

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 18 日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380785

研究課題名(和文) 日本における知的障害者グループホーム構想の成立史 制度化前史に見る連続性

研究課題名(英文) The History of the Development of the Vision for Group Homes for People with Intellectual Disabilities in Japan: Continuity with Pre-institutionalization Practices

研究代表者

齋藤 慰子(角田慰子)(SAITO, Yasuko)

立教大学・コミュニティ福祉学部・特定課題研究員

研究者番号：80647602

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：1989年の「精神薄弱者地域生活援助事業(グループホーム)」制度化前史として、先駆的類似実践の開始経緯と世話をめぐる実態を検証し、自治体・国の事業への連続性について考察した。

民間福祉施設による先駆的実践のなかでも、1960年代初頭から信楽青年寮を起点に展開された民間下宿の実践は、国の制度化に際して少なからぬ影響を与えたとされる。本研究の調査では、1978年の東京都生活寮単独事業化の過程でも、信楽民間下宿の実践がモデルにされたとの資料・証言が得られたが、一方で、民間下宿の下支えとなった世話人の専門性と多面的なサポート体制の存在については看過されたと考えられる。

研究成果の概要(英文)：This work examines the pre-history of the institutionalization of the group home system for people with intellectual disabilities in 1989; it investigates the establishment processes and actual conditions of related pioneering practices and also considers their continuity with the group home system of local and national government.

Study materials and testimonies revealed that the practice of the private boarding house that grew out of Shigaraki Youth Dormitory from the start of the 1960's has been used as a model for the case of Tokyo Metropolitan Government's independent project of the boarding house for people with intellectual disabilities that started in 1978. However, the professionalism and diverse support systems of the caregivers supporting the private boarding house in Shigaraki may have been overlooked.

研究分野：社会福祉

キーワード：知的障害 グループホーム制度化前史 グループホーム構想 世話人 東京都生活寮 信楽青年寮 民間下宿

1. 研究開始当初の背景

日本の知的障害福祉分野における地域生活支援施策は、国際障害者年を経て、1980年代後半にようやく進展をみせ始める。なかでも、成人知的障害者対象の地域生活支援を大きく前進させる施策として関係者の注目を集め、1989年に制度化されたのが、「精神薄弱者地域生活援助事業（グループホーム）」であった。

だが、脱施設化政策の一環でグループホームを進展させてきた欧米の福祉先進諸国とは異なり、入所施設拡充路線が堅持される状況下で制度化された日本のグループホームは、脆弱な制度基盤を有し、入所施設を中心とする既存の施設に主導される形で展開されてきた。こうした特殊日本的といえるグループホーム構想は、どのように成立したのか。

グループホーム事業をめぐる問題は、制度化当初から主として調査研究を通して一通り指摘されてきた。しかしながらその大半が、実態調査に基づく諸課題を羅列的に提示する内容であったり、また特定の問題に特化した検証にとどまっていたりするために、個々の問題が生じた背景や、複数の問題の関係性を含めた総合的な考察には至っていない。

その中で、国際比較を通して日本のグループホームの特徴を分析した渡辺（2000）は貴重な資料と言える。とりわけ、1960年代から全国各地で展開されてきたグループホーム類似実践の内、入所施設や通勤寮、通所施設の事業の一環で、または延長で開設された実践が、後に国・自治体の事業の対象になったとの指摘は注目に値する（渡辺 2000：8）。とはいえ、この点に関しても、国・自治体の事業に、具体的にグループホームの前身にあたる先駆的实践の「何が、どのように採用され、あるいは看過されていくのか」という点は明らかにされていないのである。

筆者は、これまで公開資料・関係文書の検証および施設関係者や元官僚へのインタビュー調査の実施、分析を通して、1989年の制度化過程をたどり、グループホーム構想の成立過程とその構想が制度化により日本に定着する背景と事由の解明に取り組んできた（角田 2009, 2011, 2014）。しかしながら、これまでの研究では、知的障害福祉制度・政策史からの検証に主眼を置いたことで、グループホーム制度化以前から展開されてきた民間福祉施設による先駆的实践や自治体による類似事業が、制度化に際して少なからぬ影響を与えていた可能性があるにもかかわらず、その実態を踏まえた上での検証には至らなかった。それゆえにグループホーム構想の全体像もまた十分には描ききれていないと考え、本研究を着想するに至った。

