

論文

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

Relationship between understanding of opinions of disabled people and policies in local governments

萬代由希子*¹, 河原 正明*²

要約:本研究では、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し、その把握した意見と施策との繋がりについて考察することを目的とする。研究方法は、インタビュー調査とした。調査対象者は、地方自治体の障害福祉課職員4名であり半構造化面接を行った。データは、KJ法にて整理・分析を行った。

調査から、次の4点が明らかとなった。

第一に、障害当事者の意見の把握方法として、地方自治体は障害当事者の意見について多種多様な方法により把握はしているが、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》があり、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・工夫については何えなかった。

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》がなされており、課内や関係者が連携することを意識された反映方法がとられていたことが明らかとなった。

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、つまり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の課題が明らかとなった。

結論として、障害当事者運動が衰退しているからこそ地方自治体が障害当事者個人の意見を把握し、例えば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。その仕組みには地方自治体だけではなく、福祉専門職、学識経験者等が参画し、協働していく取り組みが必要ではないだろうか。そしてその仕組みを自立支援協議会に位置づけることを地方自治体に提案したい。

Key Words: 地方自治体, 障害当事者, 意見把握, 施策, 自立支援協議会

I. はじめに

「私たち抜きに私たちのことを決めないで (Nothing about us without us)」を合言葉に、障害者権利条約が2006年に国連総会において採択された。我が国では例えば市町村障害者計画の策定においては、障害者基本法第11条6項に障害者の意見を聴かなければならないと規定されており、施策において障害者の意見反映が求められている。そして、障害当事者の意見を行政に伝える方法の一つとして、障害者運動による政策提言活動がある。例えば、障害者自立支援法違憲訴訟では、障害当事

者団体が一丸となって運動した。しかしながら地方においては、障害者運動が以前のような隆盛をみせず衰退してきている傾向にある。

障害者運動は、生活や権利が保障されていない状態の問題告発をその出発点として、「青い芝の会」を中心とする1970年代の障害者解放運動へとつながっている。その影響を受け関西の地方においても1972年に自立障害者集団グループ・リボンが結成された(定藤2007:186)ことを皮切りに障害種別による団体や家族会が結成され、生活保障、権利擁護、町づくりの運動が展開されていった。それらの運動は、1981年の国際障害者年を契機に更なる発展を見せ、行政との交渉や協議が行われるようになり、地方の障害者施策や町づくりに少なからずとも影響を及ぼしていることが見受けられる。その

2018年12月4日受付 / 2019年1月24日受理

*¹ Yukiko MANDAI
関西福祉大学 社会福祉学部

*² Masaaki KAWAHARA
特定非営利活動法人 はりま総合福祉評価センター

後、地方都市においても共同作業所の設置運動やアメリカの自立生活運動の理念や活動が紹介され、1990年代に入り、多くの障害者運動団体は、要望や要求を行う団体から自ら支援サービスを提供する事業所を運営する団体となり、支援費制度や障害者自立支援法の導入により、更なる方向性は加速していった。一方、契約制度への転換や福祉サービスの充実に伴い、障害者の生活要求は個別化・多様化が進み、障害者団体としての役割が不明瞭となり、障害者運動に参画する障害者や関係者は減少している。このような状況下、地方における障害者運動は、福祉サービス事業所運営と地域自立支援協議会の構成員としての政策提言に留まっているのが現状である。

そのような中で、地方自治体は障害当事者の意見を把握し、施策に反映することはできているのだろうか。本研究では、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とし、その把握した意見と施策との繋がりについて考察することを目的とする。特に、障害当事者の意見を施策に反映する仕組みづくりについて考察したい。

II. 先行研究

本研究に近似する先行研究として、政策立案への障害者参加・参画に関する研究と、施策協議への障害当事者の参加について地域自立支援協議会に着目した研究をレビューする。はじめに、政策立案への障害者参加・参画に関する研究については、遠藤（2007, 2010）の研究がある。遠藤（2007）は、政策立案への障害者の参加・参画を可能にする5条件である①参加・参画を可能にする社会的環境、②機能性、③個別支援、④心理的前提条件、⑤環境からの反応を提示した。そして、策定委員のなかに知的障害当事者委員を含む国立市第三次地域保健福祉計画策定委員会への1年3か月にわたる参与観察の結果から知的障害当事者委員への支援を抽出し、その実態と課題について5条件を用いて分析し、参加・参画を可能にする支援のあり方を考察している（遠藤2007）。結論として、知的障害当事者委員の参加・参画のためには、支援組織や支援のノウハウを蓄積していくシステムの構築が必要である等としている（遠藤2007）。

