

「親亡き後」の障害者の生活支援に関する考察

—横浜市障害者後見的支援制度を手がかりに—

川向 雅弘

聖隷クリストファー大学 社会福祉学部

Community Support for Handicapped Persons after Parents' Death : A System with the Guardianship-like Function in the City of Yokohama

Masahiro KAWAMUKAI

Seirei Christopher University School of Social Work

キーワード：知的障害者、親亡き後、漠然とした不安、後見的支援

1. はじめに

障害児者の「親亡き後」の問題は、生活の場を大規模入所施設に求めた施設要求運動の時代から、ノーマライゼーション思想を背景の一つとした地域福祉への転換が強調されて久しい今日まで、連綿として解決されない課題である。

政策や運動、その時代の社会背景に大きな影響を受け、障害者の生活の場のあり様、暮らしのあり様の理想とされる姿は変化している。

特に、人の尊厳を支援上に謳い具現化が求められている今日では、「生命をつなぐ」だけではない「その人らしさ」という生活の質的課題への要求が高まっている。さらに、グループホームをはじめする様々な制度サービスが地域生活を見据えた社会資源として整備されつつあるものの、親や家族は依然として「制度の含み資産」という位置にあり、当事者や家族が抱える将来への不安を言い表すことばに、「親亡き後」というキーワードは鎮座し続けている。

本稿では、主に知的障害児者と家族にとっての「親亡き後の不安」について考察しながら、本課題に対する地域生活支援としての方法を、横浜市障害者後見的支援制度の取り組みから検討する。

2. 「親亡き後」問題の社会制度的背景

知的障害者にとっての「親」とは「制度」と同等の機能を担っている。

身体障害とは違って、障害が目に見えにくいという特徴があり、本人の思いが伝わりにくい、生活上の大変さが理解されにくい等、本人に代わる誰かの的確な代弁と日常生活上の細やかな支援がなければ、あたり前の生活が困難となる。そのため、障害者総合支援法等によって地域在

宅生活の支援サービスが展開しつつあるも、制度が意図する親の位置は、「負担を軽減しつつ、ケア提供者としての役割を強化するもの¹⁾」との指摘に正しい。

親による障害児殺しや無理心中事件は決して過去のものではなく、さらに、家族機能や地域構造の変化、認知症等による親の地域からの孤立常態化などとともに、「親の死亡後に障害のある子どもが死亡する」といった事例が後をたたない。戦後、児童福祉法や精神薄弱者福祉法の成立以降、社会が大きく変化してきたにもかかわらず、なぜ、知的障害者の親は今もなお介護を余儀なくされているのか、時代と制度施策の変遷とともに概観する。

(1) 施設要求運動期

児童福祉法（1947年）では精神薄弱児施設の目的を「18歳未満の児童を入所させ、保護するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えること」を目的としていた。この目的の背景には、戦後混乱期にあって、知的障害児とされる子どもの中に、生活環境を要因とした「養護に欠ける」児童が多数含まれていたことから、「独立自活に必要な知識技能を与えること」に重点が置かれた側面もあるが²⁾、いずれにしても、当時の精神薄弱児施設は更生指導と訓練を入所目的としていた。その後の『精神薄弱児対策基本要綱』（1953年：中央青少年問題協議会）は、知的障害児を反社会的存在とみなし、社会防衛と家族負担の軽減ための「収容」「分離」「更生」を強調したが、「自活能力を養う」ことを目的としたこの時代の入所施設は、終生入所ではなく一時的入所を前提としていたため、入所対象者は退所可能な軽度知的障害児に限定されていた。

一方、障害が重く社会復帰が困難なケースの

顕在化という現実問題から、児童福祉施設での対応の限界が、また、重症心身障害児をめぐっては自宅での世話が親に重い負担を強いている実態が明らかになる中で、年齢超過児童や障害の重度化に対応する、児童から成人までの一貫した施策が求められていった。重度精神薄弱児施設「国立秩父学園」や「名張育成園」の設置が契機となり、精神薄弱者福祉法（1960年）が制定された。

1965年に開催された育成会（1952年結成）の「精神薄弱者全国大会」宣言では、「親亡き後の保障」がテーマに掲げられ、親たちが期待する施設の役割は、自活能力を養うための一時入所ではなく、「終生保護」にあることが表明された。また、翌年の厚生省『国立心身障害者コロニー設置計画』（1966年）ではコロニーの役割として「終生居住」が謳われた。育成会をはじめとする親の会も、障害者を親の負担になる存在として捉え、負担軽減のために「入所施設は必要」とする立場であった。

精神薄弱者福祉法と当時の社会背景の下で、知的障害者入所施設はつぎつぎと建設され、1973年のオイルショックによる障害者雇用の縮小、さらに、施設入所者の重度化、障害の重複化、高齢化が顕在することで、施設入所要求はより一層高まることになった。

一方、1970年の「心身障害児家庭奉仕員事業」は「特別な困難にある世帯の入所待機児」へ応急的に対応する制度でしかなかったが、同時期に、中央児童福祉審議会答申において「在宅対策の強化および在宅対策と施設対策の関係の強化」が打ち出され、在宅福祉への視点が生まれてくる。しかしそれは、ノーマライゼーションの具現化をめざしたというよりは、オイルショック後の「福祉国家見直し論」に依拠した自助努力と相互扶助を基調とする政策転換で

