

平成 21 年 6 月 30 日現在

研究種目：若手研究 (B)
 研究期間：2006 ～ 2008
 課題番号：18730363
 研究課題名 (和文) 障害者の地域自立生活支援を担う支援者の能力開発と再教育プログラムに関する研究
 研究課題名 (英文) The study of empowerment program for social workers and bureaucrats who support the community living of people with disabilities
 研究代表者
 竹端 寛 (TAKEBATA HIROSHI)
 山梨学院大学・法学部・准教授
 研究者番号：90410381

研究成果の概要：本研究を通じ、(1) 障害者支援施設において「福祉施設のミッション重視型組織改革」が必要であり有効に機能しうること、(2) 最も障害が重い人々でも、「可能性開発」「生活保障」の視点を持ったシステム・社会資源構築を行うことで、地域生活の可能性が開けること、(3) 障害者の地域自立生活支援の実現のためには自治体の障害福祉行政の担当者の資質の向上とエンパワメントも重要であること、が明らかになった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006 年度	1,500,000	0	1,500,000
2007 年度	1,200,000	0	1,200,000
2008 年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,600,000	270,000	3,870,000

研究分野：障害者福祉論、福祉政策

科研費の分科・細目：社会福祉学

キーワード：現任者教育、エンパワメント、障害者福祉、権利擁護、アクションリサーチ
福祉行政、組織改革

1. 研究開始当初の背景

研究初年度の 2006 年 4 月から、障害者自立支援法が施行されることとなり、日本の障害者福祉は、大きな転換点にたっていた。

この法案が本来目指す「障害者の自立」と「社会参加の促進」を実現させるためには、地域移行の促進と、地域自立生活支援の展開が必須である。これらを促進させるためには、地域で障害者の豊かな暮らしをどうマネジメントし、新たな社会資源創出に向けたソーシャルアクションを支援者や福祉施設がど

う取り組めるか、が大きな鍵となってくる。

この政策転換期に支援者に求められる資質や、それを身につけるために必要な再教育プログラムに関する基盤研究が求められた。

2. 研究の目的

本研究では、地域移行の促進と地域自立生活支援を行う上で鍵となる支援者の資質の向上とエンパワメントを目的としたスタッフ教育のあり方を模索するために、次の 2 点を明らかにすることをメインテーマとした。

(1) 障害者の地域自立生活支援にどのようなスタッフ能力開発プログラムや組織変革が求められるか、を先進的通所施設の職員悉皆調査に基づき明らかにする。

(2) 地域移行時に支援スタッフに求められる「新しい『接し方』」や Self Advocacy 支援について、国内外の現地調査および文献調査に基づき、その論点や課題を明らかにする。

3. 研究の方法

研究(1)に関しては、重度障害者の地域自立生活支援を長年行ってきた先進的通所授産施設へのフィールドワーク、および職員悉皆調査やグループインタビューを行い、地域自立生活支援における支援者に求められる資質やその中身、課題点、それをどう克服していったか、を明らかにする。また、職員のエンパワメント研修に研究者が関わるアクションリサーチの手法も活用し、スタッフ能力開発プログラムのモデルプランを構築する試みも展開する。さらには地域自立生活支援を進めるために、これからの福祉組織にどのような変革が求められるのかを、実態調査分析をもとに明らかにする。

研究(2)に関しては、スウェーデンでは、脱施設化が進んだ80年代から90年代、「新しい『接し方』」に関する再教育プログラムを実施していた。これは、地域生活支援に従事する職員が、医療モデルではない、person-centered な支援を行うための支援方法の転換である。その中には、Self Advocacy 支援の理念も取り込まれている。そこでスウェーデンの事例を参考に、person-centered な職員再教育プログラムの中身の検討を行った。

またこの研究を進める中で、地域移行の促進と地域自立生活支援を進めるためには、自治体の障害福祉政策担当者の支援観の転換も必須であることが分かってきた。そこで、この課題に関しても、二年目以後の検討課題として加えていった。

4. 研究成果

本研究は、次の3つの小課題から構成されている。

(1) 先進的通所施設の職員悉皆調査に基づき明らかになってきた、「福祉施設のミッション重視型組織改革」についての研究

(2) スウェーデンにおける重度障害者の権利擁護や地域生活支援の現状と課題の研究

(3) 市町村自治体の障害福祉政策担当者の能力開発とエンパワメントに関する研究

次に各研究の成果と課題を述べる。

【3つの個別研究の主な成果、位置づけとインパクト、今後の展望】

(1) では、障害者の地域生活を支える支援組織では、サービス提供の内容が変化する中で、ミッションを重視した組織改革が必要であることがわかった。福祉施設の内部に入り込んだ組織論的考察は我が国では少なく、学会発表時でも様々な反響を呼んだ。