2. 研究の目的

本研究の目的は、1989年の「精神薄弱者地域生活援助事業（グループホーム）」制度化前史として、民間福祉施設による先駆的实践および自治体の類似事業の開始経緯と当初

の実態を明らかにすることにある。そこに見られるグループホーム構想間ならびに国の事業への連続性について検証、考察することで、日本におけるグループホーム構想の再考に向けた基礎資料としたい。

3. 研究の方法

本研究では、下記2つの解明課題を設定した。課題別に研究の方法を示す。

（1）民間福祉施設による先駆的实践が開始された経緯と実態の解明

対象：1960年代初頭に、信楽学園・信楽青年寮を起点として滋賀県信楽町で展開された民間下宿は、現在のグループホームの前身にあたる先駆的实践の代表事例として、知的障害福祉・教育関係者の間でも広くインパクトをもって知られてきた（皆川・小出・櫻井ほか 1980：121）。そこで本研究では、信楽民間下宿の実践を調査対象として選定した。

今回、信楽青年寮施設長をはじめとする同施設関係者のご厚意により、信楽青年寮の敷地内にある「池田記念館」を資料整理の目的で開放いただけることになった。これを受けて、2015年3月から2018年2月まで、民間下宿関連の資料の調査を全13回行った。なお、同記念館所蔵の資料整理とデータ入力は、全体の1/2～2/3の作業が終了している。

当初の研究計画では、信楽の民間下宿以外にも民間福祉施設への調査を検討していたが、今回の科研では信楽の民間下宿を対象を限定し、継続的に調査を実施することにした。その理由として、「池田記念館」所蔵の資料数が、当初の予想を大幅に上回り、整理作業に時間をとられたこともあるが、何よりも現地に足を運んだことで、信楽青年寮関係者から課題の解明に資する情報が得られたこと、また、その関係者を通じてインタビュー調査の実施にもつながったことが挙げられる。

分析の視角：「池田記念館」所蔵の信楽学園・信楽青年寮、民間下宿に関する文献、ならびに同施設刊行の年報、記念誌、寮誌を中心とする二次資料を主資料とした。それをもとに、民間下宿の前身にあたる取り組みが展開された1950年代半ばから、民間下宿が滋賀県の単独事業である「障害者生活ホーム」へと移行する1980年代初頭までの展開過程を追った。

さらに、民間下宿関係者へのインタビュー調査を補足的に実施し、世話人と世話人家族の専門的背景、およびバックアップ施設としての信楽青年寮の役割に着目して検証した。

（2）「東京都精神薄弱者生活寮」単独事業化の背景と経緯の解明

対象：1978年、東京都と神奈川県は、全国に先駆けて小規模住居を拠点としたグループホーム類似の実践を単独事業として予算化し、その後の自治体による類似事業の展開に先鞭をつけた。とりわけ「東京都精神薄

弱者生活寮」(以下、東京都生活寮)では、国の事業と近似した規定が、その骨格部に見られることから、制度化に際して東京都生活寮の構想が移植された可能性は否めない(角田 2014:150-153)。だが、この点に関しては、東京都生活寮単独事業化の経緯を踏まえてさらなる検討を要するため、本研究の解明課題に設定した。

なお、当初の研究計画では、東京都生活寮とは異なり、職員(世話人)を従来の援護施設職員と同様に位置づけた「神奈川県精神薄弱者通勤ホーム」(以下、神奈川県通勤ホーム)を対比的に取り上げる予定でいた。だが、入手できる公開資料がきわめて限られていること、また関係団体の資料も散逸していることが判明したため、本研究では社会的・政策的背景の概観にとどまった。

分析の視角：東京都生活寮が単独事業化された社会的・政策的背景として、東京都の財政状況と民生費の推移を整理し、福祉政策の動向を概観する。

さらに、通勤寮の問題点と親の会の要請内容の分析を通して、東京都生活寮単独事業化を促した直接的背景を明らかにする。

とりわけ、同事業において、親の会の会員や地域住民が世話人の担い手として期待されていた点を重視し(角田 2014:152-153)、東京都生活寮の世話人をめぐる実態の解明に主眼を置く。

