

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 12 日現在

機関番号：35306

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380818

研究課題名(和文)知的障害者支援におけるサークル・オブ・フレンズの国際比較研究

研究課題名(英文)An comparative study on the support function of the Circle of Friends for persons with intellectual disability

研究代表者

渡辺 勸持(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) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：知的障害者に対するダイレクト・ペイメントを支援する制度として望まれるサークル・オブ・フレンズ(障害者本人を中心にして作られる家族、友人、知人、専門家等による支援の輪)の現状について英国を中心に聞き取り調査を実施した。ダイレクト・ペイメントの支援制度の多様化に伴い、本人への支援は、取り巻く地域社会の人々よりも行政の関与が多くなる傾向がある。サークル・オブ・フレンズは、現在でも、理想として求められるが、より定着するには、ソーシャルワーカーが幅広く地域社会へ関与できること、当事者団体の活動への支援、半市民的な役割をもつ支援ブローカーなどの活動への支援などの制度の発展が必要と思われる。

研究成果の概要(英文)：Circle of Friends (Circle of parents, brother and sisters, friends, professional people who listen the voice of the person and support) is ideal system for persons with intellectual disabilities to get the direct payment to actualize his dream. Recently, the more official supports to direct payments are prevailing and positive participation into community care for social workers and support brokers with the official supports to self-support organizations are needed.

研究分野：社会科学

キーワード：知的障害福祉 サークル・オブ・フレンズ ダイレクト・ペイメント 英国 本人主体

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

## 1. 研究開始当初の背景

知的障害者の施策は、1960,70年代以降、集団処遇による隔離収容施設から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で地域社会生活を享受できる方向へと変わってきた。

障害のない人々がごく当たり前に行っている自己選択、自己決定の権利を障害のある人々も行使し、あらかじめ行政側がサービスを考え、その中から選ぶというスタイルから、障害のある人一人一人に合った支援を行う方向へ進んでいる。

この変化を推進する大きな理念となったのは、日々の食事から、どこに、誰と住むかという生活の基盤にまで本人が決定するという本人主体の考え(Person-Centered Approach)である。

この方向への一つの制度としてサービスにかかる公的経費を法人等のサービス提供団体を通さずに本人に委任するダイレクト・ペイメントがおこった。

しかし、知的障害者は、金銭の管理について十分な管理をすることが困難であるという理由から、障害のある人の夢や願望が実現するには、その人の声を周囲の人々が聴き、その実現を図る人々の支援が必要となる。

本研究に先行する科学研究費助成事業「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(2011~2013)」(研究代表者渡辺勤持)では、これらの制度の動向を英国を中心に報告した。

知的障害者に対するダイレクト・ペイメントを支援する制度として望まれるのが、サークル・オブ・フレンズ(障害者本人を中心に作られる家族、友人、知人、専門家等による支援の輪)である。これは過去においては制度として実現することは相当に困難であると思われていた。しかし、近年、ダイレクト・ペイメントの制度の広がりに対応してこのサークル・オブ・フレンズへの対応が行われ初めている。

## 2. 研究の目的

本研究は、知的障害者のダイレクト・ペイメントを支援するサークル・オブ・フレンズの実態、役割および障害者の生活及び福祉制度に与える影響について英国を中心に検討する。

## 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26年度は渡辺が英国、平成27年度は渡辺が台湾、薬師寺がスウェーデン、平成28年度は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

サークル・オブ・フレンズの現況、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)を中心に述べる。

## (1) 英国のサークル・オブ・フレンズの現況 ~ワイト島の調査~

英国保健省発行「よりよき健康と生活を求めて Learning Disabilities Observatory は、英国のすべての自治体の知的障害者の健康、生活状況の統計を報告しているが、Learning Disabilities Profile 2013 ワイト島によると、ダイレクト・ペイメントの受給者率がもっとも高い自治体としてワイト島(98%)があげられている。

