

当事者目線の障がい福祉に係る将来展望検討委員会「中間報告」の概要

○ 神奈川県内の20年後の障がい福祉のあるべき姿を展望し、その実現に向けて、中長期的にどのような取組みを進めていくべきか、当事者を中心とした標記検討会議体を設置し、令和3年度内に報告書をまとめる予定であるが、今般、県立施設のあり方と当面の対応を中心に、中間報告を取りまとめた

本県の障がい福祉の重要な社会資源である県立施設(7施設)のうち4施設について、令和4年1月に次期指定管理者の公募を行った上で、令和5年4月から、新たな指定管理期間がスタートする予定であることから、県が指定管理者に対して要請する運営内容を盛り込む公募要項に関し、標記委員会での当事者目線の障がい福祉の将来展望についての提案、とりわけ県立施設のあるべき将来の姿に向けた当面の取組み内容を反映させるため、他の分野に先行して議論を行い、今般、その結果を取りまとめたもの

目 次

はじめに

1 会議の進め方について

2 20年後の神奈川県の障がい福祉

3 これまでの県立障害者支援施設が果たしてきた役割と現状

4 委員会での主な意見

(1) 2040年頃の神奈川県の障がい福祉の将来展望について

- ① 地域共生社会の実現
- ② 当事者目線の障がい福祉
- ③ 困難性の高い支援課題への県の取組み
- ④ 地域でその人らしく当たり前暮らしのできる社会
- ⑤ 障がい者故の価値の創造とSDG'sの理念

(2) 県立障害者支援施設のあり方について

- ① 地域生活支援と緊急時対応の役割
- ② 相談支援と人材育成の機能の充実
- ③ 地域生活移行の推進と通過型の施設としての位置付け
- ④ 終の棲家としない施設運営
- ⑤ 民間との役割分担

(3) その他

5 神奈川県の障がい福祉の将来展望

6 県立障害者支援施設のあり方と当面の対応

(1) 県立障害者支援施設の将来展望

(2) 県立障害者支援施設の役割と機能

- ① 市町村との連携のあり方
- ② 相談支援体制の構築
- ③ 人材確保と人材育成

(3) 県立障害者支援施設の当面の対応

- ① 意思決定支援の継続
- ② 当事者目線を基礎とした日中活動の充実
- ③ 昼間実施サービスの見直しと新規入所の取扱い
- ④ 地域生活移行、地域生活支援の推進
- ⑤ 環境整備
- ⑥ その他、個別論点

むすびに代えて～当事者目線の障がい福祉の今後の議論に向けて

- (1) 県立障害者支援施設の改革
- (2) 意思決定支援の全県展開への期待
- (3) 地域資源の充実に向けて
- (4) 福祉教育など関係領域との連携、協働
- (5) さらなる議論へ

「中間報告」の概要

はじめに

- （検討委員会の設置の趣旨）

1 会議の進め方について

- （想定する目指すべき将来像と、論点（議論の5つの視点）について）

2 20年後の神奈川県 of 障がい福祉

- （20年後の神奈川県 of 障がい福祉を考える導入部として、全国レベルの先行研究、かながわグランドデザインなど引用し、2040年頃の社会保障を取り巻く環境の予想と、障がい福祉との関連性について言及）

3 これまでの県立障害者支援施設が果たしてきた役割と現状

- （やまゆり計画及び第2やまゆり計画、その後のあり方検討について紹介）

4 委員会での主な意見

(1) 2040年頃の神奈川県障がい福祉の将来展望について

- 津久井やまゆり園事件が起きて、かながわ憲章ができたが、今も虐待はなくなる。当事者の意見を聞いて新しいルールを作るべき
- まず当事者の意見を聞いて、親や職員が勝手に自分たちのことを決めないでほしい。施設のルールも自分たちで決めたい
- いくら障がいが高くても、「この人、無理だ」と言うべきではない。当事者目線で話すと分かってくれる
- 重い障がいの人も、必ず「思い」があるのだということを前提にすべきであり、意思決定支援は、「能力存在推定」の立場に立つことが必要
- 利用者と職員とは対応な関係であるべきで、約束を交わしたり、職員が誓約書に署名するような取組みが重要
- 行動障がいには環境に原因があり、支援者が引き起こしているという理解がなければ、当事者の責任に押し付け、施設での暮らしから移行できない
- 県は、地域共生社会の実現に向けて、全力を尽くして、どんなに障がいの重い人も地域生活が可能であるということを証明してほしい
- 地域の人に、障がい者のことを理解してもらわないといけない。障がいの重い人への理解が進まないと、当事者目線と言ってもなかなか変わらない
- 施設利用者が当事者のガイドヘルパーを活用し、施設外に出やすくする工夫をしてはどうか
- 当事者が地域でその人らしい生活を送るためにはサービス基盤の整備が必要

