

1 計画策定の経緯と背景

1 わが国における障がい者施策の取組み

わが国の障がい者施策は、昭和45年の「心身障害者対策基本法」において、その総合的推進を図ることが示され、その後、昭和58年には、わが国における最初の障がい者施策に関する長期計画が策定されました。

その後、平成5年に、「心身障害者対策基本法」が「障害者基本法」に改められ、平成16年6月には、「障害者基本法」が改正され、目的規定において障がいのある人の自立や社会参加の支援等が示され、障がいを理由とする差別等の禁止、都道府県及び市町村における障害者計画の策定義務化等が規定されました。

この平成16年における「障害者基本法」の改正以降、わが国の障がい者施策は、障がいの有無にかかわらず、誰もが相互に人格と個性を認め合う「共生社会」の実現に向けた取組みがなされてきました。

しかし、現在においてもなお、地域から孤立し“家族依存中心”の生活を強いられている実態、精神疾患や特定疾患、難病患者、発達障がい者（児）などの制度のはざまにあって“福祉のすきま”に置かれている実態などがいまだ存在しているという現実があります。

2 障害者制度の抜本的改革に向けた動き

(1) 平成21年12月、内閣に「障害者制度改革推進本部」が設置され、同本部の下に「障害者制度改革推進会議」（以下、「推進会議」という。）が設置されました。

推進会議は、平成22年1月から審議を開始し、「障害者基本法」の抜本的な改正による「障害者の権利と支援に関する基本法」（仮称）の制定、障がいのある人にかかわる総合的な福祉法制となる「障害者総合福祉法」（仮称）の制定に向けた具体的な検討に着手しており、平成24年の通常国会への法案提出、平成25年8月までの施行を目指しています。さらに、推進会議の下に「差別禁止部会」を設け、「障害者差別禁止法」（仮称）の制定に向けた検討を開始し、平成24年度末を目途にその結論を得ることとしています。

(2) 平成22年5月24日には、推進会議におけるこれまでの議論を踏まえ、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」（素案）がとりまとめられ、成案が、同年6月29日に閣議決定されたのを受け、障害者基本法の抜本改正に向け、分野別課題の具体的な検討に着手し、その後、「制度改革の重要方針に関する第二次意見」が取りまとめられました。

(3) これらの経緯を踏まえ、現行の国の「障害者基本計画」(平成15年度～平成24年度)の期間内において、「障害者権利条約」の締結に向けて、関連する各種国内法の整備を始めとする障がいのある人にかかわる制度の集中的な改革がすすめられ、平成25年度以降において、新たな障がい者制度の枠組みが整うこととなります。

以上のことから、「大垣市第二次障害者計画・第3期障害福祉計画」の策定においては、国の障がい者制度の抜本的改革に向けた新たな動きや、障がいのある人の捉え方、障がいの範囲、合理的配慮の解釈範囲、差別の定義等にかかわる事柄、ならびに新たな障害福祉サービス体系の枠組みを的確にとらえ、地域課題に対応した、新たな時代潮流を見通した策定が必要となります。

3 計画策定の経緯と新たな課題への対応

本市においては、「すべての市民が、共に支えあいながら、暮らすことができるまちづくり」をめざし、障がいの有無にかかわらず、だれもが相互に人格と個性を尊重し、共に支えあう社会を実現するため、福祉、保健、教育、雇用、住宅、まちづくりなど、市民協働のもと、幅広い分野にわたる障がい者福祉施策を積極的に推進してきました。

しかし、この間、施設等から地域への移行が進められていますが、これら地域生活に移行する人たちを支える仕組みや、受け入れ態勢が整わないために、特に、精神に障がいのある人の社会的入院の解消や、障がいのある人の自立を支える施設の整備が十分図られておらず、地域での支援体制も十分に整っていないのが現状です。

また、地域に密着した生活支援の関連施策や相談支援機能、成年後見制度や権利擁護施策の充実等についても、十分な運用には至っていないのが実情です。

さらに、制度のはざまにあって“福祉のすきま”に置かれている発達障がいのある人(子どもたち)や、障がい者手帳を持たない人等が、個別の福祉サービスを受けられないという状況があり、今後、国の抜本的な障がい者制度改革と相まって、多様な支援のあり方等を検討していくことが喫緊の課題となっています。

