

障害者支援センター運営委員会・第4回作業班議事録

■開催日：平成19年5月22日（火）3時～5時

■場所：ラポール3階 会議室Ⅱ

■出席者：委員7名（欠席1名）

谷口委員・原田委員・三橋委員・佐藤委員・室津委員・下山委員・長谷山委員

オブザーバー：八島氏（横浜市心身障害児者を守る会連盟代表幹事）

山下氏（横浜市社協地域活動部区社協機能強化担当課長）

池田氏（横浜市社協経営企画部IT・企画等担当課長）

大木係長・松浦氏（横浜市健康福祉局障害福祉課地域活動支援係）

■次第

1 協議事項

- (1) 相談支援体制と地域自立支援協議会について
- (2) 地域展開について ～団体の基盤強化と今後の方向性について～
- (3) 今後の日程について

■議事

(1) 相談支援体制と地域自立支援協議会について

(谷口委員長)

「相談支援体制と地域自立支援協議会について」の検討からお願いしたい。

(大木係長)

4月1日より機構が変わり、障害福祉課地域支援係で相談支援事業関係を担当。自立支援法上の相談支援事業、地域自立支援協議会について説明させていただく。地域自立支援協議会は法人型地域活動ホームと区役所福祉保健センターとの共催で進めている。

(松浦)

資料「相談支援事業と横浜市の相談支援体制について」に基づき説明。

国事業の相談支援事業は身障、知的、精神の三障害別々でスタートしたが、横浜市は平成15年4月から身障と知的を一本化し、横浜市相談支援事業要綱を定めた。障害者自立支援法の施行で、平成19年4月から障害者地域活動ホームの相談支援事業は、三障害一体的な運営になった。自立支援法で市町村の必須事業になったことは、大きな変化である。自立支援法では指定相談支援事業者が新たに規定され、横浜市では平成19年4月1日現在で39事業者ある。34事業者は横浜市から委託を受けている一次、二次機関で、自立支援法5条により、地域のネッ

トワーク構築のために地域自立支援協議会を設置するようになっている。

横浜市の相談支援体制だが、横浜市障害者プラン（平成16年4月、策定）の重点施策として位置づけられた。特徴は、一次機関においては、三障害一体的な運営、24時間365日体制、地域自立支援協議会の開催である。二次相談支援機関は障害に対応した専門的機能、一次相談支援機関へのスーパーバイズが役割である。「身近な相談機関」としては、日頃から関わっているサービス提供機関、施設、グループホーム、作業所、学校、ケアプラザなどがあげられる。障害のある方やご家族が最初にどこへ相談しても構わない。

地域自立支援協議会は、横浜市相談支援事業要綱に基づくもので、国の定める自立支援協議会は都道府県を単位としている。神奈川県は、7つの圏域で、各圏域ごとに自立支援協議会を設置している。横浜市は政令市なので単独の圏域として協議会を設置している。

横浜市自立支援協議会は、障害者施策推進協議会の専門部会で、16名で構成し、5名は当事者や家族。地域活動ホームなどの委託事業者の評価を行ない、相談に関する指標を作っていきたい。新しい社会資源の創設も検討していきたい。各区の自立支援協議会でも指定事業者の評価を行ないたい。指定事業者が区役所でサービス利用計画作成費の支給決定を受けて関わるようになった時に、地域自立支援協議会にプランを出して、評価する予定。

（谷口委員長）

市の自立支援協議会はどこが中心になって運営をしていくのか。また、「身近」「一次」「二次」と分けて役割分担しているが、きちっと固めていくのは難しいだろうと感ずる。地域ごとに役割分担をつけるという話しになるのかなと感ずる。

（松浦）

事務局は横浜市が担う。役割分担だが、行政が設定しただけなので、利用者の視点からすると特にその切り分けは無いだろうと思う。二次相談機関には、専門性を活かして専門的な支援ができていないところに対して指導や助言をする役割が期待されている。しかし、二次機関の職員がどのように助言できるのか、連絡会議を開催して、個別の障害に対応した助言だけでなく、地域全体のマネジメントができる能力を付けていこうという議論をしている段階。役割については詰めている状況で、全体で確認が取れているわけではない。

