

札幌市パーソナル・アシスタンス制度の現状と課題 ～介助者の確保と自己選択を巡って～

梶 晴 美

札幌市パーソナル・アシスタンス制度の現状と課題 ～介助者の確保と自己選択を巡って～

梶 晴 美*

1. はじめに

札幌市は平成22年4月1日より、全国に先駆けて重度身体障害者を対象にしたパーソナル・アシスタンス制度とそれに伴うダイレクトペイメントを導入した。現在、内閣府の障害者制度改革推進会議の福祉部会でもパーソナルアシスタンスについて毎回議論されているところであるが、公的制度としては全国初である。

パーソナル・アシスタンス制度（以下「PA制度」）は、「施設から外に出て生活する際に必要な人材を得るためのシステム」（小川、2005：12）であり、「いわゆるホームヘルプサービスなどのケアワークのオルタナティブとして、1970年代以降の自立生活運動を中心とする障害当事者運動の中で求められ」（岡部、2006：104）てきたシステムである。その内容は、「基本的には、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といったことが前提」（岡部、同上書：104）になる。①には介助者の自己選択、②には雇用主としての責任と義務、③には介助者の教育という要素がそれぞれ含ま

れ、④は費用が適用される範囲が問題となろう。

さらに、岡部は「利用者の自律を確保するために、利用者と直接雇用関係を結ぶことが原則とされ、（略）…その雇用費用を公的財源により賄うことは、給付がダイレクトペイメントの形式をとることで可能になる」（岡部、同上書：106）と述べている。ダイレクトペイメントでは、行政が、パーソナルアシスタントを雇用している利用者（雇用主）に対して、介助にかかる諸費用を現金給付し、雇用主から介助者であるパーソナルアシスタントに賃金を支払う形態をとる。つまりここでは、雇用主である障がい当事者が、パーソナルアシスタントに対して「誰のために仕事をするのか」を明確にする効果がある。

さて、札幌市のPA制度は施行後約10ヶ月を迎えようとしている。利用者数は多少変動あるものの増加傾向にある（図1）。PA制度開始約半年後には、サポートセンター^{注1}主催でPA制度利用者を対象とした「第1回利用者交流会」が開催され、利用者または家族からPA利用後の問題点を挙げてもらったところ、とりわけ介助者の確保や報酬に関するものが多く出された^{注2}。そこで、本稿では、

*北翔大学人間福祉学部地域福祉学科

キーワード：パーソナル・アシスタンス、札幌市パーソナル・アシスタント制度、介助者の自己選択、セルフケアマネジメント

札幌市 PA 制度の現時点での現状と課題を介助者の確保と自己選択に焦点をあて、利用者が実際に何を体験しどのように考えているのかを明らかにし、今後の制度の改善に向けて検討することを目的とする。

研究方法は、札幌市 PA 制度を利用している利用者を対象とした個別訪問での聞き取り調査である。調査対象者には、上記の利用者交流会に筆者が主催側の協力者として参加させていただき、交流会参加者にその場で調査依頼書を配布、口頭説明の上、協力を依頼した。交流会に参加しなかった利用者に対しては、札幌市の協力のもと、利用者宛の送付書類に本調査の依頼書を同封していただいた。その結果14名中8名の利用者またはその家族から協力を得られ、平成22年10月～12月に訪問調査により、半構造化面接を行った。倫理的配慮については、調査依頼書に記した上で調査開始時に口頭で説明し、書面で承諾書をとった。また、一部の調査は承諾を得た上で録音し、調査メモと録音データを文字化してデータとした。ヒアリングの内容は介助状況、自己選択、雇用、ダイレクトペイメント、セ

