

社会福祉学科共同研究

知的障害者施設への支援費制度の影響に関する一考察

中村 敏秀・相澤 哲

要 旨

本研究は、支援費制度が知的障害者更生施設に与えた影響についての予備的な調査をおこない、検討したものである。調査データは知的障害者更生施設の2施設を対象に、質的質問紙によりアンケートを実施して得られたものである。

調査結果が示す主な含意は以下に示す通りである。

- 1) 知的障害者更生施設の縮小はありえても、廃止は不可能でありまた望ましくもない。
- 2) 今後の地域移行への趨勢を考慮すると、こうした施設がとるべき効果的な方策は、知的障害者のためのデイケアセンターやグループ・ホームを併設することである。

キーワード

支援費制度、知的障害者施設、地域生活、「自立」

はじめに

我が国の社会福祉制度は介護保険制度（2000年）支援費制度（2003年）の導入と改革途上にある。この内、支援費制度（以降、制度と略す）は、以下のような趣旨で措置制度から替わったものである。「障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービス提供を基本として、事業者等との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用する仕組みであり、事業者等は、行政からの受託者としてサービスを提供していたものから、サービス提供の主体として、利用者の選択に十分応えることができるようサービスの質の向上を図ることが求められる（後略）」¹⁾

しかし制度の導入に当っては、当初から伊藤・井上・塩見（2003）や林（2002）等がその問題点を指摘してきた。その主な指摘としてはまずサービス供給量の絶対的不足がある。利用者の自己選択を基本とした制度も、サービス量の絶対的不足により利用者の選択余地がない。施設サービスを例にとっても、どこも定員充足

しており利用希望者が溢れている。このため利用者が施設を選択するのではなく、施設が利用希望者を選択する「逆選択」となる危険性すら指摘されていた。競争原理は需要と供給のバランス、とりわけ供給が需要を若干なりとも上回る中で成立するものである。逆に供給が需要を下回る現状では、市場原理を導入して活性化を図るのは困難である。それゆえ市場原理の導入による各事業者の切磋琢磨によって、サービスの質の向上を旨とした制度は非現実的なものとなる。まずは提供するサービス量の確保が課題であるとする指摘である。

次に、行政責任が不明瞭な点である。従来の措置制度下では、行政責任によるサービス提供がなされていた。これからは当事者による事業者の選択と契約であり、サービス提供に行政の責任はない。すなわち市町村の役割がサービス斡旋や相談業務に後退し、地域でのサービスと社会資源の拡充に責任を負わなくなるのである。

第三は利用者の自己決定能力の問題である。

制度は当事者による選択・契約が原則であり、申請や契約も全て障害当事者によってなされるものである。それは障害の種類に関係なく、知的障害であっても当事者による契約は義務付けられている。しかし、本人は難解な制度を理解し適切にサービス利用を行うために必須の、自己決定能力を持っていない場合が多いと思われる。本人による契約等が困難な場合には成年後見制度等の活用もあるが、成年後見制度は複雑でまた相当の費用負担を要し、利用の一般化も期待できそうにはない。

第四は地域格差の問題である。現在でも障害者福祉に積極的な自治体と消極的な自治体との間に、大きな格差がある。施設の种类によっては、その地域に施設がないという場合さえある。高齢者福祉の場合はその絶対数の多さから濃淡の問題であるが、障害者福祉の場合にはゼロという自治体も多い。障害者の地域生活を支援するサービスが整っていないため、遠隔地の入所施設で暮らしている現状もあるが、それも難しくなるかもしれない。それと言うのも制度における施設収入は、施設が設置されている自治体に在住する利用者がその施設を利用した場合、支援費額が高くなるからである。これは施設入所に当たっても、これまでの生活地域に暮らすことを重点に置いたためである。すなわち地域外の施設ではなく生活地域の施設で暮らせるように、地域の利用者から得られる支援費を高めめに設定してある。今後はサービスの利用を求めている転居なども十分起こりうる事態となる。地域格差を是正するために広域連合など、柔軟な手法で対応していくことが重要である。

このように多くの矛盾を指摘されながらも発足をみた制度であるが、この制度改革が施設利用者と施設にどのような影響を与えているのかは注意深く見守っていく必要がある。そうした問題意識にたち、制度変革直後の現時点でサービス供給者（施設）が受けた影響を、現場の生の声を聞くことを通じて明らかにし、今後の制度充実につながる問題提起を目的として本研究を実施した。尚、今回サービス利用者を対象としなかった理由は、制度改革直後にサービス利用者への影響が生じないことが多いことによる。例えばサービス利用に関わる利用者の負担金増額にしても、段階的な値上げを行なうなどの政策的配慮が行なわれる。これに比してサービス供給者に関しては、制度改革が直ちに業務内容の変更につながることは、介護保険制度の例を待つまでもなく明らかである。

