

# RILAC NEWS

No. 13

2014 / 10

公益財団法人荒川区自治総合研究所  
(Research Institute for Local government by Arakawa City)

## 誰もが幸せを実感できる福祉と安心のまちの実現に向けて

理事長（荒川区長） 西川太一郎

荒川区では、誰もが幸福を実感できるまち、「幸福実感都市あらかわ」の実現を目指して、区政運営に全力で取り組んでおります。

障がい者福祉の分野においても「誰もが幸せを実感できる福祉と安心のまち あらかわ」を基本理念とし、障がいのある方もない方も誰もがその人らしく、安心して生き生きと暮らせる地域社会の実現を目指して、障がい者福祉施策を積極的に推進しております。

公益財団法人荒川区自治総合研究所において平成23年からスタートした「親なき後の支援に関する研究プロジェクト」も、「幸福実感都市あらかわ」の実現を目指した重要な取り組みの一環です。

障がいのある方の中には、日常生活の様々な場面で保護者の方からの支援を受けながら生活している方々がいます。加齢や病気などにより保護者の方がそれまでと同様の包括的な支援を行うことが出来なくなった時、障がいのある方は日々の暮らしの中で様々な課題に直面することになります。この「親

なき後」の問題はだれもが直面せざるを得ない切実な問題であり、特に知的障がい者とそのご家族にとっては格別に重い問題です。

この度、丹念な調査・研究を経て、研究所は『親なき後の支援に関する研究プロジェクト報告書』を公刊いたしました。

報告書では、「親なき後」に対する保護者の皆様の大きな不安を少しでも軽減し、ご本人が住み慣れた地域で住みやすい社会環境を整えていくための様々な提言をとりまとめております。

区では、この研究成果を十分に生かして、障がい者の皆様が生涯にわたって安心して住み続けられる地域社会を築いてまいります。



本号では、『親なき後の支援に関する研究プロジェクト報告書』の概要をお届けします。

報告書の全文は、研究所をはじめ、図書館などの区の施設でご覧いただけるほか、研究所ホームページ (<http://www.rilac.or.jp/>) にも掲載しております。また有償頒布も行っております。詳細は本号 24 ページをご覧ください。

# 『親なき後の支援に関する研究プロジェクト報告書』

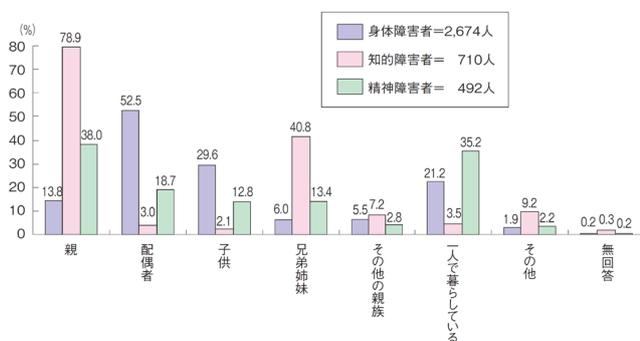
## 報告書の概要

### I 「親なき後」とは何か

「親なき後」問題とは、障がいのある子どもを長年支えてきた親が何らかの事情により子どもを支えることができなくなった時、障がいのある子どもが生活上の様々な困難に直面することを指す。「親なき後」は必ずしも「親亡き後」ではない。親の死だけでなく、老障介護ができなくなった場合等もこれに含まれる。特定の人からの献身的な支援が突然に中断することこそ、「親なき後」問題の核心である。

特に知的障がい者は、身体障がい者や精神障がい者に比べて親との同居率が高く(78.9%)、「親なき後」の影響が大きいと考えられる。

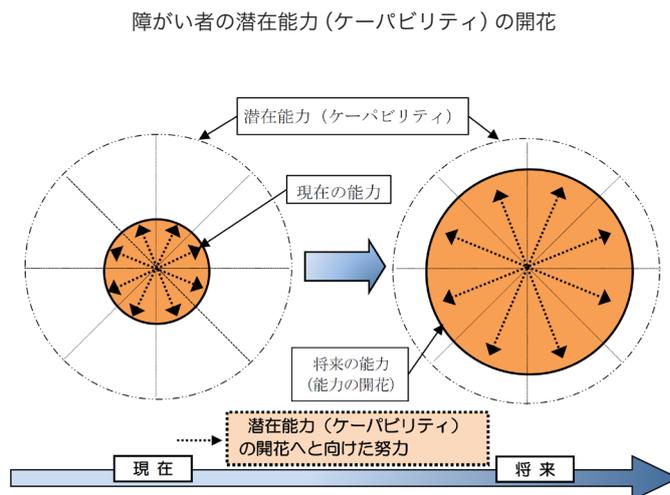
東京都における障がい者の居住状況



※ 東京都『東京都障害者計画・第3期東京都障害者福祉計画(平成24年度～平成26年度)』18頁。

このことから本研究プロジェクトでは、知的障がい者を中心に研究を行った。無論、身体障がい者と精神障がい者の中にも、親の献身的、包括的支援を受けつつ生活している人がいる。献身的で包括的な支援の突然の中断をどう乗り越えていくのか。本報告書の議論はそのような人々にとっても有益なものであると言えよう。

「親なき後」の問題を考える上で重要なのは、潜在能力(ケーパビリティ)という観点である。次に示す2つの二重円は、潜在能力の開花に関する一般的なイメージを表したものである。



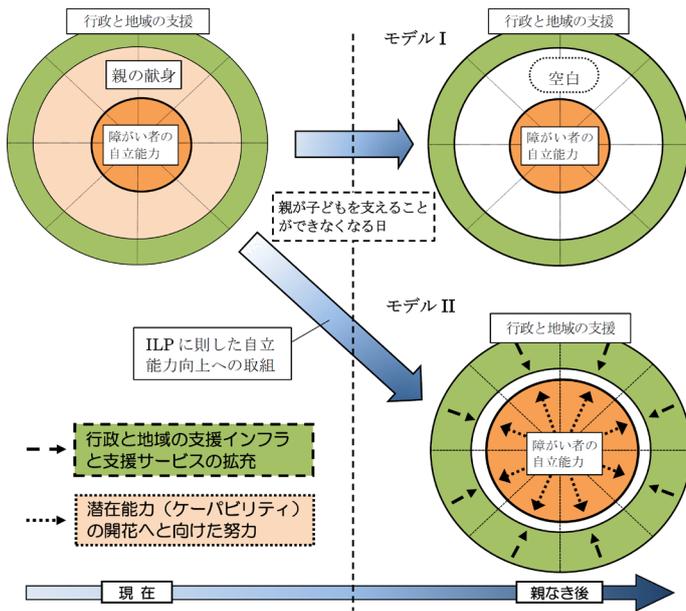
人間は生きていく中で様々な努力を通じ、自らが持つ潜在能力を開花させていく。当然、潜在能力の発揮の度合いは人によって異なるし、同じ人でも分野によって差がある(点線による区画)。そのため実際の能力は真円ではなく分野ごとに凹凸がある。

この潜在能力の観点から、「親なき後」を視野に、障がい者の自立能力に焦点をあてたのが次表である。

図表左の円は親が健在な現在の姿を、図表右の2つの円は「親なき後」に想定される2つのモデルを示している。一口に自立能力と言っても、例えば住まいや身の回りの世話・相談、収入・生計、就労、社会参加といった様々な生活分野ごとの課題があり、能力の発揮の度合いは、やはり分野ごとに凹凸がある。

ある分野で十分な能力が発揮できない場合には、親が子を支え、さらに地域社会や行政

「親なき後」の課題と目標



が親子をサポートするが、親が子どもを支えることができなくなる日はやがて必ず到来する。

親が子どもを支えることができなくなる日が到来したとき、図表右上の円（モデルⅠ）のように、子どもの自立能力がそれ以前と変わらないままである場合、親の献身的な支えによって占められていた部分に空白が生じる。しかも親の献身的な支えが大きい程、その空白は大きくなり、行政や地域による支援が一層拡充されたとしても、その空白を埋めることは容易ではない。

こうした課題にどのように対応していくかを示したのが、同図表右下の円（モデルⅡ）である。行政と地域の支援機関は、「親なき後」に備えた様々な支援メニューを用意する。一方で親と子も、「親なき後」の空白ができるだけ小さなものとなるよう、「親なき後」を見据えた長期的なライフプランを策定し、普段から自立能力を高めていくことが重要である。

近年の幸福（ウェル・ビーイング）研究においては、人間は潜在能力（ケーパビリティ）の開花に挑戦するなかにおいて幸福を得るとするケーパビリティ・アプローチが多く支持者を集めている。生活実習所で聞いた話では、介助なしには寝返りもままならなかった重度の障がい者が、訓練の結果、自力で寝返りを打つことができるようになったとき、本人やそれを支援した周囲の人々は大きな喜びを感じるという。あるいはまた、当初は付き添いの人と一緒になければ、電車やバスに乗れなかった知的障がい者が、自分一人で福祉作業所に通所できるようになったとき、本人の表情には一種の達成感のようなものがみられるという。これらは、潜在能力（ケーパビリティ）を開花させ自立度を高めることが、障がい者の幸福実感につながるという例である。

障がい者一人一人、年齢、性別、家族状況、経済状況などが異なるわけで、自立、社会参加といっても画一的な図式は存在しない。障がい者に対する個別の状況は本人や親が一番よく承知しているわけで、一人一人の状況に見合った自立への努力、支援が行われなければならない。



