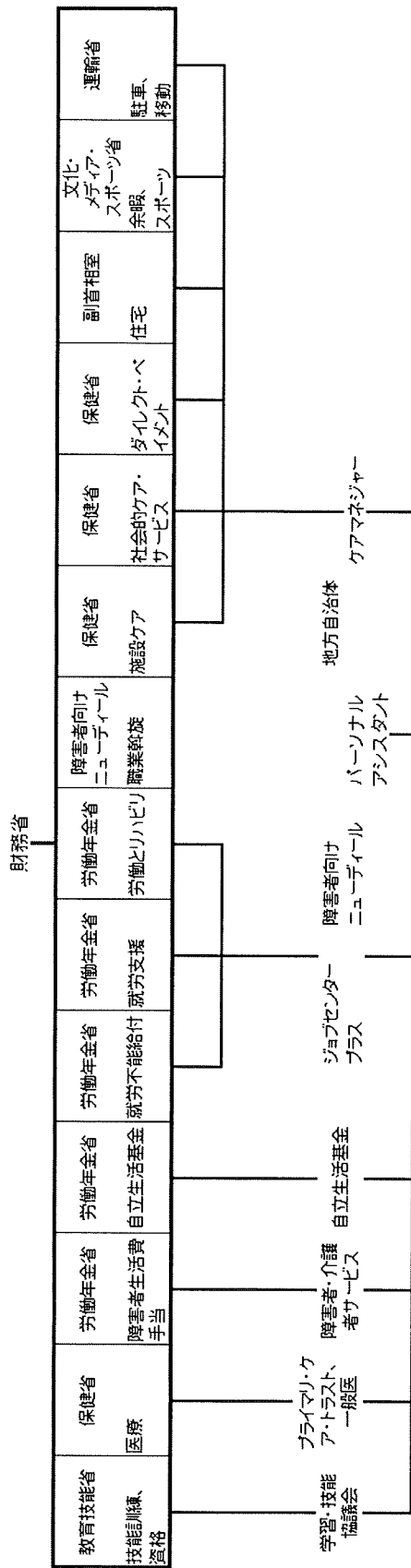
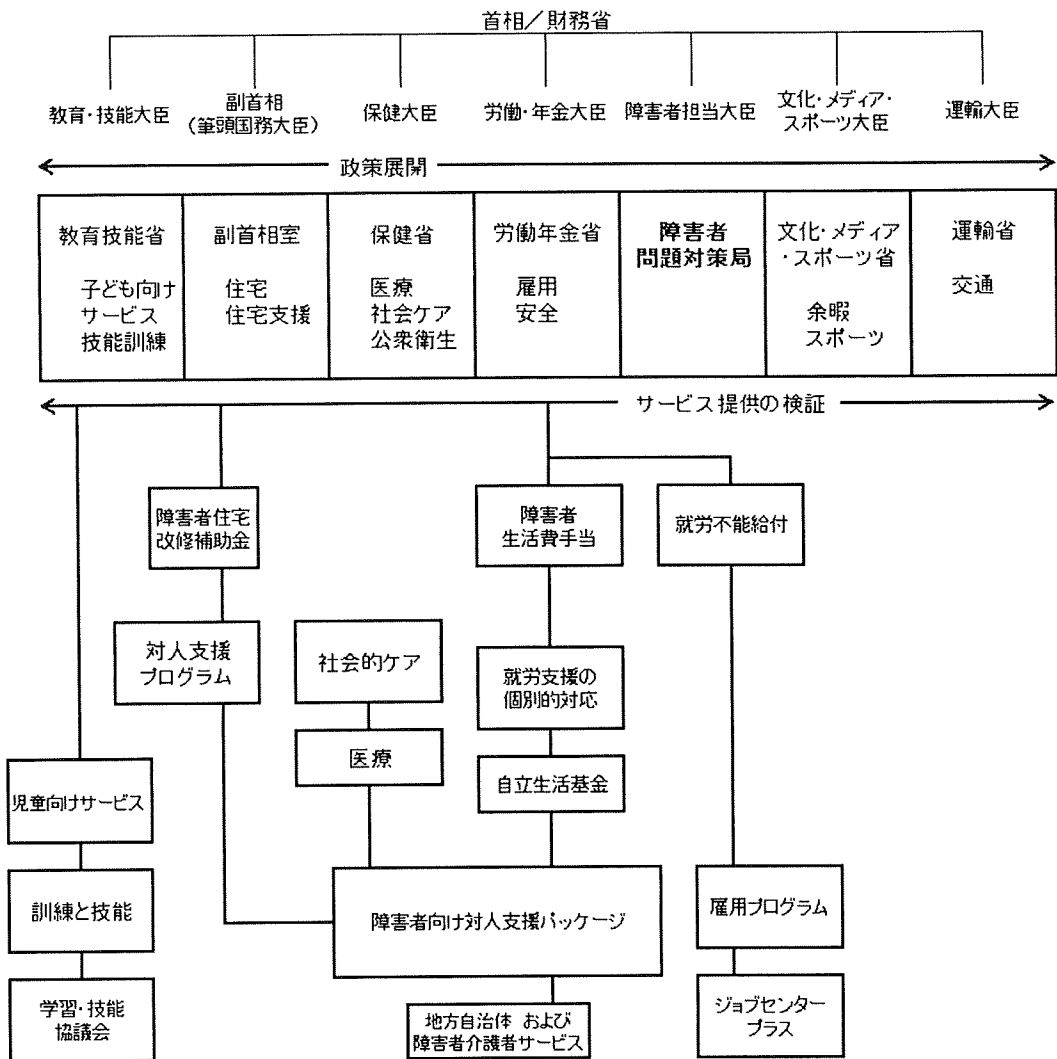


