RiLAC
公益財団法人荒川区自治総合研究所

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

公益財団法人荒川区自治総合研究所

はしがき

荒川区では、私が区長に就任した平成 16 年 11 月に「区政は区民を幸せにするシステムである」という区政のドメイン（事業領域）を定め、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。

区民一人一人が「幸福であること」を心から実感できることこそが区政にとって真に重要であり、区政が果たすべき責務であります。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。

近年では、いわゆる「障害者自立支援法」による利用者負担の軽減措置、あるいは在宅で医療的なケアが必要な重度障がい児者を対象とした「留守番看護師派遣事業」を実施いたしました。また、障がい者の雇用の拡大を図るため特例子会社を誘致するとともに、障がい者の就労支援施設「スタートまちや」を整備しました。さらに、区内で初めて、ケアホーム、短期入所、日中支援等複数のサービスを提供する地域生活支援施設「スクラムあらかわ」の開設などを支援いたしました。

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本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あります。

「親なき後の支援」とは、保護者の皆様が子どもを支えることができなくなることへ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ことであると考えます。これは障がい者支援の喫緊のテーマであり、だれもが直面せざるを得ない切実な問題ですが、障がい者、特に知的障がい者とその家族にとって、それは格別に重いものであります。

本研究プロジェクトでは、外部の学識者 4 名を客員研究員としてお迎えし、区役所の実務経験者と一緒に約 3 年間にわたり研究調査を進め、インタビュー調査、保護者意識調査を実施し、個人別ライフプラン（インディビジュアル・ライフ・プラン：ILP）作成の提言をはじめ、「親なき後」も地域で安心して暮らし続けるための様々な提言をとりまとめました。

ご繁忙の中で、本研究プロジェクトに客員研究員としてご参加くださった土田武史早稲田大学名誉教授、田山輝明早稲田大学名誉教授、村上雅子国際基督教大学名誉教授、米澤旦明治学院大学専任講師に厚くお礼を申し上げます。特に土田名誉教授には座長として、本研究プロジェクトの取りまとめにご尽力下さり、深く感謝いたします。

また区政の関係者の方々をはじめ、ご協力いただいた皆様、本研究プロジェクトの調査に応じて下さった関係者の皆様にも深甚の謝意を表します。

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。

平成 26 年 7 月

公益財団法人荒川区自治総合研究所理事長

荒川区長　西川　太一郎

目　　次

Ⅰ　「親なき後」とは何か 1

Ⅱ　研究プロジェクト報告書について 11
　1　報告書の構成 11
　2　本報告書の障がい者の考え方 13

Ⅲ　荒川区の障がい者の現状と荒川区民総幸福度（GAH） 17
　1　荒川区の状況 17
　2　日常生活における障がいの状況 21
　3　障がい者と幸せ 26
　　（1）「障害者基本法」の理念 26
　　（2）「荒川区障がい者プラン」 28
　　（3）荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハッピネス：ＧＡＨ）の考え方 31

Ⅳ　荒川区の障がい者福祉の推進 35
　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 39
　2　荒川区社会福祉協議会 46
　3　障害者福祉課 50
　4　荒川区自立支援協議会 56
　5　役割分担 57
　6　荒川区の先進的な取り組み 58

Ⅴ　「親なき後」に関する調査 61
　1　インタビュー調査 62
　　（1）調査目的 62
　　（2）調査方法 62
　　（3）結果 63
　　（4）見出された課題 69
　2　保護者意識調査 71
　　（1）保護者意識調査の概要 71
　　（2）属性について 71
　　（3）単純集計 79

Ⅵ　「親なき後」に備えるライフプラン 103
　1　障がい者のライフステージとライフプランの枠組み 103
　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） 107

Ⅶ　「親なき後」の空白は埋めることができるか 115
　1　住まい 115
　2　身の回りの世話・相談 123
　　（1）身の回りの世話 123

（２）相談にのる人 125
３　成年後見制度 131
４　収入・生計 136
５　就労 146
６　社会参加 165
（１）日中活動の場 167
（２）地域社会とのつながり 170
（３）自立訓練 172
（４）余暇活動 174

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― 179
１　障がい者とその家族等 181
２　地域社会 182
３　行政 183
４　役割分担アプローチ 187
５　提言一覧 188

客員研究員特別寄稿 193
特別寄稿　親なき後における成年後見制度の利用　（田山　輝明） 195
特別寄稿　障がい者の収入・生計　（村上　雅子） 205
特別寄稿　障がい者就労支援における「社会的企業」の実践と制度　（米澤　旦） 213

座長からのコメント 219

参考文献 221
荒川区障がい者福祉年表（昭和 20 年以降） 227
「親なき後」に関する保護者意識調査　調査票 233
「親なき後」に関する保護者意識調査　集計結果 249
研究会名簿 266

※障がい者の表記の仕方については様々な意見がある。荒川区では、漢字の印象の悪さからマイナスイメージを持たれることのある「害」という字をあえて使わないこととし、「障害者」の表記を「障がい者」としている。ただし、条例、自治体の法例、区の法規文書、制度・組織・施設などの名称については漢字表記とすることとしている。本報告書では荒川区のこれまでの表記法を踏襲している。

Ⅰ　「親なき後」とは何か

本報告書はいわゆる「親なき後」の障がい者問題に関するものである。荒川区自治総合研究所では、平成 23 年に「親なき後の支援に関する研究プロジェクト」を立ち上げ、当問題に取り組んできた。

荒川区は以前から、障がい者の方々の要望によく耳を傾け、障がい者福祉を充実させ、数々の先進的な取り組みを行ってきた。例えば、福祉サービス利用者の利用者負担について、全国に先駆けて国の基準である 10%から 3%に軽減する措置を実施したり、在宅の重度障がい者児に対する「重症心身障がい者児留守番看護師派遣事業」や視覚と聴覚の両方に障がいのある盲ろう者を支援する「盲ろう者支援事業」を実施したりしている。また、平成 24 年 4 月には、町屋 6 丁目にケアホーム、短期入所、日中一時保護支援等の複数のサービスを提供する区内初の地域生活支援施設「スクラムあらかわ」を開設した。

荒川区では、荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハッピネス：GAH）を区の指標とし、区民の幸福実感（サブジェクティブ・ウェル・ビーイング：SWB）を高めるための政策・施策・事務事業を鋭意推進しており[1]、障がい者福祉分野においても、GAH を強く意識した政策・施策が推し進められている。同分野では、GAH はその基本理念として位置づけられている。こうした荒川区の考え方と政策・施策は、『第 3 期荒川区障がい者プラン』[2]の中でも示されている。同プランを見ると、荒川区の障がい者福祉の全般的事項を知ることができる。

ところで、以前から障がい者とその家族、特に父母の間では「親なき後」への懸念が語られてきた。「親なき後」とは、障がい者を長年支えてきた親が子どもを支えることができなくなった日以降の障がい者問題であると一般に解されている。親が子どもを支えることができなくなった日とは多分に親の死を指すが、加齢に伴い親が子どもを支えることができなくなった事態、つまり老障介護ができなくなった場合などもこれに含めてもよいであろう。「親なき後」は必ずしも「親亡き後」ではない。障がい者を親身に、献身的に支えているのは親とは限らない。兄弟その他の親族の場合もあろうが、そうした特定の人による献身的支えが突然に中断することこそが、「親なき後」問題の核心である。

「親なき後」がどれほど深刻な問題であるかを端的に伝える 2 つのケースがある。1 つは平成 23 年 12 月に横浜市で起こった痛ましい事件である。小児まひと知的障がいのある子ども（44 歳）とその母親（77 歳）が一緒に暮らしていたが、母親が病死し、その数日後に子どもも孤立死した。子どもが以前通っていた福祉施設を市職員が訪問し、「困った時は連絡してください」と伝えていたが、2 人を助けることはできなかった（読売新聞、平成 24 年 10 月 21 日「来信返信・反響を追う　老障介護の不安　官民で受け入れ態勢」）。

---

[1] 荒川区（2007）『荒川区基本計画（平成 19 年度～平成 28 年度）』。荒川区自治総合研究所（2010）『あたたかい地域社会を築くための指標』八千代出版。同（2011）『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』。同（2012）『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』などをみられたい。

[2] 荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン　平成 24 年度～29 年度』。同プランについては本報告書第 III 章 3（2）参照。

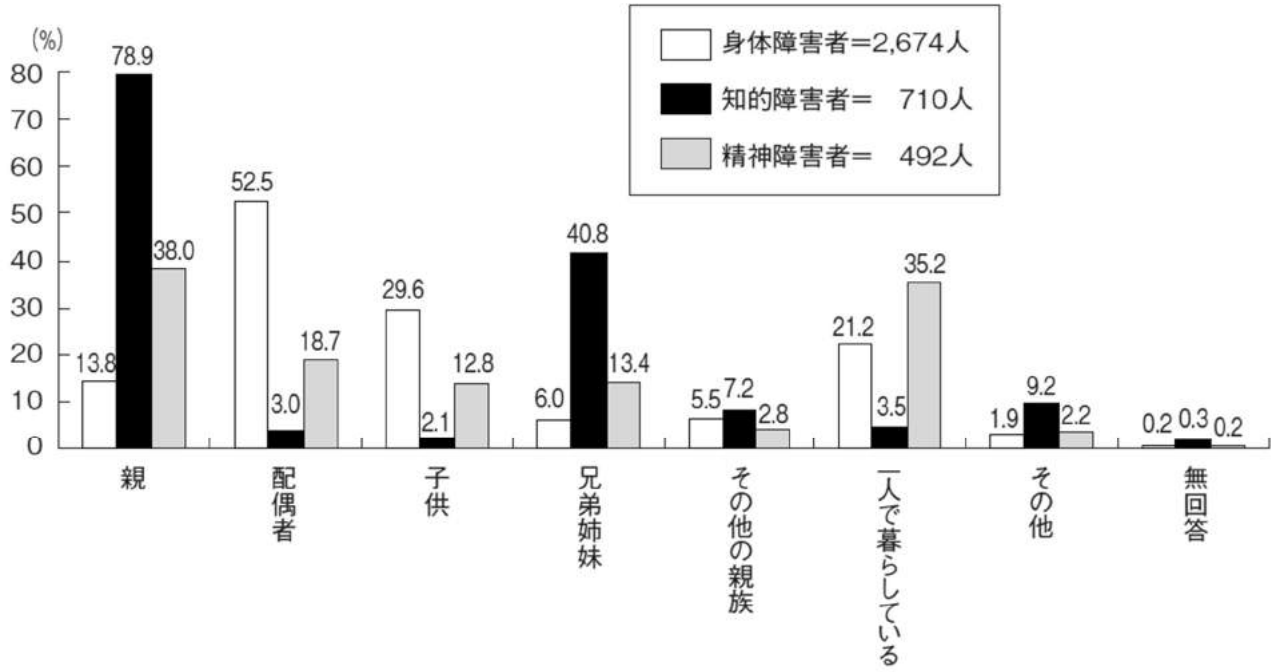
もう１つのケースに関しては、長くなるが新聞記事を引用する。

読売新聞　平成 24 年 7 月 2 日　朝刊
［医療ルネサンス］シリーズこころ　命に寄り添う（2）娘１人残して……（連載）
◇通算 5359 回
◆娘１人残して逝けない
大阪府立呼吸器・アレルギー医療センター（羽曳野市）の緩和ケア病棟に昨年、70 代の女性が乳がんの末期で転院してきた。
体にたまった水を抜いたり、モルヒネで痛みをとったりするなど苦痛の緩和が中心となり、本人も死が近いことは分かっていた。
入院 5 日目、体の痛みがある程度和らいできた女性は、「助けて」と看護師に打ち明けた。女性は、自分のがんの痛み以上に深刻な家庭事情を抱えていた。
女性には 40 代の一人娘がおり、発達障害があった。小遣いをもらって近所に簡単な買い物には行けるが、家事はほとんどできない。女性は入院中、娘のために自宅にヘルパーや宅配弁当を頼んでいた。
緩和ケア病棟に来るまでは、娘を残して死ぬ事実に正面から向き合えず、何の対処もしていなかった。すでに夫は亡くなり、娘を託せる親族や友人もいない。
「私一人では、もう何もできない」。事の重大さに気づくと、毎日、看護師や医師に「娘をどうかお願いします」と訴え続けた。
病棟では医療スタッフだけでは対応できず、ソーシャルワーカーも呼び、女性と話し合った。娘が生きていくにはどうすればいいか、女性が亡くなった時の事務処理や財産管理をどうするか、課題は山積みだった。
女性の地元自治体の福祉担当者にも相談し、司法書士による後見人制度を使うことになった。信頼できそうな司法書士に病院に来てもらい、女性に何度か会わせた。「この方なら全部託せる」と女性も納得した。
後見人契約は普通は約 3 か月かかるが、それでは間に合わない。手続きを簡易化して約 1 か月で済ませた。その間、看護師は逐一、経過を女性に報告した。福祉制度などを利用し、娘が一人で生きていける見通しがたった。
入院 40 日目。後見人契約の日だった。女性の容体が悪かったため、関係者には時間を繰り上げて病院に来てもらった。契約中の女性の意識は鮮明で「これで良かったのよね」と、ほっとした様子で署名した。その日夕、眠るようにして亡くなった。（後略）

障がい者の親も当然、高齢になるわけであり、障がいのあるわが子の世話をいつまでできるか、「親なき後」にわが子はどうなるのか、という心配がある。**図表 1** のとおり、知的障がい者は、身体障がい者や精神障がい者に比べ、断然、親との同居（78.9%）や兄弟姉妹との同居（40.8%）が多い。親や兄弟姉妹に日常的に支えられて生活している部分が大きく、「親なき後」の影響が大きいのは知的障がい者だと言える。このことから本研究プロジェクトにおいては、知的障がい者のカテゴリーを中心に調査研究を行なっている。
ちなみに、身体障がい者は、配偶者との同居が過半数で（52.5%）、次いで自身の子どもとの同居（29.6%）であり、精神障がい者では、親との同居が最も多いが（38.0%）、一人暮らしも 3 割を超

えている（35.2%）。無論、身体障がい者と精神障がい者のカテゴリーにおいても、親の献身的、包括的支援を受けつつ生活している人はおり、そうした人の場合にも「親なき後」の問題はある。

図表 1　東京都における障がい者の居住状況（複数回答）



※ 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。なおこの図表は東京都福祉保健局（2009）『福祉保健基礎調査報告書　平成 20 年度―障害者の生活実態―』（以下『障害者の生活実態』）の調査結果に基づくものであり、都内在住で身体障害者手帳、愛の手帳又は精神障害者保健福祉手帳を所持する 18 歳以上の 4,096 人を調査対象としている。

障がい児の親の会などでも「親なき後」のことが話題にのぼるし、行政サイドも平成 12 年から施行されている成年後見制度の周知を図ったり、利用を薦めたりするようになっている。特に障がい者の成年後見制度利用については、後で取り上げるので、詳細はそちらに譲るが、荒川区では平成 15 年より荒川区社会福祉協議会（以下、特に断り書きがない場合は、社会福祉協議会と略記する）と連携して、「成年後見センター・あんしんサポートあらかわ」という事業を開始している。しかし、成年後見制度については、障がい者とその家族の間で多々議論があって、利用者は現在までのところ極端に少ない。障がい者関連では、平成 23 年度の実績は知的障がい者の利用 1 件だけであった。

ここから 1 つの重要な問題が提起される。行政と障がい者・その保護者との間に意識上のギャップがあるのではないかということである。たとえば行政サイドでは、成年後見制度の利用が少ないのは、ＰＲが不足していると考える。あるいは制度上の若干の欠陥があって、それがクリアされるなら、この制度は普及していくと考える。しかし、障がい者とその家族の立場から問題を眺めた時、行政サイドのそのような意識は本当に妥当なものであるのだろうか。

障がい者とその家族の立場から、特にその幸せという観点において問題を考えることが重要である。そのため本報告書では、障がい者とその家族、特に障がい者本人の立場で問題を捉え、分析することに留意した。「親なき後」の問題だけでなく、荒川区の障がい者関連の動きを取り上げる際などにも、本報告書はそうしたスタンスを堅持しているつもりである。

今日までの障がい者福祉は一貫して、障がい者の家族、特に親の献身的な支援の上に成り立ってきた。障がい者福祉は確実に前進してきているが、障がい者支援は多かれ少なかれ家族による包括的な世話を前提にしてきたと言える。障がい児の療育・教育は日中の保育園、幼稚園、児童発達支援、下校後に活動する場所を提供するタイムケア、デイサービス、特別支援学級・学校、学童クラブでの支援などがあるが、そうした場以外では家族が支援している。

学校を卒業した後、障がい者児は日中いわゆる通所施設において、自立に向けて生活実習をしたり、作業をしたりするかもしれない。近年の障がい者福祉の発展は多分に、生活実習所、福祉作業所といった様々な通所施設の整備を意味した。確かにこれらが整備されることによって、障がい者の家族の負担は少なからず軽減されたが、利用する日中以外の時間においては、親・家族からの支援に頼らざるを得ない状況に変わりはない。近年は自立に向けて、施設やグループホームに入所・入居する障がい者もいる。しかしグループホーム等に入居していても、親は心配だし、子どもも万一の場合は親に頼れるという思いがあるかもしれない。

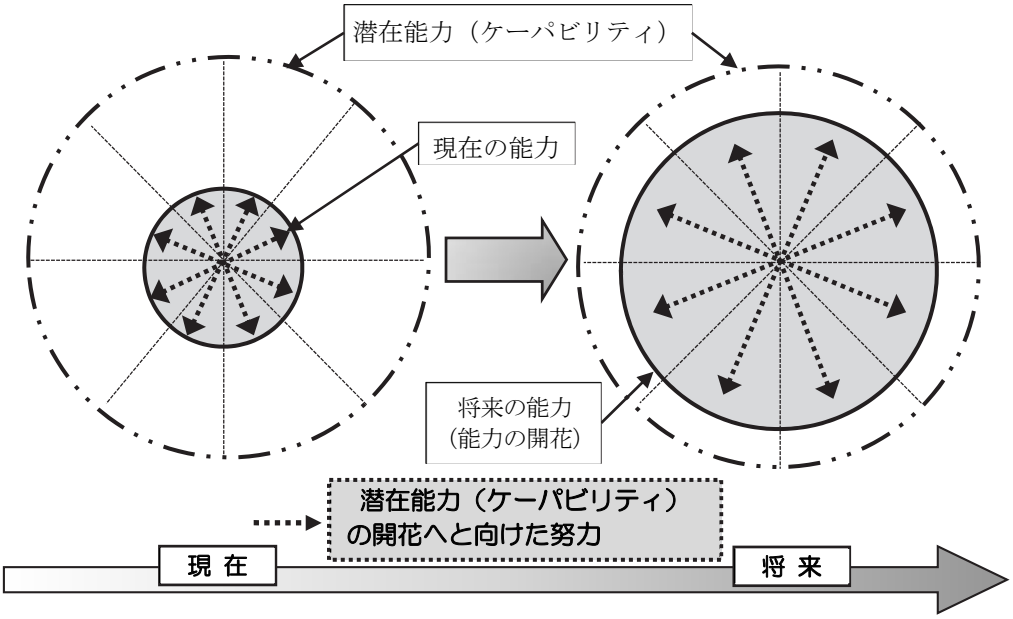
在宅系サービスも、知的障がい者についてはホームヘルプ、ガイドヘルパー、ショートステイ、デイサービス、緊急一時保護、日中一時保護といったものが用意されてはいる。しかし、これらも障がい者に対して家族が担っている介助・世話の一部をカバーしているに過ぎない。しかも、これら在宅系のサービスはあまり利用されていない。荒川区の障がい者を対象にした調査では、福祉サービスの利用状況に関して、知的障がい者において一番利用率が高いガイドヘルパーでも、「現在利用中」が 15.2%、「利用経験あり」が 3.4%である（『第 3 期荒川区障がい者プラン』による）。第 V 章で取り上げるが、「親なき後」についての保護者意識調査でも、同じような結果になっている。

以上のような、親の献身的な支援の上に成り立っている現在の障がい者福祉の実態を踏まえ「親なき後」の問題が提起される。「親なき後」の住まいの問題や、相談体制、成年後見制度の利用等、多岐にわたる課題があり、それらに対する包括的な取り組みが求められている。「親なき後」問題に取り組むことによって、障がい者福祉は新しい段階に入るのである。

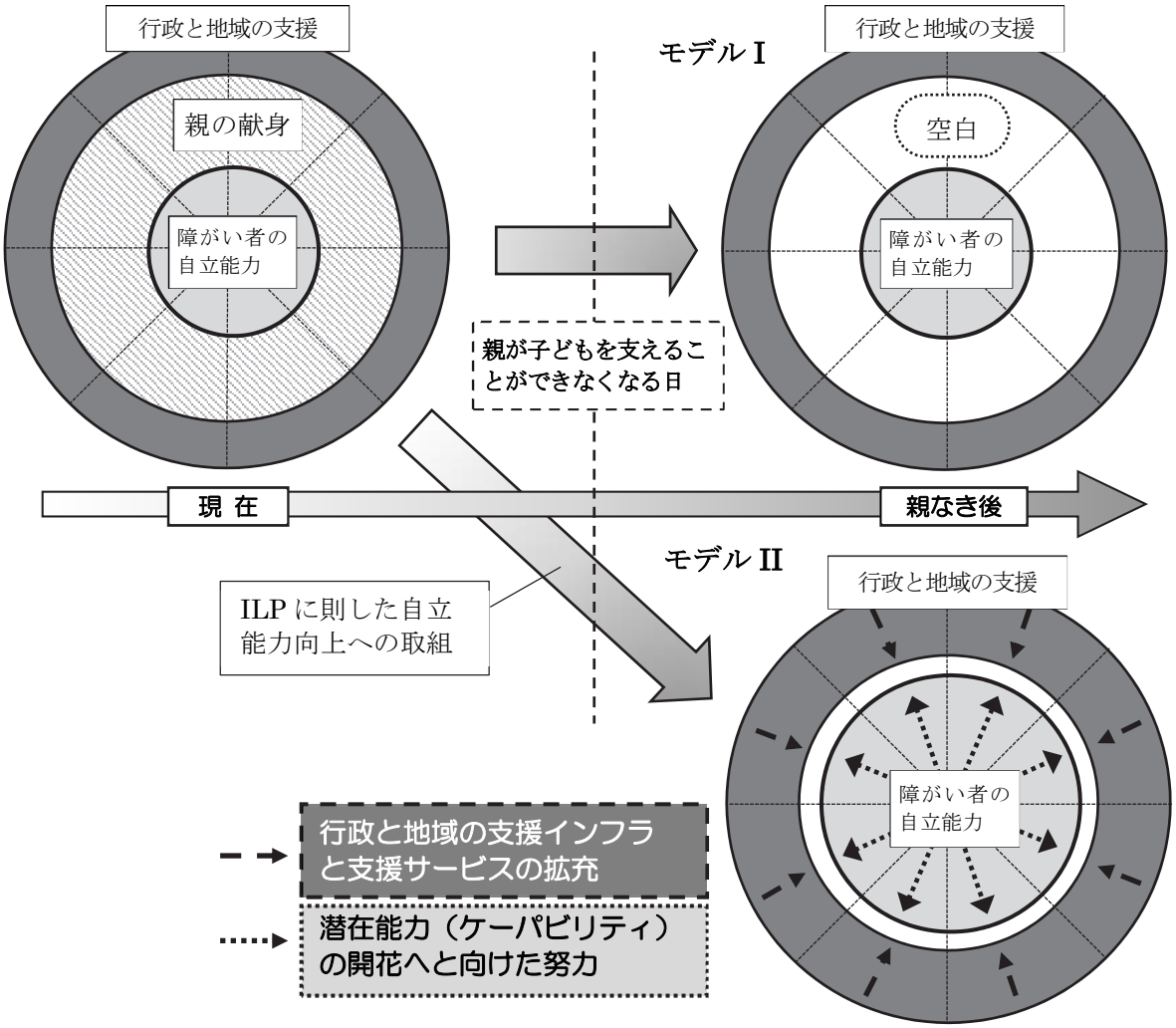
「親なき後」の問題を考える上で重要なのは、潜在能力（ケーパビリティ）という観点である。**図表 2-A** に示した 2 つの二重円は、潜在能力の開花に関する一般的なイメージを表したものである。人間は生きていく中で、様々な努力を通じ、自らが持つ潜在能力を開花させていく。当然、潜在能力をどれぐらい発揮しているかは人によって異なるし、同じ人でも分野によって差がある（点線による区画）。そのため、二重円の内側の円には、実際には多少の凸凹がある。

潜在能力（ケーパビリティ）についてのこうした考え方は、運動能力やコミュニケーション能力等、人間が持つ様々な能力についてあてはまるものである。この潜在能力の観点から、「親なき後」を視野に、特に障がい者の自立能力に焦点をあてたのが**図表 2-B** 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、やはり分野ごとに凸凹がある（点線による区画）。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が親子をサポートする。

図表 2-A. 障がい者の潜在能力（ケーパビリティ）開花



図表 2-B. 「親なき後」の課題と目標



親が子どもを支えることができなくなる日は必ず到来する。それがいつやってくるかはわからないが、ただ、一般的な確率について言うと、次のようなデータがある。

図表 3 は、平成 23 年に荒川区が実施した障がい者実態調査の結果を基に、荒川区における愛の手帳所持者 427 人の年齢階層別の家族との同居状況を表したものである。それによると、18 歳未満は全員が親（父・母）と同居している。18～29 歳の層では 88.6%、また 30～39 歳の層は 81.1%、40～49 歳の層は 80.9%と、8 割以上が親と同居しているわけである。ところが、50～59 歳の層になると、4 割弱に過ぎない（37.5%）。これが 60～64 歳の層になると、29.0%に落ちる。65 歳以上の層はわずか 12.5%である。この親との同居率の減少は、おそらく、親が子どもを支えることができなくなったことをシンボリックに表すものであろう。

図表 3　荒川区における愛の手帳所持者の年齢階層別同居状況（複数選択）

		一人ぐらし	配偶者	親（父・母）	子ども	兄弟姉妹	祖父祖母	その他
～１８歳未満(N=85)	実数			85		43	7	2
	%			100.0%		50.6%	8.2%	2.4%
１８～２９歳(N=105)	実数			93		53	18	13
	%			88.6%		50.5%	17.1%	12.4%
３０～３９歳(N=74)	実数	1	3	60		18	6	12
	%	1.4%	4.1%	81.1%		24.3%	8.1%	16.2%
４０～４９歳(N=68)	実数	1		55	1	17		12
	%	1.5%		80.9%	1.5%	25.0%		17.6%
５０～５９歳(N=48)	実数	10	3	18	3	14		9
	%	20.8%	6.3%	37.5%	6.3%	29.2%		18.8%
６０～６４歳(N=31)	実数	5		9		16		5
	%	16.1%		29.0%		51.6%		16.1%
６５歳以上(N=16)	実数	3	1	2		7		4
	%	18.8%	6.3%	12.5%		43.8%		25.0%
合計(N=427)	実数	20	7	322	4	168	31	57
	%	4.7%	1.6%	75.4%	0.9%	39.3%	7.3%	13.3%

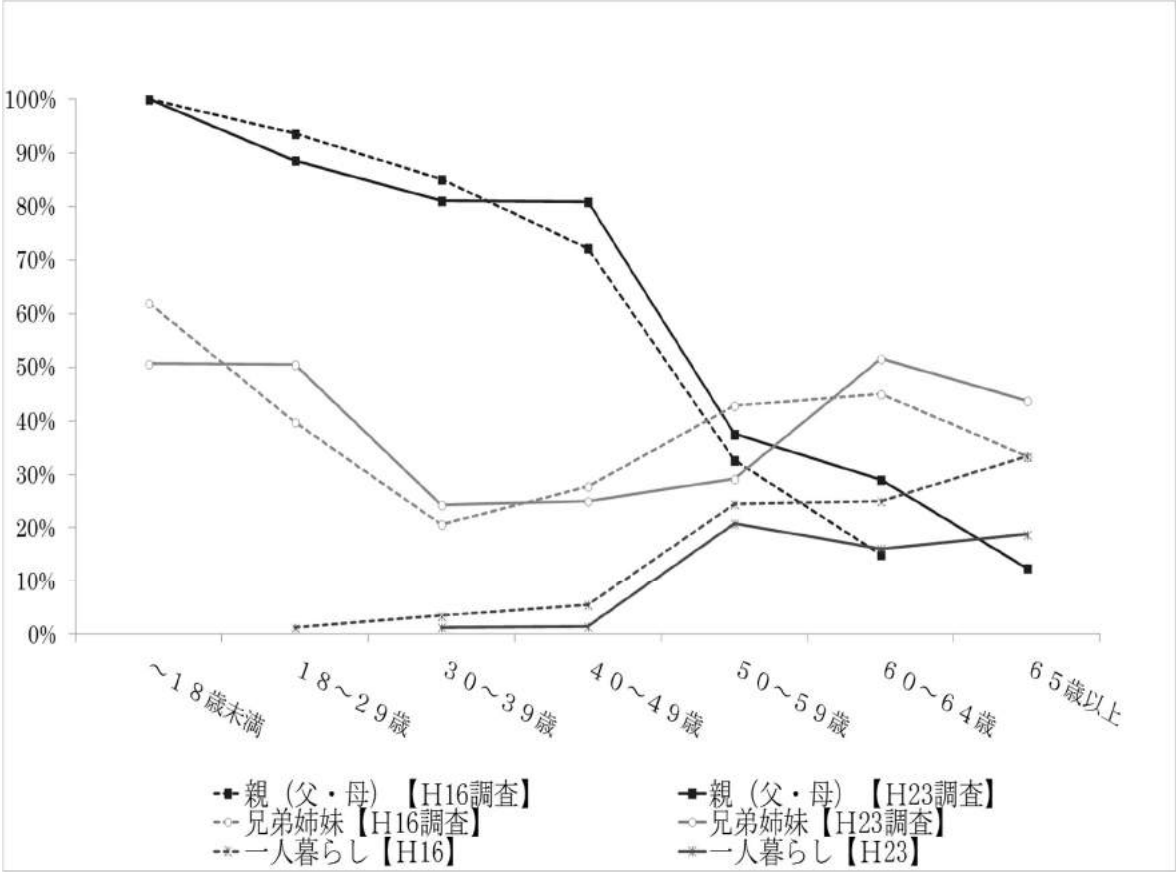
※ 荒川区障害者福祉課提供データによる（平成 23 年 3 月に荒川区が実施した「障がい者実態調査」に基づくもの。調査の詳細については荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』12 頁を参照）。

親（父・母）との同居の割合が減る中で、2 つの変化が見られる。ひとつは、60 歳を過ぎて兄弟姉妹との同居が増えることである。当人が 50～59 歳では兄弟姉妹と同居しているのは 29.2%だが、60 歳を越えると、51.6%に跳ね上がる。しかし、65 歳を越えると、これも若干、減少する。いまひとつは一人ぐらしが増えることである（30～39 歳の層、40～49 歳の層はいずれも約 1%であるのに対して、50～59 歳の層は 20.8%）。きょうされんの調査でも、類似の結果が出ている[3]。

[3] きょうされん(2012)「障害のある人の地域生活実態調査最終報告」http://www.kyosaren.com/investigationInfo/chiikiseikatujittai_saisyu20121001.pdf.

荒川区は同様の調査を平成 16 年 12 月にも行っている。平成 16 年 12 月の調査結果と**図表 3** で示した平成 23 年の調査結果を対比させ、グラフで表したものが**図表 4** である。この比較をみると、両調査の結果はほぼ同じであり、上記の指摘が平成 16 年度にも当てはまることがわかる。ただ、平成 23 年調査では、60 歳以上の兄弟姉妹との同居が若干増え、一人暮らしは若干減っている。

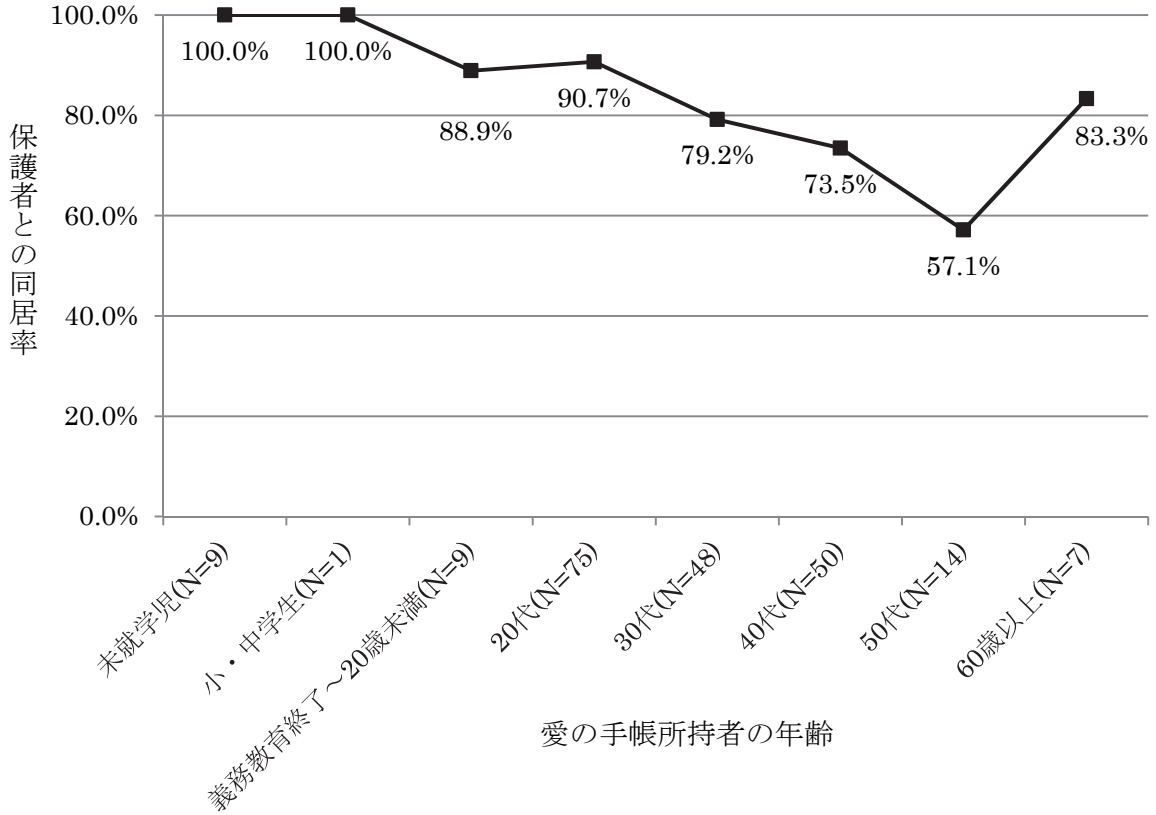
図表 4　荒川区における、愛の手帳所持者の年齢階層別同居状況（平成 16 年調査と平成 23 年調査）



※荒川区障害者福祉課提供データによる。

後で詳しく取り上げる荒川区自治総合研究所が行った「『親なき後』についての保護者意識調査」（以下、「保護者意識調査」）でも当然のことながら、障がい者本人の年齢が高くなるにつれ、保護者との同居の割合は減少するという結果が出ている（**図表 5**）。ただし今回実施した「保護者意識調査」では、**図表 4** ほどには年齢による同居率の低下はみられなかった。これは 60 歳以上の障がい者のサンプル数が少なかったことによるものであろう。しかしそれはまた一方で、ぎりぎりまで子どもと同居し、その世話を見ようとする親の意識を反映したものであるように思われる。「保護者意識調査」の自由記述欄からは「私が生きているうちは面倒を見るつもりです」といった声が聞かれた。

図表 5　本人の年齢別、愛の手帳の程度別、保護者との同居率



※今回実施した「保護者意識調査」（詳細は本報告書Ⅴ章 2 を参照）のデータによる。

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 2-B** 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より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、**図表 2-B** 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となる。

近年のウェル・ビーイング（幸福）研究においては、人間は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・アプローチが多くの支持者を集めている。例えば、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でなければ、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勤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、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。パラリンピックやスペシャルオリンピックスへの出場を目指して、懸命に練習し、それを生き甲斐にしている障がい者もいる。アマルティア・センが言うように、人は、自分の可能性に挑戦する様々な機会に参加できる機会を与えられるべきであり、そのことが人間の幸せにとってきわめて大切である。できるだけ障がい者が生来持

っている開花させうる様々なケーパビリティに挑戦できるように、また自立し社会参加ができるように周囲の人々は支援をしなければならない。特に行政と地域の人々は役割分担をして自立支援にあたるべきである。

ケーパビリティ・アプローチの観点からは、次の 2 点が重要である。ひとつは、本人のケーパビリティへの挑戦、自立、社会参加は営々たるプロセスであって、日頃からの本人の努力と周囲の持続的なあたたかい支援が必要だということである。そうしたプロセスにおいては、特に、低年齢の段階からの取り組みが大切になる。

もうひとつは、障がいの種別や軽度・中度・重度といった程度区分など障がいの状況は多様であり、そのため、そうした多様性に応じた支援が必要になるということである。障がい者一人一人、年齢や性別、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であろう。障がい者に対する個別的状況は本人ないし親が一番よく承知しているわけで、そうした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。本報告書では、「親なき後」に備えて、早い段階から障がい者一人一人に応じた個別的で個人的なライフプラン（インディビジュアル・ライフ・プラン Individual Life Plan: ILP）を作ることが望ましいとしている。

なお、いわゆる「障害者総合支援法」（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）では、従来の「障害程度区分」という表現が「障害支援区分」に変更になった。障害支援区分は障害者等の障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示すものである。ただし、本報告書で取り上げる資料のほとんどは、従来の程度区分に従い整理、分類されたものである。そのため、本報告書ではそれらの表現を踏襲している。

障がい者の自立と社会参加のためには、障がい者とその家族による取り組みだけでなく、地域社会による障がい者へのあたたかな支援が必要であることは言うまでもない。また一方において、とりわけ行政は「親なき後」に向けた環境整備、フレームワークづくりを急がなければならない。グループホーム・ケアホームの拡充、相談支援システムの強化、成年後見制度についての工夫、障がい者の収入の再検討、一層の就労支援などである。本報告書においては、障がい者の実情を分析した上で、特にこれらの課題を取り上げる。

本報告書は、冒頭に述べたように、「親なき後」に的を絞ってまとめたものである。だが、上記のように、「親なき後」の問題に対処するためには、障がい者本人や家族が、早い段階から、地域や行政の支援もふまえて広範囲の準備を行うことが必要となる。そのため、本報告書では早期かつ広範囲にわたる議論を行なっている。

II　研究プロジェクト報告書について

1　報告書の構成

この親なき後の支援に関する研究プロジェクト報告書はどんな性質を持つか。荒川区の障がい者福祉の考え方、課題、計画、展望については、荒川区が平成 24（2012）年に取りまとめた『第 3 期荒川区障がい者プラン』をみられたい。同プランは「荒川区の障がい者施策を総合的・計画的に推進するための基本的考え方と課題の解決に向けた今後の取り組みを示すものであり、障がい者にかかわる保健及び福祉の観点から荒川区基本構想の理念を具体化するための指針となるもの」である。計画期間は平成 24 年を初年度とし、平成 29 年度を目標年度とする 6 ヶ年計画である。これまでに荒川区は、平成 12 年に第 1 期の『荒川区障害者プラン』を、平成 19 年に第 2 期の『荒川区障がい者プラン』をそれぞれ策定している。

本報告書をまとめるにあたっては、これら「荒川区障がい者プラン」を大いに参照した。とりわけ、障がい者支援の基本理念や考え方について、本報告書は「荒川区障がい者プラン」と同じ立場に立っている。それは障がい者を地域、コミュニティへ包摂していく（インクルーディング）ことを推進する立場である。一方、「荒川区障がい者プラン」との対比においては、本報告書は以下の 3 つの特長を持つと言える。

ひとつは当然のことながら、障がい者問題を「親なき後」を中心に取り上げたことである。本報告書の内容は「荒川区障がい者プラン」のように網羅的ではない。むしろ、意識して「親なき後」問題を掘り下げるというスタンスにおいて執筆された。また、「親なき後」問題について、特に知的障がい者の場合が中心になっている。ちなみに、本報告書では荒川区の障がい者福祉の経緯も取り上げている。第 1 期～第 3 期の「荒川区障がい者プラン」は、いずれもそれぞれ今後の計画について論じているので、本報告書では 3 つの「プラン」へと至るこれまでの荒川区の動きを取り上げたわけである。

いまひとつの特長は、「親なき後」に的を絞ったインタビュー調査とアンケート調査を行ったことである。本報告書の主要部分はこれら 2 つの実地調査の結果に基づいている。インタビュー調査は平成 23 年 12 月から実施し、知的障がいについては、障がい者本人 8 人、保護者 7 人、福祉作業所と生活実習所と荒川区障害者就労支援センター（じょぶ・あらかわ）の各担当者、精神障がいについて支援センター（アゼリア）の担当者から聴き取り調査を行った。また区内の 2 つのグループホーム・ケアホームと、区の障害者福祉課・心身障害者福祉センター、健康推進課、教育委員会事務局（学務課・指導室）の担当者からも聴き取り調査を行っている。これらのインタビュー調査の結果は個人情報の問題があって、ケースを具体的に記述することは避けたが、文中大いに生かされている。

「親なき後」に関する保護者意識調査は平成 25 年 2～3 月に実施した。意識調査では民間を含む通所施設を利用している障がい者の保護者 506 人に調査票を配布し、記入してもらった。回収は 295 通であり、有効回答は 292 通であった。この調査の詳細ならびに調査結果とその分析は、本報告書第 V 章において述べている。

最後の特長は、上記のような聴き取り、意識調査を通じて得た障がい者の気持ち、期待を極力意

識しつつまとめあげていることである。さらに、障がい者とその家族の立場にできるだけ寄り添うという気持ちを持って執筆を行った。障がい者の気持ちに寄り添い、その立場で問題に当たるというのが荒川区民総幸福度（GAH）の考え方だからである。

本報告書の構成を説明する。第 I 章「『親なき後』とは何か」では、本研究プロジェクトの目的と調査研究の基本的な考え方及び方法について述べている。

第 II 章「研究プロジェクト報告書について」においては、本報告書の構成及び本報告書における障がい者の定義について述べている。

第 III 章「荒川区の障がい者の現状と荒川区民総幸福度（GAH）」では、荒川区の障がい者の現状ならびに行政による支援の概要（「荒川区障がい者プラン」）を述べるとともに、「荒川区障がい者プラン」の基本にもなっている、荒川区民総幸福度（GAH）を取り上げている。

第 IV 章「荒川区の障がい者福祉の推進」では、戦後の荒川区の障がい者福祉の発展をフォローした。顕著な発展は昭和 55（1980）年の国際障害者年推進本部ができて以降のことであるが、それ以前に道なき所に道を切り開くような親の会などの努力があってこそ、そうなったと思われる。荒川区の障がい者、親の会、社会福祉協議会、障害者福祉課などの関係者のそれぞれの尽力と連携の中で、荒川区の障がい者福祉は現在、非常に先進的である。

第 V 章「『親なき後』に関する調査」では、先に触れた「親なき後」に関するインタビュー調査ならびに保護者意識調査とその結果を説明している。「親なき後」問題についての保護者の意識調査は、これまであまり行われていない。荒川区では平成 23 年に小規模な調査を実施しているが、本格的な調査はこれが最初である。

第 VI 章「『親なき後』に備えるライフプラン」では、行政による取り組みとして、荒川区障害者福祉課の「親なき後シミュレーションシート」を取り上げている。また一方で、ケーパビリティ・アプローチの観点からは、障がい者自身の主体的な取り組みも重要になる。潜在的な能力（ケーパビリティ）を開花させ、自立度を高めるための取り組みを助けるのが、障がい者とその家族の主体性によって作成される個人別ライフプラン（インディビジュアル・ライフプラン：ILP）であり、本報告書では、ILP の特徴とその作成のあり方についても論じている。

第 VII 章「『親なき後』の空白は埋めることができるか」では、障がい者とその家族等に対するインタビュー調査ならびに保護者意識調査の結果などを参考にしながら、障がい者とその家族が「親なき後」に備える場合に、どのような生活領域（イシュー）において、いかなる課題に直面するかを述べている。また地域や行政にはどのような支援の可能性・必要性があるかについても議論している。ここでは特に、住まい、身の回りの世話・相談、成年後見制度、収入・生計、就労、社会参加という 6 つの分野から論じている。これら 6 分野が ILP の具体的な内容となる。なお、成年後見制度と就労と収入・生計に関してはそれぞれが御専門の客員研究員から「特別寄稿」を頂いた。成年後見制度については田山輝明客員研究員から、収入・生計については村上雅子客員研究員から、就労の分野に関しては米澤旦客員研究員から、いずれも示唆に富んだご意見・ご自説が提示されている。

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―」では、「親なき後」に関して、障がい者・保護者、地域社会、行政等それぞれの果たすべき役割を明らかにしつつ、提言の方向性を示したものである。当提言では研究会において出た様々な意見を集約している。

２　本報告書の障がい者の考え方

「ひとくちに障害というが、これには実に何百もの異った種類がある」とは『哀れみはいらない』（シャピロ，J. P. 1999. 秋山愛子訳. 現代書館（Shapiro., J. P. (1993). *No pity：people with disabilities forging a new civil rights movement*. Times Books)）でのシャピロのことばである。またシャピロは「だれでも障害者になり得る」ともいう。その通りであろう。世界保健機関（WHO）の『世界障害報告書』[4]も「障害者の多様性（ダイヴァシティ）」を強調している。しかしそうした多様性を規定、測定することは難しく、「見積障害者率も諸国のあいだで、また一国の中で大きくちがっている」（25 頁）のが現状である。実際、同じ WHO の「世界保健調査」[5]と『世界疾病負担報告書』[6]とを比較しても、同じ国の障がい者比率が違っていることがわかる。

とはいうものの、範囲の一応の限定や多様性の整理も必要であって、日本の「障害者基本法」では、障がい者とは、「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をいう（同法第 2 条）」としている。身体障がい者については、「身体障害者福祉法」において、「別表に掲げる身体上の障害がある 18 歳以上の者であって、都道府県知事から身体障害者手帳の公布を受けたもの（同法第 4 条）」とする定めがある。

知的障がい者については、「知的障害者福祉法」には定義が見当らず、「定義は未確立」だといわれている。しかしながら、WHO の欧州地域事務局による定義では、知的障がいは、新しいまたは複雑な情報の理解や、新しい技能の学習と応用に関する能力が著しく減じていることを意味するとされている[7]。知的障がい者には、国の制度として療育手帳があるが、東京都の場合は、愛の手帳という名称になっている。

また、精神障がい者については、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」において「統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者（同法第 5 条）」と定義されている。精神障がい者には精神障害者保健福祉手帳が交付される。

身体障がい、知的障がい、精神障がいの 3 カテゴリーの他に、平成 16 年に「発達障害者支援法」が成立したことを契機にして、従来は精神障がいの中に含められていた発達障がいが 4 番目のカテゴリーとして認識されるようになってきている。ちなみに、「『発達障害』とは、自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の

---

[4] World Health Organization. (2011). *World Report on Disability 2011*.

[5] World Health Survey は 2002 年から 2004 年にかけて行われた。調査結果については WHO World Health Survey Data Archive（http://apps.who.int/healthinfo/systems/surveydata/index.php/catalog/whs/about）を参照。

[6] World Health Organization. (2008). *The Global Burden of Disease: 2004 update*.

[7] WHO 欧州地域事務局のホームページにおける知的障がいの定義を私訳した（World Health Organization Regional Office for Europe (2010). Definition: intellectual disability. Retrieved from http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/mental-health/news/news/2010/15/childrens-right-to-family-life/definition-intellectual-disability）。なお、厚生労働省が平成 12 年に行った「知的障害児（者）基礎調査」では、知的障がい者について「知的機能の障害が発達期にあらわれ、日常生活に支障が生じているため、何らかの特別の援助を必要とする状態にあるもの」としている（厚生労働省「知的障害児（者）基礎調査」http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/101-1.html）。

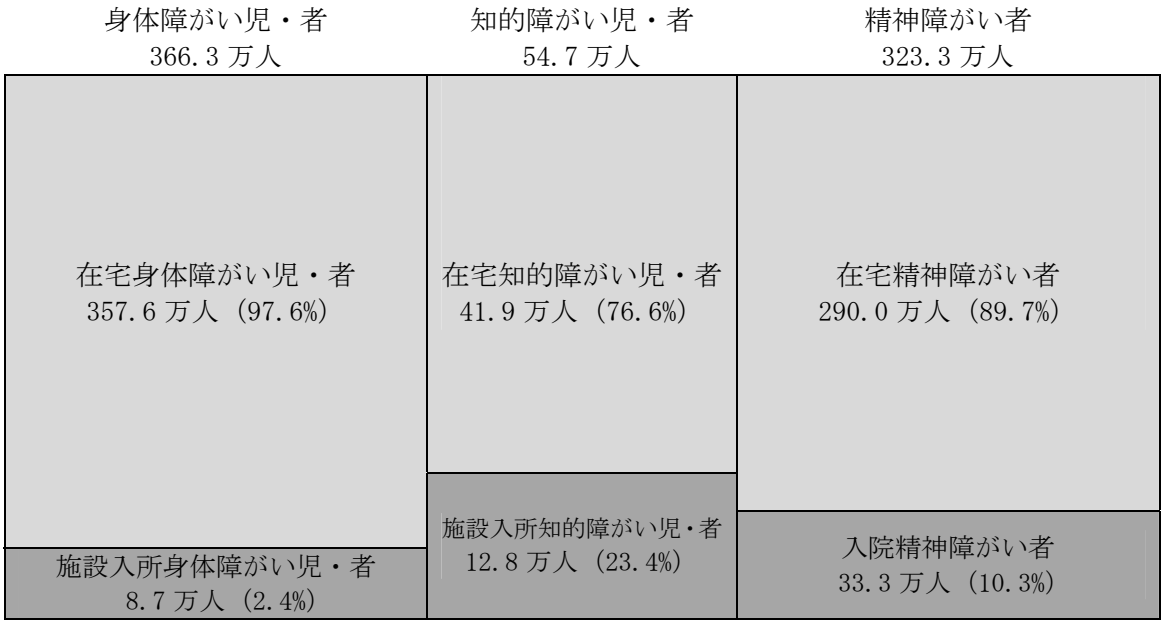
障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるもの（同法第 2 条第 1 項）」、「『発達障害者』とは、発達障害を有するために日常生活又は社会生活に制限を受ける者をいい、『発達障害児』とは、発達障害者のうち十八歳未満のものをいう（同法第 2 条第 2 項）」。さらに、平成 23 年に「障害者基本法」の改正が行われ、上記のように社会的制度や慣行などの影響で生活が制限される人も障がい者として広く定義されることになった。また、このたびの「障害者総合支援法」の一部施行によって、130 の疾患に苦しむいわゆる難病患者も対象に加わることになった。同法は平成 26 年 4 月から全面的に施行される。

内閣府の『障害者白書　平成 23 年版』（2011）によると、全国の障がい者総数は 744.3 万人と推計されていて（**図表 6**）、これは人口のおよそ 6%に当たる。なお、障がい者数は推計であって実数を把握することは難しい。この数字も、身体障がい者については平成 18 年の、知的障がい者については平成 17 年の、精神障がい者については平成 20 年度の厚生労働省による各種調査を元にした推計値である。

図表 6 に示すように、障がい者総数の内訳は身体障がい児・者が 366.3 万人、知的障がい児・者が 54.7 万人、精神障がい者が 323.3 万人である。また在宅か施設入所かの内訳は、身体障がい児・者の場合は在宅が 357.6 万人であり、身体障がい者全体の約 98%を占めている。知的障がい児・者の場合は、在宅が 41.9 万人（76.6%）であり、約 4 人に 1 人が施設入所をしている。精神障がい児・者の場合は、在宅が 290.0 万人（89.7%）であり、身体障がい者と知的障がい者の中間の割合である。ちなみに、障がいの重複者がいるので、3 者の合計をもって障がい者の実人数とすることはできない。

図表 6　在宅及び施設入所の障がいの数（全国）

障がい者総数（推計）744.3 万人　　うち在宅　689.5 万人（92.6%）
うち施設入所　54.8 万人（7.4%）

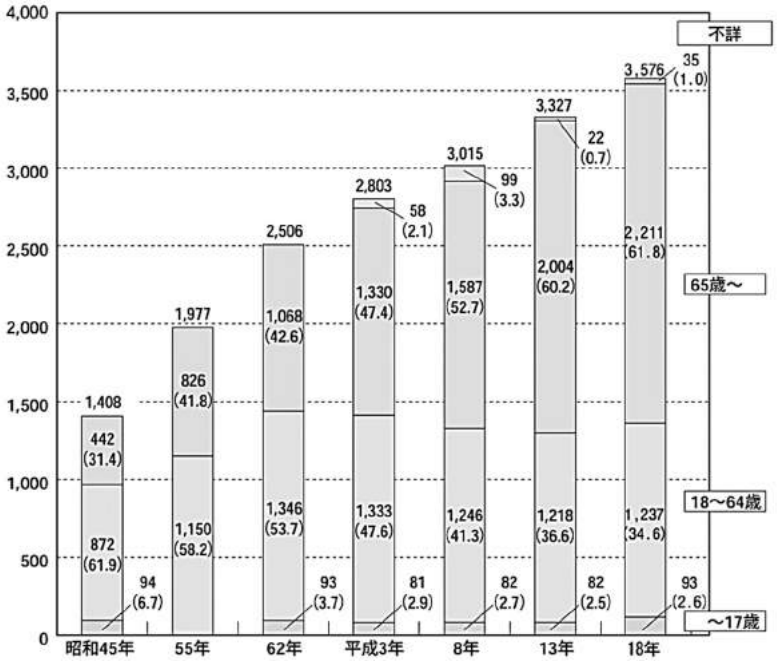


※『障害者白書　平成 23 年版』を基に作成。

障がい者全体の実態を示すデータは必ずしもないが、障がい者総数は増加傾向にあると推定される。ここでは、在宅の身体障がい児・者数の推移（**図表 7**）、在宅の知的障がい児・者の推移（**図表 8**）、精神障がい者（外来）の推移（**図表 9**）を示しておく。

図表 7　年齢階層別、在宅身体障がい児・者の推移（全国）

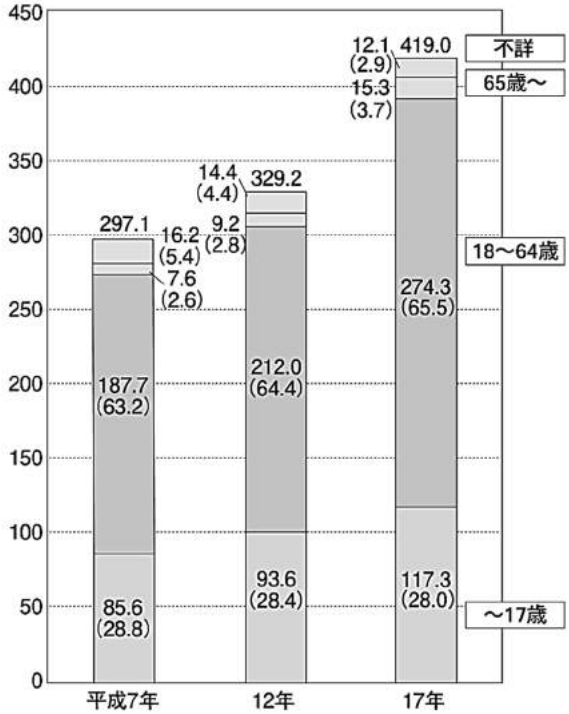
単位:千人(%)



※ 内閣府（2011）『障害者白書　平成 23 年版』14 頁。厚生労働省「身体障害児・者実態調査」に基づくもの。昭和 55 年は身体障害児（0～17 歳）に係る調査を行っていない。

図表 8　年齢階層別、在宅知的障がい児・者の推移（全国）

単位:千人(%)

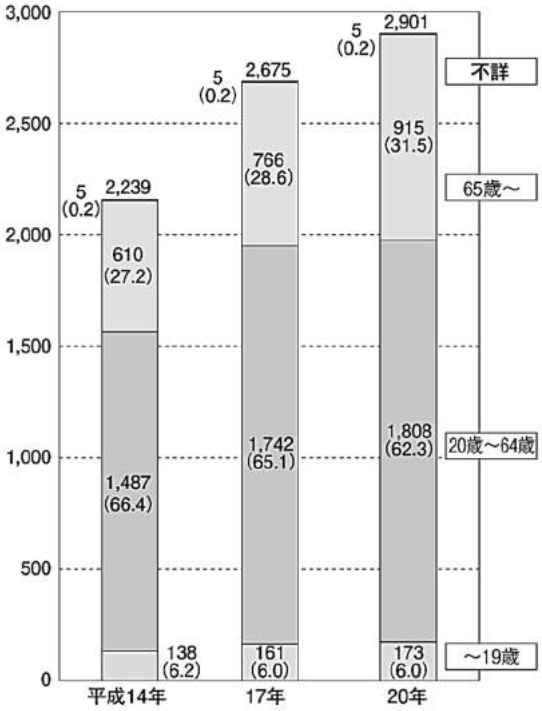


※ 内閣府（2011）『障害者白書　平成 23 年版』14 頁。厚生労働省による

「身体障害児・者実態調査」に基づくもの。

図表 9　年齢階層別、外来の精神障がい者数の推移（全国）

単位:千人(%)



※内閣府（2011）『障害者白書　平成 23 年版』15 頁。厚生労働省「患者調査」より厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部で作成。

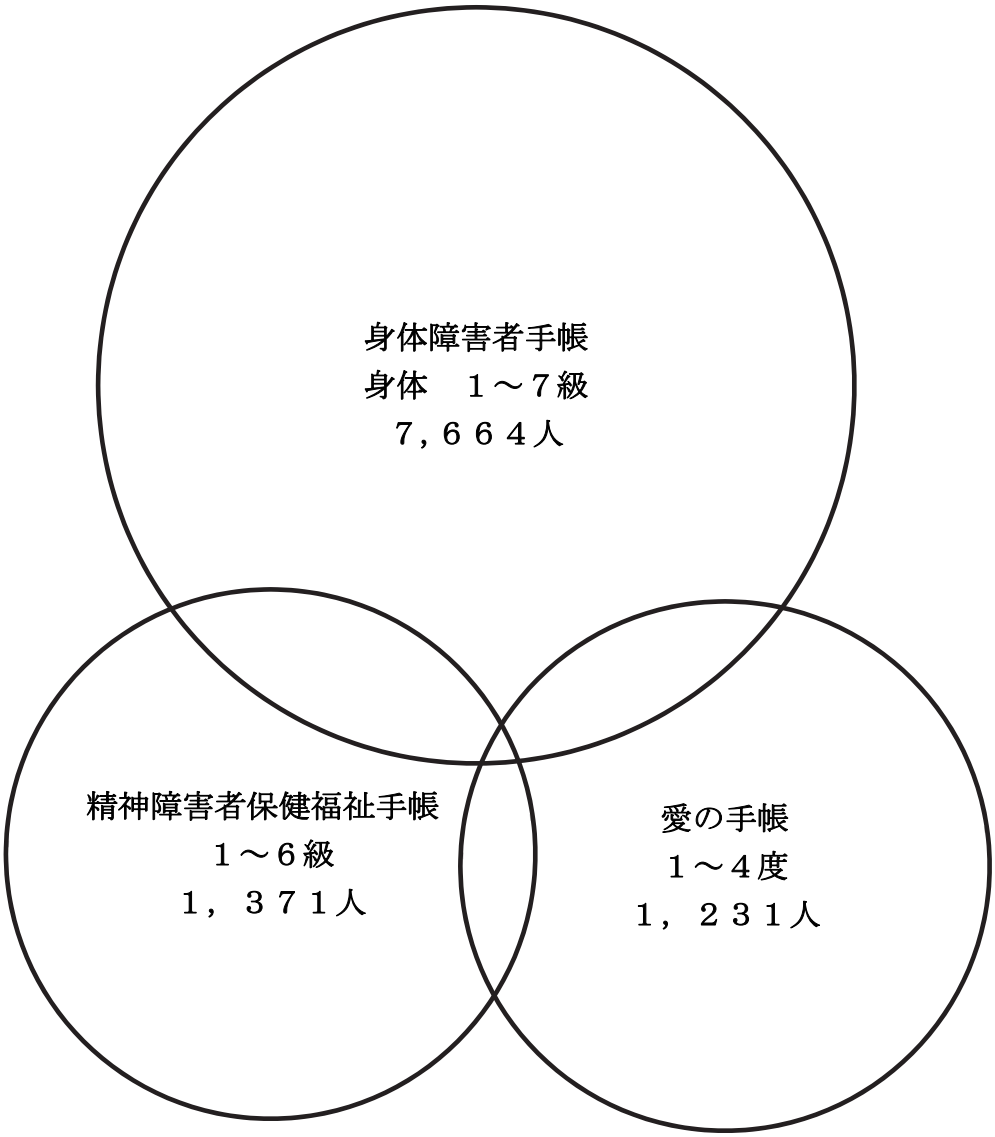
III　荒川区の障がい者の現状と荒川区民総幸福度（ＧＡＨ）

１　荒川区の状況

荒川区では（東京都も同じ方法をとっているが）障がい者数を、障害者手帳を所持しているか否かで捉えている。この方法で把握した場合、荒川区の障がい者数は**図表 10** のとおり、平成 25 年 3 月 31 日現在、身体障害者手帳保持者 7,664 人、愛の手帳保持者 1,231 人、精神障害者保健福祉手帳 1,371 人となっている（『区政ポケットブック 2013（平成 25 年度版）』）。これらを単純合計すると 10,266 人になる。しかしながら、この数字は手帳所持者の延べ人数であり、実際には各手帳を重複して持っている人（身体と知的、身体と精神、知的と精神、3 者重複など）がいるため実人数とは異なる。例えば、平成 24 年では単純合計 9,878 人に対して、実人数は 8,161 人である（実人数については平成 24 年 9 月現在、荒川区障害者福祉課提供の資料による）。

図表 10　荒川区の障がい者数把握のイメージ

（平成 25 年 3 月 31 日現在）



平成 18 年と平成 25 年の 3 月 31 日現在の 3 つの障がいの種別を合わせた障がい者の延べ人数を比べると（**図表 11**）、平成 25 年のほうが多く、障がい者が増えていることがわかる。

図表 11　カテゴリー別、障がい者数の 2 時点比較（荒川区）

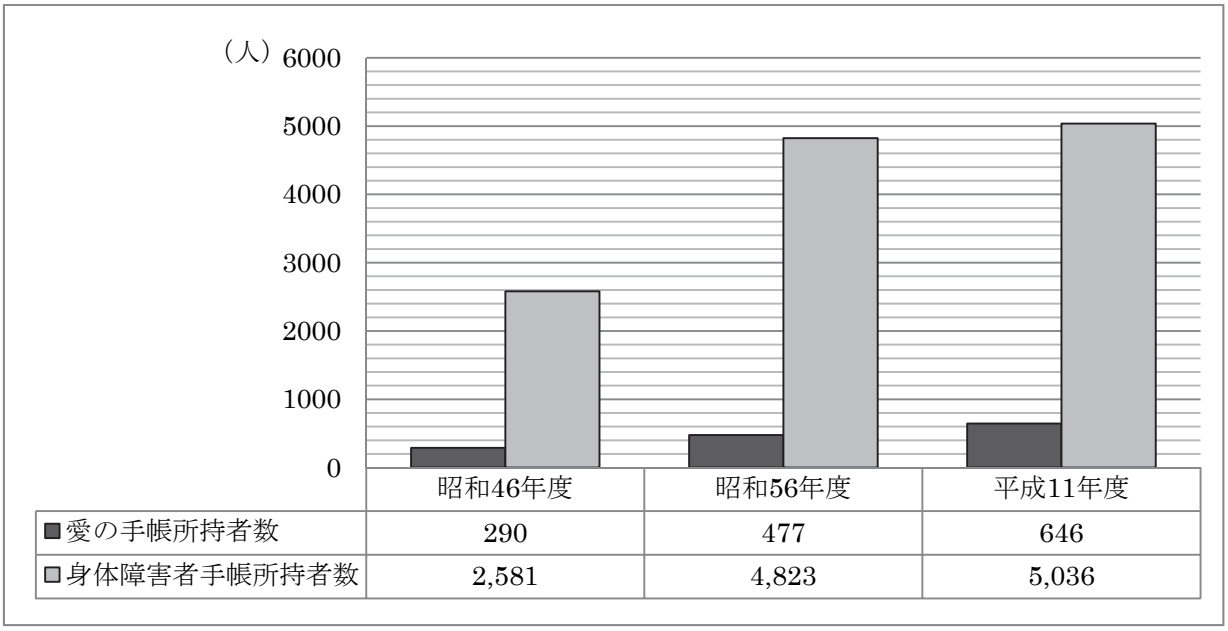
	身体障がい者	知的障がい者	精神障がい者	合計
平成 18 年 3 月 31 日現在	6,197 人 (80.2%)	817 人 (10.6%)	716 人 (9.3%)	7,730 人 (100.0%)
平成 25 年 3 月 31 日現在	7,664 人 (74.7%)	1,231 人 (12.0%)	1,371 人 (13.4%)	10,266 人 (100.0%)

※ 平成 18 年 3 月 31 日現在の数値は荒川区（2007）『荒川区障がい者プラン』5 頁。平成 25 年 3 月 31 日現在の数値は荒川区（2013）『区政ポケットブック 2013（平成 25 年度版）』102 頁。

また、平成 25 年 3 月 31 日現在の手帳所持者の全数との比率を手帳の種別ごとにみると、身体障がい者の割合が非常に高く、平成 25 年では 74.7%である。障がい者 4 人のうち 3 人までは身体障がい者ということになる。知的障がい者は 12.0%、精神障がい者は 13.4%である。

身体障害者手帳及び愛の手帳の所持者数の推移を見てみると、身体障害者手帳の所持者の場合は、昭和 46 年度は 2,581 人、昭和 56 年度は 4,823 人、平成 11 年度は 5,036 人であった。愛の手帳の所持者の場合は、昭和 46 年度は 290 人、昭和 56 年度 477 人、平成 11 年度 646 人と増加している（**図表 12**）。

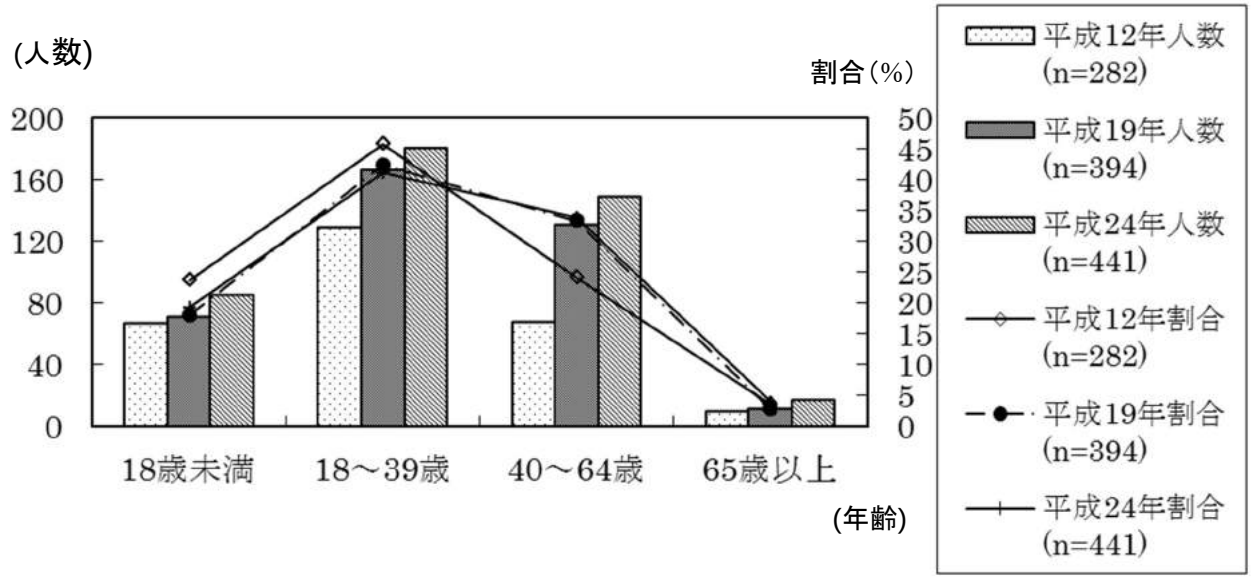
図表 12　「身体障害者手帳」及び「愛の手帳」所持者数の推移



※ 昭和 46 年度および昭和 56 年度については荒川区（1982）『国際障害年荒川区行動計画』21 頁。平成 11 年度については荒川区（2000）『荒川区障害者プラン』7 頁。

また、知的障がい者の年齢構成を見ると**図表 13** のように、平成 12 年、19 年、24 年と 40 才以上の知的障がい者の人数が増加しており、「親なき後」の問題の重要性がわかる。

図表 13　荒川区における知的障がい者の年齢構成の変化



※第 3 期荒川区障がい者プラン策定におけるアンケートデータより作成。

なお、精神障がい者については、平成 7 年 10 月に手帳制度が実施されるまでは、手帳保持者という形で人数把握ができなかった。また同制度の実施後も手帳は中々普及しなかったという。

平成23年3月末日現在の東京23区の知的障がい者と身体障がい者の人数は**図表 14**のとおりである。人口1,000人当たりの人数から言うと、荒川区は身体障がい者の多い上位グループ（3位）に入るが、これは高齢者人口に伴うものである。知的障がい者については、中位グループになる（12位）。同図表をみると、東京23区間において、障がい者数に少なからぬ差異があることがわかる。人口1,000人当たりの知的障がい者数は、足立区、葛飾区、板橋区において高く、港区、中央区、千代田区の約2倍になる。同じく人口1,000人当たりの身体障がい者数は台東区、北区、荒川区などが高く、中央区、目黒区、港区などが低い。

図表 14　東京23区の知的障がい者と身体障がい者

	人口 (H23.1.1現在)	知的障がい者数	身体障がい者数	人口千人当たり知的障がい者数	人口千人当たり身体障がい者数
総数	8,846,996	42,696	253,754	4.83	28.7
千代田	46,440	141	1,160	3.04	25.0
中央	119,374	338	2,548	2.83	21.3
港	218,759	610	4,782	2.79	21.9
新宿	319,988	1,348	10,255	4.21	32.0
文京	201,858	761	4,552	3.77	22.6
台東	176,297	824	6,740	4.67	38.2
墨田	247,250	1,299	8,096	5.25	32.7
江東	464,332	2,415	14,925	5.20	32.1
品川	365,027	1,495	9,253	4.10	25.3
目黒	269,617	974	5,759	3.61	21.4
大田	683,453	3,546	19,819	5.19	29.0
世田谷	868,287	3,567	20,233	4.11	23.3
渋谷	203,690	684	5,089	3.36	25.0
中野	313,264	1,186	7,793	3.79	24.9
杉並	540,135	2,008	13,112	3.72	24.3
豊島	264,592	973	7,029	3.68	26.6
北	333,432	1,869	12,057	5.61	36.2
荒川	204,766	952	7,261	4.65	35.5
板橋	535,872	3,215	18,334	6.00	34.2
練馬	713,956	3,797	18,857	5.32	26.4
足立	646,708	4,347	22,798	6.72	35.3
葛飾	435,976	2,692	14,533	6.17	33.3
江戸川	673,933	3,655	18,769	5.42	27.8

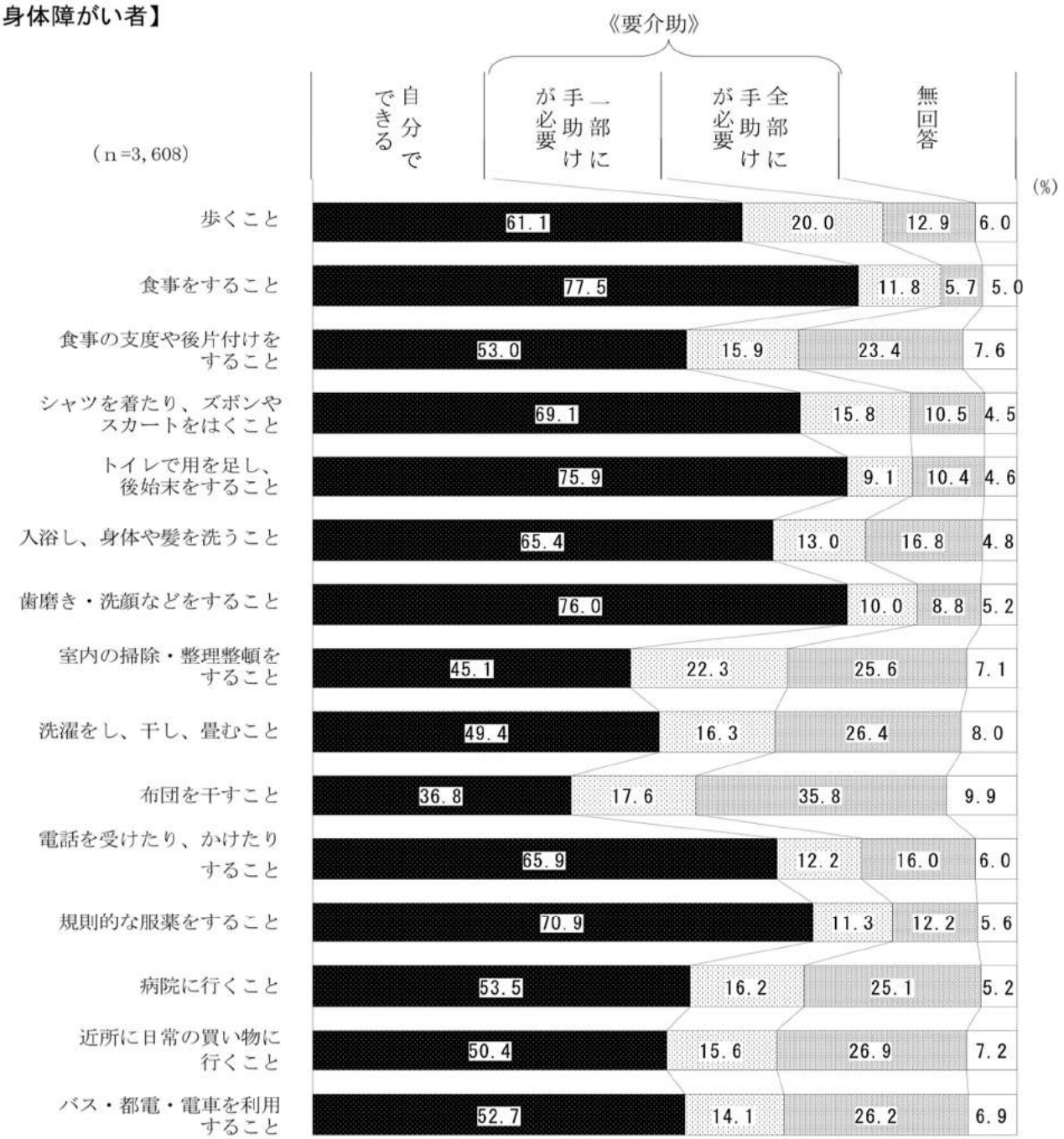
※ 特別区協議会（2012）『第31回特別区の統計』。人口は平成23年1月1日現在。
障がい者数は同年3月末日現在。

２　日常生活における障がいの状況

心身の機能の具体的障がいは様々である。荒川区ではアンケートにおいて、様々な日常生活の動作について「自分でできる」か「一部に手助けが必要」か「全部に手助けが必要」かを障がい種別ごとに聞いている（**図表 15～図表 17**）。こうした質問から、障がい者にはどのような機能上の障がいがあるかが見えてくる。もっとも、障がいとは、身体の機能上の障がいのみではない。社会にある様々な障壁も障がいと言えることにも留意しなければならない。

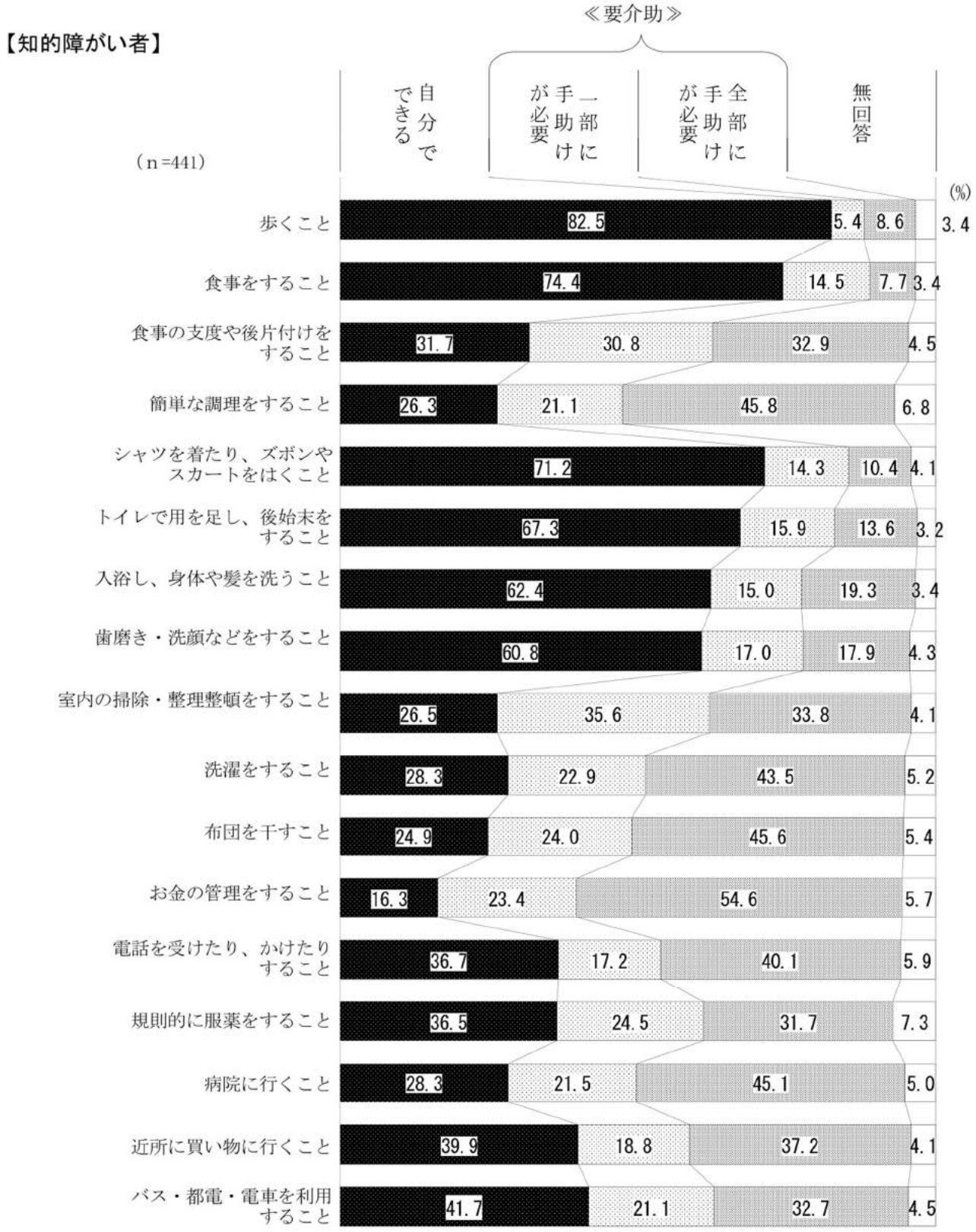
図表 15　身体障がい者、日常生活に介助が必要か（荒川区）

【身体障がい者】



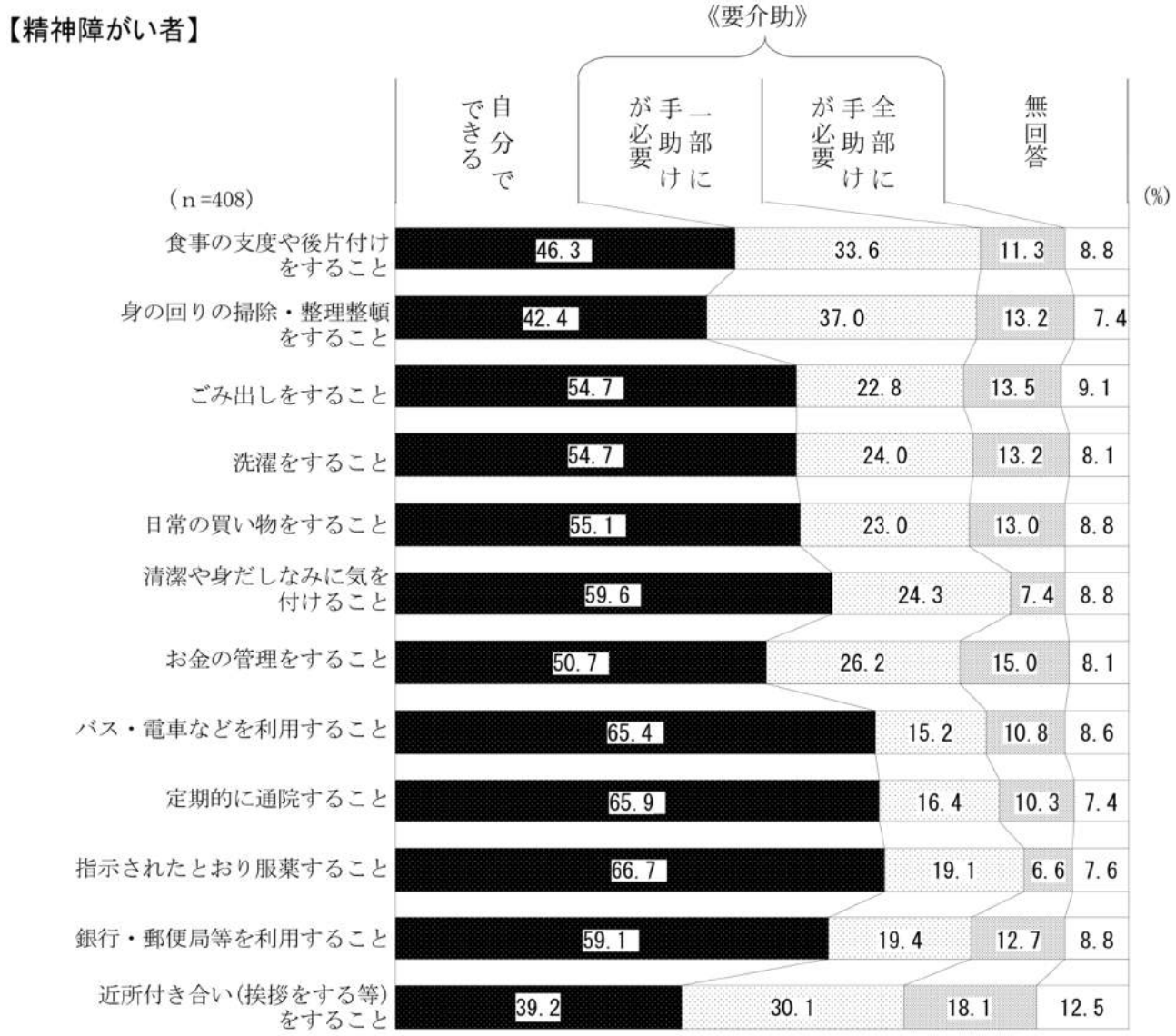
※荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』19 頁。

