

孤立を防ぐ地域づくり特別委員会資料

平成29年4月10日（月）

（案）

平成29年 月 日

横浜市会議長

梶 村 充 様

孤立を防ぐ地域づくり特別委員会

委員長 望 月 高 徳

孤立を防ぐ地域づくり特別委員会報告書

本委員会の付議事件に関して、次の調査を行ったので、その結果を報告します。

## 1 付議事件

身近なつながりや支え合いにより社会的孤立を防ぐ地域づくりの推進に関すること。

## 2 今年度の調査・研究テーマ

横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組みについて

## 3 テーマ選定の理由

本市では、身体障害者手帳・愛の手帳（療育手帳）、そして精神障害者保健福祉手帳の各手帳の所持者が平成27年3月末時点で約15万2千人、横浜市全体人口比で4.11%となっている。

障害者手帳所持者数の増加率は、ここ数年3%から4%の間で推移しており、本市人口の増加率と比べても大きいことから、障害者手帳所持者の割合がふえており、今後もその傾向が続くことが推測される。

また、平成28年4月1日より、障害者差別解消法が施行され、障害のある人もない人も、互いにその人らしさを認め合いながら、ともに生きる社会をつくることを目指すことになり、そういった中で、障害のある方の相談や移動支援、放課後等の障害児の居場所など、地域においてその方の家族も含めて、その人らしい生活を送れるようになるための支援ニーズも増加している。

そこで、今年度は障害者を孤立させない地域生活を支える取り組みということについて調査・研究を行うこととした。

## 4 委員会活動の経緯等

### (1) 平成28年6月7日 委員会開催

#### ア 平成28年度の委員会運営方法について

平成28年度の委員会運営方法及び今年度の調査・研究テーマ案について、委員間で意見交換を行い、調査・研究テーマ「横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組みについて」を決定した。

#### イ 委員意見概要

・障害者を孤立させないという観点も大事だが、社会全体が当たり前に障害

者を受け入れる土壌づくりというものも大事ではないかと思う。

- ・例えば精神症の方がひとり暮らしをするときに大家さんが受け入れない場合も多々あり、非常に難しい。ところが、大家さんが受け入れると、今度はそのアパート全部が精神症の方になってしまい、相互作用で普通の人たちが見守るのではなく、気を使うことができないような状態になり、そのうちにその中のお一人が非常に深くまで落ちてしまっていて、火事を起こして何人も死んでしまったという悲劇的な事例がある。不動産の問題や、社会的にどのレベルの方々までにどうやっていくのか、それは民生委員だけでいいのかというような社会整備も考えていかなければいけない。

- ・発達障害などで見た目は何も変わっては見えませんが、たくさんの人の中に入るとパニックが起きるなど、障害によってさまざまな状況がある。東日本大震災のときも避難できずに亡くなられた方もいたし、避難生活になかなか対応できずに困難があったという反省や、熊本地震でも、自分たちも大変であったし障害のある方にとっても本当に困難であったと被災者から伺った。

日ごろから、障害のある方々がともに暮らす地域の一員ということを知ることや支援のあり方など、難しい問題だと思うが、大切に大きな課題として捉えて研究していくことで、災害時に対応したできるだけ支援が行き届くようなやり方も学べると思うので、障害に応じた対応のあり方も専門家の方々に伺って学びたい。

- ・障害というのは当事者にあるのではなく、社会にあるのだというユニバーサルデザインの考え方を社会へどのように浸透させていくのかということも重要だと思う。
- ・障害のある方の未婚率は90%を超えているとも言われており、父母による支援の負担が大きくなっているという現状があるかと思う。子供がこういった状況なので、私はまだまだ長生きしなければいけないという親の負担感も非常に大きいので、社会全体で支えていける仕組みづくりを学びたい。
- ・障害と一言で言っても、本当に一つにはくくれないという多様な幅広いものがあり、それぞれ違った課題を持つのではないかと思う。多様な方の孤

立を防ぐといった社会・地域づくりの一步になるという意味合いでも、この障害者に対するテーマは非常に重要だと思う。

(2) 平成28年9月1日 委員会開催

ア 調査・研究テーマ「横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組み」について

前回の委員会で決定した調査・研究テーマに基づき、所管局から説明を聴取し、意見交換を行った。

【所管局】

こども青少年局、健康福祉局、教育委員会事務局

イ 調査・研究テーマに関連する本市の取り組みの概要

(ア) 災害時要援護者支援事業

災害発生時の避難行動など臨機に対応することが難しく、被災後の生活にさまざまな困難が予想される高齢者や障害者など要援護者が、地域で暮らしている。災害発生時における安否確認、避難支援等の取り組みを行うためには、日ごろからの地域と要援護者との関係づくりを通じて災害への備えを進めていくことが大切である。本市では、災害時要援護者名簿の提供等を通じて地域における自主的な見守り、支えあいの取り組みを支援している。

● 災害時要援護者名簿

- ・ 名簿掲載の対象者：要援護者のうち特に自力避難が困難と想定される方であり、平成28年4月1日現在で約12万5000人が名簿に掲載されている。
- ・ 掲載する者の範囲：在宅で生活している方のうち、表のアからエのいずれかに該当する方が対象者となる。

ア	介護保険要介護・要支援認定者で(ア)～(ウ)のいずれかに該当する方 (ア) 要介護3以上の方 (イ) 一人暮らし高齢者、または高齢者世帯でいずれもが要支援または要介護認定の方 (ウ) 認知症のある方(要介護2以下で、日常生活自立度がⅡ以上の方)
イ	障害者総合支援法のサービスの支給決定を受けている身体障害者、知的障害者、難病患者
ウ	視覚障害者、聴覚障害者及び肢体不自由者のうち身体障害者手帳1～3級の方
エ	療育手帳(愛の手帳)A1・A2の方

災害時要援護者名簿掲載者に占める障害者の割合は、障害を理由に名簿に掲載されている方（表イからエのいずれかに該当する方）が全体の約25%、障害と高齢の両方を理由に名簿に掲載されている方（表アに該当し、かつ表イからエのいずれかにも該当する方）が約9%となっている。

