



第2章 計画策定の背景

1 障がい者福祉をめぐる国の動向

■障がい者制度改革の動き

わが国では、2007年(平成19年)に「障害者の権利に関する条約(障害者権利条約)」に署名して以降、国内の必要な制度改革が進められ、2011年(平成23年)には、障害者基本法が改正され、「日常生活又は社会生活において障がい者が受ける制限は、社会の在り方との関係によって生ずる」といういわゆる「社会モデル」に基づく「障がい者」の概念や「合理的配慮」の理念が盛り込まれました。

2013年(平成25年)4月に施行された障害者総合支援法では、改正障害者基本法の理念が掲げられるとともに、障がい福祉サービスの対象範囲に難病患者等も加わるなどの見直しが行われました。

また、同年6月、「障がいを理由とする差別の解消の推進に関する法律(障害者差別解消法)」が制定され、「障害者の雇用の推進に関する法律(障害者雇用促進法)」の改正では雇用分野における障がいのある方への差別の禁止等が定められました。(ともに2016年(平成28年)4月施行。)

さらに、2016年(平成28年)6月には、障がいのある方の望む地域生活への支援の一層の充実や障がい児支援の多様化するニーズへのきめ細かな対応、サービスの質の確保・向上に向けた環境整備を主な内容として障害者総合支援法及び児童福祉法が改正されました。(ともに2018年(平成30年)4月施行。)

その後、障がいのある方の社会参加の促進のため、2018年(平成30年)6月に「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律(障害者文化芸術活動推進法)」が、2019年(令和元年)6月には「視覚障害者等の読書環境の整備の推進に関する法律(読書バリアフリー法)」が施行されているほか、就

学前の障がい児の発達支援の無償化など、障がいのある子どもへの支援体制の強化が進められています。また、同年10月には障害福祉人材の処遇改善及び消費税率引き上げに伴う報酬改定が行われました。

■ニーズの高度化・多様化

障がいのある方が地域で安心して生活していくことができるよう、障害者総合支援法に基づく障がい福祉サービスを中心に、さまざまな取組を実施しているところですが、個々の障がいの程度や状況に応じたきめ細やかな支援、出生から学齢期、成人に至るまで、ライフステージに応じた切れ目のない支援などが求められています。

これらの高度化・多様化したニーズには、障害者総合支援法等による法定サービスのみでは対応が難しいため、就労支援型の地域活動支援センターの運営等、札幌市独自の取組も併せて実施するなど、障がい特性等に配慮したきめ細やかな支援の在り方について引き続き検討していく必要があります。

また、今般の新型コロナウイルス感染症については、社会全体にさまざまな影響を与えているところです。こうした感染症流行時にあっても、障がいのある方の暮らしを支えるため、感染予防や拡大の防止を図りながら、安定的なサービス提供を確保していくことが大切です。

■地域の社会資源の活用

国における障がい者施策が大きく変わっていくなかで、障がいのある方のニーズに応じた質の高い支援を行っていくためには、行政による取組のほか、地域のボランティア、関係団体、事業者等の地域の多様な社会資源を活用するなど、障がいのある方を地域全体で支え合う体制づくりが必要です。

2 札幌市の現状

(1) 札幌市における施策展開

札幌市は、2003年(平成15年)3月、障がいのある方が地域で自立した生活を送ることができる共生社会の実現を目的として、障がいのある方の生活全般に関わる施策を体系化し、基本的な方向性を示した「札幌市障害者保健福祉計画」を策定しました。

その後、2007年(平成19年)3月に、障がいのある方の地域生活への移行や、就労支援を一層推進し、誰もがいきいきと暮らせるような元気あふれる街づくりを進めるために、「札幌市障がい福祉計画(第1期)」を策定しました。

