

機関番号：34526
 研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2009～2010
 課題番号：21730478
 研究課題名（和文）知的障害者の参加促進に向けた支援構造と技術の定式化：地域自立支援協議会の分析
 研究課題名（英文）How to Promote Participation of People with Learning Disability in Discussions: Analysis of Support Structure of Regional Independent Living Support Councils
 研究代表者 笠原 千絵 (KASAHARA Chie)
 関西国際大学・教育学部・講師
 研究者番号：60434966

研究成果の概要（和文）：

知的障害のある人が協議場面に参加し、発言権をもつためには、①担当者の前向きな認識や積極的な取組みと、②標準的な組織や正式な委員という立場にこだわらず、知的障害者が参加しやすい方法の工夫が必要である。しかし、③知的障害者のみのグループには利点(例：参加の負担を和らげ、発言や参加を促し、正式な会議への事前準備ができる等)の一方、欠点(例：時間と費用、正式な協議に参加させない言い訳、障害がない人との相互作用の欠如等)もある。④知的障害者が考える参加しやすい会議の条件として、事前準備、場所と日時、会議進行、資料作成等のポイントも明らかにした。

研究成果の概要（英文）：

Utilizing data from three types of researches, this study investigates support structure which promotes participation of people with learning disabilities in discussions at Regional Independent Living Support Councils. The findings suggest that positive recognition of the person in charge, flexible structures not sticking to the standard or formal way are necessary. Although the group of people with learning disabilities has advantages (ex: softened load of participation, increased opportunities for a say, preparation for discussions with people without disabilities), attentions must be paid for disadvantages (ex: too much time and cost, lack of the interaction with people without disabilities, excuses for not offering a opportunity for the council). Conditions of discussion must be set from the viewpoint of people with learning disabilities (ex: preparation, place, time, agenda, and documents).

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,900,000	570,000	2,470,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学、社会福祉学

キーワード：知的障害、参加、協議、自立支援協議会、当事者活動

1. 研究開始当初の背景

障害者福祉の領域において、「参加」は常に達成目標とされる課題である。とりわけ「完全参加と平等」をスローガンとした1981年の国際障害者年や自立生活運動の進展を契機に、障害者は発言権をもち自分自身の生活を方向付けることを求め、支援者は様々な方法を模索してきた。なかでも申請者は、知的障害者が支援を受けながら生活する場面、すなわち従来障害者福祉の中心的施策であった入所型施設と、地域生活支援を展開するうえで必須と考えられるグループホーム、加えて調査研究において、当事者の意見や自己決定を重視し参加を促す支援方法を研究してきた。これらの研究では、支援者は食事のメニュー、休日の過ごし方、小遣い程度の金銭管理等、日常生活の小さな決定場面では障害者の意見を尊重し参加を促進しようと心がけるが、日常生活支援で手一杯のため、それ以上の支援については消極的であることが明らかとなった。

一方、基礎構造改革を経て、福祉サービスの質的向上にはサービス利用までの過程、決定および個別の支援計画のモニタリングにおいて、利用者の「参加」が欠かせないとされた。これら一連のプロセスへの参加促進には、前述したような個別の支援方法の応用が可能である。また、福祉サービスの計画的提供と地域福祉の推進が課題とされるなか、「地域福祉計画」、「障害者基本計画」、「障害福祉計画」等のさまざまな計画プロセスへも障害者の参加が求められ、取り組みが徐々に定着しつつある。すなわち、障害のある一人ひとりに対する個別のソーシャルワーク過程に加え、支援構造を規定する制度設計や運営管理への当事者参加が重視されるようになった。

真の意味での参加を実現させるためには、参加の意義を明確にし、障害者の決定権や発言を増すための具体的な手法を示す必要がある。Beresford and Croft (1993)によれば、参加には「消費者主義的アプローチ」と「民主主義的アプローチ」がある。前者はサービス利用者を「消費者」とみなし、ニーズと要求の優先を目指すためサービス向上が期待できるが、本質的にはサービス供給者主導である。後者の目的は市民権と機会の平等の実現であり、生活全般における当事者の発言権とコントロールの向上を重視し、優先するのはサービスではなく「市民」の側である。