あった。

(2) 在宅福祉政策過渡期

本格的に在宅福祉の整備と充実が課題になったのは国際障害者年（1981年）以降である。

日本精神薄弱者福祉連盟では、「精神薄弱者に関する長期行動計画（提言）」において、施設ケアサービスをあらゆるライフステージに想定し、さらに、医療、教育、福祉、労働等の機能を総合的に動員し、精神薄弱児の育成の場は施設を包含した地域社会であることに留意すべきことを明らかにした。国際障害者年はこれまでの障害者施策のあり方と、障害者への意識の変革をもたらし、「住みなれた地域で主体的に生活すること」を新しい価値として浸透させた。それに乗じて、国は在宅福祉政策に重点を移行させていくが、そこでは、オイルショック後の福祉予算削減を反映させることになる。同時期に、生活保護制度における抑制が始まり、老人医療費無料化の廃止、障害者領域では施設利用に費用徴収が開始されるなど、大規模な福祉予算の削減によって、障害者と家族はあらたな負担を強いられることになった。

在宅福祉の充実が叫ばれてもその基盤整備は進展せず、障害者の親がわが子の世話を家庭内で抱え込まざるを得ない状況は依然として続いた。「親亡き後」の不安は解消されず、「親亡き後は施設で」という施設への期待がこれまでと変わることはなかった³⁾。

(3) 地域生活支援移行期

知的障害者の自立生活の実現への基盤整備として登場したのがグループホーム事業（精神薄弱者地域生活援助事業：1989年）である。

グループホームとは、「利用者主体」の視点に立ち、誰かに管理されコントロールされる生

活ではなく、自己を自律的にコントロールしながら主体的に暮らす場所とされた⁴⁾。利用者の世話（支援）は、個人とグループホーム運営主体との契約によって成立する。グループホームの理念は、既存の入所施設を縮小した代替的なものではなく、また、「障害者は親元で暮らすことが望ましい」とするこれまでの世論を踏襲したものではなかった。

さらに、地域生活を具体化するものとして、1991年までには、在宅福祉の3本柱（ホームヘルプ事業、ショートステイ事業、デイサービス事業）が整備される。加えて、「障害者対策に関する新長期計画」「障害者プラン」が策定され、障害者福祉はノーマライゼーションを理念として、これまでの施設入所から地域生活へと施策そのものが転換していった。このような流れとともに、グループホームが急増していく。

しかし、障害者の地域生活をめぐって社会全体の考え方が転換しつつあってもなお、知的障害児の親の不安は解消せず、この時期の施設入所者数は増加し続けている⁵⁾。その原因は、グループホームの絶対数の不足のみならず、グループホーム運営に対する運営補助費の地域格差とともに、それが利用者負担に直接的に反映される仕組みによるところが大きい。グループホームは知的障害者の地域生活に多大な可能性をもたらしたが、誰もの手が届く安定的な社会資源にはなり得ていなかった。

(4) 障害者自立支援法以降

1989年に生れたグループホームは、知的障害者と家族に大きな希望を与え、不完全ながらも現場での試行錯誤を通して変化し、熟成し、知的障害者支援に浸透し、「地域生活」という提案を示し続けてきた。しかし、社会福祉基礎構造改革によって繰り出される一連の制度改正

は、多様なサービス主体の参入と住民参加、公平で公正な利用者負担方式の実現を目指すことで、利用者と家族に新たな負担を強いることになる。各地のグループホームが試行錯誤の過程で積み重ねてきた実践は改革に翻弄され、障害当事者や家族が求めていた暮らしを遠ざける結果を招いていった。

具体的には、入居者が利用料を負担できずに、グループホームを退所し自宅や入所施設に戻る事例、施設に戻れず介護力の乏しい高齢の親元に戻らざるを得ない事例が後を絶たない。また、施設を退所して自宅に戻ったものの、施設で提供されていた「24時間365日継続する常時の世話」は在宅の制度サービスには設定されておらず、多くの「世話」が親や本人の自助努力に委ねられるために、途端に生活が立ち行かなくなる事例も多くある。親による障害児殺しや無理心中事件は過去のものではなく、障害者自立支援法以降も数多く報告されている⁶⁾。

2011年度の障害者自立支援法改正以降、グループホーム利用の際の家賃負担助成やサービス利用料負担の定率負担から応能負担への変更など制度上に多少の改善がみられたが、障害者施策全般において、家族は制度の含み資産と位置づけられており、障害者福祉サービスの各論では「親亡き後」の課題は解決していない。

3. 「居場所」の確保では解決されない課題

知的障害者の親が抱える「親亡き後」の不安が解消されない要因について、戦後の施設設置運動の時代から今日までを概観した。

1960年の精神薄弱者福祉法は入所施設建設を推進する根拠法であり、法の制定には、「親亡き後」に終生暮らすことが可能な入所施設建

設の要求が深く関与している。その後の今日においても、地域生活移行支援と入所施設の是非、グループホームの増設などの課題が「親亡き後」の問題と関連づけて論議されている。すなわち、50年以上連綿と課題であり続ける「親亡き後」とは、第一義的には「親亡き後」のわが子の「居場所」の課題としてある。

