

令和元年6月7日現在

機関番号：36301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2017～2018

課題番号：17H07295

研究課題名(和文)福祉供給主体をめぐる利用者主権の再検討 コ・プロダクションの事例を中心に

研究課題名(英文) Reexamination of Users' Sovereignty over Welfare Service Provision: From Co-production cases

研究代表者

小田巻 友子 (ODAMAKI, TOMOKO)

松山大学・経済学部・講師

研究者番号：20806442

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、サービス生産過程に利用者が関与することがサービスの質や量を高めるとするコ・プロダクション概念に基づき、どのような関係当事者間の相互調整・協働が利用者主権を担保した福祉供給の実現につながるのかを日本とスウェーデンの事例から探求していった。結果として、事例ごとに多様な協働関係が観察されたものの、「共同決定」「サービス供給への直接関与」「家族の介入」の指標から、(1)当事者主義的共同決定型、(2)家族主義的共同参加・共同決定型、(3)当事者主義的共同参加・共同決定型の3類型が見出された。これは、各国各福祉分野で様々な様態をみせている利用者主権の確保の手法を整理する枠組みを提供する。

研究成果の学術的意義や社会的意義

福祉サービス供給における協働関係の構築要因を論じた多くの先行研究は、専門家同士もしくは利用者と専門家の二者の協働関係に焦点が当てられている。しかし、日本を含む東アジア諸国においては、家父長制的な家族主義の下、福祉サービス供給における実際的意思決定過程に専門家と利用者のほかに「家族」の介入がみられる。この点、本研究では、利用者(当事者)・家族・専門家の三者の協働関係を考察することで理論と現場の間隙を埋める点に学術的・社会的意義があるといえる。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to clarify what kind of coordination and collaboration among related parties realize users' sovereignty in welfare service provision. This research examined co-production cases in Japan and Sweden as way of welfare service provision to realize users' sovereignty. From the case studies, the indicators of "co-determination", "direct involvement in service provision" and "family intervention" are derived as the characteristics of co-production. Based on this indicator, the cases of co-production are classified into three type: party-oriented co-determination, family-oriented co-participation and co-determination, and party-oriented co-participation and co-determination. The result is considered to provide a framework for classifying co-production case which shows various aspects in each welfare field in each country.

研究分野：社会政策

キーワード：コ・プロダクション スウェーデン 利用者主権 障害福祉 パーソナル・オンブズマン

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

日本では、地域包括ケアシステムの推進に伴い、地方自治体への福祉供給責任の移譲と民間事業者・住民等の多様な主体の協働による福祉サービス供給が模索されている。しかしながら、当該領域に関する日本の研究は未だ公的機関、民間企業、サードセクター等のような事業形態が福祉サービス供給にとってふさわしいかとする「形態」論に留まっているという問題認識があった。この点において、本研究では事業形態に関わらず、コ・プロダクションの概念に基づき、関係当事者間の相互調整・協働に焦点をあて、利用者主権を担保した福祉供給の在り方を検討していった。

コ・プロダクションとは、1970年代にアメリカの行政学者V. Ostromが提起した「公共的なサービス生産過程での自発的な専門家と利用者の協働がサービスの質や量を高めること」を意味する概念である（Parks et al, 1981）。近年、福祉分野においても、コ・プロダクションの概念はサービスの供給と管理に市民を関与させ、サードセクター組織を巻き込む新しい手法として注目を集めている。一方で、サービスの生産過程において何らかの形で「利用者の参加が見られること」がコ・プロダクションの条件とされ、その「参加」が何を意味するかの共通理解が乏しいために、コ・プロダクションの事例が乱立しているのもまた事実である。

