

〔研究ノート〕

シチズン・アドボカシーの 形成条件に関する考察

田 部 宏 行

- I. 問題の所在
- II. 障害を持つ人の地域移行の多様化
- III. シチズン・アドボカシーの概観
- IV. 調査方法
- V. 基本データ
- VI. 結 果——シチズン・アドボカシー形成の条件——
- VII. 考 察
終わりに

I. 問題の所在

わが国では、ノーマライゼーションの理念のもと、障がいを持つ人が地域生活を送れるようさまざまな施策が示されてきた。2002年の障害者基本計画において、国は「入所施設は真に必要なものに限定する」とし、施設主導型の福祉施策の見直しが行なわれた。この障害者基本計画の趣旨を受け、知的障がい者更生施設の解体論が長野県・宮崎県・長崎県等の一部の地域で議論された。また、同年に「重点施策実施5カ年計画（新障害者プラン）」が発表され、精神障がい者施策の充実として、退院可能とされる約72,000人の措置入院患者に対しての退院及び社会復帰が掲げられた。さらに、2006

年6月、障害者自立支援法の実施に伴い、厚生労働省は「福祉施設の入所者の地域移行」の基本指針を掲げ、現施設利用者の1割以上を地域へ移行させるとしている。

しかし、障がいを持つ人の地域移行においてはさまざまな課題を抱えている。その1つの課題として、「地域住民の受け入れ」があげられる。障がいを持つ人の地域移行の施策が進行するにつれ、地域では障がいを持つ人のグループホームの建設反対運動や障がいを持つ人に対してのアパートの賃貸契約の困難性が浮き彫りになっている。換言するならば、このことは地域住民の障がいを持つ人へのシチズン・アドボカシー (Citizen Advocacy) の形成条件が整っていないことを意図する。

そこで、本稿では以上のような状況を踏まえ、障がいを持つ人の生活の場を地域移行させるためのシチズン・アドボカシーの形成条件を明らかにすることを目的とする。

II. 障害を持つ人の地域移行の多様化

わが国の障がい者施策から考察すると、障がいを持つ人の生活の場所は、「施設」から「地域」への移行と捉えることができよう。地域移行を具体的に捉えるならば、それは社会資源の活用である。社会資源は主に「家庭生活の再構築」「グループホーム、ケアホーム」「アパート」があげられる。社会資源の活用としてあげた3種類の生活移行に対して若干の説明を入れる。最初に「家庭生活の再構築」である。家庭生活の再構築と述べた理由は、障がいを持つ人は家庭から施設に入所し、施設から再び家庭に戻ることになる。それは、家族の介護・介助機能の再構築が求められることを意味する。家庭での再生活は、両親の高齢化・兄弟の結婚などの状況から家族の支援力が低下している家庭は少なくない。そのため、新たに障害者自立支援法のサービ

スの利用や成年後見制度の利用が必要になってくると思われる。生まれ育った地域（家）に戻るという理由から一般的には地域住民との関係は作りやすいと考えられる。次に、障害者自立支援法に基づく「グループホーム及びケアホームの利用」である。障害者自立支援法ではグループホームは訓練給付に位置づけられている。利用対象者像は就労又は就労継続支援等の日中活動を利用している知的障がい者・精神障がい者であるとされている。グループホームの職員の勤務体制は24時間体制ではなく利用者からの不安の声は少なくない。一方、ケアホームは介護給付の対象サービスに位置づけられている。利用対象者像は、従来のグループホームの利用者で介護ニーズを持っている者とされている。利用者は障害区分認定を受け、区分認定が2以上であることが要件となる。グループホーム及びケアホームの安定的な運営を行なうには地域住民との良好な関係づくりが必要になる。良好な関係を作るにはホームの建設計画から支援に至るまでの過程に対してインフォームドコンセント（説明と同意）が必要になるであろう。最後に「アパート生活」である。アパート生活は、不動産会社と当事者又は家族が賃貸契約をして利用することになる。障がいを持つ人のアパート利用に関しては、「調理の火の問題」「他のアパート住民とのコミュニケーションの問題」「家賃」の問題等があり、障がいを持つ人が利用できる物件は少ない状況であるが、相談支援事業所の相談専門員の活動によって、障がいを持つ人のアパート生活は少しずつではあるが広がりを見せている。