ノーマライゼーションの理念の浸透とともに、住み慣れた地域で生活しつづけることが理想であると誰しもが総論的に納得はするが、高齢のわが身とわが子の去就となると、「親亡き後」の問題を解決する現実的な方法として施設に居場所を求めることは、現状では仕方がないことである。

しかし、現実的で切実な課題とはいえ、グループホームの増設や制度サービスの充実を獲得し、わが子が安全に生きながらえる「居場所」を確保したとしても、そのことで「親亡き後」の課題が解決するわけではないだろう。

西村（2007）は「オイルショック後の日本型福祉社会論が、家族介護を含み資産としたものの、家族の個人化・多様化により、1980年代には既に制度・政策を支える家族機能は破綻した。しかし、家族機能の破綻は、主に高齢者を介護する家族に対してであり、障害者の家族は障害をもつ子どもの介護・世話に対して別の感情を持ち、意味づけを行っている。障害者の家族（特に母親）は、障害児が生まれてから今まで継続的に介護してきており、『自分が世話しなければ』『できるだけ家族で世話をして、できなくなれば施設で』という想いを強くもっている」と指摘する⁷⁾。この指摘が意味していることは、「できなくなれば施設で」という切羽詰まった思いには「わが子への親の願い」が込められていることである。

4. 「親亡き後」への漠然とした不安

それでは「親の願い」とはどのようなものだろうか。それは、「親亡き後の居場所」という具体的なものではなく、親がかかえる「親亡き後」の「漠然とした不安」に重なる。

『横浜市障害者後見の支援推進プロジェクト報告書⁸⁾』では、「親に何かあったときが心配」、「親がいるうちから本人の生活を見守ってくれる人がほしい」といった声が報告されている。また、『入所施設待機者調査報告書⁹⁾』では、「地域で安心して生活するために特に重要だと思う支援」として、「日常生活全般の見守りがあること」が上位にあげられている。

これらの調査からは、「親亡き後」に対する不安とは、住まいや、医療ケアなどを確保できるかどうかといった個別具体的な不安も大きい、「日常生活上の細やかな支援」にかかわるような、生活全般に対する「漠然とした不安」であることが明らかとなる。

『横浜市障害者後見の支援推進プロジェクト報告書』では、「漠然とした不安」をつぎの3つに整理している¹⁰⁾。

(1) 日常生活の見守りに対する不安

親によって全面的に支えられてきた本人の日常生活上の細やかな支援がなくなることに対する不安である。近年では、相談機関も増えてきたが、相談をするためには、まずその場所に行き、その先で、本人がどうしたいのかなどの意思を伝えることが必要になる。これまで、親は本人と一緒に、また直接意思表示をすることが困難な本人に代わって、これらのことを行ってきた。例えば、進路等を決定するときには、通所先などの情報を集め、そこから本人の希望に基づき、進むべき道を本人と共に決定してい

く。また親は、本人が地域の中で健やかに育っていけるよう、隣近所はもとより、地域とのつながりも作っている。

そのような意味で、「親は、障害のある本人の生活全般をコーディネートをする、オーケストラに例えると指揮者のような役割」である。必ずしも親が障害のある本人の思いのすべてを代弁しているとは言い切れないが、可能な限り、本人の希望と目標に基づく支援をし、生活の見守り役を果たしてきた。

公的サービスや地域関係と本人とをつないできた親は、制度やサービスメニュー、相談機関が増えてきた現在においても、日常生活を守り、支える中心にいる。

(2) 本人の自立（自律）した将来像が描けないことへの不安

本人の自立（自律）した将来生活が描けないことに対する不安がある。親や本人が将来に対して何となく、漠然とした不安を抱えているにもかかわらず、「具体的な困りごとではない」ため、相談機関は増えていても、その不安を相談できる相談先がない。相談員は直面する具体的相談への対応に忙しそうで、漠然とした不安は相談しにくい。

また、障害者本人をこれまで全面的に支えてきた親が急にいなくなって、はじめて相談機関に相談が持ち込まれるケースが多い。

「入所施設待機者調査」でも「障害のある人やその将来について相談できる人がいるか」という質問に対して、約3割の人が「いない」と回答しており、相談者がいない人ほど「将来に対する見通しをもてない状態の人が多し」との結果がある。将来に対する漠然とした不安を相談できる人の存在は大きな鍵となる。

(3) 本人の権利擁護に対する不安

本人の財産管理や人権等、権利擁護に不安がある。日々の暮らしの中には、福祉サービスを利用する際の契約や、相続、一般的な財産管理などの法的手続きが必要な場面がある。しかし、本人だけでは、自分の意思をうまく伝えられずに、不利益を被ったりするのではないかと心配がある。実際に被害を受けてしまっている事例も多い。

親は、日常生活の中で、本人の微妙な変化を見逃さず、不当な扱いを受けていないか、困った状態になってはいないと気を配り、本人の権利が守られるように整えている。また、契約行為や財産管理を親が担っている場合が多いが、本人が20歳を過ぎると、親であっても契約や財産管理などの法律行為を代行できなくなる。こういったことに対応する本人の権利を守る法的な仕組みとして成年後見制度があるが、利用が進んでいない。

さらに、「本人を理解してくれる後見人が選ばれるのか不安」という声も聞かれ、障害者の成年後見は、財産管理よりも、本人が自分の望む人生を実現するために、障害特性を含めた本人の理解が重要である。「法人後見に関するアンケート調査¹¹⁾」においても、「後見人等に期待する事項」として、「本人の生活実態の把握」が最も上位にあげられている。

