

精神薄弱者の居住の場の在り方について -

グループホーム制度の創設への提言（意見具申）

昭和63年10月24日
中央児童福祉審議会
精神薄弱児（者）対策部会

はじめに

中央児童福祉審議会精神薄弱児（者）対策部会は、本年7月27日以来、精神薄弱者の社会的自立のための援助施策の在り方について審議を行い、その間、委員3名による小委員会における検討も行った結果、本日、以下のような意見をとりまとめたので報告する。

精神薄弱者の社会的自立の問題については、政府の障害者対策推進本部が昭和62年6月に定めた「障害者対策に関する長期計画」の後期重点施策に「精神薄弱者や精神障害者の就労を容易にするための環境及び地域で自立的に生活する精神薄弱者や精神障害者への援助体制を整備すること」とあるように、大きな課題となっている。精神薄弱者の自立生活の

確立を図る上で就労の場の確保と並び、地域社会の中での生活の場の確保は欠くことのできない条件である。

このため、当部会は、精神薄弱者が、日常的ケアをはじめとする適切な援助を受けながら、地域社会の中で自立的に生活をしていく場としてのグループホームの有効性と必要性を認め、国においてグループホーム運営の補助制度を確立すべきことをこの際提言したい。

精神薄弱者の地域福祉を今後ますます充実させなければならないが、その具体的施策の重要な柱としてグループホームの制度の確立を強く求めるものである。

1. 精神薄弱者福祉の流れ

これまでの我が国の精神薄弱者福祉対策は施設対策を起点として、次々に発展していく過程ととらえることができる。精神薄弱者援護施設の先に精神薄弱者通勤寮（昭和46年創設）があり、精神薄弱者福祉ホーム（昭和54年創設）ができ、精神薄弱者福祉工場（昭和60年創設）まで整備された。

施設福祉の考え方は、精神薄弱者を集団の中にとらえ、まず建物を用意し、そこを居住の場とするとともに、保護、指導、治療、訓練を行うということ

に基礎をおいて進められてきた。

その一方において、精神薄弱者を一人一人の個人としてとらえ、地域社会で独立的に生きることを基本にすえて精神薄弱者福祉を見直すべきであるという機運が高まり、地域での実践がなされ始めている。

かつては、ほとんどの精神薄弱者には地域社会で健常者と共に生きていくことは無理であると考えられていた。また、精神薄弱者自身やその家族にとっ

ても「親なきあと」への対応なども考慮に入れれば施設での生活を選択する方が安心であるというのが一般的であった。

しかしながら、精神薄弱者が地域の中で暮らしていくことは、障害程度が重度と見られる人をも含めて決して不可能ではなく、また彼ら自身がそれを望んでいるということは、全国各地で繰り広げられている実践を通して実証されている。

ノーマライゼーションとは、単に障害者と健常者がともに暮らすということだけを意味するものではない。障害者自身が自分の生活を自分で決めていく自由と可能性をどのようにして広げていくかを社会全体で考えていく姿勢が重要である。その文脈の中では「住まい」という人間の生活の基本となる部分について、精神薄弱者にとって最も望ましい形はどのようなものであり、それをどのように保障していくのかという問題が中心課題としてとらえられる。

このような一連の流れは、「施設福祉から地域福祉へ」というキャッチフレーズで表現されるが、これを「精神薄弱者は施設でなく地域に住むべきである」とか、「施設の果たす役割は終わり、これから

は地域福祉でいくべきである」と理解することは正しくない。特に最近では、国及び地方公共団体において在宅福祉対策に力を入れてきているとはいえ、一般的に見れば施設福祉に大きく傾いていた従来の精神薄弱者福祉の流れを見直し、精神薄弱者が地域で生活するための条件整備にも更に積極的な配慮がなされるべきであることを意味するものである。その際には、施設の持つ技術、スタッフ、ネットワークなどが総動員される必要があり、その意味での施設の役割は今後ますます大きくなることを忘れてはならない。

地域福祉の充実は、精神薄弱者の住まいの決定についてその選択の幅を広げることにつながる。

「地域に住むのがいい」ときめつけるのではなく、それぞれの精神薄弱者の障害の状態、年齢、訓練の状況などを勘案して、精神薄弱者本人の意思に基づき選択することが基本となる。精神薄弱者が地域で生活するための条件が十分整備されていない現状では、地域での生活を選択することに極めて困難を伴うものであり、こういった状況を変えていく必要が今強く求められている。

2. 精神薄弱者の居住の場の現状と問題点

住まいをどこにするか、どういう形のものにするかを決定するのは、基本的には精神薄弱者自身の固有の権利である。

現状においては、精神薄弱者の居住の場としてはどういったものが用意されているのか、それぞれについてはどのような問題があるのかを考察してみたい。

(1) 施設

精神薄弱者施設は、基本的には、通過すべきものであり、終生保護の場ではない。

入所者は指導、訓練を受けて、できる限り早い時期に社会復帰を果たして出ていくものであるというのが「通過」の意味である。しかしながら、現実には、入所型の精神薄弱者援護施設から「就労自立」を果たして退所していく者の数は、毎年1パーセント内外であり、大半の入所者は施設を居住の場とし

