

## 「協議」機能からみた市町村障害福祉計画の分析

佐藤 真澄（日本福祉大学大学院）

平野 隆之（日本福祉大学）

### ・ 研究の目的と枠組み

#### - 1 . 本研究の位置づけ

2006年4月に施行された「障害者自立支援法」は、短期間のうちに大幅な制度改正を目指しており、市町村の障害福祉行政の運営上に大きな変化を及ぼしている。国は「障害福祉計画」の策定を義務付けるなど、市町村に分権的な制度運用のシステム設計を求めており、地域住民や関係機関への制度浸透を図るツールとして、計画への期待は大きい。しかし実際には、定率負担に関する条例等の規定整備や、障害程度区分認定の仕組みづくりなど制度移行に伴う煩雑な事務作業に手間取り、計画業務に十分な時間と人材を割ける状況にはなかった。障害福祉計画では現状の実績分析を踏まえて、新体系におけるサービス必要量を見込むこと（推計）になるが、その目標の数値化が義務付けられたことは、行政に与えるプレッシャーを高めた。その結果、コンサルタント会社に委託するなど主導権を持ち得ない形式的な計画策定にとどまっている。

これまで我々は、障害福祉計画策定の手法として、利用実績の分析方法と、それに基づく推計に焦点をあててきた<sup>1</sup>。それは、基盤整備の状況について、他自治体との相対的な比較や2時点間の推移を指標化し、当該自治体の計画課題を抽出するという作業である。しかしその研究の過程では、分析・推計のみを根拠とする計画策定では、実効性のある計画にはなりえないということも明らかになった。

その理由のひとつは、利用実績は必ずしも個々人のニーズを反映しないということである。高齢分野と比較して相対的に資源整備が立ち遅れている障害分野においては、利用実績は当該地域の整備水準に影響される。さらに、潜在的な利用者とサービスとのアクセスの支援、あるいはサービス間の調整機能により、実績は変動する。実績分析から導き出された推計を実態に接近させるためには、利用を条件付ける関係機関の連携や資源開発といった要素を無視することはできない。

もうひとつの理由は、障害分野は年齢層や障害種別といった個別的な要素が大きいことと関連している。実績分析では自治体間や時系列による比較が重視されるため、きわめて個別的な部分は捨象し、類似性に着目した類型化という手法を採った。しかし、こうした個別事情を解釈する作業こそが地域特性に応じた課題抽出に結びつくのであり、それには専門機関の支援経験に頼らざるを得ない。

計画の実効性を高めるためには、こうした限界を補完する手法を選択する必要がある。「地域社会の実現」という制度の目的からすると、障害福祉計画は地域福祉計画と親和性が高い。そこで、我々は障害福祉計画の新たな策定手法の開発を、地域福祉計画の手法に求めた。

「地域福祉計画」の策定過程について、平野は、分析・推計的な作業のみではなく、組織的な作業との循環的な過程をたどることに独自性を見出している<sup>2</sup>。そして、在宅介護問題は、地域問題として認識されがたく、それが組織化援助の克服課題となっていることを指摘している。障害者の地域生活を取り巻く課題は、高齢者の介護問題と比較してき

わめて数が少なく、ともすれば家族介護の中に埋没してしまうため、地域の課題として現象しにくい傾向にある。そのため、意図的に組織化を誘導する仕掛けが必要であり、そのことを本研究では「協議」と呼んでいる。

## - 2 . 研究の枠組み

こうした整理を踏まえ、障害福祉計画の策定プロセスをモデル的に示したのが図1である。「計画書(C)」が一連のプロセスの集約としての意味を持つとすると、そこに至るには2つのルートがある。それは「分析(A)」機能を起点とする《A a C》というルートと、「協議(B)」機能を起点とする《B b C》というルートである。この枠組みを用いると、これまで我々が行ってきた研究は、「分析(A)」機能を起点とする《A a C》として説明できる。

