

## 転換期における市町村障害者計画の現状と課題 —社会教育・生涯学習施策の検討を中心に—

國本真吾

Shingo KUNIMOTO: The Present Situation and Challenges Faced at the Turning Point of “the Action Plan for People with Disabilities” Taken by the Local Government.

—From the Focus of an Examination for Social Education and Life-Long Learning Measures—

本稿では、国の「障害者対策に関する新長期計画」や、その実施計画にあたる「障害者プラン」の期限切れを目前にした、「新障害者プラン」の策定を控える市町村レベルでの現状把握を行った。市町村レベルでの計画の在り方、見直しの動向という従来から行われてきた「障害者計画」の実態把握調査に加えて、新たに社会教育・生涯学習といった学校外の教育施策の実態について検証している。これらを通して、「障害者計画」は地方分権時代のなかで有効な行政計画となりうるのかを検討した。

キーワード：障害者計画 社会教育 生涯学習 地方分権 生涯学習権

### 1. 問題の所在

「障害者計画」とは、障害者基本法第7条の2に基づいて作成される、「障害者のための施策に関する基本的な計画」である。政府には「障害者の福祉に関する施策及び障害の予防に関する施策の総合的かつ計画的な推進」を図る観点から、「障害者基本計画」の策定を義務づけている（第1項）。都道府県においては、政府の「障害者基本計画を基本」とし、「都道府県障害者計画」の策定に務めるよう求めている（第2項）。この政府の障害者基本計画と都道府県障害者計画を基本として、市町村には地方自治法第2条第4項の基本構想に即した、「市町村障害者計画」の策定に務めるよう規定している（第3項）。

国際障害者年（1981年）の後、「国連・障害者の

十年」（1983～1992年）の行動計画として、国連総会（1982年）で「障害者に関する世界行動計画」（1983～1992年）が策定された。わが国ではこれに合わせて、「障害者対策に関する長期計画」（1983～1992年）を策定している。そして、国連・障害者の十年に続く形で「アジア・太平洋障害者の十年」（1993～2002年）がスタートし、先の計画を引き継ぐ形で「障害者対策に関する新長期計画」（1993～2002年、以下「新長期計画」）が策定された。

障害者基本法に基づき作成される国の「障害者プラン」は、国の「新長期計画」の実実施計画にあたる。そのなかでは、各分野にわたる障害者施策の体系化や整備目標が設定され、計画年度内の目標値達成が課題となっている。言い換えれば、国や地方自治体で作成する障害者計画を見ることで、国やその地方自治体における障害者施策の概要がある程度把握できるといえることである。

そこで本研究の課題は、各自治体で策定されている「障害者計画」の現状と、計画中の教育施策分野における「社会教育」関連事項の位置づけを明らかにすることとした。以下では、鳥取県内市町村（4市31町4村）を対象に行った調査について報告する。

## 2. 調査概要

### (1) 目的

第一は、鳥取県内市町村で策定された、「市町村障害者計画」（障害者基本法第7条の2第3項に該当するもの）の現状を明らかにすることである。国の「新長期計画」・「障害者プラン」そして鳥取県の障害者計画の期限切れを2002年度末に迎える時期に、各市町村では計画見直しに向けてどのような体制を取りつつあるのかを把握する必要がある。

第二は、障害者計画の教育関係施策分野において、社会教育ないし生涯学習に関する事項がどのように扱われているかを明らかにすることである。これは、障害者の「生涯学習権」を保障する社会教育の形式的保障と実質的保障の具体的な検証作業に当たる。

### (2) 対象

鳥取県内39市町村（4市31町4村）で策定された、障害者計画（冊子として公表されているもの）を対象とした。鳥取県は39市町村すべてで障害者計画が策定されており、全国1位の策定率を誇る県である<sup>1)</sup>。

### (3) 方法

調査目的の第一点目に関し、鳥取県内市町村の障害者計画（冊子として公表されているもの）の策定状況・基本内容については、平田氏ら（2001）の先行研究における指標を参考にした<sup>2)</sup>。

第二点目について、障害者計画の教育関係施策分野における社会教育・生涯学習等関連事項の標題及び施策の内容を、障害者計画の検証を通して行っ

た。これも同様に、平田氏らの指標を参考にした。

## 3. 結果及び考察

今回入手できた鳥取県内市町村の障害者計画は、以下の通りである（表1参照）。今回、計画を冊子の形で入手できた28自治体（3市22町3村：全体の71.8%）を、本調査の対象とした。

