政務活動調査報告書

調査日	平成３０年５月７日（月）
視察場所	北海道　札幌市
調査項目	発達障がい者支援体制整備事業「虎の巻」について
視察者名	井手瀬絹子　畑尻宣長　野島さつき
市の概要	面積：1,121.26 ㎢　　人口：1,952,356 人　　人口密度：1,722.63 人/㎢ 世帯：1,021,209 世帯　経常収支比率：91.6%　実質公債費比率：4.9%

１、発達障がい者支援体制整備事業の概要

札幌市は札幌発達障がい者支援体制整備事業を中心に「発達障がい者の子どもから大人までの一貫した支援」に向けた取組をしています。

この支援体制整備事業は平成 17 年の「発達障害者支援法」の施行と同時期に開始され、今年度で 13 ヶ年を経過しています。

平成 28 年の「発達障害者支援法」の改正を受け、今後の有効な施策づくりに向けた作業として、現在の発達障がい者支援に関連する事業を視覚化した「札幌市発達障がい者支援施策体系」を改訂しています。

この支援体制体系は、発達障がい者の保護者と支援機関や関係者及び市の職員から成る「発達障がい者支援機関連絡会議」での検討をベースに、地域の実情や構成メンバー等の意見も反映しています。

２、発達障害者支援体制整備事業

体制整備の検討

札幌市発達障がい者支援関係機関連絡会議（H17 年度～）⇒発達障がい者支援施策

（構成員：内部委員・外部委員）

早期発見・早期支援部会

地域生活・就労部会

社会適応部会
ネットワーク作り部会
人材育成部会

支援体制整備

・家族支援：ペアレントメンター
札幌市のペアレントメンターに関する事業
委託先：NPO 法人北海道学習障害児者親の会クローバー（H23 度～）
・フォローアップ研修の実施
・公開講座の実施
・ペアレントメンターの派遣に関する調査（コーディネーター1 名）登録数 29 名

・発達障害児者地域生活支援モデル事業
前期：H25～27 年度・・・支援手法の開発、周知
H28～30 年度・・・支援機関の連携構築・システム化

・ネットワーク作り部会
目的：各ライフステージに合わせた一貫した支援に向けたネットワークづくり
個別支援ファイル：「サポートファイルさっぽろ」・・情報共有ツールを作成

普及啓発

虎の巻作成の経過

・地域生活・就労支援部会での検討において、就労での課題が多く、ほとんどを就労に関する検討が占めていた
・相談支援の現場の中で、「成人期の生活に使える参考書を紹介してほしい」「一般向けの就労支援に関する資料が必要」との課題が出されていた

⇩

地域生活・就労支援部会の下部にプロジェクトを設置し、啓発冊子の作成について検討

その 1、職場で使える虎の巻

発行：H22 年 3 月
検討：地域生活・就労部会プロジェクト
＜検討のポイント＞
・発達障がいのわかりにくさを理解してもらうために、色覚障がいのシミュレーション技法による視覚化を参考にそれぞれの認知をシミュレーションで視覚化し表現することで、互いのズレが確認できる機会となり、コミュニケーションツールとして使いこむことができる
・障がい特性の羅列となると、雇用側にとって「仕事ができない人たち」との印象を与えかねない

・発達障害者の就労能力を引き出すには、弱点の解消ではなく、強みにアプローチする手法の確立「情報処理の失敗」のファーストステップクリアのため、彼らの情報入力方法を職場へ分かりやすく提案、理解してもらう内容に。

<u>虎の巻の基本方針</u>

① 分かりづらい障がいである「発達障がい」について
　・生活で使える参考書となる
　・当事者と周囲の人の「ことばや状況の解釈の違い」に焦点を当てた通訳本となる
　・力を引き出す支援ポイントを重視した普及啓発冊子として作成（カラーユニバーサルデザインを導入、ユニバーサル社会への提案も視野に
② 認識の違いを「ギャップ」
　解決策となる支援のポイントを「チェンジ」と表現

その２、暮らしで使える虎の巻

発行：H23 年 3 月
検討：地域生活・就労部会プロジェクト
＜検討のポイント＞
・効果的といわれる対応策がまだ構築されていない発達障がいの若者の二次障がい（引きこもり、家庭内暴力）に焦点をあて、自立していくことをテーマに作成。
・その 1 の主人公が診断を受ける前の保護者の対処方法を中心に。
・「人とのつながり」として、一人あるいは家庭だけで抱え込まず、相談員、親の会などの支援者とのつながりから改善の一歩を踏み出す一助に。

