

「誰もが暮らしやすい福祉しがづくり懇話会」

報 告 書

平成25年3月

滋賀県障害者施策推進協議会 小委員会

「誰もが暮らしやすい福祉しがづくり懇話会」

はじめに

滋賀県は、糸賀一雄をはじめとする様々な先駆者が切り開いてきた思想と実践に基づく、わが国障害者福祉のパイオニアであったし、今もそうであらねばならない使命がある。幸い、わが国の障害者福祉の世界も、やっとその助走期を終えて、欧米諸国の仲間入りを果たすべき時期に差し掛かっている。折しも、2006年の国連における「障害者権利条約」の批准に向けた、さらなる展開が求められているこの節に、滋賀県もパイオニアとして応分の働きが期待されていることは、言うまでもない。

滋賀県の新しい障害者基本計画は、「みんなでいっしょに働き、みんなとまちで生きる」という、国連障害者権利条約のインクルーシブ社会（共生社会）の構築と共通の理念と目標を掲げている。そして、その実現に向けて、

- ①重度障害者への、あんしん“暮らし”実感プロジェクト
- ②働きたい障害者への、もっと“働きたい”応援プロジェクト
- ③楽しみたい障害者への、生き生き“活動”充実プロジェクト
- ④当事者参画による、みんなの“共生のまちづくり”プロジェクト

という、4つのプロジェクトを構想した。

今回の懇話会は、いわば、滋賀県としてこの4つのプロジェクトに真摯に取り組むための、ひとつの戦略会議だと言えよう。

今回の報告書の中で、今後の取り組むべき方向として

- (1) 地域社会における障害理解
- (2) 障害のある人の就労について
- (3) 制度の谷間にある障害について
- (4) 文化・芸術活動を通じた社会参加について

の4つの方向性を提示したのは、順番こそ違え障害者基本計画で、私たちが謳ってきたプロジェクトの具体化であるとともに、国の制度・政策が抱えている問題点の、滋賀県なりの展開と提案でもある。

とりわけ、社会的雇用・就労の展開や、アール・ブリュット活動の展開等国に先駆けて展開してきた活動をふまえて、それをさらに県民意識や活動の大きな流れに乗せてゆき、つまらない偏見や誤解の元で、障害者の創造性や可能性がしぼんでしまわないように県民の相互理解と協力関係を築き上げていこうと、提案させていただいた。

それが、掛け声だけに終わってしまわないように、この提案が、具体的な政策化や条例化等に展開することを切に期待するものである。

誰もが暮らしやすい福祉しがづくり懇話会 座長 北野 誠一

## 1. 検討の背景と趣旨

平成18年、国連において障害者の基本的人権を保障する「障害者の権利に関する条約」が採択されました。海外では、すでにEU諸国、アメリカ、韓国など100カ国以上の国で、障害のある人への差別を法律で禁止しています。

わが国においても、この条約の批准に向けて障害者に関わる法改正の動きが活発になってきました。障がい者制度改革推進会議が設置され、障害者基本法の一部改正や障害者虐待防止法が制定され、障害者が地域で暮らすための法的整備を含む環境調整や福祉サービスは徐々に充実してきました。

しかしながら、未だに障害者は誤解や偏見により、障害を理由に不利益な扱いを受けていたり、障害に対する配慮が充分でないため、日常生活の様々な場面で不自由を感じている実態があります。そのような状況の中で、障害を理由とする差別の禁止に関する法制については、平成25年の法制化が目指されており、障がい者制度改革推進会議の差別禁止部会において、10の各則を盛り込んだ意見がまとめられたところです。

また、都道府県レベルにおいては、平成19年度に千葉県で、「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」が制定され、以後、北海道、岩手県、熊本県でも同様の条例が制定されています。

本県においては、「新・障害者福祉しがプラン」（計画期間H24-H26）において、「障害を理由とする差別を防止するための方策について調査研究を行う」としており、平成24年10月4日には、滋賀県身体障害者福祉協会、滋賀県手をつなぐ育成会、滋賀県精神障害者家族会連合会の3団体連名で、障害者差別禁止条例の制定を求める知事あての要望書が提出されました。