各種計画策定及び審議会等は、障害のある人の今後の生活のあり方に影響を与え、当事者が発言権や決定権をもつというエンパワメントの観点からも重要な場である。しかし実際には支援者、家族を始めとする関係者が代弁者となり、障害のある人はそこにいるだ

けという「形式的な参加」に留まる場合も多い。また、障害種別ごとの利益主張になりがちなことや、精神障害者、知的障害者等自らの意見を主張しにくい人の意見を直接聞く機会が少ないこと、形式的な参加を打破する支援方法が確立されていないことが課題として残っている。とくに地域福祉推進においては多様な関係者の考えや力が複雑に働くため、これらの主体と協働する形で障害者の参加を実現していく必要がある。

2. 研究の目的

本研究目的の第1は、障害当事者の中でも知的障害者の発言権とコントロールの向上を目指す「参加」プロセス及び支援技術の定式化である。一般的に参加を促進するためには機会と支援が必要である。前者には「運営管理の構造」、「公開討論」、「個別または集団による参加」、「公式または非公式の参加」、「書式、口頭、他の形式による参加」、「継続的または単発的な参加」、「傍聴の機会」等があり、後者には主に「個別サポート」、「アドボカシー」、「物質的支援」等があるとされる(Beresford and Croft 1993)。これらの要素が実際にはどのような場面でいかに機能しているかを言語化し定式化を図る。

第2の目的は、地域福祉を推進するうえで「地域自立支援協議会（以下、自立支援協議会）」に期待される機能と障害者の参加の関係の明確化である。自立支援協議会は、「地域における障害福祉に関する関係者による連携及び支援の体制に関する協議を行うための会議」であり、「事業者、雇用、教育、医療等の関連する分野の関係者からなる」ネットワークである。障害者の参加が有効に働く機能、障害者と関係者による認識の違い等を明らかにすることで、参加の意義および限界を明確化し、障害者と関係者が合意の上で協議会を進めていく示唆が得られると考える。

3. 研究の方法

(1)市町村担当者への質問紙調査

市区町村障害福祉担当者を対象とする郵送質問紙調査を実施した。配布数は2009年10月時点の市区町村数1950のうち、2/3に該当する1294とした。調査期間は2009年11月～12月、回答数は745、回収率は57.6%であった。

(2)インタビュー調査

自立支援協議会の「設立の経緯」、「協議会メンバーの選定」、「協議プロセスにおける障害者の参加」、「参加の促進方法」、「参加の具体的な成果」、「今後の課題」という時間的流れと、「情報」、「調整」、「開発」、「教育」、「権

利擁護」、「評価」という6つの機能について、①協議に早い段階から取り組み障害者の参加を進めている地域、②協議の開始が遅く障害者の参加に消極的な地域計4ヶ所をめやすに選定し、市町村担当者、協議会メンバー、障害者、支援者等に構造化されたインタビューおよび参与観察を実施した。

(3) ノラフライ研究所での情報収集

協議や研究への参加がより難しい知的障害者への支援方法について、先進的な取り組みを参考にするため、ブリストル大学ノラフライ研究所にて情報収集を行った。同センターは研究員として知的障害者を雇用して各プロジェクトのメンバーに正式に位置づける試みを続け、さまざまな場面に知的障害者の参加を進めるため研究を行っている。

4. 研究成果

(1) 自立支援協議会への障害者の参加状況

全体の71.4%の自立支援協議会に障害者の参加があるものの、障害種別でみると身体障害者71.4%、知的障害者15.8%、精神障害者4.0%と開きがあった。

自立支援協議会の構成組織別では、年に数回の「全体会」59.4%が全体の6割近く、課題ごととプロジェクトともいえる「専門部会」22%と続く。個々の障害者の課題解決を検討する「個別支援会議」10.8%、個別支援会議の活動報告を中心に地域の課題や情報を共有する「定例会」11.9%とそれぞれ1割ほど、協議会の運営方法や方向性を検討する「事務局会議」への参加は4.9%に留まった。以上はいずれも身体障害者の参加であり、知的障害者、精神障害者の参加はいずれの組織でも数%だった。