その 3、学校で使える虎の巻

発行：H25 年 3 月
検討：虎の巻作成プロジェクト（教育委員会と保健福祉部の協働）
＜検討のポイント＞
・発達障がいに凹凸のある子どもたちを「特別な子」として扱うのではなく、みんなそれぞれ違うということを受け止め、それぞれの特性に合わせたサポートが行なわれるように。
・発達障がいについて正しい理解が不十分である、また、診断名にとらわれすぎ対応が画一的になる傾向あり。
・通常学級に在籍する生徒の困りごとを事例とし、こだわりや想像力のよわさなど、特徴的に表れる困りを網羅。

その４、続・学校で使える虎の巻

発行：H26 年 3 月
＜検討のポイント＞
・その 3 で掲載できなかったその他の障がい（LD,ADHD,色弱、難聴など）を掲載。

・通級指導教室での教育の紹介と合わせ、通常学級においても、表面的には分かりにくいため周囲に認識されず、適切な対応がされていない子もいることに気づけるように。

その５、子育てで使える虎の巻

発行：H27 年 6 月

検討：虎の巻プロジェクト（教育委員会お保健福祉局の協働

＜検討のポイント＞

・幼児期に起きがちな困った事とその対処の記載ではこれらの子は「困った子どもたち」との強調になってしまうため、幼児期の成長、子育てで大切な大人の関わりによる体験のフィードバックを必ず含むように。

・上手く対処できない人ばかりと、支援者がイメージを持たないように配慮。

・凹凸がある子どもの発達について、一人一人の違いを受け止めながら子育てする中で親も共に育つ、子どもへの関わりを前向きに捉えられるきっかけに。

虎の巻発行数

虎の巻	発行数
その１　職場編	30,000
その２　暮らし編	17,000
その３　学校編	19,000
その４　続・学校編	11,000
その５　子育て編	9,000
計	86,000

＜所　感＞・・・井手瀬絹子

札幌市は、平成 17 年度より、発達障がい者の乳幼児期から成人期までの一貫したし支援を行うため、「札幌市発達障がい者支援体制整備事業」を実施し、今後の有効な施策づくりに向けた作業として、発達障がい者支援に関連する部局、及び関連事業に関する整理を行い、「札幌市発達障がい者支援施策体系」を作成、体系化したことで見えてくる取り組むべき施策の充実や、障がい者支援の基本的な計画への取り入れ等、様々な活用を行っています。その中で、発達障がいに対する正しい理解が深まるよう、理解促進、普及啓発を継続し、発達しょうがい者が安心して生活できるための冊子「虎の巻」を作成、配布しています。虎の巻は職場編、暮らし編、学校編、続学校編、子育て編の 5 種類が配布されています。なお、この冊子はカラーユニバーサルの考え方を取り入れ、様々な色覚特性の方が見分やすいように色使いなどに配慮がされています。

「子育てで使える「虎の巻」は幼児編として作成され、毎日の生活の中では、「どうして･･･」と思い、悩んでしまうことに対し、この冊子が「こうかもしれない」「こうしてみよう」と前向きにとらえていくきっかけになることを願って制作され、子どもの支えはもちろん、親の支えに、そして地域の支え合いの一助になるように作成されています。また「学校で使え

る「虎の巻」は、主人公である「虎夫さん」「巻子さん」の小学校時代に遡り、自閉症やアスペルガー症候群などの広汎性発達障がいの診断を受ける前の児童への対処方法を中心に制作されています。

平成 27 年 11 月のおかざき市政だよりに発達障がいを理解するための特集が組まれていました。

その中で、「発達障がいは「こころの病気」ではなく、生まれつきの「脳の特性」からおこります。育て方や環境に原因があるわけではありません。ですから、本人の特性を知り、適切に支援することで、発達を促すことが十分可能です」とあります。その支援のポイントとして、1 点目、わかってあげる努力、2 点目、わかってもらう工夫、3 点目、わかってくれる人を増やすの 3 点です。本市では理解促進のため様々な工夫や努力が展開されていることは理解しています。子ども発達相談センター、指定相談支援事業所、教育相談センター等で様々対応していただいておりますが、発達障がいに対する正しい理解は十分とは言えません。札幌市のように現場に関わる人たちが感じた伝えたいことを一目でわかるように冊子にされたことの意味は深いものがあると感じました。理解促進につながる「虎の巻」を参考にして取り入れていただけるよう努力してまいりたいと思います。

