

4 当事者目線の徹底と権利擁護

① 本人活動の推進、政策決定過程への参加

ア 現状・課題

- 「本人活動」とは、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る。我が国では、特に知的障がいをもつ当事者たちの自主的な活動を指してこの用語を使っている。基本的にはあくまでも当事者が運営の中心を担っているが、活動を進めていくためには支援者の存在が不可欠で、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。
- 我が国の本人活動のグループの数は、2005年（平成17年）の全日本手をつなぐ育成会（当時）の調査によると全国で239団体である。グループの構成員は、10人前後のところが多いが、数人から数十人まで様々である。親の会のバックアップから生まれたもの、行政・社会福祉協議会などの支援を受けているもの、カナダを発祥地とする世界組織であるピープルファーストの流れを組むもの、など性格が異なるグループが混在している。上記の調査を最後に本人活動についての本格的な実態調査は行われていない。
- 神奈川の本人活動のグループ数は、上記の調査で15団体である。本検討委員会の当事者委員が所属する本人活動グループは、「ピープルファースト横浜」、「ブルースカイクラブ」、「にじいろでGO!」である。本格的な調査が途切れたままで実態が把握されておらず、各グループがつながる機会がないので県内の本人活動グループの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、当初はカラオケ、外出、ボウリングなどのレクリエーション活動が主軸であったが、近年は当事者の権利意識が急速に高まり、障害者権利条約、福祉サービス制度、成年後見制度、自分たちの住む場所をどう選ぶか、意思決定支援などについての勉強会・学習会も盛んに行われるようになってきている。
- 本検討委員会において本人活動の実際について、当事者委員から次のように紹介があった。
[本人活動の会でやっていること]
 - ・ 同じ仲間と障がい者のことをよく知っている人や関係する人たちと一緒に

はな あ おこな
って話し合いを行う

ぜんこくたいかい さんか
・ 全国大会への参加

なかも こくりゆう じょうほうこうかん ぼしよ
・ いろいろな仲間たちと交流や情報交換ができる場所になっている

じぶん かんけい ふくし せいど べんきょう
・ 自分たちに関係する福祉の制度について勉強している

よ
[良かったこと]

ひと はな あ おこな たの
・ いろいろな人たちと話し合いを行うことが楽しい

がっこう そつぎょう とも ほんにんかつどう かい とも
・ 学校を卒業したら友だちができなかったけど本人活動の会をやったら友だち
ができていろいろな体験できることが良かった

たいへん
[大変なこと]

おな なかも とも ときどき たら ぶる ま こ
・ いろいろな同じ仲間と友だちができたけど時々トラブルに巻き込まれることが
あるので辛い

[まとめ]

ほんにんかつどう かい いま ひとり なや
・ 本人活動の会をやっていて今までは一人でいろいろなことを悩むことがあるけ
ど仲間がいるだけで力になる。人に優しくなれる

○ また、きんねんちゅうちく近年注目されているピアサポートとは、び あ さ ぼ ー と一般に同じ課題や環境を体験する
ひと人が、その体験から来る感情を共有することでせんもんしよく専門職による支援では得がたい
あんしんかん安心感や自己肯定感を得られることを言い、い歴史的には、しんたいしやう身体障がい者による自立
せいかつうんどう生活運動により始まり、あと後に、ちてきしやう知的障がいやせいしんしやう精神障がいの分野にも広がって、ひる今日、
ひろ広く定着し始めている。

○ きんねん どうこう近年の動向をみると、くに国のしゃかいほしやうしんぎかいしやうがいしやぶかい社会保障審議会障
害者部会が平成27年に取りまとめた、しょうがいしやそうごうしえんほうしこう「障害者総合支援法施行3年後の見直しについて」¹において、「ちいきいこう地域移行や地域
せいかつ しえん ゆうこう び あ さ ぼ ー と生活の支援に有効なピアサポートについて、その質を確保するため、ピアサポートを
担う人材を養成する研修を含め、必要な支援を行うべき」とされ、平成28年成立
かいせいしょうがいしやそうごうしえんほうの改正障害者総合支援法の附帯決議においても、「ピアサポートの活用等の取組を
いっそうすすしん一層推進すること」とされた。

くに国は、こうせいろうどうかがくけんきゆうなど厚生労働科学研究等における検討を踏まえ、けんとう ぶ令和2年度、れいわ ねんど び あ さ ぼ ー た ーピアサポーター
の養成やかんりしやなど管理者等がピアサポーターへのはいりよ配慮や活用方法を習得する「しょうがいしや障害者
び あ さ ぼ ー と けんしゅうじぎょうピアサポート研修事業」を創設し、ちいきせいかつしえんじぎょうひなどほじよきん地域生活支援事業費等補助金の補助対象とした。

○ けん県では、せいしんしょうがいしやちいきいこう精神障害者地域移行・地域定着支援事業において、せいしんしやう精神障がいの当事者
であるピアサポーターを養成し、ちやうきにゆういんかんじや長期入院患者の地域生活移行を促進するための
び あ さ ぼ ー た ーピアサポーターによる精神科病院への訪問活動等を支援している。ピアサポーター
へいせい ねんどは平成30年度に47人、にん令和元年度に49人、れいわ ねんど令和2年度に51人が登録しており、
にゆういんかんじや びやういんしよくいん入院患者や病院職員を対象としたたいしやう地域生活の体験談や情報提供を行うとと

もに退院意欲を喚起し、退院したい意向を示した患者の個別支援を行っている。

○ また、神奈川県社会福祉協議会は、地域福祉活動支援事業により県内の当事者団体や広域的なボランティア団体、市町村域の福祉関係者からなるネットワークを組織し、地域の課題解決やいきいきとした地域づくりに取り組む活動に必要な費用の一部を助成している。

○ こうしたピアサポートの活動の推進のための課題としては、平成27年度に国がまとめた「障害者支援状況等調査研究事業報告書」²によると、「活用資金の不足」（回答件数72件のうち9件）や「ピアサポート活動の幅の拡大」（同8件）、「ピアサポート活動従事者の孤立化」（同6件）、「活躍する場の不足」（同6件）とする回答が比較的多かった。

○ 加えて、当事者同士の活動の課題を調査した例として、平成28年度に「発達障害者の当事者同士の活動支援の在り方に関する調査報告書」³がとりまとめられており、「運営で苦労している点」の回答では「利用者の対人関係」、「スタッフの確保」、「運営資金」の割合が大きかった。

イ 検討の方向性

(本人活動の重要性の普及啓発)

○ 当事者目線の新しい障がい福祉は、障がい当事者が生活の困難さにぶつかった時に、必要な支援を得ながら、本人が中心となってその課題を解決していくことを旨とすべきである。県は、そうした本人を中心とした活動を地域全体で支える仕組みを構築するために、本人活動の重要性について、広く県民に周知、啓発していくべきである。

(当事者団体の活動の活性化)

○ 地域生活で生じる様々な生活課題を抱えていて、障がい当事者同士の交友関係を持っていない人がいるとの指摘がある。県は、当事者同士が支え合う活動を活性化させる観点から、当事者同士のつながりや居場所を作っている当事者団体等の活動事例を、広く紹介すべきである。

(当事者の役割の拡充)

○ 県が実施する障がい福祉施策関係の研修について、受講者が当事者目線の障が

い福祉についての理解を深めるため、研修プログラムには、当事者の声を聞いたり、当事者にグループワークに参加してもらうことなどを取り入れるべきである。また、障害福祉サービス事業所の研修において、県立施設の利用者も含め、当事者に登壇してもらうなど、当事者の話を聞く機会などを増やすべきである。

- 障がい当事者の権利擁護等を進めていくに当たっては、当事者が関わることが重要であり、県が設置する、障がい福祉に関連する各種調査検討委員会や自立支援協議会に、当事者の参加を必須とし、既に導入している場合には、さらなる拡大を検討すべきである。

(分かりやすい情報提供の配慮)

- 障がい当事者から、県が設置する各種検討会議の報告書等の資料は、難しく理解しにくい、との声が多い。県は、こうした報告書等の取りまとめに当たっては、当事者に目を通してもらって意見を聞き、難しい単語や言い回しを使わずに、できる限り優しい文章にするとともに、イラストや図、写真、映像なども使う工夫が必要である。また、理解しやすい簡易版を作成するなど、情報提供の方法について配慮すべきである。

(企業活動への参画)

- 企業者の商業サービスについて、障がい当事者が、障がい者の立場からチェックして意見を出すなどして、当該商業サービスがより多くの販売につながった事例がある。県は、ユニバーサルな社会を目指して、こうした企業活動への障がい当事者の参画事例を広く共有し、啓発すべきである。

(支援者の確保・養成)

- 本人(当事者)活動が続いていくためには、本人の主体性を最優先とした上で、その活動を適切に支援する人の存在も重要である。本人活動として、支援者のサポートを受けながら相談支援計画を作成している事例もある。県は、適格な支援者を確保、養成していく観点から、現に、当事者団体の活動をサポートしている支援者の活動実態を調査、把握することにより、支援の活動を続ける上での課題を明らかにし、その課題解決に向けての取組みを進めるべきである。

(意思決定支援への本人以外の当事者の関与)

- 県においては、現在、サービス等利用計画や個別支援計画が、真に当事者の目線で策定されるよう、その策定過程について、サービスを利用しようとする当事者及び家族を含めた多職種によるチームを編成し、本人の心の声にしっかり耳を傾ける

意思決定支援の仕組みを導入することとしている。今後、県は、この多職種チームに、できる限り、本人以外の当事者の参加が得られるよう奨励すべきである。

(ピアサポーターの活躍の機会の創出)

- 現在、県は、精神障がい者のピアサポーターを養成しているが、その活動範囲は、精神科病院の長期入院患者の地域生活移行が中心とされている。ピアサポーターの活動は、同じ課題や環境を体験する人が、その体験から来る感情を共有することで専門職による支援では得がたい安心感や自己肯定感を得られるものとされており、知的障がいや身体障がいの分野においても必要な活動であると考えられる。このため、県は、ピアサポーターの活動範囲についての研究・検討を進めるとともに、国庫補助事業である「障害者ピアサポート研修事業」を活用し、ピアサポーターの養成研修の充実を図り、障がい福祉の分野全体でピアサポーターが活躍できる基盤を作るべきである。

- また、ピアサポーターの活動は、現状では事業所内部での募集などに限られており、多くの当事者がピアサポーターになることを希望しているにも関わらず、事業所側がそれに応じられない状態が続いているとの指摘がある。県はピアサポーターの存在や効果などを事業所等に対して周知するなどし、ピアサポーターの活躍の機会を作り出すよう努めるべきである。さらに、県は、ピアサポーターを養成した後も、しっかりとフォローアップすることとし、その活動が孤立化しないよう、また、よりピアサポートの技術が向上するよう、ピアサポーター同士の交流の機会やスキルアップ研修の機会を設けるべきである。

(当事者の活動の機会の確保とその支援)

- 「お花見やバーベキュー、交流会といったイベントを企画し実施することは大変だが、やってよかったという達成感を感じられる」という意見や、「話す内容が虐待や差別のことがばかりで落ち込むことや、信頼する職員が突然辞めてしまい困ってしまい、話がうまく進まないこともある」といった意見があった。「当事者の近くにいる職員が、当事者と一緒の乗り越えようとする思いがあれば、絆が深まるので、当事者も支援者もお互い努力して、もがき続けることが大切」、「施設で暮らす当事者たちにも、そういう経験ができる機会があるとよいと考えられる」とする意見もあった。県は、当事者が、たくさんの選択肢と経験を得て、社会参加の促進を図られるよう、当事者主体の活動を支援するとともに、そうした活動を支援できる支援者の養成を図るべきである。

ほんにんかつどう ざいせいしえん
(本人活動への財政支援)

- 本人活動は、障がいのある当事者と支援者が集まって活動しているが、活動資金はすべてその参加者たちでお金を出し合っている。そのため、調査をするなど活動を広げていくためのお金がまったくない状況にある。活動を広げ、活発にしていくなために、行政からの財政的支援が必要である。

-
- 1) 社会保障審議会障害者部会「障害者総合支援法施行3年後の見直しについて～社会保障審議会 障害者部会 報告書～」厚生労働省、2015
- 2) みずほ情報総研株式会社「障害福祉サービス事業所等におけるピアサポート活動状況調査」厚生労働省平成27年度障害者支援状況等調査研究事業報告書、2016
- 3) 一般社団法人発達・精神サポートネットワーク「発達障害者の当事者同士の活動支援の在り方に関する調査報告書」平成28年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業指定課題15、2017

② 虐待ゼロの実現に向けて

ア 現状・課題

- 障がい者に対する虐待は、障がい者の尊厳を害するものであり、重大な人権侵害である。平成24年10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」(障害者虐待防止法)が施行され、障がい者に対する虐待の禁止や虐待防止の体制整備、障がい者に対する虐待を発見した者は、市町村等に通報することが義務づけられた。
- また、我が国の「障害者の権利に関する条約」(障害者権利条約)批准後、初めて策定された国の障害者基本計画(第4次)では、条約の理念を尊重し、「差別の解消、権利擁護の推進及び虐待の防止」が障がい者施策の基本的な方向の一つに位置付けられた。
- 厚生労働省が実施する障害者虐待防止法に基づく対応状況調査では、養護者虐待は警察からの通報の増加、施設従事者虐待は管理者等からの通報の増加を背景に、相談・通報件数が増加傾向にあるが、虐待判断件数は横ばいの傾向にある。虐待行為の類型は身体的虐待が最も多く、被虐待者の障がい種別は知的障がいが多い。また、被虐待者の内訳では、障害支援区分5及び6である人、「行動障がい」のある人が多い傾向にあり、県においても、同様の傾向が見られる。
- また、国の研究等において、入所施設等での虐待を防止するためには、組織マネジメントを考える必要があり、社会人教育を基礎とした上での職員のスキル養成、理事長を筆頭にした管理職の公正な姿勢、風通しの良い組織風土の醸成等が重要である、と指摘している。
- 今日、事業所等に対しては、組織的な虐待防止策として虐待防止委員会を設置することが求められる。この場合、支援現場以外の職員や組織外の第三者性のある委員の参加による客観性の確保、虐待防止委員会の心得の作成などにより、事案を隠さない基本原則の確立がポイントとなる。また、虐待が発生した場合は、虐待者の責任追及ではなく、虐待が起きた環境要因に焦点を当てた原因分析を行い、改善につなげることが重要とされている。
- 県立施設については、支援検証委員会及び支援推進検討部会において、利用者支援の内容について検証が行われたが、利用者の安全の確保を優先することや障

がい特性等を理由に身体拘束が常態化している事案が複数確認され、虐待が疑われる事例も確認された。支援推進検討部会においては、大規模施設は構造的に閉鎖的、管理的な運営に陥りやすく、様々な課題が発生し易いことが指摘され、職員の意識改革や組織マネジメントの改革の必要性とともに、運営指導する県についても、正確な知識に乏しい上、本来の役割を果たしておらず、課題があると指摘されている。

○ 県は、支援検証委員会及び支援推進検討部会等の指摘を踏まえ、現在、県立施設での身体拘束ゼロの実現を目指して、一人ひとりの身体拘束の状況を見直すとともに、身体拘束の実施状況をホームページで公表し、「見える化」を図っている。また、定期モニタリングの充実強化、施設職員に対する研修、多職種での検討・研究する場の設置などを進めている。

○ とりわけ、現状、長時間の居室施設の数が多い、県立中井やまゆり園については、令和3年2月、関係市町村に対し、居室施設等の身体拘束の実態について情報提供を行うとともに、意見交換を実施し、不適切支援をなくす取り組みを進めてきた。しかし、同園での不適切支援について新聞報道がなされたことをきっかけに、支援の改善を加速する取り組みが求められ、令和3年9月に、外部有識者による「県立中井やまゆり園当事者目線の支援改革プロジェクトチーム」を設置し¹、支援内容の改善の取り組みを進める態勢を強化している。

○ また、県は、令和3年5月、市町村障害者権利擁護・虐待防止担当者会議を開催し、市町村の虐待防止対策についての情報交換の機会を設けている。この会議において、虐待を疑われる案件の取扱いについて、「相談・通報をきっかけに、より良い支援につなげ、身体拘束を行わずに支援する方法を一緒に検討していけるとよい」、「身体拘束の3要件の見解について、市町村ごとに見解が異なるのはよくない」、「これを虐待と認定すると、重度の人を県立中井やまゆり園で受け取らなくなるといった懸念がある」、「市町村の統一的な対応を県が示すべき」といった意見が挙げられた。こうした意見を踏まえ、今後、県は、市町村と県が共通の認識を持つための「虐待調査認定ガイドライン」（仮称）を作成していくこととしている。