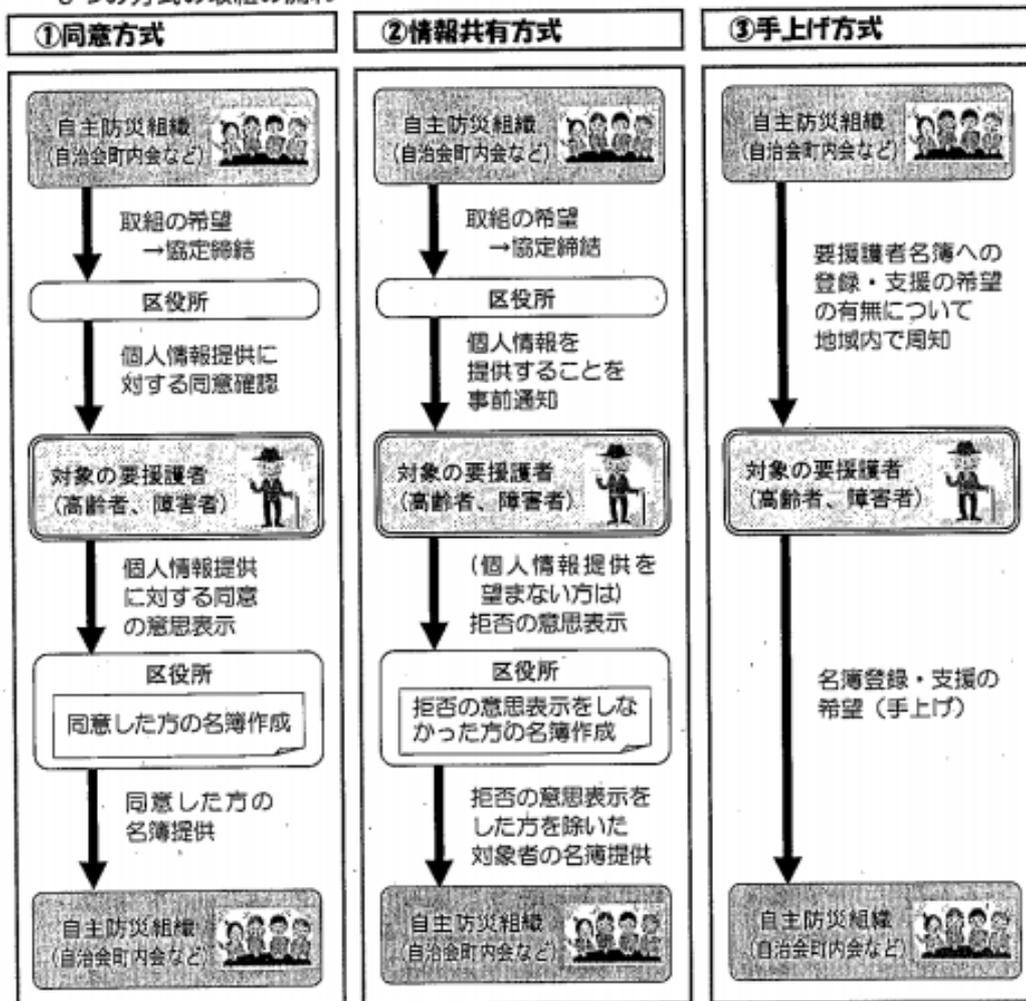
● 災害時要援護者の把握方法

地域では次の方法などで要援護者を把握し、災害に備えた対応の検討、要援護者も参加した防災訓練、要援護者の名簿づくり等に取り組んでいる。

地域における災害時要援護者の把握方法

主な方式	概要
同意方式	区役所から対象者へ、自主防災組織等に提供する名簿への登録について同意確認を行い、同意があった方の個人情報（名簿）を提供する方式
情報共有方式	区役所から対象者へ、自主防災組織等に提供する名簿への登録についての事前通知を行い、拒否の意思表示がない限り、個人情報（名簿）を提供する方式
手上げ方式	地域で作成する名簿への登録について周知し、自ら名簿登録を希望する方を地域で募ることにより名簿を作成する方式

3つの方式の取組の流れ



●本市の取組実施状況

平成28年7月末現在で単位自治会町内会2869団体のうち何らかの災害時要援護者支援の取組みを実施している地区数は2185、割合にすると76.2%が取り組んでいる。同意方式の実施地区数は691、情報共有方式の実施地区数は270、手上げ方式等のみで実施している地区は1225となっている。

(イ) 後見的支援制度

●趣旨：障害者が地域で安心して暮らすために必要な身近な地域での見守り、本人の希望と目標に基づく生活のための支援等を行うこと。

●事業開始：平成22年10月

●実施区：現在16区（今年度、全区での実施を予定）

●対象者：実施区在住の18歳以上の障害のある方で、日常の見守りを希望する障害のある方とその家族、及び将来の生活について相談したい障害のある方とその家族を対象としている。

●事業内容

(1) あんしんマネジャー

これまでの対象者の暮らしや将来の希望、目標などを聞き取り、後見的支援計画書を作成する。また、その計画書に基づく後見的支援計画がうまく進んでいるかを対象者と一緒に点検するために、定期的な訪問を行う。

(2) あんしんサポーター

後見的支援計画書に沿って日中活動の場、暮らしの場などを定期的に訪問し、対象者に寄り添いながら、日々の思い、将来の希望、現在の不安などについて話を伺い、一緒に考えていく役割を担う。

(3) 担当職員

運営法人の職員で、あんしんキーパーとして協力してくれる方をふやしていくなど、後見的支援制度を地域に広めていく役割を担う。

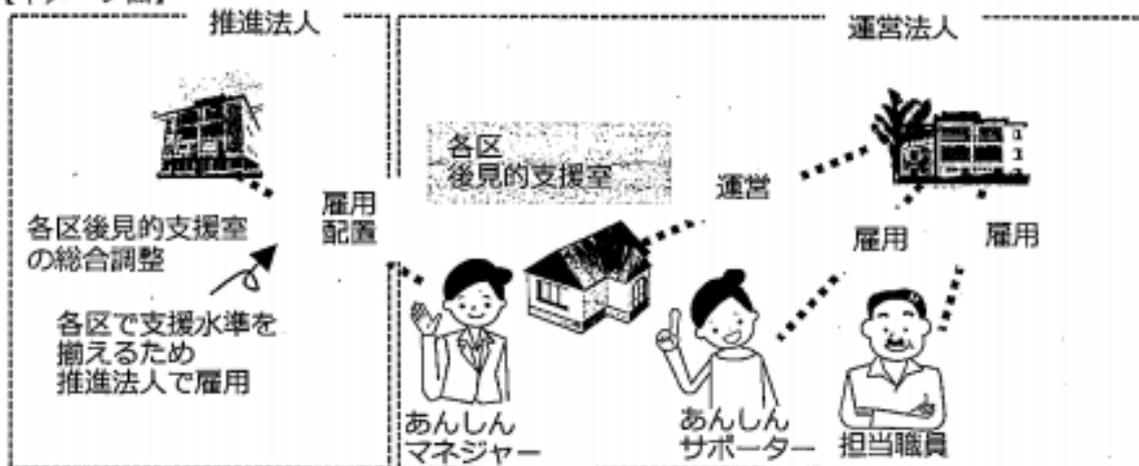
(4) あんしんキーパー

地域の方などにボランティアとして登録してもらい、より身近なところで対象者を見守る。

## ●実施体制

既存の施設、サービスからの独立性の担保を実現するため、推進法人及び運営法人の2法人による協業体制をとっている。推進法人は全市で1法人であり、あんしんマネジャーを雇用し、各区の後見的支援室に配置することなどにより、市域全体の制度の推進や総合調整を担い、各区の後見的支援室の支援水準を維持する役割も担っている。各区の運営法人は、あんしんサポーター、担当職員等を雇用し、担当している区の地域特性を考慮した制度の推進を担っている。

【イメージ図】



- 事業周知：障害のある方やその家族に向けた事業説明のほか、障害福祉関係の支援者、民生委員、地域ケアプラザ職員等に対する事業説明を通じて、後見的支援制度の周知を図っている。

- 対象者（登録者）の状況：934名（平成28年3月末現在）

年代別：20代の方が最も多く、29.4%、続いて40代の方が27.0%、30代の方が23.6%となっている。

障害別：知的障害の方が最も多く、67.8%、次いで精神障害の方、身体障害の方という順になっている。

居住別：両親・親族同居の方が最も多く、72.9%、次いでグループホーム入居の方、単身の方となっている。

障害別、年代別：知的障害の方は20代の方が最も多く、精神障害の方は40代の方が最も多くなっている。

(ウ) 区役所窓口における手話通訳対応の充実

●これまでの取り組み

障害者スポーツ文化センター横浜ラポールに聴覚障害者情報提供施設を設置し、手話通訳者派遣事業を実施している。聴覚障害のある方等が事前予約をし、上記施設に所属または登録している手話通訳者を派遣している。平成27年度の派遣実績は、延べ8807人である。

(主な派遣先：区役所、医療機関、その他社会生活上、通訳が必要な場面)