アクションリサーチ型手法で現場を変えることを第一義にしたため、聞き取り調査の調査終了後の分析・検討も今後の課題である。

(2) では、スウェーデンにおける重症心身障害児者支援の現状を調査した。地域生活支援が最も大変な、最も障害が重い人々でも、「可能性開発」「生活保障」の視点を持ったシステム・資源構築を行っている。そこから医療モデルではない、person-centered な支援観(新しい『接し方』)や Self Advocacy 支援の基盤となる考え方を構築していることがわかった。

この支援観の変化と制度変革の融合的展開を、(1)や(3)で検討した我が国での重度障害者の地域生活支援に携わるソーシャルワーカーや行政職員の教育にどう活かせるか、が今後の課題である。

(3) では、この研究を進める中で見えてきた、自治体の障害福祉政策担当者の資質の向上とエンパワメントに関して、地域自立支援協議会と裁量に関する検討を行った。この検討は、今まさに設立が進みつつある協議会についての理論的検討として、学会発表でも注目を受けた。

この研究を進める中から、新たな研究課題も発見し、2009年度以後の科研費若手研究(B)「社会資源の開発に向けた支援者エンパワメントに関する研究」への着手へとつながった。

以下、課題毎にその成果の概要報告を行う。

(1) 「福祉施設のミッション重視型組織改革」の成果と課題

ある通所授産施設をフィールドとして、その施設が元々持っていたミッションを掘り起こしながら、その組織が現在抱えている問題を解決するための、障害者施設の組織改革へ向けた試行的実践を行い、その現状と課題を整理した。

【この部分の方法論】

A 県 B 市の C 施設をフィールド先に選び、C 施設でのフィールドワークと共に、過去2回、ケアスタッフ全員へのインタビュー調査を行い、最終年度はフォーカスグループディス

カッション形式での聞き取りも行った。また、毎回の聞き取りから見えてきた課題点については、職員研修会の場で報告し、その時点での組織改革について提言を行い、一部実践も行った。

過去3年間の研究を通じ、次の3点が明らかになってきた。

【①個々人の変容の限界（メゾ）】

聞き取りの中では、多くの職員から、組織に対する不満の声が聞かれた。だが一方で、組織的問題だけでなく、個々人の職員の諦めや停滞感、職員間の相互不信やコミュニケーション不足も見られた。そこで、報告の後の職員研修で、「自己覚知」を計る為のワークショップを数回開く。これにより、コミュニケーション不足の問題は解消されたが、組織内変容に至らず、閉塞感はぬぐえなかった。

【②「問題発見」型組織内変革（ミクロ）】

継続的な聞き取りを続ける中で、個々人の変容の限界や、組織的な取り組みが進まない事への閉塞感が明らかになってきた。そこで、多くの職員から上がった組織内での最大の問題（の一つ）である、「時間のなさ」に焦点化し、「会議の改革」に向けた試行を始め、会議時間が短くなり、モチベーションが向上した等の成果を得られた。

【③ボトムアップ型組織変容（マクロ）】

この組織も、時代に合わせてサービス内容を変え、形の上での組織変革は進めてきた。だが、表層的改革に過ぎず、根本的部分での「個人の諦め」①や「古い体質の温存」②には手をつけない「改革」であった。本当の意味での、当事者主導の地域自立生活支援を担う組織に変容するためには、「個人の諦め」や「古い体質」を超えた変容が求められる。

今回の研究調査を通じて、地域自立生活支援のミッションを共有する研究者が第三者的に介入し、その施設の抱える弱点を「問題発見」し、解決の為に一緒に関わるアクションリサーチ型手法を展開した。このことにより、この組織が抱えていた課題が明確になり、新たな組織体制に向けての体制立て直しが見事に進む、という支援を行う事が出来た。

(2) スウェーデンにおける重度障害者の権利擁護や地域生活支援の現状と課題

スウェーデンとノルウェーは障害者の入所施設は統計上ゼロである。では、現実に、大変重い障害を持つ方々の地域生活支援や権利擁護支援は展開されているのか、を2つの拠点で調べた。