### (1) 障害者計画策定状況

鳥取県内市町村の障害者計画の策定状況は、表1の通りである。特徴としては、「障害者計画」か「障害者福祉計画」のどちらかの名称を使用している。また副題をつけているのは、県西部地域で多く見られる（東部：3町村、西部：7町村）。副題名を見ても特徴があり、「みんな（で・が）」（会見町・岸本町・日吉津村・大山町・江府町）、「共に生活する」（名和町・東伯町）というように、「共生社会」を意識した言葉づかいを使用している。計画への親しみやすさを表している名称としては、「はばたきプラン」（福部村）が挙げられるが、副題を設ける以外に愛称を付ける市町村は比較的少ない。計画策定期間も1997～1999年の間が多く、旧総理府が「市町村障害者計画策定指針」（1995年5月）を出してから2年後以降に、鳥取県では策定のピークを迎えていることになる（図1参照）。

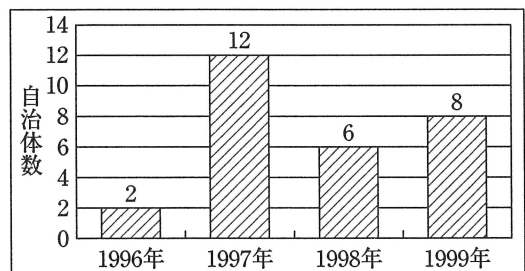


図1 鳥取県内「障害者計画」年次別策定自治体数

### (2) 障害者計画基本内容

基本内容に関しては、「計画期間」「理念」「数値目標」「対象の記述」「計画見直し」「事前調査」「用

転換期における市町村障害者計画の現状と課題

表1 鳥取県市町村「障害者計画」策定状況一覧（2001年，國本調査・作成）

県市町村名	策定年月	計 画 名 称
鳥 取 県	1994年3月	第2次鳥取県障害者福祉施策に関する長期計画
鳥 取 県	1997年3月	鳥取県障害者計画7ヵ年重点計画
鳥 取 市	1996年3月	鳥取市障害者福祉計画 [2000年3月，後期5ヵ年重点計画として改定]
国 府 町	1999年3月	国府町障害者福祉計画
岩 美 町	1998年3月	岩美町障害者福祉計画～障害者の社会参加をめざして～
福 部 村	1996年12月	福部村障害者計画「はばたきプラン」～ノーマライゼーション社会を目指して～
気 高 町	1999年3月	気高町障害者計画
鹿 野 町	1997年10月	鹿野町障害者計画
青 谷 町	1998年8月	青谷町障害者福祉計画
郡 家 町	1997年3月	郡家町障害者福祉計画
船 岡 町	1998年3月	船岡町障害者計画
河 原 町	1997年12月	河原町障害者福祉計画
八 東 町	1997年3月	八東町障害者福祉計画～快適で心豊かな活力ある町づくり ハンディをもつ人々が社会の一員として生活し行動できる社会づくり～
若 桜 町	1997年3月	若桜町障害者計画
用 瀬 町	1999年3月	用瀬町障害者計画
佐 治 村	1999年1月	佐治村障害者計画
智 頭 町	1999年3月	智頭町障害者福祉計画
倉 吉 市	1997年3月	倉吉市障害者福祉計画
羽 合 町	1997年3月	羽合町障害者計画
泊 村	—	(未入手)
東 郷 町	—	(未入手)
三 朝 町	—	(未入手)
関 金 町	—	(未入手)
北 条 町	1997年3月	北条町障害者計画
大 栄 町	—	(未入手)
東 伯 町	1997年3月	東伯町障害者計画～地域で共に生活するために～
赤 碕 町	1997年3月	赤碕町障害者福祉計画～バリアフリー社会の実現をめざして～
米 子 市	—	(未入手)
境 港 市	1997年3月	境港市障害者福祉計画
西 伯 町	—	(未入手)
会 見 町	1999年3月	会见町障害者計画～みんなで歩む福祉のまちづくり～
岸 本 町	1999年3月	岸本町障害者計画～みんなが安心して暮らせるやさしい町づくりをめざして～
日 吉 津 村	1999年3月	日吉津村障害者計画～みんなで歩む福祉のむらづくり～
淀 江 町	1998年3月	淀江町障害者福祉計画～安心して生活できる町づくりをめざして～
大 山 町	1998年3月	大山町障害者福祉計画～みんなでささえあうまちをめざして～
名 和 町	1997年3月	名和町障害者福祉計画～個性を認め合い，共に生活するために～
中 山 町	—	(未入手)
日 南 町	—	(未入手)
日 野 町	—	(未入手)
江 府 町	1998年6月	江府町障害者計画～みんなで支える心豊かな福祉のまちづくりに向けて～
溝 口 町	—	(未入手)

