

知的障害者通勤寮における滞留問題とは何だったのか —東京都生活寮単独事業化の背景として—

角 田 慰 子

1 はじめに

(1) 研究の目的

本稿の目的は、「東京都精神薄弱者生活寮」⁽¹⁾（以下、東京都生活寮）の単独事業化を促した直接的背景である「精神薄弱者通勤寮」（以下、通勤寮）の滞留問題について、その概要を整理し、実態を明らかにすることである。

本稿でとりあげる通勤寮の滞留問題とは、同寮の利用年限を経過しても退寮できず、期間を延長して長期在寮する寮生が多数占めることにより、通過施設であるはずの通勤寮が本来の役割を果たせない問題を指す。こうした通勤寮の滞留問題は、いかにして生じたのか。そもそも通勤寮は、1970年代初頭に、「社会復帰」「社会的自立」という地域生活支援の萌芽ともいべき思潮をまとめて制度化されたものの、その後大きな進展をみないまま停滞していく。だが、通勤寮が本来の役割を果たせない要因にもなった滞留問題については、関係者の間で繰り返し指摘されながらも、事業規定に起因を求める表層的な指摘にとどまり、問題が生じた背景と事由については解明されてこなかった⁽²⁾。このことは、滞留問題を受けて制度化された東京都生活寮の成り立ちにも影響を与えたと筆者はみている。

これまで筆者は、「①入所施設を起点とする先駆的实践→②自治体の単独事業→③国のグループホーム事業」という知的障害者グループホーム制度化以前からの連続性に着目し、①の

先駆的实践の成立時に立ち返って、日本におけるグループホーム構想の形成過程を検証してきた⁽³⁾。本稿では、②自治体の単独事業から③国の事業への連続性を検証する第一歩として、通勤寮の滞留問題に焦点をあてて検討を加えることで、東京都生活寮が求められた背景の一端を明らかにしたい⁽⁴⁾。

(2) 方法

分析時期は、主として、通勤寮が政策課題にあがる1960年代後半から、通勤寮の制度化(1971)を経て、東京都生活寮が単独事業化(1978)される1970年代を対象とする。扱う資料の詳細は後述するが、知的障害関係施設・事業所から成る日本精神薄弱者愛護協会(現「知的障害者福祉協会」)の通勤寮部会が刊行した二次資料を中心に扱う。加えて、全日本特殊教育研究連盟・日本精神薄弱者愛護協会・全日本精神薄弱者育成会編『精神薄弱者問題白書』(1965～79年版)の中の通勤寮に関する項目をとりあげる。通勤寮関係者が執筆を担当している当該項目から、当時の関係者が認識していた通勤寮の実態把握が可能だと考える。

手順としては、まず、通勤寮制度の概要と事業規定に起因する問題点について整理する。次に、東京都通勤寮が制度化されるまでの経緯をたどり、さらに通勤寮部会による調査結果をもとに滞留問題の実態を探っていく。

2 通勤寮制度とは

通勤寮は、1971年(昭和46)年12月14日付の厚生事務次官通知「精神薄弱者通勤寮設置運営要綱」により、社会福祉事業法に基づく第二種社会福祉事業として制度化された。表1にその概要を示す。

通勤寮の目的には、「精神薄弱児(者)施設等を退所し、事業所等に雇用されている精神薄弱者を一定期間入所させて、職場に通勤させながら、対人関係の調整、余暇の指導及び健康管理等を行なうことにより、入所者の社会適応能力を向上させ、精神薄弱者の円滑な社会復帰を図る」とある。つまり通勤寮は、有期とはいえ、知的障害者が、生活全般にわたる指導・支援を受けながら生活する施設という点では、従来の精神薄弱者援護施設と同様の入所施設であることに変わりはない。

しかしながら通勤寮は、知的障害者の更生相談に応じる相談事業と、生活困窮者への無料宿舍提供事業を組み合わせた第二種社会福祉事業として位置づけられた(安部 1980: 1)。そして、結論を先んじて言えば、このことが、その後の通勤寮の展開にきわめて深刻な影響を及ぼすことになる。すなわち、精神薄弱者援護施設等の第一種社会福祉事業に支給される措置費と、第二種社会福祉事業に支給される委託費との格差は大きく、通勤寮単立での運営はきわめて厳しい状況にあった。国基準では、専門性を有する職員の確保どころか事務・給食職員の配置もな

