

1 横浜市の障害福祉のあゆみ

横浜の障害福祉施策には、全国に先駆けて始まった事業や、横浜市独自の取組なども多くあります。こうした施策・事業は、行政だけで進めてきたものではありません。障害のある人たちやその家族、支援者、地域住民と行政が対話を重ね、ともに検討をして、実現してきたという歴史的な流れがあります。

また横浜市内に障害のある人を支援する社会資源が乏しかった昭和40年代、障害のある子を育てている保護者たちが、障害のある子の療育・レクリエーションや保護者向けの学習会などを行う「地域訓練会」を自分たちで立ち上げていきました。そして、障害のある子たちが成長し、成人した後に通う日中活動の場として、「地域作業所」をつくっていきます。こうした動きに対して、横浜市は、運営費を助成する仕組みをつくり、活動を支えてきました。その後、地域で暮らし続けられる住まいについて、障害のある人たちやその家族、支援者と行政が対話と検討を重ね、「グループホーム」の制度化へつながっていくこととなります。

こうした活動の輪が広がっていくにつれて、その活動場所を確保することが難しくなっていました。そこで、安定的な地域活動の場を設けるため、地域住民もまじえ、「横浜市障害者地域活動ホーム」（以下「地活ホーム」といいます。）の建設・運営が始まりました。この地活ホームは、昭和55年に1か所目が建設されてから、平成6年には23か所にまで広がります。

障害のある人たちを支える社会資源が増えてきたことによって、生活の場は自宅だけではなく地域へと広がりを見せるようになります。それに伴って、地活ホームに求められる役割も、地域活動の場だけではなく、障害福祉の拠点といえるようなものが必要とされるようになっていきました。こうした流れを受けて、地活ホームでは、平成7年から、夜間の介助や見守りをする「ショートステイ事業」などの機能を増やした「機能強化型地活ホーム」への転換が、行政との対話の中で進められていくこととなります。更に、地活ホームの自主的な運営を支えてきた横浜市も、平成11年からは行政施策として、機能強化型地活ホームよりも事業・施設の規模を拡大した「社会福祉法人型地活ホーム」の各区1館設置を進めていくこととなります。機能強化型地活ホームへの転換と社会福祉法人型地活ホームの設置は、ともに平成25年に完了し、障害のある人たちの地域生活を支える拠点として機能しています。

地域訓練会が立ち上がった頃からこれまでの活動で、障害のある人たちを支える担い手も地域で増えていきました。個人としての活動だけでなく、障害のある人たちの

保護者や地域住民が集まって活動をすることも多くありました。そうした活動などをきっかけとして、小規模ながらも障害福祉の専門性が高い社会福祉法人が数多く立ち上げられたことや、こうした法人が地域の活動を支えることで更に地域での障害福祉が活発になってきたことは、横浜市の特徴であり強みとなっています。

この大きな流れは、ここまで触れてきた身体障害児者・知的障害児者だけでなく、精神障害者にも同じように広がっていました。精神保健福祉分野では、各区役所に専任で配置された医療ソーシャルワーカーが中心となって家族会を立ち上げるなど、発端は行政が主導的でした。しかし、その後、「横浜市精神障害者地域作業所」(以下「精神障害者地域作業所」といいます)やグループホームの設置など、地域で生活するための場づくりに、家族会を含む地域の担い手が行政と共に早い時期から取り組んでいきます。社会復帰の場所として市内初の精神障害者地域作業所が2か所設置されたのは昭和57年、「社会復帰の促進」が法的に位置づけられる5年ほど前のことでした。

地域での活動が活発になるにしたがって、法人型地活ホームの設置に向けた動きと同様に、精神障害者の地域での居場所や地域活動の拠点が必要とされるようになります。平成11年には、精神障害者の地域生活を支える拠点として、各区に横浜市精神障害者生活支援センター(以下「生活支援センター」といいます)が設置されていくこととなります。平成25年には、各区1館設置が完了し、精神障害者への充実した支援を行ってきています。