（原田委員）

区の自立支援協議会は、すべての区に設置されているのか。また開催の頻度はどの程度か。

（松浦）

設置区は13。ほとんどの区は、2ヶ月に1回の開催で、毎月開催している区は3区ある。

（原田委員）

区自立支援協議会における指定事業者の評価だが、サービス提供事業者中心の構成の中で、本当にできるのか。

（松浦）

区自立支援協議会の相談専門機関の方々が確認することはできると考えている。

(原田委員)

区の協議会の議論を市のそれに報告するとあるが、区に意見を言うチャンネルはあるのか。

(松浦)

協議会の中で議論されたことは、すべてが市に寄せられる訳ではない。同じ状況がたくさん
の区で出てくるようであれば全市的にやっていく必要があると思う。

(谷口委員長)

相談のシステムだが、担当責任者が決まっていると、以後の物事の運びが違うと思う。市の
システムはネットワークという点では評価できるが、誰が責任をもつのか曖昧である。担当責
任者がいて、その人をサポートする相談支援者や支援機関があるという構図が描けないのか。
責任者が引き継がれていくシステムが必要だと思う。

(原田委員)

発達障害者支援法の継続支援システムをどう作るか、という話にも通ずるが、横浜市では、
その議論は進んでいるのか。

(松浦氏)

発達障害者支援法で発達障害検討委員会が17年度から設置され、ライフステージごとの課
題の洗い出しをして、19年度は、具体的な検討をしていく段階。

(下山委員)

横浜市は自立支援協議会における当事者や家族の参加について、どうお考えか。

(松浦氏)

国は、当事者、家族の参加を明記している。神奈川県では当事者や家族は参加していない。
横浜市自立支援協議会では当事者や家族の方に参加していただいて、議論していきたい。ただ、
区では、今のところ相談支援関係機関のネットワークを第一に考えており、構成要件として、
当事者や家族は入っていない。ある区では、担当者会議で相談支援の議論を、代表者会議では
当事者や家族を中心に話しをして、その内容を集約して、区の大きな会議で検討していく形を
とろうとしている。横浜市として統一してやっていくことがどこまでできるのか課題。

(室津委員)

サービス調整会議はサービス提供者の調整という位置づけで良いが、自立支援協議会に、当
事者が入っていないのはおかしい。指定事業者の評価や地域の課題の検討をするなら、サービ
ス提供者だけでは明らかに偏っている。運営方法として、様々な部会を開催する方法はある。

(松浦氏)

検討していきたい。

(原田委員)

区単位の展開を注目しているが、実は区の単位でも大きすぎて、小さい地区の単位で障害者
の自立支援のネットワークや協議の場があっても良く、他の自治体も悩んでいる。高齢者は、
地域包括支援センターごとに運営協議会を設置している。障害者の自立支援も小さい単位で議

論が出来ないか。小さい単位で色々な人を巻き込んで自立支援協議会が1つのプラットフォームのようになっていくことが必要だと思う。

(松浦氏)

その通りだと思う。地域活動ホームが区に1館という状況で、区の人口は、11,2万人から30万人程度あって、3人から4人の相談員がいたとしてもまかない切れない。やはり人口2から3万人に1つというように、今のケアプラザのような中学校区に1つが理想だと思う。ケアプラザにしても高齢者の施設というイメージが抜け切らないまま、ずっと来ているので、現実的にどこまでできるのか難しいと思う。横浜市で地域福祉計画を策定するにあたって、地域ごとに色々と議論した時に、けっこう障害のことも出てきているようなので、小さな地域での議論が自立支援協議会上がってくる、その中で考えるきっかけが出来てくると良いと思う。

(谷口委員長)

地域包括支援センターについて国は明らかに、地域に浸透させる将来的な拠点としてタネを蒔いたと思っっているのではないかと。それにしても人手が少なすぎるという印象。

(2) 地域展開について ～団体の基盤強化と今後の方向性について～

(谷口委員長)

