

平成19年8月6日

障害者支援センター長 沼尾雅徳 様

障害者支援センター運営委員会委員長 谷口政隆

障害者支援センターの今後の展開について
ー運営委員会議論の取りまとめー

はじめに

障害者支援センター（略称「支援センター」）の今後の展開については、後述の経緯により、支援センター運営委員会で議論することとなった。障害児・者と家族が地域で安心して自立した生活を送れるよう、運営委員会並びにその中に設置された作業班で真摯な議論をし、このたび、以下の骨子に基づき提案する運びとなった。

支援センターは、今後も、その前身である財団法人横浜市在宅障害者援護協会（略称「在援協」）の理念である「当事者性」「運動性」「開拓性」を基本としながら、「横浜市の障害児・者福祉におけるネットワークの要」となり、障害児・者の主体的な地域生活が図られるよう更なる一歩を踏み出していきたい。

とりわけ、「どのような時代にあっても、障害児・者と家族の視点に立ち、ともに歩み、その主体的な決定と参画を支持し、支援する」という「当事者性」は、支援センターの中核をなす不動の理念として引き続き堅持されるべきである。

また、この理念が支援センターのそれにとどまることなく、更に横浜市の障害福祉行政、関係諸機関の取り組みにおいても、明確に位置付けられることを期待する。

骨子

- 1 経過
- 2 ここ数年の状況変化
- 3 今後の展開についての提案
- 4 支援センターが全市的に対応すべき機能・事業
- 5 支援センターが地域で対応すべき機能・事業
- 6 地域の取り組みに期待する機能・事業
- 7 まとめ

1 経 過

支援センターの前身は在援協で、昭和 48 年、重度、重複障害児・者の家族によって設立された団体である。以来、「当事者性」「運動性」「開拓性」を理念として、主に次の事業の実施を通じて団体支援と個別支援を行い、コーディネート、政策提言などの機能を発揮してきた。

- ① 運営委員会への助成・委託事業(障害児地域訓練会、障害者地域作業所、障害者地域活動ホーム、グループホーム *訓練会は役員組織)
- ② 相談事業
- ③ 研修・啓発事業
- ④ 調査・研究事業

平成 14 年、横浜市福祉局より障害児・者や団体へのきめ細かな支援体制の構築を目的として、在援協と横浜市社会福祉協議会（略称「市社協」）の組織が一体化し、在援協の助成・委託事業を区社会福祉協議会（略称「区社協」）が実施するという提案があった。

在援協はこれを受け、平成 14 年度から 15 年度にかけて、障害児・者関係団体、横浜市と協議を重ねた。その結果、主に次のことを内容とする合意を交わし、平成 16 年 4 月、組織を一体化し、市社協の一部門である支援センターとして、従来の在援協事業を引き続き実施することになった。

主な合意内容：「支援センターに運営委員会（概要別紙 1）を設置し、そこにおいて、在援協の機能・事業の今後の展開を議論し、その合意を得ること。その間の 5 年間については事業の区社協展開は凍結すること。」

2 ここ数年の状況変化

（1）制度の変化

平成 15 年度には支援費制度が導入され、続く平成 18 年度には障害者自立支援法（略称「自立支援法」）が施行されるなど、障害児・者の暮らしと活動に直結する制度はこの数年で急激に変化した。

この間、支援センターはこれらの法改正に関する研修会などを開催し、障害者や家族、関係者とともに情報を共有するとともに、機能強化型活動ホームデイサービス事業などの制度について、障害児・者関係団体及び市と検討を重ね、次のような対応を図ってきた。

- ① 機能強化型活動ホームについて、支援費制度における対応に続き、自立支援法の下においては、NPO法人格の取得と新たな制度の創設及びそれへの移行を支援した。
- ② 作業所について、平成 19 年度、自立支援法における新たな制度を市と協議のうえ創設するとともに、希望団体への移行支援も開始した。

