

日本における重度障害者の生活支援と  
パーソナル・アシスタンス  
—— 理念の移入からその具現化へ ——

伊 藤 葉 子

『中京大学現代社会学部紀要』 第8巻 第1号 抜刷

2014年9月 PP. 1~18



# 日本における重度障害者の生活支援と パーソナル・アシスタンス

— 理念の移入からその具現化へ —

伊 藤 葉 子

## はじめに

障害当事者の地域生活において、介助の中身（対象、利用時間、利用範囲、介助者との関係性等）は、障害当事者の日常生活に多大な影響を及ぼす<sup>(註1)</sup>。介助の中身が障害当事者の生活の質、人生の質そのものを大きく左右するとも言える。

障害当事者の個別なニーズに対応した介助が安定的に提供されることが切に求められる立場には、医療依存度の高い人、強度の行動障害のある人、高齢期を迎え生活の変化が心身の状態の変化に現れやすい人等がある。

これまで、重度の障害のある人の地域生活への移行と継続において、個々の障害に応じた本人の指示に基づく介助の提供の仕組みについて検討と試行とがなされてきている。こうした試みは、障害当事者運動や自立生活運動の文脈の中で検討され続けてきた。こうした議論は、障害当事者運動や自立生活運動において、「保護－被保護」の介助関係ではなく、主体を障害当事者に取り戻す運動、肯定的なアイデンティティを回復する社会運動のなかでなされる傾向にあった。こうした主体の転換を図るものの方策として、ダイレクト・ペイメント (Direct Payment)、パーソナル・アシスタンス (Personal Assistance) はある。

近年では、現場実践レベルにとどまらず、国の制度設計においても議論の俎上に載ることが多くなってきている。

端的にパーソナル・アシスタンスを表現すれば、障害当事者主体の介助提供システムといえる。しかし、「パーソナル・アシスタンス」という用語1つをとっても、そのとらえ方や障害当事者と介助の担い手である介助者との関係性は、歴史的経過の中では多様な扱われ方をしてきている。介助の仕組みを表すものとして、「パーソナル・アシスタンス」と表記することもあれば、介助者自身を指し示すものとして「パーソナル・アシスタンス」と表記するものや介助者自身のことを「パーソナル・アシスタント(Personal Assistant)」と表記する場合などがある。特に、措置制度に基づく介護提供時代に、アメリカを中心とした障害当事者が介助者を直接雇用する介助提供の仕組みを日本に紹介した1980年代当初では、この用語の扱われ方については十分な整理がなされていなかったといえよう。

本稿の目的は、日本において障害当事者の意志に基づく介助の提供、なかでもパーソナル・アシスタンスの考え方がいつごろ、誰により、どのような文脈の中で論じられてきたのかについて整理を試みることにある。ここでは、現金給付による介助者の直接雇用のシステムのあり方(ダイレクト・ペイメントに基づくパーソナル・アシスタンス)を検討することよりはむしろ、障害当事者の意志に基づく介助と自立生活の実現の理念の移入、施策実施に向けた検討、議論を経て、どのように具現化してきたかの変遷を取り上げる。

なお、本稿では、障害当事者の意志に基づき介助を提供する人を「パーソナル・アシスタント」と表記し、こうした介助の仕組みを「パーソナル・アシスタンス」と表記するが、引用等については、原文のままとする。

## 1. 介助者を選び・育てるという先駆的試み

日本では、すでに1970年代に障害当事者自らが介助者を選び、育て、生活を組み立てる仕組みが実施されている。それは、府中療育センターに

における重度の全身性障害者らの闘いから始まっている。その結果、東京都の「重度脳性麻痺者等介護人派遣事業（1974年）」や生活保護の「他人介護加算（1975年）」が実現した。これらは、障害当事者の判断のもとに介助者に支払われることから、日本独自のダイレクト・ペイメントによるパーソナル・アシスタンスとして機能していたと言えよう（立岩1990=1995）（新田2009）。

この「重度脳性麻痺者等介護人派遣事業」や生活保護の「他人介護加算」を利用して地域での自立生活を実現していた代表的立場には、新田勲がいる（新田2009）（深田2013）。

