

## 1. 問題の所在と研究目的

1994 (平成 6) 年 UNESCO とスペイン政府によって開催された「特別ニーズ教育世界会議—アクセスと質—」において 6 月 10 日に採択された「サラマンカ声明」により、「万人のための教育 (Education for All)」の目標実現のため、インクルーシブ教育 (Inclusive Education) の推進が唱えられた。このサラマンカ声明以降、インクルーシブ教育の実現に向けた国際的な取り組みは加速していくこととなる。そして、2006 (平成 18) 年 12 月 13 日第 61 回国連総会において採択された「障害者の権利に関する条約」(障害者権利条約) 1)では、第 24 条でインクルーシブ教育システムの理念が提唱され、同条約批准国ではインクルーシブ教育システム整備に向けた政策立案、施策施行が進められている。

日本においても 2007 (平成 19) 年 9 月 28 日障害者権利条約署名、2014 (平成 26) 年 1 月 20 日に批准書寄託が行われ、2014 年 2 月 19 日より同条約の効力が発生している。そのため、インクルーシブ教育システム整備に向けた特別支援教育政策の充実や「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(障害者差別解消法) に基づく基礎的環境整備、合理的配慮の提供等が各自治体、学校園等で進められている。

その中で、日本では義務教育のみならず、就学前期の保育・教育領域においても、「特別な教育的ニーズ」(Special Educational Needs) を含む多様な「特別なニーズ」(Special Needs) に応じたシステムの整備を目指したインクルージョン保育のあり方が検討され、今日に至っている。しかしながら、日本においては障害のある／なしにより就学前期の保育・教育施設である幼稚園、保育所、認定こども園等と、主に障害児を対象とした児童発達支援センター・児童発達支援事業(所)等の通園施設・事業の 2 つの制度上の系譜が存在しており、両者を利用する「並行通園」制度等は整備されているものの、インクルージョン保育システムを確立していくためには課題も少なくない。

この大別される 2 つの系譜は、戦後日本の障害乳幼児の支援の歴史的展開過程に大きく関連している。戦後日本における障害乳幼児の支援に関しては、幼稚園、保育所等での障害児保育事業、精神薄弱児通園施設や心身障害児通園事業に代表される通園施設・通園事業、小学校等での幼児ことばの教室等の事業が代表的なものとしてあげられる。これらの学校園、施設・事業等は、障害のある子どもがいない子どもと同じ生活の場で支援を受ける「統合」型と、原則的に障害のある子どものみで同じ生活の場が設けられ支援を受ける「分離」型とに分類される。今日においては幼稚園、保育所、認定こども園等に在籍しながら児童発達支援事業を行う園施設・通園事業での支援も受けられる「並行通園」制度が確立しているものの、制度確立以前は多くの障害のある子どもとその保護者は両方の支援を望むものの、いずれかを選択することが迫られた歴史を戦後日本は有する。

その中で、山梨県市川三郷町(旧市川大門町)に所在する福祉型児童発達支援センターである社会福祉法人ひかりの家「ひかりの家学園」(以下、学園と表記)は、1974 (昭和 49) 年「日本基督教団市川教会」と「学校法人市川幼稚園」(当初は市川教会付設幼稚園)を母体に民間の通園事業として創設された。学園は通園事業の形態をとりながらも、隣接する市川幼稚園と連携して障害乳幼児の支援を行ってきた歴史を有しており、上記のような二分類化の系譜の中で、その課題克服に取り組み続けてきた歴史を有している。

これまでの通園施設・通園事業に関する歴史的研究では、小規模自治体において他機関と連携して不足する機能を補填しながら通園事業が創設され、支援を担ってきたことの経緯やその実態が明らかにされている(田中, 2016)。しかしながら、これまでの通園施設・通園事業に関する歴史的研究では、学園のような教会組織を母体として教育機関である幼稚園と、福祉機関である旧精神薄弱児通園施設、さらに外部の専門機関や関係者が連携して地域で支援の場を創設する事業に関する報告はなされておらず、その先駆性に関する評価についても言及

がされていない。

しかもこれまでの先行研究では、旧市川大門町のような小規模自治体では、財政的な制約、専門職の確保の困難さ、対象児の確保等の要因から、自治体単独で社会的資源の開発として通園施設・通園事業等を創設することは困難であると目されてきており、実際に都市圏に比して事業整備が立ち遅れてきた歴史を有する。それが今日における自治体間格差を生み出す要因の一つともされており、旧市川大門町の事例を検討することは、従来の通園施設・通園事業研究にも新たな研究視座をもたらす可能性を有している。

本研究は教会組織による学園の創設の経緯を、「学校法人市川幼稚園」（市川教会付設幼稚園、以下幼稚園）をはじめ関係機関・関係者の協働に着眼して、学園における障害乳幼児を対象とした福祉・教育支援体制の確立の特質を明らかにする。

## II. 研究方法

### 1. 分析史資料

分析史資料としては社会福祉法人ひかりの家「ひかりの家学園」刊行の資料である「ひかりの家」No.1（1974年）～No.41（2015）と、長澤（2014）を主な分析対象とした。特に後者の資料は当時の状況を当事者である長澤が記した未公開資料であり、学園創設の経緯を明らかにするうえで重要な資料であると考え資料として採用した。

