

〔共同研究：グループホームの総合的研究（Ⅱ）〕

大型施設と知的障害者の地域移行（1）

——船形コロニーにおける地域移行に即して——

上 田 修

はじめに

- I 地域移行政策の展開
- II 船形コロニーの沿革と組織
- III 「夢プラン」と施設縮小構想（以上本号）

はじめに

2002年11月23～24日にかけて開催された「第2回福祉セミナー in みやぎ」において、宮城県の大規模施設である船形コロニーの運営を受託している宮城県福祉事業団（以下、事業団と略記）¹⁾の理事長・田島良昭氏²⁾は、「2010年までにコロニーを解体し、今後策定するプランに基づき入所者全員を地域生活に移行させる考えを表明」（『河北新報』2002年11月24日）した。「みやぎ施設解体宣言」（以下、「解体宣言」と略記）として発表されたこの発言は、大規模施設そのものの解体を明確に打ち出したものとして、福祉関係者はいうまでもなく、社会的にも注目をあびた。1990年代以降、知的障害者をめぐるノーマライゼーションの一環として全国でグループホームが設立されたが、「解体宣言」はこのうごきを大きく飛び越え、コロニーに象徴される施設処遇を基本とし、グループホームをその周辺に位置づけるそれまでの政策を全面的に否定するものとして捉えられたからである。これに加え、「解体宣言」が発表されて1年数ヶ月が経過した2004年2月、浅野史郎宮城県知事は滋賀県大津市で開催された「アメニティ・フォーラム in しが」において、「宮城県内にある知的障害者の入所施設を解体して、知的障害者が地域の中で生活できるための条件を整備することを宮城県の障害者施策の方向とすることを」（浅野，2006：139）謳った「施設解体みやぎ宣言」（以下、「みやぎ宣言」と略記）を発表した。

1) 後に本文で述べるように、2005年に福祉事業団は宮城県の福祉団体であるいきいき財団、社会福祉協議会と合併し、社会福祉協議会としてあらたに発足している。これにともない、船形コロニーの運営は同協議会が受託することになった。

2) 田島良昭氏は、よく知られているように脱施設化を早い時期から進めたことで有名なコロニー雲仙を運営する社会福祉法人南高愛隣会の理事長である。氏は浅野知事に招かれ宮城県福祉事業団の副理事長、理事長を務められた。雲仙コロニーの活動については、さしあたり田島良昭編著（1999）、田島良昭編著（2001）を参照されたい。なお、役職名は当時のそれであり、以下同様。
キーワード：施設解体、船形コロニー、地域移行、宮城県、グループホーム

知的障害者のノーマライゼーションにあらたな段階を画したものと見えるこの2つの宣言は、互いに深く結びつくことで浅野氏が宮城県知事に就任して以降、一貫して追求してきた福祉政策の集大成という性格を併せ持つことになった。問題はこうである。「解体宣言」はそれが持った社会的影響力を別とすれば、船形コロニーの運営を委託された事業団（理事長）によって発表されたものであり、設置主体である宮城県の障害者福祉に関わる基本方針として示されたものではない。船形コロニーの存廃は宮城県の福祉政策によって決定されるものであり、また、それに実効性を持たせるためには立法——議会の承認を必要とする。長年、船形コロニーの運営に携わってきた事業団から施設解体という問題提起が宣言という形でなされた意味、意義は大きく、県が軽視しえるものでないことはたしかである。しかし、「解体宣言」それ自体は宮城県の福祉政策の転換を、したがって、立法、行政での取り組みを促すものでしかないことも事実である。とりわけ、立法——議会での審議・決定を経なければ、船形コロニーはその定員削減さえ——したがって施設解体というまでもなく——おこなえない。それゆえ、「解体宣言」がその目的を実現しようとするれば、船形コロニーの利用者本人および関係者から施設解体——全面的地域移行政策に対する賛同——の了承とそれを具体化するために多数のグループホームを設置し、それらを支える地域支援体制の構築をおこなうだけでは不十分で、県での障害者福祉政策の抜本の見直しの取り組みを必要とする。「解体宣言」が抱える制約をこのように捉えるならば、浅野宮城県知事によって発表された「みやぎ宣言」の意義は明らかである。それは単に施設解体を船形コロニーから宮城県全域のそれへと拡大したこと、したがって障害者の地域移行をより徹底的して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。同時に、浅野知事は就任して間もない1994年に前知事時代に策定された福祉関連施設の集中整備を企図する保健医療中核施設群構想をノーマライゼーションの考え方に逆行するとして、その見直しを議会に提案したが³⁾（浅野、2006：90-1）、ここにはじまる氏の福祉政策改革の試みは、「みやぎ宣言」によって、その頂点に達したと捉えることができる。

このように、宮城県における障害者のノーマライゼーションは、1993年の厚生官僚として、数々の福祉政策の立案・実施に携わってきた浅野氏の宮城県知事への就任、1994年の保健医療中核施設群構想の見直し、先に註記したように地域移行に積極的に取り組んだことで有名な雲仙コロニー理事長・田島良昭氏の事業団副理事長への招聘、氏を中心とする船形コロニーの改革、それにもとづく同コロニーの解体方針提起、さらにそれを受けた2004年の浅野知事自らによる県下全施設の解体方針の提示というところまでに至った。以上の福祉政策の流れの掉尾に位置する「みやぎ宣言」は、自らの政策的立場を次のように述べている。「船形コロニーの解体宣言から1年余経った今こそ、宮城県全体として、船形コロニー解体宣言の