また、遠藤（2010）は、「障害者計画」「障害福祉計画」策定過程における障害当事者の参加・参画の実態を1,000箇所の自治体の調査データから把握している。さらに、「抽象的な事柄を理解することが難しい」とされている知的障害当事者の参加・参画についてその実態を

把握し、自治体における知的障害当事者の参加・参画の課題について考察している（遠藤2010）。知的障害当事者の参加・参画の課題として①計画策定過程に参加・参画した知的障害当事者の障害程度は、配慮や支援をあまり必要としない「軽度」の人たちに限定されている点、②計画策定過程に知的障害当事者が委員として加わってはいないものの、十分な支援や配慮が得られていないため形式的な参加・参画にとどまっていること、③会議の内容を理解し、議論に加わるための努力は知的障害当事者に、その支援や条件整備は周囲にいる家族を含めた支援者任せになっていることを指摘している（遠藤2010）。

次に、施策協議への障害当事者の参加について地域自立支援協議会に着目した研究には、笠原（2011）、沖倉（2017）がある。笠原（2011）は、地域自立支援協議会を障害者福祉におけるローカルガバナンスの場とみなし、1,294箇所の自治体担当者への郵送質問紙による調査結果を通じて、協議場面への障害者の参加状況と参加の促進に向けた課題について考察している（笠原2011）。調査結果をふまえて、①障害種別により参加の状況が異なる、②参加はするものの実質的な協議にはあまり関与していない、③メンバーには代表的な当事者組織が選ばれるがプロセスが不明な場合もある、④参加のための支援や機会は積極的に提供されていない、⑤情報および一部の調整、評価機能で参加の効果があるとみなされることなどを指摘している（笠原2011）。

沖倉（2017）は、自立支援協議会を中心とした会議体への障害者の参画とそれに対する支援をソーシャルワークのミクロ、メゾ、マクロの観点から整理している。マクロの視点では自立支援協議会等への参画のあり方について検討し、さらには自立支援協議会等への参画を支える支援についてその具体的方法を述べている（沖倉2017）。沖倉は、政策形成過程への当事者参画は、会議体の性質（構成員の規模や協議テーマの難易度等）と、当事者の経験（日常生活における意思表示や当事者団体における活動）に基づく能力、そして支援の質量との総和により実現しているとしている（沖倉2017）。

以上から、政策立案への障害当事者の参画・参加に関連する研究はいくつかみられる。しかしながら研究全体としては十分に積み重なっていない現状がある。さらには、障害当事者の参加・参画方法に対する合理的配慮や支援についてはその他にも研究が見られる（例えば三田2012）が、障害当事者の声を聞き障害福祉行政のマネジメントの主体となる地方自治体を対象とした研究が少な

い。したがって、本研究により地方自治体の実態を把握し、障害当事者の意見把握と反映する仕組みづくりに関する示唆を得たい。

Ⅲ. 研究方法

1. インタビューの方法

研究方法は、インタビュー調査とした。調査対象者は、ある地方自治体の障害福祉課職員 4 名であり、調査者 2 名によるインタビューガイドを用いた半構造化面接を行った。調査期間は、2017 年 12 月の 1 日間で 2 時間程度である。インタビューは、日頃より行われている障害当事者の意見把握に関するを中心に行った。

〔インタビューガイド〕

自治体において日頃より行われている障害当事者の意見把握に関するを中心にお伺いします。

- ①障害当事者の意見は、どのように把握していますか？
- ②障害当事者の意見をまとめた資料は、どのような資料がありますか？
- ③障害当事者の意見を把握するために、どのようなことを留意・工夫していますか？
- ④障害当事者の意見を把握するために、障害福祉課内でどのような連携がされていますか？
- ⑤障害当事者の意見把握について、地域自立支援協議会と連携していることはありますか？
- ⑥障害当事者の意見把握について、県からの支援体制はありますか？
- ⑦障害当事者の把握した意見を例えば障害者計画・障害福祉計画にどのように反映していますか？
- ⑧障害当事者の意見把握について、どのような課題がありますか？

2. 倫理的配慮

日本社会福祉学会研究倫理指針を厳守して研究を行った。インタビューの対象となる地方自治体の職員に対し本調査の趣旨について書面を用いながら説明し、調査協力への承諾を書面にて得た。また、本調査への協力は任意とし、辞退によっても何ら不利益も生じないこと等を書面で説明した。なお、本調査は 2017 年 10 月 18 日に開催された関西福祉大学研究倫理審査会の審査・承認を得て実施した。