調査方法と対象

調査対象には制度の影響を最も受ける知的障害者更生施設を選択した。これは支援費制度が従来までの入所施設とそこでの援助を中心とした障害者福祉施策から、地域への移行と地域生活への援助に転換することを目標の一つとしていることによる。すなわち障害者入所施設群の中でも、今回の制度変革の影響が最も強く受ける施設であると同時に、障害者施設の中では最大の設置数（1,344施設 2001年10月時点）を有することによる。

また本調査は次に計画する調査のプレ調査として行った。さらに制度評価に関わる質問紙法による質的調査であるために、制度改革に対す

表 1 対象施設の概要

施設名	施設種別	定員	設立年月	併設施設
A	知的障害者入所更生施設	入所 140 通所 5	昭和45年 5月	通所授産施設 1ヶ所 グループ・ホーム 3ヶ所
	知的障害者入所更生施設	入所 70 通所 15	昭和35年 9月	通所授産施設 1ヶ所 グループ・ホーム 6ヶ所 知的障害者デイサービスセンター 1ヶ所

る率直な回答を得られる施設を調査対象とした。施設所在地は、C県にあるD法人の2施設で、調査は2004年3月10日～11日に行った。

調査内容

調査内容は制度の問題点として指摘された事柄を中心に31問と、障害者の地域生活に関わる住居、職業、余暇活動、恋愛・結婚・出産・育児等などの援助観の9つを質問した。

支援費制度に関する質問項目

支援費制度が施設利用者数の増減に与えた影響等では5つの質問を設定した。競争原理とサービスの質の担保と居宅生活支援制度の評価及び障害程度の判定では各々2つの質問を行った。制度改革が家族と施設に与えた影響等では5つを質問し、その中で過去5年間の入退所数について質問した。これは制度改革が入退所数に与えた影響について、数量的把握を旨としたものである。職員雇用・労働条件の変化と自治体等の公的責任では各々2つを質問した。利用者負担増と成年後見制度の利用および制度評価と地域移行への家族の態度と施設の方針については各4つを質問した。生活環境としての入所施設とグループ・ホームの評価については3つを質問した。

地域生活での援助観に関する質問

制度が目標とする障害者の地域生活に関わって、住居、職業、余暇活動、恋愛・結婚・出産・育児等などの自己決定や選択を可能にする要件と、阻害要因の各々2問で計8つの質問をした。加えて意思決定（言葉で意思表示ができない人も含め）を尊重・配慮する周囲の態度形成についても質問した。

調査結果

A 支援費制度の施設利用者数に与えた影響
支援費制度はサービスの供給と需要の関係に変化があったか（1）^{注1} という問いについて

A施設は、「ここ数年、入所待機者は減少の傾向にあり、現在、入所待機名簿登録者は3名。在宅指向の流れもあり、H15年4月に通所授産施設を開設した。入所施設の定員は従前の定員を維持（140名）している」。B施設は「特に変化はなく待機5名」^{注2}であった。それゆえ定員充足を理由に入所を断った例（6）については、A・B施設ともに「断ったことはない」という回答であった。またA施設は「待機者名簿へ登載すると共に、入所までの間の対応策についての話し合いをしている」と回答している。

次に知的障害者入所施設の地域偏在は是正に向かっているか（2）についてA施設は、「当該自治体は施設数が多く、地域の偏在はあまり見られない。居住地内の市町の施設利用を考えるならば法の縦割による施設種別を廃し、地域生活を支援する新たな法整備が必要である」としている。B施設からは回答がなかった。施設不足により施設からの逆選択が起こっていないか（3）についてA施設は、「施設利用者が市町村に申し込み、それにより施設の待機者名簿に登載するとともに、県の名簿にも載る。施設側が選択を行なう状況になり、申し込みがあった場合は、希望者と市町村・施設での話し合いを持つようにしている」と回答している。B施設は「現段階ではない」としている。また市町村格差（18）についてA・B施設ともに、「支援費の額に差はない」としている。