3) この保健医療中核施設群構想は、後に県の財政危機によって中止されている。

普遍化をなすべき時である。つまり、知的障害者の入所施設を解体し、入所者の地域生活への移行を図ることを、宮城県全体の障害福祉の方向として、明確に示す必要がある。それが、今、このような宣言を発する理由である」（浅野，2006：140），と。ここで、この宣言が掲げる目標について、改めて説明するまでもないだろう。

以上の点を念頭におき、本稿は「解体宣言」と「みやぎ宣言」に象徴される宮城県での地域移行に向けた取り組み、とりわけ船形コロニーで地域移行の取り組みがどのように進展したかを検討する。その際、①「解体宣言」は先にも述べたように施設解体を中長期的におこなうという目標を掲げたものであったこと、②「解体宣言」が発表されるまでに、10年近く浅野知事による福祉政策の改革があったことに注意しよう。そうすると「解体宣言」は浅野氏が知事に就任して以降進めてきた福祉政策を体現するものとして船形コロニーで検討され、実践されてきた改革のいかなる点を変えようとするものであったのか、ということが重要な問題としてあらわれる。「解体宣言」にせよ、「みやぎ宣言」にせよ、それらが注目されるのは施設解体を打ち出したことにあるが、この2つの宣言発表までには浅野知事によって10年近くノーマライゼーションの取り組みがおこなわれてきた、という事実も軽視すべきではないだろう。この点に留意すれば、2つの宣言、とりわけ「解体宣言」はそれに先行する県での取り組み、それを受けた船形コロニーでの取り組みのどの点を批判し、全面移行という方針を打ち出したのか、また、それを様々な調整を要するとはいえ県の福祉政策という形ではなく、事業団（理事長）による宣言という形で提示したのが、重要な論点となろう。

われわれは、「解体宣言」が出されてほどんどない2003年3月に船形コロニーを訪問する機会を持ち、宣言が出された経緯、それに至るまでの脱施設化——グループホームの設立、運営状況、その際の問題、さらに宣言後の地域移行の取り組み等についてうかがった。さらに、2006年11月に「解体宣言」後の地域移行の状況について、フォローアップ調査をおこなった。ここでは、最初の調査を第1次調査、フォローアップ調査を第2次調査と呼ぶことにしよう⁴⁾。これらの調査をふまえ、以下、①浅野知事就任以降の障害者福祉政策のエポックを概観した上で、②先の2つの宣言が発表される以前の段階の船形コロニーの沿革と組織を取りあげ、③そこでどのような地域移行策が検討されていたのか、またそれが「解体宣言」によってどのように変化したのか、したがって「解体宣言」が船形コロニーにおける地域移行政策の性格をどのような意味で変えたのかを検討し、最後に④「解体宣言」から「みやぎ宣言」へ、さらに2006年の村井宮城県知事の就任という知事体制の変更——したがって一定の福祉政策の変更——という状況の中で、地域移行がどのように展開したのかを見よう。この作業によって、大規模施設の解体という問題をわが国ではじめて提起した宮城県における試みの意義とその限界について考えてみたい。

4) 「解体宣言」発表以前および発表直後の船形コロニーでの地域移行への取り組みについては、本文で記した調査での聞き取りに多くを負っているが、直接引用する以外は注記を省略する。引用する際は、「第1次調査記録」および「第2次調査記録」と記す。

I 地域移行政策の展開

先に1990年代から2000年代にかけての宮城県におけるノーマライゼーションのうごきを浅野史郎氏の宮城県知事就任、「解体宣言」、「みやぎ宣言」に焦点をあて概観した。地域移行に向けた取り組みが本格化するのには、改めて強調するまでもなく、「解体宣言」以降のことであるが、同時にこの2つの宣言は浅野知事による宮城県の福祉政策改革の一環として位置づけられるものである。そこで、図表-1に1993年から2006年にかけて、地域移行に関わって重要と思われる事項を示す。ここから、地域移行に関して、3つの局面を区別することができる。第1の局面は、端緒期とでも呼びえる浅野氏の知事就任から1996年までの時期。この時期、県の福祉政策に関する大きなトピックスは、先にもふれた保健医療福祉中核施設群構想の見直しを浅野知事が県議会に提案したことであり、他方、船形コロニーでは地域移行を目的とする訓練が開始されるとともに、グループホームの第1号が設置されている。この時期に、県レベルでは前知事時代に策定された施設拡大路線に歯止めをかけ、あらたな福祉政策が検討されるとともに、船形コロニーでは地域移行がわずかではあるがはじまった。

