

知的障害者の自立生活支援についての歴史的考察*

金 文 華**

Historical study regard to the independent living for supporting people with intellectual disabilities

jin wenhua**

キーワード：知的障害、自立生活、ICF、通勤寮

1. はじめに

日本において知的障害者の自立生活及びその支援は半世紀前から議論されるとともに、実践されてきた。しかし、当初その概念範囲は非常に狭く「経済的自立」、「ADLの自立」が可能な人のみが実現できるものであった。1980年以降知的障害者の自立生活のとらえ方が徐々に変容し、1990年以降は主体性を持って生きるという概念が確立されてきた。さらに、2003年の支援費制度の導入及び2006年の障害者自立支援法の成立によって「主体的に生きる」ことが政策に反映されてきた。しかし、現在知的障害者の自立生活を支えるべき政策であった障害者自立支援法が障害を持つ人たちから生活を苦しめている存在になっている。知的障害者の自立生活支援はどのような変遷を遂げ、今後どのような方向に向かおうとしているのか。本論文では知的障害者の就労支援において大きな影響を与えて来た知的障害者通勤寮の変遷を通して自立生活支援について考察を行いたい。

2. 戦後における知的障害者福祉施策の発展過程の概観

社会福祉基礎構造改革委員会¹⁾によれば、第二次世界大戦後（以下戦後）、日本の社会福祉政策発展過程は確立期（1945年～1950年代末頃）、拡充期（1960年頃～1980年頃）、見直し期（1981年～1980年代末頃）、改革期（1990年～）に分けられる。

確立期（1945年～1950年代末頃）においては、生活保護法（1946年＝昭和21年）、児童福祉法（1947年＝昭和22年）、身体障害者福祉法（1949年＝昭和24年）からなる社会福祉3法と社会事業法（1951年＝昭和26年）を軸として戦後日本の社会福祉の枠組が形成される。この時期の社会福祉は

国民的規模の窮乏に対する緊急かつ速効的対処を求められたこともあり、租税を財源とする生活保護が中心となり、同じ時期に制定された児童福祉法も身体障害者福祉法も、実体には生活保護の特別立法というべき状況であった。したがって、知的障害児・者福祉サービスの最初を規定する児童福祉法も貧困対策を中心とした保護を目指すものであった。²⁾

拡充期（1960年～1980年頃）には福祉3法に知的障害者福祉法（1960年＝昭和35年）、老人福祉法（1963年＝昭和38年）、母子福祉法（1964年＝昭和39年）が加わり、社会福祉政策は福祉3法時代から福祉6法時代に移行し、その課題も従来の貧困の解決を求める社会的ニードに加えて、経済の高度成長に伴って生活の向上の波に取り残された低所得層の貧困への転落を予防する対策や急速な経済・社会の変動による「歪み」の是正などを内容とするニードが目されるようになり、社会福祉サービスの拡大が見られる³⁾。それが、1973年のオイルショックを受け、その影響による税収減は、すぐさま、拡大した社会福祉に対する批判につながった。「福祉見直し論」「バラマキ福祉批判」がそれである。しかし、福祉サービス関係の国家予算はただちに予算の削減がはじまったわけではなく、1974年以後も予算は暫時拡大を継続して、予算の削減は80年以後となる。仲村氏⁴⁾はそれについて「経済の低成長期への移行にもかかわらず、産業化・都市化・高齢化の進行が非貨幣的福祉ニーズを増大させ、社会福祉サービスの拡大を必然化させることになった」と指摘している。

知的障害者福祉の領域では拡充期に入り、知的障害者福祉法（1960年＝昭和35年）による成人施設の設定とその後の法改正を通して、60年末頃まで施設体系を整えるとともに児童から成人まで一貫した福祉サービス体系を整える。65年以後からは高度経済成長とともに施設の増加が見え始める。

* Received February 6, 2010

** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 社会福祉学科、Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1057 Eida, Isahaya, Nagasaki 854-0081, Japan