それでは2番目の議題についてお願いしたい。

(小嶋次長)

自立支援法下では、高齢者同様、障害者の分野も加速度的に市場化されていくだろうが、横浜が築いてきた当事者や家族の運営への参加、小規模であること、は継承する必要があることが、今までの議論の中で確認されてきた。しかし、これらのことを継承するには、家族や当事者がしっかりしていくことと同時に、それを応援していくスタッフが育成されていかないと、守り続けていくことは難しいと思われる。システムとそれを支えるスタッフの意識や技量が必要になると思う。横浜の良さを活かし、かつスタッフを育てていくシステムを提案しておかないといけないのではないかと考えている。各連絡会で議論しているようなので、その内容をお話ししたい。

(室津委員)

グループホーム連絡会は、この数年間、運営費の増額と運営基盤の強化を要望してきた。A型の場合、親たちが集まって作り、その親たちがグループホームやスタッフを支えていることが多い。或いは活動ホームや作業所が作って、そこの職員が、グループホームの現場の職員を支えている。組織的に不十分で、グループホームの職員をグループホームで支える仕組みがない。グループホームは小規模なので、スタッフが1人か2人という状況で、ホームごとに責任者を置くのは現実味が無く、4から5ホーム、入居者20名に対して1人程度、責任者的な人を設置する人件費を要望してきた。市は、理解してくれるが、現実的な踏み出しがない状況。

また、福祉全体が人手不足の中で、作業所、活動ホーム職員との賃金格差も拡がり、労働条

件も良くなり職員が集まらない。運営がかなり厳しくなっていることも現実的な問題である。

横浜市の財政事情もあるので、実現のために国制度に移行して、国や県から貰えるお金で人を雇うことも含めて考えている。

また、それでも運営はなかなか安定しないこともあるので、4つか5つのグループホームのユニットが複数集まるようなことも必要かと思う。もう1つはグループホーム職員のライフサイクルを考えると、泊まりを中心にした勤務だけで一生やっていくのは難しいと思う。グループホーム以外の勤務形態を含めた形を考えると、昼間のところと同一の運営ということも考える必要があると思う。昼間と一緒にすることで、社宅のようになってしまったり、昼間がコントロールする生活の場になりやすいので、横浜では、それをやってこなかった。昼と夜とは独立していたほうが良いということで、同一運営で行なうことはしなかった。1つのグループホームと1つの作業所になると、こういうことが起こりやすく、大きい運営組織の中で、昼間が何ヶ所もあって、夜も何ヶ所もある法人であれば、グループホームの独立性の確保ができて、社宅化を防ぐことが出来ると思う。昼間の運営と一緒にすることを考えると、むしろ大きい組織のほうがいいのではないかと思う。グループホーム連絡会としては、グループホーム同士が固まって運営する基本線と同時に、昼間と一緒に運営する選択も可能にすべきかと思う。職員のことを考えても、ずっと泊まっている時期から、その管理者になったり、昼間に移ったり、働き方の多様性を確保しないと、泊まれなくなったら退職するという状況が続いてしまう。

(三橋委員)

活動ホームは、1館ずつの活動を大事にして小さいほうが良いと思ってきたが、今後を考えた時に、1館ずつというのは基盤が弱く、グループホームと同じような状況にあると実感している。やはり基盤は強くしなければいけないと思う。今考えているのは、数区でまとまってゆるやかな連合体で展開していく。横浜を幾つかのブロックに分けて、それぞれがそのブロックの中で連携しながら、そして大きな単位でも展開できるような方法を取りたいと思う。

ある活動ホームの所長が倒れてしまった時に、別の活動ホームの所長がしばらく応援に行き運営のバックアップをした。どこで起きてても不思議はなく、非常事態に成りかねないこともあり、活動ホームの連合化によってそういう協力体制も取れたり、利用者も複数の活動ホームを行き来できるようになる。職員の研修にとっても良いことかも知れない。色々、メリットが大きい。しかし、これを活動ホーム連絡会の構成員皆が賛同するかどうかは分からない。色々な意見があると思う。この話しも皆の同意を得る形で進めていきたいと考えている。

