

障害者福祉における「相談支援」形成過程の研究 —障害児者「相談」実践の聞き取りから—

中野敏子 成田すみれ 浅沼太郎

はじめに

1) 問題関心の所在

本論は、障害のある人への生活支援⁽¹⁾におけるソーシャルワークの役割・機能を明らかにするための研究の一環として取り組むものである。

社会福祉サービスは利用者の生活を支援する手段として有効に活用されることが求められる。そこには、利用者のニーズと提供される社会福祉サービスの「マッチング」という手続きが存在することは明白である。では、そのマッチングに存在するものとは何か。ひとつには、利用者のニーズ把握がいかに的確になされるかである。そのために、「相談支援」がどのように活用されるか、今日的に高い関心が寄せられている。

とくに、障害者自立支援法制定以降、その「マッチング」の制度上の「仕掛け」について様々な手法が提示された。たとえば、ソーシャルワークの手法としてケアマネジメントが導入され、アセスメントにも関心が寄せられるようになったのもその一つといえる。「相談援助」事業が地域生活支援事業に位置づけられ、ソーシャルワークとしての「相談援助」が明確に位置づけられることになった。しかし、そこには、「相談支援専門員」がそれまでの障害者福祉の「相談援助」を担ってきた公的機能とは一歩離れた位置として存在することになったという新

た側面も生み出されることになった。また、障害者自立支援法のいわゆるつなぎ改正法にも、「相談支援の充実」として位置づけられている⁽²⁾。その基盤の論議として、(仮)障害者総合福祉法の提案の過程で、サービス利用当事者の目線から、「相談支援」のあり方も検討を重ねられてきた。2011(平成23)年8月30日発表されたその法案骨子の提言では⁽³⁾、「相談支援」をめぐる課題と今後の方向性が示されている。すなわち、「障害者本人及び家族の相談内容に応じて適切な支援」をすることではなく「問い合わせや情報提供といった〔一般的〕相談」に留まっているという、これまでの「相談支援」の課題をあげ、「新たな相談支援体制の構築」の必要性が強調されている。

ところで、制度の変化とともに、「相談援助」あるいは「相談支援」という用語で語られてきた活動であるが、本論では、上述したような「相談支援」を取り巻く今日的状況も踏まえながら、あらためて、日本の戦後障害者福祉分野実践で「相談」がどのように醸成されてきたかに着目してみたい。その背景には、措置体制下の障害者福祉における「相談」の実態がなお明らかにされてこなかったという点への関心がある⁽⁴⁾。日本における障害のある人の生活支援の流れを把握する上で、措置体制時代の福祉事務所、更生相談所における「相談」が、契約体制のもと展開される「相談支援事業」における「相談」

へ、どのように継承されたか、あるいは、質的転換を生み出そうとしているのか、実践レベルでの実態をより明らかにしておく必要があると考えるからである。

2) 研究目的

戦後の障害者福祉の展開過程において「相談支援」が実践レベルでどのように醸成されてきたかを把握することをねらいとする。障害者福祉分野における「相談支援」の特徴をとらえる上では、とくに、「生活の中に障害をいかに捉えるか」という課題に接近する必要があると考えるが、本論では、まず、手掛かりとして、障害者福祉分野における「相談」実践の把握にあたり、措置体制のもと、生活保護法以下五法体制下の障害者支援でどのように「相談」が実践されてきたかの要点を探ることを目的とした。

「相談援助」「相談支援」の概念の検討も重要な課題であり、分析検討の過程で、これらの概念の変化を裏付ける要素とは何かを把握することも留意しておきたい。

なお、精神障害分野については、PSW（精神障害者ソーシャルワーク）の領域として歴史もあり、今回の研究対象からは除いている。障害種別を超えての統一のアプローチの重要性は、すでに障害者自立支援法制定過程でも提起されている点であり、今後、包括的な把握が必要と考えるが、単法として戦後の初期段階で成立した身体障害者福祉、および知的障害者福祉における実態の把握に焦点を当てることにする。

3) 研究方法

まず、措置制度から契約制度へというサービス利用制度の変化をふまえつつ、障害者福祉制度の変遷における「相談」機能の位置づけを文献・資料分析より概観した。それを視野に入れながら、戦後、社会福祉事業法制定後（1951年）

に障害児者相談実践経験をもつソーシャルワーカーを対象に、インタビュー調査を実施した。本論は、それらの研究成果の一部を報告するものである。

インタビュー調査にあたっては、インタビューのねらいを十分に理解してもらうために文書にて依頼し、実際のインタビューに際して、個人情報保護の立場から、提供された資料の扱い、また、インタビュー過程、インタビューのリライトにも十分配慮し実施した。また、それぞれの関係する記述について、該当する部分の確認のため了解を得て文書あるいは電子メールで行った。

(中野)

1. 障害者福祉分野での「相談援助」の変遷の概観—法施策を中心に—

戦後50年余に及ぶ社会福祉制度において障害者福祉分野での「相談援助」はどのようなになっていたのか、法施策の推移から「相談援助」について概観する。前述したように、制度の変遷にともなって、「相談援助」から「相談支援」と用語も変化してきているところであるが、ここでは、「相談援助」に統一して表記しておくことにする。

1) 三法時代

障害者施策が制度として誕生した戦後の社会福祉制度の確立期に、日本国憲法制定と前後して、GHQの指導により生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の福祉3法、および社会福祉事業法が成立した。これら3法には実施機関である行政機関に、相談援助を担う専門職が配置された。障害者福祉分野では、福祉事務所や児童相談所などの公的相談機関に、身体障害者福祉及び児童福祉制度に関する行政事務や業務の実施に際して、専門的知識が必要であると