図では2つのルートを強調するために、「分析(A)」と「協議(B)」を対峙させているが、一方を重視することで他方を否定しようとするものではない。先の研究成果を踏まえて「分析」機能から「協議」機能をみると、「分析」結果を解釈するためには、現場を知る関係者との「協議」機能が必要とされ、そのことで推計はリアリティを持つ。また「分析」結果は、「協議」の場においてコミュニケーションツールの役割を果たす。つまり「分析」機能と「協議」機能は相補関係にある。とすれば、「分析(A)」を起点とする策定プロセスは、《(A B) a C》と表現されることになる。

本研究の目的は、障害福祉計画の策定において、「協議(B)」機能を起点として計画策定に至る《B b C》というルートを選択すると、計画策定のプロセスがどう見えるのか - 2、策定される計画(書)にどのような特徴をもたらすのか - 3、このモデル図をどう説明できるのか - 4、といった点について検証することにある。

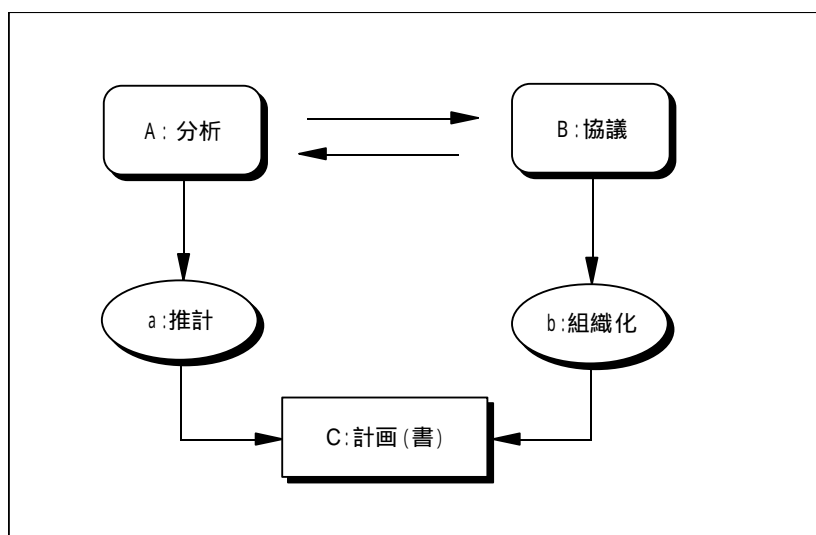


図 1. 計画策定の構成要素

## ．愛知県高浜市における事例研究

### - 1 . 事例研究の方法

研究の目的を達成するためには、「協議」機能を重視した計画化を実験する必要がある。事例研究の対象として選択した高浜市は、「地域福祉計画策定モデル事業」において、住民の参加と活動実践を重視した実験的な計画策定を実現した経験を持つ<sup>3</sup>。モデル事業では、住民自らがワークショップ活動を行う「ひろば委員会」を立ち上げ、地域住民の組織化、意識形成が図られた。こうした経験により、高浜市には「協議」を生む土壌があると判断し、対象事例に選択した。

平野は委員長として審議会の運営を担い、佐藤は計画サポーターとして、計画の準備段階から計画書の策定に至るプロセスに積極的にかかわりを持ちながら観察してきた。計画の準備段階で、障害福祉計画を資源整備の数値計画にとどめるのではなく、地域を基盤とした支援体制を組織化するツールとする、審議会の承認のためだけの形式的な参加の場ではなく、一定の緊張感を保った「協議」の場として機能させる、という方針が事務局と我々との間で確認された。

本報告は、我々が観察してきた内容に基づき、計画策定のプロセスを検証するものであるが、研究者による一方向的な分析ではなく、行政職員との「協議」の内容を含んでいる。

### - 2 . 「協議」機能からみた策定プロセス

高浜市では、障害者自立支援法の導入を契機として、「障害者雇用の促進」と「地域生活支援」を優先政策と位置づけ、プログラム開発からその基盤となる地域づくりまでを包括的なプロジェクトとして立ち上げた。図2は、障害福祉計画の策定プロセスと2つのプロジェクトの進行を、「協議」機能という視点で整理したものである。

