

精神障害者小規模作業所を存続させる意義と 精神医学ソーシャルワーカーの専門性の関連についての考察 — NPO 法人 地域生活を支援する会「ひびき」の実践例から—

A Study About The Relation Between Continuation Sheltered Work
Place for the People with Mental Disorder Not Enforced by Regulation
and Professionalism of Psychiatric Social Workers

—A Case Study of NPO for Support Daily Life in the Community 'HIBIKI' in Chiba City—

井上 牧子
(Makiko INOUE)

Abstract:

Before 2006, more than 1700 sheltered work places for people with mental disorders, which were not enforced by law, operated in Japan. After 2012 April, these sheltered work places were required to shift to institutions enforced by regulation, because of Handicapped person independence support law. Even after 2012 April, NPO for Support Daily Life in the Community 'HIBIKI' in Chiba city continues to work without being enforced by regulation.

The purpose of this study was to research the effect of continuing sheltered work places for people with mental disorders without being enforced by regulation and the relation of the professionalism of Psychiatric social workers who get involved with HIBIKI's practices.

This study was conducted in 2015 using interviews with two psychiatric social workers of HIBIKI. As a result of qualitative analysis, they consider that this administrative shift negatively influences institution's practices by enforced by regulation. They evaluated that the new administrative system is decreasing the quality of life of people with mental disorders. They consider that the new system is an economical issue and doesn't support the whole person. Continuing sheltered work places for people with mental disorders which are not enforced by regulation is crucial for the well-being of the clients.

This study described HIBIKI's social workers as having enough competence and critical perspective for political determination against. They stress the importance of the accumulation of regular social worker's practices and a high priority in the role as a professional social worker.

キーワード : 精神障害者小規模作業所 精神医学ソーシャルワーカー 専門性 障害者自立支援法

Keywords : Sheltered work place for the people with mental disorder Psychiatric Social Worker Professionalism Handicapped person independence support law

1 背景となる問題意識

障害者自立支援法（以下、自立支援法）¹が、2006（平成18）年4月の一部施行を経て、同年10月から本格的に施行された。この法律の成立により、年齢や障害種別ごとに体系化されていたサービスの再編と一元化、市町村による障害者福祉サービスの提供体制の整備、ケアマネジメントを導入した支給決定手続きの明確化、就労支援の強化、財源の確保を目指した利用者負担の導入等、障害者福祉施策における抜本的な改革が実施された。そして法定内外を問わず、それまでに支援を行っていた施設・機関は、2012（平成24）年3月末までに、自立支援法で規定された事業を行う事業所へと移行することが行政から求められた。これにより1970年代以来、日本の精神障害者を地域の中で支え、2005年には全国で1,765か所存在した¹⁾精神障害者小規模作業所（以下、作業所）のほとんどは、活動を継続するために、自立支援法上の「事業」を行う「事業所」に移行せざるを得ない状況におかれることとなった。

さて、筆者は、「精神保健福祉士」の養成教育に携わっている。「精神保健福祉士」は、1940年代後半から、我が国の精神医療保健福祉領域において実践を継続してきた精神医学ソーシャルワーカー（以下、PSW）の専門的営為が社会的認知を得て、国家資格化したものであり、本年で法律制定後19年を迎える。先達には「実践から制度を創出し続けた巨人である谷中輝雄や、制度をつくりつつ、精神障害者の観点からこれを駆使続けている門屋充朗ら」²⁾を代表とするPSWが多数存在する。彼（彼女）らは、自らの専門的実践の中から、制度や施策を生み出したり、それらの整備や改善を要求してきたりした。「精神保健福祉士」という国家資格そのものも、言うなれば、わが国の政策において、社会福祉の対象から切り捨てられ、医療（治療）の対象としてのみ考えられてきた精神障害を有する人々の社会福祉的支援を担う人材の質の担保と養成をめざし、PSW自らが制度として求めた産物であると言えよう。つまり、「精神保健福祉士」の国家資格化は、あくまで精神障害を抱える人々へのよりよい支援の

具現化を目指す一つの「手段」に過ぎなかったと考えられる。

ところが、近年の「精神保健福祉士」の養成教育を顧みると、制度や施策の遂行者や執行者になることを「実践力がある」と認識し、それらを身につけることを精神保健福祉士として「即戦力になる」と誤解したまま、学生に修得させることが、求められているのではないかと筆者は懸念している。このような筆者自身の懸念と連動するように、国家資格化や自立支援法制定後、筆者が垣間見る実践現場において、精神保健福祉士は、行政から示された法や制度に巧く則り「事業」を円滑に進めることに腐心せざるを得ない状況に追い込まれているような印象を受ける。そのような状況は、自立支援法の制定による障害者福祉施策の改革以降、益々加速し続けているように推測される。そして、本来は法や制度では示しきれない精神医学ソーシャルワーカー（以下、PSW）の専門的営みが、法や制度の枠組みの範囲内に矮小化され、さらには精神障害を有する人々と協働すべき本来の実践を展開しにくい状況が広がりつつあるようにさえ筆者には考えられる。

そのような中、敢えて自立支援法上の事業に移行することを選択せず、現在（2016年）においても、作業所を「自治体の単独事業」として、継続させ、実践を展開しているPSW達が存在する。彼らが、なぜ法体系に則らない「作業所」を存続させることにこだわり続けたのか、そして新しい法体系に移行することなく、どのようにして作業所を現在もなお継続可能ならしめたのか、本論では、その実践を紹介したい。それにより、改めて作業所の存在意義や、PSWの専門的な実践と法制度の関連について再考することが可能になると考える。そしてそれはとりもなおさず、PSWが単に制度や施策の遂行者や執行者に陥ることなく、専門性を発揮するとはどういうことであるかを検討する一つの素材を提供し得ると考える。