ルフケアマネジメント、自立生活、生活の変化などであるが、本稿ではその中から、介助者の募集、選択、報酬、契約にかかわる発言を取り出し、分析対象とする。

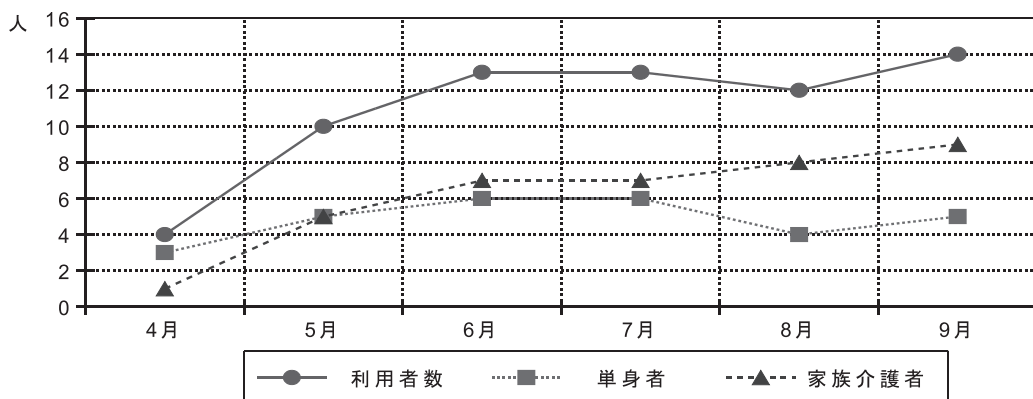
なお、「介護」という言葉は「護る」「保護」「ケア」の意が含まれ、高齢者介護を想像しやすい。「アシスタンス」の語は「援助」「支援」であり、「ケア」と区別する意味で、法律用語（e.g. 居宅介護）や一般的に使われる用語（e.g. 家族介護）以外、本稿では「介助」という言葉を用いることとする。また、本稿での表記は、システムを表すときは PA 制度、その費用を PA 費、介助者を表すときは単に PA と記すこととする。

2. 札幌市 PA 制度の概要

事例に入る前に、札幌市 PA 制度について簡単に紹介しておこう。本稿で議論すべき事項に関して、札幌市 PA 制度はどのような取り扱いなのか確認しておきたい。

札幌市 PA 制度は、重度の身体障がい者に対する札幌市独自の介助制度で、障害者自立支援法に基づく重度訪問介護の支給決定を受

図1 札幌市 PA 制度利用者数の推移



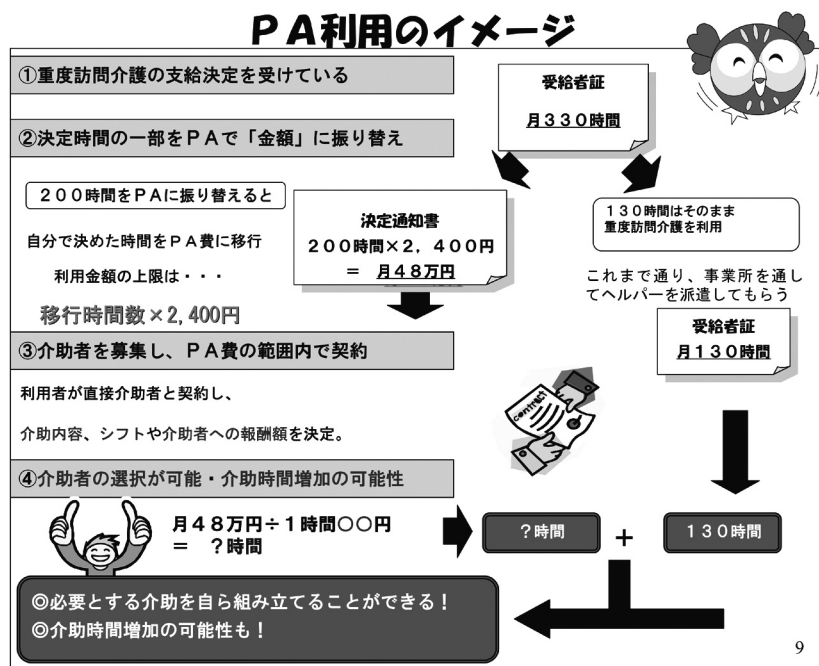
資料：第68回在宅支援に関する私的勉強会資料（2010.9.8.）サポートセンター提出資料より