なお、上記①、②の取り組みの結果、支援センターが助成・支援する団体は、運営委員会を始め、新制度におけるNPO法人・社会福祉法人などの法人も含むにいたった。

（２）地域で活動する団体の状況

介護保険が導入された高齢者の分野では、規制緩和による民間企業の参入、事業所合併などますます経営効率が叫ばれ、市場化が進んでいる。また、自立支援法下の障害福祉の分野においても同様の状況にある。こうした背景の中、従来から培ってきた「小さな規模で暮らし、活動すること」、「障害者や家族がその運営の在り方に決定権を有し、主体的に暮らしや活動を作ること」という原則を継続するには様々な困難が予想され、作業所など各団体の今後の展開について、新たな戦略が求められている。

（３）障害者と家族の状況

このような中、障害者と家族は、自立支援法による定率負担の導入、サービスの大幅な再編成など制度の変化への対応に苦慮している現状にある。また、複雑な制度やサービスの手続きは、障害者や家族の主体性を奪い、サービスを供給する側に生活を委ねるようになったり、種々のサービスに依存して行く中で、自らの生き方を自らで決めて行くという当事者性の原則そのものが、ゆらぎかねない状態も生じてきている。

3 今後の展開についての提案

障害者と家族、作業所など地域で活動する団体は、長く続いた措置制度の時代から支援費制度、自立支援法の施行と大きな変革の中に置かれている。

また、各地域には相談機関など障害児・者関連の社会資源が徐々に整備されつつあるが、それらの対応にも温度差がある。

そのような中、これまで支援センターが個人・団体を問わず、また課題や行政区などのエリアにもとらわれず、柔軟に対応してきたことは、障害者と家族、地域で活動する団体の「安心」につながってきた。

また、支援センターは、対等・協働を活動の礎とし、障害者や家族が仲間と共に様々な活動に携わることで、経験を積み、生きる力を育む支援を行ってきた。

変革期の中でこれらの支援は極めて重要な意味をもち、支援センターは「当事者性」「運動性」「開拓性」の理念と対等・協働を基本とするその活動を従来にも増して強化する必要がある。

今後、支援センターは、障害児・者と家族の主体的な地域生活が図られるよう、「横浜市の障害児・者福祉におけるネットワークの要」となり、障害者と家族を中心としながら、各種関係機関との協働を推進して行くことが求められる。

そのためには、従来の市域、地域における支援を更にきめ細かく実践する必要がある、支援センターの今後の展開について、以下の三本の柱に分け提案することとし、次章以降において詳述する。

- ① 支援センターが全市的に対応すべき機能・事業
- ② 支援センターが地域で対応すべき機能・事業
- ③ 地域の取り組みに期待する機能・事業

4 支援センターが全市的に対応すべき機能・事業

(1) 従来の機能・事業の今後の展開

支援センターが果たし、実施してきた従来の機能・事業で、今後も支援センターが担い、かつ全市的・一元的に行うことが合理的である事項を以下にあげる。

なお、支援センターの中心的な機能である相談とコーディネート機能は、従来どおり、全市的な展開の中でも当然求められてくるが、きめ細かな対応を図るため、地域により比重をかけたものとして「5」の章に提案した。

①理念を具現化する事業展開

在援協は、まだ障害児・者の社会資源が少ない時代から、障害者や家族、関係者とともに、訓練会、作業所などを創設し、それらの助成制度をつくってきた。支援センターとなった現在も制度の改正、新たな制度創設をめざして障害者、家族、団体とともに政策提起を行っている。現在の社会福祉諸制度の設計がサービス提供者と利用者とを二分している中で、横浜では障害者・家族・関係者がともに学びあい、ともに創り出してきたところに大きな特徴があり、障害者や家族が自ら参画できるシステムの意味は極めて大きい。

②助成事業と団体支援

支援センターの行っている助成事業は、事務的な側面の支援はもちろんのことであるが、地域の障害児・者や家族が必要としていることを、制度面で実現、普遍化してきた「運動性」やこれまでの蓄積にもとづいたきめ細かい設立・運営の支援にその意義がある。