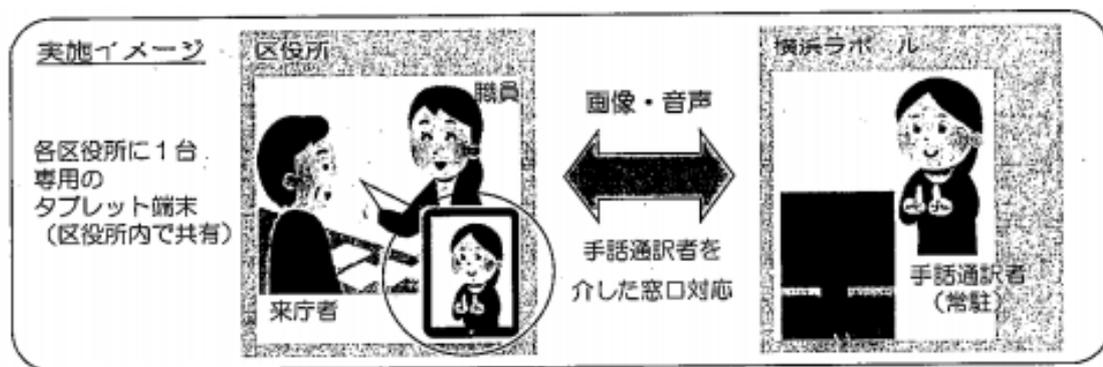
●今年度からの取り組み

- ・手話通訳者の配置のモデル実施（5月17日事業開始）

手話通訳者を区役所に配置し、平成28年度は中区と戸塚区でそれぞれ週2回行われている。

- ・タブレット端末を活用した手話通訳対応の実施（5月27日事業開始）

区役所の窓口到手話通訳を必要とする方が来庁された際に、横浜ラポールにいる手話通訳者と区役所窓口をタブレット端末で結び、画像と音声を通して手話通訳を介した窓口対応を可能とする。全18区役所に各1台、専用のタブレット端末を置き、対応を行う窓口で使用する。



(エ) 横浜市立図書館における障害のある方へのサービスについて

●視覚に障害のある方へのサービス

市内在住・在勤・在学で視覚障害による身体障害者手帳の交付を受けている方を対象としている。(平成28年3月末現在：750人)

視覚に障害のある方向けに作成された録音図書や点字図書を来館もしくは自宅等への配送により利用でき、昨年度は録音図書と点字図書を合わせて、約1万4000タイトルを貸し出している。貸し出しに係る郵送手続は、

中央図書館が日本郵便の指定を受けた施設として、視覚障害者が利用する録音図書等の郵送料が無料となる制度を適用して一括して行っている。

また、市立図書館の所蔵資料以外にも他の図書館等と資料を貸し借りし、相互協力のもとに利用者に提供している。

対面朗読は全18館で対応し、最寄りの図書館に視覚障害のある方が来館し、希望の資料を音訳者が読み上げるサービスである。平成27年度の利用実績は12館で延べ567人である。録音図書の製作や対面朗読は、中央図書館に登録した63人の音訳者が行っており、新たに製作する録音図書は、利用希望があった図書でどの図書館にも所蔵がないものなどを中心に選定しており、平成7年度は40タイトルを新規製作した。貸し出しの申し込みについては通常の来館や電話による受け付けのほか、ファクスや電子メールによる受け付けも可能としている。

#### ●心身に障害のある方へのサービス

図書館の図書や雑誌を御自宅等に郵送するもので、市内在住・在勤・在学の方で心身の障害により図書館への来館が困難な方のうち、身体障害者手帳、療育手帳（愛の手帳）、精神障害者保健福祉手帳のいずれかの交付を受けている方を対象としている。（平成28年3月現在：678人）

利用者が指定する資料を郵送するほか、こういった分野の本が読みたい、このことについて調べたいといった相談を受け、適切な資料を送るようなサービスも行っている。郵送時は一般のゆうメールの半額の料金となる制度を利用し、その費用も図書館が負担しているため、利用者の負担はない。

#### (オ) 障害者の就労支援

##### ●障害者雇用促進法

事業主に対して身体障害者及び知的障害者の雇用を義務づけ、これにより法定雇用率が民間企業は2.0%、国や地方公共団体等は2.3%と定められている。また、労働者200人を超す民間企業は、雇用率により経済的負担が調整されている。雇用率未達成事業主は不足1人につき月額5万円を徴収され、雇用率達成事業主は超過1人につき月額2万7000円を支給される。さらに、法改正により、これまで義務づけられていなかった精神障害者が法定雇用率の算定基礎に加えられることになったため、平成30年4

月に法定雇用率が引き上げられる。

● 現状及び課題

雇用されている障害者の数は、毎年増加しており、特に精神障害者の伸びが高くなっている。また、民間企業の実雇用率は、法定雇用率2.0%に達していない状況であり、法定雇用率を達成している企業の割合も44.0%と5割を下回っている。障害者の就労に関する相談の件数は年々増加傾向にある。

● 横浜市障害者就労支援センター事業

事業概要：障害者就労支援センターを設置し、就労を希望している障害者や就労している障害者を対象に、福祉、教育、労働等の関係機関と連携しながら本人、家族への継続的な支援と企業側への支援を行う。市内9カ所のうち8カ所については社会福祉法人等への補助、1カ所については指定管理者制度により運営し、平成28年度予算は3億522万円となっている。

支援内容：障害者を対象とし、就労に関する相談、就労に向けた適性評価や職場開拓などの支援、就労後の訪問や職場との調整などの定着支援などを行う。また、事業主に対する雇用に関する相談も行っている。

事業実績：登録者は毎年ふえているが、求職支援者数より定着支援者数が多くなっている。また、新規登録者数や新規就職者数は減少している。

● 共同受注窓口

事業概要：障害者施設等における福祉的就労を推進するため、平成27年4月によこはま障害者共同受注総合センターを開設し、企業や行政等から障害者施設への発注の促進、自主製品の販売拡大等に係る包括的なコーディネートを行っている。平成28年度予算は1773万円である。

受託法人：社会福祉法人横浜市社会福祉協議会

事業実績：登録施設数は207カ所、受注した件数は94件、受注した契約の金額は約820万円である。

## (カ) 特別支援学校における就労支援

### ● 横浜市立高等特別支援学校等の概要

主に企業就労に向けた学習を行う特別支援学校を、日野中央高等特別支援学校と二つ橋高等特別支援学校の2校と、若葉台特別支援学校の知的障害教育部門高等部の合わせて3校を設置している。

### ● 就労に向けた教育内容

職業という教科で学習を行っており、内容は職業基礎、作業学習、企業等での実習の3つに大きく分かれている。職業基礎では、さまざまな職業があることを知り、働くことの意義について理解し、職業生活において必要な知識と態度の習得を図る。作業学習では、就労に向けて必要となる知識や技能を校内の施設を使って学び、複数の作業学習を体験しながら、自分に合った職業はどのようなものなのかを考える。

### ● 卒業後の就労支援

- ・ 定着支援…卒業後3年間をめぐりに学校の教職員が年2回程度、定期的に進路先を訪問し、状況把握とともに本人の悩み事など相談に応じており、トラブルの未然防止と進路先への定着を図る。
- ・ 相談支援…卒業後4年目以降に教員が窓口となり、本人、保護者、進路先、関係機関等からの相談を受け付け、相談内容により必要に応じて適切な支援機関に引き継ぐ。

### ● 過去3年間の進路状況

全卒業生のうち9割を超える生徒が企業就労をしており、企業就労以外の卒業生は福祉就労等により、ほぼ全員の進路が決定している。

## ウ 委員意見概要

- ・ 災害時要援護者名簿は、災害時の障害者支援の第一歩として非常に大事な事業ではあるが、支援しているための第一歩にすぎないとも言える。まずは実施地区の割合が76.2%というところを100%にしていくことが大事ではないかと思う。その上で、この把握した名簿、把握した状況をいかに訓練等に生かしていくのかが大事だと思う。
- ・ 町内会に障害のある方の面倒も見てもらうということは、少し難しいのではないか。今や町内会の役員も集まらない状況の中で、自治会長さんにあ

