

2017年度

# 横浜市精神保健福祉施策に関する要望書

特定非営利活動法人

横浜市精神障害者地域生活支援連合会（市精連）

平成28年8月1日

横浜市 市長  
林 文子 様

特定非営利活動法人  
横浜市精神障害者地域生活支援連合会  
代表 大友 勝

### 横浜市精神保健福祉施策に関わる要望書

盛夏の候、貴職に置かれましては、益々ご清栄のこととお喜び申し上げます。

また、日頃から横浜市精連の活動につきまして、格段のご理解とご支援を賜り厚く御礼申し上げます。

さて、標記の件について、別紙のように当会の要望項目を取りまとめましたので、ご検討のほど宜しく願い申し上げます。

市精連事務局

〒231-0028 横浜市中区翁街1-6-7 関内伊藤ビル4階C号

電 話 045-263-8100

FAX 045-263-8101

## 要 望 項 目

### はじめに 横浜市における精神保健施策推進体制の整備について

心身の健康は、国民一人ひとりの基本的権利であり、社会の活力と発展の基礎をなすものです。しかし、これまで日本の年間自殺者数はこの15年ほど3万人台を推移していました。ここ数年は、2万4万人台（横浜市においては年間600人前後）に減少しつつありますが、依然として高い水準にあります。また、精神疾患による受診患者数は320万人にも上り、心の健康問題は、我が国の大きな課題となっています。薬物依存やアルコール依存・引きこもり・虐待・路上生活など緊急な社会問題も山積みの状態です。

こうした中で、横浜市においては平成18年、衛生局と民生局の組織統合がおこなわれ、新たに健康福祉局が成立しました。この組織統合による3障害一体的政策推進体制が整備されたことで、精神障害者の医療・リハビリテーション・福祉施策の大きな前進が期待されました。この組織統合の効果として、グループホーム、地域活動支援センター、自立生活アシスタント制度など一定の前進は見られました。

言うまでもなく、精神障害者施策は他の障害と違い、精神医療との密接な連携が不可欠であり、治療・リハビリテーション・福祉施策を一体的に進めることが極めて重要です。

しかし、健康福祉局の成立に当たってこころの健康対策の重責を担うべき精神保健福祉課は廃止され、障害企画課、障害福祉課、障害支援課の三課体制となり、精神医療、リハビリテーション、精神障害者福祉施策の推進体制は、三課体制の中に拡散し、精神保健・医療・福祉の所管課が不明確なまま推移し、現状に至っています。

局の統合以来、10年が経過しましたが、精神保健福祉課が無くなったことで、精神保健医療政策に見るべきものはなく、大きな前進を期待された精神保健福祉施策は、他の障害者政策との格差は広がるばかりです。

こうした経過の中で、数年前から障害企画課の中に精神保健係がおかれ、平成28年度からは企画課の中にアルコール担当係長が置かれることになりました。組織体制を少しずつ修正しつつあることは一定評価しますが、この動きを加速させ、精神保健福祉医療法及び障害者総合支援法の一部を所管し、精神医療から福祉政策まで一貫した責任ある課がない状態を一刻も早く改善する必要があるのではないのでしょうか。

横浜市におけるこころの健康政策の停滞を示す象徴的出来事として、「横浜市こころの健康相談センター」（以下、「センター」という。）があげられます。この「センター」は、最初、市庁舎近くの民間ビルの一室に始まり、その後、市庁舎、新横浜、中区の民間ビルへ、都合4回（3年半に一回）も移転しています。それ故に、「センター」機能も横浜市民のニーズに十二分に対応できる体制とは言いがたい状況にあります。

繰り返しになりますが、心身の健康は社会発展の活力であり、その基礎的要素と考えます。心身の健康が危機的状況にある中で、370万人を要する全国最大の政令指定都市横浜として、こころ

の健康政策の重責を担うべき「センター」のこのような取り扱いと、政策上の位置づけを低さに、言葉を失うほどです。この遅れを取り戻し、横浜市における精神医療・リハビリテーション・福祉政策を一体的に推進するための組織体制整備について、格段のご配慮をいただきますよう、切にお願い申し上げる次第です。

