

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 24 日現在

機関番号：35306

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530745

研究課題名(和文)知的障害者のダイレクト・ペイメントに関する国際比較研究

研究課題名(英文)An comparative study on the direct payment for persons with intellectual disabilities

研究代表者

渡辺 勤持(Watanabe, Kanji)

美作大学・付置研究所・研究員

研究者番号：00090423

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円、(間接経費) 1,110,000円

研究成果の概要(和文)：知的障害者のダイレクト・ペイメントについて、英国を中心に、カナダ、スウェーデンで調査を実施した。本人が自分の生きかたを選択、決定するという理念を実現する一方法としてのダイレクト・ペイメント(支援のための経費を直接、本人に賦与する)は、知的障害者を対象とした場合、1.本人のニーズや生き方を聴き取ることの問題 2.聴き取りを行った後の現金給付の管理およびパーソナル・アシスタント等の支援者雇用、社会資源の開発等について、今後、一層の実践、研究による改善が必要である。

研究成果の概要(英文)：The field research in England, Canada, Sweden were implemented on the personalization, personal budget and direct payment. The system of the direct payment is desirable idea in which persons with intellectual disabilities can choose and decide his life style. However, the actualization of the idea seems not to be easy. The first problem is to listen the voice of the person who sometimes has no word to communicate. Even if the voice were heard, it needs supports from circle of persons who know him very well for the management of the money and the process to hire the personal assistant and so on. This support system leaves room to be improved.

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：知的障害者福祉 ダイレクト・ペイメント パーソナル・バジット 国際比較 英国 本人主体 パーソンセンタード・アプローチ

## 1. 研究開始当初の背景

1960,70年代以降、知的障害者の集団処遇による隔離収容施設はどの国でも廃止され、グループホームやアパートメントなどの少人数の住まいへと変わってきている。住居が施設から地域社会へ移ると、利用者の日常生活に変化が生じた。作業所から有給の本人の望む仕事へ、普通の人々が利用しているジムやカルチャーセンターなどに通い、レストランや図書館の地域社会の資源を使い始めた。本人主体の考え(Person-Centered Approach)は、日々の食事や衣服を選ぶという活動から、どこに、誰と住むかという生活の基盤にまで浸透し、実行されてきている。

ダイレクト・ペイメントは、「お金」を本人に直接、支給することによって、生活の諸側面にわたって自由な生き方を発展、定着する一つの方法として提言された。

このような自己選択、自己決定を、障害のない人々はごく当たり前に行っている。しかし、これまでの社会福祉のサービスは、住居や仕事、余暇活動にいたるまで、行政側があらかじめ、さまざまなサービスを考え、その中で障害のある人が選ぶというスタイルを継承してきた。

サービスは、人々を障害の種類や程度で集団に分け、集団毎に考えて作られる。サービスの中では、一人一人の(personal)夢や願望、人生を考えることはできない。障害のある人が、普通の人のように、それぞれの人生で自分の夢や望みを実現する。その一つの役割をダイレクト・ペイメントは、担っている。

しかしながら、このような大きな変化には、当然、様々な問題が現れる。本人主体は、集団で括ってきた制度から個に向かい合う対応への大きな転換であり、それに伴う問題に対応して、その人らしい生活・人生を送ることのできる新しい援助方法を創造する必要がある。

## 2. 研究の目的

研究目的は、1. 知的障害者のダイレクト・ペイメントを可能にする支援システム 2. 利用する知的障害者の生活の変化 3. 福祉制度・政策に及ぼす影響について、スウェーデン、英国、カナダとの比較研究を行い、日本の知的障害福祉への新たな政策を提言することである。

## 3. 研究の方法

研究は、インターネット、発表論文、書籍等の資料からの研究に加えて、実地調査を行った。平成23年度は、渡辺がカナダ、平成24年度は島田がカナダ、平成25年度には薬師寺がスウェーデン、渡辺が英国で知的障害者、保護者、行政担当者、大学研究者などと面接を実施した。