この2計画を、2012年(平成24年)3月に「さっぽろ障がい者プラン」として統合し、2015年(平成27年)3月の改定では、「安全・安心」「差別の解消・権利擁護」「行政サービスにおける配慮」の3分野を新設し、重点的に取組を行ってきたところです。

また、2016年(平成28年)4月の障害者差別解消法、2017年(平成29年)12月の「札幌市障がい特性に応じたコミュニケーション手段の利用の促進に関する条例」、2018年(平成30年)3月の「札幌市手話言語条例」などの施行や、国の第4次障害者基本計画等を踏まえ、2018年(平成30年)3月に「さっぽろ障がい者プラン2018」を策定しました。

(2) 障がいのある方の状況

札幌市発行の各種障がい者手帳(身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳)の所持者数の合計は、2019年度末時点で約13万2千人(札幌市の人口の約7%)、2016年度から約6千人増えています。

身体障害者手帳の所持者数は横ばいの傾向にありますが、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の所持者数は年々増加の傾向にあります。【表1】

また、札幌市は、医療機関等の社会資源が多いこともあり、3手帳とも、市外からの転入者数が転出者数を上回る転入超過の傾向がみられます。【表2】

こうした状況から、計画期間(2021～2023年度)においては、引き続き障がいのある方の増加が予想されます。

【表1】各障がい手帳所持者数等の推移

(3月末時点。ただし、札幌市の人口は4月1日時点。)(単位：人)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
札幌市の人口	1,946,407	1,949,947	1,953,883	1,958,408
手帳所持者全体	125,727	127,652	129,594	132,091
身体障がい	83,564	83,585	83,534	83,780
知的障がい	17,375	18,041	18,722	19,416
精神障がい	24,788	26,026	27,338	28,895

【表2】各障がい手帳所持者数の転入・転出者数の推移

(各年度中)(単位：人)

		2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
手帳所持者全体	転入者数	1,294	1,331	1,290	1,466
	転出者数	769	700	761	778
身体障がい	転入者数	833	876	804	891
	転出者数	488	470	503	532
知的障がい	転入者数	177	174	205	225
	転出者数	173	160	152	172
精神障がい	転入者数	284	281	281	350
	転出者数	108	70	106	74

(3)障がい別の状況

■身体障害者手帳

年齢別では、全体の7割以上を占める65歳以上の手帳所持者数が、年々増加していることがわかります。【表3】

また、障がい状況別では、肢体不自由が最も多く、次いで内部障がいとなっています。【表4】

【表3】 身体障害者手帳所持者数の年齢別推移

(3月末時点) (単位：人)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
18歳未満	1,484	1,455	1,460	1,441
18歳以上65歳未満	22,387	21,911	21,435	21,132
65歳以上	59,693	60,219	60,639	61,207

【表4】 身体障害者手帳所持者数の障がい状況別推移

(3月末時点) (単位：人)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
視覚障がい	4,424	4,394	4,402	4,439
聴覚・平衡機能障がい	5,278	5,263	5,269	5,296
音声・言語又はそしゃく機能障がい	833	832	860	863
肢体不自由	48,018	47,494	46,710	46,093
内部障がい	25,011	25,602	26,293	27,089
合計	83,564	83,585	83,534	83,780

■療育手帳

どの障がい程度においても増加の傾向にありますが、特にB－(軽度)の手帳所持者数が増えています。【表5】

年齢別で見ると、18歳以上の所持者数は年々増加していますが、65歳以上の方の割合は少なく、2019年度は全体のおよそ6%弱(1,100人)となっています。【表6】。療育手帳所持者数の増加は、以前に比べて知的障がいに対する認知度が高くなったことが、要因のひとつと考えられます。

【表5】療育手帳所持者数の障がい程度別推移

(3月末時点) (単位：人)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
A(重度)	5,788	5,870	5,974	6,083
B(中度)	3,836	3,943	4,032	4,108
B－(軽度)	7,751	8,228	8,716	9,225
合計	17,375	18,041	18,722	19,416

