

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 25 日現在

機関番号：32683

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530739

研究課題名(和文)戦後障害者福祉における『相談支援』形成過程研究

研究課題名(英文) Re-examining the process of developing Consultation Practices in a Social Welfare System for People with Intellectual Disabilities in Japan

研究代表者

中野 敏子 (Nakano, toshiko)

明治学院大学・社会学部・教授

研究者番号：20198162

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：戦後障害者福祉の「相談」実践は、「福祉の措置」の行政的判断手続き上の「相談」と、「施設」機能の転換を模索する中、民間事業所ベースで取り組まれた地域生活支援での「相談」の2つの流れを背景に形成されてきた。インタビュー調査による知的障害のある人をめぐる「相談」実践の質的分析から、実践の構成要素は「障害相談の特徴(当事者の代行機能の必要性と困難さ、本人尊重から始める支援など)」、「制度環境の変化」、「利用者の制度活用の変化」、相談担当者の「相談の視点」、「相談のスタンス」、「制度環境の変化の認識と挑戦」であり、相互に作用し総体としての「相談」実践となる。今日の相談支援事業の「相談」の検証の手がかりを得た。

研究成果の概要(英文)：Re-examining the process of developing "Consultation Practices" in a Social Welfare System for People with Intellectual Disabilities in Japan over the past 60 years, this research provides the following findings; Firstly, two streams of consultation practices are recognized; the one is based on a regal control system as a judgment process of who is eligible for social welfare services. The other is built upon community based practices against the institutionalization. Secondly, the 10 factors composing of the consultation practices are derived from the qualitative analysis of interviewing by 11 social workers who experienced them in these streams. The one of factors is the role of advocate related to the fact that it is unusual for people with ID themselves to access to consultations. They also lead to consultation practices as an integrated combination of various interactions among factors. The result provides good suggestions to the research of consultation support practices.

研究分野：障害者福祉 ソーシャルワーク

キーワード：ソーシャルワーク 社会福祉援助技術 障害者福祉 相談支援

## 1. 研究開始当初の背景

日本における障害者福祉体系は社会福祉基礎構造改革(2000[平成12]年)以降サービス供給体制も措置制度から利用契約制度へ、地方、民間委譲へと転換する。その中でも支援費制度の導入(2003[平成15]年)障害者自立支援法(2006[平成18]年)その後の障害者総合支援法(2012[平成24]年)成立以降、「相談」は「相談支援事業」化された。行政機関が行ってきた「福祉の措置」に関わる「相談」が、民間事業者による「障害福祉サービス給付に伴う利用者のサービス計画」を担うまでになっている。こうして措置という「行政処分」からサービス利用の「サービス選択過程」における「相談」として、その機能変化が求められ、ケアマネジメント手法による「相談」の方向性が示されている今日である。

「相談支援事業」の担い手研修としての「相談」への関心はあるものの、戦後障害者福祉を振り返る上で、「相談」機能の変化をとらえて検証した研究はこれまで不十分である。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、今日の「相談支援」をめぐる政策的転換期を見すえ、改めて、日本における障害者の「相談支援」の形成過程に「実践の継承、転換」はいかにあったかを捉えていくことにある。その際、関心をおく点は、第一に、障害者福祉制度の措置体制とともに組み込まれた「相談」機関における「相談」と、今日、利用契約制度における「相談援助」あるいは「相談支援」において、何が継承され、何が転換されたのかを明らかにすることである。第二は、その継承と転換において、「障害」がどのように位置づけられたのかである。とくに、表出言語を主とする相談という流れではその意思を十分に表出することが困難とされてきた「知的障害のある人と相談支援」の形成に着目する。第三は、日本における戦後の障害者福祉史を明らかにする

一助として、障害者福祉の展開の事実を補足する資料の提供、また、今日の「相談支援」をめぐる課題検討への素材の提供という意味で、何らかの貢献となることを意図するものである。

## 3. 研究の方法

(1) 1950年以降、障害者自立支援法から障害者総合支援法前後までの関連文献資料の収集と分析を通して、実践の背景となる社会福祉、障害者福祉をめぐる制度における「相談」の位置づけの動向と特徴を把握する(2012[平成24]年~2015[平成27]年5月)。