それが、70年代に入っては大規模施設であるコロニーをはじめとした入所施設が飛躍的な量的拡大を遂げることとなる。ところが、オイルショック以後、「バラマキ福祉批判」とともに知的障害者福祉分野では、大規模施設として量的拡大を遂げる地方コロニーに批判の焦点が当てられ、「コロニー解体論」さらには「入所施設ダーティ論」へと展開されることとなる。これらの動きは、「守りの姿勢」の入所施設を生み出し、施設はこれまであまり受け入れてこなかった障害の重い人も受け入れるようになり、「生涯施設」化を進めることとなる。生涯施設化は施設の量的拡大との連関で進行したが、施設の量的拡大とともに、重度重複化、障害の多岐化が進み、滞留化現象が起り、これまで築いてきた社会自立を目指した指導・訓練体制は何ともし難い状況となった。これと親たちの「一生おいてくれるなら安心」という本音が関わり、施設は通過施設の性格から生涯施設へと変化していくこととなった⁵⁾。

一方、拡充期は地域福祉の芽が吹き出した時期でもあり、先駆的实践と各種社会保険の整備により施設に入れない知的障害児・者本人及びその家族への支援体制の整備も進められ始める。

見直し期 (1981年～1980年代末頃)には、国レベルでは経費の節約合理化をねらいとする行政改革が最重要課題であり、その視点で福祉の見直しも行われ、86年(昭和61年)の年金改革などになって現れた⁶⁾。それと同時に、この時期は「国＝公的扶助＝入所型の社会福祉施設を中心とする施設型社会福祉」から「地方自治体＝福祉サービス＝在宅ケアを中心とする地域福祉型社会福祉」への転換が求められた時期でもある。

知的障害者福祉領域でも、受益者負担の強化・引き上げが強調され、1984年の特別養護老人ホームや身体障害者施設などの費用徴収制度の適用に続き、1986年にそれが実施されることとなる。また、制度・サービスにおいても障害基礎年金制度(1986年＝昭和61年)の創設、障害者雇用率に知的障害者もカウント(1987年＝昭和62年)、1989年(平成元年)知的障害者地域生活援助(グループホーム)事業の制度化等、地域生活基盤の整備が進められ、施設福祉から地域福祉への転換が促進される。

改革期 (1990年～)には社会福祉関係8法改正(1990年＝平成元年)により、在宅サービスの法制化とその充実整備が進められると同時に戦後構築された社会福祉基礎構造改革が検討される。障

害者分野では、1993年(平成5年)「障害者対策に関する新長期計画」の策定と障害者基本法の成立、1996年の大臣官房障害者福祉部の誕生など障害種別を越えた一貫した総合施策の展開、「障害者プラン－ノーマライゼーション7カ年戦略」(1995年＝平成7年)の発表による具体目標の設定など国レベルでの障害者福祉の積極的な取り組みがみられる。また1997年には「社会福祉基礎構造改革」が論議され、2000年に社会福祉関係8法改正が行われ、知的障害者福祉行政も市町村を中心に展開できるようにするため基盤整備を行うとともに、2003年には障害を持っている人が自ら福祉サービスを選択して利用できる制度である「支援費制度」が創設された。さらに、2006年には障害を持っている人たちが社会福祉サービスを自ら選択して利用できる制度をさらに充実させるために「障害者自立支援法」が成立された。