○ さらに、県は、年に1回、事業者をはじめ広く県民に対し、虐待の早期発見や虐待防止、権利擁護に関する意識啓発のための講演会を実施している。加えて、平成23年度から、障がい者虐待防止・権利擁護の研修会を、市町村担当職員、施設設置者・管理者、虐待防止マネージャーに分けて実施しており、合計で毎年度100名程度の受講がある。平成28年度からは、研修修了者が地域や

施設にどのように還元しているかを確認するために、受講要件に伝達研修を実施することを加え、伝達研修実施後の報告を求めることとした。

イ 検討の方向性

(障害者虐待防止法等の周知)

○ 障がい当事者の中には、虐待されたのか、セクハラされたのか、いじめられたのか区別ができない人もいるが、まず、本人が虐待等をされたことに気づくことが大切である。障がい当事者に対しても、虐待防止法の研修を行うことが必要である。事業所等は、障がい当事者に対して、基本的な「権利」や「虐待」とは何かを知ってもらうための研修や、障がい当事者と支援者等がお互いに話し合える環境を整えることとし、県は、その実現に向けた支援を行うべきである。

○ また、県は、県民等に対して、障害者虐待防止法の周知、障がい者の権利擁護についての啓発、障がいや障がい者虐待に関する正しい理解の普及について強化を図るべきである。

○ 「入所施設等での虐待報道には不安しか覚えない。いつ自分が虐待を受けるかわからないという不安を抱えながら暮らしている人もいる」、「虐待という言葉は多くの人に不安を与えていることを知ってもらいたい」との意見があった。県は、県民に対して、施設で暮らしている当事者から話を聞く場を設け、身体拘束廃止に向けて、一人ひとりに何ができるのか等を考える機会を提供する必要がある。

(当事者目線の支援の徹底)

○ 「身体拘束をされ、一生自由を奪われていく環境があることを知った。自分の気持ちを伝えて、わかり合えない結果、身体拘束されてしまうことに大きな不安がある」、「望む暮らしや、目指したいことを上手に言えないときもあり、障がい当事者は悩みもがきながら暮らしているときもある。そんなときに話を聞き、一緒に悩みもがいてくれる存在が必要である」とする意見があった。支援者は、障がい当事者一人ひとりの目線に立って、その人の人生や思いを想像する力を磨くことが大切であり、当事者の話をしっかりと聞き、様々な活動等を通して、お互いの信頼関係を積み重ねていくべきである。

○ 法令等に基づいた手続きを経てやむを得ず身体拘束等を行った場合でも、支援者は、身体拘束はその人の自由を奪う行為であることを忘れず、常に支援内容を検証

しなければならない。身体拘束に頼らない支援を検討し、その人らしく生き生きと暮らすことができるよう、障がい当事者の幸せを追求していくことに対して責任を果たすべきである

(意思決定支援との関係)

- 権利擁護の観点から、意思決定支援が適切に行われることが重要である。意思決定支援の考え方や取組みを着実に県下に広げていくために、県は、事業者等に普及・啓発を行うとともに、しっかりと推進体制を構築するべきである。また、県は、意思決定支援の質の向上を図るため、必要な実践的な研修を実施すべきである。
- 県は、意思決定支援の普及について、まずは、支援者目線の支援に陥りがちな入所施設から取り組むこととしている。意思決定支援は、権利擁護の基礎となることから、入所施設以外の事業所も主体的に意思決定支援に取り組んでいくこととし、県は、その実現に向けてサポートすべきである。

(支援の質の向上に向けた取組み)

- 権利の主体者である福祉サービス利用者用の人権を守り、絶えず質の高いサービスの提供に努めることが、虐待の防止につながる。事業者は、支援の質の向上のために、管理者、中堅職員、新規採用職員など、それぞれの役職や階層、経験年数やスキルに応じた研修の充実強化を図るべきである。また、単独で研修を実施することが難しい小規模な法人などの場合、社会福祉連携推進法人制度²なども活用し、法人等の枠を超えて連携・協力して実施できるよう努めることとし、県は、その実現に向けた支援を行うべきである。
- 虐待を防止するためには、身体拘束に頼らない支援を確立していくことが重要である。行動障がいのある人など、一人ひとりの状態像が異なることから、身体拘束を行わない支援の方法を組み立てるには、適切にアセスメントを行うことが必要である。
- 事業所等は、管理者、支援者、各種専門職が参加し、本人の好きなこと、得意なこと、苦手なことなどに注目しながら、きめ細かな分析が行われるよう、アセスメントの手法の確立及び向上を目指すことが重要であり、県は、その実現に向けた支援を行うべきである。

- 障がい当事者は障がい福祉施策、あるいは支援の現場を変えていく力を持っている。事業所等は、障がい当事者に支援内容を直接見てもらい、職員との意見

こうかん おこな しょくいん いしきかいかく しえん かいぜん と く
交換を行うなどにより、職員の意識改革や支援の改善に取り組むべきである。

ぎゃくたいぼうし ぐたいてき しゅほう
(虐待防止のための具体的な手法)

○ 不適切な支援が虐待につながることを防ぐためには、障がい者の権利を侵害する小さな出来事やヒヤリハット事例を素早く把握し、職員間で共有することが重要である。事業所等は、支援内容について職員間で迅速かつ緊密に情報交換できる環境を整えるとともに、ヒヤリハット事例の分析と再発防止を行い、日ごろから、適切な支援につなげる仕組みづくりに取り組むこととし、県は、その実現に向けた支援を行うべきである。

○ 本検討委員会において、事業者団体の取組みとして、ヒヤリハットとは異なり、日々の支援の場で支援者が思わず「ニッコリ」と笑顔になった出来事や、「ほっ」と心温まる瞬間を「にこりほっ」として共有し、支援される人のプラスの面に着目することで、今まで気付かなかった新たな一面が見えるという報告³もなされた。こうした取組みも広げていくべきである。

○ 県立施設を含む事業所等は、支援内容や取組事例等について積極的に情報発信し、第三者から支援を評価される、支援の「見える化」を図る取組みを進めるとし、県は、その取組みが円滑に進むよう支援を行うべきである。

○ 虐待防止は、事業所等における組織的な取組みが重要である。研修計画の策定、職員のストレスマネジメント、苦情解決、チェックリストの集計・分析と防止の取組み、事故対応の総括、他施設との連携等の役割を担う虐待防止委員会の設置等、必要な体制整備が求められる。虐待防止委員会は、これを設置しただけでは十分ではなく、いかに機能させるかが重要である。こうしたことから、事業所等は、外部の視点として、障がい当事者、家族会等の代表者、相談支援専門員、外部コンサルタント、他法人の虐待防止委員等を積極的に活用するよう取組むこととし、県は、その取組みが着実に進むよう支援を行うべきである。

また、事業所等が、単独での虐待防止委員会を設置することが難しい場合、近隣の事業者等と連携して設置し、報告や事例検討等を行うこととし、県は、その実現に向けた支援を行うべきである。

○ 虐待が発生してからの対応よりも、虐待を未然に防止することが最も重要である。虐待行為が軽微な段階で適切に通報することができれば、被害は最小限で留められる。事業所等は、虐待や疑わしい事例が生じた場合、虐待として通報するかしないかを判断するのではなく、自分たちの組織を変えていく機会と捉え、ま

ず相談・通報し、行政の事実確認を踏まえ、事業所等の設置・運営の責任者として、虐待発生の際の経緯と原因を分析・検証し、再発防止策を検討することが当然のこととして行われなければならない。県は、事業所等に対する集団指導など様々な場を活用して、このような虐待防止や権利擁護の取組みを周知・徹底するべきである。

(県立施設における身体拘束を減らす取組み)

○ 県立中井やまゆり園の不適切な支援について、県立施設がどういう状態になっているか、実際にそこで暮らしている当事者はどのように過ごしているのかということ、外部から見ると人がほとんどいない状態になっていることが、一番の問題である。県は、市町村や相談支援専門員はもちろんのこと、障がい当事者や第三者などが積極的に出入りできる環境を作るべきである。

○ 県立施設は、これまで重度の障がい者に対応するためとして、民間施設よりも職員数を多く配置するといった「手厚い」体制を取ってきた。県は、そのような体制の中で身体拘束が行われている実態を把握し、支援内容について振り返る必要がある。加えて県は、当事者一人ひとりの人生や暮らし方について、当事者の願いや思いに耳を傾けながら一緒に考えていくという、職員の意識改革を行うべきである。

○ 県立中井やまゆり園の不適切な支援の改善については、本来は、園自らが主導してしっかりと進めるべきものである。また、県立施設であることから、県本庁も、支援の現場でどういう状況が起きているのかということ把握すべきである。県は、これまでの本検討委員会での議論も踏まえ、速やかに、身体拘束をされている利用者の暮らしの改善に着手すべきである。

(行政の対応の底上げ)

○ 行政は、入所支援施設や障害福祉サービス事業所から事故報告書が提出された場合は、その内容が虐待に当たらないかという視点を忘れずに対応するとともに、特別監査による虐待認定に基づく指導、処分にとどまらず、事業者をコンサルテーションに結び付けるなど、改善に向けたサポートを行うべきである。また、行政は、県立施設を含む事業所同士が意見交換する場を設置し、身体拘束の状況把握や身体拘束に頼らない支援等を検討することも必要である。

○ 市町村が虐待に関する情報提供を受けた際、当該市町村が適切に対応できるよう、県は、令和3年度中に「虐待調査認定ガイドライン」(仮称)を作成する予定で

あるが、県は、定期的に市町村障害者権利擁護・虐待防止担当者会議を開催し、虐待等不適切な支援の事案についての事例検討、身体拘束に頼らない支援など好事例の共有などを行い、市町村の虐待防止に関する知見の蓄積を支援するとともに、同ガイドラインについて、最新の情報が掲載されるよう、随時、改定を行うべきである。

- 行政や相談支援専門員等は、積極的に施設を訪問し、身体拘束をされている障がい当事者の話を聞き、本人の気持ちや現状を理解する必要がある。その上で、身体拘束に頼らない支援や今後の暮らし方について関係者と意見交換を行うべきである。話し合った結果を、相談支援専門員やサービス管理責任者はサービス等利用計画や個別支援計画に着実に反映させ、市町村は計画に反映されているか確認していく必要がある。

-
- 1) 令和3年9月27日に同チームが立ち上げられ、個別の事案ごとに検討を行い、改革プログラムを作成することとしている (<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/dn6/prs/r9560675.html>)。県は、同チームにおいて、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に、令和4年3月3日、外部調査委員会を設置することとした (<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/dn6/prs/n220303.html>)。
 - 2) 令和2年6月公布の「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」に基づき、令和4年度から施行される「社会福祉法人等が社員となり、福祉サービス事業者間の連携・協働を図るための取組等を行う新たな法人制度」(厚生労働省 H P (https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_20378.html)))
 - 3) 「さぽーと 知的障害福祉研究〈特集〉ヒヤリハットからにこりほっとへ」日本知的障害者福祉協会、2020 などに詳しい。

③ い し け っ て い し え ん す い し ん 意思決定支援の推進

あ げ ん じ ょ う か だ い ア 現 状 ・ 課 題

○ 「障害者の権利に関する条約」の批准に向けて国内法を整備する中で、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（障害者総合支援法）の基本理念の規定（第一条の二関係）に、障がい者本人が、どこで誰と生活するかに
ついでにの選択の機会が確保される旨が盛り込まれるとともに、障害福祉サービス事業者の設置者の責務規定（第四十二条関係）に、障がい者の意思決定の支援に配慮するよう努める旨が盛り込まれた。

○ 厚生労働省は、平成29年3月に「障害福祉サービスの利用等にあたっての意思決定支援ガイドライン」¹を策定し、事業者が障がい者の意思を尊重した質の高いサービス提供に資するための意思決定支援の枠組みを示した。

そこでは、意思決定支援について、「自ら意思決定することに困難を抱える障害者が、日常生活や社会生活に関して自らの意思が反映された生活を送ることができるよう、可能な限り本人が自ら意思決定できるよう支援し、本人の意思の確認や意思及び嗜好を推定し、支援を尽くしても本人の意思及び嗜好の推定が困難な場合には、最後の手段として本人の最善の利益を検討するために事業者の職員が行う支援の行為及び仕組み」と定義している。

○ このガイドラインによると、日頃から本人の生活に関わる事業所等の職員が場面に応じて即応的に行う直接支援のすべてに意思決定支援の要素が含まれているとしており、意思決定支援が必要な場面は、大きく、日常生活における場面と社会生活における場面に分けられるとしている。

また、意思決定支援の枠組みとしては、意思決定支援責任者を配置の上、意思決定支援会議を開催し、意思決定の結果を反映した意思決定支援計画、すなわち、サービス等利用計画及び個別支援計画を策定して実際にサービス提供を行い、モニタリング、評価・見直しを行っていく。こうして、日頃から本人の生活に関わる事業所等の職員が、すべての生活場面の中で意思決定に配慮しながらサービス提供を行うものである旨、解説している。

○ なお、厚生労働省によりガイドラインが示されるより以前に、一部地域では、意思決定支援の具体的な手法について議論が進められた例もある。例えば、福島県知的福祉協会では、意思決定支援の定義・概念が不明確な状態であっても、入所施設などで実質的に日常生活や活動の中で「意思決定支援」を既に実践している実態が

あることから、失敗事例も含めて92件(当初)の意思決定支援の実例をまとめ、特徴や共通点を分析している。それによると、本人主体の意思決定支援がなされている所に人権侵害つまり虐待はないという結果だった。すなわち、意思決定支援＝人権擁護である、としている²。

また、この事例集では、「「障がい者の意思決定支援」と問うと、障害福祉サービス事業所の関係者であれば、大半が「以前から取り組んでおり、日々実践している」と答えるであろう。確かに、重い知的障がいの人などに対して、日常的に意思決定の配慮が行われていると思われるが、そこで実施されている「意思決定支援」を明文化することは容易ではない」旨解説されている。

○ 他方、優れた実践を行っていると言われる事業所等においては、それぞれの考え方や手法により、適切に「意思決定支援」を行いながら、全体の支援を組み立てていると考えられる。このような実態に照らすと、津久井やまゆり園で取り組んできた意思決定支援は、利用者の望みや願いに寄り添った適切な支援が行われているか、支援内容を「可視化」する取組みであるともいえる。

○ 県では、津久井やまゆり園事件の翌年(平成29年)に策定した「津久井やまゆり園再生基本構想」³に基づき、「津久井やまゆり園利用者一人ひとりには、それぞれ尊重されるべき意思がある」ことを前提に、厚生労働省のガイドラインを踏まえつつ、意思決定支援に取り組んできた。

その特色は、①利用者ごとに、相談支援専門員、支援員、市町村及び県の職員などで構成するチームを置く、②支援の客観性、専門性を確保するため、弁護士、有識者等の助言を得る、③すべての利用者のアセスメントを実施するとともに、本人・家族が加わり、チームで情報を共有し、定期的に意思決定支援計画(サービス等利用計画・個別支援計画)のモニタリングを行う、こととされている。この取組みにより、本人の願いや希望に沿ったサービス等利用計画と個別支援計画を策定し、本人の望む暮らしの実現を目指したサービス提供に取り組むこととしている。

○ 県は、津久井やまゆり園における意思決定支援の取組みの成果は次のとおりとしている。

- ① 津久井やまゆり園利用者の生活の場の選択ができたこと
- ② 本人の意思を尊重し、本人の可能性を引き出すアプローチにより笑顔や意思の表出が増えるなど、本人自身の変化が見られたこと
- ③ 支援者側に当事者目線の考え方が浸透し、身体拘束や居室施設が減ったこと
- ④ 利用者の嗜好が分かり、いろいろな支援を試みるようになるなど、支援の質が向上したこと

○ しかしながら、①再整備する新たな二つの施設が完成するまでに、住む場所を決める必要があるという特別な事情から、「居住の場」の選択についての意思決定支援が優先されたこと、②コロナ禍で、十分な体験や見学ができなかったこと、などの課題が認識されており、本人の望む暮らしを実現するため、引き続き、事件当時入所されていた利用者の意思決定支援を実施していくこととしている。

○ 津久井やまゆり園利用者で、グループホームへの入居も含めて地域生活に移行した人の数は少なく（令和3年2月時点で8名）、地域生活への移行を意思決定支援のゴールとするならば、うまくいかなかったのではないかと、という見方がある。

○ 津久井やまゆり園に本人の意思で入所した人は誰一人としていないことを考えると、地域での生活をどのように考えてもらうか、その機会をしっかりと作る必要がある。本人が言わなかった、分からなかった、できなかったということの理由に、その機会が避けられてきたのであれば、その意思決定の過程には課題があると、言わざるを得ず、今後の取組みが注目される。

