

## 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：35426  
 研究種目：若手研究(B)  
 研究期間：2011～2012  
 課題番号：23730562  
 研究課題名（和文） 知的障害者の協議への参加を促す支援構造：ガバナンス概念による自立支援協議会の分析  
 研究課題名（英文） Promoting Participation of People with Learning Disabilities through Effective Support System: Analysis of Regional Independent Living Support Council using Concept of Governance  
 研究代表者 笠原 千絵 (KASAHARA Chie)  
 関西国際大学・教育学部・准教授  
 研究者番号：60434966

### 研究成果の概要（和文）：

自立支援協議会において、障害者は当事者の視点という代替不可能な資源をもつものの、リーダーシップ、代表者としての発言といった参加の条件を満たさないことが多い。支援者は関係者への根回しや調整といった能力で参加を促そうとするが、組織の代表として迅速な結果を得るという目的を優先せざるを得ず、参加に向けた支援を当事者活動や組織に期待する。参加を通して発言権や決定権を増やすためには、代表としての協議への参加、代表選出のプロセスの明確化、参加機会の複数確保(例：プロジェクト、公聴会)、参加の準備(例：協議前の合意形成、発言や議論の練習)、協議内容の共有などがある。政策指針として当事者活動を活発化させると、本来の当事者性が奪われるという逆説的な課題がうまれることに注意が必要である。

### 研究成果の概要（英文）：

Utilizing data from three types of researches and using concept of governance, this study investigate support structure which promotes participation of people with learning disabilities in discussions at Regional Independent Living Support Council. The finding suggest that disabled person are considered to have party-concerned viewpoint as their resource which cannot be substituted, but the conditions of participation such as leadership and representativeness are not fulfilled in many cases. Although social workers try to promote participation by utilizing their skills such as prior consultation and bridging differences between council members, they have to place priority on obtaining results quickly as representative of their organizations. Still, there are many options to increase voice and decisive power of disabled persons in the council; participation as representatives of people with same concerns, clarification of choosing process of representative, opportunities other than meetings(eg:projects, public hearing), supports for preparation(eg:consensus building before meeting, training for deliberation, easy read materials), sharing the contents of meeting.

### 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	1,700,000	510,000	2,210,000

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：知的障害、参加、協議、自立支援協議会、ガバナンス、当事者活動、代表性

## 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

## 1. 研究開始当初の背景

障害者福祉の領域で常に達成目標とされてきた当事者参加は、領域によって達成度が異なる。申請者は、従来障害者福祉の中心的施策であった入所型施設、地域生活に必須であるグループホーム、調査研究において、とりわけ知的障害者の意見や日常生活における自己決定を重視し、参加を促す支援方法を研究してきた。また社会福祉基礎構造改革を経て福祉サービスの質的向上には、支援の展開プロセスに加えて、支援構造を規定する制度設計や運営管理、各種計画策定や審議会等、協議場面への当事者参加が重視されるようになった。

一方、市町村への権限委譲が進む福祉行政のガバナンスの状況を反映するように、地域住民や当事者を巻き込んだ課題別のネットワークが次々とつくられている。障害者福祉の領域では地域自立支援協議会（以下、適宜自立支援協議会または協議会）が導入され、市町村が設置主体となり、地域における障害福祉関係者の連携や、支援体制に関する協議を行っている。地域福祉推進においては、多様な関係者の考えや力が複雑に働くという難しさがある。

自立支援協議会が障害者の生活について協議する場であれば、障害者の参加をより積極的に進める必要がある。申請者が平成 21-22 年度科研費助成を受け実施した調査によれば、全体の 71.4%の協議会に障害者の参加がある。しかし障害種別にみると、身体障害者の参加は全体の 71.4%、以下知的障害 15.8%、精神障害 4.0%と開きがある。それにも関わらず参加が難しい理由は、「人選の方法」、「費用や支援の保障」、「障害者の能力」のいずれも 1~2 割しか選択していない。すなわち現状では、身体障害者を委員に選出すれば障害者の「参加あり」とみなし、知的障害者や精神障害者の協議場面への参加はそもそも想定していない場合が多いと考えられ、選出プロセスの不透明さや代表性の観点に疑問が残る。また、実際の協議にどれだけ参加しているかも不明確である。