新田は、自身の自立生活の歴史を振り返るなかで、障害者に対する介助の直接支給であるダイレクト・ペイメントと障害者が選んだ介護者に介護料が障害者から支払われることにより、自立生活は成り立つと主張する（新田2009:11）。さらに、この介助関係は、障害当事者と介護者が「ともに大切に仕合っていく」関係であり、のちに展開される公的介護保障要求運動は障害者と介護者が「常に一体化して動いてきたからこそ、ここまで来た」とし、単なる雇用関係にとどまらず、運命共同体のような互いの生活に責任をもちあう関係であるとする（新田2009:118）。

新田にとって、介護者の確保ができないことは、社会の中で生きる自分自身の消滅を意味し、介助者との関係を通して、互いの「生」を見合う関係を構築していく様を提示している。

年間五、六人のボランティアが見つければいいほうで、やめる人のほうが多いという現実です。辞めていく人については辞められては困るので、辞めないでくれと拝み倒して説得するなかで、ごく自然に障害者も介護者を大切に、介護者も自分が抜けたらこの障害者は死ぬかもしれないという思いのなかで、ともに生きるという関係ができていきました。そのなかで介護者も障害者も双方がすごく大切な存在としてとらえることができ、健全者の方も真剣に福祉の問題は自分の問題と置きすえ

て考えていきます（新田 2009:30）。

新田のいう介助関係は、単なる雇用関係ではなく、共同体をも想起させ、相互の葛藤と結びつきを露呈させている。と同時に、障害者が介助者を探し、介助関係を結び、その関係を継続させることがこれほどまでに難しかったことを物語っている。障害者自らの生活の安定のため、介助の担い手の労働条件を整え、専従介護者を獲得するという公的介護保障要求運動の立場からすれば、介護者の生計を成り立たせるに十分な介助料を獲得するため、介助者と一体化して運動することは不可欠であった。

1970年代、新田のこのような介助関係が日本において存在していたとはいえ、当然、全ての介助時間を有償で賄うことはできず、多くはボランティアに頼らざるを得なかった。

その後、「重度脳性麻痺者等介護人派遣事業」は、その対象を拡大し「全身性障害者介護人派遣事業」となり、時間数が拡大する。この「全身性障害者介護人派遣事業」と生活保護の「他人介護」の加算に加え、特殊な介護ニーズやコミュニケーションの問題を理由に、障害当事者が選んだ介助者を自治体のホームヘルプ事業のヘルパーとして市の委託先に登録すること（自薦式ヘルパー）が可能となり、また、ホームヘルプの利用時間の上限拡大により、24時間介護を実現し、地域生活を実現する人が増加した（全国障害者介護保障協議会 1998）。

このように、「全身性障害者介護人派遣事業」と生活保護の「他人介護」の加算等を利用した障害当事者本人への介助料の支給と、専従介護者の確保と支払の仕組みは、1980年代以降の欧米のパーソナル・アシスタンスとダイレクト・ペイメントの移入を待つことなく、日本のなかに一部存在していたといえる。

## 2. 介助関係における理念としてのパーソナル・アシスタンス

### —専門家主導から当事者主体へ—

#### —1 障害当事者主体による介助サービス

日本における自立生活の理念の導入・普及は、1981年の日米自立生活セミナーなどにより本格化するが、アメリカのパークレー自立生活センターで研修を受けた国井や土屋ら日本の障害当事者研修生以外でパーソナル・アシスタンスについて言及した立場に、北野がいる(国井1983)(土屋1983)(北野1989)。

北野は、障害者が主体となり、障害者から支払いを受ける介助者をアテンダント(attendat)としてその介助関係に言及し、「ここでアテンダント(有料介護人)と表現されている介護者は、その費用の出所を問わず、また費用の多少を問わず、介護を必要とする障害者が個人的に契約して介護を受けている介護者のことである(いわゆる有償ボランティアを含む)」(北野1989:169)と定義している。

その後、「アテンダントとは、≪『自立生活センター』や各種の情報センターなどを通じて、利用者が公的な手当などを使って、個人として契約する介助者≫をいう」と定義し、「アテンダントとは、障害者本人が選んで契約した介助者であり、障害者が基本的に介助関係を管理することが予定されている」とし、障害者に介助を受ける権利性を位置づけさせるための個人契約、支払いを含む介助関係を障害当事者自身が管理することによる介助関係の主体の転換についてより鮮明に定義づけをし直している(北野1993:64)。