2 精神障害者小規模作業所について

(1) 精神障害者小規模作業所の誕生と歴史

精神障害者小規模作業所は、精神障害者共同

作業所、精神障害者小規模共同作業所、精神障害者福祉作業所、精神障害者地域作業所等という呼称がある。

1970年代から、当初は、知的障害を有する人々の家族を中心に「施設に入れなかったその子らの待機中の代替活動として、地域で母親らが地域生活訓練（在宅）援護事業として始めたもの」³⁾が発展し、それが精神障害者の地域生活支援の活動を担うようになり「精神障害者小規模作業所」と呼ばれるようになった。

精神障害者小規模作業所（以下、作業所）も、知的障害の分野と同様に、初期には家族や関係者職員の熱意によって運営されていたが、1977年に京都府で初めて「地方自治体独自の公的補助制度」が開始され、1987年からは国も「精神障害者小規模作業所運営助成費」として補助を開始したことで、全国的に活動が拡大していった⁴⁾。「小規模作業所」そのものは、いずれの法律にも規定されなかった（法定外）ため、却ってサービスは多岐に亘り「柔軟な運営姿勢も小規模作業所の特徴」⁵⁾であった。しかし、自治体による補助金が運営資金の中心となっていたため、地域による運営費の格差の問題は存在した。

1995年に「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下、精神保健福祉法）」が成立した際にも、作業所は法定の社会復帰施設には位置づけられなかった。

しかし、前述したように、自立支援法が施行される前年の2005年には、全国1,765か所の「精神障害者小規模作業所」が、わが国には存在した。自立支援法移行直前である2006年9月30日の法定の社会復帰施設の総数が993か所⁶⁾であることを鑑みると、作業所は、精神障害を有する人々の生活を地域で支える社会資源として最もアクセシビリティが高く、一定の役割を担っていたことが推測できる。

（2）精神障害者小規模作業所の役割と意義

精神障害者小規模作業所（以下、作業所）は、前項でも言及したようにそのサービスは多様であり、生活訓練の場、福祉的就労の場、生きがいを見つけたり仲間と交流したりする場、

地域社会とのつながりを持つ場であり得た。そして、作業所は精神障害を抱える人々にとって「再発・再燃・再入院を防ぎ、社会復帰・社会参加に有効に機能していることが誰にでも認められている」⁷⁾と滝沢は述べた。

精神科医である岡上は、作業所について、「良質の作業所について考えるならば」と前置きしつつも、「医療施設以外（医療・保健スタッフがいないところ）に分裂病の人が通い、地域社会そのものの中でグループとしての活動が行われていることは、わが国の明治以降の分裂病の処遇史にとって時代を画した出来事といってよい」⁸⁾と述べ、作業所の役割を歴史的にも特筆すべきものであると評価した。さらに「むやみに訓練をうたわず、社会リハビリテーションを重視し、さらにはハンディキャップを支える福祉の場を用意し、その上、1980年代に主流となった『本人の現実的な選択を支援することこそがスタッフの役割である』という理念に沿うのは、先進世界の今日の大勢でもある」⁹⁾と述べ、作業所が精神障害者福祉における当時の世界的潮流に一致した実践であったことも示唆した。そして、作業所の活動は「社会との接点づくりに潜在力を発揮し、ボランティアの参加でも力をみせ」ることを通して「社会に対して背を向けない人を育て、近代型の福祉行政の発展に不可欠と言われる当事者発信の発信基地を育てるかもしれない期待を抱かせる」¹⁰⁾と作業所の役割を評価し、将来的にさらなる意義を持つ可能性について期待を寄せていた。さらに、これらの活動は「作業所にしてはじめてできたと思われること」であると強調し「医療（医師）では担えない」ことであり、「保健所など他機関のソーシャルワーカーなどが支援したことが重要なポイントになったようにみえる」¹¹⁾と記し、「作業所」とその活動を中心的に担ってきた社会福祉の専門職である「ソーシャルワーカーの役割」にも一定の評価を与えた。

（3）精神障害者小規模作業所の現在

前項で明らかになったように、精神障害者小規模作業所（以下、作業所）は、1990年代か

ら、法定外施設であるがゆえの自由度を活かし、精神障害を有する人々の生活を地域社会で支える拠点となっていった。そしてその活動は、全国で展開されていった。

しかし、2006年に障害者自立支援法が施行され、2012年3月末までに、障害者自立支援法上の「就労継続支援事業B型」「地域活動支援センター」「生活介護」等へ事業移行することが推進され、対象も精神障害だけでなく、原則としては知的障害、身体障害と三障害を対象とするようになった。

このような経過を経て、現在も名称に「作業所」を使用している事業所は存在するが、実際に、自立支援法施行以前と全く同様に、自治体からの補助金で運営を行っている「精神障害者」の「作業所」は、ほとんど残っていないのではないかと考えられ、現在では、その正確な数は不明である。

3 本研究の目的

これまでにも述べてきたように、自立支援法の成立以降、精神障害者小規模作業所は、新サービス体系の事業に移行することが推進されてきた。しかし、現在（2016年）においても新サービス体系の事業に移行することなく、自治体の単独事業として「精神障害者小規模共同作業所（以下、作業所）」を運営し続ける、千葉市内の「NPO法人地域生活を支える会ひびき」が存在する。

