

《3》家族の介護問題の広がり と支援のあり方

② 横浜の地域における障害者福祉の広がり と今後についての考察

1 はじめに

横浜の障害者福祉は、障害者とその家族が、市内に社会資源が少なかつた昭和40年代に、地域支援活動として編み出した「運営委員会」活動によって大きく前進した。本市も活動助成を開始し、地域訓練会をはじめとする支援拠点が地域に広がっていくこととなった。また、運営委員会活動と呼び、本市は多様な障害者施設の整備を推進し、横浜の社会資源は徐々に増加した。

平成15年度には、社会福祉基礎構造改革の一つとして、措置から障害者本人の自己決定による契約制度への転換を理念とした「障害者支援費制度」が開始したが、早くも今年度、国は大幅な見直し構想を示し、制度変更の準備を進めている。

このような変動期にあつて、このパートでは、近年に

至る横浜の障害者福祉の変遷を振り返り、その特徴や課題を追っていききたい。また、これらをもふまえて、障害者の生活への満足感を高めていくための支援のあり方について、若干の考察を試みたい。

2 地域における支援の場の広がり

① 昭和40年代～運営委員会型運動の発生

昭和40年当初、障害者が住み慣れた地域で暮らし続けることを願い、障害者本人の自立と、家族介護への自主的な支援活動として、横浜独自の運営委員会型活動がはじまった。運営委員会は、障害者自身、他、家族、地域住民、障害児者団体、協力ボランティア、行政、市社協障害者支援センター（注）など10人程度の規模で構成され、当事者性、開拓性などを活動の理念として掲げてきている。

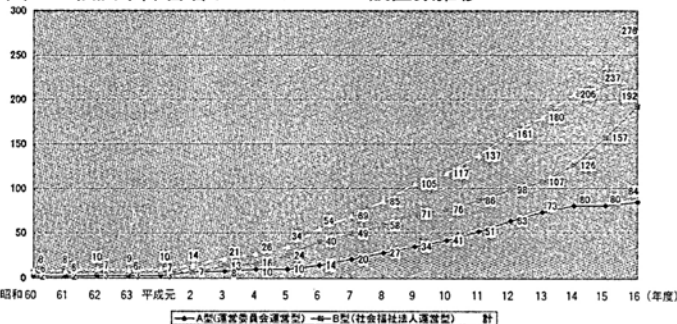
運営委員会による当初の活動は、就学年齢前の障害児の保育・療育活動を行う「地域訓練会」活動であった。昭和48年、個々の活動団体を横断的に支援するため、「横浜市在宅障害児援護協会（注）」が活動当事者を中心に結成されている。地域訓練会は、知的障害、身体障害などの障害内容にこだわらず、地域支援活動として行われてきたものである。その後、対象児童の成長にあわせて学齢期まで対象年齢の幅を広げていった。さらに、学齢期以降の障害者のライフステージに応じ、成人期の課題の対応が必要となった。これが、社会参加活動と生活の場の確保を求めて「地域作業所」活動と「グループホーム」設置活動へと展開してきたものである。本市は、昭和48年に地域訓練会への助成を開始して以降、これらを本市の施策に位置づけている。

地域作業所は、小規模通所授産施設と合わせ現在144カ所となり、地域的な偏在はあるが、ほぼ中学校区域の教と等しい数字となっている。このような、障害当事者とその家族等の主体性を軸にした活動形態や地域への広がり規模、そして本市施策を巻き込んだ活力や先駆性は、横浜の障害者福祉を特徴づけている。

② 昭和60年代～グループホーム設置モデル事業

国の制度化に先駆け、横浜に第1号のグループホームが誕生したのは、昭和60年のことである。当時は、家族の病気などの緊急時に、一時的な保護を行う施設が少なく、入所施設でなく地域での生活を長く続けたいと思うほど、家族の心身の疲労や負担、将来への不安は大きくなっていた。このような中、障害者が家族と離れ、小グループによる共同生活を送るグループホ

