

健康福祉審議会	2020/8/25	資料1
第6回 障害部会		

令和2年8月7日

障害福祉計画等に対する中野区障害者自立支援協議会の意見について

第7期中野区障害者自立支援協議会
会長 中村 敏彦

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（平成十七年十一月七日法律第百二十三号）第八十八条に基づく市町村障害福祉計画である第6期中野区障害福祉計画等の作成にあたり、同条第八項に基づく第7期中野区障害者自立支援協議会として、下記のとおり、意見を申し述べる。

記

1. 計画全体に対する意見

平成26年1月の障害者権利条約の批准に伴い、社会の障害観も少しずつ変化し、法律や政省令、条例等も充実してきた。しかし、法律があるから、差別しない、虐待しない、雇用しなければならない、では障害者問題は解決しない。また、障害がある人の社会参加は、本人や家族はもちろんのこと、その関係者や専門性の高い支援者等の努力だけでは実現するものではない。

最も重要なことは、国民や区民、社会を構成するすべての人を巻き込んだ意識改革であり、何より障害理解が進むことである。多くの障害者が支える側にも存在する地域共生社会の実現は、そのような視点から構築されなければならない。

国の動向を見ると、地域共生社会推進の取り組みの一環として、本年になり社会福祉法の一部が改正され「重層的支援体制整備事業」が創設されたところである。そこでは広範囲にわたる分野（介護、福祉、子ども、生活困窮等）の連携が求められ、今後はケースワークからソーシャルワークに重点が置かれる時代になることが読み取れる。公助による福祉施策から自助・共助の促進という方向性は1980年代から一貫して推し進められている国の方針であり、この趨勢は今後も揺るがないものと思われる。示された国の方針は都を経由して中野区にも情報提供されることになろうが、それを更に協議会等でも受けとめ、地域で十分に話し合う場が必要と考えるところである。

なお、計画における成果目標の設定については、全体として、ニーズの実態に則しているものか悩ましいと感じるという声も挙がっている。目標設定は実績を根拠として定めているものの、実績は、外部環境等によっても左右されるためニーズと必ずしも重なるものではない。目標達成を妨げる要素がどこにあるのかを把握することも重要であると考えます。

また、障害者総合支援法を根拠にした現在は、身体障害、知的障害、精神障害の3障害が、ほぼ同じ枠組で制度設計されているが、実態として3障害の問題点は異なり、また、軽度と重度でも違う。このため、障害種別及び程度による分類に基づく支援のあり方を検討することも必要と考える。

2. 障害者の権利擁護に関する意見

(1) 成年後見制度の利用促進について

権利擁護の観点からは、本人の権利が消失してしまう後見類型に偏っていることで不正や不信が発生しているなど、成年後見制度そのものに問題があると指摘されているところである。しかし、実際には後見人による支援が必要な方が多く存在している。

このことから、成年後見制度の活用が不十分な現状を改善するために、活用が少ない要因のエビデンスに基づく分析が必要であるとも思われ、制度理解のための説明する機会を積極的に設け、補助と任意後見の活用を促すことで、利用促進にもつながるのではないかと。

さらには、今後、社会福祉法人の地域社会の役割という観点から、法人後見についての取り組みも求められるところである。

(2) 障害の理解促進・啓発活動について

障害を理由とする差別や障害のある人に対する虐待などは、障害への無理解から起こるものである。これら無くすためには、幼い子どもの頃から自然に「みんなが同じ命を持っている」という感覚を養うことが肝要である。そのためには、幼少期の小学校4～5年生の授業で障害について学ぶ機会を組み入れることや、また、その機会に、教材としてだけでなく、保護者に対しても啓発の輪がひろがるよう、家庭で親子がともに障害理解について学べるようなパンフレット等を配布するのも一案である。

(3) 障害福祉サービス事業所等における「合理的配慮」の提供について

自ずから意思の表示をすることが困難な方への「合理的配慮」については、その支援者などの意思決定支援が重要になる。障害福祉サービス事業所等においても、障害特性の理解と、それに合わせた環境整備等が必要であることは言うまでもないが、たとえば発達障害がある人への合理的配慮はまだまだ不十分な部分も存在する。

障害がある人に対する「合理的配慮」についての検証を行い、区内における現状について自立支援協議会等で共有する仕組みづくりが必要である。区内事業所や関係者へのヒアリングを計画的に行うなど、ニーズの把握から実際の提供までが速やかに行われることが望まれる。

