

201122068A 1/2

厚生労働科学研究費補助金
障害者対策総合研究事業(身体・知的等障害分野)

共生社会を実現するための地域づくりを促進する要因の解明

平成 23 年度 総括研究報告書

研究代表者 堀口 寿広

平成 24(2012)年 3 月

厚生労働科学研究費補助金
障害者対策総合研究事業（身体・知的等障害分野）

共生社会を実現するための地域づくりを促進する要因の解明

平成 23 年度総括研究報告書

研究代表者 堀口 寿広

平成 24（2012）年 3 月

目 次

I. 総括研究報告書	1
II. 資 料	37

I . 總括研究報告書

厚生労働科学研究費補助金(障害者対策総合研究事業(身体・知的等障害分野))
総括研究報告書

共生社会を実現するための地域づくりを促進する要因の解明

研究代表者 堀口寿広 独立行政法人 国立精神・神経医療研究センター 精神保健研究所 室長
研究分担者 高梨憲司 社会福祉法人愛光 専務理事, 視覚障害者支援事業部長
佐藤彰一 法政大学大学院 法務研究科 教授

研究要旨:「共生社会」の観点から地域づくりを成功させる要因を明確にすることを目標とし、地域特性に応じた地域づくりのありかたを模索するため、地方公共団体を対象とした調査と地域住民等を対象とした調査を実施した。前年（平成 22 年）度に引き続いて、全地方公共団体を対象として「共生社会」をめざした予算の現況を調査するとともに地域独自の取り組みについて情報を収集した。地域の障害者率に地域差が示唆される中、多くの団体において予算の増額が試みられていることを踏まえて回答を分析した結果、障害者率と生活支援や保健・医療費の増額率が団体を類型化する指標として活用できることが示唆された。「共生社会」の実現に向けた地域づくりを行う過程で地域特性を把握するときに、これまでに提案されている諸指標と共に障害者率や予算額の増額率を指標として検討することは有効と考えられた。独自の取り組みとして今年度の調査では雇用に関する取り組みを多く収集した。事業について地域住民による評価を受けたという回答は少なく、引き続き、今後の課題と思われた。事業を実施していると回答した団体は本研究で提案する指標において広く分布しており、多くの団体が財政状況によらず独自の事業を実施していることがうかがえた。また、前年度の調査において、地域内の移動の保証については地域住民のニーズであるとともに地方公共団体による独自の施策として多く実施されていたことを踏まえて、公共交通事業者を対象に交通バリアフリーへの取り組みの実施状況を尋ねるアンケート調査を実施した。障害者の自由な移動を保障することに資することを目的として、調査で得た情報について、前年度の調査で把握したコミュニティバスの実施状況のデータと統合してバリアフリー情報として公開した。さらに、地域社会における意識の向上に資することを目的として、「障害を理由とした差別」地域での取材を踏まえて、インターネット上の議論を活用した障害者差別対応マニュアルの作成を開始した。

A. 研究目的

「共生社会」とは、「国民一人ひとりが豊かな人間性を育み生きる力を身に付けていくとともに、国民皆で子どもや若者を育成・支援し、年齢や障害の有無等にかかわりなく安全に安心して暮らせる社会」（内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/souki/index.html> より引用し一部改変）を指す。平成 23 年 3 月 11

日以降に各地で発生した東日本大震災を経験して、わが国では「安全に安心して暮らせる社会」を実現するために、日ごろから地域社会における成員間のネットワークを活用することの重要性が再び注目されている。長瀬^⑨は、被災地における障害者への支援の実情を調査し、平時から地域社会が障害者を成員の一人として受け入れていることが、災害発生時に障害者と

その家族が困窮する事態を避けることにつながるという主旨を講演で述べている。実際に「共生社会」をめざすことは、ふだんからの人々の意識を変革させることを通して地域社会全体のあり様を変革させることを必要とするのである。

また、郷野⁶⁾は、戦後の日本社会における行政の役割の需要について、右肩上がりの経済発展に陰りの見えてきた現在はハードとソフトが融合して機能が発揮される施設整備が主体となってきており、今後の需要の予測がつきにくい中、「どんなサービスを提供し、あるいは提供されるサービスを『ひと』がどのように活用していくかしっかりと描くことが重要な時代となっている」としている。施設や機関といったハコモノや、法制度を社会資源(social resource)に加えて、地域に存在する人ととのつながり(紐帯)によって構成されるネットワークそれ自体を一つの資本と見なす社会资本(ソーシャル・キャピタル social capital)という考えがある。郷野は、地域づくりに向けた行政の役割の中にソーシャル・キャピタルの考え方を取り入れることの重要性について言及したものと考えられる。

坂本⁸⁾は、障害者自立支援法の施行当初において、「財政的な基盤の弱い自治体は、必須事業を実施するだけで、地域の実情に合った創意工夫した事業を展開することが難しい」とし、行政が地域に暮らす障害者のニーズをくみ取り創意工夫を凝らした事業を実施する上で、基盤となる地方公共団体の財政状況は看過できない要素であることを示している。実際のところ、障害者自立支援法の施行後、自己負担分の扱いについては見直しが重ねられ、結果として市町村の補助する割合が増加する一方で、各地のタウンミーティング等では移動支援や手話通訳派遣事業の拡充を求める要望が依然として出されている。

万澤⁵⁾は、ボランティア活動により運営開催するイベントの経験を踏まえて「あの人のがだめならこの人というふうに、臨機応変に代替ができる」

「インターネットの構造と同じようなネットワーク型組織」が成功の要因であるとしている。「共生社会」の実現に向けた地域づくりの取り組みを、地域特性を踏まえ地域によって創意工夫を凝らしたものとするためには、行政のもつ力と民間の持つ力の双方を活用することが必要であり、地域社会における人と人とのネットワークの様態はさまざまであることから、地域のソーシャル・キャピタルを測定する方法を確立することが求められる。

2001年にWHO(世界保健機関)が提唱した国際生活機能分類(ICF)は、障害をすべての人に共通する健康状態の一つととらえ、生活機能の困難を個人と環境の様々な要因(図1)の相互作用によって生じるものとした。