図表 16　知的障がい者、日常生活に介助が必要か（荒川区）



※荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』20 頁。

図表 17　精神障がい者、日常生活に介助が必要か（荒川区）



※荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』21 頁。

図表 15～図表 17 を見ると、障がいの種別によって日常生活で必要となる手助けの内容やその度合いが異なることがわかる。もちろん、同一種別の中でも障がいの程度に差があり、そうした認定が行われている。しかしこの差に加え、種別間の差異があるわけである。身体障がい者の場合、「自分でできる」が 50%を割り込んでいるのは「布団を干すこと」（36.8%）、「室内の掃除・整理整頓をすること」（45.1%）、「洗濯をし、干し、畳むこと」（49.4%）である。知的障がい者の場合は、これらが「自分でできる」は 20%台である。「簡単な調理をすること」、「病院に行くこと」も 20%台である。知的障がい者において「全部に手助けが必要」なことのトップは、「お金を管理すること」であって、「自分でできる」の割合は 16.3%に過ぎない。「一部に手助けが必要」だとする者を加えても、39.7%である。知的障がい者の日常生活に関する支援においては、金銭の取り扱いについての支援のウェートが大きいと言わなければならない。

ちなみに、精神障がい者の場合、質問内容が身体障がい者と知的障がい者のそれと必ずしも同一ではないので、単純な比較はできないが、比較できる項目に関して言うと、概して身体障がい者と

知的障がい者の中間にある。精神障がい者で「自分でできる」という回答が一番低かったのは「近所付き合い（挨拶をする等）をすること」である。

図表 18 をみると、知的障がい者でも愛の手帳の程度区分によって、状況に大きな違いがあることがわかる。例えば、「食事をとる」ことに関して、3 度や 4 度の場合は 9 割強の人が「ひとりで全部できる」が、1 度では約 4 人のうち 3 人が「全部手助けが必要」になる。また「寝返りをする」ことは、3 度と 4 度では、ほとんどの人が一人でやれるが、1 度になると、3 割強の人しかできない。「日常の買物」は知的障がい者にとって必ずしも容易ではないことだが、「全部手助けが必要」では、1 度・2 度と 3 度・4 度の間に差異がみられる。

図表 18　知的障がい者状況（障がいの程度からみた）

		a食事をとる						b家事（調理・洗濯・掃除）をする						cトイレを使う					
		総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答	総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答	総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答
総数		100.0 (805)	80.4	3.9	7.0	8.2	0.6	100.0 (805)	33.3	7.7	21.0	34.3	3.7	100.0 (805)	71.6	5.6	11.1	11.1	0.7
愛の手帳の程度別	1度	100.0 (31)	9.7	3.2	12.9	74.2	−	100.0 (31)	−	−	3.2	93.5	3.2	100.0 (31)	6.5	−	9.7	77.4	6.5
	2度	100.0 (205)	54.1	7.8	19.0	17.6	1.5	100.0 (205)	5.4	3.4	18.0	68.8	4.4	100.0 (205)	35.1	8.3	30.2	25.9	0.5
	3度	100.0 (263)	92.0	3.0	3.4	1.5	−	100.0 (263)	33.1	8.4	27.8	26.2	4.6	100.0 (263)	82.9	9.1	5.3	2.3	0.4
	4度	100.0 (306)	95.1	2.0	1.3	1.0	0.7	100.0 (306)	55.6	10.8	19.0	12.1	2.6	100.0 (306)	92.8	1.3	3.3	2.0	0.7

		d着替えをする						e入浴をする						f寝返りをする					
		総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答	総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答	総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答
総数		100.0 (805)	71.6	7.0	10.6	10.6	0.4	100.0 (805)	62.7	6.7	14.0	16.0	0.5	100.0 (805)	89.2	1.7	2.1	5.8	1.1
愛の手帳の程度別	1度	100.0 (31)	3.2	−	12.9	83.9	−	100.0 (31)	−	−	9.7	90.3	−	100.0 (31)	32.3	9.7	6.5	51.6	−
	2度	100.0 (205)	38.5	11.2	25.9	23.9	0.5	100.0 (205)	21.5	11.2	28.3	38.5	0.5	100.0 (205)	78.0	3.4	5.4	11.7	1.5
	3度	100.0 (263)	83.7	7.2	6.1	2.7	0.4	100.0 (263)	73.4	8.0	12.5	5.7	0.4	100.0 (263)	94.7	1.5	1.1	1.5	1.1
	4度	100.0 (306)	90.2	4.6	3.9	1.0	0.3	100.0 (306)	87.6	3.3	6.2	2.3	0.7	100.0 (306)	97.7	−	0.3	1.0	1.0

		g家の中を移動する						h外出する						i日常の買い物					
		総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答	総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答	総数	ひとりで全部できる	ひとりでできるがスムーズにはできない	一部手助けがあればできる	全部手助けが必要	無回答
総数		100.0 (805)	84.2	4.1	3.5	7.3	0.9	100.0 (805)	52.7	5.5	17.9	23.4	0.6	100.0 (805)	40.2	7.5	18.1	32.9	1.2
愛の手帳の程度別	1度	100.0 (31)	9.7	3.2	19.4	64.5	3.2	100.0 (31)	−	−	9.7	90.3	−	100.0 (31)	−	−	3.2	93.5	3.2
	2度	100.0 (205)	67.8	9.8	6.8	15.1	0.5	100.0 (205)	10.2	2.9	31.7	54.6	0.5	100.0 (205)	3.9	1.0	18.0	75.1	2.0
	3度	100.0 (263)	92.8	3.0	1.1	2.3	0.8	100.0 (263)	60.1	9.9	16.3	12.9	0.8	100.0 (263)	38.4	14.8	24.0	22.1	0.8
	4度	100.0 (306)	95.4	1.3	1.6	0.7	1.0	(100) (306)	80.1	3.9	10.8	4.6	0.7	100.0 (306)	70.3	6.2	14.7	7.8	1.0

※東京都福祉保健局(2009)『障害者の生活実態』104-106 頁。

３　障がい者と幸せ

（１）「障害者基本法」の理念

「障害者基本法」には、障がい者問題に取り組む際の考え方の基本がうたわれている。同法第 1 条で、この法律は「……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」の実現を目指し、「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進すること」を目的とするものと定めている。障がい者には、既に具体的に触れたように、心身の機能の障がいがあって、日常生活や社会生活に相当の制約があり、障がい者が活躍するにあたっての社会的障壁（障害がある者にとつ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）（同法第 2 条第 2 号）もある。

人は障がいの有無で分け隔てられることがあってはならないし、障がいを理由とした差別や、障がい者の権利・利益を侵害することがあってもならない。国のレベルとともに、地域レベルにおいても、これは保障されなければならない。また、「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」（いわゆる「障害者総合支援法」）では、国民の責務として、「すべての国民は、その障害の有無にかかわらず、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営めるような地域社会の実現に協力するよう努めなければならない」（同法第 3 条）ことがうたわれている。

「障害者基本法」が掲げる共生社会、障がい者の自立、社会参加については、より具体的に、同法第 3 条で以下の 3 つの基本原則が公式化されている。

一　全て障害者は、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。

二　全て障害者は、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。

三　全て障害者は、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。

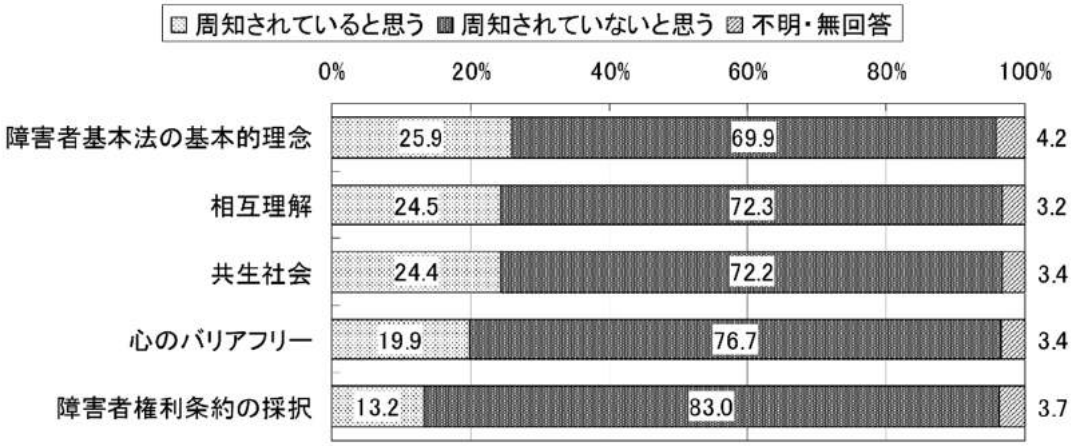
2006 年に国連総会で採択され、日本も 2007 年に署名、2014 年に批准した「障害者権利条約」では、条約の「一般原則」としてより包括的に、a）固有の尊厳、個人の自律・自立を尊重すること、b）差別されないこと、c）社会に完全かつ効果的に参加し、及び社会に受け入れられること、d）人間の多様性及び人間性の一部として、障害者の差異を尊重し、及び障害者を受け入れること、e）機会均等、f）施設及びサービスの利用を可能にすること、g）男女平等、h）障害児の発達しつつある能力を尊重し、及び障害児がそのアイデンティティを保持する権利を尊重することの 8 つを掲げている。

しかし、内閣府が障がい者に対して行った調査によると[8]、障がい者に関する各種理念・考え方等の周知状況に関して、「障害者基本法」の基本的理念が「周知されていないと思う」と回答した

[8] 内閣府（2010）『障害者施策総合調査　「広報・啓発」、「国際協力」に関する調査報告書』。

者の割合は 69.9%であり、「周知されていると思う」の回答者の割合（25.9%）を大きく上回っている（図表 19）。

図表 19　各種理念・考え方等の周知状況

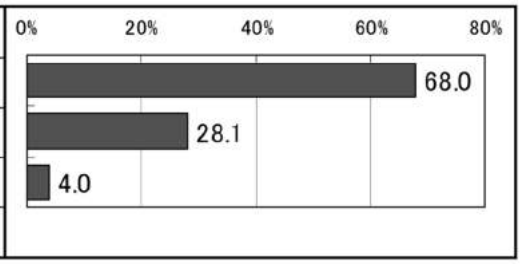


※ 内閣府（2010）『障害者施策総合調査　「広報・啓発」、「国際協力」に関する調査報告書』29 頁。

障がいを理由とする差別や偏見を受けたか否かという問いに対する回答でも、「ある」の回答者は 68.0%である（図表 20）。

図表 20　障がいを理由にした差別や偏見を受けたことがあるか

選択肢	n	%
ある	1,451	68.0
ない	599	28.1
不明・無回答	85	4.0
全体	2,135	100.0

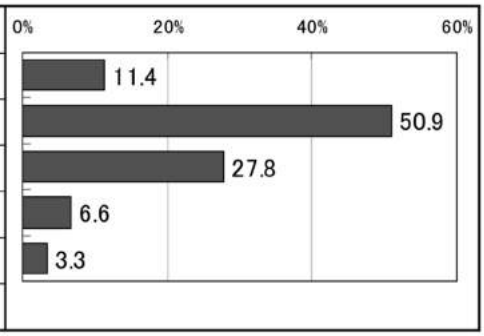


※ 内閣府（2010）『障害者施策総合調査　「広報・啓発」、「国際協力」に関する調査報告書』31 頁。

また、「今現在、障がいを理由とした差別や偏見を感じるか」という問いに対しては「常に差別を感じる（受けている）」は 11.4%、「ときどき差別を感じる（受ける）」が 50.9%となっている（図表 21）。

図表 21　今現在、障がいを理由とした差別や偏見を感じるか

選択肢	n	%
常に差別を感じる（受けている）	243	11.4
ときどき差別を感じる（受ける）	1,087	50.9
あまり差別は感じない（受けない）	593	27.8
全く差別を感じない（受けない）	141	6.6
不明・無回答	71	3.3
全体	2,135	100.0



※ 内閣府（2010）『障害者施策総合調査　「広報・啓発」、「国際協力」に関する調査報告書』32 頁。

このような調査結果からは、最大限の努力がされているものの、「障害者基本法」がうたう共生社会の実現、障がい者の自立、社会参加、及び「障害者権利条約」の 8 原則が未だ十分に実現されていない状況がうかがわれる。「障害者基本法」の制定は昭和 45 年であるが、それから 40 年余り経った現在でも、障がい者に対する虐待が時折報じられるなど課題は多い。こうした中、「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」が成立し、平成 24 年 10 月から施行された。同法は通報窓口を自治体に義務付け、初期対応を基礎自治体が担うものと定めている。

（２）「荒川区障がい者プラン」

「障害者基本法」は障がい者が自立した日常生活・社会生活を送れるように、その基本原則に則して国と自治体が、「施策を総合的かつ計画的に実施」（同法第 6 条）しなければならないとしている。また、「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」でも、「国及び地方公共団体は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害者福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に努めなければならない」（同法第 2 条第 4 項）としている。国も都道府県も、また基礎自治体である区市町村も障がい者の自立と社会参加のための施策を総合的、計画的に行う責務があるのである。こうした施策は、障がい者側の個々の事情（性別、年齢、障がいの種別と程度など）を考慮して実施されなければならないし、また障がい者その他の関係者の意見を聴き、それを尊重しつつ行われなければならない。

障がい者の自立・社会参加支援のための施策に関する計画は、都道府県レベルのもの（「都道府県障害者計画」）と、区市町村レベルのもの（「市町村障害者計画」）がある。荒川区も当然に、こうした計画を策定している。「荒川区障がい者プラン」がそれである。各自治体の「障がい者プラン」を見ると、そこでどのような障がい者福祉が行われているかが、非常に具体的に述べられている。

「荒川区障がい者プラン」は旧「障害者自立支援法」に基づく「障害者福祉計画」を含んでいる（『第 3 期荒川区障がい者プラン』では第 4 章がそれに充てられている）。平成 12 年に第 1 期のプランが策定され、その後、平成 19 年に第 2 期、24 年に第 3 期のプランが作られている[9]。

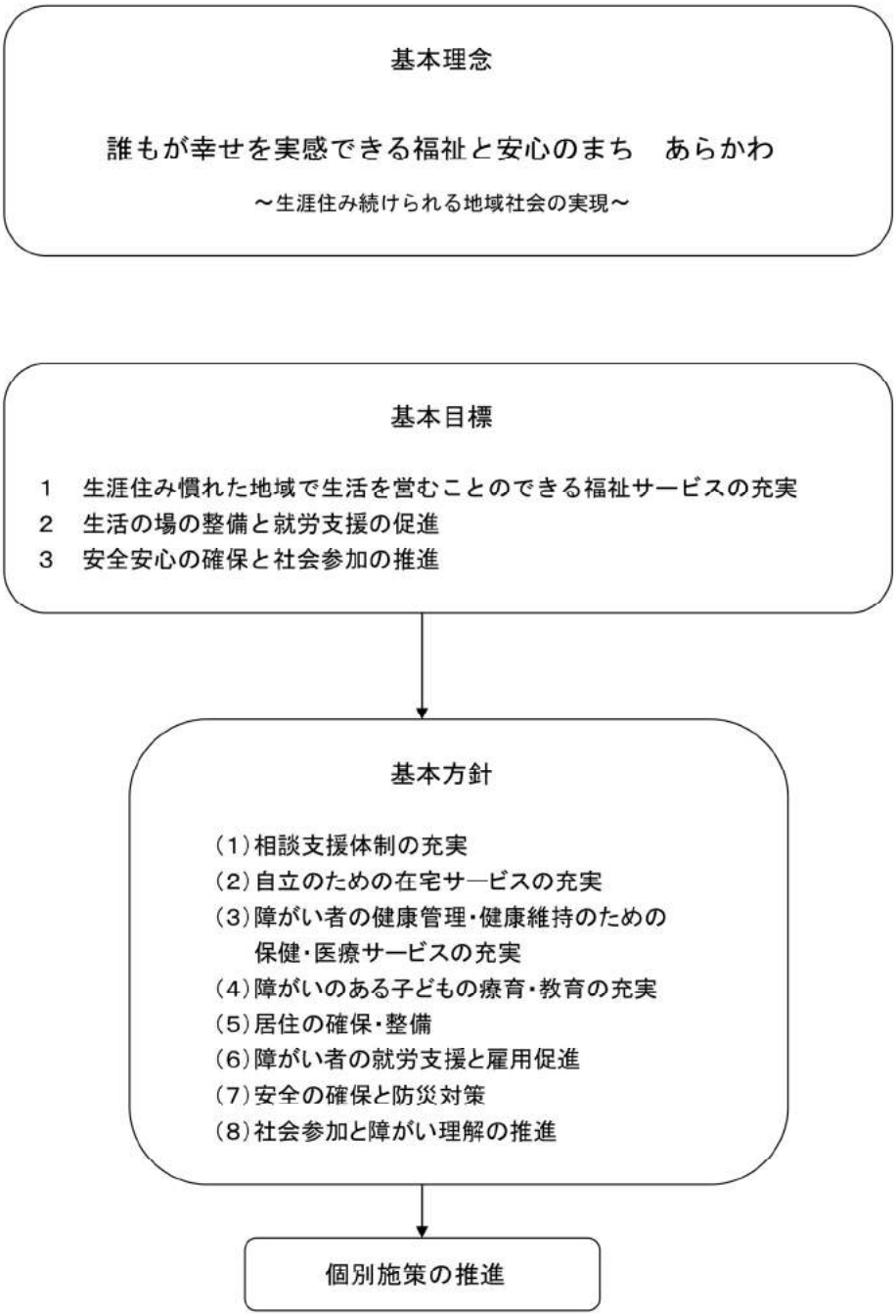
平成 24 年の『第 3 期荒川区障がい者プラン』は平成 24 年度～29 年度を計画期間とするものである。これら 3 冊の障がい者プランをみると、荒川区におけるここ 10 年余りの障がい者の福祉行政の経緯がよくわかる。この点は次の第 IV 章において取り上げるが、その前に是非強調しておきたいことがある。

荒川区では平成 19 年の『荒川区障がい者プラン』から、障がい者福祉についての基本理念と基本目標、重点事業、個別施策の関連を明示している。その基本理念とは「誰もが幸せを実感できる福祉のまち　あらかわ」である。この基本理念と全体の枠組みは平成 24 年の『第 3 期荒川区障がい者プラン』にも受け継がれた。**図表 22** は平成 24 年の『第 3 期荒川区障がい者プラン』に示されたものである。そこではまず、荒川区独自の障がい者福祉についての基本理念が示されている。

[9] 荒川区（2000）『荒川区障害者プラン　荒川区障害者保健福祉推進計画』、同（2007）『荒川区障がい者プラン』。

それは「誰もが幸せを実感できる福祉と安心のまち　あらかわ」である。この基本理念について、同プランは「住み慣れた地域で、誰もが互いに支え合い、その人らしく安心して暮らし続けることはすべての人の願いです。区では、障がい者が尊厳と生きがいを持ちながら自立した生活を営み、身近な支援者が不在となった、いわゆる『親なき後』においても、幸せを実感することができる地域社会の実現を目指し、基本理念としました。」（46 頁）と述べている。これは障がい者の地域への包摂（インクルージョン）をうたったものであるが、注目すべきは「障害者基本法」にはその言葉がない幸福実感というものが、荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハッピネス：GAH）の観点から強調されている点である。

図表 22　荒川区の障がい者福祉の基本理念、基本目標、重点事業



※荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』、48 頁。

このように、まずGAHの考え方に則した基本理念があり、その基本理念の下に3つの基本目標が定められている。共生社会、障がい者の自立、社会参加は「障害者基本法」の精神であるが、荒川区は、これらの上に障がい者の幸福実感、主観的評価という基本価値を置き、障がい者が幸せを実感しているかどうか、どの程度に実感しているのかということをより重視している。そしてこの目標を達成するためのガイドラインとして8つの重点事業が設けられ、その下に個別の施策が位置付けられるという構図になっている。

幸福実感の向上のためには、客観的なハード面での条件整備が重要であるとともに、ソフト面での条件整備も大切である。近年、個人の主観的な幸福実感（SWB：サブジェクティブ・ウェル・ビーイング、PWB[10]：パーソナル・ウェル・ビーイング）がよく問われるようになってきている。また、ケーパビリティ・アプローチが強調するような、自分の潜在能力を開花させる際に生じる内発的なウェル・ビーイングに注目が集まってきている。

障がい者福祉のあり方を考える場合も、社会発展、平等、正義といったことへの従来の関心事から障がい者の個人的・主観的幸福を重視するアプローチへと動いてきている（エマーソン&ハットン[11]）。実際、障がい者のSWBやQOL（クオリティ・オブ・ライフ）に関する研究は近年急速に進展しつつあり、海外では既に科学的手法を踏んだ多くの実証研究が見られる。

写真 1　『第３期荒川区障がい者プラン』及び荒川区民総幸福度（GAH）のパンフレット

[10] PWBはサイコロジカル・ウェル・ビーイングを指す場合もある。

[11] Emerson, E., & Hatton, C. (2008). Self-reported well-being of women and men with intellectual disabilities in England. *American Journal on Mental Retardation 113* (2), 143–155.

（３）荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハッピネス：ＧＡＨ）の考え方

荒川区民総幸福度（GAH）の基本的な考え方は、区民一人一人の幸せ（ウェル・ビーイング）という観点から区政の課題を捉え、課題の解決を通して区民の幸福実感を向上させることにある。「親なき後」の問題についても、この基本的な考え方は変わらない。障がい者とその家族の立場に立ち、その幸せという観点から、「親なき後」の諸課題について考察することが重要である。

上で述べたように、障害者の幸福に関する研究は近年、急速な進展をみせている。そのため、以下では簡単にその流れを振り返っておきたい。

障がい者に関する心理学的実証研究は従来、ストレス、悲しみ、問題行動などの側面を取り上げたものが多かったが[12]、最近はポジティブ心理学が台頭して、アクティブな側面、満足感、幸福実感をテーマにするものが現れた。

しかし知的障がい者の場合、障がいにより認知力や選択力が制限されていることから、幸福実感という主観的な指標を用いるためには、その幸福実感をどのようにして測定したら良いか、あるいはそもそも測定することが可能であるのかという方法論上の課題があった。

知的障がい者の認知力や選択力について多くの議論が交わされた結果、現在では、選択の機会が非常に少ないかあるいは制限されているために、選択力が未発達のままになっているが、重度の知的障がい者を含め、全ての知的障がい者は判断を行ったり、選好を示すための一定程度の選択力を有しているとされる[13]。このことは、知的障がい者が自らの判断により主観的な幸福実感を表明し得るということを意味している。またこの点は、障がい者のライフプランやサービス計画を作成する上で重要な論点であるといえよう。さらにここから、研究をデザイン・実施する上で、研究の対象となる当事者自身が主体的に研究に参与していく「当事者参加型リサーチ」が、知的障がいの分野でも注目を浴びるようになった。

こうした議論を受け、現在、知的障がい者の SWB や QOL の測定方法の開発が進められている。保護者、配偶者といった代理回答者を立てる（もっとも、代理回答者方式については、信頼性と妥当性の上での批判が多い）、質問文をごく簡単なものにする、抽象的な質問をできるだけ避ける、回答の選択肢を図や絵で示す、周到な事前調査をすることなどの提案が行われている。特に、回答者を限定し、経験豊富なインタビュー担当者を配すことが重要だとされる。また、調査の有用性の観点からは、知的障がい者の幸福実感と一般の人々のそれとを比較できるような工夫が求められる。

測定方法の開発と並行して、知的障がい者の SWB や QOL に関する実証研究が提出されるようになる。

例えば、2002 年にイギリスの研究者たちが発表した論文がある[14]。この研究では「物質的幸福」

---

[12] Dellve, L., Samuelsson, L., Tallborn, A., Fasth, A. & Hallberg, L. R. M. (2006). Stress and well-being among parents of children with rare diseases: a prospective intervention study. *Journal of Advanced Nursing 53* (4), 392–402. Bristor, M. W. (1984). The Birth of a Handicapped Child: A Wholistic Model for Grieving. *Family Relations 33* (1), 25–32. Woolfson, L. (2004). Family well-being and disabled children: A psychosocial model of disability-related child behaviour problems. *British Journal of Health Psychology 9* (1), 1–13.

[13] Stalker, K., & Harris, P. (1998). The Exercise of Choice by Adults with Intellectual Disabilities: A Literature Review. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities 11* (1), 60–76.

[14] Hensel, E., Rose, J ., Kroese, B. A., & Banks-Smith, J. (2002). Subjective judgements of quality of life: a comparison study between people with intellectual disability and those without disability. *Journal of Intellect Disability 46* (2), 95–107.

「健康」「生産活動」「親密な交友関係」「安全・安心」「コミュニティ」「感情的幸福」の 7 分野から幸福度を計測する「包括的 QOL 尺度」（Comprehensive Quality of Life Scale: ComQol）を用いている。ComQol で用いられる 7 分野に、「かかりつけ医」に関する質問を加えた計 8 分野について、各項目の重要度と満足度を尋ねたところ、「知的障がい者は一般の人々と同じように高いレベルの満足度を示した」が、「健康」の分野だけは知的障がい者の方が非障がい者よりも有意に低い数値になることが明らかとなった。また、各項目の重要度に関しては概して知的障がい者のほうが高く評価している。

また、オーストラリア QOL センターの国際幸福グループが作成した「個人幸福度指標」（Personal Wellbeing Index: PWI）には、成人を対象とした PWI-A（Adult）と、就学期の青少年を対象とした PWI-SC（School Children）、未就学児を対象とした PWI-PS（Pre-School）の他に、知的障がい者を対象とした PWI-ID（Intellectual Disability）がある。

この PWI-ID を用いた研究として、2009 年に国際研究チームが発表した論文がある。PWI-ID では「生活水準」「健康」「人との関係」「達成感」「安全・安心」「地域とのつながり」「将来の保証」の 7 つの項目（これに「生活全体の幸福感」を加えて 8 項目とすることもある）について評価を行う。研究チームが PWI-ID を用いて、オーストラリアのヴィクトリア州で実施した調査（サンプル 114 人）では、知的障がい者の個人幸福度の平均値は 77.08（標準偏差 16.64）であった。一方、非障がい者を対象に行われた過去の PWI 調査では、オーストラリア全域で平均値 75.58（標準偏差 12.35）、ヴィクトリア州で平均値 78.8（標準偏差 15.7 ）であり、調査を行った研究者たちは、「知的障がい者の SWB レベルは一般の人のそれに非常に近く、ほとんど違いがない」こと、したがって、幸福実感という観点からは、「知的障がい者は一般の人よりも必ずしも低い QOL を経験しているとは限らない」と指摘している[15]。

これらの研究における、「生活水準」や「健康」といった分野の設定は、幸福実感の向上に向けた具体的な取り組みへのつながりを見据えたものであるという点で、荒川区の『第 36 回区政世論調査報告書』（2012）における「幸福度調査」の「暮らし」「生きがい」「安全・安心」「地域とのつながり」という 4 分野の設定や、また荒川区自治総合研究所の『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』（2012）における「荒川区民総幸福度の指標」案の枠組みである 6 つの都市像の設定と基本的な考え方を同じくするものである。

こうした海外の研究動向を受け、障がい者への支援策をより一層充実させるために、障がい者自身の主観的評価や実感を尋ねた研究が日本でも見られるようになった。

内閣府の『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』（2007）では、「いまの仕事の満足感・不満足感」に関する設問がある。そして「いまの仕事に満足している人は 71.5%、逆に満足していない人は 22.3%である」。満足の理由としては、「仕事の内容」をあげる人が 73.4%と最も高く、「労働時間」、「職場内での人間関係」、「通勤の便」と続く。不満足の理由のトップは「収入」であった。

また荒川区の「障がい者意向調査」（2008 年 8 月実施）では障がい者福祉サービスについての満足度を尋ねている[16]。身体障がい者 95 人、知的障がい者 113 人、精神障がい者 62 人の回答は**図表**

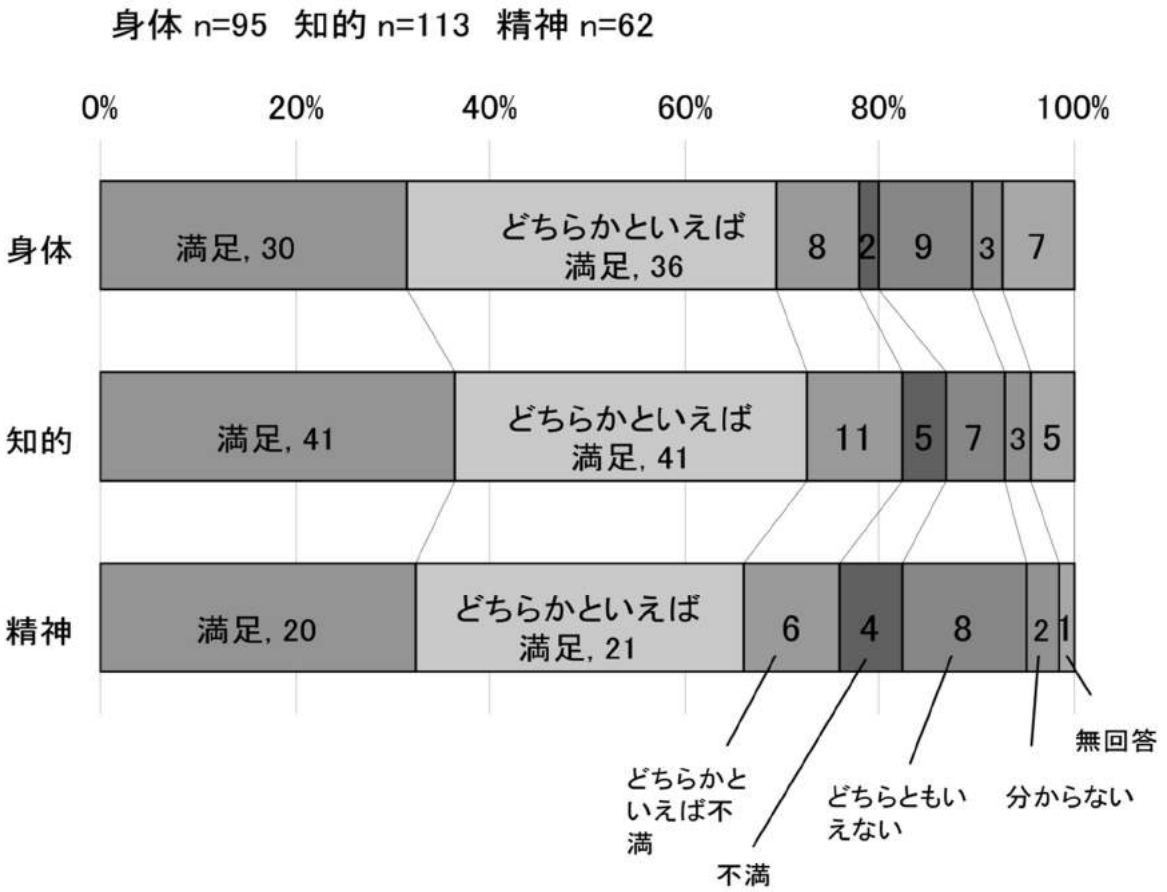
---

[15] McGillivray, J. A., Lau, A. L. D., Cummins, R. A., & Davey, G. (2009). The Utility of the Personal Wellbeing Index Intellectual Disability Scale in an Australian Sample. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities 22* (3), 276–286.

[16] 荒川区（2009）『第 2 期荒川区障害福祉計画　平成 21 年度～23 年度』。

23 のとおりである。同図表では身体障がい者の「満足」と「どちらかといえば満足」を合わせた割合は 69.5%、知的障がい者の場合は 72.6%、精神障がい者の場合は 66.1%となっている。知的障がい者の満足感が最も高く、身体障がい者、精神障がい者と続く。知的障がい者と精神障がい者との間では約 6.5 ポイントの差がある。

図表 23　障害者福祉サービス満足度



※荒川区（2009）『第 2 期荒川区障害福祉計画』18 頁。棒グラフ内の数値は人数。

また、知的障がい者本人の生活満足度を尋ねた調査として、大阪障害者センターの障害者生活支援システム研究会が 2009 年に実施した「知的障害者の暮らし実態調査」がある[17]。知的障がい者 162 人（そのうち、83.6%は重度の障がいを持つ）が回答したこの調査の中には「現在の生活について、障害者ご本人が感じておられるお気持ちにあてはまる番号 1 つに○をつけて下さい」という設問が設けられており、6 段階評価で回答を求めている。結果は「とてもよいと思う（14.6%）」「まぁまぁよいと思う（40.8%）」が合せて 55.4%であり、「普通・どちらでもない（26.2%）」を合せると全体の 8 割を超える。同調査の報告書ではこの結果を「一定、現状に満足している人が多い」が、「これまでの生活のなかで、制限された生活が当たり前、あるいは社会経験の圧倒的不足がこうし

17 大阪障害者センター・障害者生活支援システム研究会　暮らしの場研究チーム（2010）『知的障害者の暮らし実態調査報告』http://www.npo-osc.com/news/news2010/houkoku100401.pdf.

た現状満足感を発生させているのではないか」と見ている。ただしこの点については、人の主観的幸福度は、一般にある一定の肯定的な値の範囲内に収まるという「主観的幸福度の恒常性」理論も考慮にいれるべきであろう[18]。

このように障がい者の主観的幸福実感や満足感に関する研究は次第に充実しつつある。しかし一方で、その成果を具体的な政策・施策に生かすところにまでは至っていない場合が少なくないようである。本研究プロジェクトで実施したインタビュー調査や「『親なき後』に関する保護者意識調査」は、障がい者の幸福実感や満足感を直接尋ねるものではないが、荒川区民総幸福度の基本的な考え方を基に、障がい者とその家族の幸福という観点から「親なき後」の諸課題を分析するものである。また、これらの分析から本報告書では、「親なき後」の諸課題を克服するための具体的な対策を提言している。その意味で本報告書は上に挙げた、障がい者の幸せをめぐる研究の延長線上に位置づけられるのものであり、さらにそれを一歩推し進めたものであると言えよう。

---

[18] Cummins, R. A. & Nistico, H. (2002). Maintaining life satisfaction: the role of positive cognitive bias. *Journal of Happiness Studies 3*. 37–69. Cummins, R. A., Gullone, E. & Lau, A.L.D. (2002). A Model of Subjective Well-Being Homeostasis: The Role of Personality. *The Universality of Subjective Wellbeing Indicators Social Indicators Research Series 16*. 7–46. Cummins, R.A. & Lau, A.L.D. (2004). The motivation to maintain subjective well-being: A homeostatic model. *International Review of Research on Mental Retardation 28*. 255–301. 非障がい者だけでなく、障がい者の場合にも「主観的幸福度の恒常性」が成り立つことが前掲の McGillivray, J. A., Lau, A. L. D., Cummins, R. A., & Davey, G. (2009)の研究で指摘されている（p. 284）。

Ⅳ　荒川区の障がい者福祉の推進

荒川区の戦後の障がい者福祉を通観すると、その推進役、エージェント（行為主体）は必ずしも行政だけではなく、障がい者自身、親の会、民間の支援組織なども推進役であったことがわかる。これらの組織の連携があって障がい者福祉は前進できた。少なくともこれまでそうであったし、これからもそうであると思われる。「親なき後」の問題についても、そうした展開になるであろう。ここでは、荒川区の障がい者福祉がどのように進展してきたかを振り返ることにする。特に、様々な親（保護者）の会・互助的な組織（親睦、情報交換、助けあい等の組織）等、荒川区社会福祉協議会、荒川区の三者を中心に障がい者福祉の発展を跡づける。なお、本報告書の巻末には荒川区障がい者福祉年表を載せてあるので、あわせて参考にされたい。

これら三者のエージェントは戦争直後から、並存し活動したわけではない。まずは親の会の道なき所に道を切り開くような活動が先行した。そして昭和 28 年に社会福祉協議会が設立される。その後、昭和 56（1981）年の国際障害者年を契機に、荒川区に障害者福祉課が設置された。もっとも、これは障害者福祉課ができるまで、区が障がい者福祉施策を講じてこなかったことを決して意味するものではない。後で触れるように、区の様々な部署において、分散的に障がい者福祉行政が行われてきた。

以下では、これら三者それぞれの活動並びに連携活動を見ることで、荒川区の障がい者福祉の経緯・発展を見ていくこととする。荒川区の障がい者福祉は例外があるにしても、三者それぞれの活動や相互協力や連携の中で進展してきたと言うことができよう。とは言え、もちろん、国の立法や東京都の措置、国際的な動向なども、これら三者の活動を大きく後押ししてきた。

障がい者福祉に関連する立法については、昭和 24 年に「身体障害者福祉法」が制定され、約 10 年後の昭和 35 年には「知的障害者福祉法（当時の法律名は「精神薄弱者福祉法[19]」）」が制定された。「障害者基本法」（当時の法律名は「心身障害者対策基本法」）が制定されたのはさらに後の昭和 45 年である。「発達障害者支援法」の成立はさらに遅く平成 16 年である。これら障がい者支援の法的枠組も、全国レベルの親の会を始めとする関係者の働きかけの結果である。いずれにしても、「身体障害者福祉法」「精神障害者福祉法」「発達障害者支援法」という法律の成立の順序は、三つの障がい者カテゴリーそれぞれについて、公的な福祉上の措置がとられた順番を示している。

国際障害者年のインパクトは非常に大きいものがあった。国際障害者年は、昭和 51（1976）年の国際連合第 31 回総会において決議された。その後、昭和 54（1979）年には「完全参加と平等」をうたった「国際障害者年行動計画」が採択された。これを受けて日本政府も昭和 55（1980）年に国際障害者年推進本部を設け、関連事業を推進しようとした。東京都も同年に国際障害者年推進本部を設置し、東京都心身障害者対策協議会に対し、東京都の障がい者福祉の基本的なあり方について諮問がなされた。その提言を受けて、昭和 57（1982）年に『国際障害者年東京都行動計画』が策定された。荒川区が障害者福祉課を設けた背景には、国際障害者年に関連するこうした動きがあったわけである。

---

[19] この章における用語は資料からの引用のため当時の表記のままにしてある。

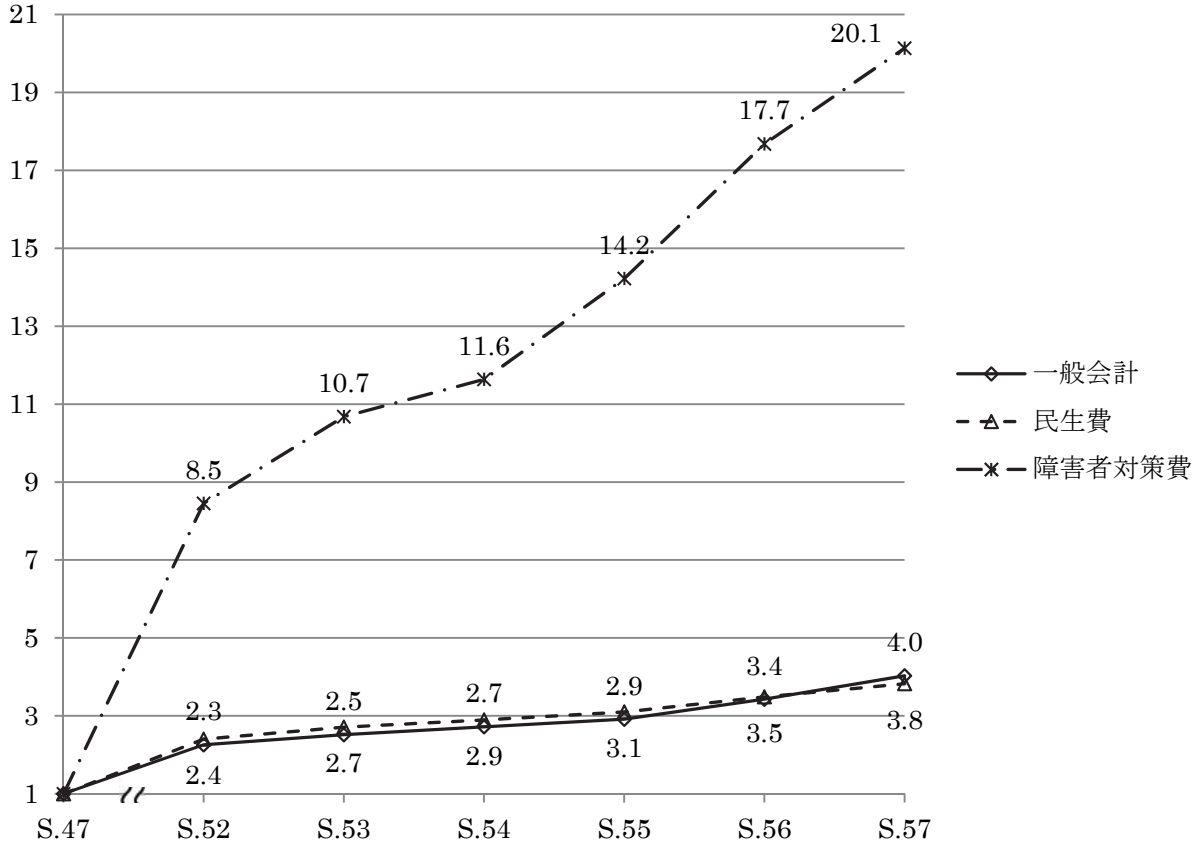
図表 24　「障害者福祉対策費」の推移（昭和 47 年度～57 年度）

単位　百万円，（%）

区分＼年度	47	52	53	54	55	56	57	57/47
A 一般会計	10,341	23,339	26,006	28,117	30,124	35,447	41,670	4.0
B(B/A) 民生費	(39.9) 4,126	(42.5) 9,918	(43.0) 11,187	(42.5) 11,942	(42.5) 12,800	(40.6) 14,395	(37.9) 15,780	3.8
C(C/B) 障害者対策費	(0.5) 22	(1.9) 186	(2.1) 235	(2.1) 256	(2.4) 313	(2.7) 389	(2.8) 443	20.1

※荒川区（1982）『国際障害者年荒川区行動計画』、27 頁。

図表 25　昭和 47 年度を 1 とした場合の「障害者対策費」の推移（昭和 47 年度～57 年度）



※図表 24 をグラフにしたもの。

図表 24、図表 25 は、荒川区の『国際障害者年荒川区行動計画』（1982）に示された、昭和 47～57 年度の「障害者対策費」の推移を表したものである。これを一般会計と民生費の動きを比較すると、「障害者対策費」の急激な伸びが見てとれる。昭和 47 年度の数値を 1 とした場合、57 年度の一般会計は 4 倍、民生費は 3.8 倍になっているのに対し、「障害者対策費」は実に 20.1 倍に達している。

ちなみに、平成 15～24 年度における一般会計、民生費、障害者福祉費（以前は障害者対策費）の推移をみると、**図表 26**、**図表 27** のようになる。

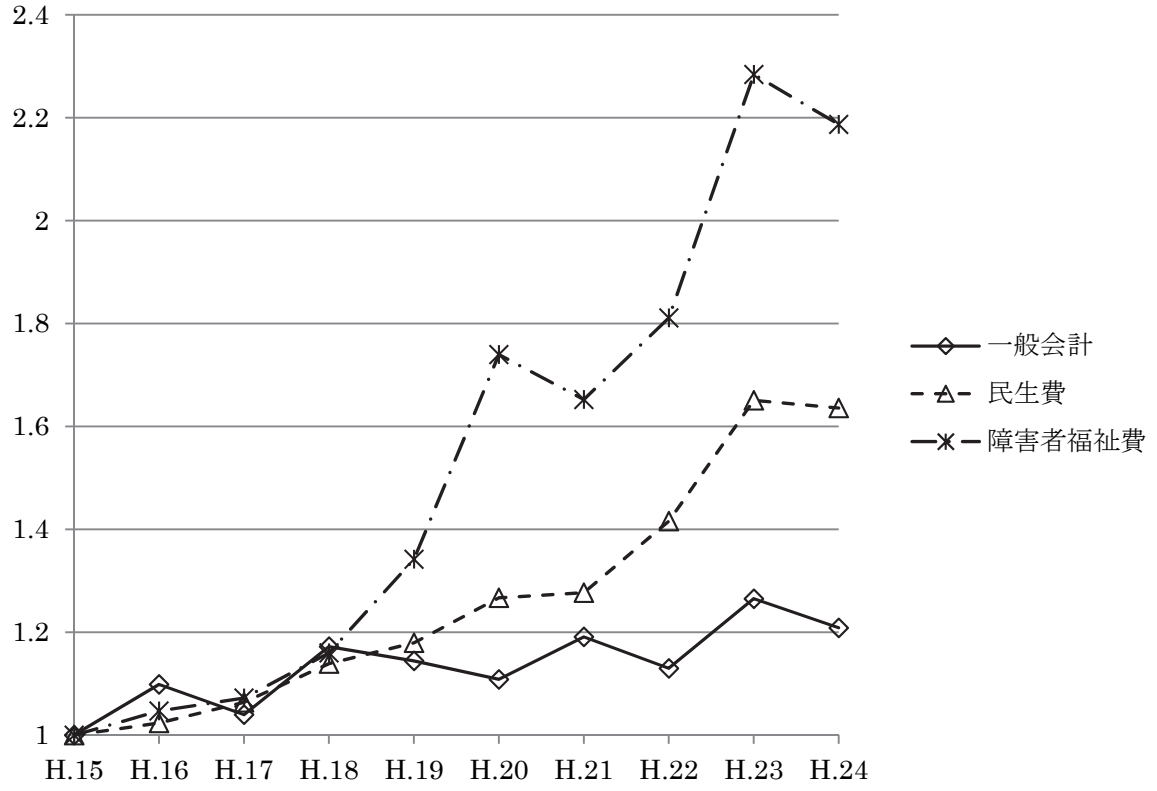
図表 26　最近の障害者福祉費の増勢について（平成 15 年度～24 年度）

（単位：千円）

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
一般会計	72,380,000	79,510,000	75,260,000	84,830,000	82,820,000
民生費	29,526,000	30,224,000	31,411,000	33,629,000	34,823,000
障害者福祉費	2,275,667	2,383,299	2,440,123	2,640,467	3,053,528
	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
	80,220,000	86,200,000	81,780,000	91,570,000	87,470,000
	37,410,000	37,703,000	41,807,000	48,740,000	48,301,000
	3,960,116	3,760,932	4,122,353	5,198,589	4,977,624

※ 各年度の『荒川区予算説明書』より作成。障害者福祉費には、障害者介護・訓練等給付費、障害児通所給付費、障害者地域生活支援事業費、利用者負担軽減費、介護人派遣事業費、補装具費支給事業費などが含まれる。（荒川区（2013）『荒川区予算説明書　平成 25 年度』96–101 頁）

図表 27　平成 15 年度を 1 とした場合の障がい者福祉費の推移（平成 15 年度～24 年度）



※**図表 26** をグラフ化したもの。

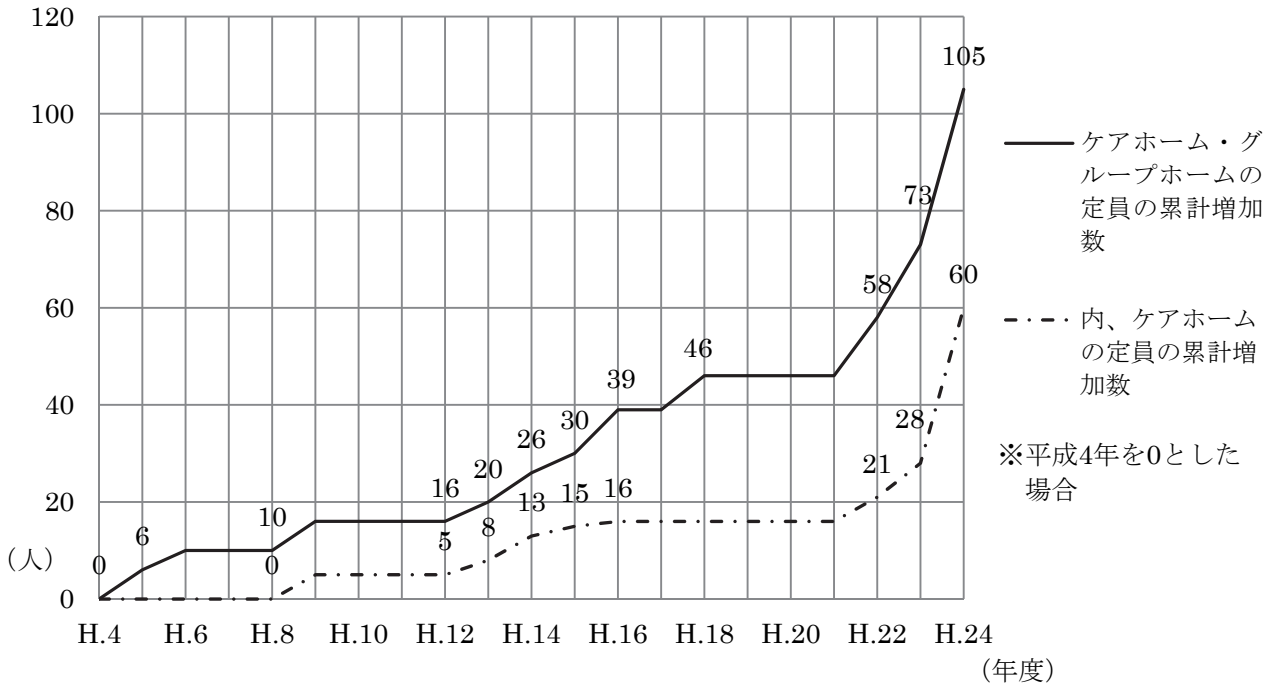
最近の 9 年間を見ると、昭和 40 年代末から 50 年代半ばの期間ほどの増勢は見られないものの、いずれも増えている。しかし、この期間においても、障害者福祉費の増加の割合は一般会計と民生費よりも大きい。特に荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハッピネス：GAH）を掲げた平成

17 年以降、障害者福祉費は倍増した。同時期において、一般会計規模は約 1.2 倍、民生費は約 1.5 倍になっているのに対し、障害者福祉費のこの増加は目立つと言わなければならない。

また、荒川区では、共同生活の住居であるケアホーム及びグループホームに対する知的障がい者のニーズが近年高まっているが、荒川区はそうした共同生活介護事業及び共同生活援助事業にも力を入れている。**図表 28** は、平成 4 年度を基準として、平成 5 年度から平成 24 年度までの間に、荒川区のケアホーム・グループホームの定員がどれぐらい増加したかを示したものである。荒川区では平成 5 年度から平成 24 年度の間に計 16 のケアホーム･グループホームが新たに開設されており、定員数はあわせて 105 名増加している。特に平成 21 年度以降、定員数の増勢が著しい。平成 24 年度には障がい者地域生活支援施設「スクラムあらかわ」が開設され、定員 18 名のケアホームが設けられた。

なお、本報告書の調査時期においては、ケアホーム（共同生活介護）とグループホーム（共同生活援助）の 2 つの類型があるが、いわゆる「障害者総合支援法」により、平成 26 年度以降、グループホームとケアホームは一元化されることになる。

図表 28　平成 5 年度から平成 24 年度までの
ケアホーム・グループホーム定員の増加数



※荒川区障害者福祉課提供データに基づき作成。

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

既に述べたように、荒川区に障害者福祉課が設けられるのは国際障害者年と同一年（昭和 56 年、西暦では 1981 年）である。もちろんそれ以前においても、荒川区の福祉事務所や東京都の福祉事務所などの公的援護はあった。しかし、障がい者支援の領域ではそれまで、障がい者の互助的な組織、親の会、社会福祉協議会の活動が際立っていた。障がい者支援の法的枠組が整う以前、言い換えれば都や区といった行政が組織的に出動する以前には、一般の人々が関知しないところで、障がいのある子どもやその家族が苦しんでいた。そしてごく自然に、子ども自身（本人）や親が相談し合い、助け合うための組織、あるいは結束して行政に要望を出す組織ができていった。その頃の保護者の思いや活動を関係者は以下のように記している。

「……障害児を抱えた親達は、迷いと不安とにただ悲しみと苦しみに涙の流さぬ日は、一日も無かった。どうしてこんなに涙ってあるかと思う程に。……」（小沢あや女）

荒川のぞみの会（2001）『のぞみ』4 号、12 頁。

「０地点から始まりのぞみの会を立ち上げ、障害児が保育園、幼稚園、小学校に入れない、荒川区民の一員として認められない、見捨てられている悲しさ、悔しさ、寂しさをじっと一人堪えていた親子が自然に集まり、先ず幼児グループをつくり親達の自主的な力で保育活動が始まり、区立保育園の健常児との混合保育をと強く要求し実現が出来た。次に小学校入学実現に向けて強い要求が毎日続く。そして尾久小内に重度知的障害児学級が新設され、保育園卒業の新一年生が入学出来た。なんてこった。年長児は、又も見捨てられてしまった。悔しかった。悲しかった。……最後迄頑張ろうと誓った。」（小沢あや女）

荒川のぞみの会（2012）『のぞみ』5 号、36 頁。

「昭和四十六年、そうもう二十年も前になります。重度障害児を抱えたお母さん達には、唯悲しみと苦しみと悔しさばかりの日々だった。そんなお母さん達が、まるで赤い糸をさそわれてたぐり寄せるように集まってきて、『のぞみの会』をつくった。障害児学級の先生や区議さんの強いご指導とご協力があり、集会を重ね勉強をし知恵を出し合い、会の持ち方からの勉強から始まったのです。荒川区には、重度の障害児・者のためのものは何もなかった、役所の窓をたずねても職員すら、何もわからず相談することさえたよりない状態だった。幼児を抱えたお母さん達、行き場のない子の心配が大きかった学令児のお母さんは、小学校入学の通知こそ手にしたけれど、受け入れてくれる学校はなく、唯途方にくれるばかりでした。みんな一度は親子心中を考えたことのある、そんな境遇の持ち主達だから、それは熱心な運動の始まりでした。運動と会議、そして又実践、都内、隣接区、遠くは京都や名古屋迄でかけては、正しい目標を持つために勉強を重ねてゆきました。あの時はお母さん達がみんな若かった。だから子供達も小さかった。背中に一人そしてもう一人の手を引き引きして集まった区役所の中は、そうぞうしい位だった。」（小沢あや女）

小沢あや女「“希望の家”と生活実習所設立にむけてのあゆみ」

（小沢あや女氏提供資料）

「……小さいとき、メチャクチャに振り回され、どんなふうに接したらいいか、どんなふうに育てたらいいかわからず途方にくれて、遠くにいる姉妹にも相談できず、ほんとうに辛かった時期が長かったです。……」（萩野スミ）

荒川のぞみの会（2001）『のぞみ』4 号、17 頁。

荒川区ではまず、身体障がいの分野で、傷痍軍人らでつくる「荒川区傷痍軍人会」が昭和 29 年に発足している。つづいて昭和 31 年には知的障がい児の親たちによる「荒川区手をつなぐ親の会」が創立された。この会は当初 80 人のメンバーで発足したという。「荒川区身体障害者更生会」が生まれたのは昭和 32 年である。同更生会は区内の 4 つの身体障がい者団体が合同して設立したものであることから、合同した 4 団体それぞれの歴史はもっと古くなるだろう。「からだの不自由な子を守る会」は昭和 33 年にできた。「荒川のぞみの会」は昭和 46 年に設立されているし、「荒川区身障児父母の会」は昭和 48 年に発足している。「荒川区聴覚障害者協会」は昭和 54 年の設立である。これらの会の役割は、大きく以下の 3 点である。

第一に、これらの会は会員同士の親睦、情報交換、相談、支え合い、助け合いの場になった。特に孤立して苦しんでいた親にとって、親の会はまことに有難い存在であった。

「子どもが養護学校を卒業して十年になります。十年の間には、（中略）いろいろな事がありました。遅まきの思春期を迎え、親や周りへの反抗期があり、彼女は彼女なりに悩み、苦しみ、精いっぱいの思いをぶつけて来たのだと思います。今までのんびりおっとりとした娘しか知らない私たちたちは、大いに戸惑い、慌てました。本当に眠れない毎日が続いたのです。仲間に悩みを打ち明け、相談もしました。『私の時はこうだったのよ。』『もう少しゆったりした気持ちを持って』『こういう時はこうしたら？』、ボンエルフへの送迎まで引き受けてくれたお母さんもいました。ボランティアさんの中には、お互い少し離れたらと、パニックで眼が三角になっている子どもを一晩預かってくれました。（当時レスパイトの宿泊場所は無かったのです）その一晩の息抜きが、どんなにありがたかったか……。他のお母さん達にぐちやため息を聞いてもらうだけで、どんなに気持ちが楽になったか……。」（西川正美）

荒川のぞみの会（2001）『のぞみ』4 号、18 頁。

第二に、これらの会が行ったのは関係部署、特に行政に対し要望（デマンド）を出すことである。障がい者や保護者が個人的に発言したり要望書を出したりしても、それがかなえられる可能性は必ずしも大きくないだろう。障がい者や保護者が結束して、団体として（コレクティブに）要望書を出すと、効果は違ってくるかもしれない。実際、これらの会は行政と対立することもあったが、今日まで行政に対して多くの要望書を提出し、障がい者福祉の進展の上で重要な役割を担ってきたのである。

第三に、親の会では会員が協力して、子どものための施設づくりに取り組んだ。とりわけ、受け入れ施設が足りない状況において、「学校を卒業した後はどうなるのか」という「卒後対策」が親にとって切実な問題だった。いわゆる通所施設の問題である。昭和 56 年にできた荒川区としては最初の知的障がい者のための民営福祉作業所「あさがお」は、こうした親の会「荒川区手をつなぐ親の会」の筆舌につくし難い苦労があって設立されたものである。

「親の会では、在宅者をなくそうと言う事から度々役員会を開き、資金づくりに古新聞や、古雑誌、一円玉募金、お茶の販売等をやりました。そして五十六年の八月に尾久消防署のななめ前に、大変古い家を借り、百二十万円をかけて改造し、やっと作業が出来るようになりました。

しかし、当時は六ヶ月の自主運営をしなければ、育成会から認めてもらえず区からもお金が出ませんでした。そこで役員始め会員の方々、地域の方々のご協力を得て、やっと五十六年十月に開所することが出来ました。しかし当時、地域の方々にも障害者に対する理解がうすく、仕事も思うように出してくれる所がありませんでした。そして、毎日探し歩いている時に、良い方とめぐり逢い、仕事を出してもらう事が出来ました。その方は大変理解のある方で、毎日作業所に来て指導して下さいました。まわりから冷やかな目で見られている時に、こんなに親切な方がいらっしゃったのかと、当時は神様の様に思いました。おかげ様で私も安心して、育成会に研修に行くことが出来ました。……」（高村デン）

荒川区手をつなぐ親の会（2002）『荒川あさがお福祉作業所 20 年のあゆみ』1 頁。

こうした親の会の努力・実践が福祉行政をつき動かしたことは否めない。昭和 57 年度からは育成会からも、また荒川区からも補助金が交付されるようになった。以後、「第 2 あさがお」「第 3 あさがお」「第 4 あさがお」が次々に設けられて、障がい者福祉の重要な拠点となって、荒川区における障がい者の自立、ノーマライゼーションのため大きな役割を果たしている。

もうひとつは重度重複障がい者の施設「ライフサポートあいあい」設立のケースである。こちらは荒川区身障児父母の会のメンバーの積極的な取り組みの話である。長くなるが、引用する。

「平成十年七月、我が子の将来を思い、今何か始めなくてはと考えていた数名の親達が、活動の拠点となる部屋捜しから始めました。幸いな事に、すぐに貸して下さると言う大家さんに巡り会え、まず宿泊訓練から始める事になりました。八月十五日に開所、九月には親子宿泊で部屋の使い勝手のチェック。なんと言っても一番大変なのは、宿泊をお願いするボランティアさんを見つける事でした。ボランティアセンターのお力をお借りして、十月から利用者とボランティアさんとによる宿泊訓練がスタートしました。言葉で自分の意志を伝える事のできない重度の重複障害者と生活を共にするボランティアの方にとっては、親である私たちの想像に余る大変なご負担をおかけし、ごめんどうをかけている事と思います。それでも心良く（原文ママ）引き受けて下さり、一生懸命に活動を支えて下さる姿には、お礼の申し上げようもありません。本当に心からの感謝の気持ちと、大変な仕事をお願いしている申し訳なさとで心はいつもその思いでいっぱいです。拘束時間が長いので、宿泊を引き受けて下さる方は少なく、活動はまだまだ利用者の要望にこたえてゆける状況にはありません。しかし忙しい仕事の合間をぬって駆け付けて下さるボランティアの皆さんに、利用者は沢山の刺激を頂いて、楽しい時間を過ごしているようです。親としてこの上なくうれしい事です。重度の重複障害者の場合、入浴等は二人の介護者が必要です。トイレの排泄介助、車椅子への乗せ降ろし、そして入浴等いずれも抱いたりかかえたりの体力勝負ばかり。親は高齢化と共に腰痛、腱鞘炎等の持病に悩まされながらも、人それぞれに工夫したり、マッサージを受けたりしながら頑張っているのが現状です。待っていてはもう間に合わない！やむにやまれぬ親達の思いや焦りが「ライフサポートあいあい」の活動となって、今二年近くがたとうとしています。困難な事は山積みの状態ですが、重度の重複障害者であっても、住み慣れた地域の中で生活を続けゆく方法は必ずあると信じ、そ

れを活動の糧として、娘や息子達の曇りの無い瞳と笑顔、そして何にもまさるボランティアの皆様の力強いご支援と暖かい心に支えて頂き、日々前向きに、みんなで頑張っております。」（本間文子）

荒川区心身障害者福祉連合会（2001）『創立 20 周年記念・和』19–20 頁。

平成 24 年 2 月現在において、荒川区の日中活動系の施設は**図表 29** のようになっている。同図表によると、知的障がい者については区立施設の定員総数 153 人に対し、民間施設の場合はあさがおを中心に 122 人になる。精神障がい者分野での施設は全て民間である。民間部門のウェートは現在も大きいのである。こうした民間施設は全てではないにしても、既に述べたように親の会の尋常ならざる努力の結果、成り立ったものである。

図表 29　荒川区日中活動系施設と定員

		施設名	施設の種類	障がいの程度等	定員
知的障がい者	区立	荒川生活実習所	生活介護	重度	40 人
		尾久生活実習所本所	生活介護	重度	39 人
		尾久生活実習所分場	生活介護	重度	19 人
		荒川福祉作業所	就労移行支援・ 就労継続支援Ｂ型	中・軽度	7 人 48 人
					計 153 人
	民間	小台橋あさがお	就労移行支援・ 就労継続支援Ｂ型	中・軽度	13 人 40 人
		町屋あさがお	就労継続支援Ｂ型	中・軽度	40 人
		作業所ボンエルフ	小規模通所授産施設	重・中・軽度	19 人
		カフェフレンド	就労継続支援Ａ型	軽度	10 人
					計 122 人
精神障がい者	民間	荒川ひまわり	就労継続支援Ｂ型	中・軽度	30 人
		荒川ひまわり第 2	就労継続支援Ｂ型・ 自立訓練（生活訓練）	中・軽度	10 人 10 人
		ワークハウス荒川	就労継続支援Ｂ型	中・軽度	30 人
		ワークハウス荒川第 2	共同作業所	中・軽度	20 人
		ワン・ステップ	就労継続支援Ｂ・ 自立訓練（生活訓練）	アルコール・薬物依存	10 人 10 人
					計 120 人

※荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』116 頁を元に作成。
定員数は、平成 24 年 2 月 1 日現在の人数。

また、平成 22 年 7 月現在、荒川区立障害者福祉会館アクロスあらかわに登録している団体は 70 になる（**図表 30**）。全国組織や東京都の団体の荒川支部のものもあれば、荒川区内の独自団体もある。身体障がい者関連、知的障がい者関連、精神障がい者関連というように、障がい者のカテゴリー別の組織になっており、聴覚障がい、視覚障がい、ダウン症、パーキンソン病などというように、細分化されている。写真、音楽・カラオケ、日本文化などの趣味を軸にした障がい者団体もある。「荒川区手をつなぐ親の会」が最大規模で 155 人になる（平成 24 年現在）。最小人数は 5 人である。補助金交付を受けている団体は 8 団体である。

図表 30　荒川区立障害者福祉会館アクロスあらかわの登録団体数（平成 22 年 7 月現在）

肢体不自由

・荒川区身体障害者更生会
・荒川やさしい街づくりの会
・荒川在宅難病患者会（あらかわ CD ねっと）
・やぎの小舎
・荒川区パーキンソン病友の会
・ポリオの会
・キッチンハウス

視覚

・東視協　荒川支部
・荒川区視力障害者福祉協会
・なご実の会　荒川
・中途視覚障がい者の会「まごころ作業所」
・雑草の会

聴覚言語

・きぼうの会（荒川区言語障がい者友の会）
・荒川区聴覚障害者協会
・手話サークル　朝の会
・手話サークル　みんなの手
・荒川手輪の会
・荒川区登録手話通訳者の会
・あらぺんの会
・お茶の会
・荒川手話ダンス　ひまわり
・手芸クラブ（サタデーキルト）
・手話サークル　レインボー・ハンズ

内部

・荒川腎友会
・町屋腎友会

知的

・じゃりん子の会
・荒川のぞみの会
・荒川生活実習所保護者会
・サークル　ビーバー
・荒川区手をつなぐ親の会
・荒川区立福祉作業所保護者会
・荒川みんなネット（あみね）
・社会福祉法人　荒川のぞみの会
・ぱっち・くっきぃ
・ユニバーサルアートピックス
・日本ダウン症協会荒川準支部　ピュア・ハート
・NPO 法人かがやき　パン工房あさがお

精神

・荒川区精神障害者家族会「荒川めぐみ会」
・社会福祉法人　トラムあらかわ　荒川ひまわり
・社会福祉法人　トラムあらかわ　荒川ひまわり第２
・特定非営利活動法人　東京ダルク
・特定非営利活動法人　マック・リブ作業所

重複その他

・あらかわ希望の家保護者会
・特定非営利活動法人　あふネット
・荒川区身障児父母の会
・荒川区心身障害児者福祉連合会
・特定非営利活動法人　荒川区心身障害者事業団
・銀の杖（荒川区認知症の人を支える家族の会）
・チューリップの会
・フォト・サークル・アクロス
・特定非営利活動法人　女性ネット saya-saya
・歌おう会
・ひろばの会
・音楽ボランティア「アンサンブル荒川」
・特定非営利活動法人　フリージア

ボランティア

・あらかわパソコンボランティアグループ「DO」
・墨絵　なでしこの会
・福祉朗読「カナリアの会」
・コール・コアラ

・手話音楽「ハローブリッヂ」
・ポプリの会
・New Dream（ニュードリーム）
・東京都障害者スポーツ指導員協議会荒川
・和の会
・アンサンブル・ルーヴァ
・六点の会
・あらかわボランティアネットワーク
・子育てサークル「らっこ」
・ダンボの会
・マーガレット

※ アクロスあらかわ（2010）『登録団体紹介パンフレット―平成 22 年版―』。

改めて強調しておくと、以上のように、親の会等のこれら民間団体は障がい者福祉において、障がい者・保護者同士の親睦、情報交換、相談、支え合い、助け合いの機能、個々の会員の要望をまとめて、会としての要望書を取りまとめ、それを行政に提出して実現を求めるという機能ならびに通所施設等を自主的に作り、運営するという機能を果たしてきている。荒川区の障がい者福祉の前進の上で重要な役割を果たしてきたわけである。

昨今では、障がい者の高齢化が指摘されているが、当然に保護者も一層高齢化しているわけである。荒川区の親の会を引っ張ってきたリーダーたちも高齢化してきて、親の会でも「親なき後」の問題が以前から話題になってきている。なお、こうした点については、高齢の親・保護者と若い世代の親・保護者などの世代の違う人同士の意見交換、話し合いも行われるとよいだろう。

障がい者団体は当初、親の会、施設保護者会という名称に示されるように、メンバーシップを障がい者、親・保護者に限定したものが多かった。現在もそうした団体は健在であるが（例えば、「荒川のぞみの会」、「荒川ひまわり」、「荒川生活実習所保護者会」など）、次第に現在はメンバーシップを拡大し、障がい者とその家族だけでなく、賛助会員、ボランティア、会の目的に理解のある人なども含む団体も増えてきている。「あふネット」のように「対象会員条件は特になし」としている場合もある。とりわけボランティア団体には、どの地域の人々も巻き込んだ、障がい者とそうでない人の双方を含む、その意味では拡がりのある団体が多くみられるわけであって、これは地域社会、地域力との結び付きの表れということができる。「荒川区登録手話通訳者の会」のように、支援者だけの団体もある。この他、個人的に障がい者の支援をしている人もいる。そうした団体や個人の存在は歓迎すべきことである。

また、団体のなかには少数ながら、社会福祉法人、NPO 法人といった法人格を持つところもみられる。それだけ、社会的認知も進んできたと言えるかもしれない。

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 月のことである。それは昭和 26 年の「社会福祉事業法」により東京都の福祉事務所が開設され、それを契機に民間としても荒川区としてまとまった福祉活動を推進すべく誕生した任意団体である。従来の民間の様々な団体はこれに発展的に吸収されることになった。社会福祉協議会はその後の活動の中で都の福祉事務所の外局的役割を担い、その後、福祉事務所が都から区に引き継がれても、同じような役割を果たしている。これは昭和 39 年に社会福祉法人になっても変わらない。

「……現在の社会においては色々の事情により生活に困っている人々が相当ある……。このような人々を救済するために現在までは生活保護法、其他公的保証制度のもとに国家が費用を負担する一方、民間篤志家等による社会事業や慈善行為によって補助されてきたのでありますが、最近の世相はこれらの補いでは到底満足が出来ない状態となりました。

このような見地から全国に亘って福祉協議会が設立され、国民全体の連帯責任として取り上げお互いに助け合い、明朗な社会環境を築き上げようとするのがこの協議会の目的であります。

この意味から都内におきましても既に十数区に社会福祉協議会が設立されました。

わが荒川区と致しましても特にその感を深くするものでありますので、是非この際区内多数の篤志家の御賛同を得まして一日も早く設立し、そして明るい住よい荒川区に致したいと念願するものであります。[20]」

今日、社会福祉協議会には多額の公的補助金が注入されていて、その組織運営（ガバナンス）の構造によく留意する必要がある。

平成 24 年現在の社会福祉協議会の組織は**図表 31** のようになっている。トップ機関は理事会と評議員会と監事である。このうち理事会と評議員会について触れると、前者は町会連合会会長、民生委員・児童委員連絡協議会会長、行政などの代表者から構成され（18 人）、後者は町会・自治会会長、民生委員・児童委員、福祉団体・施設の代表者、経済団体代表者などから構成されている（40 人）。評議員会は諮問機関とも監督機関ともいわれている。理事会は（業務）執行機関のような役割を果たしている。それは地域福祉のガバナンスのあり様を示している、すなわち地域の福祉に携っている団体や人々（ステークホルダー）が関わり、それを支えていこうとする姿勢の組織的反映を物語っている。ちなみに、社会福祉協議会には会員がいて、平成 23（2011）年度末現在の会員数は個人 3,760 人、団体は 153 になる。

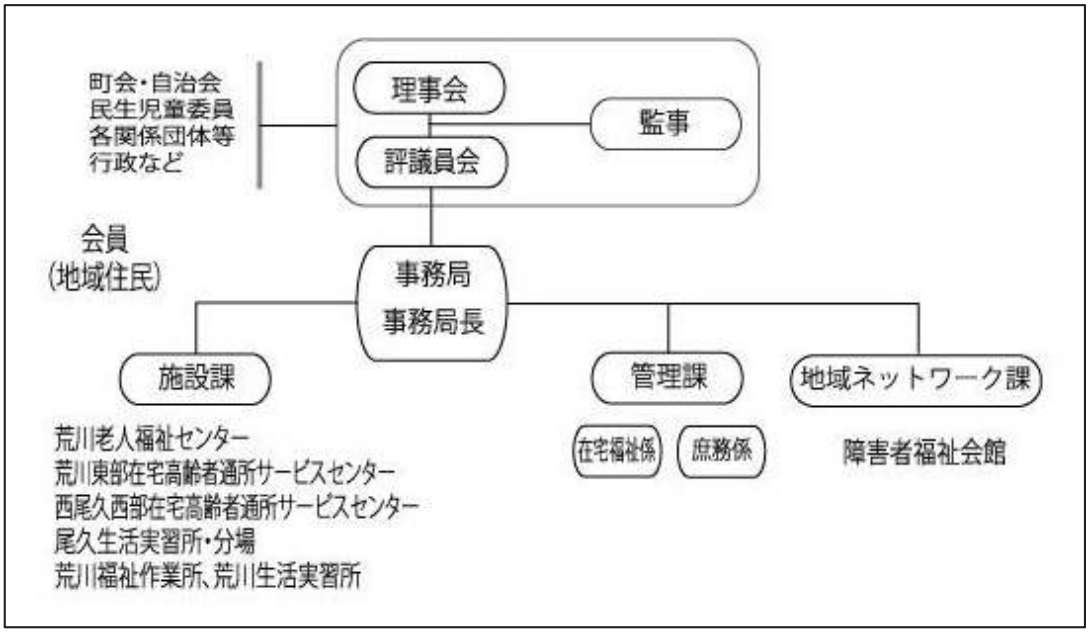
社会福祉協議会の予算規模も拡大し（平成 23 年度予算額 1,178,075（千円）[21]）、職員数も増加している。福祉業務も多様化し、かつ専門化している。そうした動きが続く中で、社会福祉協議会の組織を介した事業が重要になってきている。

---

[20] 荒川区社会福祉協議会（1971）『荒川区社会福祉事業史』。本書は荒川区の戦前から昭和 40 年代前半までの社会福祉についての丹念な記録を多く含んだ貴重な文献である。

[21] 荒川区社会福祉協議会（2012）『平成 23 年度事業報告並びに一般会計・公益事業特別会計・その他の特別会計決算書』169 頁。

図表 31　荒川区社会福祉協議会の組織



※ 荒川区社会福祉協議会「荒川区社会福祉協議会とは」
http://www.arakawa-shakyo.or.jp/about

しかし、社会福祉協議会の初期の福祉事業の中で、障がい者福祉は必ずしも大きなウェートを占めるものではなかった。昭和 28 年度の事業費の項目を見ると、児童福祉事業費、遺家族厚生援護費、留守家族引揚者厚生援護費、敬老会費、歳末援護費などと並んで、身体障害者福祉事業費がある。それは身体障がい者が海水浴や連合運動会に参加するためのもので、区の身体障害者更生会に援護金として支給していた。身体障害者福祉事業費の規模は 50,000 円であった[22]。

当初の社会福祉協議会の活動に関する記述には、障がい者に向けての援護活動は身体障がい者のカテゴリーが中心であって、他のカテゴリーに関する言及はない。しかも、時代相を反映してか、戦後処理的性格の援護が少なからずあって、戦没者遺族・引揚者対策、シベリア抑留家族対策、ヒロポン防止対策、浮浪者対策、売春禁止法後の母子支援などが目立つ。身体障がい者対策にしても、傷痍軍人問題が含まれていた。

社会福祉協議会の活動対象は、主に、子ども、老齢者、被保護世帯、母子世帯にあって、障がい者は取り上げられてはいるものの、昭和 30 年代になっても、大きな取り組みではなかった。例えば「6 月 29 日、荒川区身体障害者更生会総会を兼ね身障者と家族と慰安激励する会に協賛（昭和 33 年)」、「6 月 1 日、荒川区身体障害者更生会と共催のもとに区内身体障害者並にその家族の激励慰安会を開催し、身体障害者相互の親睦を深め、その家族の労をねぎらい自立更生意欲を醸成した（昭和 35 年)」などである。

昭和 38 年に社会福祉協議会は社会福祉法人としての認可を求め、翌年にそれが実現する。その設立趣意書を見ると、「荒川区社会福祉協議会の重要な使命完遂のため、その飛躍的発展を期し、組織を社会福祉法人に再編成整備し、責任体制の確立と経営管理を計り、もって今後における事業活動の活発強化を期し、地域福祉を増進せんとするものであります」とある。

[22] 荒川区社会福祉協議会（1971)『荒川区社会福祉事業史』248 頁。

そして、社会福祉協議会のその後の活動を見ると、予算規模も拡大、事業内容も多様化してくる。障がい者福祉でいうと、少し拡がりをみせ、知的障がい者支援も含まれるようになる。例えば昭和40 年度の場合、特殊学級宿泊訓練参加援助、身障者海水浴参加援助、身障者団体打合会、精薄者身障者レクリエーション援助、特殊学級クリスマス援助、精薄者身障者巡回相談実施、荒川区身体障害者厚生会準備金、区障害者大会開催、「手足の不自由な子どもを守る父母の会」レクリエーション援助といった項目がみられる。

また、昭和 44 年度の場合、精薄心身障害者福祉事業として、身障更生会地区ブロック援助、身障福祉のつどい、精薄中卒者追跡調査反省会、都身障者体育大会参加者援助、肢体不自由児夏季錬成参加者援助、都身連主催海水浴参加者援助、筋ジストロフィ協会温泉訓練援助、肢体不自由児クリスマス会援助、荒川区福祉作業所クリスマス援助、身障更生会研修会、手をつなぐ親の会研修会が挙っている。

そして、国際障害者年以降、社会福祉協議会の障がい者福祉事業はそのウェートを次第に高めていく。昭和 61 年には、重度心身障がい者通所訓練施設「あらかわ希望の家」を民間から引き継ぎ自主事業とした。また同年、障がい児と保護者の交流の場として「荒川おもちゃ図書館」をオープンし、自主事業として運営を開始している。平成 9 年からは区立障害者福祉会館「アクロスあらかわ」の運営を、平成 15 年からは障害者就労支援センター「じょぶ・あらかわ」の運営を、平成 18 年からは荒川生活実習所ならびに荒川福祉作業所の運営を、それぞれ受託事業として始めている。さらに平成 11 年からは地域福祉権利擁護事業などを始めている。

現在、社会福祉協議会が実施する障がい者関連事業の主だったものを挙げると、**図表 32** のようになる。

図表 32　荒川区社会福祉協議会の障がい者関連の主な事業

荒川ボランティアセンター 多様で幅広い領域のボランティア活動・市民活動を推進し支援。また、いつでも誰でもが気軽にボランティア・市民活動に参加できる環境づくり。
生活福祉資金 低所得世帯、障がい者や介護を要する高齢者のいる世帯に対して世帯の生活安定と経済的自立を図ることを目的とした、資金の貸付。
視覚障がい者・知的障がい者移動支援サービス事業 障がいのある方が外出する際に、ヘルパーを派遣するサービス。
成年後見センター・あんしんサポートあらかわ 荒川区社会福祉協議会が荒川区から補助を受けて、運営する信頼のおける機関。様々な福祉サービスを利用する手伝いを実施。また、責任を持って、大切な財産を保管。
ふれあい粋・活（いきいき）サロン 地域の中で孤立しがちな高齢者、障がい者、子育て中の親子の茶話会や交流会を開催。
荒川区手話通訳者派遣制度のご案内（委託） 聴覚障がいのある方（身体障がい者手帳保持者）及び団体・企業への、手話通訳者の派遣。
車椅子貸出し事業 ケガや病気で一時的に車椅子が必要になった方へ無料で車椅子の貸出し。

荒川区立荒川生活実習所（指定管理者） 区内に住む、18 歳以上の知的障がい者の通所施設。社会の一員として行う仕事、地域の方々や障がいのある方々との交流、健康的な体作りを目指す運動や給食、様々な社会経験を体験する活動、楽しみを一緒に感じあう行事の開催など。
荒川区立荒川福祉作業所（指定管理者） 知的障がい又は身体障がいのために、一般企業に就職することが困難な方に対して、主に作業の場を提供するとともに、個々の状況に応じ就労の支援を行い、地域社会での社会的自立を目指し生活・健康等の支援を行う。
荒川区立障害者福祉会館　アクロスあらかわ（指定管理者） 障がい者の社会参加を支援する地域の拠点として、また、障がいの有無の枠を超えた様々なコミュニケーションの場としての事業の推進。
荒川区立尾久生活実習所　あらかわ希望の家及び分場（指定管理者） 区内の 18 歳以上の知的障がい者を対象に、日々の生活の充実と社会的自立に必要な生活作業支援等を実施。併せて、法外事業として既存の施設を活用して、肢体不自由者に対する生活作業支援等を実施。
荒川区障害者就労支援センター　じょぶ・あらかわ（委託） 就労希望の障がい者の登録を受け、雇用を求める企業とのマッチングを図る。また、障がい者の雇用について企業・事業所からの相談も受け付ける。
荒川おもちゃ図書館子育て交流サロン 乳幼児とその親を対象に、親子で楽しく遊び交流する場を提供すると共に、情報の提供、相談、講習会などボランティアの参加を得て、地域ぐるみでの子育て支援の実施。また、障がいのある子とない子どもがおもちゃを通じて遊び、共に育ちあう場の提供。
にこにこサービス 日常生活を送る上で援助が必要な人が「住み慣れた地域社会で自立した生活をおくれる」よう、地域の人々の協力を得てサービスの提供を行う有償の会員組織。
荒川区ファミリー・サポート・センター 保育園や学校への送迎、保護者が帰宅するまでお子さんを預かる等、育児サポート。

※荒川区社会福祉協議会「困った／相談したい：障がい者のこと」
http://www.arakawa-shakyo.or.jp/help1_2.html を一部改編。

３　障害者福祉課

荒川区が障害者福祉課を設けたのは、既に触れたように昭和 56 年のことである。これ以降、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わけで（巻末の「荒川区障がい者福祉年表（昭和 20 年以降）」参照）、その意味では同課の設置は荒川区における障がい者福祉の推進にとってシンボリックなことであった。

平成 25 年 4 月現在、障害者福祉課は障害者福祉係（18 人）、相談支援係（29 人）、こころの健康推進係（4 人）、障害認定係（5 人）の 4 係と荒川区立心身障害者福祉センター（27 人）から成る。それぞれの業務は以下の通りである。

障害者福祉課

障害者福祉係

1　障害者福祉施策の計画、調整及び調査に関すること。
2　障害者福祉団体の連絡及び指導に関すること。
3　区立障害者福祉施設の運営に関すること。
4　心身障害者福祉手当等に関すること。
5　その他障害者の福祉増進に関すること。
6　課内他係に属しないこと。

相談支援係

1　身体障害者、知的障害者及び精神障害者の相談支援に関すること。
2　身体障害者、知的障害者及び精神障害者の自立支援給付等に関すること。
3　身体障害者、知的障害者及び精神障害者の福祉事業に関すること。
4　精神保健に関すること。
5　難病の相談及び療養支援に関すること。
6　心身障害者医療費の助成に関すること。

こころの健康推進係

1　こころの健康相談に関すること。
2　自殺予防事業に関すること。

障害認定係

1　障害者介護給付費等の支給に関する審査会の運営に関すること。
2　障害程度区分障害支援区分等の認定調査に関すること。

心身障害者福祉センター

1　知的障害者、知的障害児、身体障害者、身体障害児及びこれらに準ずる者の社会適応性の向上に関する事務。

以上述べた障害者福祉課の業務は、平成 24 年『第 3 期障がい者プラン』中で示されている 3 つの基本目標を追求するかたちで、また 8 つの重点事業を推進する方法で行われている。改めて、3 つの基本目標に 8 つの重点事業を結び付けて表すと、**図表 33** のとおりになる。

図表 33　障がい者プランの体系

「◎」は障害者自立支援法に基づく事業、「____（下線）」は新規・充実事業。

基本目標１　生涯住み慣れた地域で生活を営むことのできる福祉サービスの充実

基本方針（１）　相談支援体制の充実

- **相談事業**
  - 相談支援事業（身体障がい者）（地域生活支援事業）◎
  - 相談支援事業（知的障がい者）（地域生活支援事業）◎
  - 相談支援事業（精神障がい者）（地域生活支援事業）◎
  - ピアカウンセリング（当事者相談）（地域生活支援事業）◎
  - 身体・知的障がい者相談員事業
  - 聴覚障がい者相談事業
  - 精神障害者地域生活支援センター（支援センターアゼリア）による相談支援事業（地域生活支援事業）◎
- **権利擁護等**
  - 日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）
  - 成年後見制度利用支援事業（地域生活支援事業）◎

