に向けた取り組み課題として以下のように述べている。市町村によっては、「地域の実情」を手前みそ的に解釈し、目標数値を初めから低く設定したところや達成率の悪さを「基本指針」で求められた「過度な目標数値」に求める意見もあるが、生産的ではないとする。また、障害者のニーズ把握や

意見の反映が不十分なまま策定したところは基本から始める必要があるが、仮に第1期の達成率が悪かったとしても、その原因は、策定された障害福祉計画の内容にあるとは思えず、むしろその具体化のために進捗状況をモニタリングするシステムが不十分だったのではないか。計画の策定段階から進行管理を含む評価体制を確保することが基本であるが、この点で地域自立支援協議会の役割はきわめて重要である。基本指針では、地域自立支援協議会が地域の相談支援体制や地域ネットワークの構築に中核的な役割を果たすことも期待しており、困難事例への対応のあり方を協議することや地域の社会資源の活用や開拓を行うためにも、現場の第一線職員や障害当事者の参加も求めて、生活支援や就労支援、地域移行支援など課題別の専門部会を設けるなどの工夫も必要である。個々の計画内容では、入所・入院から地域生活への移行支援と一般就労への移行支援が最大の課題である。市町村相談支援事業は未実施が多く、財政的な保証を含めた重点強化が求められる。就労支援では、社会福祉施設から一般企業への就職促進が最大課題である。都市と農村との地域格差の課題、障害者就労・生活支援センターの強化、ジョブコーチの活用、法定雇用率の引き上げと精神障害者の法的参入、就労協同組合など社会支援雇用の創出など、課題は大きいと指摘している。

(5) 障害者計画及び障害福祉計画の文献レビュー

萬代（2016）は、障害者計画および障害福祉計画の先行研究を、1) 計画全般に関する研究、2) 計画の策定・見直しのプロセスに関する研究、3) 計画の分析・評価手法に関する研究、4) 計画に関連する調査の分析手法に関する研究、の4つに分類して文献レビューを試みている。以下、これを概括する。

1) 計画全般に関する研究

障害者計画の研究は減少傾向、障害福祉計画の研究は増加傾向にあったが、どちらかの計画を取り上げて研究することに意義はあるが、両者を連携したものとして捉え、研究を積み重ねていく必要があるとする。

2) 障害者計画の策定プロセスに関する研究

この面の研究は、意外に少ない。基本指針でPDCAサイクルを実施することになっており、成果目標は少なくとも1年ごとの評価を実施することが望ましく、自治体でどのようなPDCAサイクルに基づいて計画が運用されているかという計画策定プロセスの研究が望まれる。特に着目すべき点は、障害当事者の声をどのように計画に反映させるか、計画の策定・プロセスに障害当事者が参加しているか、参加しているのであればどのように意見を計画に反映しているか、どのような福祉サービスが必要であるのか、何に困っているのか、等である。障害者総合支援法では、障害福祉計画の策定・見直しの際に協議会の意見を聴くよう努め

るとしているのが協議会とどのように連携して計画策定を行うかが論点になるとする。

3) 計画の分析・評価手法に関する研究

計画策定のプロセスに関する研究と同様に極めて少ない。計画の分析・評価は、どのような福祉サービスや社会資源が不足しているかを分析し、どのようにして理想へと近づけていくのか、その方法を明示することが求められる。計画は、各自治体によって求められる福祉サービスにより異なる。社会資源に地域特性があり、その地域特性が計画に反映され、多様性に富んだ一様ではない計画を評価することは容易ではない。しかし、計画をより充実していくために今後、必要とされる研究である。計画に関連する調査の分析手法に関する研究は、あまり研究がされていない。

