

平成 30 年 6 月 25 日現在

機関番号：18001

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2017

課題番号：26780329

研究課題名(和文) 知的障害者入所施設の閉鎖プロセスと地域生活支援システムの日加比較研究

研究課題名(英文) A comparative study of Japan and Canada about deinstitutionalization process and community based support system for people with intellectual disabilities

研究代表者

鈴木 良 (SUZUKI, Ryo)

琉球大学・法文学部・准教授

研究者番号：90615056

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、フィールドワーク調査によって、カナダ及び日本の知的障害者の入所施設の閉鎖プロセスと地域生活支援の仕組みについて比較研究したものである。この結果第一に、カナダでは1)運動団体によるアドボカシー活動に行政が応答し脱施設化政策を実施することによって施設閉鎖が展開し、2)個別化給付と意思決定支援の仕組みが地域生活移行支援において実施されたことが明らかになった。

第二、日本では1)施設職員主導によって施設閉鎖が展開し、2)地域生活移行支援においてグループホームが主要な受け皿となり、制度的制約や自治体行政との関係によってグループホームが大規模化・一極集中化していることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)： This is the comparative study of Japan and Canada about deinstitutionalization process and community-based support system for persons with intellectual disabilities based upon the field work research. The result is as follows. At first in Canada it is found that 1) Deinstitutionalization process emerged and developed by the social movement of advocacy organizations and the deinstitutionalization policy by governments in the response to its movement, and 2) individualized funding and supported decision making system were utilized in the deinstitutionalization process. Secondly, in Japan it is found that 1) deinstitutionalization process started by the initiative of institutions' staff members, and 2) group home setting are the main choices for transition process to community based homes and its group home settings becomes large-sized and concentrated in one area.

研究分野：知的障害福祉

キーワード：知的障害者 入所施設 脱施設化 個別化給付 地域生活支援 フィールドワーク 日本 カナダ

1. 研究開始当初の背景

(1) 北欧や米国では、1960年代後半から、脱施設化の取り組みによる知的障害者への影響を評価する研究がなされ、入所施設から地域の小規模居住形態に移行することによって知的障害者の生活の質が向上する一方、自己決定や社会参加の面で制約を受けることが明らかにされた(Mansell 2006)。しかしこれらの研究は理論的視座が機能主義的で要因分析に傾倒し行為者間の相互作用過程が明らかにされないため、筆者は地域移行と地域生活の現実がいかに構築されるのかを障害学の視座から明らかにした(鈴木 2010)。その結果、地域移行の取り組みを先駆的に行うコロニーであっても、「ステップアップ方式」に基づく「地域生活支援システム」が構築される結果、社会学者ゴッフマンがかつて主張した入所施設の「無力化・特権体系」は維持されてしまい、地域移行及び地域生活支援の取り組みでも知的障害者の生が統制されるという日本の入所施設を存続させた形態での地域移行政策の限界を明らかにした。

(2) これまでの研究を通して、北欧や米国など入所施設の閉鎖を1980年代以降に推進してきた国々の脱施設化政策の移行プロセスや移行後の知的障害者本人への成果に関わる研究は数多くなされているが、1990年代以降に脱施設化政策を推進してきた脱施設化後発型の国々の現状については十分な研究がなされていないことが分かった(Mansell 2006; 鈴木 2013)。とりわけ福祉先進国であるカナダでは、近年大規模施設の解体及び家族・当事者主体の地域生活移行の取り組みが急速に進展しているが、その実態は一部の研究(Stainton 2006)を除いて海外及び日本の学会において紹介されていない。

(3) 一方、日本では障害者自立支援法の成立以後、いくつかの社会福祉法人が入所施設の閉鎖を実施しているが、筆者のこれまでの研究を含めて日本国内の研究は入所施設の閉鎖に伴う移行プロセスや移行後の評価研究はなされてこなかった。日本の施設閉鎖の取り組みは入所施設の職員がイニシアティブをとる形でなされている点が特徴的である。したがって、日本の施設閉鎖の取り組みの実態と課題を検証することによって、国際的な脱施設化研究にも重要な研究成果となることが期待できる。とりわけカナダの脱施設化の取り組みと比較することによって、脱施設化政策後発国の施設閉鎖の取り組みの実態及び課題を明示することができ、これまでなされてきた脱施設化先進国の取り組みとの比較研究を可能にすることができる。