【図1】従来の障害者支援にかかわる省庁および施策（2005年以前）



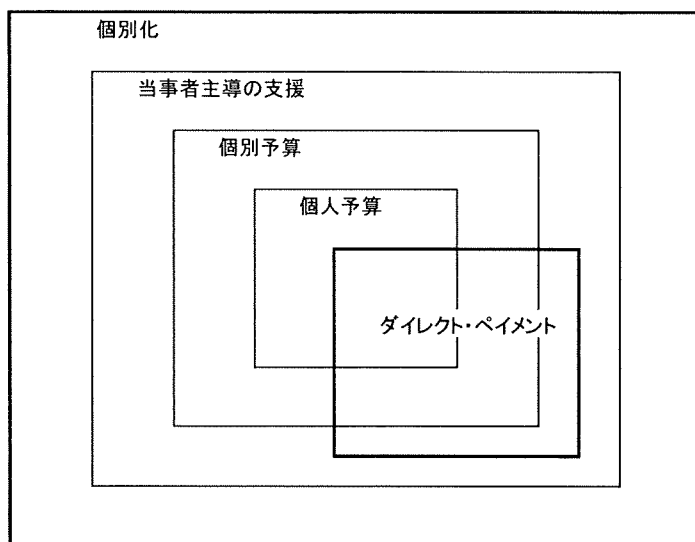
出典：Prime Minister's Strategy Unit, 2005, *Improving the Life Chance of Disabled People*, p.198 をもとに筆者作成。

【図2】 障害者問題対策局の位置づけ（2005年以降）



出典：Prime Minister's Strategy Unit, 2005, p.212 をもとに筆者作成。

【図 3】「個別化」と関連する概念の位置関係



出典：小川 2009, p.88 をもとに筆者作成。

【表 1】障害者問題対策局が刊行した調査報告書

刊行年月	報告書タイトル	内容
2006年5月	Disability equality: a priority for all	障害者の平等に関する公務員向けガイドライン
2007年2月	Improving Information for Disabled People	障害者の情報ニーズに関するプロジェクトの第一弾
2007年5月	Better outcomes, lower costs	住宅への投資および医療・社会的ケア予算の節約を検討
2007年5月	The costs and benefits of independent living	自立生活にまつわる費用と便益に関する分析
2008年3月	Disability Equality Duty: compliance audit report	障害者への平等義務に関する公的部門の取り組み状況を調査
2008年7月	Experiences and Expectations of Disabled People	障害者問題に関する初の包括的な調査報告書
2008年12月	Implementation of the Disability Equality Duty in England	障害者への平等義務に伴う公的部門の組織変更等影響を調査
2009年11月	Choice and Control/Access to Goods and Services: a Rapid Evidence Assessment	「管理と選択」および「財／サービスへのアクセス」の現況についてレビュー

出典：Office for Disability Issues ホームページをもとに筆者作成。

<http://www.odi.gov.uk/research/research-reports.php#dedengland> (2010年2月15日閲覧)

【表2】2025年に向けた障害者施策の到達点と課題

分野	2005～2009年の到達点	今後の課題	所管	障害者権利条約の 関連条項
子ども	2007年12月 障害児と家族へのサービス向上を目指す提言。 政府のインターネットサイトのうち、250頁以上が障害者に向けた情報。	障害児を持つ家族の休息に3億7000万ポンド。 教育等への継続的な投資。 政府等における障害者への態度・基準・実践を改善する「障害のイメージ」キャンペーンのさらなる展開。	児童・学校・家庭省 障害者問題対策局	24条 9条、21条
コミュニケーション	2005年 障害者差別禁止法 2009年 国連障害者権利条約批准	平等法案による差別撤廃法制の簡素化と強化。 「Hate Crime Action」計画の実施。	障害者問題対策局	8条、11条、14条、15条、16条、17条、18条、22条
雇用	障害者の就業率が44.5%（2005年）から48.4%（2008年）に向上。	労働関連支援の改善のため、2010年から従来の給付を「雇用支援手当」に転換。	労働年金省	27条
医療	2009年1月 NHS憲章に障害者への平等なアクセス保障と差別的撤廃が盛り込まれる。	健康や寿命に改善の余地がある特定の社会集団等に注目した健康の不平等への新たな取り組み。	保健省	9条、25条、26条
住宅	迅速な改修・適応のため、2009～2011年に3300万ポンドを投資。	自宅での自立生活継続のための「障害者向け設備交付金」の現代化。	コミュニティ・地方自治省	9条、19条、20条
自立生活	2008年3月 自立生活戦略を発表 2009年7月 自立生活監視グループ結成	新たな法整備の必要性があれば、2013年までに見直しの予定。	障害者問題対策局	19条、23条
司法制度	法務省と保健省が合同で犯罪者向けの医療提供計画を作成。	受刑中の精神障害者や学習障害者を刑務所から別の適切な施設に移す。	法務省	12条、13条、22条
レジャー・社会的・文化的活動	2012年までに完全にアクセス可能な設備を整えることを目標とした観光戦略を発表。	すべての人がアクセスでき、障害者の参加を促す2012年のオリンピックとパラリンピックの開催。	文化・メディア・スポーツ省	30条
生活水準	子どもと年金受給者の貧困対策。	子どもの貧困撲滅を目指す法案が優先課題。	障害者問題対策局	28条
社会参加	2006年12月 障害者平等義務が発効。	2011年までに公的部門での障害者の就業率14%を達成する。	コミュニティ・地方自治省	29条
19歳以上の教育・訓練への参加	学習障害者の継続教育への参加が、10.5%（2005/06年）から11.9%に上昇（2007/08年）。	教育・訓練を受ける障害者の増加。	商業・技術革新・技能省	24条
社会的ケア	「成人向け社会的ケアの改革」が、利用者本人による社会的ケアの選択と管理を高めることを提言。	社会的ケア改革へのサービス利用者参加の拡大と個別予算。	保健省	19条、20条
交通	2006～2015年にかけて駅のアクセスを改善するため3億7000万ポンドを投入。障害者の公共交通機関の利用を促すキャンペーンの実施。	障害者向け駐車料金割引制度について、目的に即した、障害者の生活の質改善をもたらし改革を實行。	運輸省	9条、20条