く、施設としての勤務体制を整えることもままならなかったのである(西山 1977: 165)⁽⁵⁾。

加えて、通勤寮が精神薄弱者福祉法に依拠しない法外施設であるがゆえに、建築単価と建築面積が低く設定されたことも、通勤寮増設の抑制につながる。事実、14箇所からスタートした通勤寮であったが、5年後の1976(昭和51)年には52箇所、10年後の1981(昭和56)年でも68箇所と、10年間で54寮の増加にとどまっており⁽⁶⁾、同時期に入所型の精神薄弱者援護施設が213箇所から634箇所に増加していることと比較しても、通勤寮の増加ペースが著しく遅いことは明らかであった。

3 東京都の通勤寮拡充路線

ところで、東京都生活寮につながる東京都独自の知的障害福祉関連施策が出てくるのは、1960年代半ばのことである。その動きを実質促進したのが、1964(昭和39)年の東京オリンピック・パラリンピック開催であった。都政におけるポスト・オリンピックの重点施策として障害者対策の充実が掲げられたのである(東京都心身障害者福祉センター編 1975)。

さらに、1967(昭和42)年4月に革新自治体ブームの火付け役となった美濃部都政が発足したことにより、「みのべ福祉」といわれた都独自の福祉施策が矢継ぎ早に展開されていく。この美濃部都政I期(1967~1970)の初年度に制定されたのが、後の東京都通勤寮制度の先駆けとなる「精神薄

表1 精神薄弱者通勤寮設置運営要綱(1971)の概要

| | |
|-------|--|
| 設置・運営 | 都道府県、市町村又は社会福祉法人 |
| 利用対象 | 精神薄弱者(児)施設等を退所し事業所等に雇用されている15歳以上の精神薄弱者で、通勤寮において指導を行なうことにより、独立自活が期待できる者 |
| 入所期間 | 原則2年以内(延長可能) |
| 定員 | おおむね20人 |
| 職員 | 寮長1人、専任職員2人以上、嘱託医1人 |

出典：「精神薄弱者通勤寮設置運営要綱」より筆者作成

弱者通勤指導施設援護実施要綱」であった⁷⁾。

(1) 原町成年寮による通勤寮実践

1) 原町成年寮のはじまり

東京都は、1967(昭和42)年に単独事業として「精神薄弱者通勤指導施設援護実施要綱」を制定し、当時自由契約施設であった原町成年寮にその運営を委託した。国の通勤寮制度化に先立つこと4年前のことである。1988(昭和63)年に刊行された『原町成年寮の三十年』によれば、その経緯は下記の通りである。

原町成年寮は、1958(昭和33)年に、知的障害児の問題に関心をもちた3名の男子大学生が、東京都葛飾区の京成立石駅前に桐友教育研究所を開設したことに始まる。同研究所では、「障害の程度を問わない」をキャッチフレーズに、重度の障害がある子ども達を日中預かり、作業・生活指導を行っていた。

その後、1960(昭和35)年には任意団体として特殊児童援護協会を立ち上げ、重度知的障害児のための「桐友学園」の建設運動と並行しながら、就労支援の取り組みを展開していく。1961(昭和36)年に、同研究所は、京成立石駅の拡張工事に伴い葛飾区東立石(旧本田原町)へと移転するが、その際に寮生の居室を設けたこと、さらに翌1962(昭和37)年に寮生3名が一般企業に就職したことを機に、自由契約施設・心身障害者通勤センター「原町成年寮」へと名称を改めた。

1963(昭和38)年に特殊児童援護協会は財団法人化したものの、原町成年寮が措置費対象外の施設であることに変わりなく、とりわけ、桐友教育研究所の創設者3名が原町成年寮を去ってからの寮の経営は、累積赤字を抱えて困難を極めた。そのため、寮生の保護者たちも輪番で寮の業務にあたりながら、駅前でのビラ配りや都民生局長との面会を求めての座り込みに参加し、公費補助の必要性を訴え続けたのである。

1965(昭和40)年の就任時から抜本的な解決策を求めて奔走していた嶺尚寮長は、都議会厚生文教委員会関係者からの勧めを受けて、請願書を提出する決断をする。保護者の協力を得て1,158名の署名を集め、1967(昭和42)年9月に「原町成年寮に対する運営費の一部補助ならびに指導育成等に関する請願」の提出に至る(「原町成年寮の三十年」編集委員会編 1988:52)。そして、結果的にこれが原町成年寮の大きな転機となる。