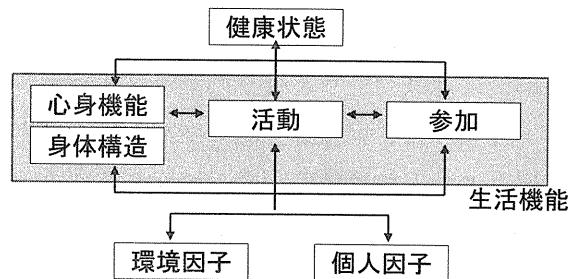


図1：ICFの構造

このICFにおいて採用されている、複数の要因が相互に作用するモデルを、地域社会を擬人化して当てはめてみると(図2)と、ある地域において「共生社会」の実現に向けて促進的に働いておらず働きかけを検討すべき要因を明らかにできるとともに、地方の財政状況、地域住民の意識を用いて「共生社会」の実現に近づくための要因を解明することができると考えられる。

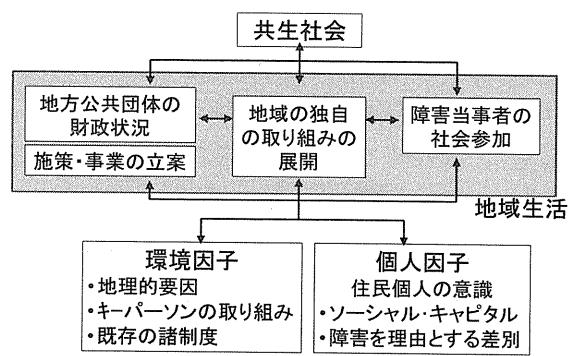


図2：ICFの構造に当てはめた「共生社会」

そこで、本研究課題は、「共生社会」の観点から地域づくりを成功させる要因を明確にすることを目標として、地方公共団体を対象とした調査と地域住民を対象とした調査を並立させて実施してきた（図3）。平成22年度には、全地方公共団体を対象に予算の現況を調査するとともに地域独自の取り組みを収集した。その結果、関連予算額の多寡に地域の規模や障害者数との関連を見出さなかつたが、引き続き回答数を増やし他の外的指標との関連について確認する必要があると考えた。また、モデル地域において、地域住民を対象としてSSM, SC-IQ, ネットワーク質問などソーシャル・キャピタルの測定に用いられる複数の項目で構成したアンケート調査を実施した。これまでの調査では2地域で調査を実施し、調査の実施可能性を確認できた。個人のネットワーク密度に関与する可能性のあるソーシャル・キャピタルの質問項目の候補を得た。

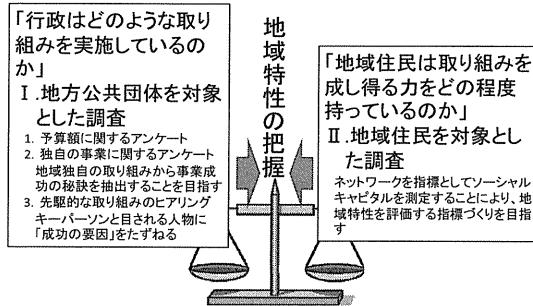


図3：本研究課題で実施する調査

「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）に盛り込まれた「新しい成長及び幸福度に関する調査研究」を推進するため、内閣府の下で「幸福度に関する研究会」が開催されているが、平成23年11月ブータン国王の来日に伴い国民総幸福度（gross national happiness; GNH）の考え方方が再び注目された。「幸福度に関する研究会」において現時点での検討されている項目はソーシャル・キャピタルを測定するも

のと共通するものが多い。ソーシャル・キャピタルを測定する手法を確立する利点は、障害者施策に限定されるものではない。本研究の特色は、ソーシャル・キャピタルを指標として地域社会のもつ力を評価する調査方法を確立し、各地の地域特性を数量的に記述しようとすることがある。

そこで、今年度の研究は、引き続きソーシャル・キャピタルに着目しつつ、3つの調査から構成した。

まず、研究1.として、先駆的な取り組みを実施している地域において、地域のキーパーソンと目される人物への聞き取り調査（ヒアリング）により成功につながった要因を検討した。

つぎに、研究2.として、全国の地方公共団体を対象として、共生社会の枠組みでとらえた障害福祉施策のうち地域独自の取り組みと考えられる施策・事業について内容の情報と、同施策に係わる予算額の情報についてアンケート調査により収集を行った。

昨年度の研究では、全国の地方公共団体（47都道府県、および1,920市町村（特別区、政令市各区を含む））合計1,967箇所を対象として、障害福祉施策に関する予算（案）額をたずねる質問紙（調査票A）と、障害福祉施策のうち地域独自の取り組みの自己推薦を求める質問紙からなるアンケート調査（調査票B）を実施した。結果、調査票Aについては236件、調査票Bについては210件の回答を得た。調査票AとBの両方に回答した団体は82件であった。調査票Aによって収集した予算額の多寡に関連する要因を明らかにする目的で、団体の種別（市町村、政令市、中核市、都道府県）、財政比較分析表における類型、地域人口に占める障害者率によって比較を行ったが、予算の総額および各事業分野の予算額に統計的に有意な差はなかった。しかし、調査用紙を別々に担当課へ発送したため、そのことに関する問い合わせが多く寄せられ、回答回収率に影響した

可能性が考えられた。また、地域特性を表現することを目的として用いた障害者率については、すべての団体が障害者数について最新の数値を公表しているわけではなく、障害者計画等への記載のない団体もあった。そこで、調査票の回収後に、調査票 B への回答のあった団体に対して、コミュニティバスの実施状況に関する確認と合わせて障害者数を尋ねる質問紙を郵送し 76 件(今年度の調査への回答に合わせて返送されたものを含め最終的に 77 件)の回答を回収したが、より多くの団体から予算の状況に関する情報を得るとともに改めて障害者数について数値を収集する必要があった。また、調査票 B によって収集した独自の取り組みについては障害者の移動を支援する制度的な取り組みが多く報告されたが、事業に対して地域住民による評価を受けたという回答が少なかった。また、移動を支援する取り組みが多かったことはつぎの研究 3. の実施につながる一方で、移動支援を含む事業の実施を市町村に求めた障害者自立支援法の関連も想定された。

今年度は、障害者自立支援法の見直しに向けた議論が進む中、調査票 A とともに多くの団体から情報を収集することが必要と考えた。

加えて、研究 3. として、全国の公共交通事業者を対象として、交通バリアに関して事業者として実施している対策をアンケートにより収集した。

昨年度の地方公共団体を対象としたアンケート調査(調査票 A)からは、地域の独自の取り組みとして移動支援に関わる事業の情報が多く寄せられた。また、調査においてコミュニティバスの実施状況をたずねてあった。高齢者、障害者等の移動等円滑化の促進に関する法律(通称: バリアフリー法)の第 25 条において、旅客施設の周辺地区などについて基本構想を策定することができる(平成 23 年 12 月 31 日までに全国計 271 市町村の 379 基本構想が国土交通省によつて受理されている：