3. 分析方法

得られたインタビューデータはテープ起こしを行った。データは、KJ 法にて整理・分析を行い、小項目、中項目、大項目に分けて整理を行った。

Ⅳ. 調査結果

インタビュー調査から、障害当事者の意見把握の方法、障害当事者の意見に関する資料、障害当事者の意見を把握するための留意・工夫、障害当事者の把握した意見の反映方法、障害当事者の意見把握の課題の主に 5 点について明らかとなった。KJ 法で整理したデータを図 1 にまとめた。KJ 法で整理した大項目は【 】, 中項目は《 》, 小項目は〈 〉で、インタビューの会話は「 」にて引用する。なお、個人・団体・機関が特定されないように、文章の意味を変えない範囲でインタビューデータの修正を行った。

1. 【障害当事者の意見の把握方法】

障害当事者の意見把握の方法としては 7 点あり、《サービスの相談・申請時》,《サービス提供者》,《障害者計画・障害福祉計画策定に関する意見収集》,《市議会》,《障害者運動》,《自立支援協議会》,《助成事業》があった。下記の 1) ~ 7) に中項目ごとの具体的な内容とインタビューデータを例示していく。

1) 《サービスの相談・申請時》

《サービスの相談・申請時》は、〈障害当事者本人が窓口に来た時〉,〈障害支援区分認定調査の時〉,〈障害者手帳の申請時〉であった。〈障害当事者本人が窓口に来た時〉,〈障害支援区分認定調査の時〉については、例えばインタビューでは「認定調査時の面接や、窓口相談に来られた時に、主にサービスを使いたいってご意向の話になるんですけども、なぜ、そういった支援を必要とされているのかですとか、それがサービスであるのかないのかっていうのを含めた相談を当事者ご本人もしくはご家族から」があった。このように障害当事者に対する福祉サービスの申請に対する個別的な対応の中から、直接的に意見を聞く機会があることが覗えた。

2) 《サービス提供者》

《サービス提供者》については、〈相談支援事業者が作成する文書〉,〈相談支援事業者からの情報収集〉,〈基幹相談支援センターからの情報収集〉であった。〈相談支援事業者が作成する文書〉については、例えばインタビューでは「24 年度からサービス等利用計画の話にな