萬代・河原(2019)は、地方自治体が日頃より障害当事者の意見をどのような方法で把握しているかを明らかにするためにインタビュー調査した。地方自治体の障害福祉課職員4名を対象に半構造化面接を行い、以下の点を示した。第一に、障害当事者の意見を把握するのに地方自治体は多種多様な方法で把握しているが、主体性に乏しい状況が見受けられた。第二に、障害当事者の意見を把握するための留意・工夫として、職員の関わり方、環境整備、基幹相談支援センターがある。しかし、障害当事者の意見を把握し政策反映することに特化した仕組みとしての留意・工夫については調査できなかった。第三に、障害当事者の把握した意見の反映方法として職員間の連携、策定過程で得られた意見の分析、自立支援協議会の連携がなされ、課内や関係者が連携することを意識された方法がとられていた。第四に、障害当事者の意見把握の課題として障害当事者団体の意見を公平に捉える難しさ、すなわち、障害当事者団体に所属していない大多数の障害当事者の意見把握についての困難さ、障害当事者の意見を客観的に評価する職員の能力等があげられた。この調査が対象とした自治体はわずか1箇所であり、今回の結果はどの地方自治体にも当てはまるわけではないとしながらも、今後は、地方自治体が障害当事者個人の意見を把握し、障害当事者の意見がデマンド(要望)であれば、ニーズ(客観的に必要な支援)に変えて、反映するための仕組みを創っていくことが必要であると強調し、その仕組みを自立支援協議会に位置づけることを提案している。

Ⅲ. 計画策定における障害当事者の参画

萬代(2016)は、計画に関連する調査の分析手法に関する研究は、あまりされていないとする。田垣(2009)は、障害者計画のニーズ調査の自由記述回答に焦点を当て、KJ法とテキストマイニングを併用して検討し、こうした手法を計画策定におけるヒアリング調査や

ワークショップで得られたデータ分析にも活用できるかもしれないとしている。

ニーズ調査の分析手法を検討することは、障害当事者の意見を計画に反映させることを促進すると考えられる。そこで、今回は、テキストマイニングの手法により障害当事者の意見の把握を試みる。

(1) 目的と方法

刈谷市の総人口は、2020年4月1日現在52,823人であり、障害者手帳所持者数は、6,281人である。総人口に占める障害者手帳所持者の割合は4.1%である。調査対象は、2008年と2020年のいずれも市内在住の障害者手帳所持者及び障害福祉サービス等利用者から1,000人を無作為抽出した。そのうち、2008年は545人、2020年は、575人が回答した。

データ収集の方法は、2008年と2020年と同様である。障害福祉課から調査票・返信用封筒が当事者に郵送された。アンケート用紙の表紙には、『何らかの事情でご本人が記入できない場合は、本人の意思を尊重して家族の方などが代わってご回答ください。』、『質問に選択肢のあるものは、あてはまる番号に○をつけること、「その他」にあてはまる場合は、()内に具体的に書いてください。答えたくない質問は無回答のまま、次の質問にすすんでよいこと、調査票は、同封の返信用封筒に入れて、投函する』、『調査は無記名で回答し、結果の集計、分析は統計的に行ない、個人のプライバシーがもれることは決してないこと、調査結果の概要は、市のホームページ等で公表する』等の旨が、説明されている。本報告では、障害当事者には、本人のみならず、家族も含めている。

今回の分析項目は、そのうちの自由記述部分である。分析は、テキストマイニングを用い、共起ネットワークを検討する。テキスト分析はソフトKHCoder(Ver.200f)により計量的に分析を行い、共起係数はJaccard係数の値により判断し、描画する共起関係は、上位60語、係数は0.2以上とした。

(2) 結果

ここでは、共起ネットワークのみの結果を示す。

1) 2008年度の分析

第1サブグラフでは、「障害、施設、入所、サービス、手帳、一緒」の語が高頻度であり、「手帳がなくてもいろいろなサービスが受けられるように」、「重度の障害者の施設にもっと作業に関わる職員を増やしてほしい」、「障害者の子どもが入院した際に、居宅介護サービスで『病院での見守り』のサービスが受けられず、核家族の者には大変であった」、「入所施設に一生入れるとしたら費用がいくらかかるのか、入れる施設があるのか」、「現在市外の施設を利用しているが、刈谷市でも入所施設、ショートステイできる施設をつくって

ほしい」などである。

第2サブグラフでは、「ホーム、ケア、グループホーム、支援、刈谷」の語が高頻度であり、「今ある事業所、施設等でショートステイ、グループホーム、ケアホーム、日中一時など実施できるように市が実施できる場所を提供してほしい」、「刈谷市にケアホーム、ショートステイを早くつくってほしい」、「グループホーム、ケアホームで練習を繰り返し、本人が自信をつけ、20歳代のうちに安心して送り出したい」などである。

