

令和元年6月19日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K04004

研究課題名(和文) 英国高齢者パーソナライゼーション政策における意思決定困難者支援に関する研究

研究課題名(英文) A Study on the support of a person who lacks decision-making capacity in British personalisation policy for older people

研究代表者

八木橋 慶一 (YAGIHASHI, Keiichi)

高崎経済大学・地域政策学部・准教授

研究者番号：70570349

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)：本研究では、近年の英国の高齢者パーソナライゼーション政策が、意思決定困難者の権利擁護や支援にどのような変化をもたらしたかを分析し、以下の点を確認した。

第一に、2005年意思決定能力法制定以降、意思決定困難者の権利擁護、支援のために第三者アドヴォカシーが強化されていることを把握した。次に、第三者アドヴォカシー・サービスを担うチャリティの大規模化が進行しており、チャリティの自律性の確保という課題が判明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、英国の高齢者介護政策において、サービス利用者の権利擁護、支援を第三者機関が実践する、第三者アドヴォカシーの実態を明らかにした点に学術的意義がある。とりわけ、地方自治体の緊縮財政と第三者アドヴォカシーの関係性、およびそのしくみがチャリティに与える影響を明確にした点は、重要な学術的貢献である。

また、第三者アドヴォカシーにおける英国の経験と課題を明らかにしたことにより、わが国の非営利団体による第三者アドヴォカシーの実践に示唆を与えることができた。これが、本研究の社会的意義である。

研究成果の概要(英文)：Our research has clarified the following points, analyzing what changes British personalisation policy for older people has brought with respect to the advocacy and support for a person who lacks decision-making capacity in recent years.

Firstly, after the establishment of the Mental Capacity Act 2005, we have grasped the trend that central government has strengthened the role of independent advocacy for a person who may lack the mental capacity to make their own decision. Secondly, it is found that local charities, which take a major role of the independent advocacy services, are confronted with the challenge of the loss of their autonomy, because local government urges them to increase in size.

研究分野：社会福祉学

キーワード：第三者アドヴォカシー 権利擁護 パーソナライゼーション 意思決定困難者

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 本研究は、わが国の高齢者福祉政策の変化、とりわけ地域包括ケアシステムの構軸とした地域での自立生活をどのように支援していくのか、という問いを出発点とした。この問題は、わが国だけでなく他の先進国も悩んでいる。高齢者の自立生活を促すものとして、予算を個人化させ、利用者の自己決定によるサービスの利用を促進するパーソナライゼーション政策がある。とりわけ英国で推進されている政策である。パーソナライゼーション政策の自立生活への影響については、平成24年度から26年度にかけて行った「英国高齢者福祉政策における「パーソナライゼーション」の影響測定に関する研究」(科研費 24530766)で明らかにした。本研究は、そこで残された課題の解明に取り組むことを狙った。

(2) 具体的には、認知症を伴う高齢者のような意思決定にサポートが必要な人たち(以下、意思決定困難者)の自己決定の支援がどのように行われているか、である。わが国でも、日常生活自立支援事業や成年後見制度などによる支援制度が存在しているが、ケアプラン作成などの現場においては、意思決定困難者の意思決定をどのように取り入れていくのかという点については試行錯誤が続けられている。英国では、2005年意思決定能力法(Mental Capacity Act)により、意思決定困難者の意思決定を支えることが定められた。本研究は、英国での意思決定困難者を支えるしくみを検証することにより、わが国への示唆を得ることができると考え、研究を開始することとした。

### 2. 研究の目的

(1) 本研究では、上記1で触れたように、英国のパーソナライゼーション政策の枠組みにおいて、意思決定困難者を支えるしくみがどのようにになっているのか、その実態を解明することを目的とした。

(2) 具体的には、意思決定能力法の施行により、英国の意思決定困難者に対する支援がどのように変化したのか、地方自治体・民間団体・事業者はどのような取り組みを始めているのか、意思決定困難な利用者の生活がどのように変化したのか、を検証することであった。また、英国の先行事例を検証することにより、わが国の地域包括ケアシステムにおいて、認知症高齢者といった意思決定困難者に該当する人たちの意思決定をどのように支援するのか、その示唆を得ることも目的とした。