このような流れがある中で、平成25年度には、わが国における「障害者福祉の父」である糸賀一雄氏の生誕100年を迎えることもあり、ここで今一度、本県障害者福祉の羅針盤である、「この子らを世の光に」「一人もとりこぼさず」「自覚者が責任者」という糸賀思想に立ち返り、地域社会の現状をわかりやすく整理し、より実効性を伴う、安心できる形で、滋賀県らしい施策の構築と実行を進めるための取り組み方向について「誰もが暮らしやすい福祉しがづくり懇話会」において検討を行いました。

## 2. 障害のある人の地域生活における現状と課題

### (1) 地域社会における障害理解

#### ① 合理的配慮について

すべての人には等しく「権利」があります。しかし、障害のある人が地

域で暮らす中では、様々な場面でその権利が損なわれていることがあります。そのような状況を早急に是正していくことが求められる中で、障害者基本法の改正により、「合理的配慮」という言葉が広く使われ始めたところです。

合理的配慮とは、例えば、会議の場に視覚障害がある人が参加する場合に、必要な同行援護や点字や拡大文字の資料を用意したり、聴覚障害のある人が参加する場合に、手話通訳や要約筆記を配置したり、知的障害のある人が参加する場合に、必要なガイドヘルパーを派遣したり、平易な言葉で具体的に表現した資料を準備するなどの行為を言います。

誰もが暮らしやすい共生社会を目指すうえで、とても重要な言葉であり、その意味も含めて、すべての県民に浸透するようにしていくことが求められています。障害のある人が日常生活や社会生活を送るうえで、障害を理由に権利が制限されることのないようにするとともに、障害があることによって何らかの障壁が生じている場合は、その障壁を取り除くための配慮が求められています。

## ②障害のある人の権利について

地域社会の中で、障害のある人が直面している様々な障壁に対して、障害のある人自身がそのことを社会に訴えにくい現状もあり、障壁が見過ごされてしまうことが多くあります。

「障害のある人が地域で暮らしていくことは、あたりまえのことである」という意識を障害者本人が持ち、周りに伝えることによって、障害のない人では気付きにくく、社会の中で見過ごされてしまいそうな障壁について、共に考えていくことが可能になります。

そのため、障害者本人やその家族が、あたりまえに権利を主張できるように身近に相談できる人がいて、本人と共に合理的配慮を促す仕組みを作ることが求められています。

## ③県民（地域住民）の障害理解について

県民の中で、理解していると思っていても、実際には根拠のない間違った情報によって差別意識に繋がっている事例も多数見受けられます。

正しい知識、理解がないと偏見、差別に繋がることもあります。しかし、実際には、その人の行動が、障害が起因しての行動なのか、環境等が影響しての行動なのか、県民（地域住民）が正しく理解することは、とても難しいことです。県民（地域住民）が何について心配しているのか、障害者本人やその家族が何を言われ傷ついているのか、お互いを知る機会を設け、その距離と誤解・偏見をなくす努力をしていくことが求められています。

また、障害を理解することは、子どものころから自然と身につくことが望

ましいことから、共生教育を基本とした教育の場における福祉教育や教育環境についても、こうした観点から充実していくことが求められています。

#### ④地域住民の福祉事業所開設に対する理解について

地域の中で障害にかかる事業を実施しようとする場合、例えばグループホームを開設しようとする、地域住民から反対の声が上がることがあります。反対の理由としては「なぜここに建てなければならないのか」から始まり「地価が下がる」「治安が悪くなる」といったものや、理由が明らかでなく、ただ反対をするがためのものなど、そのほとんどが根拠のない不当な差別といえるものです。

しかし、反対の声がある中で無理に事業を実施しても、地域に根ざしたのものにはならないため、開設をあきらめてしまうこともあります。

反対の要因に障害に対する偏見・無理解があげられるのであれば、そのことを埋めるための機会を設け、地域住民と障害のある人が相互にその距離をなくしていく努力をしていくことが求められています。

### (2) 障害のある人の就労について

#### ①本県における福祉的就労について

本県では、障害のある人の就労支援について、事業所型共同作業所や社会的事業所への補助制度など、民間による先進的な実践を生かして県独自の施策が実施されてきました。

さらなる充実を図っていくためには、障害のある人の就労に加え、制度に乗りにくい対象の人たちにも広く開かれた事業を考えていくことが期待されています。誰もが暮らしやすい地域づくりという観点に寄与する事業所を応援できる仕組みを考えることが求められています。