同時に、北野は、障害当事者の自立と自己実現を支援するため、その支援関係における相互関係の創造を重視する。アテンダントに「介護をし、彼らのプライベートな世界にはいりこみ、しかもなお、お互いに自由で対等な関係を想像してゆかなければならない」「重度の障害者との関係においては、この介護というものが関係性のなかに介在することがひとつのポイント」(北野1988:23)であるという。加えて、介助システムのあり方

と言うよりもむしろ、「介護する側の人間的な豊かさが、介護を受ける側の豊かさを規定する」とし、「援助における相互の人間関係をともすれば忘れがちな、一方通行的でかつ利用手段化された関係性を越えたもの」として「関係性（援助）をとおしての自立」「援助を使った自立」を想定した（北野 1988:35）。

この時点では、どういったシステム（例えば、ダイレクト・ペイメントによるパーソナル・アシスタント）により、介助が提供されるかというよりは、障害当事者を主体に据える介助とは何か、その担い手であるパーソナル・アシスタント（当時の北野の文書ではアテンダント）とは、どのようなものなのかについての検討を行っている。

これは、「重度の障害者や高齢者ほど、つまりは介助サービスを必要とする量が増えるほど、サービスを提供する側から支配され、コントロールされる可能性も高くなることである。年に1回や2回のことであれば洗濯や決定できないことがイコール人間性の喪失にはつながりにくい、サービスを必要とする量がふえればふえるほど、本人の自己決定や自己選択が尊重されねばならないのである」（北野 1993:56）という記述にあるように、介助する側のあり方、理念がどのようなべきかということの強調ともいえよう。

## ー2 障害当事者の主張ーラツカによるパーソナル・アシスタンスー

1990年代に入り、河東田も1991年の国際シンポジウム「ノーマライゼーションの現在－世界の到達点は」実施に向け、ラツカの1986年講演を翻訳し、パーソナル・アシスタンスのもつ障害当事者支援のあり方、理念を提示している（ラツカ 1991=1997）。ラツカの主張を通して、障害当事者の生活に関する専門家支配に対する疑問を呈したといえる。

ラツカは、パークレーでの生活経験があり、「サービスの質は、当事者一人ひとりが最大の管理をもつとき、最高となる」（ラツカ 1991=1997:8）と主張し、また、「介助者との関係、介助をつけての社会との関係は直接

その生活の質に反映する大きな問題である」(ラツカ 2004:10) という。

「パーソナル・アシスタンス」とは、他の人に仕事を頼むことにより障害を補填することです。頼む仕事は自分でできないことや、得意でないことです。人に頼むことにより、自分がうまくできることを専門的にやる時間とエネルギーをつくれるのです。

「パーソナル」という言葉は、アシスタンスが個人のニーズに従って行われるべきことを意味しています。「パーソナル」という言葉はまた、どの仕事を頼むか、だれに、いつ、どのようにやってもらうかについてユーザーが決定することを意味しています。

(ノーマライゼーションの現在シンポ実行委員会 1992:106)

上記のように、介助内容の決定権は、障害当事者にあるということをラツカは主張した。

また、ラツカは、介助の担い手が施設に仕事やケアに関連する教育経験を受けていないほうが、障害当事者にとっては自分自身にあった介助内容を指示しやすくなることを指摘し(ラツカ 1991=1997:59)、そのうえで訓練を受けるべき対象は、介助の担い手ではなく、介助内容の指示を出す障害当事者自身、サービス利用者であるべきだと主張した(ラツカ 1991=1997:60)。

ラツカの所属する STIL (Stockholm Independent Living: ストックホルム自立生活協同組合) のメンバーは、アシスタンス利用者のみで構成し、理事会のメンバーはすべてパーソナル・アシスタンス利用者となっている。STIL は、パーソナル・アシスタンス利用会員が雇用者として機能するよう、雇用者としての訓練と支援を提供し、介助者であるパーソナル・アシスタントの質を向上させることが目的とされた。特に、良い雇用主になることにより良い介助関係が構築できることを指摘し、そのためには、パーソナル・アシスタントの利用と同時に、利用者同士のピア・サポート

の実施の重要性を指摘する。

自分がよい雇用者となり、使う側として上手になればなるほど、受けるサービスの質が良くなり、生活の質が上がるのです。紆余曲折しながら、一生かけて学んでいくのです。介助者とのダイナミックな関係の中から自分の可能性を開拓していくことができます。他のサービス給付法はそういうことはできません。自分の可能性に気づき高めるためのよい方法は、ピアサポートです。同じ経験を経た人たちが問題や課題を分かち合い、解決策を共有していくわけです（ラツカ 2004:11）。

