

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—

Conditions and Opportunities for the People with Disabilities to Participate the
Council for Supporting Independent Living in the Community:
An Analysis of Interviews to Local Government Staff and Stakeholders

笠原 千絵 *
Chie KASAHARA

抄 録

本研究では、自立支援協議会における障害者の参加の条件と機会について、関係者の認識をインタビュー調査で明らかにした。協議会の関係者が抱く【障害者のもつ資源と役割期待】には、障害者の知識や経験、立場を活かした優先課題の検討、市民啓発、サービス評価などがあり、障害者の参加が少ない協議会では、緊張感を与える存在として障害者を位置付ける。【参加に必要な障害者の能力】として、要望中心ではなく多様な観点から協議する力、リーダーシップ等がある一方、発言力が強いと警戒されやすい。障害者はこれら参加に求められる条件の厳しさを指摘する。【代表性】の観点から、個人より三障害の当事者団体の代表が選ばれやすく、地域によっては組織率の低さ、人口移動の少なさによるメンバーの固定、当事者活動の未定着等が課題である。関係者は障害者に一定の条件を求める一方、【委員の関係性】、【協議会および地域の資源】や【委員の力量】等、自らの認識や力量が大きく影響することも自覚している。具体的な参加の機会として、委員としての部会への参加、発言権のない形での参加、交流や話し合いを目的とする活動への参加といった機会を設定しているが、合理的配慮はあまり積極的には提供していない。現実的課題である協議の効率化と障害者の参加を両立させるため、当事者部会の設置への期待がある。

I 研究の背景

社会福祉の各領域では、関係者による協議、連携により地域課題の解決を目指す協議会が次々と作られている。障害者福祉の領域では地域自立支援協議会（以下、自立支援協議会または協議会）が2012年に法定化され、障害福祉計画策定および変更時に意見を聴取する努力義務が課せられた。設置主体は市町村と都道府県であり、個別支援会議、運営会議、専門部会、全体会等で構成し、地域における障害福祉関係者の連携や、支援体制に関する協議を行っている。法定化の主旨は、協議

* 関西国際大学教育学部 教育総合研究所学内研究員

会の活性化と施策との連動であり、背景として未設置の市町村の存在と活動の低調さがあった。厚生労働省の調べによれば、2017年4月時点において、協議会の設置率は市町村で97%、都道府県で100%と、ほぼすべての自治体で設置している¹⁾。

自立支援協議会が障害者の生活について協議する場であれば、障害者の参加を進める必要がある。2017年4月時点において障害当事者団体・障害当事者がメンバーとなっている協議会は市町村で84%、都道府県で89%である(厚生労働省2017)²⁾。また神奈川県では県、圏域、市町村の33協議会中障害者の参画ありは82%、65部会中49%であり、ワーキング等含めた140会議に係る委員は2364人、そのうち当事者は11%に該当する260人であった。障害種別にみると、身体障害者が45%(118人)と最も多く、次いで精神障害者24%(63人)、知的障害者23%(60人)、発達障害者2%(5人)であった³⁾。笠原(2011)が2009年に行った調査では、委員として障害者の参加があったのは全体の71.9%の協議会であり、この間障害者の参加が一定程度進んだことがわかる。とはいえ身体障害者を委員に選出すれば障害者の「参加あり」とみなし、知的障害者や精神障害者の協議場面への参加はそもそも想定していない場合が多いことが示唆され、実際の協議にどれだけ参加しているかも不明確である(笠原2011)⁴⁾。

一般に参加にはどのような条件が求められるのだろうか。市民参加の議論においては、参加する主体である市民の範囲、適格性や代表性に関する「市民とは誰か」という課題、参加・不参加を決定づける大きな要因としての機会費用やコストの課題、そして参加に必要な能力を市民はもっているのかという課題が指摘される(松田2008)⁵⁾。またローカルガバナンスの観点では、自治体政府は利害関係者の目的や目標を達成するため、それぞれがもつ資源を活用する。そのため、資源の重要性と代替可能性によりネットワーク内の関係が決まると考える。資源とは例えば能力、資金、組織、人的資源、動員力、知識、ノウハウ、情報などである。自立支援協議会も行政が設置し、地域課題の解決に向けて協議、連携していくという点では、こうした課題を共有するだろう。

では、協議場面への障害者の参加を進めるには、どのような方法があるのだろうか。「当事者参画」をキーワードに一連の障害者制度改革を担った、障がい者制度改革推進会議(以下推進会議)では、委員の半数近くを障害者が務めたことから、これまでになかった様々な取組が行われた。例えば議論に参加する前提として、振り仮名つき資料や点字資料の作成、手話通訳、要約筆記、電子媒体による資料提供その他の適切な情報保障が行われた。また障害者基本法の改正により内閣府に設置され、障害者計画の施策に向けた審議、監視、勧告を行う障害者政策委員会では、議論が白熱した際に特定の障害者が置き去りにされないよう、「できるだけゆっくりわかりやすく話す」、「不必要に難しい言葉を使わない」、「専門用語を使う時はできるだけ注釈を添える」、「冷静に穏やかに話す」、「心理的圧迫発言はしない」といったルールを合意した(石川2014)⁶⁾。沖倉(2017)は、自立支援協議会への当事者参加の分析を通し、政策形成過程への当事者参画は、会議体の性質(構成員の規模やテーマの難易度等)、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すると指摘する⁷⁾。