地域移行の3つの形態の状況を述べてきたが、いずれの形態も地域で暮らす以上は地域住民との「関わり」が求められる。関わりのポイントは「地域住民の権利擁護の構築」である。地域住民の本来持ち込んでいる権利擁護（シチズン・アドボカシー）をどのように形成していくかが問われる。

III. シチズン・アドボカシーの概観

(1) 各国のシチズン・アドボカシー

シチズン・アドボカシーの概念は1950年代にスカンジナビアで生まれたと言われている。1966年にペンシルベニアで開催された脳性麻痺関係者のカンファレンスで、親亡き後の脳性麻痺の子どもたちの利益を家族員が守らない場合は、その利益はシチズン・アドボカシーによって守りうるとされた。しかし、このカンファレンス自体は、直ちにシチズン・アドボカシーの仕組みを取り入れたわけではなかった。

イギリスでは、ひとり親になった高齢の知的障がい者に個人のボランティアが継続的な関係を持ち、生活モニターしていくという活動が行なわれてきた。1981年の「国際障害者年」には、ロンドン南西部にある知的障がい者長期滞在型の3病院で生活する人々それぞれに対してシチズン・アドボカシーを導入する計画が立てられた。また、1990年代に入るとシチズン・アドボカシーを支援する組織体も形成された。

アメリカでは、長期ケア・オンブズマンが誕生している。長期ケア・オンブズマンはアメリカ高齢者法に基づく市民アドボカシーの典型であり、ナーシングホームや成人入所施設等の施設における人権侵害に対するアドボカシー・システムである。1970年代のニクソン政権下で最初にオンブズマンがモデル事業として開始された。モデル事業では限られた予算のため、少人数の対応では利用者の訴えに対応しきれないため、市民アドボカイトとしての施設ボランティア・オンブズマンが導入された。

日本では、コミュニティ・オーガニゼーションの活動のもとにコミュニティの形成が行なわれてきた。コミュニティ形成の中での住民と社会福祉の

関係は、住民は社会福祉サービスの受益者と位置づけられてきた。この関係に変化をもたらしたのが1990年の社会福祉関係八法の改正である。住民を従来の受益者から支援者へと変更させた。さらに2000年の社会福祉法では住民を地域福祉推進の担い手の1つと位置づけ、住民は地域福祉推進の努力義務を負うことになった。このことは、コミュニティの形成にも大きく影響を及ぼし、コミュニティ形成の要素に住民による権利擁護が含まれることが期待できるであろう。シチズン・アドボカシーは、各国の社会福祉の進展を反映した形で展開されてきたと言えよう。

本研究のテーマである「シチズン・アドボカシーの形成条件」を明らかにしていくには、シチズン・アドボカシーの定義を明確にしていく必要があると考え、次に先行研究における定義の概観を整理する。

（2） 先行研究におけるシチズン・アドボカシーの定義

わが国では1998年以降に複数の研究者によってシチズン・アドボカシーの定義が明らかにされてきた。以下で代表的な定義を紹介する。

アドボカシーとして友人として助けることの統合として、市民アドボカシーを考えることが有益であろう¹⁾(N.ベイトマン1998)。一般市民のボランティアによる、支援を必要とする市民に対するアドボカシー²⁾(北野ほか2000)。無力あるいは除外されてきた人々をエンパワーすることを目的に、差別され除外されているすべての人々のニーズに「一般市民」が対応していく³⁾(谷口2000)。他者（「弱者」）の法的権利や人権を守るために市民が彼らを擁護することである⁴⁾(清水2000)。地域のなかで利用者が当たり前の生活を営む方向性を目指すセルフ・アドボカシーを支えるのは、市民が自らの地域を豊かなものにしていこうとする住民自治の力である⁵⁾(高山2001)。

先行研究の定義から考察するとシチズン・アドボカシーとは、支援を必要とする市民に対する市民の権利擁護と言えよう。その内容は、多面的要素を

持ち、高山が述べている「住民自治」であり、谷口が述べている「エンパワー」である。なぜなら、市民は専門職と異なり地域という場所で、支援を必要とする市民と共に生活を送っているため、シチズン・アドボカシーの担う役割は支援を必要とする市民のライフスタイルの変化によって異なるものであろうからである。