	「障害福祉計画」の策定	「働きたい」の実現に向けたプロジェクト	地域生活の実現に向けたプロジェクト
2006年4月		市単独事業「企業体験実習手当金支給事業」 4/1～	
5月	第1回審議会 5/16 ニーズ調査の実施(障害者を対象) 5/17～5/31	市役所に「障害者雇用プロジェクト」設置 5/1～	
6月		障害者向けの委託訓練(パソコン) 6/8～7/27	総合相談窓口相談支援専門員配置 6/1～
9月		障害者雇用に関する意識調査(企業を対象) 9/19～10/6	
10月	第2回審議会 10/20 サービス利用見込み(推計)の提示	ジョブコーチによる業務分析の試行10/25・11/6～11/9	市単独事業「障害者おためし外泊支援事業」10/1～
11月	第3回審議会 11/30 中間素案の提示	↓ 企業就労を考えるシンポジウムの開催 12/1	
2007年1月	パブリックコメントの実施12/15～12/27 当事者団体へのヒアリング 1/14 事業所へのヒアリング 1/14	↓ 業務分析の企業報告会の開催 2/16	
3月	第4回審議会 3/26 最終案の提示	第1回就労支援会議 3/20	第1回地域自立支援協議会 3/16
4月		障害者自立支援法に基づく多機能型「チャレンジサポート高浜」開設 4/1～ 市単独事業「職場適用援助者試行事業」 4/1～	総合相談支援窓口の体制強化 4/1～

□ は の協議を、□ は の協議を、□ は の協議を示す。

図2. 「協議」機能からみた高浜市の計画化

## 1) 計画策定における「協議」機能

計画策定のプロセスとプロジェクトの進行を「協議」という視点で捉えると、「協議」の機能は次の3つに大別できる。

### 多様な主体が計画化に参加する「空間」としての協議

計画策定を直接的に担う「協議」であり、高浜市の場合は施策審議会が相当する。当事者、関係機関、地域住民、行政職員といった多様な主体が参加する「計画空間」<sup>4</sup>としての機能を持つ。

第1回の審議会では、制度改革の説明と解釈に多くの時間を割いた。それは、「協議」を計画空間として機能させるためには、制度改革の理念をメンバーで共有することが重要だという事務局(研究者を含む)の判断がある。つまり、計画空間としての機能( )は、学習機能を含む合意形成の機能( )を前提として成立する。

### 計画化にむけた合意形成の「ツール」としての協議

当事者・関係機関を含む地域住民を対象に、制度の浸透を図る啓発活動の一種であり、計画化にむけた情報発信や合意形成の「ツール」としての機能を持つ。会議形式に限定されるのではなく、意識調査やパブリックコメント、シンポジウムといった合意形成の多様なコミュニケーションツールが相当する。

### 計画の進行管理の「ツール」としての協議

計画の実施過程において、進行管理や評価を担う「ツール」としての協議であり、関係機関の連携・組織化という機能を併せ持つ。「地域自立支援協議会」や「就労支援会議」等が相当する。計画策定を担う の「協議」の場で、 の「協議」機能が計画されるという関係にあり、 の「協議」が恒常化することは、次期計画における の「協議」への布石となる。

## 2) 「協議」機能を重視した計画策定のプロセス

では実際に、「協議」機能を重視したプロセスを選択すると、それはどのように進行するのか。高浜市の障害者雇用に関する計画化のプロセスを取り上げ、協議がもたらした効果とその限界について考察を加えてみたい。