けている人が利用できる^{注3}。市は、このPA制度を、「重度の身体障がいがある方に対し、札幌市が介助に要する費用を直接支給し、利用者その範囲内でライフスタイルに合せて、介助者と直接契約を結び、マネジメントしていく制度」とPRし、特徴として次の4点をあげている^{注4}。すなわち、①介助費用を重度身体障がいのある方に直接支給、②障がいのある方が介助者を選んで、直接介助者と契約、③地域の方々が有償の介助者になれる、④障がいのある方が、介助者と介助者に支払う報酬を決定する、である。特に④は、重度訪問介護が介助時間の支給決定であるのに対し、札幌市PA制度は支給費用の決定であり、設定する時給単価によっては重度訪問介護の支給時間よりも介助時間を増やせることを利点として強調している。

その仕組み（図2）は、重度訪問介護の月の支給時間から1時間を引いた時間を最大として、その支給時間から利用者が決めた時間数をPA制度へ移行する。重度訪問介護の介護報酬額2400円に、移行した時間数をかけた額がPA費として利用者に支給される。例えば時給1200円にすれば時間数は倍近くになる計算である。ただし、当初は自由に報酬額を決めて良かったが、利用者によって報酬額の格差が大きかったため、市は途中で報酬の目安額を示し、目安額を超える報酬額を設定する場合には、事前に申し出ることとなった。PA費は、介助者（PA）募集にかかる広告費用、介助者の介助報酬および交通費に支出できる。

PAの募集は利用者が自分で求人広告を出したり、友人知人の紹介のほか、サポートセ

図2 札幌市パーソナルアシスタンス制度利用のイメージ



出典：札幌市パーソナルアシスタンス制度利用者説明会資料 p.9

ンターに登録されている介助者の中から自分の希望に合った人を探す方法があり、いずれの場合も利用者が自分で面接をして採用決定する。利用者はPAと委任契約を結び、サービス提供が開始される。

PAになるための資格要件はなく、3親等以内の家族以外であれば誰でもよい。また、事業所とPA契約することも可能である。

サービスは重度訪問介護と同様であるが、医療的ケアについては利用者の責任において可能である。また入院した場合もコミュニケーション支援としてPAが利用できる。利用者は、自分の介助に関して自分にあった介助方法をPAに指導し、自分でPAに何をどうするか指示をだすことで、自分の生活にあった介助を受けることが可能になる。

利用者は毎月PA費の請求書類を作成して市に提出する。ダイレクトペイメントを行う場合は利用者にPA費が直接支払われるが、市からPAに介助報酬を支払う代理受領も選択できる。

PAとの契約は委任契約であり、雇用契約ではない。そのため、労働基準法は適用されず、雇用保険等の社会保障制度の対象にはならない。いわゆる「家政婦」と同じ契約形態である。

3. PA制度利用者および事例の概要

札幌市PA制度の利用者は平成22年4月に4名でスタートし、9月現在は14名の利用者となった。そのうち5名が単身者でセルフマネジメントを行い、9名は同居または別居の家族による介助が行われ、家族がマネジメントしている。

ここでは聞き取り調査を行った8事例につ

いて簡単に紹介する。内容は以下の通り：①年齢・性別、②障害、③居住形態、④PAに移行した時間／重度訪問介護の支給時間、⑤PAの人数、⑥PAの利用の仕方、⑦ケアマネジメントを行っている人、⑧その他である。B氏、C氏、D氏、E氏の4名については、ご本人からの聴取は困難であるため、家族から聞き取りを行った。

A氏

①20代男性、②全身性障害、③一人暮らし歴3年、④130時間／330時間、⑤1名、⑥主に夜間利用、⑦本人

B氏

①20代男性、②重症心身障害、気管切開・人工呼吸器、意思疎通困難、③両親・兄弟と同居、④50時間／330時間、⑤2名、⑥主に日中利用、⑦母親

C氏

①20代男性、②重症心身障害、自閉症、夜間人工呼吸器、意思疎通困難、③両親と同居、④16～25時間（流動的）／245時間、⑤1名契約していたが辞めてもらった、現在3事業所とPA契約、4名、⑥入院時、夜間、⑦母親