れもこれもというのは難しいのではないか。しかし、区役所が全部やることは不可能だと思うので、地域にそういう場所をつくっていかねばならないし、自治会組織がよりよくなる方向へ持っていかねばいけない。自治会を底上げして地域力を上げる努力を、健康福祉局もやらなければいけないし、ほかのところもやらなければいけないが、そちらは関係がないという話が一番よくない。地震が起こったら消防車や救急車は行けないこともあるだろうし、まして健康福祉局の職員が走っていくわけにもいかないのだから、ただこれだけを押しつけるのではなくて、全てにおいて地域がやりやすいようにやってもらいたい。

- ・避難する際に、通常デイサービスでケアプラザなどに行かれています方たちからすると、精神的な部分も含めて防災拠点にいるより、そちらに行ったほうが職員とのコミュニケーションも非常に高いということがあるから、まず一義的には避難所に避難という形になるかもしれないが、そういうところとの連携はこの先にあるのが一番ふさわしいと思う。

熊本地震でも、防災拠点などで、職員の方々のきちんとした仕組みができていなかったことによってかなり混乱した。本市の職員もかなり行って避難所の運営その他について大変に尽力したことは承知しているが、いつあるかわからない震災に備えて、ぜひそういう連携もとれるように、しっかりとマニュアルをつくって日ごろからの訓練をしてもらいたい。

- ・災害時には、区でもさまざまな事態が出てくるので、地域の方々にごく力をかりないと厳しいことだと思う。机上でやったからといってそれが実現はしないと思うが、やはり想定し、ケアプラザや特養ホームの方々に対するケアやフォローの仕方を知っているいろいろな方々も含めて、総合的に避難に対する取り組みができればと思う。
- ・図書館は対面朗読などすばらしいサービスがいろいろあり、中身が充実しているので、できれば安心して安全にアクセスできるようにしてほしい。図書館は絵本の読み聞かせや紙芝居など親子が休日に触れ合ったりできるすばらしい文化の施設だと思う。世界的な規模で見れば視覚障害のある子供たちにどんな図書を準備すればいいのかはいろいろ研究されていると思うので、資料代の予算増額が先だとは思いますが、できれば聴覚障害のある子供

- や親子ともども楽しめるような図書館づくりの取り組みができればと思う。
- ・災害時に弱者となってしまう確率が高いのは、やはり障害者の皆さんだと思ふ。災害時要援護者支援事業は、充実を図られるのが望ましいし、もう少し積極的に手挙げ方式のところも行政にしっかり把握してもらいたい。また、要援護者が参加した防災訓練もとても大事な視点だと思ふ。区役所なり市民局としっかり連携しつつ、より多くのところで取り組んでもらいたい。
  - ・区役所窓口の手話通訳の対応については、新しいことが始まってよかったと思っている。この取り組みは行政側にも負担が少なく、利用者の方も窓口に行ったらすぐに対応されるので、ぜひこの推進を図ってもらいたい。
  - ・横浜市の障害福祉はとても充実していると思ふが、ライフステージごとにつながりを持ってしっかり掌握していかなければいけない部分もあると思ふし、そういった接続のところはどうなのかという不安もある。同時に災害時の対応も孤立させないという部分で考えると非常に大事だと思っている。特に防災訓練などの充実を図ってやっていくべきだと思っている。
  - ・雇用を確保する人数のバランスが果たしてどうなっているのかは非常に重要なことであり、国の目標を達成すればそれによしとするのではなく、横浜としてしっかり雇用を確保するためにはどうあるべきかをしっかり分析してもらいたい。枠があれば雇用ができるわけではなく、マッチングということもあるので、実態としてどういうところを行政として支援していくのかももう少し踏み込んでしっかり分析して、支援してもらいたいと思ふ。
  - ・災害時要援護者支援事業について、実施地区数の割合が一番少ない地域で44%と地区ごとにパーセンテージにばらつきが出ている。各方式は各地域が選ぶということで、自主的な取り組みに頼っている部分や方式が違うことから把握している人数が変わってくるということもわかる。町内会に全てを任せるのは厳しいという現状もあるが、援助が必要だと言っている方々に対してどこまでこれが届いているのかという数字自体の把握につとめてもらいたい。これが全地域で適用されるような災害は現在起きていないが、起きたときにこれを本当に実施できるようにどうやって持っていくのかが一番重要なのではないか。

(3) 平成28年9月26日 市内視察実施

障害者スポーツ文化センター横浜ラポール及び横浜市総合保健医療センターを視察し、タブレット端末を活用した手話通訳対応や精神障害者に対する就労支援の様子や現状について説明を聴取した。

(4) 平成28年9月26日 委員会開催

ア 調査・研究テーマ「横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組み」について

午前中の視察項目に基づき、意見交換を行った。

【所管局】

こども青少年局、健康福祉局、教育委員会事務局

イ 委員意見概要

- ・タブレット端末を活用した手話通訳対応を視察し、このようなサービスがふえていくことは非常に望ましいことであり、今後の広がりとしてもさまざまな横浜市の施設で同様なニーズがあるかと思う。実施する中でトラブルや直すべき部分が見えてくると思うので、なるべくこの事業がますます広がっていく仕組みになるといいと思う。
- ・タブレット端末を活用した手話通訳対応と就労支援も大きな成果を上げていると理解するが、もっと見えない部分での支援も必要かと思う。
- ・就労支援センターは待ちがあり、まだまだニーズがある。需要に供給が追いついていないという状況かと思う。充実に向けて取り組んでもらいたい。
- ・今でも四、五カ月待ちという状況ということだが、横浜市内にある精神科の医療機関全てに就労支援センターというところがあるということがきちんと周知されて行き届いたら、なかなか大変なことになるのではないか。本当に就労意欲を持っている方が社会復帰を進めていくには、いろいろなところとの連携もまだまだ必要だと思う。また、人材派遣会社で働いていた方や指導される方自身が、就労のスキルを持ち、就労支援をされてうまくいっているようなので、職場開拓ということもあるので、人材について横浜市としても改めて検討して、配置の内容について考えていく必要があるのではないか。
- ・一人一人に寄り添い、しっかりと職場に定着できるまで支援している事業

は有意義なものだと思う。一方で、生活保護や生活自立支援の相談を受けている側でこのような制度に精通していない方もいて、その辺の連携がそんなに感じられないと思う。私の印象だが、そういうところもあるので、今後、自立支援をサポートされている職員の方もいろいろなものにしっかり精通して、適切な助言ができるようにより進めてもらいたいと要望する。

- ・潜在的に就職を希望する方全員がこの支援センターに登録しているわけでもないという現状と、就労に関する相談件数が年々上がっているといったトレンドを見ても明らかなのは、法定雇用率を達成したとしてもまだまだ全然足りてない状況だと思う。本来は、この特別委員会においては孤立を防ぐという観点で今議論しているのだが、もっと幅広くこの法定雇用率などの枠を外して、本来横浜の置かれている現状においてどうあるべきかと、どのような数の雇用を求めていかなければいけないのかということを確認しながら議論できればと思う。
- ・障害者を孤立させないという意味で、就労支援が非常に大事な取り組みだと改めて実感した。
- ・こういった支援機関があって就労にもつながる、それから準備の訓練も受けられるというのが市民になかなか知られていない。生活支援センターのところにつなぐことはあったのだが、きょう視察した横浜市精神障害者就労支援センターぱーとなーは、私もまだ認識がなかったので、行政として市民にこういう支援を行っているという周知も必要だと思う。

(5) 平成28年11月30日 委員会開催

ア 参考人の招致について

調査・研究テーマに関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいただくことを決定した。

(ア)参考人：東洋英和女学院大学院教授

石渡和実氏

(イ)案件名：障害がある人が生き生きと暮らすために

～地域に問われるものは何か～

(6) 平成28年12月1日 委員会開催

ア 障害がある人が生き生きと暮らすために～地域に問われるものは何か～

参考人として、東洋英和女学院大学院教授石渡和実氏を招致し、障害者の孤立と地域での取り組みについて講演をいただいた後、質疑を行った。

## イ 講演概要

### (ア) 社会的孤立への注目

#### 【社会的孤立について】

- ・一人暮らしの高齢者の方がふえていく中で、十年ほど前に松戸市のお年寄りが亡くなったことなどをきっかけにNHKスペシャルが孤独死を取り上げ、そしてここ五、六年で無縁社会という言葉がNHKが取り上げるなど社会的孤立が注目されるようになり、地域のつながりが改めて問われるようになってきた。

