

## 障害者支援の動向と援助観

井手添 陽 子

Yoko IDESOE : Current Support for Handicapped People and Their View of Assistance

### はじめに

高齢者分野において既に実施されているサービスの利用制度が障害者分野では、平成15年4月からの実施に向けて、市町村への事務委譲と同時に利用制度化（支援費制度の導入）について準備が進められている。併せて、障害者プランの推進によるサービス量の確保や地域生活支援のための障害者ケアマネジメント従事者養成研修や試行事業が取り組まれている。支援費制度の目指すものは、措置制度から新たな利用の仕組みに移行することで、利用者の立場に立った制度の構築と自己決定を尊重した利用者本位のサービス提供である。介護保険制度は社会保険方式であり、障害者サービスは、これまで同様の税による応能負担原理による違いはあるものの、サービス利用の方法は、従来の行政による措置から契約利用となる点では、基本的な方向は、高齢者の介護保険制度と同じである。しかし、具体的な制度のあり方においては違いがあり、関係者らにとっては新たな制度スタートに向けて不安がみられる。このように仕組みが大きく変わろうとしているが、福祉の理念や施策の変化に対して、援助者や保護者の動向から障害者支援のあり方を考察してみる。

### I 福祉の理念の変化

#### (1) 法の変化

- ・社会福祉法（平成12年社会福祉事業法を改正）

第一条で規定されている目的に、①福祉サービスの利用者の利益保護、②地域福祉の推進が、加わった。基本理念では「個人の尊厳の保持」と「有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援（自立支援）」が掲げられた。

- ・身体障害者福祉法

第一条（法の目的）「身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するために（略）」（平成2年改正）

第二条（自立への努力及び機会の確保）「すべての身体障害者は、自ら進んでその障害を克服し、その有する能力を活用することにより、社会経済活動に参加することができるように努めなければならない。2すべての身体障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会をあたえられるものとする」

- ・知的障害者福祉法（平成12年改正）

第一条（法の目的）「知的障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するために（略）」旧法では「精神薄弱者に対し、その更生を援助すると

ともに必要な保護を行い(略)」となっていた。第二条の二(自立への努力及び機会の確保)「すべての知的障害者は(以下、身体障害者福祉法と同じ)」障害者分野において、身体障害者と知的障害者では法改正の時期からみられるように援助の理念、目的の変化に期間の差がある。

## (2) ノーマライゼーションの理念

1950年代にデンマークのバンク・ミケルセンによって提唱され、スウェーデンのベント・ニーリエ等によって体系化された。わが国では1981年の国際障害者年により広がりを見せ、同年の「厚生白書」で障害者福祉の理念として表された。その理念は、「常態化」「平常化」を意味するものであり、福祉の対象者を特別視したり社会的に隔離した扱いを改めるものであり、社会の構成員として社会に参加し、お互いがあるのまを受け入れることのできる社会の実現を目指している。

