

知的障害者コロニーにおける 地域生活移行の取り組みに関する一考察

——先行研究にみる分析の視点——

船 本 淑 恵

1. 研究の背景と目的

2002（平成14）年に策定された「障害者基本計画（第2次）」（内閣府2002）には、「入所施設は真に必要なものに限定」することが明示され、それをもって障害者福祉政策は施設から地域へという方向に明らかに転換したと言われている（峰島2003）。「障害者基本計画（第2次）」を具体化するための「重点施策実施5か年計画」（障害者施策推進本部2007）には、「基本方針」に基づき「地域移行の推進」施策等の整備に関して数値目標が示されている。そこには、2005（平成17）年度の「福祉施設入所者数」14.6万人を2011（平成23）年度には約13.5万人まで減少させる目標が記載されている。「障害者基本計画」の数値目標の設定は、「障害福祉計画」の数値目標が利用されている⁽¹⁾。そこで、「障害福祉計画」の実績を確認してみると、次のような内容であった。2017（平成29）年に示された「第5期障害福祉計画基本指針」には「第3期障害福祉計画」と「第4期障害福祉計画」⁽²⁾の成果目標の分析が示され、2017（平成29）年度末の目標数値を達成することが困難であると述べられている（厚生労働大臣2017）。

「障害者基本計画」に示されている施設入所者数は、全国の施設入所者数の合計であり、その減少数はそれぞれの施設における入所者の減少を集計したものとなる。計画の数値目標達成については、個々の施設入所者数の変化をみていくことが必要となる。個別の施設の動向に関して、次のような記事が新聞に掲載されていた。2017（平成29）年7月19日付の毎日新聞に「知的障害者、施設から地域へ 理念どまり、推進半ば」という見出しの記事である（毎日新聞2017）。記事の内容は、「施設解体構想」が頓挫し、地域生活移行が進んでいないというものだ。その実例として宮城県の船形コロニーが紹介されている。船形コロニーは、知的障害者を対象に開設された複数の施設を総称した名称であり、一般的にコロニーと呼ばれる知的障害者総合援護施設⁽³⁾として建設された。そこで、個々の施設を検討するにあたり、コロニーを手掛かりに定員の動向を見ていくことにする。

表1は、最大定員400人以上のコロニーを取り上げ、2002（平成14）年度を起点として、2016（平成28）年度の定員割合を計算したものである。

表1 国立コロニー・地方コロニー（最大定員400名以上）の定員の変化

所在地	名称	最大定員	2002（平成14） 年度定員※1	2016（平成28） 年度定員	2002年度を起点 とした2016年度 の割合
北海道	太陽の園	400	400	170	42.5%
宮城県	船形コロニー	500	490	210	42.9%
秋田県	秋田県心身障害者コロニー	500	500	380	76.0%
山形県	希望が丘	500	500	300	60.0%
茨城県	あすなろの郷	590	590	502	85.1%
群馬県	国立のぞみの園	550	550	350	63.6%
千葉県	東京都千葉福祉園	600	600※1	438	73.0%
新潟県	コロニーにいがた白岩の里	500	300※2	240※3	80.0%
長野県	西駒郷	500	500	106	21.2%
大阪府	金剛コロニー	850	850	260※4	30.6%
宮崎県	向陽の里	402	402※1	260※5	64.7%

資料：各コロニーホームページ、事業報告書等

※1 2002年度の定員が不明の場合は、最大定員を記載

※2 2001年5月改築時定員

※3 2018年9月14日 WAMNET 確認

※4 2014（平成26）年3月策定「事業団改革中期計画」に記載の定員の見込み

※5 2015年4月1日の定員

この表をみると、いずれのコロニーも定員が減少していることから、コロニーという施設から地域への移行が進んでいると指摘できる。しかし、その減少幅はコロニーによって異なっている。定員の減少割合が一番高いのは長野県にある西駒郷であり、2016（平成28）年度は2002（平成14）年度の2割程度の定員になっている。一方、茨城県のあすなろの郷は85.1%の減少割合であり、減少幅が一番小さい。また、新聞記事に取り上げられた船形コロニーの減少割合は、42.9%であり、5割以上の定員を減少させている4カ所に含まれる。このようなことから考えると、新聞記事にある船形コロニーの「頓挫」という評価は、コロニー全体の評価ではなく、船形コロニー独自の「施設解体構想」という取り組みに対する落差から来る評価といえる。また、各コロニーの定員の減少割合の相違は、それぞれのコロニーが施設から地域へという取り組みを独自に行っていることを示唆するものと考えられる。