(3) シチズン・アドボカシーの特徴

市民アドボカシー（シチズン・アドボカシー）の形成については、Sang, B. and O'Brien, J. (1984) が次のように述べている。

「普通の市民が、病気とかハンディキャップのために、社会的排除や不公平な処遇のリスクを負っているもうひとりの人との関係を築いていく時に、市民アドボカシーは起こってくる。パートナーとの関係が発展するにつれ、アドボケイトはその人の利益をまるで自分の利益であるかのように理解し、応じ、代理しようとする。」⁶⁾

N. ベイトマン (1998) は「市民（シチズン）アドボカシーは、本質の弱さに苦悩している。」⁷⁾と述べ、その理由を「市民アドボカシーはさまざまな役割をもって行動するアドボケイトを示しているが、そのような役割に必要とされるさまざまなスキルはほとんど明らかにされていない」としている。

北野 (2000) は、シチズン・アドボカシーの特徴を利点と問題点から論じている⁸⁾。利点としては「信頼関係の築きやすさ」「問題解決の具体性」「身近な関係ゆえの臨機応変の対応」「コスト面」「地域づくりの啓発」をあげている。反対に問題点としては「市民の理解と経験に応じた多種多様なプログラムの開発の困難性」「地域に密着しているがゆえプライバシーの保護の問題」「ボランティアの質と量の格差」をあげている。北野は、このように問題点の改善の可能性を指摘しているが具体的な方法は述べていない。

IV. 調査方法

(1) 調査目的

障がいを持つ人の地域移行の事例から、地域住民が持つシチズン・アドボカシーの形成条件を明らかにすることである。

(2) 調査主体

社会福祉士 田部宏行

(3) 調査種別

ヒアリング調査

(4) 調査対象者

G 県に所在する NPO 法人障がい者地域生活サポート相談所青空 (以下 NPO 法人青空) が関わった障がいを持つ人の地域移行支援の 3 事例を基本データとし、それぞれの事例におけるシチズン・アドボカシーの形成のキーマンになった地域住民に対してヒアリング調査を行なう。

事例 1 アパート住民 Tさん 30代 女性 (小学校の子を持つ母親)

事例 2 地域住民 Eさん 50代 女性 (自営業者)

事例 3 大家 Iさん 60代 女性

(知的障がいを持つ子の母親)

(5) 調査分析

調査協力者に対するヒアリング調査からシチズン・アドボカシーの形成条件のキーワードになる言葉を導き出し、関係性を考察する。

(6) 倫理的配慮

調査協力者には研究目的とともに、研究協力は自由意志であること、データは研究目的以外には使用しないこと、協力者の匿名性を守

るためにデータはコード化して取り扱うこと、研究結果を公表する際は、協力者の記録内容を記述する場合、個人が特定されない形で提示されること等を述べた。

V. 基本データ

事例 1

1) 事例の概要

A (32) は先天性の軽度の知的障がいを持つ人である。高校を卒業して会社勤めを始めた。家族は父・母・弟の4人家族である。弟が結婚してアパート生活を始めると、自分もアパート生活を送りたいと意思表示をする。母親がNPO法人青空に相談を行なった。

表1 Aの生活スキル

項目	状況
(1) 障がいの種別	軽度の知的障がい
(2) コミュニケーション	言語的なコミュニケーションは図れるが、複数の内容を同時に理解できない。 Aからのコミュニケーションは自分の関心のある事柄を繰り返す。
(3) 日常生活動作（食事・入浴・排泄・移動）	自立（一人暮らしの経験はない）
(4) 生活課題	異性に対して相手の状況が理解できず、自分のペースでコミュニケーションを図ろうとするため誤解を招く。

2) アパート住民の受け入れ

Aが住んでいるアパートはO市の市街地から少し離れた所に位置する。アパート周辺には女子短期大学や看護系の専門学校、大企業の本社、大型

スーパーマーケットがあり交通の便も良い所である。アパートは5階建てで、アパート住民は両親と幼稚園児、小学校低学年ぐらいの子どもの家族が多く、次にOLや大学生の一人暮らしの人たちである。

アパート住民全員がAに対して関わりを持ったわけではなく、Aの会社の出勤時間と子供の登校時間帯が重なったため、主に子どもと母親が関わりを持つことになった。しかし、Aの一方的なコミュニケーション、言葉の不理解に対して母親たちは戸惑いを抱き始めた。そのために、Aの支援者とアパート住民の話し合いの場が持たれた。