(室津委員)

機能強化型の活動ホームは様々な事業を行っているが、スタッフは10人程度。例えば子どもの支援の担当者は活動ホームに1人しかいない。複数の活動ホームがブロック化すると、子どもに関わる人が複数人いて、リーダー的な人が出てきたり、助言する人が出てきたりということも考えら。複数の機能を小集団で担うためには、その集団が幾つか集まって同じ仕事をすすめる同士のつながりを作ることを考えるべき。運営費の問題もあって担当を支える人がいない

ということもある。これは子どものことだけではなくて、大人への対応にしても、多様で重度化していて困難な人たちが増えている状況があるので、職員全員が誰でも対応できるということは難しい。バックアップできる集団が無いと活動ホームの機能を維持することは難しいと思う。所長だけではなくて、特定の役割を持っている人がいなくなると0になってしまうのではなく、補い合える関係が必要ではないかと思う。その意味でブロック化が必要だと考える。

中区の場合、子どもを支援する社会資源が非常に少なく、やればやるほどニーズが増えていく。中区は活動ホームに相談支援事業が付いているが、全部の活動ホームに中区と同じ形だと要望しても、横浜市が予算確保できるとも限らないので、ブロック化が必要だと思う。また活動ホームはそろそろ建て替えが必要になっている、子どもの支援を含めてその地域で必要としていることをきちんとやれる体制にしない限り、税金を使って建て替える意味がなくなってしまうので、きちんと応えるためにも、そういう組織が必要だと思う。

機能強化型活動ホームの法人化にあたって、運営委員会の機能を残せるような定款を支援センターと相談して作り、今までの運営委員会のやり方をNPO法人のなかでやれている。これが一NPO法人で3つや4つの運営委員会になっても、この形を崩さないで出来るのではないかと考えている。これが社会福祉法人だと理事会で決めてしまって、上で決まったことで下が動くことになるが、今回のNPO法人化で今までどおり活動ホームのことは運営委員会で決めることが可能となったので、運営できると考えている。

(佐藤委員)

作業所は自立支援法によって、横浜市から法人化してほしいという要請があって、以前の3分の1程度が法人化した。全体的に見て、作業所は利用者の願いを叶えるという意味では規模が小さいほうが良いが、経営的に安定しないという課題があり、室津委員や三橋委員が言う仕組みは必要になってくるのではないかと。人が育つにも、一定のグループ化をしていくことが必要だと考える。1運営委員会・1作業所のところは、少しグループ化していくことが必要かと思っている。私が運営している作業所は出来たときからグループで運営していこうという方針があり、9つの作業所に利用者が120人位、常勤職員が16人いる。この4月に社会福祉法人化して、規模が大きくなったので運営的、財政的に大丈夫かと思っている。しかし、同じグループでグループホームも運営しており、そこは大変厳しい状態。同じグループで雇っている職員の基本給を同じに出来ていない。基本給と賞与の月数が違う。

(小嶋次長)

活動ホームを大事にするということは訓練会を大事にしようということでもあり、訓練会の立場から長谷山さんにご発言いただきたいと思う。

(長谷山委員)

子どもの支援を大事にしたいという三橋さんの意見は非常にありがたい。今回のブロック化にとっても興味がある。子どもの預かりが多くなっているが、各機関バラバラに対応している。関係機関も親と一緒に子供を育てていくという意味で、ブロック化があると、どこかで伝える

ものも出来てくるのかなと思う。また、きょうだい児のことはとても大事で、親は夢中で障害児を育てているので、きょうだい児のことは見ているつもりでも、本人たちにとっては見られていないと思って育っているところがあるようだ。きょうだい児について相談できる人がいないので困っている人が沢山いる。きょうだい児は幼い時期は我慢をし、障害児に手がかからなくなった時期に問題が出てくることが多く、今までの相談は、本人のための相談ばかりで、きょうだいのことを話せるところはシステムのなかに1つもない。家族支援という意味では、きょうだい児支援が大事で、親亡き後に残されたきょうだいたちが、本人を大事にしてくれて、複数後見のなかに家族も見るところもあって、他にも見てくれる人がいるから安心ということがあると良い。その実現に向けて色々考えているが、ブロック化のなかで出来ると良いと思う。