の観点から、第一線の社会福祉行政に関わる職員として、身体障害者福祉司や児童福祉司を専門職として位置づけた。その後制定された知的障害者福祉司とともにこれらの職は、現在でも福祉行政における専門職として存続、任用要件については社会福祉主事とともに、社会福祉士も含まれている。

なお、生活保護法については、1946（昭和21）年の（旧）生活保護法の公布では、専門的ケースワーカーとして民生委員が現業担当者として保護の実施にあっていたが、1950（昭和25）年に公布された（新）生活保護法の公布では、専門的技術を有した有給専門職として社会福祉主事制度が創設され、生活保護を担当する現業員（＝ケースワーカー）として働くことになった。

当時のケースワーカーを巡る状況に関して、仲村はその著書において、「ケースワーカーといえ、一般に福祉事務所で働く現業員たる社会福祉主事を示す言葉のようになってしまっているのである。（中略）一方、同じ社会福祉主事でも、老人福祉、身体障害者福祉、児童福祉等、公的扶助以外のいわゆる福祉サービスの部分を担当する社会福祉主事や児童福祉司、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司などは、前にのべたように、ケースワーカーとしてとらえるべき制度である。より正確に言えば、ケースワーカーたることだけが要求されるのではなく、それを含んで、もっと総合的な社会福祉の専門家としてのソーシャル・ワーカーたることが要請されているというべきであろう」⁽⁵⁾と記述している。

身体障害者福祉司や知的障害者福祉司、児童福祉司などの相談援助を担当する人材は、都道府県や市町村に設置された福祉事務所、児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所などの公的機関に社会福祉主事として採

用され、相談援助活動として法施策の手続き指導や施設利用等措置業務、援助対象者についての生活の状況調査などを行っていた。また、都道府県の更生相談所に配置された身体障害者福祉司や知的障害者福祉司は、市町村が実施する身体障害者や知的障害者のサービスについての連絡調整や、相談や指導に関する専門的技術を有していることが求められ、市町村に配置された身体障害者福祉司や知的障害者福祉司は当該市町村の福祉事務所職員へ技術的指導を行うこととされていた。

福祉行政機関の任用資格である社会福祉主事は、制度発足当初は別途社会福祉主事法があったが、1951（昭和26）年に制定された社会福祉事業法（現・社会福祉法）の中にその業務が包含された。その後、この社会福祉主事という任用要件は、公的機関のみならず障害者施設や老人ホームなど民間の各種社会福祉施設の施設長や生活相談員等の要件として今日まで用いられている。

2) 五法時代

第二次大戦後の混乱期から、高度成長という社会経済的な大きな発展を経て社会福祉制度も多様に変遷していった。障害者福祉を巡る制度環境においては、1949（昭和24）年の身体障害者福祉法制定を出発点に、1960（昭和35）年に精神薄弱者（＝その後知的障害者）福祉法が制定されたことで、身体障害と知的障害の障害別福祉法ができ、それ以降関連する障害者施策が漸次増加、1970（昭和45）年にはこれらの総合的対応を図るために、心身障害者基本法が制定された。障害者基本法は理念法であり、障害者への具体的なサービスを定めたものではないが、障害者施策に対する国や地方公共団体の責務の明確化、心身障害者の定義づけ、施策立法等の調整機関として国や都道府県・指定都市に

心身障害者対策協議会の設置などを定めた点などが意義深い。しかし数多くの障害者福祉施策において、障害者福祉実践現場での相談援助活動に関する施策等に関するものはなく、市町村にある福祉事務所を中心とした行政窓口が主なる相談機関であることに変わりはない。

3) 国際障害者年の影響

1981 (昭和56) 年「国際障害者年：完全参加と平等」でのノーマライゼーション理念の社会的周知を契機に、障害者福祉を取り巻く状況は大きく変化、1982 (昭和57) 年には「国連・障害者の十年 (1983年～1992年)」が定められたことでわが国の障害者施策に大きな影響を与えた。

1984 (昭和59) 年「身体障害者福祉法」改正、1987 (昭和62) 年「精神衛生法」改正 (「精神福祉法」と改称)、1990 (平成2) 年「児童福祉法」改正、そして同年の「福祉関係八法の改正」以降、障害者福祉に関する制度改革が急速に進展した。

「障害者の十年」が終了した翌年1993 (平成5) 年には「障害者基本法 (心身障害者対策基本法の改正)」の成立、同法では、法の目的や基本理念、障害者の定義、障害者基本計画、雇用促進、公共施設や情報のバリアフリー化、障害者施策推進協議会の設置等が定められた。

1995 (平成7) 年の国の「障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～」は、障害者の地域生活を支える社会資源整備の具体的数値目標の設定や、身体障害、知的障害、精神障害、難病対策の一元化など障害種別を超えた施策化、市町村への権限委譲などの特徴があり、全国の市町村での障害者計画の策定に大きな影響を与えた。

1997 (平成9) 年「今後の障害保健福祉施策の在り方について (中間報告)」、1998 (平成10)

年「社会福祉基礎構造改革について (中間まとめ)」、1999 (平成11) 年「今後の障害保健福祉施策の在り方について」などその後一連の改革や試案が公表されるが、「社会福祉基礎構造改革について (中間報告)」、「今後の障害保健福祉施策の在り方について」の報告書では、サービス提供の方法として「ケアマネジメント」の必要性を明記している

1998 (平成10) 年には、策定された「障害者プラン」の実現を図るため、障害者の相談窓口である市町村が、どのように障害者へ福祉サービス等を提供するのか、その生活を支援していくうえでのプログラムとして、「障害者ケアガイドライン：障害者に係る介護サービス等の提供の方法及び評価に関する検討」が公表された。