本研究では、地域自立支援協議会の関係者および障害者が、協議会への障害者の参加を促進する

ための条件をどのようにみなし、課題にいかに取り組んでいるかを理解することを目的とする。

II 研究方法

本研究では、協議会の設置に早い段階から取組み障害者の参加を進める地域、進んでいない地域あわせて6地域を対象に、自治体担当者、および障害者を含む協議会の委員に、個別またはグループインタビューを行った。インタビュー協力者と方法の選択は、地域の状況に合わせるため、自治体担当者の調整に任せた(表1)。調査の実施時期は、2010年10月から2012年2月である。主な質問内容は、協議会の概要、協議会への障害者の参加状況(参加の経緯、メンバーの選定方法、具体的内容、支援、阻害要因)、参加の効果(委員の受け止め方、運営にプラスに働くこと、マイナスに働くこと)などである。

表1 インタビュー調査概要

障害者の参加	協議会名	地域性、特徴	インタビュー協力者と方法(個別/グループ)
あり	A	都市部。人口少ないゆえに参加者間のプライバシー確保が課題。部会への積極的参加	自治体担当者1名、相談支援専門員2名(グループ)
	B	大都市ベッドタウンとして新興住宅地が拡大。農業も盛ん。オープン参加の機会あり	自治体担当者1名(個別)
	C	大都市ベッドタウンとして現在も人口増。知的障害者の参加に向けた取り組み(実際は検討段階)	自治体担当者1名(個別)
	D	大規模施設中心にサービス展開。当事者部会設置検討	協議会会長/育成会会長、自治体担当者各1名(以上個別)、相談支援専門員3名、事業所代表/身体障害者1名(グループ)
なし	E	1市5町合併後7年	協議会会長/身体障害者団体代表、協議会副会長/学識経験者、相談支援専門員、事業所代表、身体障害者福祉協会、社会福祉士会、自治体担当者各1名(以上個別)
	F広域(2市)	県下トップレベルの高齢化率	相談支援専門員2名、市担当者3名、当事者団体代表(育成会2名、身体障害者福祉協会1名、精神障害者家族会1名)(グループ)

III 結果

1. 協議会関係者が障害者に求める参加の条件

協議会関係者が障害者に求める参加の条件は、大きく分けて3つあった。それは、障害者は他の委員に代替不可能な視点をもつという「障害者のもつ資源と役割期待」、多様な立場の代表と協議をするための「参加に必要な能力」、そしてどのような立場として協議に加わるかという「障害者としての代表性」である。

【障害者のもつ資源と役割期待】

まず、障害者が協議会に参加することに意義があるという、存在感そのものへの期待がある。例えば関係者のネットワーク形成や意見、情報交換が目的化した協議会では、障害者を「緊張感を与える」存在としてとらえている。また検討課題の設定に障害者が関与しづらいなか、当事者中心に進められているかどうか「チェックする存在」というとらえ方もある。しかし、「ポーズみたいな当事者の人を一人」入れてよしとすることへの疑問も提示される。このとらえ方では、障害者が協議

への影響力を持つかどうかはあまり想定されていない。

次に、協議内容や結果に何らかの影響力を持つ存在としてのとらえ方がある。協議の流れに沿って整理すれば、議題の選定(「自分たち(支援者)が仕事しやすくするためのことを議題に挙げるのではなくて」D、相談支援専門員)、優先課題の検討(「今、協議会で話していることが本当に今すぐに解決してもらいたいことなんやろうか。もっと別に最優先課題で決してもらいたいことが、あるんやないかな」D、担当者)に始まり、協議内容に説得力をもたせ(「本人さんたちが言うからこそ説得力があったり、本当に細かな、困っている中でもここが困っているというのがあって」D、相談支援専門員)、制度化を後押しすることにつなげるという意図がある。これらはいずれも当事者部会の設置を進めてきたD協議会の見解であり、全体会に障害当事者の参加枠が1つしかないことを発端に障害者の枠を増やし、当事者部会を置くよう障害者自身が働きかけてきたことが影響していると考えられる。B協議会の担当者も同様に、「政策の後押し」として障害者の影響力に期待するが、協議会や障害者をいい意味でうまく利用するという側面もある。

あんまりこういうこと言うといけないんですけど。政策にこういう課題があり、こういうことを変えたいと行政が思っても、なかなか変わらないじゃないですか。お金がないっていうこともすごく大きいんですけど、その時に、協議会の中での議論、ニーズが行政の政策の後押しにやっぴりなると思うんです。行政担当として私がここを変えたいとか、こうしたいと思うようなことを、協議会で協議してほしい。協議会を利用するっていったらおかしいんですけど。そういうことが、何ていうのかな。政策が変わるっていうことだと思うので。(B、担当者)

障害者ならではの視点や知識が求められるのは、市民や関係者の啓発、教材や防災マップ作成、第三者評価など、現行の障害福祉サービスには必ずしも関連しないことも含む。その理由として、サービス支給量のように予算に直結することだと議論が前進しないこと(A、D)、いずれの障害福祉サービスも使わない障害者が多いため、団体に所属しない、あるいは一般就労している若い障害者のような立場から、サービス以外についての意見が必要という見解がある(E、副会長)。