D氏

①70代女性、②難病、人工呼吸器、胃ろう、意思疎通困難③独居だが娘2人が交代で夜間泊まる、④195時間／196時間、⑤5名、⑥24時間介護 ⑦娘、⑧介護保険適用

E氏

①20代男性、②難病（重症心身障害）、意思疎通困難、必要時口腔内吸引、③母親と同居、④22～24時間／330時間、⑤2名、⑥主に夜間に利用、⑦母親

F氏

①20代女性、②全身性障害、③一人暮らし歴4年、④15時間／330時間、⑤3名、⑥日中のみ、⑦本人

G氏

①50代女性、②全身性障害、内臓障害、酸素・経管栄養、③一人暮らし、④50時間／330時間、⑤1名、⑥主に土曜の昼と夜間に利用、⑦本人

H氏

①30代女性、②難病、気分障害等、③一人暮らし、④331時間／335時間、⑤土日の夜間を除きほぼ昼夜、⑥2名、⑦本人

4. 結果および考察

(1) 介助者の自己選択とPAの確保

A氏

・介助者を選べることはとても良いが、探せるかが問題。同性で自分と同年代の人、夜間に入れる人をサポートセンターに依頼して探してもらったがなかなか見つからない。一つも条件に当てはまらない人を紹介されたり、年齢や時間帯のあう人がいなかった。結局、友人の友人の友人がやってみたいと言ったので頼むことにした。登録者の層が限られていて（50代以上の女性が多いなど）自分に合う人を探すのは難しい。

・PAは身分保障がなく、アルバイトみたい。PAが「今日来られない」というと、自分の生活が止まってしまう。

・通常のヘルパーも事業所によっても質が随分違う。今の重度訪問介護の事業所はこちらの要望にも前向きに対応してくれるのでとても良い。

B氏

・PA制度で介助者が選べるようになったのは良いが、時間帯があわない。特に夜はいない。母親が事業所を運営しているので何とかなっているが、そうでなければ大変。市のPA登録者の募集の仕方（空いている時間やりませんか？」）では仕事としてできるようにならない。夜間帯もできる人が登録するようなシステムにならないと本当に必要なところに人が来ない。

・PAに限らず、介助方法が難しいので時間をかけてゆっくり覚えてもらうようにしている。相性が合うかどうかは最初はわからない。実際に介助に入ってもらいながら、本人の表情等を見て判断している。

・事業所ヘルパーは交代が多い。PAは都合で来なかったりする。ヘルパーに合わせて利用者が動いている。

C氏

・モデル事業ではいつもの事業所ヘルパーがPAとして来てくれた。4月からは母親がサポートセンターで探したが合う人がなかなかいない。1名見つかったがPA以外に仕事をしている人だったが他にいないので仕方なく契約した。

・PAが他の仕事に就いたため、PAが可能な時間（他の仕事がないとき）を連絡してきてそれに合わせてスケジュールを立てた。PAからの連絡は突然入るため、事前に予定が立てられず、せっかくPAがいても有効に使えない。本人に来て欲しい時間に来てもらえない状況になり、そのうち全く連絡がこなくなった。今は3つの事業所とPA法人契約をして（レスパイトとしての）入院時に利用している。長くヘルパーとして入っている人がPA

で入ってくれるので、問題はない。

・障害が重いと事業所ヘルパーには来てもらえない。特に医療的ケアを受けてくれる事業所は少ないし、短期入所を受け入れてくれるところも少ない。PAは医療的ケアも入院中にも使えるのでとても助かる。

・お互いの相性は面接だけではわからず、いきなり契約になるので、最初に試用期間が欲しい。そうすればその人が本当にきちんとやってくれるか判断することができる。事業所とのPA法人契約は必ず来てくれるという安心感がある。

D氏

・3年前に自宅退院した時より自費でヘルパーを雇い、24時間交代で介助している。PA制度前に事業所からきていた3名の内1名がPAとして継続、他の5名はサポートセンターに電話してリストアップとセッティングをしてもらい7名と面接。全員50～70代の女性で、24時間の条件を提示した上で「やります」と納得している。特にPA探しに苦労しなかった。