このように親は、成年後見制度に、障害のある本人を理解した上での後見活動を期待しており、そこに実態とのギャップを感じている様子がうかがえる。

また、後見人自身も、本人の希望に沿う生活の実現をめざそうとしても、どう支援すればいいのか、どこに相談を持ちかければ良いのかがわからずに孤軍奮闘している。

以上が『横浜市障害者後見的支援推進プロジェクト報告書』における、親がかかえる「漠然とした不安」の要点である（下線は筆者による。また、可能な限り、報告書の原文を使用した。）。

「障害のある本人の生活全般のコーディネーター」である親は、「制度」を補完し、セイフティネットの機能を果たしている。

厚生労働省の調査によれば、日常生活で家族等の支援を「毎日受けている」障害者の割合が、身体障害では21.3%、精神障害では22.5%、知的障害では43.7%で、知的障害が他の障害の2倍に達する一方で、「支援を受けていない」障害者の割合は、身体障害では37.3%、精神障害では28.7%、知的障害では17.9%であり、知的障害者がいかに日常生活を親に依存しているかわかる¹²⁾。

ところが、「制度」機能を親が果している間は差し迫った問題は生じないが、その機能がさまざまな事情で途絶えた途端に、本人を取り巻く状況は一変する。例えば、ことばの伝達が不自由だったり、こだわりが強かったり、自身の思いをうまく伝えられない本人に、幼い時からふれあい、目をくばり配慮してきた家族のなにげない工夫の中にある暮らしのヒント、かかわりのヒントを誰が誰に引き継いでいくのか、親が育んだ地域近隣との関係を誰が見守りつないでいくのか等の問題が差し迫る¹³⁾。本人の周辺に残された者たちの多くは、その事態に対して無力である。

「親亡き後」の「漠然とした不安」とは、「安心とともにある本人らしい暮らしが途絶えてしまうことへの不安」といえまいか。

4. 親の願いをつなぐ先駆的实践の試み —横浜市障害者後見的支援制度の 取り組みから¹⁴⁾—

(1) 制度創設の経過：「個別給付」から「みんなの安心」へ¹⁵⁾

横浜市では、障害者の在宅福祉施策がほとんどなかった昭和48年に「在宅心身障害者手当」の支給を開始した。その後、障害基礎年金の創設をはじめ、在宅福祉サービスが整ってきた現状を踏まえて、在宅心身障害者手当には見直しが求められていた。

その一方で、横浜市には「親亡き後」の問題や、障害者が地域で暮らす上での不安を訴える声が多数寄せられていた。

このような状況のもと、障害者やその家族、学識経験者などが参加する「横浜市障害者施策推進協議会」で「在宅心身障害者手当」のあり方について話し合いを重ね、個人に支給する手当を、多くの障害者やその家族が切実に求めている「親亡き後の生活の安心」「障害者の高齢化・重度化への対応」などの必要な施策に転換すべきことが確認された。

横浜市ではこれらの声を受けて、「在宅心身障害者手当」を廃止し、その財源を「将来にわたる安心のための施策」に転換することとした。「将来にわたるあんしん施策」は「横浜市障害者プラン（第2期）」に掲げられた。

具体的には「親亡き後も安心して地域生活を送れる仕組みの構築」、「障害者の高齢化・重度化への対応」、「地域生活のためのきめ細かな対応」という3つの視点・課題認識に基づく、16の推進項目例で構成され、2009年度から具体的施策の検討が始まった。

(2) 制度の目的

知的障害者の多くは、親が中心となり、本人を支えながら地域での日常生活を継続している。しかし、親は高齢化等に伴い、いずれはその役割が果たせなくなる。

親に代わって、その役割を担ってくれる人や体制があれば、本人や親に安心をもたらすことができる。また、地域との関わりが持てずに孤立している人は、身近な地域に理解者がいることで、孤立せずに地域での生活を送ることができ

るかもしれない。

そこで、「親がまだ元気なうちから、障害者本人のことをよく知る人たちが本人の生活を見守り」「親の願いや本人の希望と目標に沿い」ながら、本人の生活を見守り支援していく体制づくりが必要とされた。