【①エルドラードは可能性開発の拠点】

スウェーデン第二の都市、イエテボリ市で重度の心身障害を持つ人の日中活動を提供する場である「エルドラード」を筆者が訪れたとき、時刻はちょうど朝9時。利用者が続々と福祉タクシーに乗って「エルドラード」を訪れる時間帯だった。移動にも介助が多く必要な人々の中に入っていくのを見届けたあと、筆者も中に入ると、入り口から綺麗なピンク色の壁や調度品や置物なので飾られた、美しい非日常空間。「音、色、匂いなどを使って、重い障害を持つ人が『エルドラードにやって来た』ということがわかるようにしています」と所長のエラインさん。ご自身のお子さんで利用者でもあるピアさんがグループホームからエルドラードに週に1度、やってくる際には、家の中からエルドラード訪問に向けた関わりが始まる、という。

「まずその日は家にいる時から、エルドラードの写真を本人に見せ、エルドラードに向かう車中でも写真を本人の手元にずっと置いておきます。また車内では、エルドラードに行くときにはいつも同じ歌を支援者が歌っています。そして、車がエルドラードに到着したら、写真もしまします。そうやって感覚を刺激することによって、今から何が始まるか、を本人にわかってもらい、心の準備をしてもらっておくのです。」

エラインさんの説明に象徴されるように、ここでは重度で意思表示や理解が難しい、と従来はみなされてきた人々のコミュニケーションを活発にし、感覚を刺激するための仕掛けであふれている。水・火・土・空気、をそれぞれのテーマにした4つの部屋では、日本でも最近お馴染みになったスヌーズレンやジェットバス、アロマセラピーなど、五感を刺激する様々なアイテムがそろっている。また、意思表示のパネルであるブリスや文字盤など、コミュニケーションを円滑にするための補助具やその専門家もいる。さらに、重度の人に自分のアイデンティティを感じてもらうための鏡も、建物のあちこちに設置されている。カフェは季節感あふれる装飾に変えられ、庭では嗅覚を刺激するハーブを植えている。

このような“ハコモノ”だけでも圧倒されがちだが、エラインさんはハードよりソフトの大切さを強調していた。「エルドラードの利用者の大半が、“ここ”と“今”で生きている人です。彼等彼女らにとって、見た目が綺麗で居心地がいいことが、すごく大切です。」

綺麗で居心地のよい空間は、エルドラードだけで十分、ではない。イエテボリ市内だけでも140カ所ある重度の心身障害を持つ人を支援しているグループホームやデイセンタ

一、学校などにエルドロード職員が出張し、利用者の“ここ”と“今”を豊かな空間にするために、支援者や家族などへのレクチャーも度々行っている。また、エルドロードでも支援者のためのセミナーを毎月何度も開いている。つまりは、地域で暮らす重度の心身障害を持つ人たちの“ここ”と“今”の可能性を刺激し開発するために、ハードとソフトのトータルの環境づくりを行う場所、それが「エルドロード」という場なのである。

【② JAG 協会は生活保障の拠点】

確かにエルドロードのような重度の人向けの日中活動の場は日本でも最近増えている。だが住まいの場では、最重度の人は家族介護か施設での暮らし、の二者択一が日本ではほとんどだ。グループホームという選択肢も幾つかの先進地域で出始めたが、一人暮らしを支える支援、とまではなっていない。そこで、この第三の選択肢を作り出した、JAG 協会の取り組みも調査した。

この JAG 協会とは、重度の心身障害を持つ人とその家族で構成される NPO である。創始者は、重度の心身障害を持つ当事者であるマグヌスさんと彼の母親のヤードさん。マグヌスさんは今から 15 年ほど前、グループホームから出て仲間と共同で介助者を雇っての生活を始めた。それはグループホームでの“おまかせのケア”が安全ではない、と感じていたからだ。雇用者として当事者の意向に基づいたケアが提供される仕組みを作らない限り、施設からグループホームに移っても、ケアの質は向上しない。その想いと、1994 年に始まった LSS（一定の機能的な障害のある人々に対する援助とサービスに関する法律）という法律が重なった。同法の中で、「パーソナル・アシスタントによる援助」が権利として得られる特別な援助サービスの一つとして明記されたからである。

このパーソナル・アシスタントによる援助とは、障害者自身（あるいはその代弁者）が決めた介助者が、障害者側で決めた時間に介助に来てくれる、という「当事者管理」の介助サービスである。役所から派遣される支援者と違い、自分の納得できる介助者に、自分のニーズに合った時間で自分にあったサービスを提供してもらえ、という点で大きな特色がある。本人にその必要性が認められた場合、無料でそのサービスが利用できる。