今後は、自立支援法の動向など一元的な情報収集、助言、政策提言を含めた対応がより求められ、また、危機への対応、その予防策を講ずる取り組みも必須のものとなり、従来どおり全市・一元的に集中した体制で取り組む必要がある。

支援センターは、長年蓄積してきた団体支援のノウハウと地域、市域におけるネットワークを生かし、既存の団体の発展と、また、新しく市域や地域に誕生する団体へのきめ細かな支援を行い、新たな時代に対応すべきである。

現在、作業所・機能強化型活動ホーム・グループホームの今後について、各連絡会ではそれぞれの現場の活動内容・職員の所属・障害者や家族の参加は現状のままとしながら組織がある程度の規模で連合化し、現在並びに次世代の職員の育成、危機管理への対応、事務の一部などを相互に助け合い、合同で行えるよう、組織の基盤強化が提案されはじめている。

特にグループホームは、運営の総務面を担う家族の高齢化や職員体制の脆弱さにより、入居者の暮らしの安定性、継続性に支障をきたしつつあり、それを解決するための一つの

方策として、グループホーム連絡会では、ある程度の規模で連合化し、現場の職員の相談に応じ、総務面を担う責任者の設置を市へ要望している。

更に、機能強化型活動ホームは生活支援・相談体制の更なる充実を打ち出し、老朽化しつつある建物の建て替えの道筋をつける必要がある。

今後、各連絡会が従来の理念・活動の仕方を継承、発展させるために連合化を図ろうとするなら、支援センターには、それを支援し、その基盤強化を目指す取り組みが求められる。

③調査・研究事業

障害児・者の地域生活推進には、地域から発信された障害児・者の課題に対応する方策を全市的に集積・検討し、地域へ働きかけて行くシステムが有効である。地域の個別的な課題を集約し、対応策を検討する調査・研究事業は、支援センターの機能として極めて重要であり、別紙2-1にあげる事項について、その対応策を検討し、新たな機能・事業として着手すべきである。

④啓発・研修事業

国の施策動向など活動や生活の基本となる分野に関する情報を、障害者・家族・関係者に発信するとともに、今後の展開に資するような研修を企画・実施し、また、市民の障害児・者と家族への理解を促進し、ノーマライゼーションを実現して行くための啓発活動なども全市的に対応する必要がある。

⑤横浜あゆみ荘

障害者研修保養センター「横浜あゆみ荘」は障害者・家族・関係者にとって学びあい、活動して行くうえでの重要な拠点である。支援センターの一セクションとして、夜間・土日における緊急時対応や相談など障害者の多様なニーズに応じられる専門性が求められる。今後も障害者と家族の保養・研修・レクリエーションの場として機能すべきである。

(2) 新たな機能・事業

支援センターが従来実施してきた機能・事業に加え、今後は次の事項についても対応が必要である。これらの中にはセイフティーネットの構築など既に着手しているものも含まれるが、更に充実しなければならない事項としてあげた。

①市社協における支援センターの役割

今後、支援センターは市社協における障害児・者の専門部門として、障害団体部会の運営など市社協各部において実施されている障害児・者関連事業も実施し、市社協における包括的な事業本部となる必要がある。

②ブロックの支援

後記5にあげる「地域で対応すべき機能・事業」の体制が実現した場合、事務局（新横浜）

の職員は、足場は事務局に置きながら、ブロックを担当し、ブロック内の団体と支援センターのコーディネーター支援にあたり、地域の課題を事務局にあげ、全市的な課題として障害児・者団体、横浜市とともに検討し、その対応を図るべきである。

③今後、更に充実すべき事項、開発・実施すべき事項

前記の（１）の③「調査・研究事業」であげた事項は、障害児・者が地域で安心して暮らすために、また、その生活の質を充実するために重点的に取組まなければならないもので、支援センターがネットワークの要となり、新たな機能・事業として取組むべきである。