## 2. 研究の目的

## (1) 障害当事者および関係者による協議場面への参加条件の認識

ローカルガバナンスの観点では、自治体政府は、利害関係者の目的や目標を達成するためにそれぞれがもつ資源を活用する。そのため、資源の重要性と代替可能性によりネットワーク内の関係が決まると考える。資源とは

例えば能力、資金、組織、人的資源、動員力、知識、ノウハウ、情報などである。本研究では、身体、知的、精神の各障害について、協議会の関係者が参加の条件をどのようにみなし、課題があればいかにクリアしてきたかを具体的に把握する。また協議に参加する障害当事者の経験やとらえ方を明らかにし、関係者の認識と比較することによって課題をより明確にする。

## (2) 協議場面への障害者の参加を進める具体的方策

一般に、参加を促進するためには機会と支援が必要である。前者には個別/集団による参加、公式/非公式の参加、書式、口頭による参加、継続的/単発的な参加、傍聴の機会などがあり、後者には個別支援、アドボカシー、物質的支援等がある (Beresford and Croft 1993)。これらの要素は実際にはどのような場面でいかに機能しているのだろうか。また、第 1 の条件を満たした場合に機会が与えられるとすれば、さらに参加を促進するためにどのような支援をしているのだろうか。第 1 の目的では障害の違いや配慮点に目を配りながらも、第 2 の目的では知的障害者の参加支援につなげるよう焦点化する。

## 3. 研究の方法

本研究では、主にインタビュー調査によりデータ収集と分析を行う。平成 23 年度は各障害、平成 24 年度は知的障害に焦点をあて、協議への参加の阻害および促進要因と必要な支援方法、障害のある人の参加が与えた影響や効果について分析する。基本的に障害当事者の意見を重視する姿勢をとるが、立場による認識の違いを比較し、課題方策を検討するため、支援者と行政担当者にも調査協力を得る。

これらの調査結果をもとに、平成 24 年度には協議や研究への参加がより難しい知的障害者への支援方法について、イギリスのブリストル大学併設の専門機関 Norah Fry Research Center での情報収集および、知的障害者パートナーシップボードへのインタビューを行い、結論を得る。

## 4. 研究成果

## (1) 協議場面への障害者の参加の条件

## ① 障害者の状況

## 【障害者のもつ資源】

事業所代表者や自治体職員が障害者に期

待するのは、「当事者の視点」により評価や啓発をおこなうという、障害者にしかできない代替不可能なことがらであった。例えば「優先課題の検討」、「市民啓発」、「サービス評価」、「防災マップ作成」などであり、現行の障害福祉政策によるサービスには必ずしも関連していない。障害者の参加が少ない協議会では、各代表者は障害者を「緊張感を与える存在」としてとらえたり、ネットワーク形成が目的化しマンネリ化した協議会では「重要な役割」とみたりしている。

#### 【参加に必要な障害者の能力】

多くの障害者の代表、そして機関等の代表者による協議の場であることをふまえ、障害者には「多様な観点」から協議できる力、「リーダーシップ」等が求められる。一方支援者は「強い発言を警戒」することもあり、とりわけ地方では「がんばる障害者」、「発言する障害者」などと目立つことで「出る杭は打たれる」。都市部と違って自立生活運動が活発化しなかったことが要因として考えられる。いきなり会議に出ても発言しづらければ協議への参加にはならないため、「練習」や「学習」あるいは「訓練」の場が必要であり、この場所として「当事者組織」への期待がある。

