

健康福祉常任委員会施策研究テーマについて(報告)

西宮市議会議長 殿

平成 30 年 5 月 16 日

(2018 年)

健康福祉常任委員会

委員長 上谷 幸美

本委員会では、平成 29 年 7 月 4 日開催の委員会において、以下 1 件を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をまいりましたので、御報告申し上げます。

1 障害に対する理解を深めるための具体的施策について

平成 29 年 8 月 23 日、平成 29 年 10 月 17 日、平成 30 年 1 月 24 日、平成 30 年 2 月 7 日、平成 30 年 3 月 7 日、平成 30 年 4 月 24 日及び平成 30 年 5 月 16 日に管内視察や福祉学習実践を含む委員会を開催し、障害に対する理解を深めるための具体的施策について、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の詳細な説明を聴取するとともに、質疑を行い、意見要望等を伝え、また、委員間での協議を行いました。

また、管外視察として、平成 29 年 11 月 1 日に相模原市と富士見市を訪れ、両市の障害に対する理解を深めるための具体的施策について調査を行いました。

平成 28 年「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(障害者差別解消法)が施行されました。本市においてもこの施行に伴い、障害を理由とする不当な差別的取り扱い及び合理的配慮の基本的な考え方や不当な差別的取り扱いや合理的配慮の具体例を記載した職員のための対応要領が策定されています。また、障害のある方から相談を受け付けた場合の相談受付票を作成し、活用されているところです。

現在、各地で障害者差別解消に関する条例制定に向けた議論がされており、既に条例制定に至った自治体も存在しています。本市においては、障害福祉推進計画策定委員会の中で、条例制定に関する協議が行われてきました。平成 30 年 2 月に出された策定委員会からの答申では、今後、障害者差別解消支援地域協議会の整備と条例制定に向けた

具体的な協議を進めると同時に、市民、事業者、地域団体等に対し、必要な啓発活動を行うとされています。

現在、本市では、フォーラムやセミナーの開催、リーフレットの作成、「フロムにしのみや」で紙芝居を交えた紹介映像を放映するなどの取り組みをしていますが、広く市民に周知され、市民が参加出来る取り組みが少ないと感じています。

障害者差別解消法の第4章「障害を理由とする差別を解消のための支援措置」の第15条に「国及び地方公共団体は、障害を理由とする差別の解消について国民の関心と理解を深めるとともに、特に、障害を理由とする差別の解消を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとする」と規定されているように、啓発活動は条例を制定することと同時に進めなければならない大切な活動であり、今後、障害に対する理解を深めるためには新たな普及啓発活動が必要なのではないかと考える次第です。

障害者という言葉を辞書で調べると、「身体障害、知的障害、精神障害、発達障害その他の心身の機能の障害があり、障害および社会的障壁によって継続的に日常生活や社会生活に相当な制限を受ける状態にある人」と定義されています。そして、身体障害は、「視覚障害、聴覚障害、肢体障害など、身体の運動機能の一部に障害のあること」とさらに細かく細分化されています。それは、知的障害や精神障害でも同様で、さらに細かく様々な障害特性が存在しています。

このように、障害と一言で言いますが、それは多種多様であり、それら全てを、健常者、障害者がお互いに理解を深める為には、大きなエネルギーが必要になるのではないかと感じています。

本委員会におきましては、この障害を理解するという大きな括りで研究を重ねてきました。管内視察、管外視察、福祉学習実践、当局からの本市における状況説明などを考察し、各委員それぞれの立場より別紙のとおり提言を申し述べます。

以 上

障害に対する理解を深めるための
具体的施策について

■普及・啓発に関すること（各委員の意見）

大川原 成彦 委員

多くの市民に効率良く周知する工夫をするべき。

- i) イベントは、集客の優れた商業施設で行う。
- ii) イベントは、集客の優れたイベントに便乗する。
- iii) 広報ポスターは、公共交通機関に掲示する。

