

とうじしゃめせん しょう ふくし かか  
当事者目線の障がい福祉に係る  
しょうらいてんぼうけんとういいんかいほうこくしょ あん  
将来展望検討委員会報告書 (案)

れいわ ねん がつ  
令和4年3月

とうじしゃめせん しょう ふくし かか  
当事者目線の障がい福祉に係る  
しょうらいてんぼうけんとういいんかい  
将来展望検討委員会

はじめに	1
1 これまでの経緯	1
(1) 中間報告までの検討の内容	1
(2) 会議の進め方	3
2 中間報告の提言を踏まえた議論	6
(1) 神奈川の障がい福祉の未来予測	6
(2) 当事者目線の障がい福祉	9
(3) 普遍的な仕組みへの論点設定と憲章、 宣言を起点にした条例等の制定	15
I 神奈川の障がい福祉の将来展望	18
1 当事者目線の障がい福祉の基本的な考え方と目指す未来	18
(1) 基本的な考え方（7つの理念）	18
(2) 目指す未来（10の方向性）	22
2 今後取り組むべき重要な施策	24
(1) 個人の尊厳が守られる社会の構築	24
(2) 心の声に耳を傾け、互いの心が輝く支援	25
(3) 本人活動の推進	27
(4) その人らしい暮らしの実現～社会資源の充実方策	28
(5) 本人の可能性を引き出す、専門的な個別のサポート	34
(6) 多様な価値観の取込み、持続可能な誰も排除しない社会の実現	37
(7) 地域共生社会を目指したオール神奈川の実現	39
3 今後の施策等の進め方	42
(1) 長期的なビジョンに基づいた実行プランの策定	42
(2) できることから速やかに取り組むこと（サブグループづくりなど）	43
(3) 効果検証をしっかりと行うこと～PDCAサイクル	43
II 今後の具体的な取り組みの方向性	44
1 障がい福祉施策の充実強化	44
① いわゆる「強度行動障がい」のある人に対する支援	44
② 高齢化に伴う支援の充実強化	54
③ 地域生活移行の推進、地域生活の支援	58
④ 日中活動のさらなる充実	63

⑤	居住支援の充実強化	69
2	地域の福祉資源の充実	74
①	医療、教育、雇用、農業、商工等関連分野との連携	74
②	福祉人材の確保、育成	81
3	障害者支援施設（県立施設を含む）のあり方	89
4	当事者目線の徹底と権利擁護	95
①	本人活動の推進、政策決定過程への参加	95
②	虐待ゼロの実現に向けて	101
③	意思決定支援の推進	108
5	地域共生社会の実現	118
①	地域包括ケアシステムの対象拡大	118
②	包括的な相談支援体制の構築	123
③	「ともに生きる社会かながわ憲章」や 「当事者目線の障がい福祉実現宣言」等の理念の 普及啓発（障がい者差別のない地域共生社会の実現）	132
6	先駆的な取り組みや理念の積極的な取込み	137
①	多様な価値観の取込み	137
②	制度の持続可能性の確保	147
7	市町村支援について	152
	おわりに	154

## はじめに

本検討委員会においては、県立障害者支援施設（以下「県立施設」という。）の支援内容についてのこれまでの検証等を踏まえ、今後、障がい者の地域生活への移行やその人らしい暮らしを実現するためには、何より地域づくりが重要であるとの認識に立ち、そのための施策等について広範に検討を行ってきた。

昨年7月から、これまで、第一線の実践家からの事例紹介も織り込みながら、10回にわたり会議を重ねるとともに、関係の団体からヒアリングも実施したところであるが、今般、昨年10月の中間報告も踏まえ、これまでの議論の内容を反映させた報告書を次のとおり取りまとめた。

## 1 これまでの経緯

### (1) 中間報告までの検討の内容

本検討委員会では、20年後の神奈川の障がい福祉のあるべき姿（将来像）を以下のように設定し、この実現に向けて、いわゆるバックキャストの考え方で、中長期的な視点から、行政、事業者、県民等がどのように取り組んでいくべきか議論を行ってきた。

#### 【目指すべき将来像】

「「ともに生きる社会かながわ憲章」の理念が当たり前になるほど浸透し、本人の意思決定を踏まえた、その人らしい生活を支える当事者目線のサービス基盤の整備が進んだいのち輝く地域共生社会」

当初、議論の際の視点（案）として、以下について事務局から提示を受けたが、この5つの視点は、中間報告の取りまとめに向けた検討の過程において、各委員の了解の下、論点に据えた。

#### 【神奈川の障がい福祉の将来展望の議論のための5つの視点（論点）】

- ① 津久井やまゆり園事件を契機に、地域共生社会の実現を図っていくべきではないか
- ② 障がい福祉において、家族目線・支援者目線ではなく、当事者目線の考えを徹底するべきではないか（意思決定支援など）

- ③ いわゆる「強度行動障がい」、高齢障がい者、医療的ケア児など困難性の高い支援課題に対し、県として果敢に取り組むべきではないか（地域の担い手の確保、人材育成など）
- ④ 障がい者は地域社会を構成する一員であり、本人が希望する場所で、尊厳をもって、その人らしく暮らすことが当たり前であるべきではないか（社会資源の充実、サービス基盤の整備など）
- ⑤ それぞれの才能を引き出し、多様な価値観を取り入れ、SDGsの「誰一人取り残さない」持続可能な多様性と全ての人が受け入れられる社会の実現を目指すという理念を生かすべきではないか

また、本検討委員会がまずもって行うべき議論の視点として、「県立施設のあり方」に関する以下の5つが加えられた。これは、4つの県立施設について、次期指定管理期間が令和5年4月から始まることから、次期指定管理者の公募が本年（令和4年）早々に実施される予定であることに鑑み、本検討委員会での県立施設のあり方に係る議論を、当該募集要項<sup>1</sup>に反映させることが必要であると考えられたためである。

【「県立施設のあり方」について議論を進める上での5つの視点】

- ① 地域生活支援拠点の役割を持たせ、緊急時に対応できる短期入所の整備を必須としてはどうか
- ② 相談支援の機能と人材育成の機能を充実させることとしてはどうか
- ③ 長期の入所者の地域生活移行を加速させるとともに、通過施設（有期限の入所期間）として位置付けることとしてはどうか
- ④ 長期入所の定員は漸減させるとし、終の棲家を念頭に置いた新規の入所については、原則として、行わないこととしてはどうか
- ⑤ 民間では担えない理由を明確にし、目的を達成するために必要な実施態勢についても検討してはどうか

前後するが、令和2年、複数の県立施設において、長時間にわたる居室施設といった身体拘束が長きにわたり続けられていることが有識者による検証<sup>2</sup>で明らかとなり、支援の内容の改善が求められた。当然に県立施設のあり方にも議論が及び、県立施設のあり方を見直すには、神奈川全体の障がい福祉のあり方を議論する中で行うべきではないか、という有識者からの提言を受け、本検討委員会が設置されたという経緯がある。

こうして、本検討委員会は、県立施設の当面の対応等を中心に議論し、昨年（令和2年10月）、中間報告書としてその結果を取りまとめた。

中間報告書においては、神奈川の障がい福祉の将来展望についても様々な提言が盛り込まれてはいるが、県立施設も含む障害者支援施設（以下「入所施設」という。）全体の将来展望についての議論は十分尽くされたとは言えない。

また、障がい福祉の将来展望を語るとき、福祉の分野だけではなく、医療や教育、雇用・労働、住宅、運輸、商工、芸術・文化などの関連領域も、県が目指す「当事者目線の障がい福祉」の推進のためには重要な要素であると考えられ、福祉の分野がこれら領域とどのように連携、協働していくかの議論も深めていく必要である。

さらに、県は「ともに生きる社会かながわ憲章」の普及・啓発に注力してきたが、20年後、この憲章が当たり前となるほど浸透した社会を目指すとき、今後、行政、事業者、県民等が取り組みを進めるべき施策等は公的なサービスだけでないだろう。障がい者が友人と余暇活動を楽しんだり、野球を観に行くといった、その人が望む、その人らしい暮らしの全体を皆でどう支えていくか、そういう議論の広がりが重要である。

このような経緯を踏まえ、本検討委員会は、報告書の取りまとめに向け、2040年頃の人口構造をはじめとする社会経済状況の予測を基礎に、障がい福祉を取り巻く政策の動向、障がい当事者やその家族、支援者など関係する人々が抱える福祉課題の状況の変化、そして障害者基本計画や「かながわ障がい者計画」、あるいは、「神奈川県障がい福祉計画」の検討の方向性、さらには自治体行政のあり方に関する議論の推移も注視しながら、「当事者目線の障がい福祉」の推進のための具体的な取り組みについて、中間報告までの検討からさらに議論を深めた。

## (2) 会議の進め方

### ア 幅広い論点からの議論と事例紹介

本検討委員会の第6回から第8回にかけての議論では、前述の5つの「議論の視点」を踏まえ、それらを細分化する格好で、全部で16の論点（中事項）が提示された。（詳細は6頁以降を参照いただきたい。）

各論点（中事項）は、中間報告までの意見等を踏まえた「現状と課題」、及び2040年頃のあるべき姿に向けて、どのように対応していくかという「検討の方向性」により構成され、それぞれの論点について、各委員により自由かつ達意意見交換が行われた。

また、各回の意見交換に先立ち、当該回で議論する論点に関係する施策等に取り組んでいる団体や行政機関からの事例紹介が行われた。それぞれの事例紹介は、まさに第一線からの報告であり、大変現実味のあるものであったし、本検討委員会の議論に厚みと深みをもたらしたものと考 えている。発表者各位におかれては、諸事ご多忙の折、資料を作成していただき、また、当日の発表に時間を割いていただいたことに心から感謝申し上げたい。(各事例紹介の概要は巻末の資料編をご参照いただきたい。)

## イ 団体等からのヒアリングの実施

本検討委員会は、県のおよそ 20年後（2040年頃）の障がい福祉のあり方を検討の主務とすることから、広範にわたる議論となることが予想された。一方で、構成メンバーについては、いわゆる「津久井やまゆり園事件」が議論の起点となっていることもあって、主として知的障がいに関する施策等に知見を有する当事者や有識者が多い。

もとより、本検討委員会においては、特定の障がい種別に偏ることなく普遍的な提言につながるよう議事の整理には留意したが、団体ヒアリングの実施に際し、本検討委員会としては、身体障がいや精神障がいの分野についても、施策等の課題にしっかりと目配りできるよう、事務局に対して、様々な障がい種別の団体等から意見を聴くように要請したところである。

団体ヒアリングは令和 3年 6月から同年 8月にかけて、事務局により実施され、詳細なレポートが本検討委員会に対して提示されるとともに、論点ごとに、各団体からの主要な意見として取りまとめられたものが議事資料に加えられている。

