

精神障害者を主対象とする共同作業所の実態と課題

藤井 克徳

(共同作業所全国連絡会事務局長)

はじめに

—精神障害者共同作業所設置運動の概要—

我が国においては、精神障害者に対する社会福祉や就労・雇用に関する根拠法令は未だ確立されていない。他の障害者、すなわち身体障害者ならびに精神薄弱者に対してはそれぞれ福祉法が、また労働法令としては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」が制定されているが、これも身体障害者が適用、精神薄弱者が準適用で、精神障害者は実質的に除外されている。精神障害者対策は、専ら精神保健法を拠りどころとするもので、同法は、あくまでも医療法であることから、その対策は、医療分野を基調としている。1988年7月の改正で、ようやく社会復帰施設（援護寮・福祉ホーム・通所授産施設）が明記されたが、社会福祉事業法上は、他の障害者対象の同種施設より格が下位の、第2種社会福祉事業として扱われている。このため、財政的裏付けも乏しく（例えば精神障害者通所授産施設の場合、精神薄弱者通所授産施設の約2分の1の運営費）、加えて入所期間の制限などがあり、待望されていた割には量的な伸びは見られない。その他通院患者リハビリテーション事業（いわゆる職親制度）や保健所デイケアなどの社会復帰・社会参加を援助するための制度や事業があるが、全体としては、きわめて不十分で有効性に欠ける。

こうした状況の下で、共同作業所や小規模作業所といわれている法定外施設（以下、共同作業所という）が急速な伸びを示している。1970年代後半から設置し始め、1980年代に入って、全国的規模で展開され、現在精神障害者を主対象とした共同作業所の総数は、600カ所におよんでいる。地域的には都市部への偏在傾向が見られるが、全都道府県で設置され、こうした施設の動きと関係しながら、都道府県・政令指定都市において独自の補助金制度が図られている（1990年度現在42都道府県9政令指定都市で制度化され、462カ所を対象としている）。なお、国においても法定外施設とはいうものの、その増勢ぶりに押されたかたちで具体的な対応が求められ、1987年度より「精神障害者小規模作業所運営費補助」が施行され、一定数に限り1カ所年額80万円が支給されることになった（1991年度より90万円に改訂）が、補助額ならびに対象作業所数からみて実効性のあるものとは言い難い。

共同作業所が増え続ける最大の要因は前述したとおり、精神障害者に対する社会復帰対策の不備にあり、こうした不備な状況を補完するものとして生まれてきた。しかし、今や現行対策の補完や代替にとどまらず、現実的な社会資源として独自の位置を確保しつつある。当面増え続けることは必至で、むしろ今後の社会復帰対策のあり方に示唆を与えるものになっていくのではなからうか。

ただ、共同作業所をめぐる課題は少なくない。法定外施設であることに起因して人的・物的条件は

乏しく、また実践の方法や内容も体系化されたものにはなっていない。共同作業所をより安定させ、その有効性を高めていくためには、これらの課題の解決についての努力、すなわち政策的な方向付けを図っていかなければならない。

1. 実態調査の目的及び方法

(1) 調査目的

以上のように現実的な役割を担っている共同作業所であるが、そのあり方をめぐって深い検討が求められるが、その実態となると必ずしも明確ではない。これまでも行政調査としては、厚生省精神保健課が（1984年11月）、又全国精神障害者家族会連合会（1987年4月）や共同作業所全国連絡会（1988年10月）で調査が実施されているが、全体としては概要の掌握に力点がおかれ、細部におよぶものにはなり得ていない感がある。また設立の歴史そのものが浅く、これまでの調査が開設後間もない時点を対象にせざるを得なかったが、ここにきてようやく開設後10年近く、またこれを超えるところが増え始め、運営や処遇面でも徐々に安定をみるようになり、この時点での調査の意義は少なくないものがある。

