

「パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメント」

— 英国の動向から考える —

Personal Budget and Direct Payment ~ the movement of England ~

渡辺勸持*¹・薬師寺明子*²・島田博祐*³

Kanji WATANABE Akiko YAKUSHIJI Hirotsuke SHIMADA

はじめに

一昨年は「本人主体と地域生活支援」、昨年は「知的障害者とダイレクト・ペイメント」の研究を報告した。

本人主体 (person centered approach) は、知的障害のある人に社会が向かい合うときの一つの態度、哲学、方法であり、1930~196, 70年代まで欧米のすべての先進国の知的障害者に対して行われた隔離収容政策の後に現れたノーマライゼーションやインクルージョンの理念と同じ文脈にある。

1970, 80年代以降、知的障害者の集団処遇による収容施設はどの国でも廃止され、グループホームやアパートメントなどの少人数の住まいへと変わってきている。住居が施設から地域社会へ移ると、利用者の日常生活に変化が生じた。作業所ではなく有給の本人の望む仕事へ、普通の人々が利用しているジムやカルチャーセンターなどに通い、レストランや図書館の地域社会の資源を使い始めた。

本人主体の考えは、日々の食事や衣服を選ぶという活動から、どこに、誰と住むかという生活の基盤に至るまで浸透し、本人の選択・決定を支援することが福祉の重要な考えとなり、実行されている。

ダイレクト・ペイメントは、「お金」を本人に直接、支給することによって、生活の諸側面にわたって自由な生き

方を発展、定着する一つの方法として提言された。このような自己選択、自己決定を、障害のない人々はごく当たり前に行っている。しかし、これまでの社会福祉のサービスは、住居や仕事、余暇活動にいたるまで、行政側があらかじめ、さまざまなサービスを考え、その中で障害のある人が選ぶというスタイルを継承してきた。

サービスは、人々を障害の種類や程度で集団に分け、集団毎に考えて作られる。サービスの中では、一人一人の (personal) 夢や願望、人生を考えることはできない。我々でも、日々の生活では自分の思い通りにいかないこともあるが、好きなときに好きな居酒屋に行くことだけを考えても、政府に集団として括られていない自由な生活をしている。

障害のある人が、普通の人のように、それぞれの人生のなかで自分の夢や望みを実現する。その一つの役割をダイレクト・ペイメントは、担っている。

しかしながら、このような大きな変化には、当然、様々な問題が現れる。本人主体は、集団で括ってきた制度から個に向かい合う対応への大きな転換であり、それに伴う問題に対応して、その人らしい生活・人生を送ることのできる新しい援助方法を創造する必要がある。

*1 美作大学地域生活科学研究所客員研究員 博士(心身障害学)

*2 美作大学生活科学部 社会福祉学科 准教授

*3 明星大学 教育学部 教授

Mimasaka University, Institute for Community Living,
Research fellow, Doctor for Disability Studies

Mimasaka University, Human Life Studies, Social Welfare,
Associate Professor

Meisei University, Department of Education, Professor

本稿では、ダイレクト・ペイメントを、最初に法律化した英国(以下、イングランドを英国と記載)をとりあげて、ダイレクト・ペイメントの現況、問題、今後の方向性について、これまで発表された調査報告を素材に考察してみたい。

1. 英国のダイレクト・ペイメントの現況

英国では、ダイレクト・ペイメントをパーソナル・バジェット (personal budget) の一つのタイプとして位置づけている。パーソナル・バジェットは、先に述べたように、障害のある本人がいいと思う生活が送れるように、本人の意向、ニーズを尊重し、その人個人の (personal) 予算を (budget) 組み、支援するということである。障害のある本人が地方自治体のソーシャルワーカー等の援助のもとで、自分のニーズを明らかにし、ニーズを実現する計画をたて、自治体との折衝の中で自分の使える経費が算出され、その経費で生活をよくしていく。英国のパーソナル・バジェットの対象者には、障害者だけでなく高齢者、障害の子どもをもつ家族、その他長期療養者などが認められている。