## 1 精神保健福祉の推進に関わる組織体制の整備について

### 〔1〕横浜市こころの健康相談センターの機能を拡充・強化して下さい。

- 1) 地域精神保健体制整備を推進するためには、企画立案能力強化が必要です。そのため研究・調査を行う体制の整備を行って下さい。
- 2) 精神科救急、治療、リハビリテーション、福祉の一体的に推進の仕組みとして精神科診療所、デイケア等を整備し、市内の医療機関、福祉事業者に適切に指導できる体制を整備して下さい。
- 3) これまでの精神科リハビリテーション及び福祉事業は、どちらかという慢性化した障害者を対象に行ってきました。精神科の発病時期は早い人で14から15歳で発病の兆候があることが知られてきています。精神病未治療期間の長期化は、①回復の遅れ、②より不良な予後、③心理的社会的技能の低下、④家族や社会からの支援の喪失、⑤自殺リスクの増加、⑥医療コストの増大など、デメリットが大きいと考えます。先進諸国では、精神科領域でも早期予防介入が大きな潮流となっています。イギリスのブレア政権下では、早期介入サービスに重点を置いた地域精神医療に取り組み、自殺率6%減、ロンドン地区では20%減少し、医療費は40%削減したと発表されました。

一方、我が国においては医学モデルが先行し、子供たちへの多剤大量投与が大きな問題となっています。こうした状況を改善するためにも、教育、医療、保健、福祉、が連携し、横浜市こころの健康相談センターと区保健福祉センターが中心となり生活モデルによる早期相談支援体制を整備し、モデル事業を行って下さい。この事業を行うことで、引きこもりを防ぎ、適切な地域内治療を継続することで、二次障害、三次障害を予防することが出来るとともに、入院によらず地域の中で危機対応が可能となります。是非とも、「センター」の機能強化の目玉事業として早期相談支援のモデル事業を行って下さい。
- 4) 市内の地域精神保健福祉活動の推進並びに精神障害者の自立と社会経済活動への参加の促進等についての調査・研究体制を充実し、必要な統計及び資料を収集整理し、医療機関や障害福祉サービス事業者が効果的な事業展開が出来るよう、各種情報及び資料提供をはじめ、啓発活動を推進できる体制を整備して下さい。
- 5) 医療機関、福祉関係事業者の援助技術の向上と人材育成のための研修体制を強化して下さい。
- 6) 家族会や当事者活動支援、社会復帰事業団体への組織育成支援のための事業の充実を図って下さい。

- 7) 上記の機能もつ「センター」の施設として、職員室、電話相談室、相談室、診療室、待合室、デイケアスペース（調理スペース）、研修室、会議室、ミニ体育施設、図書室、倉庫等が、考えられます。
- 8) 場所としては、新庁舎に入ることが想定されているとの事ですが、理想としては370万の人口を要する横浜市にふさわしい独立した建物として整備されることが望まれます。財政的に独立した建物の建設が困難ということであれば、新庁舎の低層階に独立性が高い施設として整備するか、場合によっては、上大岡のウィリング横浜の6階、7階、8階の用途停止部分の活用（障害者スポーツ・文化拠点と並行整備）も一方ではないでしょうか。

## 〔2〕精神保健福祉課を再整備して下さい。

精神障害者の福祉対策は、ご承知のように精神科医療と密接不可分の関係にあり、精神科の治療・リハビリテーション・福祉政策は一体的に進める必要があります。しかし、平成18年の衛生局と民生局との組織統合により精神保健福祉課は廃止されました。このことにより、精神保健福祉対策は各課に拡散され、特に精神科医療・保健対策に関し、責任ある体制が極めて不十分な体制が続いてきたことで、特に精神医療に関わる政策が明確性を欠く状況が続いてきました。

しかし、ここ数年の動きとして障害企画課の中に、精神保健係、また平成28年度からはアルコール担当係長が置かれました。この流れを加速し、横浜市においても厚生労働省のように障害企画課、障害福祉課、精神保健福祉課の三課体制とし、精神保健福祉法等精神保健医療・保健・福祉を一体的に所管する、精神保健福祉課の再整備を検討して下さい。

## 2 精神障害者地域活動支援センター作業所型の[運営指針]の一部見直しについて

平成28年1月末に、在宅支援課係より説明のあった地域活動支援センター[運営の手引き]について、当会として3月に意見書を提出しました。その後、特に、①常勤職員が欠員になった場合の補助金の戻入問題、②8月移行事業申請以降、家賃が上がった場合の取り扱い、③プログラムとしての食費の取り扱いについて、再検討をお願いしてきました。

当会の基本的立場として、何故、知的障害者系の地域活動支援センター作業所型に比較し、精神障害者地域活動支援センター作業所型だけを取り上げ差別的取り扱いをするのが、公平性に欠ける対応は納得できない旨を再三にわたり申し上げてきました。

知的障害者地域活動支援センター作業所については、①、②、③について、常勤職員の戻入もない、家賃が変更なった場合も対応していただいている、とのこと。更に、補助金の支払いは、知的の方は年4回払い、精神の方は毎月払いとなっています。何故、精神だけがこのような差別的な取り扱いになるのでしょうか。その理由の説明と、よく言われる[行政の公平性]の観点から、知的障害者地域活動支援センター作業所型と同じ取り扱いをするよう重ねてお願いします。事業は日々動いていることから、[運営指針]改定版を早急に示して下さい。