このように、障害者福祉政策の方向として施設から地域に暮らしの場を移行することが示されているが、その進捗状況は計画通りに進んでいない。また、個別の施設をみると、移行の状況は異なっており、地域生活移行の取り組みに相違があることを推察できる。障害者の地域生活移行を推進するために、コロニーにおける地域生活移行の取り組みを明らかにすることで、その方策の教訓を得られると考えた。そこで、本研究では、コロニーにおいて取り組まれてきた地域生活移行に焦点を当て、取り組みの論点を整理し、課題を提示することを目的に考察を行う。

2. 誰がどのように施設から地域への移行に取り組むのか

(1) 地域生活移行に取り組む主体

「障害者基本計画」や「障害福祉計画」に示されている施策とその実施主体の関係について、小澤（2015）は次のように述べている。日本における『地域移行』は、入所者を若干減らしてほしいというメッセージ程度の数値目標と、『地域移行』を進めるための心構え、手続きをプログラムとして示すことを柱としているので、この取り組みは入所施設の自主性に任されていると言っても過言ではない。小澤の「入所施設の自主性に任されている」という指摘は、次のような記述からも裏付けられる。「障害者基本計画」（内閣府 2014・2018）において、計画を推進するために各府省間、地方公共団体との連携・協力が必要不可欠であると示されている。加えて、「特に、障害者の自立及び社会参加の支援に当たり、障害者団体等の自主的な活動は重要な役割を果たして」と述べている。また、計画の進捗状況は公表されているが、達成状況の分析や責任の所在が明示されていないことから、小澤の言う「メッセージ」という評価は妥当であるといえる。

障害者団体等の自主的な活動の重要性については、日本の障害福祉サービスを運営する主体の現状から推測できる。特に、地域生活移行に関連の深いサービスを提供している運営主体の割合を、毎年行われている「社会福祉施設等調査」からみていくことにする（厚生労働省 2016）。施設入所支援の事業指定を受けている障害者支援施設の運営主体は、公営が約 10% であり、民間法人が 9 割を占めている。また、地域への主要な移行先として設定されている共同生活援助事業、いわゆるグループホームの運営主体は、営利企業を含む民間の事業者がほぼ 100% を占めている。さらに、在宅サービスの一つである居宅介護事業においては、地方公共団体が 0.2% であり、他はすべて民間の事業者である。相談支援事業についても、その多くが民間の事業者である。そして、障害者支援施設を運営しているすべての事業者が、地域生活移行に関連する上記の事業を運営しているわけではない。そのために、障害者の地域生活移行を促進するには、それぞれの事業者の連携が必要となる。多様な施策等は整備されているので、それらを活用して入所施設を運営している事業者が、主体的に地域生活移行に取り組むことが求められる。つまり、入所施設を運営している自治体や社会福祉事業団、社会福祉法人等が、独自に目標を設定し、計画を策定して取り組むことになる。そのような中で、船形コロニーは「施設解体構想」という独自の目標を設定したにも関わらず、それが達成できていないことから「頓挫」という評価が与えられたと考えられる。

(2) 脱施設化とノーマライゼーション

船形コロニーは、2010（平成 22）年までにコロニー入所者を 0 名にするとして「施設解体構想」という独自の方針と目標を設定した（宮城県福祉事業団 2002）。それが実現しなかったとい

う点からすると「頓挫」と言えるのであろう。しかし、船形コロニーの定員の減少数は、「障害福祉計画」の「施設入所者数の減少数」の数値目標と比べると格段に割合が高い。「障害福祉計画」策定者からすると、入所者数の減少に貢献したと評価してもよい割合である。そして、ノーマライゼーションを施策推進の理念としている「障害者基本計画」でも、障害福祉サービス整備等の数値目標を設定している「障害福祉計画」においても、施設入所者数を0名にするとは一切述べられていない。あくまでも「真に必要な」入所施設は維持しながら、施設から地域への移行を推進するという方針なのである。このような「障害者基本計画」の方針について、「脱施設化」という用語を用いて解釈がなされている。