政府は、パーソナル・バジェットを利用する人の割合を2013年に、すべての地方自治体で70%とする目標値を設定した。しかし、2012年3月現在で、53%、432,000人にとどまっている。パーソナル・バジェットの利用率や利用方法は、地方自治体によって大きな差が見られる。

パーソナル・バジェットで算出された経費の管理・運営については、予算を利用者の銀行口座などに直接振り込むダイレクト・ペイメントの他に、経費を直接受け取らずに自治体や自治体が認可したサービス提供団体等に予算管理を依頼することもできる。また、双方のやりかたをこみにして、例えば、余暇活動はダイレクト・ペイメントで、就労部分は自治体等に管理してもらうこともできる。

2. パーソナル・バジェットの導入で、障害者の生活はよくなったか

In-Control (2013年8月)¹⁾によるダイレクト・ペイメントの最近のレビューでは、パーソナル・バジェット受給者の生活についての諸調査は概ね、肯定的な結果が出ている。

Hattonら²⁾は2013年、パーソナル・バジェットを推進する団体のIn-Controlと共に22のカウンティ(日本の県に相当する広域自治体:英国では35のカウンティがある。以下、カウンティを自治体と略記する)のパーソナル・バジェット受給者2,022人と介護者1,386人に調査を行った。

「生活がよくなりましたか」という14項目の質問によくなつたと回答した項目は、次の通りである。

70%以上の方がよくなつたと回答している項目

- * 望んだように自立した生き方ができている
- * 自分が望んだ、必要な支援を受けている
- * 自分を尊重して支援してくれる

60%以上の方がよくなつたと回答した項目

- * 身体の健康
- * 精神的な幸せ
- * 生活の中での重要な事が自分の思うようにできる
- * 支援に対して、自分の意見を入れられる

50%以上の方がよくなつたと回答した項目

- * 家の中でも、外でも安心感がある
- * 有給の支援者と安心できる関係にある

しかしながら、自分で自分の支援を管理するパーソナル・バジェットの理念の核心ともいべき以下の3項目

- * どこで、誰と住むか、選択する
- * 有給の仕事につく
- * ボランティアの仕事をする

については、パーソナル・バジェットを利用した事による変化がなかったという回答が多い結果が出た。

自由記述欄で書かれたコメントのうち、もっとも多かったのは申請から給付が認められるまでの手続きに関するもので、*申請書類が多すぎる *個人予算額が算定される手続きがわかりにくい などである。

Hattonらは同様の調査を、2011年にも行っており、どちらの調査でも、パーソナル・バジェットの受給方式はわかりやすく説明されて実施していると回答した人ほど、パーソナル・バジェットによって進められた生活が良くなっていると回答している結果が出た。

パーソナル・バジェット取得後、利用者がそれをどのように使っているのだろうか。ロンドン市の報告書(2008)³⁾では、パーソナル・バジェットの使い道として * 高

年齢が自分の家で生活する *若い人が親の家を離れて自分で暮らす *障害のある子どもをみている家族が自分に合った方法で休息期間(レスパイト)をとる *障害のある人が支援ワーカー(パーソナル・アシスタント)を雇用する *専門的な知識を拡げるための支援や機器の購入 *就労に向けての資格の取得 *仕事や余暇のための場所を確保する *地域社会の文化・余暇活動(フィットネスやクラブ参加) *生活技能の取得(ドライブ免許の取得など)があげられている。

また、自治体のダイレクト・ペイメントのパンフレットの紹介記事でも、例えば、企業をおこしたい知的障害のある青年が4,5人集まり、専門家を雇用して、自分たちで企業をおこしたり、自閉症の人が自転車です町を回りたいと思っていたところにダイレクト・ペイメントの申請が通り、経費で二人乗りの自転車を購入し、自転車に同乗して町を回るパーソナル・アシスタントを雇用するなど、これまでのサービス制度ではできなかった個人の生き方を実現している事例が多い。

3. 地方自治体におけるパーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメントの情報提供と障害者の生活