本研究では、各国各分野で様々な様態を見せている福祉サービス供給におけるコ・プロダクションの実践をより普遍的なものとして捉えるために、「サービス生産における意思決定過程への利用者の関与」が観察されることを利用者の参加を示す第一義的条件とし、日本とスウェーデンの事例から検討を行った。スウェーデンはコ・プロダクションを育む雇用環境、生活保障の制度設計、家族と個人の関係性、市民の参加可能性の点で日本とは大きく異なっている。しかし、行政の主導による財政節約的な観点からの展開ではなく、市民の自発的な参加によるサービスの量/質の向上を目的とした実践が観察される点で、利用者主権の本来の意味を内包するコ・プロダクション事例の調査対象国として適していると判断した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、日本とスウェーデンのコ・プロダクションの事例から、第1に、サービス供給過程において利用者・家族・専門家がどのように合意形成を図っているのか、第2に、そのことが供給されるサービスの質や量にどのような影響を与えているかを明らかにすることである。

3. 研究の方法

本研究では、諸外国でコ・プロダクションの実践が共通してみられる障害福祉分野を対象を絞り、日本とスウェーデンで事例調査を実施するとともに、コ・プロダクションの類型化にあたっては、他福祉分野におけるコ・プロダクションの典型事例との比較検討を行った。

(1) 事例調査：障害福祉分野におけるコ・プロダクションの実態を、日本とスウェーデンでのインタビュー調査をもとに明らかにする。

(2) 類型化：本調査で明らかになった障害福祉のコ・プロダクション事例に加え、医療・介護・保育のコ・プロダクションの事例から、第1に共通因子を抽出し、コ・プロダクションの度合い、形成要因を示す指標を作成する。第2に、指標をもとに事例の類型化をはかる。

4. 研究成果

(1) 事例調査

①日本の共同作業所

日本の共同作業所は、1960年代末から障害者の働く場を求めて各地の障害者の親の会、家族会、障害者団体等が主体となって設立した障害者の日中生活や就労の場である。2006年の障害者自立支援法の施行により、無認可の共同作業所から社会福祉法人格をもつ形での就労移行支援事業、就労支援事業A型・B型への移行が進められたものの、旧来の名称を通称として使い続けている事業所が数多くみられ、本研究では呼び名を「共同作業所」と統一して使用する。

本調査では、共同作業所の利用者層や組織運営の在り方に変化の兆しが観察された。具体的には、利用者が高次脳機能障害などを持つ中途障害者や精神障害者・発達障害者の占める割合が徐々に増えてきた。また、1990年代以降の傾向として、障害当事者たち自身による事業所の創設や事業所内での利用者の会の組織化、評議員会への利用者の加入意向、家族会の廃止などがみられ、家族主体から当事者主体の決定構造に移行しようとする動きが複数の共同作業所において観察された。

②スウェーデンのパーソナル・オンブズマン

精神障害を持つ人々も社会の中で自律して生活を営むために、2000年からスウェーデンにおいて本格的に導入が進められたのがパーソナル・オンブズマン（Personligt Ombud：以下POと記す）事業である。PO事業は、スウェーデンの18歳以上で精神障害を持つ人々を対象に、スウェーデンの基礎自治体であるコミューンが提供する社会サービスである。専門職として支援を行うPOは、生活上何らかの困難を抱えている障害当事者の依頼に基づき、当事者と公的サ

ービス、医療機関や地域とのつながりを形成し、当事者が自律して社会で暮らせる調整役として機能する。法制度上はコミュニケーションへのPOの配置は義務付けられてはいないものの、POの職業団体であるYPOSの発表によると、2018年現在でスウェーデン全土に約320名のPOがいるとされている。

PO事業はケースマネージャーをその起源に置くが、諸外国のケースマネージャーのモデルとの差異として、POは当事者の医療や介護のケアに関する責任を負わない。また、当事者に対して専門家の立場から決定を下すことはなく、あくまでも当事者の決定に沿って行動することが要求される (Socialstyrelsen, 2009)。

本調査では、ストックホルムレーンを中心に17のコミュニケーションにてPOへのインタビュー調査を実施した。決定の主体についての質問では、全てのPOがサービスの決定の主体は障害当事者であると回答した。しかし、POが支援過程の中で当事者が気づいていなかった選択肢を提示することで、最終的な当事者の決定が本人も予期していなかった方向に変化することもある。加えて、POは専門家の立場から、当事者の抱える課題を個人の特殊なニーズにとどめるのではなく、関係諸機関への報告を通じて社会的な要求に変えていくことができる。すなわち、POは当事者や関係諸機関が気づいていなかった本質的なニーズを顕在化させることを手助けしているのである。なお、POの支援過程において、家族の介入は特別な場合を除き認められない。