出典：Office for Disability Issues, 2009 をもとに筆者作成。

## 参考文献

- Barnes C & Mercer G, 2006, *Independent Futures: Creating User-led Disability Services in a Disabling Society*, Policy Press.
- バーンズ, コリン、マーサー, ジェフ、シェイクスピア, トム (杉野昭博、松波めぐみ、山下幸子訳) 2004 『ディスアビリティ・スタディーズ: イギリス障害学概論』明石書店.
- Department of Health, 2010, “independent Living” (2010年2月15日閲覧)  
<http://www.dh.gov.uk/en/SocialCare/Socialcarereform/Independentliving/index.htm>
- Glasby, J & Littlechild R, 2009, *Direct Payments and Personal Budgets: Putting Personalisation into Practice*, Policy Press.
- Heywood, F & Turner, L, 2007, *Better Outcomes, Lower Costs*, Office for Disability Issues.
- Hurstfield, J, Parashar, U, & Schofield, K, 2007, *The Costs and Benefits of Independent Living*, Office for Disability Issues.
- 勝又幸子 2008 「ダイレクトペイメント施行から10年: イギリスの障害者社会サービスの現状と課題」厚生労働科学研究費補助金・障害保健福祉総合研究事業『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究』平成19年度総括研究報告書, pp.151-172.
- 内閣府 2009 『平成20年度内閣府「障害者の社会参加推進等に関する国際比較調査研究」調査研究報告書』WIP ジャパン株式会社.
- 長澤紀美子 2009a 「消費者主導型現金給付の展開: 国際動向とイギリスにおけるケアの「個別化」」『高知女子大学紀要』(社会福祉学部編) 58, pp.47-61.
- 長澤紀美子 2009b 「ブレア労働党政権以降のコミュニティケア改革: 高齢者ケアに関わる連携・協働と疑似市場における消費者選択」『海外社会保障研究』169, pp.54-70.
- Office for Disability Issues, 2008, *Independent Living: A Cross-government Strategy about Independent Living for Disabled People*.
- Office for Disability Issues, 2009, *Roadmap 2025: Achieving disability equality by 2025*.
- 岡部耕典 2006 『障害者自立支援法とケアの自律: パーソナルアシスタンスとダイレクトペイメント』明石書店.
- 小川喜道 2005 『障害者の自立支援とパーソナル・アシスタンス、ダイレクト・ペイメント: 英国障害者福祉の変革』明石書店.
- 小川喜道 2009 「障害者福祉: ダイレクト・ペイメントの行方」『海外社会保障研究』169, pp.83-94.
- Priestley, M, Woodin, S, Matthews, B & Hemingway, L, 2009, *Choice and Control/Access to Goods and Services: A Rapid Evidence Assessment (REA) for the Office for Disability Issues*, Office for Disability Issues.
- Prime Minister's Strategy Unit, 2005, *Improving the Life Chances of Disabled People*, Final Report.

田中耕一郎 2005 『障害者運動と価値形成：日英の比較から』現代書館.

White, C, 2009, “An update to measuring chronic illness, impairment and disability in national data sources”, *Health Statistics Quarterly*, 42, pp.40-53.

Williams, B, Copestake, P, Eversley, J & Stafford, B, 2008, *Experiences and Expectations of Disabled People: Executive Summary*, Office for Disability Issues.

# 合理的配慮が行われるシステム構築に関する研究

## 知的障害者の地域生活を支えるマニトバ州の取り組み

木口 恵美子

### 1、はじめに

「合理的配慮」は、教育や就労場面における差別の撤廃に焦点が当てられている傾向がある。なぜならば、教育や就労場面では差別の実情が具体的に現れやすく、差別する側を特定しやすいこと、具体的に改善点をあげやすいこと等が理由としてあげられる。しかし、広く生活場面で行われている差別に対しても、合理的配慮の考え方が浸透することが求められる。例えば、常時介護を必要とする障害者が、地域では必要な介護を受けることができないため、施設入所を余儀なくされる等、生活の場を選ぶことができない境遇に置かれることも、差別と言えるのではないだろうか。

障害を持っていても、適切な支援や配慮があれば、障害を持ちつつ地域で自立して生活することは可能である。障害を持つ人が当たりまえに地域生活を送ることに対する壁や差別は、家族や親族、行政、地域、福祉関係者、就労先、周囲の無理解や偏見等、様々な問題が複雑に絡み合っているため、差別を行う側が明確にすることが困難で、配慮を要求する相手、対象、範囲等を特定しにくい。だからこそ、制度として差別をおこさない仕組みが検討される必要があると思われる。

国連障害者権利条約では、障害を持つ人の地域生活について次のように示している。

#### 第 19 条 自立した生活及び地域社会に受け入れられること

この条約の締約国は、すべての障害者が他の者と平等の選択の機会をもって地域社会で生活する平等の権利を認めるものとし、障害者が、この権利を完全に享受し、並びに地域社会に完全に受け入れられ、及び参加することを容易にするための効果的かつ適当な措置をとる。この措置には、次のことを確保することによるものを含む。

- (a) 障害者が、他の者と平等に、居住地を選択し、及びどこで誰と生活するかを選択する機会を有すること並びに特定の居住施設で生活する義務を負わないこと。
- (b) 地域社会における生活及び地域社会への受入れを支援し、並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サービス(人的支援を含む。)を障害者が利用することができること。
- (c) 一般住民向けの地域社会サービス及び施設が、障害者にとって他の者と平等に利用可能であり、かつ、障害者のニーズに対応していること<sup>1</sup>。

障害を持っていても地域社会で生活することを権利として認め、障害を持つが故に施設等に生活することが、義務として正当化されてはならないことを示している。そして、そのためには受け入れる側の社会への支援と、障害者が社会から孤立しないための支援の双方を必要な措置として確保することを批准国に対して求めている。

日本も批准国として、地域社会が障害者を受け入れ、障害者が地域社会で生活するための支援施策を一層充実させていくことが必要となるであろう。

障害者が地域社会の一員として生活する仕組みを政策として立案、実行している事例として、昨年度に引き続き、カナダマニトバ州で取り組まれている“*In the company of friends*”制度について検討を行う。昨年度は主に個人予算の枠組みに焦点をあて、制度の概要について検討を行った<sup>2</sup>が、今年度は制度の本格的な実施に先立って行われたパイロットプロジェクトの始まりから評価に至るまでを検討し、政策としての取り組みに焦点を当てることとする。そのために、マニトバ Family Service から出された、*In The Company of Friends Pilot Project Final Report* に沿って、まず制度の起こりと理念、目標等を確認し、それらを踏まえてパイロットプロジェクトの実施について検討を行い、最終的に計画の目標がどのように達成されたかを確認することとする。

このことで、障害者が地域社会で自立した生活を送るために必要な支援や配慮、それらを確保する上での行政の役割等が明らかになるであろう。

## 2、*In the Company of Friends* の創設

### (1) Working Group On Community Living (ワーキンググループ)

1989年5月、マニトバ政府は知的に障害を持つ人の生活の質を向上させるため、地域生活の課題に焦点をあてたワーキンググループを立ち上げることを公表し、1990年6月、マニトバ州家庭サービス局長の命により、“Working Group On Community Living (以下ワーキンググループ)”が組織された。このワーキンググループは、次の2つの使命を持っていた。すなわち、①障害を持つ市民を地域で支援するサービスの適性と柔軟性を高めるための理念と目標、政策もしくはプログラムを勧めること、②地域生活の革新的アプローチを試みるパイロットプロジェクトを勧めることであった。