Hattonらの調査(2013)では、自治体からの情報提供でパーソナル・バジェットの内容がよくわかったと回答した人ほど、パーソナル・バジェット受給後の生活が良くなっていると回答している結果が出た。

英国の自治体のホームページの検索欄で「direct payment」を入れてみるだけでも、自治体による情報提供の違いがよくわかる。住民にわかりやすく情報を出している自治体のホームページには、次のような特徴が感じられる。

* 知的障害者などの認知機能に制約がある人々のために本人向けの「わかりやすい冊子」を出している。冊子には、挿絵と写真が豊富に使われ、回りくどさを省き要点をストレートに伝える文章が書かれている。私自身も、この論文を書くときに、まず、これらの冊子を見た。英国では、「easy to read」「Plain English」などのテーマで、認知が困難な人のためにわかりやすく情報を伝える実践、研究が、1990年代から進められており、政府の重要な報告書、例えば、知的障害者白書「価値ある人々(Valuing People

2001 148頁)」でも、挿絵付きの本人向け冊子が出されている。「わかりやすさ」は、親や関係者に対して政策を身近にする強力な力を秘めていると思われる。

* 日本でも、育成会などが本人向けの冊子を作成しているが、政府や自治体の通達には、認知の障害がある人にも、伝わるようにという配慮が少なく、難しい行政、法律用語で溢れている。英国の自治体では、本人向けのわかりやすい冊子を出していなくても、ほとんどの自治体が写真を使って利用者や住民に身近な形で提供している。この面で日本が学ぶべきことは大変多い。

* 自治体の諸団体や政府、他の自治体、障害関係の団体などとリンクしているか、どうか、によってもホームページの情報価値は違ってくる。上記のHattonらの調査は22の自治体を対象としたが、その一つ、リーズ市では、市在住の調査対象者をとりあげ、リーズ市の現状と問題について詳しく紹介し、全国の自治体の中での自治体の位置を正しく住民に告げている。

* その他、例えばダイレクト・ペイメントを受給している自治体在住の人の障害者の家族や本人の事例が豊富に紹介されていること、予想される疑問点をQ&A等の形でとりあげていることなどが、住民にわかりやすく情報を伝える自治体のホームページの特徴としてあげられる。

4. パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメントについての情報提供と一人一人への予算配分の仕組みの不透明性

パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメントでは、利用者がソーシャルワーカーらの援助で自分のニーズを明らかにし、その実現のための支援内容を組み立て、それに伴う経費を自治体が試算する。

経費の算出は、保健省が地方自治体社会サービス法に基づいて提出した「ケアサービスへの公正なアクセス指針

(Fair Access to Care Services: Guidance on Eligibility Criteria for Adult Social Care(FACS)) (2002)」を基礎にしている。この指針FACSは、地方自治体の社会サービス部が成人ソーシャルケアにおいて公平で一貫した判断を下すことができるように、対象者の自立性を脅かす危険性や、ニーズが満たされなかった場合に起こる結果を視野に入れ、対象者を「緊急(Critical)」「重度

(Substantial)」「中度 (Moderate)」「軽度 (Low)」の4段階のグループに分けている。

この指針に沿って、地方自治体は対象者が社会サービス(ソーシャルケア)による地域ケアサービスを受けることができるかどうかの受給資格基準を、地方自治体の財源、地域住民の期待、そして地域の物価を鑑みて設定する。

自治体は、経費算出の過程で、自治体独自で考えた、あるいは業者に依頼して作成したパーソナル・バジェットの個人予算配分システム(RAS:Resource Allocation System)を用いる。

この個人予算配分システム(RAS)の望ましいあり方として、パーソナル・バジェットを進める団体 In-Control の Duffy らは2007年に次の3点を述べている。

1. 単純であること (simple)
2. 開かれていること (open)
3. わかりやすいこと (understood)。

透明性 (transparent)、公平 (equitable) といわれることもある。

この「一人一人の利用者への経費を算出する」というダイレクト・ペイメントの重要なプロセスについて、Series (2013)⁴⁾は、20のカウンシル(自治体)を対象に調査を行った。