○ また、津久井やまゆり園における意思決定支援の取組みにより、身体拘束がなくなったということであれば、一つの成果であると考えられるが、他の県立施設ではいまだ身体拘束が続いており、意思決定支援も含めて支援の改善がこれからということであれば、その取組みの姿勢は謙虚であるべきとの指摘もある。

○ 支援推進検討部会の報告書では、「今後、県下の障害者支援施設等において、既に入所している人はもとより、新たに入所する人についても、意思決定支援を実践していくことが重要」とされたことも踏まえ、県としては、津久井やまゆり園において取り組んできた意思決定支援を県下の事業所等に展開する予定としている。

○ 今年度（令和3年度）、県は、津久井やまゆり園での取組みを基に、県内の4事業所でモデル事業を実施しており、県所管域の入所施設を対象にした実態調査を実施するとともに、事業所等の職員を対象とした意思決定支援に関する研修を行い、さらには、各事業所等において、意思決定支援の取組みが進められるよう、「かながわ版意思決定支援ガイドライン（試行版）」（仮称）を作成することとしている。

イ 検討の方向性

(意思決定支援の普及)

○ 障がい者の自己選択、自己決定の尊重は、当事者目線の障がい福祉の基本となるものであり、県は、引き続き、意思決定支援の重要性について、事業所等に普及・啓発を行うとともに、どのようにすれば、適切な意思決定支援を行うことができるのか、懇切丁寧に助言・指導を行うことが重要である。そうした取組みを重ね、行政及び事業所等は、20年後、必要な人全てに意思決定支援が適切に行われることを目指すべきである。

○ 神奈川においては、津久井やまゆり園事件を通じて、権利擁護に関する研修及び人材の育成も含め、意思決定支援の考え方が徐々に根づいてきた。このことは、すべての個別支援計画について、意思決定支援の観点からどうなっているかをチェックしていくことができる好機であると捉える必要がある。

(学齢前からの意思決定支援の重要性)

○ 意思決定支援が有効に機能していく観点から、子どもの育ちの中での経験、体験は非常に重要であって、そうした経験と体験が意思を表出していくことにつながっていく。本検討委員会の議論においては、「小学校2年の時に、字が書けなかったため、「普通の学校より他の学校に行った方がいいよ」と母から言われたことが非常にショックだったが、思い返すと、その時から母は障がいを感じて悩んでいたんだと思う」という意見があった。

子どもの頃から自己決定が尊重された育ちができるよう、家族を含めた養育者を、社会全体で支えていくという視点から障がい福祉等の施策を展開していくことが重要であり、その取組みの素地を作る観点から、行政及び事業所等は、障がいのある人の自己決定（意思決定）の大切さを、すべての県民が共有できるよう、理念の普及啓発に努めるべきである。

○ また、現状にのみ対処していくという方法では、「強度行動障がい」のある人の支援について、最終的な解決にならないことを踏まえるべきである。家族も含めて支援の関係者は、子どもの時からの様々な経過に遡って確認することが必要である。

○ 厚生労働省において、意思決定支援のガイドラインを策定する際、保育所から小学校に進む時や特別支援学校から就労に移行する時などには、とりわけ本人の意思決定支援が必要であるが、専門家としての支援者や学校の先生、家族による意思決定

は、本人にとって「ウザイ」もので、本当は友だちの関係の中における意思決定が一番だ、という議論があったとされる。

神奈川県においては、施設のことだけに集中せず、学校期、学齢期、あるいは、もっと小さい子どもの時から意思決定支援に取り組み、特に困難を抱えている人に対して注力すべきである。

(県立施設でのモデル実施と横展開)

○ 津久井やまゆり園で取り組んできた意思決定支援について、所期の目的が果たせたのか検証すべき、との本検討委員会でのこれまで意見が踏まえ、県下の事業所等に横展開する前に、県は、これまでの実践をしっかりと評価・検証する必要がある。その上で、検証で確認された課題に対応し、改善された意思決定支援の取り組みを、まずは、支援者目線の支援に陥りがちな入所施設において進めるべきである。その場合、民間施設のモデルとなるよう、他の県立施設が率先して試行すべきである。

○ 意思決定支援等の円滑な実施には、対象となる利用者一人ひとりに応じて、個別の支援チームを設定することが有効であったことから、今後、県が意思決定支援の取り組みを各事業所等に広げていく際は、相談支援事業者や市町村などの協力を得て、多職種と連携しながら、チームによる多様な視点からの取り組みを基本とすべきである。また、その際、本人以外の障がい当事者もチームに加わることができないか検討すべきである。

○ 意思決定支援の取り組みを着実に県下に広げていくために、県は、しっかりとした推進体制を構築するとともに、県が事業所等に対して一定の財政支援を行うことを検討すべきである。また、県は、意思決定支援の質の向上を図るため、必要な実践的な研修を実施することも検討すべきである。

(意思決定支援を広げていく際の留意点)

○ 「意思決定支援会議では、たくさんの支援者の中で本人が話をすることとされており、想像すると、緊張してしまい、頭が真っ白になるのではないか」という意見「意思決定支援の過程で作られる紙一枚で自分の人生を決められたくない。私の思いは変わります。変わった時に話を聞いてもらえるのでしょうか？それとも一度言ってしまったら、それが全て自己責任になるのでしょうか？とても不安だ」という意見もあった。

今後、意思決定支援の取り組みを県下に広げていく際には、こうした意見に対して也十分に配慮し、丁寧な説明を行っていくべきである。

○ また、意思決定支援に取り組み、本人がどう変化したかについて、映像などを使った記録にして、色々な当事者や関係者に見てもらい、客観性を高めていくことも必要である。

○ そもそも人は悩む存在である。何か決定した後も迷う。失敗する人もいる、判断を間違える人もいるが、この領域の決定は自己責任を追究しない決定である。「まづかったね」と言って次も続けて行けば良く、意思決定支援の本質はゴールといったものがないということである。意思決定支援の過程における自己選択、自己決定については、間違ってもいい、失敗してもいい、またやり直せばいい、という考え方をしっかりと広げていくべきである。

○ 支援者が「変な人だから」、「もうどうしようもないので」と諦めると「閉じ込めるしかない」となって、支援は何もできなくなる。本人の意思があり、本人が自分のことを自分で決める過程で、自己主張がなされたときにどういう支援をするのか。意思決定支援という名のもとに問われている。

（「意思決定支援」という言葉について）

○ 本検討委員会においては、「意思決定支援」という言葉に関して、様々な意見が述べられた。障がい福祉の分野では、比較的近年に用いられるようになった用語であり、捉え方も様々であった。

「意思決定支援という言葉は支援する側の強い言葉に聞こえてしまう」という意見、「意思決定支援という言葉は、意思がない、決定ができないという考えから生まれた言葉とを感じる」とする意見、さらに、「意思決定支援という言葉が独り歩きをしているところがあって、なかなか浸透しきれてない。現場でも計画にどう反映したいのかというところが分からない」という意見もあった。また、「（第9回委員会で事例紹介を行った）高野さんにとって、意思決定はなんですか」という質問に対し、高野氏からは「（意思決定支援とは、）心の声に従うこと」との発言もあった。

○ 「意思決定支援というのは、自分の意思でいろいろと決めること。そういうことからまず説明していかないと難しい。噛み砕いて言うと、例えば、野球でピッチャーやりたい、キャッチャーやりたい、どちらをやりたいのか、そういうのも意思決定になる。私はそういうふうに仲間に伝えている。意思決定支援については、多分そういうことを知らない人が多いし、噛み砕いた説明を聞いて、やっと分かるぐらいなので、分かりやすいパンフレットを作ってほしい」という意見もあった。

このような意見も踏まえ、県は、今後、障がい当事者に対し、意思決定支援に関

する^わ分かりやすい^{じょうほうていきょう}情報提供^{つと}に努めるべきである。

○ もとより、「意思決定支援」という言葉^{ことば}を構成する「意思」^{いし}、「決定」^{けつてい}、「支援」^{しえん}のそれぞれが分かりにくい文言であり、意思決定支援という言葉の意味が非常に分かりにくいものとなっている。そうした中で、一番の大きなポイントは、今まで本人の「思い」というものを全く無視してきた支援環境を変えろという大きな動き、うねりとなりつつあることであり、神奈川での取り組みが全国的に問われていることを強く意識すべきである。

○ 意思決定の支援は、普段の衣服の選択や、何を食べたいとか飲みたいとかという日常生活のものから、住むところ、働くこと、結婚、多額の買い物など、人生における重大事項を決めることなど、幅広い。「自己決定」、「自己選択」といった表現も含めた用語の議論は、そういった支援の範囲の広さも踏まえ、利用者主体の支援にとって何が大事なのかという視点から丁寧に議論していくべきである。

(意思決定支援が目指すもの)

○ 障がい当事者に対して、津久井やまゆり園での取り組みや意思決定支援に関する情報提供が十分ではなく、意思決定支援のゴールをどう設定すべきか不明である、あるいは、ゴールが見えない意思決定支援ならばそれはいらぬのではないかとする意見があった。

○ 「自分の思いは揺れています。この思いが揺れた時に話を聞いてもらいたい。思いが上手に出せない仲間たちの声を真剣に引き出そうとしてくれる職員や、継続して関わってくれる職員が必要である」「意思決定支援という言葉が良いとか悪いとかでなく、人が人を思うということを真剣に考えたときに、意思決定支援という言葉が必要なくなるんだと思う」という意見があった。

○ さらに、本人(当事者)活動を通じて、最終的には、本人自身がサービス等利用計画を作ることができて、自分で決めたサービスの利用が毎月できると良い、それが意思決定につながると良い、自分の意思でサービスを変えられると良い、とする意見もあり、今後、意思決定支援の対象範囲についても議論を深めていく必要がある。

○ 入所施設の利用者は、必ずしも本人の意思で入所した人ばかりではなく、入所時、入所施設以外の居住支援が選択できなかったという家族等の事情もあったと思われる。事業所等が意思決定支援に取り組んでいく際には、このような事情も勘案

しながら丁寧に進めていくことが重要である。

- また、本人の望みや願いの実現には、生活の範囲を入所施設に限るのではなく、施設外の地域での生活を様々体験することにより、地域へ目を向けてもらって生活の選択の幅を広げることが肝要である。そうした生活の広がりを基礎に、本人が地域生活を望むときには、地域社会全体が本人の暮らしを受け止めていくよう、事業所等は地域にアプローチしていくことが重要である。県は、こうした考えを事業所等と共有し、地域と関わりを持ちながら意思決定支援の取組みが進められるよう、連絡協議体を設け、情報共有と意見交換の機会を設けるべきである。

(津久井やまゆり園での意思決定支援の検証)

- 津久井やまゆり園における意思決定支援の取組みは地域生活への移行とセットで考えていく必要がある。どれだけ本人の願いが叶えられたか、あるいはどれだけ実現できたか、本人の望む生活がどこまで実現したかをきちんと評価していく必要がある。

十分に目標が達成できない場合であっても、補いながら次に続けていくということをやらないと発展しない。津久井やまゆり園の意思決定支援は、地域生活への移行をアウトカム(成果)とした場合、決して十分な結果にはなっていないことから、これまでの取組みについて、引き続き検証していく必要がある。

- 重度の障がいの人と軽度の障がいの人と一緒に活動ができるし、一緒に支えあってグループホームで暮らすことも可能である。障がい当事者は、行動に障がいがあると言われている人たちや、うまく言葉を出せない人たちの良いところや頑張るところに、しっかりと目を向け、一緒に応援して乗り越えていこうという気持ちがある。そういう視点に立って意思決定支援に取り組むことが重要であり、意思決定支援についてはもう一度、検証すべきである。

- 津久井やまゆり園での意思決定支援の取組みにより、身体拘束の解消や地域生活への移行といった、重度の障がい者の支援について様々な可能性が見出せたという検証結果であれば、意思決定支援の重要性が確認できたのであり、これを全県に広げていくという方針は妥当なものであって、県下に広げていくべきである。

なお、県立施設においては、これまでの支援内容の検証において、不適切な支援が指摘されており、そのことと意思決定支援のアウトカム(成果)の検証とはきちんと切り離して考える必要がある。

(適切な意思決定支援を広げていくための仕組みづくり)

○ 意思決定支援の取組みを広げていくに際し、本人の望みや願いに反するような意思決定支援が行われないよう、県は、権利擁護の観点から、本人が異議を申し立てることのできる、第三者的な立場で仲裁あっせんを行う機関を設定するとともに、各事業所等における意思決定支援の取組みについて、客観的に効果測定を行う仕組みを構築すべきである。

○ 今日、障がい福祉は、施設から地域へという大きな前提がある。意思決定支援の取組みにより、県立施設の利用者が自ら地域生活を選択する機会を設けていくことは非常に重要である。県は、県立施設だけにとどまらず、すべての入所施設においても意思決定支援が実践されるよう注力するとともに、在宅の人たちにも広げていくことも視野に入れて、施策の展開を図っていく必要がある。

○ また、こうした意思決定支援の取組みは、事業所によっては初めての取組みとなる可能性があるため、時間をかけて丁寧に進めていく必要がある一方、だからといって、安易に先延ばしにしたり、「できない探し」を始めることなく、当事者目線の支援を推進していくために、できることから実践していくことが重要である。

○ 本検討委員会での議論を踏まえて、県としては、意思決定支援のあり方について、次のような課題認識等があるとして、報告が行われた。

- ・ 一人ひとりに尊重されるべき意思があることを前提に、自らの意思が反映された生活を送ることができるよう、①心の声に耳を傾け「本人の望む暮らし」を一緒に考えること、②意思決定支援にゴールはなく、様々な体験等でトライアンドエラーを繰り返しながら継続して行うこと、③支援を受ける当事者だけでなく、支援者や周囲の人たちの喜びにもつながる双方向性を有すること、を特色として、他の先駆的な取組事例を盛り込んだ県版ガイドラインを作成し、事業者との対話などを通じて全県に普及させることとしたい。

また「意思決定支援」という言葉については、当事者の間でも一定程度、定着していることから、今後、特色を示す部分には、サブタイトルを付けて表現することとしたい。

○ この「かながわ版意思決定支援ガイドライン(試行版)(仮称)」については、なぜ今、意思決定支援が必要なのかという視点が重要である。意思決定支援そのものが目的化し、その行為を行っていかねばすべてがOKということではない。また、何か会議を開いて一つのことを決めれば終わりではなく、「こうだろう」というところか

ら始まって、積み上げて、何度も何度も積み上げて議論をしていくということが、意思決定支援の過程で重要な点である。意思決定支援を行うに当たっては、まず「こうだろう」という仮説からスタートして、仮説を実証していくというプロセスが大事だということを明示すべきである。

- そもそも「意思決定支援」という用語は外国では聞かない。本来的には「自己決定の支援」のことである。他者に関わりのない決定を本人が行う場合は、いわば「勝手に」決めれば良いことであるが、一人で完結する決定ということは稀であって、必ず周りで影響を受ける人がいる。周りの支援者等が影響を受ける自己決定の場合は、本人の意思をどこまで尊重するかという論点につながる。自己決定は、周りで影響を受ける人たちが、その本人の決定をどこまで尊重でき、どこまで支援するのか。あるいはどこまで誘導するのか、といったことが常に関わってくる。このことが「意思決定支援」の抱える難しさであり、支援者のセンスが非常に重要である。

-
- 1) 「障害福祉サービスの利用等にあたっての意思決定支援ガイドラインについて」(平成29年3月31日付け厚生労働省障害保健福祉部長通知)
 - 2) 福島県知的障害施設協会入権・倫理委員会「私の事はあたりまえに自分で決めたい。手伝ってね!! 「障がい者福祉施設・事業所における障がいがある利用者への意思決定支援実例集」福島県知的障害施設協会、2016 (vol.6) が令和3年(2021年)3月に発行されており、実例集作成にあたり福島県内の施設・事業所から寄せられた意思決定支援の実例がVer.1から延べ1159件集まっている。この実例集作成にあたっての調査目的には、「各事業所の職員一人ひとりが、日頃の支援を振り返り、実例の作成や実例をスタッフ間で協議することにより、今まで気づけなかった「発見」や、「改善策(統一的支援等)」が見出され、それにより、日常的に意思決定支援の実践が成される人的・物理的環境がととのいます。この一連の意思決定支援のプロセスこそが虐待を未然に防ぐ支援、並びに本人主体の積極的な人権擁護につながる良い機会になることを期待します」と記されている。
 - 3) 神奈川県「津久井やまゆり園再生基本構想」(平成29年10月)