LSS 制定時の 94 年に同協会内で協同組合を立ち上げ、重度の心身障害を持つ人がこのパーソナル・アシスタンスによる援助を使いこなすための仕組みも作り上げた。利用者の多くが週 168 時間（つまりフルタイム）の介護が必要と認定されており、330 人の利用者を、2500 人のパーソナル・アシスタントで支えている。意思表示の難しい当事者が雇用者とな

るために、その補佐役として「サービス保証人」という協会独自の制度を作った。当事者と共に雇用者として介助者の雇用管理を行うと共に、介護の質を担保し、他の介護者の都合がつかない場合の最終的な介護保障責任を負っている。このサービス保証人と当事者の二人三脚で「当事者管理」をしていこう、という考えなのだ。重責が伴うこの「サービス保証人」には、利用者の家族や親戚がなるケースが多かったが、最近では利用者から信頼され、長い支援の経験を持つパーソナル・アシスタントがなるケースもある、という。

JAG 協会としては、パーソナル・アシスタントの質を高めるため、初任者・現任者研修をするだけでなく、サービス保証人への支援や、よりよい制度になるための政治家への働きかけなども積極的に行っている。

【③ 共通する視点とは】

この二つの拠点に共通するのは、本人の想いや願いを満たすために、本人ではなく社会や環境を変えよう、という視点である。エラインさんとヤードさんは、共に重度の心身障害を持つ人の母親であり、30 年前からスウェーデン国内でも一番遅れていた重度の人への支援の必要性を、家族会や政治家に積極的に働きかけてきた。重度の障害を持っても普通の人と同等の生活を過ごす権利がある、というノーマライゼーションの理念を現実のものとするため、新たにシステムをゼロから作り上げてきた張本人でもあった。そして、日中活動や生活保障の拠点を作った後、今では支援者の教育に力を入れている点でも共通する。

ハコモノやシステム、そして制度は、それを継続的に支える人々の力がなければ、形骸化する。重度障害者の脱施設、そして地域での「可能性開発」と「生活保障」の拠点作りにリーダーシップを発揮してきた二人の母親とも、次の目標を「人材育成」と更なる環境改善と定めていた。障害者個人ではなく社会環境を変え、その後には人材育成を重視する、という二人のリーダーの視点は、地域移行後の障害者の地域自立生活支援を実現していく上で必要な不可欠な視点である、ということが分かった。

(3) 市町村自治体の障害福祉政策担当者の能力開発とエンパワメントに関する研究

2006 年に施行された障害者自立支援法は、市町村ないし圏域レベルに「地域自立支援協議会」の設置を求めている。この協議会は、「相談支援事業の運営評価」「困難事例への対応」「地域のネットワーク化」等を目標と

し、市町村・圏域位で、行政と相談支援事業者、当事者、家族、事業所等の関係機関が同じテーブルについて議論することが出来る場とされている。同協議会は、新たな社会資源創出に向けたソーシャルアクションを進めていく土台となる協議会だが、その設置方法や運営については各市町村に大幅な裁量権が与えられている。

そこでこの協議会に託された裁量に関して、Vinzant and Crothers(1998)による Street level leadership 理論に基づいて検討した。その上で、協議会が果たし得る障害福祉政策におけるソーシャルアクション機能について分析した。

【①Street level leadership-Lipsky 以後の新たな裁量論】

行政裁量に関しての古典的名著として Lipsky (1980=1986) の「行政サービスのディレンマ」が挙げられる。この Lipsky の議論では行政裁量を否定的に捉えているが、その一方、最近では裁量を積極的に評価する議論も出始めている (例えば Baldwin 2000)。

Vinzant and Crothers(1998:42-44) は、Lipsky の時代から行政裁量の文脈が変わった点として、①権限移譲、チームワーク、継続的な質への配慮と改善、顧客満足、など市場のマネジメントの考え方が公的な分野でも必要とされるようになった (組織・経営面での圧力)、②政府に批判的なムードの中で裁量的選択の正当性が深刻な危機にあること (政治的圧力)、③地域集団も個別住民も行政的硬直性へ非寛容になり個別支援を求めている (期待の変化)、そして④以前に比べて解決方法や定義、標準化された方法がない “たちの悪い (wicked) 問題” に直面している (問題の性質の変化)、の 4 つを挙げている。

