

# 現在の障がい者施設支援に関する研究 —利用者、保護者、事業責任者の視点から—

佐々木 勝 一

竹 内 弘 美

## I. はじめに

2006（平成18）年から始まった障害者自立支援法（以下、支援法）は、これまでの、わが国の障がい者福祉のサービスのシステムばかりでなく、私たちの障がい者福祉に対する概念まで変えるほどの影響があったことは否定できない。わが国において、1990年代以降、特にバブル経済の破綻により、わが国の社会保障費の見直しの中で、まず高齢者福祉の改革が進められ、介護保険制度が施行された。続いて、障がい者福祉も利用者自身の自己決定による地域生活（わが国では、これをノーマライゼーションとして捉えられている）を実現することが障害者福祉の推進であると、一般的にも認知され、それまでの措置費制度から、支援費制度、自立支援法により応益負担による制度に転換されてきた。

周知のように、戦後、障がい者に対する福祉政策は、更生・保護を主とした内容であった。特に、知的障害者福祉は、その代表であり、1960（昭和35）年に施行された精神薄弱者福祉法（当時：現、知的障害者福祉法）の策定には、全国育成会などの保護者団体の運動が主体となっていた。この法律の成立が契機となり、その後の知的障害者入所施設が全国で急増したことは周知のことである。つまり、施設の増設が、知的障がいをもつ保護者の「親亡き後」を保障することとして位置づけられ、一般に認知された経緯については、佐々木勝一

が触れている<sup>1)</sup>。しかし、現状の多くの施設の目的が、日々の利用者の生活を個別的に支援するための施設内設定や自立支援法の施行に伴う福祉サービス利用に必要なケアマネジメントの導入に傾斜していることが分かる。施設運営団体自身も、施設利用者の生活支援に対して長期ビジョンの関わりの必要性を述べているものもある<sup>2)</sup>が、障がいをもつ人たちの生活支援の本質を検証したものとしては不十分だと感じる。特に、個人の生活者として日々の生活を過ごす中で他者との関わりが、どのように保障されるのかについての検証がないことに起因している。自立支援法が実現すべき目的として挙げている障がいをもつ人たちの「自己決定」とは、その人たちに寄り添いつつ、生活の質を確認する支援者の存在を保証することが不可欠である。社会福祉法人理事長である田ヶ谷雅夫氏は、施設運営者、そして福祉施設における治療教育の必要性を込めて障がい者福祉の現状へ確認事項として下記のように述べている<sup>3)</sup>。

- ・知的障害者が地域で生活しているからといって、即幸せで基本的人権が守られているとは言い難い
- ・戦後の入所施設は、知的障害者の不備だった養護・教育・雇用などの代替的・補完的機能を果たすことで精一杯だった
- ・入所施設は本来、知的障害者の障害を軽減・改善する治療教育的使命を果たすべく位置づけられていた
- ・様々な事情から、入所施設の本来の使命だった治療教育の実践は、無視され、阻まれた
- ・あらゆる知的障害者に対する治療教育の再認識と実践が、入所施設の未来の可能性のカギとなる
- ・入所施設は障害者自立支援法のなかでも、本来行使すべき治療教育的実践を確立することで、立派に生き残っていく途が残されている

この田ヶ谷氏の上記の指摘では、障がい者施設（以下、施設）への総体的評価をしつつ、特に知的障がい者入所施設が治療教育を行う場であることを前提とした意見を述べている。知的障害（児）者に対する治療教育実践に関する考察は従前より多方面でなされているが、本論の目的である利用者にとっての施

設の存在という視点から考察を行いたい。

現在では施設を治療教育の場として捉えることは、他専門機関の発達、特別支援教育の実施、そして何よりも保護者の意識に施設を治療教育機関として考えにくいことなどから適当でない。さらに、施設を「生活のしづらさ」を軽減する生活技術の習得の場とするならば否定はできなが、施設利用を希望する利用者、保護者の多くは施設での治療教育を求めることは少ないであろう。利用者や保護者が施設に求めるのは、安全で公平な生活を過ごせる場、また一人の人間として生きる場であり、それを身近で理解し保障してくれる人の存在である。確かに、障がいをもつ人たちにとって桃源郷のような場を施設に期待はしていないであろうが、せめて上記のような一人の人としての生活が可能な場としての施設への期待はあった。現状の施設が、その期待に込えているかは、そこに生活している利用者の声や生活状況から、時間をかけて聞いて判断することになる。

今回の支援法を具体的な福祉サービス利用の際の手続法として理解すれば、一般的には、あまり問題意識も感じないだろう。しかし、法が導く結果が「自立」や「地域生活」であるならば、その法効果についてもっと検証すべきである。また、当然に支援法だけでなく社会福祉施策・費用についても同様であろうが、本論では、これまでの利用者、家族の期待に、施設がどのように応えられたかを考察をしつつ、今後の当事者支援のあり方について考察をするものとする。

## Ⅱ. 親、当事者への考察

### 1. 親の気持ちへの考察

正村公宏氏が自らの障がいのある子どもを主題として書かれた「ダウン症の子をもって」が、出版されたのが1983（昭和58）年である。同氏は、その著書でダウン症の子どもの親として、成長の過程で起きた出来事について家族の困惑と愛情を克明に記している。しかし「多くの親は、たとえ自分の生命の終わりを確実に予感することができたとしても、自分の子を殺すことは到底でき