本研究では、この「ひびき」の活動を概観し、さらにその運営にかかわる2名のPSWを対象としてインタビュー調査を実施し、そこで得られた結果から、作業所を継続させる意義と、そこにかかわるPSWの実践と専門性について再考することを目的とする。但し、本論では仮説の生成や、仮説に基づいた実証を行うといった厳密な意味での調査を主目的とするのではなく、現在も作業所を継続している「ひびき」の活動とそこにかかわるPSWの実践を明らかにし、とりわけ、作業所を継続させるに至った経緯や、それを可能とした方法や要因を、そこにかかわるPSWの生の声と共に紹介し報告することを通して、前述した「作業所を継続

させる意義」と「PSWの実践と専門性」について再考することを主たる目的とする。

4 方法

(1) 方法

精神障害者小規模作業所「ひびき」がいかにして「作業所」を継続させ得たかについて、以下の①～③の方法を用いて検討する。①ひびきの運営に携わるPSW 2名にインタビューを実施する、②ひびきが発行している「エスカルゴ通信」「精神障害者・共同作業所—ひびきの10年—（1999.11～2009.11）」¹²⁾「ひびき講演集（1999.11～2012.11）」¹³⁾を参考資料として活用する、③その他、筆者がひびきにかかわる中で参与観察したことを活用する、の三点である。

特に①のインタビューについては1)「どうして障害者自立支援法上の事業へ移行せずに、作業所を継続することにこだわったのか」2)「どのようにして作業所の継続を可能ならしめたのか」3)「現在の制度や施策に対する提言」の3点を中心にインタビュー調査を実施し、その内容をICレコーダーにて録音し、逐語録に起こしたものと、調査時のフィールドメモをデータとして使用し、分析を行った。

(2) 倫理的配慮

インタビュー調査については、2名のPSWに口頭と文書で、調査の目的、方法（ICレコーダーで録音し、逐語録にしたものを活用することを含む）について説明し、同意を得、同意書をかまし、調査を実施した。その際に「ひびき」の名前や両PSWの氏名・経歴等についても記して良いことについても同意を得た。

(3) インタビュー調査協力者

インタビューは、PSWである赤沼民雄氏、漆原和世氏に協力を依頼した。

赤沼氏は、川崎市リハビリテーション医療センター（以下、川崎リハ）開設当初の職員であり、その後は精神科病院の開放化運動最盛期の同和会千葉病院（以下、千葉病院）、精神科救急医療を創始した千葉県精神科医療センターで

の計25年以上に亘るPSW経験を経て、ひびきを開設するに至っている。漆原和世氏は、ひびきの開設時から関与しているが、ひびきの活動に専念するまで千葉病院に継続して30年勤務していた。千葉病院在職中にも、千葉県内他市において作業所の開設に積極的に関与した経験がある。

(4) インタビューの実施期間と場所

2015年3月、「ひびき」に伺い、1回2時間程度のインタビュー調査を2回実施した。インタビューは2名に対して同時に実施した。

(5) データの分析

インタビュー調査のデータの分析においては、調査協力者のナラティブを活かした記述をすることを重視した。データの中から重要であると考えられる記述を抽出し、結果としてまとめたものを、調査協力者に提示し、メンバーチェックを受けることで筆者の解釈の妥当性を保持することを目指した。そのための再調査を2015年4月、9月、2016年9月の3回に亘って実施した。

5 「ひびき」の活動の実際 1)

(1) 『ひびき』と活動にかかわる人々

「ひびき」は1999年11月に精神障害者小規模作業所として活動を開始し、現在(2016年)18年目を迎えた。活動日は週4回であり、活動時間は9時～16時である。2002年3月30日にNPO法人として千葉県の認証を受けた。

スタッフは常勤2名からなり、毎日交替で2～3名の有償ボランティアが参加している。さらに、後述する生け花やハーモニカ演奏のプログラムの講師として近隣住民等がかかわっている。その他、ボランティア講座、看護学生等の実習生の受け入れにも積極的であるため、ボランティア、学生等様々な人々が「ひびき」の活動に関与している。

(2) 現在も千葉市単独事業「精神障害者小規模共同作業所」として活動している

2012年4月以降は千葉市単独事業として「作

業所」の活動を継続し、2016年の現在に至っている。この事業は今後、新たな作業所の設立は認めないものの、自立支援法施行以前より現存し、自立支援法上の事業所に移行しない作業所については、施行以前と同額の作業所補助金(700万円)を千葉市が補助するものである。現在、千葉市では精神障害の分野で「ひびき」の他に2か所が作業所として継続している。尚、「ひびき」は、2001年10月から、千葉市単独事業「生活ホーム(小規模グループホーム)」も運営している。

(3) ひびきがある場所

活動を開始した当時は、千葉市内の京成稲毛駅から徒歩7～8分程度の店舗型アパートを借りて、そこでリサイクルショップを運営していた。2005年9月からは、京成稲毛駅から徒歩2分、JR総武線稲毛駅から徒歩8分、「せんげん通り」という、千葉市民ならば誰もが知っている由緒ある「稲毛浅間神社」の参道に面した一軒家(半地下1階、地上3階建)を購入し、そこに移転し活動を行っている。