したがって、本報告書の提言は、こうした団体ヒアリングを通じた各団体からのご意見も踏まえたものとなっている。

また、県立施設（指定管理を含む）6か所のいずれかの施設を平成28年度から令和 2年度に退所し、障害福祉サービス等を利用して地域生活をしている人のうち、インタビューの同意が得られた 9名に対するヒアリングが、令和 3年 10月から同年 11月にかけて、事務局により実施された。その際のご意見は、本検討委員会で議論を行う上で共有された。

大変多忙な中、趣旨を理解いただき、ご対応いただいた団体各位・当事者及び支援者の皆様には、この場を借りて心から御礼を申し上げたい。

(参考) ヒアリング団体

(順不同)

- 公益財団法人 神奈川県身体障害者連合会

- とくていひ えいりかつどうほうじん かながわけんしょうがいしゃじりつせいかつしえん せん たー  
・ 特定非営利活動法人 神奈川県障害者自立生活支援センター
- にじいろでGO!
- ぴーぷるファースト横浜
- かながわけんて いくせいかい  
・ 神奈川県手をつなぐ育成会
- かながわけんじへいしょうきょうかい かながわけんじへいしょうじ しゃおや かいれんごうかい  
・ 神奈川県自閉症協会（神奈川県自閉症児・者親の会連合会）
- かながわけんちてきしょうがいしゃしせつほごしゃかいれんごうかい  
・ 神奈川県知的障害者施設保護者会連合会
- かながわけんしたいふじゆうじしゃふほ かいれんごうかい  
・ 神奈川県肢体不自由児者父母の会連合会
- かながわけんちてきしょうがいしせつだんたいれんごうかい  
・ 神奈川県知的障害施設団体連合会
- かながわけんしんたいしょうがいしせつきょうかい  
・ 神奈川県身体障害施設協会
- しょうがい ひと えんじょしゃ にほんぐるーぷほーむがくかい  
・ 障害のある人と援助者でつくる日本グループホーム学会
- とくていひ えいりかつどうほうじん かながわせるぶせんたー  
・ 特定非営利活動法人 神奈川セルブセンター
- とくていひ えいりかつどうほうじん かながわけんしょうがいしゃちいきさぎょうじょれんらくきょうぎかい  
・ 特定非営利活動法人 神奈川県障害者地域作業所連絡協議会
- かながわしぶ  
・ きょうされん 神奈川支部
- とくていひ えいりかつどうほうじん しょう けあまねじめんとじゆうじしゃねつとわーく  
・ 特定非営利活動法人 かながわ障がいケアマネジメント従事者ネットワーク

（引用、参照の文献等の表記については、記載の方法を検討中）

- れいわ ねん がつ つく い えんしていかんりしゃほしゅうようごう ごうひょう  
1) 令和4年1月に「津久井やまゆり園指定管理者募集要項」が公表されている
- しょうがいしゃしえんしせつ りようしやめせん しえんすいしんけんとうぶかい しょうがいしゃしえんしせつ りようしやめせん しえんすいしんけんとう  
2) 障害者支援施設における利用者自線の支援推進検討部会「障害者支援施設における利用者自線の支援推進検討部会報告書」（令和3年3月）  
<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/m8u/documents/shiensuishi/shiensuishitop.html>
- ふくし ほけん いりよう きょういく こよう まざま ぶんや けん しょう しゃ じりつおよ しゃかいさんか しえんとう しさく  
3) 福祉、保健・医療、教育、雇用など様々な分野において、県の障がい者の自立及び社会参加の支援等の施策を推進するための基本となる計画。神奈川県障害者施策審議会や障がい者団体等との意見交換会の意見を踏まえて策定されている。現行の「かながわ障がい者計画」は、令和元年度（2019年度）から令和5年度（2023年度）までの5年間を対象期間としている。
- しょうがいしゃそうどうしえんほう ちと しょう しゃおよ しょう じ ちいきせいかつ きさ しょうがいふくしきまーびす ていきょうたいせい  
4) 障害者総合支援法に基づき、障がい者及び障がい児の地域生活を支える障害福祉サービスなどの提供体制の確保を進めるため、市町村の障がい福祉計画の達成を支援する県の計画。平成18年度に第1期「神奈川県障がい福祉計画」が策定されている。現行の計画は、令和2年度（2020年度）で計画期間が満了しており、現在、これまでの計画の達成状況や新たな課題を踏まえて、「神奈川県障がい福祉計画」改定素案が作成されている。パブリックコメントの手続きを経て、令和3年度中に策定される予定。

## 2 中間報告の提言を踏まえた議論

### (1) 神奈川の障がい福祉の未来予測

繰り返しになるが、本検討委員会に課せられた役割は、およそ20年後（2040年頃）の神奈川の障がい福祉のあるべき姿を展望し、その実現に向けて何にどのように取り組んでいくのかを議論することであった。

本検討委員会が10月に取りまとめた中間報告に向けての議論の過程においては、議論の前提となる障がい福祉を取り巻く社会経済状況の中長期的な変化について、「神奈川県人口ビジョン」（平成28年3月（令和2年3月改訂））や「8市の未来予測等に関する報告書」（令和3年6月）をはじめ、各種の未来予想を参考とした<sup>1</sup>。

これらに共通していることは、将来推計の確度の高い、人口構造の推移を前提として中長期的な見通しを立てているところであり、共通事項を整理すると概ね以下のとおりである。

- 人口動態は大きく変化し、高齢者割合・単身世帯割合が増加すること
  - 2040年頃には、高齢者の増加幅は落ち着くものの、現役世代の減少が加速し、100歳以上の高齢者が30万人を超える見通しであること
  - 単身世帯は2040年に39.3%まで拡大し、最大の世帯類型となること
  - 一方で、高齢者像は大きく変化し、高齢者の若返りが見られ、就業率も上昇すること
- 地域・コミュニティの変化、地方の働き手の更なる減少が生じること
  - 人口ボーナスを享受してきた三大都市圏は急激な高齢化局面に突入し、特に、東京圏は入院・介護ニーズの増加率が全国で最も高く、医療介護人材が地方から流出する恐れがあること
  - 地方圏では東京からのサービス移入に伴う資金流出が常態化する可能性があること
- 人々の考え方の変化・多様化が進むこと
- 基盤技術の進展がみられること

- IoT、AI、ロボット技術など、第4次産業革命を踏まえた変革が進展し、ロボット、自動運転等の基盤技術は、2040年に向けて大きく進化すること
- 健康・医療・介護の分野においても、情報が統合管理され、AIが判断のサポートを行ったり自動化する可能性があること

- ・ グローバル化の影響がますます大きくなること

- 経済面では、アジアの中での重要性が低下する一方、人的移動の活発化の中で日本における在留外国人は増加すると推計されること
- アジアを含む諸外国では高齢化が急速に進展し、医療・介護費の増加によりイノベーションへの投資が進まなくなる恐れがある一方、各国間の人材競争が高まる可能性があること

また、社会保障分野でかねてより注視されている、いわゆる2040年問題に関し、各般の先行研究等の情報についても共有した上で議論を進めた。

例えば、令和2年版の厚生労働白書においては、平成の30年間の社会の変容と2040年にかけての今後の20年間の変化の見通しを踏まえ、今般の新型コロナウイルス感染症の影響を含め、今後の対応の方向性等が以下のように提示されている。

- ・ 人生100年時代に向けて

- 平均寿命は、平成30年間に約5年伸び、さらに2040年にかけて約2年伸びる見通しであり、2040年時点で65歳の人、男性の約4割が90歳まで、女性の2割が100歳まで生きると推計され、「人生100年時代」が射程に入ってきていること
- 健康寿命の延伸とともに、ライフステージに応じてどのような働き方を選ぶか、就労以外の学びや社会参加などをどのように組み合わせていくかといった生き方の選択を支える環境整備が重要になってきていること

- ・ 担い手不足・人口減少の克服に向けて

- 今後、本格的な人口減少が進む中で、就業者を始めとする「担い手」の減少が懸念され、女性や高齢者の就業率の一層の向上とともに、働く人のポテンシャルを引き上げ、活躍できる環境整備が必要であること
- 特に、医療福祉従事者は2040年には最大1,070万人(就業者の約5人に1人)に増加の見通しであり、健康寿命の延伸等の取組みとあわせて、医療福祉現場の

生産性を上げることにより、より少ない人手でも現場が回っていく体制を実現していくことが必要であること

→ 担い手不足が生じる根本的な原因は少子化の進行であり、長期的な展望に立つて総合的な対策を進めることが必要であること

- ・ 新たなつながり・支え合いに向けて

→ 平成の30年間で、三世帯世帯が約4割から約1割に減少するなど、世帯構造は大きく変化し、「日頃のちょっとした手助けが得られない」や「介護や看病で頼れる人がいない」など、生活の支えが必要と思われる高齢者世帯は、過去25年間で3.5倍程度増加。今後25年間でさらに1.5倍程度増える見込みであること

→ 「地縁、血縁、社縁」の弱まりの一方、ボランティア等によってつながる「新たな縁」や、支え手・受け手といった枠を超え、支え合いながら暮らす「地域共生社会」の実践も拡がりつつある。人口減少による地域社会の縮小が見込まれる中で、新たなつながり・支え合いを構築することが必要であること

このような基本的な現状認識に加え、その後の国の政策動向として、厚生労働省においては、「障害者総合支援法」の見直しの議論が進められていること、また、内閣府に設置されている障害者政策委員会<sup>2</sup>においては、障害者差別解消法に基づく基本方針の改定の議論、障害者基本計画（第5次）の検討に向けた議論、国連障害者権利委員会の審査に向けた審議などが行われており、こうした動向も注視しながら、本報告書の取りまとめに向けた議論を進めてきた。

他方、グローバル化や情報化が進展する現代社会においては、多様な主体が速いスピードで相互に影響し合い、一つの出来事が広範囲かつ複雑に伝播し、先を見通すことがますます難しくなっている。

こうしたことから、この報告書は、中間報告と同様、いろいろな要因を条件として設定して、考えられる様々な将来像について議論されたことをベースに置きながらも、神奈川のあるべき障がい福祉の姿を思い描き、その実現に向けて、行政、事業者、県民等はこれから何にどう取り組んでいくのかという視点に重点をおいて記述している。

これは、いわゆる「バックキャスティング」の発想であり、「規範的シナリオ」と言われる考え方であるが、本検討委員会においては、県のホームページにおいて公開されている議事録からも分かる通り、神奈川のおよそ20年後の障がい福祉のあるべき姿、すなわち将来展望（ビジョン）について、活発に意見交換が行われたのである。

## (2) 当事者目線の障がい福祉

本論に進む前に、県が目指す「当事者目線の障がい福祉」とはどのようなものなのか、その内容について本検討委員会としての一応の整理を行い、共有しておく必要があるだろう。

本検討委員会は、「当事者目線の障がい福祉」を厳格に定義することを本務としている訳ではないが、これが今後、県が取組みを進めていく障がい関係施策等の思想的支柱になると考えられるからである。