これをうけ、知的障害者福祉も社会福祉関係8法改正(1990年＝平成元年)により、通勤寮、福祉ホームが第1種社会福祉事業に位置づけられると同時に、新たに知的障害者地域生活援助(グループホーム)事業、ホームヘルプサービス事業及びショートステイが第2種社会福祉事業に加えられ、その施策が施設福祉中心から地域福祉中心へと転換する。さらに、施設の社会化を進めるための心身障害児(者)地域療育等支援事業(1990年＝平成2年)、在宅サービスの強化のための「知的障害者ディサービス事業」と知的障害者の単身生活と結婚生活支援を強化するための「知的障害者生活支援事業」(1991年＝平成3年)、施設から地域への移行を促進するための「知的障害者援護施設等の入所者の地域生活への移行推進事業」(1993年＝平成5年)、重い障害のある人への地域での「生活の場」を意図した「知的障害者更生施設分場」(1995年＝平成7年)グループホームに「重度加算」制度の創設(1996年＝平成8年)、公営住宅法一部改正による公営住宅のグループホームへの転用可能(1996)、1998年(平成10年)雇用促進法改正による知的障害者の雇用義務化等により地域生活基盤の充実さらなる強化がみられる。また、東京知的障害者・痴呆性高齢者権利擁護センター「すてっぷ」の開業、成年後見制度の検討に伴う地域権利擁護事業の発足(1999年10月＝平成11年)等人権への取り組みが活発になると同時に、「知的障害者社会活動総合推進事業」(1992年＝平成4年)の発足とそれに続く第1回知的障害者スポーツ大会「ゆうあいピック」の開催(1992年

11月東京にて)等、スポーツ・文化面での取り組みも開始された。「社会福祉関係8法等改正」以降、特に2006年「障害者自立支援法」が施行されてからは知的障害者が身近な地域で、自らの意志で自立生活を送られるように、各関係機関が連携して支援を行うことが重視されている。このように、改革期に入って、知的障害者福祉は質的変換をもたらそうとしている⁷⁾。

3. 知的障害者通勤寮における自立生活支援の変容 ～知的障害者通勤寮大会報告書を中心に～

通勤寮における自立生活支援は時代的背景と社会的背景の影響を強く受けている。かつて、通勤寮における自立支援も知的障害者本人に焦点を合わせ、指導・訓練により「独立自活」させようとした時期があった。それが、社会情勢と障害者福祉をめぐる理念が大きく変化していく中で、大きな変容をもたらし、現在先駆的通勤寮においてはすでに、新しい自立支援が確立されつつある。

1) 制度化当初の通勤寮「運営要綱」にもとづく指導・訓練の展開 (1971年～1980年頃)

1971年～1980年頃までは通勤寮の実践の草創期とも言える時期である。通勤寮において、この時期は運営基盤の強化とともに指導・訓練の方法論の確立が重要な課題であった。そのため、1978(昭和53)年10月に、日本知的障害者愛護協会・通勤寮部会(以下、通勤寮部会)が発足され、同部会により通勤寮の運営と知的障害者の「処遇」の手がかりとして、「通勤寮運営に関する資料」(第一集)が作成された⁸⁾。

この時期、通勤寮の実践においては図1のように知的障害者本人に焦点を合わせ、「独立自活」させようとしたアプローチがなされた。なぜなら、1970年～1980年頃は日本の社会福祉政策が「拡充期」後半に入り、知的障害者福祉は施設中心の展開がなされており、知的障害者の地域での生活に必要な社会手当も整備されておらず、利用できる福祉サービスも少なかった。そのため、一般就労の定着と身辺自立は地域生活をするための前提であった。したがって、一般就労の可能で、身辺自立ができるもののみ、地域生活を送ることが可能であったのである。この時期に要求された「独立自活」は経済的自立と身辺的自立による自活であった。

図1



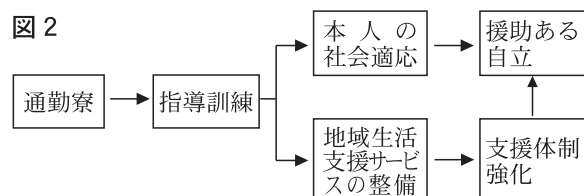
しかし、上述のように知的障害者本人に焦点を当てた支援は、社会矛盾の進化、特にオイルショック以後、限界が見え始めた。通勤寮での訓練を受けても、自立できないものが多かったのである。1977年(昭和52年)通勤寮部会の「中国、四国、九州通勤寮現況報告」によると、昭和48年～昭和52年までの間、退所したもののなかには、自立とみなされる退所は全退所者の45%しか占めていなかった⁹⁾。