#### 【障害者の代表性】

障害者個人としてではなく、「当事者団体の代表」が選ばれやすい。地域によっては「組織率の低さ」、当事者団体メンバーの「特定事業所利用者への偏り」、「自立生活運動の未定着」による障害当事者の低意識がある。今後は「一般就労の軽度障害者」や「若い障害者」など、サービス非利用層の参加を考える必要がある。

代表性の担保には、地域独自の事情が影響することがある。例えば協議会を「広域」で実施する場合は同団体の支部が複数あったり、「高齢化」が進む地域の場合、保護者の高齢化、多様化から育成会の組織率は3割程度だったりする。在宅の代表者として知的障害者相談員の参加、ニーズの全数調査等の必要性が指摘される。

### ②支援者の状況

#### 【支援者のもつ資源】

障害者の参加を急に推進するのは難しいことから、支援者による関係者への「事前の根回し」や「調整」が必要であり、同時に障害者への支援もするためには「社会福祉士」の役割が大きい。とはいえ当事者参加をコーディネートできるような「人材が不足」し、予算があったとしても力量のある支援者がいないのが現状である。行政委託事業が多い地域では、行政担当者はメンバーから「行政としての判断、知識」を期待されている。

#### 【参加促進に求められる支援環境】

各組織の代表は限られた時間と予算のなか協議会に参加しているため、「素早い成果」が求められる。結果的に支援者の都合に合わせざるを得ず、検討に時間がかかる運営場面に障害者が参加するという発想はほとんどない。支援者は他の業務も兼任しているため「業務量の限界」にきていて、担当者や予算の不足とあいまって当事者支援は十分にできない。

#### 【支援者の代表性】

支援者が担当する場合は所属組織、事業所で「利害関係」が発生しやすい。サービス提供をしない社会福祉協議会の職員が担当できればよいが、力量が伴わないこともある。また地域によっては、人口移動の少なさから各組織代表の候補者が限定され、毎年「同じような顔ぶれ」になってしまう。

#### 【まとめ】

自立支援協議会において、障害者は当事者ならでの視点という代替不可能な資源をもつ存在として期待されるが、リーダーシップ、代表者としての発言といった条件を満たす障害者は少なく参加は進んでいない。協議会のルールと条件づくりへの障害者の参加という視点も弱く、障害者は参考意見を聞く存在である。

支援者は参加促進に活用できる自らの能力として関係者への根回しや調整の技術をあげるが、時間や予算の制約から、組織の代表として迅速な結果を得るといった目的を優先させがちである。そのため、意見集約、資料説明、発言の練習といった当事者支援を可能にする資源として、当事者活動に期待をかける。

障害者は当事者団体の代表として選ばれることが多いが、地域によっては組織率や自立生活運動の未定着による意識の低さ、特定事業所利用者に偏ることから、この方法にも限界がある。協議会を広域で組織化し、同じ団体の支部が複数ある場合や、人口移動が少なく毎年同じような顔ぶれになってしまう場合も、代表性の課題が残る。

### (2) 協議場面への障害者の参加を進めるための具体的方策

第1に、イギリスでの知的障害者パートナーシップボードの取り組みを参考にした。2001年の白書 Valuing People を機に、イギリスではすべての州議会が知的障害者のパートナーシップボード(以下 PB)を設立するようになった。PBは雇用、教育、余暇、個別支援計画、健康、住宅といった広範な課題を

扱い、2009年のValuing People Nowでは、それぞれの地域で知的障害のある人に関わる全てのサービスの戦略的計画、委任、サービス供給、質管理の中心的存在と位置づけられた。

構成員はクライアント、サービス利用者、介護者と支援者、国民健康サービス、ボランティア組織などの代表である。PBの意思決定に当事者の声が反映されるよう、構成員の半数以上を知的障害者または家族介護者から選び、多様性の観点から民族、年齢、ジェンダー、障害程度のバランスを重視することが求められる。