知的障害者の施設や地域での生活実態を明らかにする調査に取り組んできた峰島(2003)は、2002(平成14)年策定の「障害者基本計画(第2次)」を検討し、いくつかの危惧を述べている。一つは、入所施設を利用しないことでノーマライゼーションが実現するという過信、もう一つは、入所施設を利用しながらより良い生活を作ろうという願いや努力がノーマライゼーションと矛盾し当事者の困惑や不安を引き起こさせる可能性があるという指摘である。障害者福祉政策の方向として、脱施設化を通じたノーマライゼーションの実現という点について異論はないが、不十分な在宅サービスの現状や本人の思いや願いが尊重されないということについて懸念が示されている。これらのことは、「入所施設利用者減少の意義や理念のみを先行させる」ことから派生すると指摘している。また、障害者団体職員の高見(2004)も脱施設化がノーマライゼーションの理念と密接に関連していると指摘している。そして、脱施設化を進める際には、障害当事者とその家族に大きな影響を与えるため、関係者間での合意形成プロセスを丁寧に展開することが重要であると述べている。加えて、ノーマライゼーションの実現という目的とその手段を区別しておかなければ、保障されるべき暮らしからかけ離れてしまうとも述べている。さらに、知的障害者の地域生活の実現に関する研究に取り組んできた樽井(2008)は、脱施設化を推進する際に、「ノーマライゼーションの同化的側面と異化的側面の相補的な関係を念頭に置きつつ、『施設対地域』という対立的な問題構成にとらわれないことが重要である」と指摘している。その際には、歴史的社会的背景への視点が不可欠である。糸賀一雄の福祉実践思想を研究した蜂谷(2004)は、次のように指摘している。「入所施設が制度として形成された当時の先駆者たちの『取り組み』に対しての評価を、そのまま現在の『入所施設必要論』を支える根拠」にしてしまうことは避けなければならない。そして、そのような隘路に陥らないように、取り組みやその背後にある思想を時代背景に応じて吟味する必要性を指摘している。

「障害者基本計画」に示されている施設から地域へという施策を推進する際に、目的と手段をはき違えることなく、知的障害者と家族の不安に寄り添い、思いや願いを尊重した支援が必要となる。そこには、施設を出て地域で暮らすということを強制しない働きかけが求められる。留意すべきは、押しつけや安易な現状維持に陥ってしまっていないか、理念や思想にもとづいて吟味する謙虚さである。

(3) 地域生活移行支援の要となる職員の実践

前述のように、日本における施設から地域へという障害者福祉政策の推進には、運営主体の取り組みが重要であると確認できた。その取り組みが推進できるか「頓挫」するかは、実際に地域生活移行に取り組む職員によって左右されると考えられる。

知的障害者施設における「地域移行」の実践に着目をした井上ら(2007)は、社会福祉施設が歴史的・社会的存在であり、その中で行われている社会福祉実践が、知的障害者の尊厳に影響を与えていると考えた。そして、知的障害者更生施設⁽⁴⁾は、「親亡き後」の安心を保障する場として設置がはじまり、必然的に施設職員は施設内での生活を対象に実践を行ってきたと述べている。つまり、これまで施設福祉中心に展開してきた知的障害者福祉施策の領域において、職員は地域での生活を支援する方策を持たないまま、現在の地域生活移行の支援に取り組む状況になっているのである。これまでは、施設内において「訓練」や「指導」を受け、「更生」の目的が達成できたら施設を退所し、社会へ出ると考えられていた。しかし、地域生活移行が政策課題となり、地域で生活の「訓練」を受けた知的障害者の多くが、施設より地域での生活を希望した。そのような中で井上らは、「長期に施設生活を送ってきた知的障害者には『地域生活』がどのようなものかも認識することも、自らの願望を自覚することも困難であるという重層的に負荷を背負っていること」が重要な課題と述べている。そのため、「知的障害者の『思い』に心を傾けて、『本人の意向』に配慮し、『尊重』する社会福祉実践の価値に基づいた実践を行うこと」が今後の課題であると指摘している。

さらに、井上ら(2008)は、施設から地域に住まいの場を移動するだけでは問題は解決せず、そのプロセスにおいて支援の連続性が求められると考えた。そして、次の2点を明らかにしている。1点目は、「『地域移行』をすすめる『支援計画』作成にあたり、『移行後』の『地域生活』を見通した施設と地域生活をつなぐ連続性が重要となり、知的障害者の『地域生活』への認識を高める『準備段階』と地域の『サポート資源』と連携をとりながら『体験』を重ねる『実施段階』を分けた移行期の取り組みが求められる」ことである。2点目は、「『地域移行』を積極的に支援するには、民主的な組織体制構造を有する『職場環境』が重要となる」ことである。つまり、地域生活移行を実現する施設職員の取り組みには、共有されたプログラムが不可欠であり、個別性の高い支援であるがゆえに、臨機応変に対応できる職員同士の関係が前提となる。そのためには、地域生活移行を実現するという、方策の共有と同時に職員集団の意思統一と協力体制が重要になると考えられる。

また、樽井ら(2008)は施設職員の中でも施設長に焦点を当て、「脱施設化施策に関する意識」について明らかにしている。その中で、すべての障害者の地域生活を実現すべきだと考えていることが、積極的な脱施設化志向の重要な規定要因の一つと考えられることを指摘している。職員集団の意思統一を図るためにも、施設長の明確な意思表示は重要になる。同様に、井上ら(2008)も「『地域移行』を積極的に示す上司・施設長の強力なリーダーシップ」が、方向性を切り開いていったと述べている。

(90)