調査の結果、利用者のニーズを聞き、それから経費を算出するまでに、(例えば、項目毎に得点をつけた後、その得点から経費を算出するなど)用いられている数的処理(アルゴリズム)が複雑であり、多くの利用者がその意味を理解できないにもかかわらず、自治体はその過程について、わかりやすい、はっきりとした説明をしていないことが明らかになった。それまで受領していたサービスの額よりも低い値が算定されるなどの問題が出て、この個人予算配分システムへの不信感も出てきている。

個人予算配分システムについて初期から検討してきた Duffy, S ら (2012)⁵⁾は、統計処理によって出てきた数値は、スタートラインの一つの資料であり、大事なことは、そこから利用者と自治体側が話をつめて、合意する過程であること、個人予算配分システム(RAS)はいろいろな角度から、時代や場所に合わせて考えるべきであり、個人予算をニーズ聞き取り質問紙から得点化するような固定化した狭い意味で用いるべきではないと述べている。

日本の要介護、要支援の算出プロセスでも似たような問題が見られる。障害者自立支援法では、高齢者の介護保険との統合を予定して作成した身体障害、精神障害、知的障害の統一質問票を用いて、障害程度区分を判定したが、知的障害、精神障害の人々の区分が、質問票では低く評価され第二次審査委員会で修正して高められるという結果が出た。現在(2013年8月)、厚労省は、そのような不平等が生じないように、第二次審査会で極端な修正をしないで済む方向で質問項目の一部の手直しを行った上で、統計処理方式(アルゴリズム)を変えて三障害の判定結果レベルを合わせようとしている。

個人への予算配分を、このような質問紙、数値への変換、複雑な統計処理というプロセスで行うと、問題が生じて変更手続きが大変なために新しいものへと変えずに、つぎはぎして存続させる結果になる。予算配分を数的処理を中心に考えるのではなく、広い視野で、利用者と話しあいながら柔軟に解決していくシステムが必要である。

Duffy (2012)は、個人予算配分システムに望まれる条件として、* 試算数値はできるだけ速く利用者伝えて、利用者が自ら考えられるように * 利用者が今よりもさらによい生活をする方向に向けた経費を * 最終的に合意する経費は市民として生活できる十分なものに * 地域住民の全員に公平なように * 公的な予算の範囲内で * 誰が見てもわかるように、そして改良できるように * 官僚主義に陥らず、市民と専門家がお互いの信頼感の上でできる効率のいいものを という7つのポイントを示している。

パーソナル・バジェット導入の最大の目的は、障害のある人が自分の生活を自分でコントロールし、自分の人生を歩けるように援助することである。しかし、その過程で複雑な数的処理を伴う「金額」や「区分」が現れて、その人をコントロールしていくことになる。「お金」や「区分」の数値で予算配分を行うダイレクト・ペイメントには、このような「コントロールの逆現象」をおこす可能性、危険性が内在している。

5. パーソナル・バジェット、ダイレクト・ペイメント導入についての費用対効果の問題

パーソナル・バジェットを導入することによって効率よく経費を配分できるようになり、それまでのサービス提供を進めていた時期と較べて費用がかからなくなった、という報告もでている。パーソナル・バジェットは、地域での普通の生活 (ordinary life) ができるようにという文脈の中に位置づいている。現在、障害のある人が普通の生活を行っているか、というと、住居や仕事という生活の基幹部分ですら、普通の人と隔たった状況にあり、健康や余暇活動になると相当離れたところにあるのではないかと、思う。そのような状況の中で、本人の夢や望みを適えるために導入されたパーソナル・バジェットによって経費をより低く抑えられたというのは、非常にわかりにくい。

前述した Series (2013) の調査では、多くの自治体で、専門家によらない普通の人々の支援 (以下インフォーマルサポート informal support という) についての聞き取りも行っていることがわかった。それぞれの項目毎に聞く自治体もあれば、最後にまとめて聞く自治体もある。これらの聞き取りで、専門家以外の家族や親戚、友人からの支援がある場合、経費は、その分抑えられることになる。