### ア 「利用者目線の支援」

県は、県立施設の支援内容の検証等を行うため、令和2年(2020年)7月、県の附属機関である神奈川県障害者施策審議会の部会として「障害者支援施設における利用者目線の支援推進検討部会」を設置した。同検討部会は、民間の入所施設への広がりも視野に、県立施設における支援内容の改善、充実に向けて様々な提言を行った。

同検討部会は、令和3年3月に取りまとめた報告書において、その会議体名にも含まれる「利用者目線の支援」について、次のように記述している。

「検討部会では、利用者目線の支援について、『利用者のためにはこれが良い』という支援者側の目線ではなく、どんなに重い障がいがあっても、利用者本人には必ず意思があるという理解に立ち、本人を中心に、本人の望みや願いを第一に考え、本人の可能性を最大限引き出す支援を行うこと」と考える。」

### イ 予算案における施策名称

次に、県の予算編成において、「当事者目線の障がい福祉」がどのように位置付けられてきたかを見てみたい。

県の令和3年度当初予算(案)付属資料(当時)においては、一部新規の予算事項として「利用者目線」による新しい障がい福祉の実現」との記載がある。

当該事業は、目的を「利用者目線」の新しい障がい福祉の実現を目指し、障がい者の意思決定支援の全県展開に向けた取組みを始める。また、県立施設における適切な支援・身体拘束ゼロの実現に取り組む」としており、当該事業費約34.7億円のうち約34.5億円が津久井やまゆり園及び芹が谷やまゆり園新築工事関係費用である。

具体的には、居室を個室化するとともに、居住単位を11人とし、プライバシーに配慮して一人ひとりが落ち着いて生活できる環境の下、手厚い支援を行う「小規模ユニットケア」の実践のための経費である旨、説明されている。

また、県の令和4年度当初予算(案)の主要施策概要においても、「障がい児・者が地域で安心して暮らせるしくみづくり」という施策の一環として「「当事者目線」の新しい障がい福祉の実現」が掲げられており、「県立障害者支援施設での取組み及び意思決定支援の普及・定着」や「ともに生きる社会かながわ憲章の理念の普及に向けた取組み」に関する事業として約3億円が盛り込まれている。

このように、「利用者(当事者)目線の障がい福祉」という表現は、「利用者(当事者)目線の支援」でいう、直接的な支援の姿勢の転換にとどまらず、施策等のあり方に範囲を広げ、当事者の立場に立った、当事者からの視点による障がい関係施策等への転換を図っていくという県の意思を見ることができる。

なお、「利用者目線」という文言は、入所施設の利用者という趣旨で用いられてきた経緯があり、県は施策の広がりを踏まえて、「利用者目線」から「当事者目線」という文言を使用する旨表明している。

## ウ 議会での答弁

県議会においても、「当事者目線の障がい福祉」に対する関心は高く、たびたび質疑が行われている。令和3年第3回定例会の本会議(11月30日)においては、「当事者目線の障がい福祉」について、知事が次のように答弁している。<sup>3</sup>

「「当事者目線の障がい福祉」とは、当事者の心の声に耳を傾けて、工夫しながらサポートすることが、当事者の皆様の幸せとなり、これにより、支援者や周りの仲間の喜びにもつながるものです。」

## エ 「当事者目線の障がい福祉実現宣言」

昨年(令和3年)11月、芹が谷やまゆり園の開所式において、県は、「当事者目線の障がい福祉実現宣言」を発信した。この宣言は、その後の県議会における議論を経て一部が修正されたが、「当事者目線の障がい福祉」について以下のように言い表されている。

「私たちは、津久井やまゆり園事件のような悲惨な事件を二度と起こさないために、これまでの障がい福祉のあり方を根本的に見直し、「当事者目線の障がい福祉」に大転換することを誓います。それは「あなたの心の声に耳を傾け、お互いの心が輝くことを目指す障がい福祉」です。」

県は、障がい当事者や、障がい者支援の第一線の従事者等と対話を重ね、「当事者目線の障がい福祉」についての考えを深化させ、この「宣言」に至ったとしている。

事件のあった津久井やまゆり園は、神奈川県障害者施策審議会での検討を経て、県が策定した「津久井やまゆり園再生基本構想」に基づき、2つの新たなやまゆり園（新しい「津久井やまゆり園」及び「芹が谷やまゆり園」）として再建された。

県は、この宣言に前後して、長時間の居室施設等の不適切な支援が続けられていた県立施設の支援内容を見直す中で、これからの障がい福祉は、本人の望みや願いを第一に考える「障がい当事者の目線」の支援を行うことが重要であると認識を新たにし、両園の開所を新しい障がい福祉の開始時点と位置付けている。

令和3年11月の芹が谷やまゆり園の開所式での「当事者目線の障がい福祉実現宣言」の発信は、障がい福祉のあり方を「支援者目線」から「当事者目線」へ転換を図り、「当事者目線の障がい福祉」を実現するという決意を示したものとと言える。

## オ 「当事者目線の障がい福祉」の捉え方

前述の議会答弁や「当事者目線の福祉実現宣言」における「利用者（当事者）目線」に関する説明は、必ずしも法令的な解釈を示したものではない。県民等に対し、障がい関係施策等のあり方について広くメッセージを届けるために、その基本的な考え方、理念を分かりやすく示したものと捉えることができる。

県の予算（案）に盛り込まれている事項名が「当事者目線の新しい障がい福祉」と表現されているように、「当事者目線の障がい福祉」は、「本人のため」「安全のため」と言いながら本人の自由を制限してしまっていた、これまでの支援者の目線での支援から転換をはかり、思いを新たに当事者の目線に立った支援に取り組むべき、という考えが出发点であったとされる。

この直接の支援の構造の転換が「当事者目線の支援」と言い表されていると思われるが、そのような直接の支援のみならず、障がい者に関わる公的な障がい福祉サービスも含め関係施策等まで領域を広げたものが「当事者目線の障がい福祉」とい

うことになるのであろう。これは、「ミクロ」(小領域)と「メゾ」(中領域)という事象の捉え方にも似ている。

この2つの表現の間に明確な境界は希薄であって、帯状につながるものであり、障がい者本人を中心に置いて、関係する人的、物的、あるいは制度等の様々な要素との関わりの深度によって、「支援」なのか「障がい福祉」なのか、変わってくるものと考えられる。

さらに、およそ20年後の2040年頃の県の障がい福祉の将来展望(ビジョン)として掲げる「いのち輝く地域共生社会」は、障がい関係施策等のいわば究極的な目標であり、最も広く捉えるならば、「人間の福祉」(well-being)をを目指すものと考えることができよう。「当事者目線の障がい福祉」が「支える人も支えられる人もお互いの心が輝く」ということであるならば、この究極的な目標と同義であるとも言える。

この、地域社会にまで広げた捉え方は、行政の関わり、国の政策との関わり、社会の様々なサービスとも関係するものであり、「マクロ」(大領域)として捉えるものである。

## カ 「当事者目線の障がい福祉」の一応の整理

### ○ 「当事者目線の支援」

障がい者に対する支援の立ち位置、視点を言い表した「当事者目線の支援」であるが、「当事者目線の障がい福祉実現宣言」において、障がい者に対する「サポート」についての捉え方が、支援する者と支援される者とが相互に心を輝かせるという、双方向の関係性へと広がっている。

したがって、「障害者支援施設における利用者目線の支援推進検討部会」報告書の「利用者目線の支援」の定義については、現段階においては、次のような若干の加筆が必要ではないかと考える。

「障がい当事者に直接に関わる支援者等が本人に寄り添い、支援者等の目線からではなく本人の目線に立ち、本人の望みや願いについて、(意思の表出が難しい重度の障がい者にあっては意思決定支援を行い、)心の声に耳を傾けてしっかりと汲み取り、本人の可能性を最大限引き出せるよう、工夫をしながらお互いの心が輝く支援を行うこと

## ○ 「当事者目線の障がい福祉」

前述のとおり、「当事者目線の支援」と「当事者目線の障がい福祉」との境界は決して明確ではなく希薄であると考えられるが、前者を直接的な支援の関係について言い表したものだとなれば、後者は、直接的な支援だけではなく、本人の望みや願いに寄り添い、本人らしい暮らしを実現するための様々な公的なサービスや地域の社会資源との関わりも含まれるものと捉えることができるだろう。そのように整理するとすれば、「当事者目線の障がい福祉」は次のように言い表せるのではないか。

「障害福祉サービス等事業者、行政機関、インフォーマルケアや互助活動に取り組む団体、ボランティア等が障がい者を直接に支援する者と連携し、それぞれの主体が障がい者本人の望みや願いに寄り添い、障がい当事者の目線に立った施策等を展開するとともに、地域の社会資源の整備を進めていくことにより、障がい者本人が望むその人らしい暮らしを実現していく取り組み」

## ○ 「いのち輝く、ともに生きる社会かながわ」

「当事者目線の障がい福祉」を推進することで行き着く先は、本検討委員会が議論を進めてきた「「ともに生きる社会かながわ憲章」の理念が当たり前になるほど浸透し、本人の意思決定を踏まえた、その人らしい生活を支える当事者目線のサービス基盤の整備が進んだいのち輝く地域共生社会」である。

地域共生社会は障がい者のみならず、高齢者や生活困窮者、あるいは子どもなど、全ての人々が含まれる。行政、事業者、県民等が当事者の目線に立って、障がい関係施策等に取り組むことにより実現する、支え、支えられる関係を越えた、全ての人々が受入れられる社会を言い表すものである。

「福祉」を「施策」と狭く捉えるのではなく、「幸せ」、「豊かさ」とするなら、前述のとおり、「いのち輝く、ともに生きる社会かながわ」は、広い意味では「当事者目線の障がい福祉」と同義と言え、次のように表すことができるのではないか。

「地域社会の様々な構成員が、障がい当事者の地域生活について理解を深め、県や市町村、県民等が相互に連携しながら、障がい者差別の解消、障がい者の権利擁護並びに障がい者の自立及び社会参加の支援のための施策等に、当事者の目線に立って取り組んでいくことにより実現する、誰もがいのち輝かせて暮らすことのできる地域共生社会」

## キ 深化する「当事者目線の障がい福祉」

「当事者目線の障がい福祉」の考え方は、様々な議論等を経て広がりや深みが増している。したがって、固定化した定義付けを行うことは難しく、上記を本検討委員会として共有する一応の整理とするが、今後も、関係者により議論が続けられ、さらなる深化が図られるものと考えられる。

もとより、社会福祉の援助技術であるソーシャルワークにおいては、「自己決定の尊重」は大原則とされていることを忘れてはならない<sup>4</sup>。我が国では、「利用者本位」への改革を目指し、措置制度から契約制度への社会福祉の基礎構造の改革が行われてから20年以上が経過した<sup>5</sup>。その改革では、個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度を確立することとし、権利擁護の仕組みを整えるとともに、サービスの質の向上のための事業も開始された。