・PAは、直接会って意向を伝えて納得してきてもらうので関係形成がスムーズにできる。事業所のヘルパーは（人選が）人任せである故、どんな状態でくるのかわからない。

・これまでは事業所とヘルパーと自分たちの3者関係だったが、PAになって2者関係になり、シンプルでやりやすくなった。問題が起きたときに、この場で言えてこの場で解決できる。

E氏

・一人は近所に住む男性に頼むことができた。サポートセンターにも依頼したが、希望した20～40歳代の人ではなく年上の方で女性を紹介

された。

・PAの善し悪しは面接だけではわからないので、まずやってもらう。こちらの求める内容を何度言ってもやらない（やれない）場合は辞めてもらったことがある。

F氏

・自分に合う人を選べるのは良い。事業所のヘルパーは相性合わない人もいた。PAは人柄が何となく似ている。個人のPAより事業所に（法人契約で）やってもらった方が楽だと思うが、PAの法人契約は事業所が受けたがらないので、自分は相談していない。

・同性で近くに住んでいる人を探し、現PAはサポートセンターの登録者から面接した。

・登録者の中から自分に合う人を探して見つけるのは大変。サポートセンターに電話かけて誰かに調べてもらわなければならないし、（探すのを）頼んで1-2日後に連絡が来て、またそこから選んでと、日数がかかる。夜間を増やしたいが、3-4人確保できないと夜間はできないが、簡単ではない。以前サポートセンターに夜間のPA探しを頼んだが返事来ない。いつでも更新されて（自分で）見られる状況にあればいい。新しい人を探すとき、登録システムだけでは難しい。今は自分のつなかりで探している。

・労働基準法が適用されないので、介助者が長く継続して働ける環境ではない。社会保険などの社会保障があれば、PAの経験が社会的にも認められるし、探すときにきちんと言える。

G氏

・今のヘルパーは長い間来てくれていて自分に合っている。小さいNPO法人なので交代がないのがよい。PAは時間が足りないの

利用した。

・モデル事業の時に自分で求人誌で募集、20名応募あり2名採用。そのうち1名が継続している。サポートセンターは利用したことないが、夜間を増やしたいと考えているので次はサポートセンターで見て選びたいと思う。
・PAでも、相手を尊重して自分に合うようにもってくる。自分にあう介助者に育てることが大事で、当事者はそういう術を身につけないといけないと思う。

H氏

・事業所のヘルパーに病気のことを理解してもらえず、嫌われ、断られた。3ヶ月から6ヶ月でヘルパーが交代するので、また一から教え直さなければならない。気の合わない人だと精神的に落ち着かず、精神科の薬が増えるばかりでイライラしていた。お客さんや家族がいると「介助者がいる」と言われてサービスをキャンセルさせられ、キャンセル料取られた。

・PAになってからは精神的に落ち着き、土日でも安心感があり、薬が半分に減った。PAは、最初は仕事ができなくても、長時間一緒に過ごすので、まずは気があって良い空間を作れる人を求める。

・2度の募集をいずれも求人誌で募集した。1度目は日中介助の募集だったのでたくさん応募があったが、2度目は夜間介助だったので1名のみだった。サポートセンターでも探したが、条件の合う人は以前事業所ヘルパーで来ていた人で相性が合わない人だった。ただ、正直いうと自分で募集するのは面倒くさい。サポートセンターが選んでくれればいいのにとすることもある。

上記から、介助者の自己選択とPAの確保という観点から3点述べたい。

まず、PA制度により介助者を自分で選べることはほぼ全事例で評価している。PAは一回の仕事時間が比較的長時間の場合が多く、相性が合う人からの介助は介助を受けるストレスを軽減する。また、他者（事業所）の都合でヘルパーが交代することがないということが、安心と安定に繋がっている。ただ、事業所によっては交代をせずに長期に同じヘルパーが派遣されている場合もある。特に小規模のNPO法人等の事業所ではその傾向にあるようだ。