また、地域社会の関係性の希薄化が進む中、支援者(家族や身近な介助者や養護者)に対する負担の軽減策も十分ではなく、障がいのある人や何らかの支援を要する人に対し、地震などの自然災害、地域社会における安全、安心の確立もまた、大きな課題となっています。

さらに、障がいのある人に対する人権侵害や、偏見が今もなお存在し、地域住民との相互理解や福祉のまちづくりをはじめとするこころのバリアフリー社会の浸透など、さらなる対応が迫られています。

4 障がいのある人の定義

本計画において、「障がい者」、「障がいのある人」とは、障害者基本法第2条によるところの「身体障害、知的障害、又は精神障害（発達障害を含む）その他の心身の機能の障害がある人であって、障害及び社会的障壁によって、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける人」をいいます。



▲大垣市立かわなみ作業所通所者作品

2 計画の位置づけ

- (1) 「大垣市第二次障害者計画・第3期障害福祉計画」策定においては、現行の「障害者基本法」に定める「障害者計画」と、現行の「障害者自立支援法」に定める「障害福祉計画」を一体のものとしてとらえ、平成23年7月29日の参議院本会議で可決、成立した「障害者基本法の一部を改正する法律」(8月5日公布日施行。以下「改正障害者基本法」という。)及び衆参両院による同法付帯決議ならびに、現在、検討されている障がい者制度の抜本的な見直しの内容を踏まえたものとして、障がい者福祉施策の基本的な指針とその実施すべき方策を示した総合的かつ中長期的な計画とします。
- (2) また、「大垣市第3期障害福祉計画」策定においては、障害者自立支援法の廃止と、平成25年(2013年)8月に予定されている「障害者総合福祉法(仮称)」の制定及び施行までの“つなぎ”として、平成22年12月3日、参議院本会議において可決、成立した「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」(平成22年法律第71号。以下「整備法」という。)の内容を踏まえるとともに、大垣市独自の地域生活支援事業等の障がい者福祉施策に焦点をあて、再構築していきます。
- (3) 地域で育む地域福祉の推進の観点から、障がいのある人に対する支援活動や障がい者福祉施策の推進に関するガイドラインとします。
- (4) 本計画に基づく事業の実施にあたっては、「大垣市総合計画」を上位計画とする、関連計画との整合性を図るとともに、市独自の障がい者福祉施策に焦点をあて、再構築していきます。