図表-1 地域移行政策の展開

年	事 項	備 考
1993年	浅野史郎氏 宮城県知事に就任	
1994年	浅野知事：「保健医療福祉中核施設群構想」見直し方針を提示	
1994年	地域移行を目的とした訓練開始	船形コロニー
1995年	グループホーム第1号設置	船形コロニー
1996年4月	田島良昭氏 事業団副理事長に就任	
1996年	あり方委員会設置	船形コロニー
1997年	自立訓練ホーム事業開始	船形コロニー
1997年	宮城県「みやぎの福祉・夢プラン」作成	1998～2005年の計画
1999年	田島良昭氏 事業団理事長に就任	
2002年2月	「みやぎの福祉 夢プラン」中間見直し	
2002年11月23日	「みやぎ施設解体宣言」発表（於福祉セミナー in みやぎ）	田島福祉事業団理事長：施設解体方針を宣言
2003年	田島事業団理事長を副知事に指名する人事案件、議会で否決	2月および6月議会
2003年	「明日の福祉に向かったの翔きプラン」策定	
2004年2月21日	「みやぎ知的障害者施設解体宣言」発表（於アメニティ・フォーラム in しが）	浅野宮城県知事：宮城県の全施設の解体方針を示す
2005年	社会福祉協議会、いきいき財団、福祉事業団の3団体統合	
2006年2月	村井宮城県知事と浅野宮城県社会福祉協議会会長との会談	「船形コロニー解体宣言」の見直し

出所：宮城県福祉事業団（2005）、浅野（2006）より作成。

第2の局面は地域移行への過渡期とも呼べる1996年から2001年にかけて、とくに1996年から98年を中心とした時期。この局面を特徴づけるのは、なによりも雲仙コロニー理事長の田島良昭氏が事業団副理事長として招聘され、氏を中心として船形コロニーのあり方をめぐって検討が開始されたことである。「各施設長、一般職員、組合員、事務局長らがメンバーとなり、事業計画、利用者サービス、職員の待遇、財務など、あらゆる面を細部にわたり見直しを図る「あり方検討委員会が設置」（宮城県福祉事業団、2005：27）されている。同委員会が検討対象とした点は多岐にわたるため、8つの部会を設け、週1回以上のペースで検討作業がおこなわれた（宮城県福祉事業団、2005：27）。同委員会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におこなわれた試みであったといえる。この試みとともに、船形コロニー方式あるいは宮城方式とも呼ばれる自律訓練ホーム事業が開始され、地域移行——グループホームでの生活に向けた訓練が本格化している。このような船形コロニーでの改革をめぐる検討と地域移行への取り組みに対応して、県においても総合福祉政策といえる「みやぎの福祉 夢プラン」が策定されている。県——船形コロニー両レベルでの政策検討と、後者における地域移行への取り組みが制度化されたといえる。

第3の局面は、2002年以降の2つの宣言に象徴される全面移行政策の提示とその見直しの時期。「あり方検討委員会」を中心とする施設処遇の見直しと船形コロニーの将来をめぐる検討や地域移行の取り組みをふまえ、2002年に「解体宣言」が出され、全面移行に向けた中長期の政策目標が掲げられた。これに「みやぎ宣言」が加わり、船形コロニーにおける地域移行の取り組みが本格化するが、同時に、全面的な地域移行は親の会の不安を呼び、さらに2005年に浅野知事が退任したことにより、それまでの方針は一定の修正を余儀なくされた。このうごきを象徴するものが、一般には「船形コロニー解体宣言」の見直しとみなされている、2006年2月におこなわれた新知事と浅野宮城県社会福祉協議会会長⁵⁾との会談である。繰り返せば、全面移行の追求とその修正が、この時期の特徴である。

以上のように、1993年から2006年にかけてのうごきは、「解体宣言」と「みやぎ宣言」を決定的な旋回点としながらも、3つの局面——段階に区分しえるものであった。この点をふまえれば、「解体宣言」は先に本稿の課題として示したように、それまでの地域移行に関わる取り組みにもとづいた、その意味でそれまでの試みの蓄積にもとづいたものであったのか、それともある種の飛躍を図ろうとしたものであったのか、という問題がここから現れてくる。同時に、全面的移行を実現するためには、それを支える体制、仕組みの構築が必要である。

5) この時、浅野氏は知事職を退任し、本文で記したように宮城県社協会長職にあった。また、先に本文で記したように、2005年に事業団、社協、いきいき財団を社協が引き継ぐ形で組織合併がおこなわれている。同時に、事業団が受託していた船形コロニーの運営は、新組織である社協が引き継いでいる。したがって、新組織の理事長となった浅野社協会長は、船形コロニーの運営を受託——同コロニー代表者として宮城県知事とその将来的あり方をめぐって話し合ったということになる。

「解体宣言」は上にみたように、「あり方委員会」での検討をふまえた上でなされたものであったから、宣言に先だって、船形コロニーではどのような取り組み、体制が整備されていたのであろうか。また、2006年の会談は、2つの宣言が示す基本方針を本質的に変化させるものであったのだろうか。地域移行の取り組みに関わるこのような一連の問題を検討するためには、上で見た3つの局面——段階に注意しながら、「解体宣言」が打ち出されるまでの船形コロニーでの営みについて、またその後の変化について、それぞれ取りあげる必要がある。そこで、地域移行問題を検討するために、まず船形コロニーの沿革とその組織、とりわけ「解体宣言」が発表される以前のそれについて一瞥しておこう。