図1 横浜市障害者グループホーム設置数推移



〔注〕
後に財団法人化、名称も「児」から「者」に変更。平成16年度に横浜市社会福祉協議会と統合。現在の名称は「横浜市社会福祉協議会障害者支援センター」

らしていくための重要な基盤となっている。

③ 地域支援の拠点施設「法人運営型地域活動ホーム」構想

地域作業所は民間借家を借り上げての活動であったが、安定した活動場所確保の求めに対し、本市は市有地を提供した上で専用の施設整備補助を実施し、これを「地域活動ホーム」として設置をしている。

また、生活支援事業の追加

その後、本市は正式に事業化し、独自の助成制度を設け、その数は着実に増えていった。現在では約270カ所、約1200人が生活しており、市内入所施設定員(1070人)をすでに上回っている。知的障害者人口の10人に1人(約9・3%)がグループホームに入居していることになる。本市障害者プランの地域移行施策(入所施設からグループホームなどの地域生活への移行)では、今年度を計画初年度とし、5カ年で192人の目標値をたてているが、今年度中に76人の障害者が入所施設から移行予定である。そのほか、同居家族などの高齢化などの理由での入居は55人となっている。

このようにグループホームは、横浜の障害者が地域で暮

関係者を対象とした相談部門を新たに設置し、デイサービス部門を40人に拡大している。ショートステイでは、一般家庭と同じ形態にして、日常生活と違和感を感じないよう専門施設(個室、風呂、トイレ、キッチン、リビング)を設けるなどし、標準規模を1200㎡に拡充してハード面の強化も行っている。

また、区域に密着した施設

とするために、区内の関係機関が連携して、ホームの整備、運営への支援を行う仕組みを設けている。整備に際しては、建設委員会を設け、地域の障害者のニーズに応えるサービスのあり方や、関係機関・団体との連携の方法について検討を行う。今年度開所した磯子区の事業検討部会には、区内全ての障害者団体(当事者団体、地域訓練会、養護学校の親の会等)が参加し、2年間に20回を越える活発な合意を持った。こうしたプロセスで、地域からホームへの役割期待を明確にし、運営方針を修正することも行われる。

ここでは、利用者の日常生活をなるべく継続できるように支援事業を総合的に実施する。ほかの施設利用者や就労者、児童・生徒など、広く地域の障害児・者やその家族、

3—これからの課題

① 高齢化

高齢化社会とともに、障害者とその家族の高齢化も進展する。グループホーム開始年の入居者の平均年齢は24・7歳、平成15年度は36・2歳と年々高くなっており、最高年齢は78歳となっている。家族も同様である。

市内約270カ所中、運営

委員会方式のグループホームは約80カ所あり、当事者・家族とその支援者を中心となって、物件確保、職員雇用などの立ち上げ準備を行う。また、開設後も各種会議の運営、職員の労務や経理等を担う。運営委員会は任意団体のため、賃貸借契約の名義や事業活動の責任者は委員長個人である。委員長を家族が務めることも多く、その負担感は大い。

グループホームの存続は、

後継者の確保が鍵となるが、代替わりはあまり進んでおらず、家族の多くが将来への不安を抱えている。法人の傘下に入る運営委員会や自ら法人格を取得するところも出てきている。これまでの家族の主体性に負う方式の維持は困難という声も聞かれている。今後、どのように活動を継続していくか、複数運営による事

務の効率化や法人格の取得など、事業方式の転換も視野に入れて見直しを行っていく必要がある。

② 財政の低迷

対象者の増大や制度充実により事業費は年々増加する。

市社協障害者支援センターが設立された昭和48年の障害福祉予算の決算額は約4億円であった。グループホーム試行の昭和60年になると、約83億とおよそ22倍の規模となっている。この年の障害者手帳保持者は約5万3千人、平成15年度では約9万8千人と20年間でほぼ倍増している。決算額は約427億とさらに5倍以上となる。国による支援費制度の見直しで財源構造を含めて行われるのと同様に、本市一般財源においても対象者の精査や低コスト化等の圧縮策の検討が必要とされている。