このように、施設から地域生活への移行を実現するには、それに携わる職員の集団としての実践が不可欠である。まとめると次の2点となる。1点目は、施設長等の地域生活移行の方針が明確に示され、共有されていること、2点目は、地域生活移行の方策が具体的であり、協力体制が構築されていることである。

(4) 地方自治体の役割

「障害者基本計画（第2次）」が策定された2002（平成14）年当時、障害者を対象とした福祉施策は、措置制度にもとづいて提供されていた。その後、2003（平成15）年4月からは、支援費制度がはじまり、さらに、2006（平成18）年度には、障害者自立支援法（現、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律。以下、障害者総合支援法）に基づく自立支援給付等制度として事業が再編され、順次施行された。しかし、「障害者基本計画（第2次）」において、施設から地域へという方針が示されたにもかかわらず、その時点では地域へ移行するための施策が整備されていたとは言えない。

前述したように、障害者の暮らしの場の選択は、本人の思いや願いを尊重し、揺れ動き、変化する気持ちに寄り添いながら進めることが求められる。入所施設の職員の業務は、日常生活上の相談に対応することも含まれるが、基本は身の回りの世話と日中活動の支援となる。そのため、高齢化、重度化する知的障害者が増加する中で、施設から地域への移行支援をこれまでの職員体制で負担することは難しく、相談を担う新たな職員や事業が求められる。実際、1996（平成8）年度に市町村障害者生活支援事業が制度化されたが、地域で暮らす障害者が対象であり、施設から地域への移行相談に対応するものではなかった。施設から地域への移行を支援することを目的とした地域生活移行支援事業が、2011（平成23）年に障害者自立支援法（現、障害者総合支援法）の相談支援事業として位置づけられるまで、施設から地域への移行支援は、入所施設職員の付加的な業務として対応されていたといえる。そのため、職員数の少ない施設では取り組みが難しく、定員規模の大きい施設において職員の業務分担によって実現できるものとなっていた。

また、地域生活に移行するには、地域における住まいや支援の受け皿が必要となる。2002（平成14）年3月末の地方自治体を対象とした調査では、居宅サービスの事業所の内、グループホームの事業所については73.1%、ホームヘルプサービスの事業所は20.0%の自治体に設置されていないという結果であった（きょうされん2003）。このような施策整備の状況では、入所施設において地域生活移行の方針が示され、職員間の共通理解が図られていたとしても、自主的な取り組みや事業者の努力だけでは、地域生活への移行を実現することは困難である。そのため、「地方公共団体との連携・協力が必要不可欠」であり、「適切な役割分担」が求められ、体制の強化を図ることが必要になる（内閣府2018）。そのようなことから考えると、地方自治体に求められるのは、計画的な施策整備と事業者間の連携を図る体制の構築である。また、施設から地域への移行を一層推進するために、自治体単独事業の展開や上乘せ、横出し支援等によって、体制を強化していくことも必要となる。

3. 各コロニーが取り組んできた地域生活移行に関する先行研究の特徴と課題

前述のように、施設から地域へと生活の場の移行を実現するには、個々の施設の取り組みが重要となる。施設内においては、運営主体として目標を設定し、計画的に取り組むことが要請され、その中で地域生活移行の支援を担う体制の整備や方策の共有を図る必要がある。また、施設外に目を向けると、受け入れ地域の事業者との連携体制の構築が求められる。そのような民間事業者における地域生活移行の取り組みは、地方自治体の支援によって促進される。これらをコロニーにおける地域生活移行の取り組みを検証する視点として、先行研究の特徴と課題を検討する。

(1) 「脱施設化」の視点とマクロ的分析

国の障害者福祉政策を批判的に検討してきた峰島は、「脱施設化」の具体的な方策を検討する段階にきていると述べ、各コロニーが提示した計画を検証している(2004)。峰島の言う「脱施設化」とは、「入所施設利用者に人権が保障された居住福祉を実現していく一つの方策」であり、次の3つを指標として示している。「①個らしい生活を築く住居の確保」、「②住居を拠点に、日中活動・生涯学習・余暇活動の場への参加の保障」、「③一人でも、親元を離れてもずっと安心して暮らせるよう支援する、個別の相談支援者の保障」である。峰島の問題意識は、施設から地域へとという政策の方針は示されたものの、それを推進する具体的な方策が見えないため障害者や家族が不安を抱えているという点にある。そこで、各コロニーの計画を検討し、特徴と課題を明らかにしている。取り上げているコロニーと計画は表2にあるように、群馬県の国立コロニーのぞみの園、大阪府の金剛コロニー、宮城県の船形コロニー、長野県の西駒郷である。