II 船形コロニーの沿革と組織

船形コロニーは、1968年度に策定された「宮城県精神薄弱児総合福祉施設基本構想」にもとづき、「重度・最重度の知的障がい者に対する中長期にわたる援助をとおして、自立への道を開くことをめざした総合援護施設として建設された」県立の施設であるが、事業団が長らくその運営を担ってきた（宮城県船形コロニー「施設概要」⁶⁾。しかし、先に記したように、宮城県の福祉関連組織の再編策として事業団と社協等とが合併し、後者が後継組織となったため、現在では社協が船形コロニーの運営を受託している⁷⁾。船形コロニーの組織は第1次調査から第2次調査にかけて、したがって地域移行政策の展開によって、再編成されているが、まず大きく変化する以前の姿を確認しておこう。第1次調査時点において、船形コロニーには知的障害者更生施設（400名）、知的障害者授産施設（85人）、知的障害者授産施設通所部（15人）が設けられていたほか、短期入所事業（10人）も設置されていた（括弧内は利用者定員）。これらの更生ならびに授産事業は、園、さらにその下に設けられたセンターと呼ばれる各部門——部署が担当している。各園ならびにセンターの役割、利用者定員については図表-2に示すとおりである。図表に示すように、船形コロニーは自立支援センターならびに行動支援センターを運営するはちくら園をはじめとしてそれぞれ固有の機能を担う4つの園、作業援助ならびに通所部を運営するセルフふながた⁸⁾と地域サービスを担当し、グループホーム——地域へ移行した障害者を支援するばれっとを併設する仙台北地域サービ

6) 事業団は宮城県が設置・運営をおこなっていた施設における「きめ細かな高福祉を実現するために」、1965年に設立された福祉法人である（「宮城県福祉事業団の沿革」事業団HPより）。事業団は発足の経緯から、宮城県が設置した福祉施設の受託、換言すれば福祉政策の実際の運営に当たったが、業務対象とする福祉分野は、①知的障害福祉、②老人福祉、③精神保健福祉、④生活保護、⑤婦人保険、さらに地域生活、地域福祉といったように広範囲におよんでいた。ここでわれわれが対象とする船形コロニーは、①の知的障害福祉に関わる部門の入所型を中心とした更生・授産施設として位置づけられていた。なお、更生施設として船形学園が別に設置されているが、船形コロニーの入所者と比べれば、比較的軽度の障害者を対象とし、「県条例で3年以内に地域にだすことを目的と」（「第1次調査記録」）している。

7) ただし、運営の実態がそれほど変わったわけではない。

8) なお、セルフふながたはまつくら園を組織再編したものである。したがって、地域移行政策が本格化する時点で船形コロニーは5園ならびに地域で障害者の支援をおこなうサービスセンターから構成されていたといってもよい。

図表－2 船形コロニーの組織と役割

	事業名	事業内容	利用者	備考
はちくら園	自立支援センター	更正施設と授産施設セルフふながたで合資で推進措置を継続したままの自活訓練や自立援助の支援	101名	
	行動支援センター	行動障害に応じた援助	33名	
おおくら園	生活援助センター	職住分離での生活全般の援助 デイ活動はセルフふながたの作業を主とした支援	90名	
かまくら園	養護援助センター	リハビリなどの機能訓練を要する利用者の生活援助 重度高齢、心身障害などの利用者の生活援助	90名	
とがくら園	療護援助センター	医療的ケアの必要性の高い利用者の生活援助 重度高齢、心身障害等の利用者の生活援助	99名	
セルフふながた	作業援助センター	生活班：生活全般の援助・授産自活訓練支援 作業班：園芸・製袋・包装・座布団・企業内作業・体験（請負）活動、ふれあい作業所 活動班：工房和紙・石工陶芸・新工房（ウレタン） ・園芸療法	65名	旧まつくら園
	通所部センター（ボニー牧場）	乗馬事業班：乗馬や馬の飼育を通して、乗馬療法の実践及び調査研究等 農産物生産班：農耕・しいたけ・加工品・コーヒー焙煎等	15名	
仙台北地域福祉サービスセンター		グループホームや在宅障害者の生活支援 知的障害者生活支援事業の推進 黒川地区4町村ケアマネ事業		ばれっと、在宅心身障害者保養施設・宮城県七つ森希望の家併設