すなわち、「親亡き後」も成年後見制度等とあわせて、日常生活の見守りや生活支援を継続して提供しながら、安心して地域で暮らし続けるための仕組みづくりの必要である。

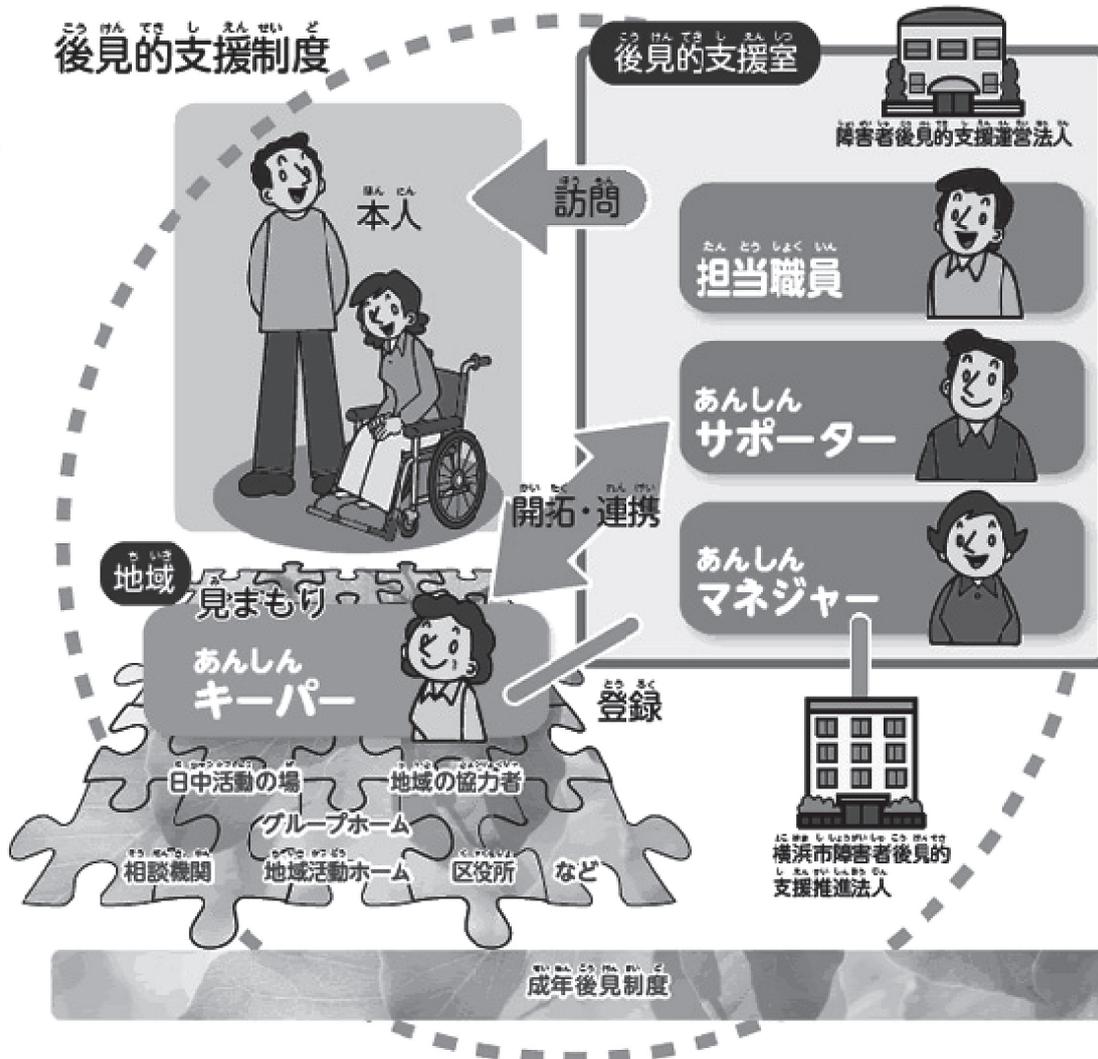


図1：横浜市障害者後見的支援制度～障害のある人が地域で安心して暮らすために～

(3) 制度の担い手

①横浜市障害者後見的支援「推進法人」

横浜市全体の障害者後見的支援制度の推進、運用に関する総合調整を図る。現状では、横浜市社会福祉協議会障害者支援センターが業務受託している。

制度機能の要である「あんしんマネジャー」は推進法人に雇用されている。

なお、「あんしんマネジャー」は推進法人に雇用されるが、運営法人が運営する「後見的支援室」に配置される。

②横浜市障害者後見的支援「運営法人」

市内各区の後見的支援制度の推進を図る。

利用希望者の受付・利用登録を行い、あんしんマネジャーと一緒に障害のある人の日中活動の場、暮らしの場などを訪問し、関係する機関と連携しながら、障害のある人とその家族の悩みごとや希望を聴き重ね、これからの安心につながる地域生活や見守りの体制を考え構築していく。また、担当区で制度の推進・普及啓発を行い、支えあい見まもる「地域づくり」を進めていく。

③あんしんマネジャー

推進法人に雇用されるが、運営法人が運営する「後見的支援室」のスタッフとなる。これまでの本人の暮らしや将来の希望を聞き重ね、後見的支援計画を作成し、本人の見まもり体制をつくる。また、定期的な訪問をしながら後見的支援計画がうまく進んでいるか本人と一緒に点検する。

④あんしんサポーター

運営法人に雇用され、「後見的支援室」のスタッフである。日中活動の場、暮らしの場などを定期的に訪問し本人の様子を把握する、本人に最も直接的な支援者である。

⑤あんしんキーパー

本人の身近な存在として、本人に何か困ったことがあった時に、「後見的支援室」に連絡するなどの役割をもつ。地域のボランティアや知人、障害児の親同士、本人の日中活動先の支援者等が登録するが、すべての利用者にマッチングされているわけではなく、あんしんキーパーがいることが制度利用の条件ではない。

⑥担当職員

運営法人の固有の職員で、地域での啓発活動をすすめ、あんしんキーパーなどの協力者を発掘していく役割をもつ。

(4) 制度の現状

本制度は2010年10月にスタートし4年が経過した。2014年6月現在、市内11区（18区中）で実施、登録者は531人である。内訳は、知的障害者360人（67.8%）、精神障害者99人（18.6%）、身体障害者38人（7.2%）である。

