

「第 1 部 總論」

(案)



## 第1章 計画策定の背景

### 1 大阪市のこれまでの取組

- ・ 大阪市においては、昭和58年度を初年度とする「障がい者対策に関する大阪市長期計画」、平成5年度には第2期計画の「障がい者支援に関する大阪市新長期計画」を策定しました。
- ・ そして、平成10年度には重点施策実施計画である「大阪市障がい者支援プラン」において具体的な数値目標を示し、障がいのある人の機会平等・権利平等の実現と自立生活の確立をめざした着実な施策の推進を図ってきました。
- ・ 自立生活センターの設置や地域生活を支える介護制度、ひとにやさしい大阪のまちづくり、就労支援センターの設置など障がいのある人の社会参加や地域での自立生活の推進のために先進的に取り組んできており、大阪市における障がい者支援の基盤整備が大きく進展しました。
- ・ 平成15年度には、第3期の10カ年計画である「大阪市障がい者支援計画」を策定し、その基本方針として、

自らが主体者として生き方や生活のあり方を選択し、決定していくことを尊重する「個人としての尊重」

市民として保障されている権利が当たり前に行使でき、自己の選択により社会参加し、自己実現を図ることのできる権利実現に向けた社会基盤づくりをめざす「権利実現に向けた条件整備」

社会資源を活用して自らの意志に基づき自らのライフスタイルを確立していくことをめざした「地域での自立生活の推進」

の3点をかかげ、計画の推進を図ってきました。

- ・ また、平成18年度の「障害者自立支援法」の施行によるサービス体系の大きな変革を踏まえ、障がい福祉サービスに関する事項については「大阪市障がい福祉計画」として

策定し、障がいのある人が個人として尊重され、持てる力を発揮して社会参加するとともに、地域で安心した生活を送ることができるよう、継続した取組を進めてきました。

- ・平成24年度以降は、総合的かつ計画的な推進を図るための6カ年計画である「大阪市障がい者支援計画」と、3年ごとの障がい福祉サービスに関する事項を盛り込んだ「大阪市障がい福祉計画」を一体的に策定し、施策を推進しています。
- ・平成27年3月には、乳幼児期から成人期まで、それぞれのライフステージ<sup>1</sup>を通じた一貫した支援体制の構築をめざし、「大阪市発達障がい者支援指針」を策定しました。
- ・平成28年1月には、手話を必要とするすべての市民の社会参加を促進し、安心して暮らせる地域社会の実現をめざし、「大阪市こころを結ぶ手話言語条例」を施行しました。
- ・また、平成29年3月には、条例で定める基本理念を実現するため、「大阪市手話に関する施策の推進方針」を策定し、各所属において条例の趣旨を踏まえた手話に関する施策の推進に取り組んでいます。

## 2 わが国及び世界の動向

- ・国際社会においては、「完全参加と平等」をテーマに1981年（昭和56年）を「国際障害者年」とし、その後1983年（昭和58年）から1992年（平成4年）には「国連障害者の十年」の取組がなされ、わが国においても障がいのある人の権利の確立、自立生活支援へ様々な取組が進められました。
- ・わが国では、平成12年度に社会福祉基礎構造改革のための法改正がなされ、平成15年度には「措置」から「契約」に転換する支援費制度へ移行しました。
- ・その後、平成18年度には障がいの種別を一元化した障がい福祉サービスを提供するための「障害者自立支援法」が施行され、障がい福祉施策は大きく転換されました。さらには教育や労働等の障がい者施策にかかわる法令改正により、障がいのある人への支援施策が大きく変わってきています。

---

<sup>1</sup> 人の一生における乳幼児期、学齢期、成人期などのそれぞれの段階のことです。

- ・ 2001年（平成13年）には、障がいに関する国際的な分類として世界保健機関（WHO）が「国際生活機能分類（ICF）」を採択し、病気や疾病の帰結である人のマイナス部分を障がいとして表現してきた古い定義を改め、社会的環境と個人的要素が相まったものとして障がいをとらえ、それを打破するための環境整備とエンパワメント<sup>2</sup>へと障がい者施策の転換が行われました。
- ・ 2006年（平成18年）には国連総会において、「すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有」と「障害者の固有の尊厳の尊重」を目的として、「障害者の権利に関する条約（以下「障害者権利条約」という。）」が採択されました。
- ・ わが国においても、国内法の整備をはじめ「障害者権利条約」の締結に必要な制度改革が、集中的に行われました。
- ・ 平成23年8月には「障害者基本法」が改正され、平成24年10月には「障害者虐待の防止・障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「障害者虐待防止法」という。）」が施行されました。
- ・ 障がい福祉サービスの分野においては、平成24年4月には「障害者自立支援法」の改正により、利用者負担の見直しや支給決定のプロセスの見直し、地域相談支援の個別給付化が行われるとともに、「児童福祉法」の改正により障がい児支援の強化が図られました。
- ・ さらに、平成25年4月に「障害者自立支援法」から「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「障害者総合支援法」という。）」に改正され、制度の谷間を埋めるべく障がい者の範囲に難病患者等が加わるとともに、平成26年4月からの障がい支援区分の創設などが規定されました。
- ・ また、同法附則において、法施行後3年を目途として障がい福祉サービスのあり方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることが規定されました。