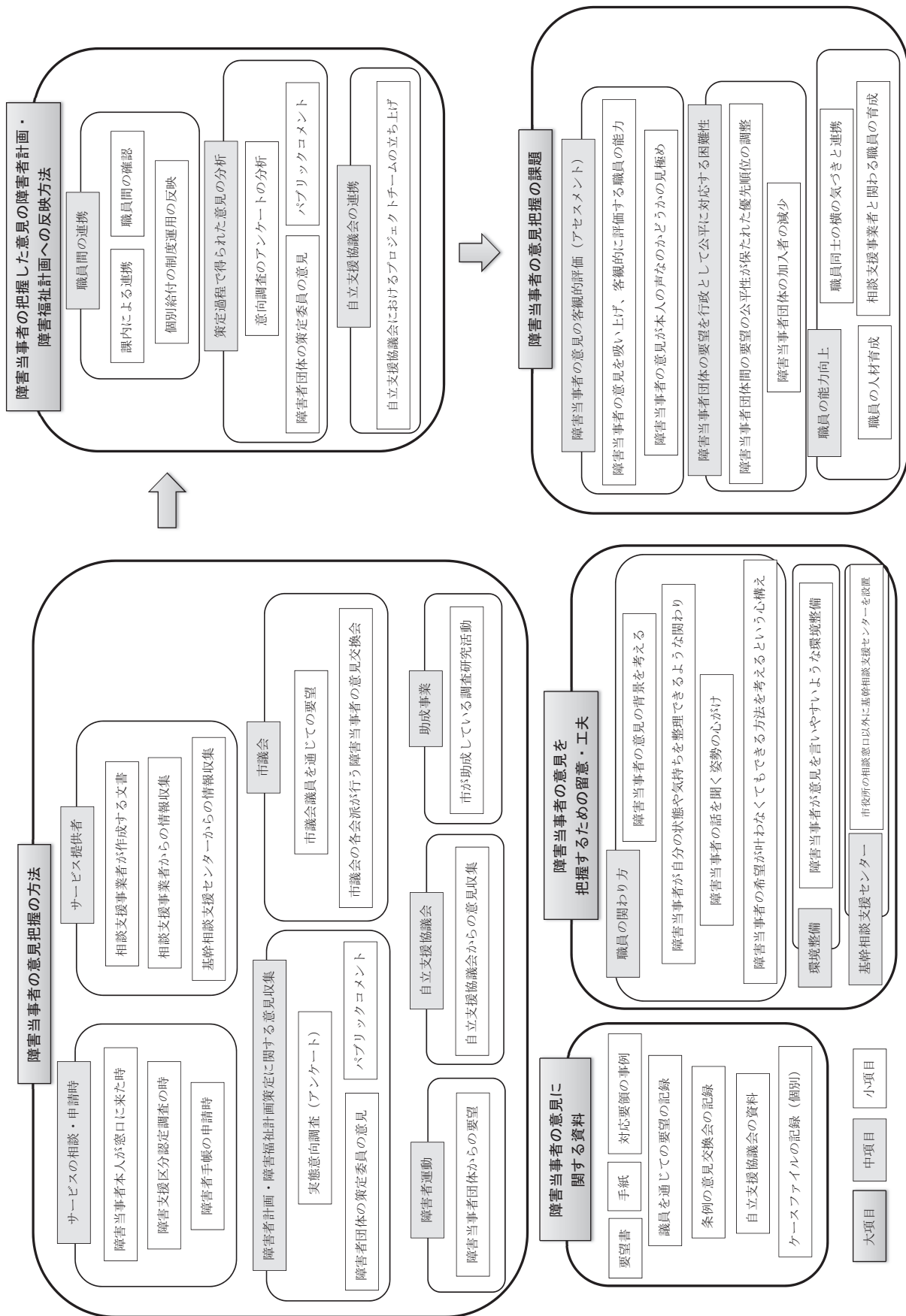


図1 地方自治体における障害当事者の意見把握と反映（KJ法による整理）

ってきておりますので、相談支援事業者さんが聞き取って頂いた内容から、サービスに求めるもの、サービスになくてもご本人がお困りと感じているものをいわゆる文書として頂いて、意向調査というかたちではないんですけども、個別のケース・ケースとして、そういった困っている状況といったのは、行政の立場として、目に触れたり、聞かせてもらったりっていうふうに機会があるように感じています」があった。このように、相談支援事業所の《サービス提供者》から間接的に意見を聞く機会があるとのことであった。

3) 《障害者計画・障害福祉計画策定に関する意見収集》

《障害者計画・障害福祉計画策定に関する意見収集》については、立案過程における〈実態意向調査（アンケート）〉、〈障害者団体の策定委員の意見〉、〈パブリックコメント〉があった。〈実態意向調査（アンケート）〉については、例えばインタビューでは「計画に関しては実態意向調査、アンケートのかたちで、障害者の方に、お送りして意見を寄せて頂くかたちになる、そこでも当然意見を把握するような機会にはなっていますね」があった。また、障害者団体の策定委員から意見を寄せられる機会があること、パブリックコメントの意見には障害当事者の意見も含まれている場合があるとのことであった。このように、障害者団体の策定委員から直接的に意見を聞く機会、データ・文書から間接的に意見を聞く機会があった。

4) 《市議会》

《市議会》については、〈市議会議員を通じての要望〉、〈市議会の各党派が行う障害当事者の意見交換会〉の2点である。〈市議会議員を通じての要望〉については、例えばインタビューでは「議員さんとやり取りをすることが非常に多いんですけども、議員さんを通じて、障害者の家族、当事者の方が相談されて、あるいは要望されて、それを市議会議員の立場で要望されたり、調べて、改善をお願いされることはよくあります」があった。議員自身が近親者に障害者がある場合、あるいは障害当事者が議員に要望をあげてもらおうことを通じて、直接的・間接的に意見を聞く機会があった。

5) 《障害者運動》

《障害者運動》については、〈障害当事者団体からの要望〉であった。〈障害当事者団体からの要望〉については、例えばインタビューでは「身体障害、知的障害、精神障害、いろんな団体がありますから、その団体の要望を受けて、それを回答していくっていうこと」があっ