第3サブグラフでは、「利用、必要、こども、将来」が高頻度の語であり、「ガイドヘルパーを利用するにあたり、利用負担が大変なので検討してほしい」、「就労移行支援を利用している。一般就労に必要な知識と能力向上の訓練とあるが、一定の期間内に訓練ができなかった場合はどうなるのか」、「将来、子どもが成長していく中でどのような支援が受けられるのか、障害の程度によってどのように社会参加していけるのかといった情報がない」などである。

第4サブグラフでは、「親、地域、暮らす、安心、負担」が高頻度の語であり、「親がいなくても、子どもたちが地域の中で安心して暮らしていけるように、施設やケアホームなどでたくさんの仲間と暮らしていけることが親たちの願いである」、「親亡き後、地域で本人が安心できる場所を作ってほしい」、「両親亡き後も自宅で自分らしく暮らすことを望んでいる」、「親が先に死んでいくので、その後の子どもの生活を考えると不安だらけであり、障害があっても安心して暮らしていける場所が刈谷市内にほしい」、「親亡き後の子どもがとても心配で不安であり、親は、子育てに終わりはない」などである。

第5サブグラフでは、「福祉、自分、生活、時間」が高頻度の語であり、「福祉に携わる人々の給与に対して刈谷市独自で援助できないものか」、「障害者の福祉施策を知らないでいると制度を利用できずに過ごしてしまうので、毎年、福祉ガイドブックをすべての障害者の手に届けてほしい」などである。

第6サブグラフでは、「書類上だけでなく、介護認定時のように福祉の方にも直接見ていただきたい」、第7サブグラフでは、「作業はある程度できるが、一般就労していくことはとても厳しい」、「すぎな、つくし作業所も就労支援に向けての取り組みを進めていただきたい」、「就労支援事業に対して、作業所の方針を早く決めてほしい」などである。

2) 2020年度の分析

第1サブグラフでは、「障害、支援、サービス、利用、学校」が高頻度の語であり、「福祉のサービスは仕組みがとても複雑であり、ここに相談すればどこかに繋いでくれるような所が年齢を問わずにあったらいい」、「障害児の放課後等デイサービスは、利用時間が短いことや夏季休みなど、時間が合わないので今後、両親

(親)の仕事が続けられるかとても不安である」、「デイサービスを利用しているが、負担が大きい」、「放課後デイを利用しているが、他の兄弟の習い事の関係で夕方の在宅時間に融通がききにくいので利用日の調整が大変である」、「刈谷市立特別支援学校が開設されたが、知的障害児は入れず、肢体不自由児だけである」、「放課後デイサービス利用料金の上限をもっと安くしてほしい」、「放課後デイサービスの利用時間がほとんど10時～16時(夏休み、春休み、冬休みなど)であり、拡げてほしい」、「障害児が2人おり、放課後デイサービスの利用料の負担が毎月37,400円ととても大きくて困っている」、「当人へのサービスも必要であるが、周りの方の理解があると、とても心地よく生活できる」、「刈谷市内で知的障害や発達障害のある児童が増えている」などである。

第2サブグラフでは、「就学、小学校、言語、病院」が高頻度の語であり、「未就学児や小学校までは支援が充実してきた印象があるが、中学、高校となると一気に支援が減る」、「知識と経験が豊富な理学療法士、作業療法士、言語療法士の配置をお願いしたい」、「就学するとほとんどの言語療法が打ち切りとなる」、「他県では、2才前(1歳半位)からでも言語療法を受けられる自治体がある」、「言葉の遅れ、その他療育は2才までに「早期対応を」と呼びかけている自治体がある」、「就学後の言語療法を受けられる病院がなく、現在、市外の病院へ通院している」などである。

第3サブグラフでは、「母、介助、息子」が高頻度の語であり、「成人した息子を介助しているが、80歳の離れて暮らしている母も見に行っている」、「息子は送迎が必要で、留守番が出来ないので、母の通院等で長く時間が掛かる時は平日通っている」、「通所施設を休ませて連れて行っても良いが、母の世話と息子の世話を同時にするのは辛い」などである。

第4サブグラフでは、「家族、本人、働く、精神」が高頻度の語であり、「精神障害者の場合、家族、介助者が高齢化すると精神的、身体的に対応がむずかしくなり、将来とても不安なので相談場所がたくさん有ると助かる」、「孤独死や家族による障害者への虐待等を回避することを真剣に考えてほしい」などである。