とくに、これまでの調査は、施設機能面への着目となると十分ではない、また都道府県・政令指定都市の補助金制度の充実度などもかかわって、地域間すなわち都市部とそれ以外の地域で実態に相当の差異が見られることになり、これらについても明らかにしていく必要がある。

そこで、本実態調査の目的を次の2点にポイントをおくことにした。

- ① 共同作業所の施設機能の実態を明らかにし、職業リハビリテーションに関する活動や事業の中でどのような位置にあるのか、とくに類似した活動・事業である作業療法や保健所デイケアとの相違性・共通性を探究していくうえでの資料を得る。
- ② 相対的にみて補助金制度が高い水準にある東京都内の共同作業所とそれ以外とを比較し、このことが共同作業所の実態にどのように影響しているのか、地域間の比較を試みながら、とくに経済基盤と処遇内容・施設機能との関係について探してみる。

なお、これらの目的を達成しやすくするために、個々の共同作業所の実態をできる限り詳しく調査することとし、調査対象を予め限定する方式で行なった。

(2) 調査方法

共同作業所全国連絡会に加盟している共同作業所で第10次加盟作業所・施設実態調査で回答のあった作業所のうち、精神障害者が利用者の80%以上を占め、かつ開設後1年以上を経ているところ限定した。これらの条件に該当する61カ所の共同作業所に郵送によって調査及び回収を行なった。41カ所から（東京地域21カ所、それ以外20カ所）回答があり、回収率は67.2%であった。調査の期間は1990年5月21日から、6月9日までで、財政に関する事項については、1989年度の決算書を、利用者数や利用日数等については1990年4月度をもとにした。記入者は原則として施設長とした。

2. 調査結果の概要とその特徴

(1) 概況について

共同作業所の概況を掌握するために、10項目を設問した。その概要は表1の通りである。

全体的には、小規模で経営基盤は、それほど安定しているとはいえないが、職員体制および開所日数・活動時間などからみて、かなり本格的な職業リハビリテーション施設、社会復帰施設の形態を

とっている。精神障害者通所授産施設と比較した場合、例えば占有延床面積では、授産施設の最低基準が316㎡に対し、その42%にあたる131.8㎡、運営費の基準月額補助も1,620万円（91年度予算）に対して940万円（平均）と厳しい条件にある。しかし、職員数は非常勤を合わせると、授産施設職員数と同数のほぼ4人を確保し、活動時間も同様で、むしろ利用者数と職員数の割合は共同作業所の方が有利な条件を呈している。

なお作業種目については、一作業所当たり平均2.7種目で、大半は下請作業で占められている。下請作業だけというところは、22カ所（53.6%）となっている。下請作業の内容は、製造部門が中心となるが、最も多いのは紙加工19カ所、次いでサービス業10カ所、電機器具8カ所、プラスチック製品8カ所となっている。これに対して自主製品を製造しているところは、自主製品製造のみが2カ所（14.9%）、下請作業と並行しているところが17カ所（41.5%）となっている。自主製品製造で、作業種目として最も多いのが、縫製10カ所、次いで木工5カ所、農耕5カ所となっている。

作業種目全体の平均工程は5.2工程で、このことから作業は比較的簡易で、単純なものであることが推測される。なお、利用者一人当たりの月額平均工賃は、7,647円であるが、作業種目で区別すると下請作業のみの作業所の平均が7,306円、下請作業と自主製品を並行している作業所で7,138円、自主製品製造のみの作業所の平均が15,543円とかなり開きがみられる。

次に活動時間についてであるが、1990年4月度の総活動時間1カ所平均（146.6時間）の内容をみていくと、次のような内訳になる。作業時間64%、ミーティング7%、スポーツ・レクリエーション活動6%、学習活動2%、フリープログラム2%、休憩（昼食含む）19%、その他3%で、作業時間が全日程の3分の2、休憩時間を除くと大半を占めている。