居住別に見ると、両親・親族同居者386人（72.7%）、単身者48人（9.0%）、グループホーム入居者95人（17.9%）である。

地域のあるあんしんキーパー数は640人で、地域近隣の人が199人（31.0%）、支援機関に所属する支援者が441人（69.0%）である¹⁶⁾。

制度の対象者は、日常の見まもりを希望する障害のある人、将来の生活について相談したい障害のある人とその家族で、実施区に居住する18歳以上の障害のある本人が登録対象である。制度利用に費用はかからない。

あんしんマネジャーが作成した支援計画に沿って、あんしんサポーターが定期的に訪問活動を行う。

この制度の大きな特徴は、身体介助や家事援助などの直接支援（食事作りや入浴、買い物な

どの手伝い、金銭や書類の預かり、入院時の身元保証と手術などの医療同意等)を行わないことである。したがって、直接支援が必要な状況では、他機関につなぐことが役割になる。

この制度は、あくまでも、登録者や家族、あんしんキーパー、日中活動先、地域近隣等との良好な関係を築きながら、本人の思いや希望の実現に「寄りそう」「見守る」という支援を継続し続けることにある。

制度開始時に利用登録した人でもまだ4年程度のかかりであるが、制度設計上では、その人が必要としなくなる時まで、この制度は永遠にかかり続けることを想定している。

5. 「親亡き後」の安心に対する制度構造がもつ意味

「親亡き後」の不安に対して、横浜市障害者後見的支援制度が提供する具体的な「あんしん」について、本制度から四つの特徴を取り上げて考察する。

(1) 各運営法人に他法人である推進法人から「あんしんマネジャー」が配置される仕組み

この制度は支援者に、「本人の視点に立つ」こと、すなわち、支援者は組織や機関、制度システムの立場ではなく、徹底的に本人の立場に立ち、現状を「本人にとっての事実」として受け止めていくことを求めている。支援者がそういった排他的立場に立つことを可能にする仕組みが制度構造に求められた。

わが国のソーシャルワーカーは、多くの場合、機関などの組織から独立した立場になく、組織の側からの統制が及びやすい。また今日の制度環境は、専門職・機関に備わる従来の価値よりも法制度等の手段的価値を優先させなければ

ならず、ソーシャルワーカーも組織も社会福祉の本質に含まれる保守性を蘇らせ「行き過ぎる」支援を自ら規制し始める、いわゆる「専門職的統制」の実態も顕在化している。

このような構造が社会福祉支援現場に宿命にあるからこそ、親は「制度サービスにではなく、徹底的に本人の目線に立つこと」を制度の仕組みに要請したのではないだろうか。

「あんしんマネジャー」は推進法人（横浜市社協障害者支援センター）から、各区の後見的支援室（市内の社会福祉法人による運営）に一人で派遣され、所属の異なる運営法人スタッフと支援チームを構成する。この仕組みの目的は、制度への運営法人の特色や方針、利益等による影響を排し、他制度の補完的機能に変容することの防止にもある。

「あんしんマネジャー」は制度の中心的な推進者であり、自組織からも派遣先組織からも独立的で、利用者本人への排他性を業務に保証された、「自律的」な立ち位置を要請されている。

(2) 直接支援を行わないこと

『平成26年度第一回後見的支援制度検証委員会議事録』は「サービス」と「サポート」の違いを踏まえる必要に言及している¹⁷⁾。

すなわち、サービスは即効性がある効果が出やすいが、この制度は「寄りそう」という言葉で表されるように、サポートであるために中長期的な視点に立つことが求められる。現行の相談支援事業には課題解決という側面があるが、障害者の生活行為を全て「課題」と捉えてしまうと、障害者本人の立場に立って「考えること」が欠落してしまうという指摘である。

この制度は、「漠然とした不安」を重要な支援対象としている。しかし、制度の本質が正しく理解されずに、直接的な支援を求める利用者

や、支援職の性で「何か具体的なことをしてあげたい」との戸惑いをかかえる「あんしんサポーター」も多い中で、直接支援のサービスメニューが用意されることは、制度をサービスニーズへ偏重させる構造にさらすことにもなり、それは、利用者の「なにげない相談」を遠ざける結果を招きかねない。

また、「本人や家族と一緒にいる存在」に、本人や家族は「支援をする・支援を受ける」といった利害関係が発生しないことを望んでいる。

運営法人は制度主体として様々なサービスを提供しているが、自機関のサービス利用者がかかえるサービス提供上の苦情等の問題を自機関が調整することは難しい。また、サービス提供を受けている利用者・家族の立場で、利用先にどれだけの本音を言えるだろうか。「後見的支援室がサービスを直接には実施せず、他制度からも組織からも独立的で中立的」であるからこそ可能となる支援関係がある。

(3) グループホーム入居者も利用対象であること

堀内（2013）は、わが国のグループホーム制度の理念と現実の間にある構造的矛盾を次のように指摘している¹⁸⁾。

すなわち、「障害者の地域生活の実現」は社会福祉施策における中心的理念の一つになっており、その主な受け皿として、グループホームは障害者の地域移行の一つの到達点になっている。

しかし、知的障害者の居場所の選択は、「親と同居」「施設入所」「グループホーム入居」のいずれかに限定され、グループホームの（著しく増加しているとはいえ）定員に余裕がない中、グループホームに入るために（同法人の運営する）入所施設にまず入所する、といった本末転