## II 研究プロジェクト報告書について

### 1 報告書の構成

報告書の構成は次のとおりである。客員研究員特別寄稿に関しては、報告書本文を参照されたい。

第Ⅰ章「親なき後」とは何か		
研究の目的と基本的なアプローチ方針		
第Ⅱ章 研究プロジェクト報告書について		
報告書の構成	本報告書における障がい者の定義	
第Ⅲ章 荒川区の障がい者の現状と荒川区民総幸福度（GAH）		
荒川区の状況	障害者基本法の理念	障害者基本法と GAH の理念に基づいた荒川区の基本的態度
第Ⅳ章 荒川区の障がい者福祉の推進		
民間団体による障がい者福祉の歴史	行政による障がい者福祉の歴史	荒川区の先進的取り組み
第Ⅴ章「親なき後」に関する調査		
インタビュー調査	アンケート調査（「保護者意識調査」）	
第Ⅵ章「親なき後」に備えるライフプラン		
障がい者のライフステージに応じた福祉サービス（荒川区の「親なき後」シミュレーションシート）	障がい者とその家族による包括的なライフプラン（インディビジュアル・ライフプラン：ILP）	
第Ⅶ章「親なき後」の空白は埋めることができるか		
「親なき後」に向けて克服すべき課題		
第Ⅷ章「親なき後」も地域で安心して暮らすためには—障がい者・保護者、地域社会、行政等が果たすべき役割—		
障がい者とその家族等の役割、地域社会の役割、行政への提言		
客員研究員特別寄稿		

### 2 本報告書の障がい者の考え方

世界保健機関（WHO）の『世界障害報告書（*World Report on Disability 2011*）』が指摘しているように、障がいを一様に定義することは難しい。しかし議論を進めるため

には範囲の一応の限定が必要であることから、本報告書では「障害者基本法」や「障害者総合支援法」などの各基準を基に障がい者を捉えることとした。

### Ⅲ 荒川区の障がい者の現状と荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハピネス：GAH）

#### 1 荒川区の状況

荒川区の障がい者数は平成 25 年 3 月 31 日現在、身体障がい者 7,664 人、知的障がい者 1,231 人、精神障がい者 1,371 人となっている。

#### 2 日常生活における障がいの状況

身体障がい、知的障がい、精神障がいという障がいの種別によって日常生活で必要となる手助けの度合いは異なる。荒川区障害者福祉課の調査（『第 3 期荒川区障がい者プラン』19-21 頁）によれば、知的障がい者の場合、金銭管理を「自分でできる」と答えたのは 16.3%に過ぎず、特に金銭の取り扱いについての支援が大切になる。

#### 3 障がい者と幸せ

##### (1) 「障害者基本法」の理念

「障害者基本法」第 1 条では、法律の目的として「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」の実現がうたわれており、国の障がい者福祉の基本的な理念が示されている。

##### (2) 「荒川区障がい者プラン」

荒川区では障がい者施策を総合的・計画的に推進するために「荒川区障がい者プラン」を定めており、平成 24 年度～ 29 年度を計画期間とする『第 3 期荒川区障がい者プラン』は、「誰もが幸せを実感できる福祉と安心のまち あらかわ」をその基本理念としている。社会的包摂だけでなく、障がい者の幸福実感にも言及している点が、荒川区の障がい者福祉の特徴である。

##### (3) 荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハピネス：GAH）の考え方

荒川区は「荒川区民総幸福度（GAH）」の観点から、障がい者福祉の分野でもいち早く障

がい者の満足感や幸福実感に着目した施策を行ってきた。

こうした方向性は、障がい者福祉に関する近年の国際的な研究動向と軌を一にするものである。近年では障がい者福祉のあり方を考える場合も、障がい者の個人的・主観的幸福を重視する新たなアプローチが次第にとられるようになりつつある。

### Ⅳ 荒川区の障がい者福祉の推進

#### 1 障がい者の親の会、施設保護者会、互助的な組織、民間支援団体など

障がい者支援の法的枠組が整う以前から、障がい者自身やその親が相談し合い、助け合うための組織ができていった。これらの組織は、通所施設を自主的に設立・運営する等、区の障がい者福祉の前進に大きな役割を果たしている。

#### 2 荒川区社会福祉協議会

荒川区社会福祉協議会が地域の福祉関係者の総意として生まれたのは昭和 28 年 5 月である。

現在、荒川区社会福祉協議会は、自主事業や受託事業として、障がい児とその保護者の交流の場である「荒川おもちゃ図書館」や、区立障害者福祉会館「アクロスあらかわ」、障害者就労支援センター「じよぶ・あらかわ」、区立の生活実習所・福祉作業所の運営を行っている。

#### 3 障害者福祉課

国際障害者年と同じ昭和 56 年に、荒川区に障害者福祉課が設けられた。それまで各部署で分散的に行われてきた障がい者福祉行政が一本化されることにより、以降、荒川区の障がい者福祉は質的にも量的にも充実していく。

現在、荒川区では障害者福祉課を中心に、健康部や子育て支援部、教育委員会事務局など庁内の様々な部署と互いに連携しながら、障がい者福祉に取り組んでいる。

#### 4 荒川区自立支援協議会

平成 24 年、「障害者自立支援法施行規則」に基づき、地域の関係機関が連携・協力して障がい者を支えるため、荒川区自立支援協議会が設けられた。障がい者福祉に関わる各種機関や当事者団体の代表、荒川区等を構成員として、区の障がい者福祉について情報交換や協議を行っている。

#### 5 役割分担

以上のように、荒川区の障がい者福祉は、障がい者とその家族、行政、地域社会という大きく 3 つの行為主体（エージェント）によって展開されてきた。

「親なき後」問題を克服していくためには、これら三者がそれぞれの固有の役割を踏まえながら、連携して課題に取り組むことが必要になる。

#### 6 荒川区の先進的な取り組み

荒川区は昭和 58 年に東京 23 区で初めて国から障害者福祉都市の指定を受けた。以降、区は区民と連携しながら、障がい者福祉の一層の充実に取り組んでいる。区がこれまでに取り組んできた施策は関係者の間でも高い評価を受けている。

### V 「親なき後」に関する調査

本研究プロジェクトでは、関係者に対するインタビュー調査とアンケート調査（「保護者意識調査」）を実施した。

#### 1 インタビュー調査

調査目的：①障がい者や保護者が抱く「親なき後」の不安を明らかにすること、②親なき後の具体的な課題を把握し、③必要な支援を明らかにすること。

調査内容：障がい者 8 人、保護者 7 人および障がい者福祉に関わる各機関の職員に対する聞き取り調査。

調査期間：平成 23 年 12 月から 24 年 5 月

保護者には《①「親なき後」に対する漠然とした不安》があるが、できる限り子どもの面例を見ようとしており、そのため、《②切実な問題になるまで「親なき後」についての具体的な対応がとられていない》状況が認められる。

また《③行政等支援機関の職員は「親なき後」を見据えた自立支援の必要性を感じながらも、問題が親の死にも関わるものであることから、具体的な提案を行い難い》現状が認められた。

「親なき後」には子ども自身が自らの意思で支援を依頼する必要があるが、職員からは、《④子どもの意思を確認しないまま親が先回りしてケアを行うことで、結果的に子どもの意思表示能力を育成する機会が失われる場合がある》との指摘があった。「親なき後」への移行をスムーズにするには《⑤ショートステイを利用して親や家族以外の人から支援を受ける機会を設ける等、生活上の変化を経験することが重要》なことが明らかになった。