市場化も期待されるところだが、15年度の支援費制度開始後も、居宅介護事業を除き、介護保険分野ほどの多様な民間企業の参入には至っていない。新たな参入が進まない背景として、介護保険と比べ対象者の数が少なく、居宅介護を除き単価設定が低いこと、さらに援助技術が普及していないことや福祉制度の縦割で

①鶴見区における障害者地域活動ホーム幹（みぎ）の取り組み

○地域生活研究グループ

15年度に地域活動ホーム運営委員会（関係機関の代表者で構成する、主に運営方針の諮問機関）の下部組織として、障害者施設職員、ホームヘルパー、地域訓練会（家族）、ボランティア等で構成した課題研究グループを発足させた。既存サービスでは十分な量が補えず、また鶴見区の地理的条件や家族状況から特にニーズが高くなっている「余暇活動（放課後活動）」「移動」に関する支援体制を創出していくために、調査・研究活動と試行事業を実施することとなった。将来的には、NPO法人等を立ち上げてサービス供給主体に転換することを視野に入れている。

今年度は、区内在住30歳未満の全障害者と事業所（福祉団体）にアンケートを実施。並行して、ボランティアグループ「ワンピース」を結成し、計9回（ボランティア研修会、全体プログラム4回、個別プログラム4回）の余暇試行事業を実施した。試行事業では、余暇の場所、内容、人数、利用料金を実験的に設定し、集客の状況からその検証を行っている。またアンケート分析から、次年度の試行事業拡大の準備を進めている。

この活動に対し、鶴見区は個性ある区づくり推進費による補助を行っている。また、アンケートの実施にあたっては個人情報保護審査会を経て対象世帯の抽出を行うなど全面的な協力を行っている。

○おもちゃ文庫から生まれた子育て支援プログラム

おもちゃ文庫は、地域活動ホームの共通メニューであり、近隣住民や障害児の親子による遊びの場として一般開放している。ここで子どもの発達に關するスタッフへの相談が増加してきたことから、平成15年度より独自に子育て支援プログラムを発足した。専門家（言語聴覚士）の派遣（年間全12回）による個別相談や、遊びを通じた母子関係のアドバイスなどのメニューを組んでいる。親子関係の改善、学習を通じた不安解消、仲間づくりなどの効果がみられている。プログラム修了者の自主サークル設置など地域活動への発展もみられた。

②瀬谷区におけるNPO「ワーカーズわくわく」の取り組み

親の会等からの、学齢期の障害児の放課後や長期休暇期間の居場所の確保などの要望に応えるため、本市は今年度から新規モデル事業「学齢障害児地域生活サポート事業」を開始し、常設の支援拠点を開設する団体を公募した。本事業では、地域条件（社会資源やサービスの充実度の違い）や地域特有のニーズを反映した発想が生かされるよう、サービスの提供範囲を区とし、団体の選考にあたってはその事業企画や地域との連携の考え方を重点に置いている。8団体が公募に応じ、2団体を選考した。

実施団体となった、NPO法人「ワーカーズわくわく」は、たすけあい活動が介護保険事業等に発展し、瀬谷区の生活福祉サービスに欠かせない存在である。10年を超す事業活動で、障害児の家庭との接点を持つようになり、この家族の生活の重みを受け止め、本人の成長への支援に取り組むことを決意したという。事業企画の発想の豊かさや財務計画の具体性、拠点とする民家を借り上げ、地域への協力依頼をとりつける過程でのネットワークに、NPOならではの地域活動の実績と人材の蓄積がうかがえる。

経験分野からの応用がしづら
いなどの側面も考えられる。

4 一考察

これまで述べてきた横浜特有の活動や地域の生活基盤については、今後の障害者制度の大幅改正に臨んで、これまでの経緯と役割からその本質を損なわないような配慮が必要である。また、障害者共通の普遍的ニーズについても、今後も国の財源を取り入れながら全市ベースの施策や制度で担保していくことも必要である。

