

### ①題名

障害者福祉現場における福祉労働者の「個別化」に関する研究

### ②全体要旨

福祉労働者が置かれている状況は、1990年代の社会福祉基礎構造改革による規制緩和に伴って大きく変容した。措置制度から契約制度への移行をはじめとした福祉国家を解体する政策の展開は、福祉労働者の抱える低賃金や非正規化といった労働問題を深刻なものとした。政策的には、これらの問題に対して、賃金の一時的な加算の実施、あるいは資格制度による社会的地位の向上や専門性の確保が図られている。しかしながら、実態調査によれば、福祉労働者の離職理由の多くが「職員同士の人間関係」であり、1990年代以降の政策が、福祉労働者同士の関係性に影響を与えている実態を明らかにし、改善方法の検討をおこなわなければならない。

本研究の目的は、障害者福祉現場における福祉労働者を対象として、福祉労働者同士の分断の実態を実態調査から明らかにし、その分断が政策的に生じていることを検討することである。障害者福祉労働の特徴には、福祉労働者が障害者との関係性を通じて、自身の労働観や、障害観、発達観といった「観」の変容を経験することが挙げられる。しかし、2006年の障害者自立支援法の施行によって、この「観」の変容を必要としない状況が生み出された。福祉労働者同士のコミュニケーションの時間が減少し、労働内容のマニュアル化がすすめられることによって、これまでのような自身の価値観を問い直す機会が失われている。

そこで、本研究では、この実態を明らかにするために、第1に福祉労働者のメンタルヘルスの実態をアンケート調査から明らかにした。第2に施設内虐待を経験した施設へのフィールドワーク調査をおこなった。第3に福祉労働者が分断している実態に対応している福祉労働者へのインタビュー調査をおこなった。以上を通じて、福祉労働者の共同体に政策がどのように影響しているのかを検討し、障害者福祉現場のおかれている状況を改善する方策を検討した。

### ③目的と章構成

本研究は、1990年代の社会福祉基礎構造改革以降の政策展開が、福祉労働者にどのような影響を与えているのかを障害者福祉現場を対象にした実態調査から検討することを目的としている。本研究では、福祉労働者の置かれている実態を、「個別化」という独自の視点から検討する。本研究における福祉労働者の「個別化」とは、「福祉労働者が、社会福祉基礎構造改革以降の政策への対応に迫られるなかで、市場原理を内面化し、個々別々に分断され、職員集団の形成が困難になっていること」と定義している。この「個別化」を視点として、1970年代に議論された社会福祉労働論に依拠しながら、障害者福祉現場へのアンケート調査、フィールドワーク、インタビュー調査を通じて、現状からみえてくる課題と対策

を提示する。

序章 研究目的および研究の枠組み

第1章 障害者福祉労働の特徴と障害者自立支援法

第2章 メンタルヘルス不調にみる福祉労働者の実態

第3章 メンタルヘルス不調対策への全国的状況

第4章 施設内虐待の背景にみる福祉労働者の「個別化」

第5章 いま、施設管理者は「個別化」にどのように向き合っているのか

終章 管理される主体から協同的な主体へ

#### ④各章要約

##### 第1章 障害者福祉労働の特徴と障害者自立支援法

第1章では、まず、障害者福祉労働には、どのような特徴をもつものなのか、先行研究から検討をおこなった。障害者福祉労働では、障害のある人と福祉労働者が、「主体—主体」での関係性を取り結ぶなかで、障害観や発達観、労働観といった「観」の変容をおこなっていることを見出し、この「観」の変容を障害者福祉労働の特徴として捉えた。「観」の変容とは、「福祉労働者が障害のある人と出会い、実践集団を通じて、対等平等な関係性を築くなかで、障害者観、労働観、発達観といった価値観を変容させること」と定義した。これまでの日本における障害者福祉の支援実践や権利保障運動のなかでも、発達保障思想と共同作業所運動を取り上げ、福祉労働者が集団のなかで、「観」の変容を経験していることを整理した。