川村 よしと 委員

「障害に対する理解」と言うと、「健常者が障害のある方のことを理解しよう」という意味で語られることが多いのではないだろうか。

これについて、1年間の施策研究を通して感じたことは大きく2点ある。

ひとつは「理解すること」と「受容すること」は似て非なるものだという事だ。障害には肉体的なもの以外にも様々な症状があり、対応する制度もまた様々である。そういったことを、我々議員はもちろん一般の方も理解する必要があるし、学べば理解できると思う。しかし、実生活の中では頭で理解できていても受け容れることができない場面というのもまた存在し、そこに対するサポートこそ行政が行うべきであると考えます。「理解」と「受容」の間に存在する溝を認識すると同時に、その間をどのように埋めていくのが知恵の使いどころではないだろうか。

これについて、長期的に考えれば、子供の頃から健常者と障害者が共に過ごし、コミュニケーションを取ることで相互理解を促すような仕組みを整えることが、大人になってから普及・啓発するよりも遥かに近道であると感じた。インクルーシブ教育と言ってしまえばそれまでだが、教育現場の活用については更に研究を深めるべきである。

2点目は、健常者が障害者を理解、受容するのと同様に、障害のある方もまた、健常者のことを理解、受容する必要があるということだ。普段の仕事をしていて感じることだが、「健常者＝強者、障害者＝弱者」という定義を譲らず、「健常者は障害者に配慮すべき」という意見が、すべてにおいて正解とされかねない現実がある。先ほどのインクルーシブ教育の事例で言うなら、普通学級に障害のある児童を受け容れることは、教育的な観点から大いに意義があることであるが「健常者は障害者に配慮すべ

き」という考え方が行き過ぎれば、障害者が健常者の教育的な機会を奪うことは容易に想像できる。算数の時間に、すべてを知的障害のある児童に合わせることはできないし、体育の時間でも同様である。

健常者に障害を理解、受容してもらえるような普及・啓発が必要なのと同時に、障害のある方に健常者について理解、受容してもらえるような普及・啓発もまた必要である。必要なのは、一方的な配慮ではなく共に生きるということであり、そのためには、双方の歩み寄りが不可欠である。一方で、その歩み寄りは必ずしも等間隔でなくても良い。その際にはやはり、健常者の方がより多く歩み寄るべきだろう。

野口 あけみ 委員

「障害に対する理解」という表現自体が、多数者である健常者からの視点である。

多数者が、ハンディを背負った少数者の、様々な面での生きづらさを少しでも理解しようとし、その生きづらさの軽減を図っていくことは、本来人間として当たり前のことであると思う。しかし、現代の日本社会においては、理解しようとする以前に、多くの「無関心」が広がっているようで、それが怖い。

まずは「無関心」から関心を持ってもらい、そして「理解」を深める……その深まりに終わりはない。

- 1、関心を寄せてもらう方策として、西宮でも各地でも取り組まれているイベントは、やはり派手で目立つほうがいい。相模原市で実施していたラッピングバスも「なんだろう」という注目を集める事業だ。いずれも経費はかかるが、本市でも思い切った取り組みを望む。
- 2、理解を深めるという取り組み。鳥取県から始まったあいサポート運動は、まさに障害そのものの特性や具体的なちょっとした支援の方法を理解する学習を基本に据えている。子ども時代から学ぶことが大事だと感じた。
- 3、学習だけではなく、障害のある方と交わり触れ合うなかで相互理解が深まる。ボッチャを体験させていただいたが、障害者と健常者が一緒に競技できたらたのしいだろうな。

