
原著論文

カナダ・オンタリオ州における州立知的障害者入所施設閉鎖の歴史的過程
—コミュニティリビング・オンタリオの活動に焦点を当てて—

鈴木 良

The historical process of closure of provincial institutions for persons with intellectual disabilities
in Ontario of Canada—focused upon activities of Community Living Ontario

Ryo Suzuki

This paper looks at which agents and how those agents have advocated for the closure of provincial institutions for persons with intellectual disabilities in Ontario of Canada. The conclusions that this paper draws are as follows.

First, it is found that the closure policy was led by the initiative of provincial government, based upon the advocacy of Community Living Ontario which is families- based organization. The CLO advocated for the downsizing of institutions in the 1960s and gradual closure by provincial government has been carried out through the range of supports in community by associations of CLO that have emerged since 1970s. In the 1980s CLO sharpened its focus on providing full integration in the community for all people with intellectual disabilities. After the strategy proposed by the Ministry in 1987 which closes all of the institutions during the next 25 years, all of the remaining institutions had closed in 2009 by the pressure of CLO

Second, the governments and advocates saw the economic benefits of community living with emphasis on human rights. The deinstitutionalization was driven not so much by social democratic ideals as by a liberal ideology, which criticizes inefficiency of institutions and puts emphasis upon the rationality of community based services by the perspective of cost-effectiveness.

1. はじめに

北米や北欧諸国といった福祉先進国では、1960年代後半以降、そのペースやプロセス、社会・経済的要因に差異はあるが、総じて施設入居者数は大幅に減少し、地域生活者数が増加した^{1) 2)}。1969年にノーマライゼーション原理を成文化したニィリエは、この原理は「知的障害やその他の障害をもつ全ての人が、彼らがいる地域社会や文化の中でごく普通の生活環境や生活方法にできるだけ近い、もしくは全く同じ生活形態や毎日の生活状況を得られるように、権利を行使することを意味する」^{3) 5)}と主張する。脱施設化の取り組みは当初、施設内改革や大規模施設から小規模施設への移住の取り組みとして実施され、軽度障害者を対象にしていた。1980年代になると、これは施設閉鎖を前提とするものとして展開し、重度障害者の地域生活支援体制も整備された。例えばスウェーデンやノルウェーでは国全体で入所施設が閉鎖さ

れ、アメリカの一部の州では州全体で閉鎖された^{6) 9)}。

日本では2006年に、厚生労働省告示第395号が出され、入所施設からグループホーム及びケアホームなどへの地域生活移行者の数値目標を都道府県・市町村障害福祉計画に盛り込むことが示された。2011年10月の社会・援護局障害保健福祉部企画課での会議では、厚生労働省告示第395号改正案が示され、第3期障害福祉計画でも引き続き地域移行者の数値目標を盛り込む努力をすることが明示された¹⁰⁾。この改正案では、2014年度末までに2005年時点の施設入所者数の3割以上が地域生活へ移行し、2005年時点の施設入所者数の1割以上削減を基本とすることが記されている。2006年12月に国連総会で採択された障害者権利条約では、第19条で全ての障害者が「他の者と平等の選択の自由を有しつつ地域社会で生活する平等の権利を認める」と定められた。この条約の批准に向けて、日本国内では障害者福祉制度の整備が行われており、地域移行の取り組みが今後進展することが期待される。

これまで北欧や米国などの施設閉鎖の歴史的過程につ

いて研究され、日本においても紹介されてきた。例えば、米国ではアドボカシー活動家による訴訟とその後の判決を通して施設閉鎖が推進された¹¹⁾。1972年に連邦裁判所はワイアット対スティックニー訴訟の判決において、州立大規模居住施設で生活する人々への処遇基準について人権上の観点から、アラバマ州に対して施設の改善を命じている。ニューヨーク州のウィローブルック訴訟では、原告ARC(知的障害者親の会)と被告ロックフェラーは裁判所の和解勧告を受け入れ事件を終結させ、ニューヨーク州は施設入所に代わる他のサービス提供方法に努めることに同意した。ペンシルバニア州のハルダーマン対ペンハースト訴訟では、連邦地方裁判所は救済手段を拡大し、州に対し施設閉鎖も含まれると判決を下した。このように米国では法廷判決を通して施設閉鎖を推進させた点に特徴がある。一方、同じ北米大陸に位置しながらも近年一部の州で施設閉鎖を実現させたカナダの脱施設化過程については海外の脱施設化研究においても十分に明らかにされておらず¹²⁾、日本国内においてそれを紹介している書籍や研究論文は皆無に等しい。