同ケアガイドラインでは、身体、知的、精神それぞれの障害特性に応じた基本理念、介護の原則、ケアマネジメントの具体的進め方などが明記されており、ここにおいて初めて「市町村の相談担当者」に対して、相談援助の具体的対応が示された。

ソーシャルワークの関連技術である「ケースマネジメント (後日ケアマネジメントに修正)」が、半世紀を経過した障害者福祉制度の変革に合わせて提案されたことは意義深いだが、このことが、2000年以降の障害者の地域施策の実施や実現において、相談援助者の新たな役割を確立していくことにつながっていく。

4) 障害者ケアマネジメントと相談支援、地域生活支援事業

1990年代後半からの社会福祉制度変革の流れは、障害者福祉分野においても、従来のわが国の福祉原則であった措置制度、選別主義や施設福祉の重視などに大きな発想の転換を必要とした。限定された援護対象者の統合と必要時必要

者へ提供する普遍主義、施設や医療機関での収容保護という施設中心主義から地域在宅生活の尊重、そしてこれまでの行政権限に基づいた最低限度の支援やサービス利用ではなく、利用者自身の選択と決定による主体的な生活の実現するための選択制へ、さらに障害者への援助では訓練による更生というモデルではなく、利用者個人に見合った生活や生き方の尊重、生活の質の向上を重視することが各種施策において明記され、具体的実現へと取り組まれることになった。

このような方向性のもと、障害者の地域生活を推進し、そのための必要かつ有効なサービスを適切に提供するためには、相談援助においてケアマネジメントが有用であるとして導入された。

障害者福祉関連の諸制度が大きく変わり、「障害者プラン」や「今後の障害保健福祉施策の在り方」など新たな障害者支援のあり様が示されてから、1995（平成7）年日本障害者リハビリテーション協会に「障害者に係る介護サービスの提供の方法及び評価に関する検討会」が設けられ、障害者のニーズの把握、的確なサービスの提供、地域における障害者の自立生活を支援するケアガイドラインの検討を図り、その後障害別に幾つかの自治体で「障害者介護等サービス調整指針試行事業」等の実施を経て2000（平成12）年からは、都道府県レベルでは障害者ケアマネジメント体制整備推進事業が実施され、国レベルでもケアマネジメント手法の全国的普及の方策や、ケアマネジャーの要件、ケアマネジメント実施機関の基準等要件の検討がおこなわれ、2003年からは本格的に障害者ケアマネジメントの実施が始まった。

障害者の地域生活を推進すべき支援手法として「ケアマネジメント」が提唱され、当初ケアマネジメント担当者として想定された市町村の

社会福祉主事等相談援助担当者から、地域生活事業の法制化に伴い、事業委託先である社会福祉法人等の担当者に、「相談支援従事者：障害者相談支援専門員、通称障害ケアマネジャー」と研修養成のうえ拡充した。

「相談支援従事者」の研修受講条件は、介護支援専門員等相談支援に関する資格保有者、社会福祉士等福祉・介護等国家資格を保有し、一定の障害者関係の相談援助等経験保有者など諸条件を設定している。

民間障害児者関連の施設や機関での経験がある相談援助や生活支援を担当している人材が、相談支援従事者として携わるようになった一方、地域での支援を必要とする利用者の増加や、複雑多岐に生活課題のある相談者も少なくない現状では、現状の研修体制（講義内容や日程など）や任用要件の検討や再考が求められる昨今である⁶⁾。

（成田）

2. 障害児者「相談支援」実践のインタビュー調査

1) 本調査の概要

戦後、社会福祉事業法制定（1951年）後に障害児者相談実践経験をもつソーシャルワーカーを対象に、2010年10月～2011年2月にかけて、インタビュー調査を実施した。

相談実践内容を把握するため、個人情報保護への配慮が極めて高いことから、インタビューの選定には、本研究メンバーの情報から雪だるま方式により、事前に調査の意図を電話等口頭で説明し了解が得られた者とした。福祉職採用された首都圏より2名、および地方都市の自治体より2名の計4名を選定した。いずれも、福祉事務所、児童相談所、障害者更生相談所など、措置体制下における相談業務の経験が30年以上あり、1名は調査当時相談業務に就いてい

たが、他の3人は退職者である(表1参照)。

インタビュー方法は次の通りである。実施前に調査項目の骨子を送付し、聞き取りの内容と目的を提示した。半構造化インタビューの形式をとり、項目にそってインタビューイが話し、インタビュアーから適宜質問や確認を行い、双方のダイナミクスをもとに進行した。所要時間は1名(インタビュー1回)につき約2時間である。了解を得てICレコーダに録音、逐語録にまとめた。

調査項目は、職業歴、相談援助の経歴、措置下における相談援助の実践(内容、習得方法、困難さ等)、障害者福祉における相談援助の特徴、実践内容とソーシャルワークとの関連である。

聞き取り内容を逐語録にまとめたものを基礎データとして、コードの貼り付け、継続的なデータ間の比較検討、理論的なメモをとることで分析を行った。分析方法は佐藤郁哉の文献を参照し⁽⁷⁾、インタビュー内容の文脈から相談援助の特性に係わるコードが分断されないように留意した。なお使用したソフトウェアはATLAS.ti (version6.2)である。

具体的な分析にあたっては、①措置時代の相談活動が実際にどのようになされていたか、②障害特性による相談のあり方、③障害者自立支援法下における相談の変化への認識、という点に留意しながら行った。なお、ソフトウェアによる分析は浅沼が実施し、中野とともに、コード検討、全体の分析を検討した。本論では、そ