血のつながりだけではなく、地縁や会社などいろいろな形で人と人がつながるというつながりが、日本の社会では大きな意味を占めていたと思うが、そういうものがなくなってきており、阪神・淡路大震災が起こった1995年は、ボランティア元年という言い方もされるが、市民が地域にどう目を向けたらいいかということが、東日本大震災なども含めてずっと問われ続けている。

- ・社会的孤立が新しい方向に向かうかというときに、居場所という言葉がキーワードになる。居場所、人と人がつながるといふところが大事になるが、新しい孤立の形として、結果として一人になってしまったのではなく、むしろほかの人にかかわりたくない、干渉されたくないというみずからの思いで人とのつながりを断つというのがお年寄りの場合も多くなってきており、民生委員もなかなか入り込めないという話もよく聞く。
- ・若者の社会的孤立は、ニートという言葉などに関連して、若者が社会の中に自分の存在を位置づけられない。非正規雇用労働者が増加し、結婚しない若者が非常にふえてきており、結婚して子供を産んでからも、核家族化や離婚など、なかなか家庭の機能がきちんと維持できない中で、虐待などにつながっている。

#### 【社会的な孤立の判断基準】

- ・社会的な孤立の判断基準として、お茶の水女子大学の平岡公一氏が①心配事を聞いてくれる人がいるか、②留守を頼める人がいるか、③看病してく

れる人がいるか、④思いやってくれる人がいるか、⑤気晴らしできる人がいるかという判断基準を挙げている。

- ・横浜市孤立予防対策検討委員会で、いろいろな要因で社会的な孤立に陥るが、障害がある方がいる世帯は、お年寄りの単身世帯などに次いで社会的に孤立しやすい、地域の中で支援者がいないという状況になっていくことが報告されている。
- ・障害がある人の社会的な孤立に初めてきちんと取り組んだのが、全日本手をつなぐ育成会という知的障害者の親御さんたちがつくっている組織であり、厚生労働省の委託を受けて3年ほど前に知的障害者を含む世帯における地域生活のハイリスク要因に関する調査をしている。障害がある方の世帯といっても、それぞれに特徴があり、障害がある方一人だけで暮らしている世帯も、孤立死とか孤独死というところに陥りやすいハイリスクを持っているが、やはり障害がある方を育てていच्छゃると、夫婦関係とかなかなか難しいことがあって、離婚されて親御さんが障害のあるお子さんを育てている一人親と子供という世帯、母子家庭がかなり多い。
- ・障害分野の大きな課題のひとつは、障害がある御本人が60代、介護をしているお母様が80代というように、本人も介護者も高齢化しており、そういう中で一人親プラス子の世帯が、孤立死などに陥りやすいといろいろなところで指摘されている。障害の分野ではそういった問題を老障介護という言い方をし、大きくクローズアップされている。こういう方たちに対しての支援を横浜市はかなり先駆的に取り組んでおり、後見的支援という新しいシステムが全国からも注目されている。
- ・家族が同居しているが世帯全体に弱さがある世帯ほど、行政が把握できない状況がある。老障介護もそうだが、家族の構成員それぞれに精神疾患がある、病気を持っているなど、そういった家庭は本当に生活困窮、貧困というのが合わさっていることもあり、いろいろな形でアプローチをしようとしても、サービスを求めない、行政とつながっていないというところが、一番社会的孤立を考えるときの悩ましいところである。
- ・横浜市孤立予防対策検討委員会報告書は、支援を受けている度合いによって社会的孤立に陥る危険性を4段階に分けている。地域や行政とのかかわ

りがない、孤立してしまっている人たちのいろいろな難しさ、特に障害がある方の場合は、障害者手帳とか障害者福祉サービスの受給者証を持っていて、障害者としての支援が受けられるシステムにきちんと結びついていの方はいいが、そういうことに結びついていない資格認定がない、手帳も持っていない、ワーカーさんともつながっていない方たちに、どうかかわっていくか。こういう方たちほどドアを固く閉めていて入っていけないというところがある。そして心の病とか障害のいろいろな特性がかかわっているのが、障害分野の社会的孤立を考えるとときのまた難しさでもある。一般的に障害がある人が約800万人と言われているが、サービスを利用している人は1割にも満たない。なかなか行政とつながれない難しさがある。

#### 【社会的孤立への支援】

- ・ 障害者としての資格認定がなく、支援を受けるシステムに結びついていないことから地域や行政とのかかわりがない方たちに、どうかかわるか。こういう方たちほどドアを固く閉めていて入っていけないというところがある。また、心の病や障害のいろいろな特性がかかわっているのが、障害分野の社会的孤立を考えるとときの難しさでもある。
- ・ 日本に障害がある人は約800万人おり、うちサービスを利用している人は1割にも満たないと言われており、なかなか行政とつながれない難しさが言われるところである。
- ・ 筑波大学の太田氏は、5段階に支援の必要性を分けて専門家から民生委員も含めていろいろなかかわり方があるが、警備会社や電気・ガスのメーターをチェックに行く、あるいは新聞を配達している、そういう方たちを積極的に見守りの中に位置づけることが大事ではないかと言っている。実際にいろいろな世帯とかかわりがあるライフライン的な業務の方たちが、見守りということではいろいろと活動を始めている地域の報告などもある。

#### (イ) 暴力・虐待を生まない地域社会づくりに向けて

##### 【東京都社会福祉協議会の取り組み及び実態調査】

- ・ 暴力や虐待を受けても支援に結びつかない背景として、①本人の無力感、②地域社会の課題、③専門機関の課題がある。
- ・ 自己肯定感がない、DVを受けている女性にしても、虐待を受けた子供た

ちにしても、自分が悪いからこういうことをされてしまう、自分は周りの人たちに迷惑をかけて生きる意味がないように思ってしまった。自己肯定感を高めて、生き生きとという生き方にどうつなげていくか。あなたが悪いわけではないということを伝える言葉が当然出てくるが、障害がある方は自分が生きているということは、親にも社会にも迷惑をかけているという自己否定に陥らざるを得ないということが障害のある人たちの置かれている状況でもあると思う。

- ・地域住民ができることとして、挨拶や声掛けをして孤独を感じさせないことなど日常生活の中で、深刻な事態になる前の予防、芽を出さないという日ごろのかかわり方が大事である。空振りを恐れない姿勢で見守りやあれっと思うような方たちにかかわることや、孤独を感じさせず自分の存在を肯定的に捉えて自分が生きていることが意味を持っているという居場所づくりが大事である。

#### (ウ) 新しい地域福祉の理念：インクルージョン

##### 【変化する自立観について】

- ・従来の自立観は、身体的自立と経済的自立である。身体的自立とは、身の回りのことが自分でできることである。経済的自立とは、自分で働いて得たお金で生活を成り立たせてこそ一人前の人間と考えることであり、現実にもまだこういう考え方が一般的である。そして、障害ゆえにそれが難しかった方たちは、それができないことから社会の荷物という言葉方をされることもあり、自己否定をし、殻に閉じこもるしかなかった。
- ・現在の自立観は、精神的な自立・自律である。自立の考え方が変わったというきっかけは、国連が定めた国際障害者年なるかと思うが、障害に対する考え方が自分で努力して克服して、障害のない人に近づくという医学モデルではなく、社会が変わる社会モデルに変化している。例えば駅にエレベーターやエスカレーターができれば、かつては自分で階段を上らないと電車に乗れない、職場に行けないという方たちが、エレベーターやエスカレーターがあることで車椅子のままでも一人で電車に乗ることができる。そのように社会が変われば障害があってもその人らしく生きられる。エレベーターというハードだけではなく、視覚障害や知的障害の人のガイドへ