2. 研究の目的

1980年代から北欧やアメリカの一部の州

では知的障害者入所施設を閉鎖し、地域生活への完全移行が実現されており、日本国内でもその取り組みが紹介されてきた。一方、1990年代後半からカナダ国内で知的障害者入所施設閉鎖が家族や知的障害者の自己決定に基づく計画のもとに進行しており、日本でも障害者自立支援法成立後、一部の入所施設で施設閉鎖の取り組みがなされている。本研究は、知的障害者の入所施設閉鎖のプロセス及び地域移行後の地域生活支援システムの現状と課題についてカナダと日本の国際比較研究を行う。これによって、脱施設化後発国の施設閉鎖プロセス及び地域生活支援システムの現状や課題を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 第一に、カナダに関しては、2014～2016年において、フィールドワーク調査によって、文献整理及び調査研究を実施してきた。具体的にはまず、ブリティッシュコロンビア州(以下、BC州)及びオンタリオ州(以下、ON州)、マニトバ州や全国の知的障害者入所施設閉鎖の取り組みに重要な役割を果たしてきたインクルージョン BC、地域生活協会、地域生活オンタリオ、地域生活カナダ協会において、十分にアーカイブ化されていない脱施設化関連資料を収集し整理した。次に、ON州・BC州・マニトバ州において、以下の調査対象者へのインタビュー調査を実施した。すなわち、1) ON州では、地域生活オンタリオ、ファシール・ウォータールー、ファシール・パース、コミュニティリビング・ウィンザー、ピープルファースト・オンタリオ、脱施設化に関わる研究者、MCSSの関係者、元施設入居者・入居者家族・個別化給付の利用者、2) BC州ではインクルージョン BC、ピープルファースト BC、CLBC、地域生活協会、ホームズ協会、元施設入居者・入居者家族・個別化給付の利用者などの関係者である。

(2) 第二に、日本に関しては、2014～2017年にかけて、障害者自立支援法施行後に施設閉鎖を実現させてきた諸施設において、フィールドワーク調査によって、文献研究及び調査研究を実施した。具体的にはまず、北海道における手稲このみ寮、美深のぞみ学園、芦別双葉学園、よしの園、リハビリクリナーナース、白老愛泉園などを訪問し、フィールドワーク調査を行った。具体的には、文献研究としては、年次報告書、ニュースレター、書籍、研究発表報告書など記録された文献を可能な限り収集し、アーカイブ化しその内容を整理した。次に、これらの諸施設において、施設職員、家族、施設入居者、地域生活者にインタビュー調査を実施した。

(3) 第三に、カナダと日本の調査から明らかになった施設閉鎖プロセス及び地域生活支援システムについての比較研究を行った。

4. 研究成果

(1)第一に、カナダでは、運動団体によるアドボカシー活動に行政が応答し脱施設化政策を実施することによって施設閉鎖が展開していることが明らかになった。具体的には、親の会や知的障害者本人の会によるアドボカシー活動が、州政府が施設閉鎖計画を開始・展開させる上で重要な役割を果たしていた。親の会や本人の会といった運動団体が行政に働きかけ、行政が計画的な政策によって対応しているという点にカナダの脱施設化政策の展開過程の特徴が示されている。一方、日本の脱施設化過程の一つの特徴は、知的障害者入所施設の職員によって地域移行や施設閉鎖の取り組みが実施されてきたという点にあることが明らかになった。調査対象となった施設では、基本的には、施設長あるいは一部の施設職員のリーダーシップによって施設閉鎖計画が立案されており、その後の施設閉鎖の取り組みにおいても彼らが主導的な役割を果たしていることが明らかになった。各国によって、施設閉鎖を進める主要なアクターが異なることが考えられており、国際的な比較研究を実施することが今後求められるであろう。

(2)第二に、地域生活への移行支援システムは、1)サービス提供事業所と一体化した専門家主導、2)サービス提供事業所から独立した専門家主導、3)サービス提供事業所と一体化した当事者主導、4)サービス提供事業所から独立した当事者主導、の移行支援モデル、の4つのモデルが明らかになった。カナダでは、歴史の展開過程を通して、1) 2) 3) 4)とモデルが変容していることが明らかになった。日本では、施設職員主導の1)のモデルが中心であることが明らかになった。サービス提供事業所であれ、そこから独立した組織であれ、本人の必要に応じてサービスの計画を立てアドボカシーを担う人がいるかどうかということが重要であり、3)と4)のモデルを構築するための方策を検討することが重要であると考えられた。