4. 研究成果

(1) 信楽民間下宿の開設経緯と世話人をめぐる実態の解明

筆者は、以前から、グループホーム制度化に影響を与えたとされる代表的事例として、信楽における民間下宿の実践に注目し、入手できる関連資料をもとに分析を行ってきた(たとえば角田 2014:139-148)。ここでは、現地調査を通して再確認できた知見を含め、主な成果をまとめておく。

信楽民間下宿から東京都生活寮への連続性：「池田記念館」では、民間下宿の実践が、東京都生活寮単独事業化に際してモデルにされたという池田太郎の証言を記した資料が得られた(副島 2015:85)。

また、東京都生活寮の単独事業化を促し、同事業を中心に担った東京都知的障害者育成会の記念誌では、統括支援センター前相談員の齋藤諒が、以下のように述べている。

東京の通勤寮の利用者は3年間で卒業します。アパート・会社寮・自宅しか出口が無く、当時は、それぞれの寮で滞留者を抱えていました。その受け皿作りは急務であり、信楽青年寮の民間下宿がモデルとなって、東京都に生活寮制度が出来たのが昭和53年の8月でした。(齋藤 2013:15、下線筆者)

以上から、信楽の民間下宿が、東京都生活寮単独事業化に際して、唯一ではないにしても一つのモデルとされ、情報が導入されたことは間違いないと考える。ただし、東京都生活寮の単独事業化に際して、「民間下宿の何が採用され、何が看過されたのか」という点に関しては、今後、さらに東京都生活寮単独事業化の経緯に関する詳細な検証を行い、明らかにしていく必要がある。

信楽民間下宿黎明期(1954~61年)における一時寄宿と家庭寄宿の取り組み：池田太郎(1908-87)が、近江学園から知的障害のある年長男児20名を連れて信楽町神山地区に移り、県立信楽寮(現「信楽学園」)の初代園長に就任したのは、1952年7月のことであった。その後、成人知的障害者のための自由契約施設として信楽青年寮が開設される1955年までの間に、早くも民間下宿の実践につながる萌芽的な取り組みが始まっている。

この時期、信楽寮の「子ども達に少しでも家庭的な暖かい時間を過ごさせたい」と願う池田の提案を受けて、寮の周辺地域に住む職員が自宅に寮生を招き、職員の家族と一緒に食事をして一晩泊めるという一時寄宿の取り組みが、折に触れて行われていた。また、休暇時期に自宅に帰れない事情がある寮生がいたら、地域の理解ある家庭に一時寄宿を依頼することがあったという(恵崎 1994:30)。

一方、家庭寄宿は、一時寄宿と比べて比較的長期にわたる寄宿形態であった。家庭寄宿は、信楽青年寮の開設以前から、主に1)信楽学園・信楽青年寮の定員超過、2)経済的理由、3)行動面の問題等を理由に、同施設に入所できない場合の受け皿とされていた。ここからも、現在の主なグループホーム入居経路・理由とは全く異なっていたことが分かる。こうした精神薄弱者福祉法制定以前の根拠法がない状況下であって、信楽青年寮では受け止めきれない困難ケースを、「普通の家庭で普通の主婦が、またその家族たちが、(中略)普通に家庭の中に受け入れることが出来ていた」のである(恵崎 1994:38)。

入居者にも望ましい効果をもたらした家庭寄宿であったが、有志の善意に頼らざるを得ない状況は続き、継続性の課題が付き纏う。かくして、大半の家庭寄宿が短期間の内に終了していくのだが、一時寄宿や家庭寄宿として経験を積んだ家庭が、後に民間下宿の担い手になるなど、この時期の取り組みが基盤となって民間下宿が成立する。

世話人と世話人家族の専門的背景 世話人とは誰だったのか

開設後5年を経た信楽青年寮は、就職後も地域での単身生活に移行できない寮生や、離職して住む場所も失った卒業生をめぐる問題に直面し、対応を模索していた。

こうした状況を受けて、1962年4月に、一人の男性職員の自宅を間借りする形で「集団

自治寮」が開設され、信楽青年寮・信楽学園を退所した6名が新生活をスタートさせた。これが、後に民間下宿と呼ばれる実践のはじまりであった。その後、1970年代後半にかけて全6か所の民間下宿が開設されていく。