ないということも感じている。すべての親は、この子たちも寿命をまっとうし、可能な最大限に好ましい条件のもとで、生存をつづけてほしいと願っている。この子らにたいする『親亡きあと』の保障の条件があまりにも欠けていることからくる絶望の結果なのである。<sup>4)</sup>」と親の障がいのある子どもへの関わり方の限界について述べている。約30年前に書かれた内容であるが、多くの保護者の心情は現在も殆ど変わらない。つまり、「親亡き」後に安心して子どもを託すことが出来る環境が整っていないことを親たちは感じている。中根成寿氏は、このような状況について「ケアの社会的分有」という視点から家族ケアの特性に配慮しつつ、「親亡き」後の現状を「時間の限界性」「他者への進入危険性」という家族介護の負の側面が原因としている。さらに、その（親亡き後）軽減となるケアの社会化には、「(家族以外の) 親密性の確保」、「時間の限界性への対処」、「(今後の生活対する) 予測可能性の強化」が必要だと述べている<sup>5)</sup>。

また、このような家族支援の限界性について、藤原里佐氏は、重度障がい児・者のケアの主体が女性によるものであることから、特に全面的な介助を要する重度障がい児の生活において、母親の役割が過重であることから、現状の福祉サービスの乏しさから多種多様なニーズに応えられる福祉サービスの創設の必要性を述べている<sup>6)</sup>。

これらの分析に対して、これまでの施設は不十分ながらも個々の親たちの不安の軽減のために創設・存在してきたといえる。例えば、知的障害者福祉法では入所授産施設の定義を「雇用されることが困難なものを入所させて自活に必要な訓練を行うとともに職業を与えて自活させることを目的とする施設」として位置づけられている。この定義は、支援法が実施後も変更されておらず、施設の役割を示すものである。つまり、障がい者の自活した生活を目指しつつ、施設内で日々の利用者の生活保障を行なうことで、親たちの安心を獲得していたのである。しかし、その際に個々の利用者の自活した生活とは何かについては十分な検証はされなかった。

さらに、2004年に成立した発達障害者支援法により、これまで障がい児・者の範疇に入らずに教育・就労・福祉サービスの対象になりにくかったアスペル

ガータイプの自閉症、AD/HD: (Attention Deficit / Hyperactivity Disorder: 注意欠陥・多動性障害)、学習障害 (Learning Disorders or Learning Disabilities) の人たちも障がいをもつ人たちとして認識されるようになった。このような状況に軽度自閉症の親である武部隆氏は、次のよう述べている。

「根拠法なしで国や地方自治体に自閉症障害への取り組みを求める場合、国会や地方議会の議員を通じて予算措置を要望するしかない。しかし、予算化が仮に認められても、わが国の福祉政策は『障害の重い方から順番に』を原則としている。現行制度では、自閉症障害があっても重症度は知的発達の遅れで判断されるから、『高機能』の障害児の優先順位は著しく低い。』」

2003 (平成 15) 年に支援費制度が導入されて毎月、報酬単価と事業運営との収支バランスを計算することになったが、支援法実施により、施設は、新たな事業体系に移行することを求められ、一層、その傾向が強くなった。結果として、利用形態の多様化から、グループホームやケアホームなどの新たな事業展開が必要となり、これまであまり深慮しなかった利用者の自活した生活という定義について再検証を施設運営という視点から求められることになったのである。しかし、現状においても、この検証を行なう際に大切な、個々の利用者の自活した生活に対して、障がいをもつ人たち自身の声を十分に反映したものでないことと、それらの重要性に対する社会的理解への働きをなさなかったことが大きな問題なのである。

## 2. 欠けている当事者参画への考察

現在、障がい者を対象とする法・施策を検討する場において当事者不在で行われることが問題となっている。例えば、障害者基本法の実施より、各地方自治体で「障害者福祉計画」の策定が義務付けられている。筆者が策定に関わった H 県 K 市でも、2006 年 7 月より 2007 年 8 月まで計 7 回にわたり審議がなされた。しかし、その審議会メンバーには身体の障がいをもつ人は参加されていたが、知的、精神の障がいをもつ人たちの家族や支援機関、団体の関係者が

メンバーになっていたが、当事者たちの参加はなかった。何故、主催者である地方自治行政が当事者の参加を認めていないのかは明確ではないが、おそらく前述の当事者に関わる委員の参加で問題はないとされているのだろう。このような状況はK市だけでなく、他都市においても殆ど同様である。この障害者福祉計画は、障害者基本法第九条第三項から、当該地方自治体における行政主体の福祉サービス整備に不可欠なものであるとして位置づけられている。それ故、福祉サービスを受給する当事者の意向は決して無視できないものであるが、知的・精神の障がいをもつ人たちが策定委員会に組み入れることは現在もなされていないのが現状である。このような福祉計画を代表にして、法・施策が策定される状況で、地域に在住する当事者たちの自活生活とは、本人が心から望む生活とはなり得ないことは明白である。

まず、当事者の代弁者として多くが家族や支援機関、団体の関係者がその役を担っているが、この代弁者が当事者の人格・生活を全て理解しているとは言いがたい。例えば、精神の障がいをもつ人たちの医療場面における当事者と医療従事者との関係について池原毅和氏は、「卑屈な役割関係」と捉えて、次のように述べている。

「精神医療では患者は、自分の状態を理性的に判断できる状態にない（病識がない）とみなされたり、自分の行動を適切に制御できない（危険性がある）とみなされたりしがちであり、実際にそうである場合が否定できない。そのために精神保健福祉法自体が強制的に治療が行える場合を認めている。そしてこれが一般医療以上に治療者と患者の関係を引き離し、治療者の『優越的地位』を『支配的地位』にまで押し上げてしまう危険性を内包させることになってしまうのである。これは必ずしも精神医療に携わる人たちの意図によるものではなく、構造的に治療者と患者の置かれる状況である。<sup>8)</sup>」