(2) 措置制度から利用契約制度への移行期に知的障害のある人(児含む)への「相談」業務経験のある、スノーボール方式による11名のソーシャルワーカーへのインタビュー調査(2012[平成24]年8月~2013[平成25]年6月)を通して質的データ分析を加え、「相談」の機能、制度的変化、とくに「措置から利用契約」の影響、「相談」における「障害」の認識のされ方、「知的障害」という障害への向き合い方、「支援への配慮」に関して、その実践の特徴を捉え、「実践の継承と転換」の課題を明らかにする。

(3) 利用契約制度以降、相談支援事業において「相談」に携わる相談支援専門員、あるいは相談支援員を対象とした意識調査を通して数量的データ分析を加え実践の継承と転換の課題を明らかにする(2014[平成26]年11月~12月)。

「相談」の利用者である親・本人へのインタビュー調査(2013[平成26]年9月、2014[平成26]2月~3月、2015[平成26]年3月)を実施し質的データ分析から、利用者からみた「相談支援」形成の課題を把握する。

## 4. 研究成果

(1) 実践の背景となる社会福祉、障害者福祉をめぐる制度における「相談」の位置づけの動向と特徴を検討したところ、2つの流れを捉えられた。「福祉の措置」の行政的判

断手続き上の「相談」、 「施設」機能の転換を模索する中で取り込まれた地域生活支援から形成された民間事業所ベースの「相談」である。

(2) 前述の2つの「相談」の流れに位置づく「相談」の場での経験のある11名のソーシャルワーカーへのインタビュー調査の質的データ分析を加え、当事者の代行機能の必要性と困難性に代表される「障害相談の特徴」、制度環境の変化、行政組織の変化、

利用者の制度活用の変化、相談員に関して、「相談の視点」、 「相談のスタンス」、相談員としての背景(相談員としての条件含む)、相談員としての自己研鑽、制度環境の変化と課題の認識、制度環境の課題への挑戦、の要素を導き出した。これらは、相互に連動して影響し合う関係にあり、その総体として「相談」実践が形成されているといえる。

図1 『「相談」活動形成要素の相互作用イメージ』



(3) 利用契約制度以降、相談支援事業において「相談」に携わる相談支援専門員、あるいは相談支援員を対象とした意識調査(198 郵送調査、回収率 51.5%)を通して、経験年数別の意識傾向を探った。男性は 42.3%、女性は 57.7%であり、経験年数 1 年が 27.8%、2~4 年が 30.9%、5 年以上 10 年以下は 41.2%であった。事業所種別では、一般相談支援が 60.8%、特定相談支援事業所が 84.5%であった。主な利用者は知的障害が 64.9%、精神障害が 29.9%、身体障害、発達障害がともに

9.3%であった。

障害者への相談を通して該当する内容、相談の際に重視していること、相談に際して用いている方法、相談に際しての拠り所、本人が主役の支援(以上複数回答)

相談に際して自己の支援方針、相談活動の基本となる哲学・思想、について、総合すると以下のような特徴が見えた。

a) 「制度・サービス状況を反映した相談となる」に関する項目については、60%~90%の選択がなされている。一方、b) 「サービス利用相談が本人からか、親から」の点については、児童相談事業所が 42.3%含まれていたが、「親からの相談が多い」という選択は 10%代となる。c) 当事者の組織化・当事者団体との協働については 3%と低い。d) 本人を主体の支援を 46%が重視している。個別の重視、意思確認、意向の重視、選択肢の設定など、具体的な内容としても認識されている。e) 「支援方針」と「相談の視点」「相談のスタンス」、さらに、「実践を支える哲学・思想」の関連を捉えてみると、アセスメントに関する認識は高い、しかし、実践を支える基盤となる「価値」に関連する「哲学・思想」が「ある」という回答は 63%にとどまっている。加えて、「本人の意思尊重」への関心の高さと比べて「支援の目当て」への関心の弱さが伺える。