しかしながら、障害者福祉労働における新自由主義改革として位置づけられる2006年の障害者自立支援法以降に、大きな転換があり、福祉労働者への具体的な影響を整理した。それまでの支援実践が福祉サービスとして商品化され、金銭換算化されたことによって、本研究が視点として設定している福祉労働者の「個別化」が生じていることを指摘した。

##### 第2章 メンタルヘルス不調にみる福祉労働者の実態

第2章では、障害者福祉現場における福祉労働者のメンタルヘルス不調の実態について取り上げた。職場におけるメンタルヘルスは、精神疾患による労働災害の申請件数が増加していることなどから、現代社会における労働問題の一つとなっている。この背景には、近年の労働における量と質の両面での変容が指摘されている。対人援助職においては、メンタルヘルス不調の1つとしてバーンアウトに注目され、看護師や教師を対象とした研究がすすめられてきた。社会福祉現場でも2000年代以降にバーンアウト研究が積み上げられつつあるが、政策による労働変容を背景に分析しようとする調査研究は不十分である。

そこで、筆者が参加する「福祉現場のメンタルヘルス検討会」が実施した大阪府と京都府の16法人より2218名の福祉労働者を対象としたアンケート調査の結果の分析をおこなった。GHQ-28の結果では、62.2%の福祉労働者がメンタルヘルス不調の高リスクにあった。また、MBIの結果からは、20代の若手職員と中間管理職が他と比べてバーンアウト状態にあった。MBIの重回帰分析からは、労働時間の長さ

や、職場への満足度、継続して働き続ける意識がバーンアウトに影響していた。しかし労働時間の長さに関しては、バーンアウトを防ぐ達成感にも影響を与えていた。

これらの結果から第 1 章で整理した障害者自立支援法による労働変容を踏まえると、対人援助職である福祉労働者が、葛藤や悩みを抱えることは当然であるが、若手職員と中間管理職にバーンアウトの危険性が高まっていることに注目する必要がある。また、自由記述欄の分析から、福祉労働者が利用者へのストレスを感じてはならず、職場での人間関係のストレスを感じていたことから、メンタルヘルス不調を支えるための職場づくりの必要性を指摘した。

### 第 3 章 メンタルヘルス不調対策への全国的状況

第 3 章では、福祉労働者のメンタルヘルス不調の実態（第 2 章）を踏まえて、障害者福祉現場におけるメンタルヘルスケアについて、その実態から検討をおこなった。職場のメンタルヘルスに対しては労働安全衛生法や厚生労働省が示す「労働者の心の健康の保持増進のための指針」などによって、「4 つのケア」や「ストレスチェック制度」といった具体的な対応が提示されている。しかしながら、これらの対策が、メンタルヘルス不調の背景にある労働問題を不可視化しているとする知識社会学からの指摘がある。それは、医療化論や心理主義化をベースにして、「労働問題の個人化」が生じているという指摘である。メンタルヘルス不調の対応をセルフケアや職場でのラインによるケアでおこなっていくことは必要なことである反面、その不調に対する個人責任が強まり、労働問題が見えにくくなる危険性を有している。

この点を踏まえて、障害者福祉現場における福祉労働者のメンタルヘルス不調への対策がどの程度おこなわれているのかを明らかにするため、全国から抽出した 1500 の事業所を対象にアンケート調査を実施した。その結果、メンタルヘルスの担当部署があると答えたのは 13.0%で、労働安全衛生委員会を設置している事業所も 20.2%など、全体的にメンタルヘルスケアへの取り組みが遅れていることが明らかになった。特に、運営主体別にみると、NPO 法人と営利法人での対応の遅れが目立った。また、管理者のメンタルヘルスケアへの意識に関しては、大きな差はないものの、職員会議が必要や仕事を減らすべきなどの職場環境に着目するのと同じだけ、職員の個人の力量や資質の向上が必要であると考えている管理者が一定数いることがわかった。