また《⑥親以外の地域社会とのつながりを持つことは「親なき後」に障がい者が地域社会の中で孤立せず暮らしていくのに有益である》。

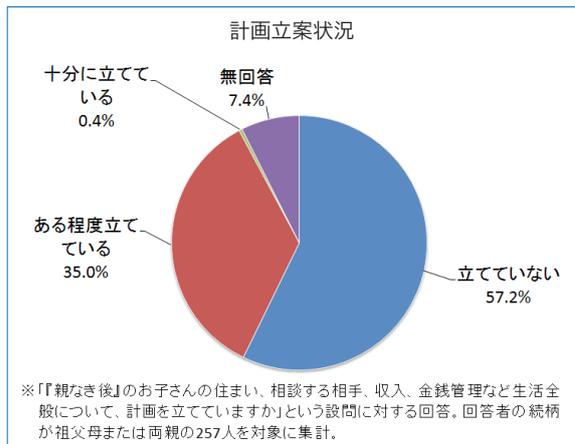
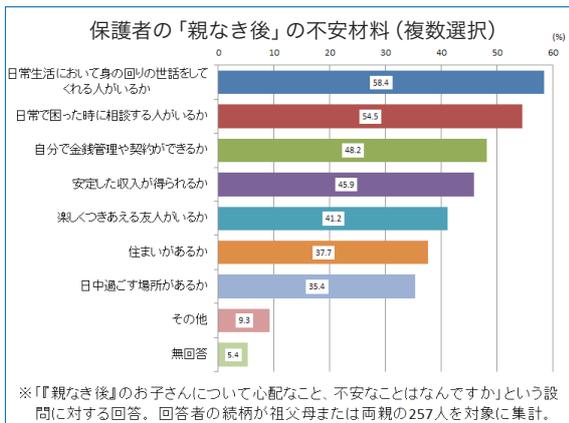
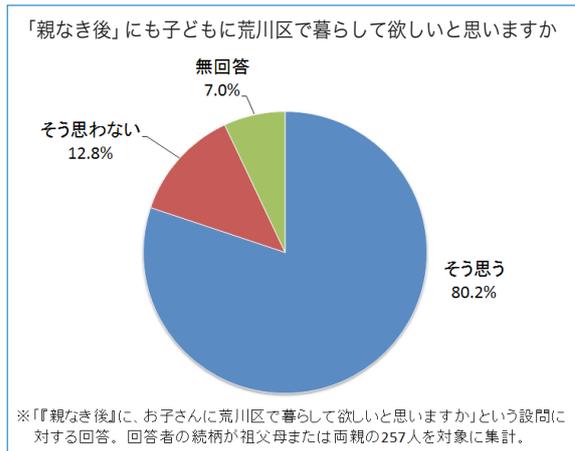
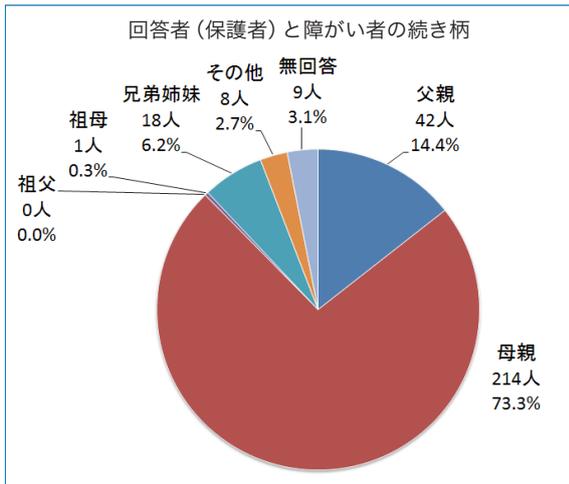
加えて《⑦「親なき後」について、家族の中で明確な合意があることは少なく、多くが自然の流れの中で曖昧な合意を形成している》。また、《⑧親どうしの支え合いや行政サービスの利用に対する親の意識には、世代間で差がある》。さらに《⑨地域とのつながりが、「親なき後」に対する不安の解消に役立つだけでなく、「親なき後」に障がい者が実際に生活していく上でも有益である》ことが示された。

#### 2 保護者意識調査

調査目的：「親なき後」に関する保護者の意識調査

調査内容：荒川区の障がい者関連施設に通所等している障がい者の保護者に対して、留置き法にてアンケートを実施（配布 506、回収 295、有効回答 292）。

調査期間：平成 25 年 2 月下旬～3 月中旬



「保護者意識調査」からは、保護者が様々な不安を抱えていることが分かる。

特に、「親なき後」に関する諸課題として、「住まい」、「身の回りの世話・相談」、「成年後見制度」、「収入・生計」、「就労」、「社会参加」の6つの問題領域が存在することが明らかとなった。

これらの諸課題についてはVII章で詳細な分析を行っている。

また、「保護者意識調査」では80%を超える保護者が「親なき後」も子どもに荒川区で暮らして欲しいと回答している。

しかし、「親なき後」について計画を立てているとしたのは、「ある程度立てている」「十分に立てている」を合せても35.4%であり、「立てていない」と答えた人が57.2%に上る。

「親なき後」も障がい者が地域で安心して暮らすためには、上記の6つの課題に対して

長期的な観点から対策をたてていくことが必要となる。

## VI 「親なき後」に備えるライフプラン

### 1 障がい者のライフステージとライフプランの枠組み

荒川区障害者福祉課では、「親なき後」を意識した障がい者のライフプランの枠組みとして「親なき後シミュレーションシート」を提示している。これは、現在からのライフステージごとに、住まい・身のまわり、日中活動、財産管理、契約行為、収入、支出、収支の7つの分野について将来をシミュレートすることで、「親なき後」の子の生活について認識してもらい、それに合わせた最適な福祉サービスを組み立てていくものである。

### 2 個人別（個別的）ライフプラン（インディビジュアル・ライフプラン：ILP）

個人別（個別的）ライフプラン（インディ

ビジュアル・ライフプラン：ILP) とは、障がい者と保護者の主体性において作られる「親なき後」に備えた長期的で包括的なライフプランである。

シミュレーションシートとの違いは、行政サービスよりもむしろ、本人や保護者が今後どう行動していくかに重点を置く点にある。

ILPの基本的な考え方は以下の通りである。

- ① ILPは原則上、障がい者と保護者の主体性（イニシアティブ）において作成すべきである。
- ② ILPは、潜在能力（ケーパビリティ）を開花させるという観点から、様々な生活の課題について具体的な目標を設定した上で作成すべきである。
- ③ ILPは書面にしておくことが望ましい。
- ④ ILPは障がい者とその家族が更新の必要性を感じた時に、適宜更新されるべきものである。
- ⑤ 将来のことは不確実だということを念頭に、近い将来については具体的な計画を、遠い将来については大まかな方向性を定める。
- ⑥ 横軸に障がい者のライフステージを、縦軸に対応すべき諸課題を配した縦横の二元的マトリックス構造をとる。縦軸の対応すべき課題については、障がい者やその家族にとって重要と思われる問題を自由に並べればよい。また各ライフステージをどれぐらいの期間とするのかも自由である。そのため、一人一人違ったILPができあがることになる。
- ⑦ ILPの中核的部分（例えば、「親なき後」の住まいの選択など）がはっきりしないまま、ILPを策定する場合、事前に更新の時期を決めておくことが良い。
- ⑨ ILPは左方から右方へと、かかる状態に到達するための順序（シーケンス）、段取り

を示すものでなければならない。

- ⑩ ILPには、親が子どもを支えることができなくなる日の後に支援してくれる関係者のために、子どもの生活癖（ハビット）について、申し送りの的に記入しておく。

個人別ライフプラン (ILP) の作成例

	ライフステージ					個別目標	到達目標
	～ 歳	～ 歳	～ 歳	～ 歳	～ 歳		
生活上の課題	④ 1年から10年程度の単位でライフステージを設定。近い将来は細かく、遠い将来は大まかに設定すると良い。						○○○○○ △△△△△ …
② 目標の達成に必要なと思われる事項を自由に記入する。	⑤ 近い将来については詳細な計画を、遠い将来については大まかな方向性を記入する。分からないことは空欄にして、次の更新の時に改めて考えるよう申し送り事項に記載する。			③ 具体的な目標を設定する。		① 将来の目標や希望を書き出してみる。	
申し送り事項	⑥ 計画を立てる中で気付いたことや、これまでの経緯、生活習慣等を箇条書きで記載。						
第 次プラン	⑦ 第1次、第2次というように、3年から5年で計画を更新していく。					作成者：	作成日： 年 月 日

## VII 「親なき後」の空白は埋めることができるか

「親なき後」には「住まい」「身の回りの世話・相談」「成年後見制度」「収入・生計」「就労」「社会参加」の6つの問題領域が存在する。では、各問題領域にはいかなる課題があり、どのようにそれに対処していけばよいのか。

### 1 住まい

「親なき後」の障がい者の住まいの見直し・希望について保護者に尋ねた所、15.6%が「グループホーム」、9.3%が「ケアホーム」と答えている。両者を合すると24.9%となり、グループホーム、ケアホームに対するニーズが高いことが見て取れる。

平成25年4月現在、荒川区には17ヶ所、定員112人のグループホーム、ケアホームがある。

グループホーム、ケアホームの増設には費用面の負担が大きい、空き家を転用することでその負担を軽減することが可能である。また、荒川区民住宅の一部をグループホーム、ケアホームへ転用することも有力な選択肢の

一つとなる。

加えて、幸福実感の向上のためには、入居者と職員との、また入居者同士の人間的なつながりが大切であり、家庭的な温かさをもったグループホームやケアホームをさらに増やしていくため、職員の増員や業務内容の拡充が必要である。

## 2 身の回りの世話・相談

### (1)身の回りの世話

「親なき後」は、障がい者の身の回りの世話が親から他の人へと替わることを意味する。親が行ってきた身の回りの世話を引き継ぐ人材を育て、システムをつくるのが急務である。とりわけ、グループホーム、ケアホームのサービス管理者、世話人、生活支援員等を質・量の両面でより一層充実させることが求められる。

一方、障がい者とその家族や、地域社会の取り組みも大切である。保護者意識調査では50.2%の保護者が、日頃から生活をしていく上で必要な能力が高まるよう子どもに練習させていると答えている。こうした取り組みを社会全体として支援していく必要がある。

### (2)相談にのる人

行政には、相談支援体制の一層の強化・充実が引き続き求められる。また、行政サービスに関する相談（相談支援事業）に留まることのない、より日常的な事柄についての相談も重要である。今日はどの服を着て出かけたらいいか、といった日常的な事柄についての相談は、障がい者を落ち着かせ、その気持ちを楽にする。こうした日常的な事柄について、障がい者が気軽に相談することができる地域づくりが大切である。

## 3 成年後見制度

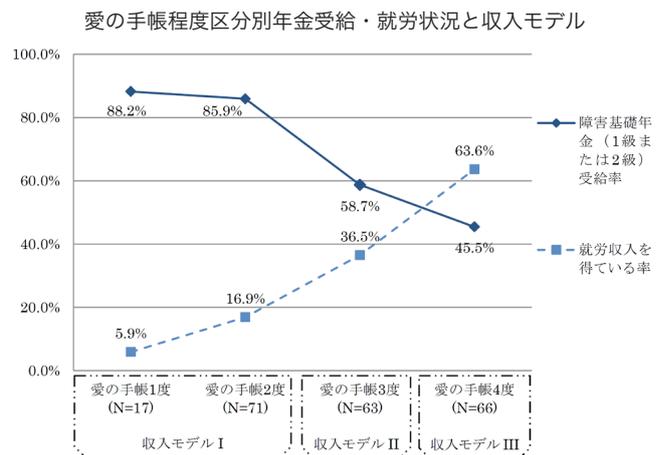
成年後見制度は「親なき後」に向けた重要な施策の一つだが、現状では利用者が非常に少ない。