注 利用者数は2002年12月1日現在数。

出所：宮城県船形コロニー「施設概要」より作成。

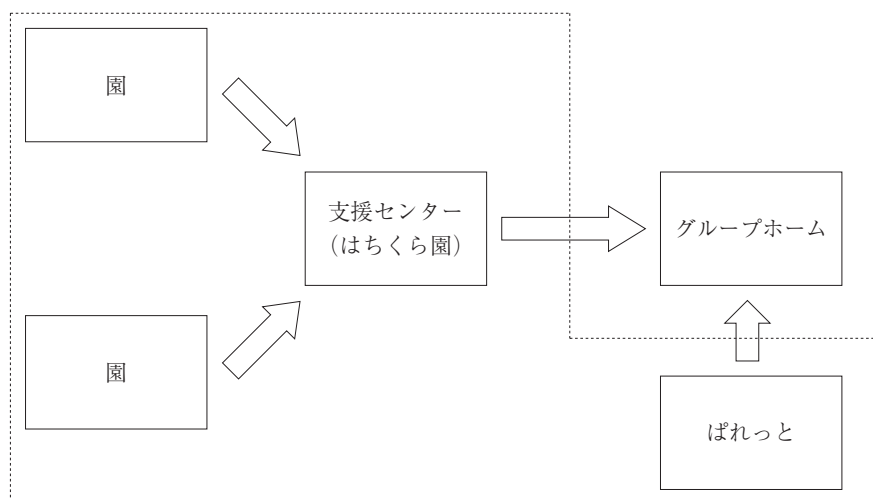
センターから構成される。われわれが第1次調査をおこなったのは、前述したように解体宣言の表明からそれほど時間が経たず、さらに、措置制度から支援費制度への切り替えが間近に迫るといふ、グループホームをめぐる状況が政策的にも制度的にも大きく変化し、それに対応した組織再編成が計画されるという時期であった。ここで、こうした状況に対応する組織再編成がおこなわれる以前の組織体制を支援センター体制と呼ぶことにしよう⁹⁾。支援センター体制については図表－3に示すとおりである。支援センター体制が形成された経緯ならびにその組織的特徴は次にある。事業団は1995年からグループホームの運営を始めたが、地域支援にあたるばれっとの文書は、その後の運営も含めて次のように説明している（船形コロニー、2002：1）。

宮城県福祉事業団経営の船形学園、セルフふながたでは平成7〔1995〕年4月1日より地域生活援助事業としてグループホームを設置し、当初各々の施設がグループホームをバックアップしてきた。／その後グループホームも増加し、各々の施設での園外自活訓練（自立ホーム）等で地域生活が進められる状況において、グループホームのバックアップのみならず……知的障害者の生活支援、就労支援の外に各種サービスの提供等の機能を持つ障害種別を超えた拠点となる地域福祉センターを目指すべく、地域福祉センター「パレット」が開設された（〔 〕内は引用者。以下同様）。

このように地域移行は1995年から船形学園と船形コロニー（セルフふながた）がそれぞれ

9) 組織再編成以降の体制については後に改めて取りあげる。

図表-3 支援センター体制



グループホームの設置をおこなうという形で進められ、その実績を踏まえて地域での受け皿——支援活動を担うものとして1998年5月にぱれっとが設けられた。船形コロニーによるグループホーム設置数の推移については後に改めて取りあげることとして、ここでは図表-4に1995年から2002年にかけての設置施設別グループホームの設置数を示しておこう。1996年と2001年は別として、1995年以降、グループホームは年間数カ所ずつ設立され、30名を超える障害者が地域で暮らすようになった1999年に、船形コロニーは組織改革をおこない、自立訓練の支援活動を自立支援センターで一括して担当することになり（船形コロニー自立支援センター、2002年）、その運営をはちくら園が担当することになった。この点については前掲図表-2にみられるとおりである。ともあれ、再び、図表をみれば、1999年以降、グループホームの設置主体が自立支援センターとなっているのはこのことを示す¹⁰⁾。以上をまとめれば、支援センター体制は1995年に形成がはじまり、1998年のぱれっと設立ならびに1999年の自立支援センター設置によって、施設から地域へと移行する障害者を一貫して支援する体制が制度的に整備されたといえよう。この体制を船形コロニーに限定して示したのが前掲図表-3である。それぞれ独自の役割を果たしている各園は、地域移行が可能となったあるいはそれを望む障害者を自立訓練ホームに送り、そこで自立支援センターの支援の下、自立訓練を受け、その後、地域での生活——グループホームへと移行する。したがって、支援センター体制の下での地域移行を支えたのは自立訓練ホームでの自立訓練事業、地域移行に際しての様々な手続きをおこなう自立支援センターに他ならない。

地域移行に向けた準備活動としておこなわれる自立訓練事業とは、1997年6月に事業団の独自事業として開始されたもので、「利用者本人の願い、希望の実現を最優先とし、施設に

10) ただし、2000年はセルフふながたが1件のグループホームを設立している。

図表－4 グループホームの設置概要

グループホーム名	設立年月日	入居者性別・数	設置施設
おおさとホーム	1995年4月1日	男性4名	セルプふながた
たてしたホーム	1995年4月1日	男性6名	船形学園
つるすホーム	1996年4月1日	男性4名	セルプふながた
おおひらホーム	1997年4月1日	男性4名	船形学園
ふもとホーム	1997年4月1日	男性4名	セルプふながた
やまとホーム	1997年4月1日	女性4名	船形学園
かしまだいホーム	1998年4月1日	女性4名	船形学園
富ヶ丘ホーム	1998年4月1日	女性4名	セルプふながた
城内ホーム	1999年4月1日	男性4名	セルプふながた
べんてんホーム	1999年4月1日	女性4名	船形学園
太陽ホーム	1999年4月1日	男性4名	船形学園
さつきホーム	1999年4月1日	男性4名	自立支援センター
ひなげしホーム	2000年4月1日	女性4名	セルプふながた
とみやホーム	2000年4月1日	男性3名、女性2名	自立支援センター
みちのくホーム	2001年4月1日	男性4名	自立支援センター
上町ホーム	2002年4月1日	男性7名	自立支援センター
天皇寺ホーム	2002年4月1日	男性4名	自立支援センター
古館ホーム	2002年4月1日	女性4名	自立支援センター
おおだいらホーム	2002年10月1日	男性4名	自立支援センター
なかむらホーム	2002年10月1日	男性4名	自立支援センター