このように本人を中心に置いた支援を推進していくことについては、かねてより制度上の整備が進められてきた。しかしながら、先般来、県立施設において不適切な支援が続いていることが指摘されており、その理由は、こうした理念が第一線にはまだまだ十分に浸透していなかったのか、あるいは、徐々に忘れ去られてしまったのか、きちんと検証が行われなければならないだろう。

そういう意味からすると、「当事者目線の障がい福祉」は、障がい者に対するサポートのあり方について、こうした現状からの転換を図り、本来の障がい福祉の姿を取り戻すための強力なメッセージであると言えるのである。

## ク 社会保障審議会障害者部会

なお、厚生労働省の審議会においても、「当事者の目線」について取り上げられている。

厚生労働省の社会保障審議会障害者部会は、障害者総合支援法等の見直し作業において、令和3年12月に「障害者総合支援法改正法施行後3年の見直しについて（中間整理）」を取りまとめているが、その見直しの基本的な考え方を、

- ① 障がい者が希望する地域生活を実現する地域づくり
- ② 社会の変化等に伴う障がい児・障がい者のニーズへのきめ細かな対応
- ③ 持続可能で質の高い障害福祉サービス等の実現

の3つの柱に整理したとしている。



事業者、県民等と共有することが必要であり、県議会の議決を得て制定する「条例」が最も効果的と判断している。

本検討委員会においては、幅広い論点による議論を経て、後述のとおり、様々な提言を行うに至ったが、本報告書には、「当事者目線の障がい福祉」を地域においてしっかりと実践していくための施策等の方向性が多く盛り込まれている。

今後、検討されていくであろう具体的な施策等について、行政、事業者、当事者も含む県民等がそれぞれの役割を果たしつつ、一体となって取組みを継続していくことが必要であり、条例等の普遍的な仕組みを作ってけん引していくという視点は大変重要である。

かつて、地域の人々の様々な生活課題は、家族や地域の助け合いによって解決されてきた側面があるが、急速に少子高齢化が進み、世帯の小規模化、地域における人と人とのつながりの薄まり、市民の「我々意識」の低下などにより、孤立・孤独といった新たな生活課題が深刻化している。

このような人と人がつながる力が弱くなり、心のつながりも失われつつある今日の地域社会にあっては、障がい者が最も影響を受ける可能性があり、これからの障がい福祉関係施策は、「新たなつながり」を築いていくことに注力すべきである。

「当事者目線の障がい福祉」の理念は、支え、支えられる関係を越えて、お互いに心を輝かせるものであり、その方向性と一致するものと考えている。

あの許しがたい津久井やまゆり園事件から約5年半が経過したが、「ともに生きる社会かながわ憲章」、「当事者目線の障がい福祉実現宣言」の思いと決意を起点に、条例等の普遍的な仕組みが構築され、長期的な展望をもって、必要な施策等が計画的、総合的に実施されていくことが期待される。

1) その他、神奈川県「神奈川まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成28年3月）や、神奈川県政策研究・大学連携センター「人口減少・労働力人口減少への対応」（平成27年3月）、同「今後の人口減少社会における政策のあり方」（平成25年3月）、株式会社三菱総合研究所「ウィズコロナ下での世界・日本経済の展望（2021～2022年度の内外経済見通し）」（令和3年11月）、厚生労働省「人口動態統計速報（令和3年10月分）」（令和3年12月）なども参考にした

2) 障害者基本法が平成23年8月に改正され、障害者基本計画の策定又は変更に当たって調査審議や意見具申を行うとともに、計画の実施状況について監視や勧告を行うための機関として、内閣府に「障害者政策委員会」が設置された

3) R3.11.30県議会本会議において同旨を知事が答弁

4) 例えば、米国の社会福祉学者、フエリックス・P・バイステック (Biestek.F.P.) が唱えた「ケースワークの原則」(1957年)では、① 個別化(クライアントを個人としてとらえる)② 意図的な感情表現(クライアントの感情表現を大切にす)③ 統制された情緒的関与(援助者は自分の感情を自覚して調整する)④ 受容(クライアントをありのままに受けとめ批判をしない)⑤ 非審判的態度(クライアントを一方向的に非難しない)⑥ 利用者の自己決定(クライアントの意思に基づく自己決定を促して尊重する)⑦ 秘密保持(秘密を保持して信頼感を醸成する)の7つがソーシャルワーカーの基本姿勢とされている

5) 昭和26年(1951年)の社会福祉事業法制定以来大きな改正の行われていない社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について、今後増大、多様化が見込まれる福祉需要に対応するために行われた、社会福祉事業法等の改正(平成12年(2000年)6月)などの一連の改革が社会福祉基礎構造改革と呼ばれている

この改革の基本理念としては「自立」および「自立支援」を根幹とし、これを実現するための「利用者の立場に立った社会福祉制度」及び「福祉サービスの充実」を柱としている。「利用者の立場に立った社会福祉制度」は、具体的には、①福祉サービスの利用制度化、②利用者の利益保護、③福祉サービスの質の向上、を自指したものである。とりわけ「利用制度化」は、これまでの措置制度から大転換を図るもので、利用者を選択と主体性(利用者主体)を可能とするものとされた

6) 神奈川県議会令和3年第3回定例会(前半)10月4日の厚生常任委員会での質疑

# I 神奈川の障がい福祉の将来展望

この章は、次章「II 論点ごとの提言の詳細」について概括できるように、いわばダイジェスト編としてまとめたものである。

今般の検討から導き出された「当事者目線の障がい福祉」の基本的な考え方と、目指すべき将来展望（ビジョン）を要素分解したものについて若干の解説を行い、「今後取り組むべき重要な課題」として、基本的な考え（7つの理念）の各事項に主要施策等を当てはめ、その要点を記述している。また、これら施策等について、「横串」でどのように進めるべきか、若干の考察を最後に加えている。

## 1 当事者目線の障がい福祉の基本的な考え方と目指す未来

これまでの議論を踏まえ、本検討委員会として考える、神奈川の県民、事業者、行政等が、当事者目線の障がい福祉を推進し、地域共生社会を実現するための取り組みを展開する際の基本的な考え方と目指す未来（方向性）は以下のとおりである。

- i 誰もが個人として尊重されること
- ii 心の声に耳を傾け、お互いの心が輝く支援を広げていくこと
- iii 政策決定過程への当事者の参加を進めること
- iv その人らしい、希望する暮らしを実現すること
- v 可能性を引き出す、専門性の高い個別のサポートに取り組むこと
- vi 持続可能な多様性があり、誰も排除しない社会を実現すること
- vii オール神奈川で地域共生社会を創造すること

### (1) 基本的な考え方（7つの理念）

- i 誰もが個人として尊重されること

○ 平成28（2006）年12月、国連総会で「障害者の権利に関する条約」（障害者権利条約）が採択され、我が国は国内法の整備に取り組み、平成26（2014）年1月20日、障害者権利条約を批准した。

○ 障害者権利条約は、障がい者の人権や基本的自由の享有を確保し、障がい者の固有の尊厳の尊重を促進するため、障がい者の権利を実現するための措置等を規定しており、障がい者に関する初めての国際条約である。その内容は前文及び50条からなり、市民的・政治的権利、教育・保健・労働・雇用の権利、社会保障、余暇活動へのアクセスなど、様々な分野における障がい者の権利実現のための取り組みを締約国に対して求めている。

○ 県は、当事者目線の障がい福祉を推進し、誰もがいのち輝く地域共生社会の実現を標榜し、障がい者の権利の実現と人権尊重に向けた取り組みを力強く展開していくことを既に目標として掲げており、障害者権利条約の締約国の自治体として、これを実体のあるものにしていくべきである。

## ii 心の声に耳を傾け、互いの心が輝く支援を広げていくこと

○ どんな重い障がいがあっても、本人には必ず意思があるという、「能力存在推定」の考えの下、事件のあった津久井やまゆり園においては、意思決定支援の取り組みがおこなわれてきた。

○ 不自由な仮住まいの園舎から、どのような暮らしに移行したいのか、取り組みが始められた平成28年当時、厚生労働省から示された意思決定支援ガイドラインは存在していたものの、具体的な意思決定支援の実施方法は、関わりを始めた支援者らが工夫しながら実践を積み上げていった。

○ 津久井やまゆり園での意思決定支援は、コロナ禍の中にあって、本人の暮らし方を考えてく上で重要な、グループホームの体験入居などの様々な地域での暮らし方の体験が十分にできないといった課題を抱えながらも、支援を進める中で、本人の感情の表出が増え、関係者にとって、これまでの支援内容について省察する機会となり、支援者の意識変革につながったことは大切にすべき成果であったと言える。

○ こうした津久井やまゆり園の再生に向けた過程において、県が取り組んできた障がい当事者との対話や様々な支援の第一線の人達との意見交換を通じて、「当事者目線の障がい福祉」の考えはさらに深化し、「心の声に耳を傾け、互いの心が輝く支援」こそが本当の当事者の立場（目線）から形作られる障がい福祉であると考えられた。

- 本検討委員会としても、今後、障がい福祉に関する施策等を展開していく上で、重要な考え方として基底に据えるべきと考える。

### iii 政策決定過程への当事者の参加を進めること

- 本検討委員会は 11人の委員のうち 3名が当事者委員として参画した。議事録に記録されているように、物事の本質を鋭く突く質問や意見が多く出され、先の中間報告についても、各当事者委員の様々な意見が提言として多く取り込まれている。
- 今日、当事者団体や親の会を中心に、知的障がい者の本人活動（当事者活動）が全国的に広がってきているが、神奈川においては、本検討委員会での活躍をバネとして、社会参加の機会を増やしていくことはもとより、本人活動のさらなる推進、さらには、政策決定過程への当事者の参加を進めていくことが重要である。

### iv その人らしい、希望する暮らしを実現すること

- 障がい者の地域生活を実現していくためには、人と人とがつながり合い、その関係の中から居場所と出番のある地域社会を目指していく必要がある。
- 生まれ育ち、住み慣れた地域で、社会の一員として尊重され、自分らしく暮らしたいという思いは、全ての人々の共通の願いである。障がい者は地域を構成する市民の一人であって、自治会、ボランティアグループ、社会福祉協議会などの地域団体、NPO法人や企業など幅広い民間団体の参加のもと、地域住民が主体となつて、地域社会において、人とのつながり、居場所と出番のある、その人らしい暮らしが実現できることが重要である。

### v 可能性を引き出す、専門性の高い個別のサポートに取り組むこと

- 本検討委員会での入所支援施設のあり方に関する議論においては、管理的、閉鎖的な支援環境に陥りやすい大規模入所施設の構造的な課題が指摘された。
- 現行の障害者総合支援法に基づく公的サービスにおいては、一人ひとりに応じたサービス等利用計画と個別支援計画を必ず作成することとされている。それは、決して支援者目線の支援計画ではなく、本人を中心に置いて、本人と一緒に考えられた個別の計画でなければならない。