第5サブグラフでは、「不安、今後、将来」が高頻度の語であり、「父母が病気になったり、亡くなることを考えると、将来への不安はとても大きく、今のうちに色々考えておかないと心配であり、そのための知識や情報を勉強し、父母が元気な間に準備をしておきたい」、「子ども(障害児)の将来を考えて、共働きをして頑張っているが、預かってもらえる場がないときには、今後の見通しがもてず不安である」などである。

第6サブグラフでは、「相談、センター」が高頻度の語であり、「発達相談センター等での相談も『様子を見ましよう』が多く、その後の様子を見て、別の支

援、通院も予約がとれない事が多くある」などである。

第7サブグラフでは、「親、生活」が高頻度の語であり、「親が死んだ後の生活が心配である」、「今の介護ができなくなったらどうするか、親が死亡した後誰が娘の生活をみてくれるのか」などである。

第8サブグラフでは、「年、わかる」が高頻度の語であり、「だいたいの日常会話ができるが、年毎に将来が不安である」、「現在、年長の娘は自分の意思を伝えることが難しく、日々困難の連続である」、「学年が上がり、どんどん授業についていけなくなっている」などである。

第9サブグラフでは、「社会、生きる」が高頻度の語であり、「グレーゾーンの子供達にも生きやすい社会であれば嬉しい」、「発達障害のある子は、目に見える障害ではないので、社会で理解されにくく、地域や社会（学校等）での協力、理解が必要である。彼らが、生活しやすい社会になるために、これからもサポートをお願いしたい」、「社会全体で支援をすれば、互いをフォローする仕組みある会社を設立すれば、皆に優しく住みよい社会になる」などである。

第10サブグラフでは、「介護、施設」が高頻度の語であり、「介護施設等の数が少なすぎる」、「介護施設等の利用料金の自己負担が多い」などである。

第11サブグラフでは、「医療、助かる」が高頻度の語であり、「医療費の補助、とても助かっている」、「心身障害者医療費支援はもう受けられないのか、或は月額5,600円の後期高齢者の医療費免除（又は減免）が

受けられると助かる」、「精神科医療による被害を相談できる場が充実することを期待する」、「自立支援医療を受けているおかげで服薬治療を安心して続けられる」、「精神障害者医療費の助成、福祉タクシー料金助成利用券の交付など日常生活でとても助かっている」などである。

(3) 考察

2008年と2020年の調査の自由記述に見られる意見の把握方法の点から、障害者福祉施策の策定と障害当事者の参画について論じる。

まず、計画の策定期間の状況を見る。第2期（2009－2011年度）の直前には、障害者自立支援法が施行され、サービス費用の一部が応益負担となる、学校教育法が改正され、特別支援教育が始まる、権利条約に署名・批准に向けた国内法の整備に向かった時期である。第6期（2021年度－2023年度）の直前には、障害者による文化芸術活動を推進する法律（障害者文化芸術促進法）、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策を総合的かつ一体的に進める法律（ユニバーサル社会実現推進法）、視覚障害や発達障害、上肢の障害などがある者への読書環境の整備を進める法律（読書バリアフリー法）が成立し、週20時間未満の障害者を雇用する事業主への特例給付、中小企業を対象とした優良事業主認定制度を創設するなどを含んだ障害者雇用促進法の一部改正が行われた。