【表6】療育手帳所持者数の年齢別推移

(3月末時点) (単位：人)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
18歳未満	4,757	4,839	4,888	4,957
18歳以上	12,618	13,202	13,834	14,459 ※うち65歳以上 1,100

■精神障害者保健福祉手帳

身体障がい、知的障がい、精神障がいの3障がいの手帳所持者のうち、この4年間でもっとも増加しているのが、精神障がいです。【表7】のとおり、2016年度と2019年度を比較すると4千人以上増加していることがわかります。

精神障害者保健福祉手帳所持者数の増加は、以前に比べて精神障がいに対する社会の理解が進んできていることが要因のひとつとして考えられます。

【表7】精神障害者保健福祉手帳の障がい程度別推移

(3月末時点) (単位：人)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
1級	1,365	1,362	1,397	1,460
2級	13,079	13,500	13,981	14,484
3級	10,344	11,164	11,960	12,951
合計	24,788	26,026	27,338	28,895

■札幌市の難病患者数(特定医療費(指定難病)受給者証所持者数)

2013年(平成25年)4月に施行された障害者総合支援法により、障がいのある方の範囲が拡大され、難病患者も障がい福祉サービス等を利用できるようになりました。

2020年(令和2年)4月1日現在、361疾病が障がい福祉サービス等の対象に、333疾病が医療費助成の対象となっています。

【表8】特定医療費(指定難病)受給者証所持者数

(3月末時点) (単位：人)

2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
21,564	20,661	21,177	21,865

