

コミュニティデザイン Journal vol. 32

2020年11月15日

KCDラボ
で検索!



研究所
KOBE北・コミュニティデザインLab.

社会福祉法人陽気会

巻頭言—「多数決」をめぐる…—

今月1日に実施された大阪市を廃止し特別区を設置することの賛否を問う「大阪都構想住民投票」が「反対」約69万票、「賛成」約67万票という僅差で否決されました。これは5年後の2025年の1月1日に政令指定都市（以下、政令市）である大阪市を廃止して、4つの特別区に再編するというもので、もし賛成が上回れば「大阪市」が廃止され、人口60～70万人程度の4つに分割されることになっていました。

大阪都構想は、当時の大阪市長であった橋下徹率いる大阪維新の会による独自の案で、5年前の2015年5月に否決されています。2008年に大阪府知事に就任した橋下は、大阪府と大阪市の「二重行政」をめぐる当時の大阪市長であった平松邦夫とことあるごとに対立し、平松市長の任期満了に伴い自らも大阪府知事を辞職し、大阪市長選に鞍替え出馬しました。大阪府知事には盟友の松井一郎が立候補し、2011年11月に実施された大阪府知事・大阪市長のダブル選挙では、大阪維新の会の橋下・松井ペアが圧勝しました。

橋下は2015年の大阪都構想の賛否を問う住民投票が否決された責任をとり大阪市長を辞め、政界から引退しました。しかし、その人気はいまでも根強く、大阪では後任の吉村洋文市長（現大阪府知事）も含め大阪維新の会は絶大な支持を得ており、国政選挙、地方選挙でこの10年余りの間、勢力を拡大し続けてきています。

その大阪維新の会が、またもや仕掛けてきたのが今回の住民投票でした。全国に大阪市と同様の政令市は、20市あります。地方自治法の規定に基づいて、人口が50万人（かつては100万人）を超える市のうち政令で指定された場合に、一般市から移行し、政令市となります。通常、都道府県は市町村より上位に位置しますが、政令市では都道府県の権限の多くが委譲され、市でありながら都道府県並みの権限をもって行政運営にあたることとなります。たとえば、児童相談所は都道府県に設置の義務がありますが、政令市においても同様に義務づけられていますので、各政令市には児童相談所が設置されています。

大阪維新の会は、大阪府と大阪市との「二重行政」を問題にしているのですが、それは全国のすべての政令市と道府県に当てはまりません。北海道と札幌市しかり、神奈川県と横浜市しかり、兵庫県と神戸市しかりです。そもそも政令市とは、人口規模が大きく、産業が集中しており、都市のインフラ整備などにおいても、同じ道府県内の市町村とは同列に扱うこ



放デイ 壁面製作

とに無理があるために、特別の権限が与えられ、独自の自治体運営ができるという仕組みです。したがって、道府県と政令市との「二重行政」が問題だというよりは、あえて「二重行政」にすることで、それぞれの道府県において、より適切に自治体運営・行財政運営を行えるようにしていくための仕組みなのです。たとえば、北海道の人口は約527万人で、札幌市の人口は約196万人ですので、北海道には179市町村ありますが、3分の1強の人口が札幌に集中しています（ちなみに2位の旭川市は約33万人です）。道内の最小人口729人の音威子府村と一緒に扱うほうが不自然です。

「大阪都」の目標、東京都は人口約1400万人で23区、26市、5町、8村で62区市町村あります。1878（明治11）年に府制が施行されて東京府となった後、第二次世界大戦中の1943（昭和18）年に首都の行政機能を強化する目的から東京都制が施行され、東京府と東京市が廃止されて東京都になりました。「大阪も同じように～」という気持ちはわからなくてもいいですが、東京と大阪とではとりまく条件が違います。無理やり「大阪都」にすれば、東京都に匹敵すると考えるのは、「いいバットを買えば、ホームランが打てる」と勘違いする子どもと同じように浅はかです。