<sup>2</sup> 個人が潜在的に持っている力を発揮し、社会環境に働きかけるなどして自らの進路選択や自己主張を行う自己肯定的で主体的な行為のことです。

- ・平成25年6月には、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下「障害者差別解消法」という。）」が制定され、差別的取扱いの禁止や合理的配慮の提供義務などが規定され、平成28年4月に施行されました。
- ・これら各種国内法の整備が完了したことにより、「障害者権利条約」が平成26年1月に締結、同年2月に発効され、障がいのある人の権利の実現に向けたそれぞれの生活場面における取組をより一層進めていくことが求められています。
- ・平成28年6月には、法施行3年後の見直しとして、「障害者総合支援法及び児童福祉法の一部を改正する法律」が公布されました。その内容は、自立生活援助や就労定着支援等の新たなサービスの創設、高齢障がい者に対する利用者負担の軽減（償還）措置、障がい児福祉計画の策定の義務化等となっており、平成30年4月に施行されます。

### 3 大阪市の今後の方向性

- ・大阪市においては、これらの施策の転換に対しても、当事者の方たちの生活実態に沿った制度の運営に努めてきており、さらに生活環境や社会資源の整備も含めて、障がいのある人が地域で自立生活できるよう継続して取り組んできました。
- ・これまでの計画の基本的な考え方を更に発展させて今回の計画を策定し、障がいの有無にかかわらず、地域で安心して住み続けられる市民参加のインクルーシブな社会<sup>3</sup>の実現をめざし、取組を進めます。

---

<sup>3</sup> インクルーシブは「含んだ、いっさいを入れた、包括的な」の意味です。インクルーシブな社会とは、障がいの有無にかかわらず、すべての人が分け隔てられることなく、ありのまま受け入れられる社会のことです。

## 第2章 計画の基本的な考え方

### 1 計画の位置づけ

- この計画は、障がい者施策を総合的に推進する観点から、次の3つの計画を一体的に策定するものです。

名 称	説 明
大阪市障がい者支援計画	「障害者基本法」に基づく市町村障がい者計画で、障がいのある人の自立及び社会参加の支援等について、総合的かつ計画的な推進を図るための計画
第5期大阪市障がい福祉計画	「障害者総合支援法」に基づく市町村障がい福祉計画で、障がい福祉サービス等に関する事項を盛り込んだ計画
第1期大阪市障がい児福祉計画	「児童福祉法」に基づく市町村障がい児福祉計画で、障がい児通所支援等に関する事項を盛り込んだ計画

- 障がいのある人のための施策に関連した他の計画として、「大阪市地域福祉基本計画」、「大阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」、「大阪市こども・子育て支援計画」、「大阪府保健医療計画」等があります。
- とりわけ、「大阪市地域福祉基本計画」は、地域共生社会の実現に向け、高齢者、障がいのある人、こども、生活困窮者等の対象者ごとの福祉施策や、その他の生活関連分野の施策が連携しながら、市民の地域生活を支援することで、だれもが住み慣れた地域で自分らしく安心して暮らし続けられるまちづくりをめざす計画です。
- このように、障がいの有無にかかわらず、地域での生活を支援するためには、人々の暮らしの場である地域における様々な取組が重要であることから、「大阪市地域福祉基本計画」の理念をベースに、障がいのある人の地域生活を支援します。
- 施策の展開にあたっては、関連するそれぞれの計画を有機的に連動させることで、一層

の効果を上げていきます。そのため、行政分野ごとの専門性を充実させ、質の高い施策を展開していくとともに、関連する分野を意識し、整合性を図りながら取り組むことを重視します。

