Ⅰ. 横浜市精連30年のあゆみ

社会福祉法人恵友会顧問
横浜市精神障害者地域生活支援連合会代表
大友　勝

1　近代以降における精神衛生祉対策の概観

(1) 近代日本と精神病者監護法

ここでは、明治以降の精神障病者処遇史の大枠を駆け足で概観する。精神病者処遇の歴史を知ることが、事柄の深い理解への端緒になると考え、また、これからの市精連運動を担う仲間の参考になればとの思いからだ。

ところで、明治政府は、1872年ロシア皇太子の訪日を契機に、治安維持の観点から東京府内の「浮浪者」を一掃するため、公的収容施設である東京養育院を設置した。その収容実務を担当したのが、浅草の非人溜りの非人頭、弾左ヱ門配下の者達だった。収容された240名の中には精神病者も多数いたことから、まもなく癩狂院が設置され、これが後の巣鴨病院＝松沢病院の前身となった。

我が国の本格的な精神病者対策は、相馬事件を契機に1900年に制定された精神病者監護法をもって始まる。この法律は私宅監置＝座敷牢を制度化したもので、家族に保護、監督責任を負わせるなど家族制度を活用し、隔離と治安維持を目的とした、社会防衛的色彩の強いものだった。この「監護法」が制定された国際的な背景として、我が国が近代国家への歩みの中、「富国強兵」、「殖産興業」を目指す独立国家として、「治外法権」や「関税自主権」の回復など、不平等条約の改正が大きな課題としてあった。又、欧米並みの刑法や民法、商法など各種の法整備を、諸外国から強く求められていたこともあった。それ故、近代国家として法体系の体裁を整えることや、治安維持が先決で、国権や家父長制度がベースとなっている社会において、精神障害者の人権の尊重は、望むべくもなかった。

その後、ドイツのハイデルベルヒ大学でクレペリンに学んだ呉秀三東京帝国医科大学教授は、帰国後、それまで隔離、監置、拘束を一掃し、無拘束主義と作業療法を巣鴨病院（後の松沢病院）で実践した。同時に、私宅監置の実態を調査し、人道主義に基づく対応を訴え、1919年に制定された精神病院法の成立に大きな役割を果たした。しかし、「帝国主義戦争と革命の時代」ともいえる20世紀の動乱の中で、精神科公立病院の整備はごく少数にとどまり、私宅監置と病院収容政策は、法的には「精神衛生法」成立（1950年）まで続いた。

1938（昭和13）年には、陸軍省主導で内務省の衛生局機能を分離・強化する形で厚生省が設立された。設立当初、厚生省の主要な局は国民体力局で、国民の体力増強を目的に、国立公園の設置，健民体操の普及、結核の撲滅、優生思想による断種などガ推進された。厚生省の設置は畢竟、強靭な体力を持った兵隊の確保が目的だった。太平洋戦争末期には、松沢病院をはじめ多くの民間精神病院において入院患者の食糧配給が極度に制限され、栄養失調で多くの死者を出した。病院の担当者がどんなに、「一般国民並み」の配給量を訴えても、「当局の理解は得られなかった」、と言う。こうした配給制限や戦災の影響もあり、戦前2万４千床あった精神病院は、1945年には4,000床ほどに減少し、多くの精神病者は、放置されるか、私宅監置=座敷牢に閉じ込められ、警察官は定期的に各家庭の座敷牢を巡回、監視していた。

一方、あまり語られることはないが、戦争で精神疾患や身体障害になった傷痍軍人対策として、国立療養所や精神病院を設立した。精神医療からリハビリテーション、就労支援、生活費の保障、名誉回復の措置まで、手厚

い保護を行った。これも傷痍軍人の為というより，「大東亜戦争」を遂行するための「懐柔策」と言えるのではあるまいか。呉秀三は、その著書「精神病者私宅監置ノ実況及ビ其統計的観察」（1918年、呉秀三、樫田五郎との共著）の中で「我邦十何万ノ精神病者ハ実二此病ヲ受ケタル不幸ノ他二、此邦二生レタル不幸ヲ重サヌルモノト云ウベシ。精神病者ノ救済・保護ハ実二人道問題二シテ、我邦目下ノ急務ト云ワザルベカラズ」と書いている。