まずワーキンググループが示した理念と目標について確認する。パイロットプロジェクトについて見ていくことにする。

### (2) 理念と目標

ワーキンググループは知的に障害のある人に関する現状のサービスを検証し、28にわたるバリアを挙げ、その中でワーキンググループが対応を検討する範囲を定めた<sup>3</sup>。

そして、現在の居住サービスやデイサービスは、支援を必要な人にとって、支援方法に関して発言する機会がないこと、基本的な個人の意思決定の機会が無いこと、個人やその代理人が決定するための説明がほとんど無いという問題があることや、障害を持つ個人に適応したサービスではなく、州の予算や計画、その計画を実行するサービス提供者に、障害を持つ個人を合わせようとしていることを指摘した。

さらに、現状のサービスシステムでは、利用者の能力と自尊心を低め、利用者の現金の収入と市場の消費を否定し、利用者の地域参加を低め、市民としての選択する力を減少するといった問題点を確認した。

そこでワーキンググループでは、障害を持つ個人を支援することと同時に、障害を持つ人々を支えることができるように、地域を支援するという新たな方向性を打ち出



し、これらの課題に対処するために、①人間中心（person-centered）、②消費者主義（consumer-driven）、③地域密着型（community-based）の3点をあげ、計画の理念を次の6点にまとめた。

障害を持つ人は

- ・ 地域で十分に生産的な生活を送ると共に、社会に貢献する構成員になる機会を持つ。
- ・ 必要とあれば地域の支援を受けて彼ら自身の決定を行い、彼ら自身の生活を管理する機会を持つ。
- ・ 選択の機会と、彼らとまたは彼らに選ばれた支援のネットワークが適切とみなしたリスクを負う機会を持つ。
- ・ 家族の絆を持ち続けると共に、地域生活で当たり前の交友関係や人間関係を形成する。
- ・ 適応と支援によって、社会のすべての人が利用可能なサービスを同じように利用できる同様の機会を持つ。
- ・ 個人が管理し、個人に対して説明責任を持つ、柔軟で個別化された支援システムが提供される。

というものである。

障害を持つ人は、地域の中にサービスが必要な存在として居るだけでなく、社会に貢献する存在として居るべきであるという発想の転換が見られる。支援のネットワークはサポートネットワークと名づけられ、プロジェクトの中では重要な要素と位置付けられている。

このような理念を持つが目指す結果は①地域への参加、②能力と評価を高める、③個人の尊厳を確立する、④地域に存在する、⑤選択することの5項目にまとめられ、次のように示されている。

- ・ 地域参加は個人的な人間関係と理解を深めることを助ける。
  - － 家族や友人はすべての人の生活にとって重要である。
  - － 知的に障害を持つ人は、意味のある、対等な人間関係を持つことができる。
  - － サポートネットワークは家族や友人からなり、個人の意思決定を助けることができる。
  - － サポートネットワークは、人々の生活の質に重要で前向きな影響を持つ。
  - － サポートネットワークは生活経験、関心、地域生活への参加によって変化し成長する。
- ・ 新しい技術を学ぶ能力と評価は次のことを通してなされる。
  - － 活動や新しい経験。
  - － 毎日の家事や地域生活の継続を保障するための支援の提供。
  - － 当事者の好みや考えを伝える能力を上げる。
  - － コミュニケーション能力を高め、移動能力を増加する補助具の提供。
- ・ 人々が尊厳、権限を認めて尊重するような役割を確立する。
  - － 家では賃借人または保有者として
  - － 職場では雇用者、または被雇用者として

- 課外活動の生徒、参加者として
- 余暇では個人、パートナー、チームメイト、または競争相手として
- パーソナルアシスタント、専門的サービスの提供者の雇用者として
- 他の人に支援できる配偶者、もしくは友人として
- ・地域に存在することが、場の共有を助ける。
  - 普通の住宅地の住民として
  - 本人の年齢に適した普通学校の同じ学生として
  - 地元のビジネスや職場の同僚として
  - 地域の余暇やレクリエーションの参加者として
  - 市民として、医療、宗教、商業等、地域に設置されたものの共有者として
- ・個性を明らかにし、表現する選択を行う。
  - 小さな毎日のことや大きな人生の決定的な問題を自分で決める際に、個人を助けるサポートネットワークの支援を活用する。

ワーキンググループは、障害を持つ個人を支援することと同時に、障害を持つ人々を支えることができるように、地域を支援するという新たな方向性を持っていた。この計画が成功するためには、地域が障害を持つ人を受け入れる力をつける必要があり、そのことで、障害の有無に関わらず、すべての地域サービスを利用する市民に利益をもたらすという考えに基づいていた。

一方予算の面では、過重になり過ぎない平均的な費用で行われることが前提であり、予算を増やさず、知的に障害を持つ人たちの生活を高めることが大きな目標であった。

### (3) パイロットプロジェクトの特徴

#### (i) Individual Funding

計画の理念や目標を達成するために考えられた方法は、①サービスの提供ではなく、資金を直接個人に提供することと、②個人の自律を支え、維持し、拡大するための個人的なサポートネットワークの構築を促進することの二つであった。

カナダ全域では、個人予算に基づく個人への直接的な資金提供同様な支援モデルがブリティッシュコロンビア州やアルバータ州で始まっていた<sup>4</sup>。マニトバでも、1991年に“Self and Family Managed Home Care Attendant Program”<sup>5</sup>が試行され、1993年に制度化されるなど、個人が自らを消費者であると共に意思決定者であると認識することでエンパワーされるとして、個人への直接的な資金提供を行う方法が徐々に知られるようになっていた。資金を管理することで選択の自由と自己管理の機会を持ち、サービスの選択の自由は、サービス提供者に説明責任を求めると同時に、両者の関係に変化をもたらした。そして資金を管理することが、ライフスタイルを選び、創造することが可能にし、個人の自己決定をひろげ、生活の質を物質的にも主観的にも高める基礎となると考えられた。

先にもふれたように、ワーキンググループは、知的に障害を持つ人たちを取り巻くサービスシステムでは、障害を持つ個人が資金を管理することが無いこと、自尊心や能力が抑えられていること、選択の自由が無いこと等の多くの問題に直面しているこ