このような関係性は、施設においても起きやすく、その結果として利用者の権利侵害になった事例はこれまでも多数報告されている。最近の事例としては、今春、大阪府H市の施設で発生した利用者に対する暴力事件が挙げられる。こ

の事件に対して、当該施設の施設長は、当初利用者に対する暴力を否定し、「対等では利用者と言うことを聞いてもらえない。(利用者にとって:筆者加筆)怖いこともないといけない。」と取材で述べている<sup>9)</sup>。この施設長のコメントは、利用者に対して職員の暴力を容認することで施設内の職員と利用者の主従関係を構築することが正しいとの考えから発せられたのであろう。近年の社会福祉だけでなくあらゆる社会生活の中においても時代錯誤の感覚といえる。この記事の通りであるとすれば、むしろ施設長の個人的意見を問題とするのではなく、このような状況が常態化していた施設運営を放置した理事会組織が適正に運営されていたかが問われる(これについては次節で考察をする)。このような施設運営を行っている団体に対して、親たちは信頼しないことは確実である。ここで確認すべきことは、親たちの信頼は施設という生活の場に対するものなのか、個々の職員である支援者なのかということである。おそらくその両方であろうが、これまで利用者の将来に関わる支援者の具体的なイメージが作り出せなかったことも一つの要因である。法・施策や施設以外に、家族が信頼し、障がいをもつ子どもの支援者とは、どのような人であるのかを検証することも必要だったのではないだろうか。

### 3. 施設職員は信頼を獲得したのか

伊藤淑子氏は、日本の社会福祉サービス場面における、実践的な援助理論が形成されていないことに着目して歴史的経緯から分析を行っている。そして、縦割り行政による分断化された福祉サービス、施設福祉サービスを主体とするための措置費制度、さらに可能な限りケアの家族への期待などがわが国の援理論の発達を阻害した要因として述べている<sup>10)</sup>。同氏の指摘した要因は、それぞれが個別に影響したのではなく、相互的な関係で結果として、今日の福祉サービスを構築したといえる。特に、施設主体で推し進められた福祉サービスにおいて、施設福祉援助の範囲と限界性についての検証がなされていなかったことが、わが国の援助理論の発展に影響をしている。具体的には、施設での援助者たちが、利用者に対しての日々の生活支援と同時に施設利用を含んだ将来の生

活のあり方への検証が欠落していたことが大きい。確かに、日々の利用者のケアは大切な業務であり関わりでもある。そして、多くの施設職員たちは、日々の個別支援の中で、利用者に対して援助者・利用者の関係を越えた感覚を持つことになり、将来の生活像も感じている。しかし、現状の脱施設論の台頭などは、障がいをもつ人たちの生活を具体化するために家族、地域への働きかけや施設支援の限界への検証、そして本来成すべきであった利用者側に立った代弁者としての役割を見失ったこと、更には、結果として、「親亡き後」の親たちの信頼を得る援助者として施設職員が成りえなかったことになる。

これまでの、わが国の施設職員の特性ともいえるのは、今日の社会における障がいをもつ人たちに関わる多くの社会的課題の解決に対して、日々の個別支援以外の活動が必要であるという意識の希薄さではないだろうか。例えば、自らが積極的に障がいをもつ人たちの法・施策関連の政策形成に関わることや勤務する施設以外の障がいをもつ人たちとの交流を積極的に持つことで、その人たちの生活状況を理解することが必要である。そのような行為が、日々の業務では分からなかった支援者、代弁者としての責務に気付かせることにもなる。そのような積極的な関係性の構築が、施設職員自身が、障がいをもつ人たちを decent な人として理解することになり、施設職員に対する信頼を高めることになるのであろう。本論では、そのような職員を代表して、施設の運営管理を任されている施設長たちの意識調査から考察を行う。

### Ⅲ. 研究方法

#### 1. 調査対象

本論では、現在のわが国の障がい者施設、特に社会福祉法人が運営する施設の事業責任者(施設長)についての聞き取り調査についての検証を行なう。まず、その前に、何故、社会福祉法人が運営する施設に限定するのかについて述べておく。周知のように多くの民間施設事業主である社会福祉法人は、第二次大戦後の混乱期の中で、国民救済のために、現行の社会福祉制度の基盤が作られた。



戦後の社会福祉諸制度は、児童福祉法による戦災孤児対策や身体障害者福祉法による戦傷軍人対策に代表されるように「戦後処理」的な要素が強かった。しかし、昭和20年代と異なり、現在の社会状況から、このような社会福祉法人に対する公的関与のあり方については、現代の社会状況に適した法制度への改変が求められる。確かに、2000（平成12）年に始まった介護保険制度以降、いわゆる社会福祉基礎構造改革の中で、障がい者福祉においても措置費制度から支援費制度に変わり、行政の強い関与から利用者と各事業者の対等な契約による利用システムの構築という形になった。しかし、障がい者が利用する施設数の絶対的不足から利用者にとって対等という意識は持っていないのが現状である。つまり、障がい者施設は、本来、公立施設より柔軟な運営が可能であるべきなのに、今も措置制度の時代と変わらない現状の中に存在している。

「今、利用している施設はうちの子どもにはあまり合っていないと感じています。本当は、作業ばかりでなく余暇の過ごし方や家事の手伝いなどを指導してくれるほうが有難いのですが…。でも、利用を止めたら他に利用できる施設は、近所になので、仕方ありません。」（28歳の息子が知的障害者通所施設を現在利用している母親）