(2) 県立障害者支援施設のあり方について

- 入所施設は単独で存在してはならない。地域とともに入所施設が存在しないと、なかなか地域移行はできない
- 多機能な地域生活支援拠点として、また、緊急時の受入れの強化を図り、セーフティネットとしての役割を果たすべき
- 小規模化し、個室化、ユニット化を図り、地域で利用者が選択できる居住の場として位置付けてはどうか
- 県内の豊富な人材を生かした研修を行うとともに、虐待ゼロ、権利擁護の視点を検証すべき。また、大学や研究所と協働しながら人材を育成すべき
- 「本当は本人が一番困っているんだ」、「もっともっと自由に生きたいんだ」ということを、共感できるアセスメントをしっかりと行うことが入所施設の入口
- 「何のために来たのか」、「どこへ向かっていくのか」という、約束と合意を経て入所することが必要。日中は、外に出かけて活動することが重要
- 地域生活移行を進める通過型の施設という考え方もあるが、地域生活が難しくなったら施設に戻れる循環型の施設という位置付けも検討すべき
- 定員を減らすという方向性があるにしても、地域生活移行のプロセスの結果として、気がついたら、縮小されたという考えであるべき
- 県立施設が大きな機能を持ち、新たな入所を認めていくと、入所する人は地域から切り離されて市民ではなくなっていく
- 県は、地域包括ケアの構築など、住民に対する支援の主体である市町村のバックアップに徹するべき

(3) その他

- 県立施設のあり方を検討し、地域社会を変えていくのは時間がかかるが、時間がかかるので諦めるということがあってはならない
- 検討委員会が、実効性を持つためには、その下に実務担当者のサブグループが絶対必要

5 神奈川県 の障がい福祉の将来展望

- ※ 神奈川県が目指す障がい福祉の将来像として描かれる、「『ともに生きるかながわ憲章』が不要になるほどその理念が浸透し、本人の意思決定を前提とした、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」の実現に向けて、中長期的な視点から、行政、事業者、県民が取り組むべき方向性について、これまでの意見を踏まえて現時点で整理したもの
- ※ 今後、年度内に予定している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、障害者基本計画や「かながわ障がい者計画」、「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、さらに議論を深めていく
- 地域の人が、障がい者のことをよく理解し、当事者の気持ちを分かってくれる人が増え、ハンディキャップがあっても、当たり前の同じ人間なんだということを、言葉の上ではなく、実感が持てる社会にすべき
- 障がい者を持ったからといって悩んで、どうしようかという心配がなく、安心して育てることができ、障がいがあっても、地域で一緒に暮らすことができる社会を築いていくべき
- 地域で暮らし、地域の人と「おはようございます」と毎朝あいさつして出かける。お店に行って「昨日魚おいしかったですよ」と言うと、「ありがとうございます」とか「また来てくださいね」とお礼を言われる。そういった日常のつながりのある社会にすべき
- 障がい者と家族だけではなく、子どもや高齢者なども含めて、まぜこぜで、いろいろな人が一緒に生きている地域像を描くことのできる社会を目指すべき
- 誰もが地域で市民として生きることを実現していくという考え方が重要であり、地域包括ケアをさらに進め、高齢者だけでなく、障がい者も子ども、生活に様々な課題を抱える人も、同じ地域社会で、その人らしく生活していくという方向性に、施設を作って支援するというあり方は矛盾する
- 地域生活移行した障がい者が、地域での暮らしの中で、トラブルに合ったり、何か困った事態になった場合には、地域の皆で支えていこうという気持ちに満ちた社会を目指すべき
- ピアカウンセリングやピアサポートが実施できるよう、研修体制を整備するとともに、障がい者の地域での一人暮らしを支援する体制を整備すべき
- 当事者の人たちが地域でその人らしい生活を送るための、サービス基盤の整備をしっかりと進めていくべき
- 地域の中で、入所施設もグループホームと同様に居住支援の選択肢として位置付けられ、そういった資源を活用して、当事者が、その人らしい地域生活を実現できるようにすべき
- 法人や事業所が、自分たちだけで何とかしようとするのではなく、自分たちだけでできないところを、他の法人に応援してもらおうような協働の関係を築いていくべき
- 公的な障がい者の支援サービスに加えて、野球を観に行くなどのいろいろな生活、暮らし全体をどう皆で支えていくかをしっかりと考えていくべき。また、福祉にとどまらず、教育などの関連領域とも連携・協働して、小さい時からいろいろと一緒にやっていたら、それぞれの認識も変わってくる