【参加に必要な能力】

異なる立場の代表者による協議の場であることをふまえ、障害者には協議の能力が求められる。具体的には「多様な観点」から協議できる力、「自分の意見を言い、人の話を聞き、自分の意見を修正する」力、「リーダーシップ」、さらに「決められた時間に、指定された場所に来られる」という力などである。限られた時間で障害者が要望ばかり述べると、「他の方は何のために来たのか分からん」と、あえて当初は当事者を入れずスタートしたという例もある(D、会長/育成会会長)。また協議会は地域の課題について各自できることを見つけて解決につなげる「皆で考える」場である。行政と相談支援専門員は事務局を担当するものの、何かを可能にしたり、提供したりする役割をもつわけではない。一方当事者としては要望や提案はするものの「忙しいからあとはそちらで考えてく

れ」となりがちであり、従来の行政や支援者に「言う」「言われる」という構図から抜けるのが難しく、「話し合う」「参画する」にはなかなか至らない(A)。こうした状況を B 市担当者は次のように表現する。

要望だけ出し合うっていう形ではないですよ。当事者の方って、やっぱり自分たちがこうしてほしいとかああしてほしいってところで進んでしまうけども。協議会の中で考えていかなきゃいけないのは、自分たちがどうしたいかっていうところが大事じゃないですか。(B、担当者)

とりわけ知的障害者の参加については、委員による「協議能力」の認識により、参加の機会をどう設定するかにつながる。本来なら合理的配慮や支援を提供すべきであるが、後述する資源の観点から難しい。そのため、必ずしも知的障害者を排除するわけではないものの、「知的障害者が無理して1時間半も分からない話を聞いてどうするのか」(D、会長/育成会会長)という認識や、何でも同じようにしなければ平等ではないという考え自体が誤りで、無理に同じことをしなくてもいいのではないかという見方につながる(A)。実際に C において協議会に参加が検討されているのは、かつて知的障害者のケアマネジメントモデル事業に参加し、意見発表の経験や成功体験があるため協議会の活動をイメージできるメンバーである(C、担当者)。

なんか、特性というかね、知的障害の人の苦手なこと、あえてしてもらって、意見をもらうことが本当にその人のためなのか、ちょっと、よく分からないという気が今、しゃべっててします。本当にこう、その人たちが参画しやすいのが、どこなのかっていうことをこちら側も一緒になって考えて、参画してもらえるところに入ってもらっていいんじゃない？(A、相談支援専門員)

そして障害者の立場からは、協議への参加に求められる条件の厳しさが指摘される。当事者や家族からすれば、日ごろ自分の意見も言う機会がないなか、いきなり協議場面への参加はハードルが高く、求められることが多すぎてついていけない。総合支援法になって居場所がなくなり、入院するケースが増えるなか協議会どころでない(F、精神障害者家族会会員)。「思い付きの発言するなとかって怒られますからね。ちゃんと勉強して発言しろとか」。とはいえ学ぶ機会もないまま会議に連れてこられても、要望中心の発言になるのはやむをえず、「いわば無茶なこと」である(E、副会長)。支援者としても、障害者の問題意識が育っていないなか参加や意見を求めるのは難しく、見学や視察といった経験を通して意見や課題認識を育てたいが、予算がない(F、相談支援専門員)。障害者のもつ固有の資源を生かすためにも、協議に参加するための合理的配慮や支援、そして前提となる経験が必要であり、その機会として当事者組織への期待がある。

【障害者としての代表性】

障害者は当事者団体の代表として委員に選ばれることが多いが、まず組織化そのものの難しさが

ある。とりわけ対象地域が広い、人口が少ないという場合顕著である。例えば E ではそもそも障害者の数が少なく、障害ごと、ニーズごとに当事者が話をすることが難しい。また各事業所レベルでの当事者活動はあっても、移動手段の確保が難しく、市全体での組織化にはつながりにくい。また、組織率の低さから、選出された委員が代表性について悩む状況もある。F において、知的障害代表として選出された育成会会長は、会員ニーズの多様性から会の方向性をまとめることが難しく、組織率の低下につながっていること、多様な会員の意見を代表しているかどうか会長として確信がもてず、相談支援専門員等による代弁、とりまとめに期待してしまう部分があること、運動団体として一段落ついたので、親睦団体になってしまい、その後十分な活動ができていないというしるめたさを感じている(F、育成会会長)。F では行政の立場としても、家族の高齢化から当事者活動を続ける難しさ、行政(公的資金)が入ることによる運動のメリット減少を指摘している(F、担当者)。

既存の団体の中からどのような理由で、いずれの団体を選ぶかが難しいという見解もある。まず単純に、市町村合併によって同じ団体の支部が複数ある場合どう調整するかという問題があり、例えば知的障害者が比較的活発に活動している X 地域から代表を選べば、精神障害者の家族会は Y 地域から選びたいが、実際にはほとんど活動していない、といったことがある(F)。また、地域の人口移動の少なさから、選ばれる顔ぶれがいつも同じという例もある(D)。さらに、障害者のニーズは多様であり、一つの障害者団体のなかでも意見は違い、障害の種別を合わせて考えると協議会の課題をいかに設定するかも難しい(D,F)。加えて、委員の数には制限がある。厚労省通知で示されるように福祉、保健、教育、雇用、企業、住民等、各領域からの代表を選出すると本来 30 人である全体会議の枠が 60 人にも膨れ上がり、障害者の枠は限られてしまう(F)。