た。このように、障害当事者団体から直接的・間接的に意見を聞く機会があった。

6) 《自立支援協議会》

《自立支援協議会》は、〈自立支援協議会からの意見収集〉であった。〈自立支援協議会からの意見収集〉については、例えばインタビューでは「自立支援協議会においては、直接・間接を含め、各分野の方々からその都度都度、ある程度議題をしぼったりして、あるいは総合的な意見収集、募集させて頂いている中で、いろいろと情報を得ているようなかたちになります」があった。具体的には、自立支援協議会の委員に障害当事者が就任していること、テーマ課題においてサービス提供者である委員が障害当事者の声を代弁する等がある。このように自立支援協議会を通じて直接的・間接的に意見を聞く機会があった。

7) 《助成事業》

《助成事業》では、〈市が助成している調査研究活動〉であった。〈市が助成している調査研究活動〉については、例えばインタビューでは「(調査研究活動では) コミュニティに関するような情報であるとか、利用者さん、障害当事者がどういうふう感じられて、思われているのか、情報を収集しようという取り組みをされると、言うことでお伺いをしています」であった。このように、調査研究活動から得られた障害当事者の意見を間接的に聞く機会があった。

2. 【障害当事者の意見に関する資料】

【障害当事者の意見に関する資料】としては7点あり、〈要望書〉、〈手紙〉、〈議員を通じての要望の記録〉、〈対応要領の事例〉、〈条例の意見交換会の記録〉、〈自立支援協議会の資料〉、〈ケースファイルの記録(個別)〉であった。〈要望書〉については、例えばインタビューでは「さきほどの把握の話と繋がるんですけども、要望書は大量にございます」があった。なお、団体を通じて要望を出される方もいれば、個人で要望を出される方もおり、個人で要望を出される方が増えてきているとのことであった。【障害当事者の意見に関する資料】としては、それぞれの課において様々な文書・記録はあるが、それがすべてまとめられたかたちの資料はなかった。

3. 【障害当事者の意見を把握するための留意・工夫】

障害当事者の意見を把握するための留意・工夫は3点あり、《職員の関わり方》、《環境整備》、《基幹相談支

援センター》であった。下記の1)～3)に中項目ごとの具体的な内容とインタビューデータを例示していく。

1) 《職員の関わり方》

《職員の関わり方》には〈障害当事者の意見の背景を考える〉、〈障害当事者が自分の状態や気持ちを整理できるような関わり〉、〈障害当事者の話を聞く姿勢の心がけ〉、〈障害当事者の希望が叶わなくてもできる方法を考えてという心構え〉があった。〈障害当事者の意見の背景を考える〉については、例えばインタビューでは「どういった形で反映できるのかっていうのを考えるためには、相手の言っていることの言葉だけを受け止めるのではなくて、どういう背景があって、どういう言葉を選んでおっしゃっているのかというのを感じられるような職員になってほしいなと思って、(略)私の個人の心がけでもあって」があった。他のインタビューデータからも、障害当事者に対して職員が丁寧な関わりをする心がけが覗えた。

2) 《環境整備》

《環境整備》は、〈障害当事者が意見を言いやすいような環境整備〉である。〈障害当事者が意見を言いやすいような環境整備〉については、例えばインタビューでは「話がしやすいような環境とか、足を運びやすいとか、とどまりやすいとか、プライバシーに配慮した場所を確保するとか、例えば当事者団体の要望は、何人か役員の方とか当事者の方とかが集まって来られることが多いので、お話ししやすい環境整備というか、準備をするっていうことじゃ、一つ考えているところですね」があった。このように障害当事者が意見を言いやすいような環境を配慮することが覗えた。

3) 《基幹相談支援センター》

《基幹相談支援センター》は〈市役所の相談窓口以外に基幹相談支援センターを設置〉である。〈市役所の相談窓口以外に基幹相談支援センターを設置〉については、「先ほどから出ている機会の創出というところで、いわゆる行政に対して、相談であったりとか、要望であったりとか、っていうことをされる段階においてはさらに対象の目的が明確化されている人であろうっていう。もしくは障害を認識された上の方であろうと前提になりますので、それ以外の場所に窓口が必要であろうということから、基幹相談支援センターを市役所外に設置しているという事が、一つ特徴的であろうかとは思いますが」があった。つまり、自治体においては任意設置の総合相談窓口である基幹相談支援センターの設置が、市役所の相

談窓口以外の相談できる場所として機能させているとのことであった。

なお、障害当事者の意見把握について県からの支援体制はなかった。

4. 【障害当事者の把握した意見の反映方法】

障害当事者の把握した意見を例えば障害者計画・障害福祉計画にどのように反映しているかは3点あり、《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》であった。下記の1)～3)に中項目ごとの具体的な内容とインタビューデータを例示していく。