さて、今回の住民投票の最大の問題は、その投票で問われるべき内容そのものに関して、ほとんどの市民がよくわからないまま「投票」という行為に駆り立てられたということです。大阪都構想の内容自体には賛否があっても当然ですが、だからこそじっくりと「議論」すること、「学び合う」ことが不可欠なのです。投票し、「多数決」で決めたから「民主的」なのではありません。ナチス・ドイツのヒトラーは、民主的な選挙で選ばれたのです。誰かに自らの将来を委ねるのではなく、一人ひとりが主体的に仲間と議論し、「私たち」を形成し、社会をつくっていくことのなかにこそ「希望」があるのです。

KCD ラボ代表 松端克文

シリーズ 情勢分析と運営・実践の処方箋

今月のテーマ：障害福祉計画（3）

◆西欧における「脱施設化」政策

西欧諸国ではノーマライゼーションの思想のもとで、デンマークでは1950年代、スウェーデンでは1960年代に「脱施設化」の政策が打ち出され、20世紀の末には大規模な入所施設は解体されている。こうした脱施設化政策は、日本においては「いったい重度の障害者が地域で暮らすことができるのだろうか」という“疑念”とともに紹介されてきた。

施設が解体されたあとの生活の場としては、西欧においてもグループホームがひとつの重要な施策になっている。しかし、それは日本における「共同生活援助（グループホーム）」とは似て非なるものである。障害者総合支援法のもとでの共同生活援助は、現在、「介護サービス包括型（対象：就労継続A・B型などの利用者）」「対象：日中サービス支援型（重度障害者）」「外部サービス利用型（外部からの訪問介護を利用する）」の3つのタイプがある。たとえば、利用者が6人の場合、「介護サービス包括型」と「日中サービス支援型」では、世話人はそれぞれ0.9人と1.1人になる。また生活支援員は利用者の障害支援区分に応じて「区分3中心」なら0.6人、「区分4中心」なら0.9人、「区分5中心」なら1.4人、「区分6中心」なら2.2人というような配置になり、ここにサービス管理責任者（利用者30人以下で1人）と常勤専従の管理者が1人の配置となる。直接的な支援にあたるのは世話人と生活支援員なので、利用者6名であれば、世話人と生活支援員の配置は常勤換算で概ね2人ということになる。

これに対してたとえばスウェーデンでは、グループホームの利用者が6人であれば、日中を担当する支援員は常勤で6人、夜勤の支援員は常勤で3人でシフトを組み、しかもデイサービスを提供することが法律で義務づけられているので、利用者はそれぞれに応じたデイサービスに通い、そこでも手厚い支援がある。また住環境として「個室」の基準は、ベッドルームにキッチン、リビング、バス・トイレ付で1人40㎡である。このように脱施設化政策は、こうしたグループホームおよび日中の活動場所としてのデイサービスとをセットで、自治体において公的に保障するという政策なのである。

◆「地域生活移行」という政策

こうした西欧における脱施設化政策に対して日本では、「地域生活移行」という政策がとられてきた。それは前号でも確認したように、3年ごとに策定される障害福祉計画において、地域移行者数を数値目標として示し、そのもとで市町村ごとに障害福祉サービスを実施している法人・施設と連携して、数値目標の達成に向けて取り組んでいくというものである。たとえば、第5期（2018～2020年度）における施設入所者を母数とした地域生活移行者の厚労省の指針の目標値は「9%」であった。しかし、2016年度末の施設入所者を母数とした地域生活移行者の割合は、2018年度末時点で「2.4%」であり、2020年度末の目標値である「9%」を下回る状況とのことで、第6期（2021～2023年度）の目標値は「6%」に下げられており、この指針に基づき各市町村では第6期の障害福祉計画を策定することになる。