カナダでは1970年代初期から各州政府が施設閉鎖の議論を本格的に始めた。1971年にサスカチュワン州がウェーバーン精神病院を閉鎖することによって、大規模障害者入所施設を最初に閉鎖した州となった¹³⁾。1982年にはニューファンドランド・ラブラドル州が、ヒッキー長官が「入所施設は発達障害者¹⁴⁾の生活において役割を果たすことはないだろう」と宣言し、施設完全閉鎖政策を実行する最初の州となった。それから6年後までに2つの州立知的障害者大規模居住施設(以下、州立施設と略記)が閉鎖された。現在、ニューファンドランド州、ブリティッシュコロンビア州、ニューブランズウィック州、オンタリオ州で全ての州立施設が閉鎖されている。一方、州立施設のある州はアルバルタ州、マニトバ州、ノバスコシア州、サスカチュワン州である。

本研究では、カナダ・オンタリオ州の州立施設において歴史的にどのようなアクターがどのような要因によって施設閉鎖を推進させてきたのかを明らかにしたい。結論から先取りすれば、カナダの脱施設化の取り組みは親の会のイニシアティブを基盤にしながら州政府の政策によって展開した点に特徴がある。このため、本研究では知的障害者親の会の州単位組織であるコミュニティリビング・オンタリオ(以下、CLOと略記)¹⁵⁾の動向に焦点を当て、カナダ・オンタリオ州における脱施設化の歴史的過程について検討したい。研究の方法は、平成25年度8月15日～9月1日までのフィールドワーク調査によって主に情報収集を行った。具体的には、オンタリ

オ州立コミュニティ・社会サービス省の研究センター、CLO関係者とのメールによる情報交換とそこでの文献収集、CLO関係者とのインタビューを実施した。

II. 施設実態の告発と施設規模縮小(1953～1973年)

オンタリオ州政府は1839年に「精神異常者」のアサイラムを建設する法律を通過させ、1876年に最初の知的障害者入所施設をシムコー湖畔オリリア郊外に設立した¹⁶⁾。オリリアでは1968年までに2600名の入居者が生活してきた¹⁷⁾。州政府はその後も入所施設を建設し続け、1960年までに施設入居者数は6000名以上となった¹⁸⁾。

1960年にコラムニストのピエール・バートンがオリリアでの州立施設の惨状について「トロントスター」でコラムを書いた。これは州立施設における入居者数の過密状態や職員不足、安全管理問題や劣悪な居住環境の実態を告発するものであり、一般大衆の怒りをもたらした。それを受けて施設縮小の運動を開始したのが、オンタリオ州において結成されたCLOであった。当会は1953年に知的障害児を地域の学校に行くことを権利として求めていた知的障害児親の会である6つのアソシエーション(ウィンザー、トロント、ロンドン、ブラントフォード、ハミルトン、ウェラント)によって設立された。1950年代の当時、知的障害児の就学が一般の公教育から除外されており、多くの場合知的障害児は家族のもとで暮らし、それが困難な場合は家族の判断で入所施設に入所されていた。当時の親は医師から入所施設に障害児を入所させ、生涯の養育を施設専門家に委ねるように言われてきた。こうした中で施設入所を選択し、または将来的に選択せざるを得ない親にとって、バートンのコラムは大きな衝撃を与えることとなった。

CLOは全国組織であるコミュニティリビング・カナダ協会の傘下であり、コミュニティリビング・カナダ協会(以下、CACLと略記)は国際的な知的障害者親の会の組織であるインクルージョン・インターナショナル(日本では国際育成会連盟と訳されている。この翻訳は原語との内容的差異があり修正する必要があると筆者は考えている)に所属している。日本の知的障害者親の会である全日本手をつなぐ育成会もインクルージョン・インターナショナルに属している。CLOは2013年9月現在、12,000名の会員と117の支部を有している¹⁹⁾。CLO本部はアドボカシー活動を担うが、CLOに所属する各支部は地域の居住・日中活動サービスや教育サービスを提供する。全国組織であるCACL、州組織であるCLO(他州でも州単位組織がある)、市内各地区のアソシエーションとの関係はそれぞれが独自の役割を果たしてい

る²⁰⁾。各地区アソシエーションはサービス提供組織であり、CLO は政策やプログラムの開発に焦点を当てるアドボカシー組織であり、CACL は各州単位いずれからも自律したアドボカシー活動を展開している。

CLO の設立当初の目標は公教育から排除された障害児の教育に重点が当てられており、特別支援教育のための特殊学校を運営し、さらに入所施設内の障害児の教育内容の改善を要求するものであった。例えば、第 1 回年次総会が 1954 年に開催されているが、そこで掲げられた活動目標 11 のうち最初の 2 つの目標は以下のように記されている。

1. 家庭、入所施設、公立・私立学校での教育、訓練、発達、福祉を向上させること—公立・私立事業所、様々な政府関係部署や同様の目標をもつ他機関と協力すること
2. 可能な限り自足的且つ自立的な生活を送れるように子どもたちを支援すること²¹⁾ (下線は筆者)