表2 鳥取県市町村「障害者計画」基本内容一覧(2001年, 國本調査・作成)

自治体名	計画期間	理 ノーマ リハビ リア	念 リハビ リア	数 目	植 籍	対象の記述			委員 会 協 議 会	計 画 直 見	事前調査		設 施 一 覽	語 解 説
						知 的 精 神 難 病	自 ら か ん か ん	他 の 社 団 体			独 自 調 査	調 査 の 他		
鳥取県	1993年度からおおむね10年	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
鳥取市	1996~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
鳥取市	1995(2000)~2004年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	
鳥取市	記述なし	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
岩美町	1999年度からおおむね5年	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
福部村	1996年度からおおむね10年	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
気高町	1999~2003年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
鹿野町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
青谷町	1998~2005年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
郡家町	1997~2006年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
船岡町	1998~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
河原町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
八東町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
若桜町	1997~2006年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
用瀬町	1998~2007年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
用瀬町	記述なし	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
智頭町	1998年度からおおむね10年	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
倉吉市	1997~2005年度	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
羽合町	記述なし	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
泊村														
東郷町														
三朝町														
岡金町														
北条町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
大栄町														
東伯町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	
赤碕町	1997~2006年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
米子市														
境港市	1997~2003年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
西伯町														
会見町	1998~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
岸本町	1998~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
日吉津村	1998~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
淀江町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
大山町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
名和町	1997~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
中山町														
日南町														
日野町														
江府町	1998~2002年度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
溝口町														

《注》表中の用語は、「ノーマ」=ノーマライゼーション、「リハビ」=リハビリテーション、「バリア」=バリア・フリーを指す。

語解説」の7つの点から検証した(表2を参照)。

・「計画期間」

特徴としては、国の「新長期計画」「障害者プラン」「鳥取県障害者計画」の終了年度である2002年度に合わせて計画終了年度を設定しているところが多い。しかし、計画期間の記述がない(国府町・佐治村・羽合町)ものや、期間を「おおむね～年」(岩美町・福部村・智頭町)とするところがある。明確な計画期間を打ち出すことで、計画が長期計画か中期ないし短期計画かという目安になるが、鳥取県市町村では1997年以降に策定のピークを迎えたことから、計画期間そのものが5～6年にならざるを得ない。そのことから、中期計画の色合いが強いといえるだろう。

・「理念」

障害者計画における「理念」をどのように位置づけているかという部分を、「ノーマライゼーション」「リハビリテーション」「バリア・フリー」の3つの用語の使用から見た。これは、計画冒頭部分の基本理念に関する記述事項で、3つの言葉がどのように理念のテーマとして位置づいているかを、その基準とした。

「ノーマライゼーション」を位置づけているのが27市町村と、全体の96.4%を占めている。「リハビリテーション」を位置づける市町村は10市町村(「△」の倉吉市を含む)であり、特に県西部の町村に多く見られた。一方、「バリア・フリー」に関しては、23市町村で位置づけられていた。このことから、「ノーマライゼーション」と「バリア・フリー」を理念の2本柱とするのが、鳥取県市町村の傾向であるといえる。また、「ノーマライゼーション」「リハビリテーション」「バリア・フリー」の3つ全てを掲げているのは8市町村(「△」の倉吉市を含む)で、その内6町村が県西部の自治体であった。