こうして、現在、横浜市では、区役所に設置された福祉保健センター、法人型地活ホームに設置された基幹相談支援センター、生活支援センターの3機関が一体となり、障害のある人たちの地域生活を支える体制をつくっています。

近年では、国で定める制度や横浜市独自の事業など、障害福祉サービスはかなり充実してきました。しかし、国の事業が充実していく過程で、もともと横浜市が独自に実施してきた事業が利用しづらいものになってしまうことも多々あります。また、福祉や保健などの分野だけでなく医療も含めた視点や、各制度間の連携などもますます重要になってきています。今後は、既存の支援制度の狭間にある人たちをどう支え、見過ごされがちなニーズをどう汲み取っていくかが課題といえます。

そうした人たちの生活を支えるのが行政の役割である一方、横浜市の障害福祉をさらに良いものにしていくためには、対話・協働は必要不可欠なものです。

第4期プランの計画期間中も、過去から大切にしてきた「障害のある人たちやその家族、支援者、地域住民と行政とが協力し合って、障害のある人たちが地域で自立した生活を送るための施策を共に考え、一緒に進めていく」という姿勢を貫いていく

こと、これまで続けてきた協働のあゆみを止めず進めていくことが、行政に求められていると考えています。

2 将来にわたるあんしん施策

将来にわたるあんしん施策は、「在宅心身障害者手当」の質的転換策として、平成21年度から進めてきた施策です。

「在宅心身障害者手当」とは、障害のある人への在宅福祉サービスがほとんどなかった昭和48年につくられた制度です。その後、30年以上経過する中で、障害基礎年金の創設やグループホーム、地域作業所、地活ホーム、ホームヘルプなど、在宅福祉サービスが充実してきました。

このような変化のもと、障害のある人やその家族、学識経験者などが参加する横浜市障害者施策推進協議会で在宅心身障害者手当のあり方について話し合いを重ね、ニーズ把握調査などを行いました。その結果、個人に支給する手当を、障害のある人や家族の多くが切実に求めている「親亡き後の生活の安心」「障害者の高齢化・重度化への対応」「地域生活のためのきめ細やかな対応」などの必要な施策に転換すべきであると確認されました。

これらの声を受けて、本市では在宅心身障害者手当を廃止して、その財源を活用し、特に重要で緊急と思われる課題認識を示すものとして「将来にわたるあんしん施策」としてとりまとめた施策に転換することとしました。これらの施策は第2期プランに明記し、取り組んできました。続く第3期プランにおいても、その考え方を障害福祉施策全体の基本的視点として捉えて様々な施策展開を図ることによって、障害のある人の地域生活を支えてきました。根底に流れる考え方はとても重要で、普遍的なものだと捉えています。

その上で、本人を中心に据えて考えると、障害のある人もない人と同じで、ご家族が健在なうちから「自らの意思により自分らしく生きる」ことが、障害のある人のご家族にとっての「親亡き後の生活の安心」につながるのではないかと捉えることもできます。時代の変化に応じ、「将来にわたるあんしん施策」の本質を見失わぬよう、様々な事業に取り組んでいく責務が私たちには課せられています。

トピック 「障害」の表記について

「障害」という言葉は、他にも、ひらがなを使った「障がい」、当用漢字使用以前の表記である「障碍」という書き方が使われることがあります。こうした書き方は、「害」という字には悪いイメージがある、という考えがもとになっているようです。

障害のある人が社会的に不利になる原因が「障害者個人の身体能力・機能に障害がある」とする考え方は「医学モデル」、「社会の構造、社会的な障壁に問題がある」とする考え方は「社会モデル」と呼ばれています。共生社会の実現に向けて重要な考え方は、「障害者を取り巻く社会の側」に物理的・心理的な壁があることにより、日常生活や社会生活を送ることに支障がある」と捉えることです。例えば、車いすを使っている人が段差を上れないときは、「その人に障害があるから」とその人の身体能力に着目するのではなく、「そこにスロープがないから」という社会の側の課題として捉え、考えていこうということです。