また、第5期までは「施設入所の定員削減」と表現されてきたのだが、第6期では「定員」の文字がなくなり「施設入所者数削減」となっている。そして2016年度末の施設入所者数を母数とした2020年度末までの削減の割合は「2%以上」という目標に対して「1.6%」に留まる見込みであることから第6期の目標値はそのまま「1.6%以上」となっている。実際のところ施設入所支援の利用者数は若い年齢層では減少しているが65歳以上では30.9%増加しており、障害の程度区分では区分1＝81.1%減少、区分2＝69.2%減少、区分3＝57.7%減少、区分4＝33.0%減、区分5＝4.4%減少と重くなるほど減少度合いが低くなり、区分6では34.5%増加している。こうしたことをふまえると、障害福祉計画を通じて地域生活移行や精神障害者の退院者数、さらには就労移行者数をコントロールすることには限界があるといえる。

◆障害福祉サービスの計画的整備

障害福祉計画では第5期より第1期障害児福祉計画も併せて策定されているが、第6期障害福祉計画・第2期障害児福祉計画においても、これまでと同様に障害福祉サービスの数値目標を定めて整備が進められることになる。

具体的には、訪問系サービス（居宅介護、同行援護、行動援護など）、日中活動系サービス（生活介護、就労継続支援A・B、就労移行支援など）、居住支援・施設系サービス（共同生活援助、施設入所支援など）、そして相談支援および地域生活支援事業（移動支援、地域活動支援センターなど）について、利用見込みをふまえての3年間の整備目標が定められる。また障害児についても児童発達支援センターや放課後等デイサービスなどの各種サービスの整備目標が定められる。

このように障害福祉サービスについて、各市町村において3年ごとに計画が策定され、それをもとに各種の取り組みが行われ、そしてまた新たな計画を策定し…というサイクルで障害児・者福祉のサービス基盤の整備が図られている。

◆「サービス等利用計画」と「個別支援計画」

障害者総合支援法のもとでは、基幹相談支援センターを中心に特定相談支援業、一般相談支援業、障害児相談支援業など各種の相談支援事業がある。このうち指定特定相談支援事業者は個々の利用者の「サービス等利用計画」を作成することになっている。また、障害福祉サービス事業者は個々の利用者の「個別支援計画」を作成することになっている。

障害福祉計画は国の定める指針に基づいて市町村が数値目標を定めて、地域生活移行や精神科病院からの退院、一般就労への移行、各種の障害福祉サービスなどについて計画的に推進するという枠組みになっている。それは西欧のように公的に障害のある人たちの地域での生活を保障するという仕組みではなく、国が指針を示すことで市町村を通じて障害福祉サービスを数量的に整備するものであり、公的な保障責任が曖昧で、本人不在のサービス整備という感が否めない。

それだけに施設・事業者、福祉専門職には、個別支援計画をテコにした“本人中心”の支援を徹底することで、本人を基にした豊かな生活を実現していけるような実践に取り組むことが求められる。

KCDラボ代表 松端 克文

（武庫川女子大学文学部心理・社会福祉学科教授）

* 毎月ホットなテーマを取り上げ、ヒントを提供します。

特別支援教育学習会

～連カン室主催～

今年度はじめて、法人内で「特別支援教育学習会」を実施することになりました。特別支援教育の理念や考え方をもとにして、幼児・児童・生徒の発達や心理、学習課題を捉え、つまずきの背景にある要因をふまえた配慮や支援を考えることができるようになることを目的としたもので、『幼児・児童・生徒のココロと行動を読み解き、療育で活かせる支援を考えよう!』をテーマにした、連カン室主催の企画です。

講師は連カン室室長の高畑氏で、幼児編、児童/生徒編と分かれて、1回が1時間の、それぞれ全4回のシリーズでの学習会です。今号では、幼児編の第1回、児童/生徒編の第1回～第3回の実施分について報告します。