<http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/basicplan/jurijoukyou-graph2312.pdf>)としている。国土交通省の説明では、「面的・一体的なバリアフリーを促進することをねらいとしており、これによって誰もが暮らしやすいまちづくりを進めることにつながります」³⁾とされ、こころのバリアフリー対策としてバリアフリーマップの作成や配布など⁴⁾が挙げられている。一方、地域住民を対象としたアンケート調査を実施からは、住民のニーズとして道路の整備や地域内交通の充実が調査を実施した二つの地域に共通した事項として挙げられていた。

そこで、公共交通事業者からバリアフリーに対する取り組みについて情報を収集し、情報として集約することとした。現在公共交通事業者等は、バリアフリー法第 53 条に基づき移動等円滑化実績等報告を実施している。バリアフリー法の基本方針が平成 23 年 3 月 31 日付で改正され平成 32 年度までの達成目標が新たに設定されたが、目標は旅客施設と車両等について定められたものである。「障害を理由とした差別」をめぐる各地の議論では、係員の対応に関する意見や、運賃等の割引制度が精神障害者に適用されていないことに対する意見があり、提供している障害者割引や利用する障害者等への介助の内容について情報を集約することには意義があると考えた。

2. 方法

研究 1. 聞き取り調査

障害福祉の観点から地域づくりにおいて先駆的な取り組みを実施している地域について、地域のキーパーソンと目される人物を対象として、本研究の趣旨を説明し、研究者が現地を訪問もしくは当該人物の来訪を受けて、聞き取り調査を実施した。取り組みの経緯と関係した人物について情報を得て、取り組みが成功につながった要因として考えられることについて意見を求めた。

本年度の研究で対象とした地域は、千葉県香取市である。

研究2. 地方公共団体を対象としたアンケート調査

昨年度の研究と同様に、全国の地方公共団体(47都道府県、および1,920市区町村(特別区、政令市各区を含む))合計1,967箇所を対象として、障害福祉施策に関する予算(案)額をたずねる質問紙(調査票A)(資料3,4)と、障害福祉施策のうち地域独自の取り組みの自己推薦を求める質問紙からなるアンケート調査(調査票B)(資料5)を実施した。それぞれ調査の趣旨を説明し協力を求める文書(資料1,2)を添付し、一括して総務担当課へ発送した。

調査の実施時期は平成23年12月24日から24年1月31日までとした。したがって、調査票Aにおける予算額は、22年度予算額については決算額が得られる場合は決算額とした。23年度予算(案)額については、調査時点での補正予算案を策定している時期であったことからいずれの数値を回答するかの判断は回答者に一任するものの、質問があれば補正されたもののうちで入手できる最新のものを回答として求めることとした。

アンケートは同封の郵便料金受取人払い封筒により回収したが、回答者の希望に応じて電子メールやファクシミリによる回答を受け付けた。調査の実施に合わせて専用のホームページ(<http://socialcapital.wiki.fc2.com/>) (資料10)を設け、調査の説明を実施するとともに回答用紙等のダウンロード、回答のデータベースへのアップロードができるようにした。

研究3. 公共交通事業者を対象としたアンケート調査

研究代表者らが調査を経て作成した「知的・発達しうるがい交通バリアフリーマップ」¹⁾から、事業者に関する情報を収集し対象とした。バリ

アフリーマップ作成時のデータベースをもとに、事業所の移転や事業の改廃について、個別にホームページを閲覧するなどして確認した。加えて、公益社団法人日本バス協会ならびに社団法人日本民営鉄道協会・民鉄協会に加入する協会会員各社のうち、前回の調査で回答を得られなかつた事業者について再度対象に含めた。

全国の公共交通事業者等(鉄道105社、バス121社、航空10社、軌道7社:重複含む)合計228社を対象として、調査の趣旨を説明し協力を求める文書(資料6)を添付し、対象とする障害の範囲を広げて①運賃料金等の割引の実施状況、②①以外での障害がある利用者を対象とした支援の具体的な内容を質問するアンケート用紙(資料7)を郵送した。調査用紙の発送に先立ち、国土交通省安心生活政策課、公益社団法人日本バス協会ならびに社団法人日本民営鉄道協会・民鉄協会へ調査用紙を郵送し調査の実施について告知を行った。

調査の実施時期は平成23年11月21日から12月19日までとした。

アンケートは同封の切手付き封筒により回収したが、回答者の希望に応じて電子メールやファクシミリによる回答を受け付けた。調査の実施に合わせて専用のホームページ(<http://barrierfreemap.wiki.fc2.com/>) (資料11)を設け、調査の説明を実施するとともに、以前のバリアフリーマップおよび今回の回答用紙等のダウンロードができるようにした。

3. 倫理的配慮

研究1. 聞き取り調査

調査の趣旨を十分に説明し、協力について同意の得られた場合に関係者への聞き取りを実施した。

研究2. 地方公共団体を対象としたアンケート調査

調査の趣旨を十分に説明し、回答を返送することをもって調査への協力に同意したものとみなした。調査によって収集する情報は地域住民や回答者の個人情報を対象としたものではないが、調査票 Bにおいては取り組みの経緯にて関係者の個人名を含むこともあり、調査票 Aを含めて行政機関において開示していない情報を含むことが想定されたことから、回答全体について回答者が開示の可否を選択できるようになるとともに、個々の情報について開示の可否を自由に選択できるようにした。

なお、昨年度実施した同様の調査において、調査によって得た情報の使用に関する問題は発生していない。上記の通り、昨年度調査票の回収後に回答のあった団体に対して情報の確認と追加を文書で依頼したが、回答に再度情報の開示の可否の欄を設け、この回答をもって開示の可否の修正を行った。調査専用のホームページについては、昨年度の調査結果の公開に際し、情報の開示を「開示を否とする」を選択した回答を掲載していない。掲載した情報の回答者による確認と情報の保持を目的として、ホームページにはアクセス制限を設けパスワードによるログイン制とした。後述の通りホームページの閲覧ができないという問い合わせがあつたことに加えて、昨年度実施した地域住民を対象としたアンケート調査の結果報告についても同じページからのアクセスで閲覧できるようにするため、当該地域の住民に対する調査結果の公開(アンケート調査の実施に際し独立行政法人国立精神・神経医療研究センター倫理委員会へ届け出た内容に沿って結果の公表を実施。(承認番号 22-7-事 1))の告知(広報かしま 2012.2.1.号, 広報みたか 2012.4.15.号)に合わせてパスワードを解除したが、解除を行う旨をページにおいて事前に告知し開示の可否についての変更の申出を受け付けた。