図 1-1 計画の位置

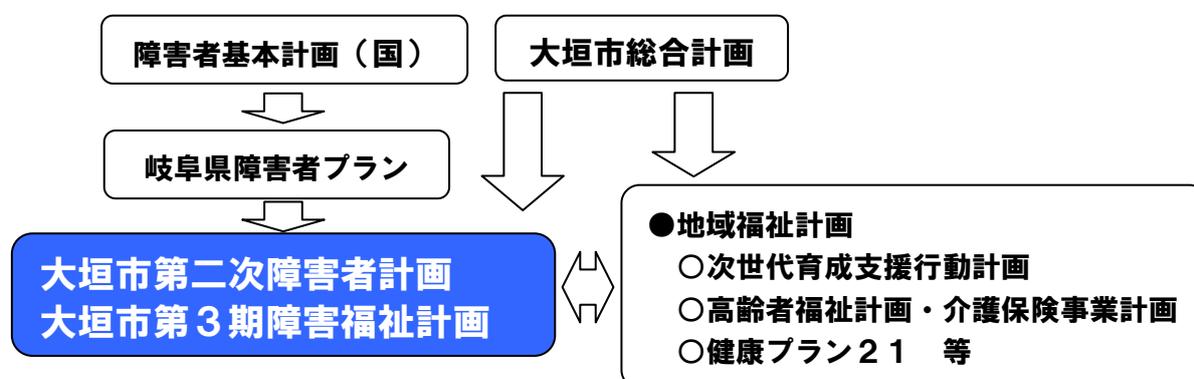


表 1-1 障害者計画と障害福祉計画の根拠法令と位置づけ

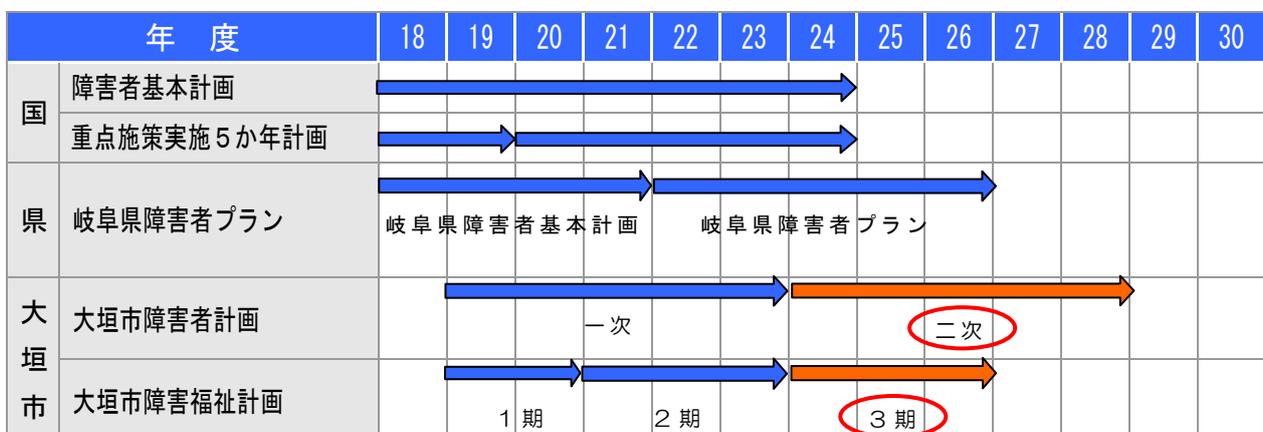
	障害者計画	障害福祉計画
根拠法令	障害者基本法 (平成23年8月5日一部改正法施行)	障害者自立支援法 (平成23年10月1日一部改正施行)
性 格	<ul style="list-style-type: none"> 国の障害者基本計画及び岐阜県障害者プランを基本とするとともに、大垣市における障がい者の状況等を踏まえた障がい者のための施策に関する基本的な計画 中長期的な見通しに立って効果的な障がい者施策の展開を図る計画 	<ul style="list-style-type: none"> 各年度における障害福祉サービス等ごとに必要な見込み量を算出し、その見込み量を確保するための方策を定める計画
位置づけ	国の障害者基本計画および岐阜県障害者プランを基本とした、大垣市総合計画の部門計画	障害者基本計画の「生活支援」を中心とした施策の具体的な数値目標の設定

3 計画期間

「大垣市第二次障害者計画」は、平成24年度から平成28年度までの5か年を計画期間とし、また、「大垣市第3期障害福祉計画」は、平成24年度から平成26年度までの3か年を計画期間とします。(ただし、国は、平成25年8月までの障害者自立支援法の廃止及び障害者総合福祉法(仮称)の制定を目指していますので、計画期間中に計画を見直すこととなる可能性があります。)

また、障がい者福祉施策の実施状況及び社会状況等の変化に対応し、障がいのある人の意向等も踏まえ、適宜、評価ならびに見直しを行うものとします。

図 1-2 計画期間



※ (国)「障害者基本計画」(平成15年～平成24年)

※ (国)「重点施策実施5か年計画」(平成15年～平成19年)、(平成20年～平成24年：後期5か年計画)

4 計画策定のプロセス

1 障がいのある人を含む市民へのアンケート調査の実施

1. 調査の目的

今後の障がい福祉施策を進めるにあたり、障がいのある人やその家族が安心して生活できるまちづくり、地域づくりのため、様々な計画のもとに関係する福祉施策を、市民のみなさんと共に積極的に推進していくため、社会状況の変化と新たな課題に対応した、「障害者計画」ならびに「障害福祉計画」の策定にかかわる基礎的な資料とすることを目的として、障がいのある方の意向等を把握することを目的として実施しました。

※アンケート結果の概要は、第3章「障がいのある人の現状と課題」に掲載しています。

2. 調査の方法

1) 実施期間

平成23年7月26日～8月19日（調査基準日 平成23年7月1日）

2) 調査対象者

原則、市内に居住する障害者手帳の交付を受けている方を対象とし、郵送法による配布・回収を行いました。

3. 配布・回収状況

配布・回収の状況は下表のとおりです。

対象	発送数（人） A	回収数（人） B	回収率（%） $B/A*100$	有効回答数 （人）C	有効回答率 （%） $C/B*100$
障がいのある人	2,000	1,260	63.0	1,207	95.8
健常者	1,550	638	41.2	627	98.3