これらのデータをもとに、第一次分析結果の報告として以下に記載する。

2)「相談」実践のインタビュー結果の分析と考察

4名のインタビュー分析から作成した243コード(A氏:82コード、B氏:52コード、C氏:45コード、D氏64コード)を分類、内容を整理したところ、次の3つの点を中心に特徴が見られた。①福祉事務所・更生相談所の業務体制における相談援助を特徴づけるもの、②障害者福祉における相談援助の形成、③ソーシャルワーカー個人として相談実践への姿勢、である。実務経験の語りを引用しながら、これらの特徴について述べる。

(1) 福祉事務所・更生相談所の業務体制と相談援助を特徴づけるもの

〈1〉福祉事務所・更生相談所の業務体制

①福祉事務所しかなかった

「結局、福祉事務所しかなかったわけですから、それこそ自立支援法ができるまで、相談支援事業の業務ができるまではやっぱり全部ここで…。解決するかは別ですけどね。」(A氏)

②現業員の量から質への変化

「(昭和35年)当時の職場の人的環境は、戦後の混乱状態がそのままのように私は思えました。…ものの考え方というのが、どうしても権力的、お上という権力的なものが濃くありまして、…当時の福祉事務所の現業活動というのは、

表1 インタビューイの基礎データ

	年齢	性別	おもな相談業務機関	社会福祉業務経験期間 (相談機関期間)
A氏	60歳代前半	女	福祉事務所	35年(35年)
B氏	70歳代前半	女	福祉事務所	47年(47年)
C氏	60歳代後半	男	児童相談所・更生相談所	43年(4年)
D氏	50歳代後半	男	福祉事務所・更生相談所	36年(9年)

大方そうした人によって担われていたということですよ。」(B氏)

「(昭和)30年代前半、戦後の社会変革による福祉関係法の制度というのが一段落いたしました。そして、そこで最も緊急なことは、現業員の量的確保が急がれた時代です。従事者の質の重要性というよりも量的確保が第一。そして質の重要性が注目された研修の必要が認識されるようになったというのは、B自治体が全国に先駆けて、41年に福祉研修所というのを設けましたが、それ以外には、他自治体が福祉研修を始めたのは50年代に入ってからですね。」(B氏)

③施設と相談機関の関わりかた

「でも施設に入っている人たちは、もちろん施設に相談をされているでしょうし、施設で解決されているでしょうし、施設だけでは無理という時に上がってくる問題ですからね。」(A氏)

「(更生相談所は)判定のイメージがあるけれど、現状診断ですね。施設に入って生活しているのに、不適応起こしちゃったのはどうしてかという場合に現状診断やってもらって、今度こういう問題があるんじゃないって説明して、指導員さんと一緒に行って話を聞くとかそういう使い方もさせてもらってた…更相は現場ではない。問題は役所を通してやらないと動かない。施設をお願いしている人は把握していませんから、施設から問題提起がないと動かない。」(A氏)

「当時更生相談所が知的障害者施設に併設されていて…だから相談の業務というのは何かということですね。結局施設に入所するための、いわゆる判定・相談」(C氏)

④施設数が少なく待機者が多い当時の状況

「ただ施設と言いましてもね、成人の方の施設がなかった。児童施設はいくつあったかな…だから非常に待機者が多かった。施設に入

れるというのは、保護者の方から見ると大変ありがたいと思うんですね。それにまだまだ物が不足する時代でしたね。だから家庭訪問などをさせていただいても、物不足を強く感じましたね。」(C氏)

⑤五法体制はいろいろなことをやる

「事務処理、事務処理が続いて。生活保護制度っていうのは生活保護だけやるんですよ。五法っていうのはいろんなことやるんですよ。」(A氏)

⑥単法だけでみるという環境ではない

「自治体によって業務の持ち方が皆ばらばらなんです。…そういう業務の中で、児童扶養手当とか、保育園の一斉の受付面接とか、そういう量的なものは分担したり、抽出したりするんですね。だから、季節ものですね。…普段の業務としては、このケース担当のワーカーが受けるんですね。その単法だけで見るという専門的な環境にはとにかくない、今でもきつくないと思いますけども。」(A氏)

⑦単法化が目目されて

「40年ごろから、単法化というのが出てきたということですけど、五法担当ではあったわけですよ。生保やってたら、生保でいっぱい。40年ごろから、五法でありつつ、単法が目目された、それは当時未把握のまま放置されてきた知的障害者等の訪問活動の必要が内部から議論された結果と思う。」(B氏)

⑧当事者に近いところで相談業務するという役割への変化

「施設が中心なんだから、施設相談機能もあるんだということは認識はできていた。相談機能も集中的にするというのは、ひとつの中核的な方法です。その時に、やはり相談機能を、地方で、当事者の近いところで相談業務をするという役割も、平成5年の時に初めて明確になった。」「それまでほとんど訪問という業務までさ

れていなかったのが、地方で、やはり訪問という業務が行い易くなっていますから、そういうことは大きな動きかなというふうに思っています」(D氏)

⑨司職は役割が求められなくなった

「今まで果たしていた相談機能というのが、市町村の相談支援事業所に移ってしまっている。だから司は、そういった役割というのは、今はどんどん前とは違う意味が、…求められない。」(D氏)