民間下宿と家庭寄宿との決定的な違いは、食事代・部屋代・光熱費を入居者が負担する点にあり、現在のグループホームに近似した形態が、この時期に信楽の地で成立する。それは同時に、池田の「この宿舎の隣には信楽学園の職員の家族が住んでいて、ここの奥さんがこの宿舎に住むものの食事等の世話をして下さる」という解説からも確認できるように（池田 1963：46）、食事提供を中心に担うとされる世話人の登場も意味していた。

だが、民間下宿の世話人が実際誰だったのかということは、これまで不明な点が少なかつた。というのも、世話人の中に、信楽青年寮の元職員等専門性を有する関係者が含まれていたことは、断片的に文献から読み取れるものの、全容が見えにくいからである。

本研究では、世話人および世話人家族の専門的背景として、信楽青年寮・信楽学園での勤務経験の有無、勤務年数、職位を整理した。その結果、民間下宿の世話人全員が、同施設の元・現職員ないしはその家族であることが分かった。池田が「母の心を持った1人のおばちゃん」（池田 1977：155）と称した民間下宿の世話人は、世話人業務を支える一定の専門的知識と技能を有するか、専門性を有する家族や世話人同士のサポートを日常的に得やすい環境にいる女性であったと言える。

しかしながら、世話人と世話人家族が有する専門性と、世話人をとり巻く多面的なサポート体制の存在については、東京都生活寮単独事業化の過程で看過されていったと推測される。この検証は、今後の課題になるが、東京都生活寮、さらには国のグループホーム事業において、世話人が非専門職として位置づけられた事由を明らかにするためにも、本研究を通して、信楽の民間下宿に携わった世話人の専門的背景が解明された意義は大きいと考える。

（2）東京都生活寮単独事業化の背景と経緯

東京都の財政状況と福祉政策の動向

1970年代後半：東京都生活寮が単独事業化された1970年代後半は、美濃部革新都政の末期（第三期：1975～78年度）にあたる。この時期、都の財政状況は、オイルショック後の不況による税収不調と職員の高率ベースアップの板挟みで悪化する。政府（自民党）からは、革新自治体に対する「バラマキ福祉」との非難が巻き起こり、それが福祉見直しキャンペーンとなって社会保障費の収縮を促進させていく（日比野 2002：330）。

事実、1977年度の都財政形式収支は、史上初めて赤字に転じた。だが、それでもなお、東京の人口1人当たりの民生費は、全国水準を高水準で上回る状況が堅持され、都の民生

優先の姿勢は変わらなかったのである。

ところで、政府側が美濃部都政をはじめとする革新自治体を非難する際に槍玉に挙げた「バラマキ福祉」とは、具体的に何を指していたのか。日比野によれば、政府の福祉施策の体系とは関係なく実施されていた単独事業のあり方を指していたという（日比野 2002：370）。東京都生活寮が予算化されたのは、こうした先行福祉事業を含む単独事業に厳しい目が向けられていた美濃部都政最後の年のことであった。

本研究では、東京都生活寮が単独事業化された1970年代を中心に民生費の推移を追ったが、今後は民生費の内訳、特に知的障害福祉関係の費目に着目し、1960年代半ばから80年代半ばまでの都の障害福祉政策の動向を検証していく予定である。

東京都生活寮単独事業化の経緯：東京都生活寮事業は、「都民の強い要望があり、緊急を要する施策」として1978年度予算審議の議題にあがる（福祉局08会編 2013：135）。「緊急を要する施策」とされた背景には、3年の利用年限規定に起因した通勤寮における滞留問題があった。

それまで、東京都精神薄弱者者育成会（現「東京都手をつなぐ育成会」「東京都手をつなぐ親の会」以下、都育成会）からは、「親亡き後の生活寮」の設置が要望されていたが、実現には至っていなかった。そこで、都育成会の通勤寮運営委員会では、1976年から通勤寮退所後の生活の場に関する企画研究を進め、その一環で東京都に対して「通勤寮制度を維持していくための施策」（宮武 2013：14）を要望した。これを受けて、都の心身障害福祉部施設管理課では、居住プロジェクトチームが立ち上がる。

1977年7月には、都育成会が品川区に所有していた「わかくさ学園」の元園舎を改築し、東京都初の生活寮である「わかくさ寮」が開設された。翌1978年8月には、「わかくさ寮」をモデルケースとして、東京都生活寮が単独事業化されるのである。