障害者の就労移行という制度目標は、従来の障害福祉の枠組みを大きく変化させるものであり、地域社会に解決策を求めざるを得ない。高浜市が選択した手法は、先進的な自治体をモデルとした包括的なシステムを導入するプロジェクトであった。特に、重点をおいたのはジョブコーチ事業の導入であった。事業を実施する拠点施設を立ち上げ、市独自の助成制度を設定した。啓発という点については、企業を対象としたシンポジウム( の協議)を企画し、その準備段階ではジョブコーチの試行事業を実施した。また市内の企業を対象として、障害者雇用に関する悉皆調査を実施した。それは名目上は障害者雇用に関する意向調査であるが、同時に調査を通じて雇用促進に関する助成制度等の情報を発信する、一種のコミュニケーションツール( の協議)を想定したものであった。シンポジウムでは、当初の予定を大幅に上回る参加があり、その多くは近隣市町を含む中・大企業の関係者であった。企業の関心は高く、実際に新たに立ち上げられた就労移行の事業所には、数社から企業実習や障害者雇用の問い合わせが始まっている。このことから、一連のプロジ

エクトは、協議（ ）の範囲を拡大し、企業への啓発という点では、中・大企業を中心として一定の成果は得られたと判断できる。

では、そのことが計画策定にどのような影響をもたらしたのか。結論的には、プロジェクトの進行は計画策定の審議会とは連動しなかった。プロジェクトの事業そのものは計画項目に挙げられたが、「協議」内容は計画に反映されていない。つまり、「協議」を重視した計画策定に、課題達成を志向したプロジェクトは十分に機能しなかった。その要因として、次の2点を指摘したい。

第1に、課題達成を重視したプロジェクトが、いわばトップダウンで計画・進行しており、過程を重視したボトムアップの計画策定と折り合いがつかなかったことにある。プロジェクトの進行や調査結果については審議会で逐次報告されたが、それを素材として「協議」が活発化することはなかった。例えば、調査結果やシンポジウムでの「協議」内容について、審議会で「協議」されなかった。審議会は承認の場として機能するにとどまり、計画化に主体的に参加し（ の協議）、進行を管理する（ の協議）機能を発揮できなかった。

第2に、導入されたモデルが、必ずしも地域の土壌に根ざしていなかったという点である。障害者雇用に関する審議会での「協議」内容は - 2 に譲るとして、ここでは地域の土壌について指摘したい。高浜市は、高齢分野と比較して障害分野の福祉施策が格段に立ち遅れている。さらに、市内の過半数の企業は従業員数が数名～10名以下である。その地域で、一般就労という高度な目標を設定し、先進的なモデルを一気に導入しようとしても、一部の大企業を除いては、戸惑いが見られるのは当然といえる。先進的なモデルを計画に採用する際に、地域の土壌にあわせて加工することが重要であり、この加工が計画化の協議（ の協議）に求められる機能といえる。

### 3. 計画書にみる「協議」の痕跡

高浜市では、「協議」のリアリティを計画書に残すことを重視した。一般的に計画策定の「協議」内容は、計画項目に書かれることで見えなくなってしまう。高浜市の地域福祉計画では、協議の痕跡そのものを残すことが策定委員会で了承され、協議の記録が計画書に位置づいた。障害福祉計画ではその手法を選択せず、むしろ協議した具体的内容を計画項目に盛り込むことを重視した。自分たちが協議した具体的内容が計画に盛り込まれることで、計画空間に参加する各主体のインセンティブを高まったことが、委員へのヒアリングで確認できた。

では、「協議」を重視したことは、計画書にどのような痕跡を残したのか。ここでは象徴的な2つの協議をとり挙げる。但し、それは「協議」を重視したことでもたらされたのか、高浜市の持つ土壌や地域性といった別の要因によりもたらされたのかについては、断定できないことを最初に断っておく。

#### 1) 施策の優先をめぐる「協議」

高浜市は、当初、「障害者雇用の促進」を最優先施策として位置づけ、単独事業化や拠点整備を含むプロジェクトを進行させてきた。これに対し、知的障害の子どもをもつ母親から「一般就労だけをゴールにすると、おちこぼれを作ってしまうのではないか」という問題提起がなされ、それを突破口に協議が活発化した。