とを認めていたため、その根本的な解決のために直接個人に資金を提供する方法を提案したと言えるだろう。

#### (ii) サポートネットワーク

サポートネットワークが必要とされた背景には、それまでの知的に障害のある人の地域移行の問題点があった。これまでの地域移行はグループホームに移り住むというような単なる物理的な移住であり、地域住民としての立場を獲得できなかった。その結果、地域の他の人たちとのつながりが無いまま分離され、有意義な生活を送ることができないという問題があった。そこで、地域の一員として社会参加を可能にすると同時に個人の主体性を高めるため、知的に障害を持つ人の周りに、自己決定を支援する役割を持つサポートネットワークを意図的に構築することが提案されたのである。

これらのワーキンググループの報告を受け、個人や組織から数多くの提案を受けた後、マニトバ家庭サービス局の地域生活課と地域の協力者は“*In The Company Of Friends* (以下 ICOF)”と名づけられた計画を練り上げた。

先に実施された *Self and Family Managed Home Care Attendant Program* は、家族も制度の利用者となり、資金を受け取ることができるのに対して、ICOF では、障害を持つ本人のみが資金を受け取ることとなっている。家族をサポートネットワークの一員として位置付け、資金の受け取りを本人のみとしているのは、カナダ全体から見ても ICOF だけのようなものである<sup>6</sup>。

また、ICOF では、制度の利用にあたってサポートネットワークを持つことが義務付けられているが、*Self and Family Managed Home Care Attendant Program* では、そのようなことは見られない。

これらのことから、本人のみへの直接の資金提供とサポートネットワークが組み合わされている点、家族をサポートネットワークの一員と位置づけている点で、*In The Company Of Friends* は、カナダにとってもマニトバにとっても新しい制度と言えるであろう。

#### (4) Project Management Committee

さらに、ワーキンググループの勧めを受けて、計画の管理及び実行の監視、監督のために、“*Project Management Committee* (以下委員会)”が組織された。委員会の構成員は当初は家庭サービス局の地域生活課の上級行政官、自立生活センター (*Independent Living Resource Center*)、サービス提供者団体代表、地域の代表らによって組織され、1994年4月には、カナダ政府の *Human Resource Development Department*、カナダの知的に障害者を持つ人の地域生活支援団体である *Canadian Association for Community Living* と、マニトバの同様の地域生活支援団体 *Manitoba Association for Community Living* が委員会のメンバーに加わった。

委員会の役割は、サポートネットワークを募るプロセスの検討、計画の設計と承認や、計画の実行役のプロジェクトコーディネーターの連絡先、計画参加者の選定基準の決定、個人予算の検証と承認、評価枠組みの推進と実施への参加、計画の有効性を行政へ薦める評価報告書の結論と記述の検証であった。

#### (5) ICOF パイロットプロジェクトの予算

この計画は 1993 年から 1996 年の 3 年間にわたって実施され、総予算は 1,722,200 ドルで、カナダ連邦政府<sup>7</sup>から 550,000 ドルの提供を受け、州が 1,172,200 ドルを拠出した。初年度は 376,000 ドル、2 年目は 603,200 ドル、3 年目は 743,000 ドルだった。(1 ドル=約 90 円)

#### (6) In The Company Of Friends 創設の背景

この計画が進められた背景には、マニトバ政府にとって、精神に障害を持つ人に関する政策の変換が求められた時機であり、政府は精神に障害を持つ人の法律「The Mental Health Act, Part II」を地域生活の点から再検討し、知的に障害のある人の権利擁護を目的とし、地域生活の可能性と自立を促進するための法律「Vulnerable Persons Living With A Mental Disability Act (以下 VPA)」を導入する時期でもあったことがあげられる。この法律は 1993 年に制定されたが、ICOF も 1993 年にパイロットプロジェクトがスタートしている。VPA の立案と平行する形ですすめられた ICOF の創設は、ワーキンググループと家庭サービス局にとって、達成優先事項であったと言えるだろう。

以上、In The Company Of Friends のパイロットプロジェクトの起こりに焦点を当てて検討を行った。計画の段階に自立生活センターや関係者団体等が委員として参画し、制度の設立に深く関与していること、家族をサポートネットワークの一員と位置付け、あくまでも資金は本人のみに対して提供することなど、当事者を主体とした制度を目指していたことが確認できた。また、制度の創設の背景には「The Vulnerable Persons Living With A Mental Disability Act」という新たな知的障害者の権利擁護の法律の立案があり、権利擁護の法律と深い関連のある制度であることが明らかになった。

次に、パイロットプロジェクトの実施について検討を行うこととする。

### 3、In The Company of Friends パイロットプロジェクトの実施

#### (1) パイロットプロジェクトの関係者

パイロットプロジェクトには、大きく分けて①障害を持つ本人（参加者）、②サポートネットワーク（無給の支援者）、③サポートスタッフ（有給の介助者）、④プロジェクトスタッフ（計画実施者）の 4 種類の人たちが関係したしていると考えられるが、ここでは、財政評価に直接関係する、障害を持つ参加者と、計画を実質的に動かしたプロジェクトスタッフを取り上げることにする。

##### (i) 障害を持つ参加者

パイロットプロジェクトに参加する条件は①知的障害を持つこと、②18 歳以上であること、③デベロップメンタルセンターに住んでいるか、不安定な地域生活を送っている人という条件を満たす人とされた。

この計画への申し込みは 126 名で、最終的な参加者は 3 年間で 15 名であった。事業開始の 1993 年春から 1994 年 1 月までの間に 9 名が参加し、1994 年 4 月から 1 名

が加わり、更に 1995 年の春までの間に 5 名が参加した。

性別では女性が 7 名、男性は 8 名だった。計画に参加した時の年齢は、25 歳以下が 2 名、3 名は 50 歳以上だった。計画に参加する前の居住スタイルは、家族と同居が 5 名、施設に居住が 8 名、グループホーム、里親宅に居住が 2 名である。障害の特性も言葉によるコミュニケーションが困難な人 9 名、身体障害を伴い車椅子を使用が 5 名、聴覚障害 3 名で、15 人中 11 人は 24 時間の見守り等介助が必要であった。(表 1)

(表 1)