(谷口委員長)

連合化については、10年以上前に、既に在援協の研究会で提案した内容。その時は、「一部のところならできるかもしれないけれど・・・」という段階だった。相互に連携してかばいあったり、補いあったりするところがないと今後の道が描けないところまで来ているのではないか。10年以上前に話し合われたことが、今回は皆さんの総意で出てきたような気がする。

(小嶋次長)

在援協時代の平成5年の報告書に、今の話と同じような展開図が描かれている。しかし、当時は提言に留まっていて、13年経って、ようやく横の繋がりも出来て、ゆるやかな連合も可能そうだとするところまで、辿り着いたということか。

(谷口委員長)

その頃、イギリスでは「グループホームを超えよう」という話しがされていた。それは、グループホームとケアの体制を別々にしようという考え。ケアするスタッフは別のところにおいて、必要に応じた人数と体制をグループホームごとに組んでいくセパレート型。連合化の中で、この仕組みをもう一度、現実的に組み立てることを検討してみてもいい。

(室津委員)

グループホームの課題は、国制度を入れると、支援センターとの関係が切れてしまうかもしれないこと。それは困るので、今までどおり全部の支援が必要かどうかは別として、やはり外部の支援があったほうが良いので、そう考えると法人が支援する部分と、支援センターの機能として何を残すのかということの整理が必要である。グループホームを4つか5つで1つの単位にしないと運営が難しいという現状だが、新しく始めるときは1ホームから始めて、ある程度の大きさになるまでの間は、A型グループホームとして支援センターがきちんと関わって応援しながら、グループホームの運営ができるようにしていくなど、色々な仕組みでないと独占企業ができて新規参入を阻むような状況になってしまう。新しい人たちが常に加わっていただけるような構造を支援センターが補償するという動きも必要である。

(下山委員)

法人型地域活動ホームはまだ全区に設置されていないが、支援センターの運営委員会のなか

に参加していただくようなことは考えられているのか。法人型地域活動ホームは大事な役割を占めており加わっていく必要があると感じている。

(三橋委員)

法人型地域活動ホームにも活動ホーム連絡会のメンバーに入っている。活動ホームという制度のなかで一緒に考えて行こうということで展開している。

(谷口委員長)

複数区をブロックで考えていくことだが、横浜市として、数区をまとめて見るという考え方はあるか。

(松浦氏)

1区30万人という人口なので、数区集まると100万人という人口のブロックが出来てしまい、そういった意味でも区行政を単位としている。

(原田委員)

横浜市社協にはブロックという考え方はあるのか。

(山下担当課長)

区社協の場合は集まりやすさなどから沿線で分かれており、4つのブロックがある。

(池田担当課長)

地域ケアプラザにも横浜市内に4つのブロックがあるが、区社協のブロックと若干エリアが異なっている。

(小嶋次長)

支援センターの考えるブロックは、相談を中心に考えた構想で、子どもの支援に重きをおいて療育センターのブロックで考えて行こうという提案をしている。

(室津委員)

1つのブロックに相談員を配置したいという要望を出すとなると、4ブロックにするか、10ブロックかによって随分人数が変わってしまうのではないか。

(長谷山委員)

療育センターのブロックは良いと思う。

(谷口委員長)

今後の作業班の展開について説明していただき、本日は終了としたい。

(小嶋次長)

支援センターとしては地域コーディネーターの確保を実現いたしたく、横浜市からは構想があれば早めに提案されれば検討できる、というお話もいただいている。7月中旬には大まかな整理をした中間取りまとめ案ができると良いと思う。運営委員会の議論を経て横浜市に提案するところになると思うので、作業班は第5回を6月初旬に、そして第1回運営委員会を開催し、その後、6回目の作業班を開催したいと考えている。