## 4. 研究成果

ダイレクト・ペイメントの現況、問題、今後の方向性についてダイレクト・ペイメントを最初に法律化した英国(以下、イングランドを英国と記載)を中心にして述べる。

### (1) 英国のダイレクト・ペイメントの現況

英国では、ダイレクト・ペイメントをパーソナル・バジェット(personal budget)の一つのタイプとして位置づけている。パーソナル・バジェットは、障害のある本人の望んでいる、いいと思う生活が送れるように、本人の意向、ニーズを尊重し、その人の(personal)予算を(budget)組み、支援するということである。障害のある本人が地方自治体のソーシャルワーカー等の援助のもとで、自分のニーズを明らかにし、ニーズを実現する計画をたて、自治体との折衝の中で自分の使える経費が算出され、その経費で生活をよくしていく(self-directed support)。英国のパーソナル・バジェットの対象者には、障害者だけでなく高齢者、障害の子どもをもつ家族、その他長期療養者などが認められている。

政府は、パーソナル・バジェットを利用する人の割合を2013年に、すべての地方自治体で70%とする目標値を設定した。しかし、2012年3月現在で、53%、432,000人とどまっている。パーソナル・バジェットの利用率や利用方法は、地方自治体によって大きな差が見られる。

### (2) パーソナル・バジェットの導入で、障害者の生活はよくなったか

パーソナル・バジェット推進のために政府によって設立され、後にボランティア団体となったIn-Controlが、2013年8月行ったダイレクト・ペイメントの研究レビューによれば、パーソナル・バジェット受給者の生活についての諸調査は概ね、肯定的な結果が出ている。

Hattonらは2013年、パーソナル・バジェットを推進する団体のIn-Controlと共に22のカウンティ(日本の県に相当する広域自治体:英国では35のカウンティがある。以下、カウンティを自治体と略記する)のパーソナル・バジェット受給者2,022人と介護者1,386人に調査を行った。

「生活がよくなりましたか」という14項目の質問によくなったと回答した項目は、次の通りである。

70%以上の方がよくなったと回答している項目 \*望んだように自立した生き方ができている。 \*自分が望んだ、必要な支援を受けている。 \*自分を尊重して支援してくれる。

しかしながら、自分で自分の支援を管理するパーソナル・バジェットの理念の核心ともいべき以下の3項目 \*どこで、誰と住むか、選択する \*有給の仕事につく \*ボランティアの仕事をするについては、パーソ

ル・バジェットを利用したことによる変化がなかったという回答が多い結果が出た。

自由記述欄で書かれたコメントのうち、もっとも多かったのは申請から給付が認められるまでの手続きに関するもので、\*申請書類が多すぎる \*個人予算額が算定される手続きがわかりにくい などである。

パーソナル・バジェット取得後、利用者がそれをどのように使っているのだろうか。ロンドンの報告書(2008)では、パーソナル・バジェットの使い道として \*高齢者が自分の家で生活する \*若い人が親の家を離れて自分で暮らす \*障害のある子どもをみている家族が自分に合った方法で休息期間(レスパイト)をとる \*障害のある人が支援ワーカー(パーソナル・アシスタント)を雇用する \*専門的な知識を拓げるための支援や機器の購入 \*就労に向けての資格の取得 \*仕事や余暇のための場所を確保する \*地域社会の文化・余暇活動(フィットネスやクラブ参加) \*生活技能の取得(ドライブ免許の取得など)があげられている。

### (3) 地方自治体におけるパーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメントの情報提供と障害者の生活

Hattonらの調査(2013)では、自治体からの情報提供でパーソナル・バジェットの内容がよくわかったと回答した人ほど、パーソナル・バジェット受給後の生活が良くなっていると回答している結果が出た。