(3)第三に、カナダでは、費用対効果の観点から施設閉鎖の取り組みが行われていることが明らかになった。BC州やON州の親の会が主張した費用対効果は、入所施設と同額の費用によって入所施設よりも生活の質を向上させるという意味である。ただし、他州では入所施設よりも低い費用でのグループホームへの移行が可能であるということが主張されている。カナダではシェアード・ホームや個別化給付/直接給付における議論でも費用対効果の議論が継続していることに留意しなければならない。一方、日本では、障害者自立支援法による法的な規制や、施設内の環境を改善しようとする職員の意識によって施設閉鎖の取り組みが行われていることが明らかになった。障害者自立支援法は施行当初、障害程度区分による入所者及び部屋面積の規定が施設閉鎖の主要な要因となっ

ている施設があることが分かった。また、施設内の劣悪な環境や利用者・職員間の関係性を改善するための内発的な取り組みの結果として施設閉鎖が実施されてきた施設があることも明らかになった。

(4)第四に、カナダでは、地域生活移行の支援の過程で個別化給付による居住支援の仕組みが実施されたことが明らかになった。個別化給付は、財政機構からサービスに必要な給付金が本人に支払われ、決定権は本人に帰属する。このため、本人は給付金に基づき、サービス提供事業者からサービスを購入するだけでなく、地域のクラブ・生涯学習などにおけるサービスを購入する。また、住宅とサービスが分離しているので、障害年金などの収入に基づき住宅を借りたり購入したりすることが可能となる。このサービスと住宅の分離という機能が居住支援において本人の自己決定権を保障する上で極めて重要である。このとき、本人はサービス内容・サービスを提供する職員や事業所・住宅を選定することになる。一方、日本では、地域生活移行支援においてグループホームが主要な受け皿となっていることが明らかになった。日本では障害者総合支援法における重度訪問介護制度が、個別化給付の形態に最も近いサービス形態と考えられる。現在でも重度訪問介護は、支給決定後は代理受領という形態でサービス提供事業所に給付されるが、各事業所内で障害者本人の必要に応じて個別化されている場合もある。現行法では重度知的障害者もこの制度を利用できるが、調査対象となった施設ではこの制度の活用を検討していたところはなかった。

(5)第五に、カナダでは、行政による計画的な脱施設化政策によって、移行後の受け皿としてグループホームは小規模化・地域分散化したことが明らかになった。具体的には、州政府が施設閉鎖期限を設定し、原則的に新規入所者の受け入れを停止し、段階的に脱施設化計画を実施したことが示された。このとき、サービス提供事業者との交渉を通して、新規グループホームの入居者数が小規模になり、地域に分散するように入念に計画され、実施されていた。また、可能な限り自らの家に近い形態にしようと工夫されていた。地域生活協会が支援するホームでは職員の部屋や事務所がなく、グループホームのようなホーム名も存在していない。家について言及するときは「ホーム」ではなく、「さん(息子の名前)の家」と表現されてきた。一方、日本では、制度的制約や自治体行政との関係によってグループホームが大規模化・一極集中化している施設があることが明らかになった。すなわち、施設職員は、補助金や法人運営の観点から町との協力関係を重視している状況があった。ここには、地域移行の進捗状況が町の財政事情や町との政治的関係に左右されるというリスクがあることが示されている。また、旧障害者自立支援法の報

酬単価の構造的問題がある。旧障害者自立支援法においては、区分の高い重度知的障害者の場合は、十分な職員配置による支援体制を確保できないため、移行先住居が大規模・一極集中型のグループホームとなっていた。

(6)第六に、カナダでは、移行支援の過程において、図1で示したように、ファシリテーター・サポートサークルなどの意思決定支援の仕組みが構築されており、その仕組みは多様かつ重層的に構築されていて、居住場所・共同入居者・職員などを自己決定する機会が保障されていることが明らかになった。知的障害者の場合は、知的障害ゆえに自らの選択や判断によってサービスを購入することは困難である。このため、個別化給付の形態には、直接給付だけではなくサービス提供事業所を介した事業所受領型の給付形態もあり、独立型ファシリテーターやサークル/家族などによる意思決定支援を含むマネージメントの仕組みが存在する。すなわち、情報提供や助言、介助者の募集や雇用、給与支払いサービス、書類の提出や緊急時の対応などの支援を提供する組織や制度が機能している。受領事業所及び独立型ファシリテーターによる意思決定支援を含むマネージメント業務のサービスは個別化給付によって購入することも可能である。一方、日本では、意思決定支援の仕組みが画一的であり、居住場所・共同入居者・職員を決定する機会は保障されていないことが明らかになった。