1957 年には 43 のアソシエーションが 850 名の障害児のための特別支援学級を運営してきた。しかしパートンのコラムの発表以降、CLO の活動目標は施設規模の縮小へと入所施設の構造自体を批判するものへと変容する。1959 年に CLO はサウスウエスト・リージョナル・センターでの施設設立計画を 2400 床から 1000 床への縮小を州政府に求め、その要求を実現させた²²⁾。さらに、当会はキングストンで開催された 1963 年の年次総会において「精神遅滞者のための十全なる地域社会での市民権」を主要なテーマとした。このとき入所施設に代替する地域居住サービスの充実を求めて議論がなされた。こうした親の会による活動を受けて、州政府からも入所施設を改革するための活動が開始される。1971 年には弁護士ウォルター・ウィルストンがリドー・リージョナル・センターから退所した 1 名の死亡事件と 1 名の重度凍傷事故について調査し、大規模施設の縮小を提案した²³⁾。1973 年には、オンタリオ州社会開発長官ロバート・ウェルチが報告書『オンタリオ州における精神遅滞者のためのコミュニティリビング—新たな政策課題』を発表し、公的な場で初めてコミュニティリビングという用語が使用された。この報告書は地域での適切な住居や広範囲にわたるサービスが知的障害者に利用できるようにすることを求めていた²⁴⁾。

このようなジャーナリズムや親の会、行政による入所施設の実態説明や変更を求める状況がこの時期に徐々に始まっていた。1972 年においてヴォルフエンズベル

ガーがノーマライゼーション原理を北米に紹介している^{25)~28)}。ここで確認すべきことは、ノーマライゼーション原理が紹介される以前に、既に親の会による施設縮小の運動や地域の代替居住サービスを求める運動が開始されているということである。その後、カナダ全域において親の会による脱施設化の運動が展開する。ただしこの時期は施設縮小にとどまっており、施設閉鎖という考え方は提示されていない点に留意しなければならない。

1976 年まで、オンタリオ州政府は 16 の州立施設を運営しており、それらの施設には 10,000 名以上の入居者が生活してきた²⁹⁾。例えば 1971 年時点の入居者はヒューロニア・リージョナル・センター (1876 年設立、オリリア) が 1875 名、リドー・リージョナル・センター (1951 年設立、スミスフォール) が 2070 名、サウスウエスト・リージョナル・センター (1961 年設立、チャタム・ケント) が 937 名であった³⁰⁾。

III. 段階的施設閉鎖 (1974~1986 年)

1974 年に「発達障害者サービス法」が制定され、知的障害者のために地域福祉サービスを創設し運営するために法的枠組みが整備された。この法律によって、知的障害福祉サービスは管轄が健康省からコミュニティ・社会サービス省に移行し、その焦点は医療や入所施設ではなく地域福祉サービスに移行した。さらに、この法律で施設入居者は公的扶助の給付を受ける権利をもつようになり、入所施設から地域生活への退所が容易になった。この時期、ノーマライゼーション原理がカナダ国内に普及し始めており、ノーマライゼーションやインテグレーションが地域居住サービスを設計する上での主要な概念となっていた。

1977 年に CLO はエトビコ (オンタリオ州南部に位置するトロントの一地区) における 150 床の入所施設建設計画に抗議した³¹⁾。その建設計画は 100 名の地域支援サービスを創設する計画を変更するものであり、CLO による抗議活動がなされた。CLO 関係者は 1970 年代中頃の活動は施設縮小を求める運動でしかなかったが、1980 年代に入り重度の人でも地域居住サービスを可能にさせていくことで施設閉鎖という考え方が現実味を帯びてきたと語る (2013 年 8 月インタビュー)。CLO 傘下の各支部サービス事業所による地域居住サービスの拡充や入所施設からの退所者の受け入れによって、州政府としても州立施設の閉鎖を現実的対策として検討するようになった³²⁾。1977 年、州政府は一つの施設を閉鎖し他を縮小する『第一期施設閉鎖 5 カ年計画』を発表した。この計画以降に閉鎖された 16 の州立施設の閉鎖時期は

