

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 21 日現在

機関番号：32501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780348

研究課題名(和文) 介護資格制度の社会的意義と課題の検討 - パーソナルアシスタンスの実現に向けて

研究課題名(英文) Social implications and issues regarding caregiver qualification system: achieving implementation of the personal assistant system

研究代表者

山下 幸子 (Yamashita, Sachiko)

淑徳大学・社会学部・准教授

研究者番号：60364890

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：研究目的は、障害者福祉から考える介護資格制度の意義と課題の検討である。研究方法は介護政策の変遷に関する文献研究と障害当事者団体へのインタビュー調査である。研究結果として、介護資格制度には「質の担保」、「介護技術の標準化」、「介護職の社会的評価」という意義があるが、一方で主体性や個別性を重視する障害者の自立生活から考えれば、介護資格制度の取得状況と実際の介護の質が必ずしも連動しないことが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The present study aimed to investigate implications and issues regarding the caregiver qualification system in Japan from the perspective of welfare provision for people with disabilities. Literature related to changes in nursing care policy was reviewed and an interview survey conducted on organizations representing people with disabilities. Implications of the caregiver qualification system comprised “guarantee of quality”, “standardization of nursing care skills”, and “social value placed on nursing care work”. Conversely, the present findings also clarified that acquisition of caregiver qualifications and quality of nursing care are not necessarily correlated from the perspective of independent living among people with disabilities, who value independence and individuality.

研究分野：社会福祉学

キーワード：障害者福祉 介護 資格 自立生活運動

1. 研究開始当初の背景

介護が日常に不可欠となる重度障害者の自立生活には、介護者をどのように確保し、どのような介護者から、どのような介護を受けるかという点が、極めて重要となる。障害者自立生活運動においては、必要な介護者を障害者本人が選び、自らの生活に合った介護内容を介護者に伝え教育するといったように、介護において障害当事者が主体であることに重きがおかれてきた。近年では知的障害のある人々の暮らしにおいても、その重要性が共有され、本人のことをよく知る支援者によって障害者本人の意思と決定が支えられている。こうした志向は「パーソナルアシスタンス」と呼ばれ、障害者本人の主導による、個別の関係性のもとでの支援全般のことを指す。パーソナルアシスタンスは、「障害者の権利に関する条約」(2006年国連により採択、2014年国内批准)(以下、「障害者権利条約」と略す)においても記されているところであり、障害者が障害を持たない者と同様に地域社会で暮らす権利を行使するために不可欠なものであると考えられている。

パーソナルアシスタンスの実現には、そのための「制度」がなければならない。そこで十分な検討が必要になるのが、本研究のテーマである介護における資格制度との関係である。介護政策全体をみれば、介護の質及びキャリアを高めていくための方法として資格制度をいかに体系化し内容を高度化していくかが重要課題となっている。

自立生活を送る障害者にとって介護の資格制度が問題視されてきたのは、2003年度の支援費制度開始からである。これまで障害者の自立生活を支えてきた、各自治体による「全身性障害者介護人派遣事業」は、2003年度より「日常生活支援」等のかたちで各障害者福祉法に基づく介護サービスになり、従事者に資格要件が課されるようになってきた。しかし、介護従事者の資格要件については障害当事者からの批判がさまざまに続いている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、介護資格制度の社会的意義と課題について、社会福祉制度と介護状況等の変遷、そして障害当事者の自立生活の状況に沿いつつ考究することにある。

研究目的の遂行にあたり、資格制度について戦後からの社会福祉制度・実践・言説の史的展開を整理し、それを下敷きに介護を受ける本人の視点と介護職及び介護派遣事業所の視点とを読み解くことで、現在の介護資格制度の社会的意義と課題について多角的に検討する。

3. 研究の方法

文献研究と、フィールドワークにより得られた資料を元にしたドキュメント分析とインタビュー調査を研究方法として採用する。

文献研究においては、介護資格制度の議論の変遷を考究するために、先行研究を詳読・整理し、資格制度史を明らかにした。

フィールドワークでは、障害者など介護を必要とする人々及び介護従事者・事業所が、介護資格制度をどのように意味づけているのか、また資格制度が生活に及ぼす影響について、ドキュメント分析及びインタビュー調査研究を行った。インタビュー調査は半構造化面接法を採用し、質的なデータを収集した。