### 3. 研究の方法

(1) 研究の方法であるが、おおむね月1回のペースで定例の研究会を開催し、パーソナライゼーション政策に関する英国の最新の文献や資料を輪読した。そのほか、英国の高齢者福祉や自治体の福祉財政にかかわる資料、関連する理論研究の文献も取り上げ、代表者と分担者で意見交換を行った。

(2) また、本研究で取り上げた英国の高齢の意思決定困難者とは、わが国では認知症の高齢者にも該当する部分がある。そこで、研究会では関連のある邦語の文献も取り上げ、考察した。さらに、関西圏の地方自治体の職員を研究会に招き、合同で勉強会を開催し、意見交換を行った。これは、地方自治体レベルでの介護事業や第三者機関との連携の実態を検証するためであり、日英の比較研究につなげることを狙った。

(3) 英国の高齢者パーソナライゼーション政策における意思決定困難者の実態を解明するためには、文献研究だけでは不十分である。そこで、毎年現地での調査を行った。上記2(研究の目的)で触れたように、サービス利用者のために権利擁護を行う第三者機関、また彼らにコミッションを行う地方自治体、双方に調査を行う必要があった。調査は、ロンドンのA特別区で行った。A特別区の職員および権利擁護サービスを提供する第三者機関のパートナーシップ組織の担当者にヒアリングを行った。

### 4. 研究成果

(1) 本研究の主たる成果は、英国では意思決定困難者の自立支援において、第三者アドヴォカシーを用いる手法が定着していることを解明した点である。第三者アドヴォカシーとは、チャリティといった非営利組織が、地方自治体によるコミッションにおいて、第三者機関として介護事業者と利用者の間を取り持つ役割を果たすことである(図1)。サービス利用者の権利が侵害されないように、権利擁護として利用者および介護者を支援することが基本原理となる。

(2) また、地方自治体がサービスのコミッション体制を通じて、第三者アドヴォカシーを担うチャリティの活動に影響を与えている点も明らかにした。背景には、2010年代以降の英

国における緊縮財政の影響があった。ヒアリングを行った地方自治体は、第三者アドヴォカシーのコミッシュニング体制を構築する際に、パートナーシップ組織の形成をチャリティ側に求めた。個別の団体と別個に契約するのではなく、一括契約により効率化を図ったのである。チャリティは連合することとなり、大規模化を促すことにつながった。これにより、地域で活動する小規模なチャリティの自律性の確保という課題が浮き彫りとなった。本研究は、この点に触れたことにも意義があった。

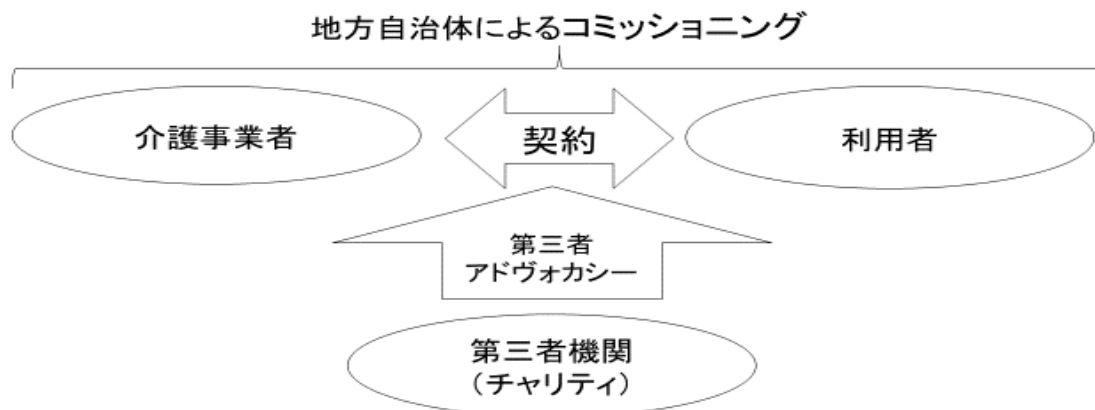


図1 第三者アドヴォカシーの役割

(3) 各年度の研究成果だが、平成27年度は英国現地での予備調査を行った。ロンドンのA特別区を訪問、同区の成人ソーシャルケア部門の責任者および同区で活動するソーシャルケア専門の社会的企業の代表にヒアリングを実施した。意思決定困難者や高齢者、障がい者などへのパーソナライゼーション施策の実態について、詳細な情報を入手することができた。具体的には、パーソナライゼーション施策における民間団体への委託契約のあり方、コストや査察、行政の役割、利用者の権利擁護の実態などである。意思決定困難者との関係では、自治体レベルでの権利擁護の基本的なしくみを把握できた点は重要であったと考える。