出所：船形コロニー（2002）より作成。

在籍したまま生活場所を『街の中の借家、職員宿舎など』に順次移行してきた」（船形コロニー自立支援センター，2002）¹¹⁾ものである。内容的には政府の自活訓練事業と本質的に変わるところはないが、経費負担のあり方が異なっている。自立訓練事業は自活訓練事業とは異なり①公助（措置費）、②自助、③コロニー育成会からの寄付金（年間700万円）によっておこなうというもので、食費、消耗品費、職員人件費については公助（施設措置費）から、家賃、光熱水費、電話料といった部分については、自助ならびに共助という形で費用負担し、おこなわれている（船形コロニー自立支援センター，2002）¹²⁾。

自立訓練は図表－5に示すとおり地域移行へと向けた段階的ステップを踏む自立訓練とターミナルケアを中心とする自立訓練に大きく分けることができるが、施設内ユニットを用いておこなわれる後者はここでは関係がない。地域移行に関係するのは前者であるが、これは

11) 地域移行に向けた取り組み、訓練については、田島編（1999）の第1章を参照されたい。そこでは、グループホームが制度的に認められていない段階から、地域での暮らしを求めて試行錯誤的な試みがおこなわれ、それが次第に整備されていく過程が述べられている。

12) 断るまでもないが、われわれがインタビュー（第1次調査）をおこなったのは措置費制度がおこなわれていた時期であった。

図表－5 自立訓練事業

訓練ホームの形式	目的	施設数	利用者
借家型自立訓練ホーム	自活訓練事業を変形・発展する形で、グループホームなどの地域移行を前提とした自立訓練ホーム	8	30
施設敷地外自活訓練	本人および家族の地域生活への移行に対する不安を払拭するための体験型の自立訓練ホーム	1	3
職員宿舎	地域の中にある自立訓練ホームに移行する前の訓練・体験を目的として、本体敷地内にある職員宿舎を利用した自律訓練ホーム	5	14
施設内ユニット	高齢かつ重度者を対象として、残された時間をより質の高い生活を送ってもらうための自立訓練ホーム	2	38

注：施設数ならびに利用者数については2003年11月1日現在のものである。

出所：船形コロニー自立支援センター（2002）および <http://www.f-colony.com/jiritu/purofile.htm> より作成。

さらに①地域での訓練の前段と位置づけられる職員宿舎を利用しておこなわれる訓練、②さらにこの訓練を踏まえて地域でおこなわれる体験型自立訓練（施設敷地外自活訓練）、ならびに③本格的に「グループホームなどの地域移行を前提とした自立訓練」（借家型自立訓練ホーム）に分けられている。このように地域移行は、施設内での訓練を経て、地域での体験訓練、さらに本格的な事前訓練という3つのステップを経て進められている。2003年11月現在の各タイプの施設数ならびに利用者数については図表に示すとおりである¹³⁾。ターミナルケアを目的とする施設内ユニットは別とすれば、他の3タイプの利用者数は47名であり、これらの者がすべて地域移行——グループホームへと移行するわけではないとしても、同コロニーの入所者（約500名）からすれば、その1割にあたる者が自立訓練を受けていることになり、障害の程度を考慮に入れればかなりの規模に上るといってよい。同時に、前述した1999年の組織改革を受けて、自立支援センターが船形コロニーにおける地域移行を全面的に担当し、それが軌道に乗ったと考えてよい2002年度には、グループホームの設置は過去最大の5カ所に上り、その入居者も23名を数えるまでになった。

船形コロニーにおける地域移行に向けた組み体制、とりわけ支援センター体制の下でのそれと実績については、以上のとおりである。そうであれば、この取り組みの背後にあった地域移行を目指す政策とは何か、それを基底づけた福祉政策が宣言によってどのような影響を受けることになったのか。次に、この点について取り上げなければならない。

Ⅲ 「夢プラン」と施設縮小構想

1995年に始まる船形コロニーの地域移行の営みをその基底において方向づけたのは、「みやぎの福祉・夢プラン」と名付けられた宮城県の総合的福祉政策であった¹⁴⁾。同プランは、

13) なお、事業団の2002年度の『事業報告書』（5頁、事業団HPより）においては、自立訓練ホームは①自立訓練ホーム、職員宿舎生活への前段階の生活体験・作業体験をおこなう本体施設、②自立訓練ホームへの入居前段階の体験・作業訓練をおこなう職員宿舎、③グループホーム前段階の地域生活体験、作業体験及び高令・重度障害者の地域生活体験をおこなう施設外借家型という3つのタイプに分けられているが、ここでは調査時に入手した資料に即した分類を示しておく。

1997年に計画期間を翌年から8カ年（1998～2005年）として策定され、さらに実施期間中の福祉制度の改革や社会的状況の変化を受け、2001年から2002年にかけてプランの見直し検討委員会を持ち、その議論にもとづき2002年2月に「中間見直し」版が作成されている（宮城県保健福祉部夢プラン推進室編，2002）¹⁵⁾。ここでは1998年に策定され、2002年に修正された宮城県の総合福祉政策を一括して「夢プラン」と呼び、必要に応じて「夢プラン（1997年版）」、「夢プラン（2002）」と記そう。以下、障害者の地域移行に関わって、「夢プラン」が打ち出した政策の特徴について、取り上げる¹⁶⁾。

まず、第1に、地域移行の前提ともなる福祉政策の体系について見れば、次のとおりである。「夢プラン」は「地域で自分らしい生活を安心して送れる社会」を基本理念とした上で、それを実現するために「心かよう福祉環境」、「自分らしい生き方の実感」、「いつでもどこでも地域サービス」という3つの目標を設定し、さらにそれを具体的政策へと展開するものとして施策と事業をそれぞれ位置づけている。「夢プラン」は目標——施策——事業という形式をとる課題・政策提示と政策体系の枠組みにおいて日本一の福祉先進県を築き上げることを目指そうとするものであるが、その理念実現に欠かしえないものとして先導施策ならびにそれを政策手段として表現する先導事業が設定されている。ここで先導施策・先導事業というのは、「みやぎらしい福祉社会づくりを引っ張る」もので「優先実施に努め」るものであると規定されているが（1頁）、一般的に言えば重点施策・重点事業に他ならず、これらの先導施策——先導事業が「夢プラン」の実質的内容を規定する。

そこで、第2に、障害者、とりわけ知的障害者の地域移行に関する先導施策・事業についてみれば、地域移行に際して、先にあげた3つの目標のうち「自分らしい生活の実感」が最も深く関わるが、この先導施策として①暮らしと活動の場の確保（自立生活支援）、②雇用・就労の場の確保、③障害があるからこそ教育（教育の充実）等、6項目が設定されている¹⁷⁾。このうち、①の自立生活支援に関して、政策の前提ともなる現状と課題については

14) 事実経過に即して言えば、船形コロニーにおける地域移行の取り組みをふまえ、それを理念化する形で「夢プラン」——この点については次註を参照されたい——の障害者福祉政策の骨格が作られたということになろう。ただ、県——事業団——船形コロニーという関係から言えば、県の福祉政策が事業団ならびにコロニーの運営方針に対しては、財政的祖措置を含めて強い規制力を持つといえる。もっとも、この規定力が一方的なものではなく、双方向的に働くということについては、以下、本文において検討するとおりである。

15) 宮城県保健福祉部夢プラン推進室（2002）は、中間見直しをおこなった理由について次のように述べている。「介護保険制度の導入、社会福祉基礎構造改革の実施など、各種制度が改正されるとともに、子どもをめぐる問題の深刻化など社会情勢が変化する中で、これまでの目標達成状況や課題等を整理し、状況の変化に対応した実行ある計画として、さらに推進して」（2頁）いくためである。なお、本文でも述べたように「夢プラン」の見直しに際して、見直し検討委員会が設置され、2001年7月26日、同年10月19日、2002年1月24日の3回開催されている。また、「中間見直し」の作成後にあらたに「みやぎの福祉・夢プラン推進委員会」が設置され、議論がおこなわれている。これらの点については、県のHP（<http://www.pref.miyagi.jp/>）を参照されたい。

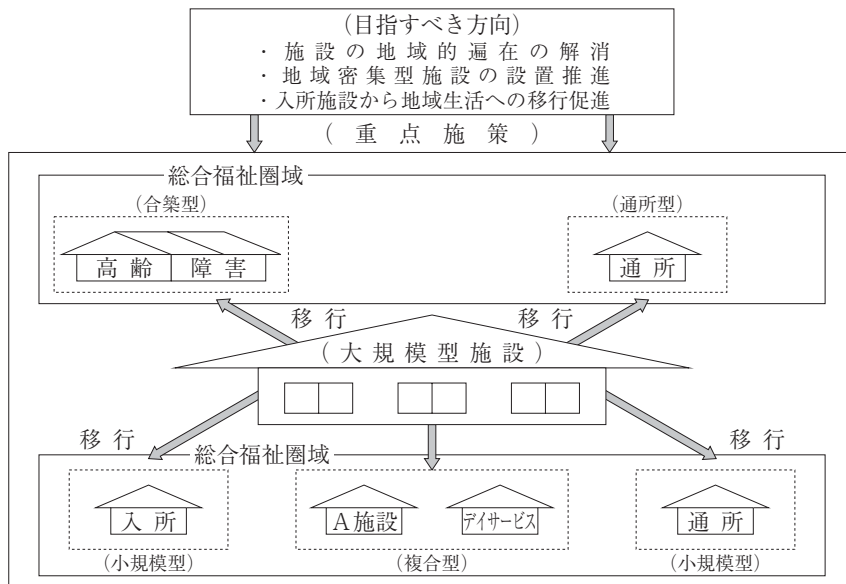
16) 以下、「夢プラン」の内容については、宮城県保健福祉部夢プラン推進室（2002）により、直接引用する以外は引用注も省略する。