#### ②企業における障害者雇用について

障害のある人の安定した自立生活を考える時、一般企業や公共団体や各種の社会的就労で働くということを支援する仕組みが、まずは重要です。そして、同時に、その人にあった働く場を提供できる環境整備の充実が望まれています。

また、法定雇用率の達成に向けた新規雇用の拡大だけでなく、求人する企業と求職する障害のある人のマッチングや職場への定着の支援の強化が一層必要です。公共職業安定所や働き・暮らし応援センターには、その中心的役割を担うことが期待されています。

さらに、障害のある人を雇用するための環境整備や合理的な配慮が的確に

行われるように、行政が企業を後押ししていくことも必要と考えます。その一例として障害者雇用に取り組む企業を行政が認証して、官公需の優先発注などの優遇を行う「企業認証制度」の創設などが望まれています。

### ③働き・暮らし応援センターについて

労働施策としての障害者雇用と、福祉施策としての障害のある人への就労支援の中で、働き・暮らし応援センターは、その人の思いに沿った場所での就労が実現できるように、調整を図っていくことが求められています。

一般企業との調整においては、求人と求職のマッチングについて、障害のある人の立場に立って支援することが求められています。例えば、その人の状況に応じて一般就労と福祉的就労を行き来できるように調整を行うことなどが求められています。

また、福祉サービスを超えて、障害のある人の就労の場をとおして、地域づくりに寄与し、暮らしやすい、働きやすいわがまちへ発展させていくことが望まれています。

## (3) 制度の谷間にある障害の実態

### ①制度の「谷間」について

制度で規定されている障害以外でも、社会生活、日常生活上で考えた時に、困難を有している人や生きづらさを感じている人は存在しますが、どこまでを「制度の谷間にある障害」と捉えるべきか定義付けていくことは困難です。

実際には、支援の対象と定義づけられている障害についても、既存の制度の中で見過ごされてしまっている場合や、制度ができたことで、杓子定規に運用され、今までできていた支援ができなくなってしまったということもあり、不断の見直しが求められます。

ただ困っている人の困り具合を羅列するのではなく、制度の谷間にある障害の検討フレームを整理して、具体的な支援に繋げていくことが望まれます。

### ②支援の「谷間」について

本来、支援が必要だが、その必要性に気づいていない人や、本人が支援を求めていなかったり拒否している人についても「谷間」と捉えることができます。セルフネグレクト（自己放置・虐待）のように、精神的あるいは身体的に危険な状況にあるような場合には、緊急的な介入をしていく必要があり、そのような状況を的確に見極め、能動的な活動ができるソーシャルワーカーの充実が望まれています。

また、現状では対応に高い専門性を必要とする場合、支援の仕方がわから

ないといった支援者側のスキルの低さから生じる問題も「谷間」と捉えることができます。支援が難しい場合でも、支援を必要としている人に寄り添い、考えていくことができる人材の育成が望まれています。

さらに、新たに制度ができる過程の中で、支援から疎外される人が出てきてしまうことは大きな問題です。支援を必要としている人のニーズに合わせて制度が適用されるように、ソーシャルワークが機能することが求められています。

#### (4) 文化・芸術活動を通じた社会参加の実態

##### ①アール・ブリュット（生の芸術）が広げる可能性について

障害のある人が生み出す作品の中に、芸術作品として優れた評価をされるものが多々出てきている実態があります。それは、障害のみに焦点をあてたものではなく、障害を含めたその人すべてを作品とともに評価しているものであり、そのことは、障害のある人の持つ力、才能を再発見していく機会にもなっていくと考えられます。

障害のある人が、決して支援されるだけの存在ではなく、その人ありのまま、評価される分野があるということが、世の中の障害者観を変えていくきっかけになると考えられます。

##### ②文化・芸術活動のあらゆる場における展開について

作品の評価だけでなく、広く保育・教育・就労・余暇等の場において、障害のある児童・成人の文化・芸術活動を振興していくことで、障害のある人の自己表現・自己表出の可能性のすそ野を広げるとともに、障害のある人の活動する場の選択肢が広がっていくということも期待されるところです。文化・芸術活動の振興は、高い評価をされることだけが目的ではなく、広くすべての人の人生の豊かさと可能性を広げていくことにも繋がっていくと考えられます。

##### ③文化・芸術活動振興における課題について

障害のある人が、福祉施設を利用して文化・芸術活動をする中で、成果物の取り扱いについて理解が進んでいない状況にあります。基本的には、活動の成果は個人に帰属するものと考えられますが、福祉施設によって活動の場を提供している事業者には、成果物は事業に帰属するものとして捉えている例も少なくありません。