2) 通勤指導施設としての認可とその限界

原町成年寮による請願書は、1966(昭和41)年9月29日に厚生文教委員会に提出された。その際、大橋千春児童福祉部長は下記のような説明を行っている。

この種の通勤センターのような施設が、精神薄弱者社会復帰を促進して、同時に収容援護と在宅援護の橋渡しをするというふうな役割を果たすものとしたしまして、その必要度が十分認められました関係もございまして、都といたしましても、実はこのことは、昨年来検討を続けてまいりましたものでございまして。(中略)効果の点から申ししましても、早期に援護事業として認可されるべきものであると、そう考えるわけでございませぬ。そういう意味合いから、国に対しても強く旨を要望してまいりたいと、さように考えます。(東京都議会 1966:8-9、下線筆者)

ここからは、すでに通勤指導施設が施設と地域生活の中間施設として位置づけられていたことが読み取れる。また、都としても請願書提出以前から当該事業を重要施策と捉え、国に要望することを検討していた点は注目に値する。

しかしながら、この段階では、あくまでも先

駆的实践に取り組み一施設に対する運営補助に過ぎなかった。その結果、原町成年寮への公的補助投入の根拠として制定された1967(昭和42)年の「精神薄弱者通勤指導施設援護実施要綱」は、原町成年寮以外の施設への適用が困難なことを意味していた。事実、原町成年寮は、本要綱が適用された最初で最後の施設になったのである⁽⁸⁾。

(2) 制度としての通勤寮の限界

1) 国と東京都による通勤寮制度化

1960年代後半になると、施設サービスが分化・多様化していく中で、通勤寮は新たな種類の施設として国の政策課題にあがる。1970(昭和45)年1月に中央児童福祉審議会が行った意見具申「児童福祉に関する当面の推進策について」では、「現在の精神薄弱者の福祉施設と社会復帰との中間施設」として通勤寮を位置づけ、制度化の必要性を強調している。その理由については、「従来施設において指導訓練を受け十分な作業能力を取得した精神薄弱者のうちには、一般社会において就職した後、職場内外の人間関係の処理の困難性、職場外の社会生活への適応能力の欠如等の理由により、社会自立に失敗する例が多く見られた」と述べられている。

注目すべきは、入所対象者に関する記述である。すなわち「15歳以上の精神薄弱者であって、現に雇用されまたは雇用されることが確実に認められる者のうち、その者の社会適応能力、日常生活状態等からみて、完全に独立自活することは困難で、職場内外の生活指導等対人関係についての指導助言等を常時行なうことが必要であると認められる者」とある(下線筆者)。さらに、これらの対象者に対して、通勤寮で「就職後一定期間、職場内外の社会生活についての指導、助言を行なうことにより、職場への定着性を高めることが可能となろう」と展望している

ものの、ここで「就職後一定期間」の内容について具体的に設定していない点は重要である。

なぜなら、意見具申を受けて翌1971(昭和46)年に制定された「精神薄弱者通勤寮設置運営要綱」では(表1参照)、入所期間を原則2年としながらも、「延長可能」と付記することで、2年以上の滞留を容認する余地が認められたからである。

これを受けて都が翌1972(昭和47)年10月に制定したのが、「東京都精神薄弱者通勤寮条例」であった。これにより都は、国の通勤寮制度に加えて、①入所期間を延長して原則3年以内とすること、②規模を拡大し、定員を30~35人に増員すること、③職場適応を指導内容に追加するといった通勤寮拡充策を打ち出した。時は第1次オイルショック前夜。美濃部都政Ⅱ期(1971~1974)のなかでも、潤沢な税収に支えられ、美濃部都政における「先取り福祉」の特徴が最も鮮明に見られる時期であった。

この後通勤寮は、1978(昭和53)年に東京都生活寮が単独事業化されるまでに、東京都中期計画事業に盛り込まれる形で、江東通勤寮(東京都精神薄弱者育成会)、大田通勤寮(東京都精神薄弱者育成会)、葛飾通勤寮(原町成年寮)の全3寮の開設に至る。だが、通勤寮制度化から5年もすると、早くも滞留問題が指摘され始めるのである。

2) 長期滞留者の増加

では、通勤寮における滞留問題とは、実際にどのようなものだったのか。ここでは、日本精神薄弱者愛護協会(現「日本知的障害者福祉会」)の通勤寮部会が実施した実態調査のなかでも、『自立への挑戦』(1980)および『自立への挑戦・Ⅲ』(1991)所収の「全国通勤寮状況調査報告」を資料とし、当時の実態調査をもとに分析していく。