基本方針（２）　自立のための在宅サービスの充実

- **１居宅サービスの充実**
  - **日常生活の支援**
    - 居宅介護給付事業（ホームヘルプ）◎
    - 重度訪問介護◎
    - 短期入所事業◎
    - 緊急一時保護事業
    - 補装具費給付事業◎
    - 日常生活用具給付事業（地域生活支援事業）◎
    - 入浴サービス事業（地域生活支援事業）◎
    - 訪問理美容サービス事業
    - 紙おむつ支給事業
    - 寝具洗濯乾燥事業
    - 配食サービス事業
    - 重度脳性麻痺者介護人派遣事業
    - 留守番看護師派遣事業
    - 原爆被爆者援護事業

└ 経済的な支援
　├ 心身障害者福祉手当支給事業
　├ 特別障害者手当等支給事業（国制度）
　└ 重度心身障害者手当支給事業（東京都制度）

└ 2 外出支援
　├ 同行援護◎
　├ 行動援護◎
　├ 移動支援事業（地域生活支援事業）◎
　├ 福祉タクシー事業
　├ リフト付自動車利用助成事業
　├ 自動車燃料費助成事業
　├ 自動車教習事業（地域生活支援事業）◎
　├ 自動車改造補助事業（地域生活支援事業）◎
　├ 身体障害者補助犬（東京都事業）
　├ コミュニティバス障害者利用者負担軽減
　├ 都営交通無料乗車券の交付（東京都事業）
　└ 有料道路通行料割引

基本方針（３）　障がい者の健康管理・健康維持のための保健・医療サービスの充実

├ 医療費助成等
　├ 心身障害者（児）医療費助成事業（東京都制度）
　├ 障害者自立支援医療（更生医療）◎
　├ 障害者自立支援医療（育成医療）◎
　├ 障害者自立支援医療（精神通院医療）◎
　├ 小児精神障害者入院医療費助成事業
　├ 難病医療費助成事業
　└ 療養介護事業◎

└ 健康管理
　├ 乳幼児健康診査
　├ 障がい者歯科相談
　├ 統合失調症家族教室
　├ ひきこもり家族教室
　├ 精神障がい者の保護
　├ 精神保健福祉普及啓発事業
　├ 精神保健福祉ネットワーク事業
　├ こころの健康相談
　├ 精神障がい者の社会復帰支援
　├ 自殺予防対策事業
　└ 障がい者向け健康体操（ばん座位体操）

- 家族会・患者会への支援
- 難病相談室

基本方針（４）　障がいのある子どもの療育・教育の充実

- 障がい児保育・教育
- おもちゃ図書館
- 児童発達支援事業（児童デイサービス）
- 日中一時支援（地域生活支援事業）◎
- 特別支援教育
- 学童クラブ
- 放課後子どもプラン

基本目標２　生活の場の整備と就労支援の促進

基本方針（５）　居住の確保・整備

- グループホーム・ケアホーム◎
- 障がい者地域生活支援施設（スクラムあらかわ）◎
- グループホーム等設置促進補助事業
- 住宅設備改善給付事業（地域生活支援事業）◎

基本方針（６）　障がい者の就労支援と雇用促進

１就労機会の充実

- 就労支援センター（じょぶ・あらかわ）
- 障がい者就労訓練
- 特例子会社との連携
- 障害者雇用支援事業

２福祉的就労の充実

- 荒川福祉作業所の運営◎
- 民間就労継続支援事業所、就労移行支援事業所（知的障がい者）の支援◎
- 民間就労継続支援事業所（精神障がい者）の支援◎
- 作業所等経営ネットワーク支援事業
- 福祉作業所経営コンサルタント派遣事業

基本目標３　安全安心の確保と社会参加の推進

基本方針（７）　安全の確保と防災対策

- 緊急通報システム事業
- あらかわ安心カードの配付

- 緊急時等の安否確認体制
- 障がい者の福祉避難所
- 避難所運営委員会の設置
- 医療救護所の開設、運営

基本方針（８）　社会参加と障がい理解の推進

１社会参加・交流の促進

- 障害者地域自立生活支援セミナー
- 障害者福祉会館（アクロスあらかわ）運営
- 障がい者運動会
- 精神障がい者スポーツ交流会
- 障がい者団体への補助事業
- 区立施設の使用料減免制度
- 重度心身障がい児者レクリエーション事業（荒川区社会福祉協議会）
- 図書館における障がい者サービス
- ＩＴ活用の推進

２自立生活訓練の充実

- 荒川生活実習所・尾久生活実習所の運営◎
- 地域活動支援センター（地域生活支援事業）◎
- 精神障がい者の自立訓練（生活訓練）◎
- 高次脳機能障がい者支援促進事業
- 身体障がい者施設入所者支援◎
- 知的障がい者施設入所者支援◎

３コミュニケーション手段の確保

- コミュニケーション支援事業（地域生活支援事業）◎
- 手話講習会（地域生活支援事業）◎
- 盲ろう者生活支援推進事業
- 福祉電話
- 録音テープ等による区報・便利帳

４ユニバーサルデザインのまちづくりの推進

- バリアフリーの推進
- 放置自転車対策の推進

５啓発・広報活動

- 啓発、広報活動
- ボランティア活動の育成・推進

要約すれば、障害者福祉課の仕事とは、①障がい者福祉に関する国や東京都の枠組、予算の中でその代行をすること、②荒川区の独自基準において更なる障がい者福祉を展開すること、③上記の行政を推進するに際し、関係する団体・組織とよく連携することにある。

大切なのは、障害者福祉課は障がい者福祉に関しての専門家集団でなければならない点である。関連する法律や国や都や区の方針に精通してなければならないのはもちろん、多様な障がい者に対して、福祉サービスの専門知識・スキルを持つ（専門資格を持つ）人材が配置されていなければならない。現に、相談支援係、こころの健康推進係と心身障害者福祉センターには保健師、精神保健福祉士、社会福祉士、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士などの専門家が配置されている。障がい認定にあたっては医師などの専門家の支援も得ている。

荒川区政において障害者福祉課だけが障がい者福祉に携わっているわけではない。実に多様な部署がこの問題に取り組んでいる。健康部では乳幼児健診を中心に、子育て支援部では保育分野で、教育委員会事務局では特別支援教育関連で、障がい者福祉に取り組んでいる。障がい者問題は非常に包括的なものであり、関係部署間での連携が極めて重要である。後で触れるような、障がい者のいくつものライフステージにわたる、また様々な生活分野をカバーする障がい者ライフプランの枠組みを見ると（**図表 87**、104–105 頁）、この点は直ちにわかることである。

こうした連携は区役所内の部署間にとどまらない問題である。既に触れたように、区の障がい者福祉は、障がい者と保護者を支援するものであって、障がい者と保護者のニーズ、デマンドに沿って行わなければならない。また、社会福祉協議会などの地域の支援組織が提供しているサービスとも補完性、整合性がなくてはならない。

４　荒川区自立支援協議会

荒川区自立支援協議会は、障がい者の自立に向けた広範囲にわたる関係者間の連絡・協議の場として平成 24 年に設けられたものである。現在、荒川区の担当（福祉部長）の他に、荒川区視力障害者福祉協会などの当事者、荒川区心身障害児者福祉連合会等の団体、荒川警察署等の官公庁、民生委員・児童委員協議会、荒川区医師会、荒川区障害者就労支援センターといった組織の代表者、さらに荒川区精神障害者地域生活支援センター（支援センターアゼリア）等の相談支援事業者、作業所ボンエルフ、荒川たんぽぽセンター、荒川生活実習所といったサービス提供事業者の代表も加わって、荒川区の障がい者福祉について、情報交換、関係者による報告、協議を行っている（**図表 34**）。平成 24 年 7 月には同協議会において「親なき後の取り組みについて」というテーマで荒川区障害者福祉課、荒川区社会福祉協議会等から報告があり、知的障がい者や精神障がい者を代表する委員から意見が出された。

荒川区自立支援協議会は「障害者自立支援法施行規則」第 65 条の 10 の規定に基づき、障がい者を支えるため地域の関係機関が連携して情報を共有し、協力する場として設けられたものであり、障がい者支援はこうしたネットワークを通して行われている。**写真 2** は荒川区自立支援協議会の会議風景である。

図表 34　荒川区自立支援協議会の構成員

	区　　分
（1）	当事者
（2）	障がい者団体に所属する者
（3）	サービス提供事業者に所属する者
（4）	相談支援事業者に所属する者
（5）	民生委員・児童委員協議会に所属する者
（6）	障がい者就労関係団体に所属する者
（7）	教育関係者
（8）	医療関係団体に所属する者
（9）	官公庁に所属する者
(10)	その他区長が必要と認める者

※「荒川区自立支援協議会設置要綱」（平成 24 年 2 月 1 日制定）

写真 2　荒川区自立支援協議会の会議風景

５　役割分担

以上のところでは、戦後の荒川区の障がい者福祉の歴史の大略を述べた。福祉一般の中では、障がい者福祉は後発であること、その分、障がい者とその家族には辛苦の時期があったこと、昭和 40 年代半ばから、特に国際障害者年以降、行政からの支援が拡大したこと、ただし「親なき後」はこれからの課題であること、地域社会が果たさなければならない役割も認識されるようになったこと等が指摘された。

そうした史的概観から浮上してくるのは、今日地域が障がい者問題に取り組む場合に、障がい者とその家族、行政、地域社会の三者がそれぞれいかなる役割を演じなければならないかという問題である。役割とはある行為主体（エージェント）が周囲から果たすべく期待されている責務のことであるが、「親なき後」に向けて克服すべき諸課題への取り組みにおいても、行為主体があり、またそれぞれの関係する役割の問題がある。上記の史的概観からすると、大きくみて障がい者とその家族、行政、地域社会が主たるエージェントであり、それぞれに異なる役割を担っていることがわかる。例えば、障がい者本人とその家族には「親なき後」に向けた人生設計、ライフプランを考えるという役割があろう。一方、行政には福祉制度といったソフトのインフラ、施設等のハードのインフラを整備し、支援サービスを提供する役割がある。行政でも国、広域自治体、基礎自治体の間での役割分担がある。年金、手当などの画一的施策、大きな支出を伴う措置は多分に国の役割だし、きめ細かい対応が求められる相談支援や就労支援は基礎自治体の課題となる。また、社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）の推進については地域社会の役割が大きい。

以下の各章では、これら三者それぞれがいかなる役割を演じ、またお互いどのように連携すべきかを明らかにしていく。

６　荒川区の先進的な取り組み

荒川区は行政としての自らの役割を踏まえ、障がい者福祉について数々の先進的な取り組みを行ってきた。昭和 58 年に荒川区は、東京 23 区の中ではじめて、国から障害者福祉都市の指定を受けている。以降、区は区民と連携しながら、障がい者福祉のより一層の充実に取り組んできた。平成 18 年の「障害者自立支援法」施行以降に限っても、区が取り組んできた主な施策には次のようなものが挙げられ、関係者の間で高い評価を受けている。

１．　「障害者自立支援法」による利用者負担増に対し、荒川区は在宅サービス利用者の負担を国基準の 10%から 3%に軽減することを全国に先駆けて実施した。また同法に基づく地域生活支援事業の実施に伴う利用者負担軽減も行った。

２．　在宅の重症心身障がい児・者を介護する家族の負担軽減を図るため、家族に代わって医療行為ができる看護師を自宅に派遣するようにした。

３．　平成 22 年には、視覚と聴覚の障がいが重複している盲ろう者支援のため、訪問調査を実施した。また盲ろう者への理解を深めるための交流会、講習会などを行った。

４．　聴覚障がい者への手話通訳等によるコミュニケーション支援事業を拡充し、平成 22 年からは、視覚障がい者を支援する対面音訳者派遣事業を開始した。

５．　作業所の事業拡大と新体制への移行を支援するために、平成 23 年には、町屋 3 丁目に就労支援施設（スタートまちや）を整備し、まごころ作業所と町屋あさがお作業所が同施設で活動することとなった。また、同施設においては、事務補助の就労訓練を実施している。

６．　平成 24 年には、町屋六丁目に地域生活支援施設（スクラムあらかわ）が開設され（**写真 3**、59 頁）、ケアホーム・短期入所・日中一時支援など複合的なサービスが実施されることにより、障がい者が地域で生活するための環境が整えられた。スクラムあらかわは「親なき後」をにらんだ、障がい者自立支援のための包括的な拠点である。そういう意味での新しい障がい者のための施設である。

７．　荒川区では発達障がいや高次脳機能障がい等近年認知されてきた障がいに対する支援体制の充実を図っているが、高次脳機能障がいのある人への支援に関して、荒川区立心身障害者福祉センター（荒川たんぽぽセンター）の取り組みがある。ここでは、高次脳機能障がいのような、現実に困った状況にあるといった人の相談も受けている。

８．　さらに、発達障がいのある児童への支援では、教育機関との連携を強化し、一人一人の状況に合った小集団支援及び個別支援を行っている。

９．　福祉作業所の工賃アップの取り組みとして、福祉作業所経営コンサルタント派遣事業を実施している。これは福祉作業所の業務に精通した経営コンサルタントを福祉作業所に派遣し、経営指導等を行い、福祉作業所の工賃の引き上げを図っているものであり、平成 23 年度では福祉作業所 1 か所に派遣を行い、平成 24 年度からも引き続き実施している。

１０．災害時の支援の取り組みとして、災害時の障がい者の避難先として障がい者のための福祉避難所を指定している。平成 23 年度ではコミュニケーションボードの作成や障

がい者への支援の方法に係るマニュアルの作成などを実施している。

１１．現在、家族等の支援を受けて生活している障がい者が、保護者が不在となった場合でも生涯にわたり地域で生活できる環境を整備している。後で触れる「親なき後シミュレーションシート」の作成を検討している。

写真 3　スクラムあらかわ

Ⅴ　「親なき後」に関する調査

本報告書では、先行する 4 つの章の中で、「親なき後」とは何かを論じ、荒川区の障がい者の現状と障がい者福祉の基本的な考え方（幸福実感の向上を目指すという GAH の考え方)に触れた。さらに、荒川区の障がい者福祉がどのように進展してきたかを、親の会、社会福祉協議会、障害者福祉課などの活動を通じ明らかにしてきた。

ここからは具体的に「親なき後」問題を取り上げていきたいのであるが、まず手を付けなければならないのは、障がい者やその保護者が「親なき後」についてどのように考え、いかなることを望み、欲しているかを知ることである。保護者は「親なき後」も子どもが少しでも幸せであって欲しいと切に思っている。そうした切望、つまり具体的な意見、要望、要求を聞くことは重要であり、「親なき後」に関する議論はそうした切望を把握し、分析することから始めるのが適切であろう。

しかし、「親なき後」問題について障がい者本人や保護者がどのような意見、要望を持っているかに関するデータはほとんどない。そもそも「親なき後」問題に関わるデータ自体が非常に少ないのである。そのため、当研究プロジェクトでは、関係者に対するインタビューならびに保護者意識調査を行うことにした。

まず、保護者や障がい者本人が「親なき後」に関してどのような事柄に不安を抱いているのかを明らかにするために、彼らや彼らを支援する職員にインタビューを行った。

また、このインタビュー調査を踏まえた上で、量的調査として「『親なき後』についての保護者意識調査」を実施した。量的調査の目的は、インタビューを行っていく中で抽出された「親なき後」に関する幾つかの課題が、どれくらい多くの人に共有されているのか、また、どのような属性を持つ人がそうした課題を抱えているのかを把握することにある。

以下では、まずインタビュー調査で明らかになった「親なき後」の課題を述べた上で、その後に行った保護者意識調査から得られた知見を記す。

１　インタビュー調査

（１）調査目的

インタビュー調査では、①保護者・障がい者本人の抱く「親なき後」の不安とは何か、②「親なき後」の課題とは何か、③「親なき後」に関して必要な支援とは何かを明らかにすることを目的とした。

（２）調査方法

インタビューの対象は、①障がい者の保護者及び本人、②障がい者の支援を行う各種の機関や施設の職員である。それぞれについて概要を示す。

①　障がい者の保護者及び本人を対象にしたインタビューについて

調査期間は、平成 23 年 12 月から 24 年 5 月までである。インタビュー協力者は荒川区障害者福祉課や荒川区社会福祉協議会から紹介を受けた。インタビューにあたっては、事前に質問内容の大まかな概要を伝える方法と、事前に質問内容を何も伝えない方法の両方を用いた。対象者一人当たりのインタビュー時間は、約 1 時間～1 時間 30 分である。ケース 3 とケース 6 の 2 人を除き IC レコーダーにインタビュー内容を記録し、それを文章化したものを分析に用いた。ケース 3 とケース 6 では聞き取り内容の覚書を用いた。

インタビュー回答者の属性　【保護者及び本人】

ケース番号	本人との関係性	保護者のおおよその年代	本人の障がいの程度	保護者との同居／非同居	兄弟姉妹の有無
ケース 1	母	70～80 代	―	同居	有
ケース 2	母	70～80 代	―	非同居	有
ケース 3	兄	40～50 代	愛の手帳 3 度 精神障害者保健福祉手帳	同居	有
ケース 4	本人（8 人）＋支援員	20～50 代	主に 愛の手帳 4 度	同居もいれば 非同居もいる	―
ケース 5	父	70～80 代	愛の手帳 2 度	同居	有
ケース 6	母	50～60 代	―	同居	有
ケース 7	母	―	愛の手帳 2 度	同居	有
ケース 8	母	50～60 代	愛の手帳 1 度 身体障害者手帳 1 級	同居	無

※注：―は不明な項目。

②　障がい者の支援を行う各種の機関や施設の職員を対象にしたインタビューについて

調査期間は、平成 23 年 12 月から 24 年 5 月までである。インタビューの対象は、荒川区の障がい者の地域生活を支援している諸団体、荒川区役所の障がい者福祉に関わる諸課である。インタビューにあたっては、事前に質問内容の大まかな概要を伝える方法と、事前に質問内容を何も伝えない方法の両方を用いた。分析にあたっては、基本的に IC レコーダーにインタビュー内容を記録しそれを文章化したものを用いたが、録音の承諾を得られなかったケースでは聞き取り内容の覚書を用いた。

（３）結果

以下では、主に「親なき後」全般に関わる問題に関して、インタビューによって得られた知見をまとめる。なお、住まい、身の回りの世話・相談など、「親なき後」の個別イシューに関してインタビューで得られた知見は、第 VII 章で記載する。

なお、結果の記述にあたっては、インタビュー協力者のプライバシーを保護するために、内容の主旨に変更がないよう配慮しながら文言を一部改変している。

また以下の文章で【　　】でくくられている部分は、筆者による補足を示している。

①　「親なき後」に対する大きな不安

親も障がい者本人もいつまでも親が生きているわけではないと実感しており、いつか来る「親なき後」に大きな不安を感じている。

ある高齢の親は、「悩みは『親なき後』に子どもが楽しく暮らしていくにはどうしたらいいのか、それだけ。お金を残せばいいのかもしれないが、お金を残しても誰が管理してくれてどのように使ってくれるのかよくわからない。弁護士にお金の管理を頼めばやってくれるかもしれないけれど、それ以上は望めない（ケース 5)」と述べている。

障がい者本人も、「今は、親もきょうだいもいるから大丈夫と思えるけれど、親がいなくなった状況を想像すると、不安に思う。それは日本に住んでいる障がい者みんなが同じ気持ちだと思う。今は親に年金の手続きとかやってもらっているけれど、いざ親がなくなったときにどうしたらいいのだろうと不安になった（ケース 4)」と語っている。

このように親も本人も、「親なき後」を想像して漠然と不安を覚えながら、具体的にどのような準備ができるのかわからないといった不安も抱えている。

②　「親なき後」について考えることの難しさ

親も本人も「親なき後」について不安を感じながらも、「親なき後」が切実な課題と感じられるまでは、具体的に考えることが難しいようである。

60 代の親 2 人は次のように語っていた。「『親なき後』について本当は考えなきゃいけない。でもピンとこない。昔は考えたことがなかったが、60 歳になってから 10 年後はこうなるのだろうと予測はつくのだけれど（ケース 8)」、「我が家は呑気かもしれない。あと 10 年もないのに何も考えていない。『自分たちが元気なうちは』って思っているので、それがいけないのでしょうが……（ケース 7)」。これらの言葉からは、自らの加齢に伴い「親なき後」を漠然と意識しながらも、「親な

き後」へ向けた具体的な対応には未だ着手できずにいる親の状況が窺える。

また、障がい者本人からも「親なき後」について、日頃、「仲間で話し合うことはない」という声が聞かれた。これは、インタビューの対象となった障がい者本人の年齢が 20 代、30 代が中心であり、親の年齢もあまり高齢でないことも影響しているかもしれないが、親だけでなく障がい者本人にとっても、まだ「親なき後」が身近な話題になっていないことがわかる。

③　できる限り親子で暮らしたい親と将来を見越してライプランの必要性を訴える職員

親はいずれ来る「親なき後」を漠然と意識している。しかしその一方で自らの手でぎりぎりまで子どもをケアしたい、できるだけ長く子どもと一緒にいたいという思いがある。

職員からは、「どの親も『子どもより 1 日でも長生きしたい』と言っている（作業所の職員）」という言葉や「親は『自分が動けるうちは面倒をみたい』と言っている（福祉関係の職員）」という声が聞かれた。

また親からも、「大変ではあるが、本当に困る時まで家族でがんばる。もしサポートが必要になったら望むことは家族全体のサポートをしてほしい（ケース 6）」という言葉や「在宅介護者の支援が欲しい（ケース 3）」といった言葉が聞かれ、また別の親からは「将来的には、老人と障がい者が一緒に住めるところを作ってほしい。我が子は全介護が必要だが、そういう施設があって自分が老人になった時に住めれば、自分たちの子どものことも手伝えるし、高齢者にとっても障がいのある子をみて『しっかりしないといけない』と思うので、双方にとって良いと思う（ケース 8）」といった提案があった。

このように親は、必要になった時にはサポートを受けるなどしながら、現在のような親子で暮らす生活がなるべく長く続くよう望んでいる。

こうした望みの裏には、様々な理由が考えられるが、インタビューでは主に 2 点の理由が聞かれた。1 つは、子どもと親が共に暮らすことが、子どもと親双方にとって良い効果をもたらすというものである。例えば、「親と一緒に暮らすことでその家に合うように子どもは成長するので、できるだけ子どもと親は一緒にいた方がいい。子どもの世話があるから緊張感で親は元気でいられる（ケース 1）」や「子どもがグループホームに入ったらいきなり具合が悪くなってしまった親が結構いる（ケース 8）」や「親が年をとるにつれて、障がいのある子に、買い物の時に荷物を持ってもらうなど、親は子どもから逆に力を貸してもらっている（福祉関係の職員）」といった言葉である。

また、親ができる限り子どもと共に暮らしたいと考えるもう 1 つの理由は、子どものケアが大変であり、そうした大変なケアを担えるのは親だからこそという思いがあるためである。例えば、前述の全介護の必要性のある障がい者の親は「うちの子を預かる人は大変だと思う。だから手伝ってもらいながらも、やれるまでケアしたい（ケース 8）」と語っていた。

このように、親は、親子で暮らす現状が続くことを望む一方で、支援側の職員は、親の加齢を見越して、将来目線で、子どもの自立度を向上させたいと考えており、そのために必要な支援を行おうとしている。

なお、この場合の「自立」という言葉の意味は、「他への従属から離れて独り立ちする」（『大辞泉』）といった辞書的な意味での「自立」とは微妙に異なっている。相違点は、特に辞書的定義の後半の「独り立ちする」という部分に関してである[23]。障がい者の場合、自立という言葉には、「必

[23] 辞書的定義の前半、つまり「他への従属から離れて」の部分は、後述するように、教育関連の職員へのイ

要な時には誰かの支援を受けながらも、自分でできることを増やす」といったニュアンスが込められている。それは教育関係の職員の次の言葉からも窺える。ある職員によると、特別支援教育には「1つ1つの丁寧な指導によって、人が生きていく上で必要な社会性などを、子どもに自信がつく方法で身につけさせる」という利点があり、そうした教育の目的は「社会に出ること」であり、「最終的には、誰かの支援を受けながら社会で生きること、自立すること」であるという。そして「『将来の自立』という観点から、義務教育の間にできることを増やす必要」があり、そのためには「その子その子にあった、ライフステージにあった支援が必要」であるという。一人一人に応じた、しかもライフステージに応じた将来見通しの必要性は、障害者福祉課の職員も指摘している。平成24年8月に開催された本研究プロジェクトの研究会で、障害者福祉課は、親が「親なき後」の子の生活を認識し、それに合わせて福祉サービスが組み立てられるように、現在から将来に向けたシミュレーションを行うシートを提案している（このシートは**図表 87**、104–105頁に掲載）。

このように、行政の職員は将来に向けての支援の必要性を実感している。しかしながら、同時に、日常的に障がい者本人及び親と関わっている現場の職員からは、「こちらからは親に対して親がいなくなった時の話がしにくい。うちの作業所は定年がなく『次はどこに行く』という目標が立てにくい（作業所の職員）」という言葉や「現在のサービスは『自立』というよりも『過ごす』ためのサービスになっており、困難な時に立ち向かえるか不安がある（福祉関係の職員）」といった言葉も聞かれ、将来目線での支援や、自立を目指した支援が行い難い現状が語られた。

④　親子が一心同体であることの課題　―　本人の意思を尊重することの大切さ

親の子どもを慈しむ気持ちは、「できるだけ長く子どもをケアしたい」という思いとなって表れる。しかしその思いは一方で、親子が一心同体になってしまい子ども自身による意思決定などを難しくさせる可能性をはらんでいる。

インタビューでは、特に、金銭面・意思表示の面で、親が子どもに代わって子ども自身のことをすべて行ってしまう状況について語られた。

まず、金銭面については、これはインタビュー対象者の経験ではなくあくまで伝聞の範囲の話ではあるが、子どものケアをする必要から親の就労が難しく、子どもに支給される障がい者関連の年金や手当等を基盤に生活をしている家庭が一定数あるということである。もちろん保護者の多くは、そうした年金・手当等を子どものために使用したり、貯蓄したりしているが、特に保護者が高齢であったり、家族全体で子どものケアをしている場合、子どもに支給される年金や手当に頼らざるを得ない状況があるのかもしれない。また、20 歳以上の子どもの財産管理を行う上で必要となってくる成年後見制度について、ある親は「後見人は必要なのだろうけれど、知人に『自分の息子の物を買うためであっても親がお金をおろせない。失敗した。あなたは使わないほうがいい』と言われた。（ケース 1）」と語っていた。親は成年後見制度の必要性は実感しつつも、使い勝手が悪いと認識しているようである。

このように、親や家族は、障がい者本人名義の金銭・財産を本人以外が利用したり管理したりすることの問題性を感じているものの、生活上の必要性や利便性から、親と子の境目が曖昧な状況を継続している場合がある。

ンタビューにおいて「『嫌なことは嫌』と主張できることが自立の始まり」という言葉が聞かれたように、障がいの有無にかかわらず共通している。

次に、意思表示の面については、日常生活で子どもの意思を確認する機会が乏しい様子が窺えた。例えば、ある親に、50 代の子どもが「将来こうしたい」といった希望を持っているかを把握しているかを尋ねたところ、「全然ないです、そういう考えはまだないです（ケース 5)」という返答だった。またある職員は「親は我が子かわいさから保護をする傾向があって、外食でも人前で子どもがパニックにならないように、先回りしてメニューを選んでしまう。うまく自分の意思を表現できない子どももいる（福祉関係の職員)」と、親が子どもの意思表示や選択を阻む場面があることを語った。

そうした状況に対し、ある福祉関係の職員は、「一番大切なのは本人の声」であり、「親の願いと子の願いが一致しているわけではない」がゆえ、「子ども【障がい者本人】の声も聞くべき」と語った。というのは、障がいのある人の中には「自分のことをうまく表現できない」人もいて、また親の中には「子どもの世話をすることに生きがいを見つけ、子どもを手放したがらないケース」もあるためである。そして「健常者の場合は親の囲いを乗り越える機会があるが、障がい者の場合は親が厚い壁になることもある」と延べ、「親元を離れたほうが QOL【クオリティ・オブ・ライフ、生活の質】が高まる時もある」と続けた。つまり、「親、支援者、本人、障がいのある人の幸せを願っているのは誰も一緒」であり、「その実現方法に対する考え方が異なる」というのである。「親は 24 時間介護の入所施設を希望するかもしれないが、本人は結婚したいと思っているかもしれない。どれだけ選択肢を作れるかが大事である」という。

自らの意思を表明すること、これは障がい者の「自立」にとって重要な意味を持っている。それは、前述のように、障がい者にとっての「自立」とは、必ずしも完全なる独り立ちや自立行動を意味しているわけではなく、「支援を受けながらの自立」を意味しているからである。職員の「ケアが必要であっても、精神面での自立ができているかが重要（福祉関係の職員)」という言葉や「身体機能から作業は難しくても商品の色合いなど選択することに意味がある（作業所の職員)」といった言葉から読み取れるように、身体等の機能面の制約から自立行動を取ることが難しい場合であっても、自らの意思で支援を依頼することができるよう「精神の自立」が必要という認識が職員にある。

⑤　親・家族以外の人から支援や変化を経験することの重要性

④で述べたように、障がい者本人の意思を尊重することは重要である。「長年、子どもと接している私でも子どもの言っていることがわからない時がある（ケース 5)」というように、保護者であっても本人との意思疎通が難しい場合がある。しかし多くの場合、親は、それまでに子どもと共有してきた長い経験に基づいて、子どもの意思を類推することができる。それに対し「親なき後」には、親以外の誰かから支援を受ける必要性が出てくる。そのため、障がい者が自らの意思で支援を依頼する必要があり、そうした力を「親なき後」になる前からつけておく必要がある。例えば、ある職員の「母親ならば以心伝心でも、職員だとわからないこともある。困った時に『困っている』と伝える力をつけることが必要（作業所の職員)」という言葉や、別の職員の「ショートステイを利用したりすることで、他人の世話になったり『これは嫌』と主張できるようになることが自立の始まり（教育関係の職員)」という言葉からそれが窺える。

後者の発言に出てきた「ショートステイ（短期入所)」は、親にとっては休息（レスパイト）の機会でもあると同時に、子どもにとっては親から離れて生活する経験であり、それまで親と暮らしていた障がい者にとっては大きな「変化」と言える。

知的障がい者の中には、「障がいの特性によって変化への対応が苦手な人（福祉関係の職員）」もいるが、こうした変化は、人間が生きていく上で当然、生ずるものであり、親が生きているうちから、様々な変化を体験させることが重要になる。例えば、ある職員は、障がい者支援を行う職員の異動が減ることは「障がい者と職員の関係が落ち着いたものとなる」と前向きに評価しつつも、そうした落ち着いた関係は「変わらない親子関係」に似ており、将来的に訪れるであろう、親の死を乗り越えるために必要な、変化に耐える力、悲しみを乗り越える力を身につけることには必ずしもつながらないと指摘している。そして、大きな変化に耐える力を身につける上では、職員の異動、公共交通機関への乗車等、日常生活での「小さな変化」を体験させることが重要であると述べている（福祉関係の職員）。また、ある職員は、障がいの特性上、環境変化の対応が苦手であっても、「イレギュラーや新しいことを時々入れていき、『イレギュラーがレギュラーに近くなる』ことが障がい者本人のためになるのでは（福祉関連の職員）」と述べている。

もちろん、家庭や家族以外にも安心できる居場所や何でも相談できる人間関係などを長い時間をかけて築くことも重要である。そうした安心できる人間関係を拠り所としつつ、こうした様々な人々との関わり、変化の経験が、子どもが意思を表明する契機となり、ひいては「親がいなくなる」という大きな変化への準備になる。

なお、親から離れて暮らす体験であるショートステイを、「親なき後」に向けた練習機会として既に利用している親もいる。例えば、ある保護者は、子どもが中学生時代からずっとワーカーに「親も歳をとるんだからショートステイとかやっておいた方がいい（ケース 8）」と勧められ、子どもが高校生になったのを契機にショートステイの利用を始めたという。他方、ショートステイなどを体験せずに、突然、緊急一時保護に預けられた場合など、障がい者本人が困惑を覚えるという（福祉関係の職員）。また、職員の「障がいのある人に対して空想の話はしにくい。経験していると選択しやすい（作業所の職員）」という言葉に表れるように、ショートステイ経験には、「親なき後」の住まいの選択肢が広がるという側面もある。

⑥　地域で暮らす上で必要な「孤立しない力」

障がい者が地域で暮らす上では「孤立しない力」をつけることが重要であり、そのために、幼少期から人との接し方や社会性を育むことが肝要であるという。教育関係の職員は、特別支援教育では、読み書き算や生活訓練の他「『こういう場合はこうするんだよ』『こうすると人はいやがるんだよ』といった社会スキルの訓練」を行っているという話であった。

ある職員によれば、地域社会で支援を受けながら暮らすには「人とコミュニケーションが取れて、支援職員などが自分の家に入ることを受け入れられる」ことが重要で、逆に「人に対してすごく疑いぶかかったりすると、周囲が応援するのも難しくなり、地域で暮らしづらい（福祉関係の職員）」という。

⑦　家族のコンセンサス（同意）の不確実性

「親なき後」の暮らしについては、家族によるケアが必然ではないものの、障がい者本人の生育歴を詳しく知る者による支援は不可欠であろう。親に次いで障がいのある子どもと長い時間を共有してきた、障がいのある子の兄弟姉妹や親類を交えて話し合いをすることが有益と考えられる。

しかしながら、「親なき後」に備えて、家族間で話し合いをしている人はそれほど多くはないようである。例えば、あるインタビューでは、以下のようなやりとりがあった。

（ケース 7）

質問者　:「先ほど、お姉さんご夫婦に【「親なき後」の】お子さんの面倒をみてほしいとおっしゃいましたが……。」

親　　:「いえ、みてほしいと私たちは言ったことがないんですよ。」

質問者　:「そういう風に期待をしておられる？」

親　　:「ええ、まあ、そうなればいいかなと思うんですけど。」

また別の親とも似たようなやりとりがあった。

（ケース 2）

質問者　:「将来的には、息子さんは他のきょうだいとお暮らしになる予定ですか？」

親　　:「他のきょうだいは私がいなくなれば、自分が面倒をみなきゃと思っていると思うんです。それはわからないのですけど……。」

こうしたやり取りから類推できるのは、「親なき後」のケアについて、家族で明確なコンセンサス（同意）が必ずしも取られているわけではなく、多くの家族は長い家族の歴史の中で、誰が「親なき後」のケアの担い手になるか、曖昧ながらも自然の流れの中で合意形成をしているのではないかということである。

ただ、仮に「親なき後」について、兄弟姉妹から明確な同意がある場合でも、親は将来の不確実性に不安を感じている。例えば、ある親は、「きょうだいが世話をすると約束してくれている。でも、きょうだいやその配偶者がいるからといって、どこまで面倒みてくれるかはわからない。親である私がなくなったら、きょうだい家族にどれだけ構ってもらえるかはわからない。私が面倒みていた時とは全然違うと思う。でも、実際、あの子の面倒をみることは大変。赤ん坊のころから接している私だって大変だった。親だからやれたと思う（ケース 5)」と述べている。

また、親は兄弟姉妹にケアを委ねることを期待しつつも、それに忍びなさも感じている。例えば、ある福祉関係の職員は「障がい者の兄弟姉妹は、面倒を見なくてよいと言われていても、見なければと思っている」と述べており、また先述の親は「自分の子でさえ大変なことをきょうだいに背負わすのはどうかなと思う。将来的にはきょうだいの邪魔にはさせたくないと思っている（ケース 5)」とも述べている。また、障がい者本人（20 代）も、兄弟姉妹に将来、配偶者ができることを予期しつつ、その配偶者が自身の障がいに対し理解を示すであろうか、兄弟姉妹の結婚の妨げにならないだろうか等を心配していた（ケース 4)。

⑧　親の世代による意識の違い

親同士の支え合いや、行政サービスの利用に関する親の意識には、年代による違いがあるという指摘がインタビューを通じて見られた。

まず前者に関して、職員から「親同士の絆が強く、参加や手伝いは当たり前と考えている世代と、サービスを利用することで親同士での支え合いが少なくなっている世代がある（福祉関係の職員)」という話が聞かれた。こうした変化は親の会の参加にも表れており、「かつては親の会に入らないと情報が得られなかったが、現在は参加しなくとも情報を得ることができる」こともあり、「煩わしさから親の会に入らない人も増えている（福祉関係の職員)」という。

しかしながら、親同士の支え合いの必要性がなくなったわけではない。前述のように、親の会は、障がい者が共有する要望を集約して行政等に伝えるといった役割を持っている。また「いつの時代であろうと子どもの障がいを受け止めるというスタートは一緒であり、大変なことを乗り越える上で助けになるのは親同士の知恵や支え合いだったりする（福祉関係の職員）」という言葉に表れるように、親の会は精神的な支え合いの役割も担っている。

また、後者の行政サービスの利用、例えばショートステイ利用に関しても、親の世代によって見解が分かれるという。ある職員は、「高齢の親はショートステイに預けることを『かわいそう』と思うようで、若い親のほうが預けている（作業所の職員）」と話した。実際にある高齢の親は、新しく区内にできた施設であるスクラムあらかわのショートステイに子どもを預けることに関して「私からみると、『親一人、子一人の場合など、子どもを預けて寂しくないのだろうか』とは思うが、『親なき後』に備えて、慣れさせているようだ（ケース 2）」と語っていた。

⑨　制度化できない、人とのつながりの重要性

⑧で述べたように、親の世代間の意識の違いの背景には、福祉サービスなど制度の拡充が関わっている。ある職員は、制度が整備されていなかった時代には、困った時にはお互いで助け合っていたが、制度ができたことによって、人々の関係性が薄まったのではないか、と実感を述べている（福祉関係の職員）。

しかしながら、福祉サービスなど制度だけでは解決できない問題もあり、時代は変わっても人と人とのつながりが大切であるという。つまり、教育の場、働く場、通所する場といった制度はもちろん重要であるが、そこへ通うことでできる仲間や人とのつながりが重要なのである。ある職員は、こうしたつながりを「見えない空気のようなもの（福祉関係の職員）」と表現した。空気のようなものであるがゆえ、障がい者福祉施策として制度化しづらいものであるという。そして、まるで空気のように障がい者に寄り添う「つながり」、もっと端的に言えば、障がい者を日頃から気にかけ、困った時に話を聞いたりして「『伴走』してつながってくれる存在」が地域に点在することが極めて重要であるという（福祉関係の職員）。障がい者に関わる福祉職員や地域の人々の間に存在するこうした伴走型のつながりを、地域社会の中により一層、広めるためには、地域の人と近すぎず遠からずのいわば「60cm までの関係（福祉関係の職員）」を作ることが必要であるという。また、地域の人とのつながりは、障がい者本人だけでなく障がい者の家族にとっても大きな支えとなる。荒川区では家族を介護する男性介護者から成る荒川区男性介護者の会やきょうだいの会があり、助け合いや情報交換が行われている。地域の中でこのようなつながりを持っていることがいざという時の安心につながっているという声が聞かれた（ケース 3）。

（4）見出された課題

インタビュー調査で明らかとなった以上 9 つのトピックからは、「親なき後」への対策を考える上で重要と思われる幾つかの観点が浮かび上がってくる。

①「親なき後」に向けて何が不安か

インタビューでは、「親なき後」に対して、障がい者本人、親、双方が不安を抱いている様子が

窺い知れた。では、「親なき後」の障がいのある子の生活について、親は何を心配しているのであろうか。住まい、世話をする人、安定した収入、就労、日常的な金銭管理や成年後見など財産管理、友人づきあいや余暇の過ごし方など多くの問題があるが、これらの不安は、親や子どもの属性によって異なるのであろうか。

② どれくらい多くの人々が「親なき後」について計画を立てているのか

インタビューでは、親は「親なき後」について漠然と準備の必要性を意識しつつも今現在の生活で精一杯である様子が窺えた。他方、支援する職員は、長期的な視点を持って、「親なき後」に対する準備の必要性を訴えていた。

では、「親なき後」に向けて、具体的に計画を立てている親はどれくらいいるのであろうか。また計画が立てにくい理由があるとしたら、どのような理由なのだろうか。

③ 家族で話し合いをしているか

家族によるケアが前提ではないものの、障がい者本人の意思確認と並んで、本人の生育歴を詳しく知る兄弟姉妹・親類の話し合いは、「親なき後」に向けて準備を行う上で有益と考えられる。インタビューでは、家族内で自然にコンセンサス（同意）が形成されている様子が窺い知れたが、どれくらいの多くの家族で「親なき後」についての話し合いが行われているのであろうか。

④ 本人の意思を表明させているか

インタビューでは、障がいの特性、日常生活における周囲への配慮など様々な理由で、障がい者の意思の確認が難しい様子が窺い知れた。他方、障がい者の「自立」にとって、本人の意思表示が重要であることがわかった。

では、「親なき後」に関して、障がい者本人の意向はどれくらい確認されているのだろうか。また、日常生活上、本人意思の尊重はどれくらいなされているのであろうか。

⑤ 家族以外の人と関わっているか

インタビューによって、多様な他者と関わったり、ショートステイなど家族と離れて暮らす経験をしたりするなど、障がいのある子が「変化」を経験することが、いつか来たる「親なき後」に備えての準備になることが明らかになった。

また、インタビューによって、人とのつながりが重要であり、地域で伴走してくれる存在がいることが障がい者の地域生活にとって鍵になることがわかった。

では、障がいのある子は、職員、友人、地域社会の人々など、多様な他者とどれくらい関わっているのであろうか。

以上のような観点に立ち、保護者意識調査では、住まい、身の回りの世話をする人、収入、財産管理、社会との関わりといった個別イシューに関して、現状と「親なき後」の想定を尋ねた。また「親なき後」に対する準備状況や、準備にあたっての要望なども尋ねた。

次節からは、保護者意識調査の概要と結果を掲載する。

（第Ⅴ章１　河野志穂）

２　保護者意識調査

（１）保護者意識調査の概要

本調査は、「親なき後」の課題を数値で把握することを目的に実施されたものである。本項では、保護者意識調査に関する集計値を紹介し、荒川区の「親なき後」問題に関する大要を把握することを試みる。詳細な分析は第 VII 章において行うことにしたい。なお、保護者意識調査の調査票ならびに集計結果は本報告書の巻末に掲載してある。

調査概要は以下のとおりである。

調査名　：「親なき後」についての保護者意識調査
実施時期　：平成 25 年 2 月下旬～3 月中旬
調査対象　：東京都荒川区の障がい者関連施設（10 施設[24]）に通所等をしている障がい者の保護者
調査方法　：留置き法
（調査票の配布・回収は荒川区障害者福祉課および荒川区内の障がい者関係施設の協力を頂いた。じょぶ・あらかわを除く 9 施設では、施設から通所者ないしその保護者に、手渡しで調査票の配布・回収を行った。じょぶ・あらかわに関しては、当該機関から保護者に対し、郵送で配布・回収を行った。）
回収率　：58.3%（配布 506 サンプルのうち 295 サンプル、うち有効回答は 292 サンプル）
調査内容　：「親なき後」に関する意識
（「住まい」「日常的に相談する人」「収入」「成年後見」等）

（２）属性について

① 回答者

回収 295 サンプルのうち、有効回答は 292 であった。回答者と障がい者本人との関係性（**図表 35**）をみると、母親が 214（72.5%）、父親が 42（14.2%）となり、父母による回答が全体の 85%を超える。

なお本章の分析の目的は、「親なき後」の親の想いの大要を把握することにある。そのため以下の集計では、障がい者本人と同年代であることが多い兄弟姉妹による回答等、計 35 サンプルを除外した。集計の対象としたのは「母親」「父親」「祖母」による回答[25]、計 257 サンプルである。有

[24] 10 施設とは、区立荒川福祉作業所、区立荒川生活実習所、区立尾久生活実習所、あらかわ希望の家（区立尾久生活実習所）及び分場、じょぶ・あらかわ（荒川区障害者就労支援センター）、支援センターアゼリア（荒川区立精神障害者地域生活支援センター）、荒川たんぽぽセンター（荒川区立心身障害者福祉センター）の乳幼児及び高次脳機能障がい者、作業所ボンエルフ、町屋あさがお、小台橋あさがおである。

[25] 祖父による回答は 0 件であった。

効回答全 292 サンプルの単純集計値に関しては、巻末に掲載している。

図表 35　回答者と子ども（本人）との関係

	回答者数	%
母親	214	73.3
父親	42	14.4
兄弟姉妹	18	6.2
祖母	1	0.3
祖父	0	0.0
その他	8	2.7
無回答	9	3.1
合計	292	100.0

※合計は、全回答者。

※百分率（%）については小数点以下第 2 位を四捨五入して記載（以下同様）。

なお、集計対象の回答者 257 人の年齢構成は**図表 36** の通りであり、50 代以上が全体の 77.4% を占めている。

図表 36　回答者（母親、父親、祖母のみ）の年代

	回答者数	%
20代	1	0.4
30代	14	5.4
40代	42	16.3
50代	58	22.6
60代	72	28.0
70代	53	20.6
80歳以上	16	6.2
無回答	1	0.4
合計	257	100.0

※合計は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

② 世帯について

世帯年収（**図表 37**）で最も多いのは 200～400 万円未満の層で、次いで 400～600 万円未満の層となっている。両者を合計すると 54.5%となり、過半数を占めている。

図表 37　世帯年収

	回答者数	%
100万円未満	11	4.3
100～200万円未満	36	14.0
200～400万円未満	83	32.3
400～600万円未満	57	22.2
600～800万円未満	28	10.9
800～1,000万円未満	11	4.3
1,000万円以上	18	7.0
無回答	13	5.1
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

世帯構成（**図表 38**）で最も多いのは 3 人世帯で、次いで 4 人世帯である。なお、1 人世帯は 6 人（2.3%）と少数である。1 人世帯の内訳はグループホーム 4 人、ケアホーム 2 人である。

図表 38　世帯構成員数

	回答者数	%
1人世帯	6	2.3
2人世帯	44	17.1
3人世帯	103	40.1
4人世帯	64	24.9
5人世帯	25	9.7
6人世帯	9	3.5
7人世帯	1	0.4
8人世帯	1	0.4
10人世帯	1	0.4
無回答	3	1.2
合計	257	100.0

※合計は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

世帯年収と世帯構成員数から、一人当たりのおおよその年収額を算出したのが**図表 39** である。一人当たり年収に関しては、100 万円以上 200 万円未満が 49.0%とほぼ半数になっている。

図表 39　回答者の世帯の一人当たり年収

	回答者数	%
一人当たり 100 万円未満	71	27.6
一人当たり 100 万円以上 200 万円未満	126	49.0
一人当たり 200 万円以上 300 万円未満	24	9.3
一人当たり 300 万円以上	20	7.8
無回答	16	6.2
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

※一人当たり年収とは、各家庭の年収について 100 万円未満を「100 万円」、100～200 万円を「150 万円」、200～400 万円を「300 万円」、「400～600 万円」を「500 万円、600～800 万円を「700 万円」、800～1000 万円を「900 万円」、1000 万円以上を「1000 万円」と設定して、各世帯の構成人員で割ったものである。

③ 障がいのある子ども

今回の集計において、質問の主たる対象となる障がいのある子ども（本人）の年齢を以下に示す（**図表 40**）。一番多い年齢層は 20 代で 31.5%、次いで 30 代と 40 代がともに 22.6%である。本調査は留置にて調査を実施したが、対象の施設に訓練所や作業所が多かったために、このような結果となったことが推察される。なお、20 歳未満は全体のおよそ 1/6 にあたる 17.1%であった。

図表 40　子ども(本人)の年代

	回答者数	%
未就学児	34	13.2
小学生・中学生	1	0.4
義務教育終了以降～20歳未満	9	3.5
20代	81	31.5
30代	58	22.6
40代	58	22.6
50代	13	5.1
60歳以上	1	0.4
無回答	2	0.8
合計	257	100.0

※合計は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

子ども（本人）の性別に関しては、男性が 176 人（68.5%）と全体の 7 割近くである（**図表 41**）。

図表 41　子ども（本人）の性別

	回答者数	%
男性	176	68.5
女性	81	31.5
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

子ども（本人）の兄弟姉妹の有無（**図表 42**）をみると、兄弟姉妹がいるのは 206 人で、全体の 8 割を超えている。

図表 42　子ども（本人）の兄弟姉妹の有無

	回答者数	%
いる	206	80.2
いない	50	19.5
無回答	1	0.4
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

さらに、兄弟姉妹の有無と障がいのある子どもの年齢を掛け合わせた結果は**図表 43**のとおりである。全体では兄弟姉妹のいる回答者が多いものの、未就学児や小中学生では兄弟姉妹のいる回答者の方が少なくなっている。

図表 43　子ども（本人）の年代別　兄弟姉妹の有無

			兄弟姉妹の有無		合計
			いる	いない	
子ども（本人）の年齢	未就学児・小中学生	回答者数 （%）	14 (41.2)	20 (58.8)	34 (100.0)
	義務教育終了～20代	回答者数 （%）	74 (82.2)	16 (17.8)	90 (100.0)
	30代	回答者数 （%）	49 (84.5)	9 (15.5)	58 (100.0)
	40代	回答者数 （%）	53 (91.4)	5 (8.6)	58 (100.0)
	50代	回答者数 （%）	14 (100.0)	0 (0.0)	14 (100.0)
	60歳以上	回答者数 （%）	1 (100.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
	無回答	回答者数 （%）	2 (100.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
合計		回答者数 （%）	207 (80.5)	50 (19.5)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

本調査では手帳の所持状況も尋ねている（**図表 44～図表 46**）。

愛の手帳の保持者は回答者中の75.1%であり、回答者のうち、2度、3度、4度が約20%とほぼ同程度である。身体障がい者手帳の保持者は回答者中の約22%であり、重度（1級、2級）がやや多くなっている。精神障害者保健福祉手帳保持者は回答者中の約11%であり、2級が最も多い。

図表 44　子ども（本人）の愛の手帳の所持状況

	回答数	%
愛の手帳を持っていない	54	21.0
愛の手帳（1度）を持っている	15	5.8
愛の手帳（2度）を持っている	64	24.9
愛の手帳（3度）を持っている	55	21.4
愛の手帳（4度）を持っている	59	23.0
無回答	10	3.9
合計	257	100.0

図表 45　子ども（本人）の身体障害者手帳の所持状況

	回答者数	%
身体障害者手帳を持っていない	164	63.8
身体障害者手帳（1級）を持っている	31	12.1
身体障害者手帳（2級）を持っている	14	5.4
身体障害者手帳（3級）を持っている	4	1.6
身体障害者手帳（4級）を持っている	6	2.3
身体障害者手帳（5級）を持っている	1	0.4
無回答	37	14.4
合計	257	100.0

図表 46　子ども（本人）の精神障害者保健福祉手帳の所持状況

	回答者数	%
精神障害者保健福祉手帳を持っていない	190	73.9
精神障害者保健福祉手帳（1級）を持っている	3	1.2
精神障害者保健福祉手帳（2級）を持っている	17	6.6
精神障害者保健福祉手帳（3級）を持っている	7	2.7
無回答	40	15.6
合計	257	100.0

※図表 44～46 ともに、回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

さらに、複数の手帳の所持状況に関してもクロス集計を行った（**図表 47**）。3 種の手帳すべてを所持しているのは 4 人（1.6%）で、最も多いのは「愛の手帳のみ」の所持者で 56.4%である。

図表 47　子ども（本人）の手帳の種類別所持状況

愛の手帳	身体障害者手帳	精神障害者 保健福祉手帳	回答者数	%
所持	所持	所持	4	1.6
所持	所持	－	40	15.6
所持	－	所持	4	1.6
所持	－	－	145	56.4
－	所持	所持	2	0.8
－	所持	－	10	3.9
－	－	所持	17	6.6
－	－	－	35	13.6
合計			257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

次に、各手帳と子ども（本人）の年代のクロス集計を行った（**図表 48**）。なお、手帳の所持状況に関しては、2 つに区分を分けた。第一の区分は「持っている」と回答した者、第二の区分は「持っていない」と回答した者と「無回答」者の合計である。

愛の手帳に関して述べると、子どもの年代が未就学児・小中学生だと持っている者は約 3 割と少なく、義務教育終了以降になると持っている者が大多数となる。

図表 48　子ども（本人）の年代別、手帳区分別、手帳の所持状況

			愛の手帳		合計
			持っている	持っていない ＋無回答	
子ども（本人）の年齢	未就学児・小中学生	回答者数 (%)	10 (28.6)	25 (71.4)	35 (100.0)
	義務教育終了～20 代	回答者数 (%)	83 (92.2)	7 (7.8)	90 (100.0)
	30 代	回答者数 (%)	45 (77.6)	13 (22.4)	58 (100.0)
	40 代	回答者数 (%)	43 (74.1)	15 (25.9)	58 (100.0)
	50 歳以上	回答者数 (%)	11 (78.6)	3 (21.4)	14 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	1 (50.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
合計		回答者数 (%)	193 (75.1)	64 (24.9)	257 (100.0)

			身体障害者手帳		合計
			持っている	持っていない＋無回答	
子ども（本人）の年齢	未就学児・小中学生	回答者数 （%）	2 （5.7）	33 （94.3）	35 （100.0）
	義務教育終了～20 代	回答者数 （%）	18 （20.0）	72 （80.0）	90 （100.0）
	30 代	回答者数 （%）	16 （27.6）	42 （72.4）	58 （100.0）
	40 代	回答者数 （%）	15 （25.9）	43 （74.1）	58 （100.0）
	50 歳以上	回答者数 （%）	3 （21.4）	11 （78.6）	14 （100.0）
	無回答	回答者数 （%）	2 （100.0）	0 （0.0）	2 （100.0）
合計		回答者数 （%）	56 （21.8）	201 （78.2）	257 （100.0）

			精神障害者保健福祉手帳		合計
			持っている	持っていない＋無回答	
子ども（本人）の年齢	未就学児・小中学生	回答者数 （%）	0 （0.0）	35 （100.0）	35 （100.0）
	義務教育終了～20 代	回答者数 （%）	8 （8.9）	82 （91.1）	90 （100.0）
	30 代	回答者数 （%）	8 （13.8）	50 （86.2）	58 （100.0）
	40 代	回答者数 （%）	9 （15.5）	49 （84.5）	58 （100.0）
	50 歳以上	回答者数 （%）	1 （7.1）	13 （92.9）	14 （100.0）
	無回答	回答者数 （%）	1 （50.0）	1 （50.0）	2 （100.0）
合計		回答者数 （%）	27 （10.5）	230 （89.5）	257 （100.0）

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

（３）単純集計

次に、いくつかのテーマに関する項目別に単純集計値を示す。なお、以下の単純集計においても、回答者の属性が「母親」「父親」「祖母」の 257 サンプルを対象とする。

① 「親なき後」の不安について

「『親なき後』のお子さんについて心配なこと、不安なことはなんですか」という質問に対し、当てはまるものすべてに回答してもらった結果は**図表 49** である。

「身の回りの世話」や「日常で困った時に相談する人」はいずれも 50%を超えており、「金銭管理・契約」よりも上位となった。「住まい」や「日中過ごす場所」といったハード面に関する不安は相対的に低くなっている。

図表 49　保護者の「親なき後」の不安材料

選択者数・全数の中の割合 不安な項目（多項選択）	回答者数	%
２.日常生活において身の回りの世話をしてくれる人がいるか	150	58.4
３．日常で困った時に相談する人がいるか	140	54.5
５．自分で金銭管理や契約ができるか	124	48.2
４．安定した収入が得られるか	118	45.9
７．楽しくつきあえる友人がいるか	106	41.2
１．住まいがあるか	97	37.7
６．日中過ごす場所があるか	91	35.4
８．その他	24	9.3
無回答	14	5.4

※ 回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。各選項目の先頭に先頭の数字（1～8）は、質問紙における項目の並び順。

次に、上記の「親なき後」の不安に関する項目と子ども（本人）の年代とを掛け合わせ、各項目に関して、当該年代のうち何割が不安として選択したかを示したのが**図表 50** である。全体的に、子ども（本人）の年齢が上がるにつれて、不安として選択する者の割合が下がる傾向にある。しかし、住まいに関しては、未就学児・小中学生と 50 歳以上の場合で 5 割を超え、その他の年代（義務教育終了～20 代、30～40 代）が 3 割台であるのに対して、高い数値となっている。50 歳以上に関しては、回答者数が 12 人とやや少ないが、住まいの問題は、50 歳以上の子どもの保護者にとってより深刻な問題と捉えられている可能性がある。

図表 50　子ども(本人)の年代別、保護者が「親なき後」の不安材料として選択した割合

子ども（本人）の年代 / 不安な項目（複数選択）	未就学児・小中学生 (N=35)	義務教育終了～20 代 (N=90)	30～40 代 (N=116)	50 歳以上 (N=14)	無回答 (N=2)
１．住まい	57.1%	37.8%	31.0%	50.0%	0.0%
２．身の回りの世話	62.9%	61.1%	56.0%	42.9%	100.0%
３．相談する人	71.4%	61.1%	46.6%	42.9%	0.0%
４．収入	74.3%	53.3%	34.5%	28.6%	0.0%
５．金銭管理・契約	54.3%	61.1%	39.7%	28.6%	0.0%
６．日中活動の場	48.6%	35.6%	32.8%	28.6%	0.0%
７．友人	71.4%	41.1%	35.3%	21.4%	0.0%
８．その他	5.7%	11.1%	8.6%	14.3%	0.0%
全選択肢無回答	2.8%	2.2%	7.7%	14.3%	0.0%

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

続いて、同様に「親なき後」の不安に関する項目と保護者の年代を掛け合わせ、各項目に関して、当該年代のうち何割が不安として選択したかを示したのが**図表 51** である。子ども（本人）の年代と掛け合わせた結果と同様に、保護者の年代が上がるにつれて、各項目を不安材料として選択する者の割合が下がる傾向にある。20～30 代の若い保護者は、これらの項目の中でも特に「相談をする人」、「友人」を不安な項目として選択している。ここから、障がいのある子どもを育てる上での不安を取り除くために必要な情報を提供したり、子どもの小さい時期からの相談支援を拡充させたりする必要性が浮かび上がる。

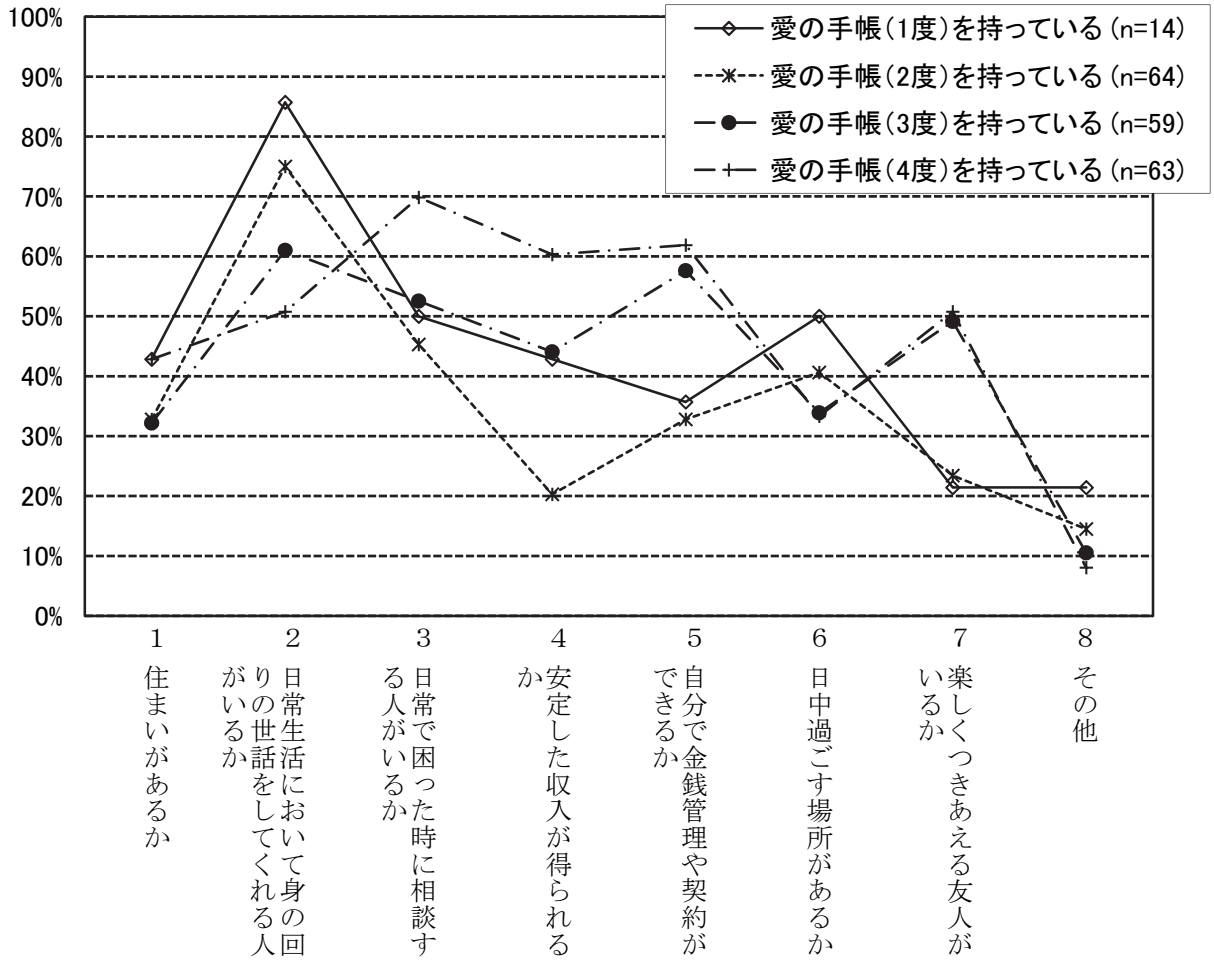
図表 51　保護者の年代別保護者の「親なき後」の不安材料

保護者の年代 / 不安な項目（複数選択）	20～30 代 (N=15)	40 代 (N=42)	50 代 (N=58)	60 代 (N=72)	70 代 (N=53)	80 歳以上 (N=16)	無回答 (N=1)
１．住まい	60.0%	50.0%	39.7%	23.6%	37.7%	43.8%	0.0%
２．身の回りの世話	66.7%	59.5%	72.4%	54.2%	45.3%	56.3%	100.0%
３．相談する人	93.3%	52.4%	62.1%	45.8%	43.4%	68.8%	100.0%
４．収入	80.0%	59.5%	53.4%	41.7%	30.2%	25.0%	0.0%
５．金銭管理・契約	60.0%	57.1%	55.2%	40.3%	43.4%	37.5%	100.0%
６．日中活動の場	46.7%	38.1%	39.7%	30.6%	34.0%	31.3%	0.0%
７．友人	93.3%	47.6%	37.9%	38.9%	30.2%	31.3%	100.0%
８．その他	13.3%	7.1%	12.1%	6.9%	13.2%	0.0%	100.0%
全選択肢無回答	0.0%	2.3%	1.7%	5.6%	13.2%	6.3%	0.0%

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

また、「親なき後」の不安と愛の手帳の所持状況に関してクロス集計を行った結果が**図表 52** である。この図に示されるように、所有する手帳の程度によって、「親なき後」の不安の各項目の選択割合に違いがある。例えば、「２．身の回りの世話」に関しては、手帳の程度として重度なほど選択者の割合は高く、他方「３．相談する人」、「５．金銭管理・契約」、「７．友人」に関しては、どちらかと言えば、手帳の程度として軽度なほど選択者の割合が高い。しかし、「１．住まい」と「６．日中活動の場」は、手帳の程度によってさほど違いはなく、選択した割合は類似している。

図表 52　愛の手帳の所持状況別保護者の「親なき後」の不安材料



※対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母のいずれかであり、
かつ子が愛の手帳を持つ 193 サンプル。

② 計画立案の現状

本項では、第 VI 章において詳細を取り上げる、「親なき後」に備える計画に関する立案の現状を確認する。本アンケート調査では「『親なき後』のお子さんの住まい、相談する相手、収入、金銭管理など生活全般について、計画を立てていますか」といった聞き方で、「親なき後」の計画立案状況を聞いた。「親なき後」についての計画の立案という問題は、本報告書でいうシミュレーションシートや ILP といった「親なき後」に備えてのライフプランに係ってくる。ライフプランについては、特に次の章で詳しく取り上げるが、今回の調査では、半数以上にあたる 57.2%が「親なき後」の計画を「立てていない」と回答している（**図表 53**）。

図表 53　計画立案状況

	回答者数	%
立てていない	147	57.2
ある程度立てている	90	35.0
十分に立てている	1	0.4
無回答	19	7.4
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

さらに、子ども（本人）の年代、保護者の年代それぞれとライフプランの立案状況に関してクロス集計を行った（**図表 54**、**図表 55**）。その結果、いずれも年代が上がるにつれて、ライフプランを立てている人の割合が多くなっている。特に保護者の年代とのクロス集計では、保護者の年代が 80 代以上になると、計画を立てている人の割合が 5 割を超える。

図表 54　子ども(本人)の年代別、計画立案状況

			計画の立案			合計
			計画を立てていない	計画を立てている	無回答	
子ども（本人）の年代	未就学児・小中学生	回答者数 (%)	32 (91.4)	3 (8.6)	0 (0.0)	35 (100.0)
	義務教育終了～20 代	回答者数 (%)	58 (64.4)	31 (34.4)	1 (1.1)	90 (100.0)
	30 代	回答者数 (%)	33 (56.9)	18 (31.0)	7 (12.1)	58 (100.0)
	40 代	回答者数 (%)	20 (34.5)	33 (56.9)	5 (8.6)	58 (100.0)
	50 歳以上	回答者数 (%)	4 (28.6)	6 (42.9)	4 (28.6)	14 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)	2 (100.0)
合計		回答者数 (%)	147 (57.2)	91 (35.4)	19 (7.4)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 55　保護者の年代別、計画立案状況

			計画の立案			合計
			計画を立てていない	計画を立てている	無回答	
保護者の年代	20～30 代	回答者数 (%)	14 (93.3)	1 (6.7)	0 (0.0)	15 (100.0)
	40 代	回答者数 (%)	30 (73.2)	11 (26.8)	0 (0.0)	41 (100.0)
	50 代	回答者数 (%)	36 (63.2)	20 (35.1)	1 (1.8)	57 (100.0)
	60 代	回答者数 (%)	40 (55.6)	25 (34.7)	7 (9.7)	72 (100.0)
	70 代	回答者数 (%)	22 (44.0)	23 (46.0)	5 (10.0)	50 (100.0)
	80 歳以上	回答者数 (%)	4 (20.0)	11 (55.0)	5 (25.0)	20 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)	2 (100.0)
合計		回答者数 (%)	146 (56.8)	91 (35.4)	20 (7.8)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 54 のとおり、子どもが「未就学児・小中学生」の場合、ライフプランを立てている人は僅かであるので、子どもの年代が義務教育終了以降の 220 サンプルを対象にさらに詳細な分析を行った（**図表 56**～**図表 58**）。

計画の立案の有無と、「親なき後」の子どもの生活について本人に望みを聞いたことがあるかとを掛け合わせたのが**図表 56** である。計画を立てている人の 47.7%が望みを聞いたことがあると答えているのに対し、計画を立てていない人の場合は 14.8%である。ここから計画を立てている人の方が、「親なき後」の子どもの将来について、子どもの意思をあらかじめ確認しようとしていることわかる。

図表 56　計画立案状況別、「親なき後」の子どもの希望把握状況
（未就学児及び小中学生は除く）

			「親なき後」のお子さんの生活について本人に望みを聞いたことがあるか			合計
			聞いたことがある	聞いたことがない	無回答	
計画の立案	計画を立てていない	回答者数 (%)	17 (14.8)	88 (76.5)	10 (8.7)	115 (100.0)
	計画を立てている	回答者数 (%)	42 (47.7)	43 (48.9)	3 (3.4)	88 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	4 (23.5)	9 (52.9)	4 (23.5)	17 (100.0)
合計		回答者数 (%)	63 (28.6)	140 (63.6)	17 (7.7)	220 (100.0)

※ 対象は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母のいずれかであり、
かつ子ども（本人）の年代が義務教育終了以上の 220 サンプル。

図表 57 は、ライフプランの立案の有無と、「親なき後」の子どもの生活について家族・親類との話し合いをしているかを掛け合わせた結果である。家族・親類と話し合いをしている人の割合は、「親なき後」の計画を立てていない人では 46.5%であるのに対し、計画を立てている人では 72.0%であった。

図表 57　計画立案状況別、「親なき後」について家族・親類との話し合い状況
(未就学児及び小中学生は除く)

			「親なき後」について家族・親類との話合い			合計
			話し合いをしていない	話し合いをしている	無回答	
計画の立案	計画を立てていない	回答者数 (%)	60 (52.6)	53 (46.5)	1 (0.9)	114 (100.0)
	計画を立てている	回答者数 (%)	15 (15.0)	72 (72.0)	13 (13.0)	100 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	0 (0.0)	3 (50.0)	3 (50.0)	6 (100.0)
合計		回答者数 (%)	75 (34.1)	128 (58.2)	17 (7.7)	220 (100.0)

※ 対象は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母のいずれかであり、かつ子ども（本人）の年代が義務教育終了以上の 220 サンプル。

後述するように、「親なき後」の住まいの世話や身の回りの世話の担い手として子どもの兄弟姉妹を想定している保護者は多い。では兄弟姉妹の有無によってライフプランの立案状況に違いはあるのだろうか。**図表 58** は、兄弟姉妹の有無とライフプランの立案状況を掛け合わせた結果である。兄弟姉妹がいる場合の方がライフプランの立案を行っている人の割合が高いことがわかる。

図表 58　兄弟姉妹の有無別、計画立案状況(未就学児・小中学生は除く)

			計画の立案			合計
			計画を立てていない	計画を立てている	無回答	
兄弟姉妹の有無	いる	回答者数 (%)	91 (47.9)	83 (43.7)	16 (8.4)	190 (100.0)
	いない	回答者数 (%)	24 (80.0)	5 (16.7)	1 (3.3)	30 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
合計		回答者数 (%)	115 (52.3)	88 (40.0)	17 (7.7)	220 (100.0)

※ 対象は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母のいずれかであり、かつ子ども（本人）の年代が義務教育終了以上の 220 サンプル。

次表から再び、未就学児・小中学生を含んだ257人の分析を行う。

本調査では、「親なき後」の準備に向けてどのような支援が欲しいか、保護者に要望を聞いている。**図表 59**は「『親なき後』の準備について相談できる場がもっと欲しい」という質問への回答を集計したものである。「そう思う」と「ややそう思う」を合わせると約8割が、そうした場を望んでいる。

図表 59　「親なき後」の準備に関する相談ニーズの強弱

	回答者数	%
そう思う	124	48.2
ややそう思う	88	34.2
あまりそう思わない	12	4.7
そう思わない	2	0.8
無回答	31	12.1
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

③ 住まいについて

図表 60 は、現在の住まいの状況である。保護者と同居が 8 割を超えている。

図表 60　現在の住まいの状況

	回答者数	%
保護者（あなた）と一緒の住まい	219	85.2
グループホーム	16	6.2
ケアホーム	13	5.1
兄弟姉妹・親類と一緒の住まい	3	1.2
一人暮らしの住まい	2	0.8
入所施設	1	0.4
その他	1	0.4
無回答	2	0.8
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

なお、現在の住まいの状況を子ども（本人）の年代別に集計すると（**図表 61**）、子ども（本人）の年代が上がるにつれて、親との同居の割合は下がっており、本人が 50 歳以上だと 64.3%である。

図表 61　子ども（本人）の年代別、現在の住まいの状況

			現在の住まい								合計
			回答者と一緒の住まい	兄弟姉妹・親類と一緒の住まい	一人暮らしの住まい	グループホーム	ケアホーム	入所施設	その他	無回答	
お子さんの年代	未就学・小中学生	N (%)	35 (100.0)								35 (100.0)
	義務教育終了～20代	N (%)	82 (91.1)	1 (1.1)		2 (2.2)	5 (5.6)				90 (100.0)
	30代	N (%)	46 (79.3)		1 (1.7)	7 (12.1)	2 (3.4)	1 (1.7)	1 (1.7)		58 (100.0)
	40代	N (%)	46 (79.3)	1 (1.7)	1 (1.7)	5 (8.6)	4 (6.9)			1 (1.7)	58 (100.0)
	50歳以上	N (%)	9 (64.3)			2 (14.3)	2 (14.3)			1 (7.1)	14 (100.0)
	無回答	N (%)	1 (50.0)	1 (50.0)							2 (100.0)
合計		N (%)	219 (85.2)	3 (1.2)	2 (0.7)	16 (6.2)	13 (5.1)	1 (0.4)	1 (0.4)	2 (0.8)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

次に、「親なき後」の住まいの見通しをみると（**図表 62**）、最も回答者が多かったのは、「どこで暮らすか計画を立てていない」の 28%で、次いで「兄弟姉妹・親類と一緒の住まい」20.2%、「グループホーム」15.6%、「一人暮らしの住まい」13.2%と続く。

図表 62　「親なき後」の住まいの見通し

	回答者数	%
どこで暮らすか計画を立てていない	72	28.0
兄弟姉妹・親類と一緒の住まい	52	20.2
グループホーム	40	15.6
一人暮らしの住まい	34	13.2
ケアホーム	24	9.3
入所施設	20	7.8
その他	5	1.9
無回答	10	3.9
合計	257	100.0

※合計は、回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 63は、現在の住まいの状況と「親なき後」の住まいの見通しのクロス集計を行った結果である。現在、保護者と同居している人以外は、現在の住まいと「親なき後」の住まいの意向は一致する傾向にある。例えば、現在の住まいが「兄弟姉妹・親族と一緒の住まい」の人は、「親なき後」の住まいとしても「兄弟姉妹・親類と一緒の住まい」を選ぶ者が多く、現在の住まいが「グループ

ホーム」である人は、「親なき後」の住まいとしても「グループホーム」を選ぶ者が多い。しかしながら、現在の住まいが保護者と同居の場合は、「親なき後」の住まいに関して、「どこで暮らすか計画を立てていない」が最も多く、また見通しを持っている場合も複数の選択肢に分散している。

図表 63　現在の住まい状況別、「親なき後」の住まいの見通し

		「親なき後」の住まいの見通し								合計
		兄弟姉妹・親類と一緒の住まい	一人暮らしの住まい	グループホーム	ケアホーム	入所施設	その他	どこで暮らすか計画を立てていない	無回答	
現在の住まい	保護者（あなた）と一緒の住まい	50 (22.8%)	30 (13.7%)	25 (11.4%)	15 (6.8%)	18 (8.2%)	4 (1.8%)	70 (32.0%)	7 (3.2%)	219 (100.0%)
	兄弟姉妹・親類と一緒の住まい	2 (66.7%)		1 (33.3%)						3 (100.0%)
	一人暮らしの住まい		2 (100.0%)							2 (100.0%)
	グループホーム		2 (12.5%)	13 (81.3%)			1 (6.3%)			16 (100.0%)
	ケアホーム			1 (7.7%)	8 (61.5%)	2 (15.4%)		2 (15.4%)		13 (100.0%)
	入所施設				1 (100.0%)					1 (100.0%)
	その他								1 (100.0%)	1 (100.0%)
	無回答								2 (100.0%)	2 (100.0%)
合計		52 (20.2%)	34 (13.2%)	40 (15.6%)	24 (9.3%)	20 (7.8%)	5 (1.9%)	72 (28.0%)	10 (3.9%)	257 (100.0%)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 64は、「親なき後」に子ども（本人）に荒川区に暮らして欲しいと思うかの集計結果を示したものである。80%を超える保護者が「親なき後」も子どもに荒川区に暮らして欲しいと思っている。

図表 64　「親なき後」における子どもの荒川区での居住希望

	回答者数	%
そう思う	206	80.2
そう思わない	33	12.8
無回答	18	7.0
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 65は「親なき後」に子ども（本人）に荒川区に暮らして欲しいと思うかと、「親なき後」の住まいの見通しについて、クロス集計を行ったものである。無回答者を除けば、「親なき後」の

住まいの見通しについて、いずれの選択肢を選んだ場合でも、回答者の7割以上が、「親なき後」も子どもに荒川区で暮らして欲しいと考えている。

図表 65　「親なき後」の住まいの見通し別、荒川区での居住希望

			「親なき後」も荒川区に暮らして欲しいか			合計
			そう思う	そう思わない	無回答	
「親なき後」の住まい	兄弟姉妹・親類と一緒の住まい	回答者数 (%)	39 (75.0)	11 (21.2)	2 (3.8)	52 (100.0)
	一人暮らしの住まい	回答者数 (%)	28 (82.4)	5 (14.7)	1 (2.9)	34 (100.0)
	グループホーム	回答者数 (%)	38 (95.0)	1 (2.5)	1 (2.5)	40 (100.0)
	ケアホーム	回答者数 (%)	24 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	24 (100.0)
	入所施設	回答者数 (%)	17 (85.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	20 (100.0)
	その他	回答者数 (%)	4 (80.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
	どこで暮らすか計画を立てていない	回答者数 (%)	52 (72.2)	13 (18.1)	7 (9.7)	72 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	4 (40.0)	0 (0.0)	6 (60.0)	10 (100.0)
合計		回答者数 (%)	206 (80.2)	33 (12.8)	18 (7.0)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

つまり、「親なき後」の住まいの見通しとして、ケアホーム、グループホームや入所施設といった場所に暮らすことを想定している保護者であっても、「親なき後」も子ども（本人）に住み慣れた環境で生活をさせたいと考えている。**図表 66**は、それを裏打ちするような結果である。**図表 66**は「親なき後」の準備に向けてどのような支援が欲しいかについて、「地域にグループホームやケアホームがもっと欲しい」という要望の集計結果を示したものである。「そう思う」と「ややそう思う」を合わせると、約8割が地域にグループホームやケアホームがもっと欲しいと望んでいる。

図表 66　地域でのグループホーム、ケアホームに対するニーズ

	回答者数	%
そう思う	147	57.2
ややそう思う	60	23.3
あまりそう思わない	14	5.4
そう思わない	3	1.2
無回答	33	12.8
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

また、グループホームやケアホームには入居年数に制限のあるところと、制限のないところがある。**図表 67** では、「親なき後」の準備に向けてどのような支援が欲しいかについて、「居住年数の上限のないグループホームやケアホームが欲しい」という要望の集計結果を示したものである。「そう思う」と「ややそう思う」を合わせると、こちらも 8 割以上が、居住年数に上限のないグループホームやケアホームを望んでいることがわかる。

図表 67　居住年数の上限のないグループホームやケアホームに対するニーズ

	回答者数	%
そう思う	162	63.0
ややそう思う	51	19.8
あまりそう思わない	8	3.1
そう思わない	2	0.8
無回答	34	13.2
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

また、「親なき後」の住まいの見通しとして、一人暮らしを想定している保護者がいたが、保護者は子どもが一人暮らしをするための支援をどれくらい欲しているのだろうか。

図表 68は、「親なき後」の準備に向けてどのような支援が欲しいかについて、「子どもが一人暮らしするための支援がもっと欲しい」という要望の集計結果を示したものである。こちらも「そう思う」と「ややそう思う」を合わせると7割以上が望んでいることがわかる。

図表 68　子どもが一人暮らしするための支援ニーズ

	回答者数	%
そう思う	138	53.7
ややそう思う	55	21.4
あまりそう思わない	17	6.6
そう思わない	7	2.7
無回答	40	15.6
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

④　身の回りの世話をする人について

図表 69 は、現在子どもの身の回りの世話をする人が誰かを、複数選択で聞いた結果である。子どもを最もケアをしているのは母親、次いで父親となっている。日常的に障がいのある子ども（本人）に接している「福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員」が兄弟姉妹よりも多い。

図表 69　現在の身の回りの世話の担い手

複数選択	回答者数	%
１．身の回りの世話はいらない　　（子ども自身でできる）	65	25.3
２．（お子さんから見た）父親	104	40.5
３．（お子さんから見た）母親	199	77.4
４．（お子さんから見た）祖父	3	1.2
５．（お子さんから見た）祖母	11	4.3
６．（お子さんの）兄弟姉妹	41	16.0
７．（お子さんの）配偶者	1	0.4
８．上記（２～７）以外の親類	4	1.6
９．グループホームやケアホームの世話人	30	11.7
１０．ホームヘルパー	20	7.8
１１．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	68	26.5
１２．勤務先の人	10	3.9
１３．地域（近所）の人	3	1.2
１４．その他	12	4.7
無回答	3	1.2

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 70 は、「親なき後」に子ども（本人）の身の回りの世話を誰が担うと思うかについて、複数選択で聞いた結果である。**図表 69** の「現在の身の回りの世話の担い手」では、兄弟姉妹は 16.0%に過ぎなかったが、「親なき後」の世話になると 59.1%にまで増える。

図表 70　「親なき後」の身の回りの世話の担い手

複数選択	回答者数	%
１．身の回りの世話はいらない（子ども自身でできる）	54	21.0
２．（お子さんの）兄弟姉妹	152	59.1
３．（お子さんの）配偶者	9	3.5
４．上記（２～３）以外の親類	12	4.7
５．グループホームやケアホームの世話人	97	37.7
６．ホームヘルパー	38	14.8
７．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	75	29.2
８．勤務先の人	8	3.1
９．地域（近所）の人	3	1.2
１０．その他	17	6.6
１１．誰もいない	30	11.7
無回答	11	4.3

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

⑤　相談にのる人について

図表 71 は、現在、子ども（本人）が日常で困ったことがあった場合に、相談する人は誰かについて集計したものである。母親が 76.3%と最も多く、次いで父親が 48.2%である。通所している施設の職員が 31.5%で、兄弟姉妹の 22.6%よりも多い。

図表 71　現在の相談相手

複数選択	回答者数	%
１．（お子さんから見た）父親	124	48.2
２．（お子さんから見た）母親	196	76.3
３．（お子さんから見た）祖父	3	1.2
４．（お子さんから見た）祖母	15	5.8
５．（お子さんから見た）兄弟姉妹	58	22.6
６．（お子さんの）配偶者	1	0.4
７．上記（１～６）以外の親類	5	1.9
８．グループホームやケアホームの世話人	31	12.1
９．ホームヘルパー・保健師・訪問看護師	12	4.7
１０．障害者福祉課など区の職員	28	10.9
１１．じょぶ・あらかわの職員	28	10.9
１２．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	81	31.5
１３．（お子さんの）勤務先の人	15	5.8
１４．（お子さんの）友人	11	4.3
１５．地域（近所）の人	4	1.6
１６．その他	31	12.1
１７．誰もいない	4	1.6
無回答	7	2.7

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 72 の「親なき後」に相談にのる人では、最も多いのが兄弟姉妹の 53.7%、次いで福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員の 34.2%、グループホームやケアホームの世話人の 28.0%となっている。

図表 72　「親なき後」の相談相手

複数選択	回答者数	%
１．（お子さんから見た）兄弟姉妹	138	53.7
２．（お子さんの）配偶者	10	3.9
３．上記（１～２）以外の親類	17	6.6
４．グループホームやケアホームの世話人	72	28.0
５．ホームヘルパー・保健師・訪問看護師	27	10.5
６．障害者福祉課など区の職員・社会福祉協議会の職員	55	21.4
７．じょぶ・あらかわの職員	32	12.5
８．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	88	34.2
９．（お子さんの）勤務先の人	25	9.7
１０．（お子さんの）友人	20	7.8
１１．地域（近所）の人	11	4.3
１２．その他	23	8.9
１３．誰もいない	18	7.0
無回答	9	3.5