長谷川 久美子 委員

援助や配慮を必要としている人が、周囲に援助や配慮を必要としていることを知ら

せることができる「ヘルプマーク」の導入は、本市においても進めていく必要がある。今後さらに国際化する社会において、外国人観光客にもわかりやすいという利点もある。

同時に、市民へは、「ヘルプマーク」を身に付けた人への援助がスムーズにできるよう、啓発を行う。啓発キャンペーンは、インクルーシブ教育が推進されていることもあり、大きなイベントや大会でブースを設けたり、商店街、大型商業施設等など、広く市民が集うオープンスペースでの開催が望ましい。市内企業へ協力・協賛依頼も要。従業員への啓発等、研修制度を設け、実施企業については市ホームページに掲載することも、協力へのモチベーションアップにつながる。

花岡 ゆたか 委員

社会福祉協議会が行っているサマーボランティアスクール事業のコンパクト版のよなものを、もっと参加しやすくし中高生の受講を促す。もしくは、必須とする。

参考：サマーボランティアスクールのちらし

<http://www.n-shakyo.jp/wp-content/uploads/2017/06/dd2370f45697cbe5c5b50fa9c8b5a152.pdf>

本市も、あいサポート運動に取り組む。

八木 米太郎 委員

本年度施策研究テーマに基づく視察報告書でも述べたが、かつて「福祉の西宮」と称された本市ではあるが、残念なことに関係者以外に障害者への理解が広まっているとは言いがたい。活動や成果はおろか、知識(情報)さえも十分ではない。結論から言えば、今一度、障害に関する啓発のあり方を再検討し、原点に立ち返り、まずは相模原市や富士見市の啓発冊子や情報発信サイトのように、基本の「き」からの啓発に取り組んで貰いたいということである。

以下、繰り返しになり恐縮だが、視察報告書から再録する。(一部加工)

相模原市の印象を地道と述べたが、富士見市でも、また、同じく基本をしつかりやろうという姿勢が感じられた。「ともに生きる」ことを目指す両市からいただいた啓発冊子を見れば、相模原市はタイトルが「障害を理解するためのハンドブック」、セミタイトルが「誰もが安心して 快適に とともに地域で暮らすこ

とができる共生社会のために」(編集・発行：富士見市健康福祉局福祉部障害政策室)、富士見市・三芳町はタイトル「あいサポート運動」、セミタイトル「障がいを知り、共に生きる」「まず、知ることからはじめましょう」(編集・発行：社会福祉法人富士見市社会福祉協議会、富士見市役所障がい福祉課、三好町役場福祉課)であるが、タイトルは違えども、内容は同じと言ってもいいほど、ものの見事に一致していた。「福祉」ということを考えれば、それもそのはずで、障害を理解するための基本の「き」が誰にでもわかるように真摯に、かつ懇切丁寧に解説しようとするれば、わずかな表現の違いはあるにせよ、同じものが出来上がるのは当然の結果である。

福祉は土壌づくりが第一歩と言われるが、このような冊子をつくり、啓発を続けることは、初歩的手段として大変重要なことである。むろん、編集・発行だけでなくどの程度の市民に目に触れ、どの程度に理解を深めているのかが要であり、理解の量と質が大問題である。が、とはいえ、やはり、初歩的なるものを軽んじて、おろそかにすべきではないと思う。

8月23日日本委員会の参考資料として、冊子「～地域社会で生きる力を高めるために～福祉学習実践ハンドブック〈小学校版〉」(発行：西宮市・社会福祉法人西宮市社会福祉協議会、編集：社会福祉法人西宮市社会福祉協議会地域福祉課)やリーフレット「障害のある人もない人も共に暮らしやすい西宮に」「みんなで考えてつくろう差別のない社会」「平成28年4月スタート 障害者差別解消法」(発行：西宮市)等をいただいたが、これらを見ると、基本をないがしろにしているとは言わないまでも、最も初歩的なものを通り過ぎて、次のステップに向かっているような気がしてならない。車いす体験のような福祉学習実践や差別解消法の解説も大事だが、その前後に、もっともっと、基本の「き」を懇切丁寧に繰り返し愚直に訴えて、啓発すべきではないだろうか。