5 地域共生社会の実現

④ 地域包括ケアシステムの対象拡大

ア 現状・課題

- 厚生労働省が推進する「地域包括ケアシステム」は、「2025年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、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」である。これまで、国は、住まい・医療・介護・予防・生活支援を一体的に提供する支援体制の考え方や市町村における地域包括ケアシステムの構築のプロセスの提示、地域包括ケアシステムの構築モデル例の公表などを通じて、その構築を後押ししてきた。
- 県においても、地域包括支援センターの機能強化、医療と介護の連携強化、地域での支え合いの推進、NPO・ボランティアとの協働、ケアラーへの支援、多様な住まいの確保など、地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みの支援を進めてきた。今後、在宅医療や介護サービスの需要がさらに高まることを見込まれており、高齢者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けていくため、地域包括ケアシステムの推進を一層進めていくことが必要とされている。
- 近年、地域包括ケアシステムと障がい施策との関連付けが議論されるようになり、国の「これからの精神保健医療福祉のあり方に関する検討会」が平成29年2月に取りまとめた報告書において、「精神障害の有無や程度にかかわらず、誰もが地域の一員として安心して自分らしい暮らしをすることができるよう、医療・障がい福祉介護、住まい、社会参加（就労）、地域の助け合い、教育が包括的に確保された「精神障害にも対応した地域包括ケアシステム」を構築する」ことが提言された。
- これを受け、国は第5期（平成30年度から平成32年度）障害福祉計画の基本指針において、長期入院患者の地域移行を進めるため「精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築」を成果目標と定め、令和2年度末までに、精神障がいに対応した地域包括ケアシステム構築に向けた協議の場を市町村単位で設置することとされた。
- 県においても、平成30年3月改定の第5期障がい福祉計画の成果目標の1つに、保健所等11か所に保健、福祉、医療、市町村などの関係者で精神障がい者の地域移行、地域生活を支える課題を協議する場を設置することとした（政令指定都市をのぞく）。

- これまで、長期に入院している精神障がい者の地域移行の促進や、地域定着の支援等については、県の障がい施策関係会議で協議されることが少なく、精神科病院、障がい福祉、介護サービス、行政等の関係者が一同に会する機会も少なかった。県の障がい福祉計画へ、精神障がい関係者の協議の場の開設が位置付けられ、事例を通した課題の検討などが始められ、精神障がいの関係者で、「地域包括ケアシステム」の考え方が共有されてきている。
- 地域包括ケアシステムは、地域で暮らすための支援の包括化、地域における連携・ネットワークづくり、と言い表すことができる。また、新しい「まちづくり」、「地域づくり」への取り組みでもある。このような発想は、高齢者だけではなく、生活上の困難を抱える障がい者や子どもなどが、住み慣れた地域において、安心していきいきと生活できるようにしていくための普遍的な考え方であるとの意識が定着してきた。
- 平成29（2017）年の「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定では、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を「丸ごと」支える包括的な支援体制を構築し、切れ目のない支援を実現していく重要性が唱えられ、今日、一部の自治体や地域では、対象を高齢者に限定しない独自の取り組みも見られる。
- 障がい分野のあるべき社会として、内閣府などが唱えてきた「共生社会」は、全ての国民が、障がいの有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会である。一方、「地域共生社会」は、人々の暮らしの変化等を踏まえ、制度の「縦割り」や「支え手」、「受け手」という関係を超えて、地域の様々な人達が主体となって、世代や分野を超えてつながり、一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会である。これは、地域において、共生社会を具体的に実現していくものであると言える。
- 地域共生社会の実現を進める施策として、介護と障がい分野の連携を一層進める観点から、平成30（2018）年4月、「共生型サービス」（生活介護・短期入所・居宅介護に、障害福祉サービス事業所と介護サービスが相互乗入れする仕組み）や、基幹相談支援センターと地域包括支援センターとの連携の推進、障がい者が介護支援施設に入所する際に、利用者負担を大幅に軽減する仕組みの導入などが始まった。
- また、地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する市町村における包括的な支援体制の構築を推進するため、対象を限定しない「重層的支援体制整備事業」が創設され、令和3年4月から施行された。
- これまで、社会保障制度は、高齢者、障がい者、子ども、生活困窮など、対象

や生活に必要な機能に分けて、公的な支援が考えられてきたが、今日、家族機能が縮小し、地域の支え合いの力の低下も手伝って、いわゆるケアラー・ヤングケアラー・ダブルケアや老々介護、8050問題といった複雑化・複合化した生活課題については、制度の狭間に追いやられ、必要な支援が届かない状況も懸念される。

- 人口減少社会に突入し、今後、ますますの高齢化が進む我が国において、いわゆる2040年問題が意識されているが、こうした課題を乗り越えるため、長期的な政策目標として、地域共生社会の実現が掲げられている。

イ 検討の方向性

(対象を広げた地域包括ケアシステムの理念の普及啓発)

- 地域包括ケアシステムは、いわば、地域の再生につながる取り組みであり、高齢者だけではなく、障がい者や子ども、生活困窮者なども含め、その人の人生がその場所で広がっていくという実感が持てるような暮らしや地域づくりにつながるものである。これは、決して行政だけの取り組みで完結するものではなく、住民一人ひとりが自らの課題として捉えてもらうことが重要である。こうした考え方について、行政は、より一層普及啓発していく必要がある。

(地域包括ケアシステムの対象拡大に向けた取り組み)

- 地域包括ケアシステムの対象は、高齢者だけではなく、障がい者や子ども、生活困窮者にも広がっていくことが求められている。しかしながら、各地域の人口構成や社会資源の状況等はそれぞれ異なることから、県は、各地の取り組みの実態を把握し、好事例の情報共有を行い、継続して検討することや、実施態勢が脆弱な場合は、複数の市町村が協働して取り組むように調整を行うなどの支援に取り組むべきである。
- 地域包括ケアシステムの推進役となっている地域包括支援センターは、市町村が設置主体となって、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士等を配置しており、地域の保健医療の向上と福祉の増進に取り組む役割を担っている。こうした専門職が各地域に配置されていること自体、大きな社会資源であり、先進自治体においては、国の「重層的支援体制整備事業」を活用し、介護に関する相談に留まらず、障がい分野の相談についても対応できる態勢を整備する取り組みも見られる¹。県は、協議会等を通じて県内の取り組み情報を把握・整理し、県内外の好事例と併せて、各市町村や協議会に情報提供し、地域包括ケアシステムの対象の拡大を進めるべきである。

ねつとわーく (ネットワークづくり)

- 包括的な支援となると、「多職種連携」や「超職種連携」など様々な分野の協議がさらに連携し合っていくという話になるが、それぞれの分野において包括的な支援体制を構築しておくことが重要である。その成果がなければ、包括というカテゴリの中で対象者を拡大しても、結果的には形骸化してしまう。障がい分野においては、地域生活支援拠点等の整備など、県は各市町村の整備状況を踏まえ他都道府県を含めた好事例などの情報の提供を行うとともに、単独での機能整備が困難な市町村に対しては、市町村間での必要な調整を検討するための協議の場を設置するべきである。
- 「一緒に外出したり、おいしいものを食べたり、話をしたい」、「地域の中で人と話したり、叱られたり、認められたりする時間や居場所の確保が必要であり、施設で暮らす仲間の居場所づくりや友達作りにつなげてほしい」との意見があった。障がい当事者一人ひとりに対して、現在のサービス内容を振り返りながら、インフォーマルなサービス(公的機関や専門職による制度に基づくサービス以外の支援等)も含めて、重層的、多職種連携的なつながりをつくる必要がある。
- また、地域のネットワークがあっても利用できなければ意味がない。中には、人に話すことが苦手で自信を持たず、必要なサービスを利用できない人もいるため、必要なときにサービスに結びつけてくれたり、相談に乗ってくれる存在が必要である。相談支援専門員やピアサポーターに限らず、近所の人や友達など身近に相談できる人がいることが重要であり、そうした視点も考慮してネットワークを作る必要がある。

ちいき いりょう れんけい そくしん (地域における医療との連携の促進)

- これまでの地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みで、地域の人々による互助の仕組みづくりは、各地で優れた取り組みが見られるが、市町村からは、医療関係機関・団体との連携は敷居が高いとの声がある²。こうしたことから、障がい者も対象とした地域包括ケアシステムを考える際には、県が中心となって、医療機関・団体との協力体制づくりに注力するべきである。

あら ちいき む ぎろん ぐたいてき こうどう (「新たな地域のつながり」に向けた議論と具体的な行動)

- 地域共生社会の実現には「新たな地域のつながり」を作っていくことが重要である。旧農漁村型のコミュニティへ戻るとは難しいことから、行政は、今の時代に合った地域社会を提示し、地域の関係者で議論を広げていくことが重要である。
- 「新たな地域のつながり」を作っていくためには、「支援する」、「支援される」という関係が固定されるのではなく、日ごろは支援を受ける人も、場面に応じて地域

に不可欠な存在として、出番を作っていく視点が大切である。そのためには、障害福祉サービス事業者においても、支援を受ける利用者が持っている力、可能性を引き出し、地域の様々な課題を解決するための役割を果たすことができないか、そういう観点から事業を創造していくことが重要である。

行政も、このような取り組みが進むよう、必要な情報提供や助言を行うとともに、関係者が相互に連携しながら、地域共生社会に向けての具体的な行動につながっていくよう、意見交換などを行う場を作るべきである。

(障がい者が取り組む地域づくり)

- 全国では、障がいのある人を地域の大切な「担い手」と位置付け、障がい者を含めた地域における包括的な支援体制を作っていくとする先進的な取り組みも始まっている。

例えば、耕作放棄地を抱える農家で農地再整備を担い出荷品目を増やした事例、地域の畜産をサポートする「畜産ヘルパー」を展開した事例、高齢でお墓の管理が難しくなった人向けの「お墓参り代行」を展開した事例、近隣のスーパーなどが撤退した地域向けの「移動商店街」を展開した事例、個人経営のクリーニング店やパン屋の後継者不足対策として福祉事業所化して事業継承した事例、役場からの道路空地用植栽の栽培を請け負い経費縮減につなげた事例、介護保険の「新しい総合事業」を受託して地域支援を展開した事例などである³⁾。

- こうしたことから、県は、市町村と緊密に連携し、地域共生社会の実現に向けた取り組みとして、地域包括ケアシステムの対象を障がい者にも広げていくことを念頭に置き、高齢者が地域でいきいきと安心して暮らしていくための福祉インフラとなっている地域包括支援センターと、障害福祉サービス事業者などの障がい分野の関係機関・団体がより連携しやすい仕組みづくりに取り組むべきである。

(行政内部の縦割りの打破)

- いわゆる「縦割り行政」は、責任の所在を明確にする仕組みと裏腹のデメリットとして挙げられる。新たな福祉課題には、行政内部においても、これまでの所掌に囚われず、横断的な対応組織を臨機に設けるなど、柔軟かつ積極的に対応することが大切である。

1) 本検討委員会の第8回での逗子市による事例紹介、「重層的支援体制整備事業の実施について～包括的支援体制の構築を旨として～」は、県域で最初の取り組みである。

2) 野村晋「「自分らしく生きて死ぬ」ことがなぜ、難しいのか」光文社新書、2020

3) 又村あおい「地域包括ケアシステム 地域共生社会と障害のある人の暮らし」(2019年7月4日 鎌倉市基幹相談支援センター研修会資料)から

② 包括的な相談支援体制の構築

ア 現状・課題

- 障がい者が地域で安心して暮らしていくためには、日々の生活の中で抱えている課題等にきめ細かく対応し、適切に公的サービス等に結びつけていく仕組みが、地域に用意されていることが大切である。いつでも相談できる相談支援専門員が身近にいることが必要であり、障がい者の地域での暮らしを、伴走してサポートする相談支援の役割は大変重要である。
- 令和2年4月時点で、計画相談（サービス等利用計画の策定）に応じる全国の相談支援事業所数は10,563か所あり、同じく一般相談に応じる相談支援事業所数は3,551か所である。これらに配置されている相談支援専門員の数は23,954人となっている。
- 高度な相談機能を有する基幹相談支援センターは、778市町村（全市町村の45%）に合計946か所設置されている。このうち、24時間365日対応しているものが全体の28%（490市町村）あり、ピアカウンセリングを行うものも全体の36%（634市町村）ある。また、地域包括支援センターと一体的に実施しているものが全体の3%（47市町村）ある。
- 神奈川の相談支援専門員の配置数は、令和3年3月時点で1,514人（前年度から28人増）であるが、相談支援事業所の主要業務である計画相談支援の実績値は、見込量の29.6%と低調であり、相談支援専門員以外の者が障害福祉サービス等利用計画等を作成する割合（セルフプラン率）が、令和2年度実績で障がい者40.3%、障がい児が57.5%と全国的にも高い水準となっている。
- 県としても、相談支援専門員の養成には努めているところ、研修を受講し資格を得ても、所属法人において相談業務以外の業務に従事したり、相談支援事業所が未開設であるなどの理由から、相談業務に従事しない（できない）受講者が66%も存在しており（令和3年4月調査）、就業率の向上が課題である。
- また、障がい者の地域生活を支えるために、相談支援事業者が担うサービスである「地域移行支援」の令和2年度実績は、見込量（204人）の28.9%である59人、同じく、「地域定着支援」が見込量（322人）の16.8%である54人、同じく、「自立生活援助」（1,146人）が見込量の6.6%である76人にとどまっている。

○ さらに、一定程度経験を積んだ常勤かつ専従の相談支援専門員を配置している相談支援事業所は、全体の13.3%（令和3年7月調査）であり、また、多くが直接支援業務を兼務している実態にあるため、相談支援業務の知識・経験を積むことが難しい状況にあるという課題も指摘されている。加えて、相談支援専門員の平均経験年数は約3.6年にとどまっており、資質の向上に取り組んでいく必要がある。

○ このような相談支援専門員養成研修を修了した人の就業率や、就業している相談支援専門員の経験年数が伸びない要因としては、相談支援事業に係る障害福祉サービス報酬の単価（公定価格）が低いことが指摘されている。報酬改定毎に内容改善が図られているが、厚生労働省が実施した令和2年障害福祉サービス等経営実態調査結果（令和元年度決算ベース）では、相談系サービスの収支差率（収益額に対する収益と費用の差額の割合）は、計画相談支援が0.5%、障害児相談支援が1.5%、地域移行支援が3.0%、地域定着支援が5.2%、自立生活支援が2.7%となっており、障害福祉サービス全体の平均5.0%に比べると低い傾向にある。

○ 地域の相談支援の中核となる機関として、基幹相談支援センターが想定されている。しかしながら、県内では、33市町村のうち、基幹相談支援センター未設置の市町村が11市町村あり（令和3年7月）、地域の相談支援体制の強化についても課題である。

○ また、県では、（自立支援）協議会を全県域レベルだけでなく、各障がい保健福祉圏域にも設置して、よりきめ細かに、市町村の（自立支援）協議会のバックアップと機能発揮を図るよう考えられてきたが、全県レベルの神奈川県障害者自立支援協議会と同様に、設置が目的化し形骸化しているとの見方、指摘がある。

○ 昨年（令和3年）3月から進められている、社会保障審議会障害者部会での「障害者総合支援法」の附則で規定された施行後3年を目途とする見直しの議論では、「自立支援協議会」の機能強化による「まちづくり」の推進について取り上げられており、今後さらに、関係機関が相互の連携を図ることにより、地域におけるインフォーマルサービスも含めた支援体制に関する課題について情報共有し、地域資源の整備を図ることが求められるものと思われる。

○ 今日、社会的孤立、8050問題、ダブルケア、老々介護、さらには、就職氷河期世代の就労問題など、様々な生活課題が顕在化している。これらの課題は、障がい

施策せさくに関係かんけいするものも少なくないすくと考えられるが、これまでの対象者別の各社会保障制度ほしょうせいどの下では十分な対応したが難しく、福祉の政策領域じゆふんだけでなく、他の政策領域たいしやうしゃべつとの連携かくしゃかいを図ることが大変重要である。

○ 個人こじんや世帯せたいが抱える生活課題かかが一層複雑化せいかつかだい、多様化いっそうふくぎつかしていることに鑑みたようかると、本人かの暮らし全体かんがを捉え、継続的な関わりほんにんを行うための相談支援ぜんたい、言い換えると、支援者けいぞくてきと本人かかが継続的おこなにつながり関わり合いながら、本人そくだんしえんと周囲との関係を広げていくことを目指す伴走型支援いが必要かである。