その実情をみるため、2014/8/19 から同年9/4 までワイト島での訪問調査を実施した。

調査1. John's Club での指導者J氏(知的障害者の最大組織 Mencap の英国本部理事、知的障害者支援により2014年女王陛下の勲章(BEM)を受けた。本人も知的障害がある)に面接、MENCAP が運営している Haylands Farm で People First の会合に出席、また同 Club でのパーティに参加し、本人や親からの聴き取りを行った。

調査2. Isle of Wight の MENCAP 理事で、息子と妻、両人がダイレクト・ペイメントを受けている D 氏と氏の自宅で面接し、聴き取りを行った。氏は、ISLE OF WIGHT LEARNING DISABILITY PARTNERSHIP BOARD の機関誌 2008 年冬号の編集者でダイレクト・ペイメントやサークル・オブ・フレンズの重要性を述べている。

調査3. ソーシャルワーカーの A.O. 氏と Isle of Wight 州庁舎で面接した。

## (2) 調査によって得られた知見

ワイト島は、ダイレクト・ペイメントの受給率が英国で最も高い。しかし、Isle of Wight の MENCAP 関係者からは、サークル・オブ・フレンズの高受給率に特有な活動についての報告は聞き取れなかった。Isle of Wight の MENCAP 理事の D 氏らの活動はサービスの展開に貢献していると思われるが、ワイト島の知的障害者成人は、前記の Learning Disabilities Profile 2013 によれば、600~800 人程度でありこの対象人口の少なさもダイレクト・ペイメントの受給者数を上げていることと関連があるかもしれない。

州のソーシャルワーカー A.O. 氏との面接では、障害が重度の知的障害者の場合には、身近にいる家族や知人が本人の意向を理解し、ダイレクト・ペイメントの請求や管理に関わることも大切だが、障害の重篤さのために求められる専門的な知識も一方で必要となり、ソーシャルワーカーが依頼され

て支援するということも欠かせない、との意見であった。また、ダイレクト・ペイメントの受給資格がない軽度、中度の知的障害者への支援が軽視される傾向に陥らないように考えているとのことであった。

本人主体の理念に対応したサークル・オブ・フレンズの支援

John's Clubでの指導者J氏とは、J氏が経営者となってダウタウンで運営している中古品販売店(家具、衣服など)に数回訪問し運営を支援している主任とともに面接、またMENCAPが運営するHaylands FarmでのPeople Firstの会合、Mencap Clubでのパーティに参加などにより本人と周囲の人々の活動に参加できた。

J氏の当事者本人の会の活動はすばらしく、参加者には本人が主体的に動いている状況が多く見られ、それを親や兄弟の支援者であるMENCAPが応援していた。当事者の会は、例えばパーティなどに出席しても、必ずしも清潔感や上品さとは、かけ離れているが自分たちで楽しんでいる感じが十分に伝わって来る。家族から、飛び出て仲間同士でいきいきとふれあっている感じがした。これらの独立した活動が中心にあってそこから親や地域社会の人が支援する(サークル・オブ・フレンズ)ということが重要であると思われる。

ダイレクト・ペイメントの導入等によって、知的障害者が地域社会に参加できるようになる前提として、ピープル・ファーストのような当事者の会の存否が大きな意味をもつように感じた。

(3) サークル・オブ・フレンズと障害者権利条約 ~ 国際会議(台湾)出席の要請を受けて ~

2015年度は、渡辺が英国で推進している民間団体や政府関連団体を訪問調査する予定であったが、年度当初、台湾より「障害者の権利に関する条約」(略称:障害者権利条約)(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)についての国際会議(従CRPD檢視台湾身心障礙者居住權與生活品質 國際研討會)に講演者およびコメンテーターとして来てほしいという依頼が知的障害団体を中心とした組織から依頼された。会議のテーマ「我要住在社區:獨立生活是我的權利」(地域社会で生活することは、私たちの権利です)が、科研費のサークル・オブ・フレンズの研究と直結するために出席した。会議では、国連本部から障害者権利条約担当官(アメリカ人)、日本と同様に戦後収容施設を作りすでに施設を全廃したフィンランド、なお施設環境を改善しているオランダなどの講演者から知的障害者の地域生活支援に関わる多くの情報を得、ダイレクト・ペイメントおよ