このような話は、多くの施設利用者の家族から聞かれる内容である。筆者が、本年に行った施設利用者、家族に対する聞き取り調査でも多くの同様の意見があった。措置費時代において、公金による運営という観点から、全国の施設が施設種別による定型化、画一化がなされていたために利用者に対する個別の支援は困難であった。現在の支援法においては、利用者との対等な関係の構築という原則はあるが、現実には施設が強者であることは変わらない。

このような状況から、支援法実施後における施設の現状理解のために、2008（平成20）年2月から8月にかけてK市内の障がい者が利用する社会福祉法人施設（第一種社会福祉施設）17ヶ所について、事業運営責任者（施設長）に対して、主として聞き取りによる調査を実施した。各施設の旧体系による施設種別の内訳は次の通りである。

表 1. 調査対象施設

知的障害者入所更生施設 (A～F)	6ヶ所
知的障害者通所更生施設 (G～H)	2ヶ所
知的障害者入所授産施設 (I)	1ヶ所
知的障害者通所授産施設 (J～M)	4ヶ所
身体障害者入所授産施設 (N)	1ヶ所
身体障害者通所授産施設 (O)	1ヶ所
身体障害者療護施設 (P)	1ヶ所
精神障害者生活訓練施設 (Q)	1ヶ所

## 2. 主な調査内容

調査は事例分析を基に作成したインタビューガイドによる半構造化面接として、事前および当日に調査対象者の許可を得て、ICレコーダーにより録音した。所要時間は一人つき1回、約60分程度であった。また、面接者、施設利用者、家族のプライバシー保護や研究目的について書面、および口頭で説明を行い、了解を得た。

後日、録音した内容から逐語トランスクリプトを作成し、調査対象者に提示し、内容確認、研究使用の了解を行った。聞き取りの構造項目としては、下記の通りである。

### (1) 属性

- ・ 年齢、施設長経験年数、施設職員勤務年数
- ・ 法人理事、評議員との兼職の有無

### (2) 法人の経営理念と現実の運営についての齟齬

### (3) 現在の事業運営に対する心情

- ・ 措置費と支援費の運営方法の違い
- ・ 苦心していること

### (4) 施設の将来へのビジョン

表 2. 調査協力者（17名）の属性

1) 年齢層	40~49 歳	3 人
	50~59 歳	8 人
	60~69 歳	4 人
	70 歳以上	2 人
2) 施設長年数	3 年未満	2 人
	3~5 年	2 人
	5~9 年	4 人
	10~15 年	4 人
3) 法人理事、評議員の兼務	15 年以上	5 人
	理事兼務	8 人
	評議員兼務	3 人
	兼務なし	6 人

### 3. 分析方法

分析にあたっては、今回の研究テーマである「施設での援助と運営の現状」を施設長という立場でどのように感じ、今後の施設の望むべきあり方についてどのように考えているかを明らかにした。

近年、社会福祉施設職員のバーンアウトに関する研究などは見られるが、事業責任者である施設長を取り上げた研究は殆どないのが現状である。本論では、施設長を社会福祉法人施設の事業責任者として捉え、法・施策の現状、理事会、行政、各種機関との関係、施設利用者、家族の現状に対する個々の考えを出発点として、「施設運営責任者」「施設機能の社会的認識」に対する自己認識を言語化することにつとめた。

具体的には、まず逐語トランスクリプトから具体的な事例を表す言葉とそれに対する思いが語られている部分を抽出して、オープンコーディングを行った。その際、修正版グラウンデッドセオリーアプローチを活用し、語った内容の文脈から読み取れる意味のまとまりを重視した。

次に、収集した各コードの元データを比較し、他と関係性がない孤立コードを排除して、オープンコードとして整理した。生成したコードについては、各コードの精微化を行いつつ、その意味や関係性、自らの施設観についてそれぞれの発言についてカテゴリー化を行った。

## IV. 結果と考察

### 1. コード内容

まず、今回生成されたコードの内容についての検証として、各コードを構成する語りでは現在の事業運営に関わる感想がまとめられたが、本論では次の二点についての検証を行なう。

#### 1) 法人の運営理念と施設事業運営のジレンマ

これまで、社会福祉法人が運営する施設の責任者である施設長は、自身が施設職員として勤務して後に、施設長に就任するケースが多かった。今回の調査でも40,50歳代の施設長の6名が該当する。つまり、自ら施設職員として勤務し、利用者、家族からの信頼も獲得し、法人の理念に沿った施設職員としての業務をこなしてきた結果として事業責任者になった人たちである。

聞き取りの際も、下記のような言葉が聞かれた。

(知的障害者入所更正施設 B 施設長)

「施設長として勤務する現在も、利用者との関わりを大切にする。」

(知的障害者入所更正施設 D 施設長)

「施設の役割は、利用者の生活支援を第一に考えたい。」

ここで、施設に対する確認として、わが国の社会福祉法人の特徴である法人の運営母体についての検証が必要となる。例えば、今回調査した K 市内に存在する 37 ヶ所の障害者施設を運営する 14 社会福祉法人の母体団体は下記のようになる。

表 3 K 市内の社会福祉法人施設の母体

宗教系	5 法人
当事者支援団体系 (親の会など)	4 法人
地域団体系	2 法人
その他 (上記に該当しない)	3 法人

社会福祉事業に関連する仕事に限らず、自らの勤務先の事業所がどのような運営理念を掲げて運営をしているかは、当然勤務する職員たちにも大きく影響をする。今回の調査対象でも、表3のように法人運営母体が宗教、支援団体が多いことに気付く。障害者施設に限らずに、第二次大戦後の社会福祉事業に多くの宗教団体や支援団体が社会福祉法人格を取得して事業を開始している。宗教理念や保護者の願いを具現化する社会福祉事業はまさしく合致しており、その後の経済発展と共にその数を増やしていった。今回の調査でも、施設長の多くは、就職時の動機について、各法人の宗教的もしくは家族愛的な運営理念を施設職員として賛同していたことを話している。さらに、日々の業務を遂行し、その中心は利用者との豊かな関わりであることを話している。しかし、近年、下記のように施設を取り巻く環境の変化に対して敏感になっていることが伝わる。