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

⑥ 収入について

子ども（本人）の現在の収入について複数回答で聞いた結果は**図表 73** である。就労収入を得ている人はおよそ 1/3 程度である。

図表 73　子ども（本人）の現在の収入源

複数選択	回答者数	%
１．障害基礎年金　１級	66	25.7
２．障害基礎年金　２級	91	35.4
３．心身障害者扶養共済制度の年金 （旧・心身障害者扶養年金）	23	8.9
４．特別障害者手当	50	19.5
５．心身障害者福祉手当	87	33.9
６．重度心身障害者手当	49	19.1
７．障害児福祉手当	10	3.9
８．特別児童扶養手当	9	3.5
９．児童育成手当・障害手当	11	4.3
１０．グループホーム等家賃助成	17	6.6
１１．就労収入	84	32.7
１２．財産収入（不動産収入など）	1	0.4
１３．その他	9	3.5
無回答	36	14.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

図表 74は各種手帳の有無と障害基礎年金の受給状況のクロス集計を示したものである。愛の手帳のみの所持者のうち、障害基礎年金受給者はおおよそ6割強であった。

図表 74　各種手帳の所持状況別、障害基礎年金の受給状況

			障害基礎年金１級	障害基礎年金２級	受給していない＋無回答	合計
各種手帳の有無	全ての手帳を持っている	回答者数 (%)	3 (75.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
	愛の手帳、身体手帳を持っている	回答者数 (%)	25 (62.5)	6 (15.0)	9 (22.5)	40 (100.0)
	愛の手帳、精神手帳を持っている	回答者数 (%)	0 (0.0)	2 (50.0)	2 (50.0)	4 (100.0)
	愛の手帳のみ持っている	回答者数 (%)	33 (22.8)	60 (41.4)	52 (35.9)	145 (100.0)
	身体手帳、精神手帳を持っている	回答者数 (%)	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
	身体手帳のみ持っている	回答者数 (%)	3 (30.0)	4 (40.0)	3 (30.0)	10 (100.0)
	精神手帳のみ持っている	回答者数 (%)	1 (5.9)	9 (52.9)	7 (41.2)	17 (100.0)
	手帳なしを選択＋無回答	回答者数 (%)	1 (2.9)	7 (20.0)	27 (77.1)	35 (100.0)
合計		回答者数 (%)	66 (25.7)	91 (35.4)	100 (38.9)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

子ども（本人）の年代と子ども（本人）が就労収入を得ているかどうかを掛け合わせた結果が**図表 75** である。子どもの年代が義務教育終了～20 代では 50%が収入として就労収入があると回答したが、30 代以降ではいずれも 3 割程度であった。

図表 75　子ども（本人）の年代別、就労収入の有無

			現在、就労収入を得ているかどうか			合計
			得ている	得ていない	無回答	
子ども（本人）の年齢	未就学児・小中学生	回答者数 (%)	0 (0.0)	10 (28.6)	25 (71.4)	35 (100.0)
	義務教育終了～20代	回答者数 (%)	45 (50.0)	42 (46.7)	3 (3.3)	90 (100.0)
	30代	回答者数 (%)	16 (27.6)	40 (69.0)	2 (3.4)	58 (100.0)
	40代	回答者数 (%)	18 (31.0)	39 (67.2)	1 (1.7)	58 (100.0)
	50歳以上	回答者数 (%)	5 (35.7)	4 (28.6)	5 (35.7)	14 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
合計		回答者数 (%)	84 (32.7)	137 (53.3)	36 (14.0)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

義務教育終了後の子ども（本人）のうち、就労収入を得ている者を対象に、年代別に就労収入の平均額（月額）をみたものが**図表 76**である。義務教育終了から20代までが最も高く約8万円、最も少ないのが40代の約2万5千円であった。義務教育終了以降の平均額は約6万円である。

図表 76　子ども（本人）の年代別就労収入（税込）の平均額

子ども（本人）の年齢	就労収入の平均額（単位:円）
義務教育終了～20代（N=44）	81,691
30代（N=15）	44,400
40代（N=16）	25,843
50代以上（N=5）	37,000
全体（N=80）	60,736

※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育を終了している220サンプルのうち、就労収入について有効な回答があった80サンプル。

「親なき後」の収入源を複数回答で回答を得たものが**図表 77** である。最も多いのが子ども（本人）の年金や手当の 78.2%、次いで子ども（本人）の就労収入の 39.7%であった。一方で、特に生計の見通しは立っていないと回答をしている人も 10.5%いた。

図表 77　「親なき後」の収入源

複数選択	回答者数	%
１．子ども（本人）の就労収入	102	39.7
２．子ども（本人）の年金や手当	201	78.2
３．子ども（本人）名義の預貯金	93	36.2
４．兄弟姉妹や親類の収入	14	5.4
５．親が残した預貯金	75	29.2
６．親が残した不動産からの収入	18	7.0
７．その他	4	1.6
８．特に生計の見通しは立っていない	27	10.5
無回答	5	1.9

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

⑦ 金銭管理について

現在、金銭管理をしている人は、親が 87.2%と大多数であり、子ども（本人）は 8.2%である（**図表 78**）。

図表 78　現在の金銭管理者

	回答者数	%
1．子ども（本人）	21	8.2
2．親	224	87.2
3．兄弟姉妹	2	0.8
4．親類	0	0.0
5．社会福祉協議会が提供する地域福祉権利擁護事業の生活支援員	2	0.8
6．成年後見制度に基づく成年後見人、保佐人、補助人	1	0.4
7．その他	4	1.6
無回答	3	1.2
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

金銭管理の状況について、手帳の有無別に集計を行ったものが**図表 79** である。精神障害者福祉手帳のみの所持者は子ども自身でお金を管理している人が 58.8%と半数以上であるが、それ以外で総じて親がお金を管理していることがわかる。

図表 79　各手帳の有無別、現在の金銭管理者

			現在お金の管理をする人							合計
			子ども（本人）	親	兄弟姉妹	生活支援員	成年後見人等	その他	無回答	
各種手帳の有無	全ての手帳を持っている	N (%)		4 (100.0)						4 (100.0)
	愛の手帳、身体手帳を持っている	N (%)	2 (5.0)	34 (85.0)	2 (5.0)		1 (2.5)	1 (2.5)		40 (100.0)
	愛の手帳、精神手帳を持っている	N (%)	2 (50.0)	2 (50.0)						4 (100.0)
	愛の手帳のみ持っている	N (%)	4 (2.8)	134 (92.4)		2 (1.4)		3 (2.1)	2 (1.4)	145 (100.0)
	身体手帳、精神手帳を持っている	N (%)		2 (100.0)						2 (100.0)
	身体手帳のみ持っている	N (%)	1 (10.0)	9 (90.0)						10 (100.0)
	精神手帳のみ持っている	N (%)	10 (58.8)	7 (41.2)						17 (100.0)
	手帳なしを選択＋無回答	N (%)	2 (5.7)	32 (91.4)					1 (2.9)	35 (100.0)
合計		N (%)	21 (8.2)	224 (87.2)	2 (0.8)	2 (0.8)	1 (0.4)	4 (1.6)	3 (1.2)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

「親なき後」に金銭管理をする人（**図表 80**）では、兄弟姉妹を選択した人が 45.1%と、子ども（本人）の 21.4%を上回り最も多いが、誰が管理するか見通しが立っていないと回答した人も全体の約 1/5 にあたる 19.8%にのぼる。

図表 80　「親なき後」の金銭管理者

複数選択	回答者数	%
1．子ども（本人）	55	21.4
2．兄弟姉妹	116	45.1
3．親類	5	1.9
4．社会福祉協議会が提供する地域福祉権利擁護事の生活支援員	6	2.3
5．成年後見制度に基づく成年後見人、保佐人、補助人	15	5.8
6．その他	3	1.2
7．特に誰がお金を管理するか見通しは立っていない	51	19.8
無回答	6	2.3
合計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

現在お金を管理している人別に「親なき後」にお金を管理する人を集計したものが**図表 81** である。現在お金を管理している人として最も多い親を選択している人のうち、約半数に当たる 50.4%が兄弟姉妹を「親なき後」に管理する人として挙げている。

図表 81　現在の金銭管理者別、「親なき後」の金銭管理者

			「親なき後」にお金の管理をする人								合計
			子ども	兄弟姉妹	親類	生活支援員	成年後見人等	その他	見通しは立っていない	無回答	
現在お金の管理をする人	子ども	N (%)	18 (85.7)				1 (4.8)		1 (4.8)	1 (4.8)	21 (100.0)
	親	N (%)	35 (15.6)	113 (50.4)	5 (2.2)	6 (2.7)	13 (5.8)	1 (0.4)	48 (21.4)	3 (1.3)	224 (100.0)
	兄弟姉妹	N (%)		2 (100.0)							2 (100.0)
	生活支援員	N (%)	1 (50.0)				1 (50.0)				2 (100.0)
	成年後見人等	N (%)		1 (100.0)							1 (100.0)
	その他	N (%)						2 (50.0)	2 (50.0)		4 (100.0)
	無回答	N (%)	1 (33.3)							2 (66.7)	3 (100.0)
合計		N (%)	55 (21.4)	116 (45.1)	5 (1.9)	6 (2.3)	15 (5.8)	3 (1.2)	51 (19.8)	6 (2.3)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

⑧ 成年後見について

成年後見制度の利用の意向についての集計は**図表 82** に示すとおりである。既に利用している人は 1%未満とごく少数であり、将来利用したいと回答している人は 21.4%だった。最も多い回答は利用したいかどうかわからないで、52.9%であった。

図表 82　成年後見の利用意向

	回答者数	%
1．利用したくない	31	12.1
2．利用したいかどうかわからない	136	52.9
3．将来利用したい	55	21.4
4．既に利用している	2	0.8
無回答	33	12.8
合　計	257	100.0

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

次に、保護者の年代別に成年後見制度の利用意向をまとめたものが**図表 83** である。将来、成年後見制度を利用したいと考える人は、20～30 代、40 代の保護者では 10%未満であるが、50 歳以上の保護者では 20%を超えている。

図表 83　保護者の年代別、成年後見の利用意向

			成年後見制度の利用についての見解					合計
			利用したくない	利用したいかどうかわからない	将来利用したい	既に利用している	無回答	
保護者の年代	20～30 代	回答者数	2	10	1	0	2	15
		(%)	(13.3)	(66.7)	(6.7)	(0.0)	(13.3)	(100.0)
	40 代	回答者数	3	33	4	0	2	42
		(%)	(7.1)	(78.6)	(9.5)	(0.0)	(4.8)	(100.0)
	50 代	回答者数	7	31	16	1	3	58
		(%)	(12.1)	(53.4)	(27.6)	(1.7)	(5.2)	(100.0)
	60 代	回答者数	11	33	17	0	11	72
		(%)	(15.3)	(45.8)	(23.6)	(0.0)	(15.3)	(100.0)
	70 代	回答者数	7	21	13	1	11	53
		(%)	(13.2)	(39.6)	(24.5)	(1.9)	(20.8)	(100.0)
	80 歳以上	回答者数	1	7	4	0	4	16
		(%)	(6.3)	(43.8)	(25.0)	(0.0)	(25.0)	(100.0)
	無回答	回答者数	0	1	0	0	0	1
		(%)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)
合計		回答者数	31	136	55	2	33	257
		(%)	(12.1)	(52.9)	(21.4)	(0.8)	(12.8)	(100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

子どもの年代別に成年後見制度利用の意向を集計したものが**図表 84** である。子どもが未就学児・小学生の場合では、将来、利用したいと回答した人は 5.7%だが、義務教育終了後～20 代、30 代、40 代ではいずれも約 1/4 程度の人が利用したいと回答している。

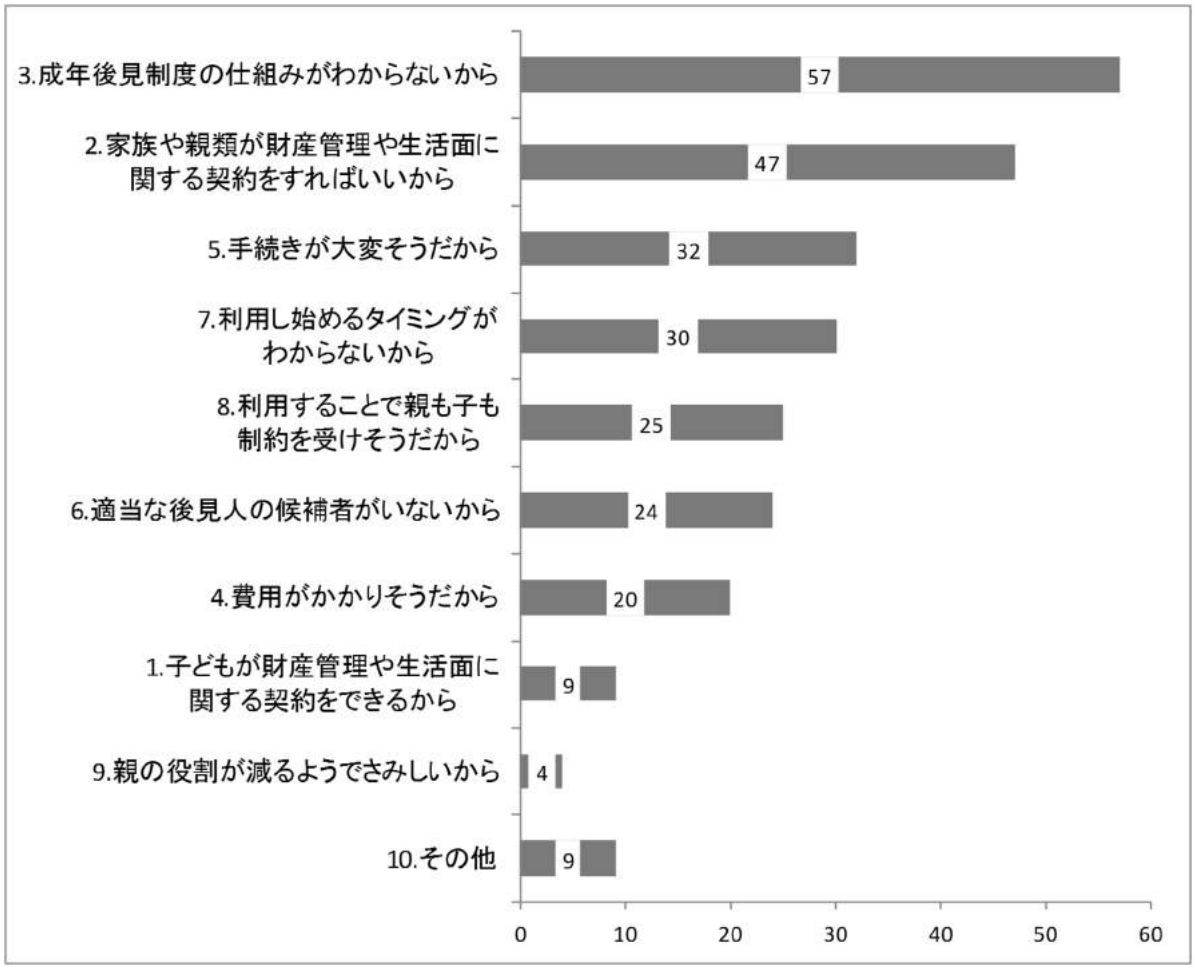
図表 84　子ども（本人）の年代別、成年後見の利用意向

			成年後見制度の利用についての見解					合計
			利用したくない	利用したいかどうかわからない	将来利用したい	既に利用している	無回答	
子ども(本人)の年代	未就学児・小中学生	回答者数	2	28	2	0	3	35
		(%)	(5.7)	(80.0)	(5.7)	(0.0)	(8.6)	(100.0)
	義務教育終了～20 代	回答者数	11	50	24	1	4	90
		(%)	(12.2)	(55.6)	(26.7)	(1.1)	(4.4)	(100.0)
	30 代	回答者数	8	25	14	1	10	58
		(%)	(13.8)	(43.1)	(24.1)	(1.7)	(17.2)	(100.0)
	40 代	回答者数	9	26	15	0	8	58
		(%)	(15.5)	(44.8)	(25.9)	(0.0)	(13.8)	(100.0)
	50 歳以上	回答者数	1	7	0	0	6	14
		(%)	(7.1)	(50.0)	(0.0)	(0.0)	(42.9)	(100.0)
	無回答	回答者数	0	0	0	0	2	2
		(%)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
合計		回答者数	31	136	55	2	33	257
		(%)	(12.1)	(52.9)	(21.4)	(0.8)	(12.8)	(100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

上記の成年後見制度の利用意向に関して、「利用したくない」あるいは「利用したいかどうかわからない」を選択した者に、その理由を聞いた。なお、子どもの年代が「未就学児・小中学校」と答えた回答者では、自由回答欄に「子どもが幼くてそこまで考えていない」といった意見が散見されたため、ここでは子どもが義務教育終了以上の回答のみを対象として集計を行った（**図表 85**）。

図表 85　成年後見制度を利用したくない、利用したいかどうかわからない理由（複数選択）



※ 回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子ども（本人）の年齢が義務教育終了以上の 220 サンプルから、当該設問（問 13）への有効回答のみを集計。

成年後見制度を「利用したくない」「利用したいかどうかわからない」理由として「子どもが財産管理や生活面に関する契約をできるから」としたのはわずか 9 名しかいない。一方で、「家族や親類が財産管理や生活面に関する契約をすればいいから」（47 名）、「利用することで親も子も制約を受けそうだから」（25 名）というように、家族や親類が子どもの代わりとなって財産管理や契約等を問題なく行えている状況もあるようである。「利用し始めるタイミングがわからないから」（30 名）という理由はこのような特に問題のない状況から生じてきたものであろう。

しかし、最も多い 57 名が「成年後見制度の仕組みがわからない」を選択しているように、成年後見制度の認知不足が認められる。また、自由回答欄からは、「手続きが大変そうだから」（32 名）や「費用がかかりそうだから」（20 名）というように制度の仕組みに対する不安や、「適当な後見人の候補者がいないから」（24 名）といった環境的要因からやむなく制度を利用できずにいる状況が認められる。

⑨ 社会との関わりについて

地域の人たちからの理解・協力に関する意識と、子どもが地域の人との交流する機会がほしいかの意向をクロス集計したものが**図表 86** である。

子どもの障がいに対して地域の人たちから理解や手助けを得られているかという問いに「そう思う」「ややそう思う」と回答した人のうち、子どもが地域の人と交流する機会がもっとほしいかという問いに「そう思う」「ややそう思う」と回答した人は 69.1%である。また、地域の人たちから理解や手助けを得られているかに関して「そう思わない」「あまりそう思わない」と回答をした人でも、70.5%の人が、交流する機会がもっとほしいかという問いに「そう思う」「ややそう思う」と回答している。従って、地域の人々からの障がいに対する理解や手助けの実感と、地域の人との交流希望との間にはあまり影響関係がないと言える。

図表 86　地域の人々の障がい理解・手助けの実感別地域の人との交流希望

			子どもが地域の人と交流する機会がもっと欲しい			合計
			そう思う＋ややそう思う	そう思わない＋あまりそう思わない	無回答	
地域の人たちから、子どもの障がいに対する理解や手助けを得られているか	そう思わない＋あまりそう思わない	回答者数 (%)	105 (70.5)	27 (18.1)	17 (11.4)	149 (100.0)
	そう思う＋ややそう思う	回答者数 (%)	67 (69.1)	11 (11.3)	19 (19.6)	97 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	5 (45.5)	0 (0.0)	6 (54.5)	11 (100.0)
合計		回答者数 (%)	177 (68.9)	38 (14.8)	42 (16.3)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

以上第Ⅴ章においては、「親なき後」に関するインタビュー調査と保護者意識調査（アンケート）の結果を取り上げ、分析を行った。主にインタビュー調査で得られた結果を基に、保護者意識調査を行ったが、結果としていくつかの解決すべきイシューが浮び上った。「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 つがそれである。これらはいずれも重要な課題であり、それぞれ第Ⅶ章の中で個別具体的に取り上げ論じる。

また、保護者意識調査では最後に問 36 を設けて、「『親なき後』に関して、自由にご意見をお書き下さい」とする自由記述欄を用意した。99 人がこの欄に記入したが、短文の回答だけでなく、長文の回答もあり、いずれも子を思う親の気持ちが切々と伝わってくるものであった。これらの自由記述の内容はじつに多様であったが、反面、いくつかの共通項もみられる。以下、いくつかの点を挙げる。

1．　自由記述からは保護者の心の情景ともいうべきものが浮び上っているように思われる。目立って多いのは、「心配」、「とても心配」、「不安」、「不安ばかり」などの表現である。このようなネガティブな感情が書かれていたものは 99 の回答のうち 27 であった。

「心配」、「不安」という気持ちは、むろん全部ではないが、「先が見えない」状況に置かれていることに基因するものであろう。保護者にとっての「親なき後」とは「先の見えない状況」で、「不安がいっぱい」、「とても心配」な状態である。保護者のこうした気持ちに対するケアが第一になければならないのではないか。

2．　しかし、99 人の保護者は全員ではないにしても、前述のような状況にかかわらず、「親なき後」のため、保護者として「勉強したい」とする気持ちも、少なからず表明されていた。これまで先人たちが「親なき後」にどのように対処し、いかなる結果になったかを知りたいとか、「親なき後」に関する講演会、講習会の開催があれば是非参加したいとか、成年後見制度についてもっと知りたい等の記述が少なからずあった。

また、「親なき後」に備え、子どもに対し、「できることはできるだけ自分でやるように」指導している、「ショートステイ、宿泊訓練も経験させたい」、「ショートステイなどを利用し、少しずつ離していきたい」などの意見もあった。しかし、子どもは「親が先に逝くことを理解できず、母親はずっと先まで一緒にいてくれるものと思っている」、「家が一番好きで離れる日がくることを理解しようとしない」といった記述もあり、問題の難しさを示唆している。

3．　「親なき後」の子どもの身の回りの世話については、兄弟がいる場合、兄弟姉妹の世話になることを期待する気持ちと、兄弟姉妹にまで面倒をかけてはいけないとする思いが交差するようである。自由記述をみると、ほとんどの親がそれを依頼するのではなく、兄弟姉妹のほうから身の回りの世話を申し出ている。こうした申し出を受けて親は一応安堵するが、他方で自分が体験したような苦労を、また兄弟姉妹に背負わせ、迷惑をかけたくないという気持ちも強い。

他方、兄弟がいない場合、親はグループホームや施設に子どもを託さざるを得ないと考えている。グループホームや施設に対する要望、注文は多く記述されている。まずは、グループホーム、施設の立地についての要望が断然多く、当然ながら荒川区あるいは近接の立地が強く望まれている。「子どもが生まれ育った処」だから、過ごしやすいだろうとか、仲間と生活でき

る近くの場所だとありがたいとか、老後にも子どもに会いに行きやすいよう、近所にグループホーム等行きやすいホームを増やしてもらい、老後の親の負担を少しでも軽くして頂きたいなどの意見がある。

グループホーム、施設に関してはまた、「楽しい生活が送れる」こと、「安心して暮らせること」、「友達と過ごす楽しさを味わえたらと思う」等の多くの要望が書かれている。特にグループホームについての記述は非常に多く、それだけ、保護者の関心が高いと言うことができる。

4．　成年後見制度に関しては、短文が大部分であったが、7つの記述があった。「本人に自らの権利・財産を保全する能力がない」、「金銭管理などは本人のできることは限られている」といった危惧が、成年後見制度に対する関心を生んでいる。しかし、保護者にとって成年後見制度は、未だ身近で利用しやすいものとはなっていないようである。同制度を「よく知りたい」という声がある一方で、より一層「わかり易い説明」を求める声も聞かれ、制度の周知の方法に改善の余地があることを示唆している。また申請手続きの「簡略化」を求める声もあった。

（第Ⅴ章2　河野志穂、川原健太郎）

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

「国及び地方公共団体は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に努めなければならない」（「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」第 2 条第 4 項）と定められているように、障がい者福祉の分野においては、障がい者を包括的でシームレスに支援することのできる支援インフラを作り上げることが目標とされている。

荒川区もまた、障がい者のライフステージを基軸にした包括的な支援インフラを設計し、それに沿って様々な政策・施策を推進しようとしており、近年の課題である「親なき後」対策はそうした施策ネットワークの中に含まれる。

荒川区障害者福祉課では、図表 87 のような、「親なき後」をより意識した障がい者のライフプランの枠組みを掲示している。「親なき後シミュレーションシート」である。生命保険会社が作る資料のように、現在からのライフステージごとに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、そのライフステージに合わせた福祉サービスを組み立てていく。横軸が障がい者のライフステージであって、乳児期（0～2 歳）、幼児期（3～5 歳）、学齢期（小）（6～11 歳）、学齢期（中）（12～14 歳）、学齢期（高）（15～17 歳）、青年期（18～19 歳）、壮年期（20～64 歳）、高齢期（65～74 歳）、後期高齢期（75 歳以上）という区分になっている。ライフステージの区分はかなり細分化されており、横浜市の場合[26]などと比べても細かくなっている。

縦軸は、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 つの分野から成り、支出と収支を除く各分野では、各種の支援制度等、取り得る選択肢が具体的に列挙されている。例えば、財産管理は①親族、②施設やグループホームの職員、③成年後見人、④権利擁護、⑤自分ひとりで管理というようになっている。選択肢の内容は公的な福祉サービスが中心であり、一人一人に応じた、最適な福祉サービスの組み合わせを考えるところに「親なき後シミュレーションシート」の特徴がある。

[26] 横浜市（2012）『横浜市障害者プラン（第 2 期改訂版）』

図表 87　親なき後シミュレーションシート　（見開き２頁）

			ライフステージ	乳児期	幼児期
事　　項				0歳～2歳	3歳～5歳
			目標		
住まい 身のまわり	①共同	①	共同生活援助（グループホーム）		
		②	宿泊型自立訓練		
		③	施設入所		
	②在宅 （自宅又は親族の家）	④	居宅介護（家事援助、身体介護、通院等乗降介助、通院等介助）		
		⑤	重度訪問介護		
		⑥	重度障害者等包括支援		
		⑦	同行援護		
		⑧	行動援護		
		⑨	短期入所		
		⑩	地域移行支援		
		⑪	地域定着支援		
		⑫	自分で対応（特に福祉サービスの必要なし）		
日中活動		①	就労移行支援		
		②	就労移行支援（養成施設）		
		③	就労継続支援（Ａ型）		
		④	就労継続支援（Ｂ型）		
		⑤	生活介護		
		⑥	療養介護		
		⑦	児童発達支援		
		⑧	医療型児童発達支援		
		⑨	放課後等デイサービス		
		⑩	施設入所		
		⑪	自立訓練		
		⑫	保育所等訪問支援		
		⑬	移動支援		
		⑭	保育園、幼稚園、こども園		
		⑮	学校		
		⑯	一般企業就労、自営業		
		⑰	福祉就労		
		⑱	在宅		
財産管理		①	親族		
		②	施設やグループホームの職員		
		③	成年後見人		
		④	権利擁護		
		⑤	自分ひとりで管理		
契約行為		①	親族		
		②	施設やグループホームの職員		
		③	成年後見人		
		④	権利擁護		
		⑤	自分ひとりで契約		
収入		①	特別障害者手当		
		②	障害児福祉手当	円	円
		③	重度心身障害者手当	円	円
		④	心身障害者福祉手当	円	円
		⑤	特別児童扶養手当	円	円
		⑥	児童育成手当（障害手当）		
		⑦	児童扶養手当		
		⑧	児童育成手当（障害手当）		
		⑨	障害基礎年金	円	円
		⑩	心身障害者扶養共済制度	円	円
		⑪	グループホーム家賃助成	円	円
		⑫	給料、就労賃金、工賃	円	円
		⑬	財産収入	円	円
		⑭	その他収入（　　）	円	円
			収入合計	円	円
支出		①	家賃	円	円
		②	食費	円	円
		③	光熱水費	円	円
		④	服飾費	円	円
		⑤	趣味費	円	円
		⑥	医療費	円	円
		⑦	福祉サービス負担金	円	円
		⑧	保険料など	円	円
		⑨	その他支出（　　）	円	円
			支出合計	円	円
収支			収支合計（収入合計－支出合計）	円	円

学齢期(小)	学齢期(中)	学齢期(高)	青年期	壮年期	高齢期	後期高齢期
6歳～11歳	12歳～14歳	15歳～17歳	18歳～19歳	20歳～64歳	65歳～74歳	75歳以上
			円	円	円
円	円	円	円			
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
				円	円	円
				円	円	円
				円		
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円
円	円	円	円	円	円	円

この「親なき後シミュレーションシート」に関しては、次の 2 点が重要である。ひとつは再三触れたことだが、「親なき後」対策は、ぎりぎりの段階では限られた手立てしか残されていないことが多いということである。自立度を高めるには、早期での対策がより有効であり、前もって長期的、計画的に手を打つ場合、選択肢は広がる。例えば、本人の就労力（エンプロイヤビリティ）の向上は、10 代から 20 代、30 代半ばまでが効果的であると考えられる。それぞれの段階で就労力をアップさせる課題がある。例えば、10 代では就労に向けてのオリエンテーションなど基礎的なスキルを身につけることが、20 代では実際の仕事のトレーニングや職場に慣れることが、30 代半ばまでにはさらにスキルに磨きをかけるなどが該当する。このように物事の成就は段階を追ってなされる。時間が必要なわけであって、「親なき後シミュレーションシート」において、ライフステージが 1 つの基軸（横軸）になっているのは、そのためである。障がい者の自立度が少しでも高くなっていれば、「親なき後」に取り得る選択肢が広がり、そのことが本人にとっても親にとっても安心につながるのである。

いまひとつの点は、「親なき後シミュレーションシート」の縦の基軸に関わることである。そこには住まい・身のまわり、日中活動、財産管理、契約行為、収入、支出といった各分野において、複数の選択肢が列挙してある。これらの選択肢はできるだけ多様で包括的であることが望ましい。というのも、障がい者一人一人によって置かれた状況に違いがあり、その違いに応じて「親なき後」に向けた備えのあり方も異なるからである。様々な支援策の組み合わせによって、一人一人の状況に応じた最適な支援のあり方を考えることが重要である。

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）

以上のような「親なき後シミュレーションシート」の問題は必然的に、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）につながってくる。ILP とは、障がい者個人別に、障がい者と保護者の主体性（イニシアティブ）において作られる「親なき後」に備えた包括的な、また長期のライフプランのことである。この意味のライフプランは自己選択・自己決定の考え方に沿うものである。それはまた、障がい者個人がどこまで本人の潜在能力（ケーパビリティ）を開花させることができるか、そのためのプランでもある。さらには本人のそうした努力を皆で支援し、少しでも幸せを担保しようとするプランとも言えよう。

障がい者福祉の領域では、従来、プランニング（計画作成）は原則として相談支援専門員が行うものだとされてきた。それはサービス等利用計画に関するものである。また、「障害者総合支援法」では、セルフプランのコンセプトがうたわれている。セルフプランは障がい者本人または保護者等の支援者が作成するものであり、省令で規定された項目を備えていれば、セルフプランとして受理される。

しかし、ここでいう個人別ライフプランは「親なき後」に向けての長期計画であり、サービス等利用計画ではない。後で触れるように、もっと包括的なものである。

ILP は、前述のシミュレーションシートと同様に、障がい者が置かれている様々な状況、条件を勘案して個別的につくられる。シミュレーションシートとの違いは、ILP が障がい者と保護者が自発的・主体的に策定するものであり、行政サービスよりも本人や保護者が今後どのように行動していくかに重点を置いている点にある。

多くの人は自意識が生じ、それが一定段階に達すると、自分の将来の設計図を考えはじめる。特に欧米では、自分のライフプラン、あるいは人生設計のベースになるキャリア・プランを考えなければならないと教えられる。キャリアとは人それぞれの一生の仕事、職業の問題であり、例えば目標としての（就きたい）仕事、職業を目指し、それに就くために 10 代後半においてどのような教育を受け、20 代でいかなる仕事上の経験、あるいは社会的経験をしなければならないかを計画する。もっとも、人生は思い通り、計画通りにはいかず、失敗、挫折感を味わうのを常とする。しかし、人は気を取り直し、当初のキャリア・プランを手直ししたり、新たなプランを立て、また挑戦するものである。

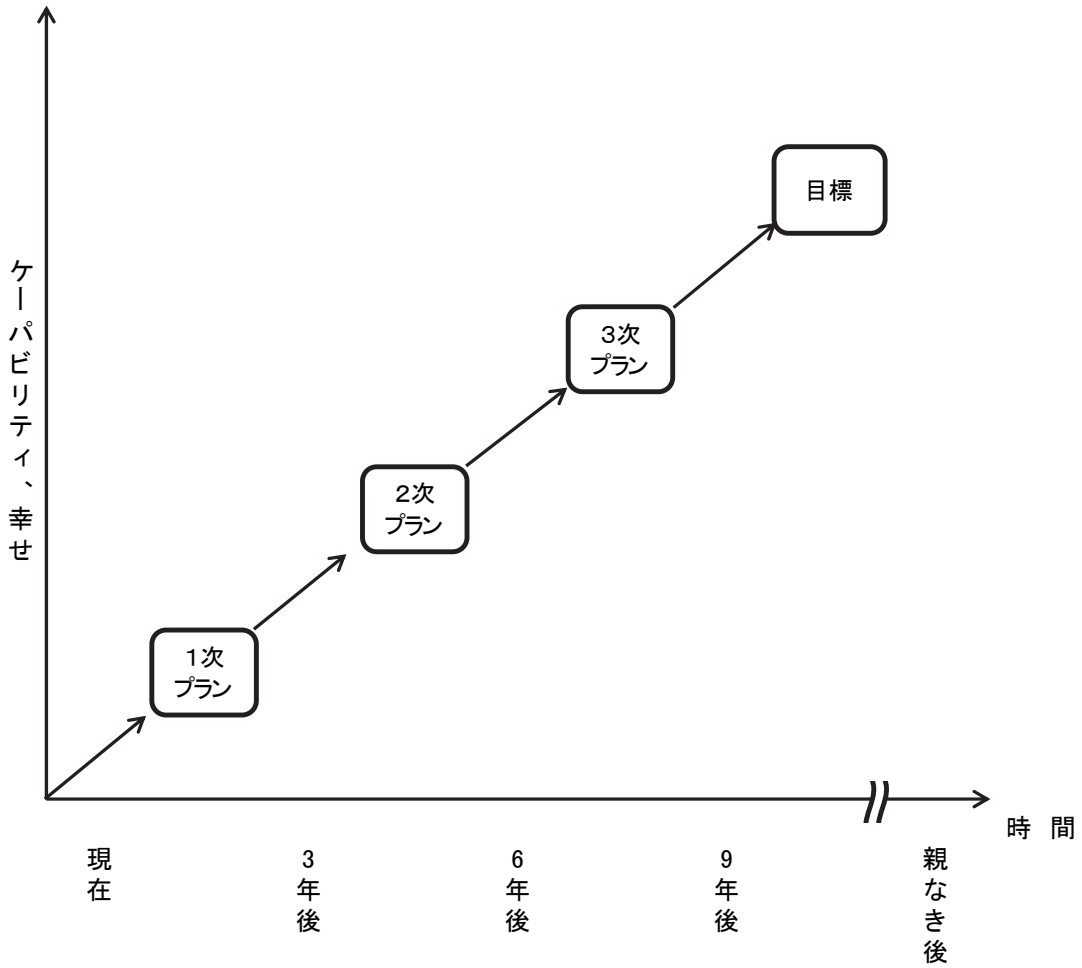
将来は不確実であり、「先のことはわからない」「計画を立てても意味がない」と考える人は多いかもしれない。前章の保護者意識調査の結果をみると、一見、そうした保護者が多いようにみえる。

「親なき後」のお子さんの生活全般について、計画を立てているか否かについて、保護者の 57.2%（**図表 53**、82 頁）は「立てていない」と答えている。障がい者本人と保護者の年齢が高くなるにつれ計画を立てている人の割合は高くなるが、今回の調査では回答者の子どもの年齢で 30 代以下が 71.2%（**図表 40**、74 頁）を占めており、そのためにこうした結果が出るのかもしれない。

計画を立てない一番の理由は、「計画を立てても、どうなるかわからないから」である（26.9%）。次いで「計画を立てる際に参考にできる情報がないから」という回答が多かった（20.4%）。しかし、将来が不確実で「わからない」からこそ、計画を立てる必要性があるのである。計画の本質は後で

説明するように、遠い将来のことは大まかに考えておいて、近いところをしっかり固め、不確実な将来に備えることにある。見通しのつくごく近い将来の間に、本人の潜在能力（ケーパビリティ）の開花に関し少しでもよい状況をつくり出しておいて、遠い将来に備えるというのが ILP の基本的な考え方である。「親なき後」の諸課題の克服という目標に向けてこれを繰り返し（1 次プラン、2 次プラン、3 次プランといった、数年ごとの計画の更新）、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に、より望ましい（より幸せな）状態に到達しておこうというものである（**図表 88**）。

図表 88　ILP の累進的なつくり方（概念図）



そして保護者の大多数は、実際に既に、このような 1 次プラン、2 次プランに相当することを計画しているとも解釈できる。すなわち、「『親なき後』に向けて、あなたはどんなことをしていますか」という問いに対する回答をみると（**図表 89**）、「日頃から、子どもが生活をしていく上で必要な能力が高まるように練習させている」ことを「これまでに行っている」または「これまで行わなかったが今後行いたい」と回答した人は 77.1%にもなる。また、日頃から子どもが様々な人と関わりをもつように務めたり（73.8%）、保護者と離れて過ごす経験をさせたりしている（67.3%）など、保護者は少しずつ本人の可能性を拡大するよう努めている。ILP はこうしたことをさらにもう一歩進めるものである。

図表 89　「親なき後」に向けての保護者の指導

	1 これまでに行っている	2 これまで行わなかったが今後行いたい	3 これまで行わなかったし今後行うつもりもない	無回答
A. 日頃から、子どもが生活をしていく上で必要な能力が高まるように練習させている	50.2%	26.9%	6.9%	16.0%
B. 日頃から、子どもに自分で食べるものを決めさせている	49.5%	18.5%	12.0%	20.0%
C. 日頃から、子どもに自分の利用する福祉サービスを選ばせている	22.9%	35.6%	20.0%	21.5%
D. 時折、通勤通学経路を変えるなど、子どもの生活に変化をつけている	31.3%	22.2%	26.9%	19.6%
E. 時折、ショートステイでの宿泊など、保護者と離れて過ごす経験をさせている	34.2%	33.1%	16.0%	16.7%
F. 日頃から、子どもが様々な人と関わりを持つようにしている	51.3%	22.5%	9.1%	17.1%

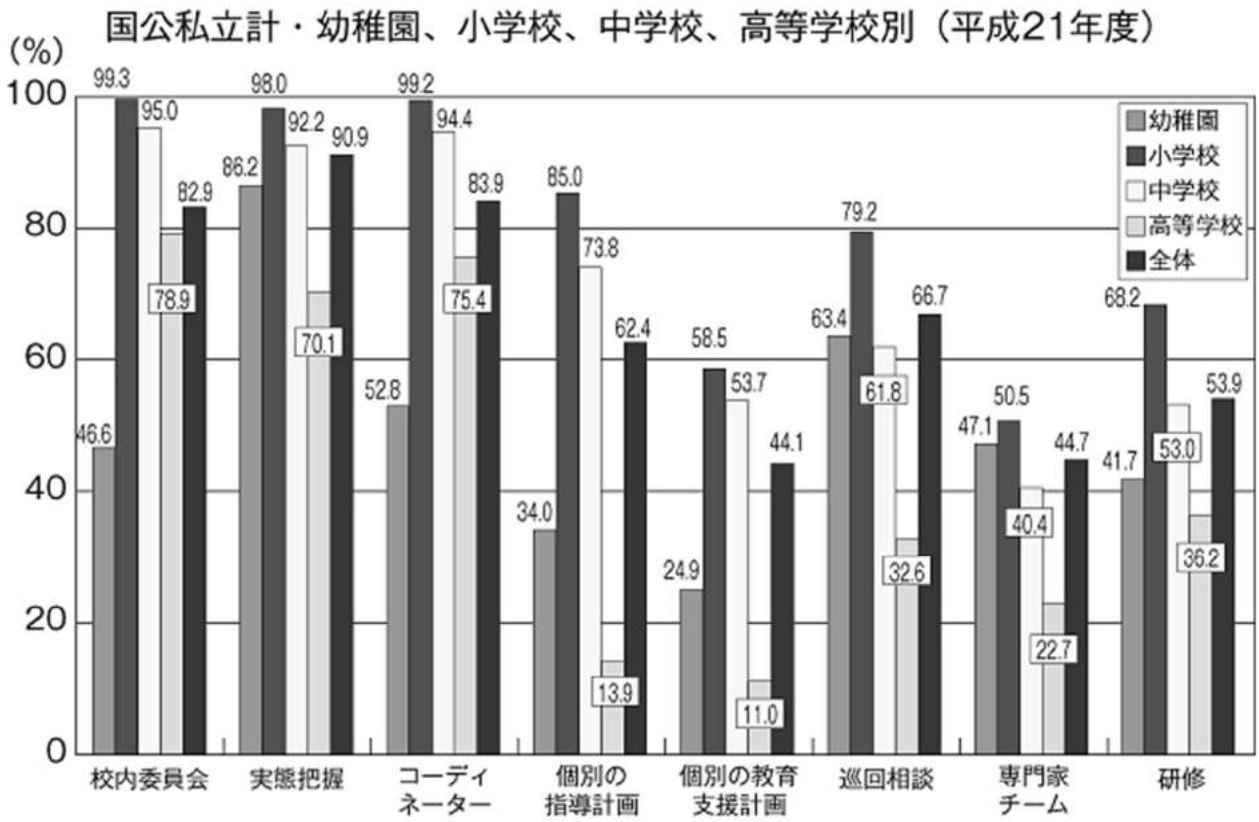
ILP ほど長期的で包括的なものではないとしても、個人別プランの必要性は既に広く認められている。知的障がい者分野では、共同生活住居であるケアホーム及びグループホーム（一体型を含む）のサービス管理者の職務の 1 つとして、施設の利用者（障がい者）の「個別支援計画」をつくることが挙げられている[27]。

他の分野の福祉や教育の現場でも、しばしば個人別プランを作る必要があるとされる。例えば子ども家庭支援センターでは、クライアントごとに、状況が非常に異なっていて、支援も長期にわたるステップ・バイ・ステップのプロセスが必要との考えから、クライアント別にケース会議が設けられている。クライアントごとに事情が異なり、それに応じた長期の対応の必要性が、個人別プランの作成を求めるのである。

文部科学省が平成 22 年度からはじめた「特別支援教育総合推進事業」（20、21 年度は発達障害等支援・特別支援教育総合推進事業、19 年度までは特別支援教育体制推進事業）においても、校内委員会の設置、特別支援教育コーディネーターの指名などの数々の措置と並んで、個々の障がいの程度に応じたきめ細かな指導を行うための「個別の指導計画」及び「個別の教育支援計画」の作成の必要性が挙げられ、しかも「個別の教育支援計画の策定率」まで設定されている。

[27] 「障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準」（平成 18 年 9 月 29 日厚生労働省令第 171 号）

図表 90　学校における特別支援教育体制整備状況



※内閣府（2010）『障害者白書　平成 22 年版』46 頁

もっとも、『障害者白書　平成 22 年版』に掲載されている文部科学省のデータ（**図表 90**）によると、こうした個別の指導計画と個別の教育支援計画は平成 21 年度において、まだ広く実施されていると言える状況ではない。

それでは、ILP とはいかなるライフプランか。以下において ILP の考え方の主要な部分をいくつか述べることとする。

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。それは、何よりも障がい者本人、それに親や家族の意向、ニーズに沿ったものでなくてはならない（自己選択・自己決定）。この点で ILP は「個別支援計画」や「個別の指導計画」とは異なる。行政が障がい者サービスを一方的に決める「措置制度」の時代は去った。障がい者福祉において、行政がすべてリードするという時代ではなくなりつつある。ILP は、どうすることが一番本人のためになるのかということを中心に、家族がよく話しあった上で、作ることが望ましい。話し合いを重ねていくうちに良い考えが浮かんでくる、関係者が何とか納得できるような将来図が少しずつ描けるようになる、ということは多い。もっとも、保護者意識調査の結果をみると、「親なき後」の計画を立てるにあたって、72.0%の人が家族や親類との話し合いをしているのに対し（**図表 57**、84 頁）、本人の希望を聞いていると回答したのは 47.7%にすぎなかった（**図表 56**、83 頁）。家族との話し合いは大多数が行っていた。

また、ILP を作るにあたっては、施設入所、就労、職業訓練、財産管理、成年後見制度の利用などが問題となることが想定され、専門家のアドバイスが必要になると考えられる。保護者意識調査の結果をみると、子どもは困ったことがあるとき、福祉作業所や生活実習所のスタッフなどと相談している。ILP 作成にあたっても、親だけでなく、こうしたスタッフ等とよく相談することが大切である。

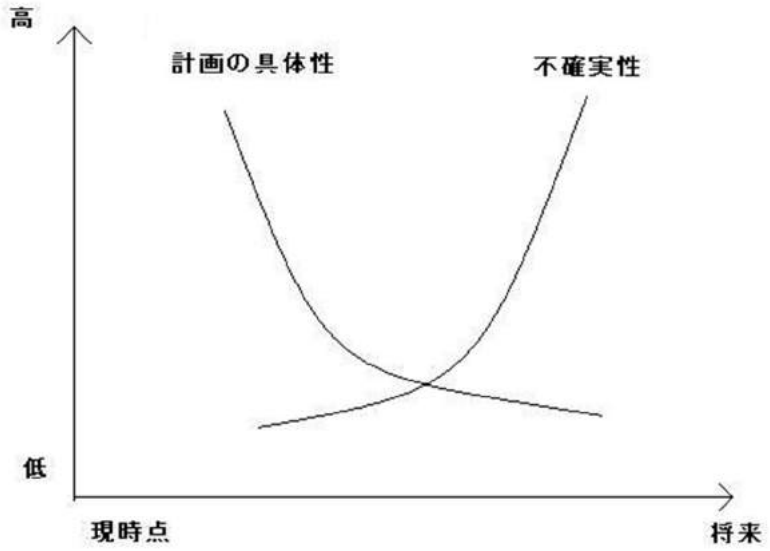
② ILP は障がい者の幸せを少しでも高める視点で作られるものである。既に触れたように、ILP は障がい者が自らが持っている潜在能力（ケーパビリティ）を開花させ、より幸せを感じながら日々の暮らしを送れるようにするために策定されるもので、潜在能力を開花させるための視点を備えていなければならない。例えば、座位を保てるようにする、料理を自分で作るようにする、移動サービスを受けずに乗り物を利用できるようにする、職業訓練を受けて就労力を高めるなど、様々な生活のイシューについて具体的な目標を設定した上で ILP を作成する必要がある。

③ ILP は書面にしておくことが望ましい。障がい者とその家族の中で、「親なき後」、あるいはその準備については、暗黙の了解、あるいは口約束があることが多いが、そうした場合、関係者間ではしばしば解釈上の齟齬があったり、一方的思いこみが生じる可能性もある。後で触れるように、ILP は長期にわたる段階的プランであり、またデリケートな問題を含む多岐にわたる事項に係るものであるので、そうしたリスクは高い。ILP は書き留めておくことが大切である。

④ 既に触れたように、ILP は更新されるものである。障がい者と家族を取り巻く状況は変わるし、それに伴って障がい者や家族の意向・ニーズも変わる。一度決めたら、手直しはしないというのでは、ILP は関係者の気持ちや現実から離れてしまう。関係者の間で更新の必要が認知された時には、ためらうことなく更新が行われるべきである。あるいは ILP ができあがったとき、次の更新時期をあらかじめ決めておくという方法もある。更新は 3～5 年のインターバルが適当ではないかと思われる。1 次ライフプラン、2 次ライフプラン、3 次ライフプランというように、計画は更新されていく（**図表 88**、108 頁）。

⑤ ILP 策定にあたって、既に触れたように、将来のことは不確実だということを考えておかなければならない。次の**図表 91** が示すように、イメージとして一般に現時点から遠ざかるほど、遠い将来ほど、ものごとの不確実性は高くなる。不確実な要因が多くなり、要因ごとの不確実性も高くなるわけである。計画スパンが長期になるほど、計画の中に不確かさが入り込む。1, 2 年先までは具体的に取り決めができるが、先になるほど、具体的に定めるのが難しくなる。そうした場合、2, 3 年先のことまでは具体的に、詳細に策定してよいが、長期については、大まかの方向、しかも複数の方向を想定するといった段階に留めておくというのが合理的であろう（**図表 93**、**94**、114 頁）。

図表 91　計画スパンと計画の具体性、不確実性のイメージ



⑥　書かれる内容に関して、「親なき後シミュレーションシート」が行政のサービスに重点を置いているのに対し、ILP は本人・保護者が何をすべきかに重点を置いているという違いがある。しかし ILP の基本的な枠組みは、「親なき後シミュレーションシート」（図表 87）と同じである。つまり、それは横軸に障がい者のライフステージ、縦軸に生活の様々なイシュー（例えば就労、社会参加、住まい、生計など）を並べたマトリックス構造になっている（図表 92）。

図表 92　ILP のマトリックス

		障がい者のライフステージ						
生活のイシュー（就労・社会参加・住まい・生計等）								

横軸と縦軸で画されたセルに、具体的な特定の計画が書きこまれる。このマトリックス（縦横の二元構造の計画）に基づく ILP はどのようなものか。

ILP は障がい者やその家族の個々の状況・事情に応じて作成されるので、前掲の「親なき後シミュレーションシート」と多少乖離することも多い。身体障がい者が 40 歳になってはじめ

て ILP 作成に取り掛かったような場合は当然のことながら、それ以前のライフステージの問題はないわけである。また縦軸に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ので、一人一人違った ILP ができあがることになる。マトリックスのすべてのセルを満たしているような ILP が作られることもあれば、ある分野については、ライフステージの途中の段階から記載が始まるといったように、一部のセルにのみ記載がある場合もある。

⑦　上述したように、ILP はライフステージ別に、またイシュー別につくられた実に様々の個々の（部分的）計画の集合体である。しかし、計画には中核部分があって、その部分次第で他が大きく変わる。常にというわけではないが、当人がどこに住むか（場所）とか、誰と住むか、一人で住むかといった選択と、それに沿う計画は ILP の中核的部分である。この中核の計画ができあがり、それから他の計画が決まっていくことが合理的であるが、中核的部分がなかなか決まらないのが現実であり、ここがはっきりしないままで、他の事項についての計画を立てなければいけない場合もあり得る。そのため、適宜、更新を行うことが大切である。

⑨　ILP は繰り返し言うと、「親なき後」に備えるためのものである。親が子どもを支えることができなくなる日とそれ以降に備えて、親がより安心できる状態に到達するプランである。ILP の右側、つまりライフステージの後期は、親がより安心できる目標ないし目標に近い状態を表す。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、申し送り的に記入しておくこと、そうした記入欄を設けることも重要である。例えば、身の回りの世話をしている者だけが知っているような、食べ物の好み、大好きなスポット、行動パターン等である。こうした情報を書き記しておくと、子どもも助かるし、親が子どもを支えることができなくなる日以後子どもを支援する人も助かる。

「親なき後」に備えた ILP は子どもの障がいが判明した後すぐに作成すべきものかもしれない。しかし、障がいが低年齢でわかったときは、「親なき後」の算段よりも、親としてはまずその子どもをどのように育て社会に送り出すかの思案のほうが先立つであろう（もっとも、子どもをまずはしっかり育てることが「親なき後」に備えることにつながる）。しかし、子どもが成人し、また親も相応の年齢になると、子どもも親も「親なき後」が意識されるようになる。以下、ILP 作成の一例（**図表 93**）と、10 歳からの ILP の例を示す（**図表 94**）。縦軸には個別の課題、横軸には本人の年齢が位置づけられる。表の下には申し送り的に生活習慣などを記録する。

図表 93　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		
		④1 年から 10 年程度の単位でライフステージを設定する。近い将来は細かく、遠い将来は大まかに設定すると良い。						
生活のイシュー	○○○○							○○○○○ △△△△△ … …
	○○○○							
	②目標の達成に必要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。				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		作成者：					作成日：　　年　　月　　日	

図表 94　10 歳からの ILP の例（第 1 次プラン）

		ライフステージ							個別目標	到達目標
		10～12 歳	13～15 歳	16～19 歳	20～29 歳	30～39 歳	40～49 歳	50～59 歳		
生活のイシュー	住まい	・○○○○	・○○○○	・○○○○	・△△△△	・△△△△	・△△△△	・□□□□	・◇◇◇◇	「親なき後」も地域で安心して暮らせるようにする。
	身の回り・相談	・○○○○	・△△△△	・□□□□	・○○△△	・○○□□	・○○□□	・○○□□	・◇◇◇◇	
	成年後見制度						・○○○○	・○○○○	・◇◇◇◇	
	収入・生計	・○○○○	・○○○○	・○○○○	・△△△△	・△△△△	・△△△△	・△△△△	・◇◇◇◇	
	就労				・○○○○	・○○○○			・◇◇◇◇	
	社会参加	・○○○○	・○○○○ ・△△△△	・△△△△ ・□□□□	・△△△△ ・□□□□	・△△△△ ・□□□□			・◇◇◇◇	
申し送り事項 ・○○○○○○ ・△△△△△△										
第 1 次プラン		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

図表 2-B（5 頁）が示しているように、「親なき後」の問題とは、保護者が行っている包括的で、親身なサポートを、それが無くなった後、どのように埋めるかという問題に他ならない。本報告書では、特に第 V 章において、この問題について、インタビュー調査と保護者意識調査の結果を述べ、また第 VI 章において、ライフプランを作成することで、予想される空白を前もって少しずつ埋める準備をすべきだとする提案を行った。

本章では、より具体的に、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 つのイシューについて、克服しなければならない課題などを取り上げたい。これらの 6 つのイシューはいずれも、インタビュー調査と保護者意識調査の中から浮かび上がってきた解決課題であり、またこれまでの様々な調査でも指摘されている事柄である。要するに、これらはいずれも障がい者支援インフラの重要な構成部分である。「親なき後」に向けてライフプランを練るに当たっては、複数の課題に取り組まなければならないだろう。もっとも、これら課題のウェートは、障がい者が置かれている状況によって異なることから、前章で提示したような個別のライフプラン（ILP）の作成が必要になってくるわけである。

1　住まい

これから取り上げる住まいとは、「親なき後」の障がい者の生活空間のことであって、その立地（場所）、広さ、居住形態、面積などが問われる。この意味の住まいの問題には、身の回りの世話、相談システム、就労先との移動、付き合いといった多くの問題が絡む。このように住まいの問題を考えると、障がい者の「親なき後」にとって、あるいは「親なき後」に限らずとも、住まいは決定的に重要である。前章で触れた個人別ライフプランでも、住まい問題がプランの中で中核的部分になるとしている。荒川区ではかつて、外部の学識者も加わって障害者住宅基本調査委員会を設けて、実態調査を行い、住まいの状況と特性と課題を検討した経緯がある。平成 5 年の『荒川区障害者住宅基本調査』[28]は、そうした検討結果を取りまとめたものであり、貴重な文書である。

ここでは、知的障がい者を中心に取り上げるが、保護者意識調査では、「『親なき後』にお子さんに荒川区で暮らして欲しいと思いますか」という問いに、80.2%（図表 64、87 頁）が「そう思う」と回答した。保護者の年代別に結果をみても（図表 95、116 頁）、30 代を除く全年代において荒川区に住み続けてほしいと回答している割合が高いことがわかる。

保護者意識調査のこの問いにはその理由も書く欄があって、そこには以下のようなことが記入してあった。「そう思う」ケースでは「生まれ育った所だし、唯一の楽しみ（生きがい）でもある作業所に通えることができるので」とある。

他にも「生まれ育ち現在も区内の作業所にかよっており、本人なりの友達や慣れた仕事もあります。それは家族との生活以外の部分で、色々な方々に見守られ援助をしていただきながらではありますが、本人が歩んできた人生であります。『親なき後』に親だけでなく、そのすべてをなくして

[28] 障害者住宅基本調査委員会（1993）『荒川区障害者住宅基本調査報告書』荒川区福祉部福祉計画課。

しまってはかわいそうでならないからです」や、「だんだん親も年をとってきて、子どもをみられなくなってしまいますが、せめて親がいるうちは親も通える近くのケアホームに入所でき、見守っていけたらと思います」との声が聞かれた。

「そう思わない」ケースでは、「荒川区にはグループホームがないと思っている。ケアホームも良いと思うが、荒川区にはあるのだろうか、障がい者地域生活支援施設もやっと１つスクラムができましたが、この先充実した暮らしができる建物が荒川区に期待ができないので」とある。

図表 95　「親なき後」の子どもの住まいに関する保護者の年代別検討

	荒川区に住み続けたいと思う	荒川区に住み続けたいと思わない	無回答
20 代	1 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
30 代	7 (50.0%)	6 (42.9%)	1 (7.1%)
40 代	32 (76.2%)	8 (19.0%)	2 (4.8%)
50 代	48 (82.8%)	6 (10.3%)	4 (6.9%)
60 代	57 (79.2%)	9 (12.5%)	6 (8.3%)
70 代	46 (86.8%)	4 (7.5%)	3 (5.7%)
80 歳以上	14 (87.5%)	0 (0.0%)	2 (12.5%)
無回答	1 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

「そう思う」と答えた理由のうち、最も多いのは、「生まれ育った場所」という理由であり、そうした場所に住むのが幸せで、「楽しく、安心、一番落ち着く」という。次が「兄弟、親族がいるから」、「友人、顔見知り、仲間がいるから」が続く。「持ち家、住まいがあるから」もある。逆に、「そう思わない」では、「血縁・地縁もない」、「荒川区にはグループホーム、ケアホームがない」、「区外に親族がいるので」、「密集地で地盤が低いので災害時が心配」などが理由として挙がっている。

障がい者の保護者の約８割が子どもについて、「親なき後」も荒川区に住んでほしいと願っている。では、どんな暮らし方を予想しているか。先の**図表 62**（86 頁）では、「どこで暮らすか計画を立てていない」を除くと、「兄弟姉妹や親類と一緒の住まい」とするのが 20.2%と一番多く、また「一人暮らしの住まい」は 13.2%と３番目に多かった。しかし２番目に多かった「グループホーム」の 15.6%、と４番目の「ケアホーム」の 9.3%を合わせると 24.9%となり、最も多かった「兄弟姉妹や親類と一緒の住まい」の 20.2%を越える。

実際、保護者意識調査の設問 36「『親なき後』に関して、自由にご意見をお書き下さい」では、

「区内に入所できる施設をもっと増やしてほしい」、「『親なき後』、荒川区住人は地域で暮らすのは難しく、他県へ行くしかないと聞きました。そのためにも第二のスクラムやグループホーム等が早急に充実することを切に望みます。よろしくお願いします」、「3 年型のケアホームなどは 3 年間は良いと思うのですが、その後のことを考えると、ずっといられるグループホームもたくさん作ってほしいと思います。親が病気になった時など、遠くに行ってしまうと、すぐに会えません。お互いによく会いたいです」とある。

この設問 36 において、住まいの問題としてケアホームやグループホームに触れた回答は 52 にのぼり、全回答数 146 のおよそ 3 分の 1 に達する。したがって、ケアホーム、グループホームが、「親なき後」の最も共通した、また優先度のきわめて高い解決課題であるということができる。荒川区に引き続き住みたいというニーズ、デマンドに応えるため、地域移行・定着支援の主たる柱であるグループホーム、ケアホームの増設が必要と考えられる。この点については、『第 3 期荒川区障がい者プラン』では、以下のように書かれている。

① 今後、障がい者の地域での生活を促進するためには、グループホーム・ケアホームの充実が必要です。
② 施設や病院等からの地域移行に対応するためにも、『親なき後』の居住の場の確保のためにも、グループホーム・ケアホームの更なる増設が必要です。
③ また、入所が必要な障がい者は、区内に施設がないため、遠い地方の施設へ入所しています。障がい者が、家族の近くで安心して生活するためには、区内に入所施設を整備することが必要です。
④ 特に、精神障がい者の場合、人間関係のストレスにより病状が悪化する場合もあるため、一時的に家族との距離を取るための居住の場の整備が必要です。

そして、施策の今後の方向を、次のようにまとめている。

① グループホーム・ケアホームの増設について、民間事業者への働き掛けを含め、区民や事業者の意見を踏まえて検討し、整備を促進します。
② 区内にグループホーム等を新たに設置する場合の整備費を補助することにより、グループホーム・ケアホームを誘致します。
③ 民間住宅への入居については、相談支援事業の中で、不動産業者への連絡を始めとして成年後見制度の活用等関係機関と連携して、個別に対応していきます。

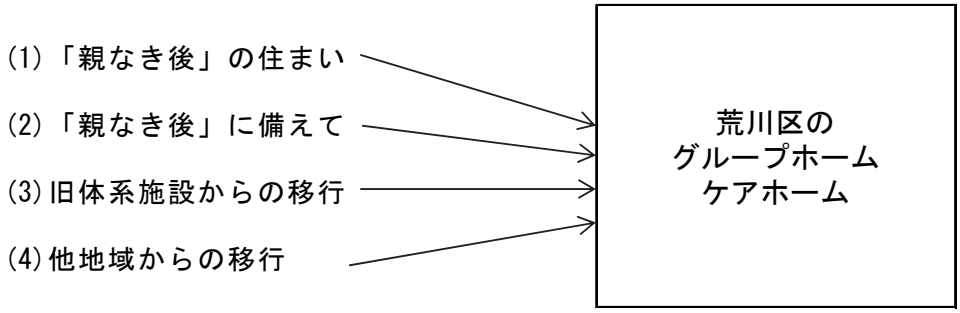
なお、東京都障害者施策推進協議会の「東京都障害者計画・第 3 期東京都障害者福祉計画の策定に向けて（提言）」（2012）も、以下のように述べている。

「グループホーム･ケアホームは、平成 23 年 10 月現在、定員 5,258 人、3 か年の整備目標 1,590 人に対して 1,329 人増となっており、順調に整備が進んでいる。

今後とも、在宅障害者の親元からの自立、入所施設・精神病院からの移行先として、積極的に整備を促進するとともに、運営費補助や研修等を通じて世話人の確保及び質の向上に努め、質・量ともにより一層充実させていく必要がある。」

これらをみると、グループホーム、ケアホームに対する需要は必ずしも「親なき後」だけから生まれるわけではない。「地域移行」といったもっと大きな動きの中で、この問題は浮上しているわけである。それをまとめると**図表 96** のようになろう。「親なき後」の住まい、「親なき後」に備えての（場合によっては一時的）住まいとしてのグループホーム、ケアホームの必要性は大きい。

図表 96　グループホーム、ケアホームに対するニーズ



現在荒川区には 17 ヶ所の共同生活住宅が設けられ、定員は 112 人になる（**図表 97**）。なかでも、平成 24 年 4 月に開所した障害者地域生活支援施設「スクラムあらかわ」は、現在は「社会福祉法人すかい」が運営をしている。その中にケアホーム（男性定員 10 人、女性定員 8 人）があり、また日中一時支援（トワイライトサービス）関連施設などもある。男性のケアホームは 4 階で、その平面図は**図表 98** のとおりである。なお女性のケアホームもほぼ同じレイアウトで 5 階にある。スクラムあらかわのケアホームの入居期限は 3 年である。

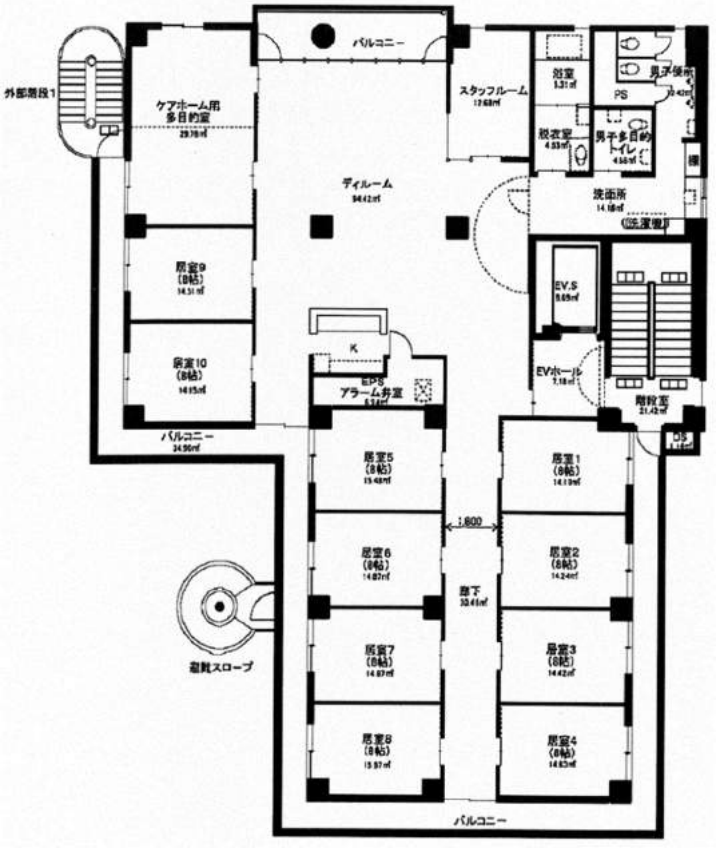
図表 97　荒川区のグループホーム、ケアホームの一覧

サービス種別	事業所名	定員	
		CH*	GH*
GH	ふるさとホーム荒川第５	-	6
GH	荒川区立障害者グループホーム	-	4
CH・GH	町屋生活寮	5	1
CH・GH	東日暮里さんま寮	3	1
CH・GH	東日暮里ハイツ	5	1
CH・GH	東日暮里かつお寮	2	2
CH・GH	東日暮里イルカ寮	1	3
GH	ホームとらむ	-	5
GH	ふるさとホーム荒川第２	-	7
CH・GH	日本ダルクホーム	1	5
CH・GH	グループホームももの木	4	2
CH・GH	尾久寮	4	1
GH	ホームとらむ II	-	5
CH・GH	グループホームもみの木	3	2

CH	スクラムあらかわ	18	-
CH	８・１０生活にっぽり	14	-
CH・GH	グループホーム　ゆい	4	3

※荒川区障害者福祉課提供資料に基づき作成。 GH はグループホーム、CH はケアホームを表す。

図表 98　スクラムあらかわの 4 階平面図



『荒川区障がい者プラン』では平成 25 年度、26 年度の「グループホーム、ケアホーム見込量」を算出している。それによると、平成 25 年度は施設数 17 箇所、利用人数 128 人、平成 26 年度はそれぞれ 18 箇所、147 人となっている。

グループホーム、ケアホームづくりは荒川区の土地、住居状況からいって、また費用の上で非常に困難な課題であるようにみえる。加えて、東京都福祉保健局の指定を受けなければならず、施設、人的体制上の要件もある。

土地、住居状況の面についていうと、たしかに東京都は人口も世帯も増加傾向にあるが、一方において空き家数、空き家率も増加している。総務省統計局の「住宅・土地統計調査」をみると（**図表 99**）、荒川区の場合、専用住宅[29]の空き家が平成 10 年時点で 7,850 であったものが、平成 15 年には 10,990 に、平成 20 年には、13,320 に増えている。

[29] 専用住宅とは、「居住の目的だけに建てられた住宅で，店舗，作業場，事務所など業務に使用するために設備された部分がない住宅」のことである。（総務省統計局「平成 20 年住宅・土地統計調査」の用語の解説 ≪住宅≫）

図表 99　東京都特別区（全体）と荒川区の専用住宅空き家数の推移

	平成 10 年	平成 15 年	平成 20 年
特別区(全体)	440,200	477,630	529,680
荒川区	7,850	10,990	13,320

※ 総務省統計局 (2000)「平成 10 年住宅・土地統計調査」、同 (2005)「平成 15 年住宅・土地統計調査」、同 (2010)「平成 20 年住宅・土地統計調査」を基に作成。

また、荒川区民住宅（建設型及び借上型）についても、見直しが必要な時期にきており、対策が検討されている。荒川区民住宅全体としての空室率は平成 25 年 3 月末日で約 29%に達している。

こうした空き家をグループホーム、ケアホームに転用するという発想から、福祉住宅のマーケットとでも言うべきものが徐々に開けつつあるようにもみえる。例えば、福祉住宅研究会が発足し、「アパート経営に代わる社会貢献型の福祉住宅の賃貸経営」といったテーマのセミナーが開催されたりしている。また東京共同住宅協会の『障がい者グループホーム普及に向けてのガイドブック』（2011）では「……是非ともお手持ちの不動産を、グループホーム・ケアホームに提供いただくことをご検討下さいますようお願い申し上げます」（3 頁）と述べられている。

一方、阻害要因もあって、グループホーム、ケアホームを作ろうとすると、しばしば周辺住民が反対する。そうした反対のため、建設が進まないという声も聞かれる。「心のバリアフリーの推進」が必要である。

また、ビジネスベースになった場合の心配もあるわけで、この点において少なくとも東京都の指定基準は遵守されなければならない。現在、運営事業者は社会福祉法人、特定非営利活動法人、医療法人、一般財団法人、一般社団法人、民間企業（株式会社、有限会社）といった法人に限定されている。ちなみに、荒川区の運営は社会福祉法人となっている。平成 23 年 1 月 1 日現在の東京都における運営法人数は次のとおりである[30]。

公立	7 法人
社会福祉法人	120 法人
特定非営利活動法人（NPO 法人）	146 法人
医療法人財団・医療法人社団	11 法人
営利企業（株式会社・有限会社）	14 法人
その他（学校法人・宗教法人・一般社団法人）	3 法人
合計	301 法人

グループホーム、ケアホームは設備基準も決められており、定員分の個室（7.43 ㎡以上）、玄関、台所、トイレ、洗面所、浴室、居間（食堂）などを設けなければならない。また 1 住居当たりの定員も定められている。設置場所も住宅地またはそれと同程度に利用者の家族や地域住民からの支援の機会が確保される地域となっている。入所施設、病院の敷地内は認められない。

グループホーム、ケアホームの人的体制も規定されている。管理者、サービス管理責任者、世話

[30] 東京共同住宅協会（2011）『障がい者グループホーム普及に向けてのガイドブック』26 頁。

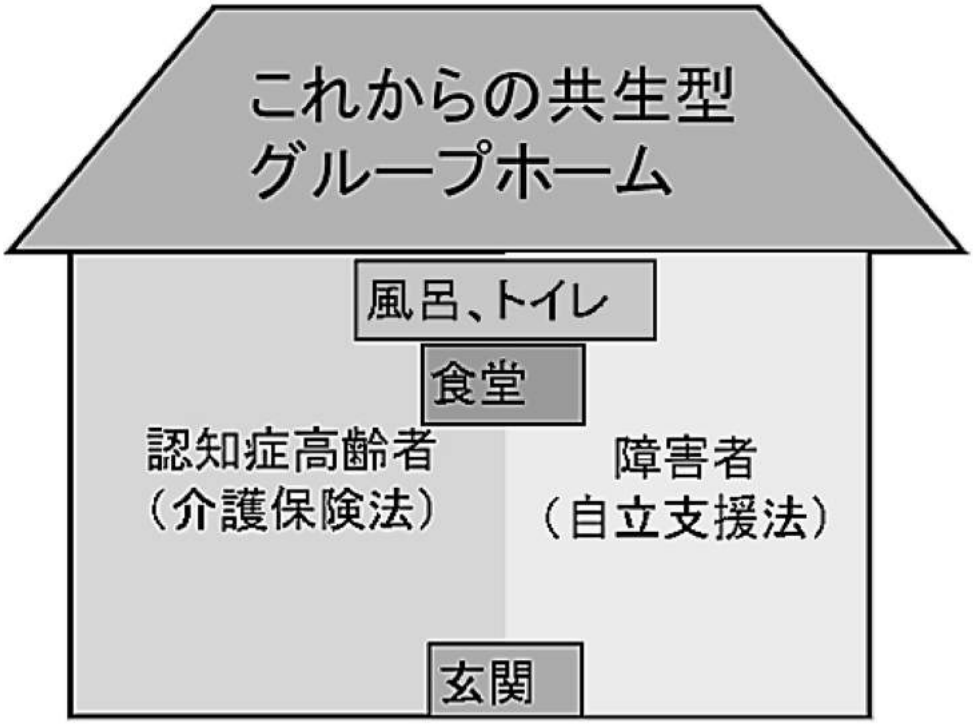
人、（加えてケアホームでは生活指導員）がいなければならず、それぞれの資格要件や人数の定めが設けられている。

今後、荒川区においてグループホーム、ケアホームは増えるであろう。そのため、こうした施設をもっと増やして欲しいという要望は少しずつ満たされていくと思われる。そのため、今後はグループホーム、ケアホームの質の問題がより重要になってくると考えられる。例えば、ひとつの課題として、入居者同士でのつながりが挙げられる。入居者同士で旅行に出掛けたり、食事に行ったり、楽しく共同生活を享受しているところもある一方で、人間的つながりが希薄なグループホーム、ケアホームもあるように聞く。障がい者のケーパビリティの開花や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重要であり、ホームが家庭的な暖かさを持った住み心地の良い住まいであり続けることが重要である。

ちなみに、最近では障がい者だけでなく、高齢者も一緒に同じ建物で生活するような共生型グループホームも設けられている。例えば、富山県のとやま地域共生型福祉推進特区の例などが挙げられる。興味深い試みだということができる（図表 100）。

繰り返すと、障がい者の多くの保護者は「親なき後」も子どもが荒川区において住み続けることを望み、またグループホーム、ケアホームに大きな関心を寄せている。じつに多くの具体的な意見、提案が寄せられている。したがって、こうしたホームに対する質・量の両面ならびに人的・物的側面にわたってのニーズ調査、先進的施設の見学などを行うことがよいのではないか。

図表 100　これからの共生型グループホーム



※地域活性化統合本部会合「取組概要」［とやま地域共生型福祉推進特区］

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/toc_page/pdf/t10_toyama.pdf.

平成 25 年 12 月 18 日現在、41 の地域活性化総合特区が指定されている（同「総合特区一覧」）。

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/index.html

なお、障がい者の住まいの選択肢には、自宅やグループホーム等と並んで、入所施設というのもある。入所施設の考え方に関しては、近年、障がい者等の自立支援の観点から、国の基本指針等においても、「福祉施設の入所者の地域生活への移行」という方向が打ち出されている。障がい者が自らの暮らし方を選択し、生まれ育った地域の中で暮らしていけるような居住環境の整備に重きが置かれているのである。

厚生労働省の基本指針においても、平成 26 年度末の施設入所者数を平成 17 年 10 月時点の施設入所者数から 1 割以上削減することを基本とし、平成 26 年度末までに施設入所者数の 3 割以上を地域生活へ移行させていくことを数値目標として掲げている。荒川区の場合、平成 17 年 10 月現在の施設入所者数は 132 人であり、上記の指針に従うと、40 人を地域生活へ移行させていくことになるが、施設への入所継続を希望する者も多く、目標の達成は難しい状況となっている。

また、保護者にとって施設の立地、設備状況、スタッフのサービスは大きな関心事である。特に立地問題は切実であって、例えば遠隔の山間部にある施設に入所させると、親としてもなかなか子どもに会えなくなるし、子どもも居住環境が一変し、大きな不安を持つと思われる。荒川区では区内に入所施設が無いため、入所施設を希望する場合、区外の施設に入所するというのが現状である。

２　身の回りの世話・相談

「親なき後」、親に代わって、誰が障がい者の身の回りの世話をするか、また障がい者の諸々の相談にのるのか。保護者の「親なき後」の不安材料として、**図表 49**（79 頁）の「『親なき後』のお子さんについて心配なこと、不安なことは何ですか」という設問に対し回答者が一番に挙げたのが、身の回りの世話であり（58.4%）、次いで相談相手であった（54.5%）。このことからも、身の回りの世話・相談は大きな関心事であることがわかる。身の回りの世話や相談は既に触れたように、住まいの問題とも絡んでいる。以下では、「親なき後」、障がい者は住まいとの関連で誰に身の回りの世話をしてもらうのか考えていきたい。

（１）身の回りの世話

図表 69（90 頁）のとおり、身の回りの世話は母親、父親が行っている場合が多い。「子どもがトイレに入り出ると、私はすぐ後に入り、便器の中をのぞいて子どもの健康状態を判断するのですよ」、「子どもがパと言うと、あっパンがほしいのだ」と思う。それだけに、「長い間、育ててきて感じることで答えている部分がほとんどです。その『感じるもの・事』をわかってくれる人が近くにいてくれたらなあと一番願うことです」、などからもわかるように、親たちが子どものちょっとしたシグナルも見落とさず、何を欲し望んでいるかを把握して対処しているのである。

「親なき後」、兄弟姉妹・親類と一緒に住んで欲しいと願うのは、肉親であれば、自分がしているものに近い形で身の回りの世話ができる、と考えるからかもしれない。あるいは、こんな大変な世話を他人にお願いするわけにはいかない、と思うからかもしれない。しかし一方では、「ほかの子どもに迷惑・負担をかけたくない」という気持ちも強い。保護者意識調査の自由記述でも、そのような気持ちをみることができた。

図表 62（86 頁）に示したように、多くの親は「親なき後」に障がいのある子が兄弟姉妹・親類と住むことを望んでいるが、それと同様にグループホームやケアホームへの期待も高い。迷惑や負担をかけたくないという気持ちから障がいのある子が兄弟姉妹・親類と同居することにためらいを感じ、その結果、血縁でない人の手に障がい者の身の回りの世話や介助を委ねる、あるいは委ねざるを得ないという現実がある。

「親なき後」は親による身の回りの世話が他の人に替わることを意味している。兄弟姉妹が身の回りの世話をしても、加齢とともに、それもいずれ無理になる。保護者意識調査の自由記述欄からは、弟の面倒を見ている兄からの「弟の将来のことを思うと不安です。……毎日、〔兄である私の〕体も衰えていく」という声が聞かれた。いつの日か、肉親以外の人がそうした身の回りの世話や介助をしなければならない時が訪れるのである。

その「いつの日か」が訪れた時のために、親が行ってきた身の回りの世話を引き継ぐ人材を育て、システムをつくることが急務である。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、生活支援員等の質・量両面での充実が求められる。ただし共同生活援助、共同生活介護に

ついては人的基準が設けられており、特にサービス管理者の要件には長い実務経験や、相応の資格取得が規定されていて、そうした人材育成には時間がかかる。

また、障がい者自身も、身の回りのことはできるだけ自分で行えるよう努力し、自立の範囲を少しでも広げるようにすることが大切である。保護者も、子どもに対しそうした生活指導をしている（**図表 89**、109 頁）。「日頃から、子どもが生活していく上で必要な能力が高まるように練習させている」、「日頃から、子どもに自分で食べるものを決めさせている」、「日頃から、子どもに自分の利用する福祉サービスを選ばせている」、「時折、通勤通学経路を変えさせるなど、子どもの生活に変化をつけている」、「時折、ショートステイでの宿泊など、保護者と離れて過ごす経験をさせている」、「日頃から、子どもが様々な人と関わりを持つようにしている」といった項目に対し、「これまでに行っている」ならびに「これまで行わなかったが今後行いたい」とする回答の合計はいずれも過半数に達している。こうした障がい者自身と保護者の努力は非常に大切であって、「親なき後」の空白を埋めることに資する。周囲の人々と地域も、障がい者と保護者のそうした努力を大いに支えていかなければならない。

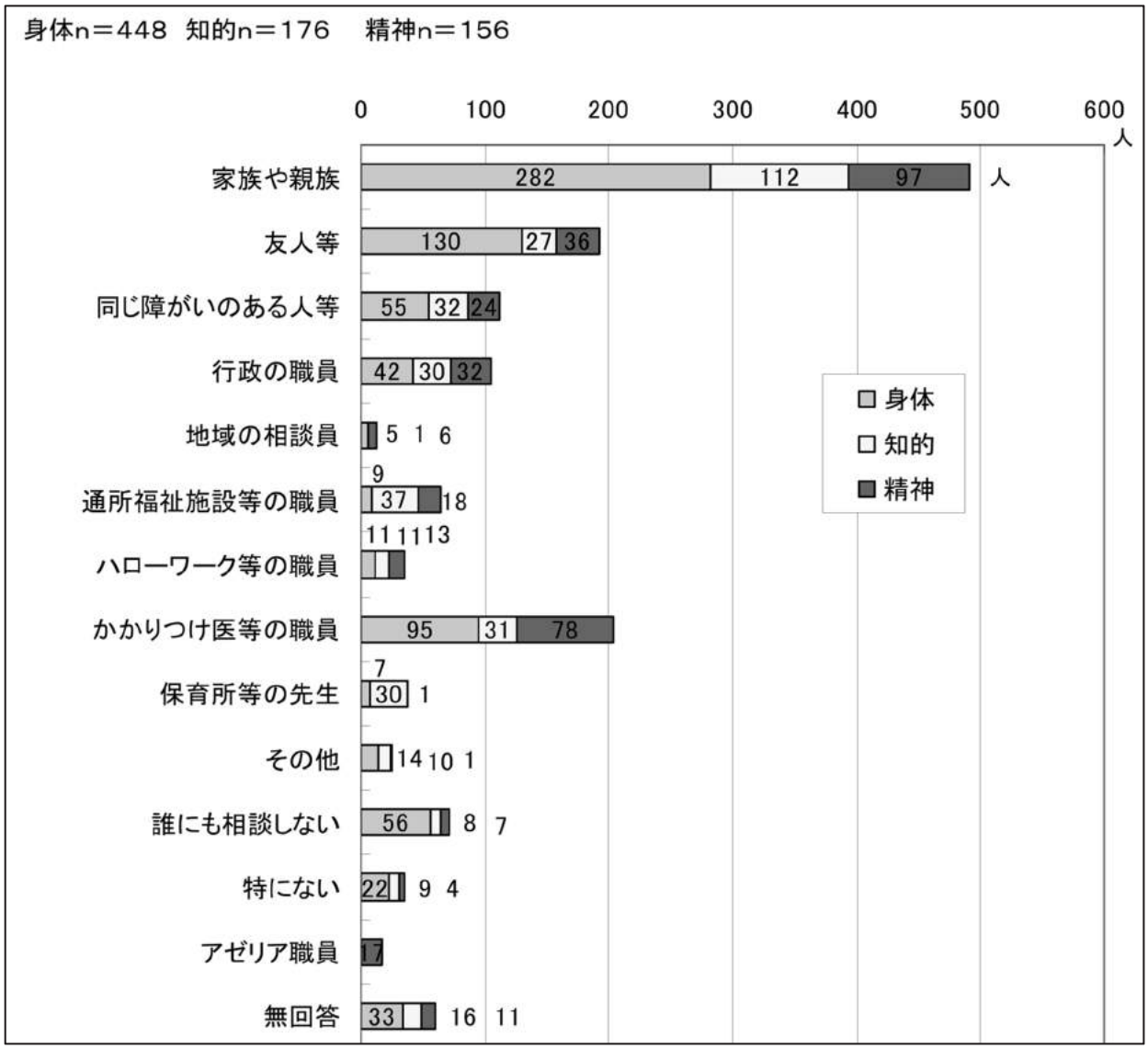
なお、欧米での先進事例として、障がい者本人が介助者と直接、法的委任契約を結び、行政から介護給付費を障がい者本人に直接支給する「ダイレクトペイメント（介助料直接支給）」制度がある。ダイレクトペイメントでは、障がい者本人が介助者や介助プランを決定している。事業者から派遣される介助者から介助を受ける場合とは異なり、障がい者本人が介助者を募集・採用でき、報酬額や介助時間等も決定できるため、障がい者本人が望む介助プランを受けられるという。また、従来の指定事業者（中間管理業者）を介する方法と異なり、事業所の維持等に関わる費用が軽減され、その分、介助者の待遇向上に充てることも可能になるという。日本では、札幌市が平成 22 年からこれをパーソナルアシスタント制度として導入している。札幌市の事例では、障がい者本人の配偶者及び 3 親等以内の親族以外であれば、ヘルパー資格の有無にかかわらず介助者になることができる[31]。

[31] 梶晴美（2011）「札幌市パーソナル・アシスタンス制度の現状と課題―介助者の確保と自己選択を巡って―」『人間福祉研究』14, 67-77.