B 競争原理とサービスの質の担保

次に制度が期待する施設間競争によるサービスの質の向上（4）についてA施設は、「人口動態からみても知的障害者の数が減少することは避けられない。今後、サービス提供の質により、利用者側の選択が必須と考える。サービス業従事者としての質の向上は重要。徐々に向上していると感じる」とし、B施設は「努力している最中である」と回答した。さらにサービスの質向上の取り組み（5）についてA施設は、「研修会（接遇）参加とサービスの一定の質を

確保するために法人内での援助マニュアル検討委員会を設置した」と回答した。B施設は「支援サービス計画の立案と実施・見直し等と、利用者より希望の多かったテレビ・ビデオの個人所有を実施した」と回答している。こうしたサービスの質は、援助者の地域生活移行に向けた援助観に大きく規定されると思われるので、障害者が住居、仕事、余暇活動、恋愛・結婚・出産・育児等を自らの意思でコーディネートするために必要とされる援助、及び夫々の阻害要因を質問した。その結果が表2である。

C 居宅生活支援制度の評価

居宅生活支援費制度は利用希望に応えられたか(7)についてA施設は、「居宅サービスの展開が不十分で、グループ・ホームの認可も不十分な状況にある。将来的には重度障害者の地域生活の実現も含め、居住サービスの拠点作りを法人全体で検討したい」と回答している。B施設は、「2003年度は十分に応えたと思う」と回答している。居宅生活支援費制度が、重度障害者や低所得者にとって利用が困難な事例があったか(8)についてA・B施設ともに、「困難事例はないが、今後、居宅生活を支える制度

の確立と財源の確保が急がれる」としている。

D 障害程度の判定

障害程度の判定基準をめぐる問題の発生(9)についてA・B施設ともに、「特段の問題事例はない」と回答している。但し、A施設が「財政の豊かな自治体からの入所者は、障害が軽くても重度の判定を受けたとの事例を聞いている」としている。次に障害判定を行った職員の専門性について(10)A・B施設ともに、「障害程度の判定は市町村による面接調査が行われていないケースが多く、施設側が提出する調査書のみで判定された。職員の専門性が問われる段階でない」と回答している。

E 制度改革が家族と施設に与えた影響

施設利用期間の設定による保護者の不安について(11)A・B施設ともに、「入院等3ヶ月で契約解除の項目については大きな問題となった。特に高齢者の多い施設利用者の保護者の不安は大きかった」と回答している。この不安解消への施設対応(12)は、A施設が、「保護者会で入院期間が3ヶ月を越えても施設利用を希望する限り、最大限の努力をすると説明した。

表2 障害者の地域生活支援に関わる援助観

住 居 (32)		障害要因 (33)
A	共同体の一員としての障害者自身の自覚と共同体(地域)としての支援体制	障害者自身の過度の権利意識
B	自らの意思でのコーディネートは難しい	共同体としての地域機能の弱さ
職 業 (34)		障害要因 (35)
A	上に同じ	上に同じ
B	上に同じ	回答なし
余暇活動 (36)		障害要因 (37)
A	上に同じ	上に同じ
B	回答なし	回答なし
恋愛・結婚・出産・育児 (38)		障害要因 (39)
A	上に同じ	上に同じ
B	自らの意思のみでは難しい	回答なし

現に3ヶ月を越えたケースでは、市町村と協議して期間を延長したとしている」と回答している。B施設でも、「優先的に再入所を考慮する、短期入所制度を利用する等の施設として利用者本位を優先する」としている。さらに地域移行推進の成功報酬(13)は、利用者を退所させる誘引とならなかったかという問いにA・B施設ともに、「作用しない。地域移行を実現するための基礎づくりが最も重要(地域住民の理解、住居の整備、支援体制の確立等)」と回答している。これを裏付ける過去5年間の入退所者数(14)に大きな変化はなかった。A施設の2002年の11名退所は、通所授産施設とグループ・ホーム新設によるものである。また支払い能力を原因とした施設退所の事例(15)はA・B施設ともに、「事例はなかった」としている。但し、A施設は、「低所得者への負担軽減について、法人側の検討が課題と考えている」と回答している。

F 職員雇用・労働条件の変化

制度改革による職員雇用条件の変化(16)についてA施設は、「制度移行により相当の減収となったが、職員雇用面でのリストラ等は実施していない」と回答している。B施設は「一部、常勤換算により、非常勤雇用を行なっている」

と回答している。また労働条件の変化について(17)A施設は、「減収により、公務員の俸給表を基本としてきた従来までの給与体系は見直さざるを得ない。これによりH16年度中に、法人独自の給与体系を確立する予定」と回答している。またB施設では、「サービス計画立案や話し合い等により、利用者と直接に関わる時間が少し減少した」としている。