英国の自治体のホームページの検索欄で「direct payment」を入れてみるだけでも、自治体による情報提供の違いがよくわかる。住民にわかりやすく情報を出している自治体のホームページには、次のような特徴が感じられる。

\*知的障害者などの認知機能に制約がある人々のために「easy to read」「Plain English」など本人向けの「わかりやすい冊子」を出している。冊子には、挿絵と写真が豊富に使われ、\*自治体の諸団体や政府、他の自治体、障害関係の団体などとリンクしているか、どうか、によってもホームページの情報価値は違ってくる。上記のHattonらの調査は22の自治体を対象としたが、その一つ、リーズ市では、市在住の調査対象者を取りあげ、リーズ市の現状と問題について詳しく紹介し、全国の自治体の中での自治体の位置を正しく住民に告げている。

\*その他、例えばダイレクト・ペイメントを受給している自治体在住の人の障害者の家族や本人の事例が豊富に紹介されていること、予想される疑問点をQ&A等の形でとりあげていることなどが、住民にわかりやすく情報を伝える自治体のホームページの特徴としてあげられる。

### (4) パーソナル・バジェット、ダイレクト・

ペイメントについての情報提供と一人一人への予算配分の仕組みの不透明性

パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメントでは、利用者がソーシャルワーカーからの援助で自分のニーズを明らかにし、その実現のための支援内容を組み立て、それに伴う経費を自治体が試算する。

経費の算出は、保健省が地方自治体社会サービス法に基づいて提出した「ケアサービスへの公正なアクセス指針(Fair Access to Care Services: Guidance on Eligibility Criteria for Adult Social Care(FACS)) (2002)」を基礎にしている。

この指針 FACS に沿って、地方自治体は対象者が社会サービス(ソーシャルケア)による地域ケアサービスを受けることができるかどうかの受給資格基準を、地方自治体の財源、地域住民の期待、そして地域の物価を鑑みて設定する。

自治体は、経費算出の過程で、自治体独自で考えた、あるいは業者に依頼して作成したパーソナル・バジェットの個人予算配分システム(RAS: Resource Allocation System)を用いる。

この個人予算配分システム(RAS)の望ましいあり方として、パーソナル・バジェットを進める団体 In-Control のDuffyらは2007年に次の3点を述べている。

1. 単純であること(simple) 2. 開かれていること(open) 3. わかりやすいこと(understood)。

透明性(transparent)、公平(equitable)といわれることもある。

この「一人一人の利用者への経費を算出する」というダイレクト・ペイメントの重要なプロセスについて、Series(2013)は、20のカウンシル(自治体)を対象に調査を行った。

調査の結果、利用者のニーズを聞き、それから経費を算出するまでに、(例えば、項目毎に得点をつけた後、その得点から経費を算出するなど)用いられている数的処理(アルゴリズム)が複雑であり、多くの利用者がその意味を理解できないにもかかわらず、自治体はその過程について、わかりやすい、はっきりとした説明をしていないことが明らかになった。それまで受領していたサービスの額よりも低い値が算定されるなどの問題が出て、この個人予算配分システムへの不信感も出てきている。

個人予算配分システムについて初期から検討してきた

Duffy,Sら(2012)は、統計処理によって出てきた数値は、スタートラインの一つの資料であり、大事なことは、そこから利用者自治体側が話をつめて、合意する過程であること、個人予算配分システム(RAS)はいろいろな角度から、時代や場所に合わせて考えるべきであり、個人予算をニーズ聞き取り質問紙から得点化するような固定化した狭い意味で用いるべきではないと述べている。

Duffy(2012)は、個人予算配分システムに望まれる条件として、\*試算数値はできるだけ速く利用者に伝えて、利用者が自ら考えられるように \*利用者が今よりもさらにより生活をする方向に向けた経費を \*最終的に合意する経費は市民として生活できる十分なものに \*地域住民の全員に公平なように \*公的な予算の範囲内で \*誰が見てもわかるように、そして改良できるように \*官僚主義に陥らず、市民と専門家がお互いの信頼感の上に行える効率のいいものを という7つのポイントを示している。