次に東京地域とそれ以外の地域とを比較してみたい。

大きな特徴が二つみられるが、その第一は、作業場のスペースにある。東京地域の占有延床面積95㎡に対し、それ以外の地域は、174㎡で、東京以外の地域がほぼ倍にあたる。さらにこれを1日平均通所者数（1990年4月度）で割ると、東京地域が通所者一人当たり6.4㎡、それ以外が13.4㎡で、東京地域の狭さは際立っている。東京における土地・住宅事情の厳しさを反映するものとしてとらえることができる。第二に、運営費についてであるが、東京地域がそれ以外と比べ圧倒的に多いことがあげられる。年間1カ所平均運営費は東京地域の16,007,002円に対し、それ以外は8,243,400円で、これと関わって公的補助金も東京地域の14,535,200円に対し、それ以外は4,011,500円となっている。特に公的補助金については3.6倍もの開きがあり、東京地域がかなり高い水準にあり、このことから、常勤職員数がほぼ1名分多いなど有利な条件が見受けられる。こうした運営費の格差は、作業所の活動（実践）内容や職員の身分保障、さらには安定度にも大きく影響してくるものと思われる。

なお、平均開所日数（1990年4月度）についてもやや差があるが東京地域の場合、東京都の補助金要綱上、週6日間開設（A・Bランクの場合）が条件で、このことが影響しているものと思われる。

(2) 利用者の概況

調査対象の41共同作業所の利用者総数は898人で、このうち精神障害者は872人（男性547人・女性325人）となっている。年齢構成ならびに生活形態、診断名、社会生活能力等についてはグラフ1～8までに示す通りである。年齢構成は、30歳台と40歳台で全体の約3分の2（63%）を占めている。生活形態別にみていくと、家族との同居が3分の2の67%（581人）、単身生活24%（205人）、入院8%（65人）となっており、それほど多くはないものの、入院者が利用していることは注目できる。診断名は精神分裂病者がその大半の83%（668人）を占めている。推定発病年齢については20歳未満と20歳

台を合わせて84% (578人) に達している。社会生活能力面では、全体としては一定の水準にあるが中間的な層もかなりいる。

作業所入所直前の状況については在宅（とくに行き場がない状況）が最も多く36% (285人)、次いで入院19% (153人)、保健所デイケア18% (145人)、病院デイケア11% (90人) の順になっている。作業所の紹介者については、保健婦が32% (255人) と最も多く、次いで医師21% (171人)、P S W 17% (136人) の順で家族が独力で情報を得て本人に伝えている数も7%ある。この他、入院回数は、1～2回が44% (280人)、3～5回33% (208人)、最終学歴については高校卒業・中退が48% (353人) と最も多く、次いで中学校卒業25% (185人)、大学卒業・中退18% (136人) となっている。

なお、東京地域とそれ以外の地域の比較では、それほど際だった特徴は認められにくい、生活形態と紹介者の項で若干の差異がある。生活形態面で東京の家族との同居40% (293人) と単身生活30% (146人) に対し、東京以外ではそれぞれ75% (288人)、15% (59人) となっている。また、紹介者についても、東京の医師11% (55人) と、P S W 18% (90人)、保健婦41% (201人) に対し、東京以外ではそれぞれ36% (116人)、16% (46人)、17% (54人) とかなり特徴が見られる。とくに保健婦の部分でかなりの開きがあるが、それは保健所の機能や活動の発展度と関係があるものと推定される。

(3) 共同作業所の実践および機能をめぐって

精神障害者のための社会資源が非常に乏しいなかで、共同作業所が地域生活の援助を含めた昼間 (Day) の総合的な活動の場になっている。個々の作業所が機能面での重点をどこにおいているのか、またそれとかかわって実践はどのように展開されているか、これらについてたずねてみた。