なお、支援センターが所管する事業から、自立支援法の新たな体系に移行した法人・団体などへのモニター活動、現場のキーパーソンである責任者への支援、新たな障害者（高機能自閉症、高次脳機能障害など）への支援に関するノウハウの提供などについて、継続した支援が望まれているが、それを可能にする仕組みの構築にむけて、横浜市、障害児・者関係団体と検討を行う必要がある。

5 支援センターが地域で対応すべき機能・事業

（１）支援センターの地域での展開

地域から発信された課題を全市的に検討し、地域へ働きかけて行くための連結点として、また、従来にも増して個別的な相談に応じて欲しいという障害者と家族の声に応えるため、支援センターは、地域に拠点をもつ必要がある。

拠点の置き方は、地域では見えにくい障害児・者の課題を的確に把握するため、2～3区を範囲としたブロックを守備範囲とすべきであるとの提案（別紙3 イメージ図参照）がなされている。その際、療育センター、特別支援学校などの守備範囲と重ねることで、幼児・学齢期の子どもと家族への重層的な支援体制を構築できるのではないかとの議論もされている。

（２）地域で展開すべき支援センターの機能・事業

①相談機能

横浜市における相談支援体制は徐々に整備されつつあるが、相談窓口は内容や相談者との相性などもあるので、地域の中で障害者や家族が選択できるよう法人型地域活動ホームも含め、複数あることが必要である。

一方、機能強化型活動ホームの生活支援事業の展開に伴い、複雑なニーズのある障害児・者と家族を支える相談体制の確保が欠かせなくなってきた。

また、訓練会を始めとする幼児・学齢児の生活相談に対応できる機関は少なく、支援センターのコーディネーターの支援は、地域での生活にとって何よりも重要である。

今後は、中区の機能強化型活動ホームで実施されているような、活動ホームと協働で行う相談支援体制を整備するため、上記で述べたブロック内の機能強化型活動ホーム1箇所にはコーディネーターを配置し（2人/1箇所、全市で12～18人・別紙4 イメージ図参照）、相談体制をより充実すべきである。

更に、ここへは、地域で障害児・者の介護や相談支援にあたっているヘルパー、地域ケアプラザ職員からの相談拠点としても大きな期待が寄せられている。

②コーディネート機能

ブロック内に拠点を置いた支援センターは、必要なサービスが地域で展開されるよう、ネットワークの要として、コーディネート機能をより発揮すべきである。そのために、支援センターは、区の自立支援協議会の構成員となり、区における連携強化を目指すべきである。その際、地域ケアプラザとの連携も有効で、課題に対応する事業のモデル化など、必要に応じた支援を担うべきである。

ちなみに、各区の自立支援協議会は、障害者や家族などを構成員として位置づけ、その意見を施策や取り組みに反映できるようにして行く必要がある。

6 地域の取り組みに期待する機能・事業

支援センターは障害児・者と家族への支援を専門に行う機関として、障害児・者と家族が必要とし望む支援を取りまとめ、必要に応じて地域の社会資源、特に各区社協や地域ケアプラザなどと協働して課題解決にむけた取り組みを促進して行く必要がある。

特に、障害児・者の地域生活にはリスクも存在し、地域における防災に向けた取り組みを始め、セイフティーネットを早急に構築する必要がある。

このため一体化の直後、支援センターは、全市で組織したプロジェクトで検討した対策を、市・区社協・地域ケアプラザなどと協力しながら、地域で展開し始めている。今後このような連携をより促進し、スケールメリットと相乗効果を上げるべきである。

また、別紙2-2の事項の推進については、区社協や地域ケアプラザに大きな期待が寄せられている。支援センターは、全市・ブロックでの展開を行いながら、企画の段階から参加するなど協働して、こうした区社協・地域ケアプラザの取り組みを推進・支援する必要がある。

7 まとめ

以上、支援センターの今後の展開を、これまでの理念や事業、現在進行している障害福祉の制度改革を踏まえ、基本となる構想として提案するものである。

今後、精神障害者への支援についても、市、精神障害者団体との検討・調整が必要であり、自立支援法の見なおし、障害者権利条約の批准をめぐる動向も視野にいれながら本提案を踏まえたい。具体的な方向性を提示されたい。