第2に、知的障害者とともに実施する調査、Inclusive Researchの手法を参考にした。この調査では、従来の社会調査の手法をもとに、障害者の意見や考えを引出し、課題を分析しやすくするための手法が開発されている。

#### ①事例1 パートナーシップボードA

##### 【組織と参加の準備】

議長は知的障害者と健常者の2人体制(Co-chair)であり、知的障害者の当事者活動組織であるピープルファースト(以下PF)の年次総会で選出している。28人程度の構成員のうち、4-5人がPFのメンバーである。自治体のPB担当者は兼任、専任いずれの場合もあり、予算カットにより専任は減らされつつある。当ボードのB氏は兼任で、全体の進行管理、監視役として議事録を確認し、予定通りに進行していない場合は理由を確認して介入することもある。3か月に1回のPB会議に向け、当事者が準備するためのグループがあり、共同議長の2人と、サービス事業所代表等が集まり、前回会議の決定事項の確認をする。また、当事者がPBで何を話し合っ

##### 【具体的取組、効果】

PBには4つのサブグループがあり(例:健康、雇用、住宅、個別ケア)、PBからの依頼によりPFがプロジェクトを実施する。例えばEnd of Lifeグループでは、6回の集まりを通して、終末期のケア、葬儀、悲嘆ケアなどについて話しあい、自分の葬式プランをたてた。目的はプロジェクトとしての結論を提言することではなく、知的障害者自身がトピックについて理解することと、PBの構成員に知的障害者にも多様な意見、考えがあることを知ってもらうことである。参加者の選定は、自分から手をあげることもあれば、1人が複数のプロジェクトに参加することもある。PBそのものには予算も立法化の権限もないため、期待するほどの影響力はなく助言程度であるが、戦略的パートナーシップボードにて、州による知的障害者の雇用数を増やすよう働きかけた結果、2人が6人に増えたという

実績もある。

##### 【参加を可能にした要因】

知的障害者の参加が進んだ要因の第1に、2009年の白書Valuing People Nowを受け、構成員から専門職を減らし当事者を大幅に増やしたことがある。第2は構成員個々人の努力である。また、過去3年間の取り組みについて、赤・黄・青の3段階で簡単な自己評価を行い、評価と点検を取り入れたことも関連している。

#### ②事例2 パートナーシップボードB

##### 【組織と参加の準備】

議長は知的障害者と健常者の2人体制(Co-chair)である。2009年より現職の当事者議長のC氏は自治体の専任職員として週16時間働き、PFのメンバーではない。構成員22人のうちPFメンバーではない人も含めて4人が知的障害者であり、2人が家族である。当事者メンバーは自薦でも他薦でもよく、人数も4人に限定されない。代表に選出された人は、PFメンバーに報告する責任がある。

PBには当事者メンバーが何を話したいかを検討する事前ミーティングがある。知的障害者が読みやすいように簡略化した分かりやすい資料Easy Read版は、関係者であれば誰でも作れるが、必要に応じて専門家に頼むこともある。定例会に加えてテーマごとの会議もあり、いずれも公開している。PFメンバー以外にも広く呼びかけるものとしてはPublic Meetingsがある。Facebookやtwitter、ビデオ会議の活用など、常に新しいアイデアを探している。

##### 【具体的取組、効果】

刷新的な取組への助成事業について、入札者を選定する際にPBでコメントをした。Let's talk about getting involved in employment という仕事についてのプロジェクトでは、仕事の経験や希望について地域の障害者に聞き取り調査をし、当事者議長であるC氏の意見を加えてPBに報告した。PF非会員の知的障害者にも案内を送り、より多くの人が参加できるようにした。また当該地域であった障害者施設でのスキャンダル事件後、C氏はPB専任職員として施設などを訪問し、監査する役割も担っている(例:食事や就寝の時間、さまざまな選択肢の有無等の確認)。