(4) ひびきのメンバー

1999年11月に活動を開始した当初は20代の女性メンバー1名、2か月後には女性2名で活動していた。現在(2016年8月末日)は、20名(男性5名 女性15名)のメンバーが利用している。年齢層は10代～70代と幅広い。統合失調症と診断された利用者が約7割を占めるが、近年では、自閉スペクトラム症、不安障害などと診断された者の利用が増加している。一日の平均利用者数は15名であり、年間延べ3600～3700名が利用している。通所日数は各メンバーの生活に合わせて決めることができ、週1回から週4回までとなっている。

(5) プログラム

赤沼氏と漆原氏は²⁾、プログラムについて「自尊心を保障すること」「食べることは、はずせない」「娯楽、体を動かすということ、それが外(社会)の流れとつながっていくということ、それから役割」「メンバーが役割を持って、この役割が誰かの役に立

ち、さらにその役割が地域に繋がっている」ということをプログラム設定の基本として語っており、それに基づいた内容となっている。

1) 「基本的なプログラム—『パンづくり』と『昼食づくり』、『朝のミーティング』

開設当初は「リサイクルショップ」と「昼食づくり」を中心としたプログラムであったが、2000年7月からは「パンづくり」を開始し、近隣のカフェや洋品店で、そのパンを販売している。現在では、「パン・クッキーづくり」と「昼食づくり」を日々のプログラムの中心としており、リサイクルショップは経営していない。

「パンづくり」は3つの班をメンバーで構成し、各班のリーダーであるメンバーを中心に、新しいメンバーに作り方を教えていくというシステムが形成されてきた。今では、スタッフが直接的に関与することはあまりなくとも、メンバーが主体的に活動を行っている。現在は9種類のパンを製造、販売している。パンやクッキーは近隣の高齢者施設や精神科クリニックへの訪問販売等も行っている。その他、大学等の学園祭、町内会の催しにて販売することもある。

「昼食づくり」のメンバーは「調理班」に属し、作業所全員分（パンづくりにかかわるメンバーの分も含む）の昼食の用意をボランティアと一緒に担当している。開設当初は1食200円であったが、現在は250円である。この昼食は、主食と一汁三菜、デザートといったボリュームのある、栄養バランスに配慮した食事である。

「ちがうプログラムを用意して、みんながみんなに喜ばれる」ことを目的として、「パン班」と「調理班」を用意し、自らの活動が誰かの活動に貢献している感覚、所属感を得られるようにするということがあった。

また、毎日、施設長の赤沼氏を中心に10時から30分、朝のミーティングを実施している。赤沼氏は「(ミーティングを通して)言葉で伝えきれない人たちでも、最低限の言葉で伝えられるように育てていくことも専門職の力を必要とすると思うんですよね」「まず言葉をやりとりして、分かり合えるようになることを身につけることが大切です」とミーティングを重視する理由を語った。

2) 「娯楽、生活を豊かにするためのプログラム」

前述したように「ひびき」では「娯楽」や「生活を豊かにするためのプログラム」も大切にしている。「エスカルゴ通信」を紐解くと、開所当時より様々なボランティアや近隣住民がプログラムの講師としてかかわっていることが理解できる。現在では、「お花(華道)教室」「ハーモニカ教室」がある。その他、「自主プログラム」という、メンバーのみで計画をたて、映画を見に行ったり、美術館に行ったりするようなプログラムが月に2回開催されている。自主プログラムの際には、作業所から各メンバーに活動補助費を支給している。

その他、年に数回、横浜中華街に行くなどの日帰り旅行等が実施されている。

3) 「メンバーの言葉を発信するプログラム」

メンバーの言葉を社会に発信するプログラムが大切にされている。それは以下に示すように、主に2つある。

① 「エスカルゴ通信」

開設4か月後から、メンバーが企画・編集した通信が発行されている。発行の契機は、赤沼氏の「当事者の声を外に出すということ」「自分を見つめなおして、自分の言いたいことを、自分なりの言葉で発信できるようにしたい」という意図から、メンバーに投げかけられたようである。しかし、創刊号以来、メンバーが編集のすべてを担っているということである。当初はA4、1枚程度であったが、近年ではA4でおおよそ15頁位のものとなっている。最新号は2016年11月発行の第35号である。巻頭言はメンバーからの依頼により施設長の赤沼氏のものに掲載されることが多い。2004年からは、特集が組まれることが多く、例えば「『日常生活』(日々の暮らしを見つめて)」「精神が楽になるとき」「『私と薬』—私の薬の減らし方」等のテーマで特集を組み、それに対するメンバーの生の声が記されている。テーマ設定について、赤沼氏によると「発信する、伝えたいことの意味を明確にするため」のアドバイスをスタッフがすることはあるが、それ以外の紙面は「メンバーの原稿について、(スタッフが)手を一切加えない」というこ

とである。

創刊号より現在まで、毎回の印刷部数は150~200部であり、印刷を市内の地域活動支援センターⅢ型事業所に発注している。約80部は「千葉市役所（障害企画課）」「千葉市中心の健康センター」「稲毛区保健福祉センター」「保健所」「医療機関」「家族」「ボランティア」「関係者」等に送っているということである。特に行政機関には、漆原氏が「直接持参して情報交換をすることを心がけてきた」ということであった。

②「講演活動」

ひびきのメンバーは、様々な場で講演活動を行っている。それらは、「保健所」「精神保健福祉センター」「専門学校」「大学」「職能団体の研修会」「ボランティア講座」「千葉市役所の職員研修」等多岐に亘っている。