- いわゆる「強度行動障がい」や高齢化、あるいは医療的なケアの必要など、一人ひとりの状態に対応した、根拠のある専門性の高い個別のサポートに取り組んでいくことが重要であり、その人の可能性を引き出すような支援であるべきである。

## vi 持続可能で多様性があり、誰も排除しない社会を実現すること

- 持続可能で多様性があり、誰も排除しない社会を実現するとするSDGs(持続的な開発目標)の考え方は、今日、社会経済の発展のための普遍的な考え方として広く知られるようになった。SDGsの具体のターゲット(目標)には、障がい関連の目標が4つ設定されており、2030年までの目標設定とされるSDGsは、次のステージの議論に関心が移っている。

- SDGs先進自治体を掲げる県においては、ポストSDGsの議論に資する提案を行っていくことも視野に、当事者目線の障がい福祉の取組みをSDGsの考えと関連させていくことが重要である。

- そのための大事な視点としては、効率性や生産性を優先する既存の価値観を変えていくという視点、例えば、現代アートを席卷する障がい者アートのように、「障がい」が新たなイノベーションを生み出すという視点である。多様性が重要視されている今、障がい者アートは大きな役割を果たす可能性を秘めていると言われている。こうした視点が、誰も排除しない社会の構築というSDGsの大目標の具体化にもつながっていくものと考えられる。

## vii オール神奈川で地域共生社会を創造すること

- 誰もがいのち輝かせて暮らすことのできる地域共生社会を実現するには、住民に最も身近な市町村の役割が非常に重要である。今日の社会福祉制度は、そのほとんどが市町村を一義的な実施主体として位置付けており、神奈川で地域共生社会を創造していくには、各市町村の取組みを進め、県が各市町村の取組みをしっかりと支援していく仕組みを作っていくことが重要である。

- 市町村が実施主体とされていることで、本来、広域的な調整を行う立場にある県は、包括的な支援体制の構築など、地域共生社会を実現していくための施策等の推進が市町村任せとならないように留意し、市町村支援に取り組んでいくべきである。

## (2) 目指す未来 (10の方向性)

本検討委員会の議論は、前述のとおり、将来のあるべき姿を設定し、そのゴールに向けて何にどう取り組むか、という考え方のもとで進めてきた。

設定したゴールは「とも生きる社会かながわ憲章」の理念が当たり前になるほど浸透し、本人の意思決定を前提とした、当事者目線の障がい福祉の推進を図り、その人らしい生活を支えるサービス基盤整備が進んだ、いのち輝く地域共生社会の実現である。このゴールに向けた具体的な施策等を議論、検討するに当たり、事務局において要素分解した案は以下の10点であった。

- ① 住み慣れた場所で、差別や虐待を受けることなく、安心して生活できる
- ② いつでも生活上の困難を相談できる機関、場所がある
- ③ 本人の自己決定が尊重され、権利擁護の仕組みが機能している
- ④ 支援者と対等な関係で、良き暮らし、良き社会を目指して協働できる
- ⑤ いのち輝かせて豊かな生活が送れる、その人らしい暮らし方が選択できる
- ⑥ 医療や教育などの関連領域との連携により、生活課題が解決される
- ⑦ いきいきと過ごすことのできる日中活動の場と、快適な住まいがある
- ⑧ 地域生活が実現できるよう、可能性を引き出す専門的な個別の支援体制がある
- ⑨ それぞれの様々な才能を発揮でき、違いを認め、誰も排除しない地域社会である
- ⑩ 地域の担い手として活躍できる、社会参加や就労等の機会がある

いわゆるツリー型ロジックモデルとして考えられた「最終的アウトカム」(取組みの成果の状況)とされるものである<sup>1</sup>。これらの「ゴール」については、委員会の議論の経過から、完全ではないかも知れないが、一定の理解が得られているものと考えられることから、次節においては、前述の7つの基本的な考え方と、この10の方向性を関連付けて、今後の具体的な重要な施策について記述する。

## (3) 提言が目指すもの

本報告書に盛り込まれた提言は、実に280にも上る。幅広い論点により議論された証左であるが、敢えてフレーミング(枠付け)を行って、前述の7つの理念を大きく三つの柱にまとめて、前述の10の方向性と併せて整理すれば、次のようになるだろう。この三つは、県が目指すおよそ20年後、2040年頃の神奈川、「いのち輝く地域共生社会」を実現するための普遍的な目標というべきものである。

① 個人の尊厳が守られる社会を作る

- ・ 障害者差別解消法、障害者虐待防止法関連の措置を強力に進める
- ・ 「ともに生きる社会かながわ憲章」「当事者目線の障がい福祉実現宣言」等の理念の普及啓発に努める
- ・ 可能性を引き出す、一人ひとりに対応した専門的なサポートを確立するなど

② 本人の自己決定、自己選択を尊重した障がい施策を展開する

- ・ 本人活動、当事者の政策決定過程への参加を推進する
- ・ 必要とする障がい者全てが意思決定支援を受けられるようにするとともに、伴走型の相談支援体制を築く
- ・ その人らしい暮らしを選択できるよう、地域の社会資源の充実を図る など

③ 入所施設の役割を転換し、地域共生社会の実現にオール神奈川で取り組む

- ・ 入所施設の役割の縮小、転換を図り、緊急時の対応と通過型のサービス提供に重点化する
- ・ 地域包括ケアシステムの対象拡大、関連領域との連携等により包括的な支援体制を作る
- ・ 圏域の自立支援協議会への県の関わり強化するなどにより、市町村支援に取り組む など

---

1) 日本財団が作成した「ロジックモデル作成ガイド」を参考にした。

## 2 今後取組むべき重要な施策

この節は、前述の「基本的な考え方（7つの理念）」に沿って、次章（Ⅱ）において詳細に記述する各提言の要点をまとめたものである。

### （1）個人の尊厳が守られる社会の構築

#### ア 理念の普及啓発

- 「ともに生きる社会かながわ憲章」、「当事者目線の障がい福祉実現宣言」の理念の普及啓発に取り組んでいくべきである。
- 理念とは、その事がどうあるべきかという根本的な考えであり、今日、障がい福祉の分野においては、地域で「普通に」「当たり前」暮らすことのできる社会を作ろうというノーマライゼーションの考え方や、地域住民が様々な地域の社会資源を利用して包み込む共生社会を作ろうというインクルージョンの考え方が普及定着してきた。
- 津久井やまゆり園事件のような事件を二度と起こさないという決意の下、県議会と共同で策定した「ともに生きる社会かながわ憲章」の理念や、お互いの心が輝く支援を旨とする決意した「当事者目線の障がい福祉実現宣言」の理念は、ノーマライゼーションやインクルージョンといった考えと共通するものであり、こうした理念が県民にも広く浸透した社会を旨とするべきである。

#### イ 障がい者差別のない社会

- 障がいを理由とした差別のない社会を実現することを目指すべきである。
- 県においては、いわゆる障がいを理由とする差別に関する条例が制定されていない。平成25年に「障害者差別解消法」が制定されたが、平成27年2月に閣議決定された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」において、同法と条例との関係に触れ、「新たに制定することも制限されることはなく、障がい者にとって身近な地域において、条例の制定も含めた障害者差別を解消する取り組みの推進が望まれる」としている。

- 津久井やまゆり園事件は、犯人の障がい者に対する差別意識がその犯行の根底にあったと指摘されており<sup>1</sup>、障がいを理由とする差別の解消に向けた取組みの強化が求められている。

## ウ 障がい者虐待のない社会

- 権利擁護の仕組みが整えられた、障がい者虐待のない社会を実現すべきである。
- 虐待は重大な人権侵害であり、我が国では、障害者虐待防止法に基づく諸施策が実施されているが、同法に基づく通報は増加傾向にある。また、県立中井やまゆり園では、長時間の居室施設などの不適切な支援が行われていることが明らかになり、現在、改善に向けた取組みの途上にある。
- 施設等での虐待の防止には、職員のスキル養成、管理者の公正な姿勢、風通しの良い組織風土の醸成が重要であり、加えて、適切な意思決定支援は、権利擁護の観点から今後更なる取組みを進めていくべきである。

- ✓ 支援スキルの向上を図るための階層別の研修会の実施
- ✓ 身体拘束によらない支援を進めるための適切なアセスメントの手法の確立
- ✓ 権利侵害が疑われるヒヤリハットの事例の分析と再発防止の仕組みの構築
- ✓ 事業所等における虐待防止委員会の設置の必須化
- ✓ 市町村の虐待防止に関する知見の蓄積の支援
- ✓ 支援の好事例の情報発信の促進による支援者のやる気の好循環化
- ✓ 障がい当事者による事業所等の支援内容の評価・検証の仕組みづくり

## (2) 心の声に耳を傾け、お互いの心が輝く支援

### ア 意思決定支援の推進

- 意思決定支援の取組みは、障がい者の自己選択、自己決定を尊重するものであり、当事者目線の障がい福祉の基礎となるものである。今後、必要とする障がい者全員が適切に意思決定支援を受けることができるようにすべきである。
- 障害者総合支援法に、事業所等の責務として、障がい者の意思決定の支援に配慮するよう努める旨の規定が盛り込まれ、厚生労働省は「意思決定支援ガイドライン」

を策定する等、意思決定支援の実施・定着を進めている。県としても、津久井やまゆり園再生基本構想に基づき、同ガイドラインも参考に、津久井やまゆり園から県独自の意思決定支援の取組みが始められた。

○ 現在、県内4施設において、意思決定支援の試行的な取組みが実施されており、その結果を踏まえ、「かながわ版意思決定支援ガイドライン（試行版）」をまとめた上で、県内の入所施設から段階的に取組みを広げていくこととしている。

○ 県が取り組む意思決定支援は、本人の願いや希望に沿った、意思決定支援計画（サービス等利用計画及び個別支援計画）の策定を目指すものであるが、津久井やまゆり園における意思決定支援の成果について、所期の目的を果たせたのか、きちんと検証すべきとの意見や、名称や実施する内容が分かりにくいという意見も出された。県は、こうした指摘にしっかりと対応した上で、県下の各事業所等での意思決定支援の実施に取り組んでいくべきである。

- ✓ 津久井やまゆり園での意思決定支援の取組みの評価・検証
- ✓ 意思決定支援の重要性についての普及啓発
- ✓ 意思決定支援を県下に広げていくための推進体制の構築
- ✓ 適切な意思決定が受けられない場合の苦情処理、仲裁あっせん機関の創設

## イ 相談支援体制の充実

○ 地域での生活を実現するには、いつでも身近に相談できる相談支援専門員が果たす役割は重要である。今後、相談支援体制の充実に努め、「ひとりにさせない」伴走型の支援の実現を図るべきである。

○ 伴走型の支援体制を作るため、相談支援専門員のみならず、地域の様々な機関・団体が連携し、「ひとりにさせない地域共生社会」についての学びを深め、多様なつながりができる環境整備を進めていく必要がある。