・「数値目標」

数値目標を設けているのは、わずか2町(岸本町・江府町)であった。数値目標が少ない理由としては、障害者施設の多くが県立であること、国の

「障害者プラン」で示された事業の基準となる人口数値が、人口最小県の鳥取県では大きなハードルとなり、市町村単位で数値目標を設定することが困難なためと考えられる。

・「対象の記述」

障害者計画の対象となるのは、障害者基本法第2条で定義される「身体障害、知的障害、精神障害があるため、長期にわたり日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける」人をさす。この場合、国会附帯決議の「てんかん及び自閉症を有する人並びに難病に起因する身体又は精神上の障害を有する人であつて、長期にわたり生活上の支障がある人」が含まれることが求められる。計画中で、対象となる障害者の定義を行っているところは、5町村であった。その多くが、対象の範囲に「難病・てんかん・自閉症」を位置づけている。全体を見ても、身体障害・知的障害・精神障害の3種が多く、必ずしも対象となる障害者の範囲が、計画上は広く位置づけられているといえない。難病を位置づけている率が高いのは県東部で、なかでも八頭郡8町村はすべて位置づけている。

・「計画見直し」

国の「新長期計画」「障害者プラン」そして「鳥取県障害者計画」の計画年度切れを前に、各市町村の計画見直しに関する記述を押さえておく必要がある。対象とした市町村中、18市町村で計画見直しに関する記述を設けている。しかし、具体的な計画見直しの時期・年度を提示しているものは少なく、ほとんどの自治体では、国の動向や社会情勢の変化に応じて必要となった場合に見直しを実施するようにしている。今後多くの市町村が国や県の計画の見直しを受けて、改訂することが予測される。

・「事前調査」

計画策定に際し、障害者計画で取り上げられた各市町村の調査を対象とした。各市町村でバラつきはあるが、調査対象としている障害種別は身体障害・知的障害・精神障害が主であった。調査の形式としては、各市町村が計画策定時に独自で行った調査

(独自調査)、県が行っている身体障害者・知的障害者実態調査の当該市町村結果を掲載しているところ(県調査)がほとんどである。精神障害を対象とした調査は、家族会や保健所が中心で行ったものを掲載している場合が多い。特に県西部町村では、精神障害の調査を掲載している率が高かった。江府町は、唯一「難病」者への調査結果を掲載していた。計画には掲載されていないが、各市町村では普段から実態把握に努めており、何らかの形で調査・実態把握が計画策定には反映されているといえるが、必ずしもどの程度かは定かではない。

・「用語解説」

計画に用語解説を盛り込んでいる自治体は、8市町村であった。その形態は、計画の資料として巻末に掲載している場合が多かった。「用語解説」の意義は、計画そのものを障害者が読むことを前提としているかどうかの目安になる。障害者だけでなく、他の住民が読むことも意識されている場合、用語解説は不可欠である。不特定多数の人の目に触れる上で、専門用語や聞き慣れない言葉の説明が用意されなければならない。

鳥取県では、西部の市町村に用語解説を設けている割合が多かった。先の計画名副題に関する検討と絡めていえば、柔らかい言葉を意識していることが、用語解説の掲載にも繋がっているのではないだろうか。

(3) 社会教育等の標題・施策内容

鳥取県内市町村の障害者計画の教育分野施策において、学校教育外の教育・学習活動、つまり社会教育ないし生涯学習に関する施策がどのように記載されているかを確認した。

第一に、計画体系において該当する施策名がどのように表記されているかということで、見出し名の表記に注目した。各自治体の結果は、表3にまとめた通りである。見出し名が、「社会教育」としている自治体は1/28(4%)、「生涯学習」としているのが24/28(85%)、「社会教育・生涯学習」「学校外

表3 「障害者計画」(教育関係施策)における社会教育等の位置づけ(2001, 國本調査・作成)

自治体名	社会教育等の位置づけ					
	①	②	③	④	⑤	⑥
鳥取県		○				
鳥取市		○				
国府町		○				
岩美町		○				
福部村		○				
気高町		○				
鹿野町		○				
青谷町						○
郡家町		○				
船岡町		○				
河原町		○				
八東町		○				
若桜町		○				
用瀬町		○				
佐治村						○
智頭町		○				
倉吉市		○				
羽合町		○				
泊村	(未入手)					
東郷町	(未入手)					
三朝町	(未入手)					
関金町	(未入手)					
北条町		○				
大栄町	(未入手)					
東伯町		○				
赤碓町		○				
米子市	(未入手)					
境港市						○
西伯町	(未入手)					
会見町		○				
岸本町	○					
日吉津村		○				
淀江町		○				
大山町		○				
名和町		○				
中山町	(未入手)					
日南町	(未入手)					
日野町	(未入手)					
江府町		○				
溝口町	(未入手)					