(知的障害者通所授産施設 A 施設長)

「理事会において、半期ごとの運営状況を報告するのだが、収支の良し悪しで施設運営能力が判断されているような雰囲気がある。」

(知的障害者入所更正施設 B 施設長)

「若い職員に、利用者のために必要な支援として超過勤務を依頼しにくい時がある。」

小室豊充氏は、1984（昭和59）年に社会福祉法人制度について、第二次大戦後の1947（昭和22）年当時は全国で4,819施設だったのが、16,537施設（現在、96,286施設<sup>11)</sup>）になっている。しかし、法人財源、理事会構成員のあり方など今日の社会福祉状況との乖離を挙げ、早急な改善の必要性を述べている<sup>12)</sup>。近年の社会福祉法人の増設は、高齢社会と第二種社会福祉事業の創設により、前述のように膨大な数となっている。しかし、その運営責任者である理事長以下の理事会構成メンバーの実態は非常に脆弱なものといえる。特に、一部法人でみられるような、親族のみによる理事会構成である場合や、本来事業運営のチェック機能である監事が財務面のチェックしか出来なく、利用者への援助に対する知識がない者であったりすることが見られる。前述の小室氏は、このような状

況を作る一要因としてわが国の社会福祉法人財源について、“プライベート (private)” と “ボランティア (voluntary)” の区別が曖昧であることを挙げている<sup>13)</sup>。財源だけでなく、現在、施設長として勤務する多くは、職員としての勤務時間なども公私が曖昧な条件の中で勤務を続け、それに対して疑問もあまり感じなかった。ここで示されたコードは、決してそのような減私奉公的な勤務を否定するものではないが、現代の社会福祉事業の現況を考慮すると、労働条件、法人財源のあり方などが、社会規範に照らして妥当なものとなる必要があり、現状で、その齟齬を一番感じているのが施設長である。そして、施設の求められる社会的役割について、真剣に問い続けていることが下記の語りから伝わってくる。

(知的障害者通所更正施設 G 施設長)

「特に、意識をして施設長を目指して勤めてきたのではないが、徐々に施設を取り巻く環境が変化し、それに自分自身と施設を適応させようとしてきました。勤め出した頃は、今から思えばのんびりした時代でした。利用者との関係も、確かに職員が上位になるような場面もありましたが、決して利用者を差別しようとする意識はありませんでした。… (中略) …施設長になって、利用者と向き合っているという意識が薄れていることを感じています。地域生活支援センターやレスパイトサービスなどの付帯事業が多くなり、その責任者としても様々な福祉サービスを提供できるようになったのはいいのですが、そうなればなるほど利用者に対して、付かず離れずの関係になっているような気がします。」

## 2) 組織論と福祉サービス

施設を一つの社会事業組織として捉えた場合、当然組織としての側面は否定できない。初期の施設は、家族や同じ信条をもったメンバーで構成された組織で運営されていたが、近年のような社会福祉に公共サービスとしての一般的認知が確立した現状では、個々の職員のもつ「福祉マインド」では、処理できないことも多々ある。「～のために…」と福祉職を希望するのだが、例えば現在の介護保険や支援法で決められる介護サービス場面で見られるような時間を決めてのサービス提供を行うことに抵抗を感じている人も多い。生活上の問題解

決への支援という福祉の最も大切な使命を感じつつ、時間で区切られた関わりを行う自分に憤りを感じている。言い換えれば、本来の福祉の命題を感じつつも、法・施策で決められた「福祉業務」をこなしていくことへの失意なのかもしれない。

宮澤節生氏は、法社会学の立場から、このような社会福祉の状況に次のように述べている。

「(中略) 法システムを動員できることの客観的な効果にも注目しながら、法行動の意味を全体的に把握しようとするれば、法過程が政治過程であることは否定できない。(下線筆者)そして、このような見方することによって初めて、法過程が政治過程であることが認識されないことによって誰の利益が擁護されるのかという、興味深い研究課題も浮かび上がる。<sup>14)</sup>」

この宮澤氏の論から、私なりに現状の社会福祉の法・施策を内在的視点と外在的視点で捉えると、次のようにまとめられる。まず内在的視点として、第一次的には、社会福祉関連の法・施策の形成過程が政治的過程であることを認識していない福祉関係者の視点、第二次的には、現状の社会福祉サービスを受ける側の生活への深慮に欠けた政策決定者の視点ということになる。宮澤氏の言葉を借りれば、現況の社会福祉全体における自己を客観的に見る能力を欠いた状態である<sup>15)</sup>と言えよう。もちろん、このようなことを述べるのは、社会福祉関係者を含み現状でも、自己の活動を外在的視点から考察している人たちがいることを否定するものではない。筆者自身が、長期間施設での勤務をした立場として当時の反省を込めて述べている。

(知的障害者入所更正施設 F 施設長)

「今の施設は、利用者の生活全体ではなくパートを繋いでいくという感じです。その意味では、関係機関とのネットワークの構築は大切だと感じています。でも、入所型施設では、これまでと同様にその施設で完結していると言えます。つまり、地域生活でいろんな機関と関わりながら生活するのと、施設に入所してそこで全て片付くという二極化しているのじゃないか。」