このことについては、「滋賀県障害のある作家の権利擁護のあり方研究会報告」で示された作家の著作権等を保護するための取組みが、実効性あるもの

として位置づけられることが望まれています。

### 3. 今後の取り組むべき方向

#### (1) 地域社会における障害理解

##### ① 継続した県民間の意見交換の場（県民共生会議）の設置

地域の中で、障害のある、なしに関わらず、継続的にお互いの考えを話し合う場を設け、身近に障害を知り、理解の促進を図り、新しい共生の文化を創造してゆく必要があります。

##### ② ピア（障害者やその家族）による支援体制の確立

同じ経験を持つ人から、身近な場所で気軽にアドバイスを受けられる体制整備が求められており、ピアによる活動を推進する方策が必要です。

##### ③ 学校教育での障害理解の促進

福祉と教育の連携により、共生教育を基本として児童・生徒が早期から障害を理解できるように福祉教育を促進する必要があります。

#### (2) 障害のある人の就労について

##### ① 「企業認証」制度創設の検討

障害者雇用に積極的に取り組む企業を、官公需の優先発注などにより優遇することで雇用の促進に繋げる、企業認証制度について検討することが必要です。

##### ② 働き・暮らし応援センターの機能強化

働き・暮らし応援センター事業は、障害者雇用の支援にとどまらず、障害のある人の就労をとおして、共生の地域づくりに寄与する事業として機能を発揮していけるように必要な方策について検討することが必要です。

##### ③ 働く場の確保、拡大の検討

事業所型共同作業所や滋賀型地域活動センターのように、既存制度の枠組みに捕らわれず、障害のある人の働く場が確保、拡大していくため、現場のニーズに基づき実践してきた人たちと共同して、施策を検討していくことが必要です。

#### (3) 制度の谷間にある障害について

##### ① 継続して検討する枠組みの設定

現実として様々な点において存在する「谷間」をどのように整理し、具体的な解決策に結び付けていくかについて、これまで制度の谷間にあたる人に実施してきた支援策の検証も含め、より安定的な実施に必要な方策の検討を



整理することが必要です。

## ②ソーシャルワークの充実

「谷間」の課題を顕在化できる相談支援体制や地域自立支援協議会の充実を図る方策を検討し、必要な施策を構築することが必要です。

## (4) 文化・芸術活動を通じた社会参加について

### ①文化・芸術活動の拠点整備

文化・芸術活動を望む人に対応できる支援体制の構築が必要です。

### ②作家の権利保護の施策化

「滋賀県障害のある作家の権利擁護のあり方研究会報告」で示された内容が実効性あるものとして機能できるように施策化が必要です。

### ③文化・芸術活動のあらゆる場における展開

広く保育・教育・就労・余暇等の場において、障害のある児童・成人の文化・芸術活動を振興していくことで、障害のある人の自己表現・自己表出の豊かな可能性のすそ野を広げるための戦略化が必要です。

## (5) 推進方策について

本県には、戦後まもなく「近江学園」を創設するなど、我が国の「障害福祉の父」と呼ばれる糸賀一雄氏をはじめ、先人の思想と実践に培われた福祉の土壌があり、現場課題を踏まえつつ行政と民間が一緒になって先駆的な取り組みを重ねてきた福祉の歴史があります。

また、障害者自立支援法の施行により、国や県の財源負担のもと、障害福祉サービスは基本的には市町の責任において実施していくものとなり、一元的・安定的に提供できる制度が整ってきています。

それにもかかわらず、障害のある人に対する地域社会の理解や就労、制度の谷間の問題、あるいはスポーツ、文化・芸術活動などにおいて、未だ多くの課題があり、障害のある人の権利が、必ずしも十分に守られているとはいえない現状があることは先に述べた通りです。この現状に対しては、専門的かつ広域的な課題への対応において、県もその責務を担い、県と市町が連携して課題への対応を図っていくことが望まれます。

以上を踏まえると、上記(1)から(4)で掲げた取り組みを推進していくためには、既存の施策、制度だけでは限界があると言わざるを得ません。

加えて、これらの取り組みについて、県行政だけで推進できることは限られており、市町行政、障害福祉関係機関・団体のみならず一般企業、さらには県民全体で取り組んでいくことが求められるものです。