びサークル・オブ・フレンズの制度推進に関する我が国の問題について下記のような知見を得た。

地域社会生活推進支援者の人材不足

日本では知的障害者の脱施設化を施策として推進しているが、地域生活支援のシステム自体が地域社会で支援する人的資源が乏しいままに制度化している。実際に地域社会で支援するソーシャルワーカーやパーソナル・アシスタント、コンタクトパーソンなどの人員は少なく、グループホーム等で直接援助する支援者や家族に対する援助、情報提供、育成・研修が不十分である。これらの貧困な施策の根底には、英国のように本人主体(パーソンセンタード・アプローチ)が法律の根幹に据えられていないことに起因しており、このことがサークル・オブ・フレンズのような知的障害者の友人的な支援制度に近づかない理由の一つとしてあげられる。

文化・経済的な要因 OECD(経済協力開発機構)の報告にあるように現在でも、日本の精神障害者の入院率は先進国では依然として高く、また、対GDPに対する障害者への予算も依然として低い。これらの地域社会生活参加に対する政治、経済的な消極的な対応が知的障害者を入所施設に留めたり、地域社会の住居を10人までとするなど、地域生活支援を展開する施策を遅らせている。それによって一般の人々の障害者に対する態度も旧態依然の状態にあると考えられる。

研究分担者、薬師寺は、2015年8月25日~同年9月6日まで、スウェーデン、ヨーテボリ・ベクショー(アルベスタ)で聞き取りによる調査観察を行った。対象を知的障害者の余暇支援のコンタクトパーソン、外出支援のガイドヘルプに加えて、就労支援、幼児期の統合保育等、幅広く聞き取り観察したが、我が国でも加東田、ラッカなどが以前から報告している本人主体の諸々の政策が現在でも地域社会の運動に位置付いており、この点でも日本の制度、政策の根底にある理念の中に本人を中心とした考え方を深める必要性を感じている。

そのような日本の知的障害者施策の現状からみると、本研究のサークル・オブ・フレンズの制度は夢のようなものであるが、この面での日本の閉塞的な状況を打破する意味でも今後とも先進国に学ぶ必要がある。

(4) 英国におけるダイレクト・ペイメントの制度の変化

政府の独立した調査団体(NASCIS = The National Adult Social Care Intelligence Service RAP = Assessments and Packages of Care)は、ダイレクト・ペイメントの利用形を、本人とその家族などが支援計画や経理事務を行う場合、本人のダイレクト・ペイメン

トを支援ブローカー（support broker 支援ブローカー団体から派遣される）等が利用者本人と自治体（council）の間に入って援助する場合、利用者自己管理の支援を自治体が行う場合で、これには、経費を直接手渡す場合と経費を直接渡さずに支援する場合の4分類をした上で2009年から2014年にわたる知的障害者（18歳～64歳）の利用形態の変動を公表している。その結果を見ると、本人とその家族などがダイレクト・ペイメントを行うケースは制度の導入された2009年度以降減り続けている。本人達が行っているダイレクト・ペイメントは支援ブローカー等が支援して行う場合と合わせても2009年からほとんど変わっていない。地方自治体が行っている「本人による選択、決定の支援」が急増しており、その中でも支援計画を支援して作成するが金は直接受け取らずに市町村に管理を任せるケースが多くなっている。