また2019（平成31）年1月28日10:00～12:00 母親葉袋悦子氏が元教会役員の葉袋洋子氏、市川教会員・元職員の志村（鈴木）春美氏に、2月19日10:30～12:30 巨摩教会牧師・元職員の徳田隆二氏に、3月19日13:00～15:00 に元社会福祉法人ひかりの家理事長・市川教会牧師の長澤仁司氏に対して、オーラルヒストリー法に基づく聞き取り調査を実施した。その際、聞き取り調査の内容を研究に使用する旨説明し、研究同意書への同意を求めて研究倫理の遵守に努めた。

### 2. 分析時期

本研究では教会組織による学園の創設の経緯に着眼して協働の実相を明らかにするため、協働アクティビストである長澤が市川教会に赴任した1964（昭和39）年から、社会福祉法人ひかりの家が法人認可を受け、学園が児童福祉法に基づく精神薄弱児通園施設として認可された1977（昭和52）年までを主な分析時期として設定する。

### 3. 分析枠組み

分析枠組みとしては複数のセクターによる協働を分析するモデルとして妥当性が示されている小島・平本（2009）の「協働の窓モデル」（第2次モデル）を用いた。

元々「協働の窓モデル」は「新しい社会的価値の創造」を目指すNPO、政府、企業間の協調的活動である「戦略的協働」を分析することのできるモデルである。戦略的協働とは「NPO、政府、企業という3つの異なるセクターに属する参加者が、単一もしくは2つのセクターの参加者だけでは生み出すことが不可能な新しい概念や方法を生成・実行することで、多元的な社会的価値を創造するプロセス」である（平本,2012,102）。

このモデルに基づき相原・横山（2008）による国際人道支援や、相原（2009）による環境問題等の社会問題への対応に関するセクター間での戦略的協働に基づく解決に向けた取組のプロセス解明が報告されており、社会問題解決に向けたセクター間協働の分析枠組みとして一定の説明性を有するといえる。本研究の対象となる社会福祉法人ひかりの家および学園はNPOではないものの、非営利で社会貢献活動といえる地域での障害乳幼児支援に取組んだ事業はNPOと共通性がみられると考え、「協働の窓モデル」にて分析可能と考え採用することとし

た。

この協働の窓に着目した「協働の窓モデル」は後藤（2009a）によれば、「戦略的協働が促進されるメカニズムの解明」が可能となる、「偶然性とパターンをともなう戦略的協働の実現プロセスの理解」を前進させる、「戦略的協働の分析において重要であると考えられる要因がほとんど全て考慮されている」、「戦略的協働を能動的な知識創造のプロセスとしてとらえている」という4つの特徴を有し、「戦略的協働の形成から実行のプロセスを包括的かつ動的に分析するための理論的枠組」とであるとされている（後藤,2009a,164）。概念図に示すと Fig.1 のようになる。

後藤（2009b）によれば、本概念図において協働システムには4つの独立した「問題の流れ」、「解決策の流れ」、「活動の流れ」、「組織のやる気の流れ」の流れがあり、「いずれも左から右へ時間の経過とともに流れて」おり、「問題、解決策、活動、組織のやる気は、協働の窓が開くことを契機に各流れの中で生成したり、参加者によって投げ込まれたりする」としている（後藤,2009b,246-247）。そして「問題の流れ」、「解決策の流れ」、「組織のやる気の流れ」は「開いている協働の窓」を通り活動の流れに合流するものであり、協働の窓は「協働アクティビストが特定の問題を人々に注目させたり、自らの得意とする解決策を推進したり、組織のやる気を発揮させるのに好機と考える時期」のことで、3種類の「問題の窓」、「解決策の窓」、「組織のやる気の窓」があることを説明している。「協働アクティビスト」とは「自らが賛成する協働の将来の見返りを期待して、自らの資源（注目、関与、時間、エネルギー等）を進んで投じることで、協働の形成と実行に影響を及ぼそうとする参加者」である（Kingdon,1995,122-124）。

その上で「問題のリストであるアジェンダ」、「解決策のリストである諸解決策」、「活動のセットである活動状況」、「組織のやる気のセットである組織のやる気状況」の4つが活動の流れの中で協働アクティビストによって結び付けられ、1つのパッケージを構成する場合に「協働が実現」としている。菅原（2009）はこのモデルは「戦略的協働が『なぜ』、『どのように』実現されるのかについて解明するものであり、5つの「要因参加者と協働の場」、「問題の認識・定義と解決策の生成・特定化」、「組織のやる気の生成と活動の展開」、「協働の決定・正当化と協働の窓」、「協働の成果」により決まるとしている（菅原,2009,370）。