もうキリがない、キリがない。各障害者自身の個性も違いうだろうし障害者の置かれている環境も違いうだろうし、障害種別によってこうしよったらもうキリがないんですよ。自閉症とダウンじゃ全然違うしですね。どこに合わせても合わないんです。(D、会長/育成会会長)

そのため、むしろ団体代表というよりも個別に選ぶという方法もある。選ぶ際の着眼点は「顔が見える人」である。要望活動が目的の一つである障害者団体から代表を選出すると、どうしてもその意識から抜け出せない。そのため「役所的に言えば既存の団体大事にしてよという意見はあるけれど」(A、担当者)まちづくりへの参画を通してあちこちで顔を合わせる機会があり、活動を通して人となり分かる人を選んでいる(A)。また、サービスを受けていない障害者の方が多いことから、今後は一般就労している軽度障害者や若い障害者など、サービス非利用層の参加を考える必要性も指摘される(E、副会長)。

2. 障害者の参加を進める協議会の条件

自立支援協議会への障害者の参加を進める協議会側の条件は、大きく分けて 3 つあった。それは、本来は対等であることが想定される「協議会における委員の関係性」、参加の機会や支援の質量に影

響する「協議会および地域の資源」、そして協議会運営にかかわる「協議会委員の力量」である。

【協議会における委員の関係性】

まず、協議会における委員の関係性には選出される人数、すなわち数によるパワーが関連している。厚労省通知は設置運営の基本的事項として、相談支援事業所の積極的関与、基幹相談支援センターの中心的役割を挙げることから、いずれの協議会でも相談支援専門員が主要なメンバーに位置付けられる。相談支援専門員自身も自らを中心として位置づけ、後述する時間的制約のなか協議会運営に取り組むと、障害者の参加については優先順位の認識が低くなる。

要するに協議会って地域課題を抽出する機能があって、それがその、課題を検討して必要な取り組みを考え出していくっていう。まあ大きく分けたら2つあると思うんですけど、その地域課題の抽出はまあ相談支援ですよ、個別支援会議から、ま、国のマニュアルどおりで言えば。(中略)で、優先順位も付けていきたいということで絞り込んだ活動の中でしていったんで、、なかなかこう、、当事者の皆さんの参画もならなかった。(F、相談支援専門員)

相談支援専門員と並んで委員数が多い事業所の立場からすると、横のつながりをつくるという目的や自事業所にとってのメリットが先立つ場合がある。とりわけ障害者の地域生活についての理解が不十分な地域では、割り当てで参加する組織の代表者や数年ごとに異動となる担当職員が「とりあえず」「仕方なく」参加するため、「同じ土俵」にすら立てていない委員も多くいる(F)。地域の関係者が、まずは横のつながりをつくることを目的にスタートした例もある。Eでは第1回の全体の説明会には関係者が50人ほど集まったものの、当事者の参加はほとんどなく、関係者のみが「新しい流れが出てくるという一抹の期待をもってみんな集まった」(E)。課題の整理に精いっぱい、委員自身がどの方向性を目指したらよいかかわからず、障害者の参加という発想自体があまりないことが示唆される。

また、自治体担当者や会長といった、比較的大きな権限があるとみなされる立場の委員が影響力をもつ場合がある。厚労省通知には、協議会の設置運営の責任主体が市町村であることが明記されていることから、担当者にも一定の方向付けをするのは当然という認識がある。Cでは当初、事業所が中心に話をする流れができていたため、事業所の課題は明らかになったものの、障害者の暮らしづらさは見えづらく、市として全体の方向付けや整理について理解を求めたという経緯がある。また障害者団体の会長でもあるDの会長は、当事者が協議の実務に入ると話がまとまりにくいという理由から、当事者部会の設置に当初反対し、担当者も同様の認識を共有していた(D、会長/育成会会長、担当者)。そしてEでは学識経験者である副会長が、E市の関係者に共有されていない「利益相反を防ぐ」という観点から、強く人選にかかわった経緯がある。

行政主導でやったほうがいいって僕はずっと言ってますので、人選は座長、副座長も口を出しました。1つは座長はなるべく利益相反にならないほうがいい。例えば社協の理事長が策定委員の委

員長って、本当は駄目なんです。事業所が利益誘導的なことをしかねないということに対する意識が、正直言って非常に少ない。自立支援協議会はそういうことをなるべく少なくしたほうがいいってことはかなり強く言ったんですね。もう1つは、地方では社会的なポジションで年功序列ってあるんですよ、ご覧のように。それでXさんという方をもってきたわけなんです。 (E、副会長)

行政主導で進めることには、否定的な見方もある。行政や会長という立場としては、障害者の形式的な参加を進めるよりは、効果的な人選を優先させるという意図があった。しかし当事者からすると、「このメンバーでいいのかということ行政主導でやられたので、考えなきゃならんところもあった」 (E、会長/身体障害者団体代表)。協議内容を計画にどう反映させるか、予算との兼ね合いや権限をもつのは最終的には行政であるため、担当者の認識が与える影響は大きいといえる。