3) アパート住民が形成したシチズン・アドボカシーの内容

アパート住民のAに対してのシチズン・アドボカシーの内容として次の3つがあげられる。

- ① Aの知的障がいに対する理解
- ② Aのアパート生活の見守り
- ③ ソーシャルサポート・ネットワークへの参加

事 例 2

1) 事例の概要

Bは重度の知的障がいを持つ人である。特別支援学校（旧養護学校）を中退し、知的障がい者更生施設に入所するも強度行動障害のため、他の利用者と上手く関係が築けず退所することになった。その後、社会福祉士事務所からレスパイトサービスの提供を受け在宅生活を送っている。（表2参照）

2) 地域住民の受け入れ

社会福祉士事務所はO市を横断する中山道沿いに位置し、小さな商店街の中に位置する。商工会にも入会し、近所付き合いも良好である。社会福祉

表2 Bの生活スキル

項 目	状 況
(1) 障がいの種別	重度の知的障がい
(2) コミュニケーション	言語的コミュニケーションは図れない（数種類の単語は話せる）。 好きなこと、嫌なことは表情で表現する。
(3) 日常生活動作（食事・入浴・排泄・移動）	一部介助である。
(4) 生活課題	施設退所のため、家庭を基盤とした地域生活のリズムづくりが必要である。

士事務所の代表は、Bのレスパイト支援に対して近所の人々に説明を行ない理解を求めた。近所の人々の反応は「わかりました」「頑張っや」「はあー」「そうですか」とまちまちであった。重度の知的障がいを持つ人を一事業者が受け入れることがどういうことか地域の人には理解できないようであった。数日後、事務所の隣のおばさんからB君の「あの声は何や」という問い合わせが入った。知的障がいから言葉が話せないため奇声になることを説明する。

3) シチズン・アドボカシーの形成

商店街の住民のBに対してのシチズン・アドボカシーの内容として次の3つがあげられる。

- ① Bが持つ障がいに対する理解
- ② レスパイト時間におけるBの受け入れ
- ③ 作業支援へのサポート（空き缶収集の協力）

事 例 3

1) 事例の概要

C(58)は精神障がいを持つ人である。軽度の知的障がいを持つ妻(52)と2

表3 C夫婦の生活スキル

項 目	状 況
(1) 障がいの種別	C (精神障がい), 妻 (軽度の知的障がい)
(2) コミュニケーション	C: 信頼関係が構築された人とは言語的コミュニケーションが図れるが、初対面の人とは話そうとしない。 妻: 社交的で誰とでもコミュニケーションを図ろうとする。軽度の知的障がいゆえ概念理解に支障が生じる。
(3) 日常生活動作 (食事・入浴・排泄・移動)	C: 歩行にふらつきが見られるため、生活全般に見守りが必要である。 妻: 自立
(4) 生活課題	生活保護による所得の安定 夫婦間の依存的関係の解消

人で暮らしている。Aは悪徳商法の被害を受け土地と家屋を失うこととなった。そのため、生まれ育ったM市からO市に引越をすることとなった。

2) 一軒長屋の住民の受け入れ

C夫婦が住んでいる一軒長屋は、O市の南部に位置している。近辺には、県立〇〇高校、特別養護老人ホーム、特別支援学校、大型スーパーマーケットがある。交通の便は近鉄〇〇線が走っている。一軒の長屋の周りには水田が多く、のどかな風景が見られる。

一軒長屋の住民は、△△町の自治会に所属している。長屋の住民は50代・60代の独居の人が多く、昼間は働きに出ている。長屋住民とは日中の生活時間帯が異なるため直接的な関わりは希薄であるが、洗濯竿の貸し借り等の交流は生まれた。また、大家がはじめのうちは週に1回程度長屋をのぞき、長屋の住民の様子を把握した。C夫婦と長屋住民に関するトラブルについては間に入り調整を行なった。