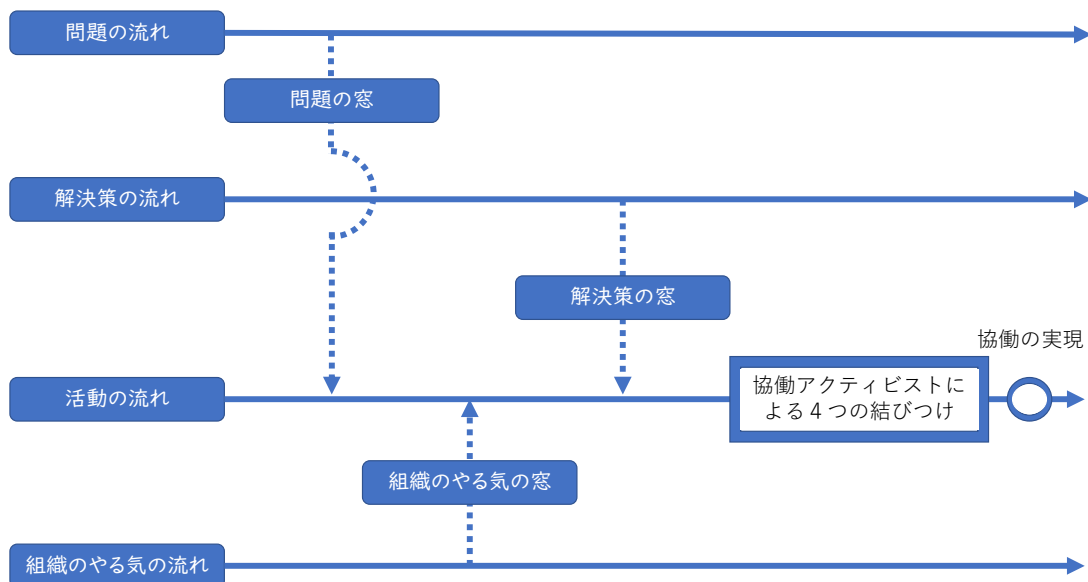


Fig.1 協働の窓モデルの概念図

（後藤祐一（2009b） p.247 より引用）

本研究では後藤（2009b）、菅原（2009）の分析手順を参考に教会組織による学園の創設の経緯を第1期「協働前史」、第2期「形成期」、第3期「実現期」、第4期「展開期」の4期区分とし、各期におけるセクターの行動を史資料および聞き取り調査結果から分析した。具体的には年代記分析を導入し解明することとした。

### III. 結果・考察

本研究結果として、ひかりの家学園の創立の過程が明らかとなった。年代記分析結果は Table 1 に示す。

Table1 年代記分析結果

| 期         | 第1期「協働前史期」   | 第2期「協働形成期」   | 第3期「協働実現期」  | 第4期「協働展開期」  |  |
|-----------|--|--|---|---|--|
| 当該時期      | 1964 (S39) 4月-<br>1973 (S48) 4月  | 1973 (S48) 5月-<br>1973 (S49) 年11月  | 1973 (S49) 年11月-<br>1977 (S52) 年3月  | 1977 (S52) 年4月-   |  |
| 協働アクティビスト | 1. 長澤仁司  | 1. 長澤仁司<br>2. 山浦俊治   | 1. 長澤仁司<br>2. 山浦俊治<br>3. 小林六郎<br>4. 遠藤次男<br>5. 有泉亨  | 1. 長澤仁司<br>2. 山浦俊治<br>3. 小林六郎<br>4. 遠藤次男<br>5. 有泉亨<br>6. 徳田隆二                                 |  |
| 参加者       | 1. 日本基督教団市川教会<br>2. 教会付設市川幼稚園<br>3. 保護者（地域住民）  | 1. 日本基督教団市川教会<br>2. 教会付設市川幼稚園<br>3. 保護者（地域住民）<br>4. 日本基督教団市川教会役員会<br>5. 「ひかりの家学園」職員<br>6. 社会福祉法人十字の園「小羊学園」「おおぞらの家」 | 1. 日本基督教団市川教会<br>2. 教会付設市川幼稚園<br>3. 日本基督教団巨摩教会<br>4. 市川大門町<br>5. 山梨県<br>6. 山梨県議会<br>7. 株式会社マルアイ | 1. 日本基督教団市川教会<br>2. 教会付設市川幼稚園<br>3. 日本基督教団巨摩教会<br>4. 市川大門町<br>5. 山梨県<br>6. 山梨県議会<br>7. 日本基督教団 |  |
| 協働の場      | 1. 日本基督教団東海教区山梨分区分<br>牧師会<br>2. 日本基督教団市川教会<br>3. 教会付設市川幼稚園   | 4. 日本基督教団市川教会役員会<br>5. 社会福祉法人十字の園「小羊学園」「おおぞらの家」  | 6. 日本基督教団市川教会教会員総<br>会<br>7. 運営委員会<br>8. ひかりの家学園  | 9. 日本基督教団巨摩教会   |  |
| 問題の流れ     | アジェンダ  |  |   |   |  |
|           | 問題   | 1. 宣教機能の確立<br>2. キリスト教保育の確立<br>3. 社会的弱者問題<br>4. 在宅障害児問題  | 5. 統合保育の限界<br>6. 「地域共同体」の実現   | 7. 活動空間（園舎）の確保<br>8. 療育環境整備<br>9. 経営困難  | 10. 経営安定化<br>11. 療育体制の確立                                 |
|           | 問題の窓   | 1. 宣教主体の確立<br>2. 教会付設幼稚園の意味確立<br>3. 教会の社会活動<br>4. 在宅障害児をもつ保護者からの相談   | 5. 市川幼稚園教職員負担<br>6. 「社会福祉村」構想   | 7. 活動空間の確保<br>8. 療育環境整備の必要性<br>9. 経営資金の不足   | 10. 経営安定化の必要性<br>11. 専門性の確立                              |
| 解決策の流れ    | 諸解決策   |  |   |   |  |
|           | 解決策  |  | 1. 小規模通園施設の創設<br>2. 幼稚園と同敷地内での設置  | 3. プレハブ園舎建の新設<br>4. 教会施設の利用<br>5. 運動室の寄贈<br>6. 募金   | 7. 社会福祉法人認可<br>8. 児童福祉施設設置認可<br>9. 山梨県障害福祉課の助言           |
|           | 解決策の窓  |  | 1. 市川教会役員会での審議<br>2. 幼稚園児・地域住民との交流  | 3. 敷地の確保<br>4. 教会員総会での議論<br>5. 地元企業からの打診<br>6. キリスト教系組織のつながり                                  | 7. 山梨県の社会福祉法人認可<br>8. 山梨県の児童福祉施設設置認可<br>9. 認可条件の充足       |
| 活動の流れ     | 活動状況   |  |   |   |  |
|           | 活動   | 1. 教会付設幼稚園整備<br>2. 社会的弱者支援<br>3. 統合保育  | 4. 市川教会役員会による「小羊学園」の見学<br>5. 山浦俊治への相談<br>6. 社会福祉法人十字の園「小羊学園」「おおぞらの家」での実習                        | 7. プレハブ園舎建設<br>8. ひかりの家学園創設<br>9. 運営委員会の設置<br>10. 募金活動  | 11. スーパーバイザーの確保<br>12. 山梨県への認可申請<br>13. 社会福祉事業振興財団への助成申請 |
| 組織のやる気の流れ | 組織のやる気状況   |  |   |   |  |
|           | 組織のやる気   | 1. 長澤仁司牧師のやる気<br>2. 教会員のやる気<br>3. 市川幼稚園教職員のやる気   | 4. 山浦俊治のやる気<br>5. ひかりの家学園職員のやる気   | 6. 地元企業のやる気   | 7. 山梨県行政による認可に向けたやる気                                     |
|           | 組織のやる気の窓   | 1. 日本基督教団東海教区山梨分区分<br>牧師会の要請<br>2. 長澤仁司牧師赴任<br>3. キリスト教保育理念の再確立  | 4. 山浦俊治との交流<br>5. 長澤仁司牧師によるひかりの家<br>学園職員採用  | 6. 地域の教会に対する理解  | 7. 山梨県議会議員等の協力   |
| 4つの結び付き   | 「アジェンダ」（問題1-4）、「諸解決策」（なし）、「活動状況」（活動1-3）、「組織のやる気状況」（組織のやる気1-3）の4つが相互に結びついておらず、1つのパッケージを構成していない。                                       |  |   |   |  |
|           | 「アジェンダ」（問題1-6）、「諸解決策」（解決策1-2）、「活動状況」（活動1-6）、「組織のやる気状況」（組織のやる気1-5）の4つが相互に結びついておらず、1つのパッケージを構成していない。                                   |  |   |   |  |
|           | 「アジェンダ」（問題1-9）、「諸解決策」（解決策1-6）、「活動状況」（活動1-10）、「組織のやる気状況」（組織のやる気1-6）の4つが相互に結びつき、戦略的協働によりひかりの家学園創立が実現された。                               |  |   |   |  |
|           | 「アジェンダ」（問題1-11）、「諸解決策」（解決策1-9）、「活動状況」（活動1-13）、「組織のやる気状況」（組織のやる気1-7）の4つが相互に結びつき、新たな戦略的協働が実現し、社会福祉法人ひかりの家法人認可と精神薄弱児通園施設ひかりの家学園認可がなされた。 |  |   |   |  |