そして、障害者は各委員が対等な関係ではないと認識している。ここで、当事者部会の設置に伴い議論を重ねてきたD協議会の経験に焦点をあてる。障害者と相談支援専門員らによれば、多くの障害者は協議会の存在すら知らず、まずは自分たちに知らせてほしいという思いが強い。障害者の参加が進まないのは、予算に直接影響するような要望を出す声の大きい障害者が警戒され、知的、精神障害者の存在を軽視するからであり、「当事者の席がPさんの1席しか準備されていないというのが物語って」いる(D、相談支援専門員)。そもそもD市では訓練施設、リハビリテーション施設中心に社会資源が展開してきたため、自分のことは自分でできるようにという「完全に医学モデルの発想」が強く、「身体障害の人が便利に暮らすこととわがままと区別が付きにくい」。支援者には参加の前提としての、参加や当事者の声を聴くことについての理解がない。

D市は訓練施設が多いので、そこはやっぱり訓練して自立が伸びてた訓練センターなんでね、自分のことは自分でできるように、健常者がけがしたときに健常者が元に戻るような訓練でやりなさい、というような考えは昔からですね。社会モデルになってないんです。 (D、事業所代表/身体障害者)

障害者の自立生活運動が活発化してこなかった地域では、地域での様々な場面に障害者が参加すること自体が少ないため、支援者主導の土壌がある。そのため、Eにおいても「がんばる障害者」、「発言する障害者」などと目立つことで「出る杭は打たれる」雰囲気がある。

地方のほうはがんばってやる障害者の人が仮に出てきてもね、多分かえって出る杭は打たれちゃうんですよ。しかも自立生活系の、IL系の人とかいないので。 (E、副会長)

【協議会および地域の資源】

各組織の代表は限られた時間と予算のなか協議会に参加しているため、迅速な成果が求められる。結果的に障害者以外の委員の都合に合わせざるを得ず、運営会議や協議場面に障害者が参加すると

いう発想を持ちにくい。例えば、各委員は職務として手当なしで参加、多忙な業務のなか会議にあてられるのは1時間半、長くて2時間であり、当事者団体代表には有給休暇を使って出席する委員もいる。時間配分や運営に工夫が必要であり、「協議会」としての限られた時間を有効に活用するためには、必ずしも「協議」への参加でなくてもよいのではないかと(D、会長)。また、当初より限定的予算で効率的運営をせざるを得ず、抽出した課題のなかでも障害者の参加の優先順位が低くなった例もある(F、相談支援専門員)。このような状況のなか、それぞれが業務量の限界にきていて、担当者や予算の不足とあいまって当事者支援は十分にできない。

全く知らない人たちが集まって急に会議が始まったら、もうどんどん、どんどん話が進んでいってしまって、あ、違うそっちの人の視点が必要なんやなっていうのは強く感じました。自分の仕事優先みたいな、次の会議もあるから早く終わらせたいなっていうのがあって淡々と済ませてしまう。悪い仕事の癖やなって、いうのはありましたね。(D、担当者)

また、障害者の参加に必要な支援に伴うコストの問題がある。参加を丁寧に進めるため、議論の前提として様々な状況を知るための視察、あるいはワークショップや当事者部会の設置等を進めようとするば、予算が必要となる。「専従の人員が必要」なほど重要な活動ではあるが、障害者の意見を聞き取る場である相談支援事業所の数すら足りない(F)。

障害者の参加に関わる資源として、地域性も大きく影響する。特に山間地域では対象範囲が広い上に施設や社会資源、移動手段がなく、財政的にも厳しい。二市合同で協議会を運営しているFでは、両市の中心的な法人がそれぞれ知的障害者、身体障害者を主な対象として事業展開するため、住民としては市をまたいで利用する実態がある一方、自治体としては考え方の違いもある。広域になるため、会議の場までのアクセスや物理的環境もネックとなる。また5町1市が合併したE市では同様の状況に加え、「E市民」というアイデンティティを共有しづらいことから、協議会の運営自体が苦戦を強いられている。そこで提示されるのが、「協議会に限らず市政全体における障害者参加」というとらえ方である。障害福祉計画の作成に向けたグループインタビューを始め、障害者の意見を聴くワークショップや純粋に話をする場は、以前に比べ設けられるようになってきた。そのため、どこかで障害者が参加し、意見を吸い上げる機会があればよいのであって、形式的な参加なら無理に進める必要はないという見解である(E、副会長)。

【委員としての力量】

限られた資源のなかで成果を挙げながら障害者の参加を推進するには、運営側にも力量と戦略が必要となる。例えば委員に選ばれたからと「仕方なし」に来ている委員にとっては、障害者の参加の意義自体を理解するまで時間がかかる。そこで、会議の1時間半を「いかに有効に、意見を聞いて過ごさせるか。だから協議する話と、報告する話と、(障害者の話を聞いて)まあちょっとお勉強していただく話と、いろいろこう分けて話し合うようにしてるんですよね」(D、会長/育成会会長)。