項目	内訳	備考
性別	男性 7 名、女性 8 名	
年齢	～25 歳 2 名 ～49 歳 10 名 50 歳～ 3 名	
計画前の生活	居住施設 8 名 親と同居 5 名 グループホーム・里親 2 名	5 名はグループホームか里親で暮らす予定だったが実現しなかった。2 名は 1 人暮らしが用意されなければ、施設入所をせざるを得なかった。
障害の特性	会話困難 9 名 車椅子利用者 5 名 聴覚障害 3 名	11 名は 24 時間の見守りを要する。
参画期間	2 年以上 9 名 1 年以下 3 名	1995 年 12 月までで、平均 21 ヶ月間。 1996 年 3 月までで平均 2 年。

(In the company of friends pilot project Evaluation Final report p24 を基に作成)

#### (ii) プロジェクトスタッフ

この計画を実質的に動かしたのは、プロジェクトスタッフであったといえる。プロジェクトスタッフは 2 名配置され、その業務内容は、①参加者、サポートネットワーク、プロジェクトスタッフの三者の話し合いの準備と実施、②移行プロセスを検討とサポートネットワークの協力を依頼するための、キーパーソンとの話し合い、③サポートネットワークの募集と開拓、④個人計画の進展を通じた、参加者のニードと願望の明確化、⑤個人計画で明らかにされた必要な支援とサービスのための予算要求、⑥予算要求に関して委員会の検証と承諾を得るための説明、⑦参加者のニードや選択に即し、尚且つ住宅業者の基準で入居できる適切な住まい（家やアパート）の探索、⑧予算の承認の後、ニードに則したパーソナルサービスの募集、関連サービス、家財道具、特別な道具の入手、⑨引越し等、実際にこの計画に基づく生活を始めるための準備全般にわたる支援を行った。

計画が開始した後は、それぞれの参加者、サポートネットワークからの相談に応じ、継続して個人予算を見直すとともに、個人計画の進み具合をサポートネットワークに確認し、実行を促す等の支援を行った。

2名のうち1名はプロジェクトコーディネーターとされ、プロジェクトスタッフへのスーパービジョンや、参加者とサポートネットワーク、委員会の間を結ぶ役割が与えられた。

## (2) プログラムの実施

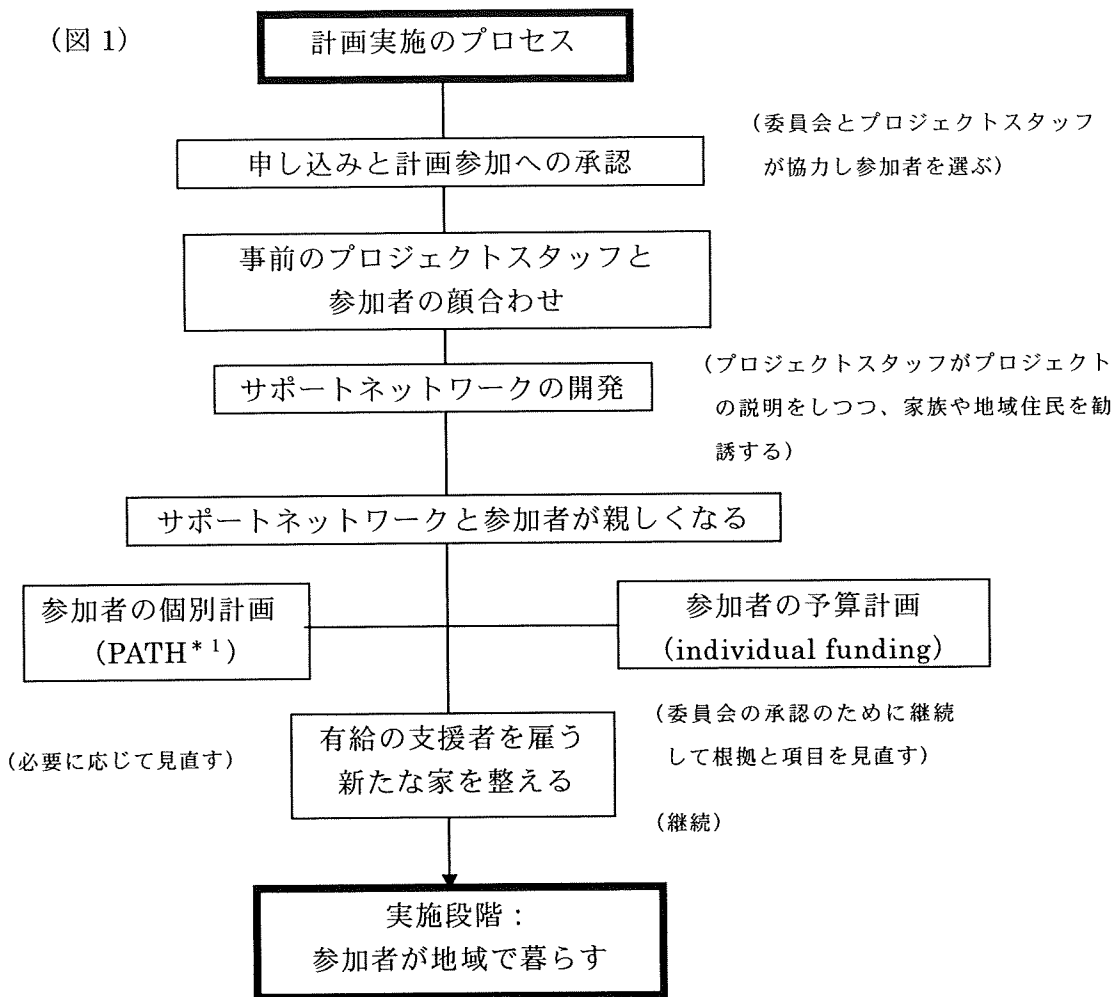
計画への参加申し込みと承認から、プログラムの実施に至るプロセスを示したものが図1である。施設のソーシャルワーカーから4件、家族から3件、地区担当のファミリーサービスワーカーから3件、関係者団体から2件が申し込まれた。申し込みをした人をキーパーソンとして、話し合いでは、計画の説明、参加者についての情報共有、サポートネットワークへの勧誘、新しい家への移行に関する計画の検討が行われた。

実施の段階で、家族がサポートネットワークに含まれたのは9件、家族が含まれなかったのは3件だった。家族が含まれない理由は、家族がいない、参加者が家族の参加を拒否した、家族が参加を辞退したという理由であった。15人のうち同居をした3名と2名は、それぞれ一つのグループとして捉えたため、合計件数は12件となっている。

施設から移行した8人については、施設で行われている基本的なケアの継続が強く望まれ、最後まで施設関係者が地域移行に否定的なケースもあったが、最終的に4件に施設スタッフがサポートネットワークとして加わった。

すでに地域生活を送っていた人は、ファミリーサービスワーカーがキーパーソンとなったが、サポートネットワークに加わることはなかった。

(図 1)



\* PATH : Planning Alternative Tomorrows with Hope と呼ばれる個人計画作成ツール  
In The Company of Friends Pilot Project Evaluation Final Report p43 を基に作成

#### 4、In The Company Of Friends パイロットプロジェクトの評価

##### (1) 財政面への影響

この計画にかかった費用は、直接経費と間接経費に分かれる。直接経費は、計画参加者個々人に提供された資金で、個人予算に基づいている。一方、間接経費はプロジェクトスタッフに関する費用である。

それぞれについて見ていくことにする。

##### (i) 直接経費

ICOF は、個人の予算計画に基づいて資金が提供されるので、一人ひとり必要な資金は異なる。表 2 は、年換算で参加者個々人に提供された資金等の一覧表である。計画に参加する以前の生活環境が異なっているので、計画にかかった費用と比較されるのは、その個人がグループホーム等従来の居住サービスやデイサービスを利用して生活を送った場合に想定される費用を最も安く見積もった額である。

(表 2)

ケース	計画費用	想定される従 来のサービス 費用	増減	増減比
	(単位\$)	(単位\$)	(単位\$)	(単位%)
1	49,096	55,285	-6,229	-11.20
2.3	29,470	34,131	-4,961	-14.5
(個別)	14,585	17,066	-2,481	
4.5.6	111,864	123,202	-11,338	-9.2
(個別)	37,228	41,067	-3,779	
7	33,004	33,247	-243	-0.7
8	76,752	88,986	-12,234	-13.7
9	60,840	75,235	-14,395	-19.1
10	78,000	75,584	2,416	3.2
11	51,372	50,409	963	1.9
12	66,444	79,031	-12,587	-15.9
13	21,336	18,939	2,397	12.6
14	57,432	50,103	7,329	14.6
15	73,872	88,896	-15,114	-17
1ケース平均	59,095	64,428	-5,333	-8.3
1人平均	47,276	51,542	-4,266	-8.3

(In The Company of Friends Pilot Project Evaluation Final Report p92 を基に作成)

15人(12ケース)の参加者の費用は、1人につき14,585ドルから78,000ドルの拡がりがあった。1人当たりの費用の平均は年間47,276ドルで、従来のサービスを利用したと想定される費用より4,266ドル抑えられ8.3%減であった。12ケース中8ケースはこの計画によって、経費が抑えられている。

居住施設入所にかかる費用は、施設によって異なるが、人件費を含めて年間53,600ドルから57,300ドルである。これらのセンターの入所費用よりも大きく上回る5ケース(8.9.10.12.15)のうち4ケースでも、従来のグループホーム等の地域サービスを利用して生活する場合に考えられる最も安い費用よりは、コストが抑えられている。

何人かの参加者にとっては、施設入所の方がコストは抑えられるかもしれないが、施設を出てこの計画に参加した8人の参加者にとって、地域で経験する生活の質は、選択の自由、資金の仕組み、個人への支援の提供方法、当たり前の社会環境へのアクセス等に格段の違いがあるといえる。

平均的な項目別の予算の使われ方は、有給のスタッフの人件費を含む支援に関する支出が全体の61%と最も高く、ついで家賃・光熱費の16%、フタッフの食費を含む食費に7%、個人的な被服、余暇等が7%と続いている。(表3)



(表 3)

項目	金額 (\$)	全体比率 (%)
支援に関する費用	35,827	61
家賃、光熱費	9,616	16
食費	4,350	7
被服・外食・余暇・休暇等	4,218	7
移動・交通費	3,304	6
金融・保険・医療	1,780	2
計	59,095	100

(In The Company of Friends Pilot Project Evaluation Final Report p93 を基に作成)

#### (ii) 間接経費

間接経費として積算されているのは、主にプロジェクトスタッフに関する費用である。その他に、委員会開催出席の謝金等も含まれているが、行政関係者や心理等への費用は含まれていない。また、プロジェクトスタッフが自宅の電話から連絡を取った際の費用や相談に応じた費用は申請されていないなど、プロジェクトスタッフの行った業務に対してその費用が最大限に算入されているわけではない。

プロジェクトコーディネーターの報告によれば、プロジェクトコーディネーターとプロジェクトスタッフは3年間(1993年4月～1996年3月)で15名(12ケース)の参加者、有給のスタッフ、サポートネットワーク等の支援のために1人平均2,740時間を費やし、月平均で76時間働いたことになる。参加者の移行期、開始時期が最も忙しく、1995年4月からは、計画の参加者が5名増えたことにより、労働時間は月93時間に増えた。

それに対する3年間のプロジェクトコーディネーターとプロジェクトスタッフに対する費用は、総計261,762ドル、1年あたり87,254ドル、1人のプロジェクトスタッフあたりでは、43,727ドルである。

個々の参加者をベースにすると、1ケースに費やす時間は月3.9時間から12.4時間と個々それぞれであるが、平均すると15人の参加者にかかった間接経費は、1人当たり年間5,817ドルとなる。

これまでの地域ベースのサービスでは、約4,000人に40人のファミリーサービスワーカーと13人の行動の専門家で間接サービスを行っており、その費用は年間1人の利用者あたり681ドルである。

パイロットプロジェクトの間接経費と従来の地域ベースのサービスの間接経費を対等にするならば、2人のプロジェクトスタッフで128名を支えなければならないことになる。しかし、直接経費、間接経費を合わせて考えれば、1人のスタッフが15人から30人の間の参加者を担当することで、これまでの地域ベースの費用に相当すると考えられている。

## (2) 生活の質に関する評価

この計画で求められた5つの結果は、先にも述べたように、①地域への参加、②能力と評価を高める、③個人の尊厳を確立する、④地域に存在する、⑤選択する、の5項目にまとめられていた。その達成度の評価のために、①well-beingのニードと資源、②総体的生活満足度、③交友関係と社会参加、④機会と地域参加、⑤成長発達、⑥健康、安心、安全への影響を調べることにし、参加者やサポートネットワークにアンケートと質問を行っている。