（２）相談にのる人

障がい者の保護者にとって、「親なき後」、障がい者が困ったり悩んだりしたとき、自分に代わって誰に相談するかは、非常に気懸かりなことである。**図表 101** は荒川区による「悩み事などの相談相手」についての調査結果である。知的障がい者の他、身体障がい者も精神障がい者も対象となっている。同調査結果では、障がい者全体でも、また知的障がい者でも、「家族や親族」というのが断然に多く（6 割強）、次いで「かかりつけ医等の職員」、「友人」が多い。保護者意識調査でも、「日常困ったことがあった場合に、お子さんはどなたに相談していますか」という問いに対しては、親、兄弟姉妹その他肉親に相談するという回答が断然に多く、特に母親が相談相手として挙げられていた（**図表 71**、91 頁）。

図表 101　悩み事などの相談相手



※荒川区（2009）『第 2 期荒川区障害福祉計画』24 頁。

図表 71（91 頁）では絶対数のみの回答であったため、本項では保護者意識調査の回答者別にみた現在の相談相手の選択者数をクロス表にて確認した（**図表 102**）。その結果は以下のとおりである。

図表 102　保護者意識調査の回答者別にみた相談相手の選択者数（複数選択）

			現在、日常的に相談する人					合計
			父母両方に相談	父に相談	母に相談	父母を選ばずに父母以外の選択肢を選んだ人	無回答	
回答者	父親	回答者数	23	11	6	2	0	42
		(%)	(54.8)	(26.2)	(14.3)	(4.8)	(0.0)	(100.0)
	母親	回答者数	82	7	85	33	7	214
		(%)	(38.3)	(3.3)	(39.7)	(15.4)	(3.3)	(100.0)
	祖母	回答者数	0	1	0	0	0	1
		(%)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)
合計		回答者数	105	19	91	35	7	257
		(%)	(40.9)	(7.4)	(35.4)	(13.6)	(2.7)	(100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

		現在、日常的に相談する人	
		父	母
回答者が父　(N=42)	回答者数	34	29
	(%)	(81.0)	(69.0)
回答者が母（N=214)	回答者数	89	167
	(%)	(41.6)	(78.0)

では、「親なき後」はどうなるか。**図表 72**（92 頁）によると、兄弟姉妹など肉親に相談するというのが非常に多いが（53.7%）、注目すべきは「福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員」、「障害者福祉課など区の職員・社会福祉協議会の職員」、「グループホームやケアホームの世話人」など肉親以外の相談相手を挙げる人も多いという点である。

そもそも相談とは、一体どのような人間行動なのだろうか。相談とは「どうすればよいかなどについて、意見を述べ合ったり、意見を述べてもらったりして考えること」（『岩波国語辞典』）とするのが一般的理解だろう。「決定、選択するまえにあなたの意見を聞く」のが相談であり、思考レベルの問題である。そして人と人との関係の問題が含まれてくる。

こうした一般的な意味での「相談」に加え「相談支援」という用語がある。かつての「障害者自立支援法」では、それを以下のように定義していた。長々しい定義であるので、一部を省略して引用したい。相談支援とは「地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せてこれらのものと市町村及び……指定障害者福祉サービス事業者等との連絡調整その他の厚生労働省で定める便宜を総合的に供与すること」、ならびに「……支給決定を受けた障害者又は障害児の

保護者が障害福祉サービスを適切に利用することができるよう、当該支給決定障害者等の情報を受けて、当該支給決定に係る障害者等の心身の状況、その置かれている環境、障害福祉サービスの利用に関する意向その他の事情を勘案し、利用する障害福祉サービスの種類及び内容、これを担当する者その他の……事項を定めた計画（「サービス利用計画」）を作成するとともに、当該サービス利用計画に基づく障害福祉サービスの提供が確保されるよう、……指定障害福祉サービス事業者等その他の者との連絡調整その他の便宜を供与すること」である。

いわゆる「障害者総合支援法」では、「この法律において『相談支援』とは基本相談、地域相談支援、及び計画相談支援をいい（同法第 5 条第 17 項）」とし、「基本相談支援」について旧法の上記の定義を大略踏襲している[32]。

要するに、相談支援とは相談そのものの問題というよりは、「相談に応じて」上記のような意味の「情報の提供・助言」「連絡調整」「便宜の供与」を行うことである。『荒川区障がい者プラン』では、基本方針として冒頭に「相談支援体制の充実」を掲げ、施策の方向として、以下のことをうたっている。

(1) 身体・知的・精神障害者に対し、乳幼児期から高齢者まで、ライフステージに応じた相談支援を総合的に行うため、相談支援体制の充実を図ります。
(2) 荒川たんぽぽセンターでは、心身の発達や障がいに関わる、健康、療育、リハビリテーション、生活等、様々な相談事業を実施していきます。また、肢体不自由、聴覚障がい、視覚障がいの各当事者によるピアカウンセリングも行っていきます。
(3) 発達障がい者や高次脳機能障がい者への支援については、各関係機関と連携を取りどのような支援が必要かを含め検討し、相談事業として実施します。
(4) 精神障がい者の相談支援事業は、障害者福祉課の他、支援センターアゼリアでも実施します。支援センターアゼリアでは、福祉サービスに関するケアマネジメントを行います。
(5) 地域自立支援協議会の適切な運営、活用に取り組みます。
(6) 障がい者虐待の早期発見と支援を行います。

相談には一般的な窓口面談の他、訪問しての相談、電話相談がある。また相談はクライアントからのアプローチによるだけでなく、相談支援係の側からのアプローチによるものもある。相談支援は特に、障害者福祉課の相談支援係、荒川たんぽぽセンター、支援センターアゼリアにおいて行われている。これは相談ないし相談支援の窓口がこれら 3 部署に限られていることを意味するのではない。「私達は全員が障がい者、高齢者その他の方の悩みごと、困ったことの相談にのることを心懸けています」（社会福祉協議会のスタッフ）。「お宅を訪問したとき、なにかお困りのことはないか、それとなく気を配るようにしている」のであり、必要があれば、しかるべき部署に連絡をする。

荒川区のこれらの相談件数は平成 17 年度以降、**図表 103** のように推移している。同図表をみると、障害者福祉課、相談支援係での相談件数は増勢にあるが、荒川区たんぽぽセンターとアゼリアの相談件数は横ばい傾向であることがわかる。

---

[32] 障害者総合支援法第 5 条第 17 項の全文は以下のとおりである。「この法律において「相談支援」とは、基本相談支援、地域相談支援及び計画相談支援をいい、「地域相談支援」とは、地域移行支援及び地域定着支援をいい、「計画相談支援」とは、サービス利用支援及び継続サービス利用支援をいい、「一般相談支援事業」とは、基本相談支援及び地域相談支援のいずれも行う事業をいい、「特定相談支援事業」とは、基本相談支援及び計画相談支援のいずれも行う事業をいう」。

図表 103　荒川区における障がい者関連の相談件数の推移

	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
障害者福祉課での相談件数	15,150 件	13,227 件	16,068 件	23,094 件	25,467 件	26,683 件
荒川たんぽぽセンターでの一般相談件数	131 件	111 件	114 件	133 件	131 件	207 件
支援センターアゼリアでの相談件数	11,442 件	14,036 件	14,299 件	13,751 件	15,074 件	14,135 件
支援センターアゼリアでの相談支援事業	0 人	0 人	2 人	1 人	1 人	7 人

※ 荒川区（2009）『第 2 期荒川区障害福祉計画』68 頁、同（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』129 頁。相談支援事業の利用実績は、障がい者福祉サービスを利用する障がい者のうち、サービス利用計画等のケアマネジメントを行った人の人数。荒川たんぽぽセンターでの一般相談件数は、荒川区心身障害者福祉センターの事業概要による。

障害者福祉課では、相談件数の増加を受け、相談支援係を増員している。その推移は**図表 104** のとおりである。

図表 104　相談支援係の推移

年度	16	17	18	19	20	21	22	23*	24*	25*
係長	2	3	3	2	2	3	3	2	2	2
係員	9	8	12	15	19	18	19	19	19	20
非常勤等	0	2	4	2	3	4	4	4	5*	7*
合計	11	13	19	19	24	25	26	25	25	29

※ 荒川区職員課提供資料より作成。係員には事務担当者も含まれている。
平成 23 年度から、「こころの健康推進係」創設のため、係長 1 人移行。

その人数は平成 16 年度には 11 人であったのが、平成 25 年度には 29 人（係長 2 人、係員 20 人、非常勤等 7 人）になり、資格・バックグラウンドも多様化してきているというように、その事業は充実してきている。ちなみに、平成 24 年度と 25 年度の非常勤職員等のうちのそれぞれ一人は障がい者雇用である。

相談支援の需要は高く、**図表 104** にてわかるように職員が増員はされているものの、職員一人当たりの相談件数は「7 地区を 10 人ほどの相談支援の職員でみていて、相当の件数を抱えているかもしれない」（相談支援係）状況にあるようである。

相談内容に関しては、「補聴器をつくるための相談」（相談支援係）のようなスポット的なものもあれば、継続して支援する内容もある。例えば、知的障がい者などの場合、就労について相談支援をすると、そのあと通勤寮のことで相談を受けたり、というふうに支援することも多い。「知的障がい者、精神障がい者は顔見知り、身近な人とでなければ、なかなか相談ができないのかもしれない」（相談支援係）という状況もあるが、スポット的相談支援とともに継続した相談支援も重要である。

相談支援係も一般の人事異動の対象になっているため、どのように相談支援の継続性を図るかが課題であるものの、十全な引き継ぎや職員各位の努力によって、充実した継続相談支援ができるよう体制づくりが図られている。

東京都も荒川区も相談支援の充実を目標として掲げ、その実現に向けて努力している。これまでの取り組みを踏まえ、相談支援のための人員を増やすとともに、その専門性を高め、障がい者の置かれた多様な状況に応じた福祉サービスの提供ができるよう、相談支援体制をより一層充実させることが求められている。

以上、相談支援の話から、ここで再び、より一般的な意味での相談について見てみることにしよう。保護者意識調査の結果が示しているように（**図表 71**、91 頁）、また他の調査結果からも、「日常で困ったことがあった場合に、相談する相手」は断然親が多い。子どもからすると親は一番身近な人間だし、自分のことをよく知っていて、味方でもある。今日はどの服を着て出掛けようか、小遣いはどのくらい持っていたらよいか、などといったごく些細な日常生活的な相談をする。こうした相談相手の存在がどれだけありがたいか、子どもを落ち着かせ、気持ちを楽にさせるかは容易に理解できるだろう。障がい者の幸せを考える時、「親なき後」にもそうした日常的な相談ができる環境があることが重要である。もちろん、子どもは親や身近な相談相手に福祉サービスに関した相談もするかもしれない。それは専門的問題であるかもしれない。その折には、親や身近な相談相手が子に代わり、相談支援係にアプローチするだろう。

「親なき後」の相談問題に関するひとつ目の重要な問題は、こうした本人が身近に感じる相談相手をどうするかということである。それは必ずしも「障害者自立支援法」がいう相談支援に限らない。つまり、情報の提供・助言、連絡調整、便宜の供与といったことを超えて、障がい者当人を暖かく包み込む人間がいなければならない、という問題なのである。**図表 72**（92 頁）によると、「親なき後」の相談相手は、身内である兄弟姉妹が一番多い（53.7%）。また、「福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員」は 34.2%と二番目に多く、日常よく接触があり、身構えることなく相談できることから、「親なき後」の相談相手として考えられているのだろう。「グループホームやケアホームの世話人」（28.0%）もそうした存在なのかもしれない。あるいは、近所の方、NPO のボランティアのような人、あるいは民生委員[33]、相談員のような人かもしれない。「親なき後」に備えて、障がい者本人が身近に感じる、気安く話しかけられる、なんでも相談できる人がいることが大切である。なお、上記の相談員に関して若干の説明を加えたい。荒川区では平成 12 年 4 月より、相談員制度を導入しており（身体障害者相談員設置要綱及び知的障害者相談員設置要綱）、相談において民間の力を活用するシステムも取り入れられている。この相談員とは「区から委嘱された民間の協力者で、障がい者とその家族からの相談に応じ、必要な助言と援助を行って」いる者であり、身体障がい者相談員と知的障がい者相談員がいる。相談内容は、（1）地域生活に関すること、（2）補装具に関すること、（3）施設利用に関すること、（4）自立支援医療（更生医療）に関すること、（5）住宅に関することの 5 つである[34]。

---

[33] 民生委員に関しては、厚生労働省ホームページで以下のとおり説明されている。「民生委員は、厚生労働大臣から委嘱され、それぞれの地域において、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に努める方々であり、「児童委員」を兼ねています」。（厚生労働省「民生委員・児童委員について」http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/minseiiin/index.html）

[34] 荒川区（2010）「相談員制度」http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kurashi/shogaisha/sodanmadoguchi/seido.html

「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」では、「障害者等を通わせ、創作的活動又は生産活動の機会の提供、社会との交流の促進その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する」地域活動支援センターに触れている（同法第 5 条第 26 項）。この地域活動支援センターのなかには、上記のような活動の他、障がい者の生活全般の相談、サービス等利用計画の作成を手伝っているところがある（例えば、調布市の場合）。

障がい者も含めたあらゆる人にとって、親とは自分にとって一番身近で最大の味方であり、自分を知り尽くしている、そして何事も包み込んでくれる存在である。親への相談とは知恵を得るだけのものではない。「親なき後」の問題としての相談はそうしたものでなければならない。障がい者のそうした相談相手は生活実習所や福祉作業所の職員であったり、近所の方であったりする。その意味では、多くの地域の人々が関わる社会的包摂の方向がより強まることが期待される。

「親なき後」の相談に関するいまひとつの問題は、先に述べた「相談支援体制」の問題である。「親なき後」に備えてライフステージに応じ、福祉サービスについての「相談支援」がなければならない。障がいのカテゴリー、程度区分、家族構成、収入・財産、エンプロイヤビリティ（就労力）など障がい者の置かれている状況は非常に様々であるので、ケースワーカー、相談支援係は、障がい者の状況に見合った福祉サービスが提供できるように、他の部署・機関・組織と連絡調整しつつ、相談に応じなければならない。これはライフプラン、特に個人別ライフプラン（ILP）の問題にほかならない。

「親なき後」に向けて ILP をつくるにあたって、上記のような荒川区、社会福祉協議会などの様々な相談事業は非常に重要である。ILP は人によって中身が異なり、多様な相談ニーズが生じてくるので、包括的な支援体制を築くことが大切である。

ちなみに、相談から得る情報、相談情報については、個人情報の問題があって、きわめて慎重に扱う必要がある。しかし、相談情報を分析し、整理し、集約することなどによって、障がい者やその家族が何を望んでいるのか、いかなる潜在能力（ケーパビリティ）を開花させようとしているのか、行政ならびに地域社会に対しどんな支援を期待しているのかといったことを把握することができる。そうした意味において相談情報は障がい者福祉の政策・施策を考える上で非常に重要なものであると言える。

３　成年後見制度

ここでは成年後見制度を取り上げたい。同制度のスタートは平成 12 年だが、近年障がい者の「親なき後」の議論の中で、成年後見制度が登場することが多くなった。荒川区においても「親なき後」の重要な施策のひとつとして、同制度が位置づけられている。既に触れたように、平成 15 年に社会福祉協議会に成年後見センター・あんしんサポートあらかわが設置されている（**図表 106**）。

あんしんサポートあらかわのパンフレット『成年後見制度のご案内』（2009）では、同制度を次のように説明している。

> 認知症になったり、知的障がいや精神障がいなどのために、自分自身で十分な判断をすることができない方々がいます。このような方々は、次のようなことを自分ひとりで行うことがむずかしい場合があります。
>
> ・預貯金の解約や払い戻し、介護サービスの利用、入院等各種手続き
>
> ・不動産の売買や財産の取引等の契約
>
> 『成年後見制度』とは、このような契約や手続きなどを行うときに、本人にとって不利益が生じないよう、法律的なことや生活面に配慮しながら支援してくれる人を定め、これらのことをお願いする制度です。

成年後見制度には法定後見制度と任意後見制度がある。両者を分つのは本人の意思能力の程度、ないし有無である。法定後見制度は本人の意思能力が既に低下している場合に利用されるのに対し、任意後見制度は現在、意思能力はあるものの、将来、それが低下したときに備え、あらかじめ任意後見人を決め、契約をしておくものである。前者の法定後見制度はさらに後見類型と保佐類型と補助類型に区分される（**図表 105**）。

図表 105　成年後見制度の類型

法定後見制度			任意後見制度
後見類型	保佐類型	補助類型	判断能力がある人
判断能力がほとんどない人 日常的な買い物も自分ではできない。	**判断能力が著しく不十分な人** 日常的な買い物は自分でできるが、重要な法律行為はできない。	**判断能力が不十分な人** 日常的な買い物は自分でできるが、重要な財産行為は誰かに援助してもらう必要がある。	ひとりで何でも決めることができる。

低い　　本人の判断能力　　高い

※荒川区社会福祉協議会成年後見センター・あんしんサポートあらかわ（2009）『成年後見制度のご案内』

荒川区はこの他、福祉サービスの申請などを自ら行えず、また本人に代わって申請する人がいない障がい者のため、必要に応じ、成年後見制度における区長による審判請求手続き等も実施している。これについては、20 年度に知的障がい者の申し立てが 1 件、23 年度に精神障がいの申し立てが 1 件あったのみである。

図表 106　あんしんサポートあらかわの事業

事業名	内　　容	実施月日 参加数・会場等
1）成年後見活用 あんしん生活 創造事業	区民への成年後見制度の積極的な活用を図るため、東京都の成年後見活用あんしん生活創造事業を活用し成年後見制度推進機関を設置し、成年後見制度の周知・利用促進、成年後見制度に関する相談援助を行う。	通　年 問合せ件数　１０９件 相談支援件数　４０件
①成年後見制度に 関する講座・説明会	成年後見制度の周知・利用促進のために、区民に対し、成年後見制度及び関連制度の講座・説明会を行う	出張講座 ①7/20　銀の杖（アクロスあらかわ）7名 ②8/28　やさしい街づくりの会（荒川区生涯学習センター）15名 ③9/1　町屋さつきクラブ（町屋在宅高齢者サービスセンター）40名 ④12/4　荒川みんなネット（アクロスあらかわ）21名
	成年後見制度説明会　区民への成年後見制度の積極的な活用を図るため、成年後見制度の説明を行う。	毎月第1水曜日　12回 毎月第3水曜日　12回　　77件
	出前講座　区民に対し成年後見制度の認知度の調査及び周知の為に区内２ヵ所（ひろば館等）で、司法書士等に成年後見制度等について講演してもらう。講演の際にアンケートを実施し、周知度及び理解度を諮る。	老い支度講座 ①11/7テーマ「相続・遺言」南千住ふれあい館　司法書士　28名 ②1/20テーマ「相続・遺言」アクロスあらかわ　司法書士　44名 ③1/30テーマ「葬儀」サンパール会議室　東京福祉会　83名
	成年後見制度啓発講座　成年後見制度の周知を促進するため、以下の講座を開催する。また関連する以下の講座も合わせて開催し、区民の理解を深める。　a）成年後見制度　b）葬儀　c）相続・遺言	h 24, 3　講談で学ぶ成年講座 サンパール荒川小ホール 10：00～11：30 講談師　神田織音 120名
②成年後見制度 相談事業	成年後見制度の周知・利用促進のために、区民に対し、事業説明・相談に応じる	毎月第2、第4火曜 24回、26件
	成年後見申立て事業　申立てが困難な場合には申立て書類作成等申立て支援を行う。	通　年 随　時
	成年後見制度相談会　区民が申立ての際の相談・助言を行う。また、家族後見人等が後見人等になっている場合のフォローをする。	随　時
③弁護士による苦情・ 権利擁護相談	福祉サービス利用に際しての苦情や権利擁護、成年後見制度についての相談に応じる。	毎月第4木曜日 相談件数　33件
④後見人サポート事業	家族後見人等の支援を行うため以下の事業を行う。 ①家族後見人のための司法書士による相談会 ②家族後見人のネットワークの構築 ③家族後見人の連絡会の実施	3/26家族後見人連絡会
⑤地域ネットワーク 事業	成年後見制度を取り巻く地域の支援を行う。 ①弁護士会・司法書士会・社会福祉士会等との情報交換会を実施する。 ②成年後見制度の窓口となっている地域包括支援センターと連携・支援する。 ③金融機関と連携を図る。 ④医師会との連携を図る。	通　年 ①随時 ②随時（サービス調整会議等に参加） ③随時　区内及び隣接区の金融機関 ④随時
⑥成年後見運営委員会	第三者の立場から推進機関の運営方針について指導・助言を行う為の運営委員会を設置・運営する。（年２回程度実施）	h 23, 5 h 24, 1
⑦社会貢献型 後見人養成	東京都で養成講習を終えた区民等に対し、後見人としての実務研修を行い、また後見人　等候補者として紹介を行う。	区との検討会議実施
⑧法人後見事業	荒川社協自らが後見人となり、区民の福祉サービス契約、施設入所などの身上監護やそれに付随する日常的な金銭管理等の後見業務を行う。（自主事業）	通　年 受任件数　3件 （内1件はh 24, 1終了）
2）緊急事務管理事業	区から依頼のあったケースについて、通帳等を預かり、必要に応じ入院費等を支払う。（区委託事業）	通　年 利用件数　5件（内終了2件）
3）福祉サービス利用 に対する総合支援	区民に対して，福祉サービス利用利用援助・福祉サービス利用サービスの際しての苦情対応・判断能力の不十分な人々の権利擁護・その他福祉サービス利用に関する専門的な相談を実施する。	相談件数　190件
4）福祉サービス利用 援助事業	地域福祉権利擁護事業、高齢者・身体障がい者等の福祉サービス利用援助、財産保全、管理事業を実施する。 （一部、東京都社会福祉協議会受託事業）	相談件数　754件 相談支援件数 22年度末利用者　73人 23年度契約者　26人 解約者　25人 23年度末利用者　74人 保護課相談会（第2水曜） 相談件数　32件

※ 荒川区社会福祉協議会（2013）『平成 24 年度事業報告並びに一般会計・公益事業特別会計・その他の特別会計決算書』15–16 頁。

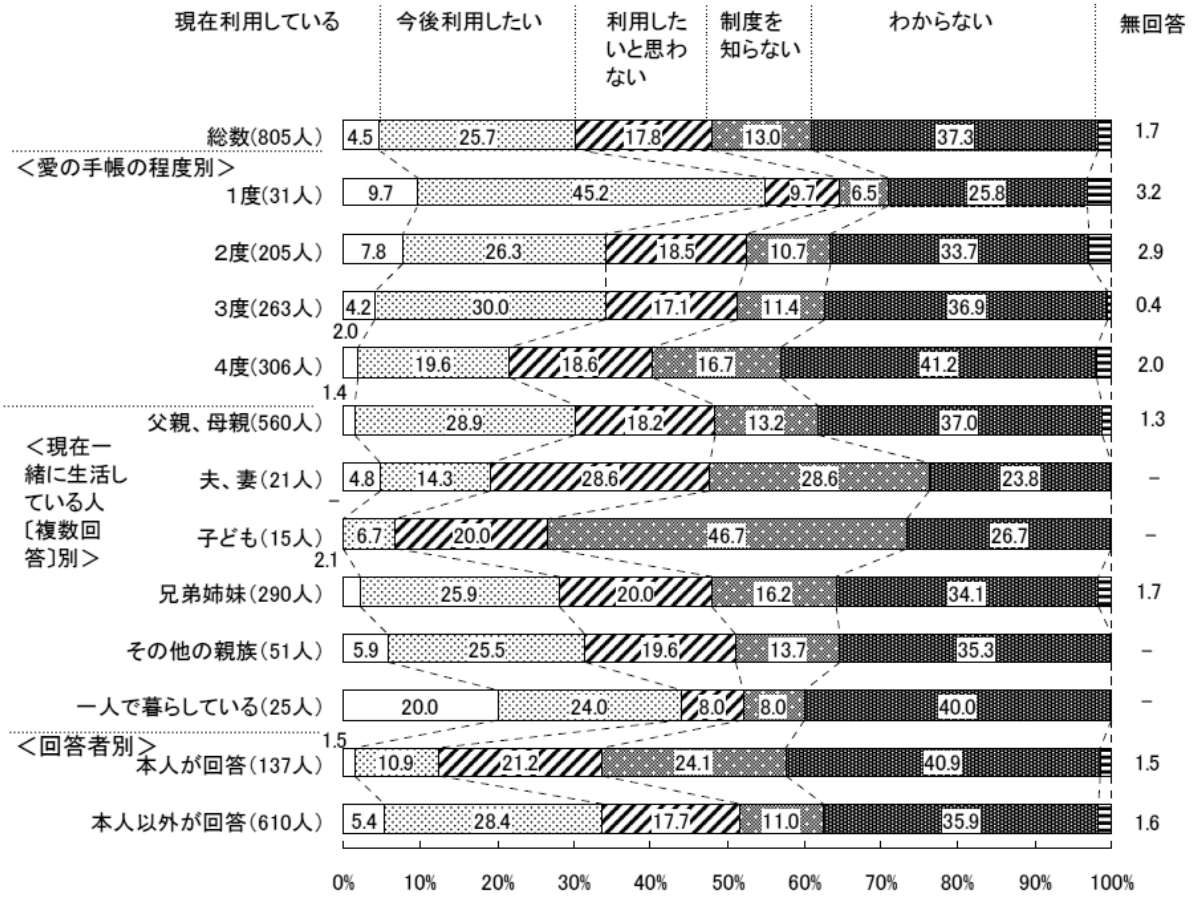
荒川区は障がい者にも成年後見制度の利用を奨めているが、既に触れたように、これまで同制度はほとんど使われることがなかった。荒川区福祉部障害者福祉課が平成 23 年に行った「地域生活支援についてのアンケート」によると、70 人のうち、これを利用しているのは 2 人であった。「成年後見制度を利用したいと思いますか」という問いには、「利用したい」が 10 人（20.8%）、「利用したくない」が 7 人（14.6%）、「分からない」が 31 人（64.6%）であった。なお、地域福祉権利擁護事業[35]については、利用している人は皆無で、「制度を知っているが利用していない」が 6 人、「知らない」が 43 人であった。

その後、平成 24 年度の主要事業にされるなど（『荒川区予算案の概要　平成 24 年度』）、区の熱心な PR・普及活動が行われたり、成年後見利用の際の選挙権喪失を無効とする裁判所の判決があったりしたこともあったが、今回実施した保護者意識調査における「成年後見制度の利用について、どのようにお考えですか」という問いの回答結果は、**図表 82**（97 頁）のとおりであり、回答の分布状況は、「地域生活支援についてのアンケート」のそれと酷似している。

東京都でも成年後見制度に関する知的障がい者に対する意識調査を行っている（東京都福祉保健局（2009）『障害者の生活実態』）。平成 20 年度調査の結果をみると、「成年後見制度は利用するつもりがありますか」の問いに対して、「今後利用したい」人の割合は、25.7%であった。東京都のデータでは（**図表 107**）、成年後見制度の利用意向は愛の手帳の程度区分と関連している。1 度の場合、現在利用しているとした割合（9.7%）も、今後利用したいとした割合（45.2%）も高いが、2 度はそれぞれ 7.8%と 26.3%、3 度は 4.2%と 30.0%、4 度は 2.0%と 19.6%となっている（本人回答 137 人、本人以外回答 610 人）。なお、同図表には同居者別の数値も示されている。

[35] 地域福祉権利擁護事業とは、利用者が地域で自立した生活を送れるように、「日常生活上の事務的行為」に関する支援を、利用者と利用契約を交わして行うもの。なお、「日常生活上の事務的行為」に関する支援とは、福祉サービスの利用手続きの手伝い、公共料金の支払いなど日常の金銭管理、預貯金の通帳や年金証書の保管などを指す。

図表 107　成年後見制度の程度区分別にみた利用動向
―愛の手帳の程度、現在一緒に生活している人［複数回答］、回答者別



(注)回答者別については、回答者が不明のものは省略した。

※東京都福祉保健局（2009）『障害者の生活実態』

既に取り上げたように（97 頁以下）、保護者意識調査でも、成年後見制度の利用とその意向を尋ねている。回答者の続き柄が「父」「母」「祖母」の 257 サンプルの集計では、「すでに利用している」と回答したのはわずか 2 人であり、「将来利用したい」と答えた人も 21.4%に過ぎなかった（図表 82、97 頁）。親の年齢が 50 代以上になると同制度に対する関心が生じるようであるが、それでも「将来利用したい」と答えたのは 4 人に 1 人である（図表 83、97 頁）。保護者意識調査のこうした結果は、上記の荒川区福祉部障害者福祉課の調査結果や『障害者の生活実態』のデータに相通じるものがある。

いずれにしても、成年後見制度は障がい者の「親なき後」に向けた有力な施策と目されているにもかかわらず、現状では、利用者が非常に少なく、将来利用しようとする人も 4 人に 1 人程度である。制度上、成年後見制度のねらい、主旨は「親なき後」に向いたシステムであるので、その啓発を一層進める必要があるだろう。実際、保護者意識調査の結果をみると、「利用したいかどうかわからない」が過半数に達している。

インタビューから浮び上ってくる成年後見制度についての関係者のイメージは、費用がかかるというものであった。このイメージは少なからぬ関係者が口にした。そうだとすると、成年後見制度を身近なものにするためには、公的扶助も視野に入れなければならないかもしれない。

なお、保護者意識調査の結果を基に、成年後見制度の利用意向と世帯年収について相関を調べたが、成年後見制度の利用意向と世帯収入には有意な相関はみられなかった（r=.036、n.s.：回答者の続き柄が「父」「母」「祖母」であり、かつ該当設問の両方に有効な回答があった 217 件を対象）。また親の年齢と成年後見制度の利用意向の間にも有意な相関はみられなかった（r=.096、n.s.：回答者の続き柄が「父」「母」「祖母」であり、かつ該当設問の両方に有効な回答があった 223 件を対象）。

図表 108　世帯年収別、成年後見制度の利用意向

			成年後見制度の利用意向					
			利用したくない	利用したいかどうかわからない	将来、利用したい	すでに利用している	無回答	合計
世帯年収	100 万円未満	回答者数 (%)	2 (18.2)	6 (54.5)	1 (9.1)	0 (0.0)	2 (18.2)	11 (100.0)
	100～200 万円未満	回答者数 (%)	7 (19.4)	12 (33.3)	7 (19.4)	1 (2.8)	9 (25.0)	36 (100.0)
	200～400 万円未満	回答者数 (%)	9 (10.8)	45 (54.2)	20 (24.1)	0 (0.0)	9 (10.8)	83 (100.0)
	400～600 万円未満	回答者数 (%)	7 (12.3)	34 (59.6)	12 (21.1)	0 (0.0)	4 (7.0)	57 (100.0)
	600～800 万円未満	回答者数 (%)	1 (3.6)	19 (67.9)	6 (21.4)	0 (0.0)	2 (7.1)	28 (100.0)
	800～1,000 万円未満	回答者数 (%)	1 (9.1)	7 (63.6)	2 (18.2)	0 (0.0)	1 (9.1)	11 (100.0)
	1,000 万円以上	回答者数 (%)	4 (22.2)	8 (44.4)	6 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (100.0)
	無回答	回答者数 (%)	0 (0.0)	5 (38.5)	1 (7.7)	1 (7.7)	6 (46.2)	13 (100.0)
合計		回答者数 (%)	31 (12.1)	136 (52.9)	55 (21.4)	2 (0.8)	33 (12.8)	257 (100.0)

※回答者の続き柄が母親、父親、祖母の場合。

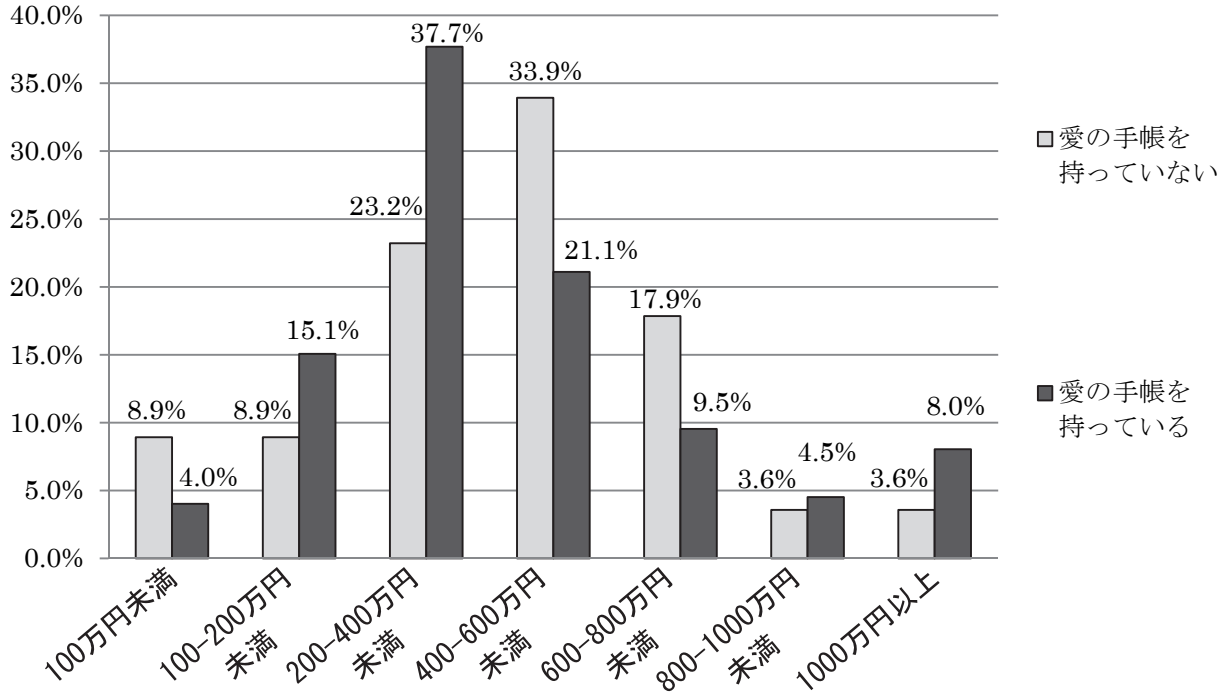
いまひとつ、関係者とのインタビューの中で浮び上ってくるのは、法律用語を使っての説明が多いせいか、それが日頃の生活、生活感覚には必ずしもそぐわない異質なシステムだという成年後見制度についての印象である。成年後見制度の利用を促進するためには、利用者の観点から制度を分かりやすく解説したり、利用者の状況やニーズに応じて市民後見や複数後見など幅広い選択肢を提示することが必要である。

またインタビュー調査では、親子関係や人間関係が、親族後見人や第三者後見人等の権利義務関係・契約関係によって代置されてしまうのではないかという危惧の声も聞かれた。成年後見制度が「親なき後」の有効な施策になるためには、こうしたイメージを払拭するための啓発活動も重要となる。

4　収入・生計

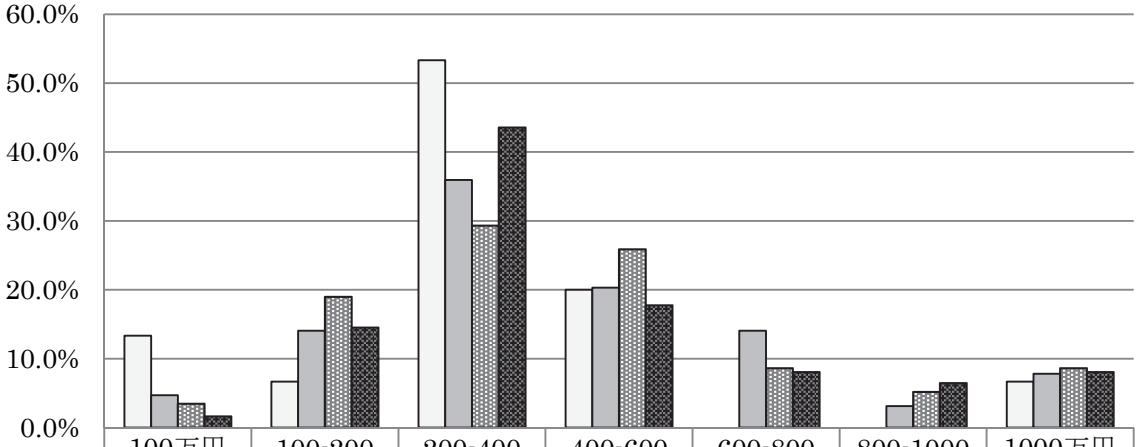
保護者意識調査では、「あなたのご家庭（世帯）のおおよその年間収入（税込）はどのくらいですか」というように回答者の世帯の年収を尋ねている。これは同居している障がいのある子どもの年収も含まれている。その年収分布状況は**図表 37**（73 頁）のとおりであるが、それを愛の手帳を持っているか否かで年収分布を示したのが**図表 109** である。

図表 109　愛の手帳所持・非所持による年収分布（世帯）



さらに、愛の手帳所持者の程度区分別の年収分布を示したのが**図表 110** である。まずは、これら 2 つの図表に拠って、保護者意識調査の回答者の世帯収入、特に同調査の回答の大部分を占める愛の手帳所持者のいる世帯収入について論じることにしたい。ちなみに、荒川区には（他の基礎自治体も同様）、全世帯を対象とした所得データしかないので、愛の手帳所持者のいる世帯の収入とその他の世帯の収入を比較することはできない。

図表 110　愛の手帳所持者がいる世帯の程度区分別年収分布（世帯）



	100万円未満	100-200万円未満	200-400万円未満	400-600万円未満	600-800万円未満	800-1000万円未満	1000万円以上
愛の手帳1度	13.3%	6.7%	53.3%	20.0%	0.0%	0.0%	6.7%
愛の手帳2度	4.7%	14.1%	35.9%	20.3%	14.1%	3.1%	7.8%
愛の手帳3度	3.4%	19.0%	29.3%	25.9%	8.6%	5.2%	8.6%
愛の手帳4度	1.6%	14.5%	43.5%	17.7%	8.1%	6.5%	8.1%

保護者意識調査の有効回答者のうち、愛の手帳所持者のいる世帯は4割近くが世帯年収200～400万円未満に集中しているのに対し、所持者のいない世帯では約 1/3 が世帯年収 400～600 万円未満のところに集まっている。100～200 万円未満の層では、愛の手帳所持者のいる世帯の方が多く、600～800 万円未満の層では、所持者のいない世帯の方が多い（**図表 109**）。

また、愛の手帳程度区分別の世帯年収をみると（**図表 110**）、愛の手帳 1 度保持者のいる世帯は他の程度区分と比べ世帯年収 100 万円未満の割合が高く、600 万円以上の層の割合が少ない。また、愛の手帳 1 度保持者のいる世帯の 73.3%が世帯年収 400 万円未満である。

障がい者がいる世帯の収入とともに、障がい者個人の収入の問題もある。東京都の『障害者の生活実態』には「あなたの平成 19 年中の収入額はいくらですか」という設問がある。この収入とは福祉作業所での労働による就労収入の他、年金・手当、仕送り、小遣いも含む。ただし、生活保護費は含めていない。この収入の範囲でみると（**図表 111**）、年収 50～100 万円の割合が最も多く（32.8%）、次いで 100～150 万円の層になっている（26.0%）。これら 2 つの層の比率が最も高いのは愛の手帳の程度区分 1 度であり（71.0%）、2 度（65.8%）、3 度（60.8%）、4 度（51.0%）となる。

図表 111　知的障がい者の年齢別・程度区分別年収

		総数	収入なし	50万円未満	50～100万円未満	100～150万円未満	150～200万円未満	200～250万円未満	250～300万円未満	300～400万円未満	400～500万円未満	500～600万円未満	500～700万円未満	無回答
総数		100.0 (805)	4.5	11.1	32.8	26.0	12.0	5.2	2.2	1.6	0.1	－	－	4.5
年齢階級別	19歳以下	100.0 (37)	37.8	27.0	13.5	13.5	2.7	－	2.7	2.7	－	－	－	－
	20～29歳	100.0 (230)	2.6	13.5	30.9	24.3	14.3	7.8	2.2	1.3	－	－	－	3.0
	30～39歳	100.0 (268)	2.6	8.6	32.1	26.9	16.0	6.0	2.2	1.9	－	－	－	3.7
	40～49歳	100.0 (134)	3.0	9.7	36.6	32.1	9.0	3.0	0.7	1.5	－	－	－	4.5
	50～59歳	100.0 (78)	2.6	14.1	37.2	21.8	6.4	3.8	3.8	2.6	－	－	－	7.7
	60歳以上	100.0 (58)	5.2	1.7	41.4	27.6	5.2	1.7	3.4	－	1.7	－	－	12.1
愛の手帳の程度別	1度	100.0 (31)	9.7	－	45.2	25.8	6.5	3.2	3.2	－	－	－	－	6.5
	2度	100.0 (205)	4.4	7.3	39.0	26.8	11.7	5.9	0.5	－	－	－	－	4.4
	3度	100.0 (263)	3.4	15.2	34.6	26.2	9.1	3.4	1.5	1.9	－	－	－	4.6
	4度	100.0 (306)	4.9	11.1	25.8	25.2	15.4	6.5	3.9	2.6	0.3	－	－	4.2
平成15年度調査		100.0 (647)	6.3	14.2	32.8	26.3	8.7	4.3	0.5	0.2	0.2	－	0.2	6.5

※東京都福祉保健局（2009）『障害者の生活実態』124 頁。

また、保護者意識調査では、障がい者の現在の収入源を尋ねており、その回答結果は**図表 73**（92 頁）のとおりである。障害基礎年金 2 級の受給率が最も高く（35.4%）、次いで心身障害者福祉手当（33.9%）、そして就労収入（32.7%）、障害基礎年金 1 級（25.7%）などの順になっている。

以下では、保護者意識調査の結果を、こうした収入源ごとに障がいの程度区分とクロスさせることでより詳細にみていく。

１．

障害基礎年金は国民年金の基礎年金のひとつである。国民年金制度は「日本国憲法第 25 条第 2 項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の安定の維持及び向上に寄与することを目的とする」（「国民年金法」第 1 条）ものである。**図表 112** の保護者意識調査によると、障害基礎年金 1 級（平成 25 年 4 月時点で 81,925 円／月）は、障がいの程度が重くなるにつれ受給率が増える（1 度 70.6%、2 度 56.3%、3 度 9.5%、4 度 9.1%）。障害基礎年金 2 級（平成 25 年 4 月時点で 65,541 円／月）は障がいの程度が軽い方が受給率が高い。

障害基礎年金 1 級と 2 級を合わせた年金の受給率は、1 度が一番高く（88.2%）、次いで 2 度（85.9%）、3 度（58.7%）、4 度（45.5%）となっており、1 度、2 度の受給率と 3 度、4 度の受給率には大きな隔たりがあることがわかる。

なお、「愛の手帳」非所持者の受給率も高いが（全体で 40.0%）、障害基礎年金 1 級についてみると、11.7%と低い。

図表 112　愛の手帳程度区分別　知的障がい者の年金受給状況

	障害基礎年金1級受給者	障害基礎年金2級受給者	受給なし	無回答	合計
愛の手帳1度（N=17）	12 (70.6%)	3 (17.6%)	2 (11.8%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)
愛の手帳2度（N=71）	40 (56.3%)	21 (29.6%)	9 (12.7%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)
愛の手帳3度（N=63）	6 (9.5%)	31 (49.2%)	19 (30.2%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)
愛の手帳4度（N=66）	6 (9.1%)	24 (36.4%)	28 (42.4%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)
持っていない（N=60）	7 (11.7%)	17 (28.3%)	17 (28.3%)	19 (31.7%)	60 (100.0%)
無回答（N=15）	3 (20.0%)	6 (40.0%)	2 (13.3%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)
合計	74 (25.3%)	102 (34.9%)	77 (26.4%)	39 (13.4%)	292 (100.0%)

厚生労働統計協会の『保険と年金の動向 2012/2013』（2012）によると、全国の障害基礎年金受給者数は 1,716,772 人（1 級 736,164 人、2 級 980,608 人）である。これを**図表 6**（14 頁）の「障害者総数」を用いて全国での受給率の目安を算出すると、23.1%になる。なお、厚生労働省の『平成 23 年度厚生年金保険・国民年金事業年報概要』（2012）によると、障害基礎年金受給者（全国）一人当たりの平均月額は 73,801 円である（平成 23 年度末現在）。

荒川区の場合、平成 23 年度末における 1 級の受給者は 898 人、2 級の受給者は 1,432 人である[36]。これを 17 頁の荒川区の全障がい者の実人数 8,161 人（ただし、平成 24 年 9 月）を用いて受給率の目安を算出すると約 28.6%となり、全国と比べやや高い。

２．

東京都の心身障害者扶養共済制度は障がい者の保護者が掛金を納付することにより、保護者が死亡ないし重度障がいになったとき、障がい者に年金を支給するもので、まさに「親なき後」の制度である。都内に住所を有し、加入年度の初日の年齢が 65 歳未満であり、保険契約の対象となるような健康状態である者が加入できる。保護者意識調査における同制度の年金受給状況は**図表 113** の通りである。

図表 113　愛の手帳程度区分別　心身障害者扶養共済制度の年金受給状況

	受給	受給せず	無回答	合計
愛の手帳1度（N=17）	1 (5.9%)	16 (94.1%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)
愛の手帳2度（N=71）	11 (15.5%)	59 (83.1%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)
愛の手帳3度（N=63）	9 (14.3%)	47 (74.6%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)
愛の手帳4度（N=66）	6 (9.1%)	52 (78.8%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)
持っていない（N=60）	2 (3.3%)	39 (65.0%)	19 (31.7%)	60 (100.0%)
無回答（N=15）	0 (0.0%)	11 (73.3%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)
合計	29 (9.9%)	224 (76.7%)	39 (13.4%)	292 (100.0%)

[36] 荒川年金事務所への照会結果による。

荒川区全体においても、受給者数は平成 22 年度以降 143～147 人程度で推移しており、利用度は決して高くない。なお同制度は、もとは心身障害者扶養年金であったものである。

なお、保護者意識調査では浮かばなかったが、障がいを有しながらも障害基礎年金を受給できなかった者（例えば、20 歳以前の初診日認定ができなかった者）については、無年金者対策として、平成 17 年度より、特別障害給付金が月額 50,000 円（1 級）もしくは 40,000 円（2 級）（平成 22 年度単価）支給されるようになっている。さらに、障害基礎年金も後述する特別障害者手当も支給されない者に対し、経過措置として経過的福祉手当が月額 14,280 円支給される。なお、平成 24 年度の荒川区における受給者は 13 人である。

ちなみに、荒川区には、平成 19 年度以降、障がいがありながら、障害基礎年金や特別障害給付金を受けられない在日外国人等に給付金を出す「荒川区障がい者福祉給付金」がある。同制度も無年金者対策であり、月額 33,000 円もしくは 26,000 円が支給される。ただし、利用者は少なく、平成 24 年度の受給者数は荒川区全体で 3 人であった。

３．

手当とは月単位で金額に定めがあって、定期的に支給されるものをいう。年金は原則的に併給が認められないが、手当の場合はそうではない。特別障害者手当と重度心身障害者福祉手当はいずれも程度区分 1 度と 2 度を中心に支給されている。前者は月額 26,080 円（平成 25 年 10 月時点）、後者が 60,000 円である。なお、特別障害者手当は重度の障がい状況にあって、日常生活において常時特別の介護を必要とする者に支給される。重度心身障害者福祉手当は東京都の制度で主旨は特別障害者手当とほぼ同じである。荒川区の平成 24 年度の特別障害者手当の受給者数は 186 人、重度心身障害者福祉手当は 145 人である。

ちなみに、荒川区の『平成 23 年度版　区勢概要』（2011）では特別障害者手当と重度心身障害者福祉手当の受給者は身体障がい者の 1, 2 級、知的障がい者の 1, 2 度に限られているが、保護者意識調査の結果をみると、知的障がい者の受給者は程度区分の 1, 2 度のところに集中してはいるものの、特別障害者手当については 3, 4 度のところに、重度心身障害者福祉手当に関して 3 度のところにも受給者がみられた（**図表 114**）。

図表 114　愛の手帳程度区分別　特別障害者手当ならびに重度心身障害者福祉手当受給状況

	特別障害者手当				重度心身障害者福祉手当			
	受給	受給せず	無回答	合計	受給	受給せず	無回答	合計
愛の手帳 1 度 (N=17)	8 (47.1%)	9 (52.9%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)	10 (58.8%)	7 (41.2%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)
愛の手帳 2 度 (N=71)	34 (47.9%)	36 (50.7%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)	35 (49.3%)	35 (49.3%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)
愛の手帳 3 度 (N=63)	4 (6.3%)	52 (82.5%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)	2 (3.2%)	54 (85.7%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)
愛の手帳 4 度 (N=66)	4 (6.1%)	54 (81.8%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)	1 (1.5%)	57 (86.4%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)
持っていない (N=60)	5 (8.3%)	36 (60.0%)	19 (31.7%)	60 (100.0%)	3 (5.0%)	38 (63.3%)	19 (31.7%)	60 (100.0%)
無回答 (N=15)	1 (6.7%)	10 (66.7%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)	1 (6.7%)	10 (66.7%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)
合計	56 (19.2%)	197 (67.5%)	39 (13.4%)	292 (100.0%)	52 (17.8%)	201 (68.8%)	39 (13.4%)	292 (100.0%)

４．

心身障害者福祉手当は、東京都と荒川区の制度で（昭和 49 年度スタート）、荒川区で最も受給者数の多い手当であり、保護者意識調査においても多くの人が収入源として挙げていた（**図表 73**、92 頁参照）。荒川区では、心身障害者福祉手当は程度区分 3 度と 4 度の人にも支給されるようにしており、そのことは**図表 115** にも表れている。予算規模は 6 億 4 千万円を超えており（平成 24 年度）、月額支給は 15,500 円と 9,500 円で、平成 24 年 4 月時点で 3,724 人が受給している。

図表 115　各種手当等の状況

（単位：人）24年3月31日現在

障がい別 / 手当別	身体障がい者				知的障がい者				重複障がい	脳性まひ	進行性筋萎縮（しゅく）性	精神障がい	難病	その他	合計
	1級	2級	3級	4級	1度	2度	3度	4度							
心身障害者福祉手当	1,088	726	496	—	10	99	142	341	—	57	5	—	760	—	3,724
特別障害者手当	71	13	—	—	3	59	—	—	36	—	—	—	—	4	186
障害児福祉手当	15	5	1	—	—	14	—	—	29	—	—	—	—	—	64
経過的福祉手当	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	13
重度心身障害者福祉手当	29	1	—	—	3	61	—	—	51	—	—	—	—	—	145
心身障害者扶養年金	4	16	6	5	3	16	36	38	—	7	—	13	—	—	144
計	1,217	761	503	5	19	249	178	379	116	64	5	16	760	4	4,276

＊心身障害者扶養年金は年金受給者数（年金加入者は276人）

※荒川区（2011）『平成 23 年度版　区勢概要』

５．

特別児童扶養手当と東京都の児童育成手当・障害手当は、いずれも、障がいのある 20 歳未満の子どもを養育している父母または養育者に支給されるが、支給対象が若干異なっている。例えば、前者の対象が身体障害者手帳 1, 2, 3 級程度であるのに対し、後者は 1, 2 級となっている。保護者意識調査による受給状況は、**図表 116** のとおりである。いずれも受給者は 1 桁であり、サンプル数が少ないので、ここで程度区分との関連について言及することは難しい。また、これら 2 つの手当の他に、児童扶養手当、障害者福祉手当がある。

図表 116　愛の手帳程度区分別　特別児童扶養手当ならびに児童育成手当・障害手当受給状況

	特別児童扶養手当				児童育成手当・障害手当受給状況			
	受給	受給せず	無回答	合計	受給	受給せず	無回答	合計
愛の手帳 1 度（N=17）	1 (5.9%)	16 (94.1%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)	1 (5.9%)	16 (94.1%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)
愛の手帳 2 度（N=71）	3 (4.2%)	67 (94.4%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)	3 (4.2%)	67 (94.4%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)
愛の手帳 3 度（N=63）	3 (4.8%)	53 (84.1%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)	2 (3.2%)	54 (85.7%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)
愛の手帳 4 度（N=66）	0 (0.0%)	58 (87.9%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)	4 (6.1%)	54 (81.8%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)
持っていない（N=60）	2 (3.3%)	39 (65.0%)	19 (31.7%)	60 (100.0%)	3 (5.0%)	38 (63.3%)	19 (31.7%)	60 (100.0%)
無回答（N=15）	0 (0.0%)	11 (73.3%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)	1 (6.7%)	10 (66.7%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)
合計	9 (3.1%)	244 (83.6%)	39 (13.4%)	292 (100.0%)	14 (4.8%))	239 (81.8%)	39 (13.4%)	292 (100.0%)

６．

保護者意識調査に基づく就労収入の有無と障がいの程度の関係は**図表 117** のとおりである。同図表をみると、程度区分と就労収入の有無との関連ははっきりしており、程度区分 2 度 16.9%、3 度 36.5%、4 度 63.6%というように、障がいの程度が低いほど就労率は高くなる。

図表 117　愛の手帳程度区分別　就労収入の有無

	就労収入あり	就労収入なし	無回答	合計
愛の手帳 1 度（N=17）	1 (5.9%)	16 (94.1%)	0 (0.0%)	17 (100.0%)
愛の手帳 2 度（N=71）	12 (16.9%)	58 (81.7%)	1 (1.4%)	71 (100.0%)
愛の手帳 3 度（N=63）	23 (36.5%)	33 (52.4%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)
愛の手帳 4 度（N=66）	42 (63.6%)	16 (24.2%)	8 (12.1%)	66 (100.0%)
持っていない(N=60)	13 (21.7%)	28 (46.7%)	19 (31.7%)	60 (100.0)
無回答（N=15）	2 (13.3%)	9 (60.0%)	4 (26.7%)	15 (100.0)
合計	93 (31.8%)	160 (54.8%)	39 (13.4%)	292 (100.0)

７．

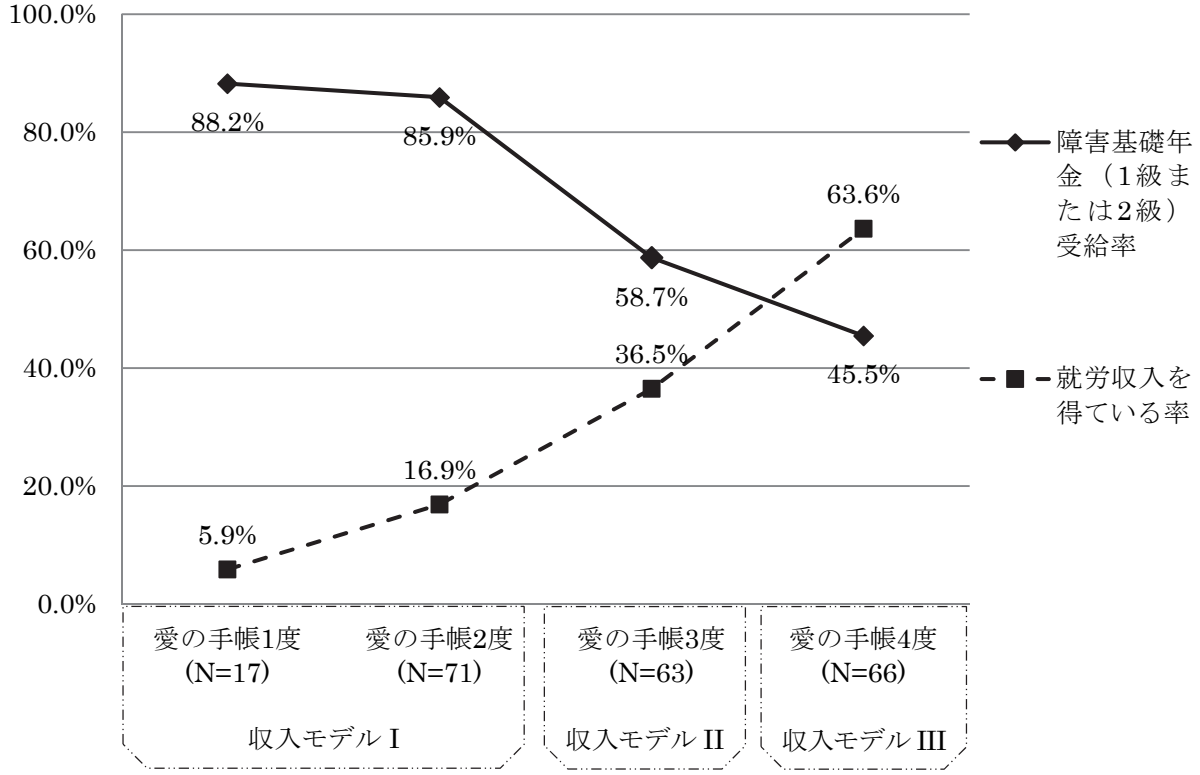
先の**図表 73**（92 頁）によると、子どもの現在の収入源として不動産収入などの財産収入を挙げたのは、一人しかなかった。障がい者本人ではなく、世帯の収入として同じ質問をした場合は、別の回答結果が出たかもしれない。しかし、「親なき後」の収入源の問題になると、**図表 77**（94 頁）が示すように、「子ども名義の預貯金」、「親が残した預貯金」、「親が残した不動産からの収入」などがある。もちろん、「子どもの年金や手当」や「子どもの就労収入」はそれらよりもはるかに大きなウェートを持つが、親は現在の収入の多寡に関係なく「親なき後」に備えて懸命に子どもの将来の収入源を形成しているのである。

８．

その他、障がい者には、税の軽減・非課税をはじめ、医療費助成（心身障害者児童医療費助成、自立支援医療、特別疾病医療費助成など）、移動支援・福祉タクシー、日常生活用具給付、自動車燃料費助成、家賃助成、都営住宅入居優遇、都営住宅家賃軽減、区の文化・スポーツ施設料金免除、テレビ受信料の軽減・免除、水道・下水道料金免除、交通料金割引などがある。これらはすべての障がい者に適用されるものもあれば、程度区分、所得額などの限定があることも多い。

障がい者の収入源の双璧は、個人により事情は様々であろうが、一般的には年金・手当と就労収入である。例外はあるにしても、障がい者は「親なき後」、主にこれら 2 つ、あるいはそのひとつに頼って生計を立てなければならない。この就労収入を得ている率と先の障害基礎年金 1 級・2 級の受給率を同時に表したのが**図表 118** である。2 つの傾向線の傾斜は逆である。同図表は、「親なき後」の障がい者の収入・生計に関して 3 つの相対的な収入モデルがあることを示唆し、それぞれに課題を抱えていることを浮きぼりにしている。

図表 118　愛の手帳程度区分別年金受給・就労状況と収入モデル



ひとつ目のモデル（収入モデル I ）は、愛の手帳程度区分 1 度及び 2 度のゾーンのところにある。このモデルにおいては障害基礎年金の受給率が高く（1 級と 2 級をあわせた受給率はそれぞれ 88.2%と 85.9%になる）、同様に障がい関連の諸手当の交付率も高い。その反面、就労収入を得ている率は非常に低い。就労が非常に困難であるため、年金や手当での生活保障がなされる。ただし、1 人 1 年金の原則や、20 歳前に初診日がある場合には所得制限が設けられていることなどから、受給資格がありながら何らかの事情で障害基礎年金を受け取っていない場合もある。一方、「特定障害者に対する特別給付金の支給に関する法律」等の無年金対策もとられているが、それにもかかわらず、こうしたセーフティネットから漏れてしまうといった課題がある。このモデルに該当する障がい者は、障がいのためエンプロイヤビリティ（就労の可能性）が非常に小さいため、先に触れた「国民年金法」第 1 条の考え方に沿うような年金、手当が保証される必要がある。

二つ目のモデル（収入モデル II ）は、愛の手帳程度区分 3 度のあたりにある。既に指摘したように、程度区分が 2 度と 3 度とでは、年金・手当の受給率が大きく変わる。程度区分 3 度所有者の障害基礎年金受給率は 58.7%であり、程度区分 2 度所有者の受給率よりも約 27%低い。一方、程度区分 3 度所有者の就労率は 36.5%であるが、就労先が福祉工場、福祉作業所、授産施設の場合（後で触れるように、そもそも知的障がい者の大半がそうである）、工賃が非常に低いという問題がある。厚生労働省によると、平成 23 年度の平均月額工賃は 12,000 円だとしているが、東京都福祉保健局の『福祉衛生統計年報　平成 23 年度』（2012）によると、数字は古いが 1 人当たりの支払工賃（月額）はさらに低く、しかも低下傾向にある（**図表 119**）。荒川区のデータでは工賃は少しずつ上昇しているが、依然として非常に低い状況にある。この収入モデル II では、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。年金・手当も概して多くなく、就労収入も 1 万円前後であるので、生計は苦しい。障害基礎年金 2 級や手当の受給率を高めること、

また一方では、とりわけ工賃をアップすることが課題である。ちなみに、後で触れる就労継続支援A型（148頁参照）や就労移行支援を受けている障がい者については、収入が多い一般労働市場での就労ができるように支援をしていくこと（例えば職業訓練支援）も課題である。

図表 119　1人当たり支払工賃（1か月当たり）

(単位　円)

	総平均	障害別	
		身体障害者	知的障害者
2年度平均	12,775	11,914	13,636
7	11,533	12,227	11,264
12	10,132	9,585	10,100
14	9,376	9,253	9,557
15	9,361	7,543	9,538
16	7,702	6,459	7,812
17	8,689	4,663	9,111

注　平成18年度以降統計表なし。
資料　障害者施策推進部居住支援課

※東京都福祉保健局（2012）『福祉・衛生統計年報　平成23年度』

三つ目のモデル（収入モデルⅢ）は、愛の手帳の程度区分4度のあたりにある。このモデルでは、年金受給率と就労率が逆転する（図表 118）。といっても、障害基礎年金受給率は依然45.5%あり、半数近くの人が障害基礎年金を受給している。しかし一方において、およそ3人のうち2人（6割強）が就労し、収入を得ている。むろん程度区分4度の障がい者カテゴリーの中にも、福祉工場、福祉作業所、授産施設で働いている人、さらには就労していない人もいる。こうした障がい者については、収入モデル II が該当するであろう。だが、一般労働市場に参入し、アルバイト、非正規などとして働き、さらに正規従業員として働いている人もいる。東京都のデータだと（東京都保健福祉局（2009）『障害者の生活実態』）、就労している知的障がい者の56.5%は作業所・授産場などで働いているが、「パート・アルバイト・日雇等」が27.3%、「正規の職員・従業員・会社の役員」が15.6%いる。ただ、モデルIIIのほうがモデルIよりも収入額が大きいとは限らない。それどころか、モデルIIIのほうが収入リスク、生活リスクが大きい。とはいうものの、程度区分4度の障がい者にはそれぞれの事情・状況はあるにしても、大きな方向としては、一般就労を視野に入れ、本人の潜在能力（ケーパビリティ）に磨きをかけ、収入を高めていくことが課題になる。平成25年4月から一般企業の障がい者雇用率が1.8%から2%に引き上げられたという追い風もある。

最後に、障がい者の収入・生計に関して、生活保護問題について少し述べることにしたい。特に、モデルIIとモデルIIIについてである。

「生活保護法」は「日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」（同法第1条）としている。また、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる（同法第2条）ともうたわれている。

障がい者世帯に関していうと、障害基礎年金、諸手当、就労収入その他を通じ「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を享受することが難しい場合は、セーフティネットとして生活保護を受給することになる。もっとも、障がい者世帯といっても、様々なカテゴリーがあって、事情は一様でない。東京都のデータによると、精神障がい者世帯の 31%、身体障がい者の 7%、知的障がい者の 2.7%が生活保護を受給している[37]。

なお、**図表 120** は愛の手帳所持者 805 人についての程度区分別の生活保護の受給状況を示したものである。同図表は程度区分によっても生活保護の受給状況に違いがあることを示唆している。程度区分 1 度が受給率が高いとは限らず、最も高いのは 4 度である。つまり、先で述べた 3 つの収入モデルのうち、年金と諸手当が集中しているモデル I よりも、モデル III のほうが収入リスク、生活リスクが高く、生活保護との係りが強いのかもしれない。

障がい者の就労の場は、福祉的就労と一般労働市場への参入との間に多様な形で生まれつつある。このことも含めて、障がい者の就労については、次節で改めて取り上げる。

図表 120　生活保護受給状況　愛の手帳の程度区分別

	生活保護受給	生活保護受給せず	収入なし	無回答	合計
愛の手帳 1 度 (N=31)	－ －	27 (87.1%)	3 (9.7%)	1 (3.2%)	31 (100.0%)
愛の手帳 2 度 (N=205)	4 (2.0%)	191 (93.2%)	10 (4.9%)	－ －	205 (100.0%)
愛の手帳 3 度 (N=263)	3 (1.1%)	250 (95.1%)	9 (3.4%)	1 (0.4%)	263 (100.0%)
愛の手帳 4 度 (N=306)	15 (4.9%)	275 (89.9%)	13 (4.2%)	3 (1.0%)	306 (100.0%)
無回答	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －
合計	22 (2.7%)	743 (92.3%)	35 (4.3%)	5 (0.6%)	805 (100.0%)

※東京都保健福祉局（2009）『障害者の生活実態』121 頁を基に作成。

[37] 東京都保健福祉局（2009）『障害者の生活実態』

５　就労

障がい者の就労については、「アメリカ人障害者法」（Americans with Disabilities Act of 1990: ADA）がうたう合理的配慮（reasonable accommodation）が日本でも強調されている。

「障害者の権利に関する条約」の第 2 条で「『合理的配慮』とは、個々の具体的な場面において必要とされるものであり、障がい者が他の人と同じように全ての人権と基本的自由を享受し行使することを可能にするため、不均衡や過度な負担が生じることのないようにしながら、必要にして適切な修正・調整を行うことを指す」[38]と述べられているように、合理的配慮は就労に限らず、教育その他、様々な場面で必要とされるものである。

ADA では、特に就労の場面で必要とされる合理的な配慮の例として、(A) 従業者が使う現存設備が障がい者によっても容易にアクセスでき、使用しうるようにすることと、(B) 障がい者に適した形に職務を再設計したり、パートタイムなどの作業スケジュールをつくったり、空いた職位へ配置をしたり、設備を確保したり、訓練資料・方針、テキスト、インタープリターを提供したりすること等、といった 2 つの例を挙げているが（ADA 第 126 章 12111 条・9)、このように、職場に障がい者を迎えるときには、障がい者にフレンドリーな条件、設備が整備されている必要がある。

荒川区福祉部障害者福祉課の『障がい者の福祉』(2012) などをみると、荒川区では、障がい者就労に向け、国や東京都など他の組織とも連携して以下のような多様な支援が行われていることがわかる。

なお『障害者白書　平成 25 年版』によると、身体障がい者または知的障がい者を 1 人以上雇用する義務のある民間企業において、雇用されている障がい者の数は増加傾向にあり、平成 24 年 6 月 1 日現在、法定雇用率の算定に基づく障がい者数[39]は、身体障がい者が 291,013.5 人（前年比 102.3%)、知的障がい者が 74,743 人（前年比 108.7%)、精神障がい者が 16,607（前年比 127.5%）人、合計で 382,363.5 人（前年比 104.4%）となる。

1　特別支援学校での就労オリエンテーション

荒川区の障がい児は、都立の墨田特別支援学校（知的障がい、小学部・中学部・高等部)、城北特別支援学校（肢体不自由、小学部・中学部・高等部)、王子特別支援学校（知的障がい、高等部)、王子第二特別支援学校（知的障がい、小学部・中学部）に通学している。それらの学校では小学部、中学部、高等部において、「生きる力、働く力」を育てるべく職業に就くための心構えやマナー、作業学習、就労支援が行われている。東京都では区外の学校に通学しても、区内の近所の子

---

[38] 「障害者の権利に関する条約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 英文からの私訳。外務省訳では「『合理的配慮』とは、障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう」。

[39] 法定雇用率の算定に基づく障がい者数とは、「障害者の雇用の促進等に関する法律」及び「障害者の雇用の促進等に関する法律施行令」、「障害者の雇用の促進等に関する法律施行規則」に基づき、短時間労働者以外の重度身体障がい者と重度知的障がい者については 1 人を 2 人の相当するものとし、重度以外の身体障がい者、知的障がい者、精神障害者である短時間労働者については 1 人を 0.5 人に相当するものとして集計したものをいう。

どもと交流ができる副籍制度[40]（例えば、地元小学校の運動会に参加する等）が運用され、地域への包摂が図られている。

２　就労相談・就労に向けての支援

障がい者就労支援についての主たる担当機関は荒川区障害者就労支援センター（じょぶ・あらかわ）である。他にも就労支援課（JOB コーナー町屋）、東京障害者職業センター、ハローワーク足立などがあり、就労相談、その他の就労に向けての様々な支援が行われている。障害者就労支援センターは、障がい者就労専門の機関であり、就労相談、講習会・講演会の実施、就労先の情報提供、場合によると職業訓練まで実施している。

３　職業訓練

職業訓練は、東京障害者職業能力開発校、東京都心身障害者職能開発センター、スタートまちやなどにおいて実施されている。区役所などにおいても清掃作業の訓練が行われている（**写真 4** はスタートまちやでのパソコン訓練の様子）。

写真 4　スタートまちやでのパソコン訓練の様子

４　福祉的就労

一般就労が難しい場合、福祉工場、福祉作業所、小規模通所授産施設などにおいて、生活指導等も実施しながら、比較的容易な作業を行っている。既に触れたように、荒川区には区立の荒川福祉作業所があり、民間の知的障がい者の福祉作業所としては、小台橋あさがお、町屋あさがお、作業所ボンエルフ（小規模通所授産施設）、カフェフレンドがある。また、民間の精神障がい者の福祉作業所としては荒川ひまわり、荒川ひまわり第 2、ワークハウス荒川、ワークハウス荒川第 2（共

[40] 副籍制度とは、「都立特別支援学校の小・中学部に在籍する児童・生徒が、居住する地域の区市町村立小・中学校に副次的な籍（副籍）をもち、間接的・直接的な交流を通じて、地域とのつながりの維持・継続を図る」制度である。（東京都教育委員会（2009）『副籍制度の充実に向けて―副籍制度推進資料―』東京都教育庁指導部義務教育特別支援教育指導課）

同作業所)、ワンステップがある。

これらの施設は主に「障害者自立支援法」でいう就労移行支援と就労継続支援を行っている。就労移行支援は「就労を希望する障害者につき、厚生労働省で定める期間にわたり、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう」。また、就労継続支援とは「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう」。ちなみに、就労継続支援にはA型とB型がある[41]。

5　生活福祉資金の貸付

生活福祉資金の貸付とは、生業を営む経費や通勤用自動車購入費、就職支度金、技能修得費、機能回復訓練器具購入費に必要な資金などを低利で貸付けるというものである。例えば、通勤用自動車購入については、6年を限度として200万円の貸付が行われる。

6　障害者雇用率制度

障がい者の一般労働市場への参入に関しては、障害者雇用率制度というものがある。これは「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づくもので、従業員数が一定数以上の事業主に対し、一定率（法定雇用率）以上の身体障がい者または知的障がい者の雇用を義務付けるものである（精神障がい者については雇用義務はないが、雇用した場合は身体障がい者または知的障がい者を雇用したものとみなされる)。平成25年4月から、民間企業における法定雇用率は従来の1.8%から2%に引き上げられ、雇用義務のある事業主の範囲も従来の従業員数56人以上から50人以上へと拡大されている。また、国や自治体等については、2.3%とさらに高い法定雇用率が設定されている。

東京の特別区については、昭和56年11月に区長会決定として、法定雇用率対象職員の雇用を、10年後に3%とするという目標を掲げた。現在の法定雇用率は上記のとおり2.3%であるため、これは思い切った目標値である。現在、特別区人事委員会では、身体障がい者を対象とした職員採用試験を実施している。今後は特別区において身体障がい者に加えて、知的障がい者、精神障がい者の職員採用を検討する必要がある。

また、障害者雇用率制度に関する仕組みの一つとして、特例子会社制度がある。これは事業所が障がい者の雇用に特段の配慮をした子会社を設立したとき、一定の要件のもとに特例子会社に雇われている者を親会社に雇われているとみなして、実雇用率が計算できるというものである。平成24年3月末現在で全国に366社の特例子会がある[42]。また、企業グループ算定特例、事業協同組合等算定特例などもある。

---

[41] 就労継続支援A型（雇用型）とは「企業等に就労することが困難な者につき、雇用契約に基づき、継続的に就労することが可能な65歳未満の者（例: 就労移行支援事業を利用したが、企業等の雇用に結びつかなかった者、特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用に結びつかなかった者、企業等を離職した者等就労経験のある者で、現に雇用関係がない者）に対し、生産活動その他の活動の機会の提供、その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、その他の必要な支援」を行うものであり、就労継続支援B型（非雇用型）とは「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者のうち、通常の事業所に雇用されていた障害者であって、その年齢、心身の状態その他の事情により、引き続き当該事業所に雇用されることが困難となった者、就労移行支援によっても通常の事業所に雇用されるに至らなかった者、その他の通常の事業所に雇用されることが困難な者につき、生産活動その他の活動の機会の提供、その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、その他の必要な支援を行う」ものである。（厚生労働省「障害福祉サービスの内容」http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/naiyou.html）

[42] 内閣府（2013）『障害者白書　平成25年版』94頁

７　障害者雇用納付金制度に基づく助成金のシステム

障害者雇用納付金制度に基づく助成金のシステムなども、障がい者雇用を進める効果があると思われる。これは「身体障害者又は知的障害者の雇用に伴う経済的負担の調整並びにその雇用の促進及び継続を図るため」（「障害者の雇用促進等に関する法律」第 49 条）、障害者雇用率を達成した事業主に対して、雇用の継続に必要な施設、設備の設置・整備の費用について助成金を支給するというものである。一方、障害者雇用率の未達成企業（常用雇用労働者数 200 人超）からは、法定雇用率相当数から雇用障がい者数を差し引いた不足人数分に応じた障害者雇用納付金が徴収され、この納付金は達成企業に対する調整金、報奨金、助成金の支給に充てられる。

８　ジョブ・コーチ

ジョブ・コーチとは、アメリカの「リハビリテーション法」（the Rehabilitation Act）の 1986 年改正でできた「支援された雇用」（サポーティッド・エンプロイメント）を参考にしてスタートした制度であり、職場適応援助者という。障がい者とその家族に寄り添い、就労を支援し、就労後も職場により適応できるような支援を行う。職場の責任者・人事担当者と、障がい者およびその家族との間に立って、双方にアドバイスをする。ジョブ・コーチには地域障害者職業センターに配置するジョブ・コーチ、社会福祉法人等に雇われるジョブ・コーチ（第 1 号ジョブ・コーチ）、障がい者を雇っている企業等にいるジョブ・コーチ（第 2 号ジョブ・コーチ）の 3 タイプがある。荒川区の障害者就労支援センターである「じょぶ・あらかわ」には 2 人の第 1 号ジョブ・コーチがいる。

９　優先調達

障がい者の就労拡大に向けては、障がい者が加工したものを優先的に調達する方法もある。以前から例えば職場において、障がい者が作ったパンやクッキーなどを率先して買う方法等もあったが、平成 25 年 4 月の「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律」（いわゆる障害者優先調達推進法）の施行を受け、こうした方法での障がい者就労の拡大の可能性も高まってきている。荒川区では同年 7 月に「荒川区障害者就労施設等優先調達等検討委員会」を設けて、この問題に取り組んでいる。

上記のとおり、障がい者の就労については、まずは特別支援学校において就労の心構えの醸成や基礎的就労力の養成が行われている。その上で福祉作業所の利用者になり、あるいは一般労働市場に参入する。もちろん、障がい児（者）が就労力を身に付けるプロセス、特に一般企業に就労するにいたるプロセスは厳しく、強力な支援が必要とされる。以下において、その具体的な支援として、①特別支援学校での就労オリエンテーション、②作業所での福祉的就労、③就労支援のネットワーク、④特例子会社への就労、⑤一般会社への就労をより詳しく取り上げる。これらの他、内職・家事手伝い等もあるが、ここでは取り上げない。

①　特別支援学校での就労オリエンテーション

障がい者の就労を押し進める上で、特別支援学校が果たす役割は大きい。墨田特別支援学校でいうと、小学部では基本的生活習慣や集団生活のための学習が中心であるが、中等部になると、「健康で大きな体、豊かな情操を育てるとともに、将来を見据え、社会性、働くために必要な基礎的な力を育て」るとし、高等部では「一人一人の生徒の個性や能力を生かし、社会的な自立をめざす」としている。小学部では福祉作業所などの見学、中学部では 1 年生から週 4 単位時間の作業学習、

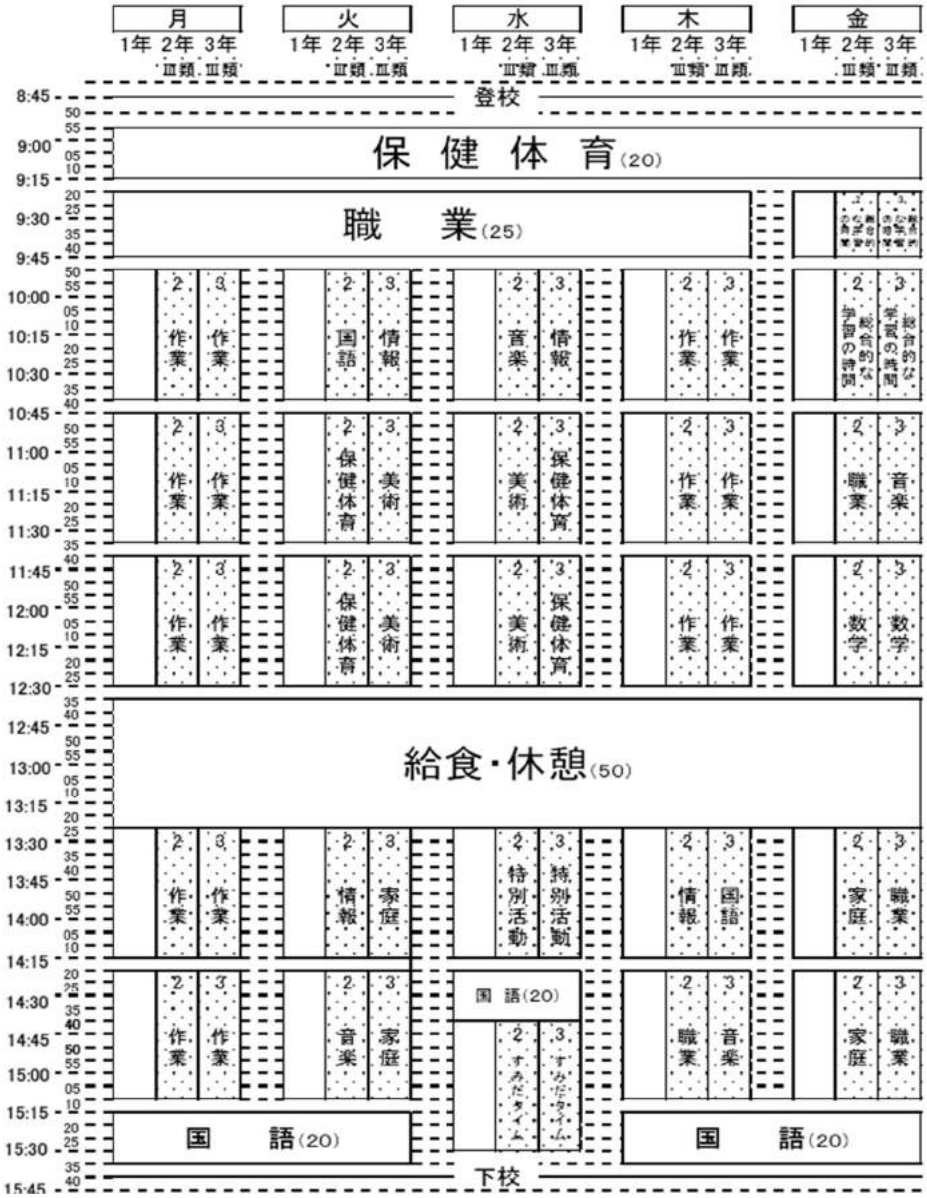
3 年生での「実習体験」が行われているが、就労に向けた本格的教育は高等部の 2 年生から始まる。

図表 121 をみると、作業学習により多くの時間が割かれていることがわかる（週 8 単位時間）。なお、教育内容は障がいの状況に合わせていくつかの類型が設けられており、ここでは普通学級 III 類型（2, 3 年）の高等部時程を例示した。

墨田特別支援学校高等部では、「職業」の授業において職場での心構え、コミュニケーション力などの指導を行っている。作業学習では清掃、木工、食品加工、陶工、園芸、手工芸、リサイクル、事務作業の班に分かれて、それぞれの作業能力やマナーの習得をさせる。事務作業であれば、パソコン検定に向けた学習、保護者宛文書の作成、陶工であれば、土の再生、成形、乾燥、焼成、釉薬作業、かま入れ・焼成などを行う。こうした作業には難しい（操作に注意を要する）ものも含まれており、例えば木工では、1 対 1 で帯のこ盤や糸のこ盤を使った作業が行われていた。ただし、産業界ではイノベーションや需要変化などで、ある作業が不要になったり、新しい作業ニーズが生じたりするので、習得作業の継続的な見直しが必要であろう。

図表 121　墨田特別支援学校　平成 25 年度高等部週時程

普通学級 III 類型（2・3 年）



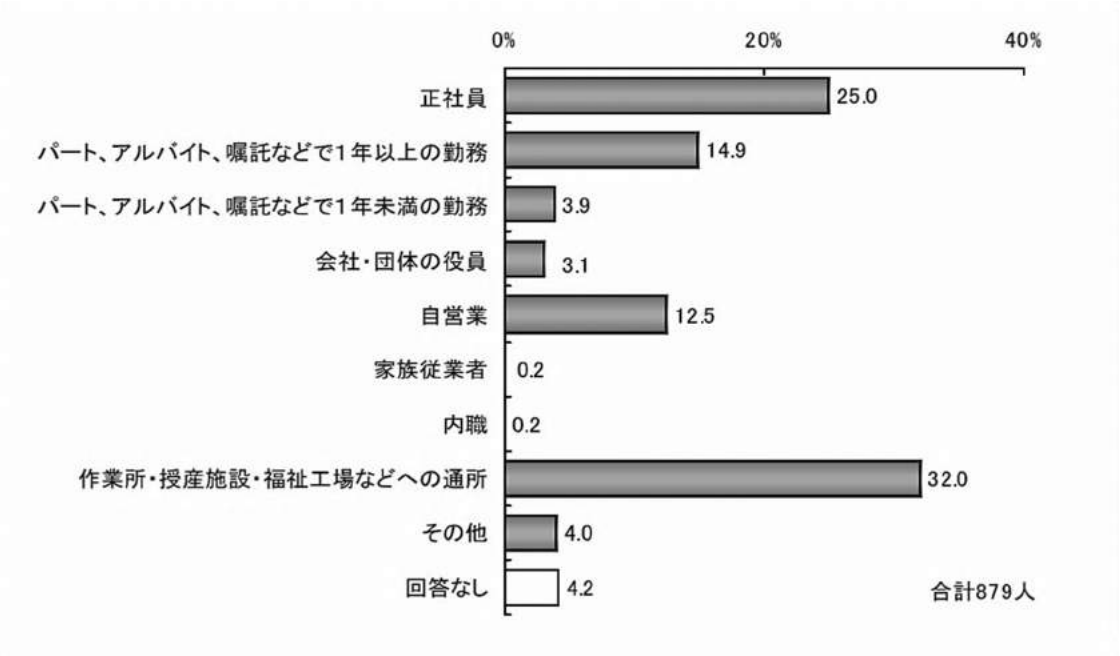
また、進路指導も特別支援学校の重要な役目である。特別支援学校には進路指導部が設けられており、障がい者や保護者が卒業後の就労の方向、就労先を決めるにあたっての情報を提供したり、アドバイスをする。就労後も見守り、支援することも多い。障がい者はしばしば職場や仕事に順応できないこともあるので、卒業後 3 年間のアフターケアが行われている。