これは、障がい者支援における施設の役割に関する語りであるが、いわゆる「地域生活」支援が障がい者支援の最も求められる支援として位置づけられていることに対する施設側の不安というものが含まれている。利用者の近くの存在であれば、確かに地域での生活はある意味では理想かも知れないが、それに伴うリスクもこれまでの経験で知っている。一般的には想像も出来ないような場面が、地域生活には伴い、それを共に超えていくことが求められるのも分かっているのである。しかし、次の語りは、そのリスクに対する施設長の最も痛切に感じる内容である。

(知的障害者入所更正施設 E 施設長)

「何十年も施設で生活してきた50歳代の利用者ですが、今回の障害認定区分で軽度の判定があり、施設を退所することになりました。でも、ご本人は自分が何故施設を出て行かなくてはならないのが理解できません。施設の近所のグループホームでの生活となりますが、やはり不安が一杯の様子です。確かに今回の法律で、施設は重度の人たちの利用を優先しないと経営が困難となりますが、そのために今まで生活してきた人たちを、本人が望んでいないのに地域に出すことには納得できません。」

「障がいをもつ人の地域生活」は、確かに一つの望ましい形であることは誰も否定できない。しかし、個人生活を保障するのに単に地域という要因だけでは不十分なのは明らかである。むしろ良好な環境という要因で検証すべきであり、権利擁護の方法についても新たな可能性が開けることになる。この、良好な環境を共有する権利は、社会福祉法（旧社会福祉事業法）において、福祉計画の策定という形で市町村、都道府県に公表を義務化している。

(社会福祉法 第107条)

市町村は、地方自治法第2条第4項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営む者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必



要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

1. 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
2. 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
3. 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

(社会福祉法 第108条)

都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「都道府県地域福祉支援計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

1. 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
2. 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
3. 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項

これらの法律は、2000（平成12）年に追加された法律であるが、それは、その年に同時に施行されることになったわが国で最初の社会福祉サービスにおいて契約制度を取り入れ、その後の社会福祉サービスの基盤である介護保険制度のスムーズな適用が背景にある。同時に、あまり一般に気づかれていないことだが、この追加された法律は、憲法第25条（健康で文化的な最低限度の生活を営む権利）や第13条（生命・自由および幸福追求に対する国民の権利）を社会福祉の理念を地方自治体を実現することを義務化させたことになることに注目すべきである。しかし、この論理は、社会福祉関係者には受け入れられても、司法機関を代表に行政機関や一般的に受け入れられることは困難であろう<sup>15)</sup>。

一事業所の施設長としての利用者の生活（人生）への意識は、現状では小さな声でしかないだろう。しかし、利用者の「人としての権利」への代弁行動としてもっと注目されるべきである。

### 3) 現在の事業運営に対する心情

・支援法の実施以降の利用者、家族との関係性の変化

今回の調査で、多くの施設長の困惑が伝わったのが施設利用者との関係性の変化である。

法・施策の変更で、これまでの関係が大きく変わることに対して、率直に驚いていることが伝わる。

(知的障害者入所更正施設 C 施設長)

「日々の施設利用による自己負担方式が変わって、利用者、施設が互いに利用方法について考えることになった。例えば、食費負担が重い人は、お弁当を持参してくる人もいる。集団行動を勧めるわけではないが、やはり、同じプログラムで楽しく他の人たちと過ごしていたのに、食事時間になるとその人だけ別の食事を摂っているというのは違和感があります。でも、お金が伴うことなので、こちらからは何も言えません。」

(知的障害者通所授産施設 J 施設長)

「利用料の徴収では、やはり生活の苦しい家庭の利用者の方で、時々支払いが困難な場合があります。未納の場合、3ヶ月位は待つのですが、結局支払ってもらえない場合もあります。経理としては未収扱いをしますが、何度か支払ってもらうように連絡を取りますが、利用者の年金が生活費になっているような状態もあります。支払いの困難な人は、結局施設利用を辞める人もありました。」

今回の支援法の第1条には「～(中略)、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、～(以下略)。」となっている。この条文を、前述の憲法のように理想的な社会福祉を表装したものとして考えることは簡単であるが、この法律が障がい者福祉サービスの新たなシステム構築のために作成されたものであることを忘れてはいけない。現状では、障がい者に対する法・施策が結局はマイノリティーに対するものであり、一般的に大きな影響を及ぼさないものであるという意図がありはしないかと感じてしまう。今回の支援法の場合では、障がい者福祉サービスの増進(この場合は、具体的な福祉サービスを意味する)を図る規定をしつつ、自己負担の過重により福祉サービスを辞退するということについては、

優越する者の観念が想像もしていなかったこととなる。このような状況に対して、同じようにマイノリティー側からの新たな権利形成を目指すためには森池豊武氏は、人々の日常的権利観念による支持の必要性を論ずる際に、「生活世界を堅固な『自明性』として捉えるのではなく、逆にまず、判断の争いなど多面的リアリティが存在しているとした上で、成員がどのようにして、自明で共有され、正当な事だとの信念を持っているのかを問うモデル」の大切さを述べている<sup>16)</sup>。同時に、今回の調査から施設長たちはその状況に違和感を持ちつつ、信念を共有できなく傍観する者としての存在しかないことへの気づきもあることに注視したい。このように、もはや社会福祉施設は、単に福祉サービス事業者としての地位しか望めないのだろうかという問いに対して、一つの指針として、1970年代後半から1980年代にかけてわが国よりも早く社会福祉の変革を行ったイギリスでの事例を挙げたい。当時のイギリスは、M, サッチャー(Margaret Hilda Thatcher) 首相による新自由主義政策により、社会福祉も大きく影響を受けていた。政府は独立検討委員会を創設し、社会福祉施設について、次のような原則を作っている<sup>17)</sup>。