## 2 計画の期間

- ・ 「大阪市障がい者支援計画」は、中長期的な計画として平成 30 年度から平成 35 年度までの 6 年間を計画期間とします。
- ・ 「大阪市障がい福祉計画」は、平成 18 年度に策定した計画から数えて 5 期目の計画であり、国の基本指針<sup>4</sup>に基づき平成 30 年度から平成 32 年度の 3 年間を計画期間とします。
- ・ また、「大阪市障がい児福祉計画」は、児童福祉法の改正に伴い新たに策定する計画であり、国の基本指針に基づき平成 30 年度から平成 32 年度の 3 年間を計画期間とします。

## 3 計画の対象

- ・ この計画の対象は、「障害者基本法」において障がい者と定義されている「身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む)その他の心身の機能の障害<sup>5</sup>がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」とします。
- ・ なお、社会的障壁とは、同法において「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のもの」と定義されています。

---

<sup>4</sup> 「障害福祉サービス等及び障害児通所支援等の円滑な実施を確保するための基本的な指針」のことです。

<sup>5</sup> 「障がい」の範囲について、発達障がいや難病等に起因する障がいが含まれることを明確化する観点から、平成 23 年 8 月の障害者基本法の改正により、「身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む)その他の心身の機能の障害」と規定されました。(平成 24 年版障害者白書より)

## 4 計画の基本理念・基本方針

- ・ 「障害者基本法」においては、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する」として、その実現にあたっては、次の3点を旨として図らなければならないとされています。

- 1 社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されること。
- 2 可能な限り、どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと。
- 3 可能な限り、言語(手話を含む。)その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保されるとともに、情報の取得又は利用のための手段についての選択の機会の拡大が図られること。

- ・ わが国においては、障がい者施策に関する各種国内法の整備が進み、平成26年1月に「障害者権利条約」が締結されました。
- ・ 大阪市では、障害者基本法の基本理念にのっとり、これまでの取組や障害者差別解消法等の趣旨を踏まえ、次の3点の基本方針を引き継いでいきます。

### (1) 個人としての尊重

すべての市民は障がいの有無にかかわらず、基本的人権を持ったひとりの人間として尊重されるものです。

障がいを理由として分け隔てられたり、排除されることなく、人格と個性を尊重し合いながら共に住民として地域で生活することができるよう支援を進めます。

(2) 社会参加の機会の確保

地域で生活する者として、社会参加できるための実質的平等が権利として保障され、あらゆる分野の活動に参加できることが必要です。

それぞれ、社会の中で自分自身の生き方を選び、自分の可能性を高め、自己実現していくことができるようそれぞれの状況に応じた必要な条件整備に努めます。

(3) 地域での自立生活の推進

障がいのある人が自らの意思に基づいて、自らのライフスタイルをもって地域での自立生活を確立していけるよう支援するとともに、共に支えあって生活することができるインクルーシブな社会の実現をめざします。

## 5 計画の推進体制

- ・ 大阪市障がい者施策推進協議会及び専門部会において、本計画が着実に実施されるよう、継続的に進捗状況の確認や評価を行うとともに、当事者意見の反映に努めます。
- ・ 大阪市障がい者施策推進協議会において、総合的に計画を推進するために必要な事項の調査や検討課題について審議を行います。
- ・ 関係部署の実務担当で構成する大阪市障がい者施策推進会議において、施策についての検討及び施策の実施にあたっての調整を行い、さらに国や大阪府との役割分担のもとに、着実な計画の推進を図ります。
- ・ 情報を公開し、説明責任を果たすとともに、市民・関係団体等との協働による施策推進を図ることで、市民と行政のパートナーシップを強化し、共に生きる社会づくりに努めます。

## 6 計画の見直し等

- ・ 「障害者総合支援法」やその他の法令等の改正、本計画の進捗状況及び評価によって、計画期間内の見直しを検討します。
- ・ 大阪市においては、法令や固有名詞等を除き、障がいのある人やその状態を示す「障がい」については「害」の字をひらがなで表記します。

## 第3章 計画推進の基本的な方策

### 1 生活支援のための地域づくり

- ・ 障がいのある人が地域で自立して生活し続けるため、また、入所施設や精神科病院等から地域生活への移行をより一層進めるために、各種障がい福祉サービス等の確保とあわせて、区・市・地域の取組が連携して機能していく仕組みを構築していきます。
- ・ 地域自立支援協議会が中心になって、区を単位とした地域に密着した関係機関のネットワークの充実を図ります。
- ・ 区よりもさらに身近な地域において、見守りや発見、震災や火事等の緊急時の助け合いなど、生活を支援するための取組を進めます。
- ・ 障がいのある人の地域における生活を支えるため、ボランティア・NPOの活動など市民の自主的な福祉活動を積極的に支援し、振興を図ります。
- ・ 相談支援体制の機能強化により、個々のニーズと社会資源を適切に結びつけることができるよう、エンパワメントの視点から支援を推進します。
- ・ 障がいのある人の重度化・高齢化や「親なき後」を見据え、早期からの自立の促進の視点に立ち、コーディネート機能の強化や社会資源の整備等を進めます。