障害当事者こそが専門家であり、生活の主体となるべきで、サービスユーザーは新たな雇用主のトレーナーやアドバイザーとしての役割を果たすことができるという主張である。

### 一3 日本における障害当事者の主張ーヒューマンケア協会ー

ヒューマンケア協会は、バークレー自立生活センターをはじめとするアメリカ型の自立生活センターをモデルとして、1986年に日本で最も早く設立された自立生活センターの1つとして、その後の日本の介助のあり方に大きな影響を与えた。その始まりは、安定的に介助の時間と人を確保することでもあった（伊藤 2014）。

ヒューマンケア協会の介助サービス運営の理念は、障害者主導、利用者と介助提供者の対等な関係、対象を限定せず、契約制度により、権利性を意識した有料制であった。また、介助の担い手の確保は、市民が参加して支え合う登録ヘルパーによるものを主とし、障害当事者が直接雇用するものではなく、コーディネーターを置き、組織的に運営を図るものであった（中西 1996）。

アメリカの自立生活センターやスウェーデンのSTILのように、障害当事者による介助者の直接雇用ではなく、組織的に介助者を確保し、コーディ

ネットしたうえで派遣する仕組みの採用については、当時の日本の状況、特に文化的な背景がある(伊藤 2014)。

しかしながら、ヒューマンケア協会では、介助者である他者をコントロールする障害当事者のトレーニング以前に、障害当事者が自己を肯定的にとらえる取り組みに力点が置かれた。それは、ピア・カウンセリングを積極的に取り入れることであった。ヒューマンケア協会の最初の発行物がピア・カウンセリング・プログラムの翻訳であり、翌年に自立生活プログラムマニュアルを発行していることから、障害当事者自身のエンパワメントの重視と見て取れるだろう。

### 3. パーソナル・アシスタンスの具体的な検討

#### ー海外動向の紹介と日本での実施への模索ー

##### ー1 自立生活センターによる海外視察と情報発信

ヒューマンケア協会は、1986年の設立当初から、継続して各国の自立生活センターの実践および介助システムのあり方についての視察、研修の実施、情報の収集と発信、日本における障害当事者主体の介助システムの具体的な検討、提案を行っている<sup>(註2)</sup>。

ヒューマンケア協会による各国の介助システム、主にはパーソナル・アシスタンスおよびダイレクト・ペイメントの視察とそれを踏まえた日本での介助システムの具体的な検討・提案は、1994年の『ニーズ中心の社会政策』から活発に行われるようになる。

海外においては、パーソナル・アシスタンスはダイレクト・ペイメントと一体的に運用されるのに比べ、現物給付サービスの提供が多い日本において、ダイレクト・ペイメントを実現するためには、法改正が必要となる。

このため、自立生活センターによる自薦登録ヘルパー制度を発展・拡充させる形で日本における自己管理型介助料直接支給方式(自立生活センター等のサービス提供機関の法人組織を通して、介助料が本人の口座にわたり、本人が個人の介助者やサービス提供機関の法人組織と契約を結び、

直接介助料の支払いを行う方式) の提案を行っている (ヒューマンケア協会 1994,1998,1999)。

## 一2 施策実施にむけたより具体的なシステムの検討

### 一 全身性障害者支援の重度訪問介護の利用対象拡大に向けて一

2003年の支援費支給制度以降、介助を提供する事業所に自立生活センターなどの障害当事者組織及びNPO法人、障害当事者本人に限る派遣であれば、個人事業を実施することが可能となった。

全身性障害者介護人派遣事業は、「日常生活支援」として位置付けられ、2006年の障害者自立支援法(現在の障害者総合支援法)では、「重度訪問介護」として、長時間の見守りを含めた介助派遣が可能となった。とはいえ、「重度訪問介護」は、その対象を「重度の肢体不自由者であって、常時介護を要する障害者」に限定している。

この対象を障害種別に限定せず、重度の自閉症や知的障害、精神障害等により行動障害が激しいとされた障害当事者の地域生活支援のために、現行の重度訪問介護の対象となったのは、2014年4月からである。