このようにダイレクト・ペイメントが家族や支援者が行ってきた始めた初期から、徐々に、行政側に多く取って代わられる状況について多くの議論が展開している。

例えば、当事者の立場から市民や障害者の政策参加の研究を行っているPeter Beresfordは2014年4月、「Disability News Service」で、パーソナル・バジェットの利用者は飛躍的に増大したが、ダイレクト・ペイメントを受けている利用者のうち、パーソナル・アシスタントを雇用しているのは5%の人たちだけであり、それ以外の人々は従来のサービスとなんら変わってはいない。政府はパーソナライゼーションという立派な理念を打ち上げているが、この政策はトロイの木馬のように、市民を陥れる偽装工作のようなものだ、と激しく批判し、同年5月27日ガーディアン紙「パーソナル・バジェットは機能していない。証拠があるのに、なぜ無視するのか」では、ダイレクト・ペイメントが成立した1996年以降、利用者の希望や願いが聞き入れられ、その支援によって多くの人の生活がよくなったが、2007年に導入されたパーソナル・バジェットは、監査局(National Audit Office 行政府の予算執行を監査し議会に報告する独立機関)の報告にあるように、利用者の生活をよくすることにつながっているかどうかきわめて疑わしい。政府の予算カットのために行っているのではないかと述べている。

これらの批判に対し、パーソナル・バジェットを進める側にあるIn Controlの研究主幹であるJohn Watersは、ガーディアン紙(2016年5月)で、「パーソナル・バジェットは、利用者が支援を自分で管理し、自分らしい生活をするを可能にしている」という表題で、英国の主要な障害者団体であるDisability Rights UKが、パーソナル・バジ

ェットは自立を促進するという目的を果たしている、問題は財源がないことと当事者団体への支援が十分ではないことなどと述べていることを取り上げ、利用者の生活がよくなったかどうか、という第三者団体が行ってきた地方自治体での評価(POET=personal outcomes evaluation tool Survey 所報2013年で紹介した)にもっと多くの自治体に参加することで、より客観的な評価ができるであろうと述べている。

これらの議論が激しく行われる根底には、いつも知的障害者へのサービスが本人中心の理念に沿っているか、という視点があり、その方向にむかっているか、どうか大きな論点となっている。

#### (5) 英国の支援ブローカーの現状

2016年10月7日から同年同月18日まで

英国の支援ブローカーについては、「英国介入支援協会ネットワーク The National Brokerage Network」のホームページにその目的・組織等について詳説されている。協会は、インディビジュアル・バジェット等の支援のために、国が立ち上げたが、現在は独立した団体として英国各地で支援を行っている。聞き取り調査の実施内容は下記の通りである。

英国支援ブローカー協会会長 Liz Leach と面接。従来、本人のニーズ、意向、将来の希望、夢などを聞き取り、それを地域社会で実現するのはソーシャルワーカーの役割であったが、ソーシャルワーカーは地方自治体に所属するため、予算が縮小されるとケアマネジメントに追われ、そのために、地域社会での実現の支援をできなくなった。そのため、支援ブローカーが出るようになった。英国でスコットランドの団体も含めて、会議を開いているが、地方自治体の支援ブローカーへの対応には、格差があり、今後政府のバックアップも含めて、地方自治体の理解と協力が得られるようにしたい。

「In Control」研究主幹 John Waters と面接 POETによる一連の調査はダイレクト・ペイメント導入後、多くの生活領域でよくなったという方向に向かっている。調査には、徐々に、多くの地方自治体が調査に協力するようになり、英国全体の方向性が見えてくると思われる。ダイレクト・ペイメントは、高齢者、障害者を対象に行われているが、これは、一つの社会福祉制度の転換期に生まれた制度であり、ホームレスや売春婦の人にもダイレクト・ペイメントを試みている。成功例が出ているが、世論の理解を得るには時間がかかるだろう。

HAIL 支援サービス部長 Lydia Jones と面接。HAIL (Haringey Association for Independent Living)は、知的障害者、発達