特別支援学校の卒業生は、総じて（1）福祉作業所の利用者になる福祉的就労のケースと、(2) 一般就労をするケースに分けられる。前者には就労継続支援 A 型と B 型、それに就労移行支援[43]という法的区別がある。後者の就労の方法も多様である。特例子会社、NPO、社会福祉法人、一般企業などへの就労や、トライアル雇用というものもある[44]。また、いわゆる就労形態別にも、正規従業者になるケースや、アルバイト、パートタイマー、派遣社員等の非正規従業者になるケースなど様々である。

② 作業所での福祉的就労

障がい者の就労では、福祉的就労のウェートが高いので、一般労働市場での就労を取り上げる前に、この問題に触れておく。内閣府の『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』（2007）によると、障害者の雇用・就業形態は、「作業所・授産施設・福祉工場などへの通所」が 32%である（**図表 122**）。

図表 122　障がい者の雇用・就業形態



※内閣府（2007）『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』18 頁。

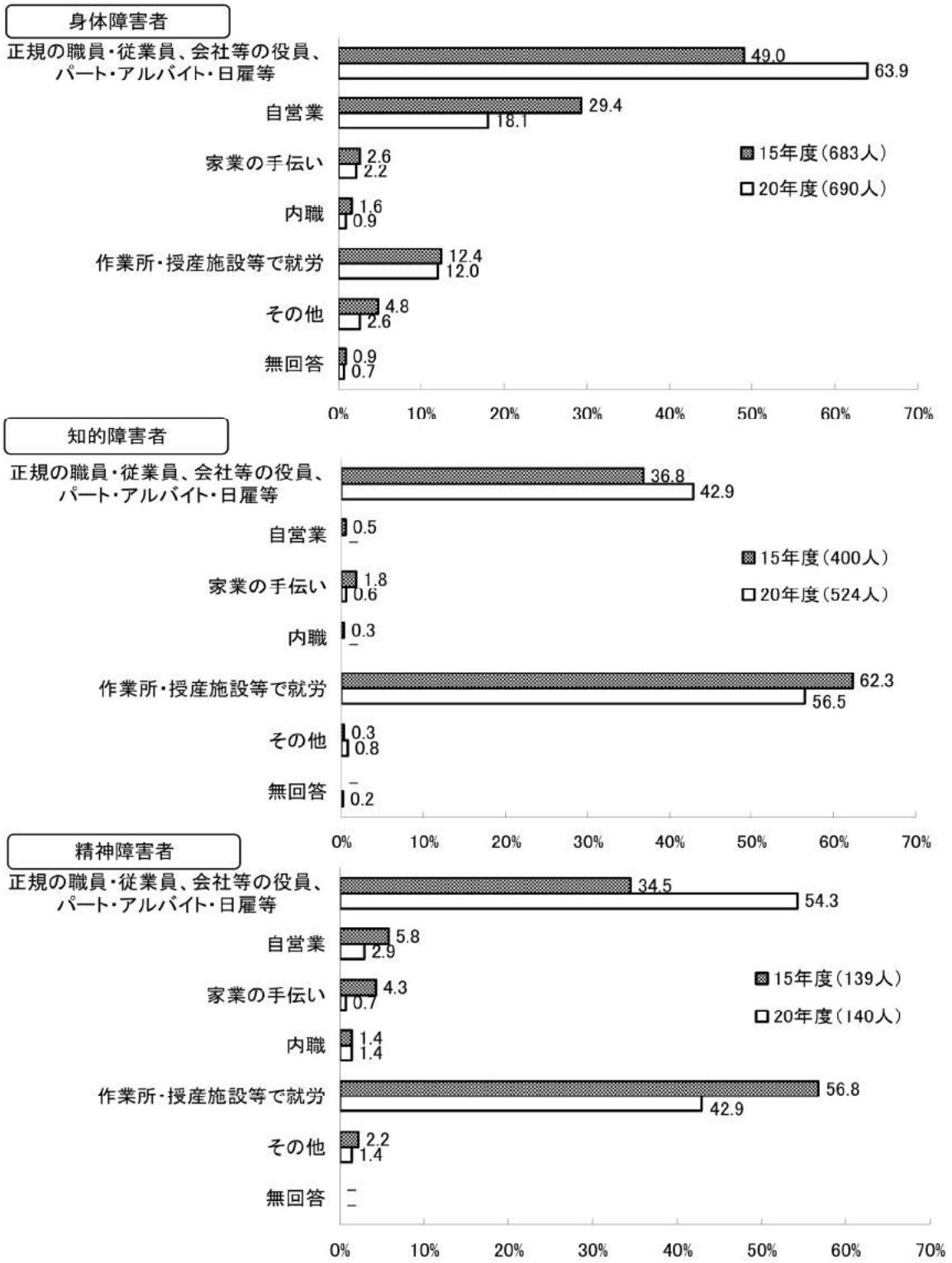
---

43 就労移行支援とは「就労を希望する 65 歳未満の障害者であって、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者につき、生産活動、職場体験その他の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、求職活動に関する支援、その適性に応じた職場の開拓、就職後における職場への定着のために必要な相談、その他の必要な支援を行」うものである。（厚生労働省「障害福祉サービスの内容」http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/naiyou.html）

44 例えば、「障害者の雇入れ経験がない事業主等が、就職が困難な障害者を、ハローワークの紹介により、一定期間試行雇用を行う場合に助成するものであり、障害者の雇用に対する不安感等を除去し、以後の障害者雇用に取り組むきっかけ作りや就職を促進することを目的」とされた障害者トライアル雇用奨励金という助成が行われている。（厚生労働省「障害者トライアル雇用奨励金」http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/shougai_trial.html）

既に触れたように、東京都のデータでは、障がいカテゴリー別に就労形態が分析されている。同データによると（平成 20 年度調査）、身体障がい者の場合は「作業所・授産施設等で就労」は 12.0%に過ぎないが、知的障がい者ではこれが 56.5%、精神障がい者では 42.9%になっており、とりわけ知的障がい者において、この就労形態の多さが目立つ（**図表 123**）。

図表 123　障がいカテゴリー別の就労形態



※ 東京都保健福祉局（2009）『障害者の生活実態』214 頁。20 年度調査の「パート・アルバイト・日雇等」は、契約職員、派遣職員等を含む。

以下では、荒川区立荒川福祉作業所と民間の小規模通所授産施設を例にとって、荒川区の福祉的就労の状況を取り上げる。前者は社会福祉協議会が指定管理者として運営にあたっており、知的障がい者（18 歳以上）に作業の場を提供している。利用者は 55 人である。定員は就労継続支援 B 型が 48 人、就労移行支援が 7 人である。月～金曜日の 9 時 40 分から 11 時 50 分まで、午後は 13 時から終了時間まで作業が行われる。

作業は、鉛筆の袋入れ、熨斗袋入れ、金具のケース入れ、建築資材の簡単な組み立て、クッキーの缶づくり、ティッシュ袋への広告の差し込みなど多様である。結構、力仕事が多く、金具を扱う際などは安全管理に気を使う。スタッフは監督者というよりも、できないところを手伝うとか、使いやすい治工具を開発するとか、検品をするといった役割を担う。10 人に 1 人の割合で職員が付いている。

これらの作業の他にも、地域の清掃活動に協力したり、クラブ活動や運動会、料理作りなどのレクリエーション活動を行っている。

作業者の仕事に対する「意欲は強い」（作業所長）。「仕事が無いと泣き出したりする」こともある。毎日作業目標を設定しており、「仕事をしたい」、「役に立ちたい」といった意欲に基づき個々の能力に応じて支援を行い、作業を進めている。作業がよくできる人、反復的作業に根気よく取り組む人、正確でスピーディーに作業を続ける人など様々な作業員がおり、周りに作業者がいると落ち着かない人などに対しては、一人離れたところで作業するようにするなど、持ち場を工夫することもある。福祉作業所では特に定年がないので、老齢の作業者が目立つ。71 歳の人もいるし、開所当時から 36 年間働いている人もいる。福祉作業所が一生涯の職場になっていて、ここを経由して一般労働市場に参入するわけではない。現在は全員が就労継続支援の対象である。就労移行支援の対象者は、年度によって数名いることもあるが、全くいないこともある。

民間の小規模通所授産施設の例としては、作業所ボンエルフや特定非営利活動法人かがやきが挙げられる。作業所ボンエルフは平成元年（1988 年）の開所であり、現在は社会福祉法人荒川のぞみの会が運営していて、就労継続支援 B 型と生活介護の複合施設になっている。平成 23 年現在、19 人が在籍している。1 日のスケジュールは**図表 124** のとおりであって、先の荒川福祉作業所と類似している。作業内容は**図表 125** のようになっている。

図表 124　作業所ボンエルフの 1 日のスケジュール

９：２０～　９：３０	ミーティング、体操
９：３０～１０：３０	作業
１０：３０～１０：４５	休憩
１０：４５～１２：００	作業
１２：００～１３：００	昼食、休憩、歯磨き、散歩
１３：００～１４：３０	作業
１４：３０～１４：５０	休憩、ストレッチ
１４：５０～１５：５０	作業
１５：５０～１６：１０	片付け、掃除
１６：１０～１６：２５	反省会

図表 125　作業所ボンエルフの主たる授産事業

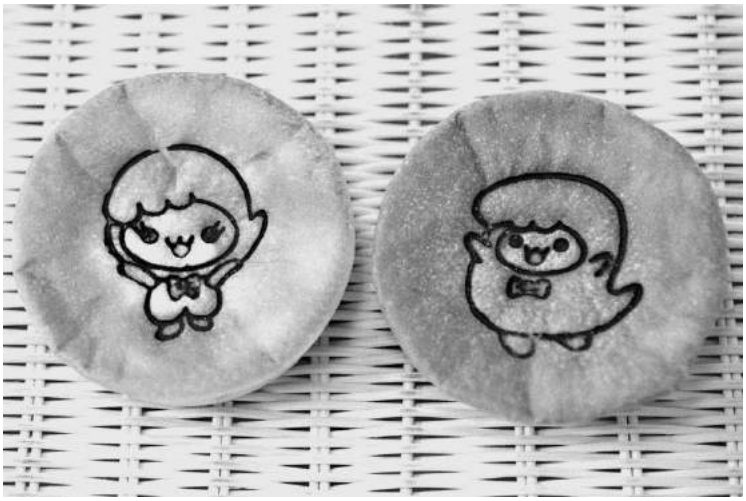
作　業　名	作　業　内　容
紙袋製作	大きさ、形状、材質など様々な袋の製作、材料仕入れ、製品配達。
ビニタイ	水道工事用のシートを固定するための、針金を束ねる作業。
ペットフードのパック詰め	ペットフードを秤で計ってパックにつめる。
クッション	ブーツに入れるクッションの製作。
手芸	巾着類、エプロン、ビーズ製品、ラベンダー人形製作。刺しゅうやクロテッチなども行い、携帯電話ケースなどの小物類に加工。バザーなどで販売。
ウェス	古着などを裁断し 1kg にまとめて販売、配達。
無添加食品販売	無添加食品販売・配達。
パンの配達	スワンベーカリー十条店からパンを仕入れて、区役所、社会福祉協議会、保健所、福祉施設などに配達。
ラーメンの配達	フォーラムエンジニアリング製麺事業部から生ラーメンを仕入れて配達。
自転車清掃	放置自転車の再販時の福祉作業。社会福祉協議会より委託。
車椅子清掃	特別養護老人ホーム花の木ハイムの車椅子の清掃作業。

また、特定非営利活動法人かがやきでは、職員が店舗に常駐し、あら坊・あらみぃパンの販売を行うとともに、一般就労を希望する障がい者の方々の訓練の場としてワゴン販売店舗を活用し、障がい者の就労支援と社会参加を推進している。**写真 5** は、日暮里・舎人ライナー西日暮里駅構内に出店したグローリーの様子であり、

写真 6 はグローリーで売られているあら坊・あらみぃのパンである。

写真 5　日暮里・舎人ライナー西日暮里駅構内に出店したグローリー

写真 6　グローリーのパン



福祉作業所側にも利用者により高い工賃を支払いたいという思いがあるが、就労継続支援 A 型では、支払う賃金について最低賃金以上の金額を保障しなければならず、東京都の最低賃金は全国一高い 869 円（平成 25 年 10 月末日現在）であるので、荒川区において就労継続支援 A 型を目指すのは厳しい。しかしそれは挑戦に値する課題でもある。現に、区内には 3 つの A 型施設がある（平成 25 年 4 月現在）。**写真 7** は、場所は荒川区ではないが、花の栽培を行って、利用者に高い工賃を支払っている福祉作業所の光景である。

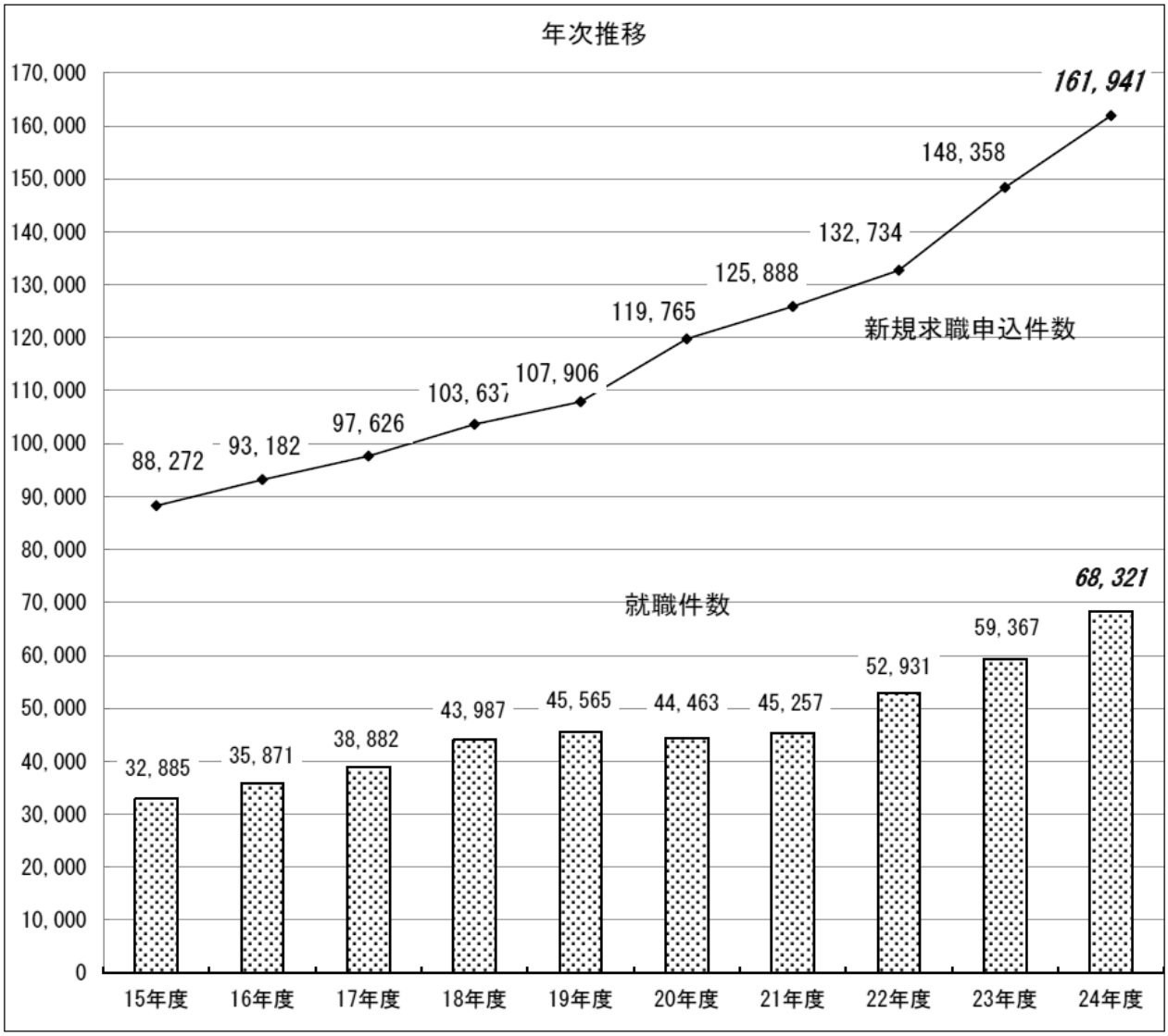
ちなみに、実際には福祉的就労と一般労働市場参入の差はみえにくい部分があるように思える。双方にまたがって中間領域がある。つまり、ビジネス的な運営により傾斜しつつも、利用者の工賃を少しでも高めたいという福祉的意図を実現させようとする多様な試みがみられる。就労継続支援 A 型、特例子会社などがその例である。それは社会的ビジネスの領域である。

写真 7　花の栽培をする福祉作業所の光景

平成 25 年 5 月 15 日の厚生労働省のプレスリリース[45]では、「ハローワークを通じた障害者の就職件数は、平成 23 年度の 59,367 件から大きく伸び、68,321 件（対前年度比 15.1%増）と 3 年連続で過去最高を更新しました。また、就職率も 42.3%（同 2.2%増）と 3 年連続で上昇しました」と述べられている。障がいカテゴリー別にみると、精神障がい者の件数が大きく伸びている（前年度比 26.6%）。なお、知的障がい者と精神障がい者の場合は、それぞれ 11.9%と 6.9%の増加であった。

図表 126 は過去 10 年間のハローワークを通じた新規求職申込件数と就職件数の推移を示したものである。また、**図表 127** はその中でも特に、知的障がい者の新規求職申込件数と就職件数の推移を表したものである。

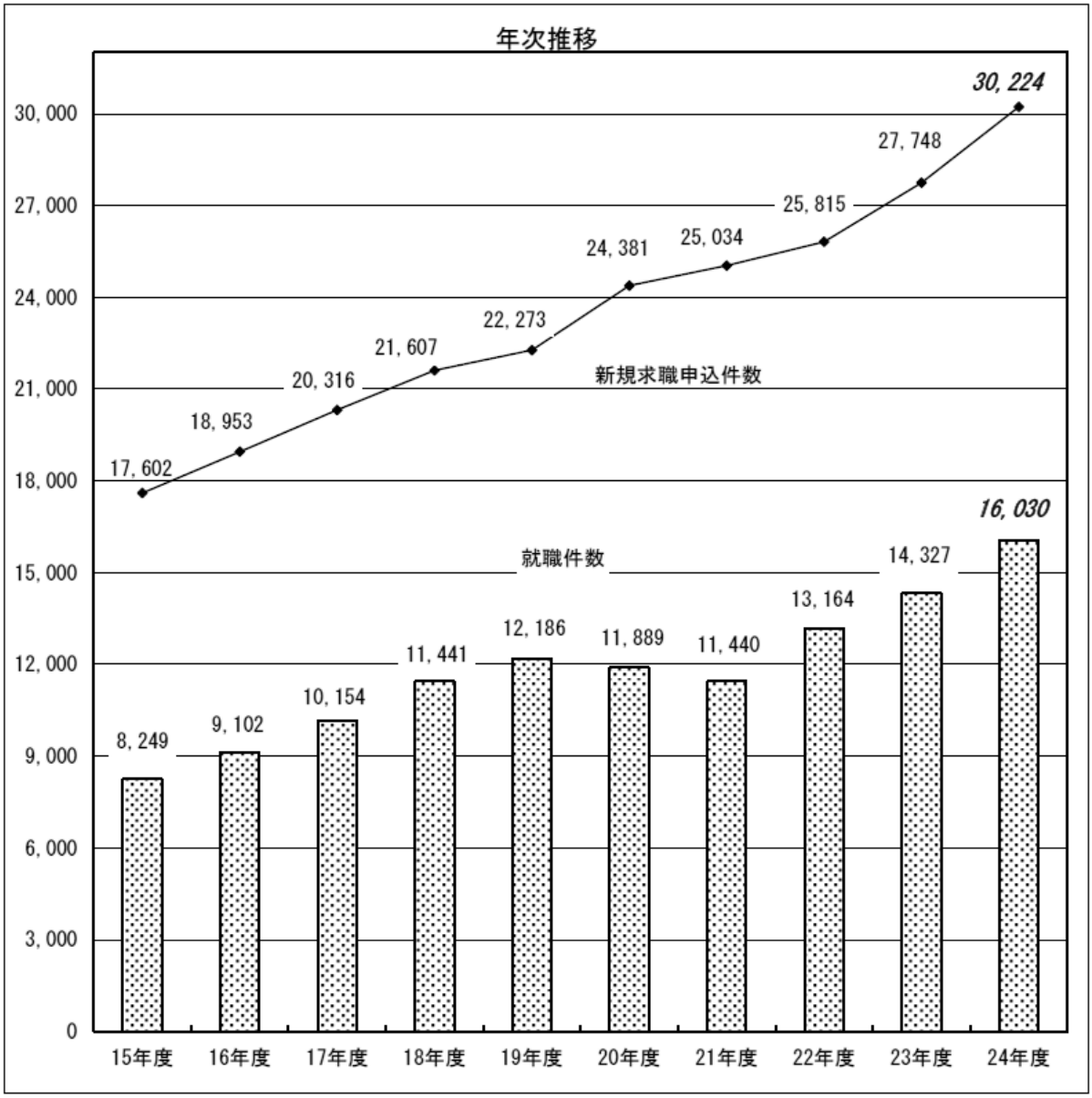
図表 126　ハローワークを通じた障がい者の新規求職申込件数と就職件数の推移（全国）



※ 厚生労働省（2013）『ハローワークを通じた障害者の就職件数、3 年連続で過去最高を更新』［2013 年 5 月 15 日プレスリリース］2 頁。

[45] 厚生労働省（2013）『ハローワークを通じた障害者の就職件数、3 年連続で過去最高を更新』［2013 年 5 月 15 日プレスリリース］http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000031ock-att/2r98520000031oga.pdf.

図表 127　ハローワークを通じた知的障がい者の新規求職申込件数と就職件数の推移（全国）



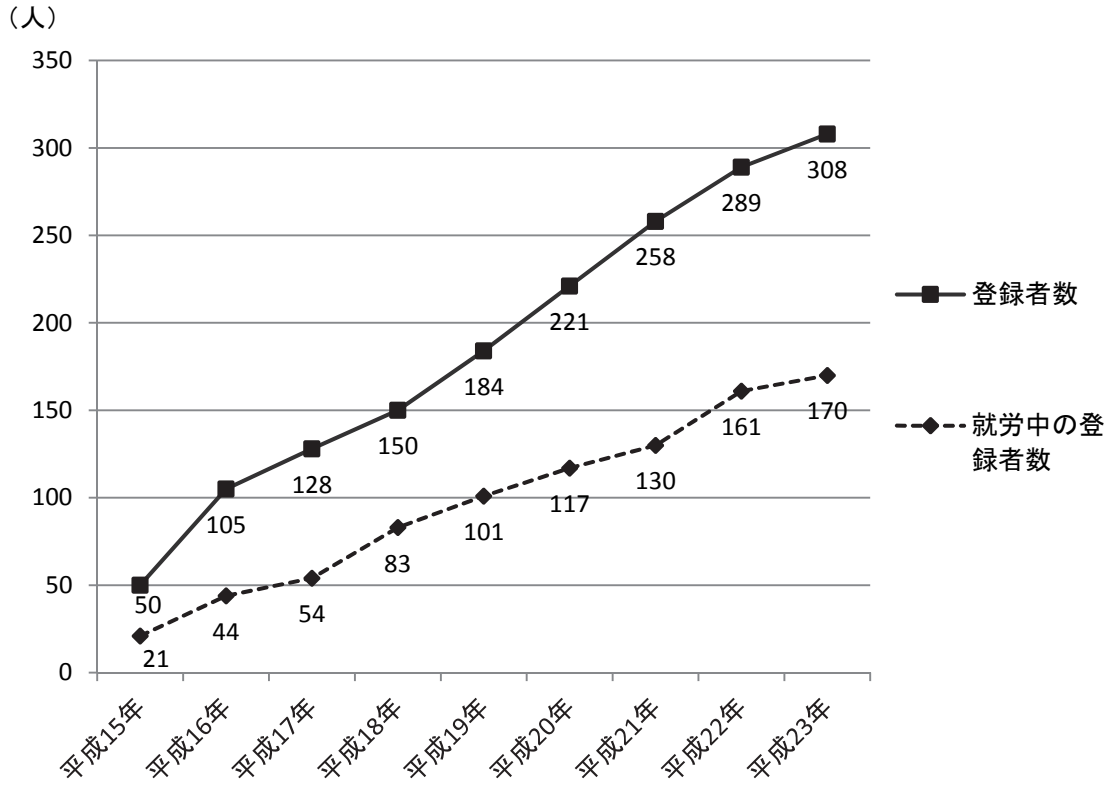
※ 厚生労働省（2013）『ハローワークを通じた障害者の就職件数、3 年連続で過去最高を更新』［2013 年 5 月 15 日プレスリリース］4 頁。

③ 就労支援のネットワーク

荒川区では、障がい者専門の支援機関として、荒川区障害者就労支援センター（じょぶ・あらかわ）を平成 15 年度に設け、障がい者の一般就労の後押しをしている。ただし、新規登録者が必ずしもダイレクトに荒川区障害者就労支援センターに来るわけではなく（平成 24 年度の場合 24 人中 5 人）、特別支援学校、ハローワーク、就労移行支援事業所などを通じて来る場合が多い。その意味では、広範囲の就労ネットワークなようなものがあって、障害者就労支援センターはその中核的なノード（中継点）となっている。

図表 128 のとおり、センター設置以来、登録者数も就労者数も増えている。平成 24 年においては、308 人が登録しており、その内訳は知的障がい者が約 6 割を占めている（知的障がい者 188 人、精神障がい者 63 人、身体障がい者 53 人など）。

図表 128　じょぶ・あらかわ　登録者数及び就労中の登録者数



※じょぶ・あらかわ提供データから作成。

障がい者の仕事の探し方に関しては、内閣府の『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』（2007）によると（**図表 129**）、「ハローワーク、地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センター」だけでなく、様々なチャンネルが活用されていることがわかる。

図表 129　障がい者の仕事の探し方

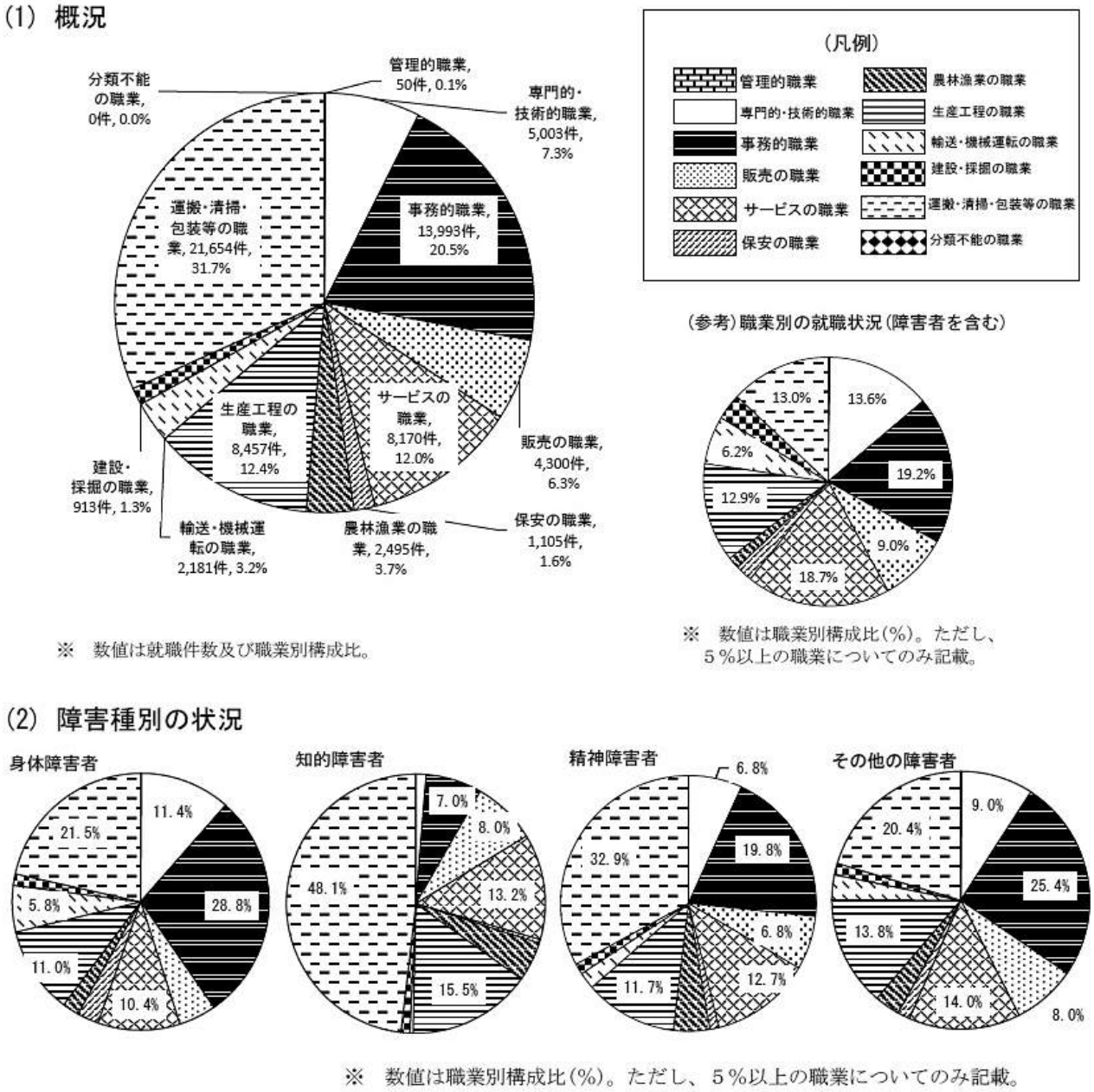
自分で探した	家族、親族の紹介	家族・親族などの経営する会社・店で働いた	知り合いの紹介	障害者団体の紹介	ハローワーク、地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センターなど	学校、各種学校の紹介	職業能力開発校など職業能力開発施設の紹介	福祉事務所、市町村役場、福祉サービス機関のあっせん	起業した
163 *18.5*	80 *9.1*	26 *3.0*	142 *16.2*	93 *10.6*	152 *17.3*	128 *14.6*	29 *3.3*	92 *10.5*	60 *6.8*

その他	回答なし	回答者数
55 *6.3*	44 *5.0*	879 *100.0*

※ 内閣府（2007）『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』79 頁。「どのような方法で仕事を探しましたか。利用した方法すべてに○をつけてください」という問いに対する回答結果。

障がい者の職種別就職状況は**図表 130** のとおりである。特に障がい種別の状況をみると、身体障がい者では事務的職業（28.8%）が多く、次いで運搬・清掃・包装等の職業（21.5%）が多い。知的障がい者では運搬・清掃・包装等の職業（48.1%）がほぼ半数を占め、次いで生産工程の作業（15.5%）である。精神障がい者も最多は運搬・清掃・包装等の職業（32.9%）であり、次いで事務的職業（19.8%）である。

図表 130　職業別の就職状況



※ 厚生労働省（2013）『ハローワークを通じた障害者の就職件数、3 年連続で過去最高を更新』［2013 年 5 月 15 日プレスリリース］8 頁。

内閣府の『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』によれば（**図表 131**）、今の仕事にとても満足している人は 23.7%、ある程度満足している人は 47.8%であり、合計で 70%以上の人が満足と回答している。満足の内容については、仕事の内容に関してが 73.4%と多数を占めており、満足していない内容についても、仕事の内容が 40.8%を占める。満足・不満足共に仕事内容への関心が高いことがわかる。

図表 131　仕事の満足状況

表64　問51　いまの仕事に満足していますか。

とても満足している	ある程度満足している	あまり満足していない	満足していない	わからない	回答なし	合　計
208 *23.7*	420 *47.8*	124 *14.1*	72 *8.2*	39 *4.4*	16 *1.8*	879 *100.0*

表65　問52　いまの仕事に満足している内容は何ですか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

仕事の内容	給料など働いて得る収入	労働時間	通勤の便（通いやすさ）	職場内での人間関係	建物、施設などの職場環境	仕事に必要な教育や訓練	その他	回答なし	回答者数
461 *73.4*	198 *31.5*	284 *45.2*	259 *41.2*	264 *42.0*	150 *23.9*	63 *10.0*	13 *2.1*	8 *1.3*	628 *100.0*

表66　問53　いまの仕事に満足していない内容は何ですか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

仕事の内容	給料など働いて得る収入	労働時間	通勤の便（通いやすさ）	職場内での人間関係	建物、施設などの職場環境	仕事に必要な教育や訓練	その他	回答なし	回答者数
80 *40.8*	142 *72.4*	36 *18.4*	24 *12.2*	65 *33.2*	21 *10.7*	13 *6.6*	5 *2.6*	11 *5.6*	196 *100.0*

※内閣府（2007）『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』80 頁。

障害者就労支援センターでは、情報を提供（求人票の提示）し、アドバイスをするだけでなく、独自に職場を開拓したり（会社からの申込みもあるが）、利用者の適性・能力を把握したり、就労意欲を喚起したり、職場での実習の支援をしたり、職場に定着する支援（定期的な職場訪問や契約内容の検討など）を行ったりと様々な就労支援を行っている。また、就労に関することのみならず、個人別のきめ細かい日常の生活支援も行っている。生活リズムの調整や対人関係などの不安や悩みについて相談に乗りアドバイスをしたり、余暇の過ごし方、金銭の使い方、将来設計について示唆をしたりする。障がい者の就労支援は、ハローワーク的な求人票の提示、紹介、労働条件についての相談、あっせんといった労働市場での交渉問題を超えている。就労支援センターのスタッフは障がい者が就労した後も、職場を訪れて職場のジョブ・コーチと相談しながら当人をフォローするとともに、上記のような生活面でのサポートも行い、本人に寄り添った形で就労継続を支援している。

④　特例子会社への就労

特例子会社とは、先に触れた「障害者の雇用の促進等に関する法律」でいう「子会社に雇用される労働者に関する特例」（同法第 44 条）のケースである。そうした特例子会社は平成 25 年 5 月末日で全国に 374 社あり[46]、荒川区にも平成 25 年 5 月現在 2 社[47]ある。もちろん雇用されている障が

[46] 厚生労働省（2013）『特例子会社一覧』http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/dl/20.pdf
[47] その 2 社とは、クリナップ株式会社の特例子会社であるクリナップハートフル株式会社と、株式会社ダイ

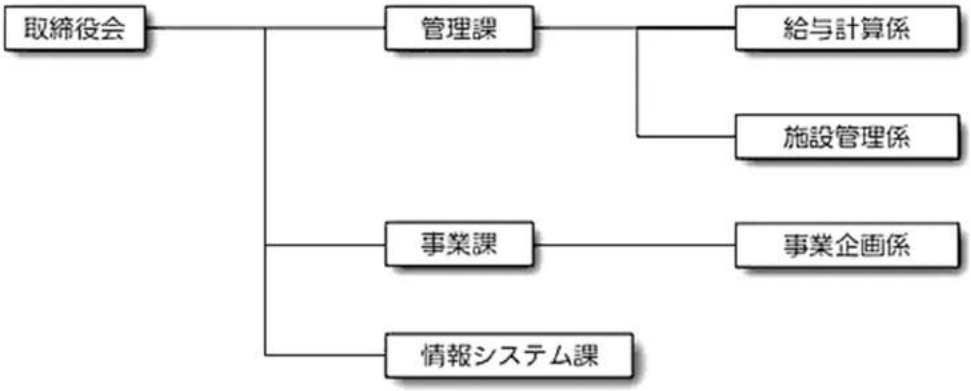
い者は荒川区在住の者ばかりでなく、区外在住者も多い。一方、荒川区在住の障がい者が区外の特例子会社に就労することもある。

特例子会社が区内にある利点としては、地域の障がい者への求人機会が拡大されるのはもちろん、特例子会社と特別支援学校、障がい者支援団体等とのネットワークが構築できるということが大きい。このようなネットワーク、連携は障がい者の就労支援にとって非常に重要であり、例えば、特例子会社を特別支援学校等による見学先や卒業後の実習先としたり、情報共有の場を設けたりすることなどは特例子会社側、支援者側双方にとってメリットがあろう。また、障がい者が実際に働いている姿を目にすることで、地域住民の障がい者雇用に対する理解が深まり、理解の進展が新たな雇用の場を生み出すことも期待される。こうしたことから、区としても区内への特例子会社の誘致を検討する意義は大いにあると思われる。

以下では、具体的に区内の特例子会社のひとつであるクリナップハートフル株式会社の事例を取り上げる。クリナップハートフル株式会社はクリナップ株式会社の特例子会社であり、2008 年 2 月に設立し、本社は荒川区西日暮里にある。同社は障がい者雇用を CSR（企業の社会的責任：コーポレート・ソーシャル・レスポンシビリティ）の重要部分として位置づけていて、「障がいを持つ社員が社会的に『自律』できる会社、地域社会とハートフル、健常者と障がいを持つ社員とが『共生』できる会社を目指して」いるという。社員数は 36 人、うち障がい者は 25 人である。その内訳は上下肢機能障がい 11 人、聴覚障がい 6 人、知的障がい 5 人、精神障がい 2 人、内部障がい 1 人となっている（平成 25 年 4 月現在）。知的障がい者は全員が程度区分 4 度であり、障がい者の平均年齢は 40 歳代になる。なお、荒川区在住の障がい者は 6 人である。

会社の組織図は**図表 132** のとおりで、障がい者の就労は、主に「給与計算係」、「施設管理係」、「事業企画係」にて行われている。「給与計算係」はオフィスワークであり、月次給与計算、賞与計算、社会保険・労働保険手続き、勤怠管理、入社退社時手続き等の業務を担当している。「施設管理係」は主に本社ビルの清掃や庶務等を担当する係である。「事業企画係」では、名刺作成やデータ入力、ダイレクトメールの封入・発送作業が担当になっている[48]。なお、知的障がい者の配置先は、「施設管理係」及び「事業企画係」である。

図表 132　クリナップハートフル株式会社組織概要



※クリナップハートフル株式会社「組織概要」http://cleanup.jp/heartful/company/soshiki.shtml

ナムジャパンホールディングスの特例子会社である株式会社ビジネスパートナーズである。

[48] クリナップハートフル株式会社「各事業」http://cleanup.jp/heartful/division/index.shtml.

同社は、特別支援学校の生徒を含め、希望する企業実習や企業見学を積極的に受け入れている。雇用に際しては実習を通じてマッチアップすることにより、本人の適性にあった職種が振り分けられるようになっている。業務に関する作業スキルなどは、業務に携わる中での向上が進められているようである。

障がい者は入社時、有期雇用で日給制であり、最低ラインで月額約 135,000 円である。優秀な者には正社員登用の道が開かれていて、主任になっている者が 2 人いる（身体障がい者 1 人、精神障がい者 1 人）。昇給は日給を上げるという方法で行われ、月ベースで 20 万円台の収入になることもある。賞与もある。勤務時間は 8 時 45 分から 17 時 30 分（ただし清掃は 7 時 45 分～16 時 30 分）で実働 7 時間 50 分である。定年がある。

職場において障がい者はどのように扱われ、職場で働く障がい者を支える仕組みはどのようになっているのか。一般に、作業は 5 人ほどで行われ、業務リーダーが配置されている。上司―部下といった階層関係ではない。作業には健常者も加わって障がい者も健常者も分け隔てなく行っており、両者間の交流もある。ジョブ・コーチ（企業内の職場適応援助者、第 2 号職場適応援助者）も現在のところは設けてはいない。職場への定着は過去必ずしも良くなかったが、現在は改善されてきている。就職後最初の数ヶ月が大切で、そこを乗り切ると定着するという。

⑤ 一般会社への就労

特例子会社を設けていない、一般会社での障がい者の就労はどのようなものであろうか。以下では、株式会社図書館流通センター（TRC）の事例を取り上げる。同社は全国の図書館内の様々な業務を受託したり、バックヤードとしてサービスを開発・提供している会社で約 6 千人の従業者がいる。ただし、正社員は 300 人ほどであって、他は有期雇用（1 年契約）である。障がい者は 85 人である（身体障がい者 40 人、知的障がい者 21 人、精神障がい者 24 人）。採用のとき障がいのあった者はすべて有期雇用である。知的障がいのある従業員の障がいの程度は、程度区分 3 度と 4 度であって、4 度の人の割合が高い。ただし、「職務遂行力は必ずしも手帳の等級とリンクしていない」という関係者の言葉があった。

障がい者雇用はハローワークに求人を出して行う場合と、特別支援学校からの実習や就労支援センターの紹介がきっかけとなる場合も多い。ハローワーク経由と特別支援学校や障がい者支援センター経由が相半ばしている。知的障がい者と精神障がい者に対しては、採用前に 2 週間ほどの実習を行い、本人と会社双方が仕事と職場に合うかどうかを判断し、その上で合否を決める。

仕事は大型封筒に広告、チラシを入れるというもので、広告、チラシは 7, 8 種に及ぶこともある。また、人事課でのデータ入力作業も部分的には障がい者の手で行われている。

知的障がい者と精神障がい者については、ジョブ・コーチを付けている。当初はよくコーチングをするが、障がい者が仕事に慣れてくると、「何かあれば相談して下さい」という程度になる。コーチングは 1 対 1 であって、一人のコーチが何人もの障がい者を受け持つことは多い。職場には、仕事調整係のような役目の人もおり、障がい者も含め作業者に、仕事の段取り、スケジュールなどを説明する。

賃金は最低でも時給 870 円である。障がい者だから賃金が低いということはなく、障がいのない人でも同じ仕事、同じ仕事量であれば、同一賃金が支払われる。「仕事ありきの賃金設定になっていますよ」とは会社の人事担当者の言葉である。職務遂行力が高くなるにつれ、賃金も上がり、時給 1,400 円ほどになることもある。

障がい者の仕事への定着に関する印象として、担当者は以下のように話している。障がいカテゴリーでは、精神障がい者の定着はよくない。仕事や職場に慣れてきた頃に調子を崩し、欠勤が多くなり、辞めるというパターンが多い。また、身体障がい者は仕事、職場が自分に不向きだと判断すると、すぐに辞めてしまうことが多い。「知的障がい者は続いている人が多い。ほとんど辞めない」。

障がい者は折角就労しても、長続きしないということは、よく指摘される点である。就労支援スタッフが職場をまわって、長続きするようにアフターケアをすること、また長期勤続の障がい者の表彰を行い、インセンティブを与えること等が非常に重要である。

障がい者の一般就労のもう一つのケースとして、合同会社セグチパッケージを取り上げる。同社は障害者雇用率制度の対象となる雇用義務のある事業者には該当しないが、障がい者、特に知的障がい者の一般就労に積極的に取り組んでいる企業である。設立は昭和 47 年であり（設立時は有限会社瀬口紙工)、荒川区ならびに足立区に 3 事業所が立地している、紙器（日用雑貨や食品、ドリンク等の紙製の容器）の加工会社である。同社会長である瀬口高雄氏は町屋 7 丁目の町会長及び尾久防犯協会の会長を長年務めており、地域活動、社会貢献活動にも熱心に取り組んでいる。

平成 26 年現在、セグチパッケージの全従業員 12 人のうち、8 人が知的障がい者、1 人が聴覚障がい者である。精神障がいとの重複障がい者もいる。性別は男性 8 人、女性 1 人であり、年齢は 30 代から 70 代までと幅がある。知的障がい者を積極的に雇っている企業としては、川崎市所在の日本理化学工業株式会社がよく取り上げられるが（平成 24 年 6 月現在、全従業員 73 人中 54 人が知的障がい者)、セグチパッケージにおいても全従業員の 7 割弱を知的障がい者が占めている。

セグチパッケージでは、設立当初から障がい者雇用を続けており、それが経営上の大きな柱になっている。同社が設立された昭和 47 年は第 1 次オイルショックによる不況の直前であり、中小企業では人手不足が深刻化していた。瀬口会長によると、障がい者を雇うようになった直接のきっかけはこうした人手不足を解消するためだったという。また、それ以前から地域との交流の中で障がい者との接点があったことも大きかったという。

業務は現在、足立区の事業所に集約して行われており、障がい者はこの事業所で働いている。働いている障がい者の多くは、ハローワーク、東京都心身障害者福祉センター等の紹介を受けて雇用されている。また特別支援学校からの実習生も受け入れている。

紙器の加工は機械を使って流れ作業で行われ、作業員は主に梱包作業と検査作業を行う。梱包作業は、機械から出てきた商品の結束、箱詰めなどの比較的単純な補助作業である。検査作業は判断業務ではなく、機械的なチェック作業であり、担当者の個人的判断が入らない方が好ましいとされる。作業内容について、新入者は工場長等から指導を受けるが、覚えるのに時間はほとんど要しない。作業にあたっては、障がい者の適性に合わせた作業配置を心がけているという。また、安全面も配慮されており、これまで事故が起きたことはない。

勤務時間は朝 8 時 30 分から夕刻 17 時 15 分までとなっていて、日曜日・祝祭日と、第 2・4 土曜日が休みである。週 40 時間の勤務である。報酬については、最低賃金（平成 25 年 10 月末日現在、東京都では 869 円）の額か、それを越える額が支給されている。障がいのある従業員の平均勤続年数は約 15 年である。障がい者の中にはすぐに辞めてしまう者もいるし、トラブルを起こす者もいる。一方において 30 年以上勤務している者もいる。職場に自分の唯一の居場所を見出しているのか、高齢になっても辞めようとしない者もいるという。

障がい者雇用を考える際に重要な論点となるのは、現在の社会的・経済的諸条件の中で、障がい

者雇用と企業経営は十分に両立するものなのかという点である。

障がい者の雇用については、昭和 35 年に「身体障害者雇用促進法」が制定され、昭和 62 年には知的障がい者にもその範囲が拡大されて「障害者の雇用の促進等に関する法律」と改称された。また平成 5 年からは「障害者雇用対策基本方針」が策定されている。このように、障がい者がケーパビリティを開花させて働くための環境づくりとして、様々な対策が用意されている。国等による、これらの働きかけの結果、障がい者の雇用数は確かに伸びてはいる。

しかし、企業経営の面についての瀬口会長の言葉からは苦しい状況が浮かび上がる。紙器の買い手は加工賃、品質などについて、絶えず厳しい要求をする。買手企業も経済競争に生き残るためには、高い要求水準を保持せざるを得ないからである。

こうした市場システム下において障がい者雇用と企業経営とを両立させることは容易ではない。中小企業を含め、一般企業での障がい者雇用を現状からさらに一歩進める上で忘れてはならないのは、障がい者雇用が企業にとっての義務ではなく、経営上の有力な選択肢の一つとなり得るような環境を整備することである。

既に述べたように、障がい者雇用に取り組む企業に対しては、障害者雇用納付金制度に基づく各種助成金をはじめとした様々な支援策が用意されている。助成金によって経営の基礎体力強化を図ることや、優先調達制度の活用は、障がい者の就労の場を広げるための、効果的な手段である。

加えて、最近注目されているのが社会的責任投資（Social Responsible Investment: SRI）の考え方である。SRI とは、企業の CSR 活動（企業の社会的責任に基づく社会貢献活動）への取り組みを判断材料として投資を行う投資方法であり、企業が積極的に CSR 活動へ取り組むことを経済面から促そうとする試みである。既に欧米を中心に大きな市場を形成しているが、日本の市場は未だ成長段階にある。今後、SRI の普及とともに、CSR 活動の一環としての障がい者雇用や、障がい者を積極的に雇用する企業との取引が拡大していくことが期待されるが、そのためには、CSR や SRI についての周知と啓発を通して、社会全体として障がい者雇用の促進に向けた気運を高めていくことが重要となる。「障害者を多数雇用する場合の機械等の割増償却制度」や、企業が有する減価償却資産の割増償却を認める「障害者の『働く場』の発注促進税制」等、既に認められている租税上の優遇措置もこの動きを後押ししている。

これまで様々な支援について述べてきたが、障がい者の就労を進める入口のところは、整備されつつあるようにみえる。「障害者の雇用の促進等に関する法律」など法律の整備だけでなく、特別支援学校での就労に向けたオリエンテーションや障害者就労支援センターでの就労支援等、様々な支援が行われており、より高い工賃を利用者に支払おうとする福祉作業所の努力も見て取ることができる。しかし、障がい者が継続して働き、その能力を十分に発揮するためには、ADA のうたう合理的配慮を実際に担保するものとして、職場における障がい管理の仕組み（ワークプレイス・ディスアビリティ・マネジメント: WDM）を各企業が構築し、それを有効に機能させることが重要である。こうした WDM の取り組みをさらに推進していくことがこれからの課題の 1 つであると言えよう。また、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く必要がある。

６　社会参加

本節では障がい者の「親なき後」に関する社会参加をめぐる現状やその課題について論じる。まず、保護者意識調査などを用いた荒川区の現状把握に触れる前に、社会参加の重要性を確認し、さらに「親なき後」において社会参加問題を取り扱う意義を考察することから議論を進めていきたい。

ここでは社会参加という語を用いたが、一方で社会参加の定義付けは明確化されていないようにみえる。例えば、市販の辞書（『広辞苑　第六版』）などでは社会参加の語は掲載されていない。加えて、障がい者に関わりの深い法律などをみても明確な定義はない。「障害者基本法」や「障害者総合支援法」においても社会参加は国や地方公共団体の責務であると定められているが[49]、やはり定義付けは行われていない。この理由には社会参加という言葉の内包する意味が多岐にわたっていることが影響している。一口に社会参加、すなわち社会への参加といっても、この語には多様な意味が含まれている。社会参加の範囲には、行政における委員会や審議会、町会・自治会などの地域の活動、趣味の活動、スポーツ、ボランティア活動などへの参加も含まれるであろうし、就労や就労に向けた訓練も含まれるであろう。**写真 8** は荒川区心身障害児者福祉連合会が主催する荒川区障害者大運動会の一光景である。このような各種の活動を行うことで、障がい者とその家族以外の人々との関係性の構築も図られるべきである。

写真 8　荒川区障害者大運動会の光景

[49] 障害者基本法第１条「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つとり、全ての国民が、障害の有無によつ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ため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。」
障害者総合支援法第 1 条の 2「全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられることにより社会参加の機会が確保されること及び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並びに障害者及び障害児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の除去に資することを旨として、総合的かつ計画的に行わなければならない。」

障がい者の社会参加を語る上で欠かせないのが、社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の理念である。社会的包摂とは、社会的弱者を排除することなく、同じ社会の一員として社会のうちに包み込むように努めることであり、日本でも平成23年1月18日に「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが内閣府に設置され、同年5月31日に「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」が決定された。そこでは「国民一人ひとりが社会のメンバーとして『居場所と出番』を持って社会に参加し、それぞれの持つ潜在的な能力をできる限り発揮できる環境整備が不可欠[50]」とうたわれている。障がい者を含むすべての人が自らの「居場所と出番」を持ち、その「潜在的な能力をできる限り発揮できる」環境は、障がい者の幸福実感の向上のために不可欠なものである。障がい者の社会参加の促進とともに、社会的包摂の理念を地域社会の人々が共有することが重要である。

以上の考え方に基づき本節においては社会参加に係るいくつかのイシューを論じる。ここでは、既に取り上げた就労に関する問題を除いた、日中活動の場、地域社会とのつながり、自立訓練、余暇活動の4つに焦点をあて論じていく。

[50] 「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム（2011）『社会的包摂政策を進めるための基本的考え方』2–3頁。http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/kettei/20110531honbun.pdf.

（１）日中活動の場

既に述べたが、荒川区では、障がい者がその人らしく地域で生活できるように、下記のような枠組みで、日中活動系サービスの充実を図っている。

◆荒川区の日中活動系サービス

《 療養介護 》

医療と常時介護を必要とする人に、医療機関で機能訓練、療養上の管理、看護、介護及び日常生活の世話を行います。

《 生活介護 》

常に介護を必要とする人に、昼間、入浴、排泄、食事の介護等を行うとともに、創作的活動又は生産活動の機会を提供します。

《 自立訓練（機能訓練） 》

自立した日常生活又は社会生活ができるよう、一定期間、身体機能の向上のために必要な訓練を行います。

《 自立訓練（生活訓練） 》

自立した日常生活又は社会生活ができるよう、一定期間、生活能力の向上のために必要な訓練を行います。

《 就労移行支援 》

一般企業等への就労を希望する人に、一定期間、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行います。

《 就労継続支援（Ａ型） 》

一般企業等での就労が困難な人に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行います。Ａ型は雇用型で、利用者には賃金が支払われます。

《 就労継続支援（Ｂ型） 》

就労継続支援（Ａ型）と同じく、一般企業等での就労が困難な人に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行います。Ｂ型は非雇用型で、利用者には工賃が支払われます。

※荒川区（2012）『第３期荒川区障がい者プラン』

図表 29（再掲）　荒川区日中活動系施設と定員

		施設名	施設の種類	障がいの程度等	定員
知的障がい者	区立	荒川生活実習所	生活介護	重度	40 人
		尾久生活実習所本所	生活介護	重度	39 人
		尾久生活実習所分場	生活介護	重度	19 人
		荒川福祉作業所	就労移行支援・ 就労継続支援Ｂ型	中・軽度	7 人 48 人
					計 153 人
	民間	小台橋あさがお	就労移行支援・ 就労継続支援Ｂ型	中・軽度	13 人 40 人
		町屋あさがお	就労継続支援Ｂ型	中・軽度	40 人
		作業所ボンエルフ	小規模通所授産施設	重・中・軽度	19 人
		カフェフレンド	就労継続支援Ａ型	軽度	10 人
					計 122 人
精神障がい者	民間	荒川ひまわり	就労継続支援Ｂ型	中・軽度	30 人
		荒川ひまわり第 2	就労継続支援Ｂ型・ 自立訓練（生活訓練）	中・軽度	10 人 10 人
		ワークハウス荒川	就労継続支援Ｂ型	中・軽度	30 人
		ワークハウス荒川第 2	共同作業所	中・軽度	20 人
		ワン・ステップ	就労継続支援Ｂ・ 自立訓練（生活訓練）	アルコール・薬物依存	10 人 10 人
					計 120 人

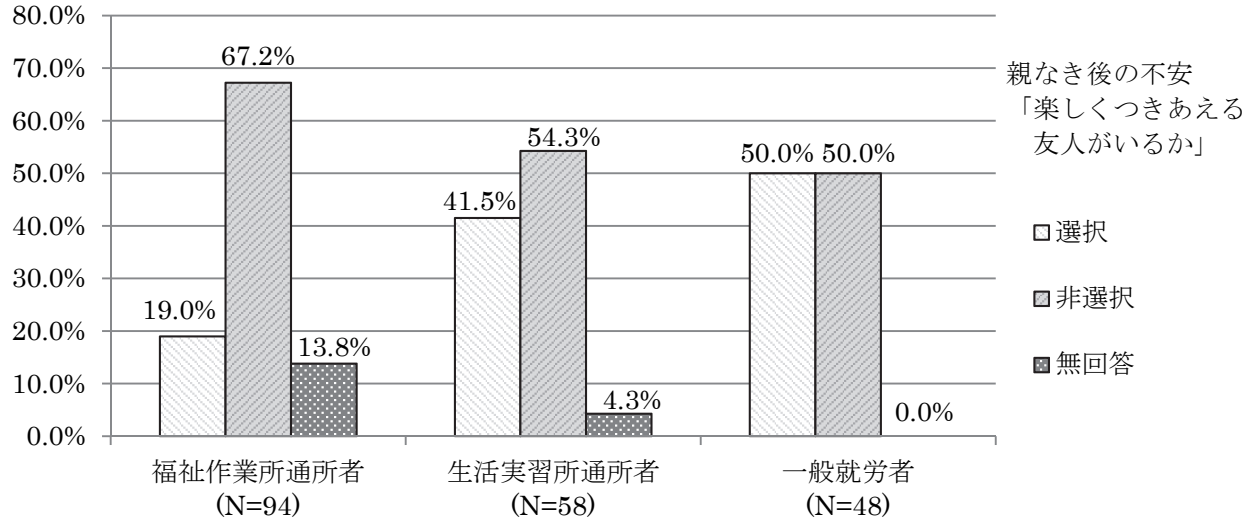
※ 荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン』116 頁を元に作成。
定員数は、平成 24 年 2 月 1 日現在の人数。

以下では、保護者意識調査の結果から、日中活動の場に関する荒川区の状況について論じるが、未就学児・小中学生は日中活動の場所が家庭や学校などで担保されていることが多いためここでは除外した。対象となる 220 人を調べたところ、福祉作業所に通所しているのは 94 人（42.7%）、生活実習所に通所しているのは 58 人（26.4%）であった。また、行政の枠組みでは日中活動系サービスには含まれないが、一般就労をしている者は 48 人（21.8%）であった。

第Ⅴ章のインタビュー調査の分析においても、こうした日中活動の場でできる仲間等のつながりの重要性を指摘したが、「親なき後」に地域で生活していく上では、家族やケアを行う支援員だけでなく、友人や地域の人とのつながりが不可欠であろう。

図表 133 は、日中にどのような活動をしているかという区分ごとに、「親なき後」に不安を感じる項目として「楽しくつきあえる仲間がいるか」を選択した人がどれくらいいるか、その割合を示したものである。

図表 133　日中の過ごし方別　「親なき後」の不安として
「楽しくつきあえる友人がいるか」をあげた保護者の割合

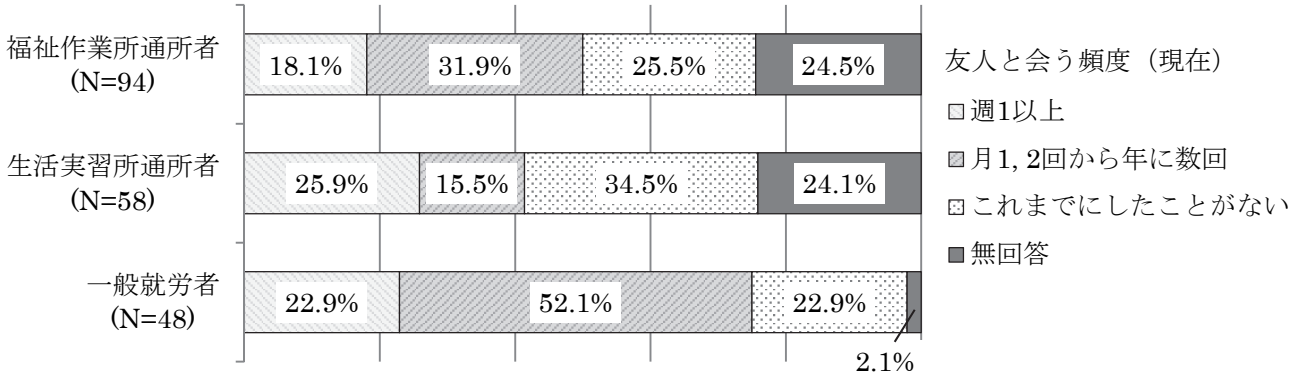


※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 サンプル。

図表 133 に示すように、子どもが福祉作業所、生活実習所に通所している保護者は、子どもが一般就労をしている保護者に比べて、「親なき後」に不安な項目として「楽しく付き合える友人がいるか」を選んだ人の割合が低かった。

一方、現在友人と会う頻度をみると（**図表 134**）、「これまでにしたことがない」の選択者の割合は一般就労者が一番低い。これらの結果は、友人づきあいに関しては、現状と将来の不安の間には若干の乖離があることを示している。

図表 134　日中の過ごし方別　現在友人と会う頻度



※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 サンプル。

障がいのある人の人間関係は、家族・福祉・教育関係者など、限定的であると言われることが多い。千葉県船橋市などでは、「手をつなぐ育成会」が中心になり、コミュニティフレンドと呼ばれる「街の中の友達」を作るための支援を行っている。障がいのある人にとって、コミュニティフレンドのような、社会的義務や権利関係のない人々との日常的な関わりは、親や福祉関係者とは違っ

た立場の人々との関わりとも言え、重要である[51]。

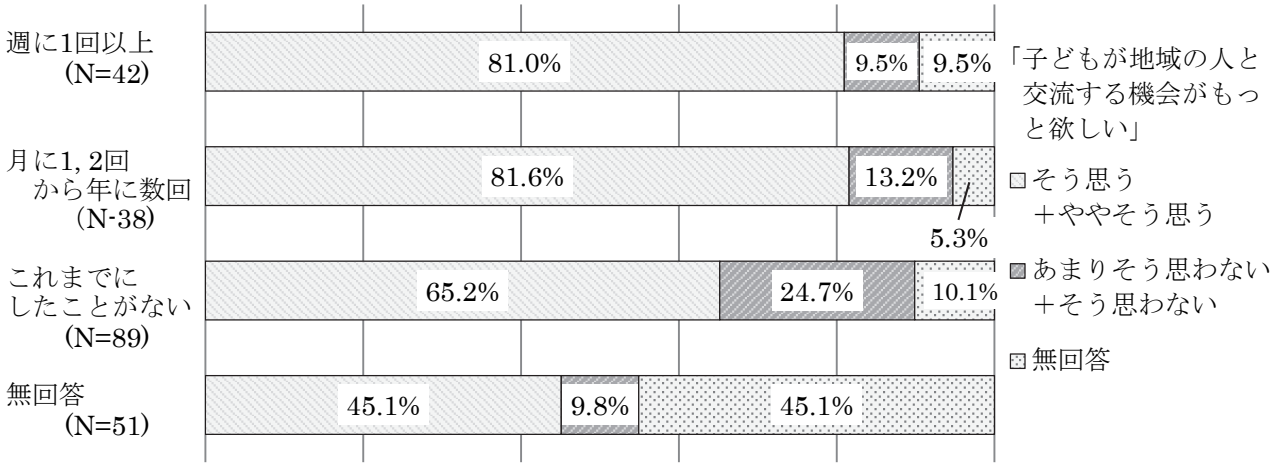
（２）地域社会とのつながり

国の施策では、障がい者の地域生活への移行が推進されている。保護者意識調査においても、「親なき後」に向けて、保護者は子どもの地域交流がさらに促進されることに期待を抱いていることがわかった。例えば、「親なき後」に向けた準備として「子どもが地域の人と交流する機会がもっと欲しい」という要望項目に対し、「そう思う」、「ややそう思う」と答えた割合を合わせると 68.9%になる（**図表 86**、100 頁）。

このように地域交流の機会に対する保護者のニーズは高いが、こうした要望は実際に現在行っている地域交流の頻度と関係しているのだろうか。

保護者意識調査では、地域の人との会話の頻度を聞いている。そして地域の人との会話の頻度と「子どもが地域の人と交流する機会がもっと欲しいか」を掛け合わせた結果を示したのが**図表 135** である。子どもが地域の人と「週に 1 回以上」あるいは「月に 1、2 回及び年数回」会話している場合、8 割以上が地域の人との交流機会を欲していることがわかる。他方、子どもが地域の人との会話を「これまでにしたことがない」場合は、交流機会を欲している人は約 65%に留まっている。ここから、地域交流を行うことがさらなる地域交流のニーズを産むという可能性があると言える。

図表 135　地域の人との会話の頻度別　地域交流ニーズ



※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上の 220 サンプル。

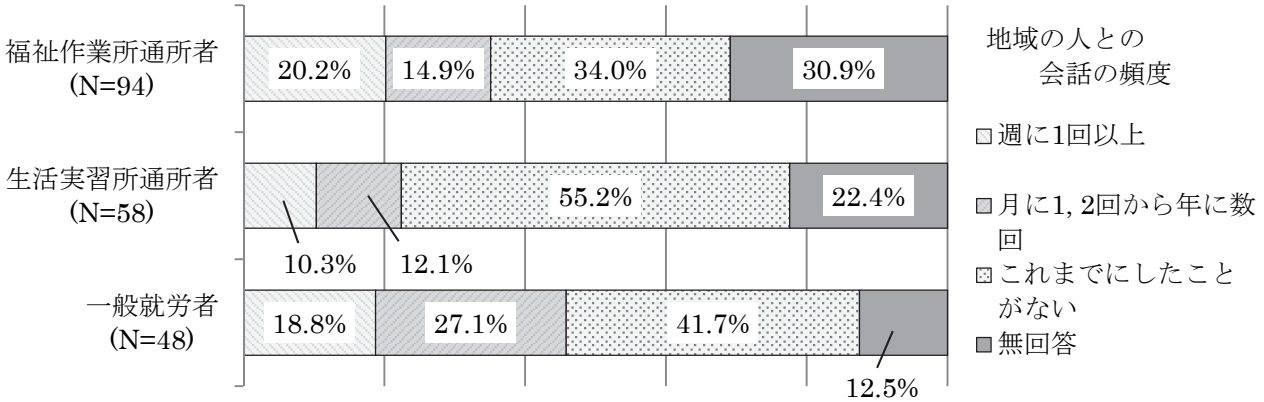
[51] ＰＡＣガーディアンズ「障がいのある人とコミュニティフレンド」http://pacg.jp/inpage/contents_community/

写真 9 は、障がい者と地域の交流も意図したアクロス連合会まつりの一光景である。

写真 9　アクロス連合会まつりの光景

地域の人との交流の頻度には、子どもが日中どのような活動を行っているかによって違いがある。**図表 136** は、子どもの日中活動ごとに、地域の人との会話の頻度を示したものである。地域の人との会話の頻度が週に 1 回以上の人の割合は、福祉作業所通所者が最も多く 20.2%、次いで一般就労者 18.8%、生活実習所通所者 10.3%の順番である。また「これまでにしたことがない」に関しては、福祉作業所通所者が最も少なく 34.0%、次いで一般就労者が 41.7%、生活実習所通所者が 55.2%である。

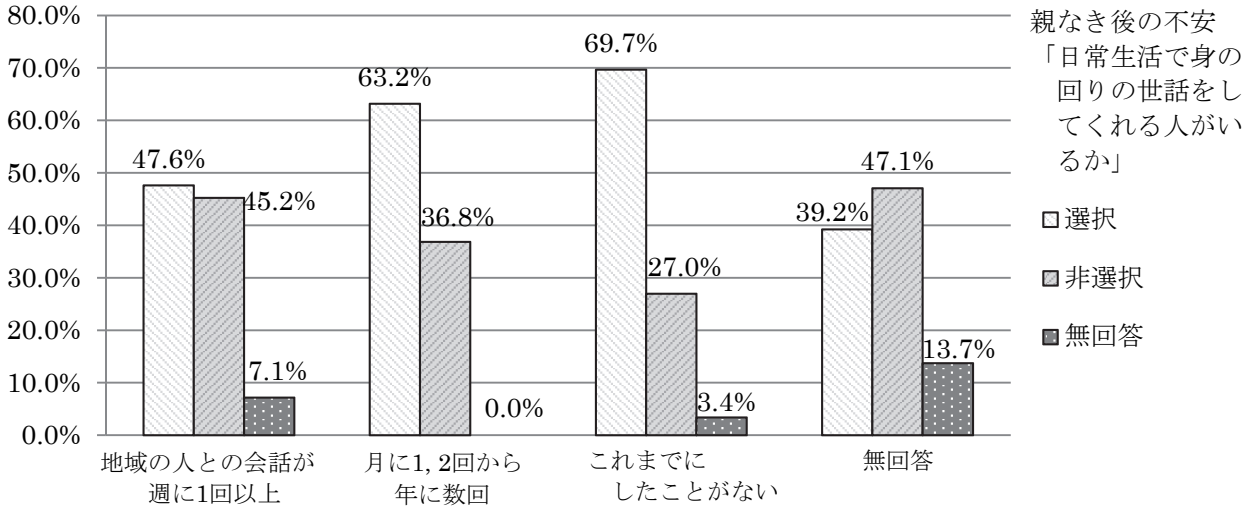
図表 136　日中の過ごし方別　地域の人との会話の頻度



※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 サンプル。

障がい者の地域生活では、地域の人々の見守りや支えなどが不可欠であろう。現在、地域の人と交流する頻度が高ければ、そうした交流がない人と比べ、子どもの世話を依頼しやすいと思われる。また「親なき後」に関しても、「親なき後」になる前から地域の人と交流する頻度が高ければ、地域の人からケアの協力を得られやすく、「親なき後」の子どもの世話に不安を感じる保護者は少なくなるのではないか。**図表 137** は、地域の人との会話の頻度別に、「親なき後」の不安に「身の回りの世話」を選択した人の割合を示したものである。

図表 137　地域の人との会話の頻度別　「親なき後」の不安として「身の回りの世話をしてくれる人」を選択した人の割合



※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で、福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 サンプル。

同図表に示されるように、地域の人との会話の頻度が減るほど、「親なき後」の不安として「身の回りの世話をしてくれる人」を選択した人の割合が高くなっている。地域の人とのつながりを持っていることが、「親なき後」に際して、保護者の安心感になっていると言える。

障がいの特性は様々であり、すべての人が地域の人々と交流を重ねることは難しいかもしれないが、地域の人同士がつながりをもてるような環境づくりをすることが重要である。

（３）自立訓練

社会参加しながら、生活の自立度を高めていくことは、「親なき後」の備えとなる。保護者のうち、これまでに「日頃から、子どもが生活をしていく上での能力が高まるよう練習させている」と回答した者は 50.2%（**図表 89**、109 頁）であった。では、こうした訓練は、「親なき後」の準備となり、保護者の不安を減らしているのだろうか。**図表 138** は、「親なき後」に向けた生活能力向上の練習の実施の有無別に、「親なき後」の不安として選択された項目数がどれだけ異なるか、日中の過ごし方ごとに、その平均値を示したものである。なお、ここで用いた「親なき後」の不安に関する項目とは、問 17 で聞いた 8 項目（住まい、身の回りの世話をする人、日常で相談する人、安定収入、金銭管理・契約、日中過ごす場、友人、その他）である。

図表 138　日中の過ごし方別　「親なき後」に向けた生活能力向上の練習実施の有無別「親なき後」に不安に思う項目数の平均値

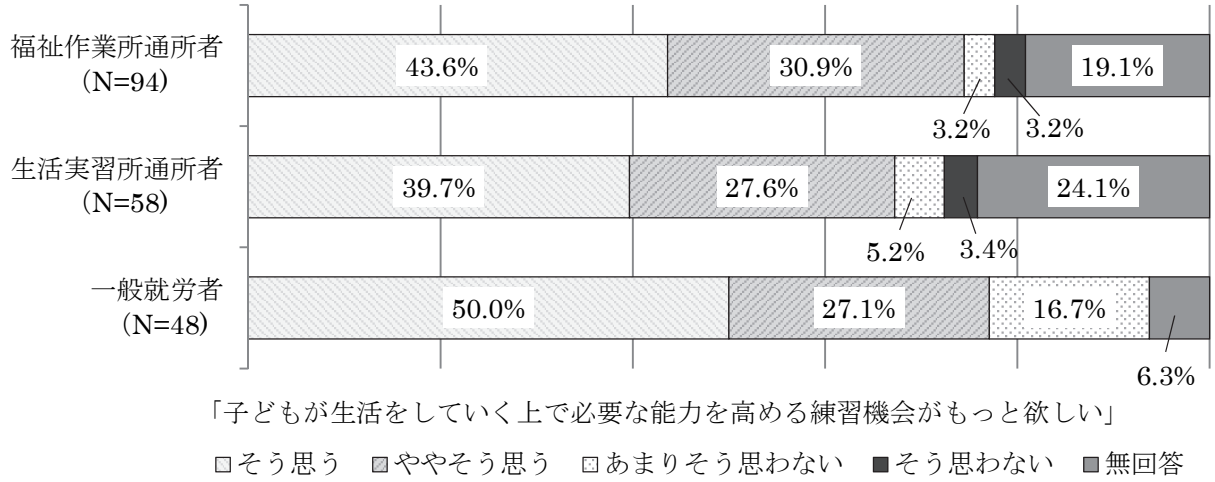
日中の過ごし方＼生活能力の練習	これまでに行っている	これまで行わなかったが今後行いたい＋これまで行わなかったし、今後行うつもりもない	無回答
福祉作業所通所者（N=94）	3.44	3.74	2.68
生活実習所通所者（N=58）	3.17	3.29	3.33
一般就労者（N=48）	3.58	3.80	3.00

※「不安に思う項目数の平均値」とは、「保護者意識調査」設問 17（複数回答）で聞いた「親なき後」の不安 8 項目の内、一人当たり合計で平均何項目選択したかを計算したもの。回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 名の内、設問 17 への有効回答があったもののみを集計の対象とした。

同図表から明らかなように、生活実習所通所者、福祉作業所通所者いずれの場合も「これまでに行っている」人の方が、「これまで行わなかったが今後行いたい」「これまで行わなかったし、今後行うつもりもない」を選んだ人よりも「親なき後」の不安として選んだ項目数が少ない。このように、生活能力向上の練習を行うことが、「親なき後」の不安を減じている可能性が考えられる。

そして**図表 139** に示すように、生活能力向上の練習機会を欲する保護者は多い。

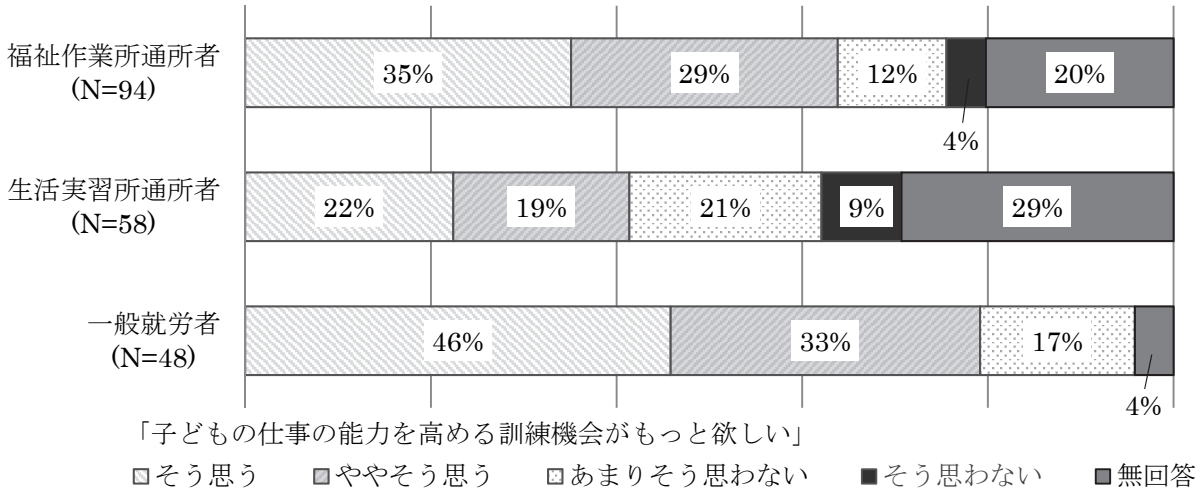
図表 139　日中の過ごし方別　生活能力向上の練習機会のニーズ



※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 サンプル。

また、生活の自立度を高める訓練には、就労力を高める訓練も含まれる。現在、子どもが就労に関する訓練や研修を受けていると回答した者は、保護者意識調査の全有効回答 292 件の中でもわずか 9 名（3.1%）に過ぎない。しかしながら、仕事能力向上の訓練機会へのニーズに関しては、**図表 140** に示すように、とりわけ一般就労者の子どもを持つ親の間で高い割合を示している。

図表 140　日中の過ごし方別　仕事能力向上の訓練機会のニーズ



※ 対象は回答者の続き柄が母親、父親、祖母であり、かつ子どもが義務教育終了以上で福祉作業所、生活実習所に通所しているか、一般就労している 200 サンプル。

（4）余暇活動

人間が生きていく上で、余暇は大切なものである。余暇は、それ自身が楽しみであることはもとより、毎日の生活に活力や人間関係の円滑化をもたらすものであり、日本国憲法第 25 条でいうところの健康で文化的な最低限度の生活を送る上で欠かせないものである。

余暇の重要性は世界人権宣言でも、「すべて人は、労働時間の合理的な制限及び定期的な有給休暇を含む休息及び余暇をもつ権利を有する[52]（第 24 条）」とうたわれていることに示されている。また、障害者の権利に関する条約の第 30 条「文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加」の第 5 項では余暇について次のように定められている。

5　締約国は、障害者が他の者との平等を基礎としてレクリエーション、余暇及びスポーツの活動に参加することを可能とすることを目的として、次のことのための適当な措置をとる。

(a)　障害者があらゆる水準の一般のスポーツ活動に可能な限り参加することを奨励し、及び促進すること。

(b)　障害者が障害に応じたスポーツ及びレクリエーションの活動を組織し、及び発展させ、並びにこれらに参加する機会を有することを確保すること。このため、適当な指導、研修及び資源が他の者との平等を基礎として提供されるよう奨励すること。

(c)　障害者がスポーツ、レクリエーション及び観光の場所を利用する機会を有することを確保すること。

(d)　障害のある児童が遊び、レクリエーション、余暇及びスポーツの活動（学校制度におけるこれらの活動を含む。）への参加について他の児童と均等な機会を有すること

[52] 外務省訳「世界人権宣言（仮訳文）」　http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b_002.html.

を確保すること。

(e) 障害者がレクリエーション、観光、余暇及びスポーツの活動の企画に関与する者によるサービスを利用する機会を有することを確保すること。[53]

以上のように障がいの有無により余暇を含めレクリエーションやスポーツ活動が決して制限されることのないようにうたわれている。

写真 10 は平成 25 年に東京都で行われた第 68 回国民体育大会と第 13 回全国障害者スポーツ大会を合わせて開催した初めての取り組みであるスポーツ祭東京 2013 の様子である。

文化・芸術活動に関しても現在様々な取り組みが行われており、例えばつくば市では、「チャレンジアートフェスティバル in つくば」という舞台や美術の展覧会が行なわれ、友好都市である荒川区も特別参加で出展している。

写真 10　東日本大震災復興支援 スポーツ祭東京 2013

ところで、改めて社会参加において余暇を取扱うことの意義に関しても、ここで述べておきたい。広辞苑によると、余暇は次のように定義されている。「自分の自由に使える、あまった時間。ひま・いとま」(『広辞苑　第六版』)。つまり、余暇とは自由に使える時間のことであると定義されているが、上記の「世界人権宣言」においても余暇はレクリエーションやスポーツ活動と同列に扱われているように、より能動的なニュアンスが含まれている。本項においても、余暇のなかでも能動的な活動に焦点を当てたため、社会参加との係わりから論じるに至ったのである。

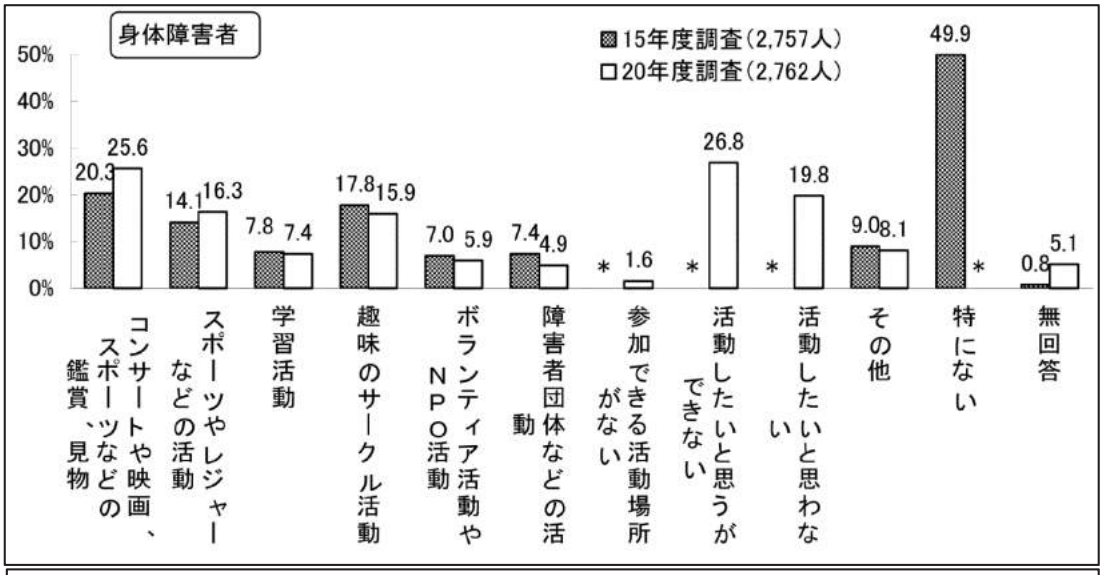
しかしながら、相当の改善をみせてきているものの、障がい者の余暇を取り巻く状況に関しては、少なからず課題が残っているようにみえる。

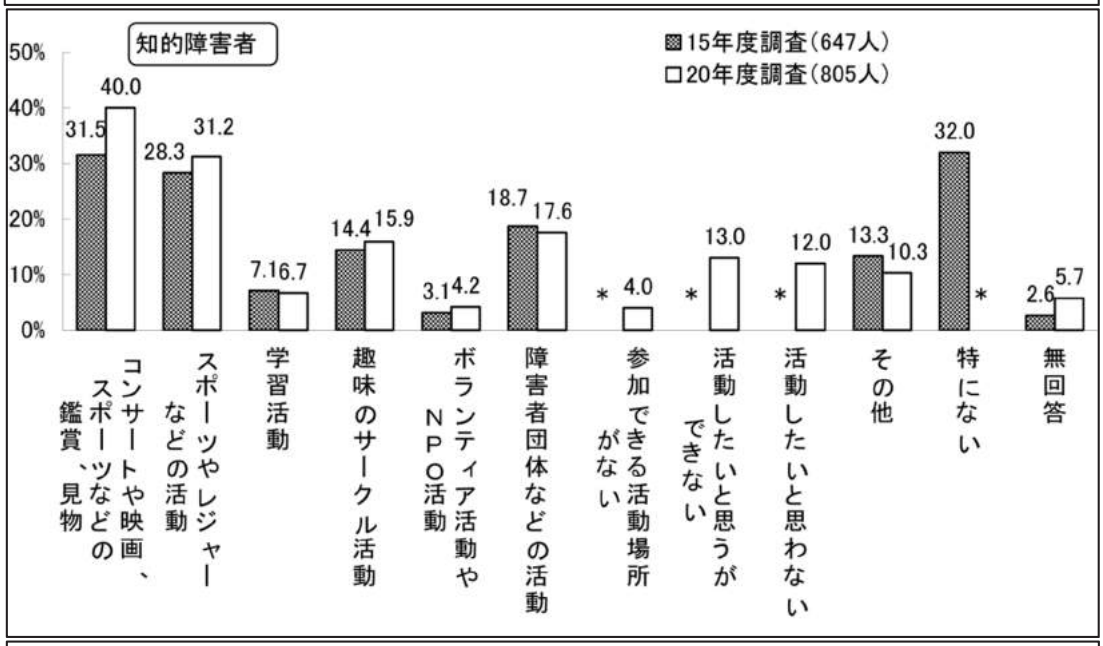
例えば、余暇活動への参加機会の確保の問題である。**図表 141** は、東京都福祉保健局による『障害者の生活実態』によるデータである。

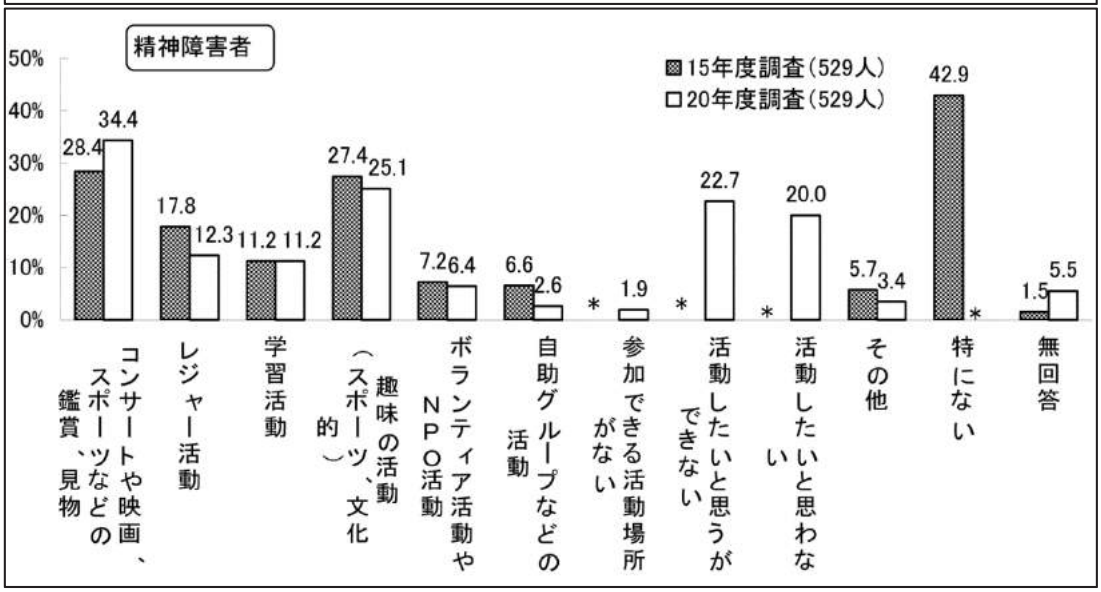
---

[53] 外務省訳「障害者の権利に関する条約」　http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018093.pdf.