横浜市では、第2期プランを策定するときから、このことについて障害のある人たちと議論を重ね、「障害」という書き方に統一してきました。というのも、書き方を変えることで、生活をする上での支障がもう無くなったかのように思われることを心配しているためです。そこで、横浜市では、今後も、これまでと同じように「障害」と表記します。

そして、「障害」の表記とともに、「社会モデル」の考え方を広めることで、社会の障害や障壁を解消できるよう様々な施策を進めていきます。

3 各障害手帳等統計の推移

(1) 障害者手帳所持者数

横浜市発行の各障害者手帳（身体障害者手帳・愛の手帳（療育手帳）・精神障害者保健福祉手帳）の平成31年3月末時点での所持者数の合計は、約17万1千人（横浜市全体人口比で4.45%）となっています。

平成26年度は、約15万3千人でしたので、現在までに、約1万8千人増加したということになります（増加率約12.0%）。表1からも年々取得者数が伸びていることがわかります。

また、表 2 から見られるように、障害者手帳所持者数の増加率については、ここ数年 2.2 % から 2.4 % 程度を推移しており、横浜市人口の増加率と比べても増加率が大きいことから、障害者手帳を所持する方の割合が増えてきているといえます。今後も社会の高齢化等と相まって、障害者手帳所持者数の割合は増えていくことが推測されます。

表 1 横浜市人口と障害者手帳所持者数の比較

(各年度の3月末時点、ただし、横浜市人口のみ翌4月1日時点。以下同様) (人)

	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
横浜市人口	3,712,170	3,725,042	3,728,124	3,731,706	3,741,317	3,753,771
身体障害者	99,120	99,199	99,356	99,361	99,515	99,732
知的障害者	25,447	26,712	27,958	29,409	30,822	32,281
精神障害者	28,285	30,225	32,249	34,578	36,901	39,232
手帳所持者全体	152,852	156,136	159,563	163,348	167,238	171,245
横浜市人口における 障害者手帳所持者数 割合	4.12 %	4.1 %	4.28 %	4.38 %	4.47 %	4.45 %

表 2 横浜市人口と障害者手帳所持者数の増加数の比較

(人)

	26～27年度	27～28年度	28～29年度	29～30年度	30～31年度
横浜市人口増加数	12,872	3,082	3,582	9,611	12,454
(増加率)	0.35 %	0.08 %	0.10 %	0.26 %	0.33 %
手帳所持者の増加数	3,284	3,427	3,785	3,890	4,007
(増加率)	2.15 %	2.19 %	2.37 %	2.38 %	2.4 %

(2) 身体障害

身体障害者手帳の所持者数は、肢体不自由が最も多く、次いで、内部障害となっております。肢体不自由は徐々に減少していますが、それ以外は少しずつ増加しています。年齢ごとに見ると、「18歳未満」「18歳から65歳未満」の人数がともに減少傾向にあります。65歳以上の人数は年々増加しており、手帳所持者の約7割以上が65歳以上となっております。

ひょう 表 3 身体障害者手帳 障害状況推移 各年度3月末時点 (人)

	ねんど 26年度	ねんど 27年度	ねんど 28年度	ねんど 29年度	ねんど 30年度	ねんど 31年度
しかくしょうがい 視覚障害	6,447	6,397	6,370	6,349	6,397	6,438
ちようかく・へいこうきのうしょうがい 聴覚・平衡機能障害	8,452	8,585	8,643	8,706	8,842	8,919
おんせい げんご 音声・言語・ そしゃく機能障害	982	993	979	995	1,021	1,031
したいふじゆう 肢体不自由	52,284	51,420	50,669	49,700	48,893	48,233
ないぶしょうがい 内部障害	30,955	31,804	32,695	33,611	34,362	35,111
けい 計	99,120	99,199	99,356	99,361	99,515	99,732

ひょう 表 4 身体障害者手帳 年齢別推移 各年度3月末時点 (人)