3) シチズン・アドボカシーの形成

大家、長屋の人たちのC夫婦に対してのシチズン・アドボカシーの内容として次のことがあげられる。

大家、長屋の人たちのC夫婦への見守り

VI. 結 果

—シチズン・アドボカシー形成の条件—

それぞれ調査協力者3人のヒアリング調査の結果から、シチズン・アドボカシーの形成条件として次のような結果が得られた。

最初の形成条件として「地域住民の障がいへの理解の有無」があげられた。事例1と事例2では、それぞれの協力者が「障がいの具体的な内容や問題が分からないときは、障がいを持つ人に不安を覚えできるだけ避けようとしていた」と話された。事例1のTは「Aの何度も同じことを聞く態度。遊びに誘う態度に不快感を持った」と話された。しかし、福祉関係者から「障がいの説明」と「コミュニケーションの方法」に対する説明を受けてからは不安感が薄らいだと話された。事例1のTは、言葉の理解に障がいがあるため「同じことを繰り返して聞くこともあった」のだと振り返られた。また、事例1のTを含めた若い母親たちは、学生時代に福祉ボランティアの経験があり、福祉関係者からの障がいの説明を受けたときボランティア経験が活かされたと話された。

事例2のEは、利用時間中に「Bの変な声が聞こえてくるため不快であり、気になった」と話された。社会福祉士の説明を受けEは「変な声が言葉なんだ」と理解され、仕事が暇なときにBの様子を見に来て「ボン(Bのニックネーム)仕事頑張ったか」と声かけをされるようになった。

事例3の大家は知的障がいを持つ子の母親であるため、C夫婦の持つ障が

いに対しては理解を示されていた。

2つ目の形成条件として「福祉関係者の支援体制」があげられた。事例1と事例3では福祉関係者が月に1回それぞれTと大家に対して面談を行ない、情報交換を行なった。1カ月の間の出来事や困ったことを直接伺った。地域住民は、福祉関係者との面談の中で自分たちの役割が少しずつ明らかになっていった。Tは「福祉関係者がAさんと私たちアパート住民に対して関わりを持つことで、私たち（アパート住民）はAさんの持つ知的障がいを理解した上でアパート住民としての関わりを持つこと」を受容しようと話された。また、福祉関係者の1つの支援として、アパート住民との話し合いを持ってもらったとき、NPO法人青空の理事長が「自分も地域住民で障がいのことはあまりわからないが、活動では彼とコミュニケーションを図れるように……協力をお願いします」と言われたことが印象的であったと話され、福祉は専門家だけが行なうものだと思っていたが、私たちも「できる範囲」で協力しようと思うと話された。

事例3の大家は、面談で福祉関係者にC夫婦の生活の様子を話された。事例3の場合は、大家の話が社会福祉士が聞くことが重要であった。社会福祉士の専門家に話を聞いてもらえることで落ち着いたと話された。

3つ目の条件として「共存の生活スタイル」があげられた。Tのコメントに「福祉関係者がAと私たち住民に対して関わりを持つことでより安心できた」とあったが、この意図するところは、福祉関係者に求める共存の生活スタイルの確立であった。地域住民と障がいを持つ人がアパートという空間で共に生活することは、互いの利益（権利）が相反することもありうる。福祉関係者が障がいを持つ人の利益（権利）のみを主張すればアパート住民の利益は損なわれることになる。このことはノーマライゼーションの理念に反することにもなるであろう。そこで重要となることは、地域住民の負担のかからない関わり、つまり、地域住民が継続的に担えるシチズン・アドボカシーを関係者間で話し合うことが求められるということであろう。

VII. 考 察

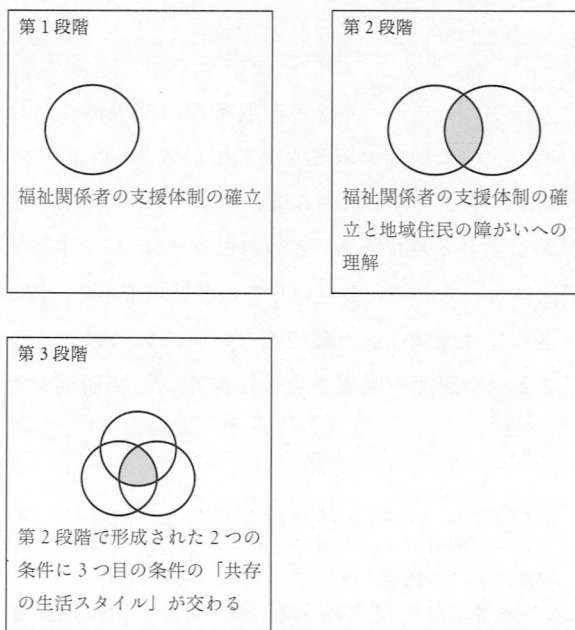
本稿の目的は、障がいを持つ人が生活の場所を地域移行させるためのシチズン・アドボカシーの形成条件を明らかにすることであった。本稿の特色は、シチズン・アドボカシーの形成条件を地域住民に対してのヒアリング調査から導き出した点にある。

