

平成24年度市民福祉委員会テーマ別調査報告書

平成25年3月14日

1 調査テーマ及び目的

「障がい者の自立と支援について」

市民福祉委員会として、障がい者の自立と支援について現状を把握し、障がい者の福祉施策を検討するため、先進地などの調査を実施する。

2 調査の経緯

日付	調査内容
平成24年6月18日	市民福祉委員会の所管事務調査として、テーマ別調査を実施することを決定。 委員会の意見を集約し、「障がい者の自立と支援について」をテーマとして、市内の現状と先進地を調査することを決定。
7月25日	調査方法に関して、調査スケジュール等を決定。 市内の実態把握のため、福祉支援課の協力により、障がい者福祉施策の現状についての勉強会を開催。
8月3日	障がい者の自立と支援において、市内の障がい者に対する福祉サービスの現状を把握するため、市内の障がい児・者にサービスを提供している法人のうち、市から相談業務などを委託している生活支援センターを運営されている4法人と、市内で地域活動支援事業を実施されている1法人の各施設において視察研修を実施した。 ・生活支援センターコスモールいこま （社会福祉法人 萌） ・児童発達支援センターあすなる あずさ （社会福祉法人 宝山寺福祉事業団） ・生活支援センターあけび （NPO法人 あけび） ・生活支援センターかざぐるま （社会福祉法人 いこま福祉会） ・テクノパークふろぼの生駒 （NPO法人 地域活動支援センターふろぼの）
9月	「富山型デイサービス」に関して、実施されている情報がある県庁に電話でヒアリング調査を実施。（富山県 滋賀県 徳島県 佐賀県 熊本県 愛知県 長野県）

11月5日 ～6日	富山型デイサービスの概要を把握し、サービス実施事業所を訪問し、実態を調査し、生駒市の障がい者施策として導入の可否を探るため、先進地視察を実施した。 5日に富山県富山市と「なごなるの家」を視察 6日に富山県砺波市と「デイサービス ^{じゅうらく} 聚楽」を視察
12月	報告書作成のため委員から意見聴取
平成25年2月7日	委員間で意見集約し、報告書素案を取りまとめる。

3 市内調査の概要

(1) 生活支援センターコスモールいこま（社会福祉法人 萌）

① 事業等の概要

- 生活支援センター・地域活動支援センターとして、精神疾患の一番初めの窓口として不可欠の役割を果たしている。個々の状況に応じて生活相談や就労相談、電話相談などを随時に行っている。
- 生活支援センターは、ホームヘルプ、働き場所の相談などの生活支援を行っている。2.5人の職員で運営。年間250人、延べ3,810人の市民が利用。精神障がい者とその家族や精神障がいがあると診断されていない人など、障がい者手帳がなくても相談、利用できる。年間1,350万円、市からの委託料あり。
- 地域活動支援センター（3階）は、職員は2人の正規とパートで運営され、60人が登録している。精神障がい者は思春期から20～30歳代の社会に出ていこうとする時期に発症することが多く、他人とのコミュニケーションを取りづらい人が多い。ここでは、働くことよりも家から出ること、当事者の自信を回復してもらうことを目的としている。みんなが集まれるサロンのような場を提供している。障がい者が大学の学生や民生委員に自分の体験を語ることもあり、自信の回復に繋がる。
- 菓子づくりなど軽作業をする「はなな」、パン製造・販売等、はななと比較して責任の重い作業をする「ひだまり」（各20名登録、1日当たり約10名作業）を運営。いずれも就労継続支援B型の施設。一般就労が困難な方に対して「仕事がしたい」「働きたい」のニーズに応える。

② 要望・課題等

- 市からの委託料は利用者数が増えても同じ額なので、利用者数に見合った増額をお願いしたい。
- 以前は保健所が月1回、精神障がいについて学ぶ機会を設けていたが、法改正後、無くなった。精神障がいについて市の協力を得て、学ぶ機会を開催したい。
- 精神障がい者保健福祉手帳は、基本的に2年間の有効期限後、自ら更新手続きを実行しないと失効される制度となっており、現行では発行者側から更新時期において事前の更新通知がないため、そのまま失効を招くケースがある。また、同手帳は、身体障がい者手帳と比較して、所持することでのメリットが少なく、発行申請や継続所持するインセンティブに欠ける。それゆえ発行数が障がい者