福祉事務所や更生相談所という相談機能が、当然といえば言えることではあるが、社会福祉制度構造によって特徴づけられるという側面をとらえることができる。たとえば、施設サービスが主なサービス内容であったことを反映した施設と福祉事務所あるいは更生相談所の、「相談」としてのやりとりを窺うことができる⁽⁸⁾。さらに、各自治体によってなされる異なる業務体制によって、特徴が加えられることになる。制度構造を反映するものとして、生活保護法を中核とした福祉事務所体制から障害者福祉分野の単法が組み込まれていく変化、あるいは、相談の部分がか公的機関としての福祉事務所から民間機関へ委託されていく流れへの変化を、実践としてどのように展開していったかの一端を語りから読み取ることができる。

〈2〉職場の人的配置と相談活動へのアプローチ

①「出てきた問題」にどう付き合っていくか

「(担当が) そんな何百人もいる中で、できませんから、やっぱり出てきた問題に、どう付き合っていくかという(対応になる)。本当はね、もう事前にキャッチしておけば一番よかったんだけど、そこまではいかないから。」(A氏)

②自分で方針を出す

「一番最初の頃って、担当一人しかいないでしょ。で、身障担当が一人、知的障害担当が一人、高齢担当が一人、3人でやるわけで、管理職、上司は全く他の部署から来るわけですよ。そうすると、まあ大方は、自分で方針を出していかないとだめなんですよ。」(A氏)

③一人職場ゆへの研修の必要性

「やっぱりあの、職場に同じ仕事をする人が少なかったですから、その人たちにパッと相談できないっていうのがあって、それがやっぱり辛かった。各課一人というのは辛かった。複数いればまたいいけど。さっきも言った、やっぱりいろんな情報とか知識がないから、研修はなるべく一生懸命しましたけど、不安感もあったり…。」(A氏)

④スーパーバイザーによるケース検討会も単なる技術論に

「質の向上になったのは、職場のスーパーバイザーによるケース検討会と職員組合の研修活動だったと…時折ケースワーカーの役割とか面接法などを伺っておりましたが…『木を見て森を見ざる』というか、職場が民主的な職場にならないければ、いくらそういうことをいっても、単なる技術論ではないかと…」(B氏)

⑤ネットワーク作りが自然とできていた

「各振興局に一人ずつ配置しておりますので、(相談業務を)一人で作ってたんです。振興局には保健所の保健婦もいましたし、…総合的な相談に乗っているという、まあ、その形の端くれというか、そういうのは出ていました。定期的に更生相談所に集まってきて、情報交換なり、いろんな協議をする機会ももってありましたので…」(D氏)

とくに、担当件数が多い中、どのように「問題」に対応したか、また、「自分で方針を出す」とは、サービスの公平性・透明性が強調され、

その内容の共通化のための支援方法マニュアルに傾倒する今日の状況からすれば、あまりに、無謀ととらえられなくもない。しかし、そうした中であって、留意しておきたい点は、それぞれ相談実践を進めていくにあたっての確固とした「姿勢」があり、それが、業務体制における課題に対して、いわば主体的「行動」を生み出していることも語られている。「一人ではできない」という自覚が研修を通して外部との協働とうい形態などへと発展していつている。「研修」への参加も、一人職場であることからの自らの発露としての「必要性」に裏づけられたものであるとみえる。

（２）障害者福祉における相談援助の形成

〈１〉生活保護の先行性と障害者福祉の相談

①生活保護が中心だった

「障害者の生活の話になってくる人も、いないことはないけれども数としては少ないし、生活の相談だったら、もう生保に移してしまうし、…その頃の福祉は生保（生活保護）なんです、中心が。」（A氏）

②生保の相談だったら生保に移してしまう

「身障はどちらかっていうと、事務的な仕事が多かった。制度が多いじゃないですか、身障は。だからもう事務書類ばかりっていう感じで、知的（障害）のほうが制度が少ない分、相談らしい仕事（をしていた）。障害の話になってくる人もいないことはないけれども数としては少ないし、生活の相談だったらもう生保に移してしまう。」（A氏）

③生活保護との関係で障害者福祉が位置づけられていた

「生活保護の地区担当員は基本的には五法担当員ですが実際には生活保護世帯の児童問題・夫婦関係など家族全体をみるのが大変で、とてもとても今考えるような個別障害への対応は

できなかった、というのが本当のところですね」（B氏）

「生活保護に絡まない限り、障害者等に対応する余裕というのは地区担当員にはないんですね。だんだん時代が40年を過ぎてきますと、専門的知識や兼任のマンパワーが必要だということが理解されて、専任のケースワーカーが配置されるようになりました。ただし、そうした措置は実施者ごとに異なります。」（B氏）

〈２〉相談をどのように形成していったか

①保護者の方と一本釣りで話し合いから出てきた

「生活指導員としての相談ってというのは、やはり保護者の方との信頼関係に基づく一対一での話し合いということですよ。」（C氏）

②障害者福祉における状況、現場からつくる

「障害者福祉が何が何だからわからなくて、いろんな現場事情でやれって言われる。何の引継ぎもなくて、厚生省の通知集、あれをポンと1冊渡されて、それと自治体のマニュアルを渡されて、さあ明日からやりなさいと言われた時に、制度の説明とかそれは前に一緒に読んでいけばと、何もわからないんですね。何をしたらいいのかわからなくて、それで、親たちの交流や作業所での身近な付き合い、地域生活をしたいと施設から出た方や生保のワーカーと話したりして、仕事が明らかになったという気持ちになりました。」（A氏）

③共にくらし、その原点の生き様を知る

「はい、あえて、それは（障害者福祉の相談）ケースワークという考えにはあまり強くとらわれないで。ベースはやっぱり共に暮らして、その原点の生き様を知ること。」（C氏）