	ねんど 26年度	ねんど 27年度	ねんど 28年度	ねんど 29年度	ねんど 30年度	ねんど 31年度
さいみまん 18歳未満	2,426	2,428	2,397	2,377	2,360	2,353
さい さいみまん 18歳～65歳未満	28,823	28,193	27,903	27,638	27,542	27,555
さいいじよう 65歳以上	67,871	68,578	69,056	69,346	69,613	69,824
けい 計	99,120	99,199	99,356	99,361	99,515	99,732
ぜんたい 全体における さいいじよう わりあい 65歳以上の割合	68.5 %	69.1 %	69.5 %	69.8 %	70.0 %	70.0 %

(3) 知的障害

愛の手帳（療育手帳）の所持者数は、5年間で25%以上、7千人近く増えていきます。中でも、B2の手帳を所持している人の増加数は、全体の増加数の約7割を占めています。

全体の所持者数における各年齢の所持者数の割合は、この6年間を通して、ほぼ横ばいとなっていて、年齢別に見たとき、統計上の特徴は見られません。

ひょう 表 5 愛の手帳 障害程度別推移 各年度3月末時点 (人)

	ねんど 26年度	ねんど 27年度	ねんど 28年度	ねんど 29年度	ねんど 30年度	ねんど 31年度
えー A1	4,908	4,995	5,087	5,209	5,340	5,498
えー A2	4,799	4,923	5,040	5,140	5,222	5,300
びー B1	5,646	5,843	6,009	6,296	6,556	6,724
びー B2	10,094	10,951	11,822	12,764	13,704	14,759
けい 計	25,447	26,712	27,958	29,409	30,822	32,281

ひょう 6 あい てちょうしょじしやすう ねんれいべつすい
表 6 愛の手帳所持者数の年齢別推移

かくねんど がつまつじてん にん
各年度3月末時点(人)

	ねんど 26年度	ねんど 27年度	ねんど 28年度	ねんど 29年度	ねんど 30年度	ねんど 31年度
さいみまん 18歳未満	9,646 37.9%	10,141 38.0%	10,612 38.0%	11,237 38.2%	11,809 38.3%	12,348 38.3%
さい さいみまん 18歳～65歳未満	15,058 59.2%	15,746 58.9%	16,485 59.0%	17,261 58.7%	18,033 58.5%	18,915 58.6%
さいいじょう 65歳以上	743 2.9%	825 3.1%	861 3.1%	911 3.1%	980 3.2%	1,018 3.2%
けい 計	25,447	26,712	27,958	29,409	30,822	32,281

(4) せいしんしょうがい
精神障害

せいしんしょうがいしやほけんふくしてちょう しょじしやすう ねんかん まんにんいじょう ふ
精神障害者保健福祉手帳の所持者数は、5年間で1万人以上増えている、その増加率
やく わり とく ぞうか きゅう ぜんたい ぞうかすう やく わり
は約4割です。特に増加しているのは2級で、全体の増加数の約6割となっています。
ねんれい み てちょうしょじしやすう ねんれいそう ふ ぞうかりつ
年齢ごとに見ると、手帳所持者数はすべての年齢層で増えていますが、増加率として
とく さいみまん ばいじょうふ
は、特に20歳未満は2倍以上増えています。

ひょう 7 せいしんしょうがいしやほけんふくしてちょうとうきゅうべつすい
表 7 精神障害者保健福祉手帳等級別推移

かくねんど がつまつじてん にん
各年度3月末時点(人)

	ねんど 25年度	ねんど 26年度	ねんど 27年度	ねんど 28年度	ねんど 29年度	ねんど 30年度
きゅう 1級	2,870	2,994	3,118	3,308	3,457	3,673
きゅう 2級	14,497	15,477	16,623	17,844	19,313	20,731
きゅう 3級	9,108	9,814	10,484	11,097	11,808	12,497
けい 計	26,475	28,285	30,225	32,249	34,578	36,901

ひょう 8 せいしんしょうがいしやほけんふくしてちょう ねんれいべつすい
表 8 精神障害者保健福祉手帳 年齢別推移

かくねんど がつまつじてん にん
各年度3月末時点(人)