## 1. 第1期「協働前史期」

第1期「協働前史期」は「参加者のうちでも特に重要な参加者」を示す「協働アクティビスト」である長澤仁司が日本基督教団市川教会（旧山梨県西八代郡市川大門町）に牧師（市川幼稚園長、日本基督教団巨摩教会牧師兼務）として赴任し、市川教会における信教に基づく社会活動と、教会付設市川幼稚園における就学前のキリスト教保育の確立を模索する時期に当該する。

1964（昭和 39）年4月に日本基督教団東海教区山梨分区牧師会の要請により、同教団牧師である長澤仁司が旧山梨県市川大門町（現市川三郷町）の市川教会に赴任した。この組織のやる気の窓1「日本基督教団東海教区山梨分区牧師会の要請」により組織のやる気1「長澤仁司牧師のやる気」が、またこの「長澤仁司牧師赴任」が組織のやる気の窓2として「教会員のやる気」が発揮された。

市川教会赴任後長澤はまず市川教会付設幼稚園に係る教会の経営方針として、「市川教会の宣教主体の確立」と「協会が幼児教育を何故行うのかその意味の確立」を目指していった（長澤,2014,1）。つまり問題の窓1「宣教主体の確立」、問題の窓2「教会付設幼稚園の意味確立」が開いた。この2つの問題の窓が開いたことにより、問題1「宣教機能の確立」、問題2「キリスト教保育の確立」が同定され、それぞれ問題の窓を通して活動の流れに入り浮遊していた。この2つの問題より幼稚園は1970（昭和 45）年に「約 350 坪の土地」を購入し、併せて「約 200 坪の隣接地を借り受け」ることにより園舎の新築を行い、キリスト教者の保育者による自由保育を柱としたキリスト教保育の確立を図るという活動1「教会付設幼稚園整備」が展開していったのである。

また市川教会では長澤仁司牧師赴任を一つの契機とし教会の社会活動の在り方が教会員の間で議論されており、問題の窓3「教会の社会活動」から問題3「社会的弱者問題」が認識され、教会の事業として地域に在住する結核患者や高齢者等の「社会的弱者」に対する支援活動が行われた（活動2「社会的弱者支援」）。幼稚園でも1970（昭和 45）年に障害児を受け入れ統合保育を拡充していった（活動3「統合保育」）。この統合保育の拡充に関しては、『ルカ福音書』2章 40 節「幼子はたくましく 育ち、知恵に満ち、神の恵みに包まれていた」に基づき、キリスト教徒である保育者による障害の有無に関わらないキリスト教保育を実践していくという長澤の理念に基づくものであり、長澤の影響による組織のやる気の窓3「キリスト教保育理念の再確立」が開き組織のやる気3「市川幼稚園教職員のやる気」により取組が活性していった。