G 自治体等の公的責任

公的責任を巡って、地域に孤立している障害者や家族を支援する自治体の役割の変化(20)についてA施設は、「自治体の体制としては特に整備されていない」とし、B施設は「施設として相談を受けた場合に、医療機関等の紹介や就労支援を実施している。自治体と言うより各施設での努力の方が大きいと思う」と回答している。自治体の行政責任の後退(21)についてA施設は、「新たな居宅サービスの利用申し込みの際には、利用者と施設および行政担当者による話し合いを設けた」とし、B施設では「特に感じられない」としていた。

H 利用者負担増と成年後見制度の利用および制度評価

契約時の地域福祉権利擁護事業や成年後見制

表3 過去5年間の入退者数

年度	施設名	入所者数	理由	退所者数	退所理由
1999	A	4名	自宅	2名	死亡1、入院1
	B	3名		4名	就労2、入院1、死亡1
2000	A	2名	自宅1、児童施設1	2名	通所利用1、G・H1
	B	3名		1名	入院
2001	A	4名	自宅3、児童施設1	4名	G・H
	B	3名		3名	就労
2002	A	2名	自宅	11名	死亡1、地域移行10
	B	1名		1名	就労
2003	A	11名	自宅8、他施設2、病院1	2名	死亡1、老人グループホーム1
	B	1名		3名	就労

度の利用について(19) A施設は、「成年後見制度の利用者がH15年度中に3名あらわれた。今後も成年後見制度利用が増えるものと予測している。法人としても積極的に対応していく方向である」と回答している。B施設は利用はなかった。扶養義務者の利用者負担金について(22) A施設は、「契約制度下では利用者の負担は避けられないと考える。但し、応能負担なのか、応益負担なのかについては議論が必要と考える」と回答している。B施設は、「施設として考える問題ではないのでは」としている。制度改革が従来までの障害者福祉の在り方に問題提起したことについて(23) A・B施設ともに、「利用者サイドの権利意識の発現」とし、さらにA施設は、「サービス提供サイドの自立と自主性の促進」としている。さらに制度が今後の障害者福祉に与える影響について(24) A施設は、「契約制への移行、地方分権の流れ、財源問題等により、法の縦割りによる福祉制度から地域を包括した支援体制(地域生活支援)に移行していくと思われる」と回答している。B施設は、「現段階で評価はできない」としている。

I 地域移行への家族の態度と施設の方針

施設利用者の家族の地域移行への態度(25)についてA施設は、「さまざまな意見があるが、比較的若い利用者の家族からは、可能であれば、地域生活を体験させたいとの声を多く聞いている」と回答している。B施設は、「消極的意見が多い」であった。こうした保護者に対しての施設の地域移行への方針(26)についてA施設は、「本体施設の周辺にデイ・サービス等を設置し、グループ・ホームとの併用で、地域移行が実現できればと考えている」と回答している。B施設は、「仕事の有無に関わらず、可能性のある人は地域へ」と回答している。さらにこの方針を実現するための具体的な取り組み(27)についてA施設は、「H16年度中に法人として全体計画の策定と財源の確保について、一定の方向性を出せれば」とし、B施設は、「生活実

習察の開設、寮宿泊体験」と回答している。さらに知的障害者入所施設の縮小、廃止の可能性について(28) A施設は、「行政主導による施設の解体策は取るべきでない。利用者ニーズとサービス提供者の関係性を見守るべきである。但し、人口動態からは入所施設は縮小していきざるを得ない」と回答した。B施設は、「地域生活が進んでも、入所を望む声はなくなる」としている。

」 生活環境としての入所施設とグループ・ホームの評価

入所施設は生活環境としてノーマルか(29)についてA施設は、「どんな環境をノーマルとよいかは個々の価値観により異なる」とし、「選択した環境下でいかに快適に生活するかということが重要」としている。B施設は、「一般的な生活と比べると制約が多いが、できる部分から改善している」とした。これと対比させて、グループ・ホームは施設に比較して個別支援が可能か(30)についてA施設は、「グループ・ホーム単体では考えられない。基幹施設と地域住民の支えの上に、地域生活は実現する」と回答している。B施設は、「まだ不十分」としている。さらにグループ・ホームの重度障害者への支援体制(31)についてA・B施設ともに、「現在はまだ不十分といわざるを得ない」と回答している。またA施設は、「地域全体での支援体制を考えていかなければならない(地域住民の理解と協力)」としている。