しかしながら、厳しい財政状況の折からか、生活寮の職員は、里親制度に準じて「業務職」として位置づけられ、資格要件を求めない代わりに、身分保障、労働条件等の規定は設けられず、入居者一人当たり月額4万円の手当のみの支給という水準に抑えられた。

本研究では、東京都生活寮が単独事業化された当時の状況を知る通勤寮・生活寮の元職員にインタビュー調査を実施することができた。都の民生局施設管理課による居住プロジェクトチームの立ち上げ経緯やプロジェクトの概要解明には至らなかったものの、個別の対応がしやすい東京都生活寮の独自性と、だがしかし鈴木都政下での緊縮財政を背景に、グループホーム制度化以降、東京都生活寮から国のグループホーム事業への移行が促進され、当初の都の構想が潰えた経緯が

一部明らかになった。また、「業務職」として位置づけられた世話人の給与水準に関しても、ひとり親家庭など、親の会員以外の担い手にとっては、当時としては決して低い水準ではなかったとの証言も得られた。

さらに、今回の科研期間終了後ではあるが、元行政関係者へのインタビュー調査を実施し、東京都生活寮単独事業化の経緯の検証を進めるための手がかりを得ることができた。今後は、神奈川県通勤ホーム単独事業化当時の状況を知る福祉施設関係者へのインタビュー調査の実施を予定しており、東京都と対比させて検討していく予定である。

<引用文献>

恵崎順子(1994)『町で暮らすために』文理閣。

福祉局08会編(2013)『東京の福祉 記憶に残るエピソード』福祉局08会。

日比野登(2002)『美濃部都政の福祉政策 都制・特別区制改革にむけて』日本経済評論社。

池田太郎(1963)「職場の生徒たち 集団自治寮について」池田太郎編『十年の歩み』滋賀県立信楽学園, 45-46。

池田太郎(1977)「地域社会のふれあいにおける精神遅滞者の治療教育に関する研究」妹尾正編『昭和51年度厚生省心身障害研究報告書』, 152-158。

皆川正治・小出進・櫻井芳郎・廣瀬喜一・前田直蔵・矢部進(1980)「精神薄弱者のコミュニティ・ケア 福祉ホーム等、小規模住居の実態と課題について」妹尾正編『昭和54年度厚生省心身障害研究報告書 精神薄弱児(者)の治療教育に関する研究』, 121-133。

宮武秀信(2013)「生活寮制度の設計 都庁・居住プロジェクトチームの理念」東京都知的障害者育成会編『ここまで そして...これから グループホーム記念誌』東京都知的障害者育成会, 14。

齋藤諄(2013)「民間下宿と生活寮」東京都知的障害者育成会編『ここまで そして...これから グループホーム記念誌』東京都知的障害者育成会, 15。

副島忠義(2015)『知的障害者福祉の原点・共生の里「信楽」 池田太郎は言った』企画編集室ゆじゅんと。

角田慰子(2009)「日本の知的障害者グループホーム構想にみる『脱施設化』の特質と矛盾 施設主導型定着の背景」『特殊教育学研究』47(4), 201-202。

角田慰子(2011)『「日本型グループホーム」構想の成立過程に関する研究 知的障害福祉政策における脱施設化をめぐる矛盾を通して』東京都立大学大学院社会科学部研究科平成22年度博士学位論文。

角田慰子(2014)『知的障害福祉政策にみる矛盾 「日本型グループホーム」構想の成立過程と脱施設化』ぷねうま舎。

渡辺勸持(2000)『日本におけるグループホームの成立と特質 欧米との比較』筑波大学大学院心身障害学研究所平成11年度博士学位論文。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 2件)

角田慰子(2019 予定)「東京都美濃部都政下における知的障害福祉政策の展開過程 生活寮単独事業化の経緯に注目して」(査読なし)『明治学院大学社会学部付属研究所年報』(投稿準備中)

角田慰子(2018)「知的障害者グループホームにおける担い手の登場と専門的背景 信楽の民間下宿を事例として」(査読なし)『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』20, 45-57. DOI: 10.14992/00015623。

[学会発表](計 1件)

角田慰子「知的障害者グループホームの担い手の専門性 - 信楽の民間下宿における世話人の専門的背景の分析を通して」, 2017 年度日本社会福祉学会関東地域ブロック研究大会。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

齋藤 慰子 (SAITO, Yasuko)

立教大学・コミュニティ福祉学部・特定課題研究員

研究者番号: 80647602