図1と図2を相対的に比較すると障害当事者の意識

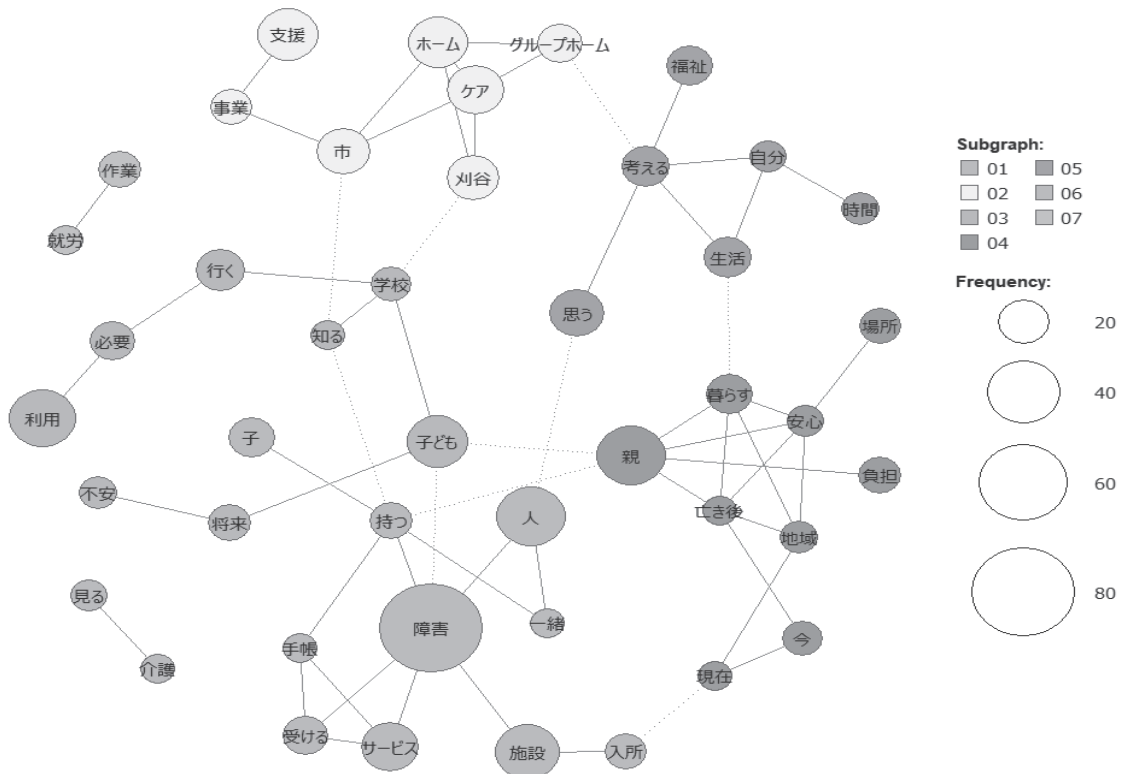


図1 KH Coderによる共起ネットワーク（2008年度の自由記述の分析）

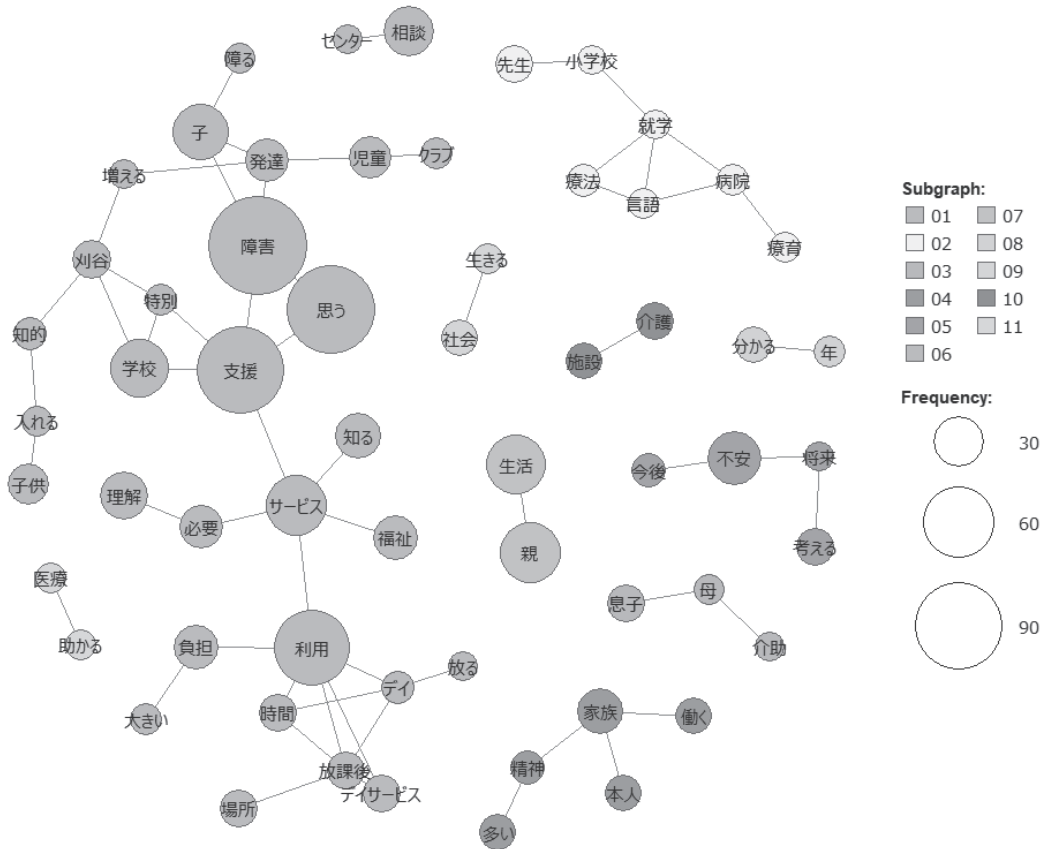


図2 KH Coderによる共起ネットワーク（2020年度の自由記述の分析）

が相当に深化している。各種のサービスが提供されるようになったのは、この間の法令制定により障害者支援が充実し、発展していることを伺わせる。

図2の高頻度の語は、第6期障害福祉計画（2021年度～2023年度まで）の指針の内容（厚労省，2020）と関連している。障害福祉計画・障害児福祉計画の基本的理念は、1) 障害者等の自己決定の尊重と意思決定を支援する、2) 市町村を基本とした身近な実施主体と障害種別によらない一元的な障害福祉サービスを実施する、3) 入所等から地域生活移行への移行、地域生活の継続の支援、就労支援等の課題に対応したサービス提供体制を整備する、4) 地域共生社会の実現に向けた取り組みを行う、5) 障害児の健やかな育成のための発達支援を行う、6) 障害福祉人材を確保する、7) 障害者の社会参加を支える取り組みを行う、である。障害福祉サービスの提供体制の確保に関する基本的な考え方は、1) 全国で必要とされる訪問サービスを保障する、2) 希望する障害者等への日中活動系サービスを保障する、3) グループホーム等の充実及び地域生活支援拠点等の整備と機能を充実する、4) 福祉施設から一般就労への移行等を推進する、5) 強度行動障害や高次脳機能障害を有する障害者に対する支援体制を充実する、6) 依存症対策の推進、である。障害福祉計画・障害児福祉計画が目指す目的は、障害者・障害児の地域生活を支援するためのサービス基盤