考 察

A 支援費制度が施設利用者数に与えた影響
我が国では国際障害者年を契機に、政策的に障害者の地域生活の実現に取り組み、入所施設をはじめとして通所施設やグループ・ホームを新たに設置してきた。これらを受け近年、地域生活志向に向かい、入所施設への希望が減少する傾向がある。さらに出生児数の減少も次第に影響を与えてきているようである。こうした全

般的傾向から危惧された施設側による逆選択は、調査時点と施設数の多い調査地域では発生していなかったようである。

B 競争原理とサービスの質の担保

近い将来、利用者数減少を前提にする時に施設の供給過剰が予測されると先述したが、地域生活を可能にする通所施設やグループ・ホームの増加はさらにこれを加速することになる。確かに、通所施設群の増加は、通所更生施設で1975年の19ヶ所から2001年の366ヶ所（19.3倍）、通所授産施設では1975年の45ヶ所から2001年の957ヶ所（21.3倍）に増加している。こうした中でマニュアル検討委員会の設置は、援助の質の最低基準を担保することにつながる。また接遇研修の参加は、援助業務と援助職員は対人サービス従事者であることの自覚を予見させている。しかし、知的障害者の施設解体が進んだスウェーデンにおいても「私たちが現在提供しているサービスというものは、依然としてシステムが要求するもので個人のニードをベースにしたものではないということである。（中略）構造、方法論の開発、質の管理や質の保障、介護力などの特別な表現力が未だ強いのこっているのである²⁾」と言う発言が出てくるのが実情である。施設の援助からの離脱は今後に託された大きな課題であることは確かである。

次に援助観についてしてみると、A施設は共同体構成員としての障害者の自覚と共同体（地域）の支援体制間の関係性に要件を見出している。これは小松（2004）の「共決定」の概念を想起させる内容となっている。それは阻害要因として「障害者自身の過度の権利意識」をあげていることによる。小松は「自己決定論者の多くが単なる自己中心主義者としか見えない³⁾」と批判し、当事者を含めた関係者による徹底的な議論の中から「共に決定する」ことの重要性を説いているからである。同じく仲正（2003）も「自己決定論と効率性」や自己決定の中核と

される主体性を巡って「気短な主体性」と、自己決定論に対峙する。その上でドゥルシラ・コーネルの「イマジナリーな領域⁴⁾」を引用しつつ共同体的文脈の重要性を示唆している。すなわち自己決定の自己は共同体的文脈から自由ではなく、それゆえに、新たに自己を再創造＝再想像することや決定までの時間的余裕を与えられることが重要となるとする。つまり今回の調査で得られたデータが含意するのは、リジッドな自己決定論の限界の指摘であると言えるのではないだろうか。

C 居宅生活支援制度の評価

制度が目ざしたものの一つに、障害者が施設を出て地域で生活することがある。しかしこれを支える居宅生活支援費制度は、この調査結果から見る限りは不十分であり、施設の自助努力に委ねられていることが明らかになった。不十分さの中身は軽度障害者が利用できても、重度の障害者には利用できない制度であり、それゆえに、「重度障害者の地域生活の実現も含め、居住サービスの拠点作りを法人全体で検討」することにならざるを得ない点にある。

D 障害程度の判定

障害程度に関する判定は、判定行為が行なわれておらず今後、新規に入所する際に起こる問題と思われる。

E 制度改革が家族と施設に与えた影響

措置制度下においても入所期間3年の規定はあったが、実質的には形骸化していた。しかし制度改革時には改めて入所期間3年が明示され、保護者は不安を抱いた。その上、入院等での3ヶ月の退所規定は、さらに不安を増大するのは当然であった。こうした状況にある保護者に対してA・B施設の対応は見事であった。[利用者本位を優先する]の言葉は、まさに利他主義と等値であると考えられる。利他主義（Altruism）について Lena Dominelli（2004）

は、「ケアの倫理における本質的な要素であるとともに、他者理解を進める共感樹立の中核である」⁵⁾としている。しかし施設の経営基盤を揺るがしかねない問題を内包しながらも、利用者本位を貫く援助観は賞賛に値する。このことは我が国の福祉施設全てではないにしろ、障害者援助の場において醸成されてきた伝統と評価されるべきであろう。