表1 オンタリオ州立知的障害者大規模居住施設の閉鎖年表

オンタリオ州政府による政策名称（発表年）	閉鎖年度	施設名	場所
第一期施設閉鎖5カ年計画（1977）	1978	ニピシング・リージョナル・センター	ノースベイ
第二期施設閉鎖5カ年計画（1982）	1985	パインリッジ・センター	オーロラ
		ブルーウォーター・センター	ゴドリッチ
		スタート・センター	セントトーマス
		セントローレス・リージョナル・センター	ブロックビル
挑戦と機会（施設閉鎖7カ年計画）（1987）	1987	ダラム・センター	ホイットビー
	1994	ムスコカ・センター	グレイブンハースト
		ノースウェスタン・リージョナル・センター	サンダーベイ
	1996	ダーシープレイス	コバーク
1997	オックスフォード・リージョナル・センター	ウッドストック	
地域生活イニシアティブ（第四期5カ年計画）（1996）	1998	ミッドウェスタン・リージョナル・センター	パーマストン
	1999	成人作業療法センター	エドガー
		プリンス・エドワード・ハイッ	ピクトン
ファシリティーズ・イニシアティブ（2004）	2009	サウスウェスタン・リージョナル・センター	チャタム・ケント
		リドー・リージョナル・センター	スミスホールズ
		ヒューロニア・リージョナル・センター	オリリア

* コミュニティ・社会サービス省ホームページ及び州政府資料により筆者作成

表1で示した通りである。1978年にまず、ニピシング・リージョナル・センター（ノースベイ）が閉鎖された。1982年には『第二期施設閉鎖5カ年計画』が州政府によって発表された。その結果、1985年にパインリッジ・センター（オーロラ）、ブルーウォーター・センター（ゴドリッチ）、スタート・センター（セントトーマス）、セントローレス・リージョナル・センター（ブロックビル）が閉鎖された。

1974年から1986年までの時期は地域での居住サービスが急速に拡大した時期であった。政府による公式発表によれば、この10年間で地域を基盤としたサービス予算は18倍に増大し、地域での福祉サービス利用者も700名から4440名へと大幅に拡大している³³⁾。この時期、研究者と共にCLOは入所施設に比較した場合の地域居住サービスの知的障害者本人への成果について州政府に報告している。また、州立施設の入居者数が減少していく背景には、1982年の「82法案」として知られている教育法の成立もあった。これによって、公立学校において障害児が教育を受けることが権利として明記されたからである。この法案の成立もCLOによるアドボカシー活動が背景にあった³⁴⁾。

州政府の施設閉鎖の動向と地域福祉サービスの展開過程でCLOにおいても全ての人たちの地域生活を実現させることをアドボカシー活動の目標に明確に据えるようになった。そして州立施設の完全閉鎖に向けてCLOは州政府への働きかけを強めていった。このロビー活動を

通して、州政府による完全施設閉鎖宣言を結実させることになる³⁵⁾。

IV. 完全施設閉鎖（1987～2009年）

1987年に地域・社会サービス長官ジョン・スウィーニーが『挑戦と機会』というレポートにおいて25年以内に州内に残る16の州立施設を閉鎖する戦略を発表した。この計画には短期の施設閉鎖7カ年計画を含む戦略が含まれていた³⁶⁾。『挑戦と機会』には以下のことが明記された。

- 全ての発達障害者が彼らの生まれ育った地域社会で必要な支援を受けて生活できるように包括的な地域福祉サービスを創設すること
- 発達障害者の入所施設サービスを計画的に終了させること

この戦略の実行過程でゼロ・アドミッション、すなわち、新規入所者を州立施設で受け入れないという方針が遂行された。その結果、1987年にダラム・センター（ホイットビー）、1994年にムスコカ・センター（グレイブンハースト）、ノースウェスタン・リージョナル・センター（サンダーベイ）、1996年にダーシープレイス（コバーク）、1997年にオックスフォード・リージョナル・センター（ウッドストック）が閉鎖された。

ここで留意すべきことは施設閉鎖の根拠として、人権

や地域福祉サービスの重要性という観点だけではなく、費用対効果という財政的理由が明示されたことである。

- ・大規模且つ地域社会から隔離された場所に数百人もの人々が集団生活することは、地域生活を準備する場としては非生産的である。
- ・そのよう場所は入居者の家族の関わりをも阻害する
- ・入所施設に配分される資源はより費用対効果の良い方法で割り当てることができる (下線は筆者)

このことは、施設閉鎖という取り組みが人権上の観点からではなく、州政府の財政事情が背景にあることを示唆している。

そして、1990年代初期は施設閉鎖の動向が遅速化する時期であった。こうした中で、CLOは1995年の総会において「コミュニティ社会サービス省は全てのスケジュールⅠ及びスケジュールⅡの入所施設を2000年までに閉鎖させなければならない」という決議を採択した。スケジュールⅠは州立施設、スケジュールⅡは私立の入所施設を意味する。それを受けて1996年にCLOは州政府に『今こそ実行しなければならない—入所施設に別れを告げることを』を提出した^{37) 38)}。この時期は入所施設が地域での生活が困難になった人たちへの受け皿となるセーフティネットとしての役割を果たすべきであるという議論もなされていたが、この報告書はセーフティネット論を否定し、入所施設を閉鎖する必要性と、地域において人びとが生活できるように支援することの価値を強調したものであった。