- 第1回 発達と障害を理解しよう
- 第2回 乳幼児/学童期の子どものココロと行動を読み解こう
- 第3回 幼児期/児童期に見られるつまずき
- 第4回 友達との遊びを育てる支援
ことばにつまずきのある子どもへの支援

学習会は、前半30分を講義、後半30分を「支援の実際」として、実際の場面を想定し、発達や特性に応じた対応をワークで学んでいきます。1グループを2～3名とし、20分間ほどで場面と役割設定を話し合っ決めて決めます。その後、1グループずつ順番に「Bad対応」と発達や特性をふまえた「Good対応」の2種類の対応を演じて発表します。このとき「Bad」と「Good」についてその理由を説明してもらう、という流れです。テキストは高畑室長の著書2冊(『子どものココロと行動の読み解きガイド』『発達障害のある子へのアセスメントと指導プログラム』)です。



幼児編の第1回目(11月5日)の目標は「基本的な発達と障害の特性について理解し、発達や特性をふまえた声かけや対応を考えることができる」です。

講義では、子どもの基本的な発達と障害について、クイズ形式で考えていきました。そして、発達には順序性があることや個人差があること、子どもにとっては主体的に遊ぶことが学びとなることを改めて確認しました。また子どもたちにはそれぞれ違いがあり、その違いを認めて特性を把握して支援することが重要であることも学びました。



児童/生徒編の第1回(10月26日)の目標も幼児編と同様の「基本的な発達と障害の特性について理解し、発達や特性をふまえた声かけや対応を考えることができる」です。

この回では、対応の基本について講義がありました。それは、①見通しをもってもらう(視覚支援、予告、ひとつずつ)、②個別に合った支援を行う(みんな一緒はダメ)、③支援者(おとな)のこだわりを通さない(子どもが主体)、という3つの基本でした。発表では、利用児役の支援者が実際の子どもの様子をまねてスムーズに活動に参加できない状況などを表現し、支援者がやや強引に対応する様子(Bad対応)と、子どもの話を一旦聞いた上で、本人がわかりやすい説明を行い納得してもらってから誘導する様子(Good対応)が演じ分けられていました。講評では、実際に対応を行うとき、事前に子どもの動きを想定することで、失敗したときに振り返りができるということ、失敗したらそのままにせず原因を考えることが重要であるということを知りました。



児童/生徒編の第2回(11月2日)の目標は「発達のつまずきがある児童生徒の児童期・思春期の様子を理解し、要因をふまえた声かけや対応を考える」、第3回目(11月9日)の目標は児童期に見られるつまずきに応じた課題と対応を知り、発達や特性に応じた支援内容を考える」です。

3回目の講義では、ASD(自閉症スペクトラム症)、ADHD(注意欠如/多動症)、LD(学習障害)、ボーダーラインの4つの特性について、乳児期から思春期以降までの子どもと保護者の「困り感」や「対応のポイント」を、キーワードを確認しながら学びました。子どもだけでなく保護者の「困り感」を理解することで、双方に適切な支援が行えることを改めて理解しました。幼児編、児童/生徒編共に、残りの回も、一緒に学びたいと思います。(編集委員会)

～新ようき寮 新生活スタート!!～

10月5日に引っ越しも終わり、いよいよ新しくなったようき寮での生活が始まりました。これまで6か月半にわたって仮住まいをされてきた利用者・職員の皆さんに、改めて“新ようき寮”での“新生活”について、話を伺いました。まずは利用者のA氏です。



——新しい部屋での生活はいかがですか？

「いいですよ～。全部きれいで新しいから、気持ちがいいです。ちょうどいい広さで落ち着きます」

——畳に布団を敷いていた以前とは違って、ベッドにかわっているようですが、よく眠れますか？

「はい、よく眠れます。布団を片づけなくてもよくなったので、ラクですよ。立ったり座ったりするのもすぐにできます。机といす、タンスもあるんです。このタンスにテレビをのせて観るとちょうどいい高さです」

話をしながら、タンスの引き出しのなかを見せてくださったAさん。アイテムごとにきちんと仕分けをされて、ご自身できれいに整理されていました。

次に部屋を見せていただいたのは利用者のBさんです。B氏は「見て見て」と部屋に招き入れてくださいました。

——きれいな部屋ですね。自分で掃除もされるのですか？

「うん。今日もした。掃除機かけたよ。きれいになってるよ。ここ（タンスの引き出し）もきれいにしたよ。」

——本当にきれいになっていますね。この部屋で、いちばん好きなところはどこですか？

「ここ。（ベッド）ゴロンっとする」

そう言いながら、Bさんは新しいカーテンも「これも見て」と見せてくださいました。

利用者お二人のほかにも、フローリングにラグマットを敷いてテレビを観て過ごされている方や、大好きな玩具をベッドに並べている方もいました。それぞれの利用者さんが、「自分の部屋」という意識をもって、自分が落ち着ける空間づくりをされていることがよくわかりました。



続いて職員の畑氏に話を伺いました。

——引っ越しから1か月ほど経ちましたが、皆さんの様子はいかがですか？

「まだ、落ち着いたとはいえませんが、女性の利用者さんはタンスが届いたことで、少しずつ自分で片づけられています。新しい部屋になかなかなじめなかった利用者さんも、ようやく部屋でゆっくりと眠れるぐらい慣れてきました。全体的に毎日、少しずつ落ち着いていっている状態でしょうか」

——改修していちばんよかった点は？

「もちろん、きれいで清潔な環境になったことです。生活する上でもっとも大切である“きれいで清潔な環境”が提供できることを、職員として嬉しく思います」

——これからの課題はなにかありますか？

「職員の働く場所もきれいにしたいと思っています。利用者さんの生活される場所だけではなく、職員にとっても気持ちのよい場所で働く、支援するというのは大切なことだと思います。そのためにはどうすればいいか。片づけることから始めて、皆さんと話し合いながら整えていきたいと思っています」



最後に山口施設長に話を伺いました。

——新しい“ようき寮”はいかがですか？

「ほとんどが個室となり、各自がプライベートな空間をもつことができたのでよかったと思っています。これまであった小さなトラブルが減って、穏やかな感じで過ごされています」

——いちばんのアピールポイントは？

「全体の明るさです。見ていただくと一目瞭然ですが、壁が白くなったことと、ライトがLEDになったことで、以前よりかなり明るくなりました」

——今後の展望をお聞かせください。

「これまでもそうでしたが、今後はより“施設内自立支援”を意識していきたいと思っています。地域移行できる利用者さんには地域を目指した支援を、高齢化で機能低下が見られる利用者さんには機能維持を目的とした支援を提供できるようにしたいと思っています。そのためにも、まずはしっかりとアセスメントを行い、ある程度のグループ分けを行った上で、それぞれに合った個別支援ができるように、職員全員で再度確認をしながら取り組んでいきたいと考えています」

——ありがとうございました。

出会う利用者の方々に、次々と笑顔で部屋へ案内していただきこちらまで嬉しい気持ちになりました。個人の空間で、より充実した生活が送れるよう願っています。（編集委員会）

ようこそ オープンカフェへ♪ ～次年度採用内定者の方々とともに～

11月7日、次年度採用の内定者8名の方をお迎えして、サロンにてオープンカフェが催されました。

最初に、ドローン撮影による陽気会の映像から見ていただき、現任職員の紹介へと続きます。進行役から飛び出す突然の質問に、職員たちは戸惑いながら回答していました。その後、採用内定者の方々の紹介と続き、笑顔が見られ始めたところで食事がスタートとなりました。

今回のメニューは、給食課が考えた『神戸のおもてなし』がテーマのミニコース料理です。

オードブルからデザートまで、厨房で次々とできあがっていく料理は、盛りつけの様子を見ているだけでワクワクが止まらず、お腹の音が止まりませんでした。最初は少々緊張した様子が見られた採用内定者の方々でしたが、先輩職員や同期となるほかの内定者の方々と、それぞれに交流しながらゆっくりと食事を楽しんでいました。