調査協力者は、2003年度からの支援費制度以前・以降にまたがり、東京都・愛知・大阪での自立生活運動を推進してきた障害当事者運動団体と、それを母体とした介護派遣事業所スタッフである。特に、2014年度末からは、大阪市での障害者自立生活運動の実践史を追うべく調査研究を進めてきた。大阪に焦点化した理由は、2000年から大阪府内各障害者団体の連合体である「障害者の自立と完全参加を目指す大阪連絡会議」から派生したNPO法人「大阪障害者自立生活協会」が大阪府・市からの委託を受け、500名以上を対象としたホームヘルパー養成研修事業を行ってきた実績があるためである。障害当事者団体として、介護資格をどのように捉えてきたのかを知るべく、大阪を中心的な研究対象とした。

4. 研究成果

(1) パーソナルアシスタンスに関する議論の系譜と争点の整理

本研究の目的は、パーソナルアシスタンスの視点から捉えた時の、介護資格制度がいかに評価できるかを示すことである。

研究期間中の2014年末から、厚生労働省・社会保障審議会障害者部会を中心に、障害者総合支援法の改正作業が行われ、そこでパーソナルアシスタンスが議論の俎上にのぼる。まずは、パーソナルアシスタンスと現行の障害者福祉政策において、パーソナルアシスタンスがいかに争点となってきたのかという点から、研究成果を示す。

パーソナルアシスタンスという言葉は使用されていなかったものの、日本においてその理念に沿った制度の実現を求めた運動の嚆矢が1970年代の自立生活運動にある。その後、日本において「パーソナルアシスタンス」という言葉とともに具体的な政策課題として挙がる契機となったのは、2006年に国連で採択された障害者権利条約であり、第19条(b)では、パーソナルアシスタンスについて規定されている。

障害者権利条約批准のための国内法整備に向けて内閣府に設置された「障がい者制度改革推進会議総合福祉部会」は、2011年に部会の議論成果を「骨格提言」としてまとめた。そこで、パーソナルアシスタンスについて、「1)利用者の主導(支援を受けての主導を含む)による、2)個別の関係性の下で、3)包括性と継続性を備えた生活支援である」といっ

た定義づけがなされる。この定義からも明らかのように、支援・介護における個別の関係性や障害者自身が主導となることの重視から、従事資格については、研修はOJTを基本とし障害者介護の経験から評価しようとする（障がい者制度改革推進会議総合福祉部会2011：35 - 37）。

その後、2014年末からの障害者総合支援法施行3年後見直しで、パーソナルアシスタンスは議論の俎上にあがるものの、結果として具体的な制度化は見送られた。この間の見直し経緯を、社会保障審議会障害者部会資料・議事録からまとめ、何が議論の争点になるか、またそうした争点に対し障害者権利条約批准をふまえてどう検討すべきかを明らかにしてきた。結果、障害者部会等における議論の争点としては、パーソナルアシスタンス制度「新規」創設への疑問、ダイレクトペイメントへの懸念、意思決定支援の必要な障害者への権利擁護、パーソナルアシスタンス利用の適性への懸念、財源確保の困難の4点にまとめた。しかし障害者権利条約の理念に則せば、各々の争点に対し、重度訪問介護の「発展的継承」としてのパーソナルアシスタンスという認識の必要、パーソナルアシスタンスとダイレクトペイメントとは必ずしも不可分のセットではないこと、障害者本人を中心とした「支援の輪」の形成とそこでの継続的な障害者と介護者との関わりによる権利擁護の可能性、財源確保のための試算作業の必要という点を、今後検討すべき点として提示した。

(2) 介護資格制度の政策変遷から、その意義と課題を明確にする

1956年上田市等での家庭養護婦派遣事業から始まる在宅介護政策に関する文献を抄読し、その歴史を明らかにした。そのうえで、介護資格制度は何のために必要とされてきたのか、介護資格制度の意義と認識されてきた事柄を明らかにした。

1点目は「質の向上・担保のための資格」という意義である。家庭奉仕員制度の創設時から、採用要件に何等かの資格所持を加えるべきであるとともに、そうした資格制度の創設が必要であるという認識がもたれてきた。その後、サービスの質の担保として資格の必要が具体的に持ち出されるのは、1980年代からのシルバーサービス振興が影響している。「社会福祉士及び介護福祉士法」はそうした要請から制定されている。