整備等に係る2023年度末の数値目標を設定し、障害福祉サービス等（障害福祉サービス、相談支援並びに市町村及び都道府県の地域生活支援事業）及び障害児通所支援等（障害児通所支援及び障害児入所支援並びに障害児相談支援）を提供するための体制の確保を計画的に図るようにすることである（厚労省，2020）。

田垣（2009）は、障害者基本計画のニーズ調査を事例にして、自由記述回答に対するKJ法とテキストマイニングの併用のあり方を検討した。その結果、1) テキストマイニングでは頻度の高い語の関連は見つけられるが、KJ法では頻度の高低に限らず内容上の関連を見つけられやすい、2) KJ法では、主成分分析よりも、結果に関する具体的ストーリーを描きやすい、3) テキストマイニングでは調査で明確な下位分野がある場合、医療、教育、就労は分野ごとの分析でよいが、社会参加、サービス、町作りはセットにして分析したほうがよい、と述べている。田垣（2018）は、障害者基本計画の策定と運営に関する住民参加型会議のあり方について、中心メンバー6名へのグループインタビューを検討した。事例とした会議は、多様な障害者、支援者、市職員で構成され、2002年度から2008年度まで続いているものである。逐語記録に対してKJ法を行い、メンバー間の相異なる障害に関する相互理解、メンバーと市職員との対話、会議に適した議題の選定の困難さ、住民会議の独自性というカテゴリーを得た。

同じ逐語記録に対して対応分析とクラスター分析によるテキストマイニングをした結果、就労支援における会議の役割、メンバーの相互理解の促進、最初は会議の意義が曖昧というクラスターを得た。話し手は、障害者間の相互作用と障害者と市職員との対話をうながす議題が、会議の維持につながったと見なしている。

今回の分析は、共起ネットワークを用いたので頻度の高い語の関連が見い出された。図1と図2を比較することにより、時間差（時代差）が浮き彫りになるのではないかと推察される。