これらの報告書を取りあげる理由は、以下2

知的障害者通勤寮における滞留問題とは何だったのか

点ある。まず、1991(平成3)年に刊行された報告書『自立への挑戦・Ⅲ』では、1979(昭和54)年度と1989(平成元)年度の調査結果が対比的に示されていることから、通勤寮の推移だけではなく、滞留問題が10年間でどのように変化したのか、あるいは変化しなかったのかということも確認できるからである。2点目の理由は、調査実施年にある。すなわち、東京都生活寮が開始された翌年の1979(昭和54)年と、グループホームが国の事業として制度化された1989(平成元)年に本調査が実施されていることから、それらの動きを促した一つの背景要因として、東京都通勤寮の実態が読み取れると考えるからである。なお、本調査は、無認可施設を除く全通勤寮、すなわち1979(昭和54)年度調査では64寮、1989(平成元)年度調査では103寮を対象に実施したものである(回答率100%)。

① 年齢と障害の程度

東京都生活寮が開設されて間もない1979(昭和54)年から10年の間に、寮生の平均年齢は28.0歳から31.1歳に微増している。表2で年齢階層別に見てみると、40歳以上の寮生が1979(昭和54)年には136名であったのに対して、1989(平成元)年では約3.3倍の442名であった。なかでも50歳以上の伸び率が最も高く、27名から96名へと約3.6倍増加している。また、40～49歳では、109

名から346名へと約3.2倍増加しており、10年間で全体的にやや高齢化していることが分かる。

表3は、障害程度別に寮生数を示したものである。ここからも明らかなように、いずれの障害程度でも1.3～1.9倍増加している。だが、全寮生数に対する割合でそれぞれ比較すると、1979(昭和54)年では中重度の寮生が834名で全体の60.8%を占めたのに対して、1989(平成元)年では1,270名で55.7%となっており、やや減少していることが分かる。

中重度の寮生が減少する一方で、軽度の寮生が537名から1,012名に増加し、全体に占める割合も39.2%から44.3%へと増加するのだが、これは当時、障害程度の重度化傾向が指摘されていた他の知的障害者施設の状況とは大きく異なる点である。むろん、障害が軽度であれば生活支援の必要度が低くなるわけではないだろう。報告書でも指摘されているように、就労の可能性は高まるかもしれないが、個々の行動範囲が地域の中で広がることで、その分問題が多様化かつ深刻化することが考えられる(松下 1991: 38)。また、軽度の寮生の割合が増加してもなお、通勤寮退寮を困難にしている理由として「生活能力」が最も多く挙げられていることから⁽⁹⁾、障害程度にかかわらず、金銭管理や食事作り等の基本的な生活スキルの習得が依然課題とされていたことが推察できる。

表2 年齢別寮生数

| | ～19歳 | 20～29歳 | 30～39歳 | 40～49歳 | 50～59歳 | 合計 |
|--------|------------|-------------|-------------|-------------|-----------|----------------|
| 1979年度 | 130人(9.5%) | 765人(55.8%) | 340人(24.8%) | 109人(8.0%) | 27人(2.0%) | 1,371人(100.0%) |
| 1989年度 | 189人(8.3%) | 951人(41.7%) | 700人(30.7%) | 346人(15.2%) | 96人(4.2%) | 2,282人(100.0%) |

出典：安部(1980), p.25；松下(1991), p.27より筆者作成

表3 障害程度別寮生数

| | 軽度 | 中度 | 重度 | 合計 |
|--------|---------------|---------------|-------------|----------------|
| 1979年度 | 537人(39.2%) | 674人(49.2%) | 160人(11.7%) | 1,371人(100.0%) |
| 1989年度 | 1,012人(44.3%) | 1,054人(46.2%) | 216人(9.5%) | 2,282人(100.0%) |

出典：安部(1980), p.25；松下(1991), p.28より筆者作成

② 在寮期間

先述のように、国制度による通勤寮では原則2年、東京都通勤寮では原則3年の利用年限がある。表4は通勤寮生の在寮期間を示したものである。以下、年限を延長して通勤寮に在寮している滞り者数を見ていく。

3年以上在寮している寮生は、東京都生活寮が単独事業化されて間もない1979(昭和54)年の時点で656名おり、全体の47.8%を占めている。国制度下で考えると、すでに半数近くの寮生が滞りしていたことになる。さらに1989(平成元年)になると、3年以上の滞り者は1,279名と2倍近く増加し、全体の56.0%を占めた。また、この時期になると、滞り者のなかでも7年以上在寮している長期滞り者の増加が目立つ。10年間で100名から649名へと約6.8倍も増加し、全体の28.4%を占めた。全103寮、定員20名で単純に算出すると、通勤寮の寮生の1/3近くが長期