F 職員雇用・労働条件の変化

措置制度時代の施設職員の給与は公務員の給与表に準拠し、また職員配置は最低基準厳守を義務づけられていた。このため高給とは言えないにしろ、安定的な給与と雇用条件が保障されていたと言える。しかし支援費制度導入前に職員配置は常勤換算方式が導入され、非常勤雇用等の不安定雇用が常態化することとなった。こうした支援費制度に留まらない福祉制度改革に関して平岡（2003）は、1990年代の我が国の福祉政策にイギリスの福祉改革が与えた影響が大きいと指摘している。具体的には、介護保険制度の導入や社会福祉基礎構造改革におけるサービス供給システムの再編等で、市場化や民営化を中心とするコミュニティケア改革がモデルとされたとする。

この改革のもとで障害者とその家族に安寧な生活を継続的に保障するには、平岡（2000）がスウェーデンの住まいを例に示唆したことの実現が不可欠となる。すなわち、一般住宅、ケア付き集合住宅、グループ・ホーム、個室制のナースィング・ホームや長期療養病棟などの、多様な形態と生活の場としての条件を地域に整備することが必要なのである。しかし現在の支援費制度に関わる制度改革は、地域生活を保障する住まいはグループ・ホーム（含む福祉ホーム）があるに過ぎず、利用者をして入所施設かグループ・ホームの二者択一を迫る貧困な状態に留まる。その一方で入所施設の職員の雇用・労働条件の切り下げは、神野（2002）が指摘する1979年のサッチャー政権誕生に始まる「新自由主

義」経済政策下のイギリスの福祉改革を踏襲するものとも言える。例えば我が国で「新自由主義」経済政策を推進する竹中（2003）は、個人が経済的自立（稼ぎ）と社会的貢献（つとめ）を果たすことを説き、社会的役割としてのつとめ（社会貢献）を強調することにより、競争社会における不安定雇用を正当化している。障害者福祉の分野でもこうした議論の影響が無視し得ないものとなっていると言える。

G 自治体等の公的責任

措置制度時代から施設入所に関わっては、行政機関は「手続きレベルの措置権」に収斂してきていた。この時代は施設資源の絶対的不足を背景に、入所に関わる実質的な決定権は施設側にあった。それゆえ、地域に孤立している障害者と家族の支援に関わる自治体の役割の変化についてA施設は、「特に整備されていない」としたが、B施設は「各施設での努力の方が大きいと思う」としているのは、行政に要求するより先に施設側が自らの努力課題としている姿勢を示すものと見ることができる。この延長線上で入所に関わっては、施設のイニシアチブで行政を巻き込んでいる現在の姿は当然かもしれない。しかし、施設が担える範疇を超えた問題の生起に際しては、福祉施策の立案・策定に関わる行政責任の明確化が課題であることだけは忘れてはならない。

H 利用者負担増と制度評価

福祉サービスの利用に際し全てを無料化すべきとの主張は、現在の福祉制度改革の中では現実味を持たないが、それでも応能負担から応益負担への転換は看過しえない。言うまでもなく平等と公平は、社会福祉が実現をめざすべき価値と理念であり、特に障害者福祉領域では、その実現には必要原理に基づいたサービスの供給がとりわけ欠かせない。こうした社会福祉への原理的理解を前提とするならば、応能負担に包含される平等性や公平性の実現は不可欠であ

る¹⁾。それゆえB施設の施設が考える問題でないとする見解は再考を要するものとなる。

次にこれまでの制度改革が障害者福祉の在り方に問題を提起したことについて、そこに「利用者サイドの権利意識の発現」を見出し、さらに「サービス提供サイドの自立と自主性の促進」を見ていることは制度改革の成果として率直に評価すべきかもしれない。こうした施設の利用者の理解は、契約時における成年後見制度の利用によって具体的に裏付けられつつあると言える。さらに制度の今後の障害者福祉への影響についてA施設は、「契約制への移行、地方分権の流れ、財源問題等により、法の縦割りによる福祉制度から地域を包括した地域生活支援に移行していく」と予想する。この予測は適確なものと思われる。但し、この予測が適切な形で実現されるためには、「新自由主義」的な福祉領域における公的責任の縮小に歯止めをかけ、新たな公共領域の再構築が必要となるであろうことを記しておく。

I 地域移行への家族の態度

障害者の家族が今日まで置かれてきた状況は、就学猶予・免除＝家族介護すなわち地域生活から除外であり、その後も通所施設等が少ない中での選択肢は在宅が共同作業所であった。その家族介護の中心を担ってきた両親の老齢化にともない、何年も待たされて終の棲家を入所施設に求めたとしても、これをもって障害者の自己決定を阻害したなどと非難されるには当たらない。障害者の自己決定を阻害してきたと非難されるべきは、地域での生活を可能とする社会資源を創らなかつた社会＝国の社会福祉政策であり、その担当者である。この逆の例は花村(1994)が紹介するN・Eバンク-ミケルセンの足跡にみとれる。事実、デンマークの社会省の行政官であったN・Eバンク-ミケルセンは親の会と共同して、知的障害者がノーマルに生活する権利を有するとした理念を包含する1959年法を創りあげている。この一事からもわかる