本市の基本的な啓発冊子やリーフレットがどんなものなのか、不勉強に加え、本委員会にも提供されていないので、判断し兼ねるが、あるとすれば、前述の一步先を行ったようなものになっているのではないかと、推察する。また、多分、地域自立支援協議会がまとめた冊子やリーフレットにしても、同様ではないかと思われる。

普及に関しても、同様である。管内視察でボッチャと障害者スポーツ用の車椅子を

体験させていただいたが、初めての議員も多かったようである。議員が何でも知っている訳ではないので、当然と言えば当然ではあるが、少なくとも、これが議員「認知度」の現状である。このことを思えば、一般的な認知度は、これ以下であることは容易に想像できる。

リオのパラリンピックで注目をあびたボッチャでさえ、このような状況である。又、私事ながら、兵庫ゆずりあい駐車場の制度は知っていたが、これがあいサポート運動の一環であるとは不覚にも全く知らなかった次第で、これは恥ずかしい話の一つだが、我事ながら周知の重要性を思った実例でもある。

従って、当局におかれては、視察テーマの一つでもある、ヘルプマーク、ヘルプカード等の普及、啓発にもしっかりと取り組んでもらいたい。

八代 毅利 副委員長

- (1) 認知症に関して認知症サポーター制度があるが其れと同様に障害者サポーターのような制度を作ってはどうか？

管外視察した富士見市の「あいサポート運動」を採用し市民に幅広く啓発を行うことが最も有効と考える。

- (2) 障害者スポーツは2020に向けて一般市民に障害に関する理解を進めるために非常に有効である。

障害者スポーツイベントを本市に誘致してボランティアを募り障害への理解を進めていってはどうか。

上谷 幸美 委員長

視察や福祉実践から、気付いた事は、自身が如何に障害を理解できていなかったか、という事でした。自身の父親が車椅子である事や、近隣に知的障害者施設や精神病院があることから、その様な障害者の方と接する機会があり、ある程度理解をしている認識でありました。しかし、その認識は自身の観点であり、決して当事者の立場となつて理解出来ているとは到底言えるものではない事に気付かされました。と同時に、障害を理解する為には、まず、知る事、その障害について当事者や若しくはその分野の専門家からの分かりやすく、そして詳細な説明によって独自の思い込みではない知識としてその障害特性や、配慮の必要性を知る事が大切なのではないかと考えまし

た。それは同じ人として生まれ生き、生活する上で必ず知っておかなければならない事でもあると思います。

視察での「あいサポート運動」では、可愛らしいシンボルマークから市民の目を向ける事ができ、内容は子供から大人まで分かりやすく、障害について幅広く学ぶ事ができ、それらを通して配慮する方法を知ることができます。

決して押し付けるのではなく、知っている事が当たり前の中になる事が大切なのではないかと思います。

私の娘は、お祖父さんが車椅子であることから、自然と一緒に出かけると段差を見つけては、ここはお祖父さんが行けないからダメ、坂道は皆で一緒に車椅子を押す、車椅子の前を歩かない、など、ごく自然に配慮を覚えており、又それが当たり前だとも思っています。

きっとこの様な子供の頃からの障害に対する理解は、知っている事が当たり前の中になる為にとっても大切な事であり、それには福祉学習実践を今よりさらに普及させるなど、私達が、体験させて頂いた、障害者も健常者も一緒に笑い楽しみながら心を通わせる事ができるボッチャの様な、障害者スポーツは、理解し合う為にとっても有効な方法ではないかと思います。

そして、学校教育の一環として、あいサポート運動に類似する様な活動を教育現場でも活かせる為の取り組みが必要なのではないかと考えます。

また、最近インターネット社会であり、視察での情報発信ウェブサイトの様な、ホームページ上からの情報発信サイトを作ることも、普及していく上で有効な手段であるのではないかと考えます。