そもそも通勤寮は「独立自活」のための訓練機能とともに、住居提供の機能ももっていた。しかし、通過施設のため一定期間利用後、知的障害者達は退所しなければならなかったため、就労が可能であるものの家庭の事情で自宅にもどることができない退所者あるいは単身生活を送る退所者には、何らかの支援が必要であった。このような背景をもとに、70年代後半、一部の通勤寮において、地域生活の受け皿として民間下宿利用及び共同住宅の利用などの実践がなされるとともに、その重要性が認識され始めた。そのなかで、1978年(昭和53年)東京都は全国で初めて生活寮を条例化した(自治体によるグループホームの公認)¹⁰⁾。国の制度としては、自活する知的障害者に住居を提供することを目的とした福祉ホーム(1979年=昭和54年)が整備された。このように、70年代にすでに、通勤寮の先駆的实践により、通勤寮退所者の受け皿の整備が進められたのである¹¹⁾。

2) 先駆的実践による地域生活支援体制整備の試み (1981年～1980年代末頃)

1981年～1980年代末頃までは通勤寮実践の試行・転換期とも言える時期である。この時期に通勤寮の先駆的実践により、多くの試行がなされるとともに、その自立支援の中心が徐々に地域生活支援体制の整備に転換していくのである。その支援の流れは図2のとおりで、この時期の自立支援は本人の指導・訓練に社会適応と地域生活支援サービスの整備がミックスした形で展開された。

図2



1981年～1980年代末頃は社会福祉政策の「見直し期」である。この時期は世界的に障害者問題が重視され、ノーマライゼーションの浸透により、知的障害者の福祉施策は施設中心から在宅サービスを中心とした地域福祉への転換が求められ、障害基礎年金創設（1986年＝昭和61年）、障害者雇用率に知的障害者もカウント（1987年＝昭和62年）、1989年（平成元年）知的障害者地域生活援助（グループホーム）事業の制度化等地域生活基盤の整備が進められはじめたのは前でも述べた。

そのなかでも、通勤寮退所者の地域生活において、障害基礎年金の創設は重要な意味を持つ。それ以前は安定した収入を得て、生活を営むことができない人は地域生活と縁がなかったが、障害基礎年金の創設により通勤寮退所者の地域生活、自立生活の幅が広がっていったからである。つまり、給与プラス障害基礎年金により、就労している多くの知的障害者の地域での経済生活がやっと可能になったのである。1989年（平成元年）知的障害者地域生活援助事業（グループホーム）の制度化は通勤寮から地域への流れを活性化させるのである。

このような地域生活のための環境整備とともに、通勤寮の自立支援にも変化がおり、援助ある自立が次第に実体概念として登場し、知的障害者のニーズに対応するための支援体制整備が進められ始めるのである。通勤寮卒業後の受け皿として70年代末から先駆的通勤寮によって整備されるが、グループホームが制度化される1989年になると、すでに全国の44.7%の通勤寮で何らかの形でグループホームを設置していた。また、早くから通勤寮のアフターケア特に通勤寮職員のボランティア的支援によって支えられていた単身生活者、結婚生活者の支援も、単身アパート生活の希望者が増えるにつれ（特に先駆的通勤寮）、アフターケアでは対応できなくなってきた。そのなかで、1986年東京都の通勤寮においてはアフターケア担当の非常勤職員が配置される。1987年（昭和62年）函館において、「普通の生活を目指して」というテーマで13回通勤寮大会が開かれるが、その中ではすでに、専門的バックアップ機関である生活寮援助センターの確立、単身生活者等アフターケアの確立、通勤寮のセンター論等が登場する¹²⁾。