○ 近年きんねんのこうした課題認識かだいにんしきから、令和2年れいわに社会福祉法等ねんが改正され、しゃかいふくしほうなど「属性を問わない相談支援」かいせい、「参加支援」そくせい、「地域づくりに向けた支援」との3つの支援を一体的に実施する重層的支援体制整備事業そくだんしえんが市町村事業さんかじえんとして創設された。これは、障がい、高齢、子ども、生活困窮などの対象別の相談に限らず、文字どおり、生活課題がどのような事由に起因するものであっても、相談を断らずに受け止める相談支援を目指すものである。県は、令和3年度から、市町村がこの事業に取り組みやすいよう助言等を行う「後方支援事業」を開始しており、今後、同事業を活用するなどにより、県内の市町村において、包括的な相談支援体制の整備が進むことが期待される。

○ なお、県立施設の利用者については、相談支援事業所とサービス提供契約は行っているが、施設へ入所した後は、相談支援事業所からの訪問はほとんど見られない。とりわけ、県立中井やまゆり園については、各市町村に対し自らの不適切支援について情報提供したが、実際に施設を見に来た市町村はほとんどなかった。このような孤立した状態で相談支援は何も行われておらず、この状態の改革は大きな課題となっている。

○ また、県立中井やまゆり園においては、サービス等利用計画について、「拘束がなくなっていくための暮らし」などへの見直しなどが図られていない。こうしたことは、仕組みの問題ではなく、「困っている人がいたら、まずそこに行くんだ」という思いがないからである。必要な人のために、必要な人がいるのであれば、そこに集まっていくということがなされていないという課題も大きい。

イ 検討の方向性

(相談支援事業所の設置の促進)

○ 入所施設から地域に戻っていくためには地域の人とやり取りをしていくことが重要である。地域では暮らすことができないと諦めてしまっていたが、本当は

可能性がある、頑張れると地域が知ったときに、地域は変わっていく。地域にしっかりと相談支援専門員がいて、地域を変えるキーパーソンにならないといけない。

- 相談支援事業所の設置が滞り、必要な相談支援が受けられず、やむを得ずセルフプランを策定する事態は避けるべきである。とりわけ、入所施設の利用者については、相談支援を通じて、本人や家族の地域生活への理解が得られ、将来に向かってわくわく、ドキドキするような計画を作りながら、地域生活移行につながっていく。
神奈川のセルフプラン率の割合は全国で最も大きい。これは伴走型の支援を目指すことと矛盾しており、実際に、障がい当事者の望みや願いを反映した支援を計画することができているか、大きな課題と言える。

- 相談支援事業所が担う計画相談は、公的な支援だけではなく、地域の様々な資源をどう組み合わせるかを考える重要なサービスであり、安心して地域生活を送る上で必要不可欠であると言える。県は、市町村と連携して、きちんと必要な計画相談を受けることができるよう、相談支援専門員を確保する必要がある。

- 相談支援専門員の資格取得者が、できる限り相談支援業務に従事するよう、県は、引き続き、相談支援従事者初任者研修修了者を対象とした就業状況調査を実施するとともに、相談支援事業所の経営実態についても把握するよう努め、必要に応じて、独自に補助するかどうか、市町村に対するヒアリングを行うことなど、その課題の解決に向けての取組みを進めるべきである。

- 県は、神奈川の相談支援体制の強化を念頭に、各圏域において（自立支援）協議会の運営が形骸化しないように努力する主任相談専門員などのキーパーソンを見つけ、広く関係者に声を掛けながら、速やかに相談支援事業所の設置の促進に向けた議論を開始すべきである。

(研修体制の充実)

- 個人や世帯が抱える生活課題が一層複雑化、多様化する中で、利用者の望みや願いに沿った良質な相談支援のサービスを提供するためには、相談支援専門員のアセスメントの能力の向上が必要不可欠であり、県は、アセスメント力の向上のため、障がい福祉のみならず他分野との協働を想定した実践的な研修プログラムを策定し、研修実施機関と連携して実施するべきである。

- 神奈川では、相談支援の人材育成について、相談支援従事者の人材育成ビジョンを作るなど、先駆けて人材育成をしてきた歴史がある。しかし、基幹相談支援センターについては、まだまだその成り立ちがしっかりと理解されていない状況があるた

め、県は、県独自にハンドブック等を作成して、市町村の理解を進めるべきである。

(計画相談支援の充実・強化)

○ 相談支援事業所が、同じ法人が設置する入所施設の利用者の計画相談を実施する際には、同じ法人による支援だけで賄うことにこだわらず、社会福祉連携推進法人の仕組みなどを活用し、社会資源を幅広く利用することにより、その人らしい暮らしの実現に努めることが重要である。

○ 一般就労をしていた人など、これまで障害福祉サービスを利用したことがなかった人の中には、計画相談を知らない人が多い。本人が計画相談を知って、自ら活用し、希望を伝えることが大切であり、本人や家族は、相談支援を受けることは権利であるという認識を持つべきである。県は、市町村と連携して、本人や家族に対し、相談支援の重要性を分かりやすく広報し、理解を促すことが重要である。

○ 「「サービス等利用計画を自分たちで作らしましょう」と言われても、地域にどのような社会資源があるかなど、情報が不足している」、「どうい生活がよいか口で説明することはできても、表を作って計画に落とし込むのは誰がするのか」、「知的障がい当事者が、自分でセルフプランを作成することができるように、当事者向けの書式の作成が必要である」という当事者の意見があった。

○ 行政及び事業者は、サービス等利用計画が本人の意向をきちんと反映したものとなるよう、セルフプランの作成においても、相談支援専門員は支援のニーズをアセスメントするとともに、ニーズに応じた丁寧な支援の提供に努めるべきである。また、当事者の「セルフプランを作成したい」という意向も踏まえて、県は、(自立支援)協議会の場等を活用して、セルフプランの捉え方やバックアップ方法などについての議論を進めるべきである。

○ 加えて、相談支援の質の評価においては、利用者本人がサービス等利用計画の作成過程にどれだけ満足をしているかという視点も大切である。セルフプランを作成した人を含め、相談支援事業者は、利用者の満足度という視点で、質の確認を行っていくべきである。

(入所施設利用者のサービス等利用計画のモニタリング)

○ 入所施設利用者については、サービス等利用計画のモニタリング(定期的な観察・記録)が年に1回又は2回程度で、その内容が何年も変更されないという事例も見られる。本人の心が動くような経験を多くして、本人が「いいな」と思うことがなければ、モニタリングの必要性を見出せなくなってしまう。このため、入所施設は、

利用者に対し様々な体験や見学の機会を作り、本人の表情や振る舞いからモニタリングの必要性を見出していく仕組みに変えていくべきである。

- 家族会等からは、本人が高等学校を卒業すると、学齢期の支援体制から大人を対象とした障害福祉サービスの利用契約へと大きく変化するため、家族も含めて大きな不安に襲われる、という意見が多く聞かれる。

切れ目のない支援を行うためには、児童相談所が関わっているうちから相談支援事業所と一緒に支援したり、個別の支援チームを編成してこれまでの支援を踏まえた障害福祉サービスの体制を築くといった取り組みが重要となる。県は、市町村と連携し、児童相談所と相談支援事業所との連絡調整の場を設け、学齢期から青年期・成人期への切れ目のない支援体制の構築に努めるべきである。

- 入所施設から地域に戻っていくためには、地域の支援者が施設の暮らしを見ながら、一人ひとりの可能性を感じ取り、地域で暮らすことができないと諦めてしまったが、本当はもっと可能性がある、こんなに頑張っている、頑張れるんだ、と知ったときに地域は変わっていく。こうしたプロセスを実現するためには、入所施設の利用者のサービス等利用計画の作成については、できる限りその法人以外の地域の相談支援事業所が行うようにすべきである。

(基幹相談支援センターの設置促進)

- 各地域の身近な相談支援事業所が適切に相談支援を行うには、基幹相談支援センターによる、各種の相談機関との連携強化、相談支援事業所に対する専門的指導・助言、相談支援事業者の人材育成といった相談対応力の向上に向けた取り組みが重要である。県は、基幹相談支援センター未設置の市町村と連携し、早期に基幹相談支援センターが設置できるよう、当該市町村及び相談支援事業者を支援するべきである。

- また、県は、主任相談支援専門員を対象とした連絡会議を開催し、主任相談支援専門員に向けた最新の施策に関する情報提供や基幹相談支援センターでの先駆的な取り組みの実践報告等を実施することにより、基幹相談支援センターの支援力の向上に努めるべきである。

(圏域ごとの相談支援ネットワークの形成の推進)

- 相談支援は一義的には市町村に実施責任がある。しかし、今日、個人や世帯が抱える複雑化・多様化した課題に、地域の相談支援事業者がしっかりと対応していくためには、断らない相談支援に取り組むとともに、多職種や多機関が連携した幅広い

ネットワークを構築していくことが大切である。県は、市町村と連携し、こうした市町村における包括的な支援体制の構築や、市町村域を超えた広域での人材育成やネットワーク形成の支援に努めるべきである。具体的には、県は、神奈川県障害者自立支援協議会や各障がい保健福祉圏域における相談支援ネットワーク形成等事業のこれまでの取組みを踏まえ、福祉の政策領域だけでなく他の政策領域とも連携し、圏域ごとの相談支援ネットワークの再構築に向けた取組みを進める必要がある。

また、小規模な一相談支援事業所だけでは、政策動向や制度改正などの情報が得にくく、また、様々な社会資源を十分に把握することに課題がある。こういった課題を解決するためにも、圏域毎の相談支援のネットワークの形成は有効である。

- 相談支援専門員は、障がい当事者の望みや願いに向き合い、地域生活における生きづらさの解決に向け積極的に取り組むことが求められている。しかし、相談支援事業所が生活支援の手段を開発できないと、相談を受けても何もできない。生活支援の手段を開発するためには、相談支援体制のネットワークの形成が重要であり、相談支援専門員だけでなく、サービス管理責任者や働くことの相談を行っている就労援助センター職員などもネットワークに加わって、相談支援体制の充実を図っていくことが重要である。

さらに、相談支援事業所は、本人や家族が参加しやすい勉強会や情報交換会を開催し、本人の望みや願いに寄り添った相談支援体制づくりにつなげていくことも必要である。

((自立支援) 協議会の活動の推進)

- 障がい者が地域で安心していきいきと暮らすためには、障がい起因する生活課題の解決だけでなく、居住支援、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援などの他分野においても必要な対応がなされることが重要であり、そのためには、地域の障がい福祉のシステムづくりに関し、中核的役割を担う自立支援協議会がしっかりと機能して行くことが重要である。

県は市町村と連携し、(自立支援)協議会の活動の推進に向け、他地域における好事例や運営ノウハウ等について情報提供するなどの取組みを進めることが重要である。その際、新たな縦割りが生じないように、庁内横断的な体制を構築し、各部署が所掌する施策が有機的に連携するように配慮しながら取組みを進めるべきである。

- (自立支援)協議会が生活課題を十分に把握し、地域の障がい福祉が障がい当事者の望みや願いに耳を傾け必要ない対応を講じることができるよう、県と市町村の関係をつなぐメゾ的なネットワークと両方にエンジンを作る仕組みを、現実的に

かんが
考えていくべきである。

ちいせいかつしえんきよてんとう せっち そくしん
(地域生活支援拠点等の設置の促進)

- 地域生活支援拠点等¹は、医療的ケアが必要な重症心身障がいや遷延性意識障がい、あるいは、強度行動障がい、高次脳機能障がい等の支援が難しい人への対応が十分に図られるよう、多職種連携の強化を図るとともに、緊急時の対応や備えについて、医療機関との連携も含め、地域全体で支援する協力体制の構築が期待されている。

けん
県においては、地域生活支援拠点等の整備済市町村数が12市町(令和2年度実績)と、障がい福祉計画の目標値を下回っていることから、県は、市町村と連携を図り、地域生活支援拠点等の整備が進むよう、全国の好事例の紹介、関係事業者による協議の場の設定等に努めるべきである。

ばんそうがた しえん すいしん
(伴走型の支援の推進)

- 深刻化する「社会的孤立」に対応するため「つながり続けること」を目的とする支援として、「伴走型支援」²が提唱されている。社会的孤立は、生きる意欲や働く意欲の低下、社会的サポートとつながらない等のリスクを生むことから、障がいがあることにより、さらに深刻な事態を招く恐れがある。これまでの「問題解決型支援」だけでなく、ひとりにさせない地域共生社会の実現を目指すべきである。

- 困っている人がいたらまずは会いに行くことが重要である。家族も含め気にかけて心配してくれる相談支援専門員等の支援者が身近にすることで、障がい者の辛い思いは軽減される。支援する側も本人とともに安心し合い、あるいは、不安に思ったり、心配したり、我慢したりすることもあり得るが、諦めずに関わり続けることが大切である。

- 相談支援専門員等の支援者は、本人の思いをしっかりと受け止め、叶える方法を一緒に考え、悩み、話し合い、本人が望む暮らしや目指すことに向かうための力になるべきである。思いが十分に言葉にできなかつたり、悩みながら暮らしているときに、しっかりと話を聴き、一緒に悩み、もがく存在であるという支援の姿を目指すべきである。

- こうした伴走型支援を推進するには、相談支援専門員をはじめとする専門職、地域の様々な機関・団体、地域住民が、「ひとりにさせない地域共生社会」という地域のあり方について、理念を共有することが大事である。県は、市町村と連携し、地域の様々な人たちが出会い、学び合い、地域における多様なつながりが生

まればやすくなる環境整備（プラットフォームづくり）を進めるべきである。

- また、相談支援は、すべての支援者の本来業務であると認識すべきである。支援している人が自身が望む暮らし方ではない、他の暮らし方を体験したいと感じていたり、相談に乗ってほしいという思いが感じられた場合等に、他の事業所のサービス管理責任者とのつながりを作っていく取組みも重要である。

（包括的な相談支援体制の構築）

- 県内の各市町村における重層的支援体制整備事業を活用した包括的な相談支援体制の整備の進捗状況は様々である。このため、県は、各市町村における包括的な相談支援体制を構築するため、各市町村の課題の共有や意見交換を行う連絡会の開催や、全国の好事例を学ぶ研修会を実施すること等により、市町村の取組みを支援すべきである。また、その連絡会議等には、市町村社会福祉協議会、学識経験者、関係機関職員などにも参加してもらい、議論を進めるべきである。

（県立施設における不適切支援の解消）

- 県立中井やまゆり園では、身体拘束の情報提供があるにもかかわらずサービス等利用計画が変更されず、支給決定が続けられている実態がある。このことは、相談支援専門員や市町村ケースワーカーとの関係が希薄であり、入所者は極めて厳しい状態に置かれているといえ、それを容認している県にも問題がある。県の責任のもと、早急に、相談支援専門員等が本人と面接を行い、サービス等利用計画の適切なモニタリングを行うとともに、市町村の支給決定のあり方を検討すべきである。

- 県立施設の利用者に対する支援に関し、市町村のケースワーカーは、自分たちの仕事ではないと捉えるのではなく、むしろ、住民である障がい者が虐待被害を受ける恐れがあるという視点から対応すべきであり、非常に深刻なケースについては、セーフティーネットとして本人に会うことが重要である。

-
- 1) 厚生労働省のHPによると、「障害児者の重度化・高齢化や「親亡き後」を見据え、居住支援のための機能（相談、緊急時の受け入れ・対応、体験の機会・場、専門的人材の確保・養成、地域の体制づくり）を、地域の実情に応じた創意工夫により整備し、障害児者の生活を地域全体で支えるサービス提供体制を構築すること」としている。2019
 - 2) 一般社団法人日本伴走型支援協会の共同代表である奥田知志氏（特定非営利活動法人抱樸理事長）は、同協会のHPで、「伴走型支援は、深刻化する「社会的孤立」に対応するため「つながり続けること」を目的とする支援である。それは「孤立しない社会の創造」を目指す社会活動だと言える」「伴走型支援においては「時間」の捉え方も特徴的である。問題解決型支援は、「支援開始から支援終結」という「限られた時間軸」でなされる。「つながり続ける」ことを目指す伴走型支援は、「人生という時間軸」を持つことになる。それゆえ伴走型支援は、「共に生きる日常」を構築するため「ひとりにさせない地域共生社会の創造」へと至る」と述べている。2021

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）

ア 現状・課題

○ 「理念」とは、「その事がどうあるべきかという根本的な考え」を指す¹。企業であれば、経営に係る理念を掲げて、それに沿って将来ありたい姿としてビジョンを描く。つまり、企業の存在意義や目的を表明した企業経営の最上位のものである。障がい福祉関係施策についても、それがどうあるべきかという基本理念を据えて、将来何を實現するのか、ビジョンの實現に戦略的に取り組んでいくべきである。