【注】  
 ・表中の番号は以下のものを指す。  
 ①社会教育  
 ②生涯学習  
 ③社会教育・生涯学習  
 ④学校外教育・学校教育終了後の教育  
 ⑤その他(施策体系の違い等)  
 ⑥なし

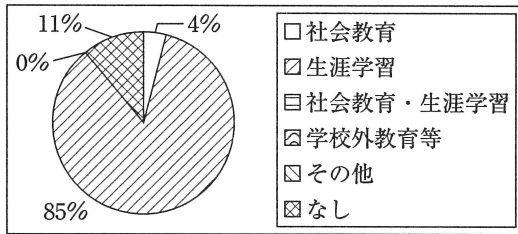


図2 「障害者計画」の中の社会教育等の位置づけ

教育・学校教育終了後の教育」「その他」がなく、該当事項が全くないとする「なし」が3/28 (11%) という結果だった (図2参照)。

鳥取県内市町村の多くが、該当施策事項を「生涯学習」と位置づけていることが分かる。「社会教育」と位置づけているのは、わずか1町(岸本町)のみということだった。また、該当施策事項の位置づけがなしというのも、1割強の自治体で見られる。かつて旧総理府が出した「市町村障害者計画策定指針」(1995年)では、「社会教育」「生涯学習」だけでなく、学校外の教育については一切触れられていない経緯がある<sup>3)</sup>。しかし、多くの市町村で社会教育や生涯学習についての記載が見られるのは、県障害者計画との関連が強いためであると考えられる。現に市町村レベルで「生涯学習」と位置づけていることを受けてのものだからであろう。

県の計画が市町村計画に何らかの影響を与えている事実は、法律上(障害者基本法)からも明らかである。障害者基本法第7条の2第3項では、「市町村は、障害者基本計画(都道府県障害者計画が策定されているときは、障害者基本計画及び都道府県障害者計画)を基本とする…(後略)」とされている。つまり、県計画の改訂により社会教育や生涯学習に関する事項が外された場合、市町村レベルでも該当事項が外される可能性を持つのである。地方分権時代のなか、独自の色合いを持つ市町村障害者計画づくりが、どの程度見られるかが課題となるだろう。

障害者計画における社会教育等の位置づけを見てきたが、次に施策内容がどのようになっているかを

検証した。その結果は、表4に挙げている通りである。各市町村の具体的な施策を整理すると、「基盤整備」「学習・活動内容」「人材」「組織」という分類が出来る。障害者計画に記載されている社会教育や生涯学習に関する具体的な施策としては、学習のための環境づくりにあたる基盤整備事項が最も多かった。次いでマンパワーにかかる人材育成面、そしてネットワークづくりにあたる組織のことで、学習や活動の内容に関するものとなっている。基盤整備面で最も多かった内容は、学習機会の提供・整備・拡充(24市町村)に関するもので、その次に「障害者に配慮した施設の整備」(14町村)、「社会教育(生涯学習)施設の充実、公的施設の利用拡大」(13市町村)となっている。学習・活動内容面については余り触れられておらず、「障害者社会学級の開設」(東伯町・淀江町)がわずかに見られる程度である。マンパワーの人材面では、「ボランティア活動の普及・啓発・促進・養成」(20市町村)と多かった。組織面では、「関連施設とのネットワーク化」(7町)が挙げられる。

以上の結果から、鳥取県内市町村障害者計画における施策内容について、次のことがいえるだろう。障害者に対する社会教育や生涯学習の保障としては、まず学習機会の提供とそれにかかる施設整備に重点が置かれる。学習内容に関する部分が少ないのは、障害者の学習活動が組織されていないことや不活発であることを意味しているだろう。中山間部の多い鳥取県では、町村レベルで学習活動を組織しにくい現状がある。都市部に在宅・通勤している場合、都市部の公民館や生涯学習センターを利用することは可能であるが、町村部で在宅生活をしている場合に、地域の学習拠点施設へのアクセスすることは困難である。また、障害者福祉施設(授産施設・更生施設)が局地的に分散していることから、施設を拠点とした学習活動も局地的に陥りやすい。つまり鳥取県の地域性が、学習や活動内容の項目の少なさに反映されているといえる<sup>4)</sup>。このことは、マンパワーの事項との関連が強いだろう。学習や活動を