ここでは、総体的生活満足度を中心に見ていくことにする。

### (i) 総体的生活満足度

12ケースすべてが、住居を気に入っており、計画に参加する前の環境に比べて幸せで楽しいと述べている。さらに、11ケースはこの計画に参加したことで生活が良くなったと感じている。サポートネットワークに対する、計画前後の参加者の生活の質について10段階でどの程度かを問う質問では、計画参加前は4.30だったが計画では8.03と高くなっていった。更に90% (31名中28名) が、参加者の生活満足度は高まったと答えている。

定期的なモニタリングでも、施設や前の環境に戻りたいと言う参加者や、以前の方が自由だったという参加者はいなかった。

財政面の影響と、生活の質に関する影響を合わせて、10名は経費も削減され尚且つ生活の質が上がり、経費が増えた3名についても、生活の質は以前と同等若しくは上がっており、経費が同等であった者は、生活の質が上がったと判断し、この計画は成功したと評価している。(表4)

(表4)

	QOL (-)	±0	QOL (+)
経費 (-)	0	0	10
±0	0	0	2
経費 (+)	0	1	2

(In The Company of Friends Pilot Project Evaluation Final Report Summary p6 を基に作成)

In the Company of Friend は、1993年から3年間のパイロット事業の後、本格的に制度化され、2000年には非営利団体を設立して運営を委託し、現在も継続して実施されている。15名が参加するパイロット事業で始まったが、2009年には制度利用者は58名に増えている。

## 5、まとめ

In The Company Of Friends の制度化に先立つパイロットプロジェクトの起こりから、実施、評価についての検討を行った。一つの制度が創設される過程で、行政と当事者や関係者が話し合いを重ね、協働していることは日本でも学ぶべき点であろう。制度創設と平行して権利擁護の法律の立案があることなど、権利擁護に基づいた制度

であること、法律と補完しあう制度であることが明らかになった。

カナダ全域の同様な制度と比べても、家族をサポートネットワークの一員として位置づけ、本人のみに資金の受け取りが認められている点で特徴のある制度であることがわかった。また、資金給付を行うだけではなく、本人の自立を支援するサポートネットワークが義務付けていることも州内の同様な制度には見られないもので、知的に障害を持つ人が地域からの孤立を防ぐための策として講じられていることがわかった。実際にサポートネットワークを構築、維持するには、プロジェクトスタッフの存在が重要であった。

パイロットプロジェクトでは 15 ケースと限られた数ではあるが、財政的費用の増大を抑えつつ生活の質を高めた結果を出し、制度実施につなげている点からは、計画段階から制度化を見据えた計画であったことがわかる。現在も、数を増やして継続していることから、制度の利用者にとっても有効な制度と言えるだろう。その一方で、財政的には費用が抑えられることにつながっているとも言える。その抑制がどのような形で現れるのかを、今後も注意深く見守る必要があるであろう。

日本への示唆を深めると共に、権利擁護の法律との関係を検討することを今後の課題としたい。

---

1 長瀬修・東俊裕・川島聡編「障害者の権利条約と日本」(2008)生活書院 p241-243 に、政府訳と川島と長瀬の仮訳が対比されている。川島・長瀬仮訳では、(b) 障害のある人が、地域社会における生活及びインクルージョンを支援するために並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サービス(パーソナル・アシスタンスを含む。)にアクセスすること。と訳され、具体的にパーソナル・アシスタンスを明記している。

2 木口恵美子「障害者への直接現金給付と自律支援 カナダマニトバ州の取り組み」研究代表者勝又幸子厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業『障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性—平成 20 年度総括研究報告書』(2009) p149-162.

3 28 項目は、1.コミュニケーション問題、2.低い福祉予算、3.50 ドルの収入/400 ドルの資産上限、4.家の不足、5.学校から職場への技能移転、6.友人、社会への統合やレクリエーションの機会が少ない、7.就労の継続支援が無い、8.不況、9.雇用者の態度、無知、10.賃金補助の乱用、11.社会性/仕事を維持する技術の欠如、12.地域の一般的な態度、13.自分自身の生活を管理していない、14.危機の際の対応策、15.お金のための本当の仕事、16.メンタルヘルス法Ⅱ、17.人を置くための政府予算、18.全般的に不十分な予算、19.スタッフの低賃金、訓練不足、20.不十分なレスパイト、21.より良い教育、22.移動の壁、23.政府事業の不十分なコーディネート、24.不十分な調査、25.最低限賃金より少ない給与、26.建物へのアクセス、27.不利益への不安、28.不十分な高齢者支援。にわたる。

これらの中で、プロジェクトが直接、間接に対応するのは、9.12.13.14.17.22.23.25.28 であり、6.15.の問題はサポートネットワークの対応が望まれている。8.16.21.24.26.については対応外とし、それ以外は消費者と捉えることによる解決を想定している。

4 Karen Spalding, RN, Jillian R. Watkins, A. Paul Williams(2006)「Self Managed Care Programs in Canada: A Report to Health Canada」Home and Continuing Care Unit of the Health Care Policy Directorate, Health Canada p.13-25 にブリティッシュコロンビア州では、1989 年に Vela Micro board Association が始まり、アルバータ州でも 1989

---

年に Individualized Funding Program が創設されたと記されている。

<http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/home-domicile/2006-self-auto/index-eng.php> で閲覧可能

<sup>5</sup> 16 歳以上の成人に対する、パーソナルアシスタントを雇うための資金を直接提供するプログラムで、本人、家族が資金を受け取り、アシスタントと雇用する制度である。

<http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/home-domicile/2006-self-auto/index-eng.php> や、マニトバの自立生活センター（Independent Living Resource Center）のホームページを参照した。<http://www.ilrc.mb.ca/programs/sfmc/index.html>

<sup>6</sup> Karen Spalding, RN, Jillian R. Watkins, A. Paul Williams(2006) p.35

<sup>7</sup> カナダ政府からの資金は Human Resources Development Canada's National Strategy for the Integration of Person with Disabilities deinstitutionalization initiative より提供された。

#### 参考文献

- ・ Policy & Planning Branch Manitoba Family Service(1996) 「In The Company of Friends Pilot Project Evaluation Final Report」
- ・ The Project Management Committee Winnipeg, Manitoba(1994) "IN THE COMPANY OF FRIENDS" THE IMPACT OF INDIVIDUALIZED FUNDING AND COMMUNITY INVOLVEMENT ON ENHANCING THE SELF-DETERMINATION AND DIGNITY OF INDIVIDUALS WITH MENTAL DISABILITIES PILOT PROJECT