(4)障がい福祉サービス等利用者数・給付費の推移

【表9】【表10】 のとおり、障がい福祉サービス等の利用者数・給付費は、ともに年々増加傾向にあります。

【表9】 障がい福祉サービス等利用者数（延べ人数）の推移

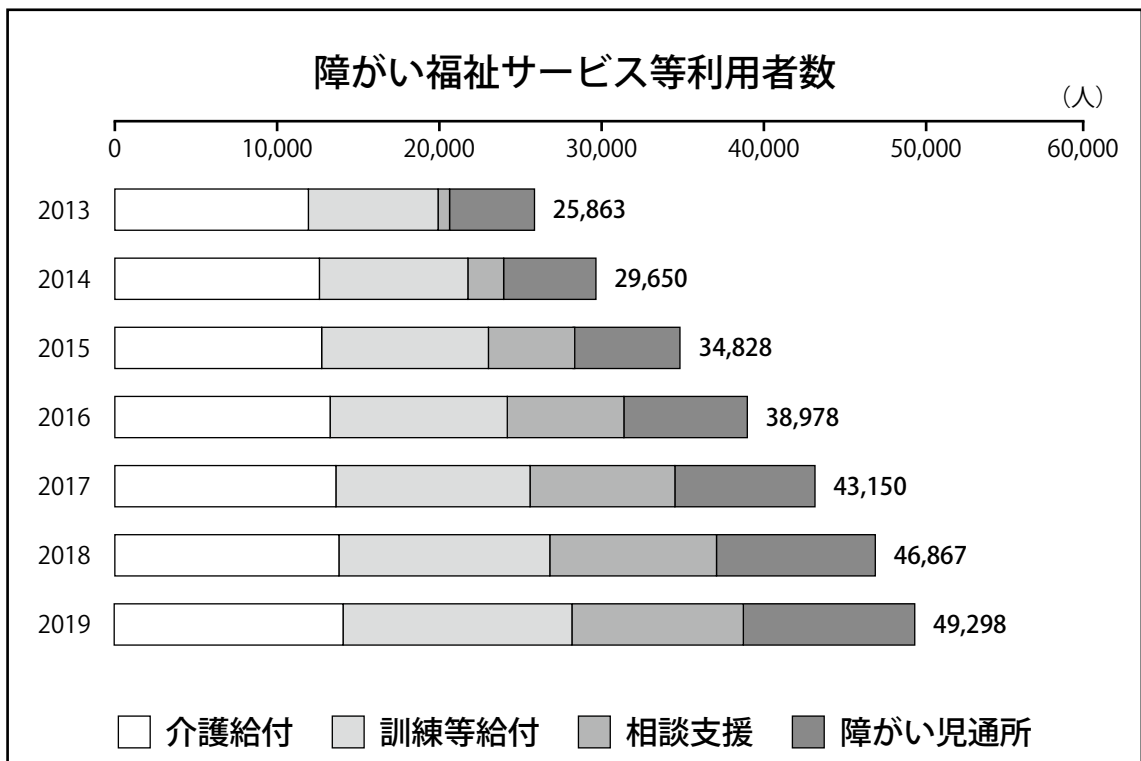
（3月末時点）（単位：人）

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
介護給付	13,427	13,779	13,909	14,212
訓練等給付	10,843	11,848	13,018	14,005
相談支援	7,205	8,956	10,330	10,588
障がい児通所	7,503	8,567	9,610	10,493
合計	38,978	43,150	46,867	49,298

※各年度3月利用実績（2019年度は1月利用実績）。

※相談支援のうち地域移行支援・地域定着支援は年間利用人数。

【参考】 障がい福祉サービス等利用者数（延べ人数）の推移（2013→2019）

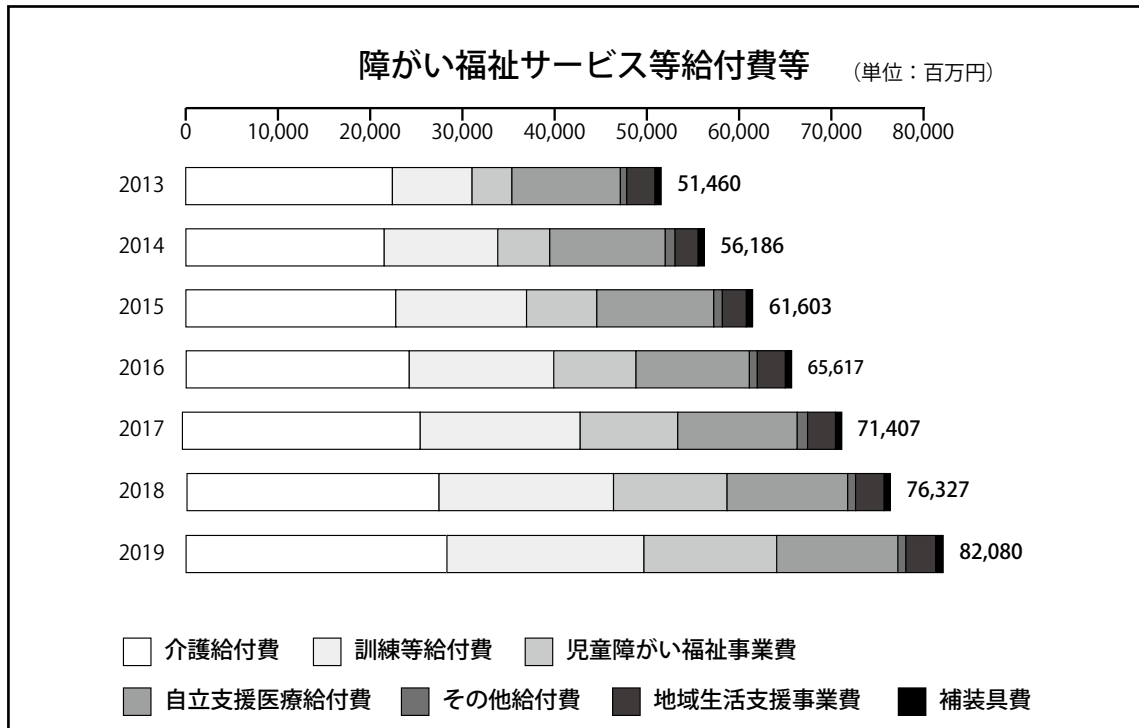


【表10】 障がい福祉サービス等給付費等の推移

(単位：百万円)

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
介護給付	24,243	25,967	27,457	28,651
訓練等給付	15,615	17,268	18,846	21,218
児童障がい 福祉事業費	8,874	10,607	12,491	14,423
自立支援 医療給付費	12,746	13,069	13,049	13,330
その他給付費	890	1,154	1,105	1,108
地域生活 支援事業費	2,738	2,851	2,857	2,818
補装具費	512	491	520	532
合計	65,617	71,407	76,327	82,080

【参考】 障がい福祉サービス等給付費等の推移 (2013→2019)



3 令和元年度札幌市障がい児者実態等調査結果(概要)

(1)調査の概要

札幌市の障がい福祉施策に係る今後の方向性を検討するために、障がいのある方の生活実態や取り巻く課題等を把握し、本計画を策定する際の基礎資料とすることを目的として、2019年(令和元年)10月から12月までの期間において実施しました。(調査基準日：同年9月1日)

この調査の対象者や回収結果は、下表のとおりです。

調査種別	調査方法	発送数	回収数	回収率
1.障がい者調査	郵送調査	6,430	2,806	43.6
2.障がい児調査	郵送調査	1,046	461	44.1
3.市民意識調査	郵送調査	3,000	1,048	34.9
4.企業意識調査	郵送調査	1,000	340	34.0
5.事業所 ³ 調査	郵送調査	1,400	866	61.9
6.施設入所者調査	Email調査	30	20	66.7
7.精神科病院 入院患者調査	Email調査	37	15	40.5

(単位：%)

3：札幌市が指定している障がい福祉サービス等提供事業所のこと

(2) 調査結果

前回(2016年度)行った同調査の結果と比較し、札幌市の取組の効果について振り返ります。

■障がいのある方に対する市民理解

<障がい者調査・障がい児調査>

前回調査より、市民理解が「(まあまあ)深まっていると思う」と答えた方の割合が若干増えています。しかしながら、「まったく思わない」「あまり思わない」と答えた方のほうが上回る傾向は変わらず、障がいのある方に対する理解はまだ十分とはいえず、引き続き理解促進を図っていく必要があります。

	障がい者調査		障がい児調査	
	2016年度	2019年度	2016年度	2019年度
深まっている・ まあまあ深まっている	26.1	27.9	14.3	18.2
どちらともいえない	31.5	29.9	34.8	33.8
あまりそう思わない・ まったく思わない	37.1	35.5	50.3	47.3

(単位：%)

<市民意識調査>

障害者差別解消法や、札幌市において制定した各種条例や取組については「知らない」と答えた方が多く、引き続き普及啓発を図っていく必要があります。

	障害者差別解消法	札幌市障がい者コミュニケーション条例	札幌市手話言語条例	心のバリアフリー	ヘルプマーク
内容も知っている	6.3	2.5	2.6	11.5	37.6
聞いたことがある	24.7	10.3	7.5	22.4	22.3
知らなかった	66.8	81.8	84.4	60.7	36.0
無回答	2.2	5.4	5.5	5.4	4.1

(単位：%)

<企業意識調査>

障がい者雇用に関するハードルについて尋ねた設問では、「障がいのある方のことをそもそもよく分からないから雇用に踏み出せない」と回答した企業が6割弱ありました。障がいのある方に対する企業側の理解のより一層の促進が必要といえます。

障がいのある方のことをそもそもよく分からないから雇用に踏み出せない	割合 (%)
とてもそう思う・そう思う	55.3
あまりそう思わない・全くそう思わない	40.9

(単位：%)