	ねんど 26年度	ねんど 27年度	ねんど 28年度	ねんど 29年度	ねんど 30年度	ねんど 31年度
さいみまん 20歳未満	596 2.1%	727 2.4%	869 2.7%	1,021 3.0%	1,150 3.1%	1,341 3.4%
さい さいみまん 20歳～65歳未満	23,682 83.7%	25,126 83.1%	26,666 82.7%	28,523 82.5%	30,428 82.5%	32,246 82.2%
さいいじょう 65歳以上	4,007 14.2%	4,372 14.5%	4,714 14.6%	5,034 14.6%	5,323 14.4%	5,645 14.4%
けい 計	28,285	30,225	32,249	34,578	36,901	39,232

※ せいしんしょうがいしやほけんふくしてちょう さいみまん どうけい と
精神障害者保健福祉手帳については、18歳未満での統計を取っていないため、20歳未満と
しています。

(5) 発達障害

発達障害独自の障害者手帳は無く、知的障害を伴う場合は愛の手帳、知的障害を伴わない場合は精神保健福祉手帳の交付またはその両方の交付を受けていることがあります。一方で、医師の診断のみを受け、障害者手帳を取得していない人もいますことから、障害者手帳所持者数のみで、発達障害児・者の人数を把握することは困難です。

とはいえ、発達障害に関する相談件数や診断件数の推移から推測すると、明らかに増加傾向にあると考えられます。また、発達障害の診断を受けた人だけでなく、本人や家族も発達障害に気づかないまま過ごしている人も少なからずいます。特に、知的障害が軽度である場合や、あるいは知的障害を伴わない場合には、生活に関する困りごとを抱えていても障害福祉分野の相談窓口などにつながっていないことも多いのが現状です。こうした人々をどう把握し、適切な支援につなげていくかが課題のひとつです。

(6) 強度行動障害

対象者数を正確に把握できる統計はありません。行動上著しい困難があるとされる、障害支援区分認定調査の行動関連項目が10点以上の人は、令和元年8月時点で約3,400人いますが、その他に障害福祉サービスを利用していない人もいますため、実際にはさらに多いと考えられます。

強度行動障害の多くは、障害特性を理解し適切な支援を行うことで、減少し、安定した生活を送ることができるとされています。そのためには、専門的な人材育成や支援体制が必要ですが、施策を検討するために必要な対象者の全体像を把握すること自体が難しいことも課題となっています。

(7) 医療的ケア

医療的ケア児・者（日常的に医療的ケアを必要とする人）は、障害者手帳を持っていない人もいますため、統計上、人数が把握できていないのが現状です。

国の調査によれば、平成30年度には日本全国で約19,000人と推計されています。これは、平成17年度と比較すると、10年程度で約2倍に増えているという計算になります。横浜市では、約1,200人程度が対象児・者だと推計しています。正確な人数は把握できていませんが、医療技術の進歩などにより、増加傾向にあるのは間違いないと考えています。

4 第3期 障害者プランの振り返り

第3期プランは、「自己選択・自己決定のもと、住み慣れた地域で『安心』して『学び』『育ち』暮らしていくことができるまち ヨコハマを目指す」を基本目標としました。また、全体の構成としては、施策を推進する視点で組み立てた第2期プランについて「どこに何が書いてあるかわかりにくい」という声を受け、障害の種別に関わらず、障害児・者が日常生活を送るうえでの視点に立った枠組みとして、5つのテーマを設定しました。

テーマ1 出会う・つながる・助け合う

【振り返り】

「障害のある人となない人の相互理解と、日常から災害等の緊急時まで支え合うことができるまち」を目指し、障害者週間を中心とした普及啓発イベントや、防災訓練での出前講座などの実施、基幹相談支援センターの設置などによる相談支援システムの強化、障害者差別解消法の趣旨を踏まえた通知文書の点字化等情報保障の取組などを推進しました。一方で、障害理解の更なる推進や防災対策を求める声のほか、どこに相談に行ったらよいかわからないなどといった声が挙がっています。