1) 《職員間の連携》

《職員間の連携》は、〈課内による連携〉、〈職員間の確認〉、〈個別給付の制度運用の反映〉であった。〈課内による連携〉については、インタビューでは例えば、「ここにニーズがあるであろうであったり、このサービスは事業者さんがいっぱいだから無くてもよいかもしれないね、であったり、ということは、計画に反映してもらえるように、計画策定の担当者に伝える努力はしております」であった。なお、課内連携について具体的に尋ねると、複数の職員で障害当事者の話を同時に聞く、課内の文書による情報共有があった。インタビューからは、様々な形で職員間の連携がなされている様子が覗えた。

2) 《策定過程で得られた意見の分析》

《策定過程で得られた意見の分析》は、〈意向調査のアンケート分析〉、〈障害者団体の策定委員の意見〉(パブリックコメント)であった。〈意向調査のアンケート分析〉については、インタビューでは例えば、「計画策定自体のプロセスの中に、組み込まれているものとして、実態の意向調査って言うすごく大きな調査対象の全体の意見、アンケートをしてそこで数多い意見の中のどういう傾向にあるかっていう、意見の分析が第一段階としてはあって」があった。多くの地方自治体において一般的に取り組まれていることではあるが、アンケート、障害者団体の策定委員の意見、パブリックコメント等に寄せられた意見の分析を通して意見反映が行われているとのことであった。

3) 《自立支援協議会の連携》

《自立支援協議会の連携》は〈自立支援協議会におけるプロジェクトチームの立ち上げ〉である。〈自立支援協議会におけるプロジェクトチームの立ち上げ〉については、インタビューでは例えば、「計画策定の時期をと

らまえて（自立支援協議会に）プロジェクトチームを作って頂いて、それぞれが会において具体的な議論を行い意見を吸い上げる機会をつくった」があった。つまり、自立支援協議会の委員から構成されるプロジェクトチームで出た意見を障害者計画・障害福祉計画策定過程の中で反映する仕組みをとっていた。

5. 【障害当事者の意見把握の課題】

障害当事者の意見把握の課題としては3点あり、《障害当事者の意見の客観的評価（アセスメント）》、《障害当事者団体の要望を行政として公平に対応する困難性》、《職員の能力向上》があった。下記の1)～3)に中項目ごとの具体的な内容とインタビューデータを例示していく。

1) 《障害当事者の意見の客観的評価（アセスメント）》

《障害当事者の意見の客観的評価（アセスメント）》は、〈障害当事者の意見を吸い上げ、客観的に評価する職員の能力〉、〈障害当事者の意見が本人の声なのかどうかの見極め〉であった。〈障害当事者の意見を吸い上げ、客観的に評価する職員の能力〉については、インタビューでは例えば、「（障害当事者の）個別の意見をいかに吸い上げ且つ行政の担当者としては平準化もしくはフラットにいかに評価できるか。その能力が問われている」があった。すなわち、様々な要望が寄せられることに対してそれらの意見を客観的に評価できる職員の能力が課題であるということの意味している。

2) 《障害当事者団体の要望を行政として公平に対応する困難性》

《障害当事者団体の要望を行政として公平に対応する困難性》については、〈障害当事者団体間の要望の公平性が保たれた優先順位の調整〉、〈障害当事者団体の加入者数の減少〉があった。〈障害当事者団体間の要望の公平性が保たれた優先順位の調整〉については、インタビューでは例えば、「特定の団体に偏るようなことも当然行政としてはできないこと。みんなの意見をそれぞれ同じ重さで受け止めないといけないと思って、そういった意味ではちょっと（障害者団体が）乱立している状態っていうのは、非常に動きを取りにくいなと。団体間のご要望のどれをどう調整したらいいのか。そういったところでどうしてもすべてを反映できないので、どこを優先的にするのか、あるいは要望を受けている中で、この部分はっていうのはこう行政で決めていく時に、要望ありきじゃなくて、第三者的な目で見なあかんと

もありますので、そのあたりを行政ができるようにならないといけないって言うふうに思います」があった。つまり、客観的に評価した上で公平に対応することが難しいことを意味している。そして、インタビューからは、障害当事者団体間の要望の公平に対応する困難さの背景としては、〈障害当事者団体の加入者数の減少〉もあり、障害当事者全体の意見となっているかどうかの見極めが困難であるとのことであった。