インタビュー調査では、利用を躊躇する理由として、難解な法律用語によって説明されるため制度の仕組みが分かりにくいこと、親子関係・人間関係が権利義務関係・契約関係に置き換えられてしまうのではないかという抵抗感の2点があることが明らかとなった。

そのため、成年後見制度の利用促進には、制度を分かりやすい方法で解説するとともに、具体的な利用例を提示することが有効であると思われる。

## 4 収入・生計

愛の手帳の程度区別に年金受給率と就労状況とをしてみると、障がい者の収入モデルには3つのモデルがあることがわかる。



収入モデル I は、愛の手帳の程度区分 1 度及び 2 度のゾーンにある。このモデルにおいては障害基礎年金の受給率が高く、就労収入を得ている率が非常に低い。

収入モデル II は、愛の手帳の程度区分 3 度のゾーンにある。障害基礎年金受給率は 58.7% であり、就労率は 36.5% にのぼる。しかし、福祉作業所などでの福祉的就労が大半であり、就労によって得られる収入は決して多くない。そのため、個々人ごとに年金・手当と就労収入のバランスを担保することが課題となる。

収入モデル III は、愛の手帳の程度区分 4

度のゾーンにある。障害基礎年金受給率は45.5%と依然半数近いが、一方でおよそ3人のうち2人(63.6%)が就労し、収入を得ている。モデルⅢでは一般就労を視野に、就労力に磨きをかけ、収入を高めていくことが課題になる。

## 5 就労

特別支援学校や障害者就労支援センター等による就労支援だけでなく、障害者雇用促進法など法律の整備も進み、障がい者の就労に向けた環境は現在、徐々に整いつつある。

障がい者の就労の場をより一層広げるためには、給付金等の制度や、企業の経営者の努力に頼るだけでなく、社会全体で障がい者の就労という問題を共に考えていかねばならない。また、障がい者が職場で十分にその能力を発揮するためには、負担が過度にならない範囲で、就労条件や設備の面での合理的な配慮を行うことが必要である。

## 6 社会参加

### (1)日中活動の場

「保護者意識調査」では、義務教育終了以後の障がい者220人の内、42.7%の94人が福祉作業所に、26.4%の58人が生活実習所に通所しており、21.8%にあたる48人が一般就労をしていた。

こうした日中活動の場で作られる人間関係は、障がい者が地域の中で孤立せずに暮らしていく上で重要なものである。また特に、家族や福祉・教育関係者だけでなく、社会的義務や権利関係のない地域の人との交流を持つことが大切である。

### (2)地域社会とのつながり

「保護者意識調査」では、多くの保護者が子どもと地域の人との交流を望んでいる。地域の人との会話の頻度が高いほど、「親なき後」の不安として「子どもの身の回りの世話をしてくれる人」を選択する人の割合が少な

く、地域との交流が保護者の安心感につながる。障がい者と地域の人との交流が促すような環境づくりが重要である。

### (3)自立訓練

「保護者意識調査」からは、生活の自立度を高める練習を行うことが、親なき後の不安を減じること、またそのような練習機会を多くの親が欲していることが明らかとなった。

また、仕事能力向上の訓練機会へのニーズは高く、一般就労者の保護者の46.0%、福祉作業所通所者の保護者の35.0%、生活実習所通所者の22.0%が「子どもの仕事の能力を高める訓練機会がもっと欲しい」と回答している。

### (4)余暇活動

障害者権利条約は第30条第5項で、障がいの有無によって、余暇やレクリエーション等への参加が制限されることのないように求めている。

しかし、東京都福祉保健局による調査では、身体障がい者の26.8%、精神障がい者の22.7%、知的障がい者の13.0%が「活動したいと思うができない」と答えており、課題が残る。

こうした状況に対し、荒川区では、クラブ活動や行事等を通して多面的に余暇を楽しむ教室である「さくら教室」を開いたり、文化・スポーツ施設の利用料の減免を行っている。

## VIII 「親なき後」も地域で安心して暮らすためには

### —障がい者・保護者、地域社会、行政等が果たすべき役割—

「親なき後」の諸課題を克服するためには、障がい者とその家族、地域社会、行政という3つのエージェントが、互いに役割を分担しながら、連携して問題に取り組むことが重要である。

## 1 障がい者とその家族等

- ①「親なき後」に向け、できるだけ早い段階から、自立へ向けた準備を進めることが必要である。
- ②自立への取り組みは、障がい者自身と家族の間で話し合いをしながら、計画的に進めるのが効果的である。ILPの作成はそうした取り組みを助けるものである。
- ③就労の可能性があるのであれば、就労に向けた活動をすることが大切である。就労力の形成には長い時間を要する。ILPの作成は、就労力の養成の面でも効果的である。
- ④「親なき後」に向けた取り組みや工夫について、当事者同士の情報交換や話し合い(ピア・コンサルティング)ができることが望ましい。

## 2 地域社会

- ①区、社会福祉協議会、NPO等がそれぞれ、社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)の理念について、広報・啓発活動を押し進めることが重要である。
- ②障がいの有無にかかわらず人々が交流する機会を、子どもの時期から設けることが重要である。例えば、障がいのある児童が通常学級で学ぶインクルージョン教育の機会を積極的に設けることは有益であろう。
- ③民間の支援組織やボランティア等はこれまで、地域の生活支援インフラを構成してきた。これらの団体・個人が今後も活力ある行動を続けていくことが、障がい者とその家族の安心感につながる。また、地域に気軽に話ができる友達(コミュニティフレンド)がいることは、「親なき後」に限らず、障がい者とその家族にとって安心感を高めることにつながる。
- ④地域社会における民間企業の果たすべき役割も大きい。企業は生きていく上で不可欠な収入を得る場として、さらには就労を通

じた社会参加の場として重要な役割を担っている。

- ⑤障がい者に関わる事柄については、障がい者自身が当事者として参加し、地域の運営が行われることが望ましい。実際、自立支援協議会や荒川区民総幸福度(GAH)推進リーダー会議には、障がい者団体の代表が参加している。

## 3 行政

国、広域自治体、基礎自治体の三者は、これまでも、互いに役割を分担しつつ協力し合っており、障がい者への多様な支援を行ってきた。

特に基礎自治体は、行政の最前線であると同時に、障がい者やその家族が暮らす地域社会の一員でもあり、障がい者の実際の声を国や広域自治体に届ける役割を担っている。基礎自治体には障がい者とその家族に寄り添い、個々の施策を通してきめ細やかな支援を行うことが求められている。

## 4 役割分担アプローチ

このように、障がい者の「親なき後」問題は、障がい者やその家族、地域社会、行政という3つのエージェントがともに手を携え合いながら、意識的に役割を分担して取り組むべきものである。

地域とは共同社会(ゲマインシャフト)であり、そこに住む人々に安心ややすらぎ、幸福感をもたらす場である。「親なき後」問題は障がい者とその家族にとっての問題であるだけではない。そこでは地域の力が試されているのである。

## 5 提言一覧

以上、障がい者とその家族等、および地域社会への提言を踏まえた上で、行政、特に荒川区の「親なき後」に向けての役割に関する提言をまとめると、次表のようになる。なお、区が重点的、総合的に取り組むべき提言については「(★)印」を付けている。