施設入所をする人は、それを積極的選択として行うべきである。住宅ニーズとサービス・ニーズとは明確に区別されるべきである。何人も、在宅でも利用できるサービスを受給するために、永住の地である自宅を離れることを求められてはいけない。

入所施設での生活は、積極的な経験であらねばならず、入所者が他のいかなる場で享受しうるものよりも、素晴らしい生活の質が保障されるべきである。

地方自治体は、入所施設やその他のサービス等、少数民族コミュニティ出身の人の特別なニーズを充足するために精力を注ぐことが急務である。

入所者はすべて、市民としての権利が保障される。一人ひとりの権利の行使を保障しうよう、様々な手段が講じられる必要がある。権利が侵害される状況では、保護手段が講じられるべきである。

入所者は、地域のあらゆる支援的サービスの利用権が継続されるべきである。

入所者は、地域が提供する娯楽施設、教育施設等を利用すべきであり、各自の選んだ親戚や友人を招待したり、会ったりする権利を有すべきである。

入所施設の職員は中心的な資源であり、それにふさわしく待遇されるべきである。職員の係わりの重要性が認識され、強化される必要がある。

イギリスとわが国の社会福祉状況、社会福祉施設においても高齢者、児童という利用者等の相違はあるが、入所施設という生活場面を想定した場合、ここで述べられている原則は理想的であるがわが国では現実には困難だとあきらめることしかできないのであろうか。黒澤貞夫氏は、生活支援という立場から社会福祉における施設利用者への生活支援には客観性が不可欠だとしている<sup>18)</sup>。つまり、同氏によれば支援者にとって利用者、家族、市民から信頼される支援には、客観的な根拠（黒澤氏は、それをエビデンスと称している）を保持することが個々の利用者の生活課題を解決する生活支援である。確かに、施設という空間の中で発生する利用者の様々な生活課題は、法・施策の変化で顕著になった場合もあるだろうが、客観的にみれば本来その課題は利用者の生活上に起因していたものである。本来、利用者の生活の場である施設が運営に関係する法・施策の変化で、利用者の生活が大きく影響を受けることは許されることではない。しかし、現在の施設は、施設長の声を聞くまでもなく、利用者にとって多様な形で困難な局面を迎えさせている。

#### ・施設は利潤追求を求められるのか

今回の調査で、各施設長に最後の質問として、「現状では、施設も利潤追求を当然のように求められるようになったが、それについては？」という質問を行なった。それは、社会福祉法人が、まさしく民間団体であり、支援費制度の施行で、これまでよりも一層、施設を効率的に運営せざるを得なくなった現状において、利潤追求と施設の本質という意識の齟齬は、これまでの語りの中で

十分に伝わった。そこで、各施設長が感じている社会福祉に対する理念と今後の施設運営についての意識についての断片を知りたかったからである。

兵庫県在住で、知的の障がいをもつ子どもの親である由岐透氏は、近年、生活支援が「福祉サービス」という言葉に代わったことへの違和感を述べている<sup>19)</sup>。同氏は、法・施策によって新しくシステム化される「福祉サービス」が、利潤を重視した施設を作り出し、本来、親として望むわが子の生活支援からどんどん遠ざかり、障がいのある人たちの「主体的に生きる」という「自立」を否定していると述べている。

そのような状況において、施設長は、日々の利用者の生活に関わりの中で、現状の法・施策の変更による生活状況について、施設での支援責任者という立場から、次のような語りでその変化に困惑している。

（知的障害者入所更正施設 C 施設長）

「これからの施設は、利用者に対して“少ない費用で豊かな暮らしを創りだしていく”ことを求められている。確かに、それは大切なことだし、出来る限りの創意工夫をして利用者に生きがいを与えた支援を行いたい。しかし、労を厭わずにこの職に留まってくれる職員がいてくれてこそ、それが可能なのだ。」

わが国の社会福祉は、これまで社会的弱者への救済という情動的側面を強調する中で、その価値観を模索してきたともいえる。障がいをもつ人々への支援については、まさしく「保護」から「自立（自律）」、「権利擁護」というパラダイム・シフトにより、それに伴う社会福祉支援のあり方も変化をしてきたのである。そして、その変化の中で、最も流れ込みやすい「保護」という社会関係を構築する機関として、公的援助を背景に施設が請け負ってきたともいえる。しかし、近年の経済要因や社会意識の変化が、施設を「保護」の場としての存在のみでは、もはや許さないのである。本論では、ここまでの聞き取りに対するひとつのまとめとして、障がいをもつ人々への施設の支援は、「保護」から「自立（自律）」、「権利擁護」の観点が大切であることは当然であろう。しかし、そうした観点も時には言説化の中で、形骸化する危険性も忘れてはな

らないことを再確認させてくれた。これまでの、「保護」という名のもとの社会からの隔離の危険性と「自立（自律）」を安易に支援の目的とすること、さらには「権利擁護」の本質を検証せずに、障がいをもつ人たちの生活を語ることと施設の事業責任者たちは憤っているのである。

#### Ⅳ. おわりに

現在の社会福祉に関する様々な議論において、私は、障がいをもつ人たちが利用する施設は、社会福祉が内在すべき本質的性格である「社会正義」を社会に対して具現化するものとして捉えたい。ここで言う「社会正義」とは、J, シュクラの「法的な思考様式における正義」の定義を流用したい。

正義は、善きものの極点、道徳の縮図なのである。…個人においては、それは、公正、公平、各人に彼のものを与える性質を有している—この場合、何が各人のものであるかを規定する諸ルールの体系が常に存在すると確信されている。正義とは、諸原理のもとで、ルールを遵守し、権利を尊重し、債務を受け入れるということに与することである<sup>20)</sup>。