### 3 就労継続支援事業等の設置費補助金の取り扱いについて

平成27年3月27日付けで制定（局長決済）された、横浜市障害者福祉サービス事業所設置費補助要領〔以下、要領〕4 補助事業者の募集に関する事項 アの、横浜市福祉街づくり条例（平成24年12月28日横浜市条例第90号）等の基準をすべて満たす設置場所を決定または決定見込みであること。の条文は、平成26年10月21日付けの、5団体に対する、横浜市福祉まちづくり条例に関する要望書について（回答） 林市長名の回答および「横浜市福祉まちづくり条例における日中活動系事業所に関する許可について」の確認文書に違反するものであり、「4のア」の撤回及び削除をお願いします。

又、平成28年度の就労継続支援B型に関し、この7月までに、〔4のア〕を根拠に設置費補助金は交付できない旨の対応について、交付する方向で早急に対応をお願いします。

### 4 地域活動支援センターから個別給付事業へ移行時の、移行支援費及び家賃補助金は、継続して実施して下さい。

表題について、7月21日、障害福祉部障害支援課の方向として、平成29年度からの支援移行費補助費及び家賃補助金及びすでに実施済みの地域活動支援センターから移行した家賃補助金の見直しについて、関係団体と協議したい旨の説明がありました。

その理由として、1）移行支援費、及び家賃補助金は実施後10年近く経過し、役割を終えつつあること、2）家賃助成があるところと、無いところの格差を是正したい、とのことでした。当会としては、この件については慎重な取り扱いをするよう期待を表明すると同時に、財政事情が厳しい状況は十分理解しているし、そうであるがゆえに〔知恵〕を出してもらいたい旨の強く申し述べさせて、頂きました。

この件については、来年度実施を見送ると共に、当会を含む関係団体と十分な協議の上、進めて下さいますよう、重ねてお願い申し上げます。

### 5 生活支援センター在り方検討会を設置して下さい。

平成28年4月から、法人運営型地域活動ホームが基幹相談支援センターの位置づけがなされ、精神障害者も含めた3障害を一体的に対応する相談窓口が設置されました。しかし、これまで、精神障害者の地域における相談窓口として、区福祉保健センターや生活支援センターが大きな役割を果たしてきました。28年度以降は、新たに法人運営型地域活動ホームも精神障害者の相談支援において、多くの役割を担うことが期待されます。

一方、生活支援センターの位置づけをめぐって、

① 生活支援センターも事業を施行から17年も経過し多様な事業展開がなされています。スター

ト時の生活支援センターの本体事業に加えて、地域移行・地域定着支援事業、退院促進事業、自立アシスタント事業、特定計画相談事業等が順次付加されるとともに、他の市町村の利用者の利用禁止、食事提供のあり方の見直しなど、部分的な手直しが行われてきました。

② また、従来からあった生活支援センターA型に加え、B型がスタートしたことにより、人員配置、開館時間、業務内容など大きく異なるA型、B型の格差の問題は一向に改善される見通しが見えません。

③ 平成28年度4月から、基幹相談支援センターも精神障害者も対象としたことで、精神障害者の相談支援について中心的役割を果たしている生活支援センターとの連携のあり方についても十分に検討された上でのスタートとは、言いがたい状況です。

こうした生活支援センターをめぐる施策の経過は、地域精神保健福祉体制の中での生活支援センターの果たすべき役割と機能の位置づけの液状化とともに、理念なき便宜的業務量の増大による職員の疲労、土日夜間の勤務時間等の問題もあり人材確保についても運営上の支障をきたしつつあります。

当会としてのこうした認識に立ち、関係団体と生活支援センターあり方をめぐって検討会を行ってきました。横浜市においても第三期障害者プランの中では見直しの必要性を明記しているところであり、生活支援センターをめぐる諸課題を解決するために、生活支援センターあり方検討会を設置し、検討を行うよう切に願い申し上げる次第です。

## 6 社会的入院者の退院に向けた取り組みの強化とピアサポーターの活用について

横浜市において市単独事業として、退院促進事業制度を設けていることは、かなり画期的なことと評価しております。しかし、どの程度の効果が上がっているかについては、支援ニーズと有効な支援方法についての検証が必要ではないでしょうか。

社会的入院者は、家族や友人との関係も希薄になり、それ故退院後の生活の見通しを立てることが難しく、退院をあきらめてしまうことも多く見られます。退院意欲の喚起については、ピアサポーターの有効性が示されていることから、現行の退院促進事業に付加する形で、ピアサポートを活用するための施策を検討して下さい。