研究 3. 公共交通事業者を対象としたアンケ

ート調査

調査の趣旨を十分に説明し、回答を返送することをもって調査への協力に同意したものとみなした。調査によって収集する情報は利用者や回答者の個人情報を対象としたものではないが、事業者として一般に公開していない情報があることが想定されたことから、回答全体について回答者が開示の可否を選択できるようにするとともに、個々の情報について開示の可否を自由に選択できるようにした。

なお、以前研究代表者らが実施した類似した調査において、調査によって得た情報の使用に関する問題は発生していない。調査専用のホームページについては、掲載した情報の回答者による確認と情報の保持を目的として、ホームページにはアクセス制限を設けパスワードによるログイン制とした。

C. 研究結果

研究 1. 聞き取り調査

聞き取り調査の結果、まちづくりに向けた活動に対して促進的に働く要因としては家族の役割が重要であり、とくに共生社会という観点からは障害当事者の家族会の活動を活性化させることが必要になると考えられるという指摘があった。

研究 2. 地方公共団体を対象としたアンケート調査

178 の団体から回答があった。調査票 A と B の両方に回答した団体は 150 件あった。調査の実施に関連して寄せられた質問等の問い合わせや意見は 35 件あり、設問の内容に関する問い合わせが 6 件、ホームページが閲覧できないといった問い合わせが 3 件あり、関連して調査票を電子ファイルで希望する依頼が 5 件あった。

調査票 A に回答した地方公共団体は、3 政令市、5 中核市、73 市、81 町、11 村(特別区含

む)、5都道府県であった。

障害者施策に関する予算について、22年度の予算の総計額(表1,2)は平均で5,485,284,073.42円、23年度の総計額は平均5,697,952,136.41円であった。予算額の総計額について、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した団体は、市が52(双方の額を回答した62団体の83.87%, Wilcoxon z=-4.25, p<0.0001)、町が57(64団体の89.06%, Wilcoxon z=-5.16, p<0.0001)、村が6(8団体の75.00%)、政令市で3(100.00%)、中核市で3(4団体の75.50%)、都道府県で3(4団体の75.00%)であった。

施策の分野に分けてみると、啓発に関する予算額は、22年度の平均は12,952,000.00円、23年度の平均は23,064,919.64円で、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した団体は回答全体で25(双方の額を回答した37団体の33.33%, Wilcoxon z=-2.73, p=0.006)であった。25団体の内訳は、県が3(双方の額を回答した4団体の75.00%)、市が17(21団体の80.95%)、政令市が1(2団体の50.00%)、中核市が1(4団体の25.00%)、町が3(6団体の50.00%)であった。

生活支援に関する予算額は、22年度の平均は4,075,417,795.62円、23年度の平均は4,643,252,563.95円で、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した増額した団体は回答全体で121(双方の額を回答した127団体の95.28%, Wilcoxon z=-9.12, p<0.0001)であった。127団体の内訳は、県が4(双方の額を回答した4団体の100.00%)、市が53(56団体の94.64%, Wilcoxon z=-6.20, p<0.0001)、政令市が3(100.00%)、中核市が3(100.00%)、町が52(55団体の94.55%, Wilcoxon z=-6.19, p<0.0001)、村が6(7団体の85.71%)であった。

生活環境に関する事業の予算額は、22年度の平均は205,445,676.19円、23年度の平均

は209,798,644.86円で、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した団体は回答全体で22(双方の額を回答した46団体の47.83%)であった。22団体の内訳は、県が1(双方の額を回答した2団体の50.00%)、中核市が2(100.00%)、市が11(28団体の39.29%)、町が8(12団体の66.67%)であった。

教育に関する事業の予算額は、22年度の平均は170,124,519.61円、23年度の平均は154,156,721.15円で、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した団体は回答全体で28(双方の額を回答した51団体の54.90%)であった。28団体の内訳は、県が2(双方の額を回答した3団体の66.67%)、政令市が2(100.00%)、市が14(25団体の56.00%)、町が9(17団体の52.94%)、村が1(2団体の50.00%)であった。

雇用に関する事業の予算額は、22年度の平均は52,347,092.39円、23年度の平均は69,077,619.57円で、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した団体は回答全体で22(双方の額を回答した27団体の81.48%, Wilcoxon z=-3.99, p<0.0001)であった。22団体の内訳は、県が3(双方の額を回答した4団体の75.00%)、政令市が3(100.00%)、市が13(16団体の81.25%, Wilcoxon z=-3.11, p=0.002)、町が2(100.00%)であった。

保健・医療に関する事業の予算額は、22年度の平均は1,350,292,654.70円、23年度の平均は1,451,277,384.51円で、22年度予算額に比べて23年度予算額を増額した団体は回答全体で59(双方の額を回答した84団体の70.24%, Wilcoxon z=-3.66, p=0.0002)であった。22団体の内訳は、県が3(双方の額を回答した4団体の75.00%)、政令市が3(100.00%)、中核市が1(4団体の25.00%)、市が27(37団体の72.97%)、町が22(32団体の68.75%)、村が3(4団体の75.00%)であ

った。

情報に関する事業の予算額は、22 年度の平均は 9,699,108.43 円、23 年度の平均は 9,325,939.02 円で、22 年度予算額に比べて 23 年度予算額を増額した団体は回答全体で 5 (双方の額を回答した 12 団体の 41.67%) であった。5 団体の内訳は市が 4 (6 団体の 66.67%) であった。

国際協力に関する事業の予算額は、22 年度の平均は 0.00 円、23 年度の平均は 13,333.33 円であった。

その他の事業の予算額は、22 年度の平均は 122,352,129.63 円、23 年度の平均は 202,251,944.44 円で、22 年度予算額に比べて 23 年度予算額を増額した団体は回答全体で 6 (双方の額を回答した 11 団体の 54.55%) であった。6 団体の内訳は、県が 1 (双方の額を回答した 2 団体の 50.00%)、市が 4 (5 団体の 80.00%)、町が 1 (3 団体の 33.33%) であった。