IV. 総合討議

田垣（2009）は、障害者計画策定のプロセスにおいて地域住民は質問紙に回答することを通じて障害者計画の策定に参加している。地域住民に、いかに計画に参加してもらうか、「自分のまちの計画」としていかに当事者意識をもてるかどうかは、計画策定において重要な点であるとする。

障害者の権利条約の批准にあたって、障害者の参加の観点で障害者権利条約の本質的な意義があると論じている（藤井，2010）。特に、政策決定の参加では、政策の対象は障害当事者であり、対象となる側の視点やニーズが反映された場合に、「その政策は当事者の立場に近づくこと」、「審議や検討の場に同席している関係者への触発」、「障害当事者のエンパワーメントの強化」、「障害当事者の政策への帰属意識の高まり」、「社会全体の障害者および障害分野への見方の好影響」、の5点をあげている。

障害者総合支援法施行後3年見直しの骨格提言の内容は、新たに設置された「障がい者制度改革推進会議」の意見書（2010年）によって具体的な工程表が示された。この骨格提言に基づいて新法の制定がなされることとなったが、その後実際に成立した障害者総合支援法には骨格提言が十分生かされていないという指摘が多方面からなされた。2015年12月の報告書では、「新たな地域生活の展開」、「障害者のニーズに対するきめ細かな対応」、「質の高いサービスを持続的に利用できる環境」の3つの柱が示されている。そして2016年の改正をうけて、障害児福祉計画の策定が市町村・都道府県において義務化されている。障害福祉計画は、地域移行も含む福祉サービスの必要量・見込み量に関する目標数値が掲げられており、障害者計画と障害福祉計画は、各自自治体で障害者福祉を推し進めていく上で重要な福祉計画となっている。

障害者計画は、障害者基本法を根拠として、障害者施策の基本計画として、施策を総合的かつ計画的に推進し、障害者の自立と社会参加を促進するために5年ごとに策定するものである。障害者施策の基本的な事項や理念を定めるものであり、主務官庁は、内閣府政

策統括官（共生社会政策担当）である。障害福祉計画は、障害者総合支援法を根拠として、障害福祉サービス等の提供体制及び自立支援給付等の円滑な実施を確保するための基本的事項を定めるものであり、主務官庁は、厚生労働省社会・援護局である。障害児福祉計画は、児童福祉法を根拠として、障害福祉サービス及び障害児通所支援等の円滑な実施を確保するための基本的な指針（2018～2020年度・3年間）を定めるものである。

今回試みたテキストマイニングの結果では、2020年度に障害児通所支援等の事項が示されており、指針は当事者の意見を反映したものであると言える。

V. おわりに

近年、障害者の高齢化と障害の重度化が進む中で障害福祉に対するニーズが複雑化・多様化してきており、すべての障害者が地域で安心して生活できるまちづくりが求められている。

障害者福祉領域における福祉制度や福祉計画策定の動向を概観し、障害者計画および障害福祉計画に関する研究の文献レビューを参照したところ、決して多くの研究がなされているとは言い切れない状況であることが明らかとなった。

計画は、あるべき理想の状況に向けて目標を立て、その目標に向けて達成を目指すものである。その計画で立てた目標をただ単に達成することを目指すのではなく、障害当事者も含めた地域住民が計画に参加し、協働した計画づくりが、暮らしやすいまちづくり活動へと展開されていく。今後、障害者計画及び障害福祉計画の研究が進展し、より活発な活動がそれぞれの地域で展開されていくことを期待したい。

最後にアンケート調査の当事者の意見を示す。

『現在、高校1年生の知的障害、自閉症のある息子がいる。これまで刈谷市の療育、放課後デイサービスのAには大変助けられ、本当に感謝の気持ちでいっぱいである。3年後ですが…今までの放課後デイサービスも終了し、働ける場所はあるのか、休みの日に過ごせる場所はあるのか、親がいなくなった時どう生活していくのか、どのようなサービスがあるのかわからない事ばかりで不安です。高校卒業後も本人が毎日、仕事に行き、休みの日に外出のサポートを受けながら、生活活していける場があることを願っている。』

付記

本報告のⅢで取り扱った資料は、刈谷市福祉健康部福祉総務課より、「当該情報には個人情報が含まれておらず、また、当該資料は公文書であり、公開することが事務遂行上、支障を及ぼすものと認められないと判断した」との承諾を得ています。更に、本報告の分