2点目は「介護水準標準化のための資格」という意義である。利用者へのサービス提供の質に生じるばらつきを是正するために、介護サービスの質を均質化し、標準化するために全国共通の資格・研修制度が存在する。

3点目に「介護職への社会的評価を高めるための資格」という意義である。介護業務は専門性を問われず誰でもできると一般的に思われるように、介護職への社会的評価は低

く、それは賃金にも影響を及ぼしていた。そうした状況を背景に期待がかけられたのが、介護の資格制度の確立であった。

制度史や介護資格制度に関わる先行研究を整理することによって、以上の3点を明らかにしたが、同時に、介護資格制度はただ高度化の道を進んできたわけではない。「人の確保」と「質の確保」とが並走しないことがある。人を増やすためには就業の要件を高めることがマイナスに働くことがある。そのバランスをどう考えるかは、今後の検討課題となる。

(3) 介護資格制度と障害当事者運動の軌跡から、制度の課題を明確にする

障害当事者による介護保障に関わる運動の軌跡を追い、いかに介護資格制度に異議を唱えてきたかを明らかにした。1970年代から重度身体障害者を中心に、障害者の自立生活を支える介護制度の確立を目指す運動が進められてきた。そこでは、介護者を幅広く確保するために、資格要件のハードルを上げないようにする運動が展開されてきた。とはいえ、求める介護の質が低くても良しとするわけでは決してない。

障害者自立生活運動は第一に介護者確保のために資格要件に抵抗してきた。加えて、介護の質は従事前の資格取得や研修修了によって担保されるわけでは必ずしもないとして資格要件に異議を唱えてきた。まず、誰が介護の質を評価するのかという点からの違和の表明がある。本人または本人主導を支援する支援者による質の評価ができるなら、それに資格が先んじることはおかしいという主張である。

また、資格取得をもって介護の質を標準化するという言説にも、個別性の尊重という点から異議が唱えられてきた。資格教育で得た知識や技術が現場で活かせることはあるが、あくまで障害者の個の生活に出会い、その介護方法を体得していくことが基本である。

障害者自立生活運動の理念と運動実践を研究することで、障害者介護における「専門性」について、以下のことを明らかにした。障害者自立生活運動が介護研修においてOJTを重視してきたのは、個に即した研修を行うためであるとともに、現場経験の重要性をふまえているためである。目の前の障害者とのやりとりや、その生活状況から介護の方向性や手法を考える応用力や柔軟性を持つこと、それができるだけの互いのコミュニケーションが図られ、関係性が築けていることといった要素が専門性の高低を決めるのである。

(4) 障害者自立生活運動における「事業」の側面

制度化・規格化された介護資格制度への障害者自立生活運動からの抵抗について、研究結果(3)で示した。ただ一方で、自立生活運動を母体とする団体が、介護派遣の事業指定

を受け、介護の供給主体となることは、自立生活を支える基盤になると考えられてもきた。そこで、「事業」と「運動」の両側面をもつ障害者自立生活運動において、介護資格がどのように捉えられてきたのかを明らかにした。

介護従事要件をめぐる国と障害者自立生活運動団体との交渉

介護従事に資格・研修を求める 2003 年度を前に、障害者自立生活運動は国への要求活動や交渉を続けてきた。そこで、研修時間数を 20 時間と国に提案したのは、障害者自立生活運動側であった。インタビュー調査によって、障害者自立生活運動において、24 時間介助を制度化するためには資格要件については妥協も必要であったという認識があったということを示した。それは、介護保険制度施行と障害者施策への影響を考慮しながら、介護保険制度に組み入れられることなく、かつ自立障害者の生活実態に沿いつつ、介護者確保に大きな混乱をもたらさないようにするためであった。介護を要する障害者への介護保障を優先するために「必要な妥協」として捉えられていた。