その上で、Vinzant and Crothers (1998) は、ストリートレベルのワーカーを複雑で競合する価値やニーズを考慮し、それらの価値にバランスをとるやり方を探求するリーダーと見なす。そしてそのリーダーシップを、ストリートレベルのワーカーが結果・方法にも裁量がない「行政的な手続き」、どのように問題を解決するか (方法) の裁量があるが、目標設定 (結果) に裁量のない「状況的なリーダーシップ」、どのような目標設定をするかという結果の裁量はあるが、一度目標が決まればその方法についての裁量がほとんどない「変容するリーダーシップ」、結果にも方法にも裁量の余地がある「状況的かつ変容するリーダーシップ」の 4 つに分類される、とした (Vinzant and Crothers 1998:91-93)。

この Street level leadership 理論を前述の協議会の枠組みに当てはめた場合、次のような整理が見えてきた。

【②地域自立支援協議会における Street level leadership】

この協議会に関しては、「個別の支援会議は協議会の命綱」とされている。つまり、個別の支援会議の中から「困難事例」を拾い出して解決方法を協議・模索する (個別課題の普遍化) のが同協議会の役割である、という位置づけである。Vinzant and Crothers(1998)は、「困難事例」を「行政的硬直性」では対応出来ない “たちの悪い (wicked) 問題” と位置づける。そこで「チームワーク」の場として協議会が作られ、市町村に「権限移譲」した上でその設置を義務づけることによって「裁量的選択の正当性」を保障しようとしている場である、と位置づけることが出来る。

この状況にあって、「地域自立支援協議会」においては、どのような事を議論するか (結果) だけでなく、議論するのならばどのような方法を採用するか (方法) にも裁量の余地がある「状況的かつ変容するリーダーシップ」モデルが適応可能である、と言える。

【③Street level leadership からソーシャルアクションへ】

ソーシャルアクションとは、久保 (2007:641)によれば、「個人・集団・地域住民のニーズに適合した社会福祉制度やサービスの改善・創設を促す援助技術」であり、具体的には「議会や行政機関に立法的・行政的措置をとらせるべく集合行動の展開などを通して、社会的・政策的に福祉問題の解決を促進していく」ことを挙げている。その地域における「困難事例」の解決のために、自治体が社会資源の創出などの「行政的措置」をとれるよう、この協議会が「政策的」働きかけをしていくことができるなら、まさにこの協議会はソーシャルアクションの場にもなりうる。だが、それはその協議会に参加する誰が、どのようなリーダーシップを取るかに大きく左右される。

だが street level leadership は、決して個人の属性やカリスマなどに基づいたものではない。Vinzant and Crothers(1998)も、リーダーとそれに従う者は相互に影響しあっており、リーダーの権力行使は、彼が影響を及ぼす者の理想や価値、望みとの関係の中で正当化される、としている (Vinzant and Crothers 1998:87-89)。この協議会という最前線 (street level) で、どのようなアクターがリーダーとして権力を行使するのか？ その内容如何によって、その地域において現状の社会資源では解決が「困難」な事例 (“たちの悪い (wicked) 問題”) を打開するソーシャルアクションが生まれることも、あるいは単なる「権力行使者」や「統治者」を産む

だけに終わる可能性もある。その意味で、この協議会で今後どのようなリーダーシップが発揮されるか、が大きな課題であり、この部分での支援者教育が必須であることも整理された。

(2) 研究分担者
なし

(3) 連携研究者
なし

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

竹端寛、「福祉行政職員のエンパワメント研修」、山梨学院大学『法学論集』、査読無、63号、2009、276-318

竹端寛、「スウェーデンにおける重度の心身障害をもつ人の地域生活支援」、『ノーマライゼーション』、査読無、26(12)、2006、56～59

〔学会発表〕(計4件)

Hiroshi TAKEBATA, How do we work for "wicked problems" in local community? The analysis of bureaucrat-led network in local disability policy in Japan, *Fifth East Asian Social Policy Research Network International Conference*, 2008年11月4日, National Taiwan University in Taipei, Taiwan

竹端寛、「地域自立支援協議会における Street level leadership」、第6回福祉社会学会、2008年6月8日、上智大学

竹端寛、「障害者福祉政策とソーシャルアクション」、国際ボランティア学会第9回大会、2008年2月24日、JICA沖縄国際センター

竹端寛、「福祉施設のミッション重視型組織改革」、日本社会福祉学会関東部会2007年度研究集会、2007年12月1日、立教大学

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等：特になし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

竹端 寛 (TAKEBATA HIROSHI)

山梨学院大学・法学部・准教授

研究者番号：90410381