○ 我が国の障がい福祉関係施策に係る理念の大きな転換点は、介護保険制度の創設に向けた議論に続く社会福祉基礎構造改革による、措置制度から利用契約制度への移行であろう。この時に、「利用者本位」の理念を実体化した制度として支援費制度が登場したが、この転換に至る背景として、「完全参加と平等」を謳った国際障害者年（1981年）と、その後の10年の間に、ノーマライゼーション(normalization)理念や自立生活(Independent Living: IL)理念といった欧米の障がい者思想の定着があったことに異論をはさむ人はいないと思われる。

○ ノーマライゼーション(normalization)理念は北欧の知的障がい者の施設における非人間的処遇の反省から生成した理念で、生まれ育った地域社会においてすべての人が普通に暮らすことができる条件整備をめざすものである。また、自立生活(Independent Living: IL)理念は、それまで施設や病院などで受け身で抑圧的な生活を強いられてきた障がい者が、地域社会において自己決定し自己選択することにより自ら積極的に介助サービスを利用しながら主体的に生活することを支持する理念である。近年の障がい福祉関係施策は、これらの理念に少なからず影響を受け、自己決定と自己選択を旨とする障がい当事者運動とも互いに関わり合いながら、形作られていった。

○ 平成18（2006）年、「障がいとは人権問題である」（Disability is a human rights issue）、「私たちのことを私たち抜きで決めないで（Nothing About us without us）」を合言葉に世界中の障がい当事者が結集し、障害者権利条約が国連で採択された。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、障がい者の権利の實現のための措置等を規定するもので、教育、保健、労働・雇用、社会保障、余暇活動へのアクセスなど様々な分野での取り組みを締約国に求めている。

○ 我が国は、同条約の批准に向けて、平成23年、障害者基本法を改正し、障害者権利条約の趣旨に沿った障がい福祉関係施策の推進を図るため、障がい者を、必要な支援を受けながら、自らの決定に基づき社会のあらゆる活動に参加する主体としてとらえ、障がい者があらゆる分野において分け隔てられることなく、他者と共生することができる社会の実現を新たに規定した。今日の障がい福祉関係施策を進める上での中核的な理念は障害者権利条約に求められるのであり、その基底にある考えは、広く共有されるべき普遍的な理念であると言える。こうして、我が国は、平成26（2014年）1月に同条約を批准した。

○ 我が国では、障害者基本法の改正の他、障害者総合支援法の制定（平成24（2012）年6月）、障害者差別解消法の制定及び障害者雇用促進法の改正（平成25（2013）年6月）など、様々な法制度整備が行われた。

○ 新たに制定された障害者差別解消法の目的規定においては、「障害者基本法の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする」と規定している。

○ これまで、この本検討委員会においては、2040年頃の神奈川の障がい福祉の姿はどうあるべきか検討し、その実現に向けて、どのような施策等を講ずるべきかを議論してきたが、その出発点は、平成28年7月26日に発生した、津久井やまゆり園事件である。

○ それは、19名の尊い生命が奪われる大変痛ましい事件であり、障がい者に対する偏見や差別的思考から引き起こされたと考えられ、障がい者やその家族のみならず、多くの県民に、言いようもない衝撃と不安を与えた。このような事件が二度と繰り返されないよう、県は県議会と一緒に、平成28年10月、「ともに生きる社会かながわ憲章」を策定し、その啓発普及に取り組んできた。

○ しかし、県立施設において、利用者に対し、長時間の居室施設など虐待が疑われるような不適切な支援が長期にわたり行われてきたことが有識者による検証から

明らかとなった。また、指導すべき立場にある県自身も、支援内容は現場任せで、身体拘束に関する正しい知識が不足していたことも判明し、利用者の安全を主眼に置いた管理的な支援ではなく、本人の望みや願いを第一に考え、その可能性を最大限引き出す、障がい当事者の目線に立った支援、障がい福祉が求められた。

- こうしたことから、県は、障がい当事者と意見交換を重ね、令和3年11月、芹が谷やまゆり園の開所式において、「当事者目線の障がい福祉実現宣言」を発信するに至った²。この宣言は、これまでの「支援者目線の障がい福祉」から「当事者目線の障がい福祉」に転換し、障がい者差別や障がい者虐待のない、「ともに生きる社会」の実現に全力を尽くすという県の決意を示すものであった。

イ 検討の方向性

(これまでの取り組み)

- 津久井やまゆり園事件のような悲惨な事件を二度と繰り返さないという強い決意で策定された「ともに生きる社会かながわ憲章」については、障がい福祉関係施策だけでなく、人権擁護の観点から取り組む諸施策の思想的支柱とされており、憲章として引き続き残していくべきものである。

- また、昨年(令和3年)11月に、県が発信した「当事者目線の障がい福祉実現宣言」に込められた、「当事者目線の障がい福祉」への発想の転換、障がい者差別や障がい者虐待のない、「ともに生きる社会」の実現についての県の決意は極めて重たいものである。

- 加えて、障害者権利条約は、障がい当事者が世の中を動かし、制度的に形作られたものであり、我が国においても平成26年に同条約を批准し、障害者基本法等の改正につながるなど、障がい福祉関係施策の普遍的な考え方を明らかにしているものと言うことができる。

(求められる環境や支援)

- 障がい当事者が自分自身の思いや気持ちを考えるためには、様々な選択や体験を経験することが必要である。県は、当事者がそうした選択や体験をできるよう、より一層の社会参加ができる環境を整備すべきである。

- 尊厳が守られる社会の構築を実現していくことが肝要であるが、入所施設等にお

いて、居室施設等の身体拘束を受けている当事者がいる状況は、尊厳が守られた社会とは言えない。県及び事業者は、障がい当事者の尊厳が守られた社会を創るため、身体拘束ゼロの実現に向けた取組みを、さらに進めるべきである。

○ さらに、障がい当事者の安全確保といった観点から、支援者が実施困難である理由ばかりを言って否定することや、一方的に答えを出してしまうと、支援者と分かり合えないと感じてしまう。障がい福祉に携わる支援者は、当事者の望みや願いといったことをしっかりと聞き、当事者と一緒に悩み、もがきながら支援を行うといった姿勢を大切にすべきである。

○ どのような取組みにおいても、様々な困難な事情があっても取組みを進めることができるグループと、いろいろな手立てを講じても動くことができないグループに分かれ、いわば「ふたこぶラクダの山」のような谷間ができてしまう。県は、いろいろな手立てを講じても動くことができていないグループに対して、取組みを進められているグループの好事例を共有するなど、谷間を乗り越え、皆が取組みを進める土壌を作ることが重要である。

(当事者の目線に立った普遍的な仕組み作りの必要性)

○ 今後、本報告書の提言を踏まえ、当事者の目線に立った、様々な障がい福祉関係施策が、神奈川において展開されていくことが期待されるが、長期的な視点をもって、施策の実効性を検証しながら、着実に実施・継続していくことが重要であり、そのための普遍的な仕組みとして、条例の制定が検討されている。

県は、当事者や関係団体等と適切に意見交換を行うとともに、政令指定都市や中核市を含む市町村とも十分に連携を図り、当事者の目線に立った障がい福祉の実現に向けた取組み、オール神奈川で進めるべきである。

(条例化に当たり盛り込むべき理念)

○ このような経緯を踏まえると、新たに制定される条例全体に通ずる基本的な理念については、上記の「憲章」や「宣言」に込められた「思い」や「決意」を出発点とし、今日、障害者権利条約等によって確立した以下のような普遍的な考え方を軸として、今後、全庁的、全県的に議論していくべきである。

- ② 個人として尊重されること
- ② 心の声に耳を傾け、お互いにお互いのち輝く支援であること
- ③ 希望する暮らし方ができること
- ④ 可能性を引き出す、専門性の高い個別的支持であること
- ⑤ 政策決定過程への当事者の参加があること

- ⑥ 持続可能で多様性と、違いを認め誰も排除しない社会を実現すること
- ⑦ 皆で地域共生社会を創っていくこと

○ 障がい者差別や障がい者虐待のない、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ため、県は、津久井やまゆり園事件を忘れず、オール神奈川で当事者目線の障がい福祉を推進していくよう、前述の基本的な理念について、広く、市町村や事業者、県民と共有できるよう、普及啓発に取り組むべきである。

1) 「〔精選版〕日本国語大辞典 第二版」編/小学館、2006

2) 津久井やまゆり園再生基本構想に基づき、令和元年度から施設整備を行ってきた新しい芹が谷やまゆり園が完成し、11月16日に開所式を行った。新しい津久井やまゆり園と芹が谷やまゆり園の2つの施設の開所を新しい障がい福祉のスタートと位置付け、県が「当事者目線の障がい福祉実現宣言～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します～」を発信した。(https://www.pref.kanagawa.jp/docs/dn6/tjisengen.html)

6 先駆的な取り組みや理念の積極的な取込み

① 多様な価値観の取込み

ア 現状・課題

【文化芸術活動】

- 我が国における障がい者の文化芸術活動は、近年、障がい分野だけではなく、文化芸術分野からも機運が高まっており、平成30（2018）年には、議員立法により「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律（障害者文化芸術推進法）」が成立した。もとより、平成7（1995）年に策定された「障害者プラン」には、障がい者の生活の質の向上を目指し、芸術・文化活動の振興が施策の一つとして掲げられ、その後の「障害者基本計画」においても文化芸術活動の振興が施策の一つとして位置付けられてきた。
- 文化芸術施策においては、平成29（2017）年に制定された「文化芸術基本法」に、障がいの有無等にかかわらず、文化芸術の機会を享受することができる環境の整備を図ることが基本理念として示され、これを受けて平成30（2018）年に制定された「文化芸術推進基本計画（第1期）」において、文化芸術による社会包摂の推進や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づけられている。
- 前後して、平成19（2007）年、文部科学省・厚生労働省により「障害者アート推進のための懇談会」が開催され、美術・福祉の有識者による意見交換が行われた。平成25（2013）年には文化庁・厚生労働省により「障害者の芸術活動への支援を推進するための懇談会」が開催され、中間取りまとめでは、障がい者の芸術活動の支援をより一層推進する「裾野を広げる」視点と、芸術性の高い作品を国内外に文化芸術として発信していく「優れた才能を伸ばす」視点を踏まえた仕組み作りを行うことが支援の方向性として重要とされた。
- この中間取りまとめを踏まえ、平成26年度から平成28年度まで、国庫補助事業として、地域における障がい者の芸術活動を支援する「障害者の芸術文化活動支援モデル事業」が実施されることとなり、平成29年度からは、そのモデル事業の成果を全国に展開する「障害者芸術文化活動普及支援事業」が実施されている。また、文化庁では、障がい者の優れた文化芸術活動の国内外での公演・展示の実施など、障がい者による文化芸術活動の充実に向けた支援を実施している。

○ 県では、令和2年4月より「神奈川県障がい者芸術文化活動支援センター（運営：認定NPO法人S T スポット横浜）」を設置し、障がいの文化芸術活動を振興しており、令和2年度の主な実績としては、障がいの文化芸術に関する相談支援が42件、人材育成として実施した、コーディネーターの養成研修会への参加者が延べ188名、ワークショップ実施事業が延べ12回、発表の機会の創出が延べ197名などとなっている。

○ また、県は、障がいの程度や状態にかかわらず、誰もが文化芸術を鑑賞、創作、発表する機会を創出する目的から、「神奈川県障害者文化・芸術祭」を年1回開催（受託：公益財団法人神奈川県身体障害者連合会）しており、令和元年度には16の団体・個人が出演するとともに、6団体が出演し、208名の来場があった（令和2年度は新型コロナウイルス対策のため、出展のみ）。

○ さらに令和2年度からは、「ともに生きる社会かながわ憲章」の理念を踏まえ、障がいの程度や状態にかかわらず、誰もが文化芸術を鑑賞、創作、発表する機会の創出や環境整備を行い、障がい者が自ら楽しむための取組みを推進することにより、共生社会の実現を図る目的で、「ともいきアートサポート事業」も実施している。

○ 同事業の令和2年度実績は、県立特別支援学校の児童・生徒が県内外で活躍するアーティスト等と制作したアート作品をアートギャラリーなど地域で展示する「創作×地域展示」を実施し、3校で延べ68人（全10日間）がワークショップに参加するとともに、4会場で展示会を実施し、6,631人の来場があった。令和3年度からは、県立青少年センターでの常設展示、神奈川県民ホールギャラリーや神奈川県庁での巡回展示も実施している。こうした取組みにより、障がいの文化芸術活動の充実に向けた環境整備を進めている。

【ロボット・ICT技術の活用】

○ 近年、ICT技術は目覚ましい発展を見せ、様々な技術革新を招来している。我が国においては、令和2年12月、「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」が閣議決定され、「誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化」といった趣旨がまとめられた。

○ 令和3年8月には、総務省及び厚生労働省が「障害者にやさしいICT機器等の普及に関する勉強会」を開催し、同年9月に「障害者にアクセシブルなICT機器等の利用に向けて（主なご意見の整理）」が取りまとめられ、「誰もがデジタル

かつよう りべんせい きようじゆ たよう かちかん らいふすたいる も ゆた じんせい おく
活用の利便性を享受し、多様な価値観やライフスタイルを持って豊かな人生を送る
ことができる包摂的な社会（デジタル活用共生社会）の実現が求められる」とされ
た。

○ 今次、ICT技術を導入した様々なコミュニケーションツールが開発され、重い
障がいがあっても意思疎通を図ることが可能となり、障がい者の在宅雇用が実現
したり、通常の発語による会話では表明困難であった障がい当事者の意思世界を、
文字盤のポインティングやパソコンによるコミュニケーション方法を使って示すこ
とが可能となった事例も報告されている。

○ 令和元年11月から、県の「共生社会アドバイザー」として委嘱を受けている高野
元氏は、筋萎縮性側索硬化症（ALS）により全身性の重度の障がいがある。同氏
は、必要な医療・福祉のサービスを使いながら、インターネット、視線入力パソコン、
合成音声再生装置といったICT技術を活用して在宅生活を送っており、共生
社会の実現に向けた県の施策に対する助言、「ともに生きる社会かながわ憲章」の
普及啓発に関連した講演や研修会等を行っている。同氏は、重度の障がいがあっ
ても適切な支援とICT技術があれば、社会参加しながら在宅生活を送れるという
ことを体現している。

○ 現代社会において、ノートパソコン、タブレットパソコン、スマートフォン等が
ユニバーサルで身近なICT機器として爆発的に普及し、日常生活の中で活用し
ている障がい者も増えてきているが、高齢などを背景とした、ICT機器に不慣れ
である等の理由によって、その活用から取り残されている人もいることが課題とな
っていた。

このため、県では、障害者総合支援法に基づく「地域生活支援事業」に位置付け
られた「障害者ICTサポート総合推進事業」により、「かながわ障害者IT
ネットワーク」（受託：公益財団法人かながわ福祉サービス振興会）を実施し、パソコン
等のICT機器の利活用による障がい者の社会参加の促進に努めている。同事業に
よるICT機器に係る情報提供及び利用支援の相談等の令和2年度実績は、専用
サイトへのアクセス数42,534件、相談件数17件となっている。

【SDGsと障がい者の社会参加】

○ SDGs（Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標）は、平成27
（2015）年9月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択された2030年までに
持続可能でよりよい世界を目指す国際目標であり、貧困層、障がい者、女性など弱
い立場に置かれやすい人たちを「誰一人取り残さない（leave no one behind）」

多様性と包摂性のある社会の実現を誓った、発展途上国のみならず先進国自身を取り組む普遍的なものとされている。これは、誰もが住みなれた地域で、いきいきといのち輝かせて暮らすことのできる共生社会の実現に通ずる考えでもある。

○ SDGsの17の目標（ゴール）において、「障がい」という言葉は、すべての目標に出てくるわけではなく、目標4. 質の高い教育、目標8. 働きがいと経済成長、目標10. 不平等の是正、目標11. 住み続けられる街づくり、目標17. パートナーシップの5つの目標において、「障がい」が直接的な取組みの対象として取り上げられている。

○ このうち、目標8「働きがいと経済成長」は、「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」とされ、ターゲットとして「2030年までに、若者や障がい者を含むすべての男性及び女性の、完全かつ生産的な雇用及び働きがいのある人間らしい仕事、ならびに同一労働同一賃金を達成する」と示されている。障がい者が、自らの能力を発揮して、就労していくことが含まれるこの目標は、障がい者の社会参加と自立にとって大変重要である。

○ また、ILO（国際労働機関）も、「働きがいのある人間らしい仕事」を働き方の目標として掲げており、現代社会においては、各人が生活との調和を保ちつつその意欲及び能力に応じて就労する機会が必ずしも十分に確保されていないとの指摘がある。

○ 加えて、神奈川の障害者雇用率は、対象企業の2.16%（令和3年6月1日時点）であり、法定雇用率の2.3%に届いていない。企業等で障がい者の一般就労を進める上で、「障がい者が活躍できる環境をどのように整えたら良いかわからない」と企業等が感じていることが課題とされている。