現代の障がいをもつ人たちに対する福祉の議論は、社会的関係性の中で、個人としての平等をその人を自由な人格として尊重すべきものとしながらも、実際には様々な形（健常な人たちに比較して）で、その自由を制限することが避けられない。その場合、この制限は時に「保護」であったりもするのだが、自由を行使しようとする人にとっては外在的なものとして「強制」という性格を持つ場合もある。欧米諸国で、ノーマライゼーションが大きく広まった時期でもある1971年にJ, ロールズが発表した「正義論」では、まさしくこの点について「各人は、誕生したときにある特定の社会の、ある特定の地位に自分が置かれており、」さらに「この地位の特性は、そのひとの人生の見通しに実質的な影響を与える」ことを問題にしている<sup>21)</sup>。わが国の社会福祉、特に障がいをもつ人たちへ福祉に、この指摘を照らし合わせると、いかにこの指摘に対する

検証が学術、臨床の場で行なわれずにいたかが明白となる。わが国においても柴田周二氏は「生活者」という視点から、岡村重夫氏の社会福祉学に対して「～（中略）抵抗としての人權・ニード論を、単なる心理学や社会学の概念ではなく、より体系的な研究によって実証し、基本的人権を社会福祉学の倫理として位置づけることが必要<sup>22)</sup>」と指摘している。この指摘は、今も片付けられていない課題として存在している。

本論では、障がいをもつ人たちが利用する施設長の語りを通じて、現在の福祉サービス、社会福祉の意義について考察をしてきたが、確実に施設は物理的にも精神的にも変容の様相を呈しており、これまでの「保護」「自立（自律）」「権利擁護」という支援のロジックだけでは、その目的を達することは不可能であることが分かった。障がい者施設が、今後どのように障がいをもつ人たちへの支援を行い、生活の場として存在できるのかは今後の施設に関わる人たちの意識と行動が、その方向性を決めることになることが明白である。最後に、このような局面で施設が取るべき一つの選択として、わが国ではいまだに法として存在していない「障がい者差別禁止法」の創設に施設に関わる人たちが積極的に取り組むことが必要である。現在の障害者基本法では、行政サービスを規定する上では、有効なものであるが、障がいをもつ人たちが、地域で生きていくなかでは、行政がいくらサービスを整備しても、改善しきれないことは多くある。それは、人々の意識や民間・社会一般の障がいをもつ人たちへの対応であり、民間施設、民間企業、個々人同士の間で、様々な差別を経験し、悔しい思いをしてきた人たちが多く存在する。また、既存の福祉サービス提供を受ける必要のない障がいをもつ人々、福祉サービスを受けることが認められていないために、障害者手帳などが交付されずに障がいをもつ人と認定されない人も、何らかの社会的差別を経験している。そのような状況に、施設が積極的に関わり、改善への行動を社会に示すことが今後の施設のあり方だと信じている。

## 注

- 1) 佐々木勝一『障害者施設研究序説』 p25 他, 学文社、2008
- 2) 障害者生活支援システム研究会編『シリーズ 障害者の自立と地域生活支援 4 個別支援計画をつくる』 p88, かもがわ出版、2004
- 3) 田ヶ谷雅夫「知的障害者施設における治療教育の歴史と今日的課題」 Support No617,p25~p28, 財団法人日本知的障害者福祉協会、2008.6
- 4) 正村公宏『ダウン症の子をもって』 p194, 新潮文庫、1981
- 5) 中根成寿『知的障害者家族の臨床社会学』 p161~164, 明石書店、2008
- 6) 藤原里佐『重度障害児家族の生活』 p193, 明石書店、2006
- 7) 武部隆『自閉症の子をもって』 P148, 新潮新書、2005
- 8) 池原毅和『精神障害のある人の人権』 p16, 関東弁護士会編、明石書店、2002
- 9) 朝日新聞（関西版・夕刊）2008.1.21
- 10) 伊藤淑子『社会福祉職発達史研究』 p220~293, ドメス出版、1996
- 11) 厚生労働省統計表データベース、「平成18年社会福祉施設等調査結果の概要」より  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/06/kekka1-1.html>
- 12) 小室豊充『社会福祉施設制度論研究』 p110~115, 全国社会福祉協議会、1984
- 13) 小室豊充、前述書、p110
- 14) 宮澤節生『法過程のリアリティ』 p26, 信山社、1994
- 15) 社会福祉法を根拠にした、憲法訴訟が現在のところ発生していないためである。
- 16) 森池豊武「日常世界と権利」法律時報六一巻一・二号
- 17) ジリアン・ワーグナー『社会福祉施設のとるべき道 英国ワーグナーレポート』 p124, 山縣文治監訳、雄山閣出版、1992
- 18) 黒澤貞夫『生活支援学の構想』 p58~p64, 川島書店、2006
- 19) 由岐透「福祉がビジネスにすりかえられている」『知的障害者施設の現状



と展望』 p121~p123, 財団法人日本知的障害者福祉協会編集出版委員会編集、中央法規、2007

20) Shklar, Judith 『リーガイズム－法と道徳・政治』 p170, 田中成明訳、岩波書店、2000

21) Rawls, John 『正義論』 p86, 矢崎鈎次訳、紀伊国屋書店、1979

22) 柴田周二 『生活研究序説』 p134, ナカニシヤ出版、1995

#### 【参考文献】

戈木クレイグヒル滋子著 『グラウンデッドセオリーアプローチ』 新曜社、2006

戈木クレイグヒル滋子編 「質的研究方法ゼミナール」 医学書院、2008