(4) 平成28年度は現地での本調査を実施し、前年度に引き続きロンドンA特別区において、意思決定困難者を含むソーシャルサービス利用者の自立生活や介護者の支援のためのパートナーシップ組織へのヒアリングを行った。このパートナーシップ組織は、高齢者支援、障害者支援、介護者支援、知的障害者支援をそれぞれ行っている4つのチャリティで構成されるコンソーシアムである。これが区と契約を結び、上記の第三者アドヴォカシーや各種サービスの提供を行っていることを確認した。また、自治体側がコミッシュニングを通じて、チャリティ側に第三者アドヴォカシーの役割を果たすことを期待していることも把握した。これらの点は、本研究の主たる成果につながるものであった。

(5) 平成29年度および30年度は、成果の公表を主に行った。前年度までの調査結果を踏まえ、チャリティの連合パートナーシップ組織の実態、アドヴォカシー機能の変容に伴う第三者アドヴォカシーの重視、地方自治体によるアドヴォカシー・サービスのコミッシュニング体制がチャリティに与える影響といった点を明らかにした。これらの成果については、日本NPO学会および国際公共経済学会の研究大会で報告を行った。本科研の成果のまとめとして、国際公共経済学会誌(国際公共経済研究)に第三者アドヴォカシーに焦点を当てた研究論文を掲載した。

(6) 国際交流として、研究者および実践家を次のように招聘した。平成27年度は、ロンドンのA特別区においてソーシャルサービスを提供する社会的企業の代表から、サービス提供の実態をヒアリングし、詳細な現地の情報を得た。平成28年度は、シェフィールド・ハラム大学准教授から、社会的企業によるパーソナライズド・サービスの提供のしくみについて、全国レベルでの情報を入手した。平成29年度は、ジョセフ・ラウントリー財団副所長から、英国の社会保障政策におけるパーソナライゼーション政策の役割と実態についてヒアリングし、最新の情報と知見を得た。

(7) 本研究の残された課題は、上記3(研究の目的)の「意思決定困難な利用者の生活がどのように変化したのか」について、十分に検証できなかった点である。ロンドンA特別区を事例として、チャリティの連合体であるパートナーシップ組織が、どのように第三者アドヴォカシーを行っているかまでは確認できた。しかし、利用者の生活への影響までは把握できな

った。また、わが国への示唆という点についても、英国の調査が中心だったこともあり、十分な成果が得られなかった。これらの点は、今後の研究課題であると考える。

## 5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

岩満賢次、英国介護政策における第三者アドヴォカシーのコミッショニング体制：チャリティの変容の視点から、国際公共経済研究、第 29 号、1-8 ページ、査読有、2018 年

〔学会発表〕(計 4 件)

岩満賢次、英国介護政策の利用者費用負担の実態、国際公共経済学会第 7 回春期大会、於東京交通短期大学、2019 年 3 月 16 日

岩満賢次、英国介護政策におけるチャリティの第三者アドヴォカシーのコミッショニング体制、国際公共経済学会第 32 回研究大会、於立教大学、2017 年 12 月 10 日

岩満賢次、英国介護政策ダイレクトペイメントにおける非営利組織の役割、日本 NPO 学会第 19 回年次大会、於東京学芸大学、2017 年 5 月 14 日

正野良幸、英国における高齢者ケアの費用負担問題 - 2014 年介護法の考察を通じた日英の介護財政研究 -、日本社会福祉学会第 63 回秋季大会、於久留米大学、2015 年 9 月 20 日

## 6 . 研究組織

### (1)研究分担者

研究分担者氏名：岩満 賢次

ローマ字氏名：IWAMITSU, Kenji

所属研究機関名：岡山県立大学

部局名：保健福祉学部

職名：准教授

研究者番号(8桁): 00454893

研究分担者氏名：正野 良幸(平成 29 年度辞退)

ローマ字氏名：SHONO, Yoshiyuki

所属研究機関名：京都女子大学

部局名：家政学部

職名：講師

研究者番号(8桁): 90514167

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。