倒が生じている。わが国のグループホームは「入所施設ではない地域生活の場」として制度化されたものの、その当初目的は入所施設の否定や解体ではなく、成立過程の中で入所施設を必須のものとしており、知的障害者の地域生活における主体性の追求という観点においては、世話人規定やバックアップ施設の必置といった制度構造上の課題を抱えているとの指摘である。

グループホームにおいて、支援の提供を担っているのは世話人である。世話人に資格規定はなく、むしろ「非専門職」が良いとされてきた。

それは、非施設的な「普通の家庭」を演出するためであり、もう一つは、財政縮小の要請に応える廉価な労働力を確保するためである。

そして、「非専門職」という世話人規定が、グループホームを運営する同一法人の入所施設をバックアップ施設として必要とし、結果的に入所施設への依存構造を作りだしている。

「本人が自分の望む地域で豊かな生活をおくることが地域移行の目的であって、ホームで暮らすことはその手段¹⁹⁾」として、グループホームは知的障害者の地域生活に多大な可能性を示唆したが、「入れ物を先につくり援助者を置き、その条件を満たす人が入居するという施設主義の発想を脱していない²⁰⁾」のである。

前述したように、障害のあるわが子に幼い時からふれあい、目をくばり配慮してきた家族のなにげない工夫の中にある暮らしのヒント、かわりのヒントの蓄積が「親亡き後」に途絶えてしまうことへの不安が、親がかかえる「漠然とした不安」である。親は、本人の希望や家族の思い、本人の生い立ちや家族の歴史を大切に引き継ぎ、本人らしい生活が実現していくことをグループホームに期待した。

しかし、現実のグループホームは、世話人の入退職等による交代がはげしく、本人への正し

い理解や支援の蓄積が引き継がれていかないと
いった運営上の課題を一例として、「親亡き後」
の不安を解決するための十分な社会資源にはな
り得ていない。

「安心とともにある本人らしい暮らしが途絶
えてしまうことへの不安」は、親元にいる人
にとっても、グループホーム入居者にとっても同
様である。

(4) 本人主体の見守りネットワークの構築

グループホームには、単なる「地域での居住
の場」として、主体的生活の実現・充実を目的
とした支援を提供するだけではなく、本来は、
本人の願いや希望に応じたさまざまな地域生活
への移行実現を支援することも役割である。

しかし、グループホームに障害者の地域移行
が期待されながらも、現実的には、入所施設同
様に「親亡き後」の「終生の居住場所」として
了解されてきた。このような状況が、障害者
を「支援者とサービス受給者」といった関係の
枠に暗黙のうちにはめ込み、現に地域で生活し
ていながら、「地域で生活し続けるという視点」
が生まれてこなかったことの一要因と思う。そ
して、社会や制度、支援者が「知的障害者は親
がかり」であることを当然として、制度や支援
を補完する存在であることを容認してきたこと
も要因といえよう。

例えば、多くの場合、相談機関のソーシャル
ワーカーや日中活動先のスタッフは、本人の不
適応の程度や日中活動先での本人の様子を熟知
しているものの、「どんな子どもだったのか」「近
所での様子」「隣人との関係」「誰とあいさつを
交わしているのか」「声をかけてくれる人」「な
にげなく見まもってくれている人」「親が頼り
にしている近所の相談相手」といった、地域で
の家族の暮らしを支える重要な事実やその歴史

についてほとんど無知である。

このような事実は、これまでの制度や支援関
係に、本人にとっての「地域での暮らしを支え
る重要な事実」を引き継いでいくこと、あるい
は、地域近隣での豊かな関係性の必要に対する
視点が不十分であったことを意味している。

6. おわりに

当時はまだ制度未実施区であった横浜市 A
区の住宅で、70代の母親が病死し、その数日
後に障害がある40代の息子が死亡する事件が
あった²¹⁾。この事件は、重度の知的障害者の「親
亡き後」支援のあり方、また、「親が元気なうち」
から機能する支援関係の必要を示唆している。

横浜市障害者後見の支援制度の目的は、一つ
には、今はまだ、差し迫って支援が必要ではな
くても、将来のために、障害のある人とその家
族の思いや願いを受けとめることである。そし
て、「親亡き後」に新たな支援が必要となる時
にも、スムーズに支援につながり、孤立するこ
となく安心して普通の暮らしが送れるよう、そ
の人にとってのテイラーメイドな見守りの仕組
みをつくっていくことである。

二つには、障害のある人が地域で孤立し埋も
れることがないように、地域での見守りネット
ワークを作り広げていくことである。制度の名
称に含まれる「的」という意味には、「地域づ
くり」という視点が欠かせない。この制度が真
に機能していくためには、制度が具体的な個別
支援やコミュニティワークで活用され、多様な
地域支援ネットワークの一つとして取り組まれ
ることが課題といえよう。

「親亡き後」の安心が、「施設」か「グルー
プホーム」かという、二者選択を疑う余地のなかつた
これまでの認識を超え、本気で地域生活支援

の構築に知恵を絞ることが必要であろう。

「親亡き後」の「漠然とした不安」は、相談内容に具体性を求める昨今の相談窓口では対応外とみなされるだろうし、サービス提供という結果主義的な支援方法では解決しない。「効率的」からはかけ離れた仕組みを、あえて行政施策として具現化した横浜市の試みが、支援モデルの一つになっていくことを期待したい。