図表 141　趣味や社会活動への参加







※東京都福祉保健局（2009）『障害者の生活実態』220 頁。＊印は 15 年度調査時選択肢がなかったもの又は 20 年度調査で選択肢を設けなかったもの。複数回答。

上記のデータによれば、身体障がい者、精神障がい者の趣味や社会活動への参加は、「特にない」が 4 割を超え、知的障がい者においても 3 割を超えている。さらに、いずれの障がいカテゴリーにおいても、「活動したいと思うができない」や「活動したいと思わない」と回答した人が一定数存在している。活動を望んでいるものの、参加できない人が少なからずいることは留意しておく必要があろう。特にこのことに関しては、障がいの種別によって結果に違いが出ていることにも留意しておきたい。平成 20 年度調査でみると、身体障がい者や精神障がい者では「活動したいと思うができない」がそれぞれ 26.8%と 22.7%と高い数字になっているが、知的障がい者では 13.0%である。

さて、次に本研究プロジェクトにおいて実施した保護者意識調査を取り上げ、荒川区における現状をみていきたい。保護者意識調査では余暇そのものに関する設問は設けていないものの、関連する事柄は質問をしている。ここでは参考にこれらのデータを活用する。なお、ここでも集計の対象は、回答者の続き柄が父、母、祖母の場合の 257 サンプルに限定した。**図表 142** は日中活動への参加のうち、趣味のサークルへの参加状況を示したものである。趣味のサークルに参加をしている人は 257 人中、24 人である。

図表 142　日中活動のうち趣味のサークルに参加している人

（複数回答で選択）	選択	非選択	無回答
趣味のサークルに参加している	24 (9.3%)	229 (89.1%)	4 (1.6%)

※回答者の続き柄が父、母、祖母の場合

さらに、いくつかの余暇的活動についてその活動頻度をまとめたものが**図表 143** である。ここでは、友人と会うこと、友人と電話やメールでのやり取りをすること、サークルへの参加についてまとめている。その中では、趣味のサークルへの活動の参加の頻度は必ずしも高くないものの、友人と会うことは「ほぼ毎日」と「週に 2–3 回」の合計で 24.9%、電話やメールのやり取りでは同 13.6%となっていることがわかった。

図表 143　活動の頻度

	ほぼ毎日	週に2～3回	週に1回	月に1～2回	年に数回	これまでにしたことがない	無回答
友人と会うこと	55 (21.4%)	9 (3.5%)	13 (5.1%)	26 (10.1%)	54 (21.0%)	59 (23.0%)	41 (16.0%)
友人と電話で話したり、メールのやり取りをすること	19 (7.4%)	16 (6.2%)	9 (3.5%)	10 (3.9%)	30 (11.7%)	127 (49.4%)	46 (17.9%)
趣味のサークル活動への参加	0 (0.0%)	10 (3.9%)	20 (7.8%)	41 (16.0%)	26 (10.1%)	110 (42.8%)	50 (19.5%)
地域（近所）の人との会話	23 (8.9%)	20 (7.8%)	14 (5.4%)	20 (7.8%)	20 (7.8%)	102 (39.7%)	58 (22.6%)
地域の防災活動や清掃等への参加	1 (0.4%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	6 (2.3%)	21 (8.2%)	172 (66.9%)	56 (21.8%)
街歩き	60 (23.3%)	47 (18.3%)	44 (17.1%)	31 (12.1%)	18 (7.0%)	19 (7.4%)	38 (14.8%)

※回答者の続き柄が父、母、祖母の場合

一方、「親なき後」の不安について複数回答で聞いたうち、余暇に関係するものを取り出しまとめたものが**図表 144** である。日中過ごす場所があるか、楽しくつきあえる友人がいるか、のいずれにおいても、おおよそ 4 割の保護者が不安であると回答をしており、「親なき後」の余暇活動に関しても少なからず不安を持っていることがわかる。

図表 144　「親なき後」の不安について

(複数回答で選択)	選択	非選択	無回答
日中過ごす場所があるか	91 (35.4%)	152 (59.1%)	14 (5.4%)
楽しくつきあえる友人がいるか	106 (41.2%)	137 (53.3%)	14 (5.4%)

※回答者の続き柄が父、母、祖母の場合

最後に、荒川区における余暇活動に関して、若干ではあるが具体例を取り上げ紹介する。自主的、個人的な余暇活動以外の、行政や職場などによって取り組まれる余暇活動である。

例えば、行政などの公的機関による取り組みとして、区立中学校特別支援学級（心身障害学級）の卒業生を中心に、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」がある。「さくら教室」は、受講生一人一人の興味関心により、学ぶ喜びを味わい、社会人として必要な自主性や協調性を養い、社会性や教養を身に付けることを支援する教室であり、平成 25 年度は 81 人で活動している[54]。

こうした余暇活動を後押しするため、荒川区の文化・スポーツ施設においては減免等のサービスがある。例えば、荒川遊園では各種手帳の所持者には入園料の免除制度があり、荒川遊園スポーツハウスでは温水プール、トレーニングルーム、アリーナでの個人利用料の免除制度がある[55]。

（第 VII 章 6　川原健太郎、河野志穂）

[54] 荒川区（2014）「さくら教室」
http://www.city.arakawa.tokyo.jp/arapura/jigyo/shogaisha/sakurakyousitu.html.

[55] 荒川区（2013）「文化・スポーツ施設」
http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kurashi/shogaisha/shien/nitijo/bunka.html.

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—

本研究プロジェクトでは、障がい者、特に知的障がい者の「親なき後」に向けての生活、「親なき後」の生活のあり方ならびにそれらに対する支援という大変切実なテーマを取り上げてきた。荒川区の『第 3 期荒川区障がい者プラン』をはじめとする区内外の報告書、資料などを参考にしつつ、とりわけ当研究プロジェクトが独自に行った、障がい者、その関係者への聞き取り調査及び保護者意識調査の結果にも拠りながら、現状を精査した上、当問題に対し関係者がどのように取り組むべきかを議論してきた。そうした精査ならびに議論のプロセスは、先行の 7 つの章において述べたとおりである。

第 I 章では、「親なき後」とはどのような問題であるのかを論じている。第 II 章では、本報告書の構成とともに、この報告書の障がい者の考え方を述べている。第 III 章では荒川区の実態を取り上げている。荒川区では障がい者福祉を GAH のコンテクスト（文脈）において取り上げているのであるが（本報告書の立場も同様である）、同章ではそうしたコンテクストにも言及している。第 IV 章では荒川区の障がい者福祉についての戦後の経緯に触れている。第 V 章では研究プロジェクトが独自に行った「親なき後」に関する障がい者とその家族に対するインタビュー調査とその結果、ならびに保護者意識調査とその結果を取り上げた。

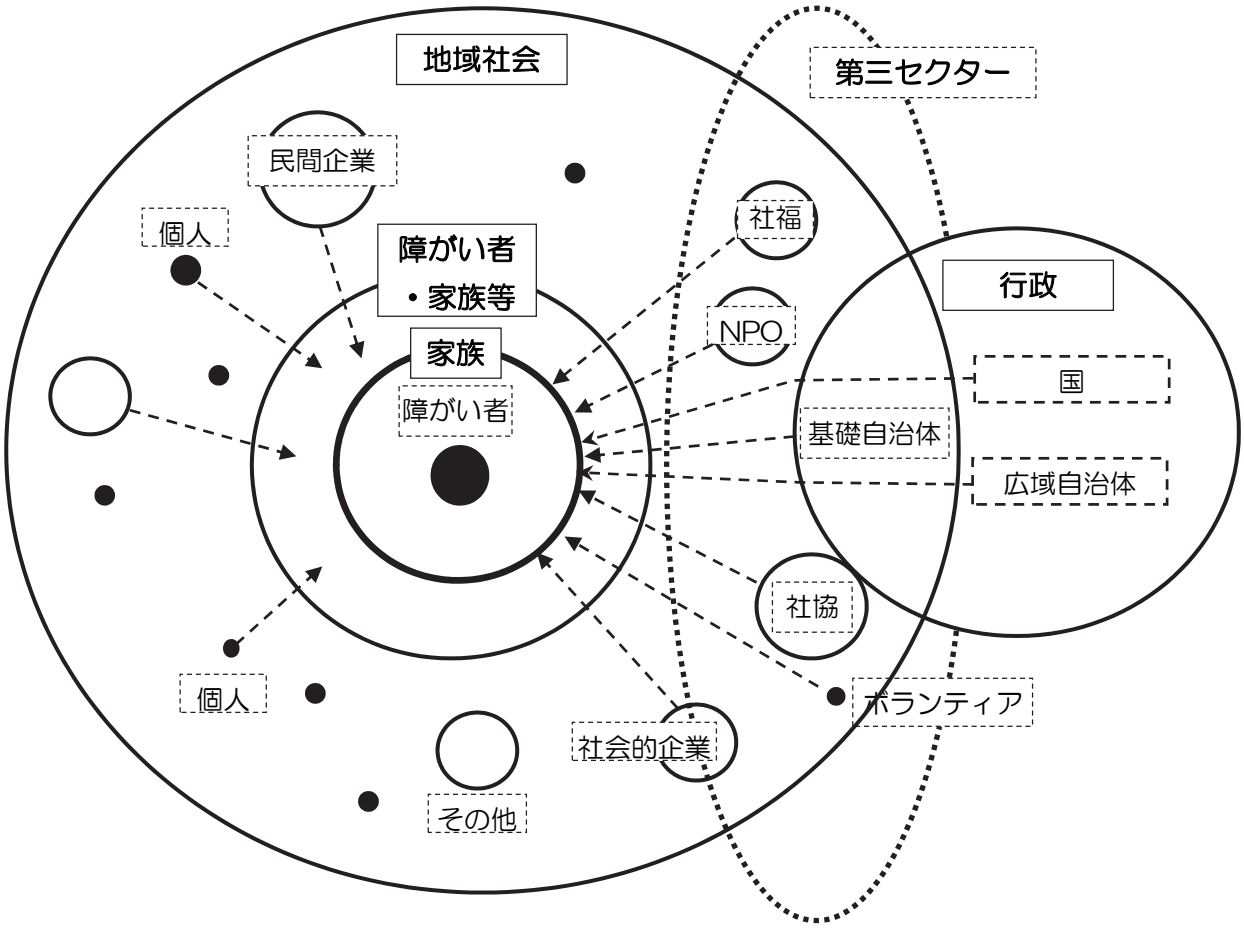
第 VI 章では、「親なき後」に備え、障がい者自身と家族が日頃から計画的に少しでも自立化を進めることが重要であり、そのために ILP（インディビジュアル・ライフ・プラン）を作成することが望ましいとした。既に述べてきたように、ILP とは、障がい者個人別に、障がい者と保護者の主体性（イニシアティブ）において作られる「親なき後」に備えた包括的な、また長期のライフプランのことである。ILP は様々なイシューの解決など包括的なものであるがゆえに、ILP の作成は「親なき後」の支援に向けて本報告書が示す方向性の中でも最も力点が置かれるものの 1 つである。

第 VII 章においては、より具体的に、住まい、身の回りの世話・相談、成年後見制度、収入・生計、就労、社会参加といった諸分野において、どのような支援が行われ、いかなる課題があるのかを論じた。

「親なき後」も荒川区とその近辺で安心して暮らせるようになるためには、インフラの整備一つ考えても、時間がかかり、また多くの難題を克服していく長いプロセスになる。障がい者とその家族が作成した ILP が少しでも成就するように、本人たちが力を尽くすこともむろん必要だが、地域社会及び行政も支援していかなければならない。障がいが軽度の人は自立し、一般就労する可能性もあるが、重度の場合は地域社会及び行政の支援が不可欠である。三者が手を携えてステップ・バイ・ステップに取り組まなければ「親なき後」の様々な課題は解決しない。

「親なき後」に関する取り組みが長期にわたるもので、三者の協力・連携が不可欠だとすると、関係者の間で将来の長期のビジョン、アウトカム、目標などを共有することが大切であって、このためのコラボレーションが求められる。また、長期のビジョン、アウトカム、目標に到達するための中期の戦略、政策、施策についてもよく話し合い、コンセンサスを担保しておかなければならない。もちろん、年度の（短期）事業計画についても同様である。そうしてこそ、三者のお互いの役割分担がうまくいくと考えられる。障害者自立支援協議会などは、こうしたコラボレーション、共有化を推進する格好の場であろう。

図表 145　障がい者・その家族と行政と地域社会の関係



最終章である本章は、**図表 145** のような構図を念頭において、障がい者・家族等（場合によっては親の会なども含む）、地域社会、行政という 3 つのエージェント（行為主体）がそれぞれどのような役割を果たすべきかを述べたい。ちなみに、3 つのエージェントの境界は必ずしも明確ではなく、中間領域があったり、重複があったりする。エージェントもいくつかのサブ・カテゴリーに区分されうる。例えば、基礎自治体は行政の最前線であるとともに、地域社会の構成部分である。地域社会は民間セクター（個人、営利組織等）、公的セクター（行政部門等）とその中間にある第三セクター（社会福祉協議会を含む社会福祉法人、NPO、社会的企業等）に区分できる。エージェントは複合的構成になっていって、相互関連性を持っている。そうした事態はあるにしても、大きく 3 つのエージェントに分けて役割分担、また連携の議論をすることはできる。

1　障がい者とその家族等

①　障がい者とその家族が「親なき後」のためになすべきは、それがいつ訪れるかはわからないにしても、早い時期から日頃より少しずつその時に備え、準備を進めることである。肝要なのは障がい者が意識の上でも、実生活の上でも親の助けを借りる度合いを減らしていくこと、少しでも「親離れ」することである。それは同時に、潜在能力（ケーパビリティ）を開花させていくことである。人間は加齢とともに成長し、自立する存在であるし、また成長、自立のなかに人間的な幸せを体感するものである。障がいが重度の人の場合、自宅や生活実習所での懸命の努力の結果、介助がなければできなかった動作が一人でできるようになる、運動機能を維持できるようになるというのもここでいう自立であるし、どのような介助を受けたいかを自分で意思表示するようになることも自立である。また、障がい者の中には 100 メートル競走やボッチャ競技に挑戦したり、パラリンピック出場を目指している人もいる。あるいは音楽や絵画に打ち込んでいる人もいる。

今までできなかったことが工夫をしてできるようになったときにこそ、大きな人間的喜びや充実感、幸福実感があるし、それを支援した周囲の人もまたうれしさを感じるものである。目標があることで人は努力し、自らのケーパビリティを開花させていく。そしてそれはまた、障がい者の社会的包摂にもつながるであろう。

②　日頃からの自立化は、障がい者自身と家族の間で話し合いながら意図的、計画的に進めることが効果的である。本報告書では、「親なき後」へ向けて、障がい者と家族がイニシアティブをとり、それを地域社会や行政等が支援する、個人的ライフプラン（ILP）を策定することが望ましいとしている。障がいが軽度の人だと、就労にウェートを置いた生活設計になろうし、重度の場合だと、施設での生活を想定したものになろう。障がい者とその家族が置かれている状況は実に様々であり、その望むところ、願望にも差異があるため、ケーパビリティを開花させ自立化を推し進めるためには、それぞれに合った ILP を作成することが重要である。ILP 作成の詳細は第 VI 章で説明している。

③　障がい者にも、障がい者雇用率の引き上げなどがあって、総じて就労機会は拡大している。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何よりも大切である。就労のためには、まず本人の就労力（エンプロイヤビリティ）いかんが問われるが、就労力形成は本来長いプロセスを要することが多い。年少期から就労に向けた意識、気持ちを醸成すること、特別支援学校等において基礎的スキルを修得すること、早期から自分のキャリアプランを考えることなどが大切である。その際、障がいの程度やライフステージに応じた長期的プランである ILP の存在が大きな助けとなるだろう。

④　親の会やその他の障がい者とその家族の組織・団体においても、「親なき後」に向けてそれぞれが日頃からどのような工夫をしているかについて発表したり、そうした話し合いや情報交換をするのが望ましい。「親なき後」は皆に共通した問題であり、お互いに自分の日頃の取り組みや工夫を語ることは、仲間にとっても大いに参考になる（ピア・コンサルティング）。特にそれぞれの ILP を作成する際に助けとなるだろう。また、「親なき後」に関して行政等に対し皆で要望をまとめることも必要かもしれない。

２　地域社会

障がい者が「親なき後」も荒川区で安心して幸せに暮らすためには、地域の人々と様々な組織が障がい者をあたたかく迎え入れることができなければならない。地域への社会的包摂がないと、障がい者が「生涯住み続けられる地域社会の実現」は成り立たなくなる。

ただ一般論では、地域には必ずしもそうした社会的包摂の文化があるとは言えない。本報告書でも取り上げた内閣府の『障害者施策総合調査　「広報・啓発」、「国際協力」に関する調査報告書』その他によると、「障害を理由にした差別や偏見」は依然かなり存在し、地域に障がい者関連施設を設けようとすると、周辺住民の理解が得られず、建設が頓挫してしまったりする。荒川区でも聴き取り調査のなかで、周辺住民の理解が大切だという話が出た。

こうした地域の状況は改善されつつあるというものの、心のバリアフリーの推進はなお必要である。町会役員、民生委員などの他、社会福祉協議会などの障がい者支援団体や地域の様々な組織、人々も加わって、社会的包摂が進捗するような働きかけをしなければならない。民間企業は障がい者の就労を受け入れ、少なくとも法定雇用率をクリアしなければならない。また、区内に見守り地区を設け、社会実験として社会的包摂を前進させる発想もありうる。

①　「障害者基本法」の理念の区民への周知徹底、浸透が必要である。区、社会福祉協議会、障がい者支援ＮPO などが積極的に社会的包摂の考え方に立った、広報・啓発活動を押し進めなければならない。具体的には、パンフレットの作成・配布、講習・講演会開催などである。また、障がい者への理解ということにとどまらず、「人権教育」という観点から、個人を平等に尊重することの重要さを学校等において早期から教えていくことも重要であろう。そして、そうした啓発活動や教育がどの程度実を結んだかを計測すべく、障がい者に対する区民の理解度、受容度に関する意識調査が一定間隔において実施されることが望ましい。

②　上記のような区民意識を向上させるには、障がいの有無にかかわらず、子どもの時期から様々な交流の機会を持つことが重要である。例えば、副籍制度のより一層の充実等を通じて社会的包摂を推進するためのインクルージョン教育（障がいのある児童が通常学級で学ぶこと）を進めていくべきである。そうすることで、障がい者への理解が進み、「障がい者－健常者」といった枠組みにとらわれない関係性の構築が可能となるのではないか。

③　障がい児・者とその家族の生活支援をする組織・NPO・個人等の質・量両面にわたる活性化も重要である。荒川区には区、社会福祉協議会の他に、民間の障がい者支援の組織、NPO 等があり、またボランティアもいて、地域のソフト面での生活支援インフラを構成しているわけであるが（既に触れた手話サークル関連の会、東京都障害者スポーツ指導員協議会荒川など）、特に知的障がい者について、「親なき後」に向けた生活支援をするようになると、障がい者とその家族も、安心度が高まるであろう。また、「親なき後」に直接関わるとは限らないが、コミュニティフレンドのように地域に気軽に話ができる友達がいることは、障がい者本人やその親族の安心度を高めることにつながる。区も支援を行って、荒川区において民間の生活支援インフラを一段と充実させることが望まれる。

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と思われる。企業は障がい者本人にとって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大きな意味がある。障がい者の就労のトレーニングの機会の拡充など、民間企業等への期待は強い。また、近年ますます CSR（企業の社会的責任）への関心は高まっており、その意味でも民間企業の存在はより重要になっている。障がい者が民間企業において就労する機会がより推進されるよう様々なセクターから支援されるべきであろうし、そのような取り組みに成果のあった企業が評価される仕組みもより一層充実させていくことが望ましい。

⑤　障がい者に関わる事柄については、障がい者自身が参加して地域の運営が行われることが望ましい。障がい者は自らにかかわる事柄について、当事者として発言し、関与すべきなのである。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

国も広域自治体も、また基礎自治体もここでいう行政である。これら三者は、これまでも、互いに役割を分担しつつ協力し合って、障がい者への具体的で多様な支援を行ってきている。特に、昭和 56 年の国際障害者年以降、三者の支援は質・量ともに拡大した。国と基礎自治体との対比でいうと、当然のことながら、国は多額の投資を伴うような、規模の非常に大きな支援や、全国規模で画一的に行うべきインフラづくりをするのに対し、基礎自治体ではそうした国の枠組み、インフラに沿いつつ、地域の実情に見合ったきめ細かい施策を講じ、また地域として独自色を打ち出したりもする。例えば、第 VII 章で触れたように、年金・手当の金額の妥当性の検討、障がい者（世帯）の生計調査、大きな施設の建設などは国や広域自治体の役割であろうし、親身な相談支援や身の回りの世話の問題は概して基礎自治体の役割であろう。もっとも、国や広域自治体の役割の問題であっても、基礎自治体が障がい者の声を国や広域自治体に届けたり、きっかけづくりをすることは大切である。以下では、基礎自治体たる荒川区の立場を中心に、「親なき後」を意識した行政支援を述べる。

①　ILP は障がい者とその家族が自覚的に作成するものであるが、そうした自覚は現在広くみられるものではない。そこで荒川区もより一般的な形の（モデルとしての）シミュレーション・シートを作成・提示し、「親なき後」問題への意識の喚起に努めている。シミュレーション・シートへの関心、ILP への取り組みが一層広がるようにパンフレット作成・配布、講習会開催、親の会での説明などの啓発活動を進めることが望まれる。

同時に、障がい者とその家族に対し、「親なき後」に向けた ILP 作成に際して、基礎自治体は相談と相談支援の体制を作り上げておかなければならない。ILP 作成にあたっては、どのような支援が受けられるのかという情報が重要であるし、そうした情報を持つ基礎自治体のスタッフが相談に乗る必要があるからである。個々の障がい者が ILP を作成するにあたって、それ

に寄り添うようなライフプランナーがいることで、行政等の用意している支援メニューをさらに上手に利用できるような優れたライフプランの作成が可能になる。

ILP が長期にわたるものであり、また継続的に更新されていくものである以上、相談スタッフは障がい者本人の来歴をよく承知していることが望ましい。人事異動などで相談担当者が交代する場合であっても引き継ぎ書などきちんと整備し、障がい者とその家族が、いつでも安心して相談ができるよう、相談内容の継続性を担保することが重要である。ILP は長期にわたるプランであるので、いくつものライフステージや生活分野が係ってくる。そのため、障がい者とその家族は ILP を作成するにあたって、それぞれのライフステージ、分野ごとでの専門的アドバイスを必要とする。そうしたニーズにも応じうる、広範囲でかつ専門別の相談体制をつくり上げることが求められよう。

② 住まいの問題については、保護者意識調査の結果等をみると、保護者の関心度は非常に高く要望も一番多く、切実さが感じられた。住まい問題は「親なき後」の最大の課題であり、一層の早急な対応が望まれている。子どもも親も「親なき後」も荒川区に引き続いて住むことができれば、安心できるという。

荒川区は強い要望もあり、また先述した環境の変化もあって、ここ数年はグループホーム、ケアホームの増設を進めているが、なお一層の進捗が求められている。ニーズを把握してそれらの数、定員、部屋数などを増やすだけでなく、同時により安全で快適な施設であることも望まれている。また、施設を拡充するとなると、管理者、サービス管理責任者、世話人、生活指導員といった人材の確保問題も生じるわけで、そうした人材対策も必要である。ちなみに、アットホームな雰囲気が欲しいという声もあった。これは大切な考慮事項であると言わなければならない。

さらに、それぞれが望むニーズに合った住宅の充実も求められている。このような取り組みは既に検討が進められていて、共同のグループホームなどとの連携による一人暮らしの形態により近いサテライト型の住宅などの試みもある。なお、グループホームではなく、介助、医療サービスが受けられる施設入所を望む人たちもいる。そうした施設も、遠隔の場所ではなく、荒川区に近いところに所在していることが望ましい。

住まいに関する問題のうち、認可や建設及び人材などの措置は国と東京都の方針なり予算によるところが大きく、そうした大きな予算措置を伴う新規事業については、区は両者に働きかける必要もあろう。ただ、第 VII 章で触れたような、空いている区民住宅を障がい者のために有効活用するといった方策は区においても取り組むことができる。

③ 次に、身の回りの世話・相談についてである。身の回りの世話をしてくれる人や日常の悩みなどを相談できる人の存在は、最も身近で「親なき後」にとっても重要な事柄である。身の回りの世話に関しては、人によってニーズの違いがあるため、例えば、総合的に支援ができるような「なんでも相談員」の設置なども考えられよう。なんでも相談員とはホテルの案内係であるコンシェルジュのような存在である。一人一人の多様なニーズに合わせ、よる身近できめ細やかに対応をする存在であり、スタッフの異動による影響をより一層排した長期にわたるサポートを可能とする。すなわち、「親なき後」に関するコンシェルジュのような支援を行う存在である。そうした相談員の設置は、対応するスタッフのより一層の研修の充実の方向性の他に

も、社会福祉協議会への委託や民間事業者への委託など方向性も含めて検討する必要があろう。
　また、実際の身の回りの世話や介助については、ダイレクトペイメント（介助料直接支給）を導入し、パーソナルアシスタント制によって、障がい者本人の自己決定を促し、より細やかなニーズを実現できるような仕組みも考えられる。

④　成年後見制度は、「親なき後」の重要な制度だとみられてはいるが、これまでの周知の努力にも関わらず、障がい者に関してはあまり利用されていないという現実がある。障がい者とその家族にとって身近なシステムにはなっていないのである。しかし、障がい者の立場、権利・利益の擁護の点からいうと、同制度の利用者が増えることが望まれる。そのためには、成年後見制度に関するわかりやすい周知、同制度がよく利用されるようにするための障がい者の要望、意見の収集と、それらの情報に基づく対策などが必要であろう。障がい者の立場に立ったわかりやすいパンフレット、解説書の作成が望まれる。また、成年後見制度について、例えば市民後見人の育成・拡大を図ったり、あるいは複数後見を考えるといったオプションの拡大を図ることも、制度の利用拡大につながるかもしれない。制度の見直しにあたっては国や都とも連携を図る必要がある。

⑤　収入・生計の分野では、2 つの課題を指摘しておきたい。ひとつは障がい者個人とその家族の収入・所得に関する情報不足の問題である。本研究プロジェクトでは、収入・所得状況を把握するのに非常に苦労した。障がい者のカテゴリー別、また程度区分別の収入・所得額、年金・諸手当の受給率などを把握することは、障がい者福祉の推進にとって不可欠なことである。本来であれば国がこうした調査を実施すべきなのであるが、それが期待できないのであれば、東京都が都内の障がい者を対象とした収入・所得調査を行ってもよいのではないだろうか。
　いまひとつの課題は、障がい者の収入・生計について、つまり ILP のこの部分について、多元的モデル化が求められるのではないかということである。本報告書では主に知的障がい者の収入・生計を分析したのであるが、その限りにおいても、就労力がない、あるいはほとんどなくて、障害基礎年金・諸手当に依存せざるを得ないモデルと、愛の手帳は所持しているものの就労力がある程度あり、年金受給はあまり期待できないために就労収入に少なからず頼らざるを得ないモデルがある。前者については、障害者年金・諸手当等による所得保障が必要である。受給対象者が漏れなく受給できるよう、年金や手当の制度の周知徹底を図るべきであろう。後者については、年金・手当の受給拡大とともに以下で述べるような、就労機会の拡大、就労力アップ、職場での先に述べた合理的配慮とともに、工賃引き上げ、賃金・給与の改善が求められよう。

⑥　障がい者に対する公的な就労支援のレパートリーは、既に触れたように、実に広範囲で、多岐にわたっている。厚生労働省もそうしたレパートリーを用意している。障がい者個人の状況に合うように、メニューを用意し選択肢を拡大することが大切である。就労支援には年少期の就労オリエンテーション、就労相談・就職支援、教育訓練、一般就労が困難な場合の福祉的就労機会の提供、就労後のアフターケアなどがある。これらの就労支援に関しては、『第 3 期荒川区障がい者プラン』等で公的支援の方向性が示されている。「親なき後」の観点で就労支援問題をみても、これらの方向性は重要である。

ちなみに、上記の方向性はいずれも障がい者本人に働きかける、就労支援への直接的な方法に関するものである。こうした直接的な方法とともに、地域の障がい者雇用率を拡大するためには、就労専門相談員を拡充したり、企業表彰を行ったり、事業主に障がい者雇用促進の金銭的インセンティブを用意したり、特例子会社を誘致したり、福祉作業所の営業・経営支援やコンサルティングをするといった間接的、迂回的な方法も大切である。行政が企業へ障がい者雇用のアドバイザーを派遣することも考えられる。さらに、就労している本人のモチベーションが高まるように、個人表彰を行うなどの仕組みも必要であろう。なお、就労に関しては、既に触れたように荒川区自らも事業主として、障がい者就労に寄与している。また障がい者優先調達に対する取り組みも始まっている。

ただし、障がい者の就労支援は多岐にわたっているものの、必ずしもシステマティックに行われているわけではないので、これを直接的・間接的なものを含め総合的に推進する必要性があると思われる。例えば、子どもの時には就労のオリエンテーション、青年期には就労の大切さを学ぶ機会を設けるとともに就労訓練を開始し、職に就く段階では就労支援、さらに就労後は生活面も含めた就労継続のサポートなど、障がい者本人に寄り添った形の継続的で様々な就労支援ができるシステムの導入が求められている。

⑦　最後に、社会参加の分野についてである。社会参加に関しては、地域社会との関わりが強く、行政ができることは限られる。しかし、その中においても、行政が障がい者と地域社会との関係を支援しうることはいくつかある。ここでの行政の大きな役割のひとつは、社会的包摂（インクルージョン）の考え方を広く地域に広めることである。そのためには、障がい者と地域との交流を増やすことで、まずは、ともに地域で生活する障がい者の存在、現状を知ってもらうことが重要であると考えられる。例えば、先に触れたコミュニティフレンド（地域の親しい友人）は、障がい者と地域とをつなぐ役割としても有効な手立てと言え、行政としても様々な地域団体等と連携してコミュニティフレンドを作る支援することが必要であろう。

また、障がい者のスポーツや芸術活動を通じた社会参加についてもこれまで以上に推進させていくべきであろう。2020 年には東京でオリンピック・パラリンピックが開催されるが、こうした機会をきっかけとして、聴覚障がい者の総合スポーツ大会であるデフリンピックや、知的障がい者の日常的スポーツ組織であるスペシャルオリンピックスの大会の東京での開催に向け、国や都に誘致を働きかけることが望ましい。これにより、障がい者スポーツへの人々の関心や理解が深まるとともに、障がい者スポーツの裾野をより一層広げることができるであろう。

芸術や文化活動に関しても、障がい者の芸術活動への支援の一層の推進していく必要がある。ちなみに、国においても平成 25 年 7 月～8 月に「障害者の芸術活動を推進するための懇談会」が開催され中間取りまとめ（平成 25 年 8 月 26 日）がなされており、これを受けて平成 26 年度からは、厚生労働省において「障害者芸術活動支援拠点モデル事業」が開始される予定である。このモデル事業は、障がい者の作品制作や展示方法、作品の権利保護などについて適切な助言を行う相談窓口をモデル的に設置するとされている。

４　役割分担アプローチ

以上、障がい者の「親なき後」問題は、障がい者とその家族、地域社会、行政がともに、手を携え合って、意識的に役割分担をして取り組むべきだとした。「親なき後」はいかにも障がい者とその家族の問題のようであるが、本人や家族が自力で解決するにはあまりにも困難で重い。行政と地域社会が自らの問題としてこれに取り組まなければならない。

地域には、そこに住む人々に安心、やすらぎ、幸福感をもたらすような人々の関係がなければならない。地域とは共同社会（ゲマインシャフト）であって、困っている人がいれば、その人を疎外することなく社会的に包摂する場である。そうしたハードとソフトのインフラがあり、人々の間の共助、互助を担保しているところでなければ、それは地域とは呼べないのではないか。本報告書の最終章は、障がい者の「親なき後」について、荒川区という地域のあり方の方向性を論じた次第である。

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、**図表 146** のようになる。「親なき後」に向けて最も大切なのは、障がい者とその家族が自らの意思で個人別ライフプラン（ILP）を作成し、長期的な視点に立って「親なき後」に備えることである。その中で行政の役割は大きく 2 つに分けられる。ひとつは ILP の作成そのものを支援することであり、いまひとつは ILP の具体的な内容となる住まい、身の回りの世話・相談、成年後見制度、収入・生計、就労、社会参加の各分野で支援メニューを用意することである。ここでは、各分野ごとの具体的な支援策を一覧表にまとめた。

なお、同図表で、区が重点的に、総合的に取り組むべき提言については「(★)印」を付けている。

図表 146　「親なき後」も安心して暮らすための区への提言一覧

・住まい

政策(案)	内　　容	
(★)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

政策(案)	内　　容	
(★)「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、コンシェルジェ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

政策(案)	内　　容	
(★)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

政策(案)	内　　容	
年金、手当等	支給対象者への啓発	年金、手当て等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

政策(案)	内　　容	
(★)総合的な就労支援の充実	総合的就労支援の検討	日常の生活支援を含め、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。
	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。
(★)福祉作業所等の経営支援	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、自主製品の高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

政策(案)	内　　容	
(★)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ない、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。

客員研究員特別寄稿

特別寄稿　一覧

親なき後における成年後見人制度の利用

（早稲田大学名誉教授　　田山　輝明）　　P.195～203

はじめに
（１）成年後見制度の利用
（２）後見制度利用の実際と利用者支援の課題
（３）後見制度改革の具体的課題
（４）後見制度利用者支援のための地域システムの利用
（５）後見制度以外の方法
（６）障害者権利条約の批准と成年後見制度

障がい者の収入・生計

（国際基督教大学名誉教授　　村上　雅子）　　P.205～211

はじめに：本節の視点と課題
（１）障がい者への所得保障の根拠
（２）障がい者への現行の所得保障制度
（３）現行の所得保障制度の改善すべき点
（４）障がい者へのサービスにおける「利用者負担」のありかた

障がい者就労支援における「社会的企業」の実践と制度

（明治学院大学専任講師　　米澤　旦）　　P.213～218

（１）社会的包摂の場としての社会的企業
（２）国内の社会的企業
（３）諸外国の社会的企業
（４）「親なき後」問題への示唆と自治体の役割

特別寄稿　親なき後における成年後見制度の利用

（田山　輝明）

はじめに

親などの親族によって見守られてきた知的障害者も、いつかは親の死又は高齢化による援助不可能の状態を迎えることになる。そのような場合に成年後見制度が利用できるであろうか。広義の成年後見制度（後見、補佐、補助）とは、事理弁識能力が不十分な者のために、財産管理や身上監護において権利擁護を行うための制度である（民法 7 条–19 条、838 条–876 条の 10 参照）。成年後見制度は、ノーマライゼーションが社会的に承認された少子高齢社会にあっては、多くの市民によって実際に利用される制度として位置づけられている。したがって、高齢者のみならず、知的障害者にとっても、成年後見制度の利用は、親なき後との関係において、検討に値する課題である。

（1）成年後見制度の利用

① 成年後見人の権利・義務

成年後見人となっているのは、約半数の事例において専門職（弁護士等）ではなく、親族であるが、その任務は、一般的には財産管理義務と身上監護義務である。この任務を親族後見人に理解してもらうためには、そのための相談会や研修会が必要であり、その実施のための行政等の公的支援が必要である。

例えば、成年後見人は自ら成年被後見人を介護する義務は負っていないが、本人が一定の介護を必要とする場合には、その介護サービスの提供が実現されるように、サービス提供業者との契約を締結し（保険が利用できる場合はその手続きをし）、その利用料金を本人に代わって支払う事務等が成年後見人の任務である。

② 親が想定する後見人

典型的な事例で考えてみよう。Ａさん夫妻は、知的障害をもつ子Ｂの将来の生活を考えて、自宅等の不動産と銀行等の預貯金を含めて財産を残すつもりである。その子が成人に達するまでは親権者として必要なことを行ってきたし、成年に達した後は成年後見人として、財産管理面を含めて面倒を見てきた。しかし、親も加齢により「自分の頭のハエを追えなくなる」日が必ず来るし、その前に病気や事故で死亡することもないわけではない。Ｂさんに兄弟があれば、そのお世話になることも考えられるが、少子化社会にあっては、それは必ずしも常に可能とはいえない。Ａさんは「親なき後」のＢさんの生活についてどうしたらよいか、悩んでいる。

Ａさん夫妻は、自分達のなき後、近い親族Ｃに子供Ｂを託したいと考えるかもしれない。仮にそのような親族がいても、Ａさんが子Ｂのために残した財産を使って面倒を見るのであれば、Ｃにそのための権限（通常は代理権）が必要である。Ａとすれば、誰が代理人（通常は後見人等）として面倒を見てくれるにせよ、信頼できる人であってほしいであろう。親は障害のある子のために残し

た財産をその子供のために使ってもらいたいからである。そこで、まず考え付くのは生前における子への贈与と遺言であろう。これらについて、法律家や税理士に相談して、ある程度の財産が子供のために残せたとしても、障害のある子のためにそれを利用できる体制がなければならない。そこで、成年後見制度を含めて幾つかの方法が検討されるべきである。

Ａさんが、成年後見人として信頼できる人を親族の中から見つけ出せるかというと、必ずしも容易ではない。最高裁判所の統計によれば、親族後見人は減少傾向にあり、平成 25 年度には、ついに 42.2 パーセントにまで減少した。すなわち、親族以外の第三者後見人が増加している。法人後見（社協や成年後見センター）も増えているが、いわゆる市民後見人（弁護士等専門職以外の第三者後見人）も増加傾向にある。親族後見の減少傾向はしばらく続くと考えて、Ａさんとしても、親族以外の者による成年後見制度の利用も考えなければならない。

（２）後見制度利用の実際と利用者支援の課題

① 親族後見人への支援

（イ）親族的愛情と職務

親族後見人は減少傾向にあるとはいえ、後見制度を支えているのは依然として親族であるといっても過言ではない。しかし、親族の中には、成年後見制度の趣旨を十分に理解していない者もいる。後見は被後見人のためになされるのであり（他益後見）、後見人は決して自己の利益をはかってはならないのである（自益後見の禁止）。つまり、成年被後見人に対する愛情さえ持っていれば何をしても許されるというわけではないのである。後見人を引き受ける者は、親族を含めて、他益後見を基本として、後見制度について十分に理解しておく必要がある。

（ロ）財産管理における注意義務と本人のための財産管理

成年後見人になった以上、善良な管理者の注意義務を負う（869 条、644 条）。つまり、親族後見人も他人の財産を管理する者と同じ立場に法的には立つのである。親族同士ということで甘えが生じやすいが、この点はしっかり認識しておくべきである。刑事事件についても、親族扱いがなされない点については、次に述べる。

（ハ）最近の判例

未成年者の事例であり、かつ刑事事件であったが、後見人の財産処分が横領罪に当たるとされた事件がある。この事件の後見人が本人の祖母であったため、親族相盗例（刑が免除される、刑法２５５条・２４４条）に該当するかが問題になった。最高裁判所は、被害者本人との関係で親族であっても、裁判所から未成年後見人に任命された以上、公的任務を帯びるから、親族相盗例の適用はないとした（最高裁判決平成 20・2・18 日刑事裁判集 62 巻 2 号 37 頁）。この観点は、成年後見人についても妥当する（最判平成 24・10・9 裁時 1565・349）。

（ニ）親族後見人への支援

現在は、家庭裁判所が後見人を監督することになっているが、親族後見人の不安をなくするまでには至っていない。親族にとっては、後見業務の開始時に生じる事務（財産目録の作成等）が最も大変な仕事であろう。この点で、東京都が推奨しているように、後見開始時には専門職後見人に依頼して難しい事務を処理し、1 ないし 2 年後に市民後見人にリレーする方法が注目に値する。同様の方法で親族後見人にリレーする方法なども考えられる。

私は、利用開始時の支援策の例として、ドイツのタンデム（二人乗自転車）方式がよいと考えている。すなわち、最初は専門家と親族が二人で「後見業務」という自転車を走らせるが、走り出して事務処理に見通しがついたら、専門職後見人は降りる方法である。この方式は、はじめは複数後見になるので、費用面（二人だから 2 倍になるということのないように）も含めて、家庭裁判所の理解が前提となる。

② 非親族後見人への支援

（イ）善良なる管理者の注意義務

親族後見について述べたように、後見人は他人の事務処理を受任するのであるから善良なる管理者の注意義務を負うのは当然である。しかし、具体的に何が注意義務違反となるかの判断は難しい。一般論としては、他人の財産をお預かりした場合にどの程度の注意義務を尽くせばよいか、を考えてみればよいだろう。義務違反の効果は、損害賠償などである。問題を生じさせないための前提としては、信頼できる人を確保することが肝要になると同時に、行政等による後見人への支援も必要になる場合が多い。

（ロ）　身上監護との関連

第三者は、通常は、親族のように近くで生活を共にすることがないので、本人自身の性格や生活について十分に認識し、理解することが難しいという点が心配になる。この点で、本人はもとより、その親族とのコミュニケーションが大切である。プライバシーへの配慮は必要であるが、最小限度の個人情報は後見人にとって必要である。それなしには、十分な義務履行はできないからである。

（ハ）　市民後見人の養成と支援並びに研修等

弁護士、司法書士、社会福祉士以外にも行政書士等の専門職後見人が求められていると同時に、市民後見人の養成が急務とされている。後者については、東京都の社会貢献型後見人の養成事業はよく知られている。厚生労働省もこの種の事業の支援に努力をしている。

専門職後見人に対する社会的信用を確立し、維持するためには、専門家といえども、研修と職能団体による自主規制・統制が不可欠である。前者については、法律家には福祉の研修、社会福祉士には法律の研修が重要である。同時に職業倫理の研修が重視されるべきである。

③ 後見制度の利用状況と利用が進まない理由

（イ）申立費用と後見報酬に対する公的扶助

私たちの社会では、自分の事務は自分の費用負担で処理するのが原則であるが、それを実施できない者もいる。ここでも、行政などによるセーフティネットの確保という観点からのサービスが大切である。この点でも、国の施策や都（一部の市区町村）の補助施策が実施されているが、いまだ十分とは言えない。

後見報酬等に関する基本的な考え方は、自分の事務は自分の負担で処理するということである。しかし、それを前提とした上で、例えば、月額２ないし３万程度の費用負担が重すぎて、この制度を利用できない人には、後見報酬を含めて、公的扶助を行うべきである。

（ロ）財産管理に対する支援

財産を浪費しやすい人や判断能力の不十分さのゆえに騙されやすい人などについては、財産管理面でのサポートが重要である。また、施設入所契約など重要な契約の締結の際にも、本人の生活に及ぼす影響が大きいだけに、行政などによるサポートは不可欠である。そのためには成年後見制度

の利用に限られないが、例えば契約等の取消権が必要であれば、成年後見制度を利用すべきである。
（ハ）身上監護に対する支援
本人のための「後見プラン」が大切であるが、実際には、施設入所者の場合は、施設に任され、在宅の場合には、同居者等に任されてしまう場合が少なくないようである。身上監護については、地域行政のアレンジにより、本人のための支援システム（チーム）を確立することが望ましい。
本人意思の尊重（858 条）との関係では、知的障害者の場合には、高齢者の場合と異なり、リヴィングウィルを作成しておくというような方法を用いることは難しいので、本人の生活をよく知っている者であって、さまざまな方法で本人の意思を理解できる者（キーパーソン）の支援が重要である。
医療上のケアについては、後見人は、本人にとって必要な診療契約は締結すべきであるが、危険を伴う手術等の同意はできない。しかし、医師から同意を求められたら、成年後見人としては同意権（代諾権）限を有しないが、必要な手術であると考えるならば、それを希望すると答えることはできる、と解すべきである。
また、認知症高齢者の場合と知的障害者や精神障害者の場合との身上監護上の相違点等を理解した成年後見人を養成することが求められている。その点は、市民後見人の養成講座のカリキュラムに必ず含めるべきだろう。

（3）後見制度改革の具体的課題

一般論としても、さらに使いやすい成年後見制度にするための法改正等が必要であるが、これは、親族としても切実な課題である。各職能団体からも、一般的な改正の提言がなされているが、ここでは、知的障害者による制度利用の場合を含めて、私の考えを述べてみたい。

① 親と親族後見人

親なき後に相対的に若い知的障害者等を託せるような成年後見人を、如何にして探すか、が重要な課題である。後見人には成年被後見人よりもかなり若い人（第三者を含む）を探して、まず親との複数後見、またはどちらかが後見監督人になる方法を検討すべきである。それが親以外の者に本人を理解してもらうために必要だからである。
第三者後見人との複数後見の場合には、親である成年後見人と協力して、本人を十分に理解してもらうべきである。その意味においても、複数後見の類型化（後見監督との組み合わせを含む）やリレー方式（前述）の定型化などが必要となろう。

② 後見制度の利用にあたっての問題点

（イ）欠格事由との関係――後見類型と選挙権
公職選挙法 11 条 1 項 1 号に、選挙権及び被選挙権を有しないものとして「成年被後見人」が定められていたので、選挙権行使はできなかったが、2012 年の東京地裁の違憲判決を経て、同法の改正がなされたので、この問題は解消された。なお、日本の地方公務員法の欠格条項（同法 16 条）も、被保佐人との関連を含めて問題である。
（ロ）後見人の報告義務など

第三者に限らず、親であっても、その他の親族であっても、成年被後見人の財産を着服する者もいる。そこで、最高裁判所も、親族後見人の財産管理をめぐる不祥事を防止するために、財産信託を新設した。これによって、高額財産を親族の直接的管理のもとにおかないで、信託銀行等を利用することができる（後見制度支援信託、他の信託制度の利用については、後述）。

（ハ）財産の管理と消費

本人が毎年楽しみにしていた旅行費用を成年後見人に請求したところ贅沢だという理由で拒否されたというような話を聞いたことがある。

そもそも何をもって「贅沢」と考えるか、が問題である。基本的には、後見人は本人の希望に従って、支出を認めるべきである。財産管理とは、決して「財産を減らさないこと」ではない。本人の財産は、本人の幸せ（福祉）のために消費すべきである。

（ニ）親族後見人への働きかけ

このような観点に立つと、親族後見人の支援システムの構築が課題となる。既にいくつかの区などでも、成年後見関連の講演会などの際に親族後見人の連絡先調査等を行い、それに基づいて研修会の案内等を送付している。

親族後見人のサポートを十分にしないでおいて、不正行為の防止に力を入れると、成年後見制度がますます利用しにくくなる恐れがある。制度は正しいルールに従って柔軟に運用されるべきである。

（ホ）長期にわたる後見の受任

成年被後見人が 20 歳代の若い知的障害者であり、周辺に成年後見人に適した親族がいない場合も考えられる。経験豊かな後見人は 50 歳前後であるかもしれないので、成年後見人の高齢を理由とする辞任をも想定して、親としては、あらかじめ関係者や関係機関と相談をしておく必要がある。最終的には、法人後見の活用が制度改革上の課題となろう。

（ヘ）第三者後見人と成年被後見人との信頼関係

第三者後見人の場合には、前述のように、この点が常に問題になる。具体的な信頼関係を築ける場合と難しい場合があるが、後者の場合に、後見人の交代（辞任と選任）が認められるか、という問題が生じる。成年後見人を含む当事者の努力の限界であるような事例であれば、家庭裁判所と関係者が話合う以外に良い解決は得られないように思う。

後見人が親族と十分なコミュニケーションをとらない場合もあるが、そのような後見人の態度はむしろ任務違反の可能性もある。このような場合には、親族等が問題解決のために家庭裁判所に相談すべきであろう。もちろん、後見人が、本人のためを思って、一時的に親との距離を大きくすることはありうると思うが、親族との交流が絶たれるような事態は、親族による虐待等の場合を除いて、避けるべきである。

最終的には、後見人の辞任・解任と選任で対応することになろうが、これを緩やかな要件のもとで行えるように、運用ないし制度の改革を行うべきであろう。

（4）後見制度利用者支援のための地域システムの利用

① 地域システムと地域行政

親なき後に成年後見制度を利用することを考える場合には、地域の各種の社会的システムをも考

慮に入れざるをえない。

この課題に取り組む際には、基本的に、成年後見の司法（裁判所）的要素と行政的要素とを念頭に置くべきである。成年後見制度自体は、本質的には司法的制度であるが、それは法制度として見た場合にいえることであり、実態的には、地域行政に支えられた制度である。以下では、この点につき、法定後見制度を前提として検討する。

後見制度は、本人意思を尊重した制度であるから（私的自治）、それに対する干渉が許されるためには、裁判所（国家）の関与が前提となるが、一種の「干渉」を意味する成年後見を、本人の福祉のために実現するには、広義の地域行政の諸活動による支援が、重要かつ不可欠である。

上記の関係者には、裁判官のように直接、成年後見に関係する者だけではなく、実際に当事者本人を介護したり、福祉面でサポートしたりする者も含まれる。つまり、成年後見制度の場合には、社会の中に根ざしている組織を含むマンパワーが動かない以上、制度の目的を適切に実現することはできない。すなわち、成年後見制度は、その具体的手続きの準備段階から始まって、手続継続中、手続き終了（開始審判）後においても、広義の福祉行政によるサポートなしには適切な運用は考えられないのである。

② 地域福祉権利擁護事業（以下、地権事業＝日常生活自立支援事業）等

成年後見制度の利用の前段階において、社協によるサポートが重要な機能を営みうる。2000 年 4 月から、成年後見制度と介護保険制度が同時施行されるのに先立って、半年早く地域福祉権利擁護事業が各地域の社会福祉協議会によって実施されたが、その際に、その主管官庁であった厚生省（当時）は、地権事業について成年後見制度を補完するものであるという位置づけをしていた。これは地域社協と本人との契約に基づいて機能するシステムである。

成年後見制度の利用者との関連で、利用と制度を結びつけ、その利用を現実のものとし、制度利用の恩恵を利用者のものにするためには、利用者の周辺にあって利用者を支える組織ないし個人が絶対的に必要なのである。

③ 既存のサポート体制の再検討

成年後見人の任命と監督は、家庭裁判所の権限であり、任務であるが、裁判所の人的・物的キャパシティーとの関係もあり、監督については、必ずしも十分とはいえない状況である。代理権や取消権の授与の問題は裁判所の固有の権限とした上で、後見等開始審判の前後における制度の運用面においては、さらに他の公的機関の参加ないし関与を求めるべきである。つまり、広義の成年後見制度は全体として、本質的に司法上の制度であるという考えを改めて、司法と福祉行政という二つの重要な要素によって成り立っている制度であると考えるべきである。その上で、サポートすべき要素を司法と（福祉）行政とに振り分けるべきである。そのような発想の転換が、今こそ必要である。

④ 制度利用に向けての行政のサポート

現に、市民が成年後見開始審判を求めて裁判所を訪問したとしても、裁判所は、パンフレット等を交付して簡単な説明をしてくれるであろうが、具体的に立ち入ったサポートはしないであろうと思われる。つまり、市民のニーズを受け止めて、裁判所での手続の準備を行うことをサポートする機関が必要である。ここでは、まず相談機能が重要である。

また、手続きの開始につき裁判所の職権主義をとらない我が国においては、市区町村長による成年後見等審判の申立制度は極めて重要である。この点で、市町村長による成年後見申立制度（この点については、拙稿「市町村長申し立て」実践成年後見 No.35 参照）の利用状況の各市町村での大きな温度差は問題である。

⑤ 後見業務開始に際しての行政のサポート

開始審判がなされると、まず初めに、後見人としては、財産目録の作成という重い仕事から始めなければならない。弁護士などの専門家にとっては必ずしも重い事務処理ではないかもしれないが、親族や市民後見人にとっては、しばしば困難を伴うので、裁判所以外に、気軽に相談できる機関が必要であろう。しかも、初期の段階では、問題は財産管理面のみならず、身上監護面においても発生しうるのである。したがって、相談・サポート機関には、福祉や医学の専門家も配置されていることが望ましい。

⑥ 更なるサポート体制確立の必要

ここで、上記のような 3 段階（準備・手続中・手続後）において機能しうるものとして、親族後見人に対する、どのような公的サポート機関が存在するだろうか。

（イ）市町村の第三セクター

成年後見は、各市民にとって地域生活におけるセーフテイネットであることを考えると、地域行政によって支えられた総合的な成年後見センターが望ましいのではないだろうか。つまり、成年後見センターはそれぞれの地域において、地域包括支援センターや福祉事務所、民生委員等とも連携がとりやすい組織であるべきである。

その意味では、各市区町村と当該地域社協との協力のもとで組織化が図られるべきである。以下のように、いくつかの組織形態を想定できる。すなわち、①各市区町村の支援のもとで各地域社協が単独で成年後見センターを立ち上げる方法（いくつかの区で実施されている）、②複数の市区町村が第三セクターとして成年後見センターを立ち上げて地域社協の協力を得て運用する方法（多摩南部成年後見センター方式）、③各市区町村と当該地域社協が共同して成年後見センターを立ち上げる方法（杉並区成年後見センター方式）、等が考えられる。②は公後見の典型である。これらの方法のメリットは、地域行政の支援によって成年後見センターの中に、法律、福祉、医療などの専門家を確保することが可能であるという点である。これらの成年後見センターは、自ら法人後見を引き受けることもできるが、市民後見人養成講座を開催する等して、ヴォランチアの市民後見人の養成を行うこともできる。この点は、地域行政にとって、今後ますます重要な任務となる。

（ロ）ＮＰＯ法人

ＮＰＯ法人として成年後見センターを立ち上げることも可能であり、既にその例もいくつかみられる。民間レベルでのこの種の努力は多としなければならない。しかし、財産管理などに限定されたニーズを有する市民にとっては適切であろうが、上記のような組織の総合性ないし多面的機能の点については、期待すること自体が通常は困難であろう。むしろ、この種の成年後見センターは、財産管理を中心とした、法人後見人としての任務を遂行するのに適しているであろう。親なき後に後見を託する場合には、信頼できる法人であることの確認が必要である。

（ハ）まとめ――サポート体制の在り方

成年後見制度は、特にその運用コストは、今後は、国家ないし都道府県行政の財政的配慮のもと

で、具体的には市区町村行政の支援のもとで賄われるべきであり、運用自体は、総合的な機能を有する成年後見センターのような組織によって担われるべきである。広範な相談機能を含む総合的な組織は、少子・高齢社会にあっては、本来地域行政が担うべきサービス機能を代行しているという側面も忘れてはならないことである。

親族による成年後見人の受任が、42.2%（最高裁統計）という現状を考えると、親族へのサポート、地域行政等による代替を真剣に考えなければならない。その際、地域行政としては、公的後見という観点からセーフティネットの構築を考えるべきである。

（5）後見制度以外の方法

成年後見制度以外にも、親なき後問題に対処するためには、様々な方法・手段があるが、ここでは以下の二つの手段を挙げておきたい。

① リヴァース・モーゲージ

親が、障害のある子供に不動産を残せる場合には、成年後見人を選任した上で、後見人にその不動産を子供のためにリヴァース・モーゲージとして利用してくれるように依頼することが考えられる。すなわち、当該不動産に抵当権等を設定して、抵当権者から当該子供に、生活費を月々融資してもらう方法である。融資する側が公的主体であれば理想的である。融資（支給）の限度額は、当該不動産の担保価値が限度となる。例えば、不動産の価格を 2000 万円とすると、分割支給される融資額がそれに近づくと、抵当権の実行により決済を行うのである。支給継続中に本人が死亡し、決済がなされ残額が生じれば、それは相続財産となる。

② 遺言信託と遺言代用信託

（イ）遺言信託

信託は、本来委託者と受託者間の契約により設定されるが、遺言によって設定することも可能である（信託法 3 条 2 号）。この場合の信託の内容は、受託者に対して、財産の譲渡、担保権の設定その他の財産の処分をする旨並びに一定の目的に従い財産の管理又は処分及びその他の当該目的の達成のために必要な行為をなすべき旨の委託をすることである。信託報酬等も定められるので、契約による場合とほぼ同様の内容となる。

公益的な目的のために財産の一部を活用してほしい場合（目的信託）等に利用されるが、また遺言者の死後の親族（子供等）の置かれた状況などに応じて、受託者の裁量により、財産の使途や処分方法を決定することも可能である（裁量信託）。原則として、遺言者（委託者）の死亡により信託の効力が発生する（同法 4 条 2 項）。委託者の相続人は、委託者の地位を相続により承継しないことになっている（同法 147 条）。

（ロ）遺言代用信託

遺言代用信託とは、信託契約によって、委託者が死亡した場合に、受益者に指定されている者が受益権を取得する旨の定めのある信託、又は委託者の死亡後には、他の者が信託から給付を受ける権利を取得する旨の定めがある信託のことである（信託法 90 条・91 条）。この信託契約により、遺言代用的効果が期待されるので、遺言代用信託と呼ばれる。生前は委託者（親）が受益者になる

が、委託者が死亡した後は、指定された第二次受益者（例えば、妻または子）が給付を受ける権利を取得する。ただし、他の相続人の遺留分減殺請求権（民法 1031 条）は排除されない。

（６）障害者権利条約の批准と成年後見制度

現時点において、子供のために成年後見制度の利用を考える親にとっては、障害者権利条約の内容は重要である。障害者権利条約は、知的障害者を含む障害者の権利の保護を内容としていることを、まず確認する必要がある。被保佐人はもちろん、成年被後見人の中にも、法律行為との関連では判断能力が不十分であるにしても、自己の意思を決定し表明できる人がいることは確かである。その場合に、保佐人又は成年後見人（援助者）に法定代理権を与えてしまうと、本人の意思尊重義務が法定（民法 858 条）されているとはいえ、代理権が、本人の意思に対して「抑圧的」に行使される場合があることは否定できない。つまり、成年後見制度は本人の自己決定を支援するのではなく、代理決定をしてしまう制度であるため「抑圧的」であるというのである。その限りでは一定の範囲で民法改正が必要である。

しかし、そのことは、決して法定代理権制度一般の否定につながるものではない。成年被後見人の中には、自己の意思を表明できない者が含まれていることも確かなことだからである。法定代理権制度一般を否定することは、条約の趣旨とは逆に、これらの方々から保護手段を奪ってしまうことになりかねないからである。

障害者権利条約は、2013 年 12 月に、差別解消法の制定を前提としつつ、批准されたので、親なき後に後見制度を利用することを考えると、速やかな関連国内法の整備が、今まさに期待されているのである。

（早稲田大学名誉教授　田山輝明）

特別寄稿　障がい者の収入・生計

（村上　雅子）

はじめに：本節の視点と課題

平成 24 年 3 月末データで、荒川区には障がい者手帳を持つ人が 9,878 人いる。そのうち 7,427 人（75%）は身体障がい者、1,178 人（12%）が知的障がい者、1,273 人（13%）が精神障がい者である[56]。これは、子どもから高齢者までを含めた人数であるが、障がい者手帳を持たない人もいるので、約 20 万人強の荒川区民のうち 20 人に 1 人は障がい者として暮らしていることになる。筆者も高齢となり、たびたび転倒・骨折したりすると、いつ障がい者となるかわからないと思う。身体的のみならず、知的、精神的にも。ひとごとではない。しかし、若年時に障がい者となった人と、高齢期になって障がい者となった人とは、おおきな違いがある。さらに、「生存権保障」の観点から所得保障をすべき低所得者は、障がい者のほかにも多くいる。低年金、あるいは無年金の高齢者、母子家庭、ワーキングプアと言われる勤労者、失業者など。しかし、障がい者をこれら他の低所得者と比べて考える場合に、心に留めておかねばならない大事な 2 点がある。

① 障がい者となる状況がいつ起こるかは予測できないため、このリスクにあらかじめ備えることができない。

② 若年で障がい者になった場合は、生涯にわたる資産形成（貯蓄や住宅）ができないか、きわめて困難ということである。

一般の高齢者の場合は、必ず来る高齢による稼得能力の減退や喪失のリスクに、あらかじめ備えることができる。老齢年金制度はいわばそのための部分的な「強制貯蓄」の手段でもある。若年者で障がい者となった場合には、障害基礎年金の制度が設けられているが、それに該当しない場合には、就労できなかった若年者は老齢年金を受けられない場合がある。この人々はいまどのようにして暮らしているのであろうか。「親なき後」に、自立生活ができるだけの所得が公的な補助を受けながら保障されるのか？できるだけ荒川区の実態においてこれを考察し、今後の改革点を探りたい。

本章ではまず（1）障がい者への所得保障の根拠と、（2）公的諸制度について述べ、（3）で現行制度の問題点、改革すべき点を示す。次に（4）で、障がい者団体からの強い要望であるサービスの「利用者負担ゼロ」についてどのように考えるかを述べ、荒川区の現行制度との関連を示す。

（1）障がい者への所得保障の根拠

障がい者の自立生活の基礎となるのは、必要な収入の確保である。障がい者に対して公的制度をもって所得保障をするべき理由は、①稼得能力の減退による所得の減少を補填すること。稼得能力の減退は、障がいによる心身の能力減退によるのみではなく、それを補足する手段を講じて就労の

[56] 「荒川区政ポケットブック平成 24 年度版」101～102 頁。ただしこの総数は重複障がいで複数手帳を持つ人々を含む。各手帳を重複して持っている人については本書 14 頁及び 17 頁をご覧いただきたい。

場に受け入れようとしない「社会的な障壁」にもよるのであり、この障壁を破る対策も必要であるが、実態として「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権規定、憲法 25 条）を行使できない所得水準にあるならばこれを補填するべきである。②障がいに伴う特別な出費の増加を補填すること。障がい者は、医療、介助･介護、移動や補装具購入などに特別な出費を要する。これらを「障がい者手当」によって補填することも「生存権保障」にかかわる行政の責任である。

（２）障がい者への現行の所得保障制度

① 社会保険の年金制度

「国民年金の障害基礎年金」や「厚生年金の障害厚生年金」など。公的年金制度の加入者が一定の障害状態となり、かつ保険料の納付要件を満たす場合に支給される。

(i)「国民年金の障害基礎年金」は障害等級 1 級、2 級の者にのみ支給。平成 24 年度の年金額は 2 級の場合、満額の老齢基礎年金と同額であり、年額 786,500 円（月額 65,540 円）で、1 級はその 1.25 倍、年額 983,100 円（月額 81,925 円）である[57]。

保険料（平成 24 年度で月額 14,980 円）の納付要件は、老齢基礎年金の受給要件（加入期間 10 年以上、拠出期間 25 年以上、満額受給には 40 年の拠出を要する）に比べると、かなり優遇されている。「初診日」（障害の原因となった傷病の初診日）の前日までに保険料納付済み期間と保険料免除期間の合計が被保険者期間の 2/3 以上あること。この特例措置はさらに「初診日の前々月までの１年間に滞納期間がないこと」の優遇措置によって緩和されている。

そして、障害基礎年金を受給していた人は 65 歳になっても老齢基礎年金に切り替わることなく、障害等級１級、２級に該当している限り、生涯、障害基礎年金の方を受給できる。（65 歳以上になってから発症した障害者は障害基礎年金を受給できない。）老齢基礎年金は拠出期間比例の受給額となるため、低年金の受給者も多い実状に比べると、この障害基礎年金の「定額」の給付は生活の安定的な基礎である。ちなみに、荒川区における老齢基礎年金の受給者の平均受給額は平成 23 年度、年額で 415,329 円（月額 34,610 円）、ときわめて低い[58]。おそらく満額を受け取るだけの拠出年数がない人が多いからであろう。

(ii)「厚生年金の障害年金」は、障害等級 1 級、2 級、3 級のいずれの者にも支給される。初診日に厚生年金被保険者であること、そして、保険料の拠出条件は「国民年金の障害基礎年金」の場合と同じである。ただし「国民年金の障害基礎年金」が定額一律であるのに対して「障害厚生年金」の年金額は本人の加入期間中の平均標準報酬額が基礎となるから、受給者によって異なる。計算式は、「平均標準報酬×給付乗率×被保険者期間月数」で、これが 2 級、3 級の年金額、1 級はその 1.25 倍である。平成 23 年の給付乗率は 0.005774。最低保障額が月額 49,308 円ある。1,2 級の場合は、国民年金の障害基礎年金に上乗せして支給されるため、就労して被保険者期間の長かった者の場合は、受給額がかなり高額になる場合もある。

(iii) 労災保険制度からの「労働者災害補償保険の障害保障年金」など、業務上の事由による傷病の治った後、一定の障がい状態に該当した場合に支給。保険料は全額事業主負担。障害厚生年金と障

[57] 注 56 に同じ。112 頁。年額を 12 等分し月額とした。

[58] 注 56 に同じ。113 頁。

害基礎年金は併給されるが、この受給者が労災の障害補償年金の受給対象者でもある場合は労災の方の年金は 2 割程度減額される併給調整がある。

② 社会手当制度

これは障害に伴う特別な出費を補う目的のもので、税財源による。国の制度として「特別障害者手当」（平成 24 年度で月額 26,240 円）、「障害児福祉手当」（月額 14,280 円）、都の制度として「重度心身障害者手当」（月額 60,000 円）、荒川区の制度として「心身障害者福祉手当」（障害の程度により月額 15,500 円か、9,500 円）がある。いずれも本人か 20 歳以下ならば扶養義務者の所得による支給制限があることと、重度の在宅の障害者に限られる要件がある。また障害手帳の等級による判定ではなく、著しく重度であることを証明する診断書などを要する。（荒川区の「心身障害者福祉手当」は、手帳による等級判断のみ）。以上の本人対象の給付のほかに、在宅で障害児を養育する者への社会手当てとして、国制度の「特別児童扶養手当」（重度月額 50,000 円、中度 33,570 円）、都の制度「児童育成手当・障害手当」（月額 15,500 円）があるがこれも養育者の所得制限付きである。荒川区の受給者数は区の制度である「心身障害者福祉手当」が 3,724 名と圧倒的に多く、国の制度や都の制度の手当受給者は 100 名台か 100 名未満である[59]。

③公的扶助制度

資力調査を経た後の生活保護給付のことで、障がい者の場合、生活扶助に加えて障害者加算がある。平成 23 年度の荒川区（東京都区部は 1 級地−1）における生活扶助月額は、20–30 代の単身者で、月額 83,700 円、住宅扶助 40,000 円で合計 123,700 円[60]。障害者 1, 2 級の場合は障害者加算が 26,850 円である。これを除く月額 123,700 円、12 倍して 1484,400 円、冬季加算を入れると、年額 150 万円程度が若い単身者の最低生計費ということになろう。荒川区の障害者手帳保持者のなかで生活保護受給者は何人おり、どの程度の受給額を受けているのであろうか。障害者のうちの受給者の比率はどのくらいであろうか？障害基礎年金だけではこの最低生計費にも足りず、満額の老齢基礎年金でも足りないのであるから、その差額を住宅扶助なり、部分的に公的扶助が受けられると良いのであるが。おそらく障害者の中で生活保護受給者の比率は低いのではないか。

全国データでも障害者のうち生活保護を受けているのは 14%弱である。平成 19 年の全国データによれば、障害基礎年金受給者が約 151 万人、障害厚生年金が約 28 万人、労災の障害補償年金受給者が約 10 万人である。この合計約 189 万人のうち障害基礎年金受給者が 80%であるから、重複を考慮すれば、障害年金受給者の約 8 割が障害基礎年金に生計の大部分を依存している。就労経験者に限られる障害厚生年金受給者は 15%、労災障害年金受給者は 5%と少ない。この全国データで、特別障害者手当受給者は約 11 万人、生活保護受給の障がい者は約 26 万人と予想外に少ない[61]。

以上、①、②、③、いずれの受給額についても、所得税は課税されない。他に課税所得がなければ住民税も非課税となり、住民税非課税世帯として医療や介護の保険料や自己負担限度額などに種々の優遇措置が受けられる。筆者の基本的な考えは、障害基礎年金の引き上げによって、生活保護の障害加算を除く月額 13 万円程度の所得が公的に保障され、社会手当（ニーズに基づき月額 3

---

[59] 社会手当については荒川区役所障害者福祉課の資料による。ご協力に感謝したい。

[60] インターネットの Wikipedia「生活保護」の事例による。住宅扶助は上限額（53,700 円）までの実額。

[61] 駒村康平編『最低所得保障』岩波書店、2010 年、104 頁。

～5 万円程度）によって、障害による特別な支出をまかなうという最低保障制度があるべきと思う。

（３）現行の所得保障制度の改革すべき点

① 基礎年金給付水準の引き上げ

(i) 住居費の補助：上述したように、平成 19 年の全国データで障害厚生年金と労災年金、障害基礎年金の受給者合計は約 189 万人、その約 8 割が障害基礎年金のみの受給者、そのうち 55%が 2 級の受給者であるが、2 級の給付水準は満額の老齢基礎年金と同額で月額約 65,000 円であり、生活保護給付よりも低い水準である。老齢基礎年金の場合は、住宅費は考慮されていない。それは老齢リスクは予測されうるもので、生涯の資産形成をとおして備えることを前提しているからである。しかし障がいのリスクはこの条件を欠いている。現行の障害基礎年金では住居費はまかなえない。従って、国が障害年金の給付水準を引き上げ、生活保護給付（障害者加算を除く）を下回らない水準にするか、障がい者のグループホームなど現物給付し家賃補助を強化することが望まれるし、また民間アパートなど独立した住まいに住む障がい者に対する区の住宅補助などの活用を図ることが必要であろう。

(ii) 国民年金法 30 条の 4 の特例の維持：厚生労働省の「平成 18 年度身体障害児・者実態調査」において、最も要望が高いのは「年金や手当などの所得保障の充実」であるが、無年金障害者もまた多いのである。厚生労働省によれば、全国データで約 12 万人と推計されている。これは先述のように、老齢基礎年金と比べてかなり拠出要件が優遇されているとはいえ、この要件を満たすことができなかった障害者である。国民年金法 30 条の 4 の特例措置とは、「初診日」に 20 歳未満であったものは無拠出で、20 歳になった時以降、障害基礎年金を受給するというもので、この特例措置による受給者は障害基礎年金受給者の 6 割を占める[62]ということはいかに 20 歳未満で障害者となった者が多いかを示している。この特例措置には本人の所得による減額制度はあるが、受給者の 95%は全額支給を受けている[63]。この措置がなければ、障害基礎年金の受給者 151 万人の 6 割約 90 万人、無年金者が増加することとなったであろう。30 条 4 の特例措置は今後とも持続するべきである。

(iii) 生活保護受給条件の緩和：障がい者が貧困に陥った場合、生活保護に頼る外ない。事実、東京都の平成 20 年の調査（東京都福祉保健基礎調査「障害者の生活実態」）によれば、身体障がい者の 7%、知的障がい者の 2.7%、精神障がい者の 31%が生活保護を受給している。特に精神障がい者は就業率が低く、同居者がいない場合や年金を受給していない者の比率が高いため、生活保護の受給率が高い。無年金障がい者のうち生活保護の受給者は 1 割未満であり、多くは家族の経済援助により生活しているとの調査もある（無年金障害者の会「無年金障害者実態調査」平成 16 年）。これは恐らく生活保護の資力調査、親族による扶養優先など、受給のハードルが高いためであろう。「親なき後」の自立生活を収入面から支えるためには、無年金者はもとより低収入の障がい者に、必要な生活保護給付が迅速に申請、給付されるようにすべきであろう。

---

[62] 注 61 と同書、117 頁。
[63] 注 61 と同書、123 頁。

(iv) 給与所得控除の適用：生活保護や障害年金給付で最低生活が保障されるなら勤労意欲が阻害されると批判されるが、所得税制では給与所得に対して給与所得控除が最低で年額 65 万円ある。これは給与所得を得るための必要経費として、高所得者ほど比率は低くなるが課税されない。最低生活が公的に保障されたとしてもそれを若干上回る分を稼得したい欲求は勤労意欲を触発する。その際月額 4–5 万円までは控除されることが一般勤労者とのバランス上も妥当ではないか。生活保護受給者が給与所得を得た場合は、低い定額の必要経費が認められるだけで、それを引いた稼得分だけ、生活保護給付は減らされる。これは稼得した所得に 100%の所得税が課せられるに等しい。一般の勤労者は給与所得控除が引かれた後の所得税率は 5%から始まる。政府は生活保護の「不正受給」の第一理由に「勤労所得の隠匿」を挙げて、これを厳しく取り締まると表明しているが、その前に一般勤労者とバランスを持った給与所得控除を設定･適用して、勤労意欲を促進するべきではないか。

② 特別障害者手当の拡充

(i) 特別障害者手当を施設入居者にも：現行の国制度である「特別障害者手当」は上述のように、在宅の重度障がい者にのみ支給される。これは在宅で介護をする者の労に報い、また保護者の貧困化を防止するためであろう。「特別障害者手当」を施設に入居している重度の障がい者にも支給されるようにすべきではないか。在宅者に限定すれば施設は人手を要する重度の障がい者の入居を拒むようにならざるを得ない。施設の職員の労にも報いるべきだし、施設の運営をも支えるべきである。そうすれば施設の利用者からも重度加算の費用を徴収して受け入れやすくなるであろう。施設にはどのような公的補助があるかの調査を今回はできなかったので乱暴な提案であるが。

(ii) 障害認定の方法に稼得能力を：わが国では日常生活能力の機能障害を基準として等級が認定されているが、これを諸外国のように、稼得能力の減退程度を考慮に入れ、稼得活動ができる時間数や所得額を重視するように改善しなければならない。わが国のような認定基準であると、等級は 3 級でも就労できない障がい者が年金を受けられず、一般就労に従事している障がい者も基礎年金の受給者になるという矛盾が生じる場合もある。また実際にかかる費用も 1 級者よりも外出可能な 2 級者の場合の方が多いのに年金が低く、障害者手当も受けられない状況がある。障害者の実状に即した柔軟な手当の給付が求められる。

荒川区の障がい者は、上記の公的所得保障制度から、それぞれどのような額を受給し、総額としてどれだけの受給額を得ているのであろうか？そのデータをぜひ得たいのであるが、それは実に得がたいことを今回経験した。障害基礎年金の荒川区の受給者数は、手帳保持者数に比べて驚くほど少ない。平成 23 年度末で 2330 人（1 級 898 人、2 級 1432 人）であり[64]、同期の荒川区の障害者手帳保持者（実人数）の 7,931 人に対する受給率は 29.37%, 3 割弱である。全国データとして『障害者白書』（平成 25 年版）を見ると、「年金等の受給状況」の項の記述はデータ記載が貧弱で、「身体障害者（18 歳以上）で公的年金の受給者が 67.7%、在宅の知的障害者（20 歳以上）では年金または手当の受給者が 74.9%を占めている。入院者を除く外来の精神障害者では障害年金の受給者は 25.7%」と記されているのみ。 その基礎とした調査も平成 17，18 年と古い。障がい者の収入調査の難しさもあろうが、国は障害者の自立のための所得保障の根幹を軽視しているのかとさえ思える。

[64] 福祉部長からの照会状への荒川年金事務所長の回答書（平成 25 年 3 月 28 日）。ご協力に感謝したい。

荒川区にいる手帳保持者のうち障害基礎年金の受給率は 3 割弱にとどまっていることについては、その原因について真剣に分析する必要がある。障害基礎年金の受給資格者は 1 級と 2 級のみの規定となっている。受給資格には所得に対する制限（限度額が約 360 万円）は設けられているが、就労が受給できない要件にはなっていない。受給資格のある人が一人も漏れることのないようにと願う。他方、作業所などの賃金水準は低いと聞く。この面の調査と分析はここではできなかったが、その改善の方途を探ることもまた、障がい者の自立のための重要な対策である。

以上にあげた改革提案は、いずれも国の制度の改革を要するものであり、地方自治体にできることは限られている。荒川区の制度改革が国に先んじて実行され、それが国の制度改革をリードしたことは、付表に示したように、福祉サービスへの自己負担率の引き下げや自己負担限度額の引き下げにも実現している。それはすばらしいことであるが、国が生活保護基準を引き下げ、かつ、給付条件の厳格化を図れば、それに伴い低所得層の困窮に敏感な自治体はますます自治体独自の手当や給付を増やさざるを得ず、財政上の負担が増す。国から地方への財源委譲の改革をせずに、負担を自治体に移してゆく国のやり方に、筆者は異議をとなえざるを得ない。

（4）障がい者へのサービスにおける「利用者負担」のありかた

① 現行制度

自立支援法における障がい者側からの最も大きな不満は、サービスの費用負担における「応益原則」を基本とする利用者負担のありかたである。平成 23 年 8 月に内閣府の障がい者制度改革推進会議の総合福祉部会が提言した「原則無料化」は、平成 24 年 2 月 8 日に厚生労働省が発表した新法案では見送られた。それは現行の持続を意味するとして当事者団体の反対の声が大きい。

現行の自立支援法における利用者負担の規定は、平成 18 年 4 月の制度開始時には、介護保険と同様、給付単価の定率 1 割を自己負担するものであった。自立支援給付、訓練等給付、自立支援医療、補装具のすべてが対象である。施設の利用における食費、光熱水費の実費負担が徴収されるのも介護保険と同様であった。ただし月額負担の上限が、世帯所得に応じて定められ、この部分については「応能負担」が加味されている。

この負担方法には、障害者団体などから多くの抗議がなされ、翌年平成 18 年 12 月には「障害者自立支援法円滑施行特別対策」によって利用者負担の軽減が図られた。負担上限額を 1/2 ないし 1/4 に引き下げ、対象世帯の収入上限を引き上げるものであった。さらに平成 19 年 12 月には「障害者自立支援法の抜本的見直しに向けた緊急措置」によって、非課税世帯の負担上限額をさらに引き下げ、世帯所得ではなく、本人と配偶者のみの所得を基準とする改善があった。

② 利用者負担における「応能負担」から「応益負担」への変化の理由

社会福祉サービスの決定と給付が公的機関によって「措置制度」から、供給者と利用者の間の直接契約によって行われ、利用者の費用負担が所得に応じての無料ないし低額の「応能負担」から、サービスの利用に応じた費用の定率負担ないし一部から全額負担までの「応益負担」へと変化したのは昭和 57（1982）年頃からである。当時の各種審議会でその提言がなされた時、理由として挙げられたのは、「利用料の一部を受益者が負担することは、社会の成員として当然求められる自立自助の努力であり、応分の負担があることが自立意識の助長につながる」という「自立性の強調」であった。しかしより強い理由は、普遍化した「社会保障制度を長期的に持続可能とするための財政的

要請」であったと筆者は見ている。確かにお仕着せのメニューによるサービスの支給よりは、利用者が自己決定して必要なサービスを選択できるほうが、本人の権利尊重の精神に適っている。しかし利用者負担は、低所得の障害者に、必要でありながら需要の抑制をもたらすであろう。それゆえ、所得に応じて、利用者負担の月額に上限を設け、その上限額を、貯蓄を有する一般的な高齢者の介護保険の利用者負担上限月額よりも低い水準とするのが妥当であろう。利用者負担の比率 10%は重すぎるであろうか。これをさらに低率に引き下げる。筆者は、障害者へのサービスのみを利用者負担をゼロとすることには賛成できない。低所得者は障害者だけではない。そして「障害者だけがただで給付されているのか」という、ねたみや蔑視を受けることは決して望ましいことではないからである。この筆者の利用者負担に対する考え方と方向を同じくするものが、既に平成 20 年から荒川区においては独自に実施されてきたことを知った。所得に応じて利用者負担の上限を国基準の 50%水準に引き下げ、かつ負担比率も 3%に低くする軽減措置である（付表参照）。

最後に、本節の範囲からははみでるが、経済と社会保障の関係について経済学の研究者として一言加えたい。社会保障の給付はほとんど消費支出される(それも地元に)から、国民総需要の 6 割強を支える消費需要を下支えする。消費需要が伸びることによって設備投資需要も伸び、雇用も増加する。社会保障給付の増加と実体経済の堅実な成長とは矛盾するのではなく、相互に補強し合う。

付表　利用者負担上限額

階層			平成 20 年 7 月 1 日～		平成 21 年 7 月 1 日～		平成 22 年 4 月 1 日～	
			国基準	区基準	国基準	区基準	国基準	区基準
生活保護			0	0	0	0	0	0
低所得 1	入所系	軽減あり	個別減免		個別減免		0	0
		軽減なし	15,000					
	居住系	軽減あり	1,500	1,500	1,500	1,500	0	0
		軽減なし	15,000	7,500	－	－		
低所得 2	入所系	軽減あり	個別減免		個別減免		0	0
		軽減なし	24,600					
	居住系	軽減あり（通所のみ）	1,500	1,500	1,500	1,500	0	0
		軽減あり（介護あり）	3,000	3,000	3,000	3,000		
		軽減なし	24,600	12,300	－	－		
一般（成人）	入所系	－	37,200	37,200	37,200	37,200	37,200	37,200
一般（成人）	居住系	軽減あり	9,300	9,300	9,300	9,300	9,300	9,300
		軽減なし	37,200	18,600	37,200	18,600	37,200	18,600
一般（児童）		軽減あり	4,600	4,600	4,600	4,600	4,600	4,600
		軽減なし	37,200	18,600	37,200	18,600	37,200	18,600

「第 3 期荒川区障がい者プラン平成 24 年度～29 年度」（126–27 頁）
表内の網掛けの数字が荒川区独自の軽減、所得の判定範囲はすべて、「本人（または保護者）及び配偶者」である。

（国際基督教大学名誉教授　村上雅子）

特別寄稿　障がい者就労支援における「社会的企業」の実践と制度

（米澤　旦）

（1）社会的包摂の場としての社会的企業

近年、社会的企業と呼ばれる事業体が、国内外で就労困難者の社会参加の道の一つとして期待されている。本稿では、国内における社会的企業の事例を取り上げ、また、海外における社会的企業制度を示すことで、社会的企業の活動の意義とその拡大の方向性を議論するものである。

1990 年代以降、福祉領域の中で影響力を強めたのがサードセクターであった。サードセクターとは、非営利組織（NPO、社会福祉法人など）や協同組合組織（生協、農協、労働者協同組合）などの、営利を主たる目的としない社会的目的を持った事業体の総体を指す。現代では、福祉サービス供給の柔軟性の確保や、政府の財政制約を背景として、福祉供給者としての役割がサードセクターに期待されるようになった。

そして、最近、サードセクターのなかで注目される概念が「社会的企業」（Social Enterprise）である。欧州、米国などの先進国では、1990 年代から社会的企業と呼ばれる事業体への関心が高まった。この背景には、政府予算の削減などにより、非営利組織の事業化が進行する一方、企業の社会的責任が問題化し、社会貢献活動（CSR）を実施する企業が増加するといった、営利と非営利境界の曖昧化がある。伝統的な非営利組織や伝統的営利組織の区分では捉えられない事業形態を理解し、支援するために「社会的企業」という組織形態が焦点化された。

社会的企業の、よく参照される定義は、イギリス貿易産業省による「社会的な目的のために活動し，その収益は，株主や所有者の利潤を最大化するためではなく，主にその事業やコミュニティのために再投資される」というものである。社会的企業は社会的目的を持ちつつ、一定の収益を上げて事業活動が行われている。

社会的企業に期待される分野として、障がい者や若年者、ホームレスなどへの就労支援がある。このタイプの社会的企業は、特に労働統合型社会的企業（Work Integration Social Enterprise）と呼ばれ、単なる就労の場の提供だけではなく、社会的包摂の場や、エンパワーメントの担い手として関心を持たれている。本研究プロジェクトでテーマとなった、「親なき後」問題でも、社会参加の方途を確保する文脈で、社会的企業の役割は期待される。

2000 年代に入り、国内でも社会的企業という用語が用いられ、社会的包摂の担い手として期待されるようになった。内閣府（「新しい公共」）や厚生労働省（障がい者制度改革推進会議総合福祉部会）でも社会的企業の活用が議論されている。福祉的就労から一般就労に段階的に移行させる場なのか、福祉的就労とも一般就労とも異なる継続的な就労の場なのかをめぐっては、異なる意見がみられるが、障がい者が働く多様な就労の場の一つとして社会的企業が位置づけられている。

就労社会的包摂の場としての社会的企業はどのような実践を行っており、それを支える上でどのような支援が考えられるのか。本稿では、前者について国内の事例を取り上げ、その活動の特徴について示すとともに、後者について諸外国の制度を参考に求められる制度を検討する。

（2）国内の社会的企業

障がい者を含めた多様な就労困難者への支援は、社会的企業の活動が数多くみられる分野の一つである。社会的企業の先進的事例では、稼得の場の確保という意味だけではなく、当事者が自身の適性に合った形で生産活動に携わる意味で、包摂の場として機能している。ここでは、二つの性格の異なる社会的企業の事例を示し、どのような理由から就労の場として期待されるかを示す。

① がんばカンパニー（滋賀県）

がんばカンパニーは、クッキー製造を通して、障がい者や、ひとり親やホームレス、若年者などのさまざまな働きづらさを抱える人々に良質な就労環境を提供する事業体である。この団体は、障害者自立支援法の就労継続支援事業 A 型の制度を利用しながら事業を運営している。

がんばカンパニーは、「今日も一日がんばった本舗」として 1986 年に商品を仕入れ販売する小さな障害者共同作業所として事業が立ち上げられたものである。その後、販売方法を工夫したり、行政からの補助金を活用しながら、原材料や製造工程にこだわるクッキーの製造と販売を始めた。現在では、50 人以上の就労困難者を雇用し、年商 3 億円（障害者自立支援法の受託収入を含める）の大規模な事業所へと成長した。

がんばカンパニーの特徴は、就労困難者と健常者の働き方や報酬の対等性である。一般の障がい者就労支援施設では、障がい者と健常者の間では、支援と被支援の関係がみられ、報酬形態も異なる。しかし、がんばカンパニーの場合は、「同僚」としての対等な関係を重視する。

その活動理念には「障害を持つ者も持たない者も共に生き働く場であり、共に働く労働者である」が掲げられる。業務でも、障がい者、健常者という区分ではなく、当人の適性が重視された上で役割分担がなされる。また、賃金も、生産性を問わず、すべての従業員に最低賃金以上が支払われる。組織の意思決定の場面でも、障がいの有無にかかわらず、運営会議によって方針が決められる。

同時に、働きやすさだけではなく、事業所全体で生産性を高める工夫がみられる。がんばカンパニーの従業員は、身体・知的などの機能的な障がいや、精神の病気またはひとり親のように社会的な障壁によって、ほとんどの労働者の生産性は低い。しかし、ユニット単位で工夫することで、事業所全体での生産性を高めている。例えば、分業上の工夫や就労環境の整備が見られる。身体の不自由な人には、体を動かすことを必要としないが、注意力が必要な納品物に不純物チェックの仕事を割り当て、知的障がいを持つ人には、業務を細分化した上で健常者とグループを作り、作業がスムーズに進むよう工夫がなされる。また、子育てのために、突発的に休みが必要になることの多いひとり親の場合には、勤務時間の柔軟性を確保する。それぞれの人々の働きづらさに配慮し、その人の適性や就労上の困難に合った仕事分担や労働環境の調整がなされる。

また、事業収入を高める上での工夫も見られる。そのなかで特徴的なものは、社会関係を利用した取引と一般的取引を組み合わせる点である。社会的企業は社会関係資本を利用しつつ事業を行い、それが事業活動を支えていることが指摘されている[65]。がんばカンパニーでは、社会関係資本を利用しながら、商品趣旨あるいは活動趣旨に賛同する人々に比較的高品質で製品を販売しつつ、一方で、一般企業に定型化された商品を販売している。前者は、あまり数量は多くないが、高い利益が

[65] Gardin, L., 2006, “A Variety of Resource Mixes inside Social Enterprises,” M., Nyssens, ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market*, Public Policies and Civil Society, London: Routledge, 111–36.