2013年に発刊された講演集には講師を経験したメンバー18名分の講演時の原稿が掲載されている。ほとんどのメンバーが講師の経験もっているということが理解できる。

6 インタビュー調査の結果

本節では、インタビュー調査のなかで「精神障害者小規模作業所を継続させた」という経験について得られた語りから、自立支援法上の事業に移行せず「作業所の継続にこだわった理由」「どのようにして作業所を継続し得たのか」「作業所を継続することから見えてきた精神保健福祉士という専門職への問いかけ」という三点を中心に結果をまとめた。

(1) 作業所の継続にこだわった理由

赤沼氏も漆原氏も、自立支援法上の施設には移行せず、作業所を継続していくということについては、当初より迷うことなく「一致していた」ということであった。しかし、そこにはいくつかの理由が存在することが語りから明らかになった。

1) 「自身のPSW実践における作業所についての原体験が作業所の継続に影響した」

赤沼氏は川崎リハでの就労リハビリテーションの体験が原点にあると次のように語った。

「(就労リハを行っても)やはり就労に至らない人

たちの問題というものについて、その人たちがもつとも回復し、生活の質のレベルを高めたのは何かと言えば、外に出ていけない人たちに、外の職場から作業をもらってきたことです。その時に、非常に自分の生活に前向きに取り組む姿勢があった。作業所の外に出て行くことが、かなり困難な人たちが実際にいるということが、現在の『ひびき』の利用者と非常に符合しているということが、活動の中心点になっていると思います。就労にたどり着けない人たち、そのような群に『作業所』として向き合う必要があると考えたということです」と語った。

一方、漆原氏は民間病院での社会復帰活動が原点であると以下のように語った。

「何もすることが無いっていうのは本当に非人間的。いくら私が訪問したって一時に過ぎないっていうのを嫌というほど感じていたので、皆と集う場所はやはり必要だというのがあって。当時としては、それが『作業所』ということだったと思うんですけども、本当に役割が無いつらさ、苦しさと言うのもあると思う。所属感(の有無)というのもあると思います」と述べた。

2) 「新しい法制度と全体状況を見通す視点

—新制度に対する批判的視点と継続の可能性への見通しを持つ—

「作業所」への存続にこだわった理由の根幹には、「新しい法制度と全体状況を見通す視点」が存在していた。それは新しい制度をそのまま受け入れるのではなく、日常の実践活動に照らし合わせたうえで、「制度や施策に対する批判的視点を持つ」ことが含まれていた。さらに、新しい法制度による「専門職としての支援の質の変容に対する懸念」を感じていたことも明らかになった。

同時に「ひびき」が活動を展開する場所である「千葉市」には、作業所を継続する可能性があるのではないかという「見通し」があったことが、語りから浮かび上がってきた。

①「制度や施策に対する批判的視点を持つ」

制度や施策に対する批判的視点として、「社会福祉本来の在り方」「新制度に対する行政による説明責任の無さへの疑念」「新制度は財源の無さの問題に過ぎない」そして「新制度によって切り捨てられる精神障害者が出現する」と

いう、新制度の本質への批判的視点を持っていたことが両PSWから語られた。

i) 「社会福祉本来の在り方—社会福祉とは法律から漏れたものを埋めるものではないのか」

漆原氏は、「システムは整備されるべきだけれども、福祉って本来、法律で規定しなければならないものではないのではないか（漆原氏の意向があり傍点加筆）という考えが前提にあって。法律から漏れた中で、それを埋めていくというのが福祉の政策なのではないか、法律だけがすべてではないという思いが強かった」「法律に合っていれば逆に中身は問わない、問われないうのであれば、逆に法定外の方が活動の柱がはっきりする」と語り、漆原氏の考える社会福祉本来の在り方を前提として作業所にこだわった理由を述べた。

ii) 「行政による説明責任がなかった—誰も先を見通せてなかったのではないか」

赤沼氏は、「小規模共同作業所というのは、日本の精神障害者の地域活動の原点ですよね。それを『障害者自立支援法』の中で、なぜ法定外（筆者註：作業所を自立支援法に位置付けなかったのか）にしたのかという政策側の責任説明は一切ないというのが、まず前提の問題意識として押さえておくべきではないかと思うのです」と述べた。そして「あれだけの数あった全国の小規模共同作業所を、法定外にしたというからには行政側の説明責任があつてしかるべきなのに、それが無い。現実的に見通しを持って、活動のイメージが出来るのかと言ったら、ほとんど大混乱な状況だったと認識している」と、自立支援法を施行する主体である行政による説明責任の無さと、それによる肯定的な見通しのもてなさから安易に法体系にのらなかつた理由を挙げた。

iii) 「財源の問題に過ぎない—就労困難な精神障害者に誰が光を当てるのか」

同時に赤沼氏は、自立支援法について「作業所を法定外にして法定内を作ったというのは、財源の問題でしょう」「都道府県のサービス格差が出たら、それは政策として国が批判されることになるから。そうしたら、働ける障害者にはサービスを厚く、事業として点数を高く、働けない障害者には低くというロジックですよ」と自立支援法を批判し、「生

産労働者になり得ない障害者に、専門職として光を当てていくという視点を、考えるべきではないか」と述べ、新制度によって切り捨てられる精神障害者が出現するのではないかと投げかけ、そこに光をあてるのが作業所であると語った。