- ✓ 主任相談支援専門員を対象とした連絡会議の開催
- ✓ 相談支援専門員のアセスメント力向上を図るための実践的な研修の実施
- ✓ 基幹相談支援センターの未設置市町村と連携した設置の促進
- ✓ 圏域毎の相談支援事業の連携体制の強化
- ✓ （自立支援）協議会の活動強化に向けた、好事例、運営ノウハウの共有
- ✓ 地域生活支援拠点の設置促進に向けた関係者による協議の場の設定

### (3) 本人活動の推進

#### ア 本人活動の支援と社会参加の促進

- 当事者目線の障がい福祉の推進は、障がい者本人が中心となって取り組まれるべきであり、本人活動の推進を図るべきである。
- 「本人活動」は、障がい者同士が様々な自主的な活動を行うグループを中心とした活動であり、我が国では、特に知的障がいをもつ当事者たちの自主的活動を指す。当事者が運営の中心を担っているが、活動を支援する人が不可欠であり、親の会や行政機関、社会福祉協議会などがバックアップしている場合もある。
- 全日本手をつなぐ育成会（当時）による過去の調査（平成17年）では全国で239団体、神奈川県で15団体が活動している。その後は本格的な調査が行われておらず、ネットワーク組織化が当事者の間で議論されている。
- 本人活動の具体的な活動内容は、当初はレクリエーション活動が主軸であったが、近年は、障害者権利条約、福祉サービス制度、成年後見制度などの勉強会等も行われるようになってきている。
- また、身体障がい者の自立生活運動から始まったピアサポートと呼ばれる本人（当事者）活動は、近年、知的障がいや精神障がいの分野にも広がっており、国においても、研修事業を創設し養成等を支援している。県では、精神障がい当事者のピアサポーターを養成し、精神科病院からの退院促進を進めている。
- 国の調査では、活用資金の不足、活動の幅の拡大、活動する場の不足などが課題とされており、また、本人活動の課題としては、利用者の対人関係、支援者の確保、運営資金などが挙げられており、こうした課題に向き合って、障がい当事者の様々な社会参加を支援していくことが重要である。

- ✓ 本人活動の大切さの県民への周知、啓発
- ✓ ピアサポーターの活動範囲の知的障がい分野への拡大
- ✓ ピアサポーター養成後のフォローアップ（交流会やスキルアップ研修）
- ✓ 企業活動への障がい者の参加事例についての情報共有、啓発
- ✓ 本人活動の支援者の養成・確保に向けた実態把握
- ✓ 本人活動を広げていくための公的助成が必要

## イ 政策決定過程への参加

- 当事者目線の障がい福祉を推進していくには、とりわけ、障がい福祉に関する政策を決定していく行政等における議論の過程に、障がい当事者の参加を、最大限、図っていくべきである。
- ✓ 県設置の障がい福祉関連の検討会議体への障がい当事者の参加の必須化
- ✓ 県が行う福祉関係の研修に当事者の声を聴くプログラムを用意
- ✓ 意思決定支援の多職種チームへの本人以外の当事者の参加の推進

## (4) その人らしい暮らしの実現～社会資源の充実方策

### ア 居場所と出番

- 居場所と出番を作り、人がつながる当たり前の地域生活を実現していくことが重要である。
- 平成18年に障害者自立支援法が施行され、公的な日中活動サービスである生活介護や就労支援B型事業等の整備が進んできた。今日、障がい者の地域生活を支える重要な社会資源となっているが、①利用者の高齢化への対応、②「行動障がい」のある人や医療的ケアが必要な人の支援、③支援者の確保、が大きな課題となっている。
- また、①自法人の相談支援事業所によりサービス等利用計画を策定することが権利擁護の観点から問題ではないか、②ノウハウのない営利法人等の参入が増大し、質に課題があるのではないか、③生産活動を行う場合の工賃の水準が低い、④一般就労につながる取組みが弱い、⑤地域生活支援事業との組み合わせによるより多様な日中活動のあり方を検討すべき、といった指摘もある。
- ✓ 事業所数の増加に対応した適切かつ効率的な事業所指導
- ✓ 利用者の高齢化、強度行動障がい、医療的ケア児・者等、困難性の高い支援スキルを学ぶ機会の確保
- ✓ サービス等利用計画の策定に際し、意思決定支援の手法を取入れ、多職種によるチームで検討を行う仕組みの導入
- ✓ 小規模な事業所に対する経営指導の実施

- ✓ 就労支援事業所の事業内容の充実を図るための意見交換、好事例等の共有
- ✓ 企業との連携の強化による一般就労につながる取組みの推進
- ✓ 地域生活支援事業を組み合わせ、より多様な支援の実施

## イ 地域生活移行の推進と地域生活の支援の強化

- 本人の自己決定・自己選択を尊重し、地域でその人らしい暮らしが実現できるよう、必要な支援を組み立てていくべきである。
- 障害者基本法では「全て障害者は、可能な限り、どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられない」とされており、障害者総合支援法においても「どこで誰と生活するかについて選択肢が確保され、地域社会において他の人々と共生することが妨げられない」と基本理念において定めている。このような考えの下、これまで、全国的にグループホームや日中活動の場の整備が進められ、入所施設や精神科病院からの地域生活移行の取組みが進められてきた。
- これまで、県としてもグループホームの加配人件費や改修費の補助を行い、居住支援の充実に注力してきたが、足元では、入所施設等からの地域生活移行がやや鈍化の傾向となっており、国は、重度の障がいの人もグループホームに移行できるよう、平成30年度に日中サービス支援型グループホームを創設した。
- 一方で、入所施設が一番適切であり地域移行は不要という意識の施設も一定数存在する。施設か地域かという問いかけではなく、どのような暮らしをしたいのか、心の声に耳を傾け、願いや希望に寄り添う意思決定支援に取り組むことが重要である。とりわけ県立施設は率先して、地域生活移行に取り組む専任職員の配置などの体制整備、地域生活体験用のグループホームの設置、街中での居住支援の提供に取り組むべきである。加えて、施設が提供する日中活動はできる限り施設外に出ていくようにすべきである。
- 入所施設は（自立支援）協議会に積極的に参加し、関係者との連携に努めることが重要であり、県立施設は地域生活移行のロールモデルとなるよう取り組むべきである。

## ウ 居住支援の推進

- 誰もが自立して尊厳をもち、住み慣れた地域で安心して暮らし続けることのできる居住の場が用意されるべきである。
- 入所施設ではない公的な居住支援として、グループホームの整備が進められてきた。身近自立が困難な重度の障がい者の受入れを進めるため、夜間支援員の配置、「強度行動障がい」のある人の受入れに伴う報酬上の評価、医療との連携を図る加算など、制度の改善が図られてきているが、「親亡き後」の不安が完全に払しょくされてはいない。
- こうしたことから、平成30年度創設の「日中サービス支援型」グループホームの全国の先進事例を収集し、制度の周知を図り、事業者の取組みを促すとともに、重度の障がい者の受入れを容易にするための改修費用の助成を引き続き実施していくことが重要である。
- もとより、住まいをどこにするか、本人の意向をよく聞くことが重要であり、意思表示が難しい人には、意思決定支援を行いながら、サービス等利用計画を作成することが必要である。
- また、近年、経営ノウハウのない営利法人等のグループホームの開設運営への参入が続いており、新規参入した法人に対する質の確保を図るための経営指導を行うことも重要である。
- ✓ 民間賃貸住宅の利用を円滑にするため、神奈川県居住支援協議会に参画するとともに、住宅確保要配慮者居住法人等と連携を図る
- ✓ 建物構造の整備ノウハウを関係者が容易に得られるよう、知見を有する機関との連携関係を作る

## エ 関連領域と連携を図った包括的な支援体制

- 今後、個人や世帯が抱える生活課題がますます複雑化、多様化していくことが予想されるところであり、重層的支援体制整備事業等を活用した包括的な相談体制づくりが必要不可欠である。
- また、県は、相談支援体制づくりのエンジンとなる（自立支援）協議会の活動強化にも取り組むべきである。その設置が目的化して形骸化しているとの指摘がある障

がい保健福祉圏域の（自立支援）協議会について、関係者間の連携態勢を強化すべきである。

○ 障害者基本計画においては、障がい者が各ライフステージを通じて適切な支援を受けられるよう、教育、文化芸術、福祉、医療、雇用等の各分野の有機的な連携の下、切れ目のない支援を行うことが必要、とされている

○ 県の障がい関係施策も福祉部局だけに留まらないことから、関係部局が連携し、施策を一体的に実施することが重要であり、障がい者の地域生活支援を実効性のある取組みとするには、政令市、中核市を含む市町村との連携も必要不可欠である。

○ 関連各分野が一体となって、以下に掲げるような当事者目線の障がい福祉を推進していくために、知事をトップとした全庁的な推進体制を組織することが必要である。

- ✓ 障がい者団体、職能団体、企業、経済団体等の協力体制を構築する
- ✓ 障がい当事者（本人）の活動団体は当事者目線の障がい福祉の推進に不可欠
- ✓ 医療と福祉の効果的な連携のあり方についての市町村レベルでの検討
- ✓ 学校と放課後等デイサービス事業者との情報共有の促進
- ✓ 教育関係者に対する福祉制度の研修の実施
- ✓ 障がい児のきょうだいに対する支援ニーズの早期の把握
- ✓ 保育所での障がい児の受入促進のための保育所等訪問支援の更なる活用
- ✓ ハローワークと就労系障害福祉サービス事業者の協働による、一般就労した障がい者の職場定着支援の推進
- ✓ 一般住宅の利用の円滑化策（居住支援協議会）の推進
- ✓ 障がいの状態像に応じた住宅改修のノウハウの蓄積と情報提供の促進
- ✓ 「農福連携」の一層の推進
- ✓ 介護の地域支援事業で取り組む移動支援のノウハウの活用
- ✓ 障がい者の地域生活がより豊かになるよう、商工会、観光業者、商店街、生協などの既存の社会資源を活かすための支援コーディネーターの設置の検討

## オ 福祉人材の確保と養成

○ 公的なサービスが質を確保しながら必要十分に提供されるには、持続的に人材を確保、養成していくことが不可欠であり、今日、社会保障分野に限らず、全ての産業において共通する課題となっている。