そのための具体策として、大阪府や神奈川県を始め、多くの市町村で実施している(ピアサポーター養成講座)を来年度から実施するよう、お願いします。

## 7 精神障害者スポーツ・文化の振興のための組織整備と運営費の助成して下さい。

横浜市は、平成28年度予算の中で、障害者のスポーツ・文化活動の裾野を広げる取り組みの推進に向け、「ウィリング横浜」の用途廃止部分を活用した、南部方面の障害者スポーツ・文化活動の活動拠点について基本計画を策定する方針です。

障害者スポーツ・文化活動拠点の整備について、当会としても、当然必要な事業と考えますが、

この検討に当たっては特に遅れている精神障害者のスポーツ・文化活動の活性化を重点とした取り組みを強く希望します。

横浜市はかなり早い段階から障害者スポーツ・文化活動の活性化に取り組みを行い、新横浜に建設されたラポールは画期的な取り組みとして、高く評価できるものです。ラポールの年間予算は、9億9千万円程計上されています。精神障害者も利用できることにはなっていますが、身体障害者、知的障害者向けに作られたこともあり、精神障害者の利用はごく小数にとどまっています。

一方、横浜市における精神障害者に関わる補助金支出は、神奈川県精神障害者バレーボール大会運営費補助金2万円と、国体派遣費のみにとどまっています。

障害者スポーツ・文化活動南部方面の活動拠点の整備に当たっては、特に精神障害者のスポーツ・文化活動拠点の整備を中心的な課題として検討をお願いします。また、この検討に当たっては、平成28年度から神奈川県がスポーツ局を設置し、障害者スポーツ課の予算として神奈川県精神障害者バレーボール大会運営費、及び卓球大会等開催費用として450万円が計上されたこと等、障害者国体の精神障害者の競技種目や神奈川県精神障害者スポーツ振興策を参考にしつつ、ハード面に着目した整備ではなく、精神障害者バレーボール大会、卓球大会、精神障害者作品展等のスポーツ大会・文化活動等、各種大会運営の組織体制の整備や運営費の助成の検討を、お願いする次第です。

## 8 就労定着支援事業を前倒しで実施する試行事業を検討して下さい。

平成30年度の精神障害者の雇用義務化に向けて、企業ではこれまでになく積極的に精神障害者の雇用を推進しています。こうした動きにあわせ、就労移行支援事業所をはじめとする障害福祉サービス事業者も、就労を希望する精神障害者を積極的に一般就労へと送り出しています。

しかし、現場の実態として、働ける精神障害者の数を増やしたいという企業のニーズに合わせて、障害福祉事業所で十分な訓練、評価が為されぬまま企業へ送り出されるケースが増えています。結果として、やっと一般企業に就職したものの仕事についていけずに休みがちになる当事者が増え、企業も対応できず解雇せざるを得ない結果を招いています。

今国会で審議中の障害者総合支援法の一部改正案の中で、こうした課題へ取り組みを行う「就労定着支援事業」の新規創設が検討されています。本格的な制度化は平成30年改正を待つことになると思いますが、こうした事態を改善し職場定着を着実に推進するために、横浜市において就労定着支援事業のモデル事業を前倒しで実施できる方策を検討して下さい。

## 9 民間住宅を支援団体が借上げ精神障害者に提供する仕組みを検討して下さい。

精神障害者がアパートを借りる場合、勤務先の確認（無い場合が多い）、保証人問題、貸主の不安（家賃不払い、近隣とのトラブル、死亡した場合の後片付け、精神障害者に対する偏見）等、依



然として高いハードルがあります。

こうしたハードルをクリアし、精神障害者が簡単にアパート等を借りられる仕組みとして、精神障害者に関わる福祉事業者が民間住宅を借り上げ精神障害者に提供する仕組みを検討するため、現在横浜市はアンケート調査を実施しています。その結果を踏まえ制度設計がなされる見通しですが、この制度の実施については平成29年度から実施できるようにして下さい。

## 10 アルコール依存等、依存症対策の一層の充実について

アルコール問題対策基本法制定を受け、今年度から横浜市においても障害福祉部障害企画課の中にアルコール担当係が出来たことを高く評価しています。

これまで、横浜市のアルコール対策等依存症対策の主な施策は、神奈川病院にアルコール専門病棟の建設費助成、アルコール依存症、薬物依存症、摂食障害等の障害者にも地域作業所の活用を認め、この活動は大きな成果を上げています。

しかし、これ以後は、残念ながら見るべき施策はありませんでした。こうしたこともあり、今般アルコール係が出来たことに大きな期待を寄せています。

アルコール依存症、薬物依存、摂食障害で苦しんでいる人は多く存在します。現在、どのような施策を実施するか検討中だとは思いますが、是非、依存症に悩んでいる人やその家族に朗報となるような施策の検討をお願いします。

以上