別紙1

支援センター運営委員会の概要

障害者支援センター運営委員会は、センター長の諮問機関として設置され、障害者団体、家族会、作業所・活動ホーム・グループホームの各連絡会代表者及び学識経験者からなる委員で構成されている。

市社協と在援協の組織一体化に関する基本合意書の基本条件で、今後の支援センター事業の展開については、同運営委員会での検討・合意が必要となっている。

1 これまでの開催状況（平成16年5月～平成19年7月）

- (1) 運営委員会 13回
- (2) 運営委員会作業班 6回

【参考】

○組織一体化に関する基本合意書 基本条件（抜粋）

- 1 市社協に障害者支援センターを設置し、そのセンター長は担当理事とすること。また障害者支援センターにセンター長の諮問機関として運営委員会を設置すること。センター長は在援協に設置する「移行検討会」より推薦された者を理事会の同意を得て、会長が委嘱する。また、運営委員会構成員は「移行検討会」より推薦された者をセンター長が委嘱する。なお「移行検討会」障害者団体、3連絡会、守る会連盟、連絡協の代表、在援協理事、評議員、在援協のプロパー職員などで構成すること。また移行後のセンター長は運営委員会より推薦された者を理事会の同意を得て、会長が委嘱する。
- 2 在援協事業の区社協展開は5年間凍結すること。また、その後の展開については上記運営委員会で検討を行いその合意を得ること。

○目的・・・（運営委員会設置要綱第2条）

運営委員会は、センター長から諮問された次に掲げる事項について協議し、センター長に具申する。また、委員会は必要に応じて意見を建議することができる。

○協議事項・・・（運営委員会設置要綱第3条）

- (1) 障害者施策及びセンターが実施する各事業の方向とその支援のあり方に関する事
- (2) 事業計画、予算並びに事業報告、決算に関する事
- (3) センター長の推薦に関する事
- (4) 理事・評議員の推薦に関する事
- (5) その他センターの事業に関し必要な事項

障害者支援センター運営委員

委員長 谷口 政隆 副委員長 原田 正樹

		所 属 ・ 職 名	氏 名	期 間
1	障 害 者 団 体	日本脳性マヒ者協会「青い芝の会」 神奈川県連合会会長	※ 横田 弘	H16. 5. 1～
2		神奈川県心身障害者団体連絡会会長	高木 保夫	H16. 5. 1～
3		横浜市脳性マヒ者協会	内田 美登里	H16. 5. 1～
4		横浜市の障害者施策を考える連絡会 事務局長	渋谷 治巳	H16. 5. 1～
5		横浜市グループホーム連絡会 入居者部会会長	永田 孝	H16. 5. 1～
6		特定非営利活動法人 横浜市精神障害者 地域生活支援連合会 事務局長	菊地 綾子	H19. 4. 1～
7	家 族 会	横浜市心身障害児者を守る会連盟代表幹事	深澤 忠一	H16. 5. 1～H19. 1. 20
			八島 敏昭	H19. 4. 1～
8		横浜障害児を守る連絡協議会会長	※ 長谷山 景子	H16. 5. 1～
9	横浜重心グループ連絡会～ぱざぱネット～ 代表	※ 下山 郁子	H16. 5. 1～	
10	3 連 絡 会	横浜市障害者地域作業所連絡会会長	※ 佐藤 文明	H16. 5. 1～
11		横浜市障害者地域活動ホーム連絡会会長	※ 三橋 紀子	H16. 5. 1～
12		横浜市グループホーム連絡会会長	※ 室津 滋樹	H16. 5. 1～
13	学 識 経 験 者	神奈川県立保健福祉大学教授	※ 谷口 政隆	H16. 5. 1～
14		神奈川新聞厚生文化事業団専務理事	大谷 義輝	H16. 5. 1～H19. 4. 30
			石井 邦夫	H19. 5. 1～
15	日本福祉大学准教授	※ 原田 正樹	H16. 5. 1～	