3) 《職員の能力向上》

《職員の能力向上》については、〈職員の人材育成〉、〈相談支援事業者と関わる職員の育成〉、〈職員同士の横の気づきと連携〉であった。〈職員の人材育成〉については、インタビューでは例えば、「結局のところその窓口に来られる方の特徴、属性って言うのはそうそう変わることはないと思うんで、聞かせてもらう我々の側がどうしても聞かせてもらう行政の窓口っていうことなので、人事異動が伴ってくると、ですので常に意識をもって一定レベル以上の質であるとか、意識をもって、ずっと内部の人材育成を欠かせてはいけないと言うところがあるんで、それをずっと意識を持ち続けることができるのかと言うのはある」があった。つまり、障害当事者の意見を聞くためには、意見を聞くことができる職員を育成することの必要性が視えた。

V. 考察

以上の調査結果を踏まえて、次の4点について考察する。

第一に、《サービスの相談・申請時》、《サービス提供者》、《障害者計画・障害福祉計画策定に関する意見収集》、《市議会》、《障害者運動》、《自立支援協議会》、《助成事業》と多種多様な方法により障害当事者の意見把握に努めているが、その多くは地方自治体における一般的な取り組みであり、主体性に乏しい状況が見受けられた。さらに、《障害者計画・障害福祉計画策定に関する意見収集》については、〈実態意向調査（アンケート）〉〈パブリックコメント〉によって把握する機会があるが、遠藤（2010）はそれらを形式的な参加・参画であるとし、実際に障害当事者が回答したものがどうかを確認できず、例え障害当事者が回答していたとしても、その回答がどのように反映されたのかということ当事者が確認することができない点を指摘している。なぜ主体性に乏しくなってしまうのか。その要因としては、先述した《障害当事者の意見の客観的評価（アセスメント）》すること

の困難さ、《障害当事者の要望を行政として公平に対応する困難性》とも関連すると考えられる。意見を把握しても政策に反映するには、意見の客観的評価と優先順位づけが必要となる。そのような専門性が求められることが、主体性に乏しくなってしまう一因ではないだろうか。

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》があり、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・工夫については伺えなかった。《職員の関わり方》には、〈障害当事者の意見の背景を考える〉、〈障害当事者が自分の状態や気持ちを整理できるような関わり〉、〈障害当事者の話を聞く姿勢の心がけ〉、〈障害当事者の希望が叶わなくてもできる方法を考えるという心構え〉といった面接技術としての工夫であり、ミクロ的なアプローチの留意・工夫に留まっている。また、《基幹相談支援センター》については、相談支援を行う職員によって障害当事者の意見把握はなされるが、それがどの施策にどのように反映されたのかというプロセスを障害当事者が知ることは容易ではない。

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》がなされており、課内や関係者が連携することを意識された反映方法がとられていたことが明らかとなった。《自立支援協議会の連携》は、〈自立支援協議会におけるプロジェクトチームの立ち上げ〉であり、調査対象となった自治体の特徴的な取り組みである。しかしながら、そのプロジェクトチームは障害当事者の声を反映することに特化したものではない。

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、つまり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の課題が明らかとなった。その背景としては、〈障害当事者団体の加入者数の減少〉にあり、障害者団体の意見が全体の意見となっているのかという点もある。例えば、先行研究である遠藤（2010）の調査によると、「計画策定に参加する障害当事者に期待すること」という設問に対する自由記述に自治体職員は「障害者全体の代表として障害者の意見を集約して計画に反映させていただきたい」、「障害当事者の代表としての認識をもって、個人的な事柄の意見で終わらないように、ある程度組織の意見を集約してのぞんでいただきたい」、「個人的

な意見ではなく自分の周りにいる障害を持たれている方々の普段の意見や考え方を代弁していただきたい」という要望があり（遠藤 2010：76-77）、大多数の障害当事者の意見把握を行政が望んでいる点については、今回の調査結果にも共通する部分がある。さらに職員は、職務にあたって障害領域における専門性が必要となる。例えば、その専門性を身に付けるためには行政職員に対する研修の取り組みもある（竹端 2009）。しかしながら、行政職員には人事異動があり、職員が継続的に配置されるとは限らない。そのためには、職員の能力を向上させる以外の取り組みが必要となるのではないだろうか。