ように、家族も貧困な福祉施策の犠牲者であり、要田(1999)のように「わが子を差別・排除する社会のエージェントの役割を担う⁶⁾」とし、障害者の要求を阻害する者の立場に置くことは問題の本質を見誤ることとなる。確かに野辺等(1999)が障害者(児)を生み育てる家族の手記をまとめたように、医師にわが子を殺してくれと叫んだり、死を願ったり、一緒に死のうとすることは現代においても見受けられる。しかし、わが子の成長を喜び癒された場が唯一親の会であったと語るように、今もって福祉サービスが受けられず孤立無援の中に置かれているという現状がある。こうした状況を踏まえるならば、調査結果にある地域移行に対する家族の反応が様々であり、若い保護者が肯定的態度を取るの自然である。少なくとも1979年の養護学校義務設置化以降では、就学猶予・免除の体験をしていないのである。それまで障害者の家族が背負われ続けてきた地域生活における疎外感や差別感の一部が、就学保障によって拭い去られることになったのである。それゆえ老齢化前の家族条件とともに、地域生活への期待や可能性を見通すことができるものと考えられる。こうした一様ではない家族状況を考慮するならばA施設が表明した、「行政主導による施設の解体策は取るべきでない」とし、「利用者ニーズとサービス提供者の関係性を見守るべきである」とする立場、すなわち猶予と見守りこそが今は求められている。しかし、人口動態から入所施設は縮小の方向性にあることを彼らは見据えているのである。そして入所施設がデイ・サービスやグループ・ホームを計画することによって、地域化へ着実に向かっている。

その一方で地域生活化が進んでも、入所希望は無くならないとするB施設の判断は自明である。古くは三浦(1992)が、対人福祉サービスは、要介護者を居宅で援助する在宅福祉サービスと、施設入所させて援助する施設福祉サービスの両方を含むと明言している通りである。入

所施設の縮小はありえてもその機能の全廃はありえないし、そうすべきではないことも明らかなのである。

Ⅱ 生活環境としての入所施設とグループ・ホームの評価

E. Goffman(1993 石黒)は、兵舎や修道院、刑務所等と並列に障害者の入所生活を全制的施設として抽出した。さらに、全制施設の特質は、一般社会では異なる場所や参加者及び異なる権威の下で睡眠や遊びそして仕事をするのに対して、この三領域を区分する隔壁がないことにあると指摘した。この全制的施設の否定的側面は、克服困難か否かで議論が分かれるところである。これに関わってA施設の、「どんな環境をノーマルというかは個々の価値観により異なる」という回答は、E. Goffmanの全制施設批判や平板化された「脱施設 = ノーマライゼーション」という見解に異議申し立てをしているものと解することができる。

しかしA施設は、一般社会と隔絶する三領域を区分する諸壁がないとする指摘に関し、施設にとり解決可能とまでは言わないが取り組むべき事柄であると主張している。その主張は「選択した環境下でいかに快適に生活するか」の言葉に込められている。実際、施設の分舎化で居住単位を小規模にする、作業施設を分離する等で構成員の自立や自治を拡大した実践例は少なくない。例えば安積等(2000)の言う入所施設の管理抑圧や虐待があったとしても、それは援助の質の問題であり、入所施設の宿命的な課題ではないと現場にある者は考えているのではないだろうか。すなわち、入所施設の本態として避けがたく存在するものではないとの認識を示したものである。

その結果、グループ・ホームについても、基幹施設と地域とグループ・ホームの関係の中で、個別支援の実現が可能であるとする。こうした関係性が確立していない現状において、グループ・ホームにおける重度障害者の支援体制

が不十分とするのは当然である。

結論と今後の課題

本調査結果からは制度改革前に指摘され危惧されていた事柄の多くは、施設の努力によって克服されていることが見て取れる。また入所施設の縮小はありえてもその機能の全廃はありえないし、そうすべきではないとする施設の見解も明らかにされた。さらに本調査結果によれば、入所施設がこれを基礎とした上で、政策的な地域移行の推進と少子化による利用者の絶対数減の両方を視野に入れ、通所施設とグループ・ホームの新設により、今後への対策途上にあることも示した。すなわちこれからは入所施設を基幹施設としながらも、地域生活対応施設を併設していくといった方向性が明らかになった。しかし、こうした障害者福祉援助のシステム転換が、施設努力主導で推移することは、措置制度からの制度改革の目的であったとしても、公的責任の軽減の誘いは免れ得ない。とりわけ公的責任の軽減が、援助職員の雇用・労働条件の悪化として反映されるとき、障害者福祉の瓦解を招きかねないことも調査結果は示唆している。