■障害者就労に関すること （各委員の意見）

大川原 成彦 委員

- ・ アドバンスが行っていた様な、障がい者と高齢者のハイブリッドで効果的な就労形態を採用したモデル事業を立ち上げてはどうか。
- ・ 屋外清掃に限らず、屋内でも、おばちゃんの指導・監督のもとでできる手作業なども、考えられるのではないか。
- ・ 当初は民間法人に丸投げにせず、直営で行うことも考えられる。

川村 よしと 委員

施設見学の際に感じたのは、給付金などの制度に関する情報が、事業者によく公平に周知されてきたのかどうかということである。

市の土地を活用している事業者もあれば、苦しい経営を強いられている事業者もあり、なぜその差が生じたのか、その差を埋めることはできないのかという点が特に気になった。

誤解を恐れずに言うならば、行政のサポートを利用した障害者ビジネスのような状況になってしまう事態は避けなくてはならない。

現行の制度を上手に活用している事業者とそうでない事業者の差をなくすことで、障害のある方の就労環境もより良くなると感じた。

野口 あけみ 委員

市内で起きた障害者就労支援事業を営む NPO 法人の不祥事から、当委員会でも障害者就労にスポットがあてられた。

当該 NPO 法人の親の会の皆さんと懇談を持つ機会があったが、個々の皆さんの個性や障がいの程度などによって、仕事そのものや人間関係に慣れて仕事を継続していくことがいかに大変か、その一端にふれることができた。

管内視察では、そうした個々の障害者への支援がどのように行われているのか、うかがい知ることはむずかしかったが、事業所として、仕事を確保していくこともまた、障がい者就労支援の大事な構成部分だということが分かった。

個々への支援、仕事確保に対して、行政の後押しが必要だ。

長谷川 久美子 委員

基本的に、障がいを持つ人が個々の特性に適した就労と、労働の対価を得られるよう支援することは、自治体の責務でもある。本市においては、障害者雇用企業・支援施設への業務委託等により、障がい者の就労支援をしてこられたが、今年度、随意契約先である一事業者の巨額の使途不明金が発覚し、市としての責任を問われることにもなった。障がい者の安定した就労を保障するために、今後においては、行政内の内部統制はいうまでもなく、業務委託先についても第三者による委託業務にかかる内部統制の報告といった制度を導入することが必要である。

花岡 ゆたか 委員

障害者就労は大変重要であるが、障害者を食い物にしたような悪質な障害者ビジネスを、決して許してはいけない。すでに問題になっている NPO 法人西宮障害者雇用支援センター協会のような団体を二度と出してはいけない。そのためには、市からの業務発注に極端な偏りや、高すぎる発注金額を見直す必要がある。

障害者就労支援施設の間で格差是正が必要である。市の土地や市の建物を利用して施設があるのであれば、その正当性が証明できなければならない。

八木 米太郎 委員

障害者就労に関することについて、本年度、本市議会における最大の焦点は、NPO 法人を巡る「障害者就労施設等への優先発注」問題であろう。

この管轄は、総務局管財部契約課と健康福祉局福祉部障害福祉課ではあるが、所管事務報告は、総務常任委員会で行われ、議論はすべて同委員会で行われた。確かに、案件は契約事項であるので、分からなくもないが、そもそもは、障害者就労施策として考えられたことであり、契約は、これを具現化する一つの手法にすぎないものである。今年度、「障害に対する理解を深めるための具体的施策」を施策研究テーマとする本委員会において、議論されなかったのは、甚だ残念であると言わざるを得ない。