- 福祉人材の確保は一市町村だけでは解決が困難な課題であり、県がリーダーシップを発揮して、関係者と緊密に連携しながら、重層的で広範な取り組みを進めることが必要である。
- 今後20年で労働力人口は約1,000万人減少し、介護分野と同様の推計比率を障がい分野に当てはめると、20年後の2040年には、約25万人が不足すると予想される。国は平成3年頃からマンパワー確保対策を講じてきており、平成19年に新たな人材確保指針を策定し、以来、福祉事業従事者の福利厚生の実、退職手当共済制度、処遇改善交付金等の措置を講じるとともに、外国人労働者の福祉分野への誘導策も実施してきた。
- 今日、福祉分野の有効求人倍率は、他産業よりも大きく(人手不足感が大きい)、とりわけ大都市圏はその差がさらに大きい。給与水準が直近の毎月勤労調査で全労働者が約33.7万円に対し、福祉・介護は31.3万円と下回っている一方で、離職率は全産業との差は殆どなく、離職理由は「人間関係」が一位という特色がある。
- 今後、各障害福祉サービス提供事業所等は、ロボット・ICT技術の導入やキャリアパス制度の整備など、職場環境の改善を図っていくことはもちろんであるが、支援者皆がやりがいを感じながら、いきいきと働くことのできるチームづくりや、職場内コミュニケーションの向上を図る運営マネジメント力の向上が必要であり、行政が積極的にその支援を行っていく必要がある。
- ✓ 国が実施する処遇改善加算の申請率の向上を図る
- ✓ 産業カウンセラーの派遣を可能にする仕組みを整えるなど、メンタルヘルス対策を進める
- ✓ やる気のある職員が孤立したり燃え尽き症候群にならないように、スーパービジョンやコンサルテーションの導入を進める
- ✓ 社会福祉連携推進法人の仕組みの活用を図りながら、法人間の人事交流等を進めることにより、キャリアラダーの設計につなげる
- ✓ 現役の職員のキャリアアップを図るため、リカレント教育を受けやすくする方策を検討する
- ✓ 障がい福祉の仕事に関心をもってもらうため、情報発信を工夫するとともに、障がい福祉の仕事に関するWEBサイト等を整備する
- ✓ ボランティアやアルバイトで事業所に関わりをもった人に丁寧な対応を行い、就業につながるよう努める
- ✓ 事業所等で長期のインターンを受入れ、就業後のミスマッチを防ぐ

- ✓ 企業者と連携の上、「創業等支援措置制度」を活用し、元気高齢者の障がい福祉分野への就業を促す
- ✓ 移り住んで障がい福祉の仕事に就きたいと考える人を増やしていくため、働くエリアと住むエリアの魅力を情報発信する取組みを進める

## カ 入所施設（県立施設も含む）のあり方の議論の深化

- 国の障害福祉基本計画では、グループホーム等の地域の受け皿を整備しながら、入所施設については、段階的・計画的に縮小していく方針とされている。実際、入所施設の入所者数は減少しており、今日、グループホーム入居者数の方が、それを上回っている現状にある。
  - 一方で、「親亡き後」の恒久的な居住の場として、入所施設に安心感を持つ家族もあり、また、今日、障がいの重度化、高齢化、医療ケアの必要性など、新たな課題も生じていることから、こうした課題に入所施設がどう関わっていくべきか具体的に考えていく必要がある。
  - また、戦後間もないときに、入所施設が在宅の障がい児・者を受け止めてきたという歴史も踏まえておくことが重要であり、その上で、①入所施設でしか担えない役割、②入所「待機者」の需要とは何か、③現入所者のケアをどうするのかといった論点を十分に検討することが必要である。
  - 障がい当事者の施設での暮らし、地域での暮らしに関する考えは、立場によっても異なり、様々な意見があるが、今日、ノーマライゼーションの考えに基づき、地域における本人中心の当たり前の暮らしを可能とすべきである。今後、県がしっかりと関与し、（自立支援）協議会等の場で議論を重ね、県下の各事業者の理解、合意の下で、社会福祉連携推進法人や地域生活支援拠点の仕組みを活用しながら、神奈川全体で、必要な支援の組立てを行っていく必要がある。
  - 具体的には、「相談」、「住まい」、「日中活動」、「居宅支援」、「移動」、「集いの場」、「地域のつながり」について充実させ、入所施設の機能の分散化を図っていく必要がある。
- そして、施設機能の分散化を図りながら、①旧来の保護収容型の入所施設は解消を目指し、②新規入所は、緊急時対応を除き、原則として有期の自立訓練のみとし、併せて、実質的な「昼夜分離」を進め、施設の機能は、居住支援（夜間の支援）に特化させる（地域に対する日中活動サービス等の提供は妨げない）。う

ち、③県立施設については、機能（市町村支援、基幹相談支援、研修機能）の移転を進め、規模を縮小の上、民間移譲を目指すことを提案する（ただし、県として求められる臨床研究的役割、人材育成は別途検討）。

- しかしながら、夜間部分（施設入所支援）の報酬だけで運営を維持できるかが課題であるため、国への要望も検討に含めながら、入所施設の役割の縮小、転換を図り、緊急時対応と通過型のサービス提供に重点化することを、2040年頃の目標とするよう提案したい。

## キ 県立施設の支援内容のさらなる検証

- 県立施設において続いていた、長時間の身体拘束などの不適切な支援について、なぜそうしたことが続けられてきたのか、また、どのようなプロセスにより身体拘束を解消することができたのか、さらなる検証に取り組み、必要な情報を行政や民間事業者と共有すべきである。
- 折しも、本年（令和4年）3月、県立中井やまゆり園における利用者支援外部調査委員会が設置された。これは、令和元年7月に発生した骨折事案における再調査を進める中で、別の不適切な支援に関する情報を把握したことから、徹底的に調査を行うためのものである。
- 県立中井やまゆり園における不適切な支援に関する報道をきっかけにした対応については、本検討委員会の中間報告においても言及したところである。本件に関しては、本検討委員会としても、早期の真相の解明を期待するとともに、入所者に対する適切な支援が確保され、支援者の就労環境の整備が図られることを望むものである。

## (5) 本人の可能性を引き出す、専門的な個別のサポート

### ア いわゆる「強度行動障がい」のある人の支援の充実

- いわゆる「強度行動障がい」のある人に対する支援の充実・強化を図ることが必要である。

○ 神奈川県では、「強度行動障がい」のある人の約60%が入所施設で生活している。県立施設にも多くの行動障がいのある人が入所しているが、不適切な身体拘束等が指摘されており、課題が多い。

○ 当事者本人の合意と了解の上で入所し、「地域を作る」視点から「強度行動障がい」のある人が地域に帰っていくことのできる環境を作るといった、優れた支援を実践している民間施設に学び、こうした支援の理念や手法を神奈川県全体に広げていくことが重要である。

- ✓ 「強度行動障がい」についての理解が広がるよう県民への周知に努める
  - ✓ 支援のノウハウを蓄積し、事例検討や実践報告の場を設ける
  - ✓ 適切なアセスメントとモニタリング手法の確立
  - ✓ 全ての支援者が「強度行動障がい」のある人の支援の基礎的研修を受講する
  - ✓ より実践的で高度な研修の機会を設ける
  - ✓ スーパーバイズやコンサルテーションの機会を設け、支援の評価を適切に行う
- とともに、支援者が燃え尽きないようにサポートする
- ✓ 居宅サービス等を活用した地域生活のためのモデル的な取り組みを行う
  - ✓ 入所施設の個室化、ユニット化を進め生活の質を高める
  - ✓ グループホームでの受入れが進むよう、住環境と人員配置の改善を図る
  - ✓ 適応障がいにしない療育・教育の予防的な取り組みを進める
  - ✓ 「強度行動障がい」ゆえに地域生活等が破綻しかけている人の支援体制づくり
  - ✓ 神奈川県全体で、「強度行動障がい」のある人に対する支援のネットワークを構築
  - ✓ 専門性の高い支援のノウハウを持つ事業者をその拠点として指定し、人材育成や施策の評価・効果測定等を行う

## イ 高齢化への対応

○ 我が国の少子高齢化の進展速度はすさまじく、障がい者の高齢化も同時に進行していることが数値的にも明らかになっており、障がい者の高齢化への対応を推進することは急務である。

○ 国においては、平成30年に共生型サービスを創設し、介護サービスを障がい者が利用しやすいようにしたほか、障がい者が介護老人福祉施設に入所した際の利用者負担の軽減措置についても併せて創設され、障がい福祉と介護の連携が強化されてきた。

○ しかしながら、ターミナルケアが必要となった場面の支援等については、障がい者だけの課題ではなく、誰もが適切な対応を受けられるようにすべきである。このため、障がい者が高齢になっても、地域での生活を維持することができるよう、訪問看護や訪問医療を受けやすくすることや、入所施設やグループホームの夜間の看護師配置を強化することで、夜間の緊急時対応を可能とするなどの取組みが必要である。

○ さらに、共生型サービスについて制度周知を図るなどして実施事業者を増やすとともに、障害福祉サービス提供事業所の専門職が、高齢の障がい者支援のノウハウを介護サービス事業所に対し助言を行うことや、自立支援協議会などの場を活用して、障がい福祉、介護、医療などの関係者が情報交換、課題共有を行い、高齢の障がい者に対する総合的な支援ができる体制を作ることが重要である。

## ウ 新たな課題への対応

○ 医学の進歩を背景として、NICU(新生児集中治療室)等に長期入院した後、引き続き人工呼吸器や胃ろう等を使用し、たんの吸引等の医療的ケアが日常的に必要な子どもたち(医療的ケア児)やその家族への支援の必要性が高まっている。

○ 医療的ケアが必要な人とその家族に対する支援は、医療、福祉、保健、子育て支援、教育等の多職種連携が必要不可欠であるとされおり、医療的ケア児及びその家族に対する支援を推進するため、「医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律」が令和3年6月に成立し、同年9月に施行されている。

○ 同法においては、国、地方公共団体等の責務や、保育及び教育の拡充に係る施策、医療的ケア児支援センターの指定等について定めており、神奈川においても、関係施策の推進が期待される。

○ また、障がいに関連して、ひきこもり、孤立・孤独、生活困窮、ケアラー、家族支援といった新たな課題への対応も急がれる。こうした課題に対しても、市町村や事業者、県民と情報を共有するとともに、連携を図って、解決に向けた取組みをすすめていくべきである。

## (6) 多様な価値感の取り込み、持続可能な誰も排除しない社会の実現

### ア 障がい者アートやICT技術活用の推進

- 文化芸術先進県を標榜し、障がい者アート(障がい者の文化芸術活動)の推進を図るべきである。
- 我が国の障がい者の文化芸術活動は、近年、障がい分野だけでなく、文化芸術分野からも機運が高まり、平成30年、「障害者文化芸術推進法」が成立し、「文化芸術基本法」に基づく「文化芸術推進基本計画(第1期)」においても、障がい者による文化芸術活動の推進環境の整備等が重要な施策として位置付けられている。
- いわゆる「障がい者アート」は現代アートの領域に、剰余価値や効率主義といった既存の価値観を覆すものとして強烈なインパクトを与えており、「障がい」が、今までにない発想によってより良い変化をもたらし、社会を大きく変化させるような新しい価値観の創造の可能性を秘めているといえる。
- 国は、各種補助事業等により障がい者の文化芸術の普及を進めており、県も、神奈川県障がい者芸術文化活動支援センターを運営し、人材育成やワークショップ等を実施するなど、障がい者の芸術文化の振興に努めてきたが、先進地では、障がい者アートで町おこしに取り組むところも現れている。
- 障がい者の創作活動は、多くが自己表現の一つとして行われるものであり、芸術的な価値のみにとらわれずに、身近に自己表現を行う機会や作品発表の機会を増やす取組みを進めることを基本にしつつ、アーティストの発掘や創作した作品の展示の機会を創出する取組みを行ってきた「ともいきアートサポート事業」をさらに進め、地域における文化芸術に関する相談支援、ネットワーク形成、人材育成等の取組み、芸術家や専門家が福祉施設等を訪問・巡回し、利用者等と共に行う多様な創造活動を促進する取組みを進めていくべきである。
- また、県は、知見を有する民間団体等と連携し、障がいの種類や程度、ニーズに合った最新の障がい者向けロボット・ICT機器、サービスに関する情報提供の充実強化を図るとともに、ICT機器に不慣れな障がい者が、それぞれの状態像に応じた利用方法を学び、また利活用のための支援が受けられる仕組みづくりを進めるべきである。