予算額の増額の大きさ、伸び率(表 3)については、雇用(対 22 年度で平均 1.60 倍)、生活環境(平均 1.21 倍)の順に増額率が大きかった。

22 年度の予算の総計額は、政令市(中央値: 21,691,000,000 円)、県(14,881,500,000 円)、中核市(8,625,034,000 円)、市(1,090,812,000 円)の順であった(Kruskal-Wallis H=64.98, p<0.0001)。23 年度の総計額は、政令市(中央値: 23,539,000,000 円)、県(16,060,000,000 円)、中核市(9,587,122,500 円)、市(1,019,500,000 円)の順であった(Kruskal-Wallis H=62.20, p<0.0001)。

予算額に関連し得る要因の一つである障害者数について、昨年度の調査では質問項目に含めていなかったことから該当する団体のホームページから障害福祉計画等を閲覧して数値を補充したが、全ての団体で最新の数値が公

表されているわけではなかった。そこで、コミュニティバスの実施状況と合わせて追加で質問を実施した。回答のあった回答した市町村の数値をもってデータを更新した。手帳取得者数を基準に 3 障害の障害者数を求めて地域人口で除した障害者率(表 4)について、全国の分布を見るため図 4 にした。2 回の調査において回答した団体は同一ではないが、カーネル曲線は急尖で右に広い裾野を有する類似した形態を描出した。つぎに、横軸を団体の位置を表す指標として分布を見た。横軸で左は北、右は南を表すものとした(図 5)。調査に回答した地域の数値としては、障害者率は北日本および南日本では比較的高く、関東から中部にかけての地域では比較的低い傾向を認めた。今年度の調査において改めて質問項目に含めて回答を得て、同様に図 6 にしたところ、22 年度の分布と同様の傾向を認めた。

22 年度の予算の総計額と障害者率との間(図 7)、23 年度の総計額と障害者率との間(図 8)には、それぞれ相関を認めなかった。障害者率と同様に、グラフの横軸を位置の順序として並べて分布を見たところ、22 年度総計額(図 9)、23 年度総計額(図 10)ともに西日本において予算額の大きな団体が含まれる傾向を認めた。

障害者率と予算の総計額に地域による差が傾向としてうかがえたことから、個々の団体の差を地域特性と見なし、回答した 178 団体について類型化を試みた。まず、障害者率と予算の増額率について主成分分析を実施し、関与する要素の抽出を行った。障害者率は 151 団体の回答があり、増額率については、回答を記入していなかったデータの少ない順に総計額(150 団体が回答)、生活支援の額(135 団体)、保健・医療の額(98 団体)の 3 つの額の数値を候補とした。

障害者率、総計額の増額率、生活支援の増額率の 3 つの指標について主成分分析(バリマックス回転)を行ったところ、表 5 のように 2 つの

主成分を得た。主成分負荷量の大きさから、第1主成分は生活支援の増額率と総計額の増額率から成り、介護給付や地域生活支援事業にかかる予算額の財政的負担の大きさを表すものと考えた。第2主成分は障害者率の寄与が大きく地域に暮らす障害者の多さを表すものと考えた。図11は、主成分負荷量において障害者率と生活支援が相反する位置関係にあり、2つの指標の性格が2つの異なる主成分の関係性によって説明されることを示した。また、第1主成分と第2主成分の主成分得点(表6)の配置を示した図12は、2つの主成分を用いて表することで回答した団体をある程度直線的な分布をもって分類し得ることを示した。

各団体の主成分得点を用いてクラスター分析(ウォード法)を行い、類似した団体をまとめたところ、大きく分けて4つの群に分かれた(図13)。予算の総計額と生活支援の額の増額率は小さいと回答した団体から成る該当団体の多い群、総計額は減少したが生活支援は増加した群、総計額と生活支援の額の双方が増加した群、生活支援の額の増額率が突出した1団体であった。

つぎに、障害者率、総計額の増額率、生活支援の増額率、保健・医療の増額率の4つの指標について同様に主成分分析を行ったところ、表7のように2つの主成分を得た。主成分負荷量の大きさから、第1主成分は総計額と医療費の増額率から成り、医療費助成を必要とする重度の障害者の増加、あるいは、地域医療の拡充の度合いを表すものと考えた。第2主成分は障害者率と生活支援の増額率から成り、主成分負荷量の正負が逆であることから、介護給付や地域生活支援事業を利用する障害者の数の多さを表すものと考えた。図14は、指標としての障害者率と生活支援の増額率、総計額と保健・医療の増額率が、それぞれ第2主成分によって特徴づけられる性格をもつことを示した。図15は、第1主成分と第2主成分の主成分得点

(表8)の配置を示し、回答した団体は第1主成分によって分類し得ることを示した。

各団体の主成分得点を用いてクラスター分析(ウォード法)を行い、類似した団体をまとめたところ、3つの指標による主成分分析の結果を用いたとき同様に、大きく分けて4つの群に分かれた(図16)。

つぎに、調査票Bには39団体からのべ41の事業について回答があった。回答した団体は県が6、政令市が2、中核市が4、市が15、町が14であった。具体的な回答の内容については、一部を資料8として掲載した。

施策・事業の具体的な内容について、構成事業の説明内容にもとづいて分類したところ(表9)、雇用に関するものが12、生活支援に関するものが10、交通(移動の支援)に関するものが7、医療が6であった。団体の種別で見ると、市では生活支援と交通に関するものが、町では交通に関するものが最も多かった。

施策を構成する事業の数については全体の平均は1.79であった。

施策・事業の対象となるものの範囲について、説明内容から文言をみると、最も多かったのは障害種別についての明記がなく障害者としたものが21あった。つぎに障害児としたもの3、内部障害としたもの3、障害者等としたもの3であった。

施策・事業が、その対象となるものにどのように提供されているかをみると、記載内容から明確に読み取れたものに限定して、サービスの現物給付が15、タクシー券などのチケットを交付する現物給付が4であった。

当該事業に対する評価として、行政による関与の必要性について、最も多かったのは「高い」という評価で19(回答の記載のあった29件の65.52%)であった。目標の達成状況について、最も多かったのは「順調」という評価で15(51.72%)であった。成果の向上の余地について、最も多かったのは「ある程度の向上が可能」とい

う評価で 20(68.97%) あった。

関与の必要性と目標の達成状況との関連をみると、関与の必要性が「高い」と評価され、かつ、達成状況が「順調」と評価された事業が 8 と最も多かった(図 17)。目標の達成状況と向上の余地との関連を見ると、達成状況が「順調」で「ある程度の向上が可能」と評価された事業が 11 と最も多かった(図 18)。関与の必要性と向上の余地との関連を見ると、関与の必要性が「高い」と評価され、かつ、「ある程度の向上が可能」と評価された事業が 12 と最も多かった(図 19)。一方で、関与の必要性が「低」く、成果の向上の余地が「ほとんどない」と評価されている事業があった。