メイン



デザート



オードブル



メイン



中締め統括施設長のあいさつでは、法人の一員として、今後一緒にさらなる発展を目指そうという話がありました。続いて高畑室長より、12月の内定式・懇親会、新任職員研修会についてアナウンスがありました。コロナ禍でいろいろな制限もありますが、若い力を得て、ともに、いまできることに一生懸命取り組んでいきたいと思ひます。(編集委員会)

ちょっといいですか？大西ですけど…

－障害を「受容」するということ－

◆簡単に「受容」はできるのか？

障害を「受容」する…この業界で頻繁に使われる言葉です。特に、乳幼児期や児童期の障害児をもつ「親」に対し、我が子に障害があるとわかった（実際は、教えられた）ときのとるべき対応として、また、拒否や葛藤という心情を乗り越えた先にあるべき姿として、概ね「正解」とされている言葉です。この「受容」という言葉は、多くの場合「障害があってもその子のありのままを受け入れていく」と訳されています。

この「ありのまま」という言葉が、実は非常に奥深く複雑な意味をもっていることに、親も、支援者も気づいていく必要があると思います。

障害のある子をもつ親の立場で考えた場合、親にとって「受容」とは、我が子の障害を認め、障害のある子として育てていくことを「選択する」という意味をもちます。当然、ひとつを選択するということは、選択されなかった方を断ち切るということになります。通常は、選択したことの対極（反対側）にあること、この場合であれば、健全な子として育てていくという選択肢を断ち切っていくということになるのだと思います。選択といよりも決断といった方が理解しやすくなるかもしれません。健全な子として育てていくことを断ち切り、障害のある子として育てていくことを決断する…それは決して負の決断ではないのですが、苦渋の決断になります。「受容」はそう簡単にできるものではないと思います。

◆「受容」の裏にあるもの

我が子に障害があるということは、多くの場合、医療機関や行政機関（こども家庭センター等）、療育センター等の専門機関や専門家から教えられます。通常これを「告知」と呼んでいます。そこから、「受容」できるまでの期間は人によって異なります。たとえば、3歳で障害があると告知された場合、それをすぐに受容できるのか、5年も10年もかかるのか、あるいは、一生受容できないのか、この選択の手前で立ち止まったり、あるいは、二つの選択肢の間を行き来したりしながら、最終的に受容した上で、幸せに生きていく方法と一緒に見つけていくという方向に向かっていくのだと思います。

「受容」という一見きれいな言葉の裏には、苦渋の決断という複雑な親の心理状態があることを、専門家/支援者も理解しておく必要があるのだと思います。（大）



陽気会は「福祉ゾーン」としてのコミュニティの創造を目指します

陽気会は、1958年9月1日に知的障害児施設おかば学園を開所し、61年目を迎えています。

私たちは、これからも私たちの生活の舞台としての“コミュニティ”をより暮らしていきやすくなるよう“デザイン”し、陽気会を拠点とした「福祉ゾーン」の創造を目指して、皆さまと力を合わせて実践していきます。

ラボサポーター(協力会員)募集中です
施設・事業所サポーター 年間 10,000 円
個人サポーター 年間 1,000 円

陽気会の SNS が昨年 12 月より
スタートしました！
Facebook Instagram Twitter
フォローよろしくお願いします

編集委員会：松端 克文
朝日 満子・河津 真美
大西 博之・大島 由香利

〒651-1313
神戸市北区有野中町 2-5-19
社会福祉法人陽気会
KOBE 北・コミュニティデザイン Lab.
Tel：078(981)7271
Fax：078(981)0825
HP：http://youkikai.or.jp/
Email: kcdlab@youkikai.or.jp