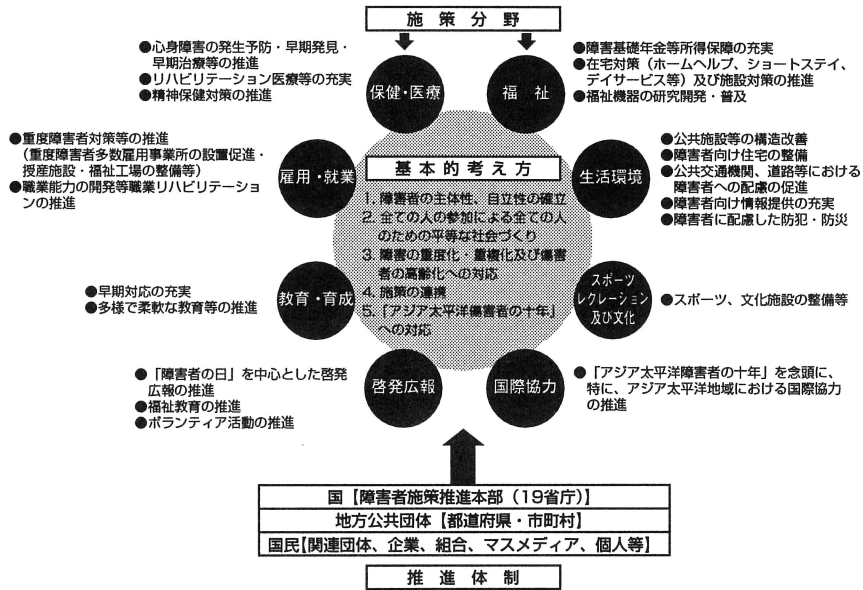
## II 障害者施策の変化

障害者施策は、1981年の国際障害者年を契機として、それ以降大きく発展している。1982年「障害者対策推進本部」が設置され、障害者の「完全参加と平等」を実現する社会づくりを目指して施策の推進にあたった。具体的には、「障害者対策に関する長期計画」の策定により推進すべき事項を定めた。こうした施策が展開されていく中、これまで中央集権的にとりくまれていたものが、1987年の委理事務の合理化で従来機関委理事務とされていたものを団体委理事務とし、地方自治体の権限が強化されることとなった。1990年の社会福祉関係8法の改正が行われ、障害者関係では、身体障害者更生援護施設の入所決定権等の町村委譲、知的障害者にかかわる在宅福祉サービスの法定化等が規定された。これによって、地方分権化と併せて、前年のグループホーム制度の発足などにみられるように在宅福祉重視への転換が図られている。1993年には「障害者対策に関する

新長期計画～全員参加の社会づくりをめざして」を策定した。これは、基本的な考え方として、①障害者の主体性、自立性の確立、②すべての人の参加によるすべての人のための平等な社会づくり、③障害の重度化・重複化及び障害者の高齢化への対応、④施策の連携、⑤「アジア太平洋障害者十年」への対応、の5つの柱を立て、「リハビリテーション」「ノーマライゼーション」の理念のもとに「完全参加と平等」をめざした。施策分野の概要は図1のとおりである。おなじく1993年には「心身障害者対策基本法の一部を改正する法律」が施行され、法律名を「障害者基本法」と改めた。法律の目的として、障害者の自立と社会、経済、文化、その他あらゆる分野の活動への参加の促進を規定した。さらに、障害者施策の計画的な推進を図るための障害者基本計画の策定と市町村においても地域ニーズに基づいた計画の策定についての努力義務が課せられた。但し、老人保健福祉計画と違い、策定が努力義務であったため策定に関する地域差が生じることとなった。

1995年障害者プランが策定された。この意義として、次の点が考えられる。①既に策定されている高齢者保健福祉施策の新ゴールドプラン、児童家庭対策のエンゼルプランに加えて、障害者施策のプラン策定により保健福祉施策の分野においてバランスのとれた計画的な施策の推進が可能となった。②障害者の生活を支える基幹的なサービスの数値目標が具体的に設定され、達成に向けての取り組みが容易になった。③策定に関係省庁が参画したことにより、施策が総合的・横断的なものになった。1996年厚生省に障害保健福祉部を設置、施策の総合化の観点から、今後の障害保健福祉施策のあり方についての検討がされ、1999年「今後の障害保健福祉施策のあり方について」が意見具申された。さらに「今後の身体障害者施策のあり方について」「今後の知的障害者・障害児施策のあり方について」が意見具申された。主な内容として、障害者福祉サービスの新しい利用制度、サービス水準の確保と利用者の保護、障

障害者対策に関する新長期計画—全員参加の社会づくりをめざして— 骨格図



出所 「新・社会福祉学習双書 障害福祉論Ⅰ」「新・社会福祉双書」編集委員会  
全国社会福祉協議会発行 1999 56ページ

図 1

害者の参画があげられている。施策展開は、ノーマライゼーション及び自己決定の理念の実現を基本的な考え方としている。障害者施策の取り組みの一つとして、「障害者に係わる欠格条項の見直し」がある。障害があることを理由に資格・免許等の付与を制限したり、特定の業務への従事やサービス利用などの制限・禁止する法令の規定である「障害者に係わる欠格条項」が、障害のある人の社会参加を不当に阻む要因とならないように必要な見直しを行うものであり、1993年の「障害者対策に関する新長期計画」によって検討されていたが、1999年見直しの促進が図られ、対象63制度のうち43制度の見直しが終了している。