実態調査から障害者福祉現場では、メンタルヘルスケアが十分におこなわれていない現状が明らかにされた。これは、法的に対応が義務付けられる 50 人以上の事業場が少ないことがあると考えられる。しかし、メンタルヘルス不調者が増加しているなかで、その対応が迫られるが、「労働問題の個人化」として指摘されているようなメンタルヘルス不調を個人の責任にするような対応にならないよう、慎重に検討をすすめる必要がある。

### 第 4 章 施設内虐待の背景にみる福祉労働者の「個別化」

第 4 章では、施設内虐待を取り上げ、福祉労働者の「個別化」を検討した。2012 年に障害者逆他防止法が施行され、障害者施設における職員による虐待問題への研究が展開されつつある。それら先行研究では、「支援者の人権意識の不足」や関係者間での「コミュニケーション不足」などの複合的な虐待の要因が重なっていることが指摘されてきた。また、障害者虐待防止法も、障害者虐待の定義に学校や病院が入っていないことや、対応スキームの第三者性、職員が支援に萎縮する可能性といった課題を抱えて

いることを整理した。その上で、施設内虐待を施設の内的関係だけでなく、政策の影響や、虐待発生から、その対応へのプロセスを明らかにする必要があると考え、施設内虐待を経験した施設へのフィールドワーク調査を実施した。

知的障害児入所施設 X に約 1 か月間ボランティアとして参入し、計 6 名に対してインタビューをおこない、施設内虐待発生前後から、3 年が経過した現在までを振り返って語ってもらった。インタビューはトランスクリプト化し、M-GTA を参考にして分析をおこなった。分析の結果、施設内虐待の「発覚前」、「発覚直後」、「現在」のプロセスのなかで、31 の【概念】が生成された。施設内虐待の「発覚前」では、大舎制から小舎制へと移っていくなかでの戸惑いや、対象者が重度から中・軽度の障害児へと地域の抱える矛盾が変化していったことへの対応ができなかったことが語られた。施設内虐待の「発覚直後」では、施設内虐待の発覚に伴い、支援実践の変更が求められるが、その対応が可能だった職員とそうでない職員がいたことや、改善に向けた具体的な取り組みとして、会議や記録のあり方を見直したことが語られた。現在では、施設内虐待を二度と繰り返さないために、職員集団の力量を形成しようとする取り組みが語られた。

以上の調査から、施設内虐待がなぜ発生するのかを検討した。施設内虐待は、職員の人権意識や専門性の低下が要因であるが、この人権意識や専門性を向上させることができない構造的な問題が政策的に生み出されている部分があった。施設 X が施設内虐待を 2 度と繰り返さないために取り組んでいるのは、職員集団の力量形成であったが、上記のような政策の影響に目を向けることのできる職員集団の形成が、福祉労働者の「個別化」を検討する上でも重要であることが示唆された。

## 第 5 章 いま、施設管理者は「個別化」にどのように向き合っているのか

第 5 章では、第 4 章で指摘した福祉労働者の「個別化」に対抗するための職員集団の重要性を踏まえて、障害者福祉現場の施設管理者がどのように職員集団の課題を認識し、その課題に向き合っているのかを検討した。第 1 章で確認したように 2006 年の障害者自立支援法の施行によって、施設管理者は法的に位置づけられることになった。1990 年代にはじまる社会福祉基礎構造改革に遡ってみれば、事業所の福祉経営の効率化、合理化が図られる中で、法人、事業所でのキャリアパスの構築が求められるようになった。現在では、このキャリアパスの構築は処遇改善加算を受けるための要件となっているが、一方で、それまでの「公私間格差是正制度（民調）」が廃止され、福祉労働者の能力や資格への評価が導入されることにもなった。そのため、キャリアパス構築には、将来の見通しを提示する一方で、福祉労働者の間のつながりを切断し、利用者との関係性にも影響を与えていることを分析した。

