

## 科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 10 日現在

機関番号：24302

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2012

課題番号：23730528

研究課題名（和文）知的障害者地域生活支援のためのダイレクトペイメント導入にむけた課題整理と検討

研究課題名（英文）Problem rearranging and examination for introduction of direct payment system for Independent Living support for person with learning difficulty.

研究代表者 中根 成寿 (NAKANE NARUHISA) 京都府立大学公共政策学部・准教授

研究者番号：40425038

### 研究成果の概要（和文）：

本研究の目的は、知的障害者の地域生活支援を充実させるための政策課題の整理である。入所施設が減少傾向にある現在、次の課題は親亡き後の生活支援である。そのためには、①本人中心のケアマネジメント、②柔軟なサービス供給体制、③高齢化した親を含めた家族支援の3点が重要であると考え、障害者総合支援法における重度訪問介護の利用拡大をその具体的方法として提言した。

### 研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is re-arranging of the policy to expand the Independent Living support of person with Learning difficulty.

In the tendency to decrease the total institution, the next step is life support in community after death of the parents.

(1) Person-centered care.

(2) The flexible service supplying system.

(3) The family support that included the aged parent.

I thought that three points of the above were important and proposed use expansion of the visiting care for persons with severe disabilities in the person with a disability totaling support law as the concrete method.

### 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	1,300,000	390,000	1,690,000

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：パーソナルアシスタンス、ダイレクトペイメント、パーソナル・バジェット、障害者の地域生活、障害者総合支援法、障害者自立支援法、重度訪問介護

### 1. 研究開始当初の背景

本研究は、①日本においては知的障害者の地域生活移行が遅れており、②地域生活以降の不十分さにより、家族の高齢化にともなう親の不安が依然として大きい、という社会状

況を背景とする。家族による介護を成人後の障害者にも前提としている日本の障害者福祉制度は、家族による介護の無償性、長期間化を放置してきた。これが「親亡き後問題」の

要因である。日本においては親亡き後問題に対して入所施設が消極的選択肢として取られてきたが、障害者権利条約第19条に見られるように「地域生活」への権利が重要視され、障害種別にかかわらず、地域での生活が実現できるように当事者も行政も地域生活を推進している。

知的障害者の地域生活の充実のためには、①本人中心のケアマネジメント、②柔軟で安定的なサービス供給体制、③高齢化した親を含めた家族支援、の3点が重要である。①の役割を果たすのが「パーソナルアシスタンス」と「本人中心支援組織」である。障害者自立支援法では、事業者供給モデル（**provider oriented service**）を採用しており、①、②の実現が困難となっている。③の親への支援は、①、②を充実させることで間接的に実現できる。

## 2. 研究の目的

研究の目的は、上記①、②、③の課題を日本において解決するためには、現行法の障害者総合支援法で定められている「重度訪問介護」の利用促進が最も適切である。現在は、重度訪問介護は身体障害者のみが利用可能である（身体・知的の重複であれば利用可）。2014年度からは、重度訪問介護の利用対象者が、身体障害者から身体障害者等に拡大され、知的障害者の重度訪問介護利用の可能性が高まった。

よって、本研究では重度訪問介護の日本での運用状況の把握、また自治体の財政の状況により、十分な支給決定量が確保できない場合の札幌市独自の取り組みである「札幌市パーソナルアシスタンス制度」の実態把握、利用者への現金給付による介助者確保の制度であるダイレクトペイメント・パーソナル・バジェット制度の先進地であるイギリスの実態調査をおこなった。

## 3. 研究の方法

本研究は、主に4つの研究課題を実施した。①北海道札幌市パーソナルアシスタンス制度の調査研究（札幌制度調査）、②京都府及び静岡県磐田市における重度訪問介護利用実態調査（利用率調査）、③北海道札幌市パーソナルアシスタンス制度の利用者調査（札幌利用者調査）、④ロンドン周辺自治体におけるパーソナル・バジェット制度の運用と実態調査（ロンドン調査）である。

## 4. 研究成果

### ① 利用率調査

「利用率調査」で明らかになったのは、1.自治体間で重度訪問介護の支給決定の量が極端に異なり、都市部に集中していること、2.支給決定を受けた時間数で実際に事業所を通じて介助利用があったのは、京都府が平均59.2%、磐田市が65.3%であること、である。だがこの調査のみでは、支給決定を受けた後に、6割程度の利用になるのか説明できない。仮説として、1「緊急事態に備えて枠を残しておきたい利用者側の戦略」、2「利用できる事業所不足」、3「利用者の申請時間過剰」などが考えられる。現在、「利用実態調査」によって、どの仮説が最も適切かを調査中である。現状では2の「利用できる事業所不足（特に夜間休日）」の可能性が高いと考えている。

なお「利用率調査」は、第10回福祉社会学会にて、「重度訪問介護支給時間から見る障害者の地域生活支援制度の検討—京都府における重度訪問介護支給決定時間調査から」というタイトルで口頭報告を行い、調査報告として『福祉社会研究』第13号に掲載された。