滞り者に該当することになる。

このように、長期滞り者が在寮する状況が常態化するなかで、通勤寮の「アフターケア」の場として、関係者からグループホームが希求されるようになったと思われる。

3) 戻る「家庭」がない滞り者

では、なぜ、通勤寮では長期滞り者が在寮する状況が常態化したのか。これを、入寮経路と退寮後の移行先から検討していこう。

表5からも分かるように、通勤寮入寮前の居住の場、すなわち入寮経路としては、両年度ともに「(精神薄弱者)援護施設」が最も多くなっている。これに「児童施設」「その他の施設」「精神病院」を加えると、施設ないしは病院から通勤寮に入寮した人が約7~7.5割を占めた(79年75.2%、89年68.6%)。これらの寮生が通勤寮退寮後に「家庭」に戻る可能性は低いことが推察できる。

表4 在寮期間

| | 2年未満 | 2~3年未満 | 3~4年未満 | 4~7年未満 | 7~10年未満 | 10年以上 | 合計 |
|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| 1979年度 | 550人(40.1%) | 165人(12.0%) | 233人(17.0%) | 323人(23.6%) | 100人(7.3%) | | 1,371人(100.0%) |
| 1989年度 | 735人(32.2%) | 268人(11.7%) | 240人(10.5%) | 390人(17.1%) | 266人(11.7%) | 383人(16.8%) | 2,282人(100.0%) |

出典：安部(1980), p.28；松下(1991), p.32より筆者作成

表5 入寮と退寮後の生活の場

| | 入寮前 | | 退寮後 | |
|--------|-------|-------|------|------|
| | 1979 | 1989 | 1979 | 1989 |
| 結婚 | 0 | 0 | 11 | 17 |
| 家庭 | 211 | 497 | 82 | 91 |
| 自活 | 18 | 18 | 13 | 49 |
| 住み込み | 91 | 45 | 12 | 12 |
| 児童施設 | 277 | 319 | 0 | 0 |
| 援護施設 | 694 | 1,038 | 20 | 38 |
| その他の施設 | 38 | 179 | 12 | 9 |
| 生活寮等 | 0 | 0 | 22 | 59 |
| 精神病院 | 22 | 15 | 10 | 8 |
| その他 | 20 | 151 | 4 | 20 |
| 死亡 | — | — | 1 | 1 |
| 合計 | 1,371 | 2,262 | 187 | 304 |

出典：安部(1980), pp.31-33；松下(1991), pp.35-36より筆者作成

知的障害者通勤寮における滞留問題とは何だったのか

というのも、通勤寮退寮後の移行先は、両年度ともに「家庭」が最も多くなっており、戻れる「家庭」がない寮生の場合、その最大の選択肢が最初から閉ざされていたことになる。「結婚」「自活」「住み込み」という当初通勤寮が目指していた完全自立に近い形で退寮した人は、2～2.5割程度にとどまり(79年19.3%、89年25.7%)、期待を寄せられた「生活寮等」も2割に満たなかった(79年11.8%、89年19.4%)。したがって、地域での自立生活が見込めず、家庭に戻ることもできない寮生を、通勤寮が引き受けざるを得ない状況があったと見ていいだろう。つまり、通勤寮における滞留問題は、起こるべくして起こったのである。

以上、通勤寮における滞留問題の実態に迫るため、通勤寮実態調査の一部結果を抽出して整理し、若干の分析をしてきた。知的障害者が、通勤寮を出て自立生活をおくるためには、生活スキルの習得もさることながら、経済保障の側面を見落とすことはできない。そこで次節では、知的障害者の地域生活を可能にする当時の制度・政策動向に触れておく。

(3) 成人知的障害者の地域生活を可能にする制度の欠如

1) 障害福祉年金から障害基礎年金へ

1960年代の社会保障は、1961(昭和36)年4月の国民皆保険・皆年金体制の発足に始まる。国民皆保険制度では、老齢年金、母子福祉年金とともに、無拠出性の全額国の負担による障害福祉年金が制度化された。しかしながら制度化当初は、身体障害者に対象を限定しており、知的障害者が障害福祉年金の支給対象になるのは、1965(昭和40)年8月まで待たなければならなかった。1974(昭和49)年3月からは2級の障害福祉年金が創設された。しかしながら、その額は月額わずか5,000円であり、親元を離れての