### Ⅲ 障害者観・援助者観の変化

障害者観・援助観を知的障害者の保護者・本人の立場から変化を取り上げてみる。この変化は、1952年（昭和27年）に設立された育成会の「手をつなぐ育成会50年の歩み」を振り返ってみることで整理し

てみる。

#### (1) 保護者の変化

〈精神薄弱者福祉法の成立以前〉

第1回から第5回の大会決議文の中で「その忘れられた姿から救い出して」<sup>1)</sup>「自らの不幸を訴えるすべを知らぬ精神障害児及び精神薄弱者」<sup>2)</sup>「自ら訴え自ら改善していくすべを知らぬ」<sup>3)</sup>という言葉で障害者を表現している。第6回には、「精神薄弱の人々の大多数は、適切な保護のもとに、医療と教育の機会さえ与えられたならば、充分その能力を発揮し、日常生活の自立はもちろん、相当な生産力を有し、社会の一員として自活することが可能である」<sup>4)</sup>として、精神薄弱独自の法を制定し、自活能力の附与と自活不可能なひとの終身保護の措置を決議としてあげている。（身体障害者福祉法は1949年に制定）

〈法定後（1960年以降）〉

第14回では、「軽い者は社会自立、重い者には温かい保護」<sup>5)</sup>を願い、さらに親なき後の保障の確立があげられ、第17回では、「生産活動に参加し社会自

立できるよう<sup>6)</sup>と親としてのなすべきことへの変化がみられる。第20回では、「どのように重症であれ精神薄弱の人々が、ひとりももれなく、社会になかまとして受け入れられ<sup>7)</sup>とし、人としてのふさわしい処遇の保障を求めるものとなった。第24回では、「家族と共に生活し地域社会を享受できるようきめ細かな在宅対策の開発と普及<sup>8)</sup>が掲げられ、地域ぐるみの福祉の提案となっている。第28回では、「この子らが何を考え求めているか、親は何をなすべきか、親の会の役割は何かについて心傾け協議<sup>9)</sup>とし、障害児者本人の主体性を認める考え方が表れている。

#### 〈国際障害者年以降〉

障害者施策に大きく影響を与えた国際障害者年は、障害者観・援助観にも大きな変化をもたらしている。第30回では、「単に障害をもつ人のためにとどまらず、社会全体を」<sup>10)</sup>「この人たちひとりひとりの声を聞き、この人たちと共に<sup>11)</sup>という考え方になり、当初は、保護者として日夜苦悩と受け止めていたものが、第35回では、「私たち自身がこの子たちに育てられた<sup>12)</sup>と変化している。本人参加が実現した後の第39回では、「人権擁護と本人意思の尊重・社会参加、平等の確立と自立の支援・人としてふさわしい処遇の確立<sup>13)</sup>が主題として掲げられ、自立的生活援助をめざすものとなった。その後は、「あたりまえの生活・産まれ育った地域で生きる<sup>14)</sup>というノーマライゼーションの理念の実現に向けたものとなっている。

#### (2) 本人の変化

第38回で本人分科会が設けられ、意見発表をし、第40回では、分科会における初の本人司会・進行となった。第43回では、本人決議が全体会で読み上げされた。これは、障害の特性上困難だと思われていた知的障害者が援助に対する明確な意思を表示したもので意義深いものである。その中に「私たちに関することは、私たちが交えて決めていくようにしてください<sup>15)</sup>「精神薄弱という呼び方を早く別の言