しかしその相性や人柄については、直接面接をして自分に合った人と契約するPA制度によって改善されたケースが多い一方で、相性や人柄などは一度の面接ではわからず、契約後に問題が発生するケースが見られる。しかし、B氏の言うように「相性が合うかどうかは最初はわからない」のは当然であり、従って、G氏の「自分に合う介助者に育てる」ことはPAの本質的な部分であり、それも含めて引き受けるのがPA利用者としての役割であろう。ただ、諸外国のPAでは試用期間を設けていることもあり^{注5}、そうしたことを見極める試用期間については早急に検討する必要があると思われる。

次に、PAの募集方法としては、サポートセンターの登録者から探す、求人誌に広告を出す、友人・知人の伝手などがあるが、事例からは、サポートセンターの登録者から探す場合に困難を感じているケースが多い。とりわけ、「若い」「医療的ケア」「夜間」の要素があるとより困難性が増す。条件に合う人がいない、または少ないため、「自分に合う人

を選ぶ」よりはむしろ「いなくては困るので妥協する」か「我慢する」かのどちらかである。本来、PAは利用者が自分のライフスタイルに合わせて介助をマネジメントするためのものであるはずが、PAの都合に合わせて利用者の生活を組み立てるといって、本末転倒の状態に陥っているケースもある。先に述べた岡部のいう「①利用者による介護者の募集」とは介助者を「募集」することが目的ではなく、「自分に合う人に介助してもらう」ための「介助者の自己選択」が出発点であるはずだ。札幌市も「②障がいのある方が介助者を選んで」と謳っているにもかかわらず、現状では「選ぶ」より前の段階で困難な状況があることが明らかになった。

こうした現状の原因のひとつとして考えられるのは、サポートセンターに登録するPAの募集方法の問題である。現在は、PAとして働きたい人がサポートセンターに自分の可能なスケジュールに登録しておき、利用者から依頼があるとサポートセンターがその条件に合う人を登録者の中から探して利用者に情報提供する形である。要は、先にPAの登録があり、それに合う利用者を当てはめるのであり、これではパーソンセンタードならずサービス(PA)センタードである。逆の現象が起きるのは当然といえよう。登録方式をとるのならば、一般的な求人と同様に、PAを求人する利用者を登録しておき、そこにPA希望者がエントリーする形にするのが本来ではないだろうか。PAが仕事を「待つ」のではなく「求める」ようであれば、PAという仕事に対する意識も醸成されないのではあるまいか。

3つめは、A氏やF氏が指摘しているPA

の身分保障の問題である。利用者は、PAが雇用契約ではなく委任契約であることから、労働基準法や社会保障の対象になれず、そのことがPAの募集や社会的認知はもとより、PAの仕事に対する意識にも影響しているとの見方をしている。雇用契約が締結できるようになれば、こうした問題の改善が期待できるが、反対に利用者の雇用主としての責任と義務が重くなり、また契約後の解雇も難しくなる。そういう視点からも試用期間を設けることは意味があると思われる。

(2) 報酬と介助時間

A氏 最初は報酬額を自由に決められると思っていたのに、途中で市から目安額を言われ、不満である。労働基準法が適用されないのにそれに準じて報酬を決めさせられるのはおかしい。自分は頼みたいことがたくさんあるので、満足な報酬を出せないのでは募集もできない。PAも見つからず、130時間分で190時間利用している(1.46倍)が、PA費が使い切れないので100時間に減らす予定。

B氏 介助者は最初は見学のみということもあるが、目安額(1200円/時)を示されるとPAもその額を期待するのではないかと思うし、こちらもそれだけ払わなければならない気にさせられる。見ているだけで1200円は適切ではないと思う。50時間分で80~90時間利用(1.6~1.8倍)。

C氏 レスパイト入院の有無により、毎月PAへの移行時間が増える。事業所とのPA契約は時給単価が高く(2000円)介助時間が増えない。25時間分でも30時間のみ(1.2倍)。重度訪問は加算がついて単価3000円なので、PA費も加算を含めた額で算出して欲