当該事業について地域住民への周知のための活動を行う方法としては、複数回答で、広報誌によるものが 24 と最も多く、ホームページでの案内によるものが 17、チラシの印刷によるものが 14、新聞が 6、イベントの開催が 6 とつづいた。

地域住民による評価を受けたことがあるとしたものは 3 であった。最も多かった回答は「現時点での実施する予定はない」25 で、ついで詳細を選ばず「いいえ」としたもの 7 であった。評価の方法はアンケートが 3 で、地域住民から受けた評価の内容は、「良い評価を得られた」2、「普通」1 であった。

当該事業についてメディアで紹介されたことがあるという回答は 11 件あり、そのうち 6 件では当該事業以外の事業についても紹介されたことがあった。当該事業以外の事業について紹介されたことがあるという回答は、合計 9 あった。当該事業についてメディアで紹介されたことにより地域住民以外からの問い合わせなどの反響があったという回答は 5 件あった。

自由回答として、調査票 A で尋ねた「『共生社会』を目指す障害者施策のありかたについて、どのような分野や事業に重点を置いておくべきと考えられるか」については 20 件、調査票 B で

尋ねた「『共生社会』に向けた障害者施策について、施策や事業が成功する要因は何だと考えるか」については 15 件の回答があった。

アンケートを通じて平成 23 年 6 月に障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律(通称: 障害者虐待防止法)が制定された(平成 24 年 10 月より施行)ことを踏まえて、障害者の虐待防止対策について、これまでの回答に加えて新たに実施しているものがあるか」情報を収集したところ、7 件の対策と、検討中の対策 2 件を得た(表 10)。

障害者の権利擁護を目的に含む法制度に関する情報を収集することを目的として、堀口研究代表者は、内閣府障がい者制度改革推進会議差別禁止部会に加えて、条例を施行している地域として千葉県、北海道、岩手県、熊本県、さいたま市の会議へ参加した。傍聴者として障害当事者の意見を聴取し、あるいは、会議参加者として他の参加者と議論を交わした。また、高梨研究分担者は、条例の制定に向けて研究あるいは検討を実施している長野県、北九州市において、千葉県条例の経験をもとに条例づくりの在り方について講演を実施した。

障害者虐待防止法に基づく取り組みとして、相談対応のマニュアル策定が求められていることから、条例制定に関連して地域住民より応募のあった「障害を理由とした差別」に関する事例について事例の内容が公開されているもの(北海道、千葉県、さいたま市、長野県、愛媛県)、および、研究代表者が各地の会議に参加して会場で直接収集した事例をもとに、「障害者差別相談マニュアル」を作成することとした。作成の作業を千葉県障害者条例の制定の過程で発言された「ウィキペディア(Wikipedia) 方式の議論: 参加者がそれぞれの知識を持ち寄り議論していくことで結果として良いものが出来上がる」によることとし、専用のホームページ(<http://shougaisabetsu.wiki.fc2.com/>) (資料 12)を設けた。千葉県内の福祉関連のメリ

ングリストへの投稿をもって作業開始の告知と協力の呼びかけを行った。

研究 3. 公共交通事業者を対象としたアンケート調査

112 件の回答があった。事業内容から見ると(複数回答)バスが 57 事業者、鉄道が 52 事業者、鋼索鉄道が 3 事業者、航空が 2 事業者であった。調査の実施に関連して寄せられた質問等の問い合わせや意見は 14 件あり、設問の内容に関する問い合わせが 3 件、調査票を電子ファイルで希望する依頼が 7 件あった。

障害者割引について取り扱いのある手帳については、身体障害者手帳は 103 事業者、療育手帳は 101 事業者、精神障害者保健福祉手帳は 55 事業者で扱いがあると回答があった(表 11)。

障害のある利用客を対象とした、運賃料金等の割引以外での支援の具体的な内容(表 12)については、障害について職員の講習や対応方法の研修を実施しているという事業者が 52、車椅子利用者等対応トイレを駅等の施設内に設置・増設しているという事業者が 51、福祉車両の導入を実施しているという事業者が 44 あつた。

調査で収集した情報について、昨年度の調査で収集したコミュニティバスの情報と合わせて、交通バリアフリーマップを作成した(別冊子)。

D. 考察

平成 23 年 3 月 11 日以降に各地で発生した東日本大震災により、多くの地域が被災した。昨年度の調査で地域住民のアンケート調査を実施した茨城県鹿嶋市では、床上浸水 77 戸以上、床下浸水約 150 戸以上、農地への塩水被害約 72ha、206 名以上が避難などの被害が発生した(平成 23 年 3 月 15 日広報かしまより抜粋)。また、ヒアリング調査を行った千葉県香取市では、建物被害約 3,500 棟、液状化面積約

3,00ha などの被害が発生し、道路や河川、上下水道などを含む市内公共施設の被害額は概算で約 200 億円とされている(「香取市震災復旧・復興基本方針—ふるさと香取の再生と安心で安全なまちづくりに向けて—」、香取市災害対策本部、平成 23 年 5 月 23 日策定)。内閣府は、高齢者等の災害時要援護者の避難支援などについて「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成 17 年 3 月)

(http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf)を取りまとめ、市町村を中心とした取組の促進に努めている。しかし、今回の大震災を経験して、障害者施設等に発生した被害への対応が求められる一方で、災害時要援護者となる障害がある住民について協力を得られる近隣住民等がない住民の少なくないこと、津波等の情報の伝達の方法の再検討が必要であることなどが、被災した地域(岩手県、鹿嶋市、函館市)において問題提起されている。いずれの対策も、実施に当たり行政の財政措置と共に地域住民の協力を必要とする事項と思われる。

また、災害が発生する前から地域社会が障害のある住民について理解を深め、障害の有無にかかわらず共に同じ地域住民であるという意識を醸成することが、災害時に障害者やその家族が安全に居られる場所を確保する上で必要であるという指摘を冒頭に紹介した。行政と住民の双方から地域社会のもつ力を把握し、地域特性として表すことができれば、地域特性に応じて必要とされる「共生社会」に向けた取り組みについて、行政と住民の話し合いの土台を提示することが可能になる。