葉に変えてください。決める時には、必ず私たちの意見を聞いてください<sup>16)</sup>があげられている。それは、1998年の精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部改正する法律公布によって、1999年に法律名が「知的障害者福祉法」と改正された。第47回では、「もっと多くの情報を提供してほしい。あなたがたに必要ないと勝手にきめられてはこまる。必要かどうかをきめるのはわたしたちである。わからないことを聞いたときには、わかりやすく説明してもらいたい<sup>17)</sup>、第48回では、「障害の重い人の生活が親の考え方で変わるのをおかしい<sup>18)</sup>「支援者は、本人のできないところを支援し、できることまで支援しすぎないでほしい。支援をされすぎると自信をなくす<sup>19)</sup>、第49回では、「親に手を出してもらいたくない<sup>20)</sup>と本人の意思の尊重への主張がみられる。また、権利擁護については、出生前診断・暴力や差別についてとりあげている。社会や親や支援者に対する要望を具体的に明らかにするとともに「わたしたち自身が努力していかなくてはならないこともある<sup>21)</sup>として、本人の主体性・自主性の必要性も決議文の中にあげられている。この意識の変化は、活動にも表れ、知的障害者本人たちが組織する会が全国に広がり、2000年9月で142グループ(6,964人)ある。さらには、自分たちで考え活動するのに役立つ本が出版されるようになってきている。

#### IV 社会福祉の援助観

社会福祉法に基本理念として「個人の尊厳の保持」、目的として「利用者の利益の保護。地域福祉の推進」が掲げられている。戦後続いた提供者中心の保護的な社会福祉制度を利用者の主体性を尊重する制度へと転換しようとしているなかで福祉実践における支援の基本的な視点を取り上げてみる。

##### (1) 自立と社会参加の支援

ひとりひとりが個人として主体的、自立的(自律的)に生きるために自分の生き方を自分で考え、自



己決定していくものである。保護や管理するのではなく、障害があっても本人の自己選択と自己決定に基づいて自分らしく生きることを支援する。社会参加は「完全参加と平等」「ノーマライゼーションの理念」を具体的に実践するものである。障害のある人も同じように本人ののぞむことを実現できることを意味しており、教育・経済・政治・スポーツ・文化芸術活動等地域における様々な活動への参加が含まれている。

### (2) 主体性、自己決定の尊重

利用者の主体性を尊重した利用者本位の利用制度の実現において、ひとりひとりの考え方やどのような生活をしたかの意向を聞き、本人の生きる力を最大限に発揮してもらうことが重要になってくる。生きる力の発揮を実践する際、援助者のエンパワメントの視点を欠かすことができない。エンパワメントとは、社会的に不利な状況に置かれた人々の自己実現をめざすものであり、その人のもつ悪いところ、欠点、マイナス面に着目して援助するのではなく、長所、力、強さに着目して援助する考え方である。援助者がパターンリズム的に利用者に対して一方的に指導する援助方法ではなく、利用者の内在する力を信じて、引き出す援助方法である。この援助を展開するには、援助者と利用者の間に対等な関係構築が必要であり、協働で展開していくものである。

### (3) 地域における生活の継続の支援

ノーマライゼーションの視点から障害があっても地域の中で普通に生活し、地域の人と共に生活するために必要なサービスを利用し、地域社会において質の高い生活が継続できるように支援することが求められる。障害の重さや家族の状況で施設か在宅かを決めるのではなく、本人の望む場での生活を実現するものである。

## V ま と め

1970年代のアメリカでみられた重度身体障害者の自立生活運動（IL運動）では「障害者にとって自立とは何か」を考え、自立とは何ができるのではなく、自分の意思で主体的に生きる、つまり心の自立、人間としての自立を意味するとしている。自分の思いや考えを表現できることのできた身体障害者とは違い、言語能力等表現する力を充分にもたない人が多い知的障害者においては、身体障害者に比べて長い間保護の対象であり、保護者や援助者の判断にゆだねられることが多かった。特に重度者においては顕著であった。それが援助観の変化でみたように保護者・障害者本人も変化してきた。しかし、現実には依然として親としての思いから保護を第一に考えている人もあり、保護者が安心できない社会の現状もある。また、地域生活重視といいながらも知的障害者更生施設の定員を障害者プラン策定時8.5万人を2002年には9.5万人にするとしている。このような状況にある知的障害者にとって、社会福祉法の理念・目的に近づく生活実現のための課題をあげてみる。

