

論文

自立生活運動が相談支援に及ぼした影響

——ピアカウンセリングをめぐる動きに注目する——

白 杉 眞*

I. 研究の目的

わが国における身体障害者の相談支援は、自立生活運動と共に進んできたと言えるだろう。そもそも、相談支援という言葉が法的に登場したのは、2006年（平成18年）に施行された障害者自立支援法である。それ以前は、身体障害者福祉法では「更生相談」という言葉が使われ、とりわけ入所施設では、生活指導員という障害者の生活相談に従事する職員がいる。いずれにせよ、相談支援という言葉はない時代であったが、本研究においては、自立生活する身体障害者の相談に対応し、必要なサービスを提供する組織の取組みを「相談支援」として扱う。

自立生活センター（Center for Independent Living = CIL）¹は、自立生活をする身体障害者を一人でも多く増やすことで自立生活者の実態を作り、介助制度の整備を国や自治体に訴え、地域生活の確立を目指すことが目的の一つである。自立生活センターが提供するサービスの一つに、ピアカウンセリング²や自立生活プログラム（Independent Living Program = 以下「ILP」と表記）³がある。これらは支援する側とされる側の関係ではなく、障害者同士の「仲間 = Peer」な関係でいることが大前提である。こうしたPeerによる相互支援の重要性が、現在の相談支援をかたち作った一部を担っている。他方、ピアカウンセリングをはじめ、相互支援の目的やその役割が正しく理解されないまま、事業化された点において課題がある。

本研究では、ピアカウンセリングをキーワードとして自立生活センターの取組みが、身体障害者における相談支援にどのような影響を及ぼしたのか、また、負の遺産は何だったのかを検証する。

II. 研究方法

各雑誌や自立生活センター発行の団体誌をはじめ、当時関わっていた方からの聞き取りを主な資料として検証する。当時の活動が記されている文献や資料は多少なりあるが、自立生活運動は文化、継承の意味合いがとても強く、ピアカウンセリングについてはとくに「伝える」ということを徹底している。また、わが国で最初の自立生活センターである「ヒューマンケア協会」設立からおよそ30年が経過しており、当時の資料を破棄している方が大半であった点を考慮し、聞き取り調査を行った。対象者は以前、筆者がお世話になった方や現在も関わりのある方が多く、自立生活センターで活動する中で対象者に繋いでいただくことができた。

聞き取りはすべて半構造化面接法で行い、あらかじめ設定した大枠の質問項目に沿い、状況に応じて臨機応変な判断をし、対象者へのより詳細な聞き取りを行った。

キーワード：自立生活センター、相談支援、ピアカウンセリング

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2009年度3年次転入学 公共領域

Ⅲ. 先行研究

障害者施策の相談支援の変遷に関する研究が全くない訳ではない。山内・望月(2015)は、各制度下における相談支援の変遷を概観し、現行制度の仕組みとサービス等利用計画の重要性を述べている。1981年(昭和56年)の国際障害者年が契機となり、翌年「国連・障害者の10年」が宣言されるなどを受けてノーマライゼーションの理念が浸透するようになっていった。1995年(平成7年)「障害者プラン～ノーマライゼーション7ヵ年戦略～」の策定に反映され、翌年から開始された市町村障害者地域生活支援事業が相談支援の創始と述べている。その後、支援費制度の導入、障害者自立支援法の施行、改正障害者自立支援法でのケースマネジメント(本研究では「ケアマネジメント」と表記)の導入、障害者総合福祉法へと変遷していく中で、その人らしく暮らすためのツールとしてサービス利用計画が重要であるとしている。制度がどのような変遷をたどってきたかは整理されているが、そこに当事者がどのように関わってきたかは述べられていない。中野・成田(2012)でも当事者に関しては触れられていない。萩原(2014)では、精神保健福祉政策を中心としつつ相談支援が事業化された1996年(平成8年)からの変遷を整理し、現行制度に至った背景や課題を検証している。障害者プランの策定により相談支援が全国で整備されたが、バブル経済の崩壊に伴う国の財政破綻により、「官から民へ」を掲げ、国や自治体による福祉サービスの抜本的な見直しを迫られることとなった。2012年(平成24年)の改正障害者自立支援法により計画相談支援が障害福祉サービスを利用するすべての障害者に対象拡大されたが、仕事量に見合うほどの報酬単価が保障されていないという課題が上げられている。白杉(2012)においても相談支援の変遷を概観し、現行制度の課題について現場の立場から指摘した。しかし、自立生活運動としてどのように関わってきたかは触れられておらず、自身の課題でもある。

このように、相談支援の変遷を整理したものはあるが、自立生活運動の観点から相談支援をどのように動かし、動かされてきたかを整理した論文はない。そういった意味において本研究は意義あるものである。白杉(2012)で記載した現行制度の課題を指摘するため、本研究ではピアカウンセリングをキーワードとし、自立生活運動の観点から相談支援の変遷を整理するものと位置付ける。

Ⅳ. 自立生活センターによる草の根の活動

1. 東京都地域福祉振興基金⁴

身体障害者の相談支援は、身体障害者福祉法に基づき設置された身体障害者更生相談所の身体障害者相談員と、社会福祉事業法⁵に基づいた「福祉に関する事務所(以下、「福祉事務所」と表記)」が窓口になって身体障害者からの相談に対応していた。とくに福祉事務所は住民生活に近い市町村レベルに設置された機関である。

1986年(昭和61年)、東京都八王子市で設立された「ヒューマンケア協会」⁶が、わが国で最初の自立生活センターとの認識が一般的である。設立当時は、団体会費や賛助会費、寄付金、助成金等で活動費や運営費に充てられた。ヒューマンケア協会が発行したピアカウンセリングの活動報告の中で、身体障害者相談員について、

ピア・カウンセラーに近いものとしては身体障害者相談員があげられようが、この制度がうまく機能しているかという点必ずしもそうといえないようだ。(中略)障害を持つ相談員が相談に当たる場合であっても、ピアという視点は薄いようである。個々の相談員がどのような人達で構成されているかわからないが、おおむね相談件数が少ないようで、気軽に相談に行きにくい理由があるのではないだろうか。相談員が地域の名士であって、相談しにくい雰囲気がある、場所が遠い、お役所の感じが強い、等といった理由が考えられる。(野上1992: 29-34)⁷

と述べており、有効に機能していなかった。

1987年(昭和62年)5月、東京都福祉局長から東京都地域福祉推進計画等検討委員会に対し、地域福祉推進計画の策定に当たり、東京都地域福祉振興基金による助成の在り方について諮問した。そして、次年度から事業が開始されることから予算に十分反映すべき重点事項について答申が行われた。

その中に先駆性、開拓性、実験性のあるプログラムを推進し、地域の特性に応じた在宅福祉サービスを向上させていくことが謳われている。また、対象とする団体は、限定的に捉えるのではなく、広く柔軟に対応していくことが謳われている。これら二つの点で注目する。対象団体として具体的には、①任意団体（純民間の活動組織）、②社会福祉協議会、③市区町村、④営利組織の4種類である。地域が連携、協力して新たな福祉サービスを作り上げていこうとする住民参加型の福祉が重視され、任意団体の安定的な組織運営が目的で任意団体が対象になった。法人化することが望ましいとされながらもそれを絶対条件とはせず、事業の実績に着目して助成した点において画期的であった。

対象となる事業の基本的な考え方として、既存の公的な福祉サービスや補助制度になっていない先駆性で開拓性・実験性のある事業を基本とし、地域の福祉ニーズに対応する事業との観点に立っている。これを踏まえた上で、①有償家事援助サービス、②食事サービス、③ミニキャブ運行システム、④重度障害者自立生活プログラム、⑤情報システムの開発・ネットワーク、⑥地域づくり活動、⑦調査・研究、⑧施設機能の活用、⑨社会福祉協議会が行う福祉組織化活動が対象事業とされた。

①は利用者・介助者がそれぞれ組織に登録し、利用者の希望に応じて介助者を派遣し、家事全般や介助を行う事業である。②はいわば食事の配給サービスのことで、高齢者に視点を向けた事業である。③は身体障害者の移動手段確保のための会員制によるハンディキャブ運行业業であり、④は自立生活の考え方を学び、それをどのように実現し、困難を越えるための実践練習を行うための事業、⑤は福祉サービスに関する情報を利用者により早く伝えるためのネットワーク化を進めるための事業、⑥は地域住民やボランティアが主体となって行う福祉啓発活動や体験学習活動、⑦は地域福祉や在宅福祉に関する調査・研究活動に取り組む個人、施設、大学等、⑧は在宅福祉サービスに関する施設からの実践、モデル試行事業、⑨では在宅福祉サービスを展開していくための各機関、団体、施設のネットワーク化、サービス担い手の養成と研修、あるいは利用者の組織化を図るための事業である。

自立生活センターとして対象になりうる項目は、組織が提供するサービスの種類にもよるが、①③④が主に該当するだろう。①は介助者派遣サービスに当たり、④はILPである。この二項目だけでも経営的においてかなり安定する。③は組織によって異なるが、やっている組織もあり、この事業についても資金が出ればより安定する。考えられる経費として、有償在宅福祉サービスでは、コーディネーター配置にかかる人件費やその他の経費、保険料や職員研修費用等のサービス提供職員のための経費、事務所の家賃や水道光熱費等の事務所の借り上げにかかる費用、事務所のOA機器や職員研修費、その他備品にかかる費用がある。これらは、有償在宅福祉サービスに特化した対象となりうる諸経費であるが、その他の事業についても利用者に負担を求めることが不自然な経費は、対象になるとの考え方で個々の事例ごとに検討された。

いかにして、助成対象事業として、④自立生活プログラムなども含まれることになったのか。本事業創設の際、それを知らせる新聞記事をヒューマンケア協会の職員が見つかり、事務所に持ってきたことに始まる。それは、東京都が250億円の予算を付けて地域福祉振興基金を新たに創設するというものであった。これから到来する高齢社会にむけて民間による担い手として介助者派遣サービスを行う団体に助成金を出すという旨の内容で、高齢者対象の事業ではあったが、当時、ヒューマンケア協会のメンバーは、もしかすると障害者も含めることができるかも知れないという思惑があった。さっそく東京都の担当者に面会を求めた。当時の担当者はその事業について一手に任されていた有望な職員だった。その担当者との話し合いでヒューマンケア協会の介助者派遣サービスは、障害者だけでなく高齢者にも提供しているため基金の選考対象になること、また、ヒューマンケア協会はピアカウンセリングという障害者同士の支え合いによるエンパワメント支援の方法があること。精神面での自己信頼や障害のある自分を受け入れることは容易ではなく、障害があるからできない、諦めなければならないと周囲から言われ続けることで、気付かずして自分の気持ちにブレーキをかけていることがよくあり、そんな気持ちに追い込まれた障害者が、本来、持っている自分の力を取り戻し、過去の傷から解放されることが自立の第一歩であること。そして、障害者の自立のためのプログラムを提供していること、施設や親元で暮らしているが故に社会経験が乏しいため、地域社会での生活を経験するためのシステムを作っていること、今後は日本中に広がっていくだろうことを話した。こうした話し合いを受け、担当者がヒューマンケア協会を訪問する運びとなった。

そして、ヒューマンケア協会訪問の際、ILPのマニュアルを見て、詳細に作られていることに関心し、実践報告

書にも目を通した上で、ILPが今後、事業の対象となる可能性があったため後日、改めて運営委員を同行して訪問する可能性がある旨の話があった。その後、対象となる事業の公表があり、その中に障害者を含む介助サービス、自立生活プログラムが入っていた。また、ヒューマンケア協会の中西正司氏（当時、事務局長）がその検討委員会に招かれ、その必要性を訴えた背景がある。

助成の金額について「人件費500万円、事業費200万円、計700万円が基準額で、その4分の3、年間525万円までが助成された。介助者派遣を行っている場合にはこれについても助成がなされたから、合計すると1,000万ほどになる。これは当時としては相当の額だった」と記している（立岩1992a:56）。

東京都地域福祉振興基金は、1987年（昭和62年）に開始されたが、「この年度に200億円、この後3年間毎年100億円が追加され、総額500億円となった。実際に助成が開始されたのは88年度から、助成総額は88年度～93年度にかけ、1億3894万5000円→2億3917万9000円→3億8855万9000円→6億951万6000円→7億6692万1000円→10億1873万2000円と年々増えてきており、94年度の予算は11億2252万7000円」と事業規模が拡大しているのが分かる（立岩2012:466-467）。

また、1988年度から1993年度の助成件数について「67→90→149→162→199→245件、このうち任意の民間団体が38→53→71→93→103→132件、94年度の助成決定件数は254件、うち任意の民間団体（純民間団体）が144件」と記している（立岩2012:467）。予算と助成件数を見てもその利用件数が増加してきており、1994年度においては任意の民間団体が助成件数の半数以上を占めている。

こうして大きな収入源を得たヒューマンケア協会は、二事業あわせて年間およそ1200万円をもって男性の正規職員を雇うことができるようになった。その後、1990年初頭に設立された町田ヒューマンネットワーク、自立生活センター立川もそれぞれ助成を受けている。こうした事業を確立していくために「東京都自立生活センター協議会（TIL）」を設立し、自立生活センターの設立支援をシステム化することで、東京都内で自立生活センターが増加していった。

2. 市町村障害者地域生活支援事業

1995年（平成7年）12月に制定された「障害者プラン～ノーマライゼーション7ヵ年戦略～」の目玉事業として「在宅の障害者に対し、在宅福祉サービスの利用援助、社会資源の活用や社会生活力を高めるための支援、ピアカウンセリング、介護相談及び情報の提供等を総合的に行うことにより、障害者やその家族の地域における生活を支援し、もって在宅の障害者の自立と社会参加の促進を図る」ことを目的とし、1996年（平成8年）4月より市町村障害者地域生活支援事業が開始された（厚生省1996）。市町村からの委託による相談機関が福祉圏域に置かれた（障害者自立支援法施行までは、障害者地域生活支援事業、障害児者地域療育等支援事業、精神障害者地域生活支援事業の障害種別ごとに分けられていた）。

その実施主体は市町村（特別区を含む）で、地方公共団体や社会福祉法人等であって、適切な事業運営ができると認められるものに事業を委託することができた。必須事業は、①ホームヘルパー、デイサービス、ショートステイの利用援助、②社会資源を利用するための支援、③社会生活力を高めるための支援、④ピアカウンセリング、⑤専門機関の紹介であり、ピアカウンセリングに関しては、「障害者自身がカウンセラーとなって、実際に社会生活上必要とされる心構えや生活能力の習得に対する個別的援助・支援」と、ILPの意味合いも含めて明記されている（厚生省1996）。こうした相談機関には、市町村から年間およそ1500万円の委託費が下りるようになった。この通知は前触れもなく突然、厚生省から市町村に下りてきて、委託先としてヒューマンケア協会、自立生活センター立川、町田ヒューマンネットワークの三団体には委託するとのことだった。受託する側も突然のことで事態を把握することで精一杯だった。

最初は（東京都を）飛ばしてきたのよ。国から下りて来てびっくりしたのよ。後から東京がついてきた。東京都経由で国からボンときて三団体って言われて、役所も障害者も両方びっくりした。それほど前触れがない事業だった。中を開けてみたらいろんなことが書かれていたとは言え、いわゆる生活力を高めるための支援と、ピアカウンセリングというのが主要項目に入っていた。それでこれは何だ？とよそでは思っただろうけれど、

私たちにとってみたらそれを読み下したときに、まさに自立生活運動が中心としてやってきたことなのよね。これが全国に広がるって、そんなこと出来るんだろうかと私たち自身が思ったのね。これは大変だと思ったもの。(中略) ピアカンとか、生活力を高めるための支援というような曖昧な言葉があっても、一般の民間の普通に元気な人たちの福祉の現場では何を言われているのか分からない。厚生省にすぐ「これは何だ？」と聞く電話がどんどん入ったらしい。厚生省もそのために障害者の三団体に直接下ろしたんだから、そこに聞いてくれと言って回されてきた。それで大騒動になっちゃった。電話がバンバン鳴り出したわけ。⁸

ピアカウンセリングが必須事業に位置付けられたことは、自立生活センターが提供しているサービスがある程度認知・評価されたということである。そのことが当時、自立生活センターと交流があった厚生省職員(当時)の丸山一郎氏との会話で読み取れる。

この人が電話を掛けてきて、あなたたちが言っていることをちゃんと取り上げて、制度にするからねと言って電話がきたけど、何のことかな?と書いていたらそのことだった。⁹

そもそもピアカウンセリングは、このからだで生きていく現実を受け止めた上で、まず自らのことを好きになり、自らの気持ちを見つめていこうとするための方法である。ピアカウンセリングについて樋口は、「ひとりひとりの障害者の自信を回復し、自立生活にいきなうものです。また強い自己信頼のもとで、この社会を誰もが住みやすい社会へと変える社会変革の手段として位置づけられるものです。ピアカウンセリングは障害者から障害者へ受け継いでいく文化である」と述べている(樋口1999:8)。ここで注意しておきたいが、ピアカウンセリング講座でのカリキュラムは、全国自立生活センター協議会(Japan council on Independent Living Centers 以下「JIL」と表記)¹⁰が発行する文献やテキストに記載されているが、それですべてが分かるというのではなく、障害者同士の共有できる感覚、繋がれる感覚というものがある。むしろそこがピアカウンセリングの醍醐味といえる部分でもある。よって、筆者がピアカウンセリングのすべてを記載しているものではないことを述べておきたい。

市町村障害者生活支援事業の開始以降、市町村障害者地域生活支援事業を主題にした日本社会事業大学の学内学会の大会で中西は、ピアカウンセリングやILPが正しく理解されていない状況について、

この(市町村障害者地域生活支援事業の)事業の本意が浸透していない市町村も多い。基本事業であるピアカウンセリングをほとんど実施できていない受託団体やピアカウンセラーと身体障害者相談員制度を混同している所がある。また、「社会生活力を高めるための支援」も「社会リハビリテーション」に読み替えられ、障害当事者の視点をもたない専門家主導のプログラムが実施されているという問題点もある。この事業の創設以来、地域での活動を行ってきた多くの当事者団体が受託を要望し行政に働きかけてきた。にもかかわらず、地域支援に実績のない社福法人等に委託されることも多く、この事業の本来の役割が果たせず、事業内容には地域間格差が大きい。(中西2000)

と指摘している。

1997年(平成9年)、市町村障害者地域生活支援事業の受託のための行政交渉のやり方や、この事業のそもそもの目的を各地の自立生活センターに伝えていくことを目的に「市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会(以下、「全連協」と表記)」¹¹が結成された。ヒューマンケア協会、自立生活センター立川、町田ヒューマンネットワークの三団体が中心となって結成され、事務局は自立生活センター立川に設置された。この全連協が主催者となって市町村障害者地域生活支援事業における相談支援の研修会が全国各地で開催された。全連協が発行した当時の機関紙を見ると、毎月どこかの地域で研修会が開催されていたようである。

また、ピアカウンセリングに関する問い合わせが全国から自立生活センターに集中したため、何かそれ専門の窓口を設置して一本化する必要があった。この全連協を窓口として、ピアカウンセリング講座を開いてほしいという依頼を受け、ピアカウンセラーを講座のリーダーとして派遣した。全連協は現在「当事者エンパワメント・ネットワー

ク」と名称変更され、JIL内に事務局が移っている。

市町村障害者地域生活支援事業を受託した組織の中で、自立生活センターをはじめとした当事者組織の割合はそれほど大きくはない。ただ、そうした組織にとっては障害者地域生活支援事業の受託は大きな意味をもった。自立生活センターの全国研修会では、

1500万円というお金があって、仮に1年に10人そういう人だけサポートするのに使ったとしたら1人150万円になります。もちろんそんな人ばかりがお客さんであるわけではなくて、他にもいろんな仕事をするのだからそんな単純な計算にはならないのだけれども。でも、150万円かかったらそれでいいんだ。今までやってきたことにお金がつくんだって思う。それが一つのポイントだと思います。(立岩 1997a)

と受託を勧めた。また、文章化もされている(立岩 1997b: 61-73)。

V. ピアカウンセラー認定制度をめぐる動き

1. JILの設立とピアカウンセリング委員会の再編

市町村障害者地域生活支援事業が始まり、必須事業の一つにピアカウンセリングが位置付けられたことで、それまで自立生活センターが、いわば細々と行っていたピアカウンセリングは注目されることになる。その経緯をたどるために、まずJILについて理解しておく必要があるだろう。

JILは、1991年10月、東京の新宿で第三回自立生活問題研究全国集会在開催された。そもそもこの集会是、自立生活センターが障害者自身が設立し、サービス提供する事業体という側面を持った組織であったために、専門職者や研究者らが自立生活センターの調整役として1989年に開催された。当初は専門職者や研究者たちの要望に応じていたが、障害者側がアプローチをかけていた民間財団の基金を独占して使うようになっていった。そのため、障害者側も独自で財団と話し合い、自立生活センター側へも資金を回してほしいと要望した。このときすでに自立生活センターの中央組織としてJILを設立することを前提に話し合われたのだろう。そして、第3回のときには実質、障害者によって開催されるようになった。これには自立生活に関連する内容で取り扱われ、全国から300名を越す参加があった。この第3回集会の前日、AJU自立の家とヒューマンケア協会が呼びかけ団体となり、全国の自立生活運動の連絡組織としてJILが発足した。組織の役員構成は、常任委員13名(うち代表1名、副代表2名、事務局長1名)、監事1名で、事務局も東京都文京区に置かれた。翌1992年には、JILの中にピアカウンセリング小委員会、自立生活プログラム小委員会、介助サービス小委員会、権利擁護小委員会、運営・その他のサービス小委員会の5つの小委員会が置かれた。発足当初のピアカウンセリング小委員会は12名の委員で構成され、町田ヒューマンネットワーク事務局長の樋口恵子氏(当時)が委員長となった。それまで、ヒューマンケア協会で行っていたピアカウンセリングに関する業務も、これを機にJILのピアカウンセリング小委員会に引き継がれた。小委員会の事務局だった野上温子氏と樋口恵子氏でピアカウンセリングリーダー養成講座を開き、これを受講した委員たちが各地でピアカウンセリング講座を開き、ピアカウンセリングの普及活動を行った。

ピアカウンセリング小委員会では、1995年の終わり頃から、ピアカウンセリングの再構築を図ろうという声上がり始めた。再評価カウンセリングをベースにやってきたがこのままでいいか、普及方法もこのままでいいのか、男性が馴染みにくいのはなぜかといった課題である。また、ピアカウンセラーの明確な位置付けの議論もされないまま市町村障害者地域生活支援事業を迎えようとしていた。

1996年6月、常任委員会において事務局体制の見直しと、5つの小委員会の再編が認められ、ピアカウンセリング小委員会と自立生活プログラム小委員会は、ピアカウンセリング委員会となり、12名の委員構成となった。かねてよりピアカウンセリングと自立生活プログラムの関係性は議論されており、1996年2月に行われた合同会議で、自立生活プログラムは広義のピアカウンセリングに含まれることが確認され、ピアカウンセリング委員会として統合し、その中にピアカウンセリング部門と自立生活プログラム部門が置かれて副委員長2名のもとに従来の各講座はそれぞれの部門が担当して行くと結論が出され、同年6月の常任委員会で承認された。

2. ピアカウンセラー認定制度の創設

かねてからピアカウンセラーの位置付けがピアカウンセリング委員会の中で議論されていたが、1996年も半ばに差し掛かった頃、市町村障害者地域生活支援事業を見越してピアカウンセラーとしての仕事内容を盛り込んだカリキュラムが作成され、ピアカウンセラー養成講座が作られた。それと同時期にピアカウンセラーの位置付けについても報告され、常任委員会のように提出された。それによると「1) 国の施策である支援事業を、多くの自立生活センターが委託先に選ばれるために、ピア・カウンセラーの認知は必要なことである。2) ピア・カウンセラーは、仲間によるサポート活動が原則であり、あくまでも専門家であってはならない。障害当事者誰もがピア・カウンセラーになりたいと考える時、その道筋を作っておくことが必要であるため、資格制というきついしぼりではなく、JILという組織内で認めていくという認定制を設けることがよい。3) 認定にあたっては、認定される人はJILの定める一定の研修を終了し、かつピア・カウンセラーとしての要件を兼ね備えた人であること。4) 認定機関は、JILの中に審査機関（認定委員会）を設けること」（野上 1999：108）とされている。

1997年になり、ピアカウンセラー認定に関する議論は、ピアカウンセリング委員会の報告を受け、常任委員会へと移った。常任委員会の中でも認定制に対する抵抗感を持つ委員もいたが、時代の要請に答えるという方向性のもと、JILの中にピアカウンセラー認定委員会を設置するという結論に至った。ピアカウンセラー認定のための申請要件についても常任委員会で検討され「①ピア・カウンセリング委員会が関わる集中講座、長期講座、養成講座の三種類を受講していること、②1を満たした上で（イ）障害者であること（ロ）自立生活をしていること（ハ）自らも相談できるピア・カウンセラーを持っていること（ニ）人の話をよく聞けること（ホ）JILが主催する研修会に参加できること」（野上 1999：109-110）となった。また、認定方法や認定機関は「1) 認定にあたっては、JIL内部に認定委員会を設ける。認定委員会の構成は、JIL代表、副代表1、事務局長、ピア・カウンセリング委員会3、学識経験者6とする。2) 認定を希望する人は一定の申請書類を提出、これに基づき、認定委員会で審査、要件を満たしていると承認されると、JILピア・カウンセラー認定委員会委員長名で認定証が交付される。3) 認定された者は3年ごとに見直しがあり、継続に問題ない者は更に3年間更新される。4) 認定証を交付された者は、所定の認定料と毎年会費を納入する」（野上 1999：110）となった。

翌1998年3月には、第一回目のピアカウンセラー養成講座が始まり、かねてからピアカウンセリング講座を受講しているピアカウンセリング委員会18名のメンバーが受講し、ピアカウンセラーとして認定証が交付された。認定証の交付は毎回20名程度にのぼり、その数は急速に増加していったが、専門職と認識されることへの危惧も残すこととなった。

3. 新たな課題とピア・カウンセラー認定制度の廃止

ピアカウンセラー認定制度が創設されたことで、各地の自立生活センターもピアカウンセリング集中講座や長期講座を開くようになる。例えば大阪では、ピアカウンセラーが仕事になると多くの人が思い、月一回から二回はどこかの自立生活センターが開き、一講座15名程度の定員を越える申込みがほぼ毎回あった。「障害者の完全参加と平等を目指す大阪連絡会議」による大阪市への働きかけで2000年代に入り大阪市ではピアカウンセリングを提供している団体への事業委託が進み、受託のために自立生活センターを設立する逆転現象によって自立生活センターが急増した。二つの行政区につき一ヶ所の事業委託がなされた流れにより、とくに2000年代初頭、我先にとばかりに自立生活センターが相次いで設立された。そのためのピアカウンセリング講座の受講が相次ぎ、設立後にピアカウンセリングを本格的に受講していくという状況でさえあった。ピアカウンセリング講座を受講することが受託のための業績になったという程であり、いかにピアカウンセリングがブームであったかが分かる。他の地域の自立生活センターでも事業委託の団体がとくに都市部で増え、一般の社会福祉法人や行政機関などでもピアカウンセリングという用語が日常的に使われるようになる。

ピアカンって女の人が自分の気持ちを出し合える場として広がっていたのに、仕事になるということで社協とかに雇われて、相談員としてピアカウンセラーとして働けるじゃないかという人が出て来た。¹²

当初、ピアカウンセリング委員会が懸念していた通り、ピアカウンセリングの名前が一人歩きし、ピアカウンセラーが専門職であるかのように認識されるという新たな課題が出てくる。当時の一例であるが、筆者がピアカウンセリング講座を初めて受講した2003年も、ちょうどピアカウンセリングがブームに乗っていた時期で、受講していたピアカウンセリング長期講座の受講者の中から、ピアカウンセラーになるにはどうすればいいか、ピアカウンセラー養成講座の受講まではどのくらい時間がかかるのかといった質問が出ていたのに対し、リーダーはピアカウンセラー養成講座を受けるためのこの長期講座ではないといったやり取りがあった。また、ピアカウンセラー養成講座を受講した際、ピアカウンセラー認定委員会の委員（当時）であったリーダーが受講者に向け、ピアカウンセリングは相手を支えるものではなく、何よりもまず自分を守るためのツールであり、日常生活の中に取り入れることで自分のものにしていくことが大切だと伝えられていた。ある自立生活センターでは、ピアカウンセラー認定証が額に入れて飾られていたり、団体の経歴としてピアカウンセラー認定証の交付を受けた者がいることを載せていたり、自立生活センター自身も正しく理解できていない状況であった。

わたしと野上さんとか樋口さんとかけっこう同じ考えだったから、わりとあっさりもう止めようとか言ってお金お金っていう障害者をつくったってしょうがないわ、やっぱり。(中略) お金に対する価値観が障害を持った人たちの間でもむっちゃがめつくなってさ。他人の話聞くどころじゃなくて、自分の名誉とかそういうものに流れることは止めた方がいいよね。毎回、認定委員会でレポートを読むんだけどさ、そのレポートなんかを読んで自分は何回出ましたみたいな。自分は何回出たということがパスポートになっちゃうみたいな。¹³

こうした状況下においてピアカウンセラー認定委員会では、時代のニーズに応えるという一定の役割は果たしたとして、ピアカウンセラー認定委員会の解散という答えを出し、常任委員会で承認され、2004年度いっぱいまでピアカウンセラー認定制度は廃止された。その後、ピアカウンセラー養成講座修了書の発行というかたちで続いていたピアカウンセラー養成講座も2007年度いっぱいまで廃止された。現在のピアカウンセリングをかたち作った安積は、ピアカウンセリングをどのように伝えていってほしいかという問いに対し、次のように語っている。

ひとりひとりがほんとに大事でいい人なんだとかさ、それがやっぱりもうちょっとね。対等性とか愛情を受け継いでいってほしいのはそこだね。人間の対等性というか、わたしも大事だからあなたを大事にしたい。あなたが大事だから、わたしもわたしのことを大事にするという、そういうところを受け継いでいってほしいね。誰かが誰かより偉い人で、誰かが誰かよりそうでもない人だったって、そんなこと言ってたらさ、障害の重い人たちがさ、いつまで経ったって大事な人になれないじゃん。比較競争をどうやってやめていくか、(中略) あなたのこともすごい大事だから、わたしも自分のこと大事にするみたいな、そういうことをやりたくてわたしたちがやってきたんじゃないのって、そこをわかってほしい。¹⁴

ピアカウンセラーという名称が当然のように使われている状況について安積は、自分が使いたいのであればいいが、行政に使われているという認識は持っておいてほしいと語った。ピアカウンセリングは対等であり、感情を解放し、エンパワメントするツールで、障害者文化を受け継いでいく場ともいえる。市町村障害者地域生活支援事業でピアカウンセリングが必須事業と位置付けられ、それによりピアカウンセラー認定制度を創設したことで、ピアカウンセリングが広く知られるようになったこと、障害者同士によるサポートの重要性が認知された一方、ピアカウンセリングが誤って理解され、専門職化して認知されたという点において負の遺産といえる。

VI. 考察

1950年（昭和25年）以降、福祉事務所や身体障害者厚生相談所を中心に相談機関を担ってきたが、福祉サービスの多様化により、助成制度や事業委託と変化してきた。現在、ピアカウンセリングやILP、宿泊体験といった自立生活センターが提供してきた入所施設や親の下から自立生活する障害者を増やすための各種サービスが、自立支援

の在り方として一般化されている。

他方、受託目的でピアカウンセリング講座を受けただけの障害者を非常勤で雇い、ピアカウンセラーを配置していることを売りにしている委託の相談支援事業者が出てきた。市町村障害者地域生活支援事業でのピアカウンセリング必須化と、ピアカウンセラー認定制度の創設により、ピアカウンセリングの認知度とその重要性は急速に広がったが、事業費の受託の道具としてピアカウンセリングが使われ、本来の在り方が曲げられ、いわば行政や専門職者たちにいいように使われている。

現在、JIL ピアカウンセリング委員会では、暗黙の了承事項として、委員会議事録は表に出さない、リーダー用テキストなどは、ピアカウンセリング講座の開催団体にしか提供しないとなっている。理由は、文章のみでピアカウンセリングが理解できるものではなく、かえって誤って伝わる可能性があることで、問い合わせがあるときは当時のメンバーたちに直接、話を聞いてほしいと対応しているようである。これは、隠すという意味ではなく、過去に経験してきた反省を生かし、そこには先輩たちがどのような思いでピアカウンセリングを伝え、賛否両論ある中で認定制度を創設し、なくしてきたかという各々の思いがある。その思いと共に正しく伝えていこうとする姿勢だろう。

市町村障害者地域生活支援事業の実施およびピアカウンセラー認定委員会が設置されておよそ20年、現在でもピアカウンセリングが正しく認識されていない状況がある。事業委託におけるピアカウンセラーの定義付けは職員配置の見直しを含め今後の課題である。

(注)

- 1 JILは自立生活センターであることの基準として、障害者の権利擁護を基本とし、事業体であり運動体である組織であり、①意思決定機関の責任者及び実施機関の責任者が障害者であること、②意思決定機関の構成員の過半数が障害者であること、③権利擁護と情報提供を基本サービスとし、介助者派遣サービス、ピアカウンセリング、自立生活プログラム、住宅サービスのうち2つ以上のサービスを不特定多数に提供していること、④障害種別を問わずサービス提供していること、以上4項目すべてを満たすことが求められる。その他、自立生活センターの定義については、樋口(2001)や立岩(1995)が述べている。
- 2 1970年代初め、米国で起こった障害者の自立生活運動の中で生まれたもので、障害のある当事者自身が自己決定権や自己選択権を求め、隔離されることなく社会の構成員として認められる社会を共に支え合いながら目指すための基本的姿勢であり、大きく分けると、①心理的サポート、②自立のための情報提供の2つの側面がある。①は、自己信頼を回復するための支援、施設や親元から独立するための支援、性やセクシュアリティの悩みに対する支援、その他対人関係等、生活全般に必要な心理的サポートである。②は、住宅探しに関する情報提供と改造等の相談、所得保障に関する相談と情報提供、仕事や就業に関する相談と情報提供、介助に関する相談と情報提供、余暇や旅行に関する相談と情報提供、その他自立生活に関する全般的な相談と情報提供である。
- 3 障害者が自立生活に必要な心構えや技術を学ぶ場である。入所施設や親の元での閉鎖的な環境で暮らしていた障害者が社会の中で自立生活していくときに、すでに自立生活している先輩の障害者から生活技術を学ぶためのサービスで、障害者文化の伝達の場ともいえる。生活技術とは、対人関係のつくり方、介助者との接し方、住まい、性、健康管理、トラブルの処理方法、金銭管理、調理、危機管理、社会資源の使い方等がある。プログラムの内容は、当該障害者の目標によって異なるが、例えば、介助者との関係づくり、自分の使える制度を知る、指示を出して好きな料理をつくる、家計簿をつけてお金の出入りを知る、「フィールドトリップ」といわれる外出プログラム等、自立生活する上で必要なあらゆることがプログラムとして提供される。
- 4 「東京都地域福祉振興基金」に関し、2015年7月12日、「ヒューマンケア協会」中西正司氏に電話インタビューを実施した。研究・調査目的を説明し、調査内容の使用について了承を得た。その他、中西(2012,2014)がある。
- 5 2000年の法改正により「社会福祉法」へと名称変更された。
- 6 東京都八王子市の障害者グループ「若駒の家」のメンバーと「ダスキン障害者リーダー育成海外派遣生研修事業」の修了生などを中心にして、1986年(昭和61年)、自立生活センターとしてスタートし、東京都の地域福祉財団の助成制度を利用し、入所施設や親の下から自立生活に移行する支援を行い、自立生活センターの基盤を築いてきた。ピアカウンセリングや自立生活プログラムを提供し、本人中心の社会生活への提言といった活動に取り組んできた。
また、1991年(平成3年)の全国自立生活センター協議会設立の呼びかけ団体として、全国のピアカウンセリング、自立生活プログラムの普及・介助サービスシステムの構築に寄与した。2003年(平成15年)より障害種別を超えた自立生活センターとして、知的障害者や精神障害者への取り組みを始めている。
- 7 同じ報告書では「自立生活運動の一翼を担うピア・カウンセリングとよく対比される相談員制度を例にとりてみても医療機関から地域

- 福祉行政へ、地域福祉行政から民生委員へ、そして、それを補完するものとしての相談員という位置付けで医療モデルを脱していない。」と述べる者もいる（中西 1992：31）。
- 8 近藤秀夫への聞き取りは、2016年8月22日に行った。
- 9 樋口恵子への聞き取りは、2016年8月22日に行った。
- 10 各地の自立生活センターの活動支援を行う連絡、協議組織であって、自立生活センターの中央組織。直接個人に対しては情報提供以外のサービスは行っていない。活動内容は、自立生活センターに対するもの（職員の人材育成、職員研修、講師派遣、研修生の受け入れ、委員会や交流会の開催等）と、広く一般社会に向けてのもの（障害者の自立生活や福祉に関する研究、その結果に基づき提案や啓発活動、権利擁護、全国各地の自立生活センターを代表して国との話し合いなどを行う）。
- 11 「全連協」に関し、2015年9月6日より「全国介護保障協議会・広域協会・推進協会」B氏、「JIL」事務局D氏、「自立生活センター立川」E氏、「ヒューマンケア協会」A氏からE-mailで聞き取りを実施した。研究・調査目的を説明し、調査内容の使用について了承を得た。その他、市町村障害者地域生活支援事業全国連絡協議会（1998a, 1998b；1999a, 1999b）がある。
- 12 9）と同様。
- 13 安積遊歩への聞き取りは、2017年10月30日に行った。
- 14 13）と同様。

（文献）

- 安積純子・尾中文哉・岡原正幸・立岩真也編（2012）『生の技法——家と施設を出て暮らす障害者の社会学 第3版』生活書院。
- 萩原浩史（2014）「障害者施策の変遷と相談支援・1996年・2000年」『Core Ethics』立命館大学大学院先端総合学術研究科紀要, 10, 179-190.
- 樋口恵子（1999）「ピアカウンセリングの目指すもの」全国自立生活センター協議会『ピア・カウンセリングってなあに？』全国自立生活センター協議会。
- （2001）「日本の自立生活運動史」全国自立生活センター協議会編『自立生活運動と障害文化——当事者からの福祉論』現代書館, 17-18.
- ヒューマンケア協会（1987）『ヒューマンケア・ニュース vol.4』ヒューマンケア協会。
- 厚生労働省（1996）『市町村地域生活支援事業実施要綱』
（<http://www.normanet.ne.jp/~rakunan/shiryoul.htm>, 2015,8,31）.
- 中西正司（1992）『将来への展望』ヒューマンケア協会。
- （2000）「地域生活支援の方法と課題——利用者主体の地域生活支援の実践」『日本社会事業大学社会福祉学会・第39回社会福祉研究大会』。
- （2014）『自立生活運動史——社会変革の戦略と戦術』現代書館。
- 野上温子（1992）『ピア・カウンセリングの歩み』ヒューマンケア協会。
- （1999）「ピア・カウンセリングのなりたち」安積遊歩・野上温子編『ピア・カウンセリングという名の戦略』青英社。
- 市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会（1998a）『支援事業 全連協ニュース vol.2』市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会。
- （1998b）『支援事業 全連協ニュース vol.3』市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会。
- （1999a）『支援事業 全連協ニュース vol.4』市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会。
- （1999b）『支援事業 全連協ニュース vol.5』市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会。
- 白澤政和編（1996）『ケアマネジャー養成テキストブック』中央法規。
- 白杉真（2013）「自立生活センターの自立支援と相談支援事業」『Core Ethics』立命館大学大学院先端総合学術研究科紀要, 9, 93-103.
- 立岩真也（1992a）「自立生活プログラム——自立生活運動の現在・2」『季刊福祉労働』56, 154-159.
- （1992b）「東京都地域福祉振興基金による助成事業——自立生活運動の現在・3」『季刊福祉労働』57, 130-135.
- （1995）「自立生活センターの挑戦」安積遊歩・岡原正幸・尾中文哉・立岩真也編『生の技法 増補・改訂版』生活書院, 470-472.
- （1997a）「市町村障害者生活支援事業について」全国自立生活センター協議会・所長セミナー シンポジウム『当事者主体のサービス提供——市町村障害者生活支援事業の活用』愛知県豊田市。
- （1997b）「市町村障害者生活支援事業」を請け負う」『ノーマライゼーション研究』1997年版年報, 61-73.
- テクノエイド協会（1994）『肢体不自由な人びとの福祉』中央法規。
- （1994）『肢体不自由な人びとの福祉』中央法規。

白杉 自立生活運動が相談支援に及ぼした影響

山内健生・望月隆之（2015）「障害のある人の相談支援事業の歴史の変遷とその目指すべきもの」『福祉社会開発研究』東洋大学紀要, 7, 57-68.

全国自立生活センター協議会 編（2001）『自立生活運動と障害文化——当事者からの福祉論』現代書館.

The Influence of the Independent Living Movement to the Consultation Support for Persons with Physical Disability: Focusing on the Peer-Counseling in the Movement

SHIRASUGI Makoto

Abstract:

Little has been studied on the history of the consultation support projects especially from the viewpoint of the independent living movement. This study reveals the influence and the negative effect of the practices of the center for independent living including independent living program and the peer-counseling, on the historic progress of the consultation support for persons with physical disability. The paper studied the Tokyo community-based welfare promotion fund, municipal life support project for persons with disability, the foundation of the peer-counselor authorization in the national center for independent living meeting, as well as conducting interviews to leading persons with disability who promoted the independent living movement in Japan. The result finds that peer-counseling was regarded as important in consultation support projects, and it led to the expansion of the employment opportunity for persons with disability. On the other hand, peer-counselor became an official occupation, and it raised the problem of dividing human relationship between those who control and those who are controlled.

Keywords: center for independent living, consultation support for the person with physical disability, peer-counseling

自立生活運動が相談支援に及ぼした影響 ——ピアカウンセリングをめぐる動きに注目する——

白 杉 眞

要旨：

これまで相談支援事業の歴史に関する研究はいくつかあるが多くはない。しかし、自立生活運動の視点からの研究はほぼない。本研究では、身体障害者の相談支援事業の歴史的経過の中で、自立生活センターが実践してきたILPやピアカウンセリングが現在の相談支援事業にどのような影響を及ぼしているのか、また、負の遺産は何だったのかを検証する。そのため、日本で自立生活運動を広げた障害者リーダーたちからの聞き取りや、当時の資料を中心に東京都地域福祉振興基金、市町村障害者地域生活支援事業、全国自立生活センター協議会でのピアカウンセラー認定制度の創設について検証した。結果、相談支援事業においてピアカウンセリングが重要視され、障害者の雇用機会の拡大に繋がった。一方で、ピアカウンセラーが専門職化し、支援する側とされる側の関係が生じてしまったことが新たな課題となっている。