障害者の実際の支援団体で Jones 氏はサービス部長を勤める。英国のソーシャルワーカーは、1970,80 年代は、ホリスティックな見方を尊重し、本人から地域社会まで広く視野に入れて活動してきたが、1990 年代からケアマネージメントの制度が導入され、地域社会の資源開発にまで手が届かなくなった。一方、ダイレクト・ペイメントに代表される本人主体の考えが政府から出され、その実現のために支援ブローカーがでてきた。ただ、その資質には、格差がある。

ロンドン支援ブローカー協会会長 Andrew Carpenter と面接。本人は高機能自閉症で政府の当事者による政策委員である。支援ブローカーの 5 日間の訓練プログラムを計画し、実施する責任者。支援ブローカーの役割は、家庭で下水が詰まったときに自分で直すように、障害者が困ったときにも、地域の人の支援を受けて対応することによって地域社会の人々とよい関係を作ることができる。こうした自立の形への市民的な支援活動を支援ブローカーは行っており、ソーシャルワーカーとは別の役割がある。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 11 件)

薬師寺明子 他 8 名：実践報告『オープン・カレッジ “きんちゃい みまさかれっじ”』美作大学・短期大学部紀要 第 62 号 (2017) 63～72

渡辺勸持、薬師寺明子、島田博祐：知的障害者への「理念」と「制度」、美作大学・美作大学短期大学部 地域生活科学研究所所報 第 13 号 (2016) 1～6

薬師寺明子、岩田直也他：発達障害者を対象としたオープンカレッジ 1 - 発達障害者にける就労準備支援プログラムの実践、美作大学・美作大学短期大学部 地域生活科学研究所所報 第 13 号 (2016) 43～45

森本恭子、薬師寺明子他：健康料理教室をととし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・美作大学短期大学部 地域生活科学研究所所報 第 13 号 (2016) 20～24

渡辺勸持、薬師寺明子、島田博祐：「脱施設化」と「本人主体」、美作大学・美作大学短期大学部 地域生活科学研究所所報 第 12 号 (2015) 1～6

薬師寺明子、大橋瑛美 他：美作地域における障害者就労支援サービスの創出 - 就労継続支援で行う“買い物支援” - (美作大学・短期大学部紀要 第 60 号) (2015) 55～64

渡辺勸持：「日本去機構化的特色」、從 CRPD 檢視台灣身心障礙者居住權與生活品質 國際研討會「我要住在社區：獨立生活

是我的權利」、査読無、(2015) 135～166

渡辺勸持、薬師寺明子：「以個人為中心與社區生活支持」、從 CRPD 檢視台灣身心障礙者居住權與生活品質 國際研討會「我要住在社區：獨立生活是我的權利」、査読無、(2015) 260～264

Kanji Watanabe: 「Person Centered Approach and Support for Community Living」、從 CRPD 檢視台灣身心障礙者居住權與生活品質 國際研討會「我要住在社區：獨立生活是我的權利」、査読無、(2015) 265～271

Akiko Yakushiji, Kanji Watanabe: 「以個人為中心之支持」的促進因子與干擾因子」、從 CRPD 檢視台灣身心障礙者居住權與生活品質 國際研討會「我要住在社區：獨立生活是我的權利」、査読無、(2015) 285～296

渡辺勸持、薬師寺明子、島田博祐：「ダイレクト・ペイメントの現状と今後の展望」～英国、西オーストラリア州、日本～、美作大学・美作大学短期大学部 地域生活科学研究所所報 第 11 号 (2014) 1～6

〔学会発表〕(計 5 件)

渡辺勸持：「研究社區生活和社區支持，包括從機構轉移至社區的統計研究、團體家屋的照護系統」、檢視台灣居住服務與住宅政策背離 CRPD 精神公聽會 (招待講演) 2015 年 10 月 02 日、台北市立法院群賢樓 101 會議室

薬師寺明子 他：発達障害者を対象としたオープンカレッジの開催 - 発達障害者における就労準備支援プログラムの実践 - (日本発達障害学会第 49 回研究大会) (2014)

〔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