生活を保障し得るものではなかった。

こうした状況は、1981(昭和56)年の国際障害者年を契機に問題視されるようになり、全身性障害者団体を中心に年金支給額の改善を求める声が大きくなっていく。1986(昭和61)年4月の「国民年金法等の改正法」施行により、知的障害者の地域生活を可能にする条件が一応整ったことになる。

2) 知的障害者の雇用対策

大村(2013)は、先行研究を踏まえ、現在までの知的障害者雇用政策の展開過程について次のような時期区分を行っている。①身体障害者を対象とした雇用対策の時代(～1979年頃)、②知的障害者の雇用実質化(1980～1992年)、③知的障害者の雇用義務化へ(1993～2000年)、④障害者雇用の強化(2001年～現在)。

この時期区分に従えば、本稿でとりあげた1960年代後半から70年代は、「身体障害者を対象とした雇用対策の時代」に該当する。知的障害者が障害者雇用率制度の算定対象に含まれるのが1988(昭和63)年、さらに知的障害者の雇用が義務化されるのは1997(平成9)年であることを考えても、当時の知的障害者雇用対策は皆無に等しい状況にあった。

この間、全日本精神薄弱者育成会(現「全国手をつなぐ育成会連合会」)を中心とする関係団体からは、知的障害者の雇用対策の推進を要望する声が繰り返し上がっていた。1960(昭和35)年の身体障害者雇用促進法制定時に引き続き、1976(昭和51)年の同法改正の際にも、知的障害者の位置づけが一つの論点になったが、「その範囲及び判定方法並びに適職の選定等について、なお研究の余地があり、またその実態の把握も十分にされていない」として対象から除外されてしまう。ただし、同法の付則として、知的障害者への一部適用がようやく認められるのである。

東京都・国の知的障害福祉施策対比年表(1965～79)：年金・手当を中心に

| | 東京都 | 国 |
|-------------------|---|---|
| 1965 (S40) | | 8 障害福祉年金の支給対象拡大(知的障害を含む) 10 コロニー懇談会発足→大規模施設増設へ |
| 1966 (S41) | 4 「心身障害者福祉作業所条例」制定 10 心身障害者ホームヘルパー制度発足 | 7 特別児童扶養手当発足 |
| 1967 (S42) | 4 愛の手帳制度発足 ※1 4 「精神薄弱者通勤指導施設援護実施要綱」制定 ※2 | |
| 1968 (S43) | | 特別障害者控除実施 |
| 1969 (S44) | 4 東京都心身障害者扶養年金制度発足 ※3 4 障害者雇用奨励金制度発足 | 4 心身障害者雇用奨励金制度発足(知的障害を含む) 12 心身障害者扶養保険制度発足 ※3 |
| 1970 (S45) | | |
| 1971 (S46) | | 4 「社会福祉施設緊急整備5か年計画」開始(～'75) 12 「精神薄弱者通勤寮設置運営要綱」制定 ※2 |
| 1972 (S47) | 4 「東京都精神薄弱者通勤寮条例」制定 ※2 11 江東通勤寮開設 | |
| 第1次オイルショック | | |
| 1973 (S48) | 10 重度心身障害者(児)手当制度開始 | 4 療育手帳制度発足 ※1 |
| 1974 (S49) | 4 心身障害児希望者全員入学の開始 ※4 7 心身障害児者医療費助成事業実施 10 心身障害者福祉手当制度開始 | 4 障害福祉年金2級創設(中度知的障害を含む) |
| 1975 (S50) | 4 大田通勤寮開設 | |
| 1976 (S51) | | 4 「精神薄弱者通所援護事業補助要綱」制定 |
| 1977 (S52) | 10 葛飾通勤寮開設 | |
| 第2次オイルショック | | |
| 1978 (S53) | 4 「東京都精神薄弱者生活寮運営要綱」制定 | |
| 1979 (S54) | | 4 養護学校教育の義務制実施 ※4 7 「精神薄弱者福祉ホームの設置及び運営について」通知 |

注1： は、通勤寮、生活寮関連。

注2：都と国の事業・制度のなかで関連があるものは、※と同じ番号を付記した。

出典：福祉局OB会(2013).pp.232-238;日本精神薄弱者福祉連盟編(1997).pp.444-456をもとに筆者作成

4 まとめと考察：通勤寮における滞留問題とは何だったのか

本稿では、東京都生活寮の単独事業化を促した直接的背景として、通勤寮の滞留問題について検討してきた。通勤寮における滞留問題は、関係者の間では制度化当初から懸念されていたが、制度化されて5年もすると顕在化し始め、東京都生活寮が単独事業化された1970年代末には長期滞留者が全体の約1/3を占めるに至っていた。