「親なき後」も安心して暮らすための区への提言一覧

	政策（案）	内 容	
住 ま い	(★) グループホーム	自立した生活を行うための拠点の増設	グループホームの増設、定員拡大等について都と連携しながら推進を図る。
		区民住宅の有効活用	区民住宅の空室について、グループホームへの転用を図る。
		多様なグループホームの充実	一人暮らしの形態に、より近いサテライト型住宅等、利用者それぞれのニーズに沿った多様なグループホームの充実を図る。
		サービスの拡充	グループホームが、より家庭的な暖かさをもった住み良い環境であるよう、都と連携しながら、サービス管理責任者、世話人、生活指導員等の増員や業務内容の拡充、制度の整備を推進する。
	入所施設	入所希望者への支援	地域への移行を推進する一方、希望者に対しては施設入所の支援を行う。
ニーズに応じた入所支援		それぞれのニーズに応じた施設への入所について、都等と連携しながら支援する。	
身 の 回 り の 世 話 ・ 相 談	(★) 「親なき後」の日常相談	身近な事柄に対する相談	行政による支援サービスを必要としない日常の事柄（外出時の服装や洗濯、炊事など）について、社会福祉法人等と連携して障がい者が気軽に相談ができるような仕組みづくりを行う。
	(★) 行政サービスに関わる相談・支援	ILP 作成支援	行政サービスの活用を視野に含めた、個人別ライフプラン（ILP）の作成支援、相談を行う。ILP の作成支援に関わる専門的職員（ライフプランナー）を養成する。また、支援の一環として、ILP 作成の体験講座などを実施する。
		拠点の整備	相談や情報の入手ができるような地域の拠点の整備を推進する。
		ワンストップ・サービス	ワンストップ・サービスの相談・支援として、コンシェルジュ的な機能を持ったなんでも相談員を設置する。
		研修体制の充実	「親なき後」の諸課題にも対応できるよう、相談支援を行うスタッフの研修の一層の充実を図る。
	見守り事業の推進	障がい者に対する見守り	障がい者に対する日常的な見守り支援に加え、災害時などの非常時における障がい者に対する見守りや避難支援の協力体制の構築等の支援を推進する。
	家族への支援の充実	ショートステイなどの利用促進	「親なき後」を見据え、短期入所（ショートステイ）などの利用を推進し、障がい者の家族の負担を軽減するとともに、障がい者本人が家族以外に生活上の相談をできるようにする。
生活能力向上へ向けた支援の推進	生活実習所での訓練の充実	重度の障がい者に対する生活介護事業所である生活実習所での訓練をより一層充実させることで、障がい者の日常生活能力や身体機能を少しでも向上できるようにし、地域社会の中で自立して生活していく力を養う。	
成 年 後 見 制 度	(★) 成年後見制度の利用促進、充実	制度の周知	成年後見制度について「親なき後」の視点を踏まえた分かりやすいパンフレットや解説書を発行する。また法律など、制度の専門家によるセミナーを実施する。
		多様な選択肢と具体例の提示	制度の周知にあたっては、荒川区社会福祉協議会等と連携しながら、利用者や家族が自らが置かれた状況に応じて適切な選択肢を選択できるよう、複数後見の組み合わせの具体例を紹介するなど、市民後見や法人後見など多様な選択肢を具体的な仕方でも提示できるようにする。
		監督体制の強化	制度に対する安心感を高めるため、国や都等と連携しながら、成年後見監督人等によるチェック機能の強化を図る。
収 入 ・ 生 計	年金、手当等	支給対象者への啓発	年金、手当等々の支給要件の該当者に対して申請の漏れがないように、パンフレット等を活用し制度の啓発・周知を図る。
	就労収入	就労収入の拡大	収入・生計を維持・拡大するための就労支援を充実させる。
就 労	(★) 総合的な就労支援の充実	総合的な就労支援の検討	日常生活支援を含め、就労支援や就労後の継続支援を行う総合的な支援システムを構築する。
	子どもの頃からの一貫した就労支援	ライフステージに応じた就労支援	子どもの時期における就労の大切さを教える教育から、就労後の継続的なケアまで、それぞれのライフステージに合わせた一貫した支援を行う。また、このような支援を行うため、行政、荒川区社会福祉協議会、特別支援学校、福祉作業所、ハローワーク等の連携やネットワークを深める。
	(★) 就労機会の拡大	民間企業との連携	民間企業等と連携し、民間における障がい者雇用の推進を図る。
		行政におけるより一層の取組の強化	特別区人事委員会などと連携し、より一層の障がい者雇用の推進を図る。

就 労	★ 福祉作業所等の 経営支援	在宅就業支援	障がいの多様性やニーズに応じた就労支援として、在宅就業支援を行う。
		経営改善	経営アドバイザー等の派遣により、福祉作業所の経営改善を図る。
		就労収入の拡大	技術指導によって、自主製品の付加価値商品化を行ったり、受注する仕事の幅を広げたりすることで、工賃の引き上げ、就労収入の拡大に向けた支援をする。
		共同受注	共同受注を行うことで、福祉作業所間のネットワークの強化、情報共有を図る。
		受注数の拡大	民間企業に対し、CSR（企業の社会的責任）の一環として、福祉作業所等からの調達についての意識啓発を図ったり、表彰等のインセンティブを与えたりすることで、福祉作業所からの調達数を拡大させる。
		行政における優先調達制度の推進	「荒川区障害者就労施設等優先調達等検討委員会」による「荒川区における障がい者就労施設等からの物品等調達方針」を全庁的に実施していくため、必要な情報提供や職員の意識向上をより一層推進し、行政における福祉作業所等からの物品の購入や役務の提供の拡大を図る。
	就労力強化	民間による職業体験等のより一層の推進	障がい者の職業訓練の場として、民間での職業体験などをより一層推進させることで、障がい者の就労力強化を図る。
		就労相談の質の向上	就労専門相談員などにより障がい者の就労相談の専門性を高めた相談員を拡充し、障がい者の就業を支援する。
		アフターケアの充実	就労後も継続して就労し、定着できるようにするため、就労先の企業と連携して就労後のアフターケアの充実、特に生活面でのサポートを行う。
	企業等への働きかけ	特例子会社の誘致	障がい者雇用の場を拡大するとともに、特例子会社と障がい者支援団体等との連携による就労支援を可能とするため、国や都とも連携し、区内への特例子会社の誘致を進める。
表彰制度の充実		障がい者雇用を推進させるため、障がい者就労に顕著な成果のあった企業を表彰する制度を拡充する。また、障がい者の就労に関するモチベーションを向上させるため、従業者個人を表彰する制度の拡充も図る。	
社 会 参 加	★ 心のバリアフリーの推進	啓発活動の推進	障がい者への差別や偏見をなくすため、「障害者基本法」理念のより一層の啓発や人権教育を行う。
		インクルージョン教育の推進	全ての人を同じ社会の一員として包み込み支え合う社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）の理念を定着させるため、副籍制度のより一層の充実などによって、学校や地域における障がい者との交流機会を増やし、インクルージョン教育を推進する。
	地域交流の更なる推進	コミュニティフレンド支援	地域社会と協力してコミュニティフレンド（地域の親しい友人）作りを支援し、障がい者の社会参加を推進する。
		地域とのつながり	障がい者と地域住民の交流の機会をより一層拡充するため、障がい者団体以外にも様々な地域の団体等に対する働きかけを行い、各団体間の連携についても支援を行う。
	障がい者スポーツの推進	デフリンピックの誘致	2021年デフリンピック（聴覚障がい者の総合スポーツ大会）の東京開催の誘致を国や都に働きかけていく。これにより、障がい者のスポーツの機会を拡大し、2020年オリンピック・パラリンピックの開催とともに、社会的包摂の理念の更なる推進を図る。
		スペシャルオリンピックス大会の誘致	2023年スペシャルオリンピックス（知的障がい者の日常的スポーツ組織）の大会の東京開催の誘致を国や都に働きかけていく。これにより、障がい者のスポーツの機会を拡大し、2020年オリンピック・パラリンピックの開催とともに、社会的包摂の理念の更なる推進を図る。
	文化・芸術活動の充実	自己表現の場の創造	障がい者の文化・芸術活動の機会を拡大するとともに、社会的包摂の理念の推進を図るため、障がいの有無にかかわらず、展覧会等を開催する。
	余暇活動の充実	機会の拡充	障がい者本人による自主的・個人的な余暇活動を推進するため、公共施設の利用料免除制度等についてより一層の周知を図る。また、荒川区社会福祉協議会などと連携して、心身障がい者青年教室等、余暇活動に関わる支援事業のより一層の充実を図る。
	ボランティア育成	ボランティアの育成・支援	地域社会における障がい者への支援を後押しするため、荒川区社会福祉協議会などの民間団体と連携しながら、ボランティアの育成と活動支援を行う。
		ピア・ボランティアの育成・支援	同じ立場にある当事者同士が互いに支え合うピア・サポート体制の構築に向けて、障がい者を対象としたピア・ボランティアの育成と活動支援を行う。

## 住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合 「幸せリーグ」第2回総会

平成26年6月4日（水曜日）、「住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合」（通称「幸せリーグ」）の第2回総会がサンパール荒川で開催されました。

### 会長挨拶



荒川区長  
(幸せリーグ会長)  
西川 太一郎

今日、基礎自治体を取り巻く環境は、急速な少子高齢化、厳しい地域経済・雇用情勢、保育や介護の問題、災害対策など、時々刻々と変化しています。

行政の課題がますます多様化・複雑化していく中で、私たち基礎自治体が果たすべき使命は、住民の願いや悩みを受け止め、その声に真摯に向き合い、誰もが幸福を実感できる地域社会を築いていくことであると考えます。

住民の皆様と毎日接している私たち基礎自治体だからこそ可能な発想を生かし、また、同じ志を持つ自治体同士が切磋琢磨して成果を上げていくことが、幸福を実感できる地域社会を実現する原動力にもなっていくと考えます。

現在、幸せリーグの実務者会議では、様々な問題について議論していますが、ご参加いただいております実務担当者の皆様からは、これほど広域の自治体と意見交換できる有意義な場はそうあるものではなく、多くの気づ



第2回総会に出席した参加自治体と顧問の皆様

きを得ることができたというコメントをいただいております。

また、4月には、顧問の先生、参加自治体の皆様の御協力により『「幸せリーグ」の挑戦』を発行し、大変好評をいただいているところです。

幸せリーグは政策面でも、職員の育成の面でも着実に成果を上げています。また、多数のお問い合わせをいただくなど、このムーブメントが着実に全国に広がってきていることを実感いたします。