### 2 ライフステージに沿った支援

- ・ 一人ひとりのライフステージに沿った支援が途切れることなく提供できるよう、児童福祉、高齢福祉をはじめとする関連福祉施策及び保健医療、教育、就業施策が連携した支援体制を構築します。
- ・ 障がいのある人が、高齢者施策や介護保険サービスの対象となった場合においても、障がいの特性に応じた必要な支援を継続して行うとともに、施策の連携や情報提供などの充実を図ります。

### 3 多様なニーズに対応した支援

- ・ 重症心身障がい、重度・重複障がい、高次脳機能障がい、強度行動障がいや発達障がいのある人などの、多様なニーズに対応していくために、それぞれのニーズを把握しながら、専門機関や地域の関係機関、サービス事業所の連携体制を構築し、家族も含めた適切な支援を進めます。
- ・ 発達障がいのある人への支援は、身近な地域で、障がいの特性を踏まえた適切な支援が受けられるよう関係機関と連携し、取組を進めます。
- ・ 医療的ケアを必要とする障がいのある人の地域での生活を支えるため、大阪府と連携を図りながら、医療、保健、福祉の関係機関が連携した支援体制の充実を図ります。
- ・ 障がいのある人が円滑に情報を取得・利用し、コミュニケーションが図れるよう、意思疎通支援の充実を図ります。

### 4 差別解消及び権利擁護の取組の推進

- ・ 「障害者差別解消法」の趣旨を踏まえ、障がいのある人もない人も互いに尊重し共生できる差別のない地域社会をめざし、市民や事業者が、障がいや障がいのある人に対する理解を深められるよう研修や啓発に取り組むとともに、障がいを理由とする差別に関する相談体制の充実を図るなど、関係機関と連携して効果的な取組を推進します。
- ・ 障がいのある人に対する虐待は障がいのある人の人権を侵害し、その自立及び社会参加に深刻な影響を与えることから、虐待防止は極めて重要な取組です。「障害者虐待防止法」に基づき地域や施設などでの虐待から救済するだけでなく、未然に防止する取組を行うことにより、障がいのある人の権利利益の擁護を図ります。
- ・ 施策の推進にあたっては、障がい当事者の視点に立ち、その意向を尊重した取組を推進します。

- ・ 障がいのある人自身が権利の主体であると同時に社会生活を営む主体者であることを自覚し、権利侵害に対し自ら主張していく力をつけていけるよう、セルフ・アドボカシー<sup>6</sup>活動を推進します。
- ・ ピアカウンセリング<sup>7</sup>など障がい当事者の様々な活動は、エンパワメントの視点から有効であり、また当事者の意見を的確に反映し、権利を擁護するうえでも重要であるため、引き続き支援に努めます。

## 5 支援の担い手の資質の向上

- ・ 事業所職員や専門的ノウハウを持つ支援者が、人権擁護の視点をもって、専門性を活かしながら支援や活動を続けられる環境づくりを進めます。
- ・ 障がい者相談支援の担い手が専門的で障がいのある人に寄り添った自立を支える支援を行えるよう、効果的な研修の充実と、支援に係る情報の共有化を図ります。

## 6 調査研究の推進

- ・ 障がいのある人に関する専門領域の調査・研究を国や府の情報や施策も活用しながら推進し、その結果を本市施策へ反映させ、生活を支援するサービスの一層の向上を図ります。
- ・ 障がい特性に応じた施策を推進していくことが求められており、そのための基礎資料とするため、適時必要に応じて生活実態やニーズに関する調査を実施します。

---

<sup>6</sup> アドボカシーとは障がいのある人などの権利擁護やニーズ表明を支援し代弁すること。セルフ・アドボカシーとは障がいのある人本人が自らの権利やニーズを表明することです。

<sup>7</sup> 自立生活などの体験を有し、カウンセリング技術を身につけた障がいのある人が自らの体験に基づいて、同じ仲間（ピア）である他の障がいのある人の相談に応じ、問題の解決能力を身につけるよう援助する活動のことです。