の実数より少ないと想定される。

- 学校教育の場面で、精神疾患や精神障がいについて詳しく学ぶ機会が減少していることに大きな懸念がある。
- 製造したパンを学校給食に取り入れるなど、販売先、販路の確保・拡大のための支援は検討できないか。

(2) 生活支援センターあすなろ（社会福祉法人 宝山寺福祉事業団）

① 事業等の概要

- 「こども支援センターあすなろ あずさ」には、発達の遅れや育てにくさを感じる就学前の子ども、身体障がい児など1～5歳の約200人が通っている。生駒市内だけではなく、県下の子どもが対象だが、市外の子どもは少数。あずさは定員30人（満員）で待機児童がいる状況。発達の程度などによりグループ分けしていて5クラスあるが、半日クラスはなく、全て10時から15時の1日クラス。
- 療育手帳は所持していないが、多少問題があり、人間関係が築けないなどの障がいがある幼児、また、気管切開児等も看護師を配置しており受け入れ可能。
- 通所のきっかけは、市の健康課、病院からの紹介、インターネット、また母親からの直接の申し込みなどケースバイケースである。
- 乳幼児健診受診後の紹介通所、医療機関からの紹介など、行政との連携が良好な点は他市に自慢できる。市内の幼稚園やこどもサポートセンターゆうなどの関係機関との連携も良好。
- 「生活支援センターあすなろ」は、発達相談を行っており、希望に応じて幼稚園や保育所に出向くこともある。毎週水曜日にオープンスペースを無料で開放している。小学生も来ている。2～8組の親子が利用。市から約1,350万円の委託料が支払われている。
- 保育所や幼稚園に通園している園児は、各園の職員との連携・交流が不可欠である。重要なことは、障がいを早期発見、早期治療をすることによって改善の方向に導くことで、療育施設の受け皿が少ない中でニーズが高まっている。

② 要望・課題等

- センターの運営費用は利用者数に応じて国保連合会に請求する。インフルエンザなどで急に子どもが休むことになっても職員の配置は必要。また、東大寺整肢園通園児から、近くに通所したいという希望に応じ、職員を配置しても、休まれると、国保連合会に請求できない。手厚い職員の配置をしたいが、そのための人件費が保障されていない。
- 更に、来年度からは1人1人の児童についてケアプランを作成し、それに見合った費用が支払われることになる。ケアプラン作成など仕事量が増加し、更に人件費の負担が増える。1施設しかない法人では経営が困難で、国に制度改正をお願いしたいと考えている。
- 障がいのある子どもを対象としているが、保護者が問題を抱えている場合（保護者自らが病んでいる場合や家庭環境が複雑である等）があり、子どもよりも保護者への対応、ケアが急務となるケースがある。

- 発達の幅が広い乳幼児については、障がいの発見は、常に慎重に乳幼児の動きを観察する必要があり、障がいを認め難い保護者の心情にも配慮した対応が必要。

(3) 生活支援センターあけび（NPO法人 あけび）

① 事業等の概要

- 主に身体障がい者を対象とする福祉サービス事業として、相談支援事業、生活介護、居宅介護、移動支援や家族の緊急時に障がいのある人や子どもを預かる地域生活支援事業を行っている。開所日は月～金の10時～16時、定員20名で1日平均8.2人が施設を利用。福祉センター内で運営。
- 利用者は脳性まひなどの生まれつきの障がいを持つ人より、交通事故やスポーツ損傷、病気により障がいを持つようになった人の方が多いとのこと。学校の夏休み期間は、特別支援学級に通う児童による日中利用が増加する。
- スタッフが熱い思いを込めて、温かい雰囲気の中で支援に努めておられる様子が伝わってきた。利用者は車いす利用者がほとんどである。
- 動物（犬）やロボットを使用したセラピーも行っている。