出る一方で、後者は、利益幅は小さいが、多くの数量を販売することができる。

このように、がんばカンパニーでは様々な工夫によって、多様な就労困難者の就労の場を提供し、同時に生産性の確保が可能になっており、労働統合型社会的企業の一つのモデルケースと言える。

② 生活クラブ風の村（千葉県）

生活クラブ風の村は、従業員数 1000 人を超える、高齢者福祉分野を中心に事業展開する千葉県でも有数の福祉事業体である。生活クラブ風の村は、提供するケアの品質が高いことでも知られるが、2007 年から「ユニバーサル就労」という枠組みで、障がい者やひとり親、就労経験の乏しい若者など「働きたいのに働きづらいすべての人がはたらけるような仕組み」づくりの模索を始めた。生活クラブ風の村では現在 60 人を超える働きづらさを抱える人が、介護施設での見守り、清掃、事務補助などの仕事につき、高品質のケアサービス提供に貢献している。

「ユニバーサル就労」は、生活クラブ風の村以外にも高齢者向け住宅の運営を行う株式会社や、千葉県内の生活協同組合の三団体を中心にした試みである。現在では、これらの三団体が中心となりつつ、就労困難者を受け入れる事業所や相談支援・生活支援を専門とする団体が連携しながら「ユニバーサル就労ネットワークちば」という団体を作り、「ユニバーサル就労」の取り組みの拡大に努めている。

「ユニバーサル就労」の支援は、（１）アセスメント（個別相談）・マッチング、（２）実習（就労体験）、（３）定着・ステップアップの三段階に分けられる。

第一のアセスメント（個別相談）・マッチングの段階では、介護事業所の開設など、新規事業の開始の場面で、「マッチング・ワークショップ」が開かれる。ここでは就労困難者を受け入れる団体と相談支援を専門とする団体、当事者団体が合同で、当事者と仕事のマッチングが行われる。ワークショップでは①理念の共有、疑問の解消、②業務分解、業務の洗い出し、③マッチング、④マッチング成果の共有などがなされる。重要なのは②のプロセスであり、新規業務によって生じる仕事を細分化し、その上で、受入れ団体と就労困難者の支援団体が相談し、就労困難者にあった仕事が見つけ出される。また、それ以外のケースとして、電話など個別相談を受け、アセスメントをする場合がある。①その場合、相談の中で当事者のはたらきづらさの状況を把握し、②本人の希望と現場・業務とのマッチングをする。

第二マッチングによって、実習する事業所が決まったら、実習開始となる。①職場内の周知・情報共有、②職場実習、③職場実習後の評価、④就労開始に向けた面談、という手順で、実際の仕事と本人の適性や希望に合うかが確認される。この場面では、当事者の意見を尊重しながら、職場の仕事内容と労働条件の調整がなされる。

第三に、就業先が決まり就業が始まると、継続・キャリアアップのための支援が行われる。ここでは、就労開始から、一人一人に合わせた目標などが設定され、負荷の弱いボランティア的な働き方から、一般就労形態までの段階的な就労条件が用意されている。「無償コミューター（無償ボランティア）」、「有償コミューター（有償ボランティア）」、「最低賃金での雇用」、「一般雇用」の四段階があり、業務能力に応じて段階的なステップアップ、あるいはその人の体調や精神状態に応じてステップダウンがなされる。

生活クラブ風の村の就労支援体制のなかで、特徴的な要素は法人内部に、専門の就労支援専門部署が設置されていることである。10 人程度の職員（他職と兼務）から構成される就労支援専門部署は、定期的に、勤務開始後の働きづらさを抱える人と面談し、2 者の関係だけでは調整の難しい

職場の上司と働き手の関係を調整する。また、同時にこの就労支援専門部署の職員は1カ月に一度、外部専門支援機関を交えた打ち合わせを行い、支援の在り方や本人の職場定着に支障がないか、検討を積み重ねている。

生活クラブ風の村では、このような段階的な就労支援や、内部支援部署の活動をはじめとする活動によって、綿密な相談支援が可能になり、個人の適性に応じた定着や個々人の仕事範囲の拡張が試みられている。このような段階的な就労支援の実践は、生活保護受給者等の生活困窮者を対象とする就労支援の制度化においても一つのモデルとなっている。

ここで取り上げた二つの社会的企業は、前者は、ステップアップに力を入れており、後者が能力を問わず働く場を提供するという意味では方式は異なる。しかし、事業全体として生産性を確保しつつ、多様な就労困難を抱えた人に対して働きやすい就労の場を提供するという方向性は共通しており、綿密なコミュニケーションをもとにして、就労環境をその人に合わせる工夫がみられる。これは、社会学者の田中夏子がいうような「人間を仕事に合わせる」という形ではなく、「仕事を人間に合わせる」ための工夫ということができるだろう[66]。このような試みを通じて、社会的企業が社会的包摂の担い手となっている。

（3）諸外国の社会的企業

① 社会的企業の法制化

以上に検討したように、国内でも就労支援を目的とした社会的企業の活動が見られている。しかし、日本国内ではいまだ法制度等の整備は進んではいない。その一方で、欧州やアメリカ、アジアの一部など先進諸国では社会的企業に関する法制度化がみられる。その典型的なものとして、イギリスのコミュニティ利益会社（CIC）制度、イタリアの社会的協同組合法、韓国の社会的企業育成法などがあげられる。

イギリスの、CIC（community interest company）制度は、コミュニティの利益のために活動する社会的企業の拡大を目的として、2005 年に法制化された認証制度であり、有限責任会社と株式会社が取得することができる。イタリアの社会的協同組合は、1991 年に法制化された欧州でも先駆的な社会的企業の法人格制度であり、対人社会サービスの提供を行う A 型、就労困難者に労働の場を提供する B 型に区分される。韓国の認証社会的企業は、「サービス受恵者、勤労者など利害関係者が参加する意思決定構造を整備すること」など 7 項目の要件を満たすことで認証される制度であり、主たる活動分野は、社会的に排除された層への社会サービス提供と労働市場への統合にある。

これらの社会的企業の法制度は、「社会的目的の規定」「利潤分配」「マルチステークホルダー性」「情報公開」などに関して差異がある[67]。例えば、イタリアの社会的協同組合制度は、協同組合をベースにしているため民主的意思決定を要請する傾向が強いが、イギリスの場合、民主的性格は強

---

66 田中夏子(2004)『イタリア社会的経済の地域展開』日本経済評論社。

67 米澤旦(2011)「イギリス・イタリア・韓国における社会的企業政策」労働政策研究・研修機構編『若者統合型社会的企業の可能性』労働政策研究研修機構。

くは要請されない。韓国はその中間である。これらの差異は見られるものの、社会的目的を持ちながら事業活動を行う活動が、一般的非営利組織や一般的営利企業とは異なるものとして分類されており、社会的企業が活動するための準拠点として機能している。

② 社会的企業への政府からの支援

社会的企業に対して、諸外国では政府からの支援がみられる。社会的企業は、政府からの市場における事業活動に頼る部分が大きく、補助金の依存度が低いという性格が強調されることもあるが、欧州などでは、政府が果たす役割は小さくないことが知られている[68]。とりわけ、就労困難者の支援は事業性を高めることによって、生産性の低い人を排除するという限界があるために、政府の役割は重要であると考えられる。実際、各国では政府は、社会的企業に対して、直接的に人材、資金、情報の提供を行っている。

例えば、直接的な支援が明確にみられるのは、韓国の場合である。韓国の社会的企業育成法では、期間の限定はあるものの、専門人材や新規雇用者への人件費補助がある。また、認証後 4 年間は法人税と所得税が 50%減免される租税減免措置があり、さらに社会保険料の事業主負担の軽減が行われている。同様に、イタリアでは社会保険料の減免措置などがみられ、イギリスでは、設立期の融資や経営コンサルティングの実施なども行われている。

また、各国では、社会的企業への直接的支援だけではなく、間接的な支援も見られる。例えば、入札制度のなかで、社会的企業が果たす社会的目的に配慮する、あるいは社会的企業全体の広報に努めることなどである。このような間接的支援については、イタリアでは、入札に社会的条件を取り入れられており、イギリスでは社会的企業に対する金融制度の整備が試みられている。特に、韓国ではとりわけ手厚く、優先発注や金融制度の整備だけではなく、広報やネットワークの構築に関して、積極的にシンポジウムやマスコミを通じた宣伝活動を行われている。

（4）「親なき後」問題への示唆と自治体の役割

社会的目的を持ちながら事業を継続する社会的企業の活動が広がることで、知的障がいを含めた就労困難を抱えた人々にとって、多様な就労の場が確保されることが期待される。さらに、重要な点は、先進事例の取り組みが示すように、社会的企業によって稼得の場としてだけではなく、その適性に合った「社会への参加」の道の確保がなされているという側面である。安定的に社会にかかわることできる場が用意されていることによって、「親なき後」に不安を抱える本人や保護者に安心感を与えることが期待される。

しかし、社会的企業が社会的包摂の場として有効に機能するためには、社会的企業単独の努力だけでは不十分である。諸外国の法制度や支援制度が示すように、一般的イメージと異なり、社会的企業は経済的に自立しているわけではなく、行政の支援によっても支えられている。国内でも多くの事業所の収入基盤は脆弱であり、何らかの形で行政を対象にした仕事が得られている[69]。また、

---

[68] Nyssens, M., ed., (2006) *Social Enterprise*, Routledge.

[69] 小杉礼子(2010)「若者移行支援における社会的企業の存立構造の検討」労働政策研究・研修機構編『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業――ヒアリング調査による現状と課題の検討』労働政策研究研修機構。

行政だけではなく、社会的企業は地域の民間非営利団体、一般企業、行政とのネットワーク（社会関係資本）によって、事業活動が支えられてもいることも知られている[70]。

以上を踏まえると、社会的企業の活動を支える上で、自治体が果たす役割は小さくはない。社会的企業を直接的・間接的に支援することが求められる。国内でも、滋賀県や札幌市など、社会的目的を持ち、障がい者と健常者が共に働く事業所への支援が見られる。その際には、自治体と事業者が提携して制度が設計され、運用されている。直接的支援と間接的支援の役割を自治体が担うことにより、知的障がいを抱える人たちの社会参加の場が拡大していくことになるだろう。

（明治学院大学専任講師　米澤旦）

[70] Gardin, L., 2006, "A Variety of Resource Mixes inside Social Enterprises," M., Nyssens, ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London: Routledge, 111-36.

座長からのコメント

（土田　武史）

「親なき後の支援に関する研究プロジェクト」及びその「報告書」の意義として、4 つの点を記しておきたい。

1 つは、研究テーマの意義である。荒川区自治総合研究所（RILAC）所長の二神恭一先生から初めて研究プロジェクトの座長のお話をうかがったとき、テーマの重さにすぐに言葉が出てこないまま、ようやくしばらく検討させて欲しいと答えた。その後、友人や知人にそのテーマの話をすると、一様にしばらく沈黙し「重いなあ」という言葉を口にした。結局、座長をお引き受けしたが、それは何よりも、このテーマを取り上げた西川区長の覚悟と勇気に敬服したからであり、またそれを受けて基礎自治体として取り組むことを決断した荒川区自治総合研究所と荒川区役所の職員の方々の真摯な対応に心を打たれたからである。「親なき後」の問題は障がい者、特に知的障がい者とその家族にとっては格別に重いテーマである。その課題の重要性は認識しながらも、その重さ故に研究者や行政はその問題に取り組むことに逡巡してきた。報告書を読みながら、この問題に真っ正面から取り組んだことの意義の大きさと、この取り組みへの一歩を確実に記したことを改めて感じている。

2 つ目は、このテーマに関する研究手法である。特に保護者の意識調査（アンケート調査）と本人・保護者に対するインタビュー調査の意義は大きい（報告書の第Ⅴ章）。私の管見するところ、「親なき後」をテーマにこうした調査を行ったものはないように思われる。しかもそこで得られた問題の把握と対応策に関するデータ分析は、荒川区の行政にとどまらず、「親なき後」の施策を検討する国や自治体の行政、多くの研究者にとって必要不可欠の研究基盤を提供するものであると思われる。「親なき後」の問題の広さと深さを認識させるものといえよう。

3 つ目は、それらの研究結果やこれまでの行政経験等を踏まえて、「親なき後」に備えるライフプラン（報告書の第Ⅵ章）と「住まい」「身の回りの世話・相談」など 6 つの具体的なイシューを取り上げ（報告書の第Ⅶ章）、詳細な検討と提言をしていることである。「親なき後」の課題は、保護者が行っている包括的で親身なサポートを、それがなくなった後に、どのように埋めるかという問題である。その重さの前には誰しもがたじろいでしまうが、報告書ではそれらの問題に正面から向き合い、基礎自治体として行ってきたことやこれから取り組むべきことを詳細に検討し提言を行っている。「親なき後」の問題に関する検討と対応策をここまで詳細に検討したものはこれまでなかったと思われる。

4 つ目は、3 人の客員研究員からの特別寄稿の意義である。田山輝明研究員は「親なき後」における成年後見制度の利用について検討を行っている。成年後見制度は財産管理や身上監護等において「親なき後」の対応として利用できる制度であるにもかかわらず、利用が進まない理由を考察し、それを利用しやすくするための課題と対応策を取り上げ、今後求められる行政のサポートについて提言を行っている。また、成年後見制度以外の方法や障害者権利条約等にも触れ、民法学者としての見解を述べている。

村上雅子研究員は「親なき後」の重要課題である障がい者の所得保障を取り上げ、公的年金制度（障害基礎年金・障害厚生年金、労災保険の障害保障年金など）、社会手当制度（特別障害者手当、

障害児童福祉手当など)、公的扶助制度（生活扶助、障害者加算、住民税非課税など）の現状を分析し、その問題点と改革案について論じている。また、障害者自立支援法における応益負担原則による利用者負担の問題について取り上げ、望ましい利用者負担のあり方について論じており、さきの年金等のあり方も含めて、国の障がい者対策のあり方を厳しく問いただすものとなっている。

米澤旦研究員は、近年注目されている社会的企業の活動の一分野として、障がい者支援を内容とする社会的企業の事例を取り上げ、その具体的活動の意義と拡大の方向性を論じたものである。そこでは障がい者やホームレスなど就労が困難な人々に働きやすい就労の場を提供し、障がい者等の適性に見合った社会参加の道を確保していくという実例とその意義が述べられておいる。こうした営みが「親なき後」に不安を抱えている本人や保護者に安心を与えることが期待されるが、それを有効に機能させるための自治体の果たすべき役割について論じている。

いずれもそれぞれの専門分野から「親なき後」の問題を論じたもので、これにより「親なき後」に関して政府・自治体が担っている多様な課題とそれに対応するために基礎自治体が果たすべき多面的な役割が認識されるものと思われる。

座長としては会議のタイムキーパーとしての役割以外には何の貢献も果たせなかったが、この研究プロジェクトに参加し得たことを誇りに思う。

（早稲田大学名誉教授　土田　武史）

参考文献

アクロスあらかわ（2010）『登録団体紹介パンフレット―平成 22 年版―』

荒川区（1982）『国際障害者年荒川区行動計画』

荒川区（2000）『荒川区障害者プラン　荒川区障害者保健福祉推進計画』

荒川区（2003）『荒川区予算説明書　平成 15 年度』

荒川区（2004）『荒川区予算説明書　平成 16 年度』

荒川区（2005）『荒川区予算説明書　平成 17 年度』

荒川区（2006）『荒川区予算説明書　平成 18 年度』

荒川区（2007）『荒川区基本計画（平成 19 年度～平成 28 年度）―幸福実感都市あらかわを目指して―』

荒川区（2007）『荒川区障がい者プラン―誰もが幸せを実感できる福祉のまち あらかわ～互いに支え合い、その人らしく安心して暮らせる地域社会の実現～―』

荒川区（2007）『荒川区予算説明書　平成 19 年度』

荒川区（2008）『荒川区予算説明書　平成 20 年度』

荒川区（2009）『第 2 期荒川区障害福祉計画　平成 21 年度～23 年度―だれもが幸せを実感できる福祉のまち あらかわ～互いに支え合い、その人らしく安心して暮らせる地域社会の実現～―』

荒川区（2009）『荒川区予算説明書　平成 21 年度』

荒川区（2010）「相談員制度」『荒川区公式ホームページ』
http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kurashi/shogaisha/sodanmadoguchi/seido.html

荒川区（2010）『荒川区予算説明書　平成 22 年度』

荒川区（2011）『荒川区予算説明書　平成 23 年度』

荒川区（2011）『平成 23 年版　区勢概要』

荒川区（2012）『荒川区予算案の概要　平成 24 年度』

荒川区（2012）『荒川区予算説明書　平成 24 年度』

荒川区（2012）『障がい者の福祉』

荒川区（2012）『第 3 期荒川区障がい者プラン　平成 24 年度～29 年度―誰もが幸せを実感できる福祉と安心のまち　あらかわ～生涯住み続けられる地域社会の実現～―』

荒川区（2012）『第 36 回荒川区政世論調査報告書』

荒川区（2013）『荒川区予算説明書　平成 25 年度』

荒川区（2013）『区政ポケットブック 2013（平成 25 年度版）』

荒川区（2013）「文化・スポーツ施設」『荒川区公式ホームページ』
http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kurashi/shogaisha/shien/nitijo/bunka.html

荒川区（2014）「さくら教室」『荒川区公式ホームページ』
http://www.city.arakawa.tokyo.jp/arapura/jigyo/shogaisha/sakurakyousitu.html

荒川区自治総合研究所（2010）『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）―』八千代出版

荒川区自治総合研究所（2011）『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』

荒川区自治総合研究所（2012）『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』

荒川区社会福祉協議会（1971）『荒川区社会福祉事業史』
荒川区社会福祉協議会（2012）『平成 23 年度事業報告並びに一般会計・公益事業特別会計・その他の特別会計決算書』
荒川区社会福祉協議会（2013）『平成 24 年度事業報告並びに一般会計・公益事業特別会計・その他の特別会計決算書』
荒川区社会福祉協議会「荒川区社会福祉協議会とは」『荒川区社会福祉協議会』
http://www.arakawa-shakyo.or.jp/about/
荒川区社会福祉協議会「困った／相談したい：障がい者のこと」『荒川区社会福祉協議会』
http://www.arakawa-shakyo.or.jp/help1_2.html
荒川区社会福祉協議会成年後見センター・あんしんサポートあらかわ（2009）『成年後見制度のご案内』
荒川区心身障害者福祉連合会（2001）『創立 20 周年記念・和』
荒川区手をつなぐ親の会（2002）『荒川あさがお福祉作業所 20 年のあゆみ』
荒川のぞみの会（2001）『のぞみ』4 号
荒川のぞみの会（2012）『のぞみ』5 号
大阪障害者センター・障害者生活支援システム研究会　暮らしの場研究グループ（2010）『知的障害者の暮らし実態調査報告―家計を中心に―』 http://www.npo-osc.com/news/news2010/houkoku100401.pdf
外務省訳「障害者の権利に関する条約」『外務省ホームページ』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018093.pdf
外務省訳「世界人権宣言（仮訳文）」『外務省ホームページ』『外務省ホームページ』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b_002.html
梶晴美（2011）「札幌市パーソナル・アシスタンス制度の現状と課題―介助者の確保と自己選択を巡って―」『人間福祉研究』14, 67-77.
きょうされん（2012）「障害のある人の地域生活実態調査最終報告」『きょうされん』
http://www.kyosaren.com/investigationInfo/chiikiseikatujittai_saisyu20121001.pdf
クリナップハートフル株式会社「各事業」『クリナップハートフル』
http://cleanup.jp/heartful/division/index.shtml
クリナップハートフル株式会社「組織概要」『クリナップハートフル』
http://cleanup.jp/heartful/company/soshiki.shtml
厚生労働省「障害者トライアル雇用奨励金」『厚生労働省』
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/shougai_trial.html
厚生労働省「障害福祉サービスの内容」『厚生労働省』
http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/naiyou.html.
厚生労働省「民生委員・児童委員について」『厚生労働省』
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/minseiiin/index.html
厚生労働省（2012）『平成 23 年度厚生年金保険・国民年金事業年報概要』
厚生労働省（2013）『特例子会社一覧―平成 25 年 5 月現在―』
http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/dl/20.pdf
厚生労働省（2013）『ハローワークを通じた障害者の就職件数、3 年連続で過去最高を更新―平成 24 年度・障害者の職業紹介状況等―』［2013 年 5 月 15 日プレスリリース］
http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000031ock-att/2r98520000031oga.pdf.

厚生労働統計協会（2012）『保険と年金の動向 2012/2013』
シャピロ，Ｊ．Ｐ．（1999）『哀れみはいらない』秋山愛子訳．現代書館（原著 Shapiro., J.P. (1993). *No pity：people with disabilities forging a new civil rights movement*. Times Books.）
障害者住宅基本調査委員会（1993）『荒川区障害者住宅基本調査報告書』荒川区福祉部福祉計画課
総務省統計局 （2000）「平成 10 年住宅・土地統計調査」http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/1998/
総務省統計局 （2005）「平成 15 年住宅・土地統計調査」http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/
総務省統計局 （2010）「平成 20 年住宅・土地統計調査」http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/
地域活性化統合本部会合「取組概要」[とやま地域共生型福祉推進特区]『地域活性化統合本部会合』
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/toc_page/pdf/t10_toyama.pdf
地域活性化統合本部会合「総合特区一覧」『地域活性化統合本部会合』
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/index.html
東京都教育委員会（2009）『副籍制度の充実に向けて―副籍制度推進資料―』東京都教育庁指導部義務教育特別支援教育指導課
東京共同住宅協会（2011）『障がい者グループホーム普及に向けてのガイドブック―福祉住宅等の安定供給に関する実務研究会レポート―』
東京都障害者施策推進協議会（2012）「東京都障害者計画・第 3 期東京都障害福祉計画の策定に向けて（提言）」『東京都公式ホームページ』
http://www.metro.tokyo.jp/INET/KONDAN/2012/02/DATA/40m2e101.pdf
東京都福祉局（1982）『国際障害者年東京都行動計画―「完全参加と平等」の実現に向けて―』
東京都福祉保健局（2009）『福祉保健基礎調査報告書　平成 20 年度―障害者の生活実態―』
東京都福祉保健局（2012）『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）』。
東京都福祉保健局（2012）『福祉衛生統計年報　平成 23 年度』
特別区協議会（2012）『第 31 回特別区の統計―平成 23 年版―』
内閣府（2007）『障害者施策総合調査　「雇用・就業」に関する調査報告書』
内閣府（2010）『障害者施策総合調査　「広報・啓発」、「国際協力」に関する調査報告書』
内閣府（2010）『障害者白書　平成 22 年版』
内閣府（2011）『障害者白書　平成 23 年版』
内閣府（2013）『障害者白書　平成 25 年版』
「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム（2011）『社会的包摂政策を進めるための基本的考え方』
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/kettei/20110531honbun.pdf
横浜市(2012)『横浜市障害者プラン（第 2 期改訂版）―横浜市障害福祉計画（第 3 期）　計画期間：平成 21 年度～26 年度―』

Arscott, K., Dagnan, D., & Kroese, B. S. (1998). Consent to Psychological Research by People with an Intellectual Disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities 11* (1), 77–83.
Badia, M., Orgaz, M. B., Verdugo, M. Á., & Ullán, A. M. (2013). Patterns and determinants of leisure participation of youth and adults with developmental disabilities. *Journal of Intellectual Disabilty Research 57* (4), 319–332.

Blustein, D. (2008). The Role of Work in Psychological Health and Well-being: A Conceptual, Historical, and Public Policy Perspective. *American Psychologist 63* (4), 228–240.

Bramston, P., Bruggerman, K., & Pretty, G. (2002). Community Perspectives and Subjective Quality of Life. *International Journal of Disability, Development and Education 49* (4), 385–397.

Bristor, M. W. (1984). The Birth of a Handicapped Child: A Wholistic Model for Grieving. *Family Relations 33* (1), 25–32.

Browna, R. I. (1998). Personal Reflections: quality of life research and Down syndrome. *International Journal of Disability, Development and Education 45* (3), 323–329.

Carrolla, A. (2008). On Improving the Quality of Life and Learning Outcomes of Students with Disabilities. *International Journal of Disability, Development and Education 55* (3), 201–203.

Cummins, R. A. (1991). The Comprehensive Quality of Life Scale – Intellectual Disability: An Instrument under Development. *Journal of Developmental Disabilities 17* (2), 259–264.

Cummins, R. A. (1997). Self-rated Quality of Life Scales for People with an Intellectual Disability: A Review. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities 10* (3), 199–216.

Cummins, R. A., McCabe, M. P., Romeo, Y., Reid, S., & Waters, L. (1997). An Initial Evaluation of the Comprehensive Quality of Life Scale – Intellectual Disability. *International Journal of Disability, Development and Education 44* (1), 7–19.

Dellve, L., Samuelsson, L., Tallborn, A., Fasth, A. & Hallberg, L. R. M. (2006). Stress and well-being among parents of children with rare diseases: a prospective intervention study. *Journal of Advanced Nursing 53* (4), 392–402.

Dijker, A., van Alphen, L., Bos, A., van den Borne, B., & Curfs, L. (2011). Social integration of people with intellectual disability: insights from a social psychological research programme. *Journal of Intellctual Disability Research 55* (9), 885–894.

Emerson, E., & Hatton, C. (2008). Self-reported well-being of women and men with intellectual disabilities in England. *American Journal on Mental Retardation 113* (2), 143–155.

García-Villamisar, D.A., & Dattilo, J. (2010). Effects of a leisure programme on quality of life and stress of individuals with ASD. *Journal of Intellectual Disability Research 54* (7), 611-619.

Hensel, E., Rose, J ., Kroese, B. A., & Banks-Smith, J. (2002). Subjective judgements of quality of life: a comparison study between people with intellectual disability and those without disability. *Journal of Intellect Disability 46* (2), 95–107.

Higgs, M. & Dulewicz, V. (2014). Antecedents of well-being: a study to examine the extent to which personality and emotional intelligence contribute to well-being. *The International Journal of Human Resource Management 25* (5), 718–735.

McGillivray, J. A., Lau, A. L. D., Cummins, R. A., & Davey, G. (2009). The Utility of the Personal Wellbeing Index Intellectual Disability Scale in an Australian Sample. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities 22* (3), 276–286.

Miller, E., Buys, L., & Woodbridge, S. (2012). Impact of disability on families: grandparents' perspectives. *Journal of Intellectual Disability Research 56* (1), 102–110.

Miller, S. M., & Chan, F. (2008). Predictors of life satisfaction in individuals with intellectual disabilities. *Journal of Intellectual Disability Research 52* (12), 1039–1047.

Nicholson, L., & Cooper, S. A. (2013). Social exclusion and people with intellectual disabilities: a rural-urban comparison. *Journal of Intellectual Disability Research 57* (4), 333–346.

Olsson, M. B., & Hwang, C. P. (2008). Socioeconomic and psychological variables as risk and protective factors for parental well-being in families of children with intellectual disabilities. *Journal of Intellectual Disability Research 52* (12), 1102–1113.

Oswald, A. G., & Powdthavee, N. (2006). *Does Happiness Adapt? A Longitudinal Study of Disability with Implications for Economists and Judges.* IZA Discussion Paper no. 2208.

Smith, D. M., Langa, K. M., Kabeto, M. U., & Ubel, P. A. (2005). Health, Wealth, and Happiness: Financial Resources Buffer Subjective Well-being After the Onset of a Disability. *Psychological Science 16* (9), 663–666.

Stalker, K., & Harris, P. (1998). The Exercise of Choice by Adults with Intellectual Disabilities: A Literature Review. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities 11* (1), 60–76.

Swenson, S. (2008). Neoliberalism and human services: threat and innovation. *Journal of Intellectual Disability Research 52* (7), 626–633.

Woolfson, L. (2004). Family well-being and disabled children: A psychosocial model of disability-related child behaviour problems. *British Journal of Health Psychology 9* (1), 1–13.

World Health Organization. *WHO World Health Survey Data Archive*. http://apps.who.int/healthinfo/systems/surveydata/index.php/catalog/whs/about

World Health Organization. (2011). *World Report on Disability 2011*.

World Health Organization Regional Office for Europe (2010). Definition: intellectual disability. *WHO/Europe*. retrieved from http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/mental-health/news/news/2010/15/childrens-right-to-family-life/definition-intellectual-disability.

Wright, L. S., Matlock, K. S., & Matlock, D. T. (1985). Parents of Handicapped Children: Their Self-Ratings, Life Satisfaction and Parental Adequacy. *The Exceptional Child 32* (1), 37–40.

荒川区障がい者福祉年表（昭和 20 年以降）

西暦	和暦	荒川区・障害者団体	荒川区・行政	日本・国際動向
1945	S20		○三河島授産場創設	
1946	S21			○日本国憲法公布 ○近江学園設立
1947	S22			○教育基本法制定 ○学校教育法制定 ○児童福祉法制定
1948	S23			○盲・聾学校義務化 ○国立光明寮設置法制定
1949	S24			○身体障害者福祉法制定
1950	S25			○生活保護法制定 ○精神保健福祉法制定
1951	S26		○荒川福祉事務所設置	○社会福祉法制定
1952	S27			
1953	S28	○「荒川区社会福祉協議会（社協）」が任意団体として発足		
1954	S29			
1955	S30			
1956	S31	○「手をつなぐ親の会」発足		
1957	S32			
1958	S33			
1959	S34			
1960	S35			○知的障害者福祉法制定

西暦	和暦	荒川区・障害者団体	荒川区・行政	日本・国際動向
1961	S36			
1962	S37			
1963	S38			
1964	S39		○障害者レクリエーション（映画鑑賞）	
1965	S40			
1966	S41		○区・民協・荒川区における身障者の現況調査	
1967	S42			
1968	S43	○社協・手をつなぐ親の会 特殊学級卒業生追跡調査		
1969	S44		○重度心身障害児調査	
1970	S45			○心身障害者対策基本法制定
1971	S46	○「荒川のぞみの会」発足		
1972	S47			
1973	S48		○荒川区立心身障害者福祉センター（荒川生活実習所）設立	
1974	S49			
1975	S50			
1976	S51			○国連障害者年（1981年）決議採択（第 31 回国連総会）
1977	S52			
1978	S53			

西暦	和暦	荒川区・障害者団体	荒川区・行政	日本・国際動向
1979	S54			○「国際障害者年行動計画」採択（第 34 回国連総会）
1980	S55		○荒川福祉作業所の都から区への事務移管	
1981	S56	○「荒川区心身障害者団体連絡会」結成 ○「荒川あさがお福祉作業所」開設	○障害者福祉課設置 ○荒川区心身障害者対策会議	○国際障害者年
1982	S57		○国際障害者年荒川区行動計画策定	
1983	S58		○国の「障害者福祉都市」指定	
1984	S59	○生活実習所「希望の家」開設		
1985	S60	○小規模通所授産施設「荒川ひまわり」開設		
1986	S61	○「荒川第2あさがお福祉作業所」開設		
1987	S62		○宿泊訓練所開所	
1988	S63	○「荒川第3あさがお福祉作業所」開設	○心身障害者福祉作業所が心身障害者福祉センター所管へ	
1989	H1	○「作業所ボンエルフ」開設 ○精神障がい者共同作業所「ワーク・ハウス荒川」開設		
1990	H2	○グループホーム「いこいの家」開設		
1991	H3	○「荒川第4あさがお福祉作業所」開設 ○「ワークハウス荒川第2」開設		
1992	H4	○「荒川ひまわり第2」開設	○荒川区地域福祉計画検討委員会報告書	
1993	H5	○精神障がい者共同作業所「ワンステップ」（旧「マック・リブ作業所」）開設	○荒川区地域福祉計画策定 ○荒川区障害者住宅基本調査 ○荒川区立生活寮開設	○障害者基本法制定（心身障害者対策基本法を改正、名称変更） ○障害者基本計画（第 1 期）策定

西暦	和暦	荒川区・障害者団体	荒川区・行政	日本・国際動向
1994	H6		○荒川区保健福祉医療計画策定 ○荒川区立障害者グループホーム開設	
1995	H7		○荒川区立生活実習所開設→「ノーマライゼーション戦略」	
1996	H8			
1997	H9		○ケアホーム・グループホーム町屋生活寮　開設	
1998	H10			
1999	H11		○荒川区障害者プラン策定員会設置	
2000	H12		○荒川区障害者プラン（第 1 期）策定	○成年後見制度導入 ○介護保険制度導入
2001	H13	○ケアホーム・グループホーム東日暮里さんま寮　開設		
2002	H14	○ケアホーム・グループホーム「東日暮里ハイツ」開設	○尾久生活実習所分場開設 ○知的障がい者ガイドヘルパー派遣事業スタート	○障害者基本計画（第 2 期）策定 ○重点施策実施 5 か年計画策定
2003	H15	○ケアホーム・グループホーム東日暮里かつお寮　開設	○障害者就労支援センター「じょぶ・あらかわ」設置 ○精神障がい者ショートステイ事業開始 ○精神障がい者地域支援センター「アゼリア」開設	○措置制度から支援費制度への移行
2004	H16	○ケアホーム・グループホームイルカ寮　開設 ○グループホーム「とらむ」開設		
2005	H17		○認知症高齢者グループホームの開設支援（1 か所→3 か所） ○コミュニティバス「さくら」の障がい者利用負担額援助	

西暦	和暦	荒川区・障害者団体	荒川区・行政	日本・国際動向
2006	H18	○グループホームふるさとホーム荒川第 2 開設 ○「荒川第4あさがお福祉作業所（パン工房あさがお）」開設	○軽度要介護者等に対する寝台賃貸料及び購入費の補助 ○障害福祉サービス利用者負担の軽減（通所更生施設等の食費負担軽減を含む） ○障がい者雇用支援事業(NPO法人フリージアによるパンの移動販売）の実施支援 ○重度身体障がい者グループホームの開設 ○障がい者小規模通所授産施設等就労促進支援事業の実施 ○障がい者児移動介護事業の実施 ○障害者自立支援法から介護保険法に移行するホームヘルプ利用者の負担軽減	○障害者自立支援法施行（「障害福祉計画」策定を義務づけ）
2007	H19	○重度身体障がい者グループホーム「おぐのあかり」開設	○荒川区障害プラン（第 2 期、第 1 期障害福祉計画を包含）策定 ○外国籍障がい者福祉給付金事業開始 ○障がい児タイムケア事業開始 ○特例子会社等の誘致による障がい者雇用の拡大 ○首都大学東京と共同による障がい者向け健康体操の開発・普及 ○心身障害者福祉センター通所施設の指定管理者制度への移行	
2008	H20		○障がい者施設に対する運営支援制度の創設 ○裁判員制度参加者への支援	
2009	H21		○荒川区障害福祉計画（第 2 期）策定 ○西日暮里六丁目障がい者支援施設開設 ○荒川区立心身障害者福祉センター移転 ○「たんぽぽセンター」開設	

西暦	和暦	荒川区・障害者団体	荒川区・行政	日本・国際動向
2010	H22	○ケアホーム・グループホーム日本ダルクホーム　開設 ○ケアホーム・グループホームももの木　開設	○対面音訳者派遣事業の実施 ○障がい者就労訓練の内容拡充	○障害者の範囲の見直し（発達障がいも範囲内へ）
2011	H23	○ケアホーム・グループホーム尾久寮　開設 ○ケアホーム・グループホームもみの木　開設	○障がい者就労支援施設「スタートまちや」開設 ○障がい者の緊急時等の安否確認体制の整備	○障害者虐待防止法制定
2012	H24	○ケアホーム 8・10 生活にっぽり　開設	○障がい者地域生活支援施設「スクラムあらかわ」開設 ○荒川区障がい者プラン（第 3 期）策定 ○荒川区障がい者虐待防止センター設置	
2013	H25		○障害者福祉サービス等相談支援事業開始	○障害者総合支援法施行（障害者自立支援法の改正、名称変更）

「親なき後」に関する保護者意識調査　調査票

「親なき後」についての保護者意識調査

日頃から荒川区自治総合研究所の活動にご理解を賜わり、誠にありがとうございます。当研究所は荒川区障害者福祉課と協力しながら「親なき後の支援に関する研究プロジェクト」に取り組んでおります。

「親なき後」とは、ご両親及び、障がいのある方の一番身近でお世話をしている方（例えば、祖父母、兄弟姉妹、配偶者など）が高齢になったり、亡くなったりすることで、障がいのある方のお世話ができなくなる状況を指します。

「親なき後」も障がいのある方が引き続き住み慣れた地域で安心して暮らしていただけるよう、研究の一環として、保護者の皆様を対象に、「親なき後」に関するアンケート調査を実施することといたしました。

調査は無記名で、どなたがどのようなご回答をされたのかはわからないようになっております。お答えいただいた内容は、統計的な処理など適切な加工をした後に、調査報告書等へ掲載させていただいたり、当該分野に関連する研究会等で発表させていただいたりする可能性があります（もちろんその場合もプライバシーに十分配慮させていただきます）。

お答えいただきました内容は、荒川区における障害者福祉施策等に関する提言の参考にさせていただきます。

お忙しいところ恐縮ですが、ご協力のほど宜しくお願い申し上げます。

アンケートのご記入後、**３月１５日（金）までに**、アンケート用紙と一緒にお渡しした封筒に入れて、お子さまから通所施設にご提出ください。

【この調査に関するお問い合わせ先】

公益財団法人荒川区自治総合研究所（RILAC：リラック）
住所：　〒116-0002 東京都荒川区荒川 2-11-1（荒川区役所北庁舎３階）
電話番号：　03-3802-4861　　ＦＡＸ：　03-3802-2592
メールアドレス：info@rilac.or.jp
ホームページ：　http://www.rilac.or.jp/

◆アンケート用紙は障がいのある方の保護者の方がご記入ください。
アンケート用紙では、障がいのある方を表す際に「お子さん」あるいは「子ども」と表記しております。保護者の方からみて、障がいのある方がお子さんでない場合もあるかと思いますが、保護者の方がご記入ください。

◆障がいのあるお子さんが２人以上いらっしゃる場合は、一番年上のお子さんについて、お書きください。

1ページ

「住まい」について

＜問１＞　現在、お子さんはどこで暮らしていますか（○印は１つ）。

１．保護者（あなた）と一緒の住まい
２．兄弟姉妹や親類と一緒の住まい
３．一人暮らしの住まい
４．グループホーム
５．ケアホーム
６．入所施設
７．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

＜問２＞　「親なき後」に、お子さんはどこで暮らすと思いますか（○印は１つ）。

１．兄弟姉妹や親類と一緒の住まい
２．一人暮らしの住まい
３．グループホーム
４．ケアホーム
５．入所施設：具体的な場所＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
６．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
７．どこで暮らすか計画を立てていない

＜問３＞　「親なき後」に、お子さんに荒川区で暮らして欲しいと思いますか（○印は１つ）。その理由もお書きください。

１．そう思う　　２．そう思わない

理由：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

「身の回りの世話をする人」について

＜問４＞　現在、お子さんの日常生活において身の回りの世話をどなたがしていますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

１．身の回りの世話はいらない（子ども自身でできる）
２．（お子さんから見た）父親
３．（お子さんから見た）母親
４．（お子さんから見た）祖父
５．（お子さんから見た）祖母
６．（お子さんの）兄弟姉妹
７．（お子さんの）配偶者
８．上記（２～７）以外の親類：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
９．グループホームやケアホームの世話人
１０．ホームヘルパー
１１．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員
１２．勤務先の人
１３．地域（近所）の人
１４．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

＜問５＞　「親なき後」に、お子さんの日常生活において、身の回りの世話をどなたがすると思いますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

１．身の回りの世話はいらない（子ども自身でできる）
２．（お子さんの）兄弟姉妹
３．（お子さんの）配偶者
４．上記（２～３）以外の親類：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
５．グループホームやケアホームの世話人
６．ホームヘルパー
７．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員
８．勤務先の人
９．地域（近所）の人
１０．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
１１．誰もいない

「日常的に相談する人」について

＜問６＞　現在、お子さんが日常で困った事があった場合に、お子さんはどなたに相談していますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

１．（お子さんから見た）父親
２．（お子さんから見た）母親
３．（お子さんから見た）祖父
４．（お子さんから見た）祖母
５．（お子さんから見た）兄弟姉妹
６．（お子さんの）配偶者
７．上記（１～６）以外の親類：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
８．グループホームやケアホームの世話人
９．ホームヘルパー・保健師・訪問看護師
１０．障害者福祉課など区の職員
１１．じょぶ・あらかわの職員
１２．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員
１３．（お子さんの）勤務先の人
１４．（お子さんの）友人
１５．地域（近所）の人
１６．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
１７．誰もいない

＜問７＞　「親なき後」に、お子さんが日常で困った事があった場合に、お子さんはどなたに相談すると思いますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

１．（お子さんから見た）兄弟姉妹
２．（お子さんの）配偶者
３．上記（１～２）以外の親類：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
４．グループホームやケアホームの世話人
５．ホームヘルパー・保健師・訪問看護師
６．障害者福祉課など区の職員・社会福祉協議会の職員
７．じょぶ・あらかわの職員
８．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員
９．（お子さんの）勤務先の人
１０．（お子さんの）友人
１１．地域（近所）の人
１２．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
１３．誰もいない

「収入」について

＜問８＞　現在、お子さんにはどのような収入がありますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。
なお「１０．グループホーム等家賃助成」「１１．就労収入」「１３．その他」に関しては、月額のおおよその額もお書きください。

１．障害基礎年金　１級
２．障害基礎年金　２級
３．心身障害者扶養共済制度の年金（旧・心身障害者扶養年金）
４．特別障害者手当
５．心身障害者福祉手当
６．重度心身障害者手当
７．障害児福祉手当
８．特別児童扶養手当
９．児童育成手当・障害手当
１０．グループホーム等家賃助成：月額おおよそ＿＿＿＿＿＿＿＿円
１１．就労収入：月額おおよそ＿＿＿＿＿＿＿＿円（税込）
１２．財産収入（不動産収入など）
１３．その他：具体的な項目＿＿＿＿＿＿月額おおよそ＿＿＿＿＿＿＿＿円

＜問９＞　「親なき後」に、お子さんは何をもとに生計を立てると思いますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

１．子ども（本人）の就労収入
２．子ども（本人）の年金や手当
３．子ども（本人）名義の預貯金
４．兄弟姉妹や親類の収入
５．親が残した預貯金
６．親が残した不動産からの収入
７．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
８．特に生計の見通しは立っていない

「金銭管理」について

＜問１０＞　現在、お子さんの預貯金を引き出すなどお金の管理は主にどなたがしていますか（○印は１つ）。

１．子ども（本人）
２．親
３．兄弟姉妹
４．親類
５．社会福祉協議会が提供する地域福祉権利擁護事業（注１）の生活支援員
６．成年後見制度（注２）に基づく成年後見人、保佐人、補助人
７．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

（注１）地域福祉権利擁護事業とは、利用者が地域で自立した生活を送れるように、「日常生活上の事務的行為」に関する支援を、利用者と利用契約を交わして行うもの。なお、「日常生活上の事務的行為」に関する支援とは、福祉サービスの利用手続きの手伝い、公共料金の支払いなど日常の金銭管理、預貯金の通帳や年金証書の保管などを指す。

（注２）成年後見制度とは平成12年に設けられた制度。判断能力が不十分な人が不利益を被ることのないように、裁判所への申し立てによって決められた成年後見人、保佐人、補助人が、判断能力の不十分な人に代わって、「財産管理」や「身上監護」を行う。なお「財産管理」とは、収入や支出の管理、金融機関の取引などを、「身上監護」とは、借家の契約・家賃の支払い、介護サービスの契約・費用の支払いなどを指す。

＜問１１＞　親なき後に、お子さんの預貯金を引き出すなどお金の管理は主にどなたがすると思いますか（○印は１つ）。

１．子ども（本人）
２．兄弟姉妹
３．親類
４．社会福祉協議会が提供する地域福祉権利擁護事業の生活支援員
５．成年後見制度に基づく成年後見人、保佐人、補助人
６．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
７．特に誰がお金を管理するか見通しは立っていない

「成年後見」について

＜問１２＞　成年後見制度の利用について、どのようにお考えですか（○印は１つ）。

１．利用したくない　２．利用したいかどうかわからない　３．将来、利用したい　４．既に利用している

このまま＜問１３＞へお進みください

このあと＜問１４＞へお進みください

＜問１３＞　問１２で「１．利用したくない」「２．利用したいかどうかわからない」に○印を付けた方にお聞きします。その理由は何ですか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

１．子ども（本人）が財産管理や生活面に関する契約をできるから
２．家族や親類が財産管理や生活面に関する契約をすればいいから
３．成年後見制度の仕組みがわからないから
４．費用がかかりそうだから
５．手続きが大変そうだから
６．適当な後見人の候補者がいないから
７．利用し始めるタイミングがわからないから
８．利用することで親も子も制約を受けそうだから
９．親の役割が減るようでさみしいから
１０．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

→　このあと＜問１４＞へお進みください

「社会とのかかわり」について

＜問１４＞　現在、お子さんは日中、どのように過ごされていますか。あてはまる番号すべてに○をつけてください。

１．福祉作業所に通っている
２．生活実習所に通っている
３．福祉作業所、生活実習所以外の通所施設に通っている
４．一般就労している
５．就労に関する訓練や研修を受けている
６．保育所・幼稚園、小学校、中学校、高校、専門学校、大学などに通っている
７．公的・民間の療育施設に通っている
８．趣味のサークルに参加している
９．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
１０．どこにも通っていない（在宅している）

＜問１５＞　現在、お子さんはどれくらいの頻度で以下のような事柄を行っていますか。
（Ａ～Ｆのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）

	ほぼ、毎日	週に2、3回	週に1回	月に1、2回	年に数回	これまでにしたことがない
A. 友人と会うこと	1 ……	2 ……	3 ……	4 ……	5 ……	6
B. 友人と電話で話したり、メールのやり取りをすること	1 ……	2 ……	3 ……	4 ……	5 ……	6
C. 趣味のサークル活動への参加	1 ……	2 ……	3 ……	4 ……	5 ……	6
D. 地域（近所）の人との会話	1 ……	2 ……	3 ……	4 ……	5 ……	6
E. 地域の防災活動や清掃等への参加	1 ……	2 ……	3 ……	4 ……	5 ……	6
F. 街歩き	1 ……	2 ……	3 ……	4 ……	5 ……	6

＜問１６＞　地域の人たちから、子どもの障がいに対する理解や手助けを得られていると思いますか（○印は１つ）。

1．そう思う
2．ややそう思う
3．あまりそう思わない
4．そう思わない

「親なき後」の不安について

＜問１７＞　「親なき後」のお子さんについて心配なこと、不安なことは何ですか。
あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

1．住まいがあるか
2．日常生活において身の回りの世話をしてくれる人がいるか
3．日常で困った時に相談する人がいるか
4．安定した収入が得られるか
5．自分で金銭管理や契約ができるか
6．日中過ごす場所があるか
7．楽しくつきあえる友人がいるか
8．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

「親なき後」に向けた事前準備・計画について

＜問１８＞　「親なき後」のお子さんの生活について、家族や親類で話し合いをしていますか（○印は１つ）。

1．十分に話し合いをしている
2．いくつかの事柄については、話し合いをしている
3．話し合いをしていない

＜問１９＞　「親なき後」のお子さんの生活について、お子さん（本人）がどのような暮らしを望んでいるか、聞いたことがありますか（○印は１つ）。

1．聞いたことがある　　2．聞いたことがない

＜問２０＞　「親なき後」のお子さんの住まい、相談する相手、収入、金銭管理など生活全般について、計画を立てていますか（○印は１つ）。

1．立てていない　　2．ある程度立てている　　3．十分に立てている

このまま
＜問２１＞へお進みください

次のページの＜問２２＞へお進みください

＜問２１＞　問２０で「1．立てていない」に○印を付けた方にお聞きします。「親なき後」について、計画を立てていない理由として、あてはまる番号すべてに○印を付けてください。

1．自分が計画を立てなくても、安心して子どもを任せられる人（家族や親類）や機関（区役所、社会福祉協議会、NPO など）があるから
2．計画を立てる時間的余裕がないから
3．計画を立てる精神的余裕がないから
4．計画を立てる際に参考にできる情報がないから
5．計画について相談をする専門家がいないから
6．計画を立てても、どうなるかわからないから
7．自分のいない将来を想像したくないから
8．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

→このあと次のページの＜問２２＞へお進みください

「親なき後」に向けた訓練について

＜問２２＞　「親なき後」に向けて、あなたは、以下のような事柄を行っていますか。
（Ａ～Ｆのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）

	これまでに行っている	これまで行わなかったが、今後行いたい	これまで行わなかったし、今後行うつもりもない
A. 日頃から、子どもが生活をしていく上で必要な能力が高まるように練習させている	1 ……	2 ……	3
B. 日頃から、子どもに自分で食べるものを決めさせている	1 ……	2 ……	3
C. 日頃から、子どもに自分の利用する福祉サービスを選ばせている	1 ……	2 ……	3
D. 時折、通勤通学経路を変えるなど、子どもの生活に変化をつけている	1 ……	2 ……	3
E. 時折、ショートステイでの宿泊など、保護者と離れて過ごす経験をさせている	1 ……	2 ……	3
F. 日頃から、子どもが様々な人と関わりを持つようにしている	1 ……	2 ……	3

「親なき後」に向けた支援について

＜問２３＞　お子さんは、これまでに以下のような福祉サービスを利用したことがありますか。（Ａ～Ｇのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）

	現在、利用している	これまでに利用したことがある	聞いたことはあるが利用したことはない	初めて聞いたサービスである
A. ホームヘルプサービス	1 ……	2 ……	3 ……	4
B. ガイドヘルパーの派遣	1 ……	2 ……	3 ……	4
C. ショートステイ（短期入所）【例：スクラムあらかわ】	1 ……	2 ……	3 ……	4
D. 緊急一時保護（レスパイト目的も含む）【例：ピアホーム西日暮里、スクラムあらかわ】	1 ……	2 ……	3 ……	4
E. スクラムあらかわのトワイライトサービス	1 ……	2 ……	3 ……	4
F. 障がい児タイムケア【例：おぐのあかり、生活クラブスニーカー】	1 ……	2 ……	3 ……	4
G. 宿泊訓練【例：ファミリーサポートもんじゃ】	1 ……	2 ……	3 ……	4

＜問２４＞　「親なき後」に向けた準備に関する以下のような要望についてどのように思いますか。（Ａ～Ｋのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）

	そう思う	やや そう思う	あまり そう思わない	そう思わない
A. 「親なき後」の準備について相談できる場がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
B. 成年後見制度や地域権利擁護事業など、子どもの権利を守る仕組みについて知る機会がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
C. 地域にグループホームやケアホームがもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
D. 居住年数の上限のないグループホームやケアホームが欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
E. 子どもが一人暮らしをするための支援がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
F. 子どもが働く場所がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
G. 子どもの友人づくりの機会がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
H. 子どもが地域の人と交流する機会がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
I. 子どもが生活をしていく上で必要な能力を高める練習機会がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
J. 子どもの仕事の能力を高める訓練機会がもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4
K. 「親なき後」に向けて、少しずつ保護者の介護負担を軽くするようなサービスがもっと欲しい	1 ……	2 ……	3 ……	4

＜問２５＞　「親なき後」に、どのような支援が必要ですか。行政のサービスだけでなく、民間企業や地域社会に期待することなど、自由にご記入ください。

あなたやお子さん、ご家族について

＜問２６＞　あなたとお子さんの続き柄をお書きください（○印は１つ）。

１．父親　　２．母親
３．祖父　　４．祖母
５．兄弟姉妹　　６．その他：具体的に＿＿＿＿＿＿

＜問２７＞　あなたの年齢をお書きください（○印は１つ）。

１．２０歳未満　　２．２０代
３．３０代　　４．４０代
５．５０代　　６．６０代
７．７０代　　８．８０歳以上

＜問２８＞　お子さんの年齢をお書きください（○印は１つ）。

１．未就学児　　２．小学生・中学生
３．義務教育終了以降～２０歳未満　　４．２０代
５．３０代　　６．４０代
７．５０代　　８．６０歳以上

＜問２９＞　お子さんの性別をお書きください（○印は１つ）。

１．男性　　２．女性

＜問３０＞　お子さんに、兄弟姉妹はいますか（○印は１つ）。

１．いる　　２．いない

＜問３１＞　お子さんは「愛の手帳」を持っていますか（○印は１つ）。

１．「愛の手帳」を持っていない
２．１度の手帳を持っている
３．２度の手帳を持っている
４．３度の手帳を持っている
５．４度の手帳を持っている

＜問３２＞　お子さんは「身体障害者手帳」を持っていますか（○印は１つ）。

１．「身体障害者手帳」を持っていない
２．１級の手帳を持っている
３．２級の手帳を持っている
４．３級の手帳を持っている
５．４級の手帳を持っている
６．５級の手帳を持っている
７．６級の手帳を持っている
８．７級の手帳を持っている

＜問３３＞　お子さんは「精神障害者保健福祉手帳」を持っていますか（○印は１つ）。

１．「精神障害者保健福祉手帳」を持っていない
２．１級の手帳を持っている
３．２級の手帳を持っている
４．３級の手帳を持っている

＜問３４＞　あなたのご家庭（世帯）のおおよその年間収入（税込）はどのくらいですか（○印は１つ）。
※障がいのあるお子さんが一緒に暮らしていらっしゃる場合は、お子さんの年収も含めてください。

１．100 万円未満
２．100 ～200 万円未満
３．200 ～400 万円未満
４．400 ～600 万円未満
５．600 ～800 万円未満
６．800 ～1,000 万円未満
７．1,000 万円以上

＜問３５＞　あなたのご家庭は何人世帯ですか。数字をお書きください。

＿＿＿＿人世帯

最後に

＜問３６＞　「親なき後」に関して、自由にご意見をお書きください。

質問は以上です。

ご多用のところ、

ご協力ありがとうございました。

「親なき後」に関する保護者意識調査　集計結果

有効回答者数（２９２名）。

「住まい」について

＜問１＞　現在、お子さんはどこで暮らしていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．保護者（あなた）と一緒の住まい	241	82.5
２．兄弟姉妹や親類と一緒の住まい	7	2.4
３．一人暮らしの住まい	5	1.7
４．グループホーム	21	7.2
５．ケアホーム	14	4.8
６．入所施設	1	0.3
７．その他	1	0.3
無回答	2	0.7
合計	292	100.0

※百分率（%）については小数点以下第２位を四捨五入して記載（以下同様）。

＜問２＞　「親なき後」に、お子さんはどこで暮らすと思いますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．兄弟姉妹や親類と一緒の住まい	65	22.3
２．一人暮らしの住まい	39	13.4
３．グループホーム	43	14.7
４．ケアホーム	28	9.6
５．入所施設	24	8.2
６．その他	5	1.7
７．どこで暮らすか計画を立てていない	76	26.0
無回答	12	4.1
合計	292	100.0

＜問３＞　「親なき後」に、お子さんに荒川区で暮らして欲しいと思いますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．そう思う	237	81.2%
２．そう思わない	35	12.0%
無回答	20	6.8%
合計	292	100.0%

「身の回りの世話をする人」について

＜問４＞　現在、お子さんの日常生活において身の回りの世話をどなたがしていますか。
あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：３人（１．０％）

	回答者数	292 人中の％
１．身の回りの世話はいらない　（子ども自身でできる）	73	25.0%
２．（お子さんから見た）父親	109	37.3%
３．（お子さんから見た）母親	206	70.5%
４．（お子さんから見た）祖父	3	1.0%
５．（お子さんから見た）祖母	11	3.8%
６．（お子さんの）兄弟姉妹	54	18.5%
７．（お子さんの）配偶者	3	1.0%
８．上記（２～７）以外の親類	6	2.1%
９．グループホームやケアホームの世話人	35	12.0%
１０．ホームヘルパー	26	8.9%
１１．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	79	27.1%
１２．勤務先の人	11	3.8%
１３．地域（近所）の人	4	1.4%
１４．その他	15	5.1%

＜問５＞　「親なき後」に、お子さんの日常生活において、身の回りの世話をどなたがすると思いますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：１１人（４．１％）

	回答者数	292 人中の％
１．身の回りの世話はいらない　（子ども自身でできる）	61	20.9%
２．（お子さんの）兄弟姉妹	108	37.0%
３．（お子さんの）配偶者	11	3.8%
４．上記（２～３）以外の親類	14	4.8%
５．グループホームやケアホームの世話人	107	36.6%
６．ホームヘルパー	48	16.4%
７．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	81	27.7%
８．勤務先の人	9	3.1%
９．地域（近所）の人	4	1.4%
１０．その他	19	6.5%
１１．誰もいない	33	11.3%

「日常的に相談する人」について

＜問６＞　現在、お子さんが日常で困った事があった場合に、お子さんはどなたに相談していますか。
あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：８人（２．７％）

	回答者数	292 人中の％
１．（お子さんから見た）父親	126	43.2%
２．（お子さんから見た）母親	203	69.5%
３．（お子さんから見た）祖父	3	1.0%
４．（お子さんから見た）祖母	15	5.1%
５．（お子さんから見た）兄弟姉妹	73	25.0%
６．（お子さんの）配偶者	4	1.4%
７．上記（１～６）以外の親類	7	2.4%
８．グループホームやケアホームの世話人	38	13.0%
９．ホームヘルパー・保健師・訪問看護師	18	6.2%
１０．障害者福祉課など区の職員	39	13.4%
１１．じょぶ・あらかわの職員	30	10.3%
１２．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	100	34.2%
１３．（お子さんの）勤務先の人	17	5.8%
１４．（お子さんの）友人	14	4.8%
１５．地域（近所）の人	9	3.1%
１６．その他	35	12.0%
１７．誰もいない	14	4.8%

＜問７＞　「親なき後」に、お子さんが日常で困った事があった場合に、お子さんはどなたに相談すると思いますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：１１人（３．８％）

	回答者数	292 人中の％
１．（お子さんから見た）兄弟姉妹	157	53.8%
２．（お子さんの）配偶者	12	4.1%
３．上記（１～２）以外の親類	19	6.5%
４．グループホームやケアホームの世話人	80	27.4%
５．ホームヘルパー・保健師・訪問看護師	31	10.6%
６．障害者福祉課など区の職員・社会福祉協議会の職員	67	22.9%
７．じょぶ・あらかわの職員	34	11.6%
８．福祉作業所や生活実習所など通所している施設の職員	104	35.6%
９．（お子さんの）勤務先の人	26	8.9%
１０．（お子さんの）友人	23	7.9%
１１．地域（近所）の人	15	5.1%
１２．その他	23	7.9%
１３．誰もいない	20	6.8%

「収入」について

＜問８＞　現在、お子さんにはどのような収入がありますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。なお「１０．グループホーム等家賃助成」「１１．就労収入」「１３．その他」に関しては、月額のおおよその額もお書きください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：３９（１３．４％）

	回答者数	292 人中の％
１．障害基礎年金　１級	74	25.3%
２．障害基礎年金　２級	102	34.9%
３．心身障害者扶養共済制度の年金　（旧・心身障害者扶養年金）	29	9.9%
４．特別障害者手当	56	19.2%
５．心身障害者福祉手当	92	31.5%
６．重度心身障害者手当	52	17.8%
７．障害児福祉手当	13	4.5%
８．特別児童扶養手当	9	3.1%
９．児童育成手当・障害手当	14	4.8%
１０．グループホーム等家賃助成　：月額のおおよその平均額 13,611 円 （最低額 9,000 円、最高額 24,000 円、最頻値 10,000 円）	20	6.8%
１１．就労収入　：月額のおおよその平均額 56,401 円 （最低額 3,600 円、最高額 160,000 円、最頻値 10,000 円）	93	31.8%
１２．財産収入（不動産収入など）	2	0.7%
１３．その他　：月額のおおよその平均額 63,900 円 （最低額 10,000 円、最高額 180,000 円、最頻値 10,000 円）	13	4.5%

＜問９＞　「親なき後」に、お子さんは何をもとに生計を立てると思いますか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：９人（３．１％）

	回答者数	292 人中の％
１．子ども（本人）の就労収入	109	37.3%
２．子ども（本人）の年金や手当	227	77.7%
３．子ども（本人）名義の預貯金	106	36.3%
４．兄弟姉妹や親類の収入	17	5.8%
５．親が残した預貯金	79	27.1%
６．親が残した不動産からの収入	19	6.5%
７．その他	5	1.7%
８．特に生計の見通しは立っていない	29	9.9%

「金銭管理」について

＜問１０＞　現在、お子さんの預貯金を引き出すなどお金の管理は主にどなたがしていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．子ども（本人）	27	9.2%
２．親	235	80.5%
３．兄弟姉妹	16	5.5%
４．親類	0	0.0%
５．社会福祉協議会が提供する地域福祉権利擁護事の生活支援員	4	1.4%
６．成年後見制度に基づく成年後見人、保佐人、補助人	1	0.3%
７．その他	6	2.1%
無回答	3	1.0%
合計	292	100.0%

＜問１１＞　親なき後に、お子さんの預貯金を引き出すなどお金の管理は主にどなたがすると思いますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．子ども（本人）	62	21.2%
２．兄弟姉妹	133	45.5%
３．親類	5	1.7%
４．社会福祉協議会が提供する地域福祉権利擁護事業の生活支援員	8	2.7%
５．成年後見制度に基づく成年後見人、保佐人、補助人	15	5.1%
６．その他	5	1.7%
７．特に誰がお金を管理するか見通しは立っていない	54	18.5%
無回答	10	3.4%
合計	292	100.0%

「成年後見」について

＜問１２＞　成年後見制度の利用について、どのようにお考えですか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．利用したくない	38	13.0%
２．利用したいかどうかわからない	144	49.3%
３．将来利用したい	62	21.2%
４．既に利用している	5	1.7%
無回答	43	14.7%
合計	292	100.0%

＜問１３＞　問１２で「１．利用したくない」「２．利用したいかどうかわからない」に○印を付けた方にお聞きします。その理由は何ですか。あてはまる番号すべてに○印をつけてください。

※問 12 で１＆２を選択し問 13 で無回答は６人（２.１%）

	回答者数	292 名中の%	182 名中の%（問 12 で選択肢 3，4 を選んだ 67 名と無回答 43 を除く）
１．子ども（本人）が財産管理や生活面に関する契約をできるから	15	5.1%	8.2%
２．家族や親類が財産管理や生活面に関する契約をすればいいから	57	19.5%	31.3%
３．成年後見制度の仕組みがわからないから	72	24.7%	39.6%
４．費用がかかりそうだから	24	8.2%	13.2%
５．手続きが大変そうだから	37	12.7%	20.3%
６．適当な後見人の候補者がいないから	26	8.9%	14.3%
７．利用し始めるタイミングがわからないから	32	11.0%	17.6%
８．利用することで親も子も制約を受けそうだから	26	8.9%	14.3%
９．親の役割が減るようでさみしいから	4	1.4%	2.2%
１０．その他	26	8.9%	14.3%

「社会とのかかわり」について

＜問１４＞　現在、お子さんは日中、どのように過ごされていますか。あてはまる番号すべてに○をつけてください。

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：７人（２．４％）

	回答者数	292 人中の％
１．福祉作業所に通っている	115	39.4%
２．生活実習所に通っている	65	22.3%
３．福祉作業所、生活実習所以外の通所施設に通っている	17	5.8%
４．一般就労している	50	17.1%
５．就労に関する訓練や研修を受けている	9	3.1%
６．保育所・幼稚園、小学校、中学校、高校、専門学校、大学などに通っている	29	9.9%
７．公的・民間の療育施設に通っている	17	5.8%
８．趣味のサークルに参加している	25	8.6%
９．その他	17	5.8%
１０．どこにも通っていない（在宅している）	5	1.7%

＜問１５＞　現在、お子さんはどれくらいの頻度で以下のような事柄を行っていますか。（Ａ～Ｆのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）

	1 ほぼ毎日	2 週に2~3回	3 週に1回	4 月に1~2回	5 年に数回	6 これまでにしたことがない	無回答	合計
A. 友人と会うこと	21.6%	3.8%	5.5%	9.9%	19.2%	22.3%	17.8%	100.0%
B. 友人と電話で話したり、メールのやり取りをすること	7.5%	5.5%	3.8%	4.5%	11.0%	48.3%	19.5%	100.0%
C. 趣味のサークル活動への参加	0.0%	4.1%	7.9%	15.1%	11.0%	41.4%	20.5%	100.0%
D. 地域（近所）の人との会話	9.2%	8.9%	5.1%	7.5%	7.9%	37.7%	23.6%	100.0%
E. 地域の防災活動や清掃等への参加	0.3%	0.3%	0.3%	2.4%	8.6%	65.1%	22.9%	100.0%
F. 街歩き	24.3%	17.5%	16.1%	12.0%	6.8%	7.5%	15.8%	100.0%

＜問１６＞　地域の人たちから、子どもの障がいに対する理解や手助けを得られていると思いますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．そう思う	39	13.4%
２．ややそう思う	78	26.7%
３．あまりそう思わない	95	32.5%
４．そう思わない	66	22.6%
無回答	14	4.8%
合計	292	100.0%

「親なき後」の不安について

＜問１７＞　「親なき後」のお子さんについて心配なこと、不安なことは何ですか。
あてはまる番号すべてに○印をつけてください。"

※この設問において選択肢全てで無回答だった人：２０人(６.８％)

	回答者数	292 人中の％
１．住まいがあるか	100	34.2%
２．日常生活において身の回りの世話をしてくれる人がいるか	161	55.1%
３．日常で困った時に相談する人がいるか	155	53.1%
４．安定した収入が得られるか	123	42.1%
５．自分で金銭管理や契約ができるか	137	46.9%
６．日中過ごす場所があるか	98	33.6%
７．楽しくつきあえる友人がいるか	117	40.1%
８．その他	27	9.2%

「親なき後」に向けた事前準備・計画について

＜問１８＞　「親なき後」のお子さんの生活について、家族や親類で話し合いをしていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．十分に話し合いをしている	13	4.5%
２．いくつかの事柄については、話し合いをしている	145	49.7%
３．話し合いをしていない	122	41.8%
無回答	12	4.1%
合計	292	100.0%

＜問１９＞　「親なき後」のお子さんの生活について、お子さん（本人）がどのような暮らしを望んでいるか、聞いたことがありますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．聞いたことがある	75	25.7%
２．聞いたことがない	193	66.1%
無回答	24	8.2%
合計	292	100.0%

＜問２０＞　「親なき後」のお子さんの住まい、相談する相手、収入、金銭管理など生活全般について、計画を立てていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
1．立てていない	156	53.4%
２．ある程度立てている	109	37.3%
３．十分に立てている	2	0.7%
無回答	25	8.6%
合計	292	100.0%

＜問２１＞　問２０で「１．立てていない」に○印を付けた方にお聞きします。「親なき後」について、計画を立てていない理由として、あてはまる番号すべてに○印を付けてください。

※問２０で１を選択し問２１で無回答は５人（１.７%）

	回答者数	292 名中の%	156 名中の%（問 20 で 2,3 を選択した 111 名と無回答 25 名を除く）
１．自分が計画を立てなくても、安心して子どもを任せられる人（家族や親類）や機関（区役所、社会福祉協議会、NPO など）があるから	15	5.1%	9.6%
２．計画を立てる時間的余裕がないから	21	7.2%	13.5%
３．計画を立てる精神的余裕がないから	40	13.7%	25.6%
４．計画を立てる際に参考にできる情報がないから	56	19.2%	35.9%
５．計画について相談をする専門家がいないから	31	10.6%	19.9%
６．計画を立てても、どうなるかわからないから	75	25.7%	48.1%
７．自分のいない将来を想像したくないから	29	9.9%	18.6%
８．その他	31	10.6%	19.9%

「親なき後」に向けた訓練について

＜問２２＞　「親なき後」に向けて、あなたは、以下のような事柄を行っていますか
（Ａ～Ｆのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）。

	1 これまでに行っている	2 これまで行わなかったが今後行いたい	3 これまで行わなかったし今後行うつもりもない	無回答	合計
A. 日頃から、子どもが生活をしていく上で必要な能力が高まるように練習させている	49.7%	26.0%	6.8%	17.5%	100.0%
B. 日頃から、子どもに自分で食べるものを決めさせている	49.3%	18.2%	11.6%	20.9%	100.0%
C. 日頃から、子どもに自分の利用する福祉サービスを選ばせている	24.0%	33.9%	19.5%	22.6%	100.0%
D. 時折、通勤通学経路を変えるなど、子どもの生活に変化をつけている	30.8%	21.2%	26.7%	21.2%	100.0%
E. 時折、ショートステイでの宿泊など、保護者と離れて過ごす経験をさせている	33.9%	31.5%	15.8%	18.8%	100.0%
F. 日頃から、子どもが様々な人と関わりを持つようにしている	50.3%	21.6%	9.2%	18.8%	100.0%

「親なき後」に向けた支援について

＜問２３＞　お子さんは、これまでに以下のような福祉サービスを利用したことがありますか
（Ａ～Ｇのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）。

	1 現在利用している	2 これまでに利用したことがある	3 聞いたことはあるが利用したことはない	4 初めて聞いたサービスである	無回答	合計
A. ホームヘルプサービス	8.2%	3.1%	58.9%	11.0%	18.8%	100.0%
B. ガイドヘルパーの派遣	21.2%	7.5%	40.8%	15.4%	15.1%	100.0%
C. ショートステイ（短期入所）【例：スクラムあらかわ】	12.3%	10.6%	50.3%	11.0%	15.8%	100.0%
D. 緊急一時保護（レスパイト目的も含む）【例：ピアホーム西日暮里、スクラムあらかわ】	8.6%	17.1%	39.7%	20.2%	14.4%	100.0%
E. スクラムあらかわのトワイライトサービス	8.2%	1.4%	41.4%	31.2%	17.8%	100.0%
F. 障がい児タイムケア【例：おぐのあかり、生活クラブスニーカー】	6.5%	3.1%	36.6%	33.6%	20.2%	100.0%
G. 宿泊訓練【例：ファミリーサポートもんじゃ】	7.2%	8.2%	33.2%	33.9%	17.5%	100.0%

＜問２４＞　「親なき後」に向けた準備に関する以下のような要望についてどのように思いますか（Ａ～Ｋのそれぞれの項目ごとに○印は１つ）。

	1 そう思う	2 ややそう思う	3 あまりそう思わない	4 そう思わない	無回答	合計
A. 「親なき後」の準備について相談できる場がもっと欲しい	47.3%	33.6%	4.8%	1.0%	13.4%	100.0%
B. 成年後見制度や地域権利擁護事業など、子どもの権利を守る仕組みについて知る機会がもっと欲しい	39.0%	36.6%	7.5%	1.0%	15.8%	100.0%
C. 地域にグループホームやケアホームがもっと欲しい	55.5%	23.3%	5.5%	1.4%	14.4%	100.0%
D. 居住年数の上限のないグループホームやケアホームが欲しい	61.0%	20.2%	3.4%	1.0%	14.4%	100.0%
E. 子どもが一人暮らしをするための支援がもっと欲しい	52.7%	21.6%	6.2%	2.7%	16.8%	100.0%
F. 子どもが働く場所がもっと欲しい	47.3%	21.6%	8.9%	3.8%	18.5%	100.0%
G. 子どもの友人づくりの機会がもっと欲しい	37.3%	28.4%	12.7%	2.7%	18.8%	100.0%
H. 子どもが地域の人と交流する機会がもっと欲しい	29.5%	38.0%	11.3%	3.8%	17.5%	100.0%
I. 子どもが生活をしていく上で必要な能力を高める練習機会がもっと欲しい	46.9%	28.4%	6.2%	2.1%	16.4%	100.0%
J. 子どもの仕事の能力を高める訓練機会がもっと欲しい	37.0%	28.1%	13.0%	3.8%	18.2%	100.0%
K. 「親なき後」に向けて、少しずつ保護者の介護負担を軽くするようなサービスがもっと欲しい	55.8%	22.9%	5.5%	0.7%	15.1%	100.0%

＜問２５＞　「親なき後」に、どのような支援が必要ですか。行政のサービスだけでなく、民間企業や地域社会に期待することなど、自由にご記入ください。

（　省　　略　）

あなたやお子さん、ご家族について

＜問２６＞　あなたとお子さんの続き柄をお書きください（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．父親	42	14.4%
２．母親	214	73.3%
３．祖父	0	0.0%
４．祖母	1	0.3%
５．兄弟姉妹	18	6.2%
６．その他：具体的に	8	2.7%
無回答	9	3.1%
合計	292	100.0%

＜問２７＞　あなたの年齢をお書きください（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．２０歳未満	0	0.0%
２．２０代	3	1.0%
３．３０代	16	5.5%
４．４０代	49	16.8%
５．５０代	63	21.6%
６．６０代	77	26.4%
７．７０代	61	20.9%
８．８０歳以上	17	5.8%
無回答	6	2.1%
合計	292	100.0%

＜問２８＞　お子さんの年齢をお書きください（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．未就学児	34	11.6%
２．小学生・中学生	1	0.3%
３．義務教育終了以降～２０歳未満	9	3.1%
４．２０代	82	28.1%
５．３０代	61	20.9%
６．４０代	67	22.9%
７．５０代	20	6.8%
８．６０歳以上	9	3.1%
無回答	9	3.1%
合計	292	100.0%

＜問２９＞　お子さんの性別をお書きください（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．男性	197	67.5%
２．女性	90	30.8%
無回答	5	1.7%
合計	292	100.0%

＜問３０＞　お子さんに、兄弟姉妹はいますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．いる	233	79.8%
２．いない	53	18.2%
無回答	6	2.1%
合計	292	100.0%

＜問３１＞　お子さんは「愛の手帳」を持っていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．「愛の手帳」を持っていない	60	20.5%
２．１度の手帳を持っている	17	5.8%
３．２度の手帳を持っている	71	24.3%
４．３度の手帳を持っている	63	21.6%
５．４度の手帳を持っている	66	22.6%
無回答	15	5.1%
合計	292	100.0%

＜問３２＞　お子さんは「身体障害者手帳」を持っていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．「身体障害者手帳」を持っていない	178	61.0%
２．１級の手帳を持っている	36	12.3%
３．２級の手帳を持っている	15	5.1%
４．３級の手帳を持っている	5	1.7%
５．４級の手帳を持っている	7	2.4%
６．５級の手帳を持っている	1	0.3%
７．６級の手帳を持っている	0	0.0%
８．７級の手帳を持っている	0	0.0%
無回答	50	17.1%
合計	292	100.0%

＜問３３＞　お子さんは「精神障害者保健福祉手帳」を持っていますか（○印は１つ）。

	回答者数	%
１．「精神障害者保健福祉手帳」を持っていない	206	70.5%
２．１級の手帳を持っている	4	1.4%
３．２級の手帳を持っている	18	6.2%
４．３級の手帳を持っている	9	3.1%
無回答	55	18.8%
合計	292	100.0%

＜問３４＞　あなたのご家庭（世帯）のおおよその年間収入（税込）はどのくらいですか（○印は１つ）。障がいのあるお子さんが一緒に暮らしていらっしゃる場合は、お子さんの年収も含めてください。

	回答者数	%
１．100 万円未満	14	4.8%
２．100 ～200 万円未満	41	14.0%
３．200 ～400 万円未満	91	31.2%
４．400 ～600 万円未満	62	21.2%
５．600 ～800 万円未満	30	10.3%
６．800 ～1,000 万円未満	11	3.8%
７．1,000 万円以上	20	6.8%
無回答	23	7.9%
合計	292	100.0%

＜問３５＞　あなたのご家庭は何人世帯ですか。数字をお書きください。

	回答者数	%
1 人世帯	8	2.7%
2 人世帯	49	16.8%
3 人世帯	117	40.1%
4 人世帯	68	23.3%
5 人世帯	28	9.6%
6 人世帯	10	3.4%
7 人世帯	1	0.3%
8 人世帯	1	0.3%
10 人世帯	1	0.3%
無回答	9	3.1%
合計	292	100.0%

研究会名簿

親なき後の支援に関する研究プロジェクト研究会名簿

土田　武史　早稲田大学名誉教授（研究会座長）
田山　輝明　早稲田大学名誉教授
村上　雅子　国際基督教大学名誉教授
米澤　　旦　明治学院大学専任講師
西川太一郎　荒川区長、荒川区自治総合研究所理事長
三嶋　重信　荒川区副区長（平成 25 年 3 月 31 日まで）
三ツ木晴雄　荒川区副区長（平成 25 年 4 月 1 日から）
北川　嘉昭　荒川区総務企画部長
五味　智子　荒川区総務企画担当部長（平成 26 年 3 月 31 日まで）
和気　　剛　荒川区福祉部長（平成 24 年 3 月 31 日まで）
高岡　芳行　荒川区福祉部長（平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日まで）
谷嶋　　弘　荒川区福祉部長（平成 25 年 4 月 1 日から）
山形　　実　荒川区障害者福祉課長
藤田　満幸　荒川区社会福祉協議会事務局長
二神　恭一　荒川区自治総合研究所所長
長田　七美　荒川区自治総合研究所副所長
成瀬　慶亮　荒川区自治総合研究所研究員（平成 25 年 3 月 31 日まで）
小川　充彦　荒川区自治総合研究所研究員
川原健太郎　荒川区自治総合研究所研究員（平成 25 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日まで）
河野　志穂　荒川区自治総合研究所研究員
阿久戸義愛　荒川区自治総合研究所研究員（平成 25 年 3 月 31 日まで）

（研究会開催回数…6 回）

【編集協力者】
海老原麻美　荒川区自治総合研究所研究員（平成 26 年 4 月 1 日から）
山田庄太郎　荒川区自治総合研究所研究員（平成 26 年 3 月 1 日から）

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

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

住所　〒116-0002 東京都荒川区荒川 2-11-1
電話番号　03-3802-4861
ファックス　03-3802-2592
ホームページ http://www.rilac.or.jp/
メールアドレス info@rilac.or.jp

RiLAC

公益財団法人荒川区自治総合研究所