自立支援協議会のような住民会議型の会議は、高度な技術を要するため、「会議のプロ」が必要という見方がある。タスクゴールとして明確な結果を出すなら地元有力者とのコネが必要であるし、プロセスゴールとして妥協案を提示するのであれば、現状を解釈や言い換えできる能力が必要である。また、それぞれの役割分担として、例えば障害者は当事者の視点提供、理解促進、存在感、相談支援専門員は情報収集と分析、提案、推進力、会長は全体の方向性提示や実現に向けた交渉といったことを想定するならば、適任者を選ぶには事前の根回し、調整がかなり必要となる。E 協議会副会長はこのような見解のもと、「社会的立場があまり強くない」ことから社会福祉法人の運営する相談支援事業所に協議会運営を委託するという行政の考えに疑問を抱く。

また自治体行政、とりわけ予算編成と執行に関する知識と技術も必要である。自治体における社会福祉ないしは障害福祉政策全体に一貫性がないと、協議会に障害者が形式的に参加してもあまり意味がない。予算への反映や地域福祉計画等との整合性、連動など、何らかの成果を出すためには、「予算に反映させ、確認できるような会議のタイミング」が重要である(E、副会長)。各委員は確かに各分野のエキスパートではあるものの、それぞれの観点より議論を重ねて結論を待つと、肝心の議会の予算編成過程にのせることができない。そのため、「駆け引きでもないですけども、タイミングというのは確かにありますから、直接市長に渡すとかがあってもんやないか」という見解もある(E 会長/身体障害者団体代表)。担当者としても、サービスの運営と実施に関する知識、行政レベルの知識は、協議会運営には不可欠の知識という認識がある。とりわけ委託事業が多い地域では、自治体担当者はメンバーから「行政としての判断、知識」を期待されている(D、担当者)。

3. 自立支援協議会における参加の機会と支援

障害者の協議会への参加の機会には、委員としての部会への参加、発言権のない参加、活動への参加という3つの方法があった(表2)。障害者の参加に取り組む協議会では複数の機会を提供しようとする一方、進んでいない協議会では障害者が発言したり参加したりする機会が日常的に少なく、協議会の運営にも苦戦している。そのため、委員として協議に参加する機会よりも、参加に向けた準備や支援の必要性が指摘される。

まず、委員としての部会への参加がある。当事者部会の設置については、「サービス量についての要望中心になる」といった懸念がある一方、障害者の意見を集約し、利害関係を調整する場、遠慮なく話せる場、「ガス抜き」の場としての期待があり(A、E)、部会としての正式な位置づけを検討しながら、まずは「当事者が集まる場」として実施している例もある(C)。その他の部会では、サービスに直結しないような内容を協議し、具体的な活動に取組み、活動を通じた参加の機会をつくっている。障害者の参加を特に必要とし、設置を検討中の例としては「移動支援部会」、「第三者評価部会」という案もある。さらに、いずれの部会でも委員を固定せず、その都度適任者や関係者に参加を呼びかけるオープン参加という方法もある。

表2 自立支援協議会が設定する障害者の参加の機会

委員 への 参加 の 部 会	当事者部会	・障害者間の交流、多様性理解、意見集約、利害関係の調整、なんでも言える「ガス抜き」の場 ・障害種別に偏りがないように概ね10名を、公募と抽選により決定。応募のない障害種は、「欠員」ではなく「希望者なし」と判断
	守る部会	・地域に障害のことを知ってもらおうと同時に、障害者にも地域の常識を知ってもらおう、「両方の歩み寄り」を目指す場 ・例)公共交通機関の調査
	学ぶ部会	・当事者自身も支援者も学ぶ場を企画をする部会 ・例)法律改正、自立生活、恋愛体験/結婚生活
	オープン参加	・部会メンバーを固定せず、トピック、課題ごとに適任者を招集
な 発 言 参 加 の 機 会	意見の聞き取り	・部会や当事者活動、出張相談などを通じた、支援者等による当事者の意見、要望の聞き取り
	当事者としての 発言	・障害者の生活について、研修会などで当事者として発言する機会 ・役職参加で関心が低い委員の理解や関心を高めることを意図
	オブザーバー参 加	・会議の日程を公開、誰でも参加可能な傍聴の機会 ・発言権はないオブザーバー参加の機会
活 参 加 の 機 会	当事者向けの活 動	・部会で検討した活動。オープン参加 ・交流を通じた意見交換、収集を意図する/しない場合 ・例)恋愛バリアフリー、障害児や学校卒業後の若い障害者の居場所づくり、やさしい日本語プロジェクト、就労継続のための余暇支援(焼肉、お好み焼きパーティ)、交流会

また、協議場面における発言権のない形での参加もある。支援者等が活動やアンケートを通して障害者の意見を聴きとった結果を協議に反映させる方法や、委員や市民に当事者の視点や意見を直接伝えるための機会など、いずれも障害者としての見解を参考として示すことが想定されている。またいずれの会議も公開し傍聴は自由とする方法や、オブザーバーとしての参加もある。

そして、活動への参加の機会である。部会で検討したニーズの充足や課題解決に向けて企画される、自由参加のイベントや活動であることが多い。参加を通して障害者が意見交換や話し合いをすることが想定されている場合と、されていない場合がある。