て長期間とどまっている。

施設を居住の場とすることについては、従来は次のような利点があると考えられてきた。

精神薄弱者に深い理解と愛情を持つ職員に囲まれ、平穏な生活を営むことができる。親にとっても、「親なきあと」の保護を託すことができるという安心感を持つことができる。

同じような障害を持つ仲間たちと起居を共にすることによる帰属意識を感じることができる。

専門的な訓練を受けることができる。

生活に要する費用の大半は施設の措置費という形で賄われることから、入所者個人の金銭的負担が少ない。

一方、こういった利点にもかかわらず、施設はあくまでも一般社会とは隔絶した「特別の場所」であると感じ、「みんなと同じ場所」に住みたいと願い、条件さえ整えば、それが可能な精神薄弱者が施設の中に存在することも確かである。

そういった人々にとっては次のような点が施設が居住施設であることの問題として指摘される。

施設は自らが選んだところではないこと。

精神薄弱者自身が施設を希望して入所してくるケースは極めて稀であり、本人はよく内容を理解しないまま入所するのが大半である。自らの居住の場をこのように他律的に決められることは居住者の心理状態にも影響を与えないでいられない。

管理性、閉鎖性

それだけでなくとも管理されやすい精神薄弱者が、集団で生活、訓練、余暇（行事）を常に共にするために必要とされる多くのルールと定型的、画一的処遇により、ますます管理性の中に埋没する危険性は常に存在する。

また、施設内の生活は外部の人との接触が極端に少なく、立地条件によっては地域社会と隔絶した別世界の観を呈することもある。

プライバシーの制限

現在の施設での生活は他の入所者、職員のみから自分だけのプライバシーを守ることがほとんど不可能である。無遠慮な見学者の目にさらされる機会も少なくない。

（２）家庭

ここでいう家庭は、精神薄弱者自身が結婚して新たに設けるものではなくて、彼らの親や兄弟を構成員とした「出身家庭」のことである。家庭は肉親の愛情を基盤とした心の安らぐ場であり、障害者のみならず一般の人々にとっても望ましいところであると考えられるが、精神薄弱者の居住の場としては次のような問題点を抱えていることも事実である。

なお、いずれも「といった場合もある」という問題であって、精神薄弱者を含む家庭一般にすべてあてはまるものではないことを付記したい。

独立心を損なうケース

成人した大人がいつまでも親元にいることは一般には多くない。精神薄弱者だからといって成人に達しても親元で生活することは、彼らの自立のために必要な資質である独立心を養う上で障害になるケースがある。

就労の場がみつからないケース

家庭の立地条件によっては精神薄弱者の就労の場

が近くに得られない場合がある。

家庭の構成員と利害が対立するケース

精神薄弱者の兄弟姉妹が成人して結婚し、その配偶者も同居する場合などは、精神薄弱者にとって家庭は必ずしも居心地のいい場所ではない。

家庭での支援基盤がくずれるケース

親が高齢、病弱になったり、死亡したりするケースでは精神薄弱者を家庭内で援助することができなくなる。親の離婚などのケースも同様である。

（３）その他

精神薄弱者の居住の場としては精神薄弱者援護施設、家庭以外にいくつかの形がある。そのうちの一部は国の関与のもとに進められているものであり、また全く民間サイドの住宅もあるが、いずれも精神薄弱者の居住の場としては問題を含んでいる。

精神薄弱者通勤寮

通勤寮は、精神薄弱者援護施設での生活と地域社会での完全に自立した生活との中間に位置する、いわばハーフウェイハウス（中間施設）として昭和46年に制度化されたものである。

通勤寮の入居者は概ね2年間の訓練を経て自立していくことを目指して運営されているが、実際には一定期間で自立生活へと巣立っていける人は少なく、滞留化が問題となっている。

いずれにしても、通勤寮は一定期間訓練を行うための完全な通過施設として位置づけられており、居住環境としても長期間生活するには適当とはいえない場合も多い。

精神薄弱者福祉ホーム

福祉ホームは、独立自活をすることができる精神薄弱者が安価に居住できる場として昭和54年に制度化された。10人の入居者に対し、管理人1名が配置されるが、管理人は直接的ケアを行うことは想定されておらず、入居者は食事は自炊とするなど、ほとんどの日常生活が自分ひとりで行える人達となっている。

しかしながら、就労はできるとしても完全に独立自活のできる精神薄弱者はそれほど多くは存在せず、また、10人の精神薄弱者が一か所に集まって生活するという形態も居住状態としては必ずしも望ましいと感じられない場合もある。こういった事情も

あり、制度化されて8年を経た現在でも全国で28か所にとどまっている。(62年度末)

なお、ある程度独立して生活ができる精神薄弱者にとっては、公営住宅に入居し、一般の人達の入居する公営住宅群の中で生活することはノーマライゼーションの考え方をもう一歩進める形での居住形態であり、魅力ある選択肢である。建設省にも働きかけて、単身の精神薄弱者が複数同居する形の公営住宅が考えられないかどうか検討する必要がある。