※基本属性及び回答記載のほとんどない場合及び集計締め切り後の回収調査票は、有効回答から除き、集計に含めていません。

（自由記入は記載しています。）

2 支援学級（情緒クラス）に通っている児童（保護者の方）へのアンケート調査の実施

1. 調査の目的

今後の障がい福祉施策を進めるにあたり、安心して生活できるまちづくりを推進するため、社会状況の変化と新たな課題に対応した、「障害者計画」ならびに「障害福祉計画」策定に係る基礎的な資料とすることを目的として、支援学級（情緒クラス）に通っている児童（保護者の方）の意向等を把握することを目的として実施しました。

※アンケート結果の概要は、第3章「障がいのある人の現状と課題」に掲載しています。

2. 調査の方法

1) 実施期間

平成23年7月12日～8月10日（調査基準日 平成23年7月1日）

2) 調査対象者

郵送法による配布・回収を行いました。

3. 配布・回収状況

配布・回収の状況は下表のとおりです。

対象	発送数（人） A	回収数（人） B	回収率（%） $B/A*100$	有効回答数 （人）C	有効回答率 （%） $C/B*100$
支援学級（情緒クラス） に通っている児童 （保護者の方）	53	27	50.9	27	100.0

3 各関係団体等へのヒアリング調査の実施

1. ヒアリング調査に協力いただいた各関係団体等のみなさん

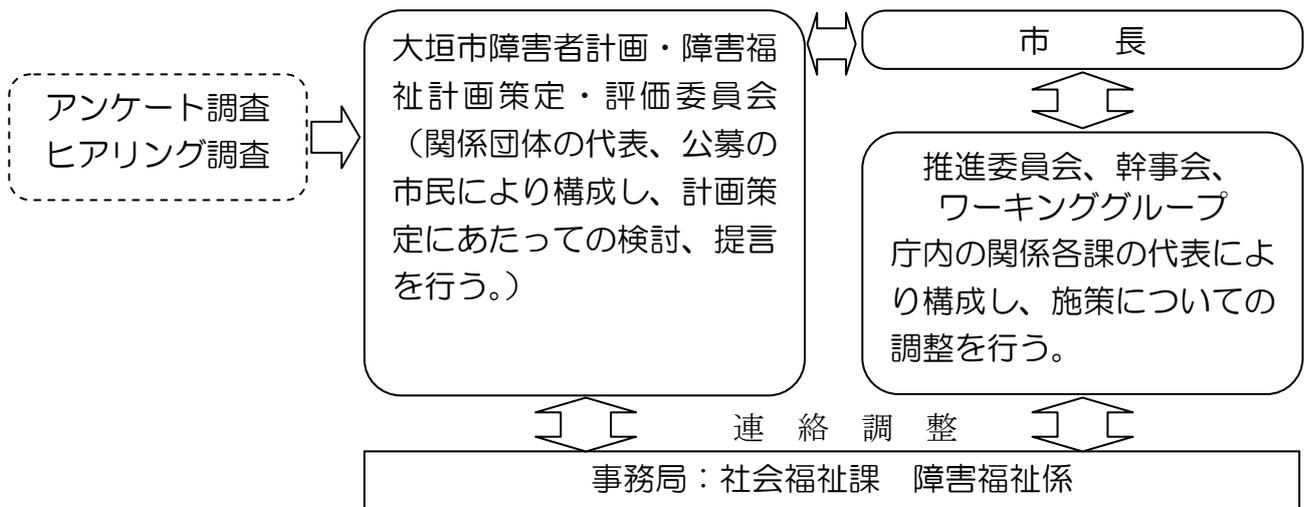
今後の障がい福祉施策を進めるにあたり、安心して生活できるまちづくりを推進するため、社会状況の変化と新たな課題に対応した、「障害者計画」ならびに「障害福祉計画」策定にかかわる基礎的な資料とすることを目的として、障がい者関係団体、障がい者関係施設、障がいのある人にかかわるボランティア団体等に対し、障がい者福祉に関する活動を行っていく上での課題や今後の活動の展望、障がい者の就労促進についての課題、提案、今後の団体の活動等の項目について、ヒアリングシートにより調査を実施しました。