② 「支援の質の変容が起こるといふ懸念」

新制度の事業に移行しなかつた理由の一つとして、法定内施設に「移行」することによって、新制度に盛り込まれた「利用者数に応じた給付」という経済性の問題に巻き込まれることや、「事業種別」によって、生活支援が機能的に分断されることが生じるのではないかという危惧を持ったことが語られた。そして、それらによりPSWの支援の質が変化するのではないかという懸念が、より具体的に漆原氏から語られた。

「（欠席したメンバーに）同じ電話をかけるにしても、『どうして休んでいるの』ということよりは『今日はでてこないの』みたいになっても不思議ではないと思う。（個別）給付とつながっちゃうと『いいから出ていっちゃい』とか『あら今日、こんなに欠席多いの』みたいなね。ひびきでは、電話のやり方というのは、あくまでも個人の状態を考えての電話です」と指摘し、「ひびきでは、週4日通っているけれども、週2日にすることもできるわけです。けれど、ケースワークをしたくたって経済性がセットになるとなかなか提案できないですよ」と語った。

加えて「生活支援ってということから考えれば、やっぱり就労移行とか、就労継続支援事業というのは、生活を切り取ったものだと思うから、生活支援にはなりにくいっていうのがある。機能的な分化をするだけと思う」と述べた。

赤沼氏も同様に、自立支援法上の事業に移行することに伴う、事務量の多さは、支援に悪しき影響を与えるのではないかと次のように述べた。「『ひびき』に、今、20人来ているじゃない。もしこれが法定内になって、事務的な量を取られたら、これだけのメンバーに対する面接だとか、働きかけだとか、活動の準備は、できない」と語り、同時に、この負担は、これまで作業所の多くを担ってきた家族には過重なものではないかと述べた。

③政令指定都市である千葉市という地域と行政に対する見通し

新制度に対する「批判的視点」や「支援の質の変容に対する懸念」と同時に、ひびきが活動を展開する「政令指定都市である千葉市」という「地域」と「行政」に対する「見通し」が、作業所継続を後押しする要因になっていたと語られた。

この点については、どのように作業所を継続させたかという次項で詳細を報告する。

(2) 精神障害者小規模作業所をどのように市の単独事業として継続させたか

「ひびき」が作業所を継続させるために、どのような活動を行ったかについては、その前提として、「千葉市は政令指定都市であるので独自の事業を行いやすいのではないか」という認識が存在した。そのうえで赤沼氏は継続の要因となった三点を挙げた。それらは1「ひびきは間接的に千葉市の政策に繋がるような活動をしてきた」、2「千葉市は、もともと作業所の補助金額がそれほど高くない。ということは、行政としては、利用者からのニーズがあり、今までの金額内であれば、国の意向に特別に重ね合わせて実行しないで済むのではないか」、3「千葉市では、作業所運営は知的障害者の家族による小規模作業所の比重が大きい。その家族が活動できるような代案が出されるのではないか」という予測をたてたことを挙げた。そのような「見通し」をもってはいたものの、特筆すべき対行政へのアクションや要望書の提出は行っていなかった。

むしろ、作業所の継続を可能にしたのは、「要望書より、日ごろの実践活動、ありふれた言葉だけれど積み重ねだと思えますよ」と漆原氏は述べた。

2006年度末の千葉市への決算報告時以来、市から今後の意向を問われると「作業所のままでいきます」と言い続けてきただけであり、日々のPSWとしての実践を積み重ねただけであると繰り返して語った。

作業所を継続せしめたのは、「日ごろの実践活動の積み重ね」に過ぎないということではあるのだが、赤沼氏が述べた前述の三点のうち1

と3について、その具体的な内容を記す。

1) 間接的に千葉市の政策に繋がるような「ひびき」の活動

ここでは、「エスカルゴ通信」や「講演集」等を発行することにより、メンバーの声をPSWが「直接行政の窓口に向いて」届けることや、「市」の「職員研修」や「ボランティア講座」で「スタッフ、メンバーが講師を務める」、「市」が主催するボランティア講座の実習生、「市立」看護学校の「実習生の受け入れ」等がそれに含まれるということであった。

その他特記することとして漆原氏が「千葉市作業所等連絡協議会」の会長を務めたことが挙げられた。ひびきが活動を開始した当時は、家族会立の作業所が千葉市内では一般的であり、専門職が開設した作業所は少なかったため、漆原氏がその任を引き受けたということであった。これにより市としても交渉窓口が明確になり「市の人も知りたいと思っていることを（専門職に）聞きやすくなった」のではないかということであった。漆原氏は「組織が無いと、行政というのは個人を相手にできないんですよ。会（組織）として持っていけば、こちらの意見をきかなくては、となる。専門職として、そういう組織を作るということは出来ることだし、やるべきことだと思う」と専門職への提言も含めて語った。

2) 千葉市から自立支援法への移行に関する代替案が出されるのではないかという見通し

赤沼氏が指摘した前述の3について補足すると、千葉市では知的障害の分野で家族が個人的に運営する「ワークホーム」という市単独事業の小規模作業所が数多く存在し、市としてもすべてのワークホームを法内施設に移行することに対して困難を感じているのではないか、したがって現存の作業所の存続も可能なのではないかという予測を持っていた。

これらの要因が、複合的に作用し、千葉市が作業所の法内への「移行」を強制しなかったと考えられるということであった。

3) 要望よりも活動内容を発信し続ける一日々の実践を積み重ねる

なお、漆原氏からは行政に対して、「お金を決して要望しないようにと心掛けていました。どこに

いってもお金の話になってしまう。それは問わず、こういうことをやっていますということを前面に出すようにしていました」という具体的な内容も語られた。

(3) 『社会福祉の専門職であること』への問いかけ — 自立支援法と精神保健福祉士

両氏のインタビュー内容から、「社会福祉の専門職として自立支援法を捉えなおす必要性がある」、あるいは「PSWと精神保健福祉士」など、作業所での実践を通して「社会福祉の専門職であること」への問いかけがなされた。