17) その他の先導施策として④県民健康づくり運動、⑤「ひきこもり」へのケア、⑥権利擁護の推進が設定されている。

「地域の中で生活し、活動していくために、グループホームの整備を進めており、知的障害者については、施設からの移行率は全国でもトップレベルとなりましたが、引き続き、身近な地域での生活、活動の整備が求められている」と捉え、それにもとづき目指すべき方向性としては、「引き続き、地域の中における少人数の共同生活の場であるグループホーム事業の拡充を公営住宅の活用を図りながら重点的に進める」ことが謳われている（36頁）。この点に関して、先導事業とされる「知的障害者・精神障害者地域生活援助事業」、すなわちグループホーム整備事業は、知的障害者のそれについて、「夢プラン」策定時（1997年）の27カ所をプランの「見直し」時（2001年度）には86カ所へと増大させ、さらに計画終了年度（2005年）には136カ所と、当初の5倍にもものぼる設置計画を立てているというごとくである¹⁸⁾。以上から明らかなように、自立支援策は、課題と現状の把握に顕著な形で示されているように、実績を強調し、さらに一層の推進を目指して、政策の質的深化を目指しているところに特徴があり、これはグループホームを大幅に増加させるという計画にも反映していた。

第3に、上に見た先導施策（自立支援）とも密接に関わるが、「夢プラン」は施設整備が目指す方向性として図表－6に示すイメージを示している。図表から、施設の整備が①施設の地域的偏在の解消、②地域密着型施設の設置推進、③地域移行という観点から目指されていることがわかる。①については、大規模施設として宮城県が設置しているのは船形コロニ

図表－6 障害福祉施設の整備イメージ



出所：宮城県健康福祉部夢プラン推進室編（2002：196）。

18) 精神障害者分は、この数字には含めていない（宮城県保健福祉部夢プラン推進室，2002：124）。

一だけであるから、施設の地域的偏在の解消とは、コロニーに代わる新たな施設を各地域に設けるといふことに他ならない。そして②この新しい施設とは、コロニーのような大規模施設ではなく、地域に密着したもの、すなわちグループホームをはじめとしてデイサービス、作業所等といった障害者の地域での生活を支えるものでなければならない。それゆえ、地域密着型施設の推進ということになる。こうして、③推進すべき施設の整備とは、障害者の地域での暮らしを生活、就労、余暇の面で支援するシステムの構築ということになる。言葉を換えていえば、地域での生活を可能にするためには、「住み慣れた身近な場所での生活を継続し、併せて社会参加を促進するために、通所の場を全市町村に設置するとともに、福祉施設に入所している方や社会的入院を余儀なくされている人が、地域生活に安心して移行できるように、生活の場（グループホームやケア付き住宅など）、活動の場（デイサービスセンターなど）、働く場（作業所、通所授産や福祉工場など）を計画的に整備」（195頁）することが必要となる。

このように、地域移行を推進するために地域に密着した小規模の各種施設を整備しようというのが、「夢プラン」における施設整備のイメージに他ならない。このことは、大規模施設である船形コロニーの立場からすれば、施設の縮小、それが果たしてきた機能を各地域に分散させるという課題が「夢プラン」によって課せられたということである。繰り返せば、「夢プラン」は船形コロニーに対して施設縮小構想を示したといえる。しかし、ここで改めて断るまでもなく、この施設縮小構想は施設＝船形コロニーの解体までを視野にいたしたものではない。このことは、先にみた自立支援政策の基調が政策的深化を目指すものであり、決して地域移行の全面的実現といった政策転換を図ろうとしたものではなかったこと、さらに知的障害者のグループホームの設置計画数にも認められる。先にみた支援センター体制の確立以降におけるグループホームに対する取り組みの推進は、「夢プラン」が目指す基本構想とも一致していたのである。

The Development of the Deinstitutionalization in Miyagi Prefecture

—The Case of Funagata Kolonii (Colony)—

Osamu UEDA

Mr. Yoshiaki Tajima, chairman of Miyagi Fukusi Jigyoudan announced the deinstitutionalization of Funagata Kolonii by 2010 at the meeting held in Sendai City in December 2002. Being based this proclamation Mr. Shiro Asano, governor of Miyagi Prefecture, expressed the notion that all the institution in Miyagi Prefecture will be disorganize and Miyagi Prefecture try to consolidate the condition for the person with disabled to live in community. These two proclamations about the deinstitutionalization in Miyagi Prefecture had deeply impacted upon the normalization movement and became a landmark for deinstitutionalization advanced form mid-1990s. We conducted the research about the process and policy of deinstitutionalization of Funagata Kolonii in 2003 and 2006. The aim of this paper is to investigate the policy developed by Funagata Kolonii and Miyagi Prefecture to promote the people with disabled to move from the institution to community in inorder that they can enhance the quality of their life. By comparing the policies carried before and after the proclamation, we consider how the deinstitutionalization had been promoted by these and what restriction these proclamations had.