【課題】

生活を支える環境整備の充実

障害に対する周囲の理解や配慮を進めるためには、互いの存在に気づき、身近に感じる仕組みづくりが必要です。また、各相談先については、機能の整理や連携など更なる充実が必要だと考えられます。

テーマ2 住む、そして暮らす

【振り返り】

「自ら住まいの場を選択し、住み慣れた地域で安心して暮らし・生活し続けられるまち」を目指し、親亡き後の暮らしを支える後見的支援制度の全区展開や、行動障害のある人を支えるための支援力向上研修の開催、グループホームの設置のほか、地域生活支援拠点機能の全区での整備などを推進しました。

【課題】

住まい・暮らしの充実

住み慣れた地域・住みたい地域での暮らしや、グループホームでの暮らし、高齢化・重度化への対応、退院後や施設からの地域移行など、本人の希望や状態等に応じた多様なニーズにこたえられるよう、住まい・暮らしに関する支援の充実や環境整備が求められています。

テーマ3 毎日を安心して健やかに過ごす

【振り返り】

「毎日を安心して過ごし、地域の中で健やかに育ち、共に生きていくことができるまち」を目指し、障害特性等を理解し、適切な医療を提供できるよう知的障害者専門外来を5病院で開設し、医療的ケア児・者等の関連分野の支援を調整するコーディネーターの配置、公共交通機関・学校のバリアフリー化や、障害者差別解消法の趣旨を踏まえた各取組などを推進しました。

【課題】

安心・安全に暮らせる生活環境の充実

医療受診環境の向上や、障害特性を踏まえた心身の健康対策等をライフステージに応じて推進するため、医療・福祉・教育関係者の連携強化が必要です。また、災害時には、要援護者への必要な配慮が行われるよう環境整備を進めるほか、自助・共助の仕組みの構築や公助の役割を明確化する必要があります。

テーマ4 生きる力を学び・育む

【振り返り】

「乳幼児期から学齢期を通じて、家族や友だち、学校の先生などの大人たちと関わり、語り合い、学び合い、生きる力を身に付けていくことができるまち」を目指し、地域療育センターの初診待機期間短縮に向けた取組の実施や、教育環境の充実のほか、障害福祉人材確保に向けたP R動画の制作・公共交通機関での一斉放映などを行いました。

【課題】

療育・教育の充実

発達障害児の増加、障害の重度化・多様化を踏まえ、様々なニーズに対応できるよう、地域療育センターを中心とした支援の充実や関係機関の連携、教職員の専門性の

こうじょう きょういくかんきょう きょういくかつどう さら じゅうじつ もと
向上や教育環境、教育活動の更なる充実が求められています

しょうがいふくしじんざいかくほ たいおう 障害福祉人材確保への対応

ろうどうじんこうげんしょう なか ひつよう ふくし てきせつ ていきょう じんざい かくほ いくせい
労働人口減少の中、必要な福祉サービスを適切に提供するための人材の確保・育成が
ぶんや こ もと
分野を超えて求められています。

テーマ5 はたら かつどう よか たの 働く・活動する・余暇を楽しむ

ふ かえ 【振り返り】

ひとり できせい きぼう あ しごと み がいしゅつ しゅみ
「一人ひとりの適性や希望に合った仕事を見つけることができ、また、外出や趣味・スポー
ツを楽しむなど、さまざまな余暇が充実したまち」を目指し、就労支援センター等を中心とし
た就労支援の促進・定着支援や、障害者施設と企業のコーディネートを担う横浜市障害者
共同受注センターの開設、移動情報センターの全区展開、ラポール上大岡の整備などを行
いました

かだい 【課題】

じぶん すす かんきょう じゅうじつ 自分らしく過ごすための環境の充実

しゃかい かなか さまざま かたち す しゅうろうしえん ちゅうしん しゅうろう
社会と関わりながら様々な形で過ごすため、就労支援センターを中心に、就労
支援の促進や工賃の向上などのほか、生活介護事業所の設置など希望や状態に合った
日中活動場所の設置促進、障害者スポーツ・文化活動のさらなる充実が求められてい
ます