あれから100年。日本政府は、未だに「社会的入院」の抜本的な解決策を打つことなく「社会的入院」を「長期入院」と言い換え、遅々として進まない地域精神医療福祉体制の現況を見るにつけ、呉秀三のこの言葉は、今尚、こころ打つものがある。

(2)「敗戦」と精神衛生法

1945年の「敗戦」を契機に、連合軍総司令部より「監護法は、単なる私宅監置の合法化に過ぎず、精神病院法は、犯罪性精神病者、身寄りのない病者の収容目的で、治安的、救貧的で、医療、精神衛生行政面が欠けている」と指摘され、改正の指令が出された。

1949年には、日本精神病院協会が設立された。この設立の中心的役割を担ったのは、元警視庁技師で初代会長となった金子准二氏である。金子氏はカリフォルニア州法をモデルに精神衛生法私案を発表し、精神衛生法制定に大きな役割を果たした。また、精神病院協会の設立にあたって、その設立趣意書には、「終戦当時、殺人、傷害、放火など凶悪犯罪が頻出した主因の一つに、精神障害者に対する公衆衛生施設に不備不完があることが指摘された。（中略）それで終戦当時から同士相諮って「世相の安定は、精神病院の復興から」「社会の平和は精神病院から」という主旨で、精神病院協会を設立された。こうした歴史的文書を見るにつけ、当時の病院関係者をはじめ多くの政府関係者は、社会防衛的観点から信念と使命感をもって精神病者を精神病院に収容していったことが見て取れる。

この前後の世相として、下山事件、三鷹事件、松川事件など世間を揺るがす大事件が頻発する中、1950年には精神衛生法が成立し、「精神病者監護法」「精神病院法」は廃止された。この精神衛生法は、「強制入院手続き法」と言った側面が強く、戦前「座敷牢」に入っていた精神病者が、知事命令や「親族の同意」により精神病院に「強制収容」されたのである。しかし、戦後復興に苦しんでいた我が国は、1950年の朝鮮戦争による「戦争特需」を契機に、世界から奇跡とも称される「高度経済成長」への足掛かりを得、その後、日本経済は目覚ましい復興を成し遂げた。1958年には「精神科特例」通知、1960年の「医療融資制度」の創設などにより、民間精神病院は「雨後のタケノコ」のように乱立し、その後、生活保護から「経済措置」として措置入院に切り替えるなど、精神病院の病床数は加速度的に増加した。

他方、厚生省は1963年「第二回精神病者実態調査」を実施し、その結果精神障害者数124万人、入院を要する患者数は28万人と推計された。また、この調査により分裂病罹患と貧困の関係が明らかにされ、この調査結果を踏まえ、日本精神病院協会、日本精神神経学会、厚生省は、精神衛生法の改正の検討に入った。

しかし、この精神衛生法改正の動きも、1964年3月の「ライシャワー駐日米国大使刺傷事件」を契機に、検討内容の大幅な後退を余儀なくされた。半年後には東京オリンピックを控え、当時の池田首相は、「金に糸目はつけない、野放しの患者は見つけ次第精神病院に入れよ」と指示を出したからである。国家公安委員長は責任を取って辞任し、国家公安委員会からは、この事件への対応策として、①早期発見のために警察官による家庭訪問、②交番に精神障害者リストの整備、③保安処分の早期実施、④医師に他害の恐れのある精神障害者の通報義務化等を改正案に盛り込むよう申し入れた。このような政治情勢中で、精神衛生法が一部改正され、措置入院制度の強化、通院医療費公費負担、精神衛生センターの設置、保健所の精神衛生業務

規定（保健所を地域の第一線の相談機関との位置づけ）等が盛り込まれた。これに対し、日本精神神経学会や松沢病院など精神衛生法の改正内容は精神病院の開放化を志向する世界の潮流に逆行するものと激しい反対の運動を展開した。この反対運動の過程の中で、東京都精神障害者家族会や全国精神障害者家族会連合会も生まれた。