以上から、PO事業においては、厳密には当事者のみによる決定ではなく、サービスの利用者である障害当事者と専門家であるPOの協働による意思決定が行われていると判断した。

(2) コ・プロダクションの3つの類型

以上2つの障害福祉分野のコ・プロダクション事例と、医療・介護・保育分野のコ・プロダクションの典型事例とを重ね合わせ、類型化を試みた。結果として以下に述べる3つの類型が見出された。

①当事者主義的共同決定型

利用者として主な対象となるのは、通常は、自律して生活するために何らかの特別なサポートが必要な、国家の福祉に依存的な層である。サービス供給の担い手としての当事者の関与は見られないが、実質的な決定の主体としては、当事者が想定される。このタイプでは、家族などの第三者的要素の介入は極力回避されており、家族介入の程度が低い。

該当事例：スウェーデンのパーソナル・オンブズマン、スウェーデンのSTIL、イギリスのKey Ring Living Support Network

②家族主義的共同参加・共同決定型

利用者として主な対象となるのは、自律して生活するために何らかの特別なサポートが必要な、国家の福祉に依存的な層とその家族である。多くは、伝統的家族が担ってきた私的福祉を社会化する運動と絡み合いながら生み出されてきた。近年では、選択の自由を保障する動きの中で、主体的な利用者側の参加が見られる形での存続・新たな存立が見られる。

該当事例：スウェーデンの親協同組合就学前学校、日本の共同作業所、イタリアの社会的協同組合

③当事者主義的共同参加・共同決定型

利用者として主な対象となるのは、経済的・社会的に自律している層である。市場に依存した福祉を国家の責任と置き換えていこうとする運動の中で生み出されてきた。

該当事例：日本の医療福祉生活協同組合

(3) 今後の課題

本研究では、「直接サービスの供給を担うこと」、「実質的な権限を持つ形で意思決定にかかわること」、「当事者あるいは家族の参加か」の3点の軸からコ・プロダクションの整理・検討を行った。ただし、「誰の参加か」は、社会の特性に大きく左右される。例えば、社会が家族として構成員一人一人の自律を促すスウェーデンを含む北欧諸国と、家父長制的な家族主義の下で血縁関係や世帯での義務が強調され社会の支援が残余的である日本を含む東アジア諸国においては、家族の介入の度合いが大きく異なることは明白である。また、本研究では保育サービスにおける親の参加を、当事者でなく家族の参加と暫定的に判断した。この、誰を「当事者」とみなすのかについては一層の議論が必要であり、重度障害者が自己決定できないことは当事者の不参加とみなすのか、地域住民やボランティアなどの第三者の位置づけも含め、今後の検討課題とする。

<参考文献>

Parks, Roger. B., Paula C. Baker, Larry Kiser and Ronald Oakerson et al, 1981, "Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations", *Policy Studies Journal*, 9(7):1001-1011.

Socialstyrelsen, 2009, "A New Profession is Born—Personligt ombud, PO" Socialstyrelsen.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計 1 件）

①小田巻友子、「コ・プロダクション論から見た日本の福祉供給体制における「市民参加」への懐疑」松山大学論集、33 巻、4-1 号、2018、pp. 161-182

〔学会発表〕（計 3 件）

①小田巻 友子、「日本の福祉供給体制へのコ・プロダクション適用の意義」社会政策学会第 135 回大会、2017

②小田巻 友子、「スウェーデンの Personligt ombud にみる福祉サービス供給におけるコ・プロダクションの広がり」社会政策学会第 137 回大会、2018

③小田巻 友子、「コ・プロダクションの類型—スウェーデンと日本の医療・保育・障害の事例から—」立命館大学経済学会、2019

〔図書〕（計 0 件）

〔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：

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：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号（8 桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。