【註】

- 1) 鶴野隆浩 (2000) 『『家族での暮らし』と『家族からの自立』の支援：知的障害児・者家族福祉の視点』『介護福祉学』7(1), 日本介護福祉学会, p. 73.
- 2) 西村愛 (2007) 「『親なき後』の問題を再考する」『保健福祉学研究』5, 東北文化学園大学, p. 77.
- 3) 藤島岳・天野マキ・旭洋一郎・川池智子 (1992) 「〈研究資料〉精神薄弱者の家族と施設：精神薄弱者施設入所者家族調査をもとにして」『東洋大学児童相談研究』11, 東洋大学, pp. 49-65.
- 4) 中澤健 (1997) 『グループホームからの出発』中央法規, p. 25.
- 5) 新・社会福祉学習双書編集委員会編 (1997) 『障害者福祉論Ⅱ』全国社会福祉協議会, p. 14.
- 6) 杉野昭博 (障害学会第9回神戸大会：2012年) によれば、1991年から2012年5月までに報告された親(親族)による障害児殺し事件数の合計は126件(被害者129人)であった。1991年～1994年にかけての親による殺人事件の年間平均事件数は2件、1995年にその3倍の6件が発生し、それ以降は平均5件で推移するが、2004年には9件、2006年には16件と急増している。
- 7) 西村, 前掲書2), p. 88.
- 8) 横浜市障害者後見的支援プロジェクト(2010) 『後見的支援推進プロジェクト報告書～将来にわたるあんしん施策～』横浜市障害者施策推進協議会 専門委員会.
2007年に実施された入所施設待機者調査、翌年の「横浜市障害者プラン(第2期)」策定のためのニーズ把握調査、グループインタビュー等の結果から、「横浜市障害者プラン(第2期)」に「将来にわたるあんしん施策」が明記された。この報告書は、「将来にわたるあんしん施策」の課題認識の一つである「親亡き後も安心して地域生活が送れる仕組みの構築」のために設置された「後見的支援推進プロジェクトチーム」が、「後見的支援の仕組み～地域で安心して暮らすために、成人期の『障害者本人』を支える仕組み～」について、議論を重ねた結果をまとめたものである。
- 9) 障害者の地域生活を推進するために、入所施設希望者の状況や理由など実態を把握することで、今後どのような施策や資源が必要なのかを考え、横浜市の障害者施策のあり方の検討・横浜市への提言を目的に2007年1月に実施。横浜市心身障害児を守る会連盟、地域作業所連絡会、地域活動ホーム連絡会、グループホーム連絡会、神奈川県立保健福祉大学、横浜市社協障害者支援センターが実施主体となり、通所系施設に所属する障害者の家族4,595人を調査対象とし2,483人から回答を得ている。
- 10) 横浜市障害者後見的支援プロジェクト, 前掲書8), pp. 2-7.
- 11) 『法人後見に関するアンケート調査』横浜市自閉症児者親の会 プランやまびこ 21.
- 12) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部 (2013) 『平成23年生活のしづらさなどに関

- する調査（全国在宅障害児・者等実態調査結果）』
- 13) 『横浜市障害者後見的支援制度業務運営の手引き：平成 26 年 3 月改訂』横浜市社会福祉協議会障害者支援センター・横浜市健康福祉局障害福祉部, p. 4.
 - 14) 前掲書 13), 「横浜市障害者後見的支援制度～障害のある人が地域で安心して暮らすために～」 <http://www.yokohamashakyo.jp/siencenter/koukensien/index.html>
 - 15) 『「将来にわたるあんしん施策」報告書：平成 22 年 3 月』横浜市障害者施策推進協議会.
 - 16) 『平成 26 年度第一回後見的支援制度検証委員会議事録』横浜市健康福祉局.
 - 17) 前掲書 16)
 - 18) 堀内浩美 (2013) 「知的障害者の多様な形態の地域居住を実現するためのグループホームの役割—グループホーム制度創設に関わる構造的矛盾とその克服に関する文献研究を通して—」『社会福祉学評論』(12), 日本社会福祉学会関東部会, pp. 1-16.
 - 19) 小松聖司 (2004) 「知的障害をもつ人の地域生活の質的向上において支援者に求められるものとは—知的障害をもつ人のグループホーム・生活ホームへの地域移行を通して」『社会事業研究』43, 日本社会事業大学社会福祉学会, pp. 212-215.
 - 20) 蜂谷敏隆 (2004) 「日本の知的障害者福祉における脱施設化の可能性—施設化の過程と, 脱施設化の行きつまりの過程から」『大阪人間科学大学紀要』3, pp. 25-34.
 - 21) 毎日新聞 (2012 年 3 月 17 日) 他
通報したのは、死亡した男性が 3 カ月前まで通所していた福祉施設の職員である。職員は、不定期に 2 人の自宅に電話を入れていたが、同日電話した際、母親が対応しなかったため同方を訪ね、警察に通報したという。
女性は 1 人で息子を世話していたが、認知症が進み関係者のかかわりを拒絶していた。親子は町内会に加入しておらず、近所付き合いもなかった。この地域は、民生委員が 70 歳以上のみの世帯を定期的に訪問しているが、この親子の世帯は 40 代の息子がいるために、その対象からは外れていた。