### ② 札幌制度調査

札幌市で行ったパーソナルアシスタンス制度は、重度訪問介護のより柔軟な活用のための制度である。障害者自立支援法は、原則事業所を通じた現物給付のため、1、支給決定時間以内でしか介助者利用ができない、2、対応してくれる事業所がなければ介助者利用ができない、という課題がある。24時間の介助を必要とする利用者には安定的で柔軟な介助者利用体制が地域生活には必須である。札幌市パーソナルアシスタンス制度は自立支援法の弱点を利用者が介助者を自前で養成し、直接雇用する体制を実現することで、その弱点を乗り越えようとしたが、1、介助者を安定的に確保できない利用者がでてきていること、2、介助労働に労働法規が適応されないことで、介助労働環境が不安定化すること(中根成寿, 2012)、3、既存の事業者と軋轢が生じることなど、札幌市パーソナルアシスタンス制度は新たな課題を生じさせている。この課題から、事業所とは別の制度利用者支援体制が求められることが明らかになった。

なお、「札幌制度調査」は第59回日本社会福祉学会秋季大会にて、「日本におけるダイレクトペイメント・パーソナルアシスタンス制度にむけた課題整理-札幌市パーソナルアシスタンス制度の現状と課題から-」というタイトルで口頭報告を行い、論文として、『福祉社会研究』第13号に掲載された。

### ③ 札幌利用者調査

本調査は、札幌市パーソナルアシスタンス制度の利用者6名に、2012年2月から3月にかけてヒアリング調査を行ったものである。

障害者自立支援法の重度訪問介護を活用して行われるパーソナルアシスタンス制度が利用者にとってどんな影響を与えるのかを明らかにした。結果は以下の通りである。1、パーソナルアシスタンス制度は、家族負担の

軽減に効果があるが、利用者の生活の変化(結婚による家族形態の変化、身体状況の変化による入院、訪問者など)には、柔軟な対応ができず、特に重度訪問介護事業所と葛藤を抱えること、2、パーソナルアシスタンス制度が活用されることで、行政からの支給決定時間の交渉が進展しなくなったこと、3、パーソナルアシスタンス制度による雇用に労働法規が適応されず、介助者の保護が不安定になり、制度の利用自体を取りやめる利用者が出現していること、などが明らかになった。本調査は2013年度中に成果報告を学会等で行う予定である。

### ④ ロンドン調査

ロンドン調査では、ロンドン市郊外にある Surrey Independents Living Center(サリー自立生活センター)、リーズ大学 Disability Studies Center(ディスアビリティスタディーズセンター)、Surrey Council(サリー市役所)を訪問し、それぞれ担当者にロンドン周辺におけるダイレクトペイメント・パーソナル・バジェット制度の現状についてヒアリングを行った。

サリー自立生活センターでは、パーソナル・バジェット制度について、以下の指摘を得られた。①身体障害者に集中していること、②知的障害者の家族からは積極的な利用がなされていないこと、③自治体のケースワーカーの力量の差が、制度の活用可能性に強い影響を与える「職人芸的」な制度であること、以上3点が明らかになった。

リーズ大学ディスアビリティセンターでは、イギリスのディスアビリティスタディーズの第一人者であるマーク・ブリストリー博士より、イギリスの障害学研究の近年の傾向、イギリス政府の障害者政策の動向などについて、講義を受けた。その結果、知的障害者の地域生活は拡大しているが、

地域でのケアホームが「小さな施設」化していることへの懸念が示された。

サリー市役所では、DOH (Department of Health) に所属するパーソナライゼーション・マネージャーである、ティム・パーキンからパーソナライゼーション推進の動向、理念、医療制度とソーシャル・ケア・サービスの関連などについて、パーソナル・バジェット制度と合わせて講義を受けた。その結果、パーソナル・バジェット制度の利用が高齢者には思うように広がらず、政府はパーソナル・バジェット制度の利用者の目標を引き下げざるを得ない状況であること、特に慢性医療に関わる予算とソーシャル・ケア・サービス（日本で置き換えれば、高齢者医療費と介護保険給付費）の一体化が、思うように進んでいないことなどが指摘された。

ソーシャル・ケア・サービスの需要の拡大と地方自治体財政悪化に苦しむ日本の状況と酷似している。イギリスは、さらにその状況に具体的な政策を推進しており、またその政策の結果の予測を行う点で今回の成果をさらに精査していく。本調査は2013年度中に成果報告を学会等で行う予定である。

#### 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2件）

(1) 中根成寿, 2012, 「日本におけるパーソナルアシスタンス制度導入にむけた課題整理-札幌市パーソナルアシスタンス制度調査から」, 『福祉社会研究』査読無第13号, 69-82.

(2) 中根成寿, 2012, 「重度訪問介護支給時間から見る障害者の地域生活支援制度の検討-京都府における重度訪問介護支給

決定時間に関する調査から」, 『福祉社会研究』査読無第13号, 101-109.

〔学会発表〕（計3件）

(1) 中根成寿, 2013年3月21日, 「社会ケアサービスにおける給付形態と分権化リスク-障害者運動の日韓比較から-」京畿開発研究院学術交流協定締結記念セミナー、京畿開発研究院、韓国.

(2) 中根成寿, 2012年6月3日, 「重度訪問介護支給時間から見る障害者の地域生活支援制度の検討-京都府における重度訪問介護支給決定時間調査から」第10回福祉社会学会大会、東北大学.

(3) 中根成寿, 2011年10月9日, 「日本におけるダイレクトペイメント・パーソナルアシスタンス制度にむけた課題整理-札幌市パーソナルアシスタンス制度の現状と課題から-」第59回日本社会福祉学会秋季大会、淑徳大学.

〔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

中根 成寿 (NAKANE NARUHISA)  
研究者番号：40425038