パーソナル・バジェット導入の最大の目的は、障害のある人が自分の生活を自分でコントロールし、自分の人生を歩けるように援助することである。しかし、その過程で複雑な数的処理を伴う「金額」や「区分」が現れて、その人をコントロールしていくことになる。「お金」や「区分」の数値で予算配分を行うダイレクト・ペイメントには、このような「コントロールの逆現象」をおこす可能性、危険性が内在している。

#### (5) パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメント導入についての費用対効果の問題

パーソナル・バジェットを導入することによって効率よく経費を配分できるようになり、それまでのサービス提供を進めていた時期と較べて費用がかからなくなった、という報告もでている。パーソナル・バジェットは、地域での普通の生活 (ordinary life) ができるようにという文脈の中に位置づいている。現在、障害のある人が普通の生活を行っているか、というと、住居や仕事という生活の基幹部分ですら、普通の人と隔たった状況にあり、健康や余暇活動になると相当離れたところにあるのではないかと、思う。そのような状況の中で、本人の夢や望みを適えるために導入されたパーソナル・バジェットによって経費をより低く抑えられたというのは、非常にわかりにくい。

前述した Series (2013) の調査では、多くの自治体で、専門家によらない普通の人々の支援 (以下インフォーマルサポート informal support という) についての聞き取りも行っていることがわかった。それぞれの項目毎に聞く自治体もあれば、最後にまとめて聞く自治体もある。これらの聞き取りで、専門家以外の家族や親戚、友人からの支援がある場合、経費は、その分抑えられることになる。

経済状況が冷え込み、税収の少なくなる中で予算をカットせざるを得ない状況が自治体にある。パーソナル・バジェットによって、福祉の予算配分が機械的に、あるいは「客観的に」算出できる方式ができたということは、行政が福祉全体の予算を自治体の予算枠に合わせて容易に変えられる条件を整えたということでもある。

経費については、どの部分でどのように経

費がかからなくなった、ということをはっきりさせる必要がある。

#### (6) 誰が、パーソナル・バジェットの受給経費を管理・運営するか

先に述べたように、パーソナル・バジェットの管理・運営については、利用者が直接経費を管理するダイレクト・ペイメントと、自治体や自治体が認可したサービス提供団体等に経費の管理を依頼する場合がある。

政府の Health and Social Care Information Center は、この管理・運営形態について、2011/2012年に調査を行った。それによると、もっとも多い管理形態は自治体が管理・運営している形態であり、高齢者で85%、就労年齢にある人の場合は身体障害者で51%、精神障害者で54%、知的障害者で57%であった。一方、ダイレクト・ペイメントで受け取っている人の割合は、パーソナル・バジェット施行以前、以後のダイレクト・ペイメント受給者を合わせて高齢者で7%、就労年齢にある人の場合は身体障害者で38%、精神障害者で39%、知的障害者で30%であった。

#### (7) 知的障害者がダイレクト・ペイメントを受給するときの問題

知的障害が重度で言葉をもたない人が、地域社会の中で生活をし始めた場合、地域社会で新しいことをやってみて、それがニーズとなり新しい自己実現へとつながり、また新たなことを試みてはニーズが生まれるという螺旋段階的な発展が生ずる。英国の事例でも、施設から出た人が、地域社会に慣れてくるにつれて、交通機関の利用などを覚え、町に出ることが多くなり、友だちの輪 (circle of friends) が広がり、それにつれて問題行動が減少し、薬の量が減ることなどが報告されている。障害の重度の人の代わりにダイレクト・ペイメントを管理する「他のふさわしい人 (suitable person)」は長期的に関われる重要な人である。