＜所　感＞・・・畑尻宣長

札幌市の発達障がい者支援について学んできました。発達障がい者への支援は、平成 17 年度から札幌市発達障がい者支援関係機関連絡協議会を立ち上げ、検討してきています。大きく 5 つの部会に分かれています。早期発見・早期支援部会、地域生活・就労部会、社会適応部会、ネットワーク作り部会、人材育成部会の 5 つです。この協議会の構成員は、内部委員として、保健福祉局母子保健担当課、精神保健福祉センター、子ども未来局子育て支援部指導担当課、児童相談所地域連携課、保育・子育て支援センター、子ども発達支援総合センター児童心理治療課、心身医療課、教育委員会教育部（児童生徒担当課、教育課程担当課、教育相談担当課、幼児教育センター）と、外部委員としては、北海道大学、保護観察所、地域生活定着支援センター、札幌刑務所・刑務支所、北海少年院、紫明女子学院、道警察本部生活安全部少年課、札幌地方検察庁、札幌少年鑑別所、法律事務所、精神科医療機関、若者支援総合センター、相談支援事業所、基幹相談支援センター、自閉症・発達障がい支援センター、児童発達支援センター、学習障害児・者親の会が入っています。ここで感じるのは、幅広く、障がい児・者に携わろうとしていることが伝わってきました。発達障がいを生まれながらに持ちながら、教育機関があり、就学、就労、高齢期と成長するにあたって、みんなで守り育てようとしていると思いました。そこには、決して「孤立させない」との思いが連絡協議会のメンバーの多さだと思いました。

支援の中に家族支援として、ペアレントメンターがあります。発達障がいのある子を育ててきた先輩保護者が、診断を受けたばかりの親や、悩みを持つ親の相談を受け、今までの子育ての経験を活かして気持ちに寄り添い、共感して親御さんを応援していきます。平成 30 年度のメンター登録者数は、29 名だそうです。個別相談はメンター2 名、グループ相談は、2 名以上で、参加人数によって増やします。以前、視察したおがーるもこのメンバーに入っ

ています。ここで良いと思った点は、NPO に任せっぱなしではなく、月に 1 回は会議形態の検討会を行っていることです。しっかり、メンターさんたちをフォローする体制が出来ていると思いました。本市でもぜひこういった制度を確立していくよう提案していきます。

そして、ネットワーク作り部会では、「サポートファイルさっぽろ」を平成 25 年度から、市 HP にてダウンロードを開始しました。これは、遅れの特徴が出始めるときに使用し、これをもって幼稚園の先生に話をしていくことでスムーズにそれ以降、幼児期から高校生までの特別支援学級、通級指導教室までサポートしていくような形となります。平成 30 年度からは、このサポートファイルの使用を義務化されました。このことにより、関係するところでの共有化が図られることになります。これは、個別に支援計画が作成することが出来る事、共有して成長の過程がみられることの効果は大きいと思います。本市で取り入れていくよう考えていきたいと思います。

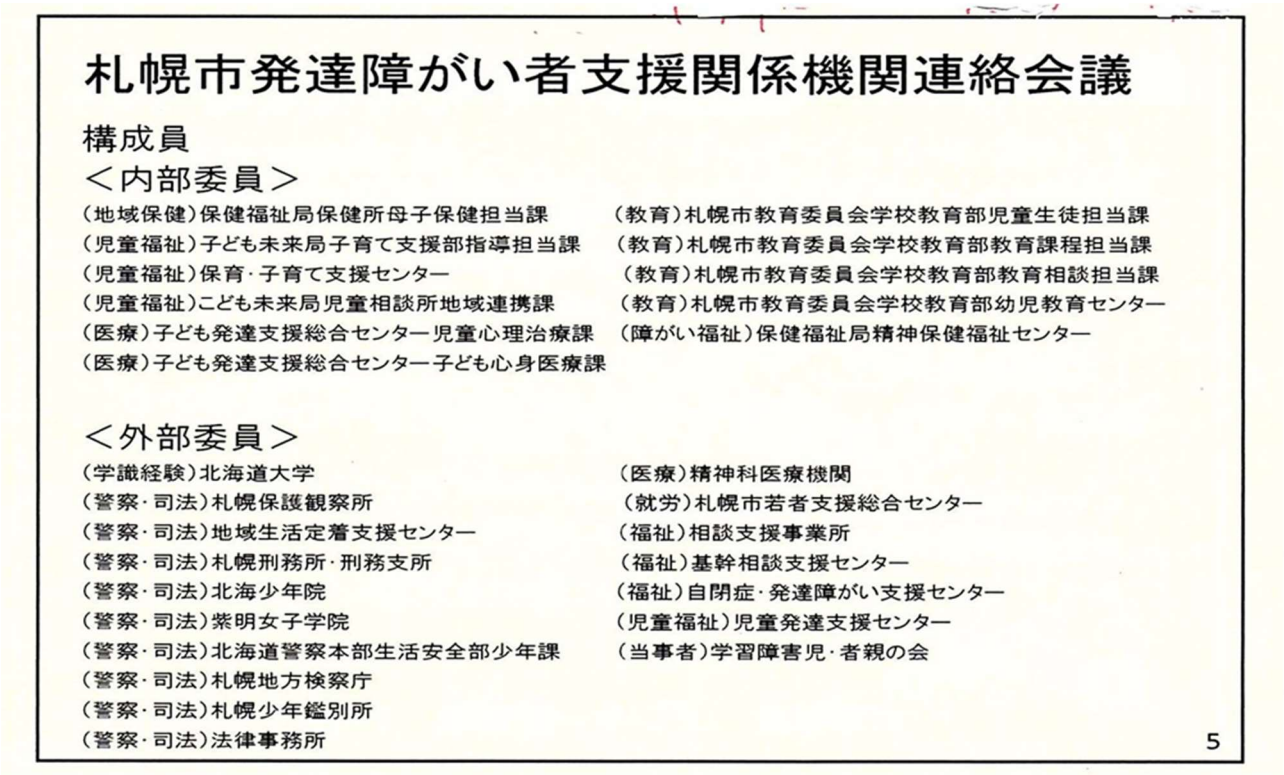
早期発見・早期支援部会、地域生活・就労部会、社会適応部会の 3 部会が平成 26 年度から取り組んだ発達障がい児者地域生活支援モデル事業があります。

発達障がい者の就労能力を引き出すには、弱点の解消ではなく、強みにアプローチする手法の確立である。また、「情報処理の失敗」のファーストステップクリアのため、彼らの情報入力方法を職場へわかりやすく提案、理解してもらうために生まれたのが、「職場で使える虎の巻」であります。わかりづらい障がいである「発達障がい」について生活で使える参考書となるように、また、当事者と周囲の人の「ことばや状況の解釈の違い」に焦点を当てた通訳本として、また、力を引き出す支援ポイントを重視した、普及啓発冊子として作成されました。冊子には、カラーユニバーサルデザインが採用されています。認識の違いを「ギャップ」、解決策となる支援のポイントを「チェンジ」と表現することで、否定的に捉えないよう配慮もされています。これは周りの人に、わかりやすく理解してもらうことで、発達障がいをお持ちの方でも、職場で働き続けることが出来る可能性が広がったと思いました。こういう取り組みが、広がるほど、発達障がいの人たちの可能性はさらに広がっていくと感じました。その後、さらに、「暮らしで使える虎の巻」を作成されました。それを見た教育長から、教員向けのものが欲しいと依頼を受け、「学校で使える虎の巻」が作成されました。

学校で使える虎の巻のポイントは、発達に凸凹のある子どもたちを「特別な子」として扱うのではなく、みんなそれぞれ違うということを受け止め、それぞれの特性に合わせたサポートが行われるように理解が進むこと。また、通級学級に在籍する生徒の困りごとを事例とし、こだわりや想像力の弱さなど、特徴的に現れる困りを網羅しました。翌年には、「続・学校で使える虎の巻」が作成されました。ここには、その他の障がいとして、LD、ADHD、色弱、色盲、難聴などが掲載されました。表面的にわかりくい為、周囲に認識されず、適切な対応がされていない子もいることに気付けないようになっています。最後に、「子育てで使える虎の巻」が出来ました。幅広く理解が広がることで、発達障がいを持っていても、社会で生きていける、寛容性を充分に感じられるような岡崎市になるよう、本市でも取り入れて頂けるよう提案し進めていきたいと思います。

＜所　感＞・・・野島さつき

札幌市では、平成 17 年「発達障害者支援法」の施行と同時期に、札幌市発達障がい者支援体制整備事業を中心に「発達障がい者の子どもから大人までの一貫した支援」に向けた取組をしています。体制の整備は、学識経験者を始め多くの専門分野の方々で構成された「札幌市発達障がい者支援関係機関連絡会議」で検討されます。構成員の層の厚さに驚きました。