##### 【参加を可能にした要因】

12年前にPBを設置した当初はメンバーが35人と大規模だったが、見直しを重ね、Valuing People Nowをきっかけに当事者参加をすすめるようになった。当事者議長C氏の親しみやすく、何かを独り占めしたり抱え込

んだりせず共有する姿勢への共感、関係者による PB の必要性への理解が参加を進める根底にある。また、当該地域で長期入所施設 7 か所を閉鎖し、コミュニティに知的障害のある人が戻ってきたこと、社会サービスのディレクターが知的障害者と働いた経験があったことも影響している。

### ③調査手法の活用

#### 【写真を活用したデータ収集法】

口頭だけのやりとりよりも、写真を媒介にすることで、相手の好きなこと、意味づけ、その人にとっての物語などを引き出しやすくなる。対象者の内面やその人にとっての世界をさぐるため、本人にとってもらった写真を媒介に話し合う Photo Voice、調査テーマ、トピックにあった写真をあらかじめ準備し、話し合いやインタビューに活用する Photo Elicitation という方法がある。

#### 【演劇、ダンス等の活用】

写真の代わりに、媒介ツールとして演劇、ダンス等を活用し、文章で表現できないことを身体で表現する方法もある。例えば糖尿病の健康管理についての知的障害者のとらえ方、必要な支援を調査し、いつも綱渡りの感じ、専門用語をまくしたてる医療関係者へのまなざしという調査結果を芝居で表現した例や、個別支援計画会議の際、どのように話し合っほしいかについて調査をし、悪い例と良い例を台本として作成し、関係者がロールプレイしてみるといった例があった。

#### 【調査への参加から考える参加の課題】

支援者は参加をよきものとして進めようとするが、誰もが希望するわけではないし、多様な方法を準備することが必要である。参加の前、最中、後にはそれぞれ次のような課題が考えられる。例えばいつも遅れてくる人がいる、交通手段がない、知的障害のある当事者に敬意を示さない構成員がいる、当事者が疲れて機嫌が悪くなる、回答や発言を極度に恐れる、結果に納得しない、などである。と支援者の対等性をどう維持するかという課題がある。参加が長期にわたり関係性が変化する場合も、1 回限りで考慮があまり必要ない場合もある。プロセスを通してその場で学ぶ、定期的な振り返りと話し合いをする、チーム外に相談できる第三者をおきスーパービジョン体制を整えるといった工夫が考えられる。

#### 【まとめ】

協議の場面に知的障害者の参加を進める方法には、主に(1)代表としての参加、(2)サブグループへの参加、(3)公聴の機会がある。(1)については当事者組織からの選出が主だ

が、非会員も参加できる機会を準備している。

参加を通して知的障害のある人の発言権や決定権を増やすためには、代表としての協議への参加、代表選出のプロセスの明確化、参加機会の複数確保(例：プロジェクト、公聴会)、参加の準備(例：協議前の合意形成、発言や議論の練習)、協議内容の共有などがある。

支援者は参加に向けた支援を当事者活動や組織に期待するものの、政策指針として当事者活動を活発化させると、本来の当事者性が奪われるという逆説的な課題がうまれることに注意が必要である。また、地域性、担当者の取り組み姿勢といった個別の要因も影響しているが、政策決定として方向性を示すトップダウンの効果も大きい。イギリスではその背景に(当事者も関わった)様々な調査結果があることは見逃せない。

### 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 0 件)

笠原千絵(2014)「協議場面への知的障害者の参加を進める条件と支援：地域自立支援協議会へのインタビューから」関西国際大学研究紀要、査読あり(投稿予定)

〔図書〕(計 0 件)

永田祐・笠原千絵編、春秋社、2013 年(予定)  
「実践を変える社会福祉調査入門」

### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

関西国際大学・教育学部・准教授

笠原千絵 (KASAHARA Chie)

研究者番号：60434966

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし