

# 障害者福祉施策におけるコミュニティの捉え方に関する研究 - 障害者がコミュニティのなかで住まうことの持つ意味 -

A study on the interpretation of local community on the measures for the welfare services for the people with disabilities  
- Focusing on the meaning of habitation for the people with disabilities in the local community -

05M43022 新井清健 指導教員 土肥真人  
Kiyotake Arai, Adviser Masato Dohi

## ABSTRACT

This study is aim to clarify the interpretation of local community concerning the relationship between the persons with disabilities and local people or places, on the policy for welfare services for the people with disabilities. We investigated the administrative materials and council materials of the national government and Tokyo metropolitan government. The results are as follows: 1. After 1980's, the policies, measures and plans of welfare service for the people with disabilities are divided into 3 groups based on the character of the governmental plans. 2. The measures in Tokyo metropolitan government are more advanced and specific than the ones in national government. 3. The situation about the people with disabilities has changed. People with disabilities are recognized as the ones who play important roles in the local community.

## 1 章：はじめに

### 1-1 背景と目的

2005年の「障害者自立支援法」では、障害者の地域での自立や施設から地域へと生活の場を移行することが大きな目的となっている。歴史的に、障害者は郊外の施設や病院での生活を強いられ、現在もコミュニティと障害者との関係には、様々な施設摩擦といった問題に見られるよう、いまだ大きな社会的課題が生じている。我が国は1980年代から障害者の地域移行を進めているが<sup>1</sup>、障害者と地域との関係を、どう構築し、どのような関係であるべきなのかについては議論が深まっておらず、障害者福祉におけるコミュニティ施策は未だ確立されていないのが現状である。

本研究の目的は、障害者福祉施策の様々な分野における地域社会・コミュニティに関する言説に着目し、障害者と地域との関係を整理することである。さらに、そうした関係性が生まれる場に注目することで、社会的関係性と空間的領域の二つの視点から障害者福祉施策におけるコミュニティの捉え方を考察する。関連する先行研究としては、社会福祉施設と地域の中で起きるコンフリクトについて調査を論じている研究<sup>23</sup>がある。また、地域福祉論の「福祉コミュニティ」について、岡村重夫らの各論をまとめた研究<sup>4</sup>はあるが、障害者福祉におけるコミュニティの在り方を論じた研究は見られない。

### 1-2 方法と対象

本研究は、国および東京都<sup>5</sup>の行政資料ならびに審議会資料等を対象とする。障害者福祉には、医療福祉関連の主体のほかに、地域に存在する多様な主体が関与する。障害者福祉施策の様々な分野において、そうした主体の関係性に関する言説を抽出する。また、各主体は、地域内で活動・生活することから、関係性が想定される場に関する言説を抽出する。抽出した言説を、時代毎に整理し、想定されている主体や場、それらの関係性の変化を分析する。なお、本研究における障害者は、知的障害者と精神障害者に焦点をあて論を進める。

### 1-3 論文構成

第2章では、障害者が地域へ移行する契機となる国際障害者年以降の80年代から現在までの我が国の障害者福祉施策を概観し、3章、4章で用いる時代区分を行う。第3章では、国の障害者福祉施策におけるコミュニティの捉え方を、第4章では、東京都の障害者福祉施策におけるコミュニティの捉え方を明らかにする。第5章では、国と東京都における障害者のコミュニティの捉え方の比較・考察を行い、第6章で結論を述べる。

## 2 章：80年代以降の障害者施策の概観【表1】

### 2-1 国の障害者福祉施策の概観

80年代以前の障害者福祉施策は施設収容中心主義であった。知的障害者は、1971年に国立コロニーのぞみ園が開設したのを契機として、都道府県単位にコロニーの建設がすすめられ、郊外の大規模施設に長期間収容された。精神障害者は、明治から戦前においては私宅監置と精神病院、戦後は精神病院へと隔離収容された。

我が国の障害者施策は、「完全参加と平等」をテーマにした1981年国際障害者年とこれに基づく「国連・障害者の十年」（1983年-1992年）を契機に、ノーマリゼーションや自立の理念に基づく在宅施策強化と社会参加促進に重点が置かれることとなる<sup>6</sup>。1982年「障害者対策に関する長期計画」（計画期間：1982-1992、第 期）では、啓発広報、教育育成、雇用就業、生活環境の各分野にわたり推進すべき事項が定められた<sup>7</sup>。

1993年には「障害者対策に関する新長期計画」（計画期間：1993-2001、第 期）が策定され、「国連・障害者の十年」以後10年間の基本的方向<sup>8</sup>が示された。「障害者基本法」が成立し、障害者の社会参加が強調され、都道府県に障害者基本計画の策定が義務付けられるとともに、対象となる障害者に精神障害者が明確化された。これを受け、1995年に「精神保健法」は「精神保健福祉法」へと改正された。同年、「障害者プラン・ノーマリゼーション7か年プラン」が策定され、障害者の自立生活の場としての住まいの充実のため、グループホーム

【表1】国と東京都の障害者福祉施策の変遷

| 年代     | 国の政策                  |               | 東京都の政策               |                    |
|--------|-----------------------|---------------|----------------------|--------------------|
|        | 計画                    | 制度            | 計画                   | 制度                 |
| 1980年代 | 1983年「障害者対策に関する長期計画」  | 1981年「国際障害者年」 | 1982年「障害者対策に関する長期計画」 | 1981年「東京都障害者対策協議会」 |
| 1990年代 | 1993年「障害者対策に関する新長期計画」 | 1987年「障害者基本法」 | 1992年「東京都障害者対策協議会」   | 1982年「東京都障害者対策協議会」 |
| 2000年代 | 2002年「障害者基本計画」        | 2002年「障害者基本法」 | 2002年「東京都障害者対策協議会」   | 1996年「東京都障害者対策協議会」 |

1992年「ノーマライゼーション推進東京プラン(東京都障害者福祉行動計画)」(計画期間：1992-1996、第 期)が策定され、国、区市町村、民間団体等とも連携を基調とする地域福祉の推進を明確化した。当プランの計画期間の中間地点にあたる1996年には、東京都障害者施策推進協議会の提言において、「自立生活の支援」という視点が加えられた。

1997年8月に改訂された「ノーマライゼーション推進東京プラン」(計画期間：1997-2007、第 期)では、地域における自立生活の支援、社会・経済・文化活動などの社会参加の促進やバリアフリー社会の実現について、施策展開の方向が示された。

3章：国の福祉施策におけるコミュニティの捉え方

等の設置に向けた具体的な目標数値<sup>9</sup>が示された。

2002年には「障害者基本計画」(計画期間：2002-2007、第 期)及び「重点施策5か年計画」が策定され、障害者の地域移行に向けた更なる施策推進<sup>10</sup>を図り、(知的)障害者施設においては、「入所施設は真に必要なものに限定する」との方針が示され、脱施設に向けた施策推進が明示された。

2005年には契約に基づく福祉サービスの提供をより強く推進するかたちで、「障害者自立支援法」が施行され、三障害の制度体系の一元化、実施主体の市町村への一元的、サービス提供主体の規制緩和<sup>11</sup>等が行われた<sup>12</sup>。

2-2 東京都の障害者福祉施策の概観

東京都は1982年に「国際障害者年東京都行動計画」(計画期間：1982-1991、第 期)を策定した。1988年には、後期計画が策定され、障害者の社会への「完全参加と平等」を実現することを目的とした施策が総合的・体系的に図られた。また、1991年には「東京都地域福祉推進計画」が策定され、都、

3-1 はじめに

第3章では、国の行政資料ならびに審議会資料(【表2】)からコミュニティに関する言説を抽出し、分析を行う。なお、2章での第 期～第 期ごとに関係性と場をみていく。

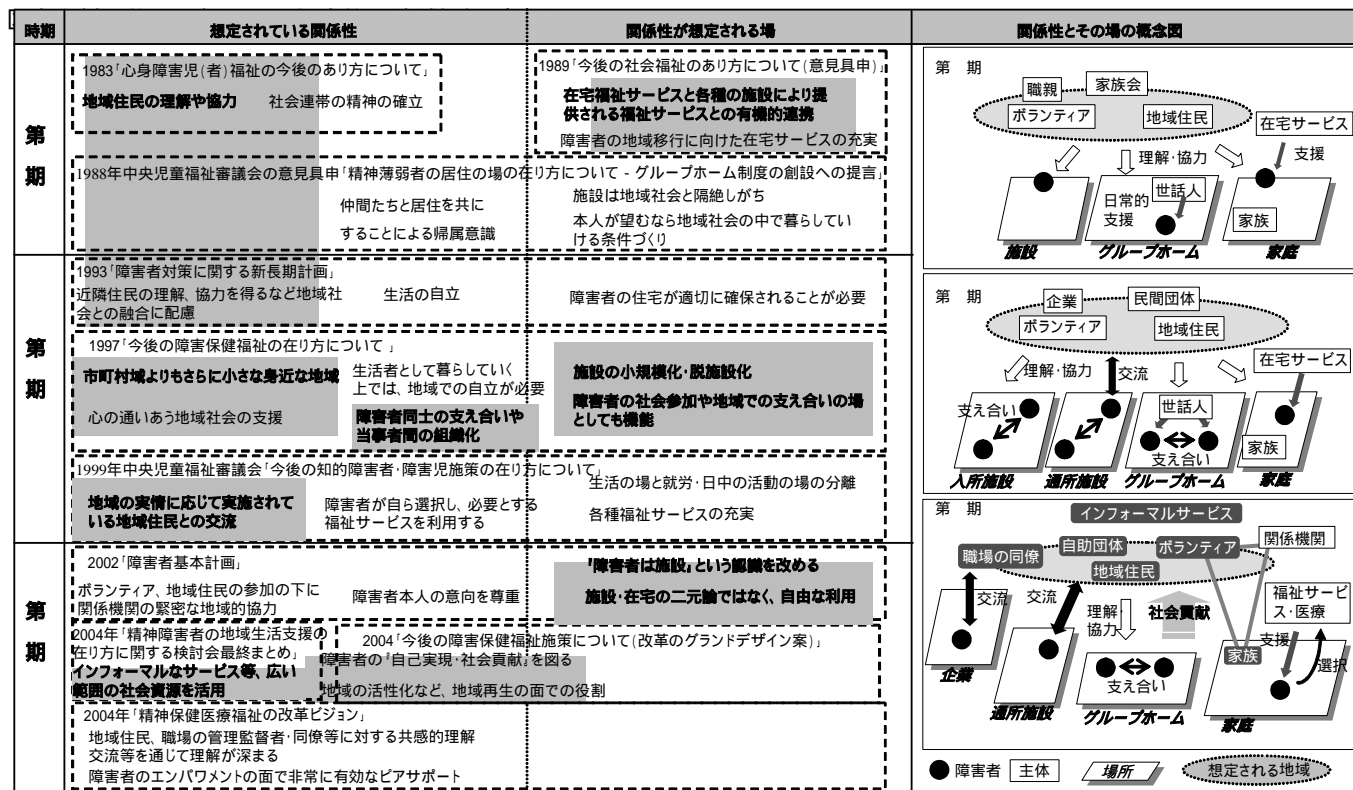
【表2】80年代以降の国の行政資料および審議会資料

|       | 法律・通達等 | 計画   | 審議会資料  | 計      | 総ページ数 | 抽出箇所   |
|-------|--------|------|--------|--------|-------|--------|
| 障害者全般 | 2(21)  | 5(6) | 7(16)  | 14(33) | 223   | 89     |
| 知的障害者 | 0(14)  | 0(0) | 2(3)   | 3(17)  | 13    | 3(17)  |
| 精神障害者 | 2(13)  | 1(2) | 9(13)  | 12(28) | 86    | 12(28) |
| 計     | 4(39)  | 6(8) | 18(32) | 27(78) | 322   | 27(78) |

( )内の数字は資料の総数を、( )の左の数字が本章で対象とする資料の総数を示す。

3-2 第 期(1982-1992)におけるコミュニティの捉え方

第 期においては、地域住民をはじめ、ボランティア、家族会、職親等が地域の主体として想定され、障害者との関係性は、理解や協力・支援といった地域から障害者への一方向的な関わりであった。



【図1】主体の関係性と想定される場からみた国のコミュニティの捉え方

また、「施設は地域社会と隔離しがち」として、地域への開放化が促された。また、在宅福祉サービスの充実が提言され、それまで障害者福祉の中心であった施設との連携強化の必要性が述べられた。グループホームは「本人が望むなら地域社会の中で暮らせるための条件づくり」として新たな居住の場として挙げられた。このように、障害者の地域生活に向けた体制は、施設と在宅の二元論で行われていった。

3-3 第 期(1993-2001)におけるコミュニティの捉え方

第 期では、地域住民のほか、民間団体、家族、企業が地域の主体として想定され、障害者との関係性は、引き続き、期での理解や協力・支援といった一方向的な関わりに加え、交流という双方向的な関係性についても論じられた。更には、障害者同士の支え合いや組織化についても言及された。

障害者の地域生活に向け、「障害者の住宅が適切に確保されることが必要」として住宅確保のための施策の充実が図られ、精神保健の領域では「社会復帰施設から地域社会へ」という新しい流れを形成するため、施設の小規模化・脱施設化や在宅サービスの更なる充実が図られた。グループホームは近隣住民の支援や交流の場として位置づけられ、入所施設とともに、障害者同士の支え合いの場としても想定された。同様に、通所施設や小規模作業所など日中活動の場は地域住民との交流の場として位置づけられた。また、必要とする福祉サービスを障害者が自ら選択することは当然と言及された。また、「市町村域よりもさらに小さな、身近な地域での心の通いあう支援や協力」と明記され、「より生活に密着した単位」での施策推進が求められた。

3-4 第 期(2002-2007)におけるコミュニティの捉え方

第 期においては、地域住民、ボランティア、家族のほか、職場の人や障害者自助団体など多様な主体が想定され、それらがインフォーマルサービスとして地域の社会資源に位置づけられた。障害者との関係性は、期と同様、理解・支援・交流が想定された。また、障害者は「地域の活性化など、地

域再生の面での役割を果たす」として地域に対する社会貢献の役割も担うことになる。

期と同様に、障害者の自由な利用を可能とすべく、多様な居住の場が想定された。障害者施設については、『障害者は施設』という認識を改める」ことや 期で示された施設・在宅の二元論ではなく、自由な利用を可能とするべきとして、施設サービスの再構築が図られた。また、「交流を通じて理解が深まる」として、広く「当事者とのふれあいの機会」を増やすことが求められたが、そうした機会の場は特に論じられていなかった。

4章：東京都の福祉施策におけるコミュニティの捉え方

4-1 はじめに

第4章では、東京都の行政資料ならびに審議会資料【表3】からコミュニティに関する言説を抽出し、分析を行う。なお、2章での第 期～第 期ごとに関係性と場をみていく。

【表3】80年代以降の東京都の行政資料および審議会資料

|       | 条例・通達等 | 計画    | 審議会資料  | 計      | 総ページ数 | 抽出箇所 |
|-------|--------|-------|--------|--------|-------|------|
| 障害者全般 | 1(1)   | 2(12) | 10(22) | 13(35) | 743   | 123  |
| 知的障害者 | 0(5)   | 0(0)  | 3(3)   | 3(8)   | 95    | 22   |
| 精神障害者 | 0(6)   | 0(0)  | 6(7)   | 6(13)  | 191   | 51   |
| 計     | 1(12)  | 2(12) | 19(32) | 22(56) | 1029  | 196  |

( )内の数字は資料の総数を、( )の左の数字が本章で対象とする資料の総数を示す。

4-2 第 期(1982-1991)におけるコミュニティの捉え方

第 期においては、地域住民や家族がインフォーマルサービスとして国に先駆けて位置づけられるとともに、ボランティア、民間団体を含めた主体が想定されている。障害者との関係性は、同時期の国と同じく、理解や支援、参加といった地域側から障害者への一方向的な関係性であった。この中で、特にボランティアは「地域の紐帯を強めるもの」としてその育成・活用が図られた。

グループホームは「家庭に変わる居住及び生活の場」としてその充実が語られ、近隣住民から障害者への理解や支持の場として想定された。また、通所施設とともに障害者相互の



【図2】 主体の関係性と想定される場からみた東京都のコミュニティの捉え方

交流の場として位置づけられた。入所施設は、「家庭での養育が困難な者にとってどうしても必要なもの」とされ、専門領域をもつ社会資源として地域に開かれた運営が求められた。こうした地域における生活の場は、形態の如何を問わず近隣住民との活発な交流の場とされた。関係性と場との対応は国より早かった。

#### 4-3 第 期(1992-1996)におけるコミュニティの捉え方

第 期においては、近隣住民、ボランティア、民間団体のほか、住民自治会組織が地域の主体として想定された。引き続き、障害者への理解や協力といった関係性が想定され、更に見守りやはげましといった新たな関係性が求められた。また、国と同様、地域(近隣)住民は障害者との相互理解や日常的交流といった双方向的な関わりが想定された。また、障害者の地域での自立のため、自助グループ活動の育成や支援が重要とされた。

また、「単身生活や家族との同居生活は通常の生活形態」として、入所施設やグループホームを含め多様な居住の場が論じられた。そうした住まいに関し、「地域社会や近隣の人々とのつながりによる精神的なゆとり」が条件とされた。また、スポーツ、文化、芸術、レクリエーション等の余暇活動の場は「余暇活動に必要な施設をすべての市民と共用」とし、障害者と地域住民の日常的交流の場と想定された。あらゆる活動への参加を促進するため、自由な移動を保障するなどの条件が整備された。こうした支援や交流によって「すべての市民が、人間的交流の中で互いに支え合いながら安心して暮らせるような、福祉コミュニティの形成」が必要とされた。

#### 4-4 第 期(1997-2007)におけるコミュニティの捉え方

第 期においては、地域住民、近隣住民、ボランティア、民間団体、家族に加え、新たに障害者自助団体がインフォーマルサービスとして位置づけられ、それらの主体の相互の連携やネットワークづくりが求められた。障害者との関係性は、  
・ 期からの「正しい理解」に基づく日常的交流や支援が想定された。また、障害者は国と同様に社会貢献が求められたが、より具体的に「サービスの受け手としてだけでなく、サービスの担い手として積極的に社会貢献する」存在とみなされ、地域に対し、働きかけや理解促進によって「社会的役割」を担う人的資源と位置づけられた。

障害者の選択に基づく多様な居住の場が引き続き想定され、家族からの自立も明記された。障害者が「生きがいを持って生活」するために、就労の場や活動の場の充実が語られ、通所施設は障害者相互の交流の場、スポーツ、文化、芸術、レクリエーション等の余暇活動の場は障害者と地域住民との関係性に基づく交流の場や「支えあう関係づくりの場」として想定され、地域でともに生きる社会のために、そうした交流の機会の積み重ねが大切とされた。

#### 5章：考察

障害者と地域との関係性は、地域側からの理解、支援、協力といった一方向的なもの  
・ 期 に、相互理解や交流、連帯といった双方向的な関係が追加され  
・ 期、現在では、障害者は、サービスの担い手として地域への働きかけや社会貢献といった社会的役割を担う存在へと変容した  
・ 期。

関係する主体をみると、はじめ障害者の理解者や支援者として想定された地域住民やボランティア、民間団体といった主体は  
・ 期、地域における障害者福祉推進の人的資源の開発・開拓とともに  
・ 期、インフォーマルサービスとして積極的な育成と活用が論じられ、その主体も関連福祉や職域など多様な分野における人材へと拡大し、障害者、障害者自助団体も主体とみなされた  
・ 期。

関係性が想定された場をみると、入所施設は、地域に住む障害者の支えあいの場や地域住民の交流の場として機能した。グループホームも障害者相互による交流の場となり、障害者への理解や認識の不足を補う場としても想定された。そうした居住の場を中心とした障害者と地域(近隣)住民の関係性

・ 期 は次第に薄れ、通所施設や余暇の場といった様々な場での関係性が中心となっていく  
・ 期。さらにそのような場は、「より生活に密着した単位」といった範囲や、福祉を中心としたコミュニティへのあり方である「福祉コミュニティ」へと広がりを見せる  
・ 期。

障害者自身を含めた地域における主体が人的資源としてサービスの提供主体となっていく。そこでは、全体が障害者施策におけるコミュニティへと変化したといえる。関係性と空間との対応が個別的に想定され、序々に対象とする主体を広げ関係性をより密なものとし、そうした関係性は地域全体に広がった。障害者自身が社会的役割を担う存在とみなされ、地域において支援され、支援する存在となった。

かつては障害者やその周辺を中心に空間を設定することで施策が講じられた障害者福祉施策において、現在では、施策の対象は障害者を含めた地域であるといえる。言い換えれば、障害者の施策の対象としての性格が薄れていったともいえる。

これまでみた障害者福祉施策におけるコミュニティのあり方は、障害者福祉に限らないコミュニティそのものであるといえよう。住民と地域社会とは、互いに他を不可欠としたあり方をしている。さまざまな意味での異質性・多様性を認め合い、折り合いながら自覚的に洗礼された共助と共生の規範、様式として存在する。コミュニティが福祉と交錯するのは、このような人間の生きがいにかかわる共通性を共通基盤にしているからである。

#### 6章：結論

・ 80年代以降の我が国の障害者福祉施策において、国、東京都ともに計画を基準として、大きく三つの時代区分に分けられた。

・ 東京都の障害者福祉施策においては、地域の主体や関係性、またはそうした関係性を生じる場について、国の施策に比べ、先進性や具体性といった面で優性であった。

・ 障害者と地域との関係性は、地域側からの当初の一方向的なものに双方向的な関係が追加され、現在では、障害者は社会的役割を担う存在とされ、社会貢献する存在へと変容した。  
補注)

<sup>1</sup> 1981年の国際障害者年、我が国の障害者施策を施設中心から地域移行へと転換を図る契機となった。国は1983年からの10年間を「国連・障害者の十年」と位置づけ、この間我が国の障害者福祉施策は大きく進展した。

<sup>2</sup> 大島嶺編(1992)「新しいコミュニティづくりと精神障害者施設」星和書店

<sup>3</sup> 古川孝順ほか編著(1993)「社会復帰施設・地域社会コンフリクト」誠心書房

<sup>4</sup> 井上英晴(2004)「改訂 福祉コミュニティ論」小林出版

<sup>5</sup> 東京都は知的障害者向けグループホームとして1978年に「東京都精神薄弱者(当時)生活寮」として制度化した。また、重度の障害者向けのグループホームや体験型のグループホームについても、それぞれ国に先駆けて単独事業化するなど、障害者福祉施策に先進的な自治体であるといえる。

<sup>6</sup> 竹原健二編著(2004)「現代障害者福祉学」学文社、p.73

<sup>7</sup> 中央心身障害者対策協議会(1993)『「国連・障害者の十年」以降の障害者対策の在り方について』、p.16

<sup>8</sup> 新長期計画の基本的考え方として、「障害者の主体性、自立性の確立」、「全ての人の参加による全ての人のための平等な社会づくり」、「障害の重度化・重複化及び障害者の高齢化への対応」、「施策の連携」等が掲げられる。

<sup>9</sup> グループホームの数値目標が福祉ホームと合わせて策定当時の5,000人分から2002年度末に20,000人分を設置することとされたが、同時に知的障害者更生施設についても目標数値が設定された。

<sup>10</sup> グループホームを2007年度末までに34,000人分(このうち、精神障害者向けグループホームを12,000人分)整備すると数値目標が設定された。

<sup>11</sup> 佐藤久夫・小澤温(2006)「障害者福祉の世界」有斐閣アルマ、p.164-166、施設入所支援以外の全ての社会福祉事業はNPO法人や株式会社などにも開放された。

<sup>12</sup> 内閣府編(2007)「障害者白書 平成19年版」内閣府、p.265