ルパーという福祉サービスも使い、障害のない人に近づく医学モデルではない社会が変わる社会モデルという発想につながっていく。必要な援助を受けて、むしろ援助が受けられるからこそ、自分らしく生きられる。

- ・必要な支援が見守りなども含めていろいろな形であるからこそ、自分が納得できる自分らしい生き方ができる、自立というのはどう生きるかという自分の生き方を持っている、自己決定というところがとても大事になり、自己決定や自分らしく生きるということを尊重できるような社会にすべきである。

#### 【地域福祉の推進】

- ・平成25年に社会福祉事業法が社会福祉法に改正され、第4条に地域福祉の推進が定められており、その条文の中に地域住民という用語がある。従来の地域住民とは、福祉サービスを必要とするサービスの受け手であり、福祉とは、行政や社会福祉法人等の事業者が提供するということであった。この改正では、地域福祉を担う者として①地域住民、②社会福祉を目的とする事業を営む者（行政や事業者）、③社会福祉に関する活動を行う者（民生委員やボランティア）とされ、一般の市民も社会福祉の担い手であるということが、明確に整理された。
- ・地域住民について、この法律で位置づけているわけではないが、前述の条文のポイントを整理すると、お年寄りであろうと、障害者であろうと、虐待を受けた子供であろうと、地域を基盤にしてそれぞれの特性を生かしながら納得できる自分らしい生き方が、縦割り制度の弊害をなくすというところで大事になると思う。このときに今までは老人福祉、障害者福祉、児童福祉と言われていたけれども、そうではない人たちの支援、ひきこもりとかホームレス、社会的孤立というところにつながってくるわけだが、そういう人たちにきちんと目を向けるということになってくる。
- ・今までサービスを受ける側としか位置づけられていなかった高齢者、障害者、児童なども、決してお世話になるだけではないということを、国際障害者年での障害者がある人たちの活躍などから実感した。社会に貢献するというのは、働いて税金を納めるだけではなく、いろいろな貢献の仕方があると、障害のある人の生き方から学んだが、その後、高齢や児童虐待に

もかかわる中で、違う立場の人たちが地域で一緒に暮らしているからこそ、社会的な貢献、支え合うというところになっていった。また、平成25年に新しく社会福祉法に変わったあたりのところから、弱者という捉え方が大きく変わり、こういうことができない、こういう制約があると本人個人に帰するのではなく、社会のあり方が変われば弱者ではなくなるという考え方がいろいろと広がってきた。

#### 【インクルージョンの意味】

- ・ 障害分野ではインクルージョンという考え方が、教育の分野から、まずともに学ぶということからスタートする。ともに学ぶとは、障害がある子を通常学級に在籍させればよいということではなく、例えば車椅子の子ならば音楽室への移動をどうきちんと配慮するかのような合理的配慮をすることである。障害があることで自分の力ではできないことへの支援というのがどう位置づけられているか、学校教育の中から話題になるが、働くこと、暮らすことに広がっていく。
- ・ 日本地域福祉学会は、インクルージョンとは、障害がある人も、介護が必要なお年寄りも、小さな子供も、外国籍の人も、全ての人が必要な支援を受け、地域に包み込まれ、役割をもって、生き生きと暮らすとしている。神奈川県は行政として早くからインクルージョンに注目し、地域福祉支援計画でも位置づけており、「誰も排除しない、誰も差別されない、ともに生き、ともに支え合う」というキャッチフレーズを使っているところがポイントだと思う。今まで地域でともに生きるというときは、ノーマライゼーションという言葉が言われていたが、インクルージョンはともに生き、ともに支え合う、弱者ではなく、それぞれの人たちが役割を持つことができる。例えばバッグだと、丸いバッグはボール、四角いバッグだったら本しか入らないが、風呂敷は丸いボールも本も長い物差しもみんな包み込んでしまう。そのような風呂敷的な社会をインクルージョンという。
- ・ 働くこと、税金を納めることだけが役に立つことではないと、いろいろと考えさせられた事例が2つある。1つが、長野県茅野市の託幼老所の実践及び神奈川県茅ヶ崎市の異世代間交流である。一見、弱い存在で守ってあげなければと思えている人こそ、大きな役割を果たしている。まさに障害者

だけ、お年寄りだけの施設であれば、明らかにお世話になるという立場ではないが、そのような子供の施設も、お年寄りの施設も障害者の施設もある違う立場の人たちがいるならば、支え合うことが実現される。もう一つが、横浜市栄区の事例である。前理事長の日浦美智江氏は、朋の人たちは磁石のようだという言い方をされて、この方たちが地域の人と人をつないでいく。ボランティアにしろ、職員にしろ、支援が必要ということで朋に行くが、実はそれで人と人が新しくつながっていくと言っていて、こういう実践があるということが地域を変えてきている。そのような発想が社会的な孤立を考えたりするときにも重要になり、地域を変えることが横浜では確実に広がっている。

#### 【エンパワメントと地域再生】

- ・エンパワメントとは、いいところ探しという言い方がされるが、いろいろな人のいいところ、力を発揮できるところをどう生かすかという発想で、マイナス面に目を向けるのではなく、いいところを認めて、それをどう生かすかということが弱点を克服するところにつながっていく。
- ・地域のいろいろな人に支えられ、障害がある人が誇りを持って自分らしく生き生きと力を高めていく生き方をしていると、そこにかかわっている福祉の専門職だけではなく、家族や地域の人たちも見守り等のかかわりの中で、その方たちもいろいろな形で力を高めていく。また、そういう人たちがいる地域は、地域そのものが力をつけていき、地域が誰をも包み込めるようなソーシャルインクルージョンを実現していく。つまり、支援が必要な人を支えることを地域のいろいろな人たちがやっていくと、地域そのものが力をつけると言える。兵庫県西宮市の青葉園施設長である清水明彦氏は、障害がある人だけではなく、お年寄りや虐待された子供やDVの女性も含めて、そういう方たちの生きやすい社会をつくっていく取り組みをすることが、ひきこもりや社会的な孤立をなくしていくことにもつながり、地域が変わっていくという考え方をエンパワメント連鎖と言っている。
- ・結論として、一人一人が納得できる、生き生きと暮らす地域をつくっていくことは、地域が再生されて、社会的孤立を防ぐ地域づくりになっていく。横浜はいろいろな意味で先駆的な実践をしていると評価される地域でもあ

るが、障害がある人、いろいろな人たちの生活を大事にしていく視点が改めて求められている。

#### ウ 委員意見概要

- ・社会全体として支え合うインクルージョンは目指すべきところではある。一方で当事者の自己肯定できないという部分の壁も非常に大きいと思う。当事者やその家族が家庭内インクルージョン、社会との接触を避けてしまうというところが非常に大きな進まない原因にもなっていると思うが、当事者やその家族が社会と共生していくという意識を向けるための方法はなかなか難しく、これという方向が見えていないのが現状だと思う。
- ・障害といってもさまざまな環境や状況があり、発達障害に関しても、いかに早期で発見して、手を差し伸べて支援していくのかということが、将来の孤立を防ぐために非常に重要である。日常の中でのさりげないかわりをどのように行政として形づくっていくのかについて、今後も勉強しながら取り組んでいきたいと思う。
- ・やまゆり園の容疑者のような考え方が否定されるのはもちろんだが、一方で先ほどの糸賀先生のお話で、太陽のような存在としてというのも、かえって逆差別のような気はする。自然に社会の一員として捉えていくということが必要だと思うので、そうした社会の差別意識、不用なものと考えるのはもちろん、神々しく捉えるのもかえって差別意識だと思う。大人になってから講演会などに出ても、そういう意識は急に変わるものではないので、教育が必要だと思う。今学校でも人権教育は本当に限られた時間でやっていると思うし、実際差別がどんどん解消されているかというのと、そうではないので不十分な部分があるのだろうと思う。
- ・全ての人が必要な支援を受けて、ともに生き、暮らすことで、改めて大事にしていかなければいけない。私たち議員としても、いろいろ求められていることも考えていかなければいけないと思った。私が子育てをしていた地域にひばり学園があって、ふだんからその生徒さんが小学校や中学校にも見えたし、大きくなってからは地域を職員と散歩して、自然に幼稚園から中学生になるまで子供たちも学校の場でも触れ合いがあり、地域で遊んでいてもそういう方々を一緒に見ることもあり、地域のボランティアの