アパート、下宿

3. 精神薄弱者の居住の場の在り方 - グループホーム制度の導入

精神薄弱者といった障害を持ってこの世に生まれてきた人達にとっても「生まれてきて良かった」という実感を持てる生活を保障することが障害福祉の基本である。このためには、少なくとも、能力があり、本人が希望する場合には、「みんなと同じような生活」を送ることができる条件を整備することが求められる。つまり、本人が望むなら地域社会の中で暮らしていける条件づくりである。

具体的には、経済基盤の確保と生活の場の確保である。このうち、経済基盤の中核は就労であるが、昭和61年4月からは精神薄弱者に対して支給される障害基礎年金が大幅に引き上げられ、年金受給者にとっては就労による収入に依存すべき割合が縮小したことに注目する必要がある。

生活の場の確保を考える際に重要なことは、精神薄弱という障害の特質である。精神薄弱者の中には適切な指導、訓練により基礎体力が養われ、基本的な生活習慣が確立し、就労可能になる人は少なくないが、就労ができるからといって外からの何の援護も要しなくなることはほとんどない。精神薄弱とは一生継続く、そういう障害であることをまず確認しておきたい。

こういった観点から考えれば、生活の場の確保を考える際には、単なる建物の提供ではなく、継続的な援助の仕組みを用意する必要がある。

この点においては、現在、全国の様々な地域で先駆的に行われている試みが参考になる。これらの活動は、グループホーム、生活寮、ミニ福祉ホーム、ケア付き住宅などいろいろな呼び方がされている

精神薄弱者が地域で暮らす場合の、いわば究極の形がアパートや下宿での生活である。一般の人達の中で、一般の人達と同じだけの家賃を払いながら生活していくのであるから、経済的能力(多くは就労能力)からいっても、身辺自立能力からいっても精神薄弱者としては相当に高いレベルに達している人達にのみ可能なことである。残念ながら、そのような能力を有している精神薄弱者は決して多くないことに留意しなければならない。

が、共通しているのは精神薄弱者が日常生活上の一定のケアを受けながら、街中の住宅を利用して複数で生活をする場を設けることである。

精神薄弱者援護施設や親の会などにより、日常生活のケアではカバーできない部分の援助をアフターケア、バックアップといった形で入居者に提供する体制が組み立てられているものが多い。

現時点では、これらの活動は数が少ないし、歴史も浅いが、いずれの場合も精神薄弱者の地域での生活を支える際に多大の効果を発揮している。

就労能力はありながらも、生活面での能力に不足があるために就労に至らなかった精神薄弱者に対し、日常的ケアが用意された生活の場を提供することにより就労が実現できたケースが数多く報告されている。その効果と必要性は既に実証済みとすることができる。

しかしながら、これを施設や親の会の自主性のみ任せおくことには限界がある。地方公共団体による助成がなされているところもあるが、限られた地域を除いてはこういった助成があっても事業はあまり伸びていない。これは、資金的援助が少ないことに加え、活動に対する国の姿勢が明確に示されていないことに起因するところが多い。

ここにおいて、当部会としては、精神薄弱者の地域での生活を支えるための重要な施策として、精神薄弱者がグループで生活する場(「グループホーム」と呼ぶ。)において日常生活上のケアを提供する事業を国としても進めていくべきことを提言したい。

グループホームを定義すれば、「地域社会の中にある住宅において数人の精神薄弱者が一定の経済的負担を負って共同で生活する形態であって、同居あるいは近隣に居住している専任の世話人により日常生活援助が行われるもの」と一応言うことができる。

中核となるのは生活援助という、いわばソフト面であり、建物整備などハード面については、緊急度からいって当面は最小限の援助で足りよう。

このグループホームの運営のために必要な資金的援助を行う事業は、基本的には地方公共団体の責任において実施すべきものと考え、国はこれに対し一定の補助を行い、国としてもこの事業を積極的に推進していく必要がある。

なぜならば、このような地域生活援助を行うことにより、精神薄弱児（者）施設にとどまらざるを得ない状況にある精神薄弱者を地域での生活に迎え入

れることができるが、このことは国がその設置、運営に大きな責任を有する施設対策の在り方に大きな影響を与えることを意味している。

国が補助を行うべき根拠として、次にあげられるのは、精神薄弱者の地域生活を進めることの重要さを国が積極的に認める姿勢を示すことにより、今後精神薄弱者の地域福祉施策が強力に推進されていくことが期待されるということである。

これまでの我が国の精神薄弱者福祉対策を振り返るとともに、各地域で行われているグループホーム類似の先駆的取組みを見た時に、精神薄弱者の自立生活の確立を図るために、また滞留化の問題を指摘されて久しい精神薄弱者援護施設や通勤寮から地域への流れを生み出すためには、今回提言したグループホームへの援助制度が絶対に必要なものであることを最後に強く指摘したい。