(4) 「相談支援」がどのように利用者側に反映しているかを捉えるため、本人、および親へのインタビュー調査を実施した結果、本人、親ともに、利用契約制度になって、相談支援活動に組み込まれているので適切な情報提供のもとサービスの主体的選択をすることが可能であるが、それも担当者次第である。また、話しやすい、わかっている人が求められている、「相談」は「相談支援」だけではない、などが明らかとなった。これに関連して、情報ネットワークの拠点としての本人による当事者活動、乳幼児・児童期にはとくに親の当事者活動の意義がある。また、

本人からは、一般就労しているとそれ以外の情報ネットワーク(例えば、本人活動など)がないと情報は入りにくい、という指摘もあった。

#### (5)まとめ

戦後障害者福祉における2つの流れから形成されてきた「相談」実践の一端を実践構成要素の分析から捉えることができた。そこでは、個別支援を中心とした、ソーシャルワークの一連のプロセスを基盤に広い意味の「相談援助活動」がなされてきたといえる。利用契約制度において「相談支援」を切り取り事業として制度化し、民間事業者の参入で柔軟な「相談」の機会が増えたかに見える。しかし、「相談」が支援計画の入り口となり、サービスシステムにおけるゲートキーパーの機能は払しょくしきれない。また、相談の基盤となる相談担当者の相談姿勢、支援の目当て、支援方針も明確ではないなかでは、「相談」スキルに関心が強められることによって、サービス利用目的化した「相談」に止まる可能性もある。

今後、「相談支援事業」における「相談」のあり方に対して、再確認が必要とされる点を以下にあげておく。本来求められていた地域における包括的に関われる「相談支援」の実現のために、あらためてソーシャルワークの視点から機能の再確認、スーパーバイザー育成も含めた人材育成が急務といえる。

「障害相談」の特徴とは何か、それは本人自身が課題を見出しにくく、相談へ自らアクセスすることに「バリア」が存在することである。そのことを踏まえて、「本人主体の支援」という「相談支援」の具体的あり方を「本人の意思決定支援」という課題だけでなく、取り巻く「バリア」の検証と「支援」の構築が必要である。研究結果から「ソーシャルワーカーの課題認識と挑戦」と呼応するのは「利用者のサービス活用の変化」であることを捉えた。当事者のサービス利用力量の醸成は

「相談支援」だけでは不十分といえる。調査結果から得られた問題提起でも明らかのように、「相談」が単価で規定されることによる限界性は明らかである。「相談支援事業」の実質的「相談」機能の向上に向けての改善が必要である。

なお、本研究の残された課題としては、今回、量的調査が母数97と定性的調査による傾向を捉えるにとどまったため、戦後の「相談」実践分析から明らかにされたソーシャルワークとしての姿勢と要素をもとに「相談支援事業」従事者の全国的量的調査により「継承と転換」の課題検討を深める必要がある。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 3件)

中野 敏子、戦後障害者福祉における「相談支援」形成過程研究 地域療育サービス等をめぐる「相談」機能の形成と特徴、明治学院大学 社会学・社会福祉学研究、査読無、第144号、2015、143 - 173

中野 敏子、戦後障害者福祉における「相談支援」形成過程研究 児童福祉法成立と知的障害児の「相談」に関する一考察、明治学院大学 社会学・社会福祉学研究、査読無、第142号、2014、105 - 143

中野 敏子、戦後障害者福祉における「相談支援」形成過程研究 論点と展望、明治学院大学 社会学・社会福祉学研究、査読無、第140号、2013、179 - 196

〔学会発表〕(計 1件)

中野 敏子、成田 すみれ、浅沼 太郎、坂元 暁子、戦後障害者福祉における「相談支援」形成過程研究 実践の継承と転換に焦点を当てて、日本社会福祉学会第61回秋季全国大会、北海道札幌市 北星学園大学 2013年9月22日

## 6 . 研究組織

### (1)研究代表者

中野 敏子 (NAKANO Toshiko)

明治学院大学・社会学部・教授

研究者番号：20198162

### (4)研究協力者

成田 すみれ 社会福祉法人試行会

坂元 暁子 明治学院大学大学院社会学

研究科社会福祉学専攻