3. 就労支援に関する意見

(1) 一般就労に向けた支援について

冊子『中野区健康福祉総合推進計画 2018、第7期中野区介護保険事業計画、第5期中野区障害福祉計画、第1期中野区障害児福祉計画』（187頁）における、生産年齢15歳以上65歳未満の「就労による収入の有無」の円グラフでは、収入ありが41.3%、収入なしが42.0%となっている。ここで着目したいのは、収入なしの生活実態である。

自立するためには、少なくとも年金とは別に確保できる収入が必要であり、最も生活困難な状況におかれている人たちの生活ぶりを把握することで、福祉的就労における課題を含んだ就労支援策に厚みが出るのではないかと。

また、本協議会の専門部会において、サービス利用開始時のアセスメント不足と利

用サービスのミスマッチという課題も上がっており、特に就労移行支援に多いとされている。就労移行支援事業においては就労後に定着に失敗し、その後の支援が必要となることや、並行してサービスの利用が必要と思われるようなケースも散見される。障害当事者が安心してサービスを受けられ、安定した生活の下で就労への定着に資することができるよう、個別のケースに即した柔軟なサービス利用が有効である。

中野区における就労への移行率は全国平均を上回っているが、就労できなかった方たちの状況に目を向ける施策も重要である。なぜ就労できなかったのか、事業所への通所はできていたのか、支給決定が適切であったか等、数字からは見えない点についての検証と対応が必要である。

一方で、区内の相談支援事業所の数はまだ十分ではなく計画を立てる事業所も限られているため、これによる影響も検証する必要がある。就労定着支援は、サービス利用の翌年から利用者負担金が発生することが多く、これに伴い就労定着支援の利用を中止することにより支援者が不在になることも発生している。就労移行支援事業所、就労定着支援事業所と就労支援センターとの連携も十分ではない実態がある。就労移行支援事業所と計画相談支援事業所における支援についての検証と対策を盛り込む必要がある。

また、就労者数は障害別では、精神障害者が 150 人と 9 割を占めている。その中で 6 ヶ月、1 年、2 年、3 年後の定着率の検証と対策を検討する時期に来ている。企業努力を促す対策、本人を支える施策について検討して行くことが定着率の向上につながると考える。

一般就労の促進においては、就労移行支援事業所におけるプログラムの充実や関係機関との連携に加え、障害のある人が就労する際に重視している職場からの理解や健康に合わせた働き方の工夫がなされるような企業側への啓発も必要であり、そのためのアプローチを強化することも重要である。

一般就労へ向けた区役所実習は、就労体験としてはいい経験になる。今後は、体験をもとに就労支援につながるような取り組みの工夫が求められる。

(2) 就労支援事業所における工賃向上について

区内の就労継続支援 B 型事業所の平均工賃(月額)は、東京都の平均である約 15,000 円を上回っているとはいえ、約 17,000 円に留まっている。最低賃金の 3 分の 1 が当初の目標であれば平均約 45,000 円を目指すべきであるが、就労移行が推進されるなか、就労継続支援の利用者は、より高齢化・重度化しているという現状がある。

一方で、平成 30 年度の障害福祉サービス報酬改定に伴い、就労継続支援 B 型事業所のサービス報酬は、月額平均工賃によって大きく評価される仕組みへと変わった。これにより、事業者は、作業をより多くこなすことや、単価が高く難易度の高い作業を求めるなど、利用者にとっては、それまで自分のペースで働いたり、日中活動の場を確保し社会との繋がりをもちたいと希望する人々にとって通所が負担となっているとの声も挙がっているところである。

このような状況において平均工賃を引き上げていくことは、障害者優先調達推進法に基づく優先調達や、利用者の作業技術の向上だけでは限界がある。このため、不足

分を賃金補填で補うなど、区独自の支援策を検討することはできないかと考える。

就労継続支援事業の利用者の高齢化が進む中で工賃向上を実現するためには、作業技術の向上だけでなく受注作業の発注元とのマッチングを行いながら幅広い種類の作業の開拓を行うことが有効である。また、昨今の新型コロナウイルス感染症の影響により、企業からの受注自体が減っていく状況では、新たな発注元を開拓することはもちろん、自主生産品についても一度見直すことも必要と考える。たとえば、他区においては、区内作業所毎の自主生産品（写真付）を1冊のパンフレットにまとめて区役所に置き、自由に持ち帰れるようにしている等の工夫も見られる。区民に広くアピールしていくことで障害理解にもつながると考える。

さらには、区内で活躍する伝統工芸の職人の方々との協働（材料の下処理等）をコーディネートする仕組みづくり等は、夢のある就労体験につながると思われる。

(3) 福祉的就労の場の確保等について

就労継続支援事業所はここ数年、大きく事業所数が増えてはいないが、就労の機会の提供、一般就労への移行の支援も行うとともに、日中活動の場の提供、生活支援も行うなど、様々なニーズの受け皿となっている。ついては、事業所数や定員などを含め、サービスの必要量の確保に向けて充実を図ることが必要である。また、高次脳機能障害がある人に特化した、あるいは高次脳機能障害のある人に対して専門性の高い支援が行える事業所の拡充も必要であると考えられる。