その中で1973（昭和 48）年に地域の障害児をもつ保護者から、肢体不自由児の市川幼稚園への就園を相談された。問題の窓4「在宅障害児をもつ保護者からの相談」である。この相談により教会、幼稚園では問題4「在宅障害児問題」が認識された。この保護者の相談が学園創設の契機となっていくのである。しかしながら長澤は「しばらく考えさせてほしい」と回答したと振り返っており（長澤,2014,2）、第1期では解決策の窓は解放されず、従って解決策も生成されなかった。

第1期の主要な協働の場は日本基督教団東海教区山梨分区牧師会、日本基督教団市川教会、教会付設市川幼稚園の3つであった。

第1期は「アジェンダ」（問題1-4）、「諸解決策」（なし）、「活動状況」（活動1-3）、「組織のやる気状況」（組織のやる気1-3）の4つが相互に結びついておらず、戦略的協働の実現はなされなかった。

## 2. 第2期「形成期」

第2期「協働形成期」は「ひかりの家学園」の創立に向けて、教会で新組織を創設するとともに、障害児支援に取り組む他のキリスト教社会福祉法人経営の障害児福祉施設と協働し、準備を進めた時期に当該する。

長澤は保護者からの相談を受け、統合保育を行っていた市川幼稚園への就園を検討した。しかしながら、当時の幼稚園は宗教法人経営の教会付設幼稚園であり、学校法人格を有していないため十分な私学助成に係る国庫補助制度に基づく経常費補助が十分受けられておらず、限られた財務・労務状況下で経営がなされていた。そのた

め個々の幼稚園教諭に係る業務負担が大きく、肢体不自由児の受入れは幼稚園教諭の「限界」をこえるものであり（長澤,2014,2）、受入れ困難な状況にあった。つまり幼稚園では問題の窓5「市川幼稚園教職員負担」が開き、問題5「統合保育の限界」が認識された。

一方肢体不自由児をもつ保護者は当時他の幼稚園等での受入れが断られ、福祉事務所からは「中巨摩郡の山梨県福祉村にある療育センターへの入所をすすめられ」ていた。当時の山梨県では天野久知事県政下で1964年（昭和39年）9月「山梨県勢振興基本計画」を基に、障害者福祉政策の一環として1966（昭和41）年から韮崎市に「社会福祉村」整備が進められていた。山梨県では障害者福祉が「社会福祉村」を一つの拠点として制度整備が進められていたのである。しかしこの保護者からは「幼い娘を自分の手許で育てたい」（長澤,2014,2）という地域福祉に係るニーズが示されており、問題の窓6「『社会福祉村』構想」が開き、問題6「『地域共同体』の実現」が長澤に認識され、問題の窓6を通して活動の流れに入り浮遊していた。

長澤は地域での障害児支援の必要性と現状の幼稚園組織の教職員の業務上の「限界」に関する認識から、市川教会役員会で「市川教会付設幼稚園が借り受けている土地の一部にプレハブ園舎を建築」して、「運営委員会を組織」し、「専門的な療育活動を行う小規模通園施設」の創立を諮った。解決策の窓1「市川教会役員会での審議」が開かれ、解決策1「小規模通園施設の創設」が生成されたのである。また長澤は施設入所が障害者を「私たちの社会から隔離」する可能性を指摘し、「ひかりの家」No.1（1974年）で以下のように記している。

*どんな重い障害をもつていようともひとりの人間であることに変わりはありません。家庭というものは胎児から乳幼児、子供、青年、壮年、老人が共に生きる場所です。社会も同じです。重荷を共に負いあうことをよろこぶ場です。*

*こうした理由で私たちは家庭から通園できる施設を町なかではじめました。一日も早く通園施設でさえ必要なくなったと言えるような社会をこの地域一体につくり出せるような働きをみなさんと共に続けてまいりたいと願っています。*

つまり長澤は学園創設当初からインクルーシブな社会を目指した取組として学園を位置づけており、解決策の窓2「幼稚園児・地域住民との交流」が開かれ、解決策2「幼稚園と同敷地内での設置」が教会では生起してきたのである。この長澤の提案を基に、市川教会役員会で「ひかりの家学園」の創立に向け運営委員会を組織化することを諮り、役員会の承認が得られた。

役員会での承認後、長澤は市川教会役員4名（葉袋悦子・小林六郎・大芝重子・立川善之助）と共に同じ日本基督教団東海教区に属する日本基督教団遠州教会（静岡県浜松市）信徒である山浦俊治・山浦明子が経営する社会福祉法人十字の園精神薄弱児施設「小羊学園」を見学し（活動4「市川教会役員会による「小羊学園」の見学」）、山浦俊治に学園創設について相談している（活動5「山浦俊治への相談」）。この時山浦俊治は「『先生、お始めになったらよろしいんじゃないですか。イエスさまがなさったことなんですから』と述べたとされ、長澤は「ぐっと背中を押された」と述べている（長澤,2014,2）。ここで組織のやる気の窓4「山浦俊治との交流」が開かれ、組織のやる気4「山浦俊治のやる気」が発揮される。