設立時に52であった幸せリーグの参加自治体は、現在55となり（平成26年6月4日現在）、1年間の内に新たな仲間を迎えることができました。

これからも顧問の先生方のお力をお借りしながら、幸せリーグにご参加いただいている自治体の皆様と手を携え、その目的の達成に着実に歩みを進めてまいりたいと存じます。



幸せリーグ事務局編  
『「幸せリーグ」の挑戦』  
三省堂、平成26年4月  
本体900円+税

全国の書店で販売  
しております。

## ■ 講演「人口減少時代の幸せビジョンー地域からの離陸と着陸ー」



講師  
千葉大学教授  
(幸せリーグ顧問)  
広井 良典 氏

### ● 幸せリーグの意義

最初に「幸せリーグ」の意義について、改めて私が申し上げる必要はないと思いますが、一点お話をさせていただければと思います。

荒川区の幸福度に関する試み、それから「幸せリーグ」の話、これはもともとブータンのGNH（国民総幸福量）などに触発されたものであったというのは確かなのですが、私自身は「幸せリーグ」というものはそれに尽きない、非常に大きな、先駆的な意義を持っていると思っています。といいますのも、GNHにしても、今各国で進められています幸福度指標にしても、大体、国レベルで物事を考えているわけですが、自治体のレベルで、つまりローカルなレベルで幸福ということを考えていこうという動きは、国際的にみても非常に先駆的なもので、世界に対して発信していい、そういうムーブメントではないかと思うわけです。

最近インターナショナルに対してインターローカルなどとも言われるようになってきていますが、世界の他の自治体とも幸せということで連携していくことが、これから非常に大きな意義を持ってくるのではないかと思います。

### ● 人口減少時代とは何か

日本創生会議が2040年には半数近くの

自治体が消滅の危機に瀕するのではないかと、いう試算結果を発表するなど、最近、人口減少に関してややセンセーショナルな内容をもった報告書が相次いで出ています。

確かに人口減少社会というのは多くの困難な課題を私たちに突きつけるものであるとは思いますが、しかし私自身は、果たしてそればかりだろうか、人口減少というのはむしろポジティブな、プラスの可能性も秘めた側面も持っているのではないかと考えるわけです。そこで今日は「人口減少時代の幸せビジョン」ということでお話しをさせていただきたいと思います。

2010年11月、一つの象徴的な絵がイギリスの国際経済誌『エコノミスト』の表紙を飾りました。大きな日の丸を抱えて、下で子どもが潰れそうになっている絵です。この号で『エコノミスト』は、“Japan's Burden”という日本特集を組んでいます。日本が今直面している課題の本質にあるのは人口減少と高齢化であり、日本はそれを世界の先頭に立って走っている。したがって日本が人口減少と高齢化にどう対応していくのかは、日本にとってだけでなく、世界にとって意味があるというのが特集の趣旨です。

危機かチャンスか世界が注目ということで、この時「ジャパン・シンドローム」つまり「日本症候群」という言葉がキーワードとして使われました。ただ、これは経済紙ですので、やはり全体的に人口減少は大変で、その中でいかに経済成長を実現していくかという論調で書かれています。

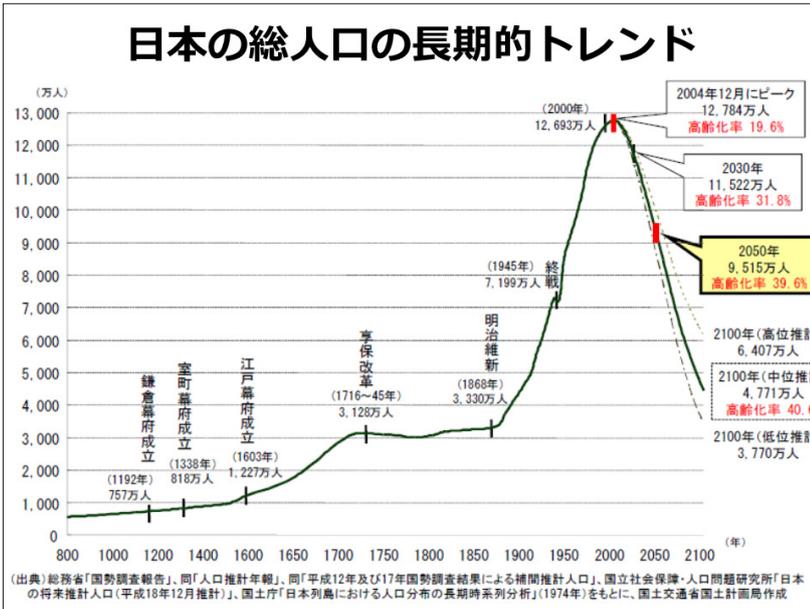
次の図は日本の総人口の長期的なトレンドを平安時代の頃から長いスパンで見ただけです。ポイントとしては、江戸時代中期から明治維新までの日本の人口が大体3,000万

人ぐらいで安定していたのに対し、いわば黒船ショックといいますが、欧米列強の強大な軍事力と背後にある科学技術などを目の当たりにしてから、線が直立するぐらい一気に人口増加が始まっている点があげられます。第二次大戦後が7,000万人ぐらいですが、その後も勢いは衰えることなく上昇のカーブを上っていったわけです。

程でたくさんの豊かさを得てきたわけですが、同時に、伝統的なコミュニティなど様々なものを失ってきたのではないのでしょうか。あるいは、この坂道を登って行った時代というのは、良くも悪くも、かなり無理に無理を重ねてきた時代であって、その様々な矛盾といいますが、疲れといいますが、そうしたものが今かなり溜まっている。それに対して

して現在は、そこからいったん解放されて、本当に豊かな社会、豊かな地域、豊かな国をつくっていく一つの転換点というようにも考えられるのではなでしょうか。

それからもう一つこの図で注目してみたいのは、人口が一気に増加していったこの時代は、東京に向かって各地から人が集まって流れていた時代でもあったということです。農村から都市へ、都市からとりわけ大都市へ向かって人々が一齐に流れて



しかしながら2004年をピークに減少に入り、今の出生率でいけば、日本の総人口は2050年には1億人を切り、その後さらに減少していくとされています。

日本の総人口の長期的トレンドを示したこの図は、ある種のジェットコースターのような図で、私たちはちょうどジェットコースターが動いてこれから落下するそのギリギリの淵に立っているようにも見えます。ですから、これからが大変だということになるわけです。

しかし私自身としては、確かに大変な面もあるが、それだけではないのではないかと考えます。

というのも、線が直立するぐらいの勢いで人口が増えていったこの時代、確かにその過

いった時代です。それに対して、これからはある意味で逆の時代状況になっていくわけですから、恐らくそれとは反対の人の流れが出てくる。この後、若者のローカル志向という話も少し触れさせていただこうと思いますが、そのような時代が来つつあるのではないかと考えています。

またもう一点、私も出生率に関して今の状況が良いとは思っておりません。人口が減り続けるのはやはり問題ですので、出生率が2前後に回復していくのが良いと思っています。では、出生率が一番低い都道府県がどこかという、これは東京です。逆に出生率が一番高いのが沖縄です。こういう状況を考えますと、経済が成長して、24時間戦えますかとか、そういう調子で坂道を

登っていけば出生率が回復するというのではない。これまでとはちょっと違って、むしろ歩くスピードを少し緩めたり、別の形の豊かさということを考えていく中で、出生率は自ずと回復していくのではないのでしょうか。

### ●幸福と経済成長

次に幸福について簡潔に触れたいと思います。

アメリカのミシガン大学の「世界価値観調査 (World Values Survey)」では43位、イギリスのレスター大学の「世界幸福地図 (World Map of Happiness)」では90位といったように、色々な国際比較調査の中で日本はかなり低いポジションになっています。経済の豊かさの割に、必ずしも十分な幸福度があるとは言えないという状況があります。

このあたりがまさに今、幸福度に関心が集まる大きな背景であり、こうした関心を受けて、世界的にも国際的にも、研究の面、実践の面含めて、幸福度に関する様々な動きが進んでいます。

これらの成果を要約しますと、ある程度の経済成長が達成された後は、もうちょっと別の側面、たとえばコミュニティとか精神的な拠り所とか、そういったものが重要になってくるということになります。

では、それが人口減少社会の中で、どういうことと、どういう風につながっていくのでしょうか。

### ●若者のローカル志向と地域活性化への思い

そこで人口減少社会の基本的視点というものを考えてみたいと思います。

先ほども少し触れましたように、人口の増加期、あるいは高度成長期の延長線上には事態は進まないのではないかと。これからの時代

は、むしろこれまでとは逆の流れや志向が生じていくのではないのでしょうか。その一つの例として若い世代のローカル志向というものがあります。

これは私の身の回りの話ですが、ある学生が静岡の自分が生まれ育った町を世界一住みやすい街にしたいからそれをゼミのテーマにしたいですとか、新潟出身の学生が地元の農業をさらに再生させたいとか、あるいは愛郷心を卒論のテーマにするといったことがあります。それから最近、海外に留学していたような学生が、帰国した後に地域のローカルな再生に係っていきたいということで、Uターン、Iターンするという例が非常に多く身近に見られます。

最近の例で非常に印象的だったものを一つご紹介いたしますと、スウェーデンに一年の予定で留学していた女子の学生が、留学期間を半年に切り上げて、日本に早めに戻ってきました。その理由が地元の活性化に関わっていききたい、というものでした。学生の地元は茨城県の石岡というところで、私は知らなかったのですが、石岡のお祭りというのは大変に立派なものであるようで、関東三大祭の一つだそうです。インターネットで見えますと確かに、山車がたくさん出てすごい。その学生にとっては、この地元のお祭りが愛郷心のかなり重要な部分を占めていて、お祭りを地元の活性化に繋げる、そういう活動に早く加わっていききたいという思いから、留学を早めに切り上げて日本に戻ってきたわけです。