八代 毅利 副委員長

- ・いわゆる障害者ビジネスを排除するために市の監査機能を充実させること。
- ・特に経理に関する不正がないかどうかをチェックできる体制をつくること。

上谷 幸美 委員長

視察でワークメイト西宮聖徳園に行かせていただき、ご利用者の方々個々の障害特性に合わせた職場作り環境を提供し支援をされている説明を聞かせていただきました。

障害者の就労は、一般就労や福祉的就労（就労継続支援 A 型 B 型）とありますが、障害の状況や特性に合わせてどちらかの就労につくこととなります。それは、どちらの就労になろうとも、必ず個々の障害特性を把握し、個々の状況に合わせた職場環境が必要であり、それらを担っているのが、福祉指導員であり、また、ジョブコーチの存在となります。視察先においても福祉指導員が的確に指導し個々の障害特性に合わせた職場環境作りをされており、本人だけでなく、障害者のご両親ご家族の方々にとっても安心した職場づくりができているのだろうと考えます。

現在、精神科病院の地域移行が進む中、平成30年度4月1日より、障害者雇用義務の対象として精神障害者が加わりました。福祉的就労だけでなく一般就労においても、障害者の就労に関する整備は必要性がさらに増してくることが予測されます。現在、アイビーへ就労移行支援を委託され、就労後も継続支援をされていますが、一般企業における障害者の就労支援の一つとして、福祉指導員やジョブコーチの配置手当などを検討され、一般企業においても障害者が就労することが出来る、また、企業としても就労への手上げをしやすい環境整備が必要なのではないかと考えます。

如何にその障害特性に合わせた職業を選択し、そして、如何に継続して就労し続ける事ができるか、その為には、福祉指導員やジョブコーチの存在が、必要不可欠であり、一般就労においては、共に働く健常者の従業員への理解、説明も必要になると思います。

職場環境により、うつ病や自殺へと追い込まれている方の中には、少なからず障害者の方も含まれている可能性があります。

近年では、発達障害という障害が広く理解され始めこの障害もまた、様々な障害特性が存在すると言われていています。このような子供達が大人になり、学校卒業後に、就労、という壁にぶち当たった時、直ぐに手を差し伸べてあげることができる体制も、教育現場と協力し合い、支援体制を更に構築していくべきなのかと考えます。

■その他 （各委員の意見）

長谷川 久美子 委員

障害者差別解消に関する条例、手話言語条例の制定

八木 米太郎 委員

- ・ 障害者差別解消に関する条例制定について

障害福祉推進計画策定委員会において議論がなされ、同計画でも重点的な取り組みの一つとして「差別解消の推進」が付け加えられ、制定に向けての取り組みがあげられている。また、市と地域自立支援協議会の主催で「みやっこ会議フォーラム」が開催されるなど、ようやく、スタートラインについたとの感がある。いまさら、あせる必要はないので、より深く、広く議論を深め、一日も早い制定を強く望むところである。

八代 毅利 副委員長

- ・ 障害者差別解消に関する条例について

まず、審議会の結論を根拠にするのであれば、審議会でどのような議論があったのか公表すべきである。（条例が必要とされる根拠等）

その上でなぜ条例が必要なかを明確にする。

同時に市民の間に障害者差別解消法が認知されているのかも調査する。

啓発を充実させながら検討していくべきである。

■委員長まとめ

様々のご意見を頂いた中で、障害者就労に関しては、障害者ビジネス、委託先への発注問題、監査機能の充実など委員の皆様よりご意見を頂きました。確かに、この問題に関しては、もう一步踏み込んだ議論をするべきところであったかもしれません。当局におかれましては、この様なお意見を踏まえ、今後、再発防止、そして、新たな指摘をされませんよう宜しくお願いいたします。

そして、普及啓発に関しましては、あいサポート運動に類似する運動やイベントなどで、子供から大人まで、広く理解していただける様取り組みをするべきだと、多くのご指摘を頂いております。それは、やはり、視察に行き実際に見聞きし実感したからです。

今後、障害者差別解消に関する条例を制定する方向性であるとの事ですが、それと同時に、この様な啓発活動も企画して頂き、その方向性が決まりましたら、次期委員会の方々へご報告して頂きます様、宜しくお願いいたします。