④相談の媒体は家族でいいのでは

「難しいですね、ちょっと。重い障害者ほど、親の意向が本人の意向に現れるような錯覚にあ

る。必ずしもご本人の意向を親御さんが代行しているかどうかわからないけれども、当然生活の場として親御さんを外すことはできないから。親がいらしても、障害の種類によりますかね、児童とかかなり重い人とかどうしても親が中心、最初になっちゃうし、でも中途障害の方とか施設にいる方は、自分の意見をおっしゃいますから。…(知的障害のある)本人が、誰を一番信用するかという問題から言うと、やっぱり家族でいいじゃないって思うんですけどよね。家族に極力わかってもらうという部分がありますし。」(A氏)

⑤措置時代に本人の意思や家族の意思を全く無視してはいない

「本人も福祉事務所もね、措置そのものも、本人の意思とか家族の意思を全く無視した形では対応してないですからね。でもやっぱり利用者さんの立場というものを尊重するんだったら、本当に自分の福祉、自分の主張というものが通る、つまり自己選択、自己決定というようなものが大事だなと。措置の時代というのは、やっぱりそういうことを感じていたのは事実です。措置の時代でもそうであったように、本人の意向、保護者の意向、そういったものを施設サイドは受け入れる。だったらもうあったわけですよね。だから行政処分というような、全然意識はなかったと思います。だから保護者の方が『この施設がいい』ということは、『この施設へ入所したいんだけど、お願いしますね』という形。書類は作って持っている。そういうことですよ。」(C氏)

⑥社会から閉ざされた戸を開けてもらう、本当に約束したことをやる

「この時期の個別援助の内容っていうのをふりかえりますと、本人はもとより家族が、社会から強くひきこもっていたわけで、その戸を開けてもらうことがまず先決だったのです。解決

の芽を発見して、それを実践するには、ケースワーカーも先方との約束を守ることが信頼に繋がるので、そういうことでした。やってみせるということが、非常に要求されましたね。だって、信用してないですからね、家族や本人はね、家族以外の人を。だから入り込んで来た人が、本当に言ったとおりにしてくれるかどうかを淡々と見てる。淡々と注意深く見ているっていうことが、もう年中ありました。そして最後は相談者にお話の中で出来ること、『これはやったほうがいいんじゃない?』ということの一つだけ『ここやってみようよ、どう?』って約束をもらうんですね。で、話し合いの内容と約束したことは、『今日はこういうことを話し合いましたね、こういう約束をしましたね』ということをお互いに確認しあって別れる、というふうにしてきました。この方法は、知的障害があっても、言語理解や意思疎通ができる場合は、かなりの程度まで通用していると思います。約束が実行できなければ、その原因は私も一緒に考えていくことができるわけです。課題が共通のものになって、ご本人たちが意欲的になるように思います。言語がない理解力がないという人の場合には、何をしたいのかをつかむのがとても難しいです。これはご本人と密に関わる人に尋ねるしか方法がないかとも思います。ただ、こういう方の意思をどのように把握するというのは本当に難しいんですけど、だからと言って、『そういう人だから、あの知っている人に聞けばいいんだよ』ではなくて、支援者側もいつもいつも努力を怠ってはならない、直接に関わることもあるのでというふうにおります。」(B氏)

本研究での関心の一つとして、障害者福祉という領域が単法化とともに、「障害」という部分でソーシャルワークという特徴づけるものとし

ていかに形成されたのか、あるいは明確ではなかったのかという点にある。

特徴をとらえてみるならば、第一は、生活保護の先行性という点である。行政方針としても存在していたにせよ、そこには、生活保護担当としての「経験」による判断もあったとも考えられる。生活保護担当の経験がどのように「障害」分野での相談に活かされたかについては、データの集積と分析の継続課題であろう。

第二の特徴は、「利用者」との関わりである。ソーシャルワーカーは、その利用者（クライアント）との相互関係の中で作り上げられていることは明白である。とくに、その利用者が必要としていることをどのように捉えるかという点がある。たとえば、A氏は、「何をしたらいいかわからなくて、それで、親たちの交流や作業所での身近な…」と、利用者の中へ自ら飛び込むことから作り上げる方策である。そこで、サービスの要求をどのように吸い上げるか、ソーシャルワーカーがどのように関わるかは、サービスの充足状況にも影響されたことではなかったのだろうか。今日のサービス充足へのソーシャルワーカーの関わり方を検証することと関連づけて、措置体制下の「ソーシャルワーク」のあり方を振り返る必要もあろう。

第三は、「障害の重度」と「意思」の課題である。今日、利用者の意思に関しては関心が高まっている課題であるが、「当然生活の場として、親御さんを外すことはできないから」（A氏）、「本人の意思や家族の意思を全く無視はしていなかった」（C氏）や、「『そういう人だから、あの知っている人に聞けばいいんだよ』でなくて、支援者側もいつもいつも努力を怠ってはならない…」（B氏）など、ソーシャルワーカー個人としての意識化の努力がなされていたことも窺えるところである。本研究の関心としてある「障害」という分野での相談を特徴づけ

るもののひとつとして認識しておきたい。

（3）制度の狭間での葛藤とソーシャルワーカー個人として相談実践への姿勢

〈1〉制度との葛藤

①認定とプライバシーを暴く仕事へのジレンマ

「児童扶養手当なんかは認定が厳しいわけですよ、それでたかだかの手当なのに、ご本人のプライバシーを暴くような仕事をしなくては行けないわけだから。」（A氏）

②ゲートキーパー、ソーシャルワーカーのジレンマ

「こうしてあげたいと思っても、制度利用っていうのは必ずその条件が付いて回るわけですよ。適用とか所得制限とか、いろんな制度がある中では、たとえば私が目をつぶれば、この人がこの制度を利用できるっていう場合があるわけですよ。だけど同じような立場の人もあるし、制度が変わるわけではないし、それはもう怒られても私は厳密にしていますけどね。基本的には障害認定の人間と、それから制度を使うというのは別なんですよ。『ダメかな、やっぱりこの障害程度では使えないよね』という話で、『問題点をもう一回出し直してみましょうか』という感じでやったりしたことはありましたね。」（A氏）