② 要望・課題等

- 食堂、作業室など、基本的な生活介護を実施するスペースが極めて狭い。また、施設内の各種設備が老朽化しており、全般を通して不十分な状況である。
- 居室の一部を入浴施設として使用しているが、環境整備が不十分。座位での入浴に対応できない、浴室や脱衣室の間仕切りも急ごしらえのまま、床も水回り用になっていないなど、ハード面は喫緊の課題で、早急な改善が必要。
- 急なショートステイに対応してくれる施設が無く、利用者や家族は非常に困っている。
- 障がいの種類・内容によっては家族が在宅看護を希望するため、当施設の積極的利用に繋がらない。
- 交通事故や難病に起因する重度身体障がい者を受け入れる施設としては、厳しい環境。社会保障制度の適用を検討しながら、環境を改善する手立てを検討する必要がある。

(4) 生活支援センターかざぐるま（社会福祉法人 いこま福祉会）

① 事業等の概要

- いこま福祉会は昭和48年に発足した「生駒市障がい児・者を守る連合会」を母体に平成13年に設立され、翌年現在地に「かざぐるま」を竣工、平成15年から障がい者生活支援事業を受託している。同法人は、「かざぐるま」での障がい者相談支援、就労継続支援B型事業、生活介護事業、居宅介護サービス、重度訪問介護事業、短期入所事業、移動支援事業、福祉ホーム事業などの他、ケアホームの運営、「コラボショップお〜くる」や「喫茶ゆうほ〜」（就労継続支援B型事業）の運営、一般就労支援も行っている。
- かざぐるまでは、陶芸、さをり織り、リサイクル作業など、喫茶ゆうほ〜では、接客、定食などの調理、食事の提供業務を行っている。

- 障がいのある方々が、地域で生活するために必要なサービスを提供している施設として不可欠な役割を果たしている。5か所の作業所を開設し、知的障がいを持つ方々の生きる場、働く場、憩いの場としての役割を果たしている。
- 利用者の平均年齢は30歳で、定員80人のところ、平成24年4月現在99人が利用。

② 要望・課題等

- 経営的視点より福祉的な視点を重視するため、経営はかなり厳しいものがある。
- 毎年、養護学校の卒業生の受け入れの場としては重要な役割を果たしている施設であるが、関係者からは、現状では定員いっぱいであり、さらに新しい施設の建設を願う声が大きくなっている。平成25年以降の重度障がい児・者の受け入れ見通しは立っていないとのこと（平成24年6月11日付けの市議会への要望書）
- 障がい者が一人の市民として地域で生きる場としての施設建設は重要な課題である。先般、個人給付としての福祉年金を廃止して、障がい者施策全体に寄与する形を選択した経緯から一日も早い施設建設を望む声が大きくなっている。
- 「ゆうほ〜」と「おーくる」の家賃（月額20万円）と農園の地代（月額1万円）が負担になっている。同法人が経営する「喫茶ゆうほ〜」は、年間の収入が1,600万円、支出が1,650万円で約50万円の赤字である。

(5) テクノパークぷろぼの生駒（NPO法人 地域活動支援センター ぷろぼの）

① 事業等の概要

- 就労移行支援事業を実施。アセスメントとして、チャレンジプログラムがあり、得意なこと、できること、苦手なことを整理して自分の課題を意識する。トレーニングとしてIT基礎訓練、ワークプログラム、ビジネスマナー講座がある。マッチングとして職場体験をする。以上のような訓練を受け働きたいという思いを持った障がい者が就労に移行するための支援を国からの補助金を受け、一人あたり2年間限定で行っている。
- 3障がいを受け入れ、定員は20人で1日平均16人が就労移行支援を受けている。
- 就労継続B型の次の段階へ進める人が一般教養や職業訓練を受ける場所。障がい年金が約67,000円、授産施設の給与が10,000円～15,000円では自立した生活ができないため、積極的に就職先の斡旋を行っている。
- すべての障がい者の就労移行支援の場としての「ぷろぼの」。「ぷろぼの」とは、良い社会をつくろうという意味。
- ITを活用した様々な就労支援特に記帳入力代行業、なら語り大人の名刺の印刷、ネット販売「なら風ギフト」、パソコン講座や、まちづくりに繋がる「ぷろぼのなら風の会」の活動など、さまざまな取り組みを実施している。