峰島は表2に示した計画を検討し、4つのコロニー全体の特徴として次の4点に整理している。1点目は、「居住福祉の現代的なミニマムを満たそうとする計画は西駒郷のみである」こと、2点目は「府県の単独事業が重要な役割を果たしている」こと、3点目は「単独事業を実施しながらも、他方でいずれの計画も府県の財政縮小を計画の意義に位置づけており、矛盾している」

表2 コロニーの脱施設化計画

名称	計画等名称	策定・公表年月
のぞみの園	国立コロニー独立行政法人化検討委員会報告書	2003(平成15)年7月
船形コロニー	みやぎ施設解体宣言 みやぎ知的障害者施設解体宣言	2002(平成14)年11月 2004(平成16)年2月
金剛コロニー	事業団の改革について報告書	2003(平成15)年3月
西駒郷	西駒郷改築検討委員会提言 西駒郷基本構想	2002(平成14)年7月 2003(平成15)年10月

注) 峰島(2004)を参照に筆者修正

(92)

こと、4点目は「国の施策を肯定的に受け止め、批判していないこと」である。

峰島の検討は、各コロニーの「計画」内容についてマクロ的な視点を用いて行っていることが特徴であり、連携体制の構築や職員集団としての取り組み、障害者本人への働きかけというメゾやミクロの視点からの検討は不十分である。しかし、次のようなことから、障害者本人の意向を確認することや不安を解消するための個別的な支援の必要性について認識しているといえる。峰島(2004)は、大阪府内の入所施設を対象に地域生活移行に関する実態と意向を明らかにする調査を用いて、次の点を指摘している。利用者、保護者ともに必ずしも地域生活への移行を望んでいるわけではないことを示し、その背景には、地域生活における不安や困難の結果から、地域における生活支援体制の不十分さがあることを述べている。

(2) コロニーにおける歴史的取り組みの検証

金剛コロニー⁽⁵⁾は、850人の定員を抱える全国で一番大きなコロニーであった。設置は大阪府であり、その運営を大阪府障害者福祉事業団(以下、事業団)が委託してきた。金剛コロニーがこれまでの運営を転換させる契機は、事業団が2002(平成14)年2月に発表した「事業団の改革について(中間まとめ)」である(大阪府障害者福祉事業団2002)。その後、2003(平成15)年3月に「事業団の改革について(報告書)」が改めて発表された(大阪府障害者福祉事業団2003)。事業団改革として「事業団自ら求めて民営化をすすめる」という方向が示され、次の2点を改革の内容としている。1点目は、府内の他の施設への移行を主として350名に定員を減らすこと、2点目は、支援費制度⁽⁶⁾による収入で運営しなければならないので労働条件の変更を行うことである。このような事業団改革の背景には、大阪府の財政問題ために、府立社会福祉施設の見直しや再編を行う提起があった(大阪府1998、2001)。事業団職員の荒芝⁽⁷⁾(2004)は、そのような財政問題ありきの事業団の姿勢に対して、福保労コロニー事業団分会⁽⁸⁾が『地域、施設で豊かに暮らすー施設現場からのカウンタープランー』(2004)(以下、『カウンタープラン』)を提示したと述べている。『カウンタープラン』には、コロニーの果たしてきた役割が整理され、それらを正当に評価する必要性が提起されている。また、利用者と家族の実態調査を行い、事業団がその中で明らかとなった課題に取り組むべきであると述べている。

荒芝の主張からは、コロニーにおける地域生活移行の取り組みを検証する視点として次の2点を指摘できる。1点目は、コロニーにおける実践を歴史的に検証し、それを踏まえた地域生活移行の方針と計画を検討すること、2点目は、地域生活移行が他の目的を達成するための手段となっていないか検討することである。加えて、荒芝の文献から次の点も重要な視点として導きだせる。実際に地域生活移行に取り組むのは職員であり、運営主体が方針を決めたからといって円滑に進むとは限らない。円滑な地域生活移行の取り組みの推進には、職員集団の主体性が重要であり、それが意思の統一を図り、職員間の協力体制につながっていくと考えられる。

しかし、荒芝は、金剛コロニーがどのように地域生活移行に取り組むのかその方策は述べていない。また、事業団が発表した報告書においても、方針は示されたが具体的な進め方については

示されていない。金剛コロニーにおける地域生活移行の取り組みについては、他の資料より探る必要がある。

(3) 地域生活移行の実際的計画策定と推進体制の整備

長野県にある西駒郷の地域生活移行の契機は、2002（平成14）年に示された「西駒郷改築に関する提言」（以下、「改築提言」）であり、その提言を受けて、2004（平成16）年に「西駒郷基本構想」（以下、「基本構想」）が発表されている。「改築提言」に始まる西駒郷の地域生活移行の取り組みの起点について、野村ら（2004）は2000（平成12）年10月に誕生した「新知事の公共事業ゼロからの見直し方針」が契機となっていると述べている。この新知事とは田中康夫であり、これまでの県政への批判を訴え当選している⁽⁹⁾。その時の知事選は、公共事業であるダム工事推進の是非が争点の一つとなっていた。その延長線上に県立大規模施設の老朽化に伴う改築問題の検討も組上に載せられたと考えられる。そのような背景の中で行われた、「改築提言」や「基本構想」を提示した各委員会は、実践経験者や学識経験者を招聘し、外部の委員によって構成された。