1) 社会福祉の専門職として自立支援法を捉えなおす必要性がある

赤沼氏は、精神保健福祉士が専門職として自立支援法を捉えなおす必要があることを、自らの作業所の実践と照らし合わせ次のように語った。

「法内体系を中心にした精神保健福祉士の実践というものから、明らかに漏れていくものが、作業所をやっていて非常に見えてくる。つまり、法定外になった部分は、誰が光を当てるのかという問題がある。社会福祉の専門職者は、法定内に光を当てることも重要だけれど『自立支援法』で法定外になった、その対象者という、漏れてくる部分。あまり理論化されていない、光を当てられない部分に、やはり積極的な役割というか、問題意識というものを担うのも社会福祉の基本的な考え方であるというふうに思っているわけです」と語った。そして「地域でやっている人たち全体が、自立支援法に則ろうが、『ひびき』のようにやろうが、専門職として、共通にもう一度立ち戻って考えることが、今の法改正で共通して取り組む課題ですよ。関連している専門職者自身が問題意識として、もう一度、どうとらえているかということに向き合うことが必要です」と述べ、社会福祉専門職が自立支援法を、もう一度捉えなおす必要性があるという問題意識を投げかけた。

2) PSWと精神保健福祉士

漆原氏は自立支援法がPSWの専門性を変容させたのではないかと次のように語った。「自立支援法と精神保健福祉士だと思っんですね」と前置きし、「本来、精神保健福祉士は専門職としてか

かわっていくべきだったのに、自立支援法になってから専門職ではなく、とにかく事業主となってしまったのではないのでしょうか」と語った。そして「精神保健福祉士ではなくても作業所ではできるからこそ、私はPSW意識が強いかなと思います」と述べ、「自立支援法で三障害になったけれども、『精神障害』の作業所をしているからこそPSWということを意識します」と、自らを『精神保健福祉士』でありつつも『PSW』に明確に位置付けたいと強調した。漆原氏は、作業所の実践を通して、一層自らがPSWであることを意識したと語った。

7 考察および今後の課題

本論では、2名のPSWへのインタビュー調査を中心に、自立支援法という新制度に移行することなく、法定外である精神障害者小規模作業所の存続をいかに可能にしたかということ、そしてそこにかかわるPSWの専門的な活動を明らかにすることを中心にまとめた。

筆者は当初、法定外である「作業所」の存続を可能にした経過には、何かしらPSWとしての機を得た特筆すべきアクションが存在したのだろうと考えていた。しかし、インタビューからは、PSWの「制度や施策を見通す力」、特に「制度への批判的視点」の重要性や「地域性との関連で状況を把握する力」の存在を見出すことは出来たものの、それ以外の特別な方法や要因は浮かび上がってこなかった。

むしろ、そこで如実になったのは、新たな制度や施策が登場しようとも、その軸となるPSWの専門性を揺らがされることなく、精神障害を抱える人々を地域で支え、そこに集うメンバーの声を地域社会や行政に対して意図的に発信し、日常実践を地道に積み重ねるPSWの姿とその重要性である。地域社会や行政への「発信」も、決して何かを声高に「要望すること」ではなく、日常の活動を伝え続けることを大切にしていた。これらは、前出した岡上が、期待しながら描いていた「作業所」の在りようとも重なるように筆者には考えられる。

そして、今回、「ひびき」の実践を概観することにより、制度や施策の変化に対して、それらに上手く則ることは必ずしもPSWの専門性

とは、イコールではないということを改めて考えることになった。PSWとしての専門性にこだわり、それに基づいて実践するということは、制度や施策に安易に則らず、専門性に照らし合わせ、それらを吟味することであり、場合によっては、その制度や施策に「則らない」という選択をすることでもある。つまり安易に制度の遂行者や執行者になることではない。

「ひびき」の活動からは、制度や施策に「則らない」ということは、必ずしも「反対論」「対峙論」「劇的な打開案」を展開するということとは限らず、むしろ、今まで通りにぶれることなくPSWとして専門的な実践を積み上げるなかで、制度や施策に則らずに実践を継続する方法を見出していくことであるのだと考えることができる。そこには、制度や施策に従うことが、自らの専門的営為を矮小化したり、変容させてしまったりする危険性を孕んでいることを認識したり、自らに注意を喚起したりする力量が必要となる。つまり、「ひびき」が作業所を継続させ得た一連の活動は、高い力量を有した熟練のPSWの実践だからこそ、なし得たことであるとも考えられる。このような熟練PSWの実践に実際にふれ、観察し、話を伺い、学ぶことは誰にでも可能である。この点において、今回の調査では、多くの示唆を得ることができたと考える。

さて、ここで、改めて「精神障害者小規模作業所」について顧みると、自立支援法施行前には、1,700か所以上存在した「作業所」のうち、現在、自立支援法上の事業に移行しなかった「作業所」が、果たして、全国に何か所残っているのであろうか。自立支援法による三障害の統一により、精神障害を有する人々の地域生活支援に特化した施設（PSWが必置となっていた法定内施設も含めて）は、確実に減少した。それは、現在の精神障害者の地域生活支援にどのような影響を与えているのかを再考する必要があるだろう。