屋井⁹⁾は、医療や福祉を含め住民が関わるあらゆる分野で、行政が住民との関係において実施するものについて、「一般に何か決める事柄や市民に求める役割が存在する場合に、『市民に参画を促す行為全般』」をさすパブリックインボルブメントと、「決めるものがなくても広く実施

可能」なコミュニケーションをあげている。また、経済産業省では、「インターネットの双方向性を活用することで、積極的な政府情報の公開や、行政への市民参加を促進する、『政府のオープン化(オープン・ガバメント)』が急速に進んでい」とし²⁾、商務情報政策局情報プロジェクト室が内閣官房IT室の協力の下、「オープンガバメントラボ」

(<http://www.openlabs.go.jp/home>)を委託事業として2010年7月より実施している。

本研究は昨年度の調査結果を公表する場としてインターネットを採用しており、今年度の調査の結果については情報を追加する形で、地域の独自の取り組みについて事例集を公表することを目指している。地域住民とのコミュニケーションにおいてはインターネット等では対応できない場合があることを踏まえつつ、「共生社会」づくりを目指した取り組みのあり方に特化した形で発展することで、「オープンガバメントラボ」を含めた他のネットワークとの情報の交換を進めていきたい。

本研究課題では、「共生社会」に向けた地域づくりを成功させる要因を解明することを目的として、地域づくりに取り組む人物への聞き取り調査、地方公共団体を対象とした取り組みの実況についてのアンケート調査、地域住民を対象としたソーシャル・キャピタルの調査を実施している。本年度は、地方公共団体を対象とした調査と、昨年度の研究から示唆された地域内交通を充足し住民の移動支援を確保することの重要性に鑑み、公共交通事業者を対象とした調査を実施した。なお、昨年度の研究にて住民を対象としたアンケート調査を実施した茨城県鹿嶋市については、障害福祉計画の見直しの期にあることから、市当局との相談を経て、地域内の社会資源の情報収集を実施することとして作業を開始したところである。

全国の都道府県および市区町村を対象としたアンケート調査からは、昨年度に引き続き、

多くの団体で23年度予算案において予算額の増額に向けて取り組まれていることがわかつた。今回の震災への対応および、今後の防災対策によって、関連する項目の予算額が今後も増額することが見込まれる。

地域に暮らす障害者数については、情報の公開の扱いの方法が、団体によって同一ではなかったことから、昨年度の研究では調査後に当該データを追加で再度収集し計77件の回答を得た。今年度の研究では質問紙にあらかじめ障害者数を尋ねる項目を設けて情報の提供を求めた。しかしながら、回答のすべてが数値を記入したわけではなく、数値の調査時点も同一ではなかった。さらに、数値の公表について公表を希望しない団体もあった。

これらの点を踏まえて、昨年度および今年度の調査で得られた地域の3障害の障害手帳所持者数から、地域人口に対する障害者率を求めた。その結果、全体の平均は0.06(6%)であったが、個々の数値を回答した地域の位置情報との関連で見ると、本州中央部近辺では比較的低くそれ以外の地域では比較的高い地域が含まれる傾向がうかがえた。

一方で、調査票Aによって収集した予算額については、逆に本州西部を中心として比較的大きな額を回答した地域があった。

これらの結果は地域人口の偏りを考慮して分析する必要があるが、障害者率と予算額との間には直線的な関係は認められず、障害のある住民が多く予算を必要としても十分な措置を講じられない地域と、地域人口全体の大きさから障害の有無によらずサービスの提供に予算を要する地域などの違いが生じていることがうかがえた。

本研究では調査によって直接収集し得た数値として、障害者率と予算の増額率とを用いて、このような地域の違いを生じさせている要因を明らかにするとともに、回答した地域について類型化を試みた。予算の増額率については、

総計額、生活支援、保健・医療の各分野についての数値を用い、4変数を用いた主成分分析では2つの主成分が求められ、それぞれ①医療費助成を必要とする重度の障害者の増加、あるいは、地域医療の拡充の度合い、②介護給付や地域生活支援事業を利用する障害者の数の多さと解釈した。主成分得点を用いてクラスター分析を行ったところ、総計額と各分野の増額率の増減の組み合わせによって、4つの群に分かれることが示された。内閣府では共生社会政策関係の都道府県別指標データのうち、障害者施策の関連データとして、①市町村地域自立支援協議会の設置状況、②ノンステップバスの導入状況、③鉄軌道駅における段差解消状況、④個別の教育支援計画の策定率、⑤校内委員会の設置状況、⑥特別支援教育コーディネーターの指名状況、⑦公的機関における障害者の雇用状況、⑧ハローワークを通じた障害者の就職率、⑨授産施設等の平均工賃 平 均 月 額 を 掲 載 し て い る (<http://www8.cao.go.jp/souki/shihyo/index.html#5>)。本研究の結果は全国の団体の1割に満たない回答標本から導出したものであるが、ある団体のもつ地域特性を把握することを目的として、内閣府が掲載するような既存の指標に加えて、地域の障害者率と予算額の変化を指標として用いて団体を類型化することは有効と考えられる。今後は、解析の精度をより高めるために、引き続き情報の提供を求めていくとともに、複数回の調査において収集した数値を縦断的にみて年次変化についてさらに研究していく必要がある。

調査票Bによって収集した独自の取り組みについては、昨年の回答と同一の事業について継続の情報提供があるとともに、新たな事業についての情報提供があった。結果、昨年度最も多く情報提供のあった移動支援に関するものに代わって、今年度は雇用に関する事業が最も多く報告された。雇用に関しては、昨年度の調

査において、予算額の面からさらなる取り組みを要する分野であることがうかがえた分野である。

北海道俱知安町の「共生型基盤整備事業」は、北海道第2期障がい福祉計画(平成20年～23年)において計画された事業を福祉事業所と町が活用したものである。障害者雇用に取り組む事業者を応援する大阪府堺市の「堺市マスタープラン」は、「堺市障害者雇用貢献企業認定事業」として平成23年度に24事業者の認定を行っている。認定制度は、たとえば北海道障害者条例のように行政の調達における優遇を含めた認証制度とは異なるが、事業者への奨励金の支給や融資における保証料の負担が実施されている。自治体が職員として障害者を積極的に雇用する山口県宇部市の「障害者就労ワークステーション」については、昨年度の調査で千葉県の「チャレンジド オフィス ちば」と共に報告のあった事例である。また、岡山県真庭市の「障がい者の経済的自立環境創造支援事業」は、NPOに対して補助金を交付する形で実施するものである。地域内の福祉作業所の共同受注や発注を行う組織については前出の北海道の計画等にも含まれているが、近隣の商業施設等で催事として作品の販売会を兼ねた施設紹介を行う地域が多い中で、福祉施設の生産品を商品として戦略的に扱う取り組みが期待される。