### (1) 支援者の援助観

支援の基本となる知的障害者福祉法のなかで平成12年の改正によって変わっている箇所と改正前のままの箇所とがある。法の目的及び支援体制の整備等に関する箇所においては、「支援・自立」という用語が使われているが、知的障害者更生相談所について、「知的障害者の更生の援助と必要な保護に関する相談所」としてあり、知的障害者更生施設については、「18歳以上の知的障害者を入所させて、これを保護するとともに、その更生に必要な指導及び訓練を行うことを目的とする」としてあり、依然として「保護、指導、訓練」が支援の目的となっている。これは、制度改正の方向性のみが示されて具体的なものがまだ示されていない現状にも表れている。こ

うした状況の中での支援者のとまどいを平成13年度障害者ケアマネジメント従事者養成研修受講者のアンケート結果から抽出してみる。

#### ① 事務委譲・制度について

- ・事務を町村に委譲するから地域生活といわれてもすぐには難しい
- ・準備期間が短い、現状も考えず施行項目だけ決めて細かいことはギリギリまで決まらない
- ・行政職員は異動により担当変更になる。その都度研修が必要、十分な支援が出来るか不安
- ・現在の仕事量が増えたら負担になる、事業を市町村におろすなら人員等の配慮も
- ・施設の方が割安である感があり、在宅を負担に感じる制度は問題である。

#### ② 施設支援について

- ・地域生活支援という流れの中で施設職員として何をすればよいのだろうか
- ・更生施設の機能を見直す必要があるのでは
- ・15年に向けて、施設のメリットを大事にして魅力ある施設作りをしなければならない
- ・在宅を望まれても社会的入所が必要になる方もある。施設としてどれだけ個々を重視した援助ができるか
- ・今施設はどう変わるべきか

#### ③ 自己決定・エンパワメント

- ・選べるものがないので納得させることが中心になってしまう。今更エンパワメントといっても
- ・選択の仕方を知らない当事者や家族が多いのが現状
- ・生きる力につなげていくにはどうすればいいのが難しい
- ・知的障害者の真の自己決定、責任には担当者の工夫やシステム構築が必要。エンパワメント支援も困難が多い
- ・障害者誰もが自分の思いを語ったりする訳ではない。今までの制度がそうさせていたのかも。まず、自分の思いを語る力、環境を整え

る必要がある。社会福祉サービスの充実がないとエンパワメントも権利擁護も名前だけにおわりそう

- ・社会生活力プログラムの取り組みを施設内で実施していることが、力につながっている

#### ④ 支援者として

- ・現実にそぐわない、突拍子もないこともまずは利用者の声を聞かなくては
- ・今までの発想を転換しなければできない
- ・ケアマネジメント従事者の位置付けが確立していない。これだけの研修では不安、継続研修やフォローアップの仕組みを
- ・制度は変わるが、援助者（親も）の意識改革も

#### (2) 地方分権化

15年度からの利用制度は、サービス利用のための手続きは、まず市町村の窓口で相談し、情報収集することからスタートすることになる。どのようなサービスを利用したらよいか、どのようなサービスの組み合わせで利用したらよいか、利用者負担はどのくらいなのか等についての情報提供や相談に応じることになるが、各市町村に対人援助の専門職が配置されているかといえば、必ずしも充分だといえない。生活のしずらさを抱えた相談者さらには、意思表示が充分できない等様々な障害のある人に対して相談のあり方がサービス利用即ち生活を左右することになる。アンケートの中にも上げられていたように、市町村担当者への研修も含めて具体的な対応を検討しなければ、相談窓口の担当者の能力によって差が生じる。また、市町村のニーズの捉え方によっても地域差ができることも考えられる。例えば、家族と暮らす障害者の場合、利用者本人だけのQOLを考えるか、家族のQOLや普通の暮らしを考えるかでニーズは相違がある。地域福祉の推進を図ることが社会福祉法で掲げられているが、行政担当者だけでなく住民のあり方によって、地方分権化の中でますます地域差が拡大していくことも考えられる。