札幌市発達障がい者支援関係機関連絡会議

構成員

＜内部委員＞

（地域保健）保健福祉局保健所母子保健担当課
（児童福祉）子ども未来局子育て支援部指導担当課
（児童福祉）保育・子育て支援センター
（児童福祉）こども未来局児童相談所地域連携課
（医療）子ども発達支援総合センター児童心理治療課
（医療）子ども発達支援総合センター子ども心身医療課
（教育）札幌市教育委員会学校教育部児童生徒担当課
（教育）札幌市教育委員会学校教育部教育課程担当課
（教育）札幌市教育委員会学校教育部教育相談担当課
（教育）札幌市教育委員会学校教育部幼児教育センター
（障がい福祉）保健福祉局精神保健福祉センター

＜外部委員＞

（学識経験）北海道大学
（警察・司法）札幌保護観察所
（警察・司法）地域生活定着支援センター
（警察・司法）札幌刑務所・刑務支所
（警察・司法）北海少年院
（警察・司法）紫明女子学院
（警察・司法）北海道警察本部生活安全部少年課
（警察・司法）札幌地方検察庁
（警察・司法）札幌少年鑑別所
（警察・司法）法律事務所
（医療）精神科医療機関
（就労）札幌市若者支援総合センター
（福祉）相談支援事業所
（福祉）基幹相談支援センター
（福祉）自閉症・発達障がい支援センター
（児童福祉）児童発達支援センター
（当事者）学習障害児・者親の会

5

有効な施策づくりに向けた作業部会として、早期発見・早期支援部会、地域生活・就労部会、社会適応部会、ネットワーク作り部会、人材育成部会を設け、課題に特化した検討を行っています。

「社会適応部会」では、国庫補助金を活用し、発達障害者地域生活支援モデル事業を実施。犯罪行為や暴力などの二次障害に伴う困難事例に対し、家族支援から本人支援に至る一連のプログラムを開発しています。

「ネットワーク作り部会」では、個別支援ファイル『サポートファイルさっぽろ』を作成し、母子保健、保育、医療、療育、教育、福祉による横と縦の連携に向けたネットワーク作りを目指しています。

「地域生活・就労支援部会」では、就労での課題が多く、相談支援の現場でも、「成人期の生活に使える参考書を紹介してほしい」「一般向けの就労支援に関する資料が必要」との課題が出され、プロジェクトを設置し、啓発冊子の作成について検討することになりました。分かりづらい障がいである「発達障がい」について、当事者と周囲の人の「ことばや状況の解釈の違い」に焦点を当てた通訳本となるように、力を引き出す支援ポイントを重視した普

及啓発冊子『虎の巻』を作成しました。ユニバーサル社会への提案も視野に、カラーユニバーサルデザインを導入しています。その後、『暮らしで使える虎の巻』、教育委員会と保健福祉局の協働で、『学校で使える虎の巻』、『続・学校で使える虎の巻』、『子育てで使える虎の巻』を発行し、５冊合わせて、発行数は 86,000 部に上りました。印刷は就労作業所でお願いし、一般市民や就労先、一般企業、学校等で活用されています。

発達障がいの人は、生まれつき得意・不得意のでこぼこが人よりも目立ちますが、成長過程において周囲の関わりや環境により、でこぼこが目立ちにくくなるケースも多くあり、さらには秀でた才能を開花するケースもあります。育て難さを感じている親御さんには、ペアレントメンターにより、気持ちに寄り添う支援が行われています。さらに周りにいる人が、発達障がいへの正しい知識や接し方を理解することで、本人も家族も随分楽に生きることができます。札幌市が作成した『虎の巻』は、当事者の困り事や思いの違い、対応法などが、イラストを用いて視覚化されており、大変わかりやすいものになっています。本市においては、発達障がいに対し、切れ目のない支援をして頂いておりますが、当事者への支援と合わせて、市民に対し、発達障がいへの理解促進を図る啓発事業の必要性を感じます。そのツールの一つとして、『虎の巻』のような普及啓発冊子の活用は大変有効であると思います。発達障がいへの支援のあり方を考える上で、今ある社会の枠組みや基準に寄せようとするのではなく、一人一人の違いが生かされるように環境を整備し、誰もが暮らしやすい多様性を尊重する社会を築いていくことの大切さを強く感じました。

以上