雇用以外の取り組みのうち、障害者が社会に向けて発信するものとして、昨年度の調査では福島県二本松市の「芸術・文化講座開催等事業(ほんとの空ふれあい音楽祭)」の情報提供があったが、今年度は、滋賀県から「アール・ブリュット推進事業」について情報の提供があった。疾病または障害と芸術との関係性については、医学においては以前から病跡学が研究してきたが、障害者を表現者ととらえる考え方には、医学的な支援にとても資するものとなると考えられる。

しかしながら、昨年度に引き続き上記のような独自の取り組みが寄せられ、行政の関与の必要性が高く目標の達成状況が順調と自己評価された一方で、依然としてサービスの直接の利用者である障害者を含めた住民からの意見聴取がほとんどなされていないことが明らかになった。前述のオープンガバメントでは、事業評価の結果を含めて事業に関する情報を広く公開することで、事業の透明性を確保し、屋井⁹⁾の言う「コミュニケーション」を含めて行政への住民の参加を促進することが期待されている。民間で始まった取り組みが公的な事業として採択され成立した事例は、今年度の岡山県真庭市、昨年度の報告書に紹介した北海道釧路市や東京都三鷹市があるが、取り組みの独自性を高める上でもより多くの地域で取り入れられるべきと考える。

つぎに、公共交通事業者を対象としたアンケート調査の結果は、内閣府が「共生社会」に関連した指標として提示しているノンステップバス等のハード面の充足とは別に、現状において障害がある利用客への対応の仕方について講習を行い接遇の向上を目指している事業者が半数近くあることを示した。また、「ハード面での整備には経営体力的に制約・限界があるため、係員による対応、ソフト面の充実に力を入れて行きたい」といった回答もあった。

研究代表者らがかつて同様の調査を実施したのは知的障害および発達障害がある利用客に関する取り組みであった。障害者基本法の改正により発達障害の障害としての法的な位置付けが変更されたところであるが、割引の内容に限って言えば、公共交通事業者においては多くは障害者手帳の種別(第1種または第2種)によって設定をしていることから割引の程度については前回の情報と大きく変わらないと考えられる。精神障害者保健福祉手帳による割引の適用については、経緯として同手帳制度の開始前の議論を踏まえる必要があるが、各地の

タウンミーティング等で要望として出されている事項である(特定非営利活動法人全国精神障害者団体連合会:ぜんせいれんが、平成22年の厚生労働省交渉にて要望を出している。同会のホームページ(<http://www18.ocn.ne.jp/~zenseirn/>)に問答が掲載されている)。精神障害者保健福祉手帳による割引の適用については、今回回答した事業者の半数近くで取り扱いがあるとの回答があった。今後の動向を見守る必要がある。

交通バリアについて「障害を理由とした差別」が関わるとされた事例としては、裁判事例および法務局事例として、国土交通省ホームページ

(http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transpor-t-bf/bfqa/result_003_000.html)ならびに第11回内閣府障がい者制度改革推進会議差別禁止部会(平成23年12月9日開催)配布資料

(http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/b_11/index.html)に概要が紹介されている。今回の調査は、住民が自由に移動することを保障することが地域づくりの鍵であるとともに取り組みを行っている団体が多いという昨年度の研究結果を踏まえて実施したものである。公共交通事業者の情報と、昨年度のコミュニティバスの情報とを合わせて公開することで、合理的な配慮として事業者により実施される接遇の向上が、障害の有無によらず利用客にとって快適で利便性の高い移動手段を確保することにつながることを期待したい。

E. 結論

本研究において地方公共団体を対象として実施した調査により、「共生社会」の実現に向けた地域づくりを行う過程で地域特性を把握するときに、従来の諸指標と共に地域の障害者率と予算額の増額率を指標として検討することは有効と考えられた。

また、交通バリア対策について公共交通事業者を対象として実施した調査により、多くの事業者が接遇の向上に取り組んでいることが明らかになった。

参考文献

- 1) 堀口寿広, 宇野 彰, 寺田 修:発達障害児における公共交通機関の利用の現状と今後の課題—交通バリアフリーにもとづく社会参加を目指して—. 財団法人明治安田こころの健康財団研究助成論文集 40:52-61, 2004.
- 2) 経済産業省:海外におけるオープン・ガバメントの取り組み. 2009. (http://www.meti.go.jp/policy_it_policy/e-meti.opengov/open_govreport.pdf)
- 3) 国土交通省 総合政策局 安心生活政策課:バリアフリー基本構想でまちはこうなる!. (http://www.mlit.go.jp/barrierfree/transport-bf/basicplan/kihonko_usoupamph.pdf)
- 4) 国土交通省 総合政策局 安心生活政策課:バリアフリー基本構想作成に関するガイドブック, 2008.
- 5) 万澤安央:持続可能な地域おこしとしてのイーハトーブトライアル. 山崎憲治, 中村哲雄 編著:持続可能な社会をつくる実践学—岩手大学からの発信—. 岩手, 岩手日報社, 2010, pp.156-168.
- 6) 那野善義:情報化と地域の振興—情報化は地域振興の切り札となるか—. 山崎憲治, 中村哲雄 編著:持続可能な社会をつくる実践学—岩手大学からの発信—. 岩手, 岩手日報社, 2010, pp.182-200.

- 7) 長瀬 修:「障害者権利条約」の実践—震災を踏まえて—. 平成 23 年度障害者週間セミナー, 東京, 2011.12.8.
- 8) 坂本洋一:よくわかる障害者自立支援法. 東京, 中央法規出版, 2006.
- 9) 屋井鉄雄:交通行政のコミュニケーションとパブリックインボルブメント. 交通工学. 42(2):1-2, 2007.

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表
なし
2. 学会発表

1) 堀口寿広:障害児支援をめぐる地方公共団体の取り組み. 第 58 回日本小児保健協会学術集会, 愛知, 2011.9.3.

3. その他
なし

H. 知的所有権の出願・登録状況(予定を含む)

1. 特許取得
なし
2. 実用新案登録
なし
3. その他
なし

謝辞

調査にご協力をいただいた多くの団体ならびに個人の皆様方に深謝申し上げます。

研究協力者(五十音順)

秋山千枝子 医療法人社団千実会 あきやま

子どもクリニック

森 登美子 地域の底力政策研究所