参加に向けた支援としては、合理的配慮、広報の工夫、テーマ設定、会議運営の側面的支援などがある(表3)。いずれも必要性は感じているものの、十分に提供できているわけではなく、いずれの協議会でも手探り状況である。中でも知的障害者への支援については、日常的な発言や交流の機会、関心をもってほしいと支援者が考える情報の発信など、参加に向けた動機付けや準備の必要性が指摘される。「裁かない態度」とは委員の態度により知的障害者が委縮してしまうことへの反省であり、障害者に協議能力を求める一方、環境要因の大きさを支援者自身が認識していることが示される。

他の障害の人は、自らの希望をもとにどうぞとなってるんですけども、精神、知的の人はしたいという意思がなかったり、希望は確認できないけど、ぜひ参加してほしいとこちらが思うことがあるかもしれない。積極でもない消極でもない参加があるのかな。それをよしと周りの人にも思ってもらえれば進むでしょうし、来たけれどやる気がなさそうな雰囲気や、積極的に参加しなければ会議じゃないって意識がもしできてたら、その場で裁かれる可能性もあるから、そこをフォローしてないといけない面があると思いますね。(D、相談支援専門員)

表3 自立支援協議会が提供する障害者の参加に向けた支援

合理的配慮	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要性は感じているが、十分にはできていない ・ 例)アクセスしやすい会場、手話通訳、拡大資料の準備
広報の工夫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議会について知らないと参加できないため、障害にあわせた広報の工夫 ・ 新聞記事になるよう、戦略的に記者と連絡をとり、協議会にも来てもらう ・ 例)市報への掲載、チラシの配布(事業所、区役所、訪問時など)
テーマ設定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 障害者が参加しやすい、話しやすいテーマ設定 ・ 例)地域の防災、バリアフリーマップづくり
側面的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中身や方向性は当事者に任せるが、会議がうまく進むような進行上のサポート ・ 例)話し合いが進みにくいときのまとめ、議事録作成、メンバー集め、障害種別のアンバランスの調整
知的障害者への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報提供を通じた動機付け ・ 事前の説明 ・ 自分の意見を表明する場や交流会の設定 ・ 本人を知る人による支援、会議進行 ・ 裁かない態度

IV 考察

各地の自立支援協議会は、限られた資源のなか、障害者の参加に向けた機会や支援の創出に取り組んでいる。今後、協議会への障害者の参加をさらに進めるためには、まず改めて協議会全体で目的や方向性、とりわけ「誰のための協議会か」についての共通認識を同じくすることである。調査結果からは、委員の関係が対等でないことや、それぞれの利益を優先させたい事情があること、委員間で認識のずれがあることが明らかになった。数によるパワーという点からすると、「ポーズみたいな当事者の人を一人入れ」ればよしとすることへの疑問、当事者からは多様なニーズを代表することの難しさや負担感も指摘される。しかし市民会議型の協働では、意見も価値観も異なる多様なメンバーが参加するため、メンバー同士が互いの違いを認めながら、共通目的のために共同作業を行うことが不可欠となる(高橋 2005)⁸⁾。障害者に要望中心ではない協議の能力を求めるならば、障害者以外の委員にも同様の姿勢や能力が求められる。また自治体担当者が一定の影響力を持つことも示され、障害者の参加に取り組みにくい地域ではなおのこと、行政主導で当事者中心の方向性を示し、参加を進めることが必要なのではないかと。

その上で、協議への参加と協議会への参加を分けてとらえ、まずは参加を量的に拡大することが考えられる。筆者は、障害者が委員として発言権をもち協議に参加することこそ重要であると考え、また、それが重要であることに変わりはないが、調査結果からはむしろ様々な形で参加の機会を広くとらえることの可能性と必要性が示唆された。協議への参加はいわば話し合いの場面に限定される一方、協議会全体としては、協議の前提としての障害者の意見やニーズ集約から、議題の検討、協議、協議内容の企画、施策化、さらに実行、評価という様々な場面や機会があるからである。

一般に参加の議論では、Arnstein(1969)の参加のはしごモデル、すなわちあやつり、操作といった「非参加」から、情報提供、相談、宥和という「形式的参加」、そしてパートナーシップ、権限移

議、自主管理という「市民参加」へと参加の段階が進むという考えが知られている⁹⁾。このモデルでいえば、本調査における障害者の参加は、「形式的参加」に留まるといえるといえよう。とはいえ、推進会議、総合福祉部会においても、財政面が壁となり政策に十分結びつけることはできず、委員の評価によれば情報アシスト、事務局体制は不十分であったことから(ノーマライゼーション編集部2012)、自治体レベルではなおのことだろう。

しかし、参加には様々な段階やレベルがあり、一度に完全な参加を目指すのは難しいため、できるところから進めていくことである。Warren(2007)は参加のはしごモデルを応用し、状況や場面、関心や力量によって実現可能な観点から参加の方法を選べばよいという観点から、情報のやりとりをする「情報提供」、視点を取り込む「コンサルテーション」、決定への影響力をもつ「エンパワメント」、対等な決定権をもつパートナーである「参加」からなる非階層的な参加の包括モデルを提唱している¹⁰⁾。推進会議では、従来の政策決定プロセスと異なり障害者が実質的審議に加わったことや、会議の全容の公開、受け入れ規模を上回る傍聴希望者、広く市民に問題の所在と方向性を示したことなど、参加型で透明な運営をしたことが評価される(山崎2012)¹¹⁾。また人数が多すぎると運営が難しくなることから、部会や専門委員会でじっくり議論するシステムにすること、審議内容を政策決定プロセスとリンクさせるといった改善点が指摘されている(ノーマライゼーション編集部2012)¹²⁾。実際に取り組むことにより、次の課題が見えてくるということである。