VI. 結論

結論として、障害者運動が衰退しているからこそ地方自治体が障害当事者個人の意見を把握し、例えば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つくっていくことが必要であると考えられる。その仕組みには地方自治体だけではなく、障害当事者、福祉専門職、学識経験者等が参画し、協働していく取り組みが必要ではないだろうか。なぜなら、障害当事者個人の意見、要望を自治体職員のみで客観的評価（アセスメント）を行うことが困難であるからである。そのような仕組みを位置づける機関として、地域自立支援協議会が重要であると考えられる。沖倉（2017）は地域自立支援協議会について、「地域に存在する障害福祉にまつわる課題を整理し、その解決にあたっての情報収集や分析を踏まえた政策に関する提案をする、政策形成を目的の1つとした合議体と言える」（沖倉 2017：18）と述べている。また、笠原（2010）は、「自立支援協議会は、行政のみが主体となるのではなく、多様な主体が参画し、当該地域の障害者福祉に関する政策の運営・管理から実践までを包括的に協議し、決定する体制であり、障害者福祉のローカルガバナンスの実践の場ということができよう」（笠原 2010：143）と述べている。要望をアセスメントし客観的に評価する機能を自治体職員個人ではなく合議体である自立支援協議会に持たせ、障害者計画・障害福祉計画に限らず、日頃からの障害当事者の意見を吸い上げアセスメントする仕組みを創ることはできないだろうか。例えば、具体的な方法としては、当事者部会を設置し、当事者の意見を個人ではなく「当事者部会」の意見としてまとめていくことも考えられる。また、これまで障害者運動として活動してきた障害当事者が知っている意見を

まとめていくノウハウについて、若手の障害当事者に伝承し、継続性を当事者部会が担保していく機能を持たせることも考えられるだろう。

これまでの障害者運動が果たしてきた役割の一つには、政策提言活動がある。障害者団体の加入者数が多い時代は、多くの意見をまとめてニーズと言うかたちで提言することが可能であった。しかし、障害者団体の加入者数が減少し、障害者運動が衰退しているからこそ、「形式的ではない」政策提言活動を地域自立支援協議会に位置づけ、有機的に働かせることを地方自治体に提案したい。

Ⅶ. おわりに

本稿にて、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について、どのような仕組みが必要であるかを考察した。本研究の対象とした自治体はわずか1箇所である。どの地方自治体にも当てはまるわけではないことに留意したい。今後は、デマンド（要望）をニーズ（客観的に必要な支援）に変えて政策に反映することのできる機能を持った地域自立支援協議会のあり方についてさらに論及したい。

謝辞

本調査にご協力いただきました地方自治体職員の皆様に、この場をお借りして御礼申し上げます。ありがとうございました。

引用・参考文献

- 遠藤美貴 (2007) 「知的障害をもつ人の政策立案への参加・参画を可能にする支援のあり方に関する一考察－国立市第三次地域保健福祉計画策定過程の実態から－」『日本福祉文化学会福祉文化研究』16, 105-117.
- 遠藤美貴 (2010) 「政策立案への知的障害当事者参加・参画に関する研究－障害者計画／障害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.
- 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.
- 茨木尚子 (2014) 「障がい者制度改革推進会議総合福祉部会における当事者参画とその課題」『障害学研究』10, 19-25.
- 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.
- 笠原千絵 (2010) 「地域自立支援協議会とローカルガバナンス－

- 全国調査からみる協議会の機能分析の結果から－」『日本の地域福祉』23, 142-153.
- 笠原千絵 (2011) 「ローカルガバナンスと当事者参加－自治体担当者を対象とした地域自立支援協議会全国調査の分析」『日本の地域福祉』24, 57-69.
- 笠原千絵 (2018) 「地域自立支援協議会における障害者の参加の条件と機会－6 地域における自治体担当者と関係者へのインタビュー調査の分析」『教育総合研究叢書』11, 119-134.
- 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.
- 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.
- 尾上浩二 (2014) 「政策形成における『当事者参画』の経験と課題」『障害学研究』10, 11-18.
- 大谷強 (1997) 「障害者の自己決定権と自治体政策への参画」『ノーマライゼーション研究』, 74-92.
- 定藤邦子 (2007) 「大阪における障害者自立生活運動－1970年代の大阪青い芝の会の運動を中心に－」『Core Ethics』3, 183-196.
- 隅河内司 (2013) 「地域福祉推進における実践と政策の連関について：地域福祉推進の仕組みとしての障害者自立支援協議会の可能性」『佛教大学大学院紀要社会福祉学研究科篇』41, 15-32.
- 竹端寛 (2009) 「福祉行政職員のエンパワメント研修－障害福祉計画作成に向けた交渉調整型研修の試みより－」『山梨学院大学法学論集』63, 318-276.
- 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.