共同作業所の機能については、41作業所中「病状の安定・改善」の1位選択作業所が34% (14カ所)、「働く場」1位選択作業所が29% (12カ所)、「就業に向けての訓練の場」1位選択作業所が21% (9カ所)、「憩い・交流の場」1位選択作業所が12% (5カ所) という傾向を示している。力点のおき方は多様であるが、全体としては、働く場および就業にむけての訓練の場、すなわち職業リハビリテーション分野に力点を置いているところ (51%) と、病状の安定および憩いの場、すなわちデイケア的な目的に力点を置いているところ (46%) に大別される。さらにこれらの機能別に特徴を探ってみた。まず賃金 (1990年4月度一人当たりの平均) については、「働く場」1位選択作業所が9,946円、「就業へ向けての訓練」1位選択作業所が10,330円、「憩いの場」1位選択作業所が4,619円、「病状の安定・改善の場」1位選択作業所が6,346円と機能別によりはっきり傾向が示され、職業リハビリテーション分野に力点を置くところは相対的に高く、障害程度とも関係していることも考えられる。また利用者の通算利用期間については、「就業に向けての訓練の場」1位選択作業所が2年0カ月で他は2年6カ月と開きが明らかにある。

(4) 保健所・医療機関との連携〈省略〉

(5) 職員の病状理解〈省略〉

(6) 就業援助活動〈省略〉

(7) 今後の課題 (政策面を中心に)

この間、精神障害者の社会復帰対策をめぐっていくつかの動きがある。一つは公衆衛生審議会・精神保健部会の「地域精神保健対策に関する中間意見」(1991年7月15日)であり、今一つは労働省・障害者雇用対策課からの「重度障害者対策を中心とした障害者雇用対策の積極的な推進」(1991年8月)

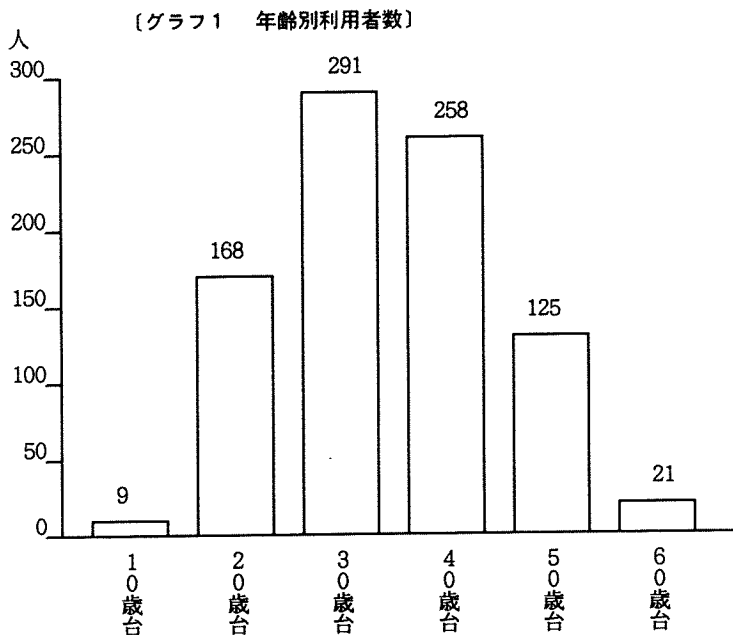
である。精神に障害をもつ人々の生活や雇用の面で新たな方向を示しているが、全体的には旧来の医療中心主義的な対策の域を出るものとは言い難い。社会福祉面や職業リハビリテーションの分野がいかに粗末なものであるかは、政府予算を見れば明白である。1991年度精神保健課予算は約446億7千万円（前年度比92%減）であるが、このうち、いわゆる社会復帰関係予算は15億9千万円（社会復帰3施設の運営費・小規模作業所・通院患者リハビリテーションの各事業の合計）で、精神保健対策費全体に占める割合は、わずか3.6%にすぎない。こうした傾向は本年8月下旬に発表のあった1992年度概算要求でも同様で、あれほどまでに社会復帰対策の充実が叫ばれているにもかかわらず、好転の兆しが見られにくい。この現状に不思議な感覚さえ覚える。とくに医療関係者はこうした状況をどのように受け止めているのか。もちろん、その多くは無頓着であったり、関心が薄いということはないはずであろうが、その対応に機敏さが見られないことについては、気になるところである。