「改築提言」には西駒郷改築の基本的な考え方として、「ノーマライゼーションの理念にもとづいて、知的障害者の地域生活を積極的に支援する施設として改築するべき」と述べられている。それを受けて「基本構想」は、その具体的方策を明らかにすることを目的に策定された。野村ら（2004）は、「基本構想」を「知的障害者サービス運営のパラダイム転換を目指している」と評価している。具体的に、単に施設から地域へと生活の場を移行させることをめざすのではなく、居住環境の整備とともに地域生活を支援するための方策に取り組むことが示されている。そして、特に「基本構想」では、次の3点を重点的に取り組むこととされている。1点目は生活の場の充実、2点目は日中活動の場の充実、3点目は相談・支援体制の充実である。加えて、これらを推進するための県単独事業の創設や整備のための予算を計上し、実質的に推進できるようになっている。また、各委員会への外部委員の登用だけではなく、西駒郷の中で実際に地域生活移行に取り組む組織体制を整備し、そこに障害者の地域生活支援を実践してきた者を外部から採用し担当者に据え、人材確保と育成に力を注いでいることも特徴としてあげられる。このように、長野県では自治体の充実した推進体制の下に、県内全域で地域生活移行、そして、地域生活支援の仕組みの構築が進んだのである。

西駒郷の取り組みからは、地域生活移行に関する方針を明確にするだけでなく、それを推進するための具体的な計画策定の重要性を指摘できる。また、自治体の推進体制の整備と推進するための人材確保と育成の重要性を導き出すことができる。そのことによって、それらの計画をコロニー内に留めるのではなく、県域全体に広げて行くことができたのであろう。そして、研究の背景でも示したように、他のコロニー以上に進んでいる西駒郷の定員の減少が実現したといえる。

(4) 「宣言」と地域生活移行の取り組み

コロニーの地域生活移行に関する取り組みとして社会的に大きな影響を与えたのは、2002（平成14）年に表明された「船形コロニー解体宣言」（以下、「解体宣言」）である。この宣言を表明したのは、宮城県立船形コロニーを運営していた宮城県福祉事業団⁽¹⁰⁾理事長の田島良昭である。田島は、長崎県の知的障害者入所施設を運営していた社会福祉法人南高愛隣会を立ち上げた人物であり、同法人の理事長であった。南高愛隣会は、1977（昭和49）年の設立当初から知的障害者の地域生活移行に取り組んできた実績を有する。また、この時の宮城県知事は、知的障害者地域生活援助事業（現、共同生活援助事業）いわゆるグループホーム制度を国制度として創設した浅野史郎である。二人は、浅野が厚生省（現、厚生労働省）障害福祉課長として、グループホームの制度化に取り組もうとしていた時に田島と引き合わせがあり、それ以来の関係がある⁽¹¹⁾。知事となった浅野が、旧知の仲である田島に船形コロニー改革の協力者になってもらったといえる。

社会的に大きな衝撃を与えた「解体宣言」の公表に至るまでに、事業団職員による「あり方検討委員会」が設置され、多岐にわたる検討が行われていた。船形コロニーの地域生活移行の取り組みについて検討した上田（2007）は、「田島副理事長のリーダーシップの下、船形コロニー職員自らによってその意識改革をおこなわせ、そのことによって同コロニーの将来的あり方を検討しようとする目的の下おこなわれた試みであった」と指摘している。その後、2004（平成16）年には浅野知事が「みやぎ知的障害者施設解体宣言」（以下、「みやぎ宣言」）を発表している。上田（2007）は、「解体宣言」と「みやぎ宣言」の関係を次のように述べている。「障害者の地域移行をより徹底的に追求するという立場を鮮明にしたということに加え、『解体宣言』に欠けていた立法、行政面における抜本的な福祉政策の転換への取り組みを、知事自らが発表することで、促したことにある」。このように、二つの「宣言」は、運営主体と行政のトップである理事長と知事が、その方針を明確に示したものである。

さらに上田（2007）は、船形コロニーの地域生活移行の取り組みについて、「沿革とその組織」に着目して分析している。そして、「支援センター体制」が同コロニーの地域生活移行の取り組みの特徴と述べている。船形コロニーの各施設内での訓練を経て、地域に移行することになると、支援センターが支援する自立訓練ホームに移り、地域生活のための自立訓練を受け、その後地域での生活に移行するという仕組みが構築されていた。