「我々は入所施設がセーフティネットとして必要だとは考えない。我々の地域支援の柔軟性と仕組みが全ての人たちを支援することができる。入所施設をなくしていくために必要なことは州政府がそれを行う意志があるかどうかだけである。このことはスケジュールⅠ及びスケジュールⅡの入所施設に残っている入居者に対して地域に根差したサービスの創出を支えるための政策を実行し、予算を割り当ててを意味する。

我々は施設閉鎖を長期目標ともはや考えておらず、完全閉鎖に向けて早急な対策を講じる準備ができている」³⁹⁾

ここでも着目すべき点は、このレポートには施設閉鎖に伴う予算節約の試算が提示されていることである。具体的には、地域生活の一人あたり年間コストを64,101カナダドル(約650万円)と試算した上で、入所施設で

の費用と対比させている。その結果、1996年から2000年までに施設閉鎖を実現させることによって、約5年間で125,627,190カナダドル(約125億6271万円)の費用を削減し、他の目的に活用できるということを提示している。このように、CLOによる施設閉鎖の大義名分として財政的理由も提示されていることが分かる。

その後、コミュニティ・社会サービス長官デービット・ツボウチは約1000名を州立施設から地域生活に移行させ、さらに5つの州立施設を閉鎖するという『地域生活イニシアティブ』(第4期5カ年計画)を発表した。その結果、1998年にミッドウェスタン・リージョナル・センター(パーマストン)、1999年に成人作業療法センター(エドガー)及びプリンス・エドワード・ハイツ(ピクトン)が閉鎖された。

さらに2001年に施設閉鎖の勢いが衰えてきていることを懸念して、オンタリオ州南西におけるコミュニティリビング・オンタリオに所属する支部が州の優先課題として再度この問題を取り上げるために積極的に活動することになる。新しく州ワーキンググループが立ち上がり、州政府に施設閉鎖に取り組むように働きかけた。2003年にはCLOのメンバーがサウスウェスタン・リージョナル・センターの敷地に非行少年収容所を設立することに抗議している。さらにCLOはオンタリオ州のフォーラム『フリー・ザ・ピープル』を主宰し、オンタリオ州最後の3州立施設を閉鎖するよう州政府に働きかけた。同様のイベントをスミスフォールズやウィンザーでも実施している⁴⁰⁾。

このような州立施設の完全閉鎖を要求するアドボカシー活動の結果、2004年にコミュニティ・社会サービス長官サンドラ・プパテロが残りの3州立施設を2009年4月までに閉鎖すると発表した(入居者約1000名)。それに対して、2005年に閉鎖することが決まった州立施設の家族が施設閉鎖計画に抗議するために州政府を相手取って訴訟を起こした。2006年1月に示された訴訟判決文は、施設閉鎖計画を予定通り実行し、家族や入居者がどこに住むべきかについて決定する計画に適切に参加するようになされなければならないということであった。これは施設閉鎖の正当性を法の立場から初めて示されたものとなった。

2009年にコミュニティ・社会サービス長官マドレーヌ・メユーはサウスウェスタン・リージョナル・センター(チャタム・ケント)、リドー・リージョナル・センター(スミスフォールズ)、ヒューロニア・リージョナル・センター(オリリア)の閉鎖を発表し、オンタリオ州での州立施設の歴史は幕を閉じた。

V. 完全施設閉鎖後（2009年～現在）

CLOは2009年6月の年次総会で新しい時代における『行動への呼びかけ』という決議を採択した⁴¹⁾。ここではオンタリオ州政府による施設閉鎖政策に対する組織としての考え方や対応の仕方が示されている。以下はその内容である。

「大規模な州立施設を作り維持することは、私たち社会が行った最も有害な行為の一つであった。私たちがもたらした損害については徐々に認識され、それを止めなければならなかった。2009年3月31日、オンタリオ州において残った3つの州立知的障害者大規模居住施設の扉は永久に閉じることとなった。（中略）立ち止まって施設閉鎖の出来事を祝うとき、この闘いはまだ終わっていないことを実感した。将来にわたって私たちが直面する多くの課題には私たちが行動しなければならないとりわけ3つのことがある。

1. オンタリオ州には入所施設と同様の居住形態があり、人びとが知的障害を理由に再びそのような場所に入所されることを防がなければならない。さらにそのような施設で生活する人々が地域に移行できるように行動をしなければならない。
2. 知的障害者に提供されるサービスの選択肢の中から有害で管理的アプローチを除外し続け、入所施設でなされてきた実践が地域の居住場所でなされないようにしていかなければならない。
3. 知的障害者が尊敬され、歓迎される市民となるように地域社会を可能なかぎり開かれたものとしなければならない。知的障害者を包括する多様性がなければ私たちや私たちのコミュニティは完全な人間とはいえないという事実を確認しなければならない。」