6 県立障害者支援施設のあり方と当面の対応

(1) 県立障害者支援施設の将来展望

- 神奈川県全体の障がい者福祉の中で県立施設のあり方を、その必要性を含め検討し、政令市、中核市も含めたオール神奈川で、当事者目線の障がい福祉に取り組む
 - 「内向き」の考えに陥ることなく、地域を作っていくという視点で運営し、地域生活移行を進めていく
 - 定員規模の縮減を目的化するのではなく、利用者の、その人らしい生活を実現する中で、結果として、定員が減っていく取組みを目指す
 - ①どんなに障がいの重い人も地域で生活することを共通理念とする、②地域移行が一定進むまでは新規の入所は止める、③地域に貢献する支援拠点とする、三つの視点から改革を進めていく
 - 地域づくり、共生社会づくりの視点から、県が所在の福祉圏域にどう関わっていくか、さらなる議論が必要
- ※ なお、改革を進める上で、現に入所している利用者とその家族に不安を与えることのないよう配慮。また、職員のモチベーションの維持にも配慮

(2) 県立障害者支援施設の役割と機能

- より良い支援の方法を作り上げ、支援のノウハウを民間事業者にフィードバックする
 - ※ 行動障がいのある人、触法の障がい者、高齢障がい者の地域生活のため、調査研究事業と一体的に実践の場を限定的に残すという方向も検討
 - ※ なお、既に質の高い支援をしている民間事業者も数多く存在するため、県立施設のみを重度障がい者の中核施設として位置付ける必要はない
 - どんな障がいの重い人も、地域生活が可能であるということを証明すべく、ロールモデルとして、地域生活移行と地域生活支援に全力を尽くす
 - 市町村をバックアップすることが県の役割(機能の重装備化は、市が担うべき当事者支援の取組を阻害するため避ける)
 - 障がい保健福祉圏域全般の基幹的な相談機能を持たせる
 - 広く県下の障がい福祉事業従事者の人材養成に取り組む
- ※ 必ずしも県立施設という「場」で行うことを要しない

(3) 県立障害者支援施設の当面の対応

- 一人ひとりの暮らしの場の支援会議を作り、どこに住むか、専門家も含めてアセスメントを行っていく(意思決定支援の横展開)
- 日中活動もその施設の中で行い、外へ全く出ないという生活を速やかに改める
- 一定期間の専門的なトレーニングを実施して地域に戻る通過型の機能を検討し、機能・役割が明確でない状態では、新規の入所は行わない
- 三浦しらとり園及びさがみ緑風園は、管理性や閉鎖性という構造的な運営課題が大きい大規模施設であり、定員規模を縮小する
- 三浦しらとり園及びさがみ緑風園は、当面、地域の支援拠点としての事業を実施しつつ、現入所者の地域生活移行と生活の質向上に努める

◎ むすびに代えて～当事者目線の障がい福祉の今後の議論に向けて

(1) 県立障害者支援施設の改革

- 障がい当事者が自らの意思で、自分らしい暮らしを選択し、実現できる地域共生社会、いのち輝く「ともに生きる社会かながわ」を目指して、重要な社会資源である県立施設のあり方の検討を進めた。県立施設のあるべき姿と現実のギャップは大きく、県は、今後、本気で改革に取り組むべき
- 当面の県立施設のあり方として、定員規模の縮小、通過型の施設への転換、環境整備(ユニット化、個室化)などの大きな方向性を打ち出した。県は、各般の意見を踏まえ、次期指定管理者選定の公募要項(案)の検討、障害者支援施設のあり方の検討を進めてほしい

(2) 意思決定支援の全県展開への期待

- 津久井やまゆり園から始まった意思決定支援の取組みは、今後、モデル事業を経て、令和5年4月から県下の各障害者支援施設においても展開されていくよう準備が進められており、検討委員会としても、確実に進展していくことを期待

(3) 地域資源の充実に向けて

- 住みなれた地域で、誰もが安心していきいきと暮らすことのできる、いのち輝く共生社会を築いていくためには、ともに生きる社会かながわ憲章が不要となるほどに、地域共生社会の理念が普及・定着し、障がい当事者の地域生活を支えるソフト・ハードの地域資源が必要十分に整備されることが重要。そのため、県、市町村、事業者、県民(当事者を含む)がそれぞれの役割を認識し、相互に連携、協力、連携しながら、2040年頃のあるべき将来像の実現に向け、計画的、段階的に取組みを進めて行く必要
- 長期的な展望に立った具体的な実施計画について、かながわ障がい者計画及び神奈川県障がい福祉計画等と調和を図りつつ、関係者による十分な議論を経て策定し、進捗状況を広く公表しながら、着実に実施していくことが重要