支える人材を地域のボランティア活動に委ねる傾向にあるが、それ以上に社会教育専門職員（社会教育主事、社会教育施設職員等）の研修や専門性の向上が本来求められるべきである。地方分権時代の煽りを受け、市町村の活性化が求められるなか、社会教育や生涯学習も市町村レベルで振興していく必要があり、市町村主義の社会教育ではこれまで以上の取り組みが用意されなくてはならないだろう。そのような意味からも、他町村や自町村内の関連施設とのネットワーク化（人的・物的情報）はますます不可欠な項目になると考えられる。

以上、鳥取県内市町村障害者計画の施策内容の検討から明らかになるのは、学習機会の条件整備が第一にあり、それを支える人材育成が施策の中心に位置づいていることだった。今後の課題は、個々の学習ニーズを汲み取った学習内容の充実といえるだろう。本調査の結果からいえることは、各自治体の障害者の社会教育や生涯学習を機会平等原則に依拠して整備する姿勢と、学習内容の貧弱さという実態であったといえる。

#### 4. 課 題

ここでは調査結果の内、特に社会教育等に関連する調査から浮かび上がる問題点を取り上げ、再度検討する。

鳥取県内市町村の障害者計画の調査から明らかになったのは、およそ次の通りであった。

第一に、各市町村の障害者計画において、社会教育や生涯学習関連施策が盛り込まれていることは、自治体レベルでの積極性の面が評価できる。旧総理府の「市町村障害者計画策定指針」（1995年）では、学校教育以外の教育や学習が十分に触れられなかった経緯がある。今回、鳥取県市町村の約9割の自治体で、「社会教育」ないし「生涯学習」の施策を挙げていることが明らかになったが、ここでは国の計画より積極的に位置づけられているとは見られない。むしろ、鳥取県の障害者計画を忠実に反映して

いると考えるのが妥当である。鳥取県の計画では、該当する関連施策事項を「生涯学習」としている。市町村レベルで8割強の自治体が「生涯学習」としていることは、まさに県計画を受けてのものだと考えられるだろう。国の「新長期計画」で示された「学校教育終了後及び学校外における学習機会の充実」や、「社会教育・生涯学習」また「その他」という位置づけがないことからそれは立証できる。しかし、「なし」とした自治体が1割弱存在することは県計画の無視ではなく、国や県の障害者プラン（「鳥取県障害者計画7ヵ年重点計画」）の反映からと考えるのが筋である。そのなかで、1自治体（岸本町）が「社会教育」と位置づけていることは、非常に稀な例であるといえるだろう。今後、県計画が見直されて新計画が策定された際、県の計画が市町村計画に影響を及ぼすことは必至であり、その動向が注目される場所である。

第二は、施策内容の貧困さの実態である。鳥取県内市町村の社会教育や生涯学習施策内容について、まず学習の機会条件整備があり、その次に学習を支える人材育成の取り組みが想定されていることが明らかになった。それにあわせて、講座や活動などの学習内容面の薄さが挙げられている。この原因として、中山間地域の鳥取県の地域性を先に挙げたが、それに合わせて計画策定の在り方の問題も指摘できるだろう。表4を見ると、東部・西部の圏域ごとに、ある特徴を示していることが分かる。東部圏域では岩美郡の3町村（国府町・岩美町・福部村）、八頭郡の8町村（郡家町・船岡町・河原町・八東町・若桜町・用瀬町・佐治村・智頭町）で、同じ施策事項に「○」印が付く傾向にある。また東部圏域全体でも、「○」印が横並びの傾向にある。西部圏域では、西伯郡（会見町・岸本町・日吉津村・淀江町・大山町・名和町、西伯町と中山町は未入手）で同様な傾向を示している。このことから分かるように、同一圏域ないし同一郡内で障害者計画自体の類似性が指摘できるだろう。表2の障害者計画基本内容一覧では類似性に関する点が不明確だったが、

今回のように社会教育や生涯学習といった具体的な施策を検討することを通して、近隣町村の計画との共通性が浮き彫りにされてくる。鳥取県内では、広域地域連合での障害者計画策定が行われていないが、実際には障害者計画策定にあたり他町村と情報交換や、計画そのものを参考にしていると考えられる。障害者計画策定そのものの在り方が、これにより問われてくるだろう。