長澤は見学・相談後に市川教会教会員の中から学園での療育に携わる志願者を募り、志村春美と加藤春美が申し出た。志村春美、加藤春美両名とも学校法人山梨英和学院「山梨英和中学校」「山梨英和高等学校」「山梨英和短期大学」を卒業したキリスト教徒であった。両名の採用により組織のやる気の窓5「長澤仁司牧師によるひかりの家学園職員採用」が開き、組織のやる気5「ひかりの家学園職員のやる気」が発揮された。長澤は山浦俊治に両名に対する「基本的生活補助」と「療育活動の基本」に関する教育を依頼し、山浦俊治は志村春美を精神薄弱児施設「小羊学園」、加藤春美を重症心身障害児施設「おぞらの家」で受入れ、1973（昭和48）年5月～10

月の6か月間長期実習を通して支援した(活動6「社会福祉法人十字の園『小羊学園』『おおぞらの家』での実習」)。

第2期の主要な協働の場は日本基督教団市川教会役員会と社会福祉法人十字の園「小羊学園」「おおぞらの家」の2つであった。

第2期は「アジェンダ」(問題1-6)、「諸解決策」(解決策1-2)、「活動状況」(活動1-6)、「組織のやる気状況」(組織のやる気1-5)の4つは第1期に比すれば具体的になっていったものの、いずれも十分な内容を備えておらず、戦略的協働の実現までには至らなかった。

### 3. 第3期「実現期」

第3期「協働実現期」は教会施設を利用して萌芽的な実践を行うとともに、プレハブ園舎を建設し、「ひかりの家学園」を創立させ、社会福祉法人化に向けて組織開発を進めた時期に当該する。

当時の教会では学園の活動に用いられる独立園舎等を有していないため(問題の窓7「活動空間(園舎)の確保」)、長澤を中心に市川教会では、幼稚園に隣接する敷地(約60㎡)にプレハブ園舎の新設を始めた(活動7「プレハブ園舎建設」)。併せて市川教会では解決策の窓4「教員総会での議論」が開き、解決策4「教会施設の利用」を決め、教会の「礼拝堂」と「分級室」を用いて月曜日から金曜日まで3名の障害児を対象に実習から戻ってきた志村、加藤両名が保育者となり療育実践を始めた。この「礼拝堂」等を用いた療育実践を「ひかりの家学園」と名称決定し、「ひかりの家学園」の前身が1973(昭和48)年11月19日から始められたのである(活動8「ひかりの家学園創設」)。

そして市川教会ではひかりの家学園の経営を行うための組織として「運営委員会」を設置した(活動9「運営委員会の設置」)。運営委員会委員は、委員長は長澤仁司(学園長)、委員は葉袋悦子、小林六郎、立川善之助(教会役員)、志村春美、加藤春美(学園職員)、有泉亨(山梨県議会議員)、遠藤次男(市川大門町長)、鈴木熊男(市川大門町議会議員)、戸泉恵美子(山梨県社会福祉協議会)で構成された(長澤,2014,4)。教会・施設、議会、行政、福祉協議会の各関係者により運営委員会が組織化された。つまりひかりの家学園は関係するセクターの協働により創立がなされたのである。

プレハブ園舎の完成により、1974(昭和49)年3月17日ひかりの家学園は開園式を実施した。開園後ひかりの家学園では大きく2つの経営課題が浮上した。一点は療育実践を進める中で問題の窓8「療育環境整備の必要性」が開き、問題8「療育環境整備」が、もう一点は問題の窓9「経営資金の不足」が開き、問題9「経営困難」が認識されたことである。

「療育環境整備」問題に関しては、組織のやる気の窓6「地域の教会に対する理解」が開き、組織のやる気6「地元企業のやる気」が発揮され、地元市川大門町の和洋紙等紙製品を取り扱う株式会社マルアイが他保育所で使用されていた可動式の運動遊びが行える設備を備えた部屋(運動室)の寄贈を申し出、地元企業との協働により療育環境整備がすすめられたのである(解決策の窓5「地元企業からの打診」による解決策5「運動室の寄贈」)。

一方後者の「経営困難」問題に関しては、教会役員であった協働アクティビスト小林六郎を学園職員として採用し、経理・総務事務体制の整備を行った。そして全国の日本基督教団関係教会やキリスト教系学校園等に寄付の依頼を行うとともに(解決策の窓6「キリスト教系組織のつながり」、解決策6「募金」)、甲府駅前等で活動10「募金活動」等を行い対応していた。しかしながら、それでも対応できない場合は運営委員会委員で市川大門町長であった協働アクティビスト遠藤次男等の依頼し、銀行からの短期借入等も行っていったという。学園では社会福祉法人・児童福祉施設いずれの認可もなく財源が限られている中、地元市川大門町をはじめとする行政支援も受けながら、経営安定化を模索していた。このような「経営困難」問題もあり、学園では社会福祉法人格と児童福祉施設認可を目指すこととなったのである。



第3期の主要な協働の場は日本基督教団市川教会教会員総会、運営委員会、ひかりの家学園の3つであった。第3期は「アジェンダ」(問題1-9)、「諸解決策」(解決策1-6)、「活動状況」(活動1-10)、「組織のやる気状況」(組織のやる気1-6)の4つが、第2期に比していずれもより具体的にいき、相互に結びついてひかりの家学園の創設という1つのパッケージを構成した。その結果、複数の参加者による活動が展開し、市川大門町を中心とした地域で障害児の療育活動が実践され、戦略的協働が実現していったのである。