○ 近年、同じ思いを持った仲間が共に働く場として、労働者協同組合、ワーカーズ・コレクティブ、労働統合型の社会的企業、支援付きの中間的就労などが注目されている。これらは、労働市場から遠ざけられ、働き難さを抱えている人が働くことを実現し、社会参加が広がるのではないかと期待されている。令和4（2022）年10月には、「労働者協同組合法」が施行され、こうした共同労働の場が法人格を得やすくなることから、今後、NPO法人と並ぶ新しい社会活動の形として、多様な社会参加を実現する方法の一つとなる可能性がある。

- 障がいをはじめ様々な状況にある人々の社会参加と自立を後押しするため、SDGsなどで掲げられた、誰もが受け入れられる、包摂する社会を目指して、行政のみならず、民間の営利・非営利組織、地域住民が相互に役割を補完し合っていくことで、より豊かな地域社会の構築が期待される。

イ 検討の方向性

(障がい者の文化芸術の普及啓発)

- 障がい者が生み出す文化芸術活動には、既存の文化芸術に対して新たな価値観を投げかけるものも多く、また、既存の芸術理解を揺さぶる多様なあり方を示唆するものとされる。国の「障害者による文化芸術活動の推進に関する基本的な計画」¹においては、「障害者による文化芸術活動は、それまで見えづらかった障がい者の個性と発揮することのできる力に気づかせるだけでなく、障害者を新たな価値提案をする主役として位置付け、誰もが対等である関係を築く機会を提供するものである」としている。こうしたことを踏まえ、県は、障がい者の文化芸術活動に取り組む障害福祉サービス事業所、地域の学校、文化施設、文化芸術団体等と連携し、引き続き、障がい者の文化芸術に関する啓発普及に取り組むべきである。

(様々な表現、創造の機会の拡大)

- 障がい者の文化芸術活動は、芸術的に価値が高いものを作ることを目的とするのではなく、自己表現の一つとして行うという考え方を基本とすべきである。本検討委員会の議論では、「「障がい者アート」という言葉もあるが、「障がい」をつけて区別することや強調をする必要はない」とする意見もあった。県は、障がい者も自由に創作活動に取り組むことができ、創作活動は自己表現の一つの方法であるということ、障がい当事者も含め、広く県民に発信していくことが重要である。
- また、作品等の発表の場は、障がい者が多様な関係者や地域社会等と交流する機会として重要である。県は、作品発表の機会を増やす取組みを進めるとともに、障がい当事者の創作した作品を展示する際、障がい者であるかどうかに関わらず、共同創作した作品なども区分けすることなく展示する等の取組みを進めるべきである。

(ともいきアートサポート事業の更なる推進)

- 県は、「ともいきアートサポート事業」の取組みを企業やNPOなど民間とも連携を図りながら継続的に進めるとともに、併せて、障がい関係団体とも連携し、県内で文化芸術の創作活動に取り組む障がい当事者の発掘、支援を進めるべきである。

(関係者のネットワークづくり)

- 障がい者の文化芸術活動が、学校や福祉施設にとどまらず、文化施設、社会教育施設等や民間のダンス教室、美術サークル、劇団など、多様な場において行われることを踏まえ、それぞれの場所で環境や内容の充実が図られ、障がい者が身近な場所で創作活動に親しめるよう、県は、市町村や事業者と連携し、こうした関係者のづくりを進めるべきである。

- 多様な人々が創造活動に参加することで、文化芸術の新たな価値や優れた作品を生み出す契機となることや、人々の心のつながりや相互理解、多様性の受入れなどにつながる可能性に鑑み、様々な主体が創造活動に参画できるような環境作りが重要である。県は、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、人材育成等に取り組むとともに、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るべきである。

(障がい者文化芸術活動計画の策定と施策の推進)

- 「障害者による文化芸術の推進に関する法律」においては、文部科学大臣及び厚生労働大臣は、障がい者による文化芸術活動の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「障害者による文化芸術活動の推進に関する基本的な計画」を定めることを義務付けており(第七条関係)、地方公共団体は、同計画を勘案して、当該地方公共団体における障がい者による文化芸術活動の推進に関する計画を定めるよう努めなければならないこととしている(第八条関係)。

- 県は、文化芸術基本法に基づく「かながわ文化芸術振興計画」を策定し、子どもや高齢者、障がい者などのあらゆる人の文化芸術活動の充実等に取り組むとともに、「かながわ文化芸術振興計画」及び「障がい者計画」には「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律」の趣旨を反映した障がい者の芸術文化活動についての項目を盛り込んでいるが、障がい者の文化芸術活動のさらなる推進を図るため、「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律」に基づいた、障がい者による文化芸術活動の推進に関する計画の策定についても検討すべきである。

- 障がい者の文化芸術活動を推進する上で特に重要となるのが、地域の文化

芸術活動を推進するための拠点である「障がい者芸術文化活動支援センター」である。現在、県は、認定NPO法人に同センターの運営委託を行っているが、同センターの運営をさらに支援強化することにより、障がい者の文化芸術活動が全県に及ぶように努めるべきである。

(ニーズを踏まえたロボット・ICT機器開発)

○ 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。

○ 前述のとおり、利用しやすく練られたインターフェイス(接点、境界面)を持つ合成音声読上げ装置といったICT機器は、全身性の障がい者にとって円滑なコミュニケーションを図る重要なツールであり、社会参加を実現し、地域での生活を実現するために極めて有用である。また、委員からは、他の人の発言などで聞き取れなかった部分を再生する機器や、難しい言葉をわかりやすい表現などに翻訳するロボット機器があると、社会参加がしやすくなるという意見があった。

○ 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が重要である。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。先行する自治体もあるように、県は、経済産業局や関東信越厚生局、国立研究開発法人産業技術総合研究所、公益財団法人テクノエイド協会といった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。

(高齢者向けのICT技術・機器の活用)

○ 高齢者向けの見守り機器については、全国的に活用、普及が進んでいる。見守り機器は、コミュニケーションロボットだけでなく、日常生活に身近なテレビやスマートフォン、タブレット等と情報通信技術を組み合わせた双方向の会話によるものもあり、障がい者にとっても孤立感を感じずに生活でき、簡便かつ速やかに必要な支援を求めることができるという利点がある。県は、既に開発されている有用な技術等を障がい者が容易に利活用できるよう、機器開発及び販売事業者と連携

し、適切に情報が得られる環境の整備に取り組むべきである。

(先端技術の活用についての理解促進)

- 本検討委員会（第9回）では、県の共生社会アドバイザーの高野元氏により、全身性の重度の障がいを抱えながら、ロボット・ICT機器と医療・福祉サービスを活用し、社会参加と地域生活を実現している姿が紹介された。

各委員からは、「何かすごい大変だと思った。しゃべれなくても何かできる、やれるんですね。病気になっても、頭脳がしっかりしてれば、ということを僕は感じた。でもちょっとびっくりした。何か、訪問介護から看護師さんまでつくってというのが。本当にうちの人が大変だと思う」、「音声合成ソフトウェアによる音声は、全く遜色なく、普通に会話をしていると感じられた」、「いろいろな人の支援を受けながら生活し、社会参加を実現しているという姿は、本当に重度の障がいを持つ人も地域で生きていけるんだということを如実に示していただいた。県立施設のあり方の検討を進める上で、とても良い話を伺った」、「（感銘を受けて）泣きそうになった。障がいのあるなしに関わらず、自分を維持していくということはかなり大変なことだと思うが、意志の強さを感じた」といった意見が出され、大きな驚きと感銘を与えた。

- 話をした高野氏からも、「AI技術の進歩はすごい。褒めていただいて嬉しい。皆さんの常識が変わると良いなと思う」とするコメントが送られたところであり、医療や福祉のサービスに加え、ロボット・ICT機器等が適切に活用できれば、社会参加の機会を得ながら、地域での生活が可能となることについて、県は、高野氏のよう障がい当事者による講話等を通じて、広く県民に普及啓発を行っていくべきである。

(多様な価値観の取込み)

- 障がいのある人も多様な価値観を持っており、それぞれが発揮できる力にも個人差がある。県は、障がい当事者が「個」の力を発揮することができるよう取り組むとともに、多様性や人それぞれに違いがあることを発信し、多様性の理解が深まる取組みを進めるべきである。

(SDGsの考えの普及啓発と取組みの推進)

- 誰もが住み慣れた地域で、いのちを輝かせながら安心して暮らしていくためには、福祉政策のアプローチだけではなく、地域の行政や関係機関・団体、住民が連携しながら、一人ひとりの「出番」を作っていくことが大変重要である。県は、地域における障がい者の多様な就労や社会参加の機会を作り出すことを念頭に、市町村と緊密に連携しながら、むしろ福祉とは縁遠い企業者や商工団体、NPO団体、地域

住民の参加を得て、連絡協議体の設立を検討するなど、「誰一人取り残さない」多様性と誰もが受け入れられる、包摂性のある社会を目指した活動につなげていく取り組みを進めるべきである。

- 併せて、県は、障がい福祉サービス事業者に対して、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、同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。

(障害者差別解消法との関係)

- 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、この目標8は障がい者の社会参加と自立にとって大変重要な目標である。

- 平成28年4月から施行された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(いわゆる「障害者差別解消法」)は、事業者に対し、障がいを理由とする不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないことを求め、また、社会的障壁の除去の実施について、状態像に応じた必要かつ合理的な配慮をするよう求めている。県は、障害者差別解消法がSDGsの推進と相まって、障がい者のそれぞれの状態像に応じて就労環境を改善するための仕組みの一つと捉え、市町村及び事業者と連携を図り、適切な運用を図っていくべきである。

- また、SDGsの目標10では、「不平等の是正」と設定され、具体的には、「人は、人種、言葉だけでなく、性別、病気や障がい、好きなことや得意なことなど、互いに違うことは多くあっても、誰が優れているわけではなく、違いがあるからこそ学び合い、発見することができる」としている。

このSDGsの目標10は、「それぞれが違ってことを知り、違いがあるのが当然だと理解し、お互いの違いを認め、相手を尊重する気持ちが、何よりも大切である」と解説されている。

- 本検討委員会においては、「重度の障がい者が小売店で販売員から冷たい対応をされている場面を見かけ、びっくりした経験がある」との意見や、「障がい者本人や支援者も、必要に応じ障がいがあることを伝えることがあっても良いと思う」との意見があった。

しょうがいしゃさべつかいしょうほう かんが かつた もと きぎょう しょうてん けんみん しょう とらじしゃ たい
障害者差別解消法の考え方の下、企業や商店、県民が障がい当事者に対して、
ひつよう ごうりてきはいりよ えすでいーじーず もくひょう 10 む とりく あい
必要な合理的配慮をすることで、このSDGsの目標10に向けた取組みと相まっ
て、しょう とらじしゃ しゃかいさんか おお そくしん けん
障がい当事者の社会参加は大いに促進される。県は、それぞれのじぎょう しゅたい
あ まえ ひつよう ごうりてきはいりよ おこな しゃかい め ぎ けんみん じぎょうしゃどう たい
当たり前に必要な合理的配慮を行う社会を目指し、県民、事業者等に対して、その
りねん ふきゅう はか
理念の普及を図っていくべきである。

しょうがいふくしき - び すじぎょうしょうとら けんけい
(障害福祉サービス事業所等との連携)

○ きぎょうとう しょう しゃごよう さい しょう しゃ かつやく かんきょう
企業等の障がい者雇用に際しての「どのように障がい者が活躍できる環境を
ととの しょう とらじしゃ しゃかいさんか おお そくしん けん
整えたいのか」といった課題の解決に向けた方法の一つとして、しゅうろうけい
しょうがいふくしき - び すじぎょうしょう しょうがいしゃしゅうろうしえんだんたい けんけい きぎょうとう
障害福祉サービス事業所や障害者就労支援団体と連携・協働していくことが考
えられる。「ジョブヘルパー」といった企業との連携を図る人材の育成の提言も踏ま
え、けん かんけいぶきよくかん けんけい はか とりく すす
え、県は、関係部局間との連携を図り、取組みを進めるべきである。

○ しょう しゃ しゅうろう きかい つく だ かのうせい しゃかいてききぎょう ろうどうしゃ
また、障がい者の就労の機会を作り出す可能性がある、社会的企業や労働者
きょうどうくみあい けん ぜんこく こうじれい しゅうしゅう ひろ じょうほうていきょう
協同組合などについて、県は、全国の好事例を収集し広く情報提供するととも
に、ちけん こうえきだんたい ちから かつよう おも ひと しゃかいてききぎょう ろうどうしゃ
知見のある公益団体の力も活用し、「思い」のある人たちが社会的企業や労働者
きょうどうくみあい そうせつ さい しえん と く
協同組合などを創設する際の支援に取り組むべきである。

1) しょうがいしゃ ぶんかげいじゆつかつどう すいしん かん ほうりつ だい 7 じょう きてい ちと こうせいろうどうしやう ぶんかちやう へいせい ねん がつ
「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律」第7条の規定に基づき、厚生労働省と文化庁が平成31年3月
さくてい しょう しゃ ぶんかげいじゆつかつどう すいしん うえ きほんてき ほうしん しさく ほうこうせいなど さだ
に策定した。障がい者による文化芸術活動を推進する上での基本的な方針や、施策の方向性等を定めている。

② ② 制度的持続可能性の確保

ア 現状・課題

- 我が国の社会保障費については、近年増加の一途を辿っており、令和3年8月に、国立社会保障・人口問題研究所が公表した2019年(令和元年)度の社会保障費用統計によると、OECD(経済協力開発機構)基準の「社会支出」総額は127兆8,966億円であり、対前年度比で2兆3,982億円、1.9%ポイントの増と、過去最高を更新している。また、国の障害福祉サービス等予算額で見ると、平成19年度は5,380億円であったところ、令和2年度は1兆6,347億円であり、13年間で予算額は約3倍となっており、その要因は、主に、公的なサービスを利用する人数が増えていることとされている。
- 県における社会保障関係費用について見てみると、令和3年度当初予算ベースでは、県の一般会計歳出総額2兆484億円のうち、福祉や子育てのための費用とされる民生費は3,120億円であり、全体の15.2%を占めている。このうち、障害福祉費については、約725億円である。
- 全国の都道府県の財政力については、東京都を除く5区分に分類されており、県は財政力指数0.500以上1.000未満のBグループ(神奈川県、愛知県、大阪府、千葉県、埼玉県、静岡県、茨城県、福岡県、栃木県、群馬県、兵庫県、宮城県、広島県、三重県、京都府、滋賀県、岐阜県、福島県、岡山県、長野県、石川県の計21団体)に属しているが、令和4年度当初予算編成方針における財政見通しでも850億円の財源不足が見込まれるなど、「県財政は引き続き危機的な状況」(「令和4年度当初予算編成について(依命通知)」)としている。
- 県の財政は、歳入は県税など自主財源の割合が高く、歳出は義務的経費の割合が高い構造にある。バブル崩壊後や世界的な金融危機後に大量発行した県債の償還期が重なっていることや、高齢化などに伴い民生費(介護・児童関係費等)が増えていることで、歳出は一層の増加が予想されている。家計でいう貯金に相当する財政調整基金の2021年度末残高は、300億円と見込まれており、健全財政の目安とされる660億円の半分以下である。このように、県の予算編成環境は非常に厳しいものがあり、障害施策分野についても、財源面の自由度は高くない。
- 一方で、神奈川の近年の障害者数の動向を見ると、身体障害、知的障害、精神障害がすべて増加傾向にあり、加えて高齢化も進んでいる。さらには、障害

福祉事業従事者の処遇改善も待ったなしの状況であり、着実に実施することが求められており、今後、障がい施策各事業の最適化と、より効率的な実施に注力していく必要がある。

- なお、社会保障に関する意識調査では、社会保障給付水準の維持を求める人の割合が高く、そのための負担増はやむを得ないと答えた人の割合は、全体の27.7%であった。今後の負担と給付のバランスの議論に影響を与えることが予想されるところであり、注視していく必要がある。

イ 検討の方向性

(公的サービスの制度見直し)

- 支援費制度の財政問題を乗り越え、平成18年からスタートした障害者自立支援法に基づく制度は、今日、障害者総合支援法に移行し、令和2年11月時点で、全国で約130万人の障がい児・者が公的な障害福祉サービスを利用するに至っている。この公的なサービスは、適時に法制度の見直しが行われており、また、公的価格である障害福祉サービス報酬の改定は3年に一度実施されている。こうした制度見直し等は、利用者の新たなニーズに対応するためや、制度を維持するための財政健全化の要請から実施されている。