1. 障がい者関係団体（13団体）	
✦	身体障害者福祉協会大垣支部
✦	大垣市手をつなぐ親の会
✦	大垣市肢体不自由児・者 障害児・者父母の会
✦	大垣視覚障害者福祉協会
✦	大垣聴覚障害者福祉協会
✦	ひまわり学園親の会
✦	かわなみ作業所父母の会
✦	大垣特別支援学校大垣地区 PTA
✦	大垣市柿の木荘保護者会
✦	岐阜県自閉症協会
✦	パン工房ドリーム保護者会
✦	重症心身障害児・者親の会
✦	西濃地域精神障害者家族会いぶき会
2. 障がい者関係施設（14団体）	
✦	西濃圏域障害者生活支援センター ゆう
✦	大垣市柿の木荘
✦	緑の丘
✦	大垣市立かわなみ作業所
✦	ハーモニー大垣
✦	かがやきネットワーク
✦	あゆみホーム
✦	大垣市社会福祉協議会ホームヘルパー室
✦	ジーバケアサービス
✦	大東ホームヘルプサービス
✦	大垣市立ひまわり学園
✦	いぶき作業所
✦	工房さんぼみち
✦	大垣特別支援学校
3. ボランティア団体（5団体）	
✦	大垣点訳グループ愛盲会
✦	大垣手話サークル
✦	精神保健福祉ボランティア カモミールの会
✦	にじの会 ～NPO法人アスペエルデの会 岐阜支部～
✦	車椅子レクダンス普及会

4 計画の策定体制

学識経験者、保健・医療・福祉関係者および障がいのある人の代表者、公募の市民などにより組織される「大垣市障害者計画・障害福祉計画策定・評価委員会」及び市の内部組織である「推進委員会」「幹事会」「ワーキンググループ」を設置し、前計画の評価、本計画の施策内容、目標等について検討を重ねました。

図 1-3 計画の策定体制



○ 策定・評価委員会

(ア) 役割

計画の策定にあたり、学識経験者をはじめ、保健・医療・福祉関係者および障がいのある人の代表者、公募の市民などが各分野から提案を行い、計画案を市長へ提言する。

(イ) 委員 (26人)

学識経験のある者、社会福祉を目的とする事業を経営する者、社会福祉に関する活動を行う者、市民公募による者、その他市長が必要と認める者

○ 推進委員会

(ア) 所掌事務

計画の策定及び推進に関することや、計画等の策定及び推進における関係部課の総合調整、その他推進委員会が必要と認める事項について行う。

(イ) 委員 (19人)

副市長、教育長、技監、企画部長、総務部長、かがやきライフ推進部長、生活環境部長、福祉部長、子育て支援部長、経済部長、建設部長、水道部長、都市計画部長、上石津地域事務所長、墨俣地域事務所長、市民病院事務局長、議会事務局長、教育委員会事務局長、消防長

○ 幹事会

(ア) 所掌事務

推進委員会を補助し、具体的な検討を行う。

(イ) 委員

関係各課の長等

○ ワーキンググループ

(ア) 所掌事務

計画等の策定にあたり、効率的に効果ある資料等の収集及び調査研究を行う。

(イ) 委員

関係各課担当者等

5 計画の推進、進行管理

- (1) 本計画の推進にあたっては、障がいのある人の意見を最大限尊重するとともに、計画の実施状況の把握、点検、評価及び計画の推進にあたっては、「大垣市障害者計画・障害福祉計画策定・評価委員会」及び自立支援協議会^(※1)、各関係部局が連携し、障がい者福祉施策に取り組めます。
- (2) 障害福祉サービスの確保・提供に係る方策においては、施設入所者の地域生活への移行が進んでいるか、一般就労への移行が進んでいるか等、目標の達成状況を点検・評価し、この結果に基づいて、計画の見直しを行います。
- (3) 障がいのある人の地域移行や就労支援など、計画を実効性あるものとするため、行政、当事者団体、社会福祉法人、事業者、NPO法人(特定非営利活動法人)、ボランティア団体等の民間団体などの関係機関との連携をより一層図っていきます。
- (4) 点検及び評価した結果については、広報及びホームページ等を通じて、広く市民に周知を図ります。

(※1) 自立支援協議会

自立支援協議会とは、障がいの有無にかかわらず相互に人格と個性を尊重し、安心して暮らすことのできる地域社会の実現のため、地域の課題を整理しながら、障がい福祉基盤の整備・推進を図り、課題の解決に向け、定期的に協議する場です。