#### 4. 第4期「展開期」

第4期「協働展開期」はひかりの家学園の経営を安定させるため、「社会福祉法人ひかりの家」の認可を受け、児童福祉法に基づく精神薄弱児通園施設として療育体制の確立を図った時期に当該する。

学園では第3期に認識された「経営困難」問題解決に向け、問題の窓10「経営安定化の必要性」が開き、問題10「経営安定化」が学園関係者には認識されていた。そのため、解決策の窓7「山梨県の社会福祉法人認可」、解決策の窓8「山梨県の児童福祉施設設置認可」が開き、解決策7「社会福祉法人認可申請」、解決策8「児童福祉施設設置認可申請」が生成された。従って学園の経営母体を社会福祉法人化するとともに、学園も児童福祉法に基づく精神薄弱児通園施設認可が得られるように1976(昭和51)年頃から申請作業を進めていった。

「社会福祉法人ひかりの家」および施設認可に際して、認可権者である山梨県および旧厚生省へ認可申請を行うためのパイプを整えたのが、協働アクティビストで当時山梨県議会議員の有泉亨であった。組織のやる気の窓7「山梨県議会議員等の協力」により、組織のやる気7「山梨県行政による認可に向けたやる気」が発揮され、開いている組織のやる気の窓7を通して、活動の流れに入っていた。有泉は元々市川大門町長も務めており、選挙区でもある地元と山梨県とをつなぐ役割を果たしていた。また「社会福祉法人ひかりの家定款」によれば、社会福祉法人認可当初の理事会は理事長長澤仁司の他、理事は有泉亨、青沼富秋、遠藤次男、山浦俊治、小林六郎、葉袋悦子、監事は大芝重子、青木誠(会計士)が務めており、有泉の他にも山梨県議会議員であった青沼富秋も関与し、行政と法人・施設とをつないでいたのである。

その結果、有泉亨、青沼富秋等県議会議員の支援により旧厚生省障害福祉課への説明を行い、山梨県知事田邊圀男等の理解も得られ、教会付設幼稚園との敷地の「一体的運用」に関する課題等も克服できたのである。

また児童福祉施設認可のための条件整備として、職員体制の整備も必要であった。特に有資格者の確保が課題となった。そこで長澤は日本基督教団立神学校である東京神学大学公開夜間神学講座で講演をした際に知り合った徳田隆二の招聘を検討した。徳田は元々明治学院大学社会学部卒業であり、同様に明治学院大学経済学部卒業の長澤と同窓であった。徳田は大学卒業後幼稚園教諭を経て夜間神学校に通い牧師になるための勉強をしており、社会福祉、幼児教育・保育に関する知識を有した人物であった。徳田の招聘は問題の窓11「専門性の確立」が開き問題11「療育体制の確立」が認識される中で、療育に係るスーパーバイズが可能な専門職の確保となり、有資格者確保(児童指導員)の点からも適任だったのである。

そこで長澤は分教区牧師会を通じて日本基督教団に自身が兼任する日本基督教団巨摩教会(瑞穂町)の牧師としての赴任を働きかけ、同時に学園の非常勤職員に迎え、体制整備と実践上のスーパーバイザーの確保を図った(活動11「スーパーバイザーの確保」)。

このような体制整備を通して、解決策の窓9「認可条件の充足」が図られ、それにより解決策9「山梨県障害福祉課の助言」を得て、1976(昭和51)年7月社会福祉法人認可申請手続きがなされた(活動12「山梨県への認可申請」)。さらに、同年8月に認可の内示が出ると活動13「社会福祉事業振興財団への助成申請」が採択され、新園舎建設費の確保にも見通しが立った。そして学園は1977(昭和52)年3月に新園舎が竣工し、4月1日に社会福祉法人および児童福祉施設の認可を受け、ひかりの家学園は山梨県峡南地域を中心とする就学前障害児を対象とした地域療育の拠点となっていった。さらに市川幼稚園との地理的条件を活かし、日中の活動を一体



的に展開するインクルージョンの萌芽ともいえるべき実践を確立し、今日にいたる基盤をつくりあげたのである。

第4期の主要な協働の場は日本基督教団巨摩教会であった。

第4期は「アジェンダ」(問題1-11)、「諸解決策」(解決策1-9)、「活動状況」(活動1-13)、「組織のやる気状況」(組織のやる気1-7)の4つが相互に結びつき、教会経営による無認可での療育実践を行っていた学園は、行政との関わりを通して社会福祉法人ひかりの家法人認可と精神薄弱児通園施設ひかりの家学園認可がなされた。従って新たな戦略的協働により、山梨県旧西八代郡市川大門町という人口約13,000人(1977年度)の小規模自治体に、障害児の地域生活を志向した幼稚園と同敷地内という地理的条件を活かした今日においても先駆的な療育実践を展開する認可通園施設が実現されたのである。

#### IV. まとめ・今後の研究課題

本研究は地方における小規模自治体での精神薄弱児通園施設整備の発展過程を関係機関等との戦略的協働から明らかにした。今日、児童発達支援センターが各地域の中核機関として他の児童発達支援事業所等への支援を求められる中、幼稚園や行政等関係機関、更には地元企業との協働を図りながら施設機能整備および法人・施設認可を実現していった本事例の特質は、今日の支援体制整備においても示唆に富む事例である。