- 障がい福祉の分野に限らず、社会保障制度は安心した暮らしに不可欠のものであり、今や、国民の共有財産であるとも言える。担い手である障害福祉サービス事業者は、制度の維持、存続に向けた協働の視点が重要であり、県は、市町村や事業者団体と連携を図り、政策動向に関する情報を、分かりやすく、迅速に情報提供するとともに、第一線が抱える制度上の課題を国に対して提言するといった、双方向の情報やり取りを可能とする体制を整備することが必要である。

- なお、公的なサービス費用の伸びについて、障がい者数の増加と単純に結びつけて説明することは、ややもすると障がい当事者を責めるような印象を与えることとなるため、留意すべきである。いわゆる「財源論」については、必要な施策をどう進めていくかを検討する上で、避けることのできない論点であるが、様々なデータや事象の分析結果、有識者の意見等を踏まえ、しっかりと議論を深掘りしていくことが重要である。

ひつよう さーびす さいてきか で たぶんせき
(必要なサービスの最適化のためのデータ分析)

- 障害福祉サービスの提供は、一人ひとりに個別化されたものとすべきである。そのためには、適切なアセスメントを行い、本人の望みや願いに寄り添った必要な十分な支援を行うことが重要である。こうした適切な支援の内容の検討に資するため、県は、市町村及び国民健康保険組合団体連合会と連携を図り、障害福祉サービス報酬請求データ等を分析し、平均値との比較などの手法により、必要なサービスの最適化についての調査研究に取り組むべきである。また、厚生労働省はすべての自治体が参加する障がい者福祉のデータベース¹を2023年度にも稼働させる方針であり、こうしたデータベースの積極的な活用にも取り組むべきである。

しえん してん じんいんはいち
(支援の視点と人員配置)

- 財源と人員配置は一直線のつながりがある。常に誰かがついていて「手厚い」支援が良い支援だとされる傾向にあるが、小さい頃から人がついていなくても頑張れる力を育てていくという視点が重要である。保育園の早期の段階の支援を充実させ、年長になって加配の保育士がいなくなってもしほいでいけるようにすること。本当に必要なところに必要な財源をしっかりと手当てする形を作っていくことが重要である。

- 県立施設において、人手が足りないから身体拘束するという事例が見られるが、民間施設よりも県立施設の方が圧倒的に人員配置は厚く、運営費は障害福祉サービス報酬に上乗せして予算措置されている。つまり、支援の質は人手の問題や予算の問題ではなく、「暮らし方」の問題であると言える。暮らし方に着目した支援は、環境要因と個人の要因と複合的な要素が組み合わさって、意欲的になって一人で行えることが広がっていく。暮らし方に着目せず、人手がないという理由で、安易にただ構造化していくという危険性があることを常に認識すべきである。

しんきじぎょうしよしてい していこうしんじ しんさ じゅうようせい
(新規事業所指定と指定更新時の審査の重要性)

- 障害福祉サービス事業者は、常に利用者の立場に立って効率的にサービス提供を行うとともに、提供サービスの質の向上に努めることが求められているが、補助金(給付費)を目当てにした不適切な経営実態について報道される事案も散見される。こうしたことから、県は市町村と緊密に連携を図り、新規指定及び指定更新の際、知見を有する公益的な機関・団体と協働するなどして、当該事業者が、適切な事業実施が可能かどうか、十分な審査を行う体制を整備すべきである。

ゆる れんけい きょうどうじぎょう すいしん じむ こすと しゅくげん
(緩やかな連携、協働事業の推進、事務コストの削減)

- 障害福祉サービス事業者の経営規模は小規模なものが多く、節減が難しい

固定費のコストが経営を圧迫する機会が多いとの指摘がある。事業規模を拡大するための合併等を直ちに行うことは困難であることから、県は、各事業者が、社会福祉連携推進法人制度の活用等により、共同で各種事業を実施できるよう、制度の情報提供や助言を行うことに取り組むべきである。併せて、事業者の業務の効率化につながると期待される D X（デジタルトランスフォーメーション）の取り組みを支援することにも注力すべきである。

また、障害福祉サービス報酬の請求に係る届出等の事務が、いわゆるローカルルールによって煩雑となっており、事務コストが増大しているとの指摘があることから、県は、こうした届出事務等について、必要最小限で済むよう、不断の見直しを行うことが重要である。

(インフォーマルサービスとの組み合わせ)

○ 障がい当事者が地域で安心していきいきといのち輝かせて暮らしていくための支援は、すべてが公的な障害福祉サービスで賄われなければならないかということそうではないだろう。「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、地域の人々が障がいを理解し、ごく普通に接するようになれば、公的サービスと相まって、地域での豊かな暮らしにつながるはずである。

地域包括ケアシステムにおいて障がい者を捉えるのは、そうした日常の中でお互い様の支え合いがある社会を招来することであり、包摂する社会を作ることであると考える。こうしたことから、県は、引き続き、「ともに生きる社会かながわ憲章」の普及啓発に努めるとともに、市町村とも連携し、地域包括ケアシステムの中に障がい者も含めた取り組みを続けていくことが重要である。

(本人活動の支援の重要性)

○ 私たちが目指す、誰もがいのち輝かせて暮らす地域共生社会は、当事者の自律を尊重する社会である。いかなる障がいがあっても本人自身が人生の主役であり、その人生において自ら決定することを最大限に尊重されることで、そのいのちは輝く。障がい者は保護の対象ではなく、人生の主体者として、様々なサービスを活用しながら地域との関わりの中で生きていくことができるよう、ピアサポート活動のさらなる充実はもとより、本人活動を活発にしていけることが重要である。

○ このような取り組みを進めることで、障がい当事者は、一方的な支援の対象ではなく、地域の一員として、支援する立場に立つ場面が着実に増えてくるものと考えられる。県は、市町村と連携を図りながら、本人活動の推進に努めるとともに、支援する側、される側の立場を超えて、障がい関係の制度を皆の共通の財産として維持していくことに関心が高まるよう、分かりやすい広報を行っていくべきである。

る。

(「障がい」を包含した関連領域の取組み)

○ これまで障がい福祉は、いわゆるイノベーター（革新者）が、先駆的、開拓的に物事に取り組み、障がい福祉の守備範囲を広げ、障がい福祉の制度として定着させていくというサイクルが基本となっていた。今後、限られた人的・物的資源を無駄なく効率的に利活用していくには、ユニバーサルデザインの考え方のように、あらかじめ「障がい」をその領域に含めたところから考えていくことが重要である。県は、このような全ての人を受け入れる社会の考え方の重要性を、障がい福祉とは異なる領域（商工、運輸、観光、土木など）に周知していく取組みを進めていくべきである。

(県が担うべき業務の見直し)

○ 県財政は今後も厳しい局面が続くことが予想されており、障がい福祉関係施策においても、限りある財源、人的資源をどう活かしていくかが常に問われている。障がい福祉関係施策を担当する県本庁部局は、企画立案業務にシフトし、政策実施業務は、できる限り知見とノウハウのある民間機関・団体に切り出すことを検討すべきである。

また、コミュニティワーカーとしての役割を果たす各圏域の保健福祉に関する業務を担当する職員を配置し、市町村の支援、広域的な相談支援、障がい福祉人材の育成といった、県立施設に期待されていた業務を中心に担うこととするよう、業務の見直しを進めていくことが重要である。

1) 厚生労働省は、障がい者が利用する介護や就労支援などの障害福祉サービスについて、全国の利用状況などを集積したデータベースを構築する方針を示している。令和4年度中に障害者総合支援法を改正し、令和5年度からの稼働を目指しており、サービスの質の向上やばらつきは是正、制度見直しに活用することとしている。

7 市町村支援について

市町村支援に関しては、本検討委員会において、特段のテーマ（論点）設定はしなかったが、各論点の検討の過程で、以下に掲げる重要な提案がなされたので記述しておきたい。

- この検討委員会の報告をまとめるに当たって、県が市町村とどのような連携や取り組みを行っているのか、県と市町村のキャッチボールがどうなっているか非常に気になる。神奈川県は政令指定都市が3市、中核市が1市あり、その他が県域という非常に複雑な構成であることから、より連携体制を強化していく必要がある。
- 今回の当事者目線の障がい福祉の推進に向けた取り組みが県主導で行われており、県がリードするのは素晴らしいことだが、やはり市町村の時代であり、市町村の中でプランも組み立てなければならぬ。県がどこまで、市町村とどのような連携を行っているか、「連携」という言葉が多く出てくるが、実体が伴うことが重要である。
- 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となるが、市町村とそこをどのように共有していくかということについては、これからの課題である。
- 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。その時に、県がどんどん前に行ったら、市町村はなお引いていくのではないかと危惧している。
一方で、リーダーシップは必要であり、誰かがやらないといけませんが、むしろ県は黒子に徹して、全体を調整していくことが必要ではないか。一番の要は、市町村と一緒に、県がどのようにやっていくかということである。
- 県は様々な取り組みにおいて、市町村の後方支援の立場になっている。市町村は、頑張ろうとするときに、やはり後ろの県を気にしたり、見たり、助言を仰いだりする。また、応援してもらえたらどうかと、ある意味でははしごが外されないかどうかと、そういう気持ちを持ちながら、割と恐る恐る取り組みを進めていくという実感がある。
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、法的に、県が頑張らないで取り組みを進めている市町村がある県は

ないということだ。

- 県が頑張らないで、市町村が頑張っているところはないというのが実感なので、県がどうやって、市町村で暮らす一人ひとりを活性化するためのエンジンをどこどこに作るかということがポイントである。県は、朝から晩まで、市町村や地域の事業所、相談支援事業所とどうつながるかを朝から晩まで考えてくれるエンジン、事業所と市町村の中核的な人たちがつながるようなエンジンを作り、それをいつもボトムアップ、トップダウンのやり取りをするメソ的な取組みをどう作るかという、実効的な仕組みづくりの中で、旗振り役になってほしい。

- 例えば廃校などの公立施設をもっと有効利用し、障がいを問わず利用できる、暮らしやすい広場を作してほしい。運動したり、学んだり、本を読んだり、いろいろな活動ができる広場を作してほしい。また、県営団地や市営団地の空き家を工夫して、障がい当事者と支援者が一緒に暮らせるように活用してほしい。
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。

おわりに

- 冒頭に記述したとおり、本検討委員会は、県立施設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た。その手法は、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、行政のみならず、事業者や県民を含めオール神奈川でどう取り組んでいくべきかというものであり、昨年の7月から10回にわたり、精力的に議論を行った。
- 一般に、こうした検討を踏まえた対応策は、厳しい改革が予想される。しかし、一般の報告書の提言は、お互いの心が輝く「ともに生きる社会かながわ」を目指して、障がい当事者を含む関係者が支える・支えられる関係を越え、「自分ごと」としてその道行きについて議論し、合意した上で取り組む、いわば「温かい改革」によって実現することを期待している。
- 本検討委員会でのこれまでの幅広い議論を反映し、この報告書には、280もの提言が盛り込まれているが、当事者目線の障がい福祉の基底を成す考えを改めて示すと以下の三つである。この報告書の内容が広く関係者に共有され、今後、総合的、計画的な施策等の展開につながることを望む。

① 個人の尊厳が守られる社会を作る

- ～ 差別解消法、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、ひとり一人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が可能となるよう、地域の福祉資源の充実を図る 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関わり強化するなどにより、市町村支援に取り組む など

当事者目線の障がい福祉に係る将来展望検討委員会 委員名簿

(50音順 敬称略)

委員名	所属等
おおかわ たかし 大川 貴志	しゃかいふくしほうじんどうあいかい 社会福祉法人同愛会 てらんひろば とうかつしよちよう 統括所長
おおつか あきら 大塚 晃	にほんはつたつしよがいねっとわーく 日本発達障害ネットワーク ふくりじちよう 副理事長
いいんちよう かもはら ちとみち 委員長 蒲原 基道	にほんしゃかいじぎょうだいがく 日本社会事業大学 せんもんしよくだいがくいん きやくいんきようじゆ 専門職大学院 客員教授
かわはら ゆういち 河原 雄一	しゃかいふくしほうじんほしやかい 社会福祉法人星谷会 りじちよう 理事長
こにし つとむ 小西 勉	ぴーぷるふあーすとよこはま ピープルファースト横浜 かいちよう 会長
さとう しやういち 佐藤 彰一	こくがくいんだいがく 國學院大學 きやうじゆ 教授
とみた たすく 富田 祐	ぶるーすかいくらぶ ブルースカイクラブ かいちよう 会長
ならざき まゆみ 奈良崎 真弓	にじいろでGO! かいちよう 会長
のぐち ふみこ 野口 富美子	かながわけんしんしんしよがいじしやふほ 神奈川県心身障害児者父母の会連盟 かんじ 幹事
はやし まさゆき 林 雅之	しゃかいふくしほうじんせいわかい 社会福祉法人清和会 みうら 三浦しらとり園 じどうしせつちようけんせいかつしえんぶちよう 児童施設長 兼生活支援部長
ふくおか ひさし 福岡 寿	にほんそうだんしえんせんもんいんきやうかい 日本相談支援専門員協会 こもん 顧問

かいさいじょうきょう
【開催状況】

かいすう 回数	にちじ 日時	ないよう 内容
だい かい 第1回	れいわ ねん がつ にち 令和3年7月9日 9:45～11:30	<input type="radio"/> けんとう すす かた 検討の進め方について <input type="radio"/> いけん こうかん 意見交換
だい かい 第2回	れいわ ねん がつ にち 令和3年8月6日 14:30～16:55	<input type="radio"/> しょうがいふくし しょうらいてんぼう 障害福祉の将来展望について <input type="radio"/> じれいしょうかい こくりつ その 事例紹介（国立のぞみの園） <input type="radio"/> じれいしょうかい ちばけんそでがうらふくしせんたー 事例紹介（千葉県袖ヶ浦福祉センター）
だい かい 第3回	れいわ ねん がつ にち 令和3年9月3日 15:30～17:50	<input type="radio"/> じれいしょうかい ながのけんにしごまごう 事例紹介（長野県西駒郷） <input type="radio"/> しょう ふうし しょうらいてんぼう 障がい福祉の将来展望について
だい かい 第4回	れいわ ねん がつ にち 令和3年9月22日 10:00～12:30	<input type="radio"/> じれいしょうかい しゃかいふくしほうじんどうあいかい ひろば 事例紹介（社会福祉法人同愛会 てらん広場） <input type="radio"/> しょう ふうし しょうらいてんぼう 障がい福祉の将来展望について <input type="radio"/> ちゅうかんほうこく だい ～中間報告（たたき台について）
だい かい 第5回	れいわ ねん がつ にち 令和3年10月20日 16:00～18:00	<input type="radio"/> ちゅうかんほうこく あん 中間報告（案）について <input type="radio"/> こんご すす かた 今後の進め方について
だい かい 第6回	れいわ ねん がつ にち 令和3年11月24日 9:30～12:00	<input type="radio"/> じれいしょうかい にほんぐるーぷほーむがっかい 事例紹介（日本グループホーム学会） <input type="radio"/> しょう ふうししきく じゅうじつきょうか 障がい福祉施策の充実強化について <input type="radio"/> ふへんてき しきく 普遍的な仕組みづくりについて
だい かい 第7回	れいわ ねん がつ にち 令和3年12月22日 17:00～19:30	<input type="radio"/> じれいしょうかい しゃかいふくしほうじんぶっしえん 事例紹介（社会福祉法人沸子園） <input type="radio"/> ちいま ふくししげん じゅうじつ 地域の社会福祉資源の充実について <input type="radio"/> どうじしゃめせん てつてい ようご 当事者目線の徹底と権利擁護について
だい かい 第8回	れいわ ねん がつ にち 令和4年1月24日 13:30～16:00	<input type="radio"/> じれいしょうかい ずしししゃかいふくしかちいききょうせいがかり 事例紹介（逗子市社会福祉課地域共生係） <input type="radio"/> ちいききょうせいしゃかい じつげん 地域共生社会の実現について <input type="radio"/> せんくてき せつきよくてき とりい 先駆的な施策の積極的な取入れについて
だい かい 第9回	れいわ ねん がつ にち 令和4年2月21日 9:30～12:00	<input type="radio"/> じれいしょうかい けんきょうせいしゃかいあどばいざー 事例紹介（県共生社会アドバイザー） <input type="radio"/> いいんかいほうこくしよ こっしあん 委員会報告書（骨子案）について
だい かい 第10回	れいわ ねん がつ にち 令和4年3月29日 15:30～17:30	<input type="radio"/> ほんにんかつどう とりく しょうかい 本人活動の取組みの紹介 <input type="radio"/> こにしいいん とみたいいん ならぎきいいん （小西委員、富田委員、奈良崎委員） <input type="radio"/> いいんかいほうこくしよ あん 委員会報告書（案）について