精神保健法改正を一年半後にひかえ、かつ「国連・障害者の10年」の最終年を明年にひかえた現時点で共同作業所の立場から当面の課題を列挙してみたい。

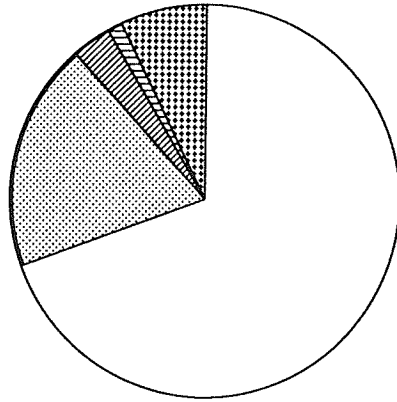
- ① 精神保健法の改正に際して、社会福祉的な分野に関する条項をどのような視点でとらえていくのか。すなわち医療法としての精神保健法に社会福祉的な条項を入れることは、おのずから限界があり、結果的には中途半端なものになってしまうということが懸念され、慎重な検討が必要。
- ② 共同作業所については、すでに600カ所を越えており、本格的な制度的基盤の確立が求められる。現在すすめられている厚生省の「授産施設制度のあり方についての検討」（1992年3月最終報告予定）に位置づけて授産施設制度や職業リハビリテーション対策の見直しとともに、その政策的な方向性をはっきりさせていく必要がある。
- ③ 「障害」（Disability）についての評価スケールを確立していかなければならない。今後、社会福祉や就労分野での対策を構築していくうえで、「障害」についての共通で客観的なとらえ方が求められよう。医療分野や共同作業所等社会福祉・職業リハビリテーション分野が連携して科学的な「スケール」を作成していく必要がある。

〔表1 実態調査回答共同作業所の概況〕

概況項目		全体平均	東京地域平均	東京以外の地域平均	
設立経過年数		5.1年	5.0年	5.2年	
占有延床面積		131.8㎡	94.8㎡	173.8㎡	
年間運営費予算額（1990年度）		12,220,000円	16,007,200円	8,243,400円	
公的補助金総額（1989年度）		9,401,000円	14,535,200円	4,011,500円	
職員数	常勤職員	2.8人	3.3人	2.4人	
	非常勤職員	1.1人	0.5人	1.8人	
利用者月額平均工賃（1990年4月度）		7,647円	5,456円	10,067円	
一日平均利用者数（1990年4月度）		13.9人	14.8人	13.0人	
開一 所日 活動 お時 間よ び	開所日数（1990年4月度）	21.8日	23.1日	20.4日	
	始業	平日	9時14分	9時15分	9時14分
		土曜日	9時32分	9時46分	9時02分
	終業	平日	16時07分	16時13分	16時01分
		土曜日	13時04分	13時07分	12時56分
	一日の総活動時間	平日	6時間57分	6時間55分	6時間59分
土曜日		3時間32分	3時間23分	3時間55分	