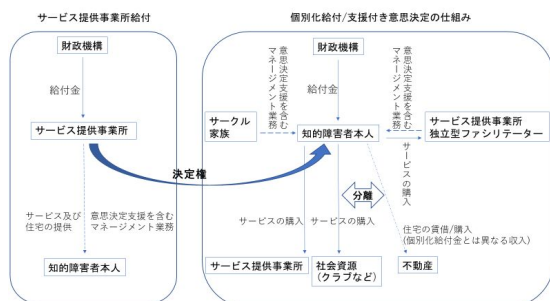


図1 サービス提供事業所給付と個別化給付の差異

(7)最後に、上記の研究成果に依拠し施設閉鎖及び地域生活支援システムのモデルとして、図2のように、インクルージョン/市民権モデルを構築した。このモデルは、知的障害福祉サービスを1)地域における、2)当事者主導による、3)個別的なサービス体系に基づくものに作り上げることを意図している。第一に、マクロ領域における脱施設化政策としては、国の脱施設化計画において下記のことが盛り込まれるべきである。

施設閉鎖時期を含めた施設入所者削減数と地域への自立生活移行者数の目標値の設定。地域移行の現状に合わせるのではなく、地域での自立生活を基本的権利の一つと位置づけ、閉鎖時期を含めて施設入所者数の削減数を示すこと。また、地域での自立生活を

権利として保障するという観点から必要な社会資源を整備すること。

新規入所の停止。これは、家族に負担をかけることなく、地域で生活することが可能となるような受け皿の整備が前提となる。

移行財源の確保。すなわち、グループホームの建設費用や自立生活のための改築費用などは公的補助金によって賄われるべきである。また、移行期間における入所施設の生活の質を維持するための財源も確保されなければならない。

グループホームにおける人員配置基準や報酬単価を見直した上で、本人や家族が安心できる質の高い支援が提供されるようにすること。

グループホームの居住人数や移行場所などの基準の設定。グループホームが大規模化しないように居住人数を少人数に限定し、移行場所もいくつかのグループホームがヶ所に集中しないように基準を設定すること。また、グループホームが居住者にとっての住まいとなるような様々な配慮を定めること。

重度訪問介護の活用を推進するための基盤整備。具体的には、市町村や都道府県ではなく、国が一元的に費用を負担するように国の責任を明確にすること。

第二に、ミクロ領域の移行支援は下記の通りである。

移行支援を担う人は 1)第三者としての相談支援事業所、2)地域の自立生活支援の経験のあるサービス提供事業所、3)入所施設の職員が行うとしても担当者は外部機関(自立生活支援の経験のある機関)から派遣された人あるいはインクルージョン/市民権に関わる研修を受けた人、が行う。いずれの場合も、インクルージョン/市民権の思想を前提として支援を行う。

地域での日常的関わりを通じたアセスメントの実施。移行支援計画を担当するがゆえに、本人との信頼関係を形成しながら、地域生活の実態に即した本人像をもつために日常的な関わりが必要である。例えば、地域生活の体験の機会を提供しながら、アセスメントをすることが求められる。

居住場所・共同入居者・支援者・支援内容など人生にとって重要な事柄を含む自己決定の支援。どこに住み、誰と暮らし、どのような人からどのような支援を受けるのかということを決めることが基本にならなければならない。長期間施設に生活をしている人の中には、移行を拒否する人もいるであろう。この場合には、施設で生活できるような支援体制は整えられるべきである。ただし、地域で生活するということが一つの選択肢ではなく最優先の選択肢であると認識して、地域生活の体験の機会と生活に関わる選択の機会が最大限に提供されることを原則としなければならない。

家族支援の実施。家族が安心できるように

家族同士のピアカウンセリングを行ったり、地域生活の体験の機会を提供したりすることが求められる。

必要な公的支援が得られるような行政との協議調整。十分な介助時間数の支給決定がなされないときに交渉したり、適切な住宅環境が建設されるように行政担当者と交渉したりするなど公的保障のためのアドボカシー活動を原則とする。