In-Control の重度の知的障害者の父親の事例 (Personal Stories) は、このことをよく示している。父親は、派遣されるパーソナル・アシスタントがよく替わるため、自分で雇用広告を出して面接し、青年を採用した。その青年が息子をパブや水泳に連れて行く。紹介された友だちと遊ぶうちに、息子は自然に地域社会のソーシャル・スキルを学んだ。父親は、ダイレクト・ペイメントの予算管理と法的な仕組みをさらに学ぶため、近隣の4人の親と体験を語り合って支援し合い、制度を検討する「西ランカシャー・ピア・サポート・ネットワーク」を作った。さらにパーソナル・アシスタントの照会を行ったり、ソーシャルワーカーの紹介で来る新しい親への支援をしている。

このような親を中心としたダイレクト・ペイメントの当事者団体は、今後、親の支援や

個人予算配分システムの透明性を進めるときに大変重要になると思われるが、当事者団体をつなぐ支援や当事者運動の広がり等についての情報や研究が少ない。特に、言葉をもたない重度の知的障害者のパーソナル・バジェットが定着するには、ダイレクト・ペイメントの管理・運営にかかわる家族や回りの人が無理なく、負担なく、できる体制が必要であると思われる。

Community care (2013)では、ダイレクト・ペイメントやパーソナル・バジェットを進めるソーシャルワーカーの役割を、意志決定支援、ニーズ評価と予算割り当ての実行、リスク管理、パーソナル・バジェットでの予算割当額が実際の生活で不足している場合の支援、支援計画の作成等としているが、これらの役割に加えて、利用者の声を社会つなげ、資源の変革に取り組むことを重視するソーシャルワーカーが必要である。

(本稿の文献については、下記の雑誌論文「パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメント」英国の動向から考えるを参照されたい)

#### 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6件)

渡辺勸持、薬師寺明子、島田博祐：「パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメント」英国の動向から考える、美作大学地域生活科学研究所所報、査読無、10巻、(2013)1~6

薬師寺明子、清水智美：「障がい者千人雇用」をめざす総社市における障害者就労支援システムの提案、美作大学短期大学部紀要、査読有、58巻、(2013)29~40

土海一美、薬師寺明子、曾我郁恵、宮原公子：健康料理教室を通じた発達障害者に対する社会的支援に関する研究、美作大学地域生活科学研究所所報、査読無、9巻、(2012)19~21

渡辺勸持、薬師寺明子、島田博祐：知的障害者とダイレクト・ペイメント、美作大学地域生活科学研究所所報、査読無、9巻、(2012)1~6

渡辺勸持、薬師寺明子、島田博祐：本人主体と地域生活支援、美作大学地域生活科学研究所所報、査読無、8巻、(2011)19~24

島田博祐、榎本拓也：発達障害児のための明星大学サポートプログラム(MSP)に関する報告、明星大学研究紀要 教育学部、査読有、1巻、195~205

[学会発表](計14件)

姫野有宇子、井上寛信、清水浩、金容漢志賀利一、梅永雄二、島田博祐：学校から就労に向けた移行支援プログラムを再考するー自閉症児を中心に、日本特殊教育学会第51回大会準備委員会企画シンポジウム1、

2013年8月31日、明星大学、日本特殊教育学会第51回大会プログラム集(CD-ROM) pp.42-43

橋本創一、榎本拓哉、藤野博、安住ゆう子、田口貞子、千田若菜、小谷裕美、井澤信三、島田博祐：発達障害児者のSSTを中心とした療育・支援プログラムの実践研究 大学、NPO 法人、医療機関による活動と地域貢献について、日本特殊教育学会第51回大会準備委員会企画シンポジウム4、2013年9月1日、明星大学、日本特殊教育学会第51回大会プログラム集(CD-ROM) pp.47-48

平井威、大沼健司、久保田真未、菅野敦、島田博祐：成人知的障害者と学生の共同の学びにおける展開の工夫 オープンカレッジ東京「キャリアをデザインする」の講座からー、日本特殊教育学会第51回大会ポスター発表、2013年8月31日、明星大学、日本特殊教育学会第51回大会プログラム集(CD-ROM) P3-I5