岡部は、パーソナル・アシスタントを「家族介護者でも無償ボランティアでもない有償の介護者」であるとし、有償であるだけでなく、「①利用者による介護者の募集、②利用者と介護者の雇用契約、③利用者の指示に従った介護、④公費による介助費用の提供」が前提とされるとしている(岡部 2006:104)。

また、パーソナル・アシスタンスの基本的な考え方として、「『ケアの受け手がケアの提供者に対してサービス費用を直接支払うことを前提として、そのための公的給付をケアの受け手に直接支給する』というダイレクト・ペイメント(direct payment)」の形態をとることが必要となるとする(岡部 2006:220)。

求められているのは、従来の「『お仕着せ』の福祉を代替えするパーソナルアシスタントであり、その『直接雇用』のために不可避であったのが

ダイレクト・ペイメントというしくみであった」(岡部 2008:220) と、パーソナル・アシスタンスとダイレクト・ペイメントが一体的に実施される必要性を主張している。

同様に、イギリスのダイレクト・ペイメントおよびパーソナル・アシスタンスについて紹介を行っている小川喜道もまた、「自らが求人・雇用して、必要な介助などを支持する関係こそ、自立生活の大切な要素であるとの主張が生まれた。この、障害者自身によって雇用された人をパーソナル・アシスタントと呼ぶ」とし(小川 2005:12)、このパーソナル・アシスタンスと言う仕組みとその経済的保障を裏付けるためにダイレクト・ペイメントの法制度があり、「パーソナル・アシスタンスとダイレクト・ペイメントは切り離して考えることはできない」と述べている(小川 2005:14)。近年では、イギリスは個人支援予算(Personal Budget)による本人責任での自由な使い方が認められる個人予算制度も実施され始めている。

介助の担い手の労務管理をし、具体的な指示を出すには障害当事者自身に以下の3つの要件が求められると岡部は指摘する。それは、「ケア管理能力」「金銭管理能力」「自己査定能力」の3つである(岡部 2006:116)。

「ケア管理能力」は、介助者を募集し、介助内容について説明、契約、雇用し、訓練、監督を行い、必要であれば、契約を解消する、解雇する能力と言える。ダイレクト・ペイメントに基づくパーソナル・アシスタンスは、介助者によるケアのコントロールではなく、障害当事者によるケアのあり方の管理といえる。

「金銭管理能力」は、行政からの予算の受け取り、介助者への給与の支払いといった障害当事者側の機能であると同時に、政策側が利用者に求める制度利用資格にあたる。

「自己査定能力」は、介助者を監督し必要な指示を出すこと、自らを律する自律に関連する能力ともいえる。

こうした能力がダイレクト・ペイメント実施のプロセスで必要となるとしながらも、岡部はこうした能力それ自体をサポートするアシスタントを

設けることで重度の知的障害者等にも利用可能な仕組みであると主張する。認知的能力やコミュニケーションの力が弱いとされる利用者を含め、アシスタントがその意思をきちんと支援するという支援つき自律を担保することの必要性に触れ、アメリカ・カリフォルニア州の発達障害者の自立生活支援を例に、リージョナルセンターによる「購入管理」システムの検討を行っている（岡部 2010）。

岡部は、日本における実現の可能性についても触れ、自立生活センターなどの障害当事者が運営する事業所の再構築を提案する。その理由には、それらの組織に①利用者とアシスタントの直接の雇用関係がある、②利用者の共同性を担保するための機構や組織があることをあげている（岡部 2006:122）。

支援組織として期待される国内の自立生活センターの介助派遣事業には、その発生の源流の違いや細かな仕組みが異なり、「当事者主体の提供機構」は一様でない。特に、居宅介護の委託を受けるようになった 2003 年の支援費支給制度、さらに 2006 年の障害者自立支援法移行（一部には、2000 年の介護保険制度以降）、事業の運営・経営と当事者主体を重視する支援の提供には、新たな課題もうかがえる（鈴木 2004）。自立生活センターが抱える現状を整理し、現在の対処状況と今後を探る必要がある。

### －3 日本におけるパーソナル・アシスタンスの具現化と課題

障害当事者主体の介助提供システムとして議論されてきたパーソナル・アシスタンスを、国内において利用可能なものとしたのは、札幌市である。

2010 年 4 月に本格実施した札幌市の「札幌市パーソナル・アシスタンス制度」は、前年度のモデル事業を経て本格実施された（表参照）<sup>(註3)</sup>。