② 要望・課題等

- 就労支援の立場から考察すると、奈良県は東証一部上場企業が地元銀行の一社のみである現状を踏まえると、支援環境としては芳しくない。また、生駒市に限っても、社員数が100人を数える企業体が存在しないことも合わせて勘案すると、就労環境としては恵まれない環境にある。

- 理事長いわく、「戦力になる労働者を作らなければならない。なぜなら、企業まわりをしているが、法律で定めのある障がい者雇用に消極的な企業が多いため、即戦力となる人材を育てるようにしている。市内には100人以上の事業所はなく、また、県内に上場企業は1社しかない現状では、雇用環境は非常に厳しい。」
- NPO法人だけあって、就労支援に関わる民間企業へのアプローチの仕方には、多大な積極性を感じた。民間企業には中々手が回らないニッチな事業に対し、少しでも可能性を見つけて、取り組んでいく姿勢に共感を覚えた。
- 障がい者が働く場を得て就労に移行できることは重要な課題である。ぷろぼのの果たす役割は、無視されがちな障がい者の人格と尊厳を重んじたものであり、地域で障がい者が生きるために、働きたいという思いを支える大切な支援である。
- 就労後についても継続的な支援が必要と思われる。

(6) 市内調査の考察・総括

- 市内の5つの施設を視察し、それぞれの役割が明確になった。具体的には、精神障がい者にとっては、最初の相談の窓口としての「生活支援センターコスモールいこま」。障がいを早期に発見し、療育によって改善するための「あすなろ」。身体障がい者の生活を支える「あけび」。知的障がい者の通所施設としての「かざぐるま」。障がい者の就労支援を専門に訓練する「テクノパークぷろぼの生駒」。これら5つの施設が、それぞれの障がいに応じた対応で、市民生活を支えている。
- 重要なことは、障がい者の人格と尊厳が大事にされる地域社会を作ること。そのために市政がなすべきことをしっかり把握すべきである。
- テクノパークぷろぼのを除く4施設(4法人)は、3障がいと児童に対応した「生活支援センター」としての役割を担っており、並行して就労支援や生活介護などのそれぞれのサービスを実施されているが、現在の社会経済状況の中、どの施設も非常に厳しい状況にある。
- テクノパークぷろぼのは、同業者と共同でギフト販売を手がけたり、独自のブランドで雇用を創出したり、理事長をはじめとするスタッフが熱意をもって、活発に活動されていることが印象的であった。
- 生活支援センターあけびと生活支援センターかざぐるまの利用者・受け入れ予定者(身体、知的障がい児・者)に対する新たな施設整備が喫緊の課題である。また、精神障がい、児童発達障がいについては、市に対し、市民への周知、教育現場での周知・啓発を求めていくこと、国に対しては給付の見直しについて働きかけが必要である。

4 先進地視察の概要

(1) 富山型デイサービスとは

一般的に「高齢者」、「障がい者」及び「障がい児」にその対象がわかれてデイサービスの運営がなされている方式に対して、これらの対象を区別せずに同一の施設で複数の異なった対象者へのデイサービスを提供する方式をいう。

<経緯>

平成5年	平成5年に富山県の看護師3人が開所したデイケアハウスが、障がいの有無に関係なく高齢者から乳幼児までの幅広い層を受け入れる事業の開始
平成8年	在宅障がい者に対するデイケアサービスの助成実施
平成9年	民間事業者への運営費等への助成制度として補助金制度の創設
平成15年	富山県が「富山型デイサービス推進特区」の認定
平成16年	デイサービスの特区申請が規制緩和され、全国規模で導入増大
平成18年	地域限定が解除され、全国展開に至る

(2) 富山型デイサービスの特徴

① 小規模

一般の住宅地に新築、増築、改修して造った施設により運営。富山市のなごなるの家は新築、砺波市のデイサービス聚楽は宗教施設（寺院）を転用し改修。

② 共生

障がいの有無に関係なく、地域の高齢者から乳幼児まで、幅広い年齢層の対象者を受け入れる共生型のデイサービス。高齢者、障がい者及び健常な乳幼児が同一の施設で同時にサービスの提供を受けることができる。