上記課題1における「入所施設と同様の居住形態」とはスケジュールIIの民間法人による入所施設やナーシングホームのことを意味する。ナーシングホームは高齢者を対象とする生活施設であるが、地域での生活が困難になった障害者の受け皿になっているという実態がある。この点については北米の脱施設化の取り組みが直面している課題の一つであり、今後CLOがこれらの入所施設に対してどのような活動を展開していくのかが注目される。

また2010年7月30日、ヒューロニア・リージョナル・センターの元入居者2名が訴訟後見人の支援を受けて、

オンタリオ州政府に対し施設内で生じてきた虐待を含む劣悪な処遇環境に対する入所者全員（1945～2009年に生活していた元入居者）への補償と謝罪を求める集団訴訟を起こした。この点について、CLOは2010年4月の年次総会で以下の決議文を採択している。

「コミュニティリビング・オンタリオは州立施設元入所者が癒しと和解のプロセスを求めていることを支持している。すなわち、彼らが経験してきた損害への補償と入所施設の生活という不正義を経験してきた知的障害者やその家族に対してオンタリオ州政府が公式に謝罪をするように署名活動をしていることを支持する。」⁴²⁾

2013年9月17日、上記訴訟の和解が成立した。決まった主な和解内容は、オンタリオ州政府からヒューロニアの元施設入居者全員に公式に謝罪すること、35,000,000カナダドル（約35億円）の補償金を用意すること、一人当たり最大で42,000カナダドル（約420万円）の補償金を支払うこと、入所施設の実態に関わる全ての関係書類を今後の研究調査のために利用できるようにすることなどである。他の州立施設の元入居者からも同様の訴訟が起きており、補償と公式謝罪はこれからもなされていくであろう。

VI. おわりに：結論と課題

以上、カナダ・オンタリオ州における州立施設閉鎖をどのようなアクターがいかなる要因によって歴史的に推進してきたのかを見てきた。

その結果、第一に、親の会であるCLOによるアドボカシー活動を基盤にしながら、州政府の政策主導によって展開されてきたことが明らかになった。具体的には、1950年代におけるCLOによる施設規模縮小の要求運動に始まり、1971年のウィルストン・レポート、1973年のウェルチ・レポートを通して州政府によって施設実態の告発と施設規模縮小が提案された。その後、1974年からの州立施設の規模縮小・閉鎖とCLOによる地域居住サービス提供の活動を通して、全ての人たちの地域生活の実現、すなわち、施設閉鎖が政策目標とされた。1987年には州政府によって25年施設完全閉鎖計画が提案されたが、その後の停滞的状况の中でCLOの度重なるアドボカシー活動が2009年の州立施設の完全閉鎖を結実させることになった。2009年以降の元入居者が起こした州政府による補償と公式謝罪を求める訴訟もCLOは明確な支持を表明している。

このような親の会によるアドボカシー活動主導型の脱

施設化過程は米国の法廷判決型とは異なる⁴³⁾。各国の政治・社会状況によって脱施設化を推進するアクターは異なることが考えられ、国際的な脱施設化過程の比較研究を今後実施する必要があるであろう。また、カナダの脱施設化の取り組みは親の会主導によって展開されている一方、知的障害当事者によるセルフアドボカシー活動団体が主要な役割を果たすことができなかったのではないかと筆者は考えている。ただし、ブリティッシュコロンビア州では州立施設ウッドランズの施設解体及びその後の記念館の設立に際して知的障害当事者団体であるピープルファースト・ブリティッシュコロンビアが主要な役割を果たしている⁴⁴⁾ ⁴⁵⁾。さらに全国組織であるコミュニティリビング・カナダ協会とピープルファースト本部が施設閉鎖を推進するための特別委員会を設置している。ピープルファーストがどのように CLO を含む親の会からの自律性を保持し活動しうるのかを今後検討していかなければならないであろう。

第二に、親の会と州政府の施設閉鎖の根拠として示されているのは、市民権などのイデオロギーだけではなく費用対効果という財政的観点が表示されていたということである。これはアメリカ合衆国において脱施設化政策を推進させてきた要因と重なっている。すなわち、ステイトンが指摘するように、カナダの脱施設化の取り組みも社会民主主義的な観点よりも新自由主義的な費用対効果の観点から入所施設の非効率性を批判し、地域福祉サービスの合理性を強調する考え方が背景にあった⁴⁶⁾。