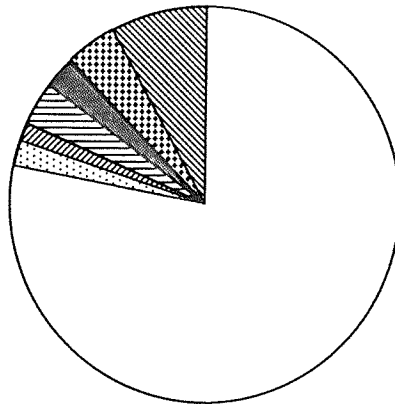


〔グラフ2 利用者の生活形態〕

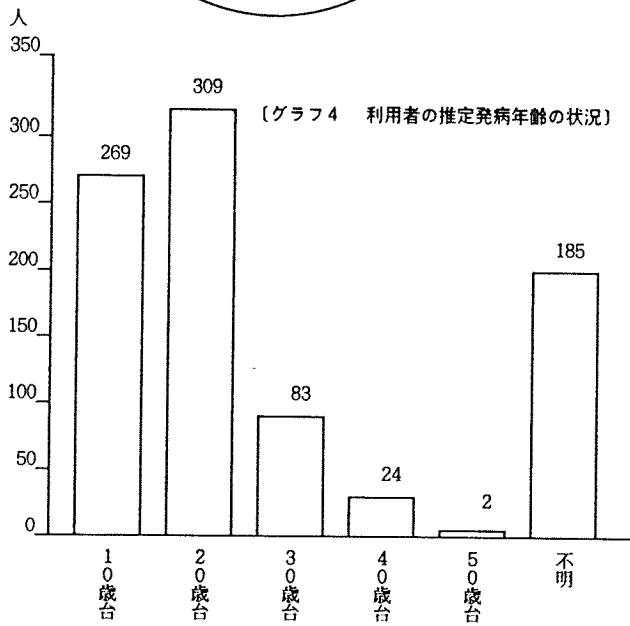


項目名	人	%
家族と同居	581	66.6
単身生活	205	23.5
グループホーム	15	1.7
その他の生活施設	6	0.7
入院	65	7.5
合計値	872	

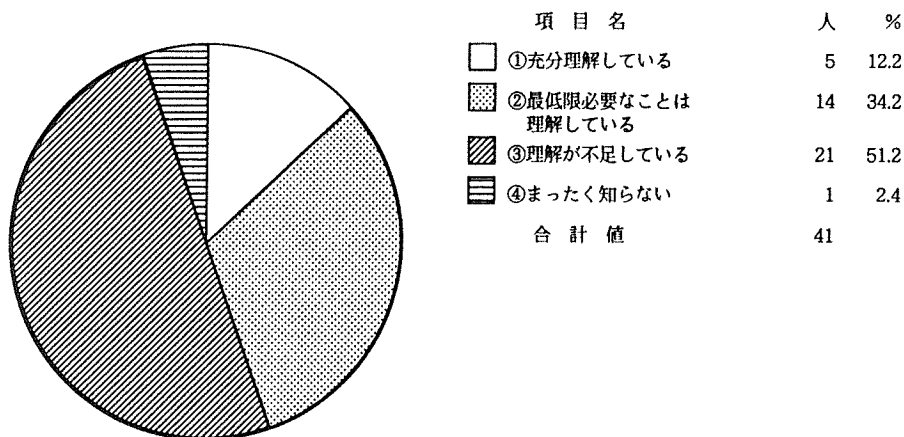
〔グラフ2 利用者の主障害状況〕



項目名	人	%
分裂病	668	76.6
そううつ病	24	2.8
非定形精神病	18	2.1
神経症	34	3.9
てんかん	23	2.6
その他の精神障害	37	4.2
不明	68	7.8
合計値	872	



[グラフ10 職員の業に対する理解]



[表2 就業者の延べ人数]

業 種 名	職親利用者延べ人数		就業延べ人数	
	人数	割合	人数	割合
一般事務	0	0.0	9	3.2
販売店員	1	1.2	20	7.2
生活衛生サービス	3	3.6	12	4.3
食品・その他のサービス	2	2.4	20	7.2
農林漁業	1	1.2	5	1.8
金属加工業	9	10.7	15	5.4
電気機械器具製造	5	6.0	23	8.2
食品製造	6	7.1	23	8.2
紡糸・繊維製品製造	5	6.0	11	3.9
木工、紙製品製造	38	45.2	45	16.1
印刷・製本業	4	4.8	16	5.7
建設業	2	2.4	12	4.3
土木・運搬業	1	1.2	9	3.2
清掃・単純労働	5	6.0	38	13.6
その他	2	2.4	21	7.5
合 計	84人	100%	259人	100%