しい。

D氏 自費でヘルパーを使っていたときから1日2万円。面接時に金額を提示し納得してきてもらっている。195時間分で26日分（3.2倍）。残り4-5日分は自費。

E氏 時給800円。重度訪問介護の時間も割れないし、PAで時間も増やしたい。24時間分で62時間利用（2.6倍）。

F氏 時間数を増やしたいので時給を低く（800円）するしかない。他と比べて低いと応募が来ない可能性がある。15時間分で34-5時間利用（2.3倍）。

G氏 時給1200円。50時間分で約100時間利用（2倍）。

H氏 日中は900円～昇給あり。夜間は2000円。331時間分で552時間利用（1.7倍）。報酬が目安額より高いのはわかっているが下げたくない。

札幌市がPA制度を導入した大きな理由のひとつは、重度訪問介護の支給時間不足への対策としての介助時間の増加である^{注6}。重度訪問介護の支給時間とPAの利用時間とを比べると、増加率は1.2倍～3.2倍とばらつきはあるが、8例とも介助時間が増えており、一定の効果があるといえる。

しかしながら、利用者がPA制度に期待するのは介助時間だけではない。A氏、C氏、H氏のように、医療的ケアや深夜・早朝の時間帯など事業所では十分に対応できない場合、事業所との関係性に問題がありサービスが十分提供されない場合などは、PAという方法で介助者を確保しようとしている。その場合、時給を一般的な相場より高くすることでより人材を集めようとする。ところが制度開始後

数ヶ月で市が目安額を示すようになったため、それまで自由に報酬を決められると考えていた利用者の市への信頼が少なからず損なわれた結果となった。「目安額より高く設定した場合は事前に相談する」ということになっているが、相談したからといってすべて通るわけではなかろう。市はPA制度説明の中で「介助者への報酬額を自ら決定する」^{注7}としており、その自由を制限するものと利用者は不満を訴えているのである。PAはセルフマネジメントが基本であり、また札幌市がPAを介助時間ではなく費用として現金給付するのであれば、介助時間と報酬額のバランスは利用者本人が自分の生活状況に合わせて決められるようにするべきである。PA費の範囲内で利用者本人が自分の介助を自分の意志に従ってセルフケアマネジメントするのが望ましく、PA費の用途を制限することはセルフケアマネジメント力を奪うものと考えられる。制度に信頼性と持続性をもたせなければならぬことはもちろんではあるが、制度開始後の変更は当の利用者に十分に丁寧な説明を行い、納得してもらうことが必要であろう。世間のコンセンサスも大事だが、むしろ利用者のコンセンサスを得ることの方が、重要ではないだろうか。

また、最近では支給時間の不足を訴える利用者に対して、行政の担当者はすぐにPAを勧めるという話も聞く。しかし、PA制度はセルフマネジメントが原則であり、それが困難な場合の支援体制が整備されていない。にもかかわらず、本来のその人にニーズに即した介助時間の支給を検討することなく、ただ単にPA制度を勧めるだけでは問題解決にはならない。

5. ま と め

本稿は、2010年4月より始まった札幌市PA制度が現時点でどのような課題を抱えているのか、とりわけ介助者の自己選択とPAの確保という問題に焦点をあて、利用者が実際に何を体験し、どのように考えているのかを明らかにするため、8名の利用者に聞き取り調査を行った。

その結果、次のことが明らかになった。まず、介助者の自己選択については、通常の事業所からの派遣ヘルパーとの比較において、肯定的に評価されていた。しかし、相性の善し悪しは面接だけではわからず、利用者が自分に合うように介助者を育てていくことも重要であること、試用期間を設けることで問題を回避できる可能性があることが示唆された。二つ目は、介助者（PA）の確保に多くの利用者が困難を感じていた。現在のサポートセンターへ登録されている介助希望者の利用方法は利用者中心になっていないことを指摘し、利用者の求人条件を元に介助者をマッチングさせるような方法への転換を提案した。三つ目は、PAが雇用契約でないことの問題が、PA本人の社会保険加入問題のみならず、PAの募集やPAの仕事に対する姿勢等にも影響していることから、雇用契約への転換を望みたい。そのためにも試用期間を設けることが望ましい。四つ目は、制度開始途中で報酬額の目安額を設定したことが、PAの求人のしづらさと市に対する利用者の不信感を招いたといえる。介助時間と報酬額のバランスは利用者本人に任せるべきあり、PA費の用途を制限することはセルフマネジメント力を奪うものと考えられる。

