

特集

乳幼児期の発達保障と児童発達支援の課題

自治体における障害児福祉計画の
現状と課題

埼玉県下40市の第1期障害児福祉計画の分析

新井 利民

要旨 児童福祉法の改正により各自治体は第1期障害児福祉計画を2018年度を開始年として策定した。同計画は障害者総合支援法に基づく障害福祉計画と一体的に、そして障害者基本法に基づく障害者計画と調和を保ちながら策定することが求められている。本稿は、埼玉県下40市の障害児福祉計画を収集・分類・整理し、計画間関係や策定組織・策定プロセス、ニーズ把握の状況等について検討を行った。その結果を踏まえ、①関係者は計画間関係や策定サイクルを十分に把握して計画策定・進行管理の取り組みに関わること、②障害児や保護者のニーズ表出機会を綿密に行うこと、③障害児福祉計画の活動指標や見込量の数値目標の設定に留まることのない議論を策定プロセスに保障すること、④自治体間で比較可能なデータを、市町村・都道府県行政、そして障害者運動としても整備すること、等の必要性を指摘した。

キーワード 障害児福祉計画 障害福祉計画 障害者計画 地域療育 マクロ実践

1 問題の所在

障害児福祉計画は、2016年の改正児童福祉法の施行に伴い、市町村および都道府県において障害者通所支援、障害児相談支援の提供体制を計画的に推進するために、3年を1期として策定するものである。従来努力義務とされていたものが義務化され、2018年度を起点とする第1期計画が、多くの自治体において障害者総合支援法に基づく第5期障害福祉計画と一体的に策定している。

都道府県や市町村は、国が定める基本指針に即して計画を策定することとなるが、2017年3月に厚生労働省が示した基本指針のうち、とくに障害児に関することは、①地域支援体制の構築、②保育、保健医療、教育、就労支援等の関係機関との連携した支援、③地域社会への参加・包摂の推進、④特別な支援が必要な障害児に対する支援体

制の整備、⑤障害児相談支援の提供体制の確保、などを定めている。また成果目標として、児童発達支援センターの設置、保育所等訪問支援の利用体制の整備、重症心身障害児を支援する児童発達支援事業所、放課後等デイサービスの整備、医療的ケア児支援の協議の場の設置、なども求めている。

この障害児福祉計画、障害福祉計画は一方で、市町村障害者計画とも調和を保ちながら策定する必要がある。市町村障害者計画は、国が定める障害者基本計画に基づき策定するものであり、福祉分野のみならず医療、教育、労働、交通などの分野についても検討を行い、策定するものである。国の障害者基本計画は、「障害者対策に関する新長期計画」(1993-2002年度)が第1次障害者基本計画として位置づけられ、現在は第4次(2018-2021年度)の計画期間にある。この基本計画に基づき、都道府県・市町村障害者計画を策定するが、計画期間は特に定められておらず、自治体による多様性がある。

以上の政策動向の中、障害児や障害福祉分野の

社会福祉計画に関する研究にはどのようなものがあるだろうか。障害者計画や障害福祉計画に関する研究については、萬代(2016)が、2015年までの障害者計画や障害福祉計画に関する先行研究を分析している。それによると、計画全般に関しその現状・内容について記述したものや事例研究が最も多い状況である。そして今後の研究課題として、障害者計画と障害福祉計画を連携したものとしてとらえた研究、計画策定のプロセスに関する研究、計画の分析・評価手法に関する研究の充実の必要性を述べている。

その後の研究動向でも、障害福祉計画や障害者計画の策定プロセスや計画内容を複数の自治体の状況について比較検討している研究は多くはない。井原(2017)は、障害児福祉計画策定時に、意見を聞く組織の構成員に障害児の専門家が保障されていないことなどを問題点として指摘している。これらの課題提起も含めて、障害児福祉計画の実態や課題について研究を深める必要がある。

加えて、本稿の議論の前提として指摘しておきたいのは、我々は社会福祉計画を、行政機関による「政策の表明」としてのみとらえるのではなく、地域療育の「マクロ実践」という側面でもとらえる必要性である。「政策の表明」として社会福祉計画を検討する場合には、計画策定プロセスとそれに基づく政策の実施、そして政策の評価が、効果的・効率的に行われて「課題達成」に適合しているか否か、その正当性は担保されているのかを確認する必要がある。一方、地域療育の「マクロ実践」として社会福祉計画を見る場合には、ニーズ把握や計画目標に妥当性はあるかはもちろんのこと、住民参加や当事者参加によって本人や家族の意見表明またはその代弁が行われているか、地域住民や専門職・専門機関の能力形成や関係性の構築が伴ったかどうか、これらを通じて関係者が学習しそれぞれが計画に基づく行動を行うことができるかなど、いわば計画策定を通じた「相互作用」が十分行われているのかを問うことが大切になる。社会福祉計画は、単に行政機関・行政職員が策定する「政策の表明」ではなく、社会福祉

援助技術の一つの方法として議論されてきた(坂田, 1995)。地域療育の方法論も、単に個別(ミクロ)の支援に留まるものではないだろう。当事者や地域の援助職者を含む関係者全体が、地域社会の障害児の療育課題を解決するための協働的営為として社会福祉計画を捉え、地域社会を援助する視点をもつことが求められよう。

2 研究の目的と方法

本稿では、2018年度に策定された第1期障害児福祉計画がどのように策定され、また計画の構造や内容にはどのような特徴が見られたのかを示す。これらを通じて、自治体における障害児福祉・地域療育施策の課題を、特に「相互作用」の面から明らかにすることを目的とする。

使用するデータは、埼玉県内の人口5万人以上の自治体(40市)が策定した「第1期障害児福祉計画」が掲載されている計画書、および埼玉県が策定した「第5期埼玉県障害者支援計画」である。これらをWebサイト上より入手し、①障害児福祉計画および障害者計画と障害者計画との計画間関係、②計画策定組織と策定プロセス、③地域療育ニーズの把握の状況、④成果指標の圏域及び地域の特徴などについて、計画書の内容のコーディングやその集計等を行い、分析を行った。資料の整理やコーディングにあたっては、質的研究支援ソフト NVIVO を用いた。

3 障害児福祉計画の位置づけと各自治体における策定の構造

市町村障害児福祉計画・障害福祉計画と、市町村障害者計画は、どのような関係になっているのだろうか。今回対象とした40市では、表1のようなパターンが生じていた。

パターンAは、障害者計画の計画期間を3年と定め、障害福祉計画・障害児福祉計画の計画期間と合わせて、3計画を同じスキームで策定・推進・評価を行う自治体(その予定も含む)であ