表：札幌市パーソナルアシスタンス制度の概要

制度概略	「パーソナルアシスタンス制度」 重度の身体障害のある人に対する札幌市独自の介助制度 重度の身体障害のある人に対し、札幌市が介助に要する費用を直接支給し、利用者がその範囲内でライフスタイルに合わせて、介助者と直接契約を結び、マネジメントして利用する
制度開始年	2010年4月
利用対象者	札幌市から障害者総合支援法に基づく重度訪問介護の支給決定を受けている者で、本人自身もしくはは支援する人の責任において、介助者の募集、介助方法の指導、金銭管理等が行える人が対象
利用者負担	生活保護受給世帯・市民税非課税世帯の方は無料 その他の利用者は1割負担
介助者の条件	利用者の配偶者及び3親等以内の親族以外 ヘルパー資格の有無等に係らず介助者となることができる 地域住民の力を活用した共生型社会の実現をめざすとされる
利用にあたっての支援組織	札幌市が委託した「PAサポートセンター」が利用者に対する支援を実施 (NPO法人自立生活センターさっぽろが実施) 支援内容 ・制度の紹介、問合せへの対応 ・介助者募集の支援及び情報提供 ・介助契約締結支援と助言等 ・利用者および介助者への研修 ・トラブルへの対応 ・利用計画作成の相談・支援 ・費用請求の支援 など
制度の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・介助費用を重度身体障害のある人に直接支給</li> <li>⇒1か月に利用できる介助費用の額を一定の範囲で決定し、実績に基づく請求に応じて、直接、重度身体障害のある人に支給</li> <li>・障害のある人が介助者を選んで、直接介助者と契約</li> <li>⇒従来は、事業所から派遣されたヘルパーから介助を受けるのに対して、本制度では、自分が選んだ介助者と直接契約を交わす</li> <li>・地域住民が有償の介助者になることが可能</li> <li>⇒介助者のヘルパー資格の有無は不問。身近な地域住民が重度身体障害のある人の介助者となることが可能</li> <li>・障害のある人が、介助者と介助者に支払う報酬を決定</li> <li>⇒決定された介助費用の額の範囲内で、障害のある人が自ら介助者に支払う報酬の額を決定する。夜間に報酬を高くする。日中の報酬を低くすることで、これまでの制度以上に介助時間を確保する可能性がある</li> <li>※報酬の目安は交通費別で、719円～1,500円/時（時間帯により異なる）</li> <li>・従来、事業所が実施していた事務的業務を利用者本人が実施</li> <li>⇒シフトの調整、記録の作成、役所への請求、ヘルパーへの報酬支払</li> </ul>

札幌市より提供された資料をもとに著者作成

2010年に設けられた国の総合福祉部会の部会作業チームにおいて、パーソナル・アシスタントは「利用者主導」「個別の関係性」「包括性と継続性」の3つが大きな要素であり、互いに補完し合っていて不可分であることが議論された。この3要素が担保されていれば、ダイレクト・ペイメントはパーソナル・アシスタントの必須要件ではないことも議論されている（部会作業チーム（施設体系～訪問系）議事要旨11月19日分）<sup>(註4)</sup>。

さらに、同部会の提言では、その対象を重度の肢体不自由者に限定せず、障害種別を問わずに日常生活全般に常時支援を要する障害者を対象とするよう提言し、その対象に障害児も含むものとした。その利用範囲についても、支給量の範囲内であれば、通勤、通学、見守り、入院や1日を超える外出（例：日付をまたぐ旅行等）、運転介助にも利用できるよう盛り込んだ。

他方、札幌市パーソナル・アシスタンス制度の利用者は、制度開始時4名であったが、2014年3月1日時点で、43名（制度発足当初からの総利用者数は62名）となり、介助者登録は346名となっている（伊藤2014.2.7.）。

国の政策としても施設入所から地域生活への移行の推進が進められているが、その実現の要は、自宅での介助時間と介助者の確保になる。特に、全身性の重度障害者の場合、24時間の介助が必要となり、夜間の介助者の確保に困難があり、介助派遣事業所と契約を結べない例がある。

札幌市では、障害者総合支援法（制度開始時には障害者自立支援法）の重度訪問介護の支給決定を受けている重度身体障害者に対し、札幌市が介助に要する費用を障害当事者に直接支給し、その範囲内でライフスタイルに合わせて介助者と直接契約を結び、マネジメントしていく制度として開始された。その介助内容は、重度訪問介護となり、通勤、通所への利用は不可となっているが、入院時にはコミュニケーション支援として介助者の病院への派遣が可能となった。