まずは市の示したプロジェクトに対して、1人のジョブコーチがいるより各職場で助ける人をつくった方がいい、小さな町工場ではジョブコーチがいなくても働き続けている、働ける風土づくりのほうが必要ではないかといった意見が出された。また、一般就労を強調するあまりに、現にパートタイムで働いている者への支援がない、福祉的就労の質を確保する支援がない、といった矛盾が指摘された。そして、「障害者雇用」ではなく、本人の「働きたい」を実現することこそが大切であり、それは一般企業での正規雇用に限定されないという合意に至った。

また、「なぜ『働きたい』という本人の思いがチャレンジに結びつかないか」という問題提起から、「安全圏から踏み出そうとしない」親の意識改革へと協議内容が発展した。そして、「地域生活の実現」にむけたチャレンジこそが最優先課題であり、就労はその波及的課題ではないかという結論に至った。こうした協議を経て、計画書では、「地域生活の実現」を基本的理念の第1に、「『働きたい』の実現」を2番目に位置づけられた。

## 2) 自発性の継承をめぐる「協議」

高浜市では、地域福祉計画と並行するかたちで、障害者福祉計画が策定された経緯を持つ。障害を持つ当事者や家族も「ひろば委員会」として参加し、活動するなかで、障害児(者)の日中の居場所である「みんなの家」事業や、「おためし外泊支援」事業といった自主事業が開発され、後者については市の単独事業として今回の障害福祉計画に書き込まれた。

審議会では、「おためし外泊」の体験が、本人にとっても、親にとっても地域生活にチャレンジするきっかけになったこと、本人がチャレンジを阻むものは、子ばなれできない親の意識にあるという体験が語られた。こうした経緯を踏まえ、今後も自発的な取り組みの芽を市として支援していく方針については合意されたが、それを計画上でどう書くかという点で、行政職員と委員との意見は食い違った。

行政の示した計画案では、「親の意識改革」プロジェクトと書かれた。それは、個人的領域である「子ばなれ」を行政計画として書き込むことへの躊躇感からの選択であった。しかし審議会の委員からは、その名称では自分たちが「やりたい」ことを表わしてないという意見が多く出された。親の意識は地域の課題を反映している、安心して出せる地域であれば子離れは誰でもできる、というものであった。

これは、問題状況を形成している地域の課題に触れないままに、子ばなれできないという現象だけを改革のターゲットにすることへの反発であったといえる。障害福祉計画が行政計画である以上、「行政が何をするか」、計画の主語は行政である。そのため「意識改革」という行政からの一方的な啓発は、計画に取り上げやすい。一方で、地域社会そのものが主語になる解決方法は、計画に書きにくくなってしまう。審議会は、子ばなれの体験を持つ親、自分自身が子ばなれできないでいる親、それぞれの立場での「協議」が展開した。そして、「自分たちで何か行動を起こしたい」「そのために必要な計画とは何か」という組織化へと発展した。

結果として、「『子ばなれ』プロジェクトへの支援」と書かれた。それは、「子ばなれプロジェクト」を担うのは、行政ではなくあくまで当事者を中心とする組織であり、行政はその組織化と活動を支援することで、本人の地域生活の実現を支援するという複雑な関係を示している。しかし、計画に書き込まれたことで、今後の自発的な組織化と取り組みに、オーソリティを与えることを可能にした。

#### - 4 . まとめにかえて

高浜市における事例研究を、研究枠組みに設定したモデル図に添うかたちで、まとめてみたい。高浜市が採用したのは、「協議(B)」機能を起点とする計画策定《B b C》であった。そのことで、このモデル図をどう説明できるのか。

結論のひとつは、計画化における「協議(B)」機能である。「協議」機能を3つに類型化した。それは 多様な主体が計画化に参加する「空間」、計画化にむけた合意形成の「ツール」、計画の進行管理の「ツール」である。計画策定のプロセスで「協議」機能を重視することは、国がめざす制度改革の目標を地域の土壌に応じて加工することを可能にし、計画の実効性を高める。