しかし大都市では、広域的に設計された制度では個別性や地域性が高いニーズを充足できないことが多い。障害者の利便性や満足度を高めていく横浜なりの方策はあるのだろうか。

前段の仕組みを考える上で、先行的・実験的な発想で、地域で新しいサービスを創出して民間サービスの事例をコラムで紹介する。事例から、他の地域でも同様なサービスが成立するための条件について考察を試みたい。

① 地域によるサービス設計を支援する
事例の活動プロセスに焦点

をあててみる。

幹は諸事業を実施する中で、放課後や個別活動の「余暇」ニーズや、居宅介護事業では制限のある「移動」に関する課題を利用者側から投げかけられていた。そこで、（1）幹のN氏は地域の関係者を召集して課題を投げかけ（2）仮説に基づく新しいサービスへの実践を行うことになった。（3）区と区社協との協働が位置づけられ（4）区づくり予算で事業費を確保し（5）アンケートとサービス試行で市場調査と実験を行った。（6）ボランティア等で人材を厚くし、将来のサービス主体の組織化にも備えている。

このプロセスにおいて、動機づけと方向づけを行った初期のN氏の役割が重要である。その後は、メンバーの属性や得意分野を生かしてチームワークで作業が進んでいく。公益性を評価して、支援者となった区の存在も大きい。ニーズ調査では個人情報保護の制約をカバーし、経費の補助を行っている。

子育て支援プログラムは、地域療育センターなどの専門機関に至る手前の層の、日常生活の子育てにおける不安感や閉塞感を身近な地域で受け止め

たことに特徴がある。場を活用して、親子が主体的に参加する仕組みを設けたことで、既存サービスを強化した一例である。

多彩なNPO活動は、横浜の地域福祉の重要な活力となっているが、ワーカーズわくわくも同様である。「地域ではお互いさま」の活動理念と「家庭の困ったこと」への共感から発想して、先駆的にオリジナルサービスを開発する。区や区社協、養護学校等とタイアップし、サービスの受け手である家族を提供側の一員としてサービスの企画や運営に加え、こうした関係者や地域の互助的な体制の延長に民間サービスが成立するような仕組みを模索している。

両者のサービス設計に共通するのは、新たな分野開拓を目的にしていること、当事者・家族の生活実感からニーズモデルがつけられていること、地域に根ざした主体が行っていること、動きが身軽であること、区や区社協等の身近な関係機関の協力を得ていること、当事者（家族）の活力を取り込んでいること等である。他地域でも応用できるように、その手法をプログラム化し、実践を推奨していくことが考えられる。

② サービス設計の財源の確保事例で必要とした経費はもとに小規模である。地域生活研究グループの初年度の経費は40万円、余暇試行事業は利用料金制で行っている。区づくり推進費による補助が行われている。子育て支援プログラムは、講師謝金のみ負担である。ワーカーズわくわくの拠点運営には、市社協からの年間240万円の補助が3年間実施される。当初は家賃や職員雇用に充てられるが、利用料金制や収益性を高める工夫で徐々に収支を安定させ、3年後の独立運営を予定した財務モデルが組まれている。

こうした地域の発意をサービスに高める過程において、行政に望まれる支援の一つが経費の補助である。地域特性やニーズの補らえ方は適切か、公益的なサービスとなるか、施策に位置づけられるか等の評価を行い、補うべき経費を見極めて補助を行う。当事者のニーズに日ごろ接し、地域の関係機関とのネットワークを有した区や区社協の役割が期待される。現在、区や区社協が裁量的に活用できる予算は十分ではない。本庁で一括計上し、区からの要求に基づき分配する仕組み