析に資料を活用して良いことの認可も受けています。
刈谷市の当該部局に対し、ここに記して深く感謝申し上げます。

引用文献

- 1) 萬代由希子 (2016) 障害者計画および障害者計画に関する研究の現状と課題 関西福祉大学社会学部研究紀要 19 (1), 43-50.
- 2) 萬代由希子・河原正明 (2019) 地方自治体における障害当事者の意見把握と施策との繋がり 関西福祉大学研究紀要 22, 105-113.
- 3) 小澤 温 (2018) 障害者福祉制度の近年の動向と課題 社会保障研究 2 (4), 442-454.
- 4) 田垣正晋 (2009) 市町村障害者基本計画のニーズ調査の自由記述回答に対するKJ法とテキストマイニングの併用のあり方 社会問題研究 58, 71-86.
- 5) 田垣正晋 (2018) 障害者基本計画の策定と推進のための住民参加型会議の運営：住民へのグループインタビューに対するKJ法とテキストマイニング社会問題研究 67, 87-100.
- 6) 田中英樹 (2008) 市町村障害福祉計画の現状と課題 ノーマライゼーション 障害者の福祉 7月号.
- 7) 都築繁幸 (2020) 障害者支援制度の経緯および取り組みの実際と合理的配慮 - 障害学生支援の充実に向けて - 22世紀アート.
- 8) 厚労省 (2020) 障害福祉サービス等及び障害児通所支援等の円滑な実施を確保するための基本的な指針 (最終改正 令和二年厚生労働省告示第二百十三号) https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000163638_00001.html (2021年9月22日最終閲覧)
- 9) 藤井克徳 (2010) 障害者の参加 松井亮輔・川島聡編『概説 障害者権利条約』法律文化社 16-31.
- 10) 川島聡編『概説 障害者権利条約』法律文化社 1-15.
- 6) 川島聡・東俊裕 (2008) 障害者の権利条約の成立 長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望』生活書院 11-34.
- 7) 東俊裕 (2008) 障害に基づく差別の禁止 長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望』生活書院 35-72.
- 8) 佐藤久夫 (2015) 障害者総合支援法の課題 佐藤久夫『共生社会を切り開く - 障害者福祉改革の羅針盤』有斐閣 114-122.
- 9) 茨木尚子 (2011) 障害者福祉制度改革をめぐる動向と今後の課題 - 当事者参画による改革のゆくえ 社会福祉研究 111, 2-10.
- 10) 石川准 (2014) 障害者政策への当事者参画の意義と課題 障害学研究 10, 26-31.
- 11) 三田優子 (2012) 「障害者制度改革における当事者参画の意義と課題 - 障害者権利条約の批准に向けて -」 社会福祉研究 113, 67-74.
- 12) 沖倉智美 (2017) 障害当事者の政策形成過程への参画を支援する - 自立支援協議会の取り組みを踏まえてソーシャルワーク研究 43 (3), 18-28.
- 13) 吉川かおり (2009) 政策決定過程における当事者参画の意義 ノーマライゼーション 29 (7), 10-12.
- 14) 瀧口優 (2015) 小平市における障がい者福祉計画策定と今後の課題：自立支援と共生社会をつなぐ 和光大学現代人間学部紀要 8, 225-235.
- 15) 上野容子・山本洋子・内田夕紀子ほか (2007) 障害者福祉計画策定に反映させる精神保健福祉ニーズ分析 - 狭山市・入間市の当事者アンケート集計結果から - 東京家政大学研究紀要 47 (1), 139-148.

(2021年9月24日受理)

参考文献

- 1) 松端克文 (2003) 障害者グループホームの政策および実践に関する研究 桃山学院大学総合研究所紀要 29 (1), 51-72.
- 2) 松端克文 (2010) 障害者福祉における福祉計画の策定と地域生活移行 桃山学院大学総合研究所紀要 35 (3), 93-108.
- 3) 遠藤美貴 (2010) 政策立案への知的障害者当事者参加・参画に関する研究 - 障害者計画 障害者福祉計画に関する全国調査に基づいて - 立教女学院短期大学紀要 42, 73-81.
- 4) 松本真由美 (2016) 政策決定過程における精神に障害のある人々への参加 日本医療大学紀要 2, 2-11.
- 5) 川島聡 (2010) 障害者権利条約の基礎 松井亮輔・