船形コロニーにおいて、外部人材の登用や職員の意識改革、地域生活移行の推進体制の構築、自治体単独事業の創設等、地域生活移行に取り組んできたことが確認できた。しかし、地域生活移行は宣言通りに進まず、結果的に「頓挫」という評価を与えられている。上田の分析だけでは、その原因や要因について明確に示すことは難しい。しかし、社会的な影響を与えた二つの「宣言」をみると、その内容はあくまでも意見表明であり、地域生活移行を推進するための具体策を示したり、計画を定めたりしたものではない。そのことから考えると、「頓挫」はその始まりから組み込まれていたのかもしれない。

4. 今後の検討課題

コロニーにおける地域生活移行の取り組みに関する先行研究の検討から、分析の視点を整理すると次のような点を示すことができる。まず、前提として、施設から地域への移行は、個々の施設の取り組みによって進められるということである。そのために、分析視点の1点目として、運営主体の目標設定の有無である。先行研究の中でも取り上げられているが、地域生活移行に関する計画、宣言によって確認できるだろう。それ以外で想定されるものとして、運営主体の理念、事業計画等も考えられる。2点目は、実際的な地域生活移行の方策に関する計画の策定である。それらが、取り組みのマクロ、メゾ、ミクロと関連性を有して設計されているのか確認することが求められる。3点目は、計画を推進する仕組みと具体的な方策に関することであり、組織体制、方策の共有、意思統一、協力姿勢等の確認である。その中には、当事者の思いや願いを尊重した推進方策も含まれる。4点目は、施設外との連携体制とそれを支援する自治体の事業等の有無である。そして、分析の視点を手掛かりに各コロニーの地域生活移行の取り組みを見ていくと、明らかに異なっていることがわかる。地域生活移行は、小澤が言うように「入所施設に任されている」ことの証左といえる。

障害者福祉政策の方針が、施設から地域へと明確に転換されて以降、各コロニーにおいても本格的に地域生活移行に取り組み始めていた。本研究で取り上げた先行研究は、いずれもその初期であったり、数年後を対象にしたりしている。2002（平成14）年から数えるとすでに10数年を経た現在、コロニーの地域生活移行の取り組みを改めて分析し、どのような取り組みが効果を上げ、何が「頓挫」の要因なのか検討できる時期にある。経年の変化を実証的に検証することが、今後の課題と考えている。また、単独のコロニーに着目するだけでなく、他のコロニーの取り組みと照らし合わせることによって、それぞれのコロニーの特徴や課題を抽出することが容易になる。そのためには、複数のコロニーの取り組みを統一した指標によって分析することが必要になる。

注

- (1) 「障害福祉計画基本指針」は、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律を根拠法として、国が策定するものである。その指針に沿って、都道府県と市町村がそれぞれ「障害福祉計画」を策定することになっている。2017（平成29）年に示された基本指針に基づき、2018（平成30）年度を初年度とする「障害福祉計画」が策定される。「障害福祉計画」は、「障害者基本計画」における障害福祉サービス等に関する計画という位置である。
- (2) 「第3期障害福祉計画」の計画期間は、2012（平成24）年度から2014（平成26）年度であり、「第4期障害福祉計画」の計画期間は、2015（平成27）年度から2017（平成29）年度である。そして、「福祉施設入所者数の削減数」は、2014（平成26）年度の目標が15.4%であったが、実績は10.3%の削減割合である。また、第4期は4%以上の目標を設定していたが、その達成は困難であると分析されている。

(96)

- (3) 本稿でいう「コロニー」は、知的障害者総合援護施設と称され、知的障害児・者を対象とした複数の入所型福祉施設を同一敷地内に設置している大規模施設群をいう。近年は、児童施設が廃止・縮小され、主たる対象は18歳以上の知的障害者となっている。
- (4) 「知的障害者更生施設」は、障害者総合支援法が制定される以前の知的障害者福祉法における名称である。
- (5) 金剛コロニー内の施設は、順次縮小、廃止され、現在は、「こんごう福祉センター」へと名称を変更している。
- (6) 現在は、障害者自立支援給付等制度であるが、2003（平成15）年度に措置制度から支援費制度へと変更されることになっていた。
- (7) 荒芝は、同時に全国福祉保育労働組合大阪地方本部コロニー事業団分会の組合員でもある。
- (8) 「福保労」とは、福祉保育労働組合の略称である。
- (9) 田中康夫は、2000（平成12）年10月に長野県知事に初当選し、2002（平成14）年7月には長野県議会で不信任決議され知事を失職している。その後、2002（平成14）年9月に長野県知事に再選された。しかし、2006（平成16）年8月の知事選で落選している。
- (10) 船形コロニーの運営主体は、宣言発表当時は宮城県福祉事業団であったが、その後、2005（平成17）年に宮城いきいき財団、宮城県社会福祉協議会と合併した。そのため、船形コロニーは、現在宮城県社会福祉協議会が受託し、運営している。
- (11) グループホームの制度化の過程については、中澤（1997）に述べられている。