そこで、現在、多くのことを期待されている一方で、矛盾も抱えている施設管理者が、障害者福祉現場でどのように、職員集団の課題を認識し、その対応に取り組んでいるのかを明らかにするため、アンケート調査とインタビュー調査を実施した。アンケート調査は、障害者福祉施設に従事する正規職員 1777 名を対象として、管理能力と職員集団の実態に関する項目について調査した。インタビュー調査は、アンケートに協力してもらった法人の管理者あるいは、管理者会議体を対象におこなった。その結果、非正規職員との関係性に課題を感じているものの、その課題を職員集団が発展する契機にしようとする意識があることがわかった。しかし、職員間のなかにある意見や価値観の違いや、課題を共有する場が乏しくなっている現状もあった。そのなかで管理者が職員集団の形成に向けた工夫に取り組んでいた。

以上の結果から、本研究が、障害者福祉労働の特徴として挙げた「観」の変容を支える職員集団とは

いかなるものか検討を加えた。福祉労働者が障害のある人との関係性のなかで、「観」の変容をおこなっていくためには、多様な意見交換の場が必要であるが、ただ多様であればよいのではなく、法人や事業所が掲げる民主的な理念に照らしつつ、意見交換がおこなわれなければならない。そのために管理者に求められる役割は大きい、その管理者もまた「観」の変容を経験するのであり、「管理者として自分が何とかしなければ」という思いを強く持ちすぎることなく、管理者の弱みや課題もまた職員集団で受け止めることができているかを確認しておく必要がある。

## ⑤まとめ（結果・考察）

本研究の主題は、「1990年代の社会福祉基礎構造改革以降の政策展開が、福祉労働者にどのような影響を与えているのか」である。本研究は、障害者福祉現場を対象とした実態調査を通じて、福祉労働者が「管理される主体」となっていることを明らかにした。第1章では、障害者福祉労働の特徴として、福祉労働者が障害のある人との関係を通じて、「観」の変容をおこなうことを取り上げた。しかしながら、その「観」の変容が、2006年の障害者自立支援法以降、難しくなっていることを指摘した。第2章では、メンタルヘルス不調が、中間管理職と若手職員に集中しているが、その一方で、彼らが高い達成感を得ていることを明らかにした。この結果から、福祉労働者が「観」の変容を経験しているにも関わらず、それがメンタルヘルス不調として、自己責任になる危険性を指摘した。第3章では、障害者福祉現場における福祉労働者のメンタルヘルス不調に対する対策が全国的に遅れており、第2章の結果で危惧した自己責任が強化される危険性を指摘した。さらに第4章では施設内虐待の背景にある職場集団の変容を明らかにし、第5章でも、福祉労働者が「利用者との関係」にやりがいを感じつつも、「自身の力量不足」にストレスを感じている実態を明らかにした。これらの実態を社会福祉労働論に照らして考察した結果、社会福祉労働論で本質として示された「政策主体」「対象」「運動」からなる三元構造が見出されなくなり、福祉労働者が「管理される主体」となっていることを指摘した。

このような「管理される主体」と指摘した福祉労働者の実態に対して、福祉労働者が「協同的な主体」となる必要性を指摘した。福祉労働者が障害のある人との関係のなかで「観」の変容を経験するために、あらためて福祉労働者としての「主体」を問い直すこと、また、その問い直しを可能とする職員集団を形成することの重要性を指摘した。さらには、三元構造論にも位置づく「運動」についても同様に問い直していく必要性を指摘した。

## ⑥主な引用文献・参考文献

秋山智久（2007）『社会福祉専門職の研究』ミネルヴァ書房

浅井春夫・金澤誠一編著（2009）『福祉・保育現場の貧困 人間の安全保障を求めて』明石書店

浅井春夫（2000）『新自由主義と非福祉国家への道 社会福祉基礎構造改革のねらいとゆくえ』あけび書房

Chris Jones, Iain Ferguson, Micheal Lavalette, Laura Penketh (2003) “Social Work and Social Justice: a Manifesto for a new engaged practice” (=2007 伊藤文人訳「ソーシャルワーク・マニフェスト—イギリスにおけるラディカル・ソーシャルワーク実践の一系譜—」『日本福祉大学社会福祉論集』116 pp.161-176)