方も非常に参加されていた。そういう場が今度移転して遠くに行ってしまう。すごく身近なところにあった障害のある方々が身近でなくなるのは、自分たちの地域の環境としても損失というか、寂しい思いもある。

津久井やまゆり園は障害のある方が、ちょっと遠くのほうに大勢集められてという感じで暮らしていて、あの地域では交流があったけれども、それも少し減ってきたということがあって、やはり身近なところに一緒に暮らすことから、みんながいろいろ学ぶことができると思う。障害のある方が地域にということになると家族の負担が大変になることがあるかと思うが、障害のある方々を1カ所に集めて、その中で生き生きと暮らせることがあっても、本当はどうなのかと思う。

- ・私も介護をやっていたが、ここにいるメンバーもならないわけではない。最終的には老人になって認知症になる可能性もあるし、精神障害との境は余りないと思っている。若くてなろうが、年とってなろうが同じことで、例えば、会社など新しい経済活動のムーブメントを起こしながら、福祉ではなくて、経済活動としてどう参入していくのか。もちろん参入しているところもあるだろうし、障害者の方々も就職することができるようなそういう業態がふえていくといいと思う。市も国もお金がないのであれば、経済活動を起こしてやるのが一番いい方法だと思う。
- ・かわいそうだとか、大変だとか、苦しいとか、それを横浜市が助けなければいけない、何かよくしなければならぬという雰囲気があったように感じるが、そういう方々の支援として、横浜市がどうその方々に頑張ってもらって、横浜市のためにやっていただくということを、これから考えていかなければいけないし、周りの地域の方々がやらなければいけないとは思わない。一緒に楽しむ、一緒にお金をもうけるとか、そういうことがあるというベクトルのほうに向けないと、哲学とかでは難しいと思う。
- ・社会的孤立につながる要因は、障害に限らずいろいろ複合的なことが絡んできて、社会的孤立が生まれる。そこにどうしても障害というものが多重的に絡みやすく、アプローチするには、行政としては障害とか区切っていくことではなく、多面的なアプローチが重要ではないか。ナショナルミニマムの中で最低限度の生活を触れて、これまでは経済的指標だったものを

社会的指標、質的なものに変えていくというところが鍵だということで、私も本当にそうだと思う。そういった指標があることで、貧困の定義にもなり、支援への指標や本人が持っている指標につながっていくと思うが、すごく難しいのではないかと思う。

- ・指標化や数値化をして見えやすい形に持っていくのは非常に難しい。もしそれができれば、行政の支援の輪も広がっていく。幅も広がるだろうし、そういうところを指標化するのがいいのかどうかも含めて、私たちは今後考えていくべきところかと思う。

#### (7) 平成29年2月6日 委員会開催

ア 調査・研究テーマ「横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組み」について

調査・研究テーマについて、委員長から前回までの委員会の意見等を反映させた骨子修正案について説明の上、意見交換を行った。また、委員から最終報告書とする旨の提案があり、意見交換を行い、そのように決定された。

#### 【出席局】

こども青少年局、健康福祉局、教育委員会事務局

イ 委員意見概要

- ・障害者差別解消法が施行され、社会全体の意識が向いてきたが、法の精神をより具体的に社会に展開していくことが大事だと思う。沖縄に観光バリアフリー宣言についての視察に行き、この観光バリアフリーとは身体の障害だけではなく、外国人も含めた言葉の壁を含んだものではあったが、市民全体への意識の浸透という意味では課題が残っているが、しかし県として大きな宣言という形で目標を形で示すことで、着実にそれに向けた取り組みが少しずつ民間含めて広がっていていることもあり、やはりこの大きな目標をしっかりと示すことも大事だと思った。
- ・明石市に犯罪被害者条例の視察に行った際、泉市長が犯罪被害者条例は、被害者のためだけではなく、誰もが犯罪被害者になる可能性があるという意味で、全ての市民のための条例であると話されていたが、これは障害という点でも同じだと思う。誰しも年をとるし、また身体能力が衰える、また不慮の病気や事故などで障害を負う可能性があるという意味では、誰に

とっても問題でもある。障害のある一部の人への配慮ということではなく、全ての人のための課題であると捉えていくことが大切である。つまり障害者を孤立させない社会というのは、誰も孤立させない社会であるということであり、社会のハード面、ソフト面ともに障害者を基準に再構築、考えていくことが大事であり、その方向性でぜひとも横浜市としても進んでいくべきではないか。

- ・ 2月の参考人の講演の中で、地域づくりという単位を中学校区と考えるという提案があったが、障害のある方の孤立を防ぐ地域づくりということを考えていく際に、具体的に考えていくことができると思った。次に、子供や高齢者、いろいろな経歴を持った方々も含めて全ての方が、大切な地域のメンバーでありともに生きる仲間だということ意識する取り組みを考える大きな力になるということ学んだ。また、障害がある方が諦めなくていい社会、そのためのシステムや制度、まちづくりを当事者の方の声を聞きながら改めて進めていくことが市政にも求められており、私もそういう取り組みをしていかなければいけないと思うが、この委員会の一番最初のどのように進めていくのかというときに、なかなか難しいことではあるが、委員会の場で当事者の方の声を聞く機会を持つことを提案すればよかったということについて反省している。

- ・ 障害という言葉で一括りにしてしまうこともはばかれるような、課題が複合的で多岐にわたっているということが確認できた。委員会が一区切りにはなるが、調査が完了したと言いきくせず、それ以上にたくさんの課題があることが逆に明るみに出たと思う。

横浜市としては取り組むべき大きな課題の一つであるので、そこを再確認し、今後に生かしたいと思う。当事者の声が聞けなかったというのは非常に悔やまれることで、今後の横浜市としての市政においては、そういった当事者の声を非常に大切にしていけるべきである。

- ・ 本年は、やまゆり園の非常に悲しい事件もあり、そういったことも背景にして、私たちが今後取り組んでいくものというものを改めて考えなければいけないと思う。差別のない社会に向けてというのは、差別があるのは障害者の問題ではなくて、社会の側の問題だと思うので、そういったところ

の想像力を駆使できるように活動していきたい。

(8) 平成29年4月10日 委員会開催

最終委員会後記載

(9) 行政視察

本委員会では、調査・研究テーマの検討に資するため、次のとおり視察を行った。

ア 長野県・石川県（平成28年10月20日～21日）

古川直季副委員長、渡邊忠則副委員長、伊波俊之助委員、佐藤祐文委員、坂井太委員

- ・信州あいサポート運動について
- ・農業就労チャレンジコーディネーターについて  
（視察先）長野県
- ・ノーマライゼーションプラン金沢2015について  
（視察先）石川県金沢市

イ 愛媛県（平成28年10月20日～21日）

望月高德委員長、有村俊彦委員、木原幹雄委員

- ・障害者の地域生活を支える取り組みについて  
（視察先）愛媛県松山市
- ・農福連携（メイドイン青空）の取り組みについて  
（視察先）株式会社パーソナルアシスタント青空（愛媛県伊予郡砥部町）

ウ 沖縄県（平成28年11月1日～2日）

竹野内猛委員、望月康弘委員

- ・観光バリアフリーの取り組みについて  
（視察先）沖縄県
- ・障害者の働く場づくりの取り組みについて  
（視察先）社会福祉法人若竹福社会（沖縄県浦添市）