2014年4月からは、障害者総合支援法のなかで重度訪問介護の対象が

知的障害や精神障害のある人に拡大され、身体障害のある人に限定されないこととなった。こうしたことから、障害当事者本人の管理能力に限定されず、サポートセンターなどの支援を受けながら、認知的機能の障害のある人の利用をどのように支援するかが問われる段階に入っているといえよう。知的障害や精神障害当事者の制度利用のニーズの有無、サポートセンターの支援内容も含め、その実施体制のさらなる検討が必要となってきている。

### まとめにかえて 一議論の整理と今後の課題一

日本へのパーソナル・アシスタンスの導入は、介助関係における主体は障害当事者にあり、介助者はその指示のもとに介助を提供することで、生活、人生の質が向上することが理念的に明示されることとなった。この理念が移入された当初は、障害当事者主体の介助システムとしてのパーソナル・アシスタンスと障害当事者一人ひとりにあった個別の介助を提供する介助者であるパーソナル・アシスタントとの混同もあった。その後、介助者を雇うパーソナル・アシスタンスを施策として成立させるため、自立生活センターを中心とする主に身体障害のある障害当事者の自立生活の中でパーソナル・アシスタンスが具体的に検討され、制度としての提案が試みられるようになった。

近年では、国連・障害者の権利条約や国内の障害者施策として地域生活以降が推進されるなか、身体障害に限らず、知的障害や精神障害のある人への本人中心支援のあり方が検討されている(DPI日本会議2013)。現に、自立生活センターやNPO、任意団体などを支援組織とし、重度の知的障害のある人の地域生活支援を展開している実践事例もある<sup>(註5)</sup>。

札幌の「札幌市パーソナル・アシスタンス制度」のように具体的な実施が図られているが、介助者の資格規定や障害当事者自身がパーソナル・アシスタントを選び、報酬単価を設定し、介助提供時間のスケジュールをセルフ・コーディネイトできる点においては、障害当事者中心のサービス提

供という点で利点がある。ただし、現行の日本における労働法規上の制約により、パーソナル・アシスタントに労働基準法が適用されず、契約や事務処理についての支援は札幌市内の自立生活センターがサポートセンターとして担っているものの、緊急時のバックアップ体制や安上がり福祉の批判を払拭しきれていないという指摘もあり（中根 2011）、課題が残されている。

制度施策としてのさらなる検討や、総合福祉部会での提案を踏まえると、障害当事者もしくは支援組織が介助者を選び、教育する責任と消費者保護・権利擁護との関係を論ずる立場（長澤 2009）（田中 2010）の論考の整理も今後、必要となろう。

本研究は、2011 年度中京大学特定研究助成「高齢重度障害者のケアの質の向上をめざした地域包括支援に関する研究」（研究代表者 伊藤葉子）の助成をうけて実施した。

#### <注>

- 注 1 本稿では、障害者主体の生活に提供される直接的ケアを「介助」とするが、引用文中に「介護」とある場合や文脈の中で「介護」という表現が適切な場合は、「介護」を使用する。
- 注 2 1986 年設立時には、パークレイ自立生活センター、自立生活センターパラコッド、ボストン自立生活センターを訪問。その後、2000 年前にオーストラリア、ヒューストン自立生活センター、スウェーデン STIL、オーストラリア、フィンランド、カナダ、ドイツなどを訪問している。
- 注 3 本制度は、2008 年に検討会が立ち上がり、同年 8 月より札幌市の重度身体障害者の実態調査が実施され、翌 2009 年よりモデル事業が実施されることとなった。その過程には、障害当事者組織、研究者および札幌市との継続した学習会があつてのことだという。2011 年 3 月 1 日から 4 日に筆者が実施した「札幌市パーソナル・アシスタンス制度訪問調査」の聞き取りによる。
- 注 4 本作業チームでは「ダイレクトペイメントについては、安価な賃金で雇用したヘルパーにより長時間介護を実現すればよいという方向に誘導す

る仕組みになる恐れがあるため、パーソナルアシスタントの要件とすべきではない」という意見も出されている。この指摘は、後述する「札幌市パーソナル・アシスタンス制度」実施に伴う課題とも言えよう