この点については、コスト削減という要因が地域福祉サービスの質にどのような影響を与えていくことになるのか、コストが上昇した場合にどのような問題が生じる可能性があるのかということについて今後は詳細に検討していく必要があるであろう。例えば、近年州政府が費用対効果の観点からグループホームからホームシェアリング（一人の障害者と同一のアパートなどに一人の健常者が共同生活し、必要な支援を行うサービス形態）へと予算配分の重点先を変更させており、その結果、グループホームで享受していた手厚い支援やインフラストラクチャーが利用できず支援の後退という現象が生じているということを筆者は行政関係者からのヒアリングで聞くことができた(2013年8月ブリティッシュコロンビア州・コミュニティリビング苦情解決委員へのインタビュー)。この問題については、ダイレクトペイメントなどの先進的な取り組みにおいても同様の危険性が生じることが指摘されている。脱施設化の取り組みの根拠として費用対効果の観点が表示されることの課題について検討していくことが求められるであろう。

付記 本研究は平成 25 年度京都女子大学研究経費助成に基づく成果の一部である

注・引用文献

- 1) Mansell, J. and Ericsson, K. (1996) *Deinstitutionalization and Community Living* (=2000, 中園康夫・末光茂 監訳『脱施設化と地域生活—英国・北欧・米国における比較研究』相川書房.)
- 2) Mansell, J. (2006) *Deinstitutionalization and community living: Progress, Problems and priorities*, *Journal of Intellectual & Developmental Disability*, 31(2), 65–76.
- 3) Nirje, B. (1969) *The normalization principle and its human management implications*, Kugel, R. and Wolfensberger, eds. *Changing patterns in residential services for the mentally retarded*. President's Committee on Mental Retardation, Washington D.C. (=1998, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子訳編「ノーマライゼーションの原理とその人間的処遇とのかかわり合い」『ノーマライゼーションの原理』現代書館, 22–32.)
- 4) Nirje, B. (1972) *The right to self-determination*, Wolfensberger, W., Ed. *Normalization: The principle of Normalization in human services*. National Institute on Mental Retardation. (=1998, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子訳編「自己決定の権利」『ノーマライゼーションの原理』現代書館, 69–94.)
- 5) Nirje, B. (1993) *The normalization principle-25 years later*. In Lahtinen, U. and Pirtimaa, R. (Eds.), *Arjessa Tapahtuu!—Comments on mental retardation and adult education*. Pp. 1–21. The Institute for Educational Research, University of Jyväskylä, Finland. (=1998, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子訳編「自己決定の権利」『ノーマライゼーションの原理』現代書館, 129–155.)
- 6) Ericsson, K. (2002) *From institutional to community participation: Ideas and realities concerning support to persons with intellectual disability*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- 7) 前掲書 1)
- 8) 前掲書 2)
- 9) Tossebro, J. eds. (1996) *Intellectual disabilities in the Nordic welfare states*, Norwegian Academic Press (= 1999, 二文字理明監訳「北欧の知的障害者—思想・政策と日常生活」青木書店.)
- 11) 前掲書 1), p. 37–38
- 12) Stainton, T. (2006) *The Evolution of Community*

Living in Canada: Ontario, 1945–2005, Welshman, J. and Walmsley, J. eds. (2006) *Community Care in Perspective- Care, Control and Citizenship*, Palgrave, pp. 135–145. この論文はカナダ・オンタリオ州の1945年から2005年までの地域生活支援システムの展開状況について言及されているが、1) 1987年の25年施設閉鎖計画から2009年の施設閉鎖に至る歴史的過程、2) コミュニティリビング・オンタリオの活動内容については十分に記述されていない。また、カナダの脱施設化の取り組みを部分的に紹介しているものに、Lemay, R. A. (2009) *Deinstitutionalization of People with Developmental Disabilities: A Review of the Literature*, *Canadian Journal of community mental health* 28(1)。ただし、この文献でも脱施設化の歴史的過程についてはほとんど記載されていない。

- 13) People First of Canada and Canadian Association for Community Living Joint Task Force on Deinstitutionalization (2010) *The right way-A guide to closing institutions and reclaiming a life in the community for people with intellectual disabilities*
- 14) カナダでは「発達障害者」という用語は知的障害者を意味するものとして使用されている。19世紀後半には「精神異常者」という言葉が使用され、その後用語の変更がなされ現在に至る。本論文では歴史的出来事や法律上の用語を記述する際にはその用語のまま使用することとしたい。
- 15) Ontario Association for Community Living (1993) *The Evolution of Community Living in Ontario, A brief history of the Ontario Association for Community Living prepared for the delegates of the 40th Annual Conference and AGM, June 2–5, Hamilton*. この文献によれば、コミュニティリビング・オンタリオは現在の名称であり、1953年の設立時は「精神遅滞児オンタリオ協会」であった。1965年に「精神遅滞者オンタリオ協会」、1987年に「コミュニティリビング・オンタリオ協会」に変更され、現在の名称となった。本論文は、歴史的事実を記載する際は当時使用されていた名称を使用し、それ以外はコミュニティリビング・オンタリオの略称としてCLOを使用したい。