③相談というよりは調査

「どうしたって生活保護の場合は、こちらがお金を握っているので当然顔色を見られる、また、自分がいくら否定しても、お上と思われることは避けられない、というところが非常に矛盾でしたね。だけど顔色を見てくれるから、指導方針に沿った動きがいくらか出てきてという面がありましたが、障害者相談にはこうした関係性は反面教師でしたね。」（B氏）

④行政対応の枠におさまらない生活全般の課題から始まるもの

「極力私たちの業務というものは、法律に基づいた、要するに行政処分というような仕事ですよね。それを外れると、もちろん基本的にできないというところなんですけれども、ただ、お客さん、そのクライアントの相談という生活全般に渡りますから、それだけに例えば質問に答えてじゃあそれでおしまいかというと、そうではないんですね。そこからかえって、いろんなことが発生してくる。」(A氏)

2) ソーシャルワーカー個人として相談実践への姿勢

①業務範囲だけでは解決できない問題をどれだけ広げて対応できるか

「私たちのサービスの中では解決できない問題も結構ある人も中にはいるわけですよね。そういう時にどうするかっていうのがあります。『うちでは対応できませんから』ってもちろん断ることもありますけれども、『じゃあ、どこに行けばいいのか』っていう、その辺の情報提供をどのくらいできるかっていうのがやっぱり仕事の質を広げる、深めることになっていきますね。だから、制度の周辺領域をどのくらい把握していて判定して行って、いろんな機関がありますよね。そういう機関の人とどのくらい繋がっているか。やっぱり仕事で基本的なことからあって思っているんです。」(A氏)

②結局、お客さんが自分で使いこなせなくては

「結局制度っていうものは、お客さんが使いこなせるようにならなければ、基本的には生きてこないわけですから。使いこなせるように、私達がどうお手伝いできるか、という問題じゃないかなと私は思ってたんですよ。やっぱり一緒に動いて、一緒にその人の考え方、考えるスピードですね、そこに根気よく(付き合う)。そ

の人自身がやっぱり決定できるようにしていかないとしょうがないでしょ。そのワーカーのペースで仕事を進めてしまうというふうな、それも嫌だなあという思いがありましたね。」(A氏)

③国際障害者年を経て意識化された人権意識

「それこそ国際障害者年を経て、はっきり現れてきたわけで、それまではやっぱり私なんかも、相手を対象化して、権利の問題とか人の意思の尊重とかっていう問題は、どうしても抜けていきますよね。そういうことがあったっていうのはもう、はっきりしています。」(B氏)

④好感をもつ、生活の管理の意識、障害者の全体像を意識、自分の足で歩く

「相談支援事業者のあり方、というところでは、これも体験的な話ですけども、自分の関わる障害と、その障害のある人に好感を持つということが、まずは最初の相談援助ではないかなと思うんですね。生活の質と、生活の管理の両面を絶えず意識する。だから地域の障害者の全体像を意識すること、ニーズの集積の組織化、制度化。それから地域を自分の足で歩く。相談者とは付き合う時間の中で相互理解ができるようになるので、時間というものが大切なことです。」(B氏)

⑤女性の動き方をまず見て、生活全体をみる、家族全体の危機管理

「生活歴の聞き取りには、生保に至った過程、考え方、それから家族のあり方などに特に関心を持って聞きとった。なかでも妻、母といった女性の動き方に関心がありました。そのうえで生活全体を見ることと家族全体の危機管理の問題を見失わないようにしていたと思います。こうしたことが障害者とその家族に関わるようになってからも大いに役立ったと思います。」(B氏)

⑥障害だけに目を奪われたらダメ、人間の命の尊厳

「障害だけに目を奪われたのではダメだという、人として生きている、人間の命の尊厳、そういうものをやっぱり一番強く感じました。だから私自身の人間観というのは、そういうところから湧き出たものだというように思っています。それを施設の現場の中で、思い続けてきたというか、やってきた、それだけのこと。だから、ケースワーカー、そんなものを特に意識したことはありません。相談に来られたら相談に来られたで、一緒になって、『そうだねえ、そうねえ』と。時には、少しは原則を思い出しながら(笑)。でもやっぱりそこには心のゆとりがあるから、いいケースワークができます。」(C氏)

⑦その人の本心が隠れた生活の課題というのを見抜いた上で

「相談ってというのは、相手の問いかけとかそういうものを受けて、それに対する事務的な、『はいどうぞ、こういう制度があります、ああいう制度があります』という対応の相談ではなくて、その人の本心が隠れた生活の課題というのを見抜いた上での支援体制をどう組み立てるかということ」(D氏)

⑧暮らしの場に行く、本人を見なさい、事実を見なさい

「相談ってというのは、やはり関わってくる相談への課題を抱えているわけで、まず現場に行ってくること。もちろんそれは、本人を見なさいよということで、話を聞くだけではわからない。本人が泣いているかわからない。言っていることもひとつは問題なんだろうけど、実際その背景にある、問題を探るためには(生活の場で)事実を見なさいと。」(D氏)