経済状況が冷え込み、税収の少なくなる中で予算をカットせざるを得ない状況が自治体にある。パーソナル・バジェットによって、福祉の予算配分が機械的に、あるいは「客観的に」算出できる方式ができたということは、行政が福祉全体の予算を自治体の予算枠に合わせて容易に変えられる条件を整えたということでもある。

経費については、どの部分でどのように経費がかからなくなった、ということをはっきりと示していく必要がある。

6. 誰が、パーソナル・バジェットの受給経費を管理・運営するか

先に述べたように、パーソナル・バジェットの管理・運営については、利用者が直接経費を管理するダイレクト・ペイメントと、自治体や自治体が認可したサービス提供団体等に経費の管理を依頼する場合がある。

政府の Health and Social Care Information Center は、この管理・運営形態について、2011/2012 年に調査を行った。それによると、もっとも多い管理形態は自治体が管理・運営している形態であり、高齢者で 85%、就労年齢にある人の場合は身体障害者で 51%、精神障害者で 54%、

知的障害者で 57%であった。一方、ダイレクト・ペイメントで受け取っている人の割合は、パーソナル・バジェット施行以前、以後のダイレクト・ペイメント受給者を合わせて高齢者で 7%、就労年齢にある人の場合は身体障害者で 38%、精神障害者で 39%、知的障害者で 30%であった。

Hatton らが行った調査 (2013) では、全体の平均では、ダイレクト・ペイメントによって管理している人が 47%、他の人に管理してもらっている人が 26%、地方自治体の管理に託している人が 11%、サービス提供団体が 7%となっている。これは、以前の調査 (2011 年) とほぼ同じ割合である。対象者別に、ダイレクト・ペイメント、他人に依頼、地方自治体、サービス提供団体の順で、それぞれの割合を見ると、高齢者 42%、22%、16%、7%。就労年齢にある人の場合は身体障害者 42%、22%、16%、7%、精神障害者 59%、21%、16%、4%、12%、知的障害者 36%、21%、16%、4%、12%と、どのグループでもダイレクト・ペイメントが多い。

政府による調査では自治体の管理・運営している形態が多いが、Hatton らの調査では、ダイレクト・ペイメントによって管理している人の割合が多い。この違いは、政府の調査が全自治体を対象としているのに対し Hatton らの調査は、パーソナル・バジェットについて積極的に進めたい地方自治体が調査に自主参加したためではないか、と考えられている。ダイレクト・ペイメントを支援する仕組みが充実するほど、予算を自治体に預けるよりも、自分の管理下におく人が多くなるということであろう。

ハットンらの調査では、ダイレクト・ペイメントを他の人に管理してもらっている (direct payment looked after by someone else) という項目がある。調査報告には、他の人というのは具体的にどのような人であったのか、ということについては触れられていない。

「障害のある人の代わりに、他の人が行う」という場合、1) 任意後見 (lasting Power of Attorney) 2) 保護裁判所 (the Court of Protection) によって任命された人 3) 家族や友人で任意後見を受けるか、地方自治体が認めた人、の 3 形態がある。

昨年 の 所 報 で 紹 介 し た 事 例 に も あ る よ う に、知 的 障 害 が 重 度 で 言 葉 を も た な い 人 が、地 域 社 会 の 中 で 生 活 を し 始 め

た場合、地域社会で新しいことをやってみて、それがニーズとなり新しい自己実現へとつながり、また新たなことを試みてはニーズが生まれるという螺旋階段的な発展が生ずる。英国の事例でも、施設から出た人が、地域社会に慣れてくるにつれて、交通機関の利用などを覚え、町に出ることが多くなり、友だちの輪 (circle of friends) が広がり、それにつれて問題行動が減少し、薬の量が減ることなどが報告されている。障害の重度の人の代わりにダイレクト・ペイメントを管理する「他のふさわしい人 (suitable person)」は長期的に関われる重要な人である。