大阪での障害者自立生活運動における資格要件への認識

障害者自立生活運動としては、介護従事のための要件のハードルが高くなることについて積極的ではないことが、障害当事者及び介護派遣事業所に勤めるスタッフへのインタビュー調査から明らかになった。ただ一方で、障害当事者団体による介護の事業化を確立するためには、資格要件を定めることは避けて通れないという認識があったことも明らかになった。加えて、介護は「誰にでもできる」ものではないとも考えられており、事業として行うのであれば、その質を高めるための研修を行うことも大切だとの考えも示された。資格制度に無条件で賛成ではないものの、資格要件を容認する条件として、以下が調査によって示された。1 つ目は、学生も受講できるように研修時間が短いこと、2 つ目は研修内容が障害者自立生活運動の考え方に沿うことである。

「事業」と「運動」とのバランスという検討課題

インタビュー調査を通して、介護を受ける障害者と介護者との関係変容の様子が明らかになった。自らの介護者をどう育てていくかという課題は本人の課題に直結しているはずだが、事業化によってそのように捉えることが困難になっている状況がある。

(5)研究成果のまとめとして

本研究の目的は、介護資格制度の社会的意義と課題について、社会福祉制度と介護状況等の変遷、そして障害当事者の自立生活の状

況に沿いつつ考究することであった。

介護資格制度の社会的意義として、研究成果(2)で示したように、「質の向上・担保のための資格」、「介護水準標準化のための資格」、「介護職への社会的評価を高めるための資格」という意義が見出されてきたことを明示した。しかし、自立生活を志向し、パーソナルアシスタンスの実現を目指す障害者自立生活運動は、そうした意義に対して課題を提示してきた。誰が、どのように介護の質を評価するのか。「専門性」の中身、障害者と介護者との関係の中で作り上げられる経験の豊かさや重みを、いかに評価していけるのかという点は、障害者自立生活運動の軌跡から介護資格制度に再考を迫る点である。

しかし障害者自立生活運動も、地域での自立生活を広げていくために、運動体が母体となる介護派遣事業を担っていき、事業体の立場で介護資格要件と向き合う必要がある。ここでは、研究成果(4)で示したように、「事業」と「運動」とのバランスをどうとっていくかという、障害者自立生活運動の課題が存していた。事業化の中で、介護者はいかにあるべきかという問いが、障害者自身の課題として考えることから離れていく状況が生まれていることがわかった。インタビュー調査において、「介護者とか資格というところから課題を離れさせている経過があるのに、それに対して当事者性を求めるというのはしんどい話だ」という話が聞かれた。介護派遣事業を安定的に運営しつつ、エンパワメントにつながる自立支援を行う方途の探求が、障害者自立生活運動の課題になっていると言える。

引用文献

障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 (2011)「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言 新法の制定を目指して」
(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/dl/0916-1a.pdf>, 2016, 6, 12)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

山下幸子(2016)「障害者の自立生活運動における「事業」と「運動」の側面」『淑徳大学研究紀要(総合福祉学部・コミュニティ政策学部)』第50号、134 - 147、査読無。

山下幸子(2016)「障害福祉制度と介護保険制度の関係～障害者総合支援法施行3年後見直し議論から」『賃金と社会保障』第1654号、38 - 49、査読無。

山下幸子(2014)「介護を仕事とするための要件について 介護資格制度を考える」『支援』第4号、105 - 138、査読無。

山下幸子(2014)「自立生活運動は介護資格制度についてどのように考えていたのか」『淑徳大学研究紀要(総合福祉学部・コミュニティ政策学部)』第48号、239 - 250、査読無。

http://ci.nii.ac.jp/els/110009785460.pdf?id=ART0010282983&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1465759663&cp=

〔学会発表〕(計4件)

山下幸子、「障害当事者運動と介護派遣・公的介護保障要求 主に1980年代大阪における運動から」、障害学会(第12回大会)、2015年11月7、8日、関西学院大学(兵庫県・西宮市)。

山下幸子、「パーソナル・アシスタンス制度についての議論の争点」、日本社会福祉学会(第63回秋季大会)、2015年9月20日、久留米大学(福岡県・久留米市)。

山下幸子、「障害者と介助者との関係を規定する要素について 「事業」と「運動」との間」、障害学会(第11回大会)、2014年11月8、9日、沖縄国際大学(沖縄県・宜野湾市)。

山下幸子、「障害者の地域自立生活を支える介助者の要件について」、日本社会福祉学会(第61回秋季大会)、2013年9月21日、北星学園大学(北海道・札幌市)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山下 幸子 (YAMASHITA, Sachiko)

淑徳大学・総合福祉学部・准教授

研究者番号：60364890