■障がい福祉サービスについて

<障がい者調査・障がい児調査>

前回調査よりも、量・内容ともに「(おおむね)満足している」割合が増えましたが、「(あまり)満足していない」と感じる方も一定数存在しています。

また、サービスの質や事業所の対応について、ある程度満足していると感じている方がいる一方で、前回調査より「(あまり)満足していない」の割合が若干増加しました。

		障がい者調査		障がい児調査	
		2016年度	2019年度	2016年度	2019年度
量 ⁴	(おおむね)満足している	78.9	80.9	78.8	83.6
	(あまり)満足していない	14.6	14.1	19.1	15.7
内容 ⁵	(おおむね)満足している	76.1	78.2	83.2	84.3
	(あまり)満足していない	14.6	16.3	13.9	15.3
質 ⁶	(おおむね)満足している	75.1	76.2	79.1	78.5
	(あまり)満足していない	15.2	17.3	11.1	13.7
事業所の対応	(おおむね)満足している	77.4	79.6	84.3	90.2
	(あまり)満足していない	13.6	15.1	11.8	9.8

(単位：%)

<事業所調査>

事業所が業務を円滑に実施するために必要な人手が「(やや)不足している」「非常に不足している」と回答した事業所が全体の7割を超えています。

職員不足の原因として「職員の採用が困難」と答える事業所が6割以上、雇用が困難な理由を「賃金が低い」「精神的な負担が大きい」と回答した割合がそれぞれ4割程度となっています。

4：利用することのできるサービスの日数や時間数のこと。

5：利用することのできるサービスのメニューのこと。(例：身体介護や掃除、洗濯等)