障害者総合支援法上での個別給付の基準の引き上げは既に開始されており、一部の個別給付の条件が厳しくなるなど、経済性と制度上の支援の結びつきは益々強まっていると考えられ

る。今後のさらなる法改正への予測も決して楽観的ではいられない。このような状況の中で、精神障害を有する人々が真に望む生活の実現への支援が、制度内で活動するPSWにとって、果たして可能であるのだろうか。

一方で、「ひびき」の活動を、そこにかかわるPSWの視点からとらえなおすことを通し、さらに自立支援法上の事業所（あるいは事業）と比較して、法定外である精神障害者小規模作業所が「法定内のサービスの対象になりにくい人への支援をする」「当該の事業所の機能によって一人の人への支援を分断しない」「経済性に巻き込まれずにソーシャルワークを実践する」等を可能にする場であることが明確になったといえよう。これらは、まさしく精神障害者小規模作業所を継続する意義であると考えられる。

さて、2016年で自立支援法は、法施行後ちょうど10年の節目を迎えた。法施行がもたらしたものについて、赤沼氏が指摘しているように、PSWという専門職が、その専門性に照らし合わせ、法を評価し、それらを発信すべき時期が「今」なのではないだろうか。精神保健福祉士が、法制度の執行者や遂行者の視点しか持つことができず、そのような役割しかとれないとするならば、建設的な批判的視点を持って法を評価することは出来ないであろう。冒頭にも述べたように「精神保健福祉士」も制度内にできた産物である。その矛盾の中で、漆原氏が述べたように、今一度、本来の「精神医学ソーシャルワーカー」、つまりPSWであることに立ち返って、精神障害を有する人々の生活を地域社会で支えるということについて、改めて検討する必要があると考える。

最後に、本論の限界として、「PSWの専門性」については表層的にふれるにとどまり、その内容を掘り下げるまでには至らなかったと考える。このためには、作業所におけるPSWの「支援・援助実践論」について、さらなる考察を加える必要があるだろう。赤沼氏と漆原氏からは、作業所でのPSWの支援・援助実践論についても、多くの示唆をいただいた。これらについて考察することを今後の課題とし、別の機会

に報告したいと考える。

謝辞

調査にご協力頂き、多くのご意見、ご指導を下さいました赤沼氏、漆原氏に深謝いたします。また、本論の作成にあたって相談にのって下さった多摩あおば病院の松原玲子氏にも御礼を申し上げます。

【脚注】

- 1 2012（平成24）年には、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」が成立しているが、本論では精神障害者小規模作業所を廃止させる契機となった、自立支援法に焦点を当て論じていく。
- 2 2名のPSWのナラティブをそのまま活かした場合は、PSWの「生の語り」活用したことが理解できるように、強調体を使用し明記した。また、語りの部分の（ ）による加筆は筆者によるものであるが、調査協力者の了解を得ているものである。

【引用文献】

- 1) 全国精神障害者家族会連合会調べ
- 2) 西澤利朗 「制度と実践の関係 精神保健福祉の実践」『精神保健福祉』 Vol.44/No. 2 通巻94 p87（2013）
- 3) 滝沢武久 「精神医療・精神障害者福祉の思想と運動の歩み」 岡上和雄 監修 『精神障害者の地域福祉 ―試論と実践最前線―』 相川書房 p17（1997）
- 4) 和田 朋子 「精神障害者小規模作業所」 社団法人日本精神保健福祉士協会 日本精神保健福祉学会 監修 『精神保健福祉用語辞典』 中央法規 p321（2004）

- 5) 廣江 仁 「小規模作業所」 社団法人日本精神保健福祉士協会 日本精神保健福祉学会 監修 『精神保健福祉用語辞典』 中央法規 p255（2004）
- 6) 厚生労働省 「障害者自立支援法による障害福祉サービス移行状況調査」（報道発表資料）（2010.7.16）<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000dr86.html>（2016. 9.28 閲覧） なお、この資料によると精神障害者社会復帰施設993か所（平成18年9月30日）の内訳は、「精神障害者生活訓練施設」293か所、「精神障害者入所授産施設」29か所、「精神障害者通所授産施設」305か所、「精神障害者小規模通所授産施設」347か所、「精神障害者福祉工場」19か所となっている。
- 7) 滝沢 武久 前掲書4 p17
- 8) 岡上 和雄 「地域における精神障害者の福祉的課題の焦点」 岡上和雄 監修 『精神障害者の地域福祉 ―試論と実践最前線―』 相川書房 p107（1997）
- 9) 岡上 和雄 同掲書 p107
- 10) 岡上 和雄 前掲書8 p109
- 11) 岡上 和雄 前掲書8 p109
- 12) 「精神障害者・共同作業所―ひびきの10年―（1999.11～2009.11）」 2010年
ひびきの設立10周年を記念して、ひびきのスタッフ、メンバー、ボランティア、そしてメンバーの主治医、ひびきに実習を依頼する養成校の教員、関係機関のPSW等が寄稿した原稿と、エスカルゴ通信を創刊号からまとめた記念誌である。全316頁に亘る。
- 13) 「精神障害者・共同作業所ひびき ひびき講演集（1999.11～2012.11）」 2013年
ひびきのメンバーやスタッフが、「ボランティア講座」「家族会」「薬剤師会」「看護学校・大学」「PSWを養成している大学」等で講演した時の講演原稿集である。主治医や講演を依頼した関係者も寄稿している。