- 先端技術であるロボットやICT技術を活用して、障がい者の地域生活を支援するため、その状態に応じた自立支援機器が持続的に開発されることも重要である。そのためには、先端技術（シーズ）と本人の必要性（ニーズ）のマッチングが円滑に行われることが必要である。県は、国の機関等と連携し、障がい当事者、関係機関・関係団体、ロボット・ICT機器の製造開発事業者や販売事業者とコンソーシアム（共同事業体）を設立し、それぞれの障がい特性に応じた機器の開発や普及に努めることも検討すべきである。

## イ ポストSDGs

- 今後、SDGsの考えが、障がい福祉と深く関連付けられることについて普及啓発を図り、事業者等が積極的に関わる意識を醸成し、ポストSDGsに向けた議論の広がりを目指すべきである。
- 例えば、SDGsの目標8「働きがいと経済成長」の「包括的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用（ディーセントワーク）を促進する」ことの実現に向けては、障がい者が、自らの力を発揮して、就労していくことが重要な要素と位置付けられており、障がい者の社会参加と自立にとって大変重要な目標となっている。
- こうした中、近年、働き難さを抱える障がい者の就労の実現に向けて、同じ思いを持った仲間が共に働く場として、ワーカーズコレクティブ、労働者協同組合、労働統合型社会的企業、支援付き中間就労といった働き方が注目されている。
- 行政、地域の関係機関・団体、住民が連携しながら、障がい当事者一人ひとりの「出番」を持続的に作っていくための、コンソーシアム（共同事業体）を立ち上げるなど、障がい者の就労の場の持続的な確保を目指すことが重要である。
- また、企業の障がい者雇用の課題解決に向け、「ジョブヘルパー」などの本検討委員会における提言も踏まえ、県関係部局間で連携を図るとともに、労働者協同組合、社会的企業等について情報を発信し、知見のある公益団体の協力を得ながら、その起業等を支援することも必要である。

## ウ 制度の持続可能性の確保

- 障がい福祉を含む社会保障制度は、今日、国民、県民にとって、守るべき共有財産ともいえるほど必要不可欠なものとなっており、必要な財源の手当てはしっかりと行いつつ、効果検証を行いながら、公的なサービス提供をはじめとする施策等の最適化を図っていくべきである。

## (7) 地域共生社会を目指したオール神奈川の取組み

### ア 地域包括ケアシステムの対象拡大

- 障がい者も含めた地域包括ケアシステムを目指し、誰もがいのち輝かせて暮らすことのできる地域共生社会を実現することを目指すべきである。地域包括ケアシステムに障がい分野全体も加えていくことを念頭に、関係部局と連絡調整を進め、各施策の滑らかな連結に努める必要がある。
- 「地域包括ケアシステム」は、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができる、地域の包括的な支援・サービス提供体制を目指すものであり、国も県も、その構築を進めてきた。近年、障がい分野と関連付けが進展し、国の障害福祉計画の基本指針において、精神障がいにも対応した地域包括ケアシステムの構築が成果目標とされた。
- 平成30年から「共生サービス」が、令和3年から重層的支援体制整備事業が始まり、介護と他分野の一層の連携を進める公的な仕組みが整備されてきた。今後、旧農漁村型のコミュニティに戻ることは困難であり、「新たな地域のつながり」が求められており、人口減少と高齢化が進み、生活課題も複雑化、複合化していくことが予想される中で、いわゆる2040年問題の課題解決に向けて、地域共生社会の実現が求められている。
- 今後、市町村レベルでは困難な医療機関・団体との協力体制づくりに注力するとともに、専門職が配置されている地域包括支援センターは大きな社会資源であることに着目し、県は、重層的支援体制整備事業等を活用し、地域包括ケアシステムが障がい分野へ対象を拡大していけるよう市町村を支援することが重要である。

○ また、障がい者が地域の大切な「担い手」として、耕作放棄地を再整備したり、移動商店街を展開したりするなどの取組みが広がっており、こうした情報の共有を図り、関係者の相互の連携を進めることも重要な視点である。

○ 地域包括ケアシステムは地域の再生につながる取組みであり、行政だけでは完結できない。住民一人ひとりが自分ごととして捉えられるよう、考え方の普及啓発が重要であり、県は、各地の取組みの実態を把握し、必要な総合調整を行う必要がある。「新たな地域のつながり」を作っていくために、支援する、支援される関係が固定されないよう、障がい福祉事業者は、地域での当事者の出番を創造する役割を果たすべきである。

## イ 自立支援協議会の活性化と市町村支援

○ 障がい保健福祉圏域毎に自立支援協議会を設置し、その活性化を図っていくべきである。この圏域毎の自立支援協議会には、県職員がコミュニティワーカーとしてしっかりと関与を行い、各市町村自立支援協議会の活動に関し、市町村間で格差が生じないように、総合調整等の役割を果たしていくべきである。

## ウ 市町村支援

〔市町村支援に関する議論については、本検討委員会において、特段のテーマ（論点）設定<sup>1</sup>はしなかったが、各論点の検討の過程で、以下の重要な提案がなされた。〕

○ 神奈川は政令指定都市が3市、中核市が1市、その他が県域という複雑な構成であり、市町村との連携体制を強化していく必要がある。県が市町村と、どこまでどのような連携を行っていくのか。「連携」は実体が伴うことが重要である。

○ 市町村の時代である。県は様々な取組みにおいて、市町村の後方支援の立場。県は黒子に徹して、全体を調整していくことが必要だが、全国のいろいろな自治体を見てきて感じるのは、局所的に頑張っている市町村や地域はあるが、県が頑張らないで、市町村が頑張っているところはない。

○ 県立施設の利用者を地域生活に移行する、あるいは今まで地域で暮らしてきた人が、親亡き後もずっと地域で生活するという仕組みを作るのは、やはり市町村である。県立施設が地域生活移行に本格的に取り組むに当たっては、地域に社会資源が必要だ。市町村とそこをどのように共有していくかがこれからの課題である。

○ 神奈川は広く、いろいろな地域にたくさんの障がい当事者が暮らしている。県が本気になって、市町村をまとめてほしい。

---

1) 本検討委員会の中 間 報告以降の議論に際しての論点設定の考 え方については、14 頁を参照されたい。

### 3 今後の施策等の進め方

上記の施策等を力強く着実に進めていくためには、以下のことに留意することが重要である。

#### (1) 長期的なビジョンに基づいた実行プランの策定

○ 本検討委員会では、長期的な戦略的視点で、神奈川の障がい福祉のあるべき姿を議論してきた。目指す将来像からバックキャストで何にどう取り組んでいくか、中長期的な展望を踏まえつつ、今後、計画的、段階的に課題を解決していくための、地に足の着いた実行プランの策定が極めて重要である。

○ 県は、かつて極めて深刻な財政難に直面している。神奈川県緊急財政対策本部調査会が平成24年9月に取りまとめた「神奈川県における緊急財政対策に対する最終意見」には、「本調査会としては、「県有施設は原則全廃」という視点に立ち、設置目的、民間代替性、県・市町村の役割分担、更新期に見込まれる財政需要、税負担の公平性といった様々な観点から、その必要性・あり方について原点に立ち返った見直しを進める」ことが提言されている。

○ 前述の「最終意見」では、県立施設については、「社会福祉施設」という括りで、「平成15年度に、県の「県立社会福祉施設の将来展望検討会議」において示された「将来展望」に基づいて取組みを進め、民間移譲を進めるべき5施設及び民間委託の検討を進めるべきとされた2施設については、平成23年度までにそれぞれ移譲あるいは指定管理者制度の導入に至っている。」と現状認識を示した上で、「将来展望検討会議」から10年近くが経過した現在（平成24年当時）、社会福祉を巡る制度や社会環境も大きく変わってきていることから、改めて施設運営のあり方を精査し、民間活力の更なる導入の可能性について、考えていくべきである」と提言している。

○ この平成26年に取りまとめられた「県立障害福祉施設等のあり方検討委員会」では、県立施設を存続させる理由として、「民間では受け入れることが困難な最重度の障がい者の受入れ」を挙げているが、結果的に、「強度行動障がい」などの重度の障がい者が多く入所することとなり、ニーズが支援力を上回って、不適切支援につながっていなかったか、検証が必要であろう。

- 長期的な視点で段階的、計画的に施策を進めていくには、全体を見据えた総合的な戦略が必要である<sup>1</sup>。そのためには、関係者が課題解決に向けた議論を通じて信頼関係を築き、同じ価値観を共有しながら、お互いに協力していくという公共的な意識が欠かせない。県は、積極的にフィールドに出向き、関係者との対話を重ねることが極めて重要である。

## (2) できることから速やかに取り組むこと（サブグループづくりなど）

- 着実に施策等を展開していくためには、財源の裏付けも重要である。しかし、予算要求→予算査定→議会審査→予算執行という1年がかりのサイクルを待っているのは、時宜を得た取組みは進まないだろう。本検討委員会での意見にあるとおり、いわゆる「ゼロ予算」あるいは「実行予算」で着手することができるものも少なくない。
- 今後の取組みには、県の本気度が問われている。予算がないからといった、できない（やらない）理由をどんなに時間をかけて考えても、事態は進まない。できることから速やかに、これが合言葉となるよう施策等の展開に取り組んでいただきたい。

## (3) 効果検証をしっかりと行うこと～PDCAサイクル

- ゼロ予算にしても人的な資源投入は行われる。限られた人的資源、財物を投入するからには、効果測定は必須である。なにより、障がい当事者にとって本当に役に立っているのか、常に目を凝らしておく必要があるだろう。障がいのため、と勝手に取り組んできたことの多くが不適切であったという先の検証等から導かれる教訓である。
- 施策等の実施に当たっては、PDCAサイクルをしっかりと回していくことが重要であり、評価する人には、是非とも当事者に加わっていただき、「当事者目線」で評価を行っていくことが重要である。

1) 溝端 幹雄「目に見えにくい長期的視点の大切さ」（大和総研 経済調査部、2007年11月19日）