(4) 福祉教育など関連領域との連携、協働

- 教育や医療、住宅、運輸、芸術・文化などの関係領域も当事者目線の障がい福祉の実現には重要な要素。これら関係領域とのどのように連携、協働していくべきか、検討委員会において、今後、議論を進めていきたい

(5) さらなる議論へ

- 「中間報告」を取りまとめる過程において、将来展望検討委員会が策定するビジョンの実効性を担保する仕組みが求められたところであり、さらに、県が本気で取り組まないと実現はできない」、「『ともに生きる社会かながわ憲章』が分かりにくい。自分たちの意見も聞いて新しいルールを作してほしい」といった意見も出された。今後、さらなる議論を進め、いのち輝く共生社会の姿を明らかにしていく

ご議論いただく際の視点について(案)

- ・ 2040年頃の本県の障がい福祉の将来像を展望し、その実現に向けて、中長期的な視点から、行政、事業者、県民がどのように取組んでいくべきか議論をお願いしたい

※ 本県が目指す障がい福祉の将来像

「ともに生きる社会かながわ憲章」の理念が浸透し、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地域共生社会(詳細は別紙)

- ・ 近年の政策動向及び国の社会保障に関する先行研究等を踏まえると、次のような視点(案)が考えられるのではないかと

- ① 津久井やまゆり事件を契機に、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 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 障がい者故の価値の創造や、SDG'sの「誰一人取り残さない」持続可能な多様性と包摂性のあ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

- ・ なお、先の「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」報告書において、「県立施設のあり方について、民間施設の状況も踏まえ、さらなる検討を行うべき」旨提言されていること、また、神奈川発の当事者目線の新しい障がい福祉のスタートを、令和5年度(次期指定管理開始期)からと考えていることから、障がい福祉の将来像を議論する中で、まずは、障害者支援施設のあり方について論点整理を行っていただきたい

本県が目指す障がい福祉の将来像(長期的なビジョン)の具体的なイメージ

(障がい者差別解消)

- ① 「ともに生きる社会かながわ憲章」の普及啓発が必要ではなくなるほど県民に十分認知され、障がい者に対する差別事例が減少していること
- ② 障がいを理由とするあらゆる差別が効果的な法的保護の下で禁止され、合理的配慮が提供されていること

(障がい福祉施策)

- ③ 障がい者が、意思決定支援により、本人の意思に沿った当事者目線の障害福祉サービス等の必要な支援を受けることができ、また、どこで誰と生活するかを選択する機会が確保されていること
- ④ 障害者支援施設における虐待ゼロを目指して、権利擁護がなされ、絶えず支援の検証と見直しが行われていること

(生活水準、労働)

- ⑤ 障がい者及び家族に、十分な生活水準が確保され、必要に応じ、困窮対策や住宅施策の活用ができること
- ⑥ 障がい者が、それぞれ役割、希望に沿って働くことができること

(文化的生活、社会参加、活躍支援)

- ⑦ 障がい者が、レクリエーション、余暇及びスポーツに参加する機会を確保できていること
- ⑧ 障がい者が、文化芸術やスポーツなどの分野で能力を生かして活躍できること

(情報アクセス、地域共生その他)

- ⑨ 障がい者が、表現及び意見の自由並びに情報へのアクセスを確保できていること
- ⑩ 障がい者が、地域の担い手となり、その地域で支え合いながら、安心して暮らせること

「県立障害者支援施設のあり方」について議論を進める上での視点(案)

- ・ 県立の障害者支援施設は、昭和36年以降、時代の要請に対応し、直営施設として順次整備が行われ、その後、民間移譲や指定管理者制度への移行が進められてきた経過があるが、今日、民間では対応できない重度重複の障がい者や、強度行動障がいのある者、医療的ケアが必要な障がい者の受入といった役割を担っている。
- ・ しかしながら、先の「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」では、県立障害者支援施設6施設の検証を行ったが、取りまとめられた報告書において、虐待防止の観点から、これまで、利用者目線ではない、不適切な支援が行われている事例があったとの指摘を受けたことから、管理監督する立場にある県の指導態勢も併せて改善を進めている。
- ・ 同検討部会報告書において、「県立施設のあり方について、民間施設の状況も踏まえ、さらなる検討を行うべき」旨提言されていること、また、神奈川発の当事者目線の新しい障がい福祉のスタートを、令和5年度(次期指定管理開始期)からと考えていることから、障がい福祉の将来像を議論する中で、まずは、障害者支援施設のあり方について論点整理を行ってはどうか。

【議論を進める上で考えられる視点(案)】

- 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)として位置づ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こととし、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

✓ 民間事業者の提供サービスの実態を踏まえ、中長期的な視点から、県立障がい者支援施設の果たす役割をどう再定義するのか、オール神奈川での議論につなげる