最後に住居、職業、余暇活動、恋愛・結婚・出産・育児に関わる援助観を見ると、制度改革がもたらす障害者入所施設の変遷との関りにおいては、「共決定」の必要理解に達したものの、その実践的検証は今後に留保されていると言える。その意味では制度が施設運営に与える影響、ならびに施設の援助観とその実践については、今後とも継続的な追跡調査が必要であろう。

謝 辞

年度末の多忙な時期にも関わらず、貴重な時間を割いて本調査に協力をいただいた二施設の皆様には感謝の言葉もありません。末尾ながら心からの御礼の言葉を述べさせていただきますとともに、障害者福祉への今後のご活躍を願っ

てやみません。

注1；調査結果文章中の(1)の番号は質問紙中の項目番号を示す。

注2；調査結果文章中の「」は回答を示す。

引用文献

- 1) 障害者福祉研究会編集 支援費制度 Q & A 制度の概要から支援費事務手続きまで 3P 中央法規 2002年
- 2) Janne Larsson, Anders Bergstrom, Ann-marie Stenhammar HEMMET-Betaniahemment 川東田 博 他 スウェーデンにおける施設解体 地域で自分らしく生きる 111-112pp 現代書館 2000
- 3) 小松美彦 自己決定権は幻想である 110p 洋泉社 2004
- 4) 仲正昌樹 不自由論 何でも自己決定の限界 183-184pp ちくま書房 2003
「イメージナリーな領域」というのはラカン派精神分析において「想像界」と呼ばれるものに対応しており、簡単に言えば、「他者」たちとの相互関係の中で、「他者」たちを「鏡」としながら「自己」が形成されていく領域である。乳幼児が、周囲の大人たちの言語や振る舞いを目にし、彼らをモデルとすることで、自己を序々にイメージする心的空間と考えれば分かりやすいだろう。各人がイメージする「自己」は、このプロセスの初期段階で遭遇する「他者」たちが帯びている「共同体」的な要素に応じて、文化的な規定を受けることになる。(中略)人は強制から“自由”になりさえすれば、その都度「自ら」の自律的な「意志」によって判断することができる、というのが近代的自由主義の大前提である。しかしながら、現実に存在している「我々」は、それまでの共同体的文脈から全く自由に判断することはできない。

- 5) Lena Dominelli (2004) Social Work Theory and Practice for Changing profession 72p Polity Press
- 6) 要田洋江 障害者差別の社会学 ジェンダー・家族・国家 79-80pp 岩波書店 1999

参考文献

- ・社会福祉法人いぶき会編著 2002年障害者福祉がかわる 考えよう! 支援費制度 生活思想社
- ・伊藤周平 井上泰司 塩見洋介 SOS支援費制度かもがわ出版 2003
- ・財団法人 厚生統計協会 厚生指標臨時増刊 国民の福祉の動向 50巻第12号 2003
- ・平岡公一 イギリス社会福祉と政策研究 イギリスモデルの持続と変化 ミネルヴァ書房 2003
- ・平岡公一 コミュニティアクアと社会福祉計画 ソーシャルワーク研究所 ソーシャルワーク研究 Vol. 25 No. 4 49-55pp 相川書房 2000
- ・神野直彦 人間回復の経済学 岩波書店 2002
- ・竹中平蔵 あしたの経済学 幻冬社 2003
- ・平岡公一 平の隆之 福田あけみ編 社会福祉キーワード 有斐閣 2003
- ・花村春樹「ノーマリゼーションの父」N. E パンク-ミケルセン その生涯と思想 ミネルヴァ書房 1994
- ・野辺明子・加部一彦・横尾京子編 障害をもつ子を産むということ 19人の体験 中央法規 1999
- ・三浦文夫 増補社会福祉政策研究 社会福祉経営論ノート 全国社会福祉協議会 1992
- ・E. Goffman Asylums ; Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates 石黒 毅 アサイラム 施設被収容者の日常世界 誠心書房 1993
- ・安積純子他 増補改訂版 生の技法家と施設を出て暮らす障害者の社会学 藤原書店 2000