③ 別々の法制度からなる福祉サービスの統合(共生)

当該施設に係る法律は、老人福祉法、介護保険法、児童福祉法、障がい者自立支援法など多岐に渡るが、対象施設はひとつである。

(3) 富山型デイサービス事業の概要

- 介護保険制度（小規模多機能型居宅介護事業）の枠内での運用。
- 施設は市に基準該当事業所の登録申請を行う。
- 利用者は市に利用申請して、市が利用決定を通知する。
- デイサービス施設定員枠は、基本的に15名。
- 15名の内訳は、高齢者（介護保険）9名、障がい者（自立支援法等）4名、乳幼児等（法定外、実費負担）2名とあくまでも介護保険が主体の施策である。

(4) 公的助成及び財政負担

① 公的助成

施設整備費用

- ・新築整備費：上限額1,200万円(県・市・事業者が各1/3)
- ・住宅改修費：上限額600万円(県・市・事業者が各1/3)

② 施設運営への財政負担

障害者自立支援法の下で、基準サービスの報酬単価が適用されている。

- ・国負担分は2分の1、県・市負担分は各4分の1（利用者負担分は除外）

(5) 施設設置状況

① 富山県下の設置状況

高齢者用デイサービス150施設の内、富山型は47施設、約31%。

◎サービス可能な障がい区分と事業所数

区分	事業所数
高齢者・身体・知的・精神・児童	12
高齢者・身体・知的・精神	1
高齢者・身体・知的・児童	4
高齢者・身体・知的	5
高齢者・身体・児童	4
高齢者・身体	20
高齢者・児童	1

◎運営母体と事業所数

運営母体	事業所数
NPO法人	20
有限会社	9
株式会社	7
社会福祉法人	6
医療法人	2
生活協同組合	2
企業組合	1

(6) 富山型デイサービスのメリットとデメリット

① メリット

- 子どもとふれあうことで、自分の役割を見つけ、意欲が高まることによる日常生活の改善や会話の促進という高齢者や障がい者への効果。
- 高齢者や障がい者などの他人への思いやりや優しさを身に付ける成育面での児童への効果
- 地域住民が持ちかけてくる様々な相談に応じる、地域住民の福祉拠点になる地域への効果

② デメリット

- 高齢者と身体・知的・精神の各障がい者が同時にサービスを受けることになるので、障がい特性に応じたサービスが提供されるか不安がある。

5 考察

現在、生駒市では身体障がい者手帳保持者3,550人、療育手帳保持者553人、精神障がい者保健福祉手帳保持者345人、合計4,448人が住んでおられ、市の人口の3.7%を占めている。18歳から64歳は身体、知的障がい者は1,379人おられる。この方々

の就労支援は大きな問題であると認識した。

就労のためには、子供の時からの基礎能力を養うため、また、運動機能の促進、学習能力の向上、社会性を身に付けるなどの訓練と言語療法、感覚統合療法、動作法などの療育が必要であると感じた。また、市民の障がい者への理解が必要である。

一口に障がい者といっても、身体、知的、精神と発達、それぞれの障がいの特質、それぞれが抱える問題は様々であり、さらに、1人1人の障がい者についても様々な問題を抱えている。

富山型デイサービスは住み慣れた地域で、住民が主体となって、高齢者を中心に障がい者を含め見守っておられ、温かい雰囲気の中での素晴らしい支援である。しかし、特別な機器や医療的配慮も必要な重度の身体的、知的、精神的な障がいを持つ方を受け入れることは容易ではないと思われた。

市内の施設の視察から、身体障がい者の自立のための施設整備、例えば、歩行や入浴などを支援するハード面での整備が必要であるという印象を受けた。

市では、要望等については、担当課で話しを聞き、対応等を検討されているが、要望に対する検討・協議する組織や有識者会議はないとのことであった。また、平成24年12月で廃止された「重度心身障がい者等福祉年金」に当てられていた財源の利活用については、具体的な検討に至っていない現状にある。