最後に、PAを利用する理由は人それぞれである。市側は介助時間の増加を第一に想定したのかもしれないが、実際に運用を開始すると、介助時間を増やしたい、医療的ケアが必要、夜間・早朝の介助者を確保したい、長時間できる介助者が必要、事業所から断られた等々、様々な理由でこのPA制度へアクセスしてきている。勿論、PA制度の利用は、諸外国を見ても、セルフマネジメントができることが基本要件である。利用者の責任において、介助者の募集、介助方法の指導、PA費の管理ができること。しかし、現状を見ると、それらに支援が必要な場合も少なくないようだ。また現在は重度訪問介護の支給決定者が対象であるが、今後それを拡大しようとするならば、必ずセルフマネジメントを支援しなければならないケースが現れるだろう。それを拒否した場合、セルフケアマネジメント能力の有無が介助の自己選択や自己決定、公的保障のレベルに格差を生むことになる。今後はセルフケアマネジメントの支援を検討する必要があるだろう。

謝 辞

本調査にご協力いただいたPA制度の利用者及びご家族の方々に対し、ここに改めて感謝の意を表する。

注1 制度導入に先駆け実施したモデル事業で、PAを一から自分で探すのは困難であるとの意見があったこと等からサポートセンターの必要性が検討され、障がい当事者組織である「NPO法人自立生活センターさっぽろ」が委託を受けた。サポートセンターには障がい当事者と非障がい者のスタッフがおり、利

用希望者からの相談、介助者の登録、介助者と利用者のマッチング、利用者の研修、手続きや書類作成の指導等を行っている。

注2 2010年10月6日（水）札幌市社会福祉総合センター3階にて開催。利用者8名が参加した。

注3 現在札幌市では重度訪問介護の支給決定者は約200名。

注4 札幌市保健福祉局ホームページ、パーソナルアシスタンス制度の概要

http://www.city.sapporo.jp/shogaifukushi/jiritsushien/2-10_PAgaiyou.html

注5 例えばフィンランドのヘルシンキ市PA制度では、現在4ヶ月の試用期間がある。

（2011年1月14-18日筆者によるヘルシンキのPA利用者および社会保険事務所ソーシャルワーカーのヒアリング調査より）

注6 PA制度の成立の背景には、長年公的介護保障を要求してきた札幌市の当事者らによる運動がある。札幌市は2008年に呼吸器使用など一部の重度障害者限定に24時間支給を実現させたが、それ以外は原則330時間が最大である。しかし予算増加は期待できず、そうした介助時間の増加要求に対する苦肉の策として、重度訪問介護の時間を札幌市独自のPA制度に一部振り替え、単価を安くすることで介助時間の増加の可能性を引き出した。ただし、月1時間は重度訪問介護を利用しなければならず、それもまた新たな問題を引き起こしている。

注7 札幌市資料b、利用者の手引き p.5

ペイメント』明石書店、2006

2. 小川喜道『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ー英国障害者福祉の変革』明石書店、2005

3. 梶晴美「フィンランドにおける障がい者の地域自立生活支援ーパーソナル・アシスタント制度の活用ー」『人間福祉研究』第7号、北海道浅井学園大学、2004年、pp.41-51

4. 札幌市資料a『札幌市パーソナルアシスタンス制度利用者説明会』札幌市、2010.3.15.

5. 札幌市資料b『パーソナルアシスタンス制度をご利用される方へ』札幌市、2010.6.

6. 札幌市保健福祉部ホームページ

（URL：<http://www.city.sapporo.jp/shogaifukushi/jiritsushien/2-10PA.html>）

文 献

1. 岡部耕典『障害者自立支援法とケアの自律ーパーソナルアシスタンスとダイレクト