第三に施策内容の貧困さについて、学習者のニーズに基づいていないという点を挙げておきたい。形式的に、学習の条件整備や人材育成が用意されたり進められても、肝心の学習活動が編成されたり、その活動を支援するようではなくては学習権保障とはいえない。つまり、障害者の「生涯学習権」に関して実質的保障の視点が欠如していると考えられる。実質的保障は、講座や活動の数の多さでカバーするわけではなく、日本国憲法以下わが国の教育法や国際的な学習権に関する宣言・条約等の理念や施策を、十分反映しているかということである。学習に対するニーズの無視は、結果として学習活動の数の少なさと関係してくるが、決して障害者と健常者の学習ニーズが共通のものであるとはいえない。むしろ、障害に基づく学習へのニーズの存在が多いといえる。障害に限らず、通常のニーズを満たす上で特別な困難を有する人への教育や学習が検討される「特別なニーズ教育」(Special Needs Education; SNE)の視点は、その意味からも大いに注目される<sup>9)</sup>。しかし、わが国では「特別なニーズ教育」に関し、社会教育や生涯学習の視点から十分に検討する段階ではなく、依然未開拓な領域であるといえる<sup>9)</sup>。市町村レベルで社会教育や生涯学習に関し、学習者のニーズに注目して施策検討を行うことは、旧来的な上意下達の政策からの脱却に繋がるだろう。国・県が示す障害者施策の理念を、市町村で具体的に実現する方法は、地域住民のニーズ性を反映する中身づくりである。鳥取県市町村調査結果から今後考えて行くことは、ニーズ性に立脚した施策内容の充実化ではないだろうか。

## おわりに

障害者計画で示された施策内容は実効性に乏しい側面を持ちつつも、施策自体の記述が少ないことは、当該自治体での障害者の社会教育や生涯学習の不活発さを反映していると考えられる。“Plan-Do-See”の視点に即すと、現在は新計画の“Plan”を前にした“See”(評価)段階に当たる。現計画の見直し・点検に限らず、次計画をどのように見据えるかという意味での“See”であるといえるだろう。

謝辞：調査にあたり資料提供のご協力いただきました皆様方に、記して感謝を申し上げます。

追記：本稿は、筆者が2002年1月に鳥取大学大学院教育学研究科に提出した、修士論文(『障害者計画』づくりを通じた障害者の社会参加の在り方—『主体形成の社会教育』論の視点から—)における業績の一部に、加筆・修正を行ったものである。

## 《注》

- 1) 市町村での障害者計画策定率が100%の都道府県は、平成12年度末時点で鳥取県の他に、宮城県・山梨県・静岡県・愛知県・滋賀県・山口県・徳島県・大分県・宮崎県の計10県である(内閣府政策統括官[総合企画調整担当]付障害者施策担当[2001]「障害者施策に関する計画の策定等の状況について」[市区町村障害者計画等の策定状況]2001年8月31日発表)。
- 2) 平田勝政・早田美紗・梶原藍子(2001)「長崎県における障害者プランの現状と課題—教育分野の検討を中心に—」『長崎大学教育学部紀要 教育科学』第61号, pp. 17-31。
- 3) 総理府障害者対策推進本部(1995)「市町村障害者計画策定指針」1995年5月11日。
- 4) かつて筆者が鳥取市内の市立地区公民館を対象に行なった調査では、障害者を対象とした講座や事

業の開催がほぼ皆無の実状が明らかになった。その理由としては「ニーズがない」ことにあわせて、多くの公民館利用障害者が、一般利用者と同じ学習講座に参加している姿だった（統合型社会教育）。分離型・統合型の形態の是非はともかく、障害者のための講座が少ないことは、障害者の社会教育の権利が十分に意識されにくい状況にあるといえるだろう（拙稿 [2000] 「障害者の社会教育活動—公と私の隘路を中心に—」鳥取大学教育学部学士論文）。

5) 「特別なニーズ教育」については、特別なニ

ズ教育とインテグレーション学会『SNEジャーナル』（文理閣）各巻，同（2002）『特別なニーズと教育改革』（クリエイツかもがわ），を参照されたし。

6) 社会教育・生涯学習と「特別なニーズ教育」の関連については、拙稿（2002）「障害者社会教育研究の現状と課題—『主体形成の社会教育』論の視点から—」特別なニーズ教育とインテグレーション学会『SNEジャーナル』第8巻第1号，文理閣，pp. 118-130，を参照のこと。