や、区予算の裁量財源を充実していくことの検討が必要であろう。

③ 財源構造と支援主体を地域にシフトする

図2でみるとおり、障害福祉予算において、現在のところ区や区社協を通過するものはない。施設等への補助金等は、本庁で二元管理しており、作業所等の運営委員会型拠点へも市社協障害者支援センターが集約して補助を行っている。集約的な補助構造は、全市的な利用調整や国庫補助の手続きが必要な事業等に特に有効であるが、区や区社協からは区域での予算の使われ方や規模が見えにくい。このため、施策の全体像も捉えにくくなっている。また、補助金等交付を背景とした施設等への許認可や指導・育成の役割の位置づけがないために、施設等の運営に絡みにくい状況もある。施設等にとっても、利用者への個別支援を除き、補助主体の本庁や支援センターとの関係が強くなる傾向がある。高齢分野では地域ケアプラザへの事業委託は区が直接行い、財政的に掌握しながら、運営への支援にあたっている。今後、地域のサービス

と区等との連携を強化するために、前段の裁量財源の仕組みに加えて、現在の中央集中の補助方式を区や区社協を主体とする分権方式に変えていく検討も必要である。

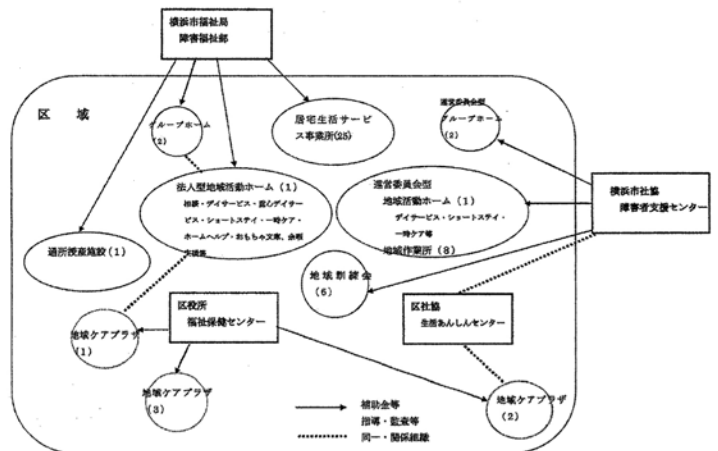
平成16年度に横浜市社会福祉協議会との組織統合によって、(財)在宅障害者援護協会は障害者支援センターとして市社協の機構に位置づけられた。当面の間は、円滑な移行のため統合以前の組織体制を維持するが、将来的にはそのあり方をめぐって関係者が参加した議論が必要であろう。区域を一枚の絵として障害福祉の社会資源を落とし、その主体や役割、性質や規模はさまざまである。区や区社協がこれらの包括的な支援主体となることの効果はさまざまに考えられるが、区域における関係者の役割を整理し、機能の相互補完ができるように連携させていくことは重要な要素であろう。厳しい財政基盤の中で、新たなサービス開発は、個々には困難な状況にある。こうした中で例えば、グループホームや作業所の事務機能を集約して効率化するシステムや、送迎などの共通サービスの共同化、グループホームへの夜間支援

を身近な施設が担う仕組みなど、集約した財源の弾力的な運用や、制度上の制約を地域ルール化することで、区域単位での解決が図られることも可能であると思われる。

5 今後に向けて

横浜の障害者福祉は、独自に支援分野を開拓し、施策へと高めていった市民活動の歴史と重なる。その「障害者の自立とその家族への生活支援」という視点や、「暮らしの継続」を目標に、地域のすみずみに広がった支援拠点は、国による地域移行施策や地域型拠点構想以前から、横浜の障害福祉関係者の意識に引き継がれ、施策に反映されてきた。今後の自己選択による契約制度の時代にあって、本市は一層、障害者のニーズに応えるサービスの量と質の保障を行っていかねばならない。さらに、今回考察したように、既存の制度

図2 区域サービス相関図(モデル)



体系にのらない個別的・地域的ニーズを地域主体で補うような方策の充実など、大都市のスケールと地域の小規模なサービスの両輪による、横浜型の支援について検討を進めていくべきであろう。区や区社協の役割が重要であるとともに、これらの実践を体系づける本庁の施策形成機能の強化も同時に求められる。 八宮嶋真理子 福祉局障害福祉課地域生活支援担当係長