本考察では、ヒアリング調査から導き出したシチズン・アドボカシーの3つの形成条件の関係性について述べる。導き出された条件は「障がいの理解の有無」「福祉関係者の支援体制」「共存の生活スタイル」であった。この3つの条件のコアとなるのが福祉関係者の支援体制である。3つの条件は段階(図1)ごとに形成され、3つの条件が重なり合った部分がシチズン・アドボカシーの形成を指すと考えられる。

はじめの第1段階は、福祉関係者の支援体制の確立を示す。支援体制は、ケースによって異なり障害者自立支援法の相談機関が対応することもあれば、今回の事例のようにNPO法人が事業として対応することもある。福祉関係者の支援体制においては、インフォーマル・サービスに対してのネットワーク化が求められる。福祉関係者のインフォーマルに対する積極的な共存の働きかけがシチズン・アドボカシーの萌芽につながると考えられる。

次の第2段階では、福祉関係者の地域住民に対する障がいの説明とニーズに対するアドボケイト(代弁)が「地域住民の障がいへの理解」へと促す。福祉関係者の「障がいの説明」と「ニーズのアドボケイト(代弁)」を地域住民がどのように受け止めるかによってシチズン・アドボカシーの形成を大きく左右することになる。福祉関係者の支援体制と地域住民の障がいへの理解の条件が重なり合うことで、福祉関係者と地域住民の間に信頼関係が生まれる。

図1 シチズン・アドボカシーの形成条件の展開



最後の第3段階では、2つの条件の代わりに「共存の生活スタイル」が変わることになる。

この段階では、地域住民と障がいを持つ人の生活をどのように共存させ、継続させていくかが検討される。言い換えれば、シチズン・アドボカシーの内容が検討されることになる。内容の構成は、ノーマライゼーションの理念が大きく影響する。シチズン・アドボカシーの内容が地域住民に負担や生活苦を及ぼしてはならないからである。障がいを持つ人と地域住民の共存の生活スタイルが構築されなければならないと考える。

終わりに

本稿では、シチズン・アドボカシー形成条件の関係性について論じてきた。しかし、次のような研究の限界も生じている。1つは、シチズン・アドボカシーの形成条件を3つの事例から導き出したが、事例が少ないため条件の信憑性に課題が生じる点である。2つ目にシチズン・アドボカシーが形成されたが継続性についての調査を実施していない点である。障がいを持つ人が地域生活を送るには地域住民の継続的なシチズン・アドボカシーが必要となると考える。2つの研究の限界を今後の課題として研究を進めていきたい。

〔注〕

- 1) N. ベイトマン（西尾祐吾監訳）『アドボカシーの理論と実際——社会福祉における代弁と擁護』、八千代出版、1998年、13ページ。
- 2) 河野正輝・大熊由紀子・北野誠一編『講座 障害をもつ人の人権 第3巻 福祉サービスと自立支援』、有斐閣、2000年、152ページ。
- 3) 同上、219ページ。
- 4) 清水隆則「イギリスのアドボカシー活動」西尾祐吾・清水隆則『社会福祉実践とアドボカシー——利用者の権利擁護のために』、中央法規出版、2000年、51ページ。
- 5) 高山直樹「ソーシャルワーカーと権利擁護」権利擁護研究会編『ソーシャルワークと権利擁護——“契約”時代の利用者支援を考える』、中央法規出版、2001年、39ページ。
- 6) Sang, B. and O'Brien, J., *Advocacy, King Edward's Hospital Fund for London*, 1984.
- 7) 前掲注1), 15ページ。
- 8) 前掲注2), 153ページ。

〔参考文献〕

植戸貴子「知的障害者の地域生活移行とソーシャルワーク」、ソーシャルワーク研究、33-2、相川書房、2007年、22-28ページ