地域一般の社会資源の活用。地域住民が一般的に利用するフォーマル/インフォーマルな社会資源を活用し、地域社会に参加する取り組みが積極的に行われるべきであろう。

重度訪問介護制度の活用。このとき、一人暮らしだけではなく、共同で生活することを希望する場合は、その可能性を探る。

グループホームのパーソナルアシスタンス化。グループホームでも、一人暮らしや結婚生活の形態を作り出し、自らの「ウチ」と思えるような生活環境を作り上げること。

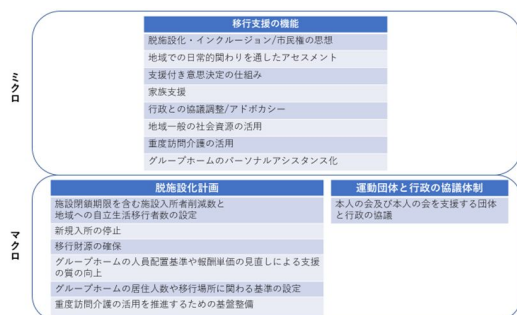


図2 脱施設化政策/移行支援のインクルージョン/市民権モデル

参考文献)

Mansell, J.(2006)Deinstitutionalization and community living: Progress, Problems and priorities, Journal of Intellectual & Developmental Disability, 31(2), 65-76.

Stainton, T.(2006)The Evolution of Community Living in Canada: Ontario, 1945-2005, Welshman, J. and Walmsley, J. eds.(2006) Community Care in Perspective- Care, Control and Citizenship, Palgrave, p135-145.

鈴木良(2010)『知的障害者の地域移行と地域生活-自己と相互作用秩序の障害学』現代書館

鈴木良(2013)「知的障害者の脱施設化/地域移行政策の成果に関わる評価研究 海外と日本の論文を比較して」『社会福祉学』53(4), p137-149.

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8件)

1. 「カナダにおけるウッドランズ親の会による知的障害者の地域生活移行の支援

方法」、鈴木良、『障害学研究』(生活書院)、査読有、12号、84-108、2017

2. 「入所施設の構造的限界を問う」、鈴木良、『季刊福祉労働』、査読無、155、23-33、2017

3. 「カナダにおける重度知的障害者の地域生活支援 個別化給付とパーソナルアシスタンス」、鈴木良、『ノーマライゼーション 障害者の福祉』、査読無、7月号、28-33、2017

4. 「カナダ・オンタリオ州の知的障害者の地域生活への移行における本人中心プランニング 集団処遇的モデルからの脱却としての自己決定支援」、鈴木良、『社会福祉学』、査読有、57(2)、106-118、2016

5. 「知的障害者の脱施設化/ポスト脱施設化評価研究についての批判的検討-生活の質・専門性・費用対効果-」、鈴木良、『障害学研究』、査読有、11号、40-61、2016

6. 「グループホームにおける自己決定支援の前提について」、鈴木良、『発達障害白書2017年版』(明石書店)、査読無、110-111、2016

7. 「知的障害者の入所施設とグループホーム/ケアホームにおける客観的生活の質の量的比較」、鈴木良、『社会福祉学』、査読有、56(2)、49-61、2015

8. 「私のウチとしてのホーム」、鈴木良、『季刊グループホーム』、査読無、46、4-5、2015

〔学会発表〕(計3件)

1. 「知的障害者の脱施設化/地域移行政策の成果に関わる評価研究～研究の視座と理論的限界」、鈴木良、査読無し、障害学研究会九州沖縄部会(琉球大学・沖縄県西原町)、2015年7月4～5日

2. 「カナダにおける知的障害者入所施設閉鎖運動の動向」、鈴木良、査読無し、障害学会沖縄大会(沖縄国際大学、沖縄県宜野湾市)、2014年11月9日、

3. 「カナダ・プリティッシュコロンビア州における州立知的障害者入所施設の歴史的閉鎖過程」、鈴木良、査読無し、日本社会福祉学会(早稲田大学、東京都新宿区)、2014年11月25日

〔図書〕(計3件)

1. 「第5章 知的障害者の脱施設化とパーソナルアシスタンス カナダにおける入所施設から地域生活への移行支援と個別化給付」、鈴木良、『パーソナルアシスタンス 障害者権利条約時代の新・支援システム』岡部耕典編(生活書院、305ページ)、査読無、147-170、2017

2. 『地域に帰る カナダにおける知的障害者入所施設トランキルの閉鎖過程』鈴木良訳(明石書店、250ページ)、査読無、2018年刊行予定(掲載決定)

3. 『脱施設化と個別化給付 カナダにおける知的障害福祉の変革過程』鈴木良(現代書

館、300 ページ)、査読無、2018 年刊行予定(掲載決定)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

鈴木 良 (SUZUKI, Ryo)

琉球大学・法文学部・准教授

研究者番号：90615056

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし

(4)研究協力者

なし