選出方法については、身体障害者を中心に障害者団体の代表を委員に選び、「参加」とみなす場合が多いと考えられ、プロセスの不透明さや代表性に課題があった(調査1)。

(2) 障害者の参加と自立支援協議会の機能

障害者の参加が「効果あり」という認識が比較的多いのは、情報機能の3項目、すなわち「困難事例」と「地域の現状・課題」に関する情報交換、および「障害者福祉関係者・機関以外との情報交換」、また調整機能のうち「関係機関のネットワーク構築」、評価機能のうち「利用者の観点からの評価」であり、5~7割の市町村担当者が「効果あり」を選択した。

教育機能と権利擁護機能については、実際のプログラム実施や行動に関する項目(「専門職の人材育成プログラム実施」、「専門職以外の理解促進プログラム実施」、「専門部会等の設置・運営」、「支援体制の構築」)よりも、理解促進に関する項目(「協議会を通じた専門職以外の理解促進」、「理解促進」)のほう

が「効果あり」の回答が多かった(調査1)。

現状では、市町村担当者には障害者の参加がプラスにもマイナスにも働くと認識されていることが分かる。当事者ならではの視点の提示という観点からは、権利擁護機能、評価機能で参加の効果がより期待できると考えられる。

(3) 障害者の協議への参加拡大に向けた課題

まず、協議場面に参加し経験を積んだ障害者が少なく、不慣れな人が参加しても議論がうまく進まないため、一部の障害者の参加により限定されるという悪循環がある。行政の立場としては代表性担保の観点から個人より団体代表を選びやすいが、協議の活発化には単なる団体代表より、個人であっても協議経験のある人が望ましい。そのため、障害者の参加促進への取組や選定方法は、市町村担当者の認識や熱意によるところもある。

また知的障害者の参加の難しさは主に3点ある。第1は説明の難しさである。自立支援協議会の取組は自由度が高く、目的、内容、取組を整理しきれていない場合もある。協議会そのものが抽象的なので、担当者自身も試行錯誤しているからだ。第2に知的障害者自身の経験と支援の不足は協議場面への直接参加を一層難しくし、第3に当事者の立場からは、参加拡大のデメリットとして人が増えることによる不安、やりづらさも指摘された(調査2)。

(4) 障害者の協議への参加拡大に向けた支援

知的障害者の立場からは、障害の有無に関わらず、時間をかけ信頼関係を築きながら話し合いを進めること、自分たち独自の活動を知ってもらうこと、いろいろな人に呼びかけること(例:保護者への働きかけ、小中学校とのつながり)等が重要である。

運営の立場からは、個別支援会議でのニーズの汲み取り、障害者代表としての協議会への参加、協議結果を実行する際の「プレイヤー」としての参加等を想定している。また、協議会の組織形態や「協議」そのものにとらわれず、当事者部会やサークル活動を通して話を聞く機会を柔軟に設ける工夫をしている(調査1)。

ノラフライ研究所での調査では、主に以下2点が明らかになった。

① 知的障害者のみのグループの効果

障害のない人と同席する協議場面に比べると参加の負担が少なく、発言や参加を促し、正式な協議等への事前準備ができる利点がある。一方で、時間と費用がかかる、正式な協議に参加させない言い訳にされる、知的障害のない人と相互作用がない等欠点もある。知的障害者のみのグループは大変有効であるが、これのみでは不十分といえる。

② 協議場面での支援方法

知的障害者が考えるよい会議の条件と具

体的な工夫には、事前準備(議題の事前説明、適切な支援、分かりやすい情報)、場所と日時(開始/終了時間、アクセス、議論の経過を視覚化した情報をはる壁の確保)、会議進行(時間配分と休憩、小グループの活用、進め方のルール)、資料作成方法等がある。

本研究の結果をより一般化していくために、関係者への広範なヒアリングによるデータ蓄積と、参加の背景にある力関係、パワーの問題を分析する必要性がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 1 件)

(1) 笠原千絵(2011)「ローカルガバナンスと当事者参加：自治体担当者を対象とした地域自立支援協議会全国調査の分析、『日本の地域福祉』、査読あり、第24巻、pp57-70

6. 研究組織

(1) 研究代表者

関西国際大学・教育学部・講師

笠原 千絵 (KASAHARA Chie)

研究者番号：60434966

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし