

〈原著論文〉

アメリカのセラピューティックレクリエーション 専門職団体による立法運動の展開

——2つの団体の見解の差異を中心に——

堀 田 哲一郎*

The Development of the Legislative Action by the Therapeutic Recreation Professional Associations in the U.S.A.:

——Focus on the difference of perspectives between the two associations——

Tetsuichiro HORITA*

Abstract

Now, it is critical for us to fill up recreational activities in leisure time. In U.S.A., Individuals with Disabilities Education Act Amendments of 1990 suggests that the availability of recreation services for students with disabilities facilitates to participate in integrated settings. Despite of the legislative development, the arrangement of therapeutic recreation specialists has not increased on site nationally. It is because professional associations are weaker than other therapist's associations on account of the difference of perspectives each other. The "recreation-for-all perspective" is more desirable for needs to arrange therapeutic recreation specialists for students with disabilities to participate in integrated settings than the perspective of "recreation as therapy."

Key word : Therapeutic recreation specialist, Individuals with Disabilities Education Act (IDEA) Amendments of 1990, Recreation-for-all perspective

1. 問題設定

人間は、その時点までに習得しえた身体的、精神的諸能力を、働く場で発揮し、能力を認められ、その手応えから得られる働きがいと金銭的な報酬によって生活の基盤を確保することができる。学校教育における

普通教育及び職業教育の両面は、そのための準備を培う役割を果たすものとして重視されている。けれども、前述のような働きがいや金銭的報酬だけが人間の生きがいのすべてではないし、現実には必ずしもその人の望むような仕事に就けていない場合や、職場での能力

*鈴峯女子短期大学 Suzugamine Women's College
受理：2000年6月7日

評価に不満を抱く場合も多々あるように見受けられる。そのようなとき、働くこと以外の場に生きがいを求めるとすれば、余暇活動にその役割が期待される。ストレスに悩む多くの現代人にとって、その回復のためにも、余暇に行うレクリエーション活動の充実がますます重要な課題となっている。

健全者にとってのレクリエーション活動は、このように意義のあることであるが、障害者にもレクリエーション活動は、重視されていかなければならないと考える。例えば、一般企業に就労している軽度障害者は、しばしば健全者と比較され、その劣った能力を理解の乏しい周囲の同僚からなじられたり、嫌がらせを受けて悩む者がいる。他方、就労の困難な重度障害者は、快適な余暇活動の場を保障されることで、人生の主人公としての生きがいを実感することができるものである。このように、障害者にも「生活の質」の向上を保障していこうという見解が広められるなかで、レクリエーション活動が重視されるようになり、日本の養護学校等においても、基礎学力や職業的能力の指導のみならず、卒業後の余暇活用指導の実践が進められつつある¹⁹⁾。けれどもそれは、一部の自覚的教師の創意工夫の範囲内であり、法的に保障されたものとはなっていない。

それに対してアメリカでは、1975年制定の全障害児教育法(PL94-142)において、レクリエーションが、障害児の教育を受けるための関連サービスの1つとして認められ、同法施行規則では、レクリエーションの内容として、余暇活用能力の評価、セラピューティックレクリエーション(以下“TR”とする)、学校及び地域当局におけるレクリエーションプログラム、余暇教育の4つを規定していた。1986年法改正(PL99-457)では、障害児の学校生活から社会生活への移行サービスの1つにTRが含まれることになり、さらに1990年法改正(PL101-476)において、関連サービスの1つとしてのレクリエーションにTRを含むことが、法律の文言上で明文化された。このTRとは、障害児にとって機能回復の要素としてレクリエーションを活用することを重視したものといえるが、このとき連邦議会下院教育労働委員会報告書が示したTRの必要性の認識には、そのことに留まらず、そのサービスの提供により、学校及び地域社会における健全者との統合推進に寄与できるという期待が含まれていた¹⁰⁾。ところが、

この法制度上の発展の歴史とは裏腹に、学校現場においてサービス提供責任を担うべきTR専門職の配置数は、その後も全米的に増加しているとはいえない(1995-96学校年度現在の有資格任用者数が299人²⁰⁾)。

そこで本稿では、TR専門職団体による見解の差異、さらにはそこから派生する立法運動における分裂形態という課題を検討しながら、比較的社会的認識の低く、勢力の弱い分野における専門職団体の奮闘努力の経過と問題点を明らかにすることを目的とする。

II. TR専門職団体の見解の差異

歴史的に、レクリエーション専門職には2つの見解がある²¹⁾。一方は、「すべての人々のためのレクリエーション」の見解である。この見解は、レクリエーションが本来有益性をもつものであり、障害のある人々を含むすべての人々に利用可能なものであると見なしている。これは、1940年代のアメリカレクリエーション協会(American Recreation Society)の病院レクリエーション部会において見られ、今日では、レクリエーション参加の「市民権の見解」とも呼ばれている。

他方は、「治療としてのレクリエーション」の見解である。この見解に立つのがレクリエーション療法であり、レクリエーションを、健康を守り、促進するために身体の状態を改善または矯正するための手段と見なしている。これは、1950年代の全米レクリエーション療法士協会(National Association of Recreation Therapists)の見解であった。

これら2つの協会が1966年に全米TR協会(National Therapeutic Recreation Society; 以下“NTRS”とする)に統合されるとき、「セラピューティックレクリエーション」という用語が、障害者のためのレクリエーションとレクリエーション療法の両方の見解の上位概念として採択された。それ以来、NTRSは、障害者のために企画された特別なレクリエーションと臨床的なレクリエーション療法の両者を網羅する幅広い見解を維持してきた。これに対し、網羅の見地が広すぎて、専門職を方向づけるために必要とされる焦点が欠けていると批判する者も少なくなかった^{11) 12)}。

NTRSにおける専門職の定義の不明確さと、同協会の上部組織である全米レクリエーション・公園協会(National Recreation and Park Association; 以下“NRPA”とする)の方針への従属性に対する不満

により、臨床的実践を重視する人々が、1984年に独立してアメリカ TR 協会 (American Therapeutic Recreation Association; 以下“ATRA”とする) を結成した。以来、ATRAは、治療、リハビリテーション、長期ケアの介入方法としてレクリエーションを活用する方針を掲げてきた。

TRを推進すべき専門職団体は、このように分裂した状態であり、しかも各々の組織を両方合わせて30,000人程度の少数である¹⁾。アメリカ作業療法協会 (American Occupational Therapy Association)、アメリカ理学療法協会 (American Physical Therapy Association: 以下“APTA”とする)は、各々実に40,000人以上のメンバーを有し、十分な資金を以て政治的活動要員を有している。TR専門職は、人数の面でも、資金の面でも他の分野に比して地位が弱い。このような状況において、他分野の勢力に負けないように、自らの専門職団体の主張を公共政策面に反映させるために考えられた方策の1つは、連合組織の結成であり、もう1つは、専従陳情要員 (full-time lobbying staff) を確保することであった⁹⁾。

Ⅲ. TR専門職団体による立法運動の展開と課題

NTRSの立法関与は、ジョン・ネスビット (John Nesbitt) 代表の下で1970年に始まった¹⁰⁾。ネスビットは、NTRSに優先権のある立法運動を主張し、政府管掌業務の認定を受けることを求めて、全米リハビリテーション協会の執行委員長ウィットン (E.B. Whitten) と協定した。

1971年にNRPAのドゥワイト・レットイー (Dwight Rettie) 執行委員長は、立法活動を協会のために実現した。彼は、利用者の権利陳情グループである「共通利益 (Common Cause)」の前法律顧問を協会に招いた。続く1972-75年までの3年間に、NRPA公共問題担当長のジョン・ラゴマルシノ (John Lagomarcio) と5人の常任政府問題担当者は、首都ワシントンにおいて有意義な注意をレクリエーションに与えた。ローレン・フラツァー (Loren Frazer) は、NTRS執行部 (executive secretary) のデビッド・パーク (David Park) とその代表ビル・ヒルマン (Bill Hillman) と、障害者に関係する問題について緊密に仕事をした。これは、障害者立法の歴史においてきわめて重要なことであった。1973年リハビリテーション

法は、「障害者の公民権法」と見なされ、総合的なりハビリテーションの統合的な役割、すなわち地域社会生活における完全な参加に人々を準備させるサービスとしてのレクリエーションへの最初にして重要な言及が含まれることになった。

教育に影響を与えている連邦法はまた、全障害児教育法に始まり、TR専門職からの徹底的な注目を受けてきた。体育及びレクリエーション専門職も、1975年に全米障害者体育・レクリエーション連合 (National Consortium on Physical Education and Recreation for Handicapped: 以下“NCPERH”とする) を公式に結成し、全障害児教育法制定に精力を集中した。この1975年の法律は、すべての障害児のために無償の適切な教育を可能な限り制約が最少となる環境において提供することを指示した。TR専門職は、レクリエーションが子どもの学習に不可欠なサービスであり、他のすべての教育に対して必要な支援であることを主張して、連邦議会に対して印象深く説得的な議論を立てた。この成果は前大統領府障害者就労委員会議長ハロルド・ラッセル (Harold Russell) のような特殊教育運動の盟友によって積極的に支援されたことに注目することが重要である。その法律は、レクリエーションが特殊教育に関連した内容領域として見なされるように巧妙に文面化された。こうして、子どもの評価がニーズを示せば、個別教育プログラムは学校または地域社会において余暇機能の評価、TR、余暇教育、またはレクリエーションプログラムのいずれかを含むことになった。ラッセルはまた、全障害児教育法施行規則が起草されていたとき、議会委員会への証言においてレクリエーションの運動の先頭に立っていた。

1976-77年の間、NCPERH代表であったネスビットの指導の下で、障害児教育へのレクリエーションを関連サービスとして定義した連邦施行規則制定のための陳情が成功するように、NRPA及びアメリカ保健・体育・レクリエーション・ダンス連盟 (American Alliance for Health, Physical Education, Recreation and Dance; 以下“AAHPERD”とする) と緊密に仕事をした。ネスビットは、彼自身の組織、特別レクリエーション協会 (Special Recreation Inc.) を通じてキャピトル・ヒルで継続的な世論になることによって立法運動を続けた。

障害児の十分な育成におけるレクリエーションの重

要性の認識を連邦議会に対して請願するために、専門的レクリエーション組織全体で協力してとりくんだ。この努力は、NRPA, AAHPERD, NCPERHの団結した援助によるものであった。この法律におけるレクリエーションの役割に影響を与えている主要な専門職団体の中で、これまでにないほどの調整及び協力が行われた後、ネスピットは次のように報告した。

「レクリエーションが組織され、レクリエーションが実施され、レクリエーションが全障害児教育法を以て前進する態勢ができた。現在の態勢の情況は、第一歩である。私は、様々なリハビリテーション法が制定されたとき、態勢ができていなかったと反省している。老人法及び保健ケア法が制定されたとき、われわれは態勢ができていなかった。精神保健及び法律施行令が制定されたとき、われわれは態勢ができていなかった。しかし、今やわれわれは障害をもつ子どもの手助けをする態勢ができています」。

1977年に、TR指導者フレッド・ハンフリー(Fred Humphrey)とジェリー・ケリー(Jerry Kelly)は、レクリエーションの重要性に関して上院で説得力のある証言をした。リハビリテーション法が1978年に改正されたとき、特別レクリエーション実演事業のための新しい認可(第Ⅲ編第316条)を含んでおり、キャンプ、スポーツ、芸術のような活動を通して障害者の運動性や社会性を高めることが意図された。

リハビリテーション法が1986年に改正(PL99-506)されたとき、レクリエーションに関する規定は、障害の体験、有資格リハビリテーション職員としてのレクリエーション職員の訓練、地域統合と生活自立への手段としてレクリエーションサービスの幅広い範囲に関連した「レクリエーション要素」に関する研究を認可することになった。

1986年のリハビリテーション法と全障害児教育法の改正を目前にして、当時のNTRS会長デビッド・コンプトン(David Compton)は、方策を協議するためにグラスで集会を開いた¹⁷⁾。彼は、NTRS, ATRA, NCPERH, その他の団体や、上院障害者小委員会担当の連邦議会議員を集めた。この法改正の過程に影響を与えるには、レクリエーション及びTRと連合し、統一された組織が不可欠であることは明らかであった。この集会の成果として、前述の3つの団体によるTRのための「立法連合(legislative coalition)」が結成

された。

立法問題担当の有志の指導者が、2つのTR組織両方に所属しており、共通の基盤を強調した立法運動の活用で専念した。混乱を避けるために別の専門職団体を結成することは見送られた。TRのための立法連合は、前述の3つの団体すべてのメンバーに対して多くの警鐘を促し、調整を行い、協働して上下両院の委員会に証言を起草し、提出した。1つの発言に統一されたので、TR専門職は、法律の変更に影響を与えることに成功し、組織の陳情援助の結合と共同声明の公表が連邦議会でより理解を受ける結果を示した。このとき、アメリカ作業療法協会は、レクリエーションをTRに限定するものだと反対した⁹⁾が、その主張にも屈しなかった。

連邦議会は、レクリエーションとTRを、特定のカテゴリー以上のリハビリテーション過程全体における望ましい目標に対する手段として認定した¹⁵⁾。これらの有意義な前進は、説得力のある口頭証言、確実な書面の証言、これらの改正の創造と立法の間の現場における専門職からの多くの手紙に大きく依存していた。

たとえ、TRの訓練及び実践のための特定の規定がなかったとしても、2つの専門職団体は、1990年に制定された「障害をもつアメリカ人法」の支援を連邦議会に求めた¹⁶⁾。この法律は、障害者への影響力の大きい法律として歓迎された。最終的には、TR専門職は、保健ケア改革の問題に関して非常に積極的であった。

リハビリテーション法は、1992年に再び改正された¹⁵⁾。開始援助に限定されたレクリエーションへの支援を明確にするための連邦議会の趣旨を反映して、特別レクリエーション実演事業が、連邦政府と補助金受領機関との間でより大きな経費分担に関与することを求められた。特別に、複数年事業のための連邦政府の経費分担は、次年度には75%、第3年度及び最終年度は50%に制約されることになった。改正は、同様に、新しい可能性をTRに提供した。そこでは、TRサービスに対して、教育省内のリハビリテーション及び特殊教育当局が、より直接に相互作用し、それによって学校から就労その他の成人としての生活への移行に障害者を援助するプログラムを構想することが規定された。

1975年に、NRPAの経済的困難が頂点に達し、公共問題を含む要員の大きな削減をもたらした¹⁴⁾。この

点からNTRSによって方向づけられたすべての立法活動は、自発的な活動によって調整された。これは、パークがNRPAを離れ、ジョージワシントン大学の教授になった後に始まり、同大学教授アンドレア・ファーマン(Andrea Farbman)、そして1983年以来、NTRSの立法活動を自発的に調整してきたシャンク(J. W. Shank)その他の人々によって引き継がれてきた。

ところが、前節でもふれたように、方針の異なる専門職団体から構成されたこの連合の継続的運営には、困難が付きまとった。その最たる問題は、代表者の見解である¹⁸⁾。

NTRSは、NRPAの下部組織にすぎないので、NTRSの活動は、そのNRPAの見解と一致していることが要請された。政治的舞台におけるNRPAの努力は成果を挙げてきたが、TRへの特定の関心問題が、高い優先順位になるのはまれであった。一方、NRPAの側では、同協会のみが立法連合の集会で代表すべきであるという方針を取っていた。NTRSが、立法連合の名の下に証言を行っていた場合でも、NRPAは、下部組織に成り代わって、彼ら独自の行動を取ることができた。ところが、ATRAの代表者が、立法連合の代表として議会関係者と会合する場合は、この代表者が事実上NRPAをも代表することになる。治療方式または特別保健ケアサービスとしてのTRの提供に関連した問題は、NRPAの基本的な任務、すなわち公園とレクリエーションによる生活の質の改善という方針との葛藤を引き起こすことになる。

1993年のクリントン政権の保健ケア改革に際し、ATRAは、外来患者のリハビリテーションのための規定にその焦点を狭めることを選択し、外来患者のリハビリテーションの提案された範囲においてレクリエーション療法の明文化を主張した。他方、NTRSは、NRPAと一致した見解、つまりすべての保健プログラム、特に予防保健サービスの面として、レクリエーションの幅広い採用を主張した。保健ケア改革に関する合同見解論文も提示されていたけれども、NTRSとATRAは、別々に陳情運動を行っていた。

立法陳情専従要員確保に関する事情としては、次のようなことが挙げられる。NRPAの経済的困難が頂点に達した時期には、公共問題を含む要員を大幅に削減することになり、NTRSの進めていた立法運動も、一時ボランティアによる運動に委ねられることになる。

立法運動におけるボランティア依存という体質は、経済的困難が解決した今日なお名残が見られる。NCPERHやATRAも、同様にボランティアに非常に依存している。

しかし、1993年にはATRA担当長委員会(board of directors)は、立法運動が協会にとって絶対的優先事項であり、有意義な財政援助を受ける価値があると結論づけた。クリントン政権の保健ケア改革方針への国民の期待が高まるにつれ、同協会は、法律顧問を協会に招くために、熟練した非常に経験豊かな陳情者との契約を交渉した。2年後、同協会は、政治過程と同様に、リハビリテーションへの深い理解があり、首都ワシントンにある無数の支持グループとの親交のある2人の弁護士の所属する法律事務所と契約を結んだ。堅実な財政基盤を継続していると仮定すれば、ATRAは、立法運動を調整する協会のメンバーを指導するために契約した法律顧問を活用することを期待された。このように、ATRAは、治療を目的としたレクリエーションサービスに自らの組織の存在意義を見出し、存続を賭けて立法運動に臨んでいるといえよう。特にそれは、全米に約200万人と言われるアルツハイマー病²⁾への対症療法としての効能を前面に掲げ、医療扶助や私的・商業保険などの第三者団体(third party)償還の適用を拡大させる方向で運動を続け、組織内での理解を広めているところに現れている²¹⁾。

シャルコー(T. K. Shalko)は、TRの今後の方針をめぐって次のように述べている¹²⁾。

「もし、TRの使命が、障害者へのレクリエーションと余暇サービスの提供であるならば、保健ケア改革発議の中でのTRサービスの編入を主張する努力は誤っている。もし、TRが、障害者へのレクリエーションと余暇サービスの提供であるならば、その専門職は、まず、医療上必要なサービスと、積極的な治療選択肢を方向づけなければならない保健ケア政策においては、限定された役割を有する。代わって、その分野は、この発議において価値ある援助を投資してはならない。

しかし、もし、TRの基本的な使命が、治療/介入サービスの提供であるならば、われわれの専門職にとって、保健ケア改革の下で可能性のある利益としてレクリエーション療法の編入を推進することは正しく、特定の活動が、その専門職と個々の実践者によって開始されなければならない」。

ところで、ATRAが結成された事情として、当時NTRSの上部組織であったNRPAの方針への従属性に対する不満を挙げた。しかし、そのATRAに対しても同様に、他の専門職団体（例：アメリカ言語聴覚協会; American Speech and Hearing Association, APTA, AAHPERD）と比べて、TR組織の現在の構造の持つ大きな非民主的体質として指摘されているのは、組織の問題における委任投票(delegate vote)、すなわちメンバー直接参加機会の欠如である。方針及び活動は、通常、担当長委員会または理事会の協議事項から下ろされており、直接メンバーから発議されるのではない。それはまた「恩着せがましく、硬直した、選抜的方式において運営されている」とも厳しく批判されており、改善が望まれている⁹⁾。これは、どちらの活動方針を取るにせよ、優先課題であるといえよう。

IV. まとめと今後の展望

以上、検討してきたように、TRの分野においては、専門職団体の見解の差異による組織の分裂や、立法連合組織を結成した後も、各々の組織の方針の違いのために、作業療法や理学療法の専門職団体よりも勢力を集集する力量が弱いといえよう。

厳しく指摘されているような組織の非民主的体質は、今後改善が急務であろう。そのうえで、シャルコーのいうような2つの方向性が検討されなければならないが、近年の緊縮財政下において、一般社会でのTRの需要確保に関して取りうる方策は、ATRAの方が賢明なのかもしれない。

しかし、コンプトンは、治療様式の追求に固執する人々のことを「白衣症候群」と呼び、TR専門職は、配属部署や施設にかかわらず専門職であると述べている⁹⁾。つまり、人間生活におけるレクリエーション本来の効用を鑑みると、*「治療のためのレクリエーション」*ではなく、*「すべての人々のためのレクリエーション」*の見解の方が望ましい。そしてそれは、学校及び地域社会における健常者との統合推進に寄与するという1990年障害者教育法改正の趣旨に適ったものであり、せめて学校においては、治療のニーズを有する障害児に対してだけでなく、障害児は健常児との統合のニーズを有しており、可能な限りすべての障害児を対象としてそのニーズに応えられるようなTRサービスを提供する体制（＝専門職配置）が必要であるという現行

評価システムの転換が求められる。

引用文献

- 1) Austin, D.R., "Clinical Supervision in Therapeutic Recreation." *Journal of Expanding Horizons in Therapeutic Recreation*, 1, pp.7-13, 1986.
- 2) Austin, D.R., "Recreation Therapy Education: A call for reform." In: Compton, D.M. ed., *Issues in Therapeutic Recreation toward the New Millennium (2nd ed.)*, Sagamore Publishing, p.195, 1997.
- 3) Compton, D.M., "Political Imperatives for Therapeutic Recreation." In: Compton, D.M. ed., *Issues in Therapeutic Recreation toward the New Millennium (2nd ed.)*, Sagamore Publishing, p.54, 1997.
- 4) *ibid.*, p.61.
- 5) *ibid.*, p.62.
- 6) *ibid.*, p.64.
- 7) Carter, M.J., VanAdel, G.E. & Robb, G.M., *Therapeutic Recreation: A practical approach (2nd ed.)*. Waveland Press, Inc., 1995.
- 8) Compton, D.M., "Where in the World Are We Going?: Armageddon and utopia revisited." In: Compton, D.M. ed, *Issues in Therapeutic Recreation toward the New Millennium (2nd ed.)*, Sagamore Publishing, p.48, 1997.
- 9) Hearings before the Subcommittee on Select Education of the Committee on Education and Labor, House of Representatives, one hundred first Congress second session, February 20 and 21, 1990. Serial No.101-95.
- 10) House Report (Education and Labor Committee) No.101-544, June 18, 1990.
- 11) Meyer, L., "Three Philosophical Positions of Therapeutic Recreations and Their Implications for Professionalization and NTRS." *Proceedings of the First Annual Post-Doctoral Institute*. Department of Recreation and Park Administration, Indiana University, pp.28-42, 1980.
- 12) Shalko, T.K., "Therapeutic Recreation in

- Health Care Reform.” In: Compton, D.M.ed., *Issues in Therapeutic Recreation toward the New Millennium (2nd ed.)*, Sagamore Publishing, pp.13-14, 1997.
- 13) Shank, J.W., “Engaging the Legislative Process: Legislative and Regulatory Imperatives for Therapeutic Recreation.” In: Compton, D.M.ed., *Issues in Therapeutic Recreation toward the New Millennium (2nd ed.)*, Sagamore Publishing, pp.78-82, 1997.
- 14) *ibid.*, p.79.
- 15) *ibid.*, p.81.
- 16) *ibid.*, p.84.
- 17) *ibid.*, pp.91-92.
- 18) *ibid.*, pp.93-94
- 19) 白崎研司「レクリエーション指導と休暇の活用」
 柚木馥他編『知的障害をもつ青年①巣立つ青年』コ
 レール社, pp.94-100, 1995年.
- 20) U.S.Department of Education, *20th Annual Report to Congress on the Implementation of the Individuals with Disabilities*, p.A-172, 1998.
- 21) Wagner, D., Kennedy, B., and Prichard, A.ed., *Recreation Thrapy: The next generation of reimbursment*. American Therapeutic Recreation Association, 1996.