障がい者の自立と支援においては、高齢者・身体・知的・精神・児童が必要十分なサービスを楽しむ体制を整えることが大切であり、改善が不可欠な施設もあった。これらについては、市として早急に改善を図るべきであると考えている。

したがって、障がい者の自立のための施策としては、障がい児・者の受入れが飽和状態である現状から、関係団体からの要望書などの趣旨を踏まえ、新たな障がい者施設や既存施設の増改築などハード面での環境整備が必要である。また、支援策としては、設備をより充実し、障がい児・者の生活を支援する方々の意欲を保持するため、各法人等への助成制度の拡充が必要であると考えている。そのほか、広く市民に障がい者福祉の現状を理解していただき、市全体で各種施策に取り組んでいくべきと考える。以上のことから、「重度心身障がい者等福祉年金」に代わる新たな施策の検討を視野に、以下のとおり提案するものである。

(1) 施設の整備

市内の施設のうち、手狭な「あけび」は、設備の整備や施設の老朽化の解消が喫緊の課題である。法人施設のため、現行の助成制度を予算の範囲内で拡充して対応することが考えられるが、障がい者福祉については高齢者福祉、教育・子育てへの福祉の観点から、全体バランスを考慮しての対応が急務となる。

(2) 助成制度に対する施策

奈良県下では、現行法制に則る形での本共生型サービスに対する助成制度は、そもそもこの共生型サービス自体の需要がないとされるため、今のところ行政施策としては存在しない状況である。しかし、宇陀市「デイサービスセンターにこ

にこ」(高齢者向け通所介護事業所)では、例外的に帯同した当事業所スタッフの子どもがこの施設を利用している。また、元看護師が施設の代表である桜井市の「より愛どころ ありがとう」(小規模多機能型居宅介護事業)でも、高齢者以外の施設利用者が存在し、この2施設からは県への正式な届出はないものの、実態として共生型デイサービスが実行されている状況である。

以上のことから勘案すると、奈良県下でも潜在的に障がい者への自立・支援に繋がる共生型サービスの需要が潜在的に認められると判断される。したがって、富山県で実行されている助成制度と同等の制度が行政で設計され、実行されるならば、事業者の判断によるものの、この共生型デイサービスの導入が各施設に普及し、富山県の例のように施設の約3分の1が共生型施設となるまで定着する可能性があると考えられる。このことから、障がい者への自立と支援に繋がる共生型デイサービスに係る助成制度を市が率先して、奈良県にその導入を提案・要請を図ることが施策実行のひとつの手段となるので、前向きに検討してほしい。

(3) 周知・教育活動に対する施策

障がい者福祉の増進については、行政の施策推進力と合わせて、市民の理解がその施策の拡大・拡充には必要不可欠のものとなる。そのためには、市民への「障がい者」の一層の理解を促す一環の施策として、いわゆる「3障がい」について、周知・教育活動が必要である。障がい者の基本的理念を提示する「障がい者基本法」の中で、障がい者の定義を「障がいがあるため長期にわたり日常生活、または社会生活に相当な制限を受ける者」としている。障がいには身体障がい、知的障がい、精神障がいの3種類が定められており、その各々についての特性はもとより、係る施策も違うこととの理解と、平成25年4月から、「障がい者自立支援法」が改正され、「障がい者総合支援法」となって新たに施行されることを啓蒙することが必要である。

6 最後に

生駒市議会市民福祉委員会として、平成24年度は「障がい者の自立と支援」というテーマで調査・研究をしてきたが、障がい者福祉施策において、パーフェクトに実践することは容易なことではないと痛感した。しかし、市内5施設で対応されている障がいやその段階に応じたそれぞれの役割を担う施設は、彼らの生活を支えるためには非常に重要な施策であると感じた。

市として、この報告書の「3 市内調査の概要」の各法人等の「要望・課題等」を真摯に受け止め、さらに現状の把握に努めて、市としてどのような対応ができるかを再度検討していただくことを切望する。

市民福祉委員会

上原しのぶ委員長 成田智樹副委員長

山田正弘委員 伊木まり子委員 山田弘己委員 樋口稔委員