エ 岩手県・宮城県（平成29年3月27日～28日）

谷田部孝一委員

- ・福祉バンクの運営と今後の取り組みについて

(視察先) 社会福祉法人盛岡市民福祉バンク (岩手県盛岡市)

・福祉避難所の運営と今後の取り組みについて

(視察先) 社会福祉法人仙台市障害者福祉協会 (宮城県仙台市)

## 5 調査・研究テーマ「横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組みについて」のまとめ

### (1) 障害者を取り巻く現状と課題

近年、全国的に、障害のある方とその家族などが地域の中で孤立した状態で亡くなり、発見されるという事例が複数発生している。このような事例の場合、保護者や介護者が亡くなったことにより、子供や要介護者が死に至ることや、自ら行政や地域からの支援を拒否した結果、死に至るなどの傾向がみられる。

横浜市孤立予防対策検討委員会報告書において、地域に住む人全員が孤立予防対策の対象と考えられるが、特に孤立死に陥る危険性が高い対象として、高齢者がいる世帯に次いで、障害児・者がいる世帯が社会的に孤立しやすいと報告されている。

この原因として、障害認定の有無に一因があると思われる。障害者手帳や障害者福祉サービスの受給者証などを取得している障害のある方は、行政や福祉施設などからの支援を受けることができる。しかし、資格認定がされず、障害者手帳などを取得されていない障害のある方は、行政などから支援を受けることができず、地域からも孤立してしまう。

厚生労働省の調査によると、身体障害、知的障害、精神障害の3区分で障害者数の概数をみると、身体障害者393万7千人、知的障害者74万1千人、精神障害者392万4千人となっており、これを人口千人当たりの人数でみると、身体障害者は31人、知的障害者は6人、精神障害者は31人となる。複数の障害を併せ持つ者もいるため、単純な合計にはならないものの、国民のおよそ6.7%が何らかの障害を有していることになるが、今年度本委員会で招致した参考人によると、そのうち福祉サービスを利用している人は1割にも満たないとのことである。福祉サービスを利用していない方の中には、必要であるにもかかわらず、適切なサービスを利用できずにいる方も相当数いると考えられる。

また、家族・地域の関係性にも一因があると思われる。隣近所との付き合いの希薄化など、地域コミュニティの機能が低下し、また個人情報やプライバシー

一に関する住民の意識が高まる中で、支援が必要な人の情報を把握することが難しいこと、疾病等に起因する判断力の低下や、本人やその家族に障害等の理解が不足しており、誰にも相談できず、みずから抱え込んでしまっていることがあるのではないかと。そして、障害がある本人が60代、介護をしている保護者が80代というような老障介護の世帯が、地域から孤立することも見受けられる。

委員からは、日ごろから地域の住民が障害のある方を、ともに暮らす地域の一員と認知することやその支援のあり方など、大きな課題として捉えていくべきであるという意見や、社会全体として支え合うインクルージョンは目指すべきところではあるが、当事者が自己肯定できず、当事者やその家族が社会との接触を避けてしまうことが支援の進まない非常に大きな原因にもなっている。当事者やその家族に社会と共生していくという意識を持つための方法は難しく、これという方向が見えていないのが現状ではないかという意見があった。

## (2) 障害者の地域生活を支援する取り組みについて

横浜市は他都市と比較しても、障害者に対する施策は先進的かつ、幅広く行われているが、さらなる支援の推進を図り、障害者が地域において安心・安全に生活するための取り組みを進めていただきたい。

### ア 災害時に対する取り組み

災害時要援護者名簿の提供等を通じて地域における自主的な見守り、支えあいの取り組みが進められているところであるが、課題もあることから、さらなる取り組みが求められ、次のような施策が考えられる。

#### ● 災害時要援護者事業の充実を図ること。

- ・ 災害時要援護者事業実施地区の割合を100%にするための取り組み
- ・ 要援護者が参加する防災訓練の充実
- ・ 町内会や福祉施設等の地域と区・局の連携強化

### イ タブレット端末を活用した手話通訳対応の取り組み

今年度より、区役所の窓口において手話通訳を必要とする方が来庁された際に、タブレット端末を活用して手話通訳対応を行う事業が開始されたが、大変有意義な事業であることから、本市全体にこのようなサービスが展開されることが望ましい。

## ウ 就労支援について

市内9か所に障害者就労支援センターが設置され、就労を希望している障害者や就労している障害者を対象に、福祉、教育、労働等の関係機関と連携しながら本人、家族への継続的な支援と企業側への支援が行われているが、新規の職場開拓を行い、就労先をふやすことや就労について継続した相談体制を構築する必要がある。これらは上記施設の職員のスキルによって左右されないなどの人材育成を図る必要がある。

- ・人材派遣会社等民間のノウハウを活用し、職場開拓の取り組み強化
- ・それぞれの方の相談に対応できるよう、制度など知識の習得を行い、適切な指導・助言を行うことができる相談体制の構築

## 終わりに

障害のある方が社会から孤立する背景にはさまざまな要因が複合的に重なり合っていることが多く、一人一人が異なる事情を抱えており、それぞれの障害によっても支援の形や必要性も異なっている。そのため、周囲の方が障害の特性を知ることや、見守り等さまざまな支援の形を行政などが用意し、地域の住民も連携して協力することが必要であり、それが障害のある方の一人一人が自分らしく生き生きと地域で暮らすことのできる前提条件となる。誰しも年をとり、身体能力が衰えるものであり、また不慮の病気や事故などで障害を負う可能性があることから、誰にとっても解決が求められる問題でもある。

障害のある一部の人への配慮ということではなく、全ての人のための課題であると捉えていくことが大切であり、障害を個人に帰属させるのではなく、障害があると思わせてしまう社会にこそ課題があるということを念頭に、社会のハード面、ソフト面ともに障害のある方を基準に考えていくことが大事であろう。

本委員会での議論を踏まえ、関係局・区・地域において、これまで以上に横断的な連携を図り、より効果の高い支援施策を展開されることを期待したい。

これまで本委員会は、過去5年にわたって、「身近なつながりや支え合いにより社会的孤立を防ぐ地域づくりの推進に関すること。」という付議事件のもと、各年度ごとに調査・研究テーマを設定し、委員会の中で調査を進め、さまざまな観点から議

論を重ね、活発な意見交換を行ってきた。

年度	調査・研究テーマ
平成 24 年度	現代の社会的孤立の背景について
平成 25 年度	地域のつながりを支える取り組みについて
平成 26 年度	若者の社会的孤立に係る支援施策について
平成 27 年度	横浜市における子供の貧困の予防・解決に向けた取り組みの方向性について
平成 28 年度	横浜市における障害者を孤立させない地域生活を支える取り組みについて

各年度ごとそれぞれに求められることが違うこともあるが、大きい視点から見ると、孤立を防ぐためには地域でのつながりや支えあいが重要であるということは各年度の報告書で示されていたことから、今後も横浜市政を運営する中で、この視線を忘れることなく、施策に生かしていただくよう要望する。

以上、過去 4 年間の中間報告書と本報告をもって、本委員会での 5 年間にわたる付議事件についての調査・研究を終了する。

○ 孤立を防ぐ地域づくり特別委員会名簿

委員長	望月高德	(民進党)
副委員長	古川直季	(自由民主党)
同	渡邊忠則	(自由民主党)
委員	伊波俊之助	(自由民主党)
同	佐藤祐文	(自由民主党)
同	坂井太	(自由民主党)
同	有村俊彦	(民進党)
同	木原幹雄	(民進党)
同	谷田部孝一	(民進党)
同	竹野内猛	(公明党)
同	望月康弘	(公明党)
同	白井正子	(日本共産党)
同	みわ智恵美	(日本共産党)
同	青木マキ	(無所属・ネット)