こういう具合にローカル志向が非常に顕著なことに対しては、内向きでけしからんというような批判もあったりするわけですが、私自身はそれは的外れであって、むしろこれは、大げさに言えば日本を救っていくような動きであると考えていますし、若者のそうした志向を支援する政策が非常に求められているの

ではないかと思えます。

若い世代のローカル志向というのは、私の身の回りだけでなく、統計を見ても非常に高まっていることが分かります。しかしながら、やはりハードルがあり、若い世代のそうした思いが必ずしも実現していないという面があります。

●地域に応じた政策課題

次の図は 2010 年に、全国の市町村の半数（無作為抽出）と政令指定都市、中核市、特別区の 986 団体と全国の 47 都道府県を対象に行ったアンケート調査をもとに作成したものです。地域再生・活性化において何が優先的な課題かということで、「現在直面している政策課題で特に優先度が高いと考えられるもの」を挙げていただき、それを自治体の人口別に集計したものです。

市ですと、「中心市街地の衰退」や「空洞化」が優先的な課題になります。さらに大都市圏になると、もうちょっとソフト面といえますが、「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」、「格差・失業や低所得者等の生活保障」といったものが上位になります。

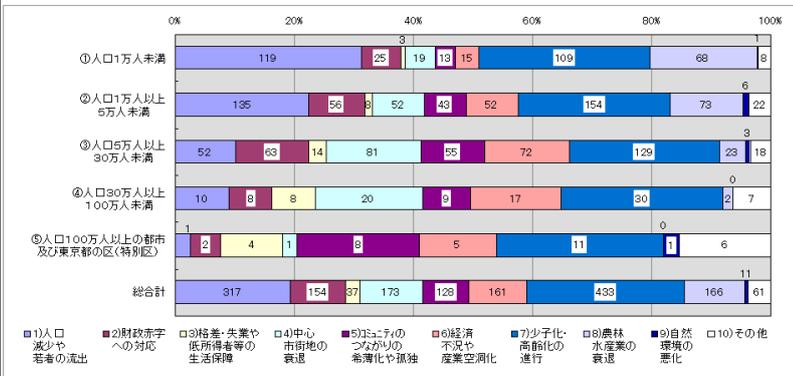
このように地域によってそれぞれの課題があるわけですから、やはり幸せということを考えていくにあたって、地域の状況に応じて優先的な政策課題を考えていくことが必要かと思えます。

また、自治体その他の方とお話しをする時、よく大都市圏と農村部でどちらが大変なのかといったことが話題に上ります。皆様ご存じのように、これから首都圏では高齢化が著しく進むこととなります。たとえば東京都の高齢者は 2010 年から 40 年にかけて 140 万人増加します。これは滋賀県や愛媛県の総人口に匹敵するような数です。高齢者の絶対数の増加は首都圏が著しく、大都市圏は大都市圏で多くの課題を抱えているわけです。

さらに言えば失業率というものを見ましても、意外なことと言いますか、上位 10 位には結構大都市圏が顔を並べているというような状況があります。つまりかつてのように都市部に出れば雇用があるという状況では必ずしもなくなっている。ですからこれからは、それぞれの自治体

を個別に見るのではなくて、都市と農村の全体を視野に入れ、両者のつながりの中で問題を考えていくということが重要になっていくかと思えます。

地域再生・活性化に関する全国自治体アンケート調査（2010年）（広井（2011））  
「現在直面している政策課題で特に優先度が高いと考えられるもの」



- ・人口規模（ないし地域の性格）によって大きな相違。
- ・「人口減少や若者の流出」は圧倒的に小規模市町村において問題。「中心市街地の衰退」は中堅の地方都市。「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」は大都市圏（「格差・失業や低所得者等の生活保障」も）。
- ・「少子化・高齢化の進行」はあらゆる規模の自治体を通じた共通の重要課題。
- ・なお小規模町村では（予想されるように）「農林水産業の衰退」。

上の方が小さな自治体、農村部で、下の方が大きな大都市圏、一番下が総合計になるわけですが、当然のことながら、地域によって非常に大きな違いがあることがわかります。

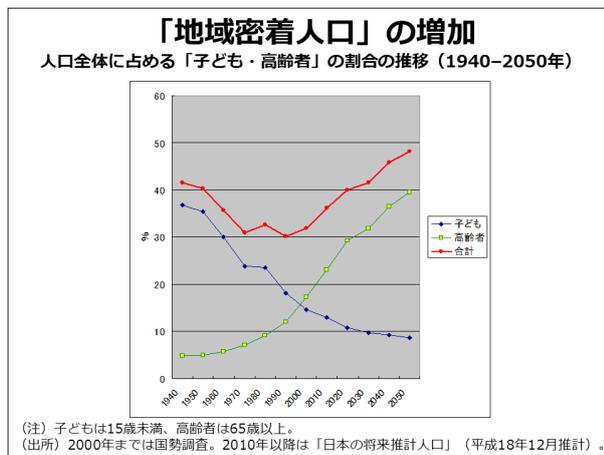
小さな自治体、農村部になると、課題として一番優先度が高いのはやはり「人口減少や若者の流出」です。それから中程度の地方都

●地域密着人口の増加

時間も限られていますので、ここからはこ

うということが重要ではないかと思われる点を、5つほど、要点をしぼって、お話しさせていただきます。

一つは、地域密着人口の増加ということです。会社とのかかわりが非常に強い現役時代に比べて、子供の時期と高齢の時期、つまり退職後の時期というのは、人生の中で地域とのかかわりが非常に強い時期であり、高齢者と子供を足した数を地域密着人口と呼んでいます。次の図は、現在を中心に過去の50年とこれからの50年をみたものです。



子供の数はずっと減って行って、高齢者が増えていくわけですが、注目したいのは両者の合計です。1940年から2050年の地域密着人口を見ると、わりときれいなU字カーブを描いています。これまでの高度経済成長を含む50年というのは、地域密着人口が減り続けた時代でありました。そして、これからの50年というのは地域密着人口が増え続けていく時代であるわけです。

まさに地域というものへの関心が高まらざるをえないのであり、先ほども言いましたように、実際に若い世代の間で地域への関心が非常に高まっています。これからは地域の存在感というのが非常に大きくなり、地域を一つのユニットとして考えることが必要になるかと思っています。

ここで言いたいのは、これからは都市政策、あるいはまちづくりと福祉政策を組み合わせるという点です。たとえば、ドイツのニュルンベルク郊外のエアランゲンという割と小さな地方都市では、自動車が中心になると街としての求心性が薄れてしまうということで、中心部からは完全に自動車を排除して、そこを歩行者中心の空間にしています。これが福祉的な意味からも、中心部の活性化という点からも、環境の面からもプラスになっている。このように、福祉政策と都市政策の統合ということが一つの課題となっているかと思っています。



### ●コミュニティ経済

2番目は、コミュニティ経済という課題です。地域で循環するような経済をつくるということが一つ大きな課題になってくると思います。

ちなみに、若干意外な事実ではないかと思うのですが、他の国と輸出依存度を比べてみると、GDPに対する輸出の割合というのは、実は日本は他の国に比べると最も低い部類に入ります。

わりと内需で、つまり国内で経済が循環してきた面があった。そういう意味では、地域内でできるだけヒト、モノ、カネが循環するような経済について、日本は十分なポテンシャルを持っているわけです。

### 輸出依存度の国際比較

(GDPに対する輸出額の割合(%))  
 一日本はむしろ低い。“輸出立国”の神話—

	2000年	2009年
日本	10.1	11.4
インド	9.1	12.6
韓国	33.7	43.4
中国	23.1	24.5
タイ	56.4	57.5
アメリカ	8.0	7.4
イギリス	19.5	16.3
スウェーデン	36.3	32.1
ドイツ	29.0	33.6
フランス	22.6	17.9
オランダ	57.6	54.3
イタリア	22.3	19.2
オーストラリア	17.0	15.6

(出所) 『世界統計白書』2012年版

### 荒川区「ジョイフル三ノ輪」商店街



\* 図書館、カフェなど学習スペース、子育て関連スペース、自然エネルギー設備等との融合も。

これはこの近くの、荒川区のジョイフル三ノ輪という商店街の写真ですが、こうした商店街などを含めて、地域で循環する経済をいかに実現していくのかが、これからの課題になるかと思えます。

これに関連して、エネルギーの自給という点で、自然エネルギーの活用が重要になってきます。

幸せリーグの自治体の中でも、自然エネルギー関係に既に力を入れておられる自治体かなりの数あるということ承っています。

私の千葉大学の同僚の倉阪さんという方が、「永続地帯」という研究をしております、都道府県や市町村別に見た自然エネルギーの自給率を比較しています。日本全体のエネルギー自給率は4%代に過ぎないわけですが、意外なことに都道府県別に見ると結構高い所

がありまして、例えば1位の大分県のエネルギー自給率は25.2%になります。別府温泉に代表されるように地熱発電が盛んであることから、自給率が高くなっているわけです。それから、エネルギー自給率2位の富山県は、立山に代表される山がちな風土を活用して、小水力発電などを盛んに行っています。この辺りについては既に皆様、それぞれの自治体で色々な取組みをされているかと思えます。こうした日本が持っている意外なポテンシャルを、いかに活用していくかが課題であると思えます。