注5 東京都多摩市の任意団体 たこの木クラブの実践や NPO 法人自立生活センターグッドライフなどもその代表例といえよう。

### <引用・参考文献>

- ・アドルフ D. ラツカ、河東田・古閑訳 (1991: 改訂 1997) 『スウェーデンにおける自立生活とパーソナル・アシスタンス 当事者管理の論理』現代書館、46,183-189.
- ・アドルフ・ラツカ (2004) 「介助者とのダイナミックな関係のなかから自分の可能性を開拓していくこと」『福祉労働』104,8-11.
- ・伊藤弘明 (2014.2.7.) 「2013 年度日本社会福祉学会北海道地域ブロック研究大会【大会テーマ】障害者の自立生活におけるパーソナル・アシスタンス制度の可能性－札幌市 PA 制度の課題と可能性－報告資料」
- ・伊藤葉子 (2014) 「自立生活センターの日米の差異－介助者とコーディネートを中心に－」『中部社会福祉学研究』No.5,31-40.
- ・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
- ・岡部耕典 (2006) 『障害者自立支援法とケアの自立 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
- ・岡部耕典 (2008) 「誰が『払い／律する』のか－ダイレクトペイメント論－」『ケアされること』岩波書店、213-228.
- ・岡部耕典 (2010) 『ポスト障害者自立支援法の福祉政策 生活の自立とケアの自律を求めて』明石書店
- ・北野誠一 (1988) 「地域での自立生活とノーマリゼーション」『桃山学院大学社会学論集』23-49.
- ・北野誠一 (1989) 「地域での自立生活とグループホーム・ケア付住宅」『桃山学院大学社会学論集』141-176.
- ・北野誠一、定藤丈弘、岡本栄一編 (1993) 『自立生活の思想と展望 福祉のまちづくりと新しい地域福祉の創造をめざして』ミネルヴァ書房
- ・国井澄枝 (1983) 「パークレイの町と障害者」『自立へのはばたき 障害者リーダー米国留学研修派遣報告 1981』6-13.
- ・総合福祉部会 第 10 回 資料 4 (2010.12.7.) 「部会作業チーム (施策体系～

訪問系) 議事要旨 (11月19日分)」

- ・鈴木徳子 (2004) 「日常生活における介助、支援のあり方－コーディネーターの立場から」『福祉労働』104,41-48.
- ・全国障害者介護保障協議会 (1998) 『How to 介護保障別冊資料 1巻 自薦登録方式のホームヘルプサービス事業 改訂第2版』
- ・立岩真也他 (1990=1995) 『生の技法』藤原書店
- ・田中耕一郎 (2010.7.17.) 「地域生活における自立と支援の制度化の現状と課題－パーソナル・アシスタンスとダイレクト・ペイメント－」第5回日本社会福祉学会フォーラム・シンポジウム「権利擁護における制度と実践」レジュメ
- ・土屋建造 (1983) 「パークレイでの生活と介護者制度」『自立へのはばたき 障害者リーダー米留学研修派遣報告1981』20-25.
- ・長澤紀美子 (2009) 「消費者主導型介護現金給付の展開－国際的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』第58巻, 47-61.
- ・ノーマライゼーションの現在シンポ実行委員会編 (1992) 『ノーマライゼーションの現在当事者決定の論理』現代書館
- ・中根成寿 (2011.10.9) 「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論点整理－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自由報告レジュメ
- ・新田勲編著 (2009) 『足文字は叫ぶ！ 全身性重度障害者のいのちの保障を』現代書館
- ・ヒューマンケア協会 (1994) 『ニード中心の社会政策 自立生活センターが提唱する福祉の構造改革』
- ・ヒューマンケア協会 (1998) 『障害当事者が提案する地域ケアシステム 英国コミュニティケアへの当事者の挑戦』
- ・ヒューマンケア協会 (1999) 『当事者主体の介助サービスシステム カナダ・オンタリオ州のセルフマネジドケア』
- ・深田耕一郎 (2013) 『福祉と贈与－全身性障害者・新田勲と介護者たち』生活書院
- ・札幌市ホームページ「パーソナルアシスタンス制度について」  
[http://www.city.sapporo.jp/shogaifukushi/jiritsushien/1-4-1\\_pagaiyou.html](http://www.city.sapporo.jp/shogaifukushi/jiritsushien/1-4-1_pagaiyou.html)  
(2014.5.11. 検索)