6：サービス提供事業所の職員による支援技術などのこと。

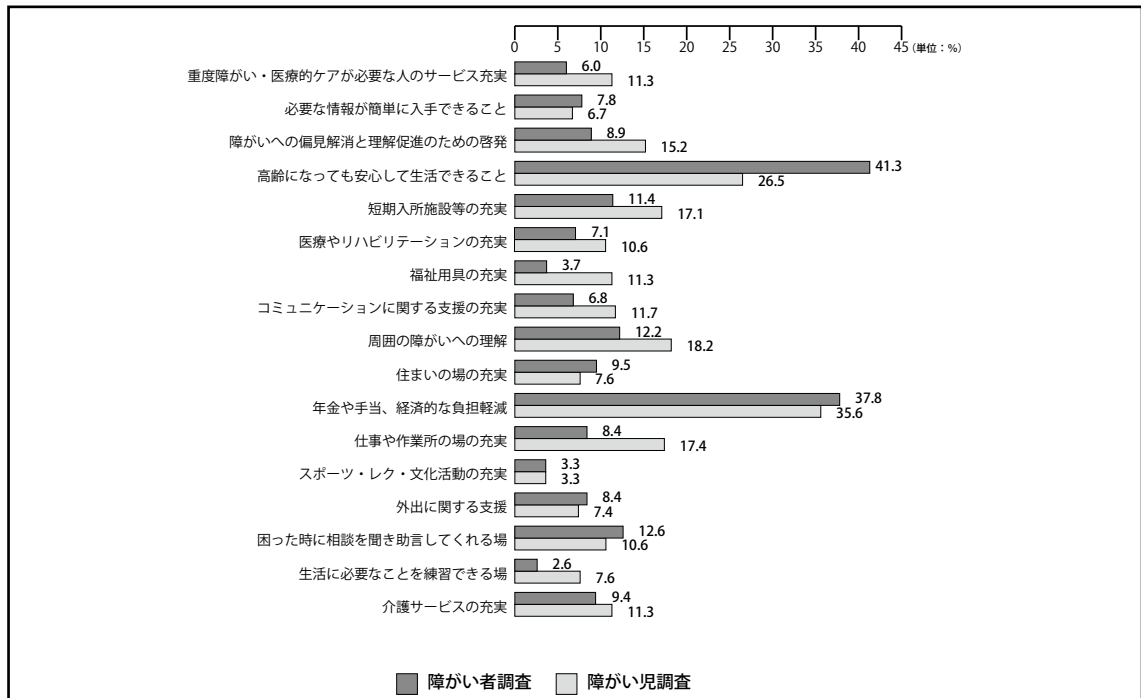
■障がいのある方が希望する生活のためにあればいいこと

<障がい者調査・障がい児調査>

前回調査に引き続き、高齢になった時の生活に不安を感じている方の割合が多い結果となりました。

	障がい者調査		障がい児調査	
	2016年度	2019年度	2016年度	2019年度
高齢になっても安心して生活できること	第1位	第1位	第1位	第2位
困った時に相談を聞き助言してくれる場	第2位	第3位	第1位	第12位
年金や手当、経済的な負担軽減	第3位	第2位	第4位	第1位
周囲の障がいへの理解	第6位	第5位	第3位	第3位

【参考】障がいのある方が希望する生活のためにあればいいこと



<施設入所者調査>

本人の地域生活を支える環境面においては、夜間や緊急時の支援に不安を感じているほか、一度退所すると再入所できないのではないかとすることに不安を感じている方が多く、これらが退所に向けた課題になっていることがうかがえます。

ご本人の状態像としては、常時の介護や見守りを要する方が多く、在所期間が20年以上の入所者については「ご家族からのサポートが期待できない」とする割合が最も高くなっています。

地域移行に当たっては、サービス提供基盤の一層の充実が必要となっています。

	退所に向けての不安な点	割合（ % ）
第1位	夜間や緊急時の支援を十分に受ける ことができないという不安がある	61.9
第2位	一度退所すると再入所できないのでは ないかという不安がある	39.4
第3位	住まいの確保が困難	35.8

	支援者から見たご本人の様子	割合（ % ）
第1位	介護や見守り等の支援が常時必要である	65.9
第2位	退所したいのかどうか、本人の意思が 確認できない	51.1
第3位	対所に向けた意識が乏しい	39.8

<精神科病院入院患者調査>

退院ができない要因として、「症状が不安定」という理由が最も高くなっています。病状が治まっている方(院内寛解あるいは改善傾向)の場合、「退院意欲が乏しい」ことが、退院に向けた問題点になっています。

退院後に必要な支援としては、前回調査同様、「訪問看護サービス」とする割合が最も高くなっています。

	退院ができない要因	割合 (%)
第1位	病状が不安定	51.6
第2位	現実認識が乏しい	46.6
第3位	退院意欲が乏しい	28.4
第4位	病識がなく通院服薬の中断が予想される	27.4
第5位	家事（食事・洗濯・金銭管理など）ができない	26.4

■就職の経緯(障がい手帳等種類別)

＜障がい者調査＞

身体障害者手帳をお持ちの方については、等級に関わらず「自分で探した」が最も多く、次いで「ハローワークを利用した」となっており、自立支援医療や特定医療費(指定難病)の受給者証をお持ちの方も同様の結果となっています。

療育手帳をお持ちの方については、学校や福祉的就労(就労移行支援事業所等)からの支援を受け就職につながっている傾向がみられました。

就職の経緯 (単位：人)		ハローワーク	学校	就労移行支援等	相談支援事業所等	親族等の紹介	自分で探した	その他
身体	1・2級	26	1	4	1	17	47	28
	3・4級	24	3	2	1	17	55	21
	5・6級	8	0	1	0	6	16	7
療育	A(最重度・重度)	0	2	1	0	0	0	1
	B(中度)	5	16	12	1	6	2	4
	B一(軽度)	33	32	37	10	10	17	7
精神	1級	0	0	0	0	1	1	0
	2級	13	0	9	1	7	10	1
	3級	14	3	6	3	10	34	17
その他	自立支援医療(精神通院)	11	2	10	2	7	15	3
	指定難病・特定疾患医療	13	7	2	0	16	38	17