(3) サービス量

サービス特に地域生活を支援するサービス量の不足については、本紀要43号で述べたとおりである。地域生活を可能にするためにも、さらにサービスの選択利用を実現するためにもサービスの質と量の確保は、重要な課題である。支援費制度においては、利用者とサービス事業者が対等な関係に基づき、障害者自らが選択し、契約することによりサービスを利用する仕組みになる。サービス提供事業者は、都道府県知事の指定を受ける訳だが、この際には消費者保護の仕組みづくりが必要となる。さらに、選択肢を増やし、地域においてきめ細やかなサービス提供できるように多様な事業主体の参入を図るための考え方も組み込まれている。しかし、高齢者の介護ニーズに比べてニーズ量が少ないなかで居宅サービスにおいてはひとつの市町村域でサービス提供を考えると事業者の経営が成り立つかどうかである。措置から支援費方式になることで経営を考えると事業所にとって指定事業者になるかどうか足踏みするところも多いのではないかと考える。一方、既存の施設の枠を越えたサービスを障害のある人に提供していこうと現在事業に取り組んでいる事業所が全国に数多くある。「全国地域生活支援ネットワーク」が実施した「サービス提供事業所実態調査報告書」によると運営形態の約3割は社会福祉法人だが、その他は個人や住民組織等であり、事業内容を含めて様々な状況でサービスの提供がされている。これは、乳幼児期からライフサイクル全般にわたる発達支援、自立支援などの幅広い個々のニーズに対応するための特徴ともいえる。この中でまとめてある生活支援サービスの特徴として、次の4点がある。①顔の見えるサービス（信頼関係が緊密に持たれ、利用者・保護者の安心感を得る配慮がなされていること）。②柔軟で即応性のあるサービス。③個別化・小規模化されたサービス。④連携のとれたサービス。こうしたサービス提供が広がり、継続していくためには財政面も含めて課題は多々あると考えられ

るが、公的サービスとこうした民間のサービスとが地域で互いに補いながら展開されていくことが望まれる。

新しい制度の実施は迫ってきているが、細目にわたっては明らかにされていない点多々あり、介護保険制度施行前と同様な不安が関係者にあると思われる。障害者本人・家族・事業者等に対しても十分な情報提供がなされておらず、各々が主体的に考え行動できない状況ではあるが、理念の具現化に向けて、支援する専門職・保護者、障害者本人、住民など、今一度そのあり方を考え動いて変えていくことが求められる。

引用文献

- 1) 緒方直助編「手をつなぐ育成会（親の会）50年の歩み」社会福祉法人 全日本手をつなぐ育成会, 2001. 11, P515.
- 2) 前掲 1), P515
- 3) 前掲 1), P515
- 4) 前掲 1), P516
- 5) 前掲 1), P522
- 6) 前掲 1), P522
- 7) 前掲 1), P523
- 8) 前掲 1), P526
- 9) 前掲 1), P527
- 10) 前掲 1), P528
- 11) 前掲 1), P528
- 12) 前掲 1), P530
- 13) 前掲 1), P531
- 14) 前掲 1), P534
- 15) 前掲 1), P569
- 16) 前掲 1), P569
- 17) 前掲 1), P571
- 18) 前掲 1), P572
- 19) 前掲 1), P572
- 20) 前掲 1), P573
- 21) 前掲 1), P571

参考文献

1. 「新・社会福祉学習双書」編集委員会編『新・社会福祉学習双書（障害者福祉論Ⅰ）』全国社会福祉協議会，1999. 3.
2. 「新・社会福祉学習双書」編集委員会編『新・社会福祉学習双書（障害者福祉論Ⅱ）』全国社会福祉協議会，2000. 3.
3. 内閣府編『平成13年度版障害者白書』財務省印刷局発行，2001. 12.
4. 身体障害者ケアマネジメント研究会監修『改訂 障害者ケアマネジャー養成テキスト（身体障害者編）』中央法規，2000. 9.
5. 鳥取県社会福祉協議会『平成13年度障害者ケアマネジメント従事者養成研修受講者アンケート』，2001. 12.
6. 井手添陽子『知的障害者の地域生活支援』鳥取短期大学研究紀要第43号，2001. 6.
7. 全国地域生活支援ネットワーク運営委員会編『全国地域生活支援サービスガイドブック』（財）糸賀一雄記念財団，2000. 7.