参考文献

- 荒芝康夫（2004）「大阪府障害者福祉事業団・金剛コロニーの施設改革と課題」『障害者問題研究』32（1）、30-38
- 井上照美・岡田進一（2007）「知的障害者入所更生施設の歴史的課題の検討－知的障害者の『地域移行』に焦点を当てて－」『生活科学研究誌』6、大阪市立大学大学院生活科学研究科、1-15
- 井上照美・岡田進一・白澤政和（2008）「『地域移行』における『実践活動』に関連する要因に関する研究－入所更生施設職員に求められる支援計画の今日的課題の検討－」『社会福祉学』49-1、60-74
- 上田修（2007）「大型施設と知的障害者の地域移行－船形コロニーにおける地域移行に即して－」『桃山学院大学総合研究所紀要』33-2、1-7
- 大阪府（1998）「府立社会福祉施設等のあり方検討会」（1998年2月）
- 大阪府（2001）「大阪府行財政計画・案」（2001年9月）
- 大阪府障害者福祉事業団（2014）「事業団改革中期計画」（2014年3月）
- 大阪府障害者福祉事業団長期戦略検討会議（2002）「事業団の改革について（中間まとめ）」（2002年2月）
- 大阪府障害者福祉事業団長期戦略検討会議（2003）「事業団の改革について（報告書）」（2003年3月）
- 小澤温（2015）「あらためて『地域移行』を考える－近年の『地域移行』をめぐる政策動向とその課題について－」『社会福祉研究』124、32-38
- きょうされん編（2003）『全国障害者社会資源マップ'03年度版』中央法規出版
- 厚生労働省（2016）「平成28年度 社会福祉施設等調査報告」
- 厚生労働大臣（2017）「第4期障害福祉計画基本指針」（2017年3月告示）
- 塩見洋介（2004）「脱施設化の思想的系譜と日本での展開」『障害者問題研究』32-1、13-21
- 障害者施策推進本部（2002）「重点施策実施5か年計画」（2002年12月24日策定）
- 樽井康彦（2008）「知的障害者の脱施設化の論点に関する文献的研究」『生活科学研究誌』7、大阪市立大学大学院生活科学研究科、157-168
- 樽井康彦・岡田進一・白澤政和（2008）「知的障害者施設の施設長における脱施設化施策に関する意識の

現状』『社会福祉学』48-4、118-130

内閣府 (2018) 『平成 30 年版障害者白書』

内閣府 (2002) 「障害者基本計画 (第 2 次)」(2002 年 12 月閣議決定)

内閣府 (2018) 「障害者基本計画 (第 4 次)」(2018 年 3 月閣議決定)

中澤健編著 (1997) 『グループホームからの出発』中央法規出版

西駒郷改築委員会 (2002) 「西駒郷改築に関する提言」(2002 年 10 月)

西駒郷基本構想策定委員会 (2004) 「西駒郷基本構想」(2004 年 3 月)

野村健一郎・草間秀成 (2005) 「知的障害者の地域生活移行－コロニー『西駒郷』入所者の地域生活移行の経過と課題－」『飯田女子短期大学紀要』22、37-47

蜂谷俊隆 (2004) 「日本の知的障害者福祉における脱施設化の可能性－施設化の過程と、脱施設化の行き止まりの過程から－」『大阪人間科学大学紀要』3、25-34

福保労コロニー事業団分会施設のあり方検討会編 (2004) 『地域、施設で豊かに暮らす－施設現場からのカウンタープラン－』福保労コロニー事業団分会発行

毎日新聞 (2017) 「クローズアップ 2017 知的障害者、施設から地域へ 理念どまり、推進半ば」東京朝刊 2017 年 7 月 19 日

峰島厚 (2004) 「脱施設化方策の検討－脱施設化計画および脱施設化意向調査結果を中心に－」『障害者問題研究』32-1、2-12

峰島厚 (2003) 「障害者福祉分野で進行する“脱施設化”政策の動向に関する批判的検討－『障害者基本計画』における知的障害者の地域生活移行施策の本質と問題－」『立命館産業社会論集』39-2、1-17

宮城県 (2004) 「みやぎ知的障害者施設解体宣言」(2004 年 2 月 21 日、於：アメニティ・フォーラム in しが、宮城県浅野知事)

宮城県福祉事業団 (2002) 「みやぎ施設解体宣言」(2002 年 11 月 23 日、於：福祉セミナー in みやぎ、事業団田島理事長)