そこで、各地で広がる当事者部会の動きに期待がかかる。インターネットで検索してみると、取組みは情報交換、勉強会、外出やイベント、定期的集まり話をする機会、ブログでの情報発信などがあり、部会委員以外の障害者が参加できる機会を設けていることが多い。一般的な当事者参加の意義として、学習、経験、ネットワークづくりの場ということがある(石川2014)¹³⁾。調査で指摘された、参加できる障害者の顔ぶれが限定的となってしまうことや、知的障害者が現状に関心を持ち、発言する機会が少ないことは、こうした当事者部会の取組みを通して改善されるだろう。その際、話し合った内容を、提案や申し入れとして他の部会や運営会議につなぎ、協議会全体の取組みとする仕組みを取り入れている例もあり、次に述べる施策化に向けて重要である。このことがないと単なる「ガス抜き」に留まり、疲弊感や不満、力ややる気を奪うことにつながる。

そして、参加の内容を質的にも深めていくためには、協議会の活性化、政策化という観点から進めることである。石田(2012)¹⁴⁾は協議会の活動が進展しない理由に予算、人材、参加者の意欲、行政機関の対応を挙げ、活性化の指標としては部会や行事開催の頻度、会議の参加機関の数があるとする。また政策化について、隅河内(2013)は行政の関与も含めて仕組みの構築、意識の方向付けはあるものの、施策化、事業化に至ったケースが少ないことから、実践と政策の関連に向けて障害当事者や関係者、市民等と行政の協働が必要であるとする¹⁵⁾。竹端(2016)は政策と実践をつなげる壁の一つに、当事者が思いや願い、不満などの声をあげやすい雰囲気があるかという「当事者エンパワメントの壁」があるという¹⁶⁾。障害者の参加の条件として関係者に認識されていることは、これら先行研究で指摘される課題と共通点がある。本調査の実施は法定化後まもなくであり、背景である協議会の活性化への関心が高かったことが考えられ、この間参加に向けた取組みは既に各地で広

がっている。原動力として障害者の声、存在、そして参加を中心に運営することが、協議会の活性化や政策化、そして障害者が主体の支援体制づくりにつながる可能性に期待したい。

謝辞：本研究は JSPS 科研費 23730562 の助成を受けた。

参考文献

- 1) 厚生労働省(2017)「相談支援事業の実施状況等の調査結果について」平成 29 年 12 月 16 日
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu/0000069105_7.pdf
- 2) 同掲書
- 3) 神奈川県(2016) 第 12 回神奈川県障害者施策審議会資料「神奈川県自立支援協議会における障害当事者の参画状況等」<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f286/p1071913.html>
- 4) 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』第 24 巻、57-70
- 5) 松田憲忠(2008)「市民参加の可能性とガバナンス」、山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』35-52、法政大学出版
- 6) 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 号、26-31
- 7) 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
- 8) 高橋秀行(2005)「参加と協働」、佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加：その理論と実際』公人社、29-60
- 9) Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-222
- 10) Warren, J.(2007)Service user and carer participation in social work, Learning Matters Ltd.
- 11) 山崎公士(2012)「障害者政策の形成・実施と当事者参画：障害者政策委員会に期待するもの」『ノーマライゼーション』32 巻 1 号、10-13
- 12) ノーマライゼーション編集部(2012)「推進会議構成員、総合福祉部会構成員へのアンケート調査から」、『ノーマライゼーション』、32 巻 1 号、26-31
- 13) 前掲書 6)
- 14) 石田晋司(2012)「地域自立支援協議会の現状と課題に関する研究：大阪市障がい者相談支援センターへのアンケート調査から」『四天王寺大学紀要』第 64 号、247-256
- 15) 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」佛教大学大学院社会紀要、第 41 号 15-32
- 16) 竹端寛(2016)「障害者自立支援協議会の役割と課題：政策と実践をつなぐ要石として」月刊福祉 99(3)、18-21

Abstract

In this research, interviews were conducted to demonstrate how those stakeholders perceive conditions and opportunities of the people with disabilities to participate in the council. *“Resources and role expectations of people with disabilities”* includes prioritizing tasks, arising citizen awareness, evaluating services, from the point of their view, based on their own knowledge and experiences. As for *“ability of persons with disabilities necessary for participation”*, the stakeholders expect people with disability to have leadership, skills for discussion from different point of views, not demanding. In terms of *“being representative”*, leaders of organizations of physical, mental and intellectual disabilities are tend to be chosen as committee members. Some councils struggle to choose due to the low membership rates, fixed members caused by small population motilities and the inactive self-help groups. While stakeholders expect certain conditions for persons with disabilities, they also realize that their own awareness and competence greatly influence the degree of participation of people with disabilities, as seen under the categories of *“relationship of the committee members”*, *“resources of councils and community”* and *“competence of the committee members”*. Opportunities such as membership in subcommittees, participation as the audience, participation in activities have been set up, however, reasonable accommodations are not enough though needed. There are expectations for a subcommittee run by the people with disability, which promotes people with disabilities to participate, and at the same time, raising productivity of the council.