なぜ、長期滞留者がこれ程増えたのか。第一

に、本稿でとりあげた実態調査からは、約7～7.5割の通勤寮寮生の入寮経路が、施設ないしは病院からであったことが大きく影響したと考えられる。通勤寮退寮後に戻ることができる家庭がない寮生にとっては、職住一体型の仕事に就くか、完全に自立して生活する以外に通勤寮退寮後の移行先がなく、滞留せざるを得ない状況があったのではないかと。

第二に、寮生の基本的な生活スキルの習得が、10年間にわたり大きな課題として通勤寮関係者

の間で認識されてきた点が挙げられる。これに関して、全国精神薄弱者通勤寮研究協議会では以下のような疑問が呈されており、滞留も止むなしと関係者が受け止める当時の状況があったことが読み取れる。

幾つかの成功例を除いて、精神薄弱者における社会自立とは、単なる現象だけのアパート生活であったり、再度問題を背負う実験の場であったり、非常に危ない綱渡りをしているような状況にあると思う。(中略)このように、完全な意味で精神薄弱者の社会自立を望むのは非常に難しい気がする。つまり、精神薄弱者における自立とは、何らかのかたちでの継続的な援護、保護の必要な半自立、半保護の状態を言うのではないだろうか。(日本精神薄弱者愛護協会通勤寮部会編 1978：11)

第三に、これまで述べてきたように、中軽度の知的障害者を対象とする所得保障や雇用対策も皆無に近い状況のなかで、第二種社会福祉事業に位置づけられた通勤寮は、目的規定にある社会復帰に向けての展望を見出しにくい場所になっていたことが推測される。

以上のことから、特に、通勤寮退寮後に戻る家庭がない寮生に対しては、「通勤寮のもう一つ上の段階としての共同の生活の場」(日本精神薄弱者愛護協会通勤寮部会編 1978：11)の創設が必要との提案が、通勤寮部会よりなされたのである。「通勤寮のもう一つ上の段階」が具体的に意味する内容についてはさらなる検討を要するが、この通勤寮による提案がされた1978(昭和53)年に単独事業化されたのが東京都生活寮であった。

さらに11年後の1989(平成元)年に国の事業として制度化されたグループホームは、「普通の

生活」をキーワードとして強調しながら、生活の場としての位置づけをより明確にしていく。指導訓練ではなく、「生活援助」を中核とする当時としては画期的な施策であった。そして、指導訓練の場と「普通の生活」の場のギャップを埋めることがグループホームの担い手には求められるのだが、その検討は別稿に譲る。

【注】

- (1) 「精神薄弱」という法律用語は、1998(平成10)年に「知的障害」に改められたが、本稿ではそれ以前の時期を扱うため、法制度およびその下に展開される施策名は当時の名称を用いる。引用資料で使用されている場合も、歴史的用語としてそのまま表記する。
- (2) 『精神薄弱者問題白書』では、1976(昭和51)年版の中で、初めて「完全自立が困難な者と長期指導を要するものが多い」として、通勤寮の滞留問題に関する言及がされている(前田 1976：152)。なお、知的障害者通勤寮は、現在では障害者総合支援法の新事業体系のもと宿泊型自立訓練事業へと移行している。また、グループホーム等の普及により滞留問題も緩和されている。
- (3) これまで取り組んだ現地調査の中で、1960年代初頭から滋賀県信楽町で展開されてきた民間下宿の実践が、東京都生活寮の単独事業化に際して、モデルとされたことを示す資料と関係者による証言を得た(角田 2018)。
- (4) 1989(平成元)年の国の「精神薄弱者地域生活援助事業(グループホーム)」制度化に先立ち、東京都と神奈川県は、1978(昭和53)年に小規模住居を拠点に展開するグループホーム類似の取り組み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全国的展開に先鞭をつけた。とりわけ東京都生活寮は、世話人をめぐる要件をはじめとして、国の事業と近似した規定が、特にその骨格部に見られることから、国のグループホーム制度化に際して、東京都の地域居住構想が移植された可能性は否定できない。たとえば、国のグループホーム制度化に際しては、「世話人は、精神薄弱者の福祉の増進に熱意があり、数人の精神薄弱者の日常生活を適切に援助する能力を有