さらには、区内には自立訓練（生活訓練）の事業所が少ないことも挙げられる。精神障害があり、かつ一般就労が困難な人に対しては、すこやか福祉センターにおけるデイケア等を経たあとに自分にあう日中活動の場の選択の幅を広げるため、生活のリズムづくりの練習として自立訓練（生活訓練）の利用も効果的である。就労継続支援B型事業所への通所に結びつけるための当該事業所の増設も検討するべきではないか。

4. 地域生活の継続や入所施設等からの地域移行促進のための基盤整備について

(1) 地域生活支援拠点について

現在計画中の江古田三丁目重度障害者グループホームの整備が大幅に遅れているため、早急に事業者を選定し、開所するよう求める声が多く挙がっているところである。地域生活支援拠点の面的整備をするための大切な拠点となるため、業者の選定条件を変更する等の工夫が必要とも考える。また、今般の新型コロナウイルスの教訓から、家族の介助を受けて在宅生活を行なっている障害がある人の、主たる介助者が感染してしまった場合の、障害当事者の受け入れ先の確保についても計画的に取り組む必要がある。

地域生活支援拠点については「面的整備」により、利用者の受け入れの仕組みが確保されたとしても、その運用状況やニーズを踏まえた検証が望まれるところである。また、「面的整備」の全体像を広く地域の相談員などに周知して初めて整備が整ったことになると言える。地域生活支援拠点を利用したい人はどうしたら良いのか、その相談を受けた各相談員がどう対応するべきかが明瞭になるよう努めていただきたい。

精神障害がある人を対象として開設した地域生活支援拠点 **ippuku** については、区内

での周知が十分でないと考えており、今後、幅広く周知を進める必要がある。

また、ippukuの開設とともに精神障害者を対象とした短期入所は2床設置されたが、利用者のニーズに応えるにはまだ十分であるとは言えず、区内の精神障害がある人が幅広く利用できるよう、短期入所をさらに増やしていくことが必要である。

(2) 医療的ケアが必要な人への支援について

医療的ケアが必要な障害のある人が安心して地域で生活することができる社会的資源は、区内においては、まだまだ不十分である。一人ひとりのニーズにあった充実した医療的ケアに対応できる生活介護事業所の増設や、医療型の短期入所事業所の新設等を計画的に進めてゆくことが必要である。また、在宅においても、災害時における医療的ケアのための医療機器の電源確保や、発電機、バッテリー、足踏み式吸引器の給付等、さらには訪問入浴の提供回数増等の具体的施策も求められている。

また、現在実施している重症心身障害児（者）在宅レスパイト事業についても、利用者から、実際に利用しようと思った時に利用できないという声が多く聞かれ、実態の把握とともに事業の拡充が必要である。

(3) 居住系サービス等の基盤整備について

入所施設等からの地域移行が必要であることは承知しているが、施設入所支援のニーズを踏まえ、施設入所支援または施設入所支援相当のサービスが必要な方への生活の場の計画的な拡充も望まれるところである。また、地域生活支援拠点事業における体験の場の出口として、グループホーム等の場が引き続き確保されることも重要である。

さらに、知的や精神障害がある人を対象としたグループホームは少しずつ増えているが、車いすの利用者など身体障害がある人が入居可能なグループホームが、区内にはほとんどないため、今後の整備が求められる。

(4) 通所サービスにおける重度障害者の送迎について

屋外における移動が困難な重度の障害がある人にとっては、通所に際して送迎が必須である。現在中野区では、一部、車両移送型の移動支援として障害者福祉会館送迎バスの運行を行っているが、これについてもニーズの増加に伴い計画に位置付けて拡充するなどの展開が必要との声も挙がっている。

(5) 在宅生活者への夜間支援について

居宅介護を利用されている方（障害支援区分6）が、夜間帯の見守り支援を必要としているという実態があり、そういった場合の見守りサービスの拡大、充実が必要である。また、真に急迫した事態に備え安心して地域生活が継続できるよう、緊急一時保護施設の増設も必要と考える。

(6) 難病がある人等への支援について

難病等、障害者手帳を持たない人でも利用できる障害福祉サービスの周知や知的障

害がある人の認知症に関する知見や若年性認知症の啓蒙・啓発なども必要であると考えられる。具体的な施策としては、指定難病の対象者が医療的なサービスを受ける際に行政が関わるなかで障害福祉サービス利用のお知らせなどを同封するなどの工夫は有効である。