現状のまとめ

札幌市では、これまでも、さっぽろ障がい者プランに基づき、着実に施策を進め、法律が定める障がい福祉サービス等も含めて、障がい福祉施策全般の充実を進めてきました。

しかしながら、札幌市が実施したアンケート調査結果にもあるとおり、障がいのある方への理解がまだ十分とは言えないことや、前回調査より改善傾向にあるものの、サービスの質についてはさらなる充実を求める声が寄せられているなど、障がいのある方やその家族にとっては、いまだに多くの生活のしづらさが残っています。

また、計画期間(2021～2023年度)においては、各種障がい者手帳所持者数の増加などに伴って、障がい福祉サービス等の利用が広がることを見込まれます。

引き続き障がい福祉サービス等の提供体制を確保していくことが課題となっています。

4 目指すべき共生社会に向けて ～障がい福祉施策の視点から～

令和元年度札幌市障がい児者実態等調査では、札幌市が目指すべき共生社会の具体的なイメージを構築するため、障がいのある方を含めた市民や企業のみなさまからご意見を伺いました。

共生社会の実現のために必要と考える施策としては、「心のバリアフリー化の推進」「就労機会の充実」が、いずれの調査でも上位を占めています。

■共生社会の実現のために必要な施策(アンケート結果から)

	障がい者調査	障がい児調査	市民意識調査	企業意識調査
第1位	障がい福祉サービスの充実	就労機会の充実	就労機会の充実	就労機会の充実
第2位	心のバリアフリー化	心のバリアフリー化	心のバリアフリー化	心のバリアフリー化
第3位	就労機会の充実	インクルーシブ教育の充実	建築物・交通のバリアフリー化	建築物・交通のバリアフリー化

市内の障がい関連団体を対象としたグループヒアリングにおいても、これらの施策に関連した意見は多く、障がいのある方に対する理解不足により生じる差別や偏見、就労の難しさなどを課題とする意見が挙げられています。

■共生社会のイメージ(障がい者団体へのヒアリング調査結果から)

観点	目指すべき共生社会像	共生社会実現に必要な施策
意識上の バリア	障がいが個人の特性のひとつとして認識され、その差異が理解されること(互いの理解)により差別や偏見が生じない社会、互いに支え合える社会	障がいへの理解促進や、障がいの有無にかかわらず共に育つ環境(インクルーシブ)、交流機会の創出等による心のバリアフリーの実現にむけた施策
制度的な バリア	障がいの有無によらず自立した生活を営むことができる社会	就労支援制度の拡充・改善や、一般就労機会の拡充など、就労に関連した施策
物理的/ 文化・情 報面のバ リア	障がいの有無によらず、自由に社会参加や生活を営むことができる社会	障がい福祉サービスの拡充 建物、交通機関といったハード面でのバリアフリーの推進施策 余暇活動支援、情報提供手法の拡充施策

障がい者調査及び障がい児調査において、障がいのある方の約3割、障がいのある子どもの約5割が、何らかの差別経験があると答えています。

また、企業意識調査において障がい者雇用に関するハードルについて尋ねた設問では、「障がいのある方のことをそもそもよく分からないから雇用に踏み出せない」と回答した企業が6割弱ありました。障がいのある方の就労機会の充実を図るためには、正規雇用率の向上や待遇改善等はもとより、障がいのある方に対する企業側の理解のより一層の促進が必要といえます。

今回のアンケートに回答してくださった方の多くが、共生社会について、障がい等に対する理解が進み差別や偏見が生じない社会、就労をはじめ社会参加の機会が充実した社会というイメージを持っていることがうかがえます。心のバリアフリー化や社会参加の促進は、共生社会を推進する重要な要素であり、これら双方に係る課題として挙げられている障がいのある方に対する理解のより一層の促進が、札幌市の障がい福祉施策の継続的な課題といえます。