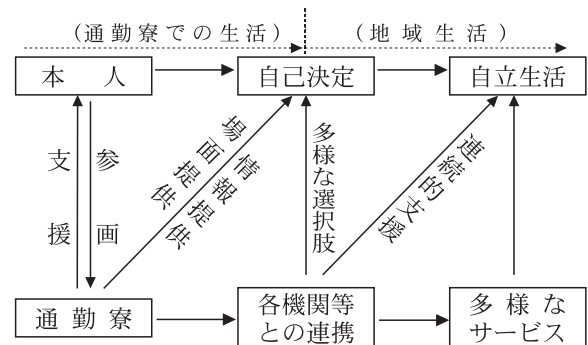
このように、80年代は普通になりたいという本人の願いに、先駆的実践がそれを支える形で地域生活への移行のための支援体制が整備され始めたのである。

3) 通勤寮を中心とした地域生活支援システムの構築（1990年～）

1990年以降は図3のように、先駆的実践による自立性・主体性の尊重の取り組みと通勤寮を中心とした地域支援システムの構築の時期である。

自立支援においては、1990年（平成2年）世界育成会大会、パリ大会に東京のある通勤寮職員と利用者も参加し、帰国後通勤寮の自立支援に大きな影響を与えた¹³⁾。1991年（平成3年）17回全国知的障害者通勤寮研究会のテーマは「知的障害者の主体性を支える援助と確かな地域生活を目指して」と定められ、主体性を尊重した地域生活支援のための議論が大いになされると同時に、同大会に本人部会も設けられ「地域の中で生きるために」というテーマで自由討議がなされる¹⁴⁾など、知的障害者の主体性を尊重した取り組みが展開された。

図3



注：各機関等とは地域生活支援センター、グループホームのバックアップ機関、福祉事務所、家族、関係施設等を含む

支援体制面では、1990年（平成2年）の社会福祉関係8法改正により通勤寮は第1種社会福祉事業として位置づけられる。1991年（平成3年）には地域生活支援事業が制度化され、1996年（平成8年）に本事業が通勤寮の付帯事業として統合化される。このことにより、通勤寮を中心とした地域生活システムが構築されるのである。1999年には生活支援事業の更なる発展の必要性から、本事業は通勤寮の付帯事業から外れる¹⁵⁾。

第24回全国通勤寮職員研究大会では、通勤寮副部長石元憲明氏より、通勤寮の将来構想についての報告があった。その報告では通勤寮の「就労・生活援助センター」への移行を提言している。その「就労・生活援助センター」の機能は、本来の機能である自立訓練を担う「自立訓練部門」とすでに実績があるグループホーム、地域生活支援事

業などを担う「地域生活支援部門」に大きく分けられている¹⁶⁾。

このように90年代において、通勤寮は地域での多様なニーズを視野に入れ、地域における就労・自立生活支援の拠点施設として、発展して来た。2006年「障害者自立支援法」が成立されてから、知的障害者通勤寮は新しい施設体系へと移行しなければならないが、いままで蓄積してきた知的障害者の自立生活支援のノウハウは引き継がれるべきではないかと思われる。

4. おわりに

以上、知的障害者通勤寮を中心に知的障害者の自立生活支援を考察した。上述の通りその支援の中身は「自立訓練」から「自立生活のサポート」へと変わって来ていることが伺える。それは自立の概念、とらえ方の変化の現れでもあるのではないかと思われる。小出進氏は知的障害者について「発達期、発達期以降のいかにかわらず、ライフステージのすべての段階で、自立的・主体的に活動し、力と個性を発揮できる状況づくりとしてのハンディキャップへの対応に重点を置く。そうすることが、結果的に、能力を結果的に養い、高めるディスアビリティへの対応となる¹⁷⁾」と指摘している。知的障害者の自立生活支援は訓練により知的障害者本人の社会適応を重点的に行われたものから、知的障害者の自立生活を可能にするための環境作りへとそのウェイトが置かれてきたのである。