「協働の窓モデル」による分析結果から、ひかりの家学園創設・認可に至る展開過程においては、少なくとも9つの協働の場が設定され、協働アクティビスト・参加者による協働が図られていった。この協働の場での協働の展開過程を踏まえると、以下の点が指摘できる。

- (1) 学園創設の動きが生じる以前から協働の場であった日本基督教団市川教会では「社会的弱者支援」に関する活動が、教会付設幼稚園では「統合保育」が展開されており、在宅障害児支援に取り組む文脈をそなえていたこと。
- (2) 学園の創設には同じ日本基督教団に属する遠州教会関係者であり、障害児施設経営に携わっていた山浦俊治や、同教団等の組織が協働し、資源確保を図っていたこと。戦略的協働においては「参加者間には資源の相互補完性」があると指摘されているが(平本,2009,463)、まさにひかりの家学園の場合キリスト教系組織のネットワークにより参加者間で資源の補完がなされたことが創設の一動力となっていた。特に山浦の経営する「小羊学園」等での職員による実習は療育実践等に関するメディア、情報が限られていた当時において学園経営に不可欠な療育に係る「知識移転」がなされたと考えられ、知識という資源の補完も行われていたと考えられる。
- (3) 認可以前の第3期においては経営困難が生じていた中で、地元企業による療育環境整備として運動室の寄贈がなされており、企業との協働による学園の発展がなされていたという史実が確認されたこと。企業の社会貢献(活動)は日本では1990年代に企業の社会的責任(CSR)に関連して注目が集まってきたといわれているが(香川・小田,2008,410)、本事例ではそれよりも早く地域とのつながりの中で協働がなされていた事例の存在が確認された。
- (4) 本事例においては協働アクティビスト・参加者としての県議会議員、町議会議員、町長による学園と行政とのつながりの創出が、行政との協働を促進した可能性が示唆されたこと。児童福祉施設史研究において都道府県あるいは市区町村等の議員や市区町村長との協働を分析した研究は十分な蓄積があるとは言い難く、今後児童福祉史研究における発展の原動力の一つとしての行政機能に関する研究を推し進める必要性を例証できたと考えられる。

本研究は事例研究としての性格上、分析によって得られた知見が他の事例にどの程度援用可能性を有しているのかは十分に示せていないという限界を有する。今後さらなる事例研究の蓄積を重ね、児童福祉施設の展開過程

における協働の意義を明らかにしていきたいと考える。

## 注

1) この当時甲府市羽黒町に所在した通園部門も有する肢体不自由児入所施設「山梨県立あけぼの学園」も 1974（昭和 49）年 12 月に「社会福祉村」に移転している。

## 謝辞

本研究を行うにあたり、お忙しい中研究協力いただきました葉袋洋子氏、志村（鈴木）春美氏、徳田隆二氏、長澤仁司氏に記して感謝申し上げます。また研究遂行にご助言等をいただいた山梨県立大学古屋祥子准教授にも御礼申し上げます。ありがとうございました。

## 付記

本研究は平成 30 年度山梨県大村智人材育成基金事業「山梨県若手研究者奨励事業」による助成（研究テーマ：山梨県における障害乳幼児を対象とした福祉・教育に関する歴史的研究、研究代表：田中謙）を受けて実施した。

## 引用・参考文献

- 相原基大・横山恵子（2008）「国際人道支援分野における戦略的協働の事例分析—人道目的の地雷除去支援の会（JAHDS）とジャパン・プラットフォーム（JPF）—」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』58(1),57-115.
- 相原基大（2009）「ノンフロン冷蔵庫の日本市場導入における NPO・政府・企業間の戦略的協働の事例分析」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』59(1),67-102.
- 後藤祐一（2009a）「環境問題の解決と戦略的協働—脱スパイクタイヤ社会の事例研究—」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』59(1),163-207.
- 後藤祐一（2009b）「戦略的協働を通じた車粉問題の解決プロセス」『非営利法人研究学会誌』11,245-257.
- 平本健太（2009）「戦略的協働の本質—主要命題と実践的指針の提示—」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』59(3),457-487.
- 平本健太（2012）「NPO、政府、企業間の戦略的協働—北海道グリーンファンドの事例分析—」北海道大学大学院経済学研究科『地域経済経営ネットワーク研究センター年報』1,104-106.
- 平本健太・大原昌明・小島廣光・後藤祐一（2009）「NPO、政府、企業間の戦略的協働—黒松内ぶなの森自然学校—」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』59(1),19-53.
- 香川文庸・小田滋晃（2008）「農業経営の社会的責任とアカウンタビリティ」『農林業問題研究』44(3),410-424.
- 加藤和子・田淵和子・大須賀美智（1999）「山梨県下における心身障害児福祉施策の変遷—国及び山梨県の施策の推移と障害児福祉事業の活用状況から—」『山梨県立看護大学紀要』1(1),55-69.
- Kingdon John W.（1995）『Agendas, Alternatives, and Public Policies』（2nd edition）Harper-Collins College Publishers.
- 小島廣光・平本健太（2009）「戦略的協働とは何か」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』58(4),679-717.
- 小島廣光・平本健太編（2011）『戦略的協働の本質—NPO、政府、企業の価値創造』有斐閣.
- 長澤仁司（2014）『「ひかりの家学園」創立 40 年記念式講演原稿』No.1-6（未公刊）.
- 菅原浩信（2009）「ふるさと銀河線における戦略的協働」北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』59(3),369-390.