- Ferguson, I (2008) *Reclaiming social work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*; SAGE Publication of London (=2012 石倉康次・市井吉興監訳『ソーシャルワークの復権 新自由主義への挑戦と社会正義の確立』クリエイツかもがわ)
- Flexner, A. (1915) Is social work a profession? In *National Conference of Charities and Correction, Proceedings of the National Conference of Charities and Corrections at the Forty-second annual session held in Baltimore, Maryland, May 12-19, 1915*. Chicago: Hildmann.
- 深谷弘和、山本耕平、大岡由佳、峰島厚 (2011) 「障害者福祉現場における従事者のメンタルヘルスに関する基礎的研究 - ストレス・コーピングの年代差・職階差に注目して -」『産業社会論集』47 (2) pp.27-41
- 深谷弘和、山本耕平 (2013) 「大型地域災害時ノプロ外部支援者を対象とした支援前後ケアの検討 - 外部支援者の揺らぎと育ちに注目して -」『立命館人間科学研究』第 26 号 pp.77-88
- 深谷弘和 (2013) 「離島における困難を有する子ども・若者に関する基礎的研究 - 五島列島における支援者の意識に注目して -」『立命館産業社会論集』49 (2) pp.153-167
- 深谷弘和 (2013) 「メンタルヘルスの不調はどのように現れるのか - とくに不調が強くでている人たちの悩み -」福祉現場のメンタルヘルス検討会 (2013) 『障害福祉現場で働くためのメンタルヘルスハンドブック 職場でおしつぶされそうなあなたへ しんどいって言えますか?』かもがわ出版
- 深谷弘和 (2014) 「福祉職場職員のメンタルヘルス - メンタルヘルスから育ち合う職場づくりをめざして」『みんなのねがい 12 月号』全国障害者問題研究会 pp.19-23
- 福祉現場のメンタルヘルス検討会 (2013) 『障害福祉現場で働くためのメンタルヘルスハンドブック 職場でおしつぶされそうなあなたへ しんどいって言えますか?』かもがわ出版
- 秦安雄 (1982) 『障害者の発達と労働』ミネルヴァ福祉選書
- Himmelweit, S. (1995) The discovery of “Unpaid Work” : The Social Consequences of the Expansion of “Work” (=1996 久場嬉子訳『無償労働』の発見 - 『労働』概念拡張の社会的諸結果) 『日米女性ジャーナル』20)
- 細川順正 (1976) 「社会福祉労働の専門性」小川利夫・高島進・高野史郎『社会福祉学を学ぶ』有斐閣 pp.275-300
- 市川和彦 (2000) 『施設内虐待 なぜ援助者が虐待に走るのか』誠信書房
- 市川和彦 (2002) 『続・施設内虐待 克服への新たな挑戦』誠信書房
- 糸賀一雄 (1968) 『福祉の思想』NHK ブックス
- 石田一紀 (2004) 『介護福祉労働論』萌文社
- 石田一紀 (2012) 『人間発達と介護労働』かもがわ出版
- 石倉康次 (2002) 「社会福祉事業の場の再構築と社会福祉事業体」石倉康次・玉置弘道編『転換期の社会福祉事業と経営』かもがわ出版 pp.8-33
- 石倉康次・玉置弘道編 (2002) 『転換期の社会福祉事業と経営』かもがわ出版
- 川口啓子 (2013) 『職場づくりと民主主義 仕組み・会議・事務』文理閣
- 空閑浩人 (2001) 「組織・集団における『状況の圧力』と援助者の『弱さ』 - 『施設内虐待』の問題を通じて -」『社会福祉学』第 42 巻第 1 号 pp.44-54
- 空閑浩人編著 (2012) 『ソーシャルワーカー論 「かかわり続ける専門職」のアイデンティティ』ミネルヴァ書房

- 共同作業所全国連絡会（1987）『ひろがれ共同作業所 青年・成人期障害者のゆたかな未来を拓く』ぶどう社
- 共同作業所全国連絡会（1997）『みんなの共同作業所 開設と運営・将来計画づくりのために』ぶどう社
- 峰島厚（2001）『転換期の障害者福祉 - 制度改革の課題と展望 - 』全障研出版部
- 峰島厚（2006）『障害者自立支援法の基本と活用』全国障害者問題研究会出版部
- 峰島厚（2007）『障害者自立支援法と実践の創造 障害者のねがいを実現する新提案』全障研出版
- 三島亜紀子（2007）『社会福祉学の〈科学〉性 ソーシャルワーカーは専門職か？』勁草書房
- 三富紀敬（2005）『欧米のケアワーカー - 福祉国家の忘れられた人々 - 』ミネルヴァ書房
- 森川美絵（2015）『介護はいかにして「労働」となったのか 制度としての承認と評価のメカニズム』ミネルヴァ書房
- 二宮厚美（1994）『生きがいの構造と人間発達』労働旬報社
- 二宮厚美（1999）『現代資本主義と新自由主義の暴走』新日本出版社
- 尾崎新（1999）『「ゆらぐ」ことのできる力 ゆらぎと社会福祉実践』誠信書房
- 尾崎新（2002）『「現場」のちから 社会福祉実践における現場とは何か』誠信書房
- 尾崎周二（1989）『言語的コミュニケーションと労働の弁証法—現代社会と人間の理解のために—』大月書店
- 真田是（1971）「社会福祉理論研究の課題」『社会福祉研究』第9号 pp.10-15
- 真田是（1973）「福祉労働と福祉運動」野久尾徳美・真田是編『現代社会福祉論：その現状と課題』法律文化社 pp.235-237
- 真田是（1975）『社会福祉労働』法律文化社
- 真田是（1988）「障害者福祉の施策」秦安雄・鈴木勉・峰島厚編『講座 発達保障③ 障害者福祉学』全障研出版部 pp.35-55
- 真田是（2003）『社会福祉の今日と明日』かもがわ出版
- 真田是編（1979）『戦後日本社会福祉論争』法律文化社
- 渋谷望（2003）『魂の労働 ネオリベリズムの権力論』青土社
- 清水寛（1987）『発達保障の探究』全国障害者問題研究会
- 清水俊朗（2007）「障害者福祉労働の専門性と課題」障害者生活支援システム研究会編『障害者自立支援法と人間らしく生きる権利 障害者福祉改革への提言』かもがわ出版 pp.199-218
- 塩見洋介（2009）「真の障害者自立を目指す取り組みと障害者自立支援法見直し運動の到達と課題」『総合社会福祉研究』35 pp.64-69
- 白石恵理子（2006）「発達と生活年齢」白石正久・白石恵理子編『教育と保育のための発達診断』全障研出版部 pp.180-203
- 鈴木勉（1999）『ノーマライゼーションの理論と政策』萌文社
- 田中昌人（1974）『講座 発達保障への道』全国障害者問題研究会出版部
- 田中智子（2011）「障害福祉実践における専門職の役割」鈴木勉・田中智子編著『新版 現代障害者福祉論』高菅出版 pp.186-211
- 植田章・垣内国光・加藤園子（2002）『社会福祉労働の専門性と現実』かもがわ出版
- 植田章（2011）『社会福祉援助実践の展開 相談援助の基盤と専門職』高菅出版

山本耕平（2009）『ひきこもりつつ育つ 若者の発達危機と解き放ちのソーシャルワーク』かもがわ出版  
山本耕平（2013）『ともに生きともに育つひきこもり支援 協同的關係性とソーシャルワーク』かもがわ  
出版