こうしたことから、本提言の実現にあたっては、より実効性と安定的な推

進を担保する方策として、市町では担うことが困難な専門的かつ広域的な取り組みにおいて、県条例により法的な基盤を整えることが有効であると考えられます。

なお、条例化においては、(1)で提案した県民や各障害福祉団体、障害当事者から意見聴取できる機会を確保し、その結果について内容に反映させることが必要です。

また、検討する条例の内容については、差別禁止に特化するものではなく、障害のある人の権利擁護の視点に立ち、あたりまえに暮らし、働くことができる(1)から(4)で取り上げた取り組みの推進に資する地域づくりに必要な総合的なものとし、かつ地域における共生のために必要な相互理解のための支援や調整等を含めた具体的支援策も盛り込んだものにすることが求められます。

## おわりに

本懇話会では、障害福祉の現場に深く携わる立場から出された様々な意見を整理をし、報告書にまとめました。具体化に向けては、さらに議論を重ね整理していく必要がありますが、「誰もが暮らしやすい福祉しがづくり」を目指していくための端緒を開くことができたのではないかと考えます。

今後はさらに、障害者関係団体の方々や、広く県民からも地域社会の現状や課題について、ご意見を求め今後の動きに反映させていくことが必要であり、誰もが暮らしやすい共生社会を実現するためには、障害福祉に携わる方々だけの問題にとどまることなく、県民全体で共有することが望まれます。

既に本県では、地域社会のハード面の障壁を取り除くために公益的施設等や特定の施設における整備基準を示した「だれもが住みたくなる福祉滋賀のまちづくり条例」(H16年8月改正)が施行されていますが、それだけでは不十分なこともあり、今回、私たちは、地域社会でのソフト面、すなわち人々の意識や理解のあり方に焦点を当て議論を進め、障害者基本法の改正等により、「合理的配慮」の必要性などが示されたことも踏まえた内容を盛り込みました。

この報告が、糸賀一雄氏の生誕100年という節目において、本県の共生社会推進に寄与するものとなることを願います。

ここに本書を滋賀県障害者施策推進協議会に報告するとともに、提言内容が今後の障害者施策に具体的な形で反映され、「誰もが暮らしやすい福祉しがづくり」に、しっかりと結びついていくことを、強く期待します。

— 会議の開催 —

○第1回会議

開催日時 平成25年1月29日(火) 15:00~17:00

- 議題 (1) 趣旨説明  
(2) 「権利擁護」について  
(3) 「就労」について

○第2回会議

開催日時 平成25年2月20日(水) 17:30~19:30

- 議題 (1) 「一般就労の促進」について  
(2) 「谷間にある障害」について  
(3) 「連携、継続した支援」について  
(4) 「アールブリュットやスポーツの振興」について

○第3回会議

開催日時 平成25年3月15日(金) 10:00~12:00

- 議題 懇話会報告書(案)について

「誰もが暮らしやすい福祉しがづくり懇話会」委員名簿

(敬称略・五十音順)

	氏名	所属・役職等	備考
1	牛谷 正人	社会福祉法人オープンスペースれがーと 副理事長	
2	小野 幸弘	滋賀県社会就労センター協議会 会長	
3	小山 万亀子	特定非営利活動法人滋賀県精神障害者家族連合会 副理事長	滋賀県障害者 施策推進協議会・委員
4	北岡 賢剛	社会福祉法人滋賀県社会福祉事業団 理事長	
5	北野 誠一	特定非営利活動法人おおさか地域生活支援ネットワーク 理事長	滋賀県障害者 施策推進協議会・会長
6	久保 厚子	公益財団法人 滋賀県手をつなぐ育成会 理事長	滋賀県障害者 施策推進協議会・委員
7	齋藤 昭	社会福祉法人大木会 理事長	糸賀一雄生誕100年 記念事業実行委員会
8	佐野 武和	C I L 湖北 代表	
9	高橋 信二	社団法人滋賀県社会就労事業振興センター センター長	
10	竹下 育男	せせらぎ法律事務所 弁護士	
11	田中 正博	社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会 常務理事	
12	中島 秀夫	滋賀県障害者自立支援協議会 事務局長	
13	長谷川 綱雄	公益財団法人滋賀県身体障害者福祉協会 副会長	滋賀県障害者 施策推進協議会・委員