する者」として、きわめて東京都生活寮事業と近似した世話人要件と、食事提供を中心とした業務規定が設定された。

- (5) 福山六方学園通勤センター彦山寮の西山堅太郎は、全国精神薄弱者通勤寮研究協議会で挙げられた問題点を整理する中で、職員にかかわる問題について以下のように述べている。「各通勤寮においては、定員増、法人もちだし、公的機関援助により3～4名の常勤職員を置きながらも労働基準法を守れない勤務が続いています。現在の職員数では、宿直勤務があるかぎり正常な体形(マ)ができない。(中略)入寮者の生命保障すらおぼつかないのが、国の定める職員定数である。職員の善意とオーバーワークに依存した安あがり行政との批判も、けっして身勝手な解釈と思えない」(西山 1977: 164-165)。
- (6) 1971(昭和46)年と1976(昭和51)年の通勤寮数は、それぞれ『精神薄弱者問題白書: 1972年版』(p.75)、『精神薄弱者問題白書: 1976年版』(p.147)で把握した。1978(昭和53)年以降は、厚生省大臣官房統計情報部編『社会福祉施設調査報告』より。
- (7) ただし、美濃部都政による福祉政策の特色が予算面で現れるのは、1969(昭和44)年度以降とされる(日比野 2002: 92)。このことから、通勤寮は、美濃部都政以前の東都政下で構想された施策と捉えるのが妥当であろう。
- (8) 都の施設として認可されたことで、運営費は何とか賄えるようになったものの、都の基準を満たすための建物や設備の新設は、法人負担で行わなくてはならなかった。加えて、管理者と職員の間で対立が生まれるなど、通勤指導施設への移行は多くの苦難を伴うものであった(「原町成年寮の三十年」編集委員会編 1988: 26)。なお、原町成年寮は、1977(昭和52)年10月に葛飾通勤寮への移行をもって終了した。
- (9) 退寮を阻む理由は、寮長の判断による回答だと思われるが、「生活自立に不安がある」との回答が1979(昭和54)年では528(39.0%)、1989(平成元)年では842名(37.8%)と最も多くなっている。以下、「就労の定着に不安がある」「生活の場がない」といった理由が続いている。

【文献・資料】

安部歳夫編, 1980, 『自立への挑戦: 1979年度全国精神薄弱者通勤寮状況調査報告』日本精神薄

弱者愛護協会。

- 大村美保, 2013, 『一般就労する知的障害者の経済的自立と地域生活: 通勤寮の自立支援モデルとその評価』久美株式会社。
- 社会福祉法人東京都社会福祉協議会, 2009, 『東京都福祉関連主要施策と50年の歩み: 1960(昭和35)年～2009(平成21)年までの福祉施策年表』東京都社会福祉協議会。
- 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」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』20, pp.45-57。
- 東京都議会, 1966, 「厚生文教委員会速記録第31号(昭和41年9月29日)」東京都議会, pp.7-12。
- 東京都心身障害者福祉センター編, 1975, 『東京都心身障害者福祉センターの構想と現実』東京都心身障害者福祉センター。
- 西山堅太郎, 1977, 「施設ケア(保護): 通勤寮」日本精神薄弱者福祉連盟編『精神薄弱者問題白書: 1977年版』日本文化科学社, pp.161-167。
- 日本精神薄弱者愛護協会通勤寮部会編, 1978, 『通勤寮運営に関する資料』日本精神薄弱者愛護協会。
- 日本精神薄弱者愛護協会通勤寮部会編, 1985, 『自立への挑戦Ⅱ: 1981年度全国精神薄弱者通勤寮状況調査報告』日本精神薄弱者愛護協会。
- 日本精神薄弱者福祉連盟編, 1997, 『発達障害白書 戦後50年史』日本文化科学社。
- 「原町成年寮の三十年」編集委員会編, 1988, 『原町成年寮の三十年』原町成年寮。
- 日比野登, 2002, 『美濃部都政の福祉政策: 都政・特別区制改革にむけて』日本経済評論社。
- 福祉局OB会, 2013, 『東京の福祉記憶に残るエピソード』福祉局OB会。
- 前田直蔵, 1976, 「通勤寮の現状と問題点」日本精神薄弱者福祉連盟編『精神薄弱者問題白書: 1976年版』日本文化科学社, pp.147-152。
- 松下良紀編, 1991, 『自立への挑戦Ⅲ: 1989年度全国精神薄弱者通勤寮状況調査報告』日本精神薄弱者愛護協会。

【付記】

本稿は、JSPS科研費JP26380785「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」(研究代表者: 角田慰子)の成果の一部である。