(7) 災害時等の支援について

区内の福祉サービス事業者間において、災害発生時における地域との連携等も含めた計画的な備えが求められるところである。昨今の新型コロナウイルス感染症のような事態においては、各事業所単独での備えには限界があると考え、備蓄品の確保や必要に応じて事業所間での融通等ができるような仕組み作りが必要である。また、通所事業所を利用されている方が、一時的に通えなくなった場合の在宅における支援の扱いなど、実情に即した柔軟な制度運用が利用者と事業者の安全と安心の確保につながるものとする。

地震等の自然災害についても、各事業所での備蓄品の確保などは課題になると思われる。被災時に地域住民の避難を受け入れることや利用者や福祉サービスを必要とする方を受け入れることなども想定した備えが必要である。

5. 相談支援体制全般について

中野区では、中部、南部、鷲宮、北部のすこやか福祉センターを中心として、各事業所の計画相談などとともに、相談支援体制を充実させてきた。しかし、各々の役割の整理が不十分であったり、支援担当者の理解不足や各事業所の繋がりが薄いとも考えられ、ワンストップ相談支援体制が確立されているとは言い難いのが現状である。

また、すこやか障害者相談支援事業所は行政機関としてのさまざまな役割も担っているが、このことによって相談支援員が、本来、行うべきケースワークがなおざりになったり、介入が遅れたりすることのないような体制の維持・整備に努めなければならない。今後、児童を中心に計画相談作成数の増加が予想されるなか、他の相談支援事業所の状況なども見据え、すこやか障害者相談支援事業所の業務体制を改めて見直す必要があるのではないかという声も挙がっている。

計画相談のサービス提供は、ほぼ 100%に近い状況になり、本来の計画の目的や目標等、質に目を向ける時期に来ている。利用者の生活について総合的にバランスよく計画相談を立てられる事業所は、区内には、まだ少なく、その対策も計画に盛り込む必要がある。

さらには、事業所数は増えつつあるものの、高次脳機能障害や発達障害がある人への理解はまだ十分であるとは言えず、このような専門相談の拡充も必要と考える。

地域共生社会の実現には、相談支援体制とその質の向上が不可欠であり、支援の入り口として最も重要な役割を果たす。また、サービスを安定的に利用し安心感のある地域生活を継続できるようにするためにも相談支援体制の更なる拡充が必要である。

相談窓口の数の増加とともに、社会資源の適切な把握と事業所間の常時の連携をさらに充実させることが望まれる。

6. 障害児支援（切れ目のない一貫した支援体制）

児童生徒、保護者のサービスへのニーズの多様化に対応するためにも、障害児相談支援の提供体制の一層の整備が求められるところである。また、支援機関、教育、医療とのさらなる連携も必要と考えられる。さらには、成長過程において同じ地域の子ども達と過ごす事が大切であるため、全区立中学への特別支援教室の早期設置も求められる。

早い段階からの一貫した支援体制を整備することは間違いなく重要であり、中野区では実際に整えてきているとは言える。加えて、今後さらに、医療的ケアが必要な重度障害児も同様に、幅広い視野をもって、障害を補うだけではない成功体験につながるような可能性の発見や潜在能力を引き出す支援につなげて欲しい。

子どもに障害があり家にいることの多い母親は、障害についての不安や戸惑いを覚え、特に先の見えない幼児期などにその傾向が強く、夫や義父母などとの関係が悪化したり、社会からも孤立するケースも多い。母親に寄り添い、障害を受容できるようにし、家族関係にも配慮するサポートが必要である。同じ立場の親や家族で組織されている親の会や家族会を紹介するなどの支援も求められる。

一方で、放課後等デイサービスが充実してきていることは、親、特に働く母親にとっては就労機会が広がり、喜ばしいことではある。しかし、その充実による安易な利用で、親子関係の構築を困難にしている場合も見受けられることがある。このサービスが、本来の子どもの生活能力向上のための訓練の場ではなく、単に居場所ととらえている保護者も多いと聞く。親子で過ごす時間が少なくなることで、本来、家庭で身に着けるべき力や親子関係の形成が十分でなくなることも心配である。障害のある子どもの親向けの教育（研修会・講演会）等も、今後大切にすべき課題である。

本来ならば親子で解決すべき課題が見過ごされ、結果的に、成人した頃に問題点が浮き彫りになることがある。その問題を解決する力が親に備わっていないことにより、若年から入所などになることも危惧される。福祉制度は、ただ闇雲に充実させるのではなく、親が子をしっかりと受け止める力を付け、子を社会へ送り出せるサポートであって欲しい。