また、小出氏は知的障害者の自立について、「自らの力と個性を最大限に発揮して、他からの支えを最小限にして取り組む生活が自立生活である。それは、“させられる生活”でなく“する生活”であり、“自己決定と本人参加を”指向する生活である…(略)人それぞれにそれなりの自立生活がある。それぞれの障害程度・年齢段階・発達段階に応じて、それに相応の自立生活がある…(略)個々人の各生活面の自立的水準は捉えられても、生活全体の自立・非自立を一線で画することはできない。自立的生活の水準については、個々人の生活の中で考えることを基本とする…(略)就労支援と経済保障が進むにつれて、職業自立・経済自立の概念が曖昧になり、このことから自立・非自立を画然と区別することができにくくなった…(略)自立的に生活できる・できないを個人のせいにするよりは、まわりの状況との関係で問題にするようになった。自立的に生活できるよう

にまわりの状況が整えれば、だれしも自立的に生活できるからである。個人を受け入れ、支える回りの状況は、自立的生活を後退させるよりは促進させる。自立的生活は、自立的に生活できる状況なしには実現しない…(略)一定の生活力を身につけてから、自立的に生活するのではない。今を自立的に生活して、将来、より自立的に生活できるようにするのである…(略)生活の質を高める状況づくりは、できないことをできるようにするディスアビリティへの対応よりは、できないことを、できる状況を作ってできるようにするハンディキャップへの対応を大切にすることである¹⁸⁾。」と指摘している。

小出氏が指摘しているように知的障害者の自立生活支援は知的障害者の本人が自ら望む生活に向けてその「環境因子」調整し整えていくことが支援者として役割であるとの指摘が伺える。

引用・参考文献

- 1) 福祉広報 1998 NO. 475 社会福祉基礎構造改革委員会の中間まとめの参考資料 p4
- 2) 日本知的障害者福祉連盟編「発達障害白書戦後50年史」 日本文化科学社 p154～p155
- 3) 福祉サービスの基礎知識 三浦文夫編著 自由国民社 p24～p25
- 4) 福祉理念と社会福祉施策の変遷 仲村優一 福祉展望 1995. 秋 NO. 20
- 5) 日本知的障害者福祉連盟編「発達障害白書戦後50年史」 日本文化科学社 p163～p164
- 6) 福祉理念と社会福祉施策の変遷 仲村優一 福祉展望1995. 秋 NO. 20
- 7) 日本知的障害者福祉連盟編「発達障害白書戦後50年史」 日本文化科学社 p154～p170
福祉理念と社会福祉施策の変遷 仲村優一 福祉展望1995. 秋 NO. 20
- 8) 同上書65ページ
- 9) 東京都知的障害者育成会 東京都大田通勤寮「もっとすてきな明日へ」1998年 26ページ
- 10) 東京都知的障害者育成会 東京都大田通勤寮「もっとすてきな明日へ」1998年 26ページ
- 11) 日本知的障害者愛護協会 通勤寮部会 事務局への聞き取り
- 12) 日本知的障害者愛護協会通勤寮部会「普通の生活」を目指して 1987年第13回全国知的障害者通勤寮研究協議会 北海道大会報告書68ページ～101ページ
- 13) 日本知的障害者愛護協会 通勤寮部会 事務

局への聞き取り

- 14) 日本知的障害者愛護協会通勤寮部会「当事者からのメッセージ」
第17回全国知的障害者通勤寮研究協議会
1991年徳島大会報告書
- 15) 日本知的障害者福祉連盟 発達障害白書
2000年版 日本文化科学社 136ページ
- 16) 日本知的障害者愛護協会通勤寮部会 「第24回全国知的障害者職員研究大会—うつくしま・福島大会—報告書」55～64ページ
- 17) 日本精神薄弱者福祉連盟編「発達障害白書」
1997年版日本文化科学社、5ページ小出進
『第1部新しい障害観1 総論』
- 18) 日本知的障害者通勤寮部会「自立への挑戦・Ⅲ—1989年全国知的障害者通勤寮状況調査報告」