In-Control の重度の知的障害者の父親の事例 (Personal Stories) ⁶⁾ は、このことをよく示している。父親は、派遣されるパーソナル・アシスタントがよく替わるため、自分で雇用広告を出して面接し、青年を採用した。その青年が息子をパブや水泳に連れて行く。紹介された友だちと遊ぶうちに、息子は自然に地域社会のソーシャル・スキルを学んだ。父親は、ダイレクト・ペイメントの予算管理と法的な仕組みをさらに学ぶため、近隣の4人の親と体験を語り合っただけで支援し合ったり、制度を検討する「西ランカシャー・ピア・サポート・ネットワーク」を作った。さらにパーソナル・アシスタントの照会をしたり、ソーシャルワーカーの紹介で来る新しい親への支援をしている。

このような親を中心としたダイレクト・ペイメントの当事者団体は、今後、親の支援や個人予算配分システムの透明性を進めるときに大変重要になると思われるが、当事者団体をつなぐ支援や当事者運動の広がり等についての情報や研究が少ない。特に、言葉をもたない重度の知的障害者のパーソナル・バジェットが定着するには、ダイレクト・ペイメントの管理・運営にかかわる家族や回りの人が無理なく、負担なく、できる体制が必要であると思われる。

おわりに

予算配分の方式をダイレクト・ペイメントにする趣旨は自分らしく生きたいという人の人生を支援することである。しかし、障害のある人が支援経費の算出に参加できても、社会の側がその人の声を聞き、その要求が通るように変革されなければその人の生き方は変わらない。

収容施設の利用者100人に、同じ食事を出すのではなく、

せめて食事を2食出して、どちらかを選んでもらった、という「選択メニュー」が流行ったことがある。

一昨年の本研究所所報「本人主体と地域生活支援」では、世話人さんは、すぐには変わらないで下さい、と言うグループホームで生活する知的障害のある人の声を紹介した。知的障害の重い人が、他の人を理解するには時間がかかる、やっとな世話人さんにわかってもらったと思ったら、世話人さんが、給料のもっといい職場に変わっていく。世話人の待遇が改善されなければ、同じ状態が続くだろう。

地域社会が変わらなければ、施設の「選択メニュー」と同じような話で終わってしまう。

Community care (2013) ¹⁾ では、ダイレクト・ペイメントやパーソナル・バジェットを進めるソーシャルワーカーの役割を、意志決定支援、ニーズ評価と予算割り当ての実行、リスク管理、パーソナル・バジェットでの予算割当額が実際の生活で不足している場合の支援、支援計画の作成等としているが、これらの役割に加えて、利用者の声を社会つなげ、資源の変革に取り組むことを重視するソーシャルワーカーが必要である。

参考文献

- 1) Community-Care(2013) Expert guide to direct payments, personal budgets and individual budgets.
<http://www.communitycare.co.uk/articles/06/08/2013/102669/direct-payments-personal-budgets-and-individual-budgets.html>
- 2) Chris Hatton & John Waters (2013) the Second POET survey of personal budget holders and carers 2013. Think local act personal
<http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/Latest/Resource/?cid=9503>
- 3) My budget, my choice - City of London(2008)
<http://www.in-control.org.uk/resources/research-and-evaluation/my-budget,-my-choice-city-of-london.aspx>
- 4) Lucy Series (2013) Putting the Cart before the Horse: Resource Allocation Systems and Community Care
J. of Social Welfare and Family Law Volume 35(2), 2013
<http://thesmallplaces.blogspot.jp/2013/06/putting-cart-before-horse-resource.html>
- 5) Duffy, S and Etherington, K. (2012) A Fair Budget. Sheffield: The Centre for Welfare Reform.
<http://www.centreforwelfarereform.org/uploads/attachment/343/a-fair-budget.pdf>
- 6) In-Control(2011)Personal Stories: Les
<http://www.in-control.org.uk/support/support-for-individuals,-family-members-carers/personal-stories/les.aspx>