### ●伝統文化の再評価

3番目は伝統文化の再評価です。

私は数年前から、鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想というものを進めております。日本には神社とお寺の数がそれぞれ8万数千ずつあって、コンビニの数が5万ぐらいですから、それよりもかなり多い。また神社やお寺は、単に狭い意味での宗教施設であるだけではなく、かつてはコミュニティの中心、拠点として、地域の経済や教育、祭り、世代間継承などの多面的な機能を担っていました。こうしたコミュニティの拠点としての鎮守の森のもつ意義を、自然エネルギーの拠点整備と結び付けていこうというのが鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想です。

初めは私自身、ちょっと夢物語のようなものかとも思っておりましたが、似たようなものが既にありまして、今、見ていただいているのは、岐阜県の山奥の福井県との境界あたりの石徹白(いとしろ)地区〔岐阜県郡上市白鳥町〕という所の写真です。

この石徹白地区は人口数百人くらいの集落ですが、一種のUターン、あるいはJターンを果たした岐阜市出身の若い世代が中心になって、地域再生機構というNPOをつくり、小水

## 岐阜県石徹白地区 (岐阜県郡上市白鳥町) の遠景



小水力発電（大）  
〔上掛け水車型。750ワット。落差3m〕

力発電をベースに地域再生を行っています。

最近注目されている活動ですので、皆さんの中にもご存じの方はいらっしゃるかと思います。このNPOの副理事長である平野さんからお話を伺う機会があったのですが、「自然エネルギーは、自然の力をお借りしてエネルギーを作り出すという考え方」であり、「地域で自然エネルギーに取り組むということは、地域の自治やコミュニティの力を取り戻すことであると、私どもは考えております」という印象深い言葉を言われています。

私も、色々な形で地域の自治やコミュニティの力を取り戻すことが可能ではないかということで、今そういった関連のプロジェクトなども進めております。こういった例に限らず、地域コミュニティを回復していくことが、介護とか医療費の節減という意味でも、プラスになるものと思っております。

### ●若者への支援

4番目としては、若者への支援です。

これはやはり人口減少、未婚化、晩婚化ということを考えても重要です。今、失業率が一番高いのも若い世代です。年収300万前後で男性の結婚率が大きく異なるとことが色々な調査で示されるようになってきました。そのため、人生前半の社会保障と言えるような、若い世代への支援というものをいかに、

また国レベル自治体レベルなど様々な形で、強化していくのが大きな課題となるわけです。

残念ながら日本はそういった人生前半の社会保障の対策が、国際的に見ても進んでいないという状況がありますので、その整備がこれからの課題ではないかと思っております。

### ●都市と農村の持続可能な関係

最後に5番目は、都市と農村の持続可能な相互依存ということです。

地域の自立ということとは一体何だろうということを考えてみます。一般に、財政的な意味で東京は自立していて地方都市は自立していないということが言われますが、先の震災などから明らかになったように、実際には食料、エネルギーともに都市の方が農村に依存していて、都市は農村なしではやっていけないという状況があるわけです。環境政策などの分野では、マテリアルフロー、物質循環という言葉があるわけですが、このあたりによりやく人々の関心が向き始めました。

戦後の日本社会では、良くも悪くも工業化一辺倒の流れの中で、農村や農業というものが、ややもすれば視野の周辺に置かれてきた面があったかと思えます。しかし都市と農村というのはまさに相互依存の関係にあり、人間にとってはその両方が重要であるわけです。都市と農村の関係性をもう一度、新たな視点から考えて、再構築していくのもこの人口減少時代の新たな課題ではないかと思えます。

そういった意味では、それぞれの自治体が幸福指標を考えるというだけでなく、大都市圏、地方都市、農村部、様々な特徴や個性をもった自治体が集まって、住民の幸福実感向上という観点から連携していくことがきわめて重要で、この幸せリーグは、現代の、この人口減少時代において、非常に新たな意義があるのではないかと考えております。

## 「幸せリーグ」役員、顧問

### ■役員

会長 西川太一郎 荒川区長・特別区長会会長  
 幹事 市原 健一 つくば市長  
 中山 泰 京丹後市長

### ■会計監事

藤井 信吾 取手市長

### ■顧問

月尾嘉男氏（東京大学名誉教授）  
 小宮山宏氏（三菱総合研究所理事長）  
 神野直彦氏（東京大学名誉教授）  
 原 丈人氏（アライアンス・フォーラム財団代表理事）  
 広井良典氏（千葉大学教授）  
 坂田一郎氏（東京大学教授）

## 「幸せリーグ」参加自治体一覧

（平成 26 年 9 月末日現在）

都道府県名	自治体名	都道府県名	自治体名	都道府県名	自治体名
北海道	釧路市	栃木県	小山市	愛知県	豊田市
	北見市	群馬県	桐生市		安城市
	北広島市	埼玉県	秩父市		高浜市
	斜里町		川島町		長久手市
	広尾町	千葉県	鴨川市		武豊町
青森県	むつ市		大多喜町	三重県	松阪市
岩手県	釜石市	東京都	荒川区	滋賀県	亀山市
	滝沢市	神奈川県	大和市		草津市
宮城県	女川町	新潟県	三条市	京都府	守山市
山形県	米沢市		妙高市		京丹後市
	真室川町		佐渡市	兵庫県	川西市
	鮭川村		津南町		多可町
福島県	福島市	富山県	南砺市	和歌山県	みなべ町
	二本松市		射水市	島根県	益田市
	桑折町	石川県	珠洲市	山口県	防府市
	石川町	山梨県	南アルプス市	徳島県	上勝町
	小野町		北杜市	福岡県	田川市
茨城県	取手市	長野県	青木村	佐賀県	佐賀市
	つくば市	岐阜県	大垣市	大分県	中津市
	かすみがうら市				

## 「幸せリーグ」第3回実務者会議

平成26年7月31日（木）、サンパール荒川にて、「幸せリーグ」の第3回実務者会議が開催されました。

第3回実務者会議では、佐賀市と荒川区からそれぞれ住民の幸福実感向上に向けた取り組みについて報告が行われました。その後は5つのグループに分かれてグループディスカッションが行われ、活発な意見交換がなされました。



▲実務者会議 会議風景



佐賀市 報告

「佐賀市民の幸福感向上に関する取り組み」  
(市民生活部協働推進課副課長 武富将志氏)



荒川区 報告

「荒川区における行政評価への幸福度指標の活用について」  
(総務企画部総務企画課主任主事 池杉成弘氏)

## 第2回荒川区民総幸福度（GAH）推進リーダー会議

平成26年3月27日（木）、サンパール荒川にて、第2回荒川区民総幸福度（GAH）推進リーダー会議が開催されました。

第2回GAH推進リーダー会議では、西川太一郎理事長（荒川区長）の開会の挨拶に続き、研究所より荒川区民総幸福度（GAH）に関する区民アンケート調査の集計結果についての報告が行われました。その後、集計結果等についてGAH推進リーダーの皆様との意見交換を行いました。



▲GAH推進リーダー会議 会議風景

## 当研究所が発行している報告書の有償頒布・閲覧について

○研究所で有償頒布を行っています。

- ・『親なき後の支援に関する研究プロジェクト報告書』（平成26年7月）  
価格 1冊 310円
- ・『荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書』（平成24年8月）  
価格 1冊 380円
- ・『荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト中間報告書』（平成23年8月）  
価格 1冊 250円
- ・『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト最終報告書』（平成23年8月）  
価格 1冊 250円

※郵送の場合は別途送料がかかります。

○以下の場所で、報告書を閲覧できます。

- ・区立図書館・区民事務所・荒川区役所情報提供コーナー（荒川区役所本庁舎2階）
  - ・公益財団法人荒川区自治総合研究所（荒川区役所北庁舎3階）
- ※各報告書は、研究所ホームページ（<http://www.rilac.or.jp/>）でも公開しています。

## RILAC ライブラリー 全国の書店で絶賛発売中！

### 『あたたかい地域社会を築くための指標—荒川区民総幸福度

（グロス・アラカワ・ハッピネス：GAH）—』 第2版 平成22年5月刊行

編者：荒川区自治総合研究所 発行：八千代出版 定価：本体667円＋税

誰もが幸福を感じられるような地域社会「幸福実感都市」を目指すその取り組みを紹介

○主な内容

- 「なぜ、いま幸福度指標が問われるのか」
- 「荒川区民総幸福度（GAH）とは何か」
- 「荒川区民総幸福度（GAH）のこれまでの取り組みと今後の展望」



### 『子どもの未来を守る 子どもの貧困・社会排除問題への荒川区の取り組み』

平成23年11月刊行

編者：荒川区自治総合研究所 発行：三省堂 定価：本体800円＋税

普段は見えにくい子どもの貧困・社会排除問題に地域社会はどう立ち向かうのか

○主な内容

- 「『子どもの貧困・社会排除問題』への荒川区の取り組み」
- 「専門的な視点から見た『子どもの貧困・社会排除問題』」
- 「特別対談 阿部彩×西川太一郎」



### 『地域力の時代 絆がつくる幸福な地域社会』

平成24年9月刊行

編者：荒川区自治総合研究所 発行：三省堂 定価：本体800円＋税

地域力を次世代に継承していくための荒川区の取り組み

○主な内容

- 「なぜ、今、地域力なのか」
- 「荒川区の地域力」
- 「これからの地域力」



### RILAC NEWS No.13 （平成26年10月発行）

編集・発行 公益財団法人荒川区自治総合研究所（RILAC）

住 所：荒川区荒川2-11-1 TEL：03-3802-4861 FAX：03-3802-2592

URL：http://www.rilac.or.jp/ メール：info@rilac.or.jp