※ 作業班メンバー

別紙 2 - 1

支援センターが今後、全市的・一元的に検討し、実施すべき事項（順不同）

- 1 防災、危機管理など専門事項への対応
- 2 広範な団体・法人へのモニター活動（活動、暮らしの質の保持）
- 3 グループホームなど地域居住（入所施設からの地域移行を含む）支援、それを促進する不動産部門などの設置
- 4 進路研究会、重心懇談会など医療・教育・労働分野との更なる連携
- 5 幼児、学齢児の社会資源の整備と家族支援の充実
- 6 セイフティーネット構築（消費者被害、行方不明、虐待など）にむけた全市的な調整
- 7 研修体制の充実を含む人材育成
- 8 後見機能の体制整備など人権擁護に関すること
- 9 増加する学校卒業生、在宅者の社会参加の場の確保
- 10 新たな障害（高機能自閉症、高次脳機能障害など）、触法の方などへの対応に関する支援

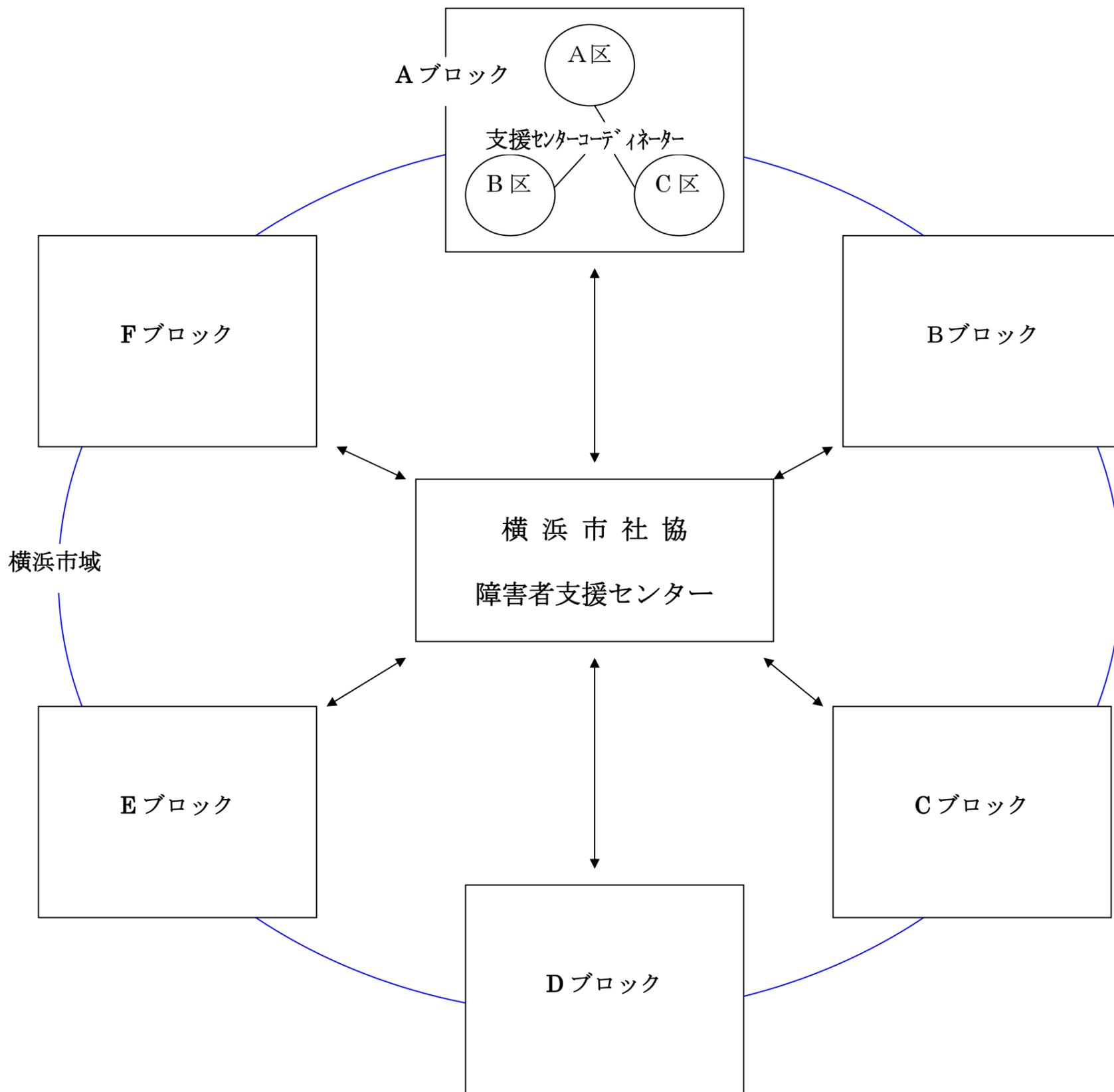
別紙 2 - 2

地域の取り組みに期待する機能・事業

—支援センターとの協働による区社協・地域ケアプラザなどの取り組みに期待する事項—
（順不同）

- 1 地域における防災に向けた取り組み
- 2 地域におけるセイフティーネットワークの構築
- 3 障害者の就業先の開拓・コーディネート
- 4 作業所製品の販路や作業の開拓・開発
- 5 移動・送迎体制の整備にむけた新たなネットワークづくり
- 6 障害児・者の余暇事業やたまり場の設置推進
- 7 障害者の成年後見に関する地域での体制づくり
- 8 研修事業
内容：自立支援法などの周知徹底など
対象：障害者、家族、関係者、地域の中心となるケアプラザのコーディネーター、地区社協関係者など
- 9 ボランティアの開拓、育成、紹介
- 10 地域の情報提供

市域におけるブロック化のイメージと支援センターの関わり



支援センターが全市的に対応すべき機能・事業