⑨その人が豊かな暮らしができる何かまでイメージしようと思えば

「もっとその人が豊かな暮らしができる何か

までイメージしようと思えば、その人についてのことをやっぱりよく知らないと、家庭も含めて家族構成も含めて。それがなかなか出来ない部分かな。支援計画が出てきても、『それだけか?』になるんですよ。」(C氏)

それぞれのインタビューイの語りから、ソーシャルワークの本質を捉えた指摘が見出せる。たとえば、制度と自らの実践の狭間に起こる葛藤が、相談員個人(インタビューイ)のもつ実践視点を生み出していることがみえる。さらに、平塚(2011)が指摘する「実践の可視化」で強調する点を確認することができる。たとえば、平塚は「ソーシャルワーカーの実践観とは、ソーシャルワーカーがソーシャルワークの実践を描くときに何を感じ、何を意識し、何を見、認識しているか、そのかんじられ、意識され、見られ、認識されるもの・ことをさすのであろう。(p.60)」⁽⁹⁾と述べる。今回の、インタビューイ、一人ひとりの語りからこれらの一つひとつが見えてくる。障害分野における「相談」が「障害」ということに拘る以前に、これらの本質がどのように形成されているかに着目することの意味を再確認するところである。

(中野・浅沼)

まとめにかえて

今回の研究では、障害者福祉における今日の「相談支援」をめぐる変化の背景として、これまでの障害者福祉がどのような「相談支援」を形成してきたかに関心を置いた。したがって、措置体制から契約体制にかけて障害者福祉における「相談支援」に実践として関わってきた人に、その実践において何がなされたかを把握することから始めた。プリテストとしての役割をもつ本研究であり、研究としてはまだ端緒に就いたばかりであり、結論に至るまでには達していな

い。しかし、インタビューを通して、「相談」をどのように実践していたか。実践というやりとりの中で、実像として、あるいは、その積み重ねとしての「相談」の歴史を垣間見ることができた。

障害者福祉における「相談支援」がどのように形成され、どのような機能を果たしてきたかの検証の必要性が明らかになったといえる。分析の結果、とくに、今後の課題は、相談支援をめぐるサービス供給システムの変遷を、社会福祉法成立期から丁寧に資料収集・整理・分析する中で、あらためて、①措置時代の相談活動が実際にどのようになされていたか、②障害特性による相談のあり方、③障害者自立支援法下における相談の変化への認識、を問題関心とし、これらのデータの集積及び分析の継続的研究を試みたい。

本論文は、2010年度明治学院大学社会学部附属研究所プロジェクト研究「相談支援における『生活実態把握』機能研究」の成果の一部である。本論の分担執筆は、担当箇所ごとに明記した。聞き取り調査に直接実践を語ってくださった協力者の皆様、また、それへの調整の任をとっていただいた皆様へ厚く御礼申し上げたい。(中野)

【注】

- (1) ここでの「生活支援」とは、その人のくらしの安定を実現するために社会的な方策として取り込まれる活動の総体をしめす。したがって、社会福祉サービス利用に限定したものではないが、本論では、障害者福祉分野に焦点を当てとらえていく。
- (2) 2010(平成22)年12月に可決した改正法「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえた障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」では、2012(平成

24)年4月1日施行で、相談支援の充実として「相談支援体制の強化(市町村に期間相談支援センターを設置、〈自立支援協議会〉を法律上位置づけ、地域移行支援・地域定着支援の個別給付化)」を進める一方、支給決定プロセスの見直し、サービス等利用計画作成の対象者の大幅な拡大を明示している。(厚生労働省「障害者自立支援法等の改正法の一部が施行されます」http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/kaiseihou/ 2011年10月26日閲覧)

- (3) 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言(案)―新法の制定を目指して―」(2011[平成23年]8月30日)(厚生労働省「障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 第18回 http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/2011/08/txt/0830-1_1.txt 2011年9月23日閲覧)
- (4) 中野も、ソーシャルワークが身体障害、とくに、知的障害分野へ関心が希薄であった点をふれたが(中野敏子[2009]『社会福祉学は「知的障害者」に向き合えたか」高学出版)、松岡・横須賀らも同様に指摘している(松岡克尚・横須賀俊司[2010]『障害者ソーシャルワークへのアプローチ』明石書店)。
- (5) 仲村優一(1970)「Ⅱケースワークの歴史 5節 日本のケースワーク」『ケースワーク』第2版:誠信書房 39-40
- (6) 障害者相談支援従事者初任者テキスト編集委員会(2007)『障害者相談支援従事者初任者』中央法規出版 改定、「社会福祉学習双書」編集委員会/編(2009)『社会福祉学習双書2011 社会福祉援助技術論Ⅰ』社会福祉法人 全国社会福祉協議会、大橋謙策・白澤政和・米本秀仁編著(2010)『MINERVA社会福祉士養成テキストブック 2 相談援助の基盤と専門職』ミネルヴァ書房
- (7) 佐藤郁哉(2008)『質的データ分析法—原理・方法・実践』新曜社、佐藤郁哉(2006)『定性データ分析入門—QDAソフトウェア・マニュアル』新曜社
- (8) 中野はかつて、知的障害のある人の生活援助としての福祉事務所の役割と課題を考察したが、その際の文献・資料の分析結果を補足する「実践」からのエビデンスを「語り」から得ること

障害者福祉における「相談支援」形成過程の研究

ができた（中野敏子 [1991] 『『知的障害』をもつ人々の生活援助サービスと福祉事務所の役割・課題』 明治学院論叢 第476号 社会学・社会福祉学研究 第86号 233-261）。

- (9) 平塚良子 (2011) 「ソーシャルワーカーの実践観」 ソーシャルワーク研究 Vol.36 No.4 60

- 67