

【ポスターセッション】

パーソナル・アシスタンス制度についての議論の争点

○ 淑徳大学 山下 幸子 (会員番号 004434)

キーワード3つ：パーソナルアシスタンス・障害者権利条約・障害者総合支援法

1. 研究目的

本研究の目的は、障害者権利条約に批准した日本において、パーソナル・アシスタンス制度の実現に向けてどのような点が議論の争点になるかを、これまでの議論の変遷を踏まえつつまとめ示すことにある。こうした研究目的をたてる背景には、障害者総合支援法施行後3年後見直しが2016年度に迫っており、2015年現在、その検討が進められているという状況がある。そして今回の3年後見直しは、2014年の障害者権利条約国内批准以降初めての実行法の見直しであり、障害者権利条約の規定にどれだけ沿うものとなるかという点が非常に重要であるという認識がある。

障害者総合支援法の3年後見直しの検討項目は多岐にわたる。その中でも本研究では、「常時介護を要する障害者等に対する支援」と、そこで議論の俎上に載るパーソナル・アシスタンス制度に焦点を絞る。その理由は、地域での自立生活を目指す障害当事者たちによる自立生活運動において、パーソナル・アシスタンスの必要が長らく主張されてきたためだ。自立生活の思想に照らし、障害者本人の主導で（支援が必要な人には支援付きで）、介助者と個別の関係を構築し、その介助者による介助を内容の制限なく生活の連続性に応じて受けることができることが重要視され、そうした制度の実現を求めた運動が展開されてきた。こうした個別の関係性に即し、障害者が主体となって行われる介助をパーソナル・アシスタンスと呼び、障害者権利条約にも第19条に明文化されている。

2. 研究の視点および方法

障害者総合支援法では、「常時介護を要する障害者等に対する支援」含む10項目について、法施行後3年後を目途とした検討規定が設けられていた。この見直しを2016年度に控え、2014年11月25日の社会保障審議会障害者部会での議論を踏まえて、同年12月から「障害福祉サービスの在り方等に関する論点整理のためのワーキンググループ」(以下WGと略す)が立ち上がった。WGは、見直しの具体的内容について2015年度内に社会保障審議会障害者部会で審議を行うにあたっての論点整理を目的としている。

報告者はWG構成員として論点整理のための議論を重ねてきたのだが、報告者が重要であると考えてきたのは、こうした3年後見直しの議論が、障害者自立支援法以降の障害福祉制度をめぐる議論の延長線上に位置づけられているかどうかである。特に、パーソナル・アシスタンス制度については、障がい者制度改革推進会議総合福祉部会による骨格提言(2011)において、障害者権利条約の規定、及び日本の障害者自立生活運動の実践に基づきながら政策提言されてきた。研究目的の遂行にあたり、これまでのパーソナル・アシスタンスをめぐる議論の動向、制度化に向けた課題がどのように議論されてきたのかを整理する。その結果をもとに、3年後見直しにおいて必要な視点を提示する。

研究方法是文献研究である。パーソナル・アシスタンスに関わる研究論文や、障害当事者運動による実践報告、総合福祉部会やWGの議事録や当日資料等を用いる。

3. 倫理的配慮

文献に基づく研究を行うにあたっての引用等の扱いについて、日本社会福祉学会の研究倫理指針及び日本社会福祉学会投稿要領を遵守する。

4. 研究結果

パーソナル・アシスタンス制度は、スウェーデンやイギリスなどで既に実施されているが、日本における制度化への機運が具体的に高まったのは、障害者権利条約からであろう。第19条では、すべての障害者が障害をもたない人と同様に地域社会で生活する権利を有するとし、(b)項にパーソナル・アシスタンス **personal assistance** を規定した。

そして、障害者権利条約の理念と内容に沿いつつ政策提言を行ったのが総合福祉部会である。骨格提言では、「重度訪問介護の発展的継承によるパーソナル・アシスタンス制度の創設」が提起されており、パーソナル・アシスタンスを、「(1) 利用者の主導（支援を受けての主導を含む）による、(2) 個別の関係性の下での、(3) 包括性と継続性を備えた生活支援である」と定義づけている（障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 2011:36）。

こうしたパーソナル・アシスタンスの必要は、WGにおける当事者団体ヒアリングでも複数団体から挙げられ、制度化へのニーズの高さがうかがえた。その背景には、重度訪問介護や居宅介護等の訪問系サービスに存する利用範囲の制限（通勤や通学、入院中等）の撤廃や、障害種別を問わず常時介護を要する障害児者の利用への要求等がある。

WGでは、こうしたヒアリングの意見を受けて論点整理を行ったが、重要な検討事項も席上では議論された。その一つが、意思決定支援が必要な障害者への支援方法である。先述の骨格提言におけるパーソナル・アシスタンスの定義では「利用者の主導性（支援を受けての主導を含む）」が挙げられているのだが、障害により主導が困難な場合はどうするか。また、障害者と介護者の一対一の介護関係の中で生じる可能性のある支援者の意向へと障害者を誘導してしまう危惧をどのように払拭できるか、といった点である。加えて、パーソナル・アシスタンスとダイレクト・ペイメントとの関係をどのように捉えるかといった点も、論点整理項目に組み込まれ、その点についても議論が行われた。

5. 考察

WGの役割はあくまで「論点整理」であり、見直し内容を決めるのは社会保障審議会障害者部会であるため、こうして議論の中で出た課題について具体的な検討は行われてはいない。ただ、パーソナル・アシスタンス制度化にあたり、重要な検討課題であることは確かである。一つは、意思決定支援の必要な障害者にとってのパーソナル・アシスタンスの実践について検討する必要がある。2014年度から重度訪問介護の対象が拡大され、行動障害を有する知的／精神障害者も対象に含まれている。そこでは、どのように支援・介護が展開されているのか。生活支援に関わる人々同士の連携のありようから学ぶ必要がある。

そして、利用者の主導性を担保する方法の一つにダイレクト・ペイメント方式があるのだが、パーソナル・アシスタンス制度とダイレクト・ペイメント方式は不可分では必ずしもない。これまでの政策提言を踏まえれば、骨格提言では現行の代理受領方式のもとでパーソナル・アシスタンス制度を提起している。パーソナル・アシスタンスの要点は、個の必要に沿った支援の提供であり、そのための給付形態の在り方について検討はもちろん必要だが、多様であってよい。

【参考文献】

障がい者制度改革推進会議総合福祉部会(2011)「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/dl/110905.pdf>, 2015.5.3