- 1 理念を具現化する事業
- 2 助成事業と団体支援
- 3 調査・研究事業
- 4 啓発・研修事業
- 5 横浜あゆみ荘事業
- 6 市社協における障害児・者の専門部門・事業本部的役割
- 7 ブロックの支援
- 8 更に充実させるべき事項、開発・実施すべき事業
 - ①防災、危機管理など専門事項への対応
 - ②広範な団体・法人へのモニター活動
 - ③グループホームなど地域居住（入所施設から地域移行を含む）支援、それを促進する不動産部門などの設置
 - ④進路研究会、重心懇談会など医療・教育・労働部門との更なる連結
 - ⑤幼児、学齢児の社会資源の整備と家族支援の充実
 - ⑥セイフティーネット構築（消費者被害・行方不明・虐待など）にむけた全市的な調整
 - ⑦研修体制の充実を含む人材育成
 - ⑧後見機能の体制整備等人権擁護に関すること
 - ⑨増加する学校卒業生、在宅者の社会参加の場の確保
 - ⑩新たな障害（高機能自閉症、高次脳機能障害など）の方などへの対応に関すること

支援センターが地域で対応すべき機能・事業

- 1 相談機能（活動ホームとの協働による相談支援体制を整備）
- 2 コーディネート機能（区自立支援協議会、区域での連携強化）

地域の取り組みに期待する機能・事業（支援センターとの協働）

- 1 地域における防災に向けた取り組み
- 2 地域におけるセイフティーネットワークの構築
- 3 障害者の就業先の開拓・コーディネート
- 4 作業所製品の販路や作業の開拓・開発
- 5 移動・送迎体制の整備にむけた新たなネットワークづくり
- 6 障害児・者の余暇事業やたまり場の設置推進
- 7 障害者の成年後見に関する地域での体制づくり
- 8 研修事業（障害者・家族・地域住民等を対象とした研修）
- 9 ボランティアの開拓、育成、紹介
- 10 地域の情報提供

地域療育センター区域で構築するブロックのイメージ

地域療育センター担当区域によるブロック