もうひとつの結論は、「協議」機能からみた「分析」機能の必要である。これまで、「分析」結果は「協議」の場におけるコミュニケーションツールの役割を果たすと整理してきた。本研究では、「協議」機能に焦点をあてることで、改めて「分析」機能の必要が確認できた。

それは第1に、「協議」はミクロからメゾへの連続性を担保する。「協議」では、各主体が自分の体験に基づき発言する。例えば、困難事例といわれるケース検討の協議では、イレギュラーな事例として、個別な解決に終結する。しかし、個別事例(ミクロ)が持つ困難性や特殊性を相対化することで、困難の背景にある地域(メゾ)の課題が抽出される。つまり、「協議」の場において困難事例を政策協議として吸い上げることに、「分析」は機能する。

第2に、「協議」は組織化へのベクトル(B b)を促進する。「分析」からの課題抽出では、課題そのものにウエイトが置かれるのに対し、「協議」からの課題抽出では、それを「誰が担うのか」という主体が常に問われる。そして、その解決を担う組織化の求心力が生じ、組織化へと進む。つまり《(A B) b C》と表現できる。

本研究で「協議」機能を取り上げた背景の一つに、「市町村地域自立支援協議会」への関心がある。自立支援協議会の設置・運営は、市町村が分権的な制度運用を担う新たなツールとして期待が大きい。自立支援協議会によって「協議」機能が恒常化により、メンバーが協議の経験を積む。その蓄積が次期計画に有効に作用することは、高浜市の計画策定の過程からも明らかである。しかしこれまでの同様のネットワーク事業をみると、自立支援協議会は設置そのものよりは形骸化することなく運営を維持することに困難性を要する。

では形骸化しないために、行政はどうコーディネートすることが望まれるのか。今回はその手法を、「協議」機能から指摘したい。協議会を構成するワーカーは、個別支援の場面では当該地域の問題点を把握しているにもかかわらず、組織的なネットワークでは個別のサービス調整に終始してしまう傾向にある。つまり、「協議」機能を見捨てた計画が実効性を持たないと同様に、課題を相対化する「分析」機能が担保されない「協議」は、実効性を持たない。

今回の障害福祉計画の策定が全国的に推計重視にとどまり、住民参加が形式になってしまったことは、市町村へのヒアリングなどから明らかである。それは、数値目標の設定が義務化されたことと深く関連しているが、同時に「協議」機能の必要が認識されていないという課題が潜んでいる。

本報告ではモデル図を用いて高浜市の策定プロセスを説明してきたが、研究そのものは、実際の策定プロセスを通じて、このモデル図の精緻化を図る目的があった。高浜市の計画策定の出発点では、地域福祉計画における「協議」の継承を確認したに過ぎない。しかし、

その計画化のプロセスにおいて、「協議」機能の必要と、「分析」機能の新たな必要が確認された。計画化の出発点に「協議」の位置づけを確認することは、「協議」の質を高める。そのための素材として、このモデル図を示せたことが、本研究の成果であるとする。

---

<sup>1</sup> 日本地域福祉学会第20回大会(2006.6)において「『障害福祉計画』策定のためのサービス利用構造の指標化に関する研究」を報告した。詳細については、平野隆之、佐藤真澄「都市自治体における障害福祉計画策定のための分析手法」『日本福祉大学社会福祉論集』第115号,2006,pp.91-111.において紹介している。

<sup>2</sup> 平野隆之「コミュニティワークとしての『計画化』 - 社会福祉協議会と地域福祉計画 - 」右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社,1993,pp.131-148

<sup>3</sup> 高浜市における地域福祉計画策定(およびモデル事業)については、荒川孝之・伊藤美樹・平野隆之「住民参加による計画活動実践におけるプロセス研究 - 高浜市地域福祉計画策定モデル事業の事例から - 」『日本の地域福祉』第16巻,2002,pp41-52で詳しく紹介されている。

<sup>4</sup> 平野隆之「計画空間」岩田正美・小林良二・中谷陽明・稲葉昭英編『社会福祉研究法』有斐閣,2006,pp.