なお、名称変更で重要な役割を果たしてきたのが、知的障害者の当事者団体ピープルファーストである。この運動は1974年にアメリカで開始されてから同年にカナダにも広がった。1979年にオックスフォード・リージョナルセンターの元入居者が中心

となって、オンタリオ州でブラントフォード・ピープルファーストが結成されている。その1年以内にバリー、フォルトン、ミシサガ、ニューマーケット、オーウェンサウンドで結成された。1981年にはピープルファースト・オンタリオが結成され、第1回の会合が同年に開催されている。運動目標の一つとして知的障害者関係団体の名称変更の要求があった。具体的には、この運動によって、コミュニティリビング・カナダ協会は1984年に精神遅滞者・カナダ協会から、コミュニティリビング・オンタリオは1987年に精神遅滞者・オンタリオ協会から名称変更をした。

- 16) Ontario ministry of Community and Social services (2013b) *The evolution of government policy and legislation: 1939–1960*, <http://www.mcass.gov.on.ca/en/dshistory/legislation/1839–1960.aspx>
- Ontario ministry of Community and Social services (2013c) *The evolution of government policy and legislation: the1970s*, <http://www.mcass.gov.on.ca/en/dshistory/legislation/1970s.aspx>
- 17) Ontario ministry of Community and Social Services (2013a) *From institution to community living: A history of developmental services in Ontario*, <http://www.mcass.gov.on.ca/en/dshistory/index.aspx>
- 18) 前掲書 16)
- 19) *Community Living Ontario home page*, <http://www.communitylivingontario.ca/about-us>
- 20) Stainton, T. (2006) *The Evolution of Community Living in Canada: Ontario, 1945–2005*, Welshman, J. and Walmsley, J. eds. *Community Care in Perspective- Care, Control and Citizenship*, Palgrave, 135–145.
- 21) 前掲書 15)
- 22) People First of Canada and Canadian Association for Community Living Joint Task Force on Deinstitutionalization (2009) *Institution Watch 2009 spring Vol. 5(1)*
- 23) Willston, W. B. (1971) “Present Arrangements for the Care and Supervision of Mentally Retarded People in Ontario, A Report for the Minister of Health, Ontario Department of Health. ウィルストン報告では、あくまでも施設規模の縮小を訴えており、施設閉鎖に対しては消極的提言をしている。「我々は地域での社会資源が整備されるまでは現在の入所施設を廃止することはできない」(Willston1971)。
- 24) Welch, R. (1973) *Community Living for the Mentally*

- Retarded in Ontario: A New Policy Focus
- 25) Wolfensberger, W. and Menolascino, F. (1970) Reflections on recent retardation developments in Nebraska 1: A new plan, *Mental Retardation*, 8, 20–24.
- 26) Wolfensberger, W. (1972) The principle of Normalization in Human Services, National Institute on Mental Retardation (=1982, 中園康夫・清水貞夫訳『ノーマリゼーション—社会福祉サービスの本質』学苑社.)
- 27) Wolfensberger, W. (1976) On the origin of our institutional models, Kugel, R. and Shearer, A. eds. *Changing patterns in residential services for the mentally retarded*, Washington, DC: President's Committee on Mental Retardation, 35–82.
- 28) Wolfensberger, W. (1981) The extermination of handicapped people in World War II Germany, *Mental Retardation*, 19(1), 1–7.
- 29) 前掲書 16)
- 30) 前掲書 22)
- 31) 前掲書 22)
- 32) Ontario ministry of Community and Social Services (1987) Challenges and Opportunities-Community Living for People with Developmental Handicaps
- 33) 前掲書 32)
- 34) 前掲書 15), p. 12
- 35) 前掲書 15), p. 12
- 36) 前掲書 32)
- 37) Ontario Association for Community Living (1996), No Better Time Than Now- Saying Farewell to Institutions in Ontario, 1996, p. 7
- 38) 前掲書 22)
- 39) 前掲書 37), p. 7.
- 40) 前掲書 22)
- 41) Community Living Ontario (2011) Policies adopted at Annual General Meetings 2001–2011
- 42) 前掲書 41)
- 43) 親の会が知的障害者入所施設閉鎖に果たしてきた役割については, Panitch, M. (2008) *Disability, Mothers, and Organization*, A Routledge Series. この書籍では, ブリティッシュコロンビア州立施設ウッドランズの入居者親の会を創設し, 当該施設と共に知的障害者入所施設の閉鎖のために積極的な活動したジョー・ディッキーを含む主要な 3 名の母の活躍について詳細に描かれている。
- 44) People First of Canada and Canadian Association for Community Living Joint Task Force on Deinstitutionalization (2011) *Institution Watch*, 2011 Fall Vol. 6(2)
- 45) People First of Canada and Canadian Association for Community Living Joint Task Force on Deinstitutionalization (2013) *Institution Watch* 2013 spring Vol. 7(1)
- 46) 前掲書 20)