岡村亜希子、荻原怜奈、平井威、菅野敦、島田博祐：成人期知的障害者の生涯学習における評価の課題 オープンカレッジ東京「レッツダンスの観察記録と受講生アンケートの結果比較から、日本特殊教育学会第51回大会、2013年9月1日、明星大学、日本特殊教育学会第51回大会プログラム集(CD-ROM) P5-E7

工藤光一、島田博祐：自閉症スペクトラム児の自己効力感と目標設定の関係性について 作文指導に音声記録と視覚的手がかりを用いて、日本特殊教育学会第51回大会、2013年8月31日、明星大学、日本特殊教育学会第51回大会プログラム集(CD-ROM) P3-I5

赤塚正一、島田博祐：就学期における移行支援会議の効果に関する実践的研究 入学前の移行支援会議における保護者の不安の軽減に焦点をあてて、日本特殊教育学会第51回大会、2013年8月31日、明星大学、日本特殊教育学会第51回大会プログラム集(CD-ROM) P4-C9

平岡いずみ、島田博祐：発達障害・グレーゾーンの児童生徒と学級環境について 教員の対応と級友との関係性から、日本LD学会第22回大会、2013年10月13日、パシフィコ横浜、日本LD学会第22回大会発表論文集 pp.542-543

松野良彦、二宮信一、菊池信二、南一也、島田博祐：高校における社会参加に向けたキャリア教育と個別の教育支援計画の活用、日本LD学会第22回大会自主シンポジウム、2013年10月13日、パシフィコ横浜 日本LD学会第22回大会発表論文集 pp.200-201

大沼健司、清水浩、島田博祐：知的障害者のライフプランに関する調査(1) 生涯教育プログラム受講者を対象とした10年後の自身を想定してのアンケート調査からー、

日本発達障害支援システム学会、2013年12月15日、東京学芸大学、日本発達障害支援システム学第12回研究セミナー論文集p20

平井威 菅野敦、島田博祐：成人期知的障害者と学生の共同の学び(1)講座「レッツダンス」の検証、日本特殊教育学会、2012年9月29日、筑波大学

島田博祐、光村まり 平井威 菅野敦：成人期知的障害者と学生の共同の学び(2)「人づきあい力・スキルアップ」での検証、日本特殊教育学会、2012年9月29日、筑波大学

星山麻木、小西知子、篠原弥生、藤原里美、黒葛真理子、塚原郁美、島田博祐：自主シンポジウム74 家庭・学校・地域の連携を促す人材育成、日本特殊教育学会、2012年9月29日、筑波大学

渡辺勸持：本人主体と地域生活支援、障害のある人と援助者でつくる日本グループホーム学会(基調講演)、2011年6月18日、岡山ロイヤルホテル

野間陽子、島田博祐：障害観に及ぼす知識及び交流経験の影響について—大学生を対象としたアンケート調査を通して—、日本特殊教育学会、2011年9月23日、弘前大学

〔図書〕(計3件)

渡辺勸持：「知的障害者福祉総論、第2章、知的障害者の実態、(2014)日本知的障害者福祉協会

島田博祐、星山麻木、中田正敏、平井威：特別支援学校における教育実習のために(2013)明星大学通信教育部

梅永雄二、島田博祐：障害児者の教育と生涯発達支援 改訂版、(2011)北樹出版、255頁

〔産業財産権〕 なし

〔その他〕 ホームページ等 なし

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

渡辺 勸持 (WATANABE KANJI)  
美作大学地域生活科学研究所 研究員  
研究者番号：00090423

### (2)研究分担者

薬師寺 明子 (YAKUSHIJI AKIKO)  
美作大学生生活科学部 准教授  
研究者番号：10412230

島田 博祐 (SHIMADA HIROSUKE)  
明星大学教育学部 教授  
研究者番号：40280812