この前後、精神科特例の構造的欠陥が露呈するがごとく、精神病院における不祥事が続いていた。1969年の日本精神神経学会「金沢学会」では、続発する民間精神病院の不祥事に向き合うことなく「認定医制度」導入など論外との声が大きく、理事長退任、演題中止など「金沢学会」は混乱を極めた。「改革派」新執行部は1970年に「学会声明」を出し、精神病院の抜本的改善策を求めた。しかし、「改革派」の批判の矛先は、「医局制度解体」、「保安処分反対」、「ロボトミー糾弾」、「生活療法・作業療法反対」、「中間施設反対」論争など、精神医療学会の内部論争に向けられた。それ故、我が国の精神医療体制は、欧米諸国の地域精神医療への転換をしり目に、精神病院は更に増え続け、地域精神保健福祉の冬の時代はその後も長く続いた。

勿論こうした中にあっても、精神疾患を抱える当事者とその家族の苦難を受け止め、疾病を抱えつつ街の中で普通に暮らせる仕組みづくり、の試みも少なからずあった。

1960年代半ばからは、民間精神病院の精神科医師や家族が、院内寛解者で、院外作業で働ける人を対象として民間アパートを借り上げ、地域で精神障害者の生活を支える動きなどである。しかし、この試みも、精神衛生法第48条施設外収容禁止違反となる恐れがあったこと。行政による補助金がなかったこと。補助金があっても極わずかであったことから、多くの先達による先駆的試みも、残念ながら広がらなかった。

1968年のWHOによるクラーク勧告（長期入院患者の増加改善、地域福祉の推進とリハビリテーションの推奨、等）」も生かされることはなかった。当時、日本の高度経済成長は目覚ましく「斜陽の国、英国から学ぶことはない」というのが大方の対応であった。また、この勧告前後、我が国の精神医療界では、中間施設論争や刑法改悪・保安処分反対、東大赤レンガ病棟占拠、1969年の日本精神神経学会「金沢学会」の混乱など、東大精神科医師連合、関西の「すっぽん会」などの「意義申し立て」派の嵐が吹き荒れていた。日本精神科ソーシャルワーカー協会も、Y問題（本人の意向を確認することなく入院手続きを進め、入院時に初めて診察した事件）で揺れていた。

1960年代の半ばからは、ベトナム反戦運動や、「全共闘」運動に代表されるように、全国の大学構内には立て看板が林立し、ヘルメットにゲバ棒を持った各セクト間の激しい学園闘争があった。

1970年代から80年代にかけ、我が国の精神病院では相変わらず不祥事事件続いた。そうした中にあって、反精神医学を標榜する「急進グループ」の批判を受けながらも、1970年代の川崎精神医療センター、世田谷リハビリテーションセンター、熊本のあかね荘の設置など、注目すべき出来事もあった。民間ベースでは「やどかりの里」などの小さな試みも始まっていた。

(3) 作業所運動と精神保健法の成立

こうした大学精神医学界の動きとは別に、それまでの精神科処遇の在り方とは全く離れたところで、1980年前後から地方自治体と家族会主導による精神障害者作業運動が始まった。1981年には、国連で「国際障害者年」決議が採択され、その理念である「障害者の完全参加と平等」の理念は、前述した作業所運動に、大きなフォローの風となった。

1982年には精神神経学会も正常化の軌道に乗り始め、日本PSW協会も「札幌宣言」を出し、落ち着きを取り戻し始めた。この年、神奈川県において精神障害者地域作業所補助事業が開始され、神奈川県ボランティアセンターでは、精神衛生ボランティア養成講座研修プログラムの検討も行われていた。

このような中、1984年3月、宇都宮精神病院（看護師による患者刺傷）事件が起きた。この事件は、国内的にも国際的にもマスコミで大きく取り上げられ、批判を浴びた。この事件を契機に、時代の「空気」は大きく変わり始めた。1985年、日本自由人権協会は、国連人権連盟宛に「日本における精神障害者の医療上の処遇と人権侵害レポート」を提出し、受理された。これにより国連法律委員会（ICJ）、国際医療従事者委員会（ICHP）合同調査団が来日し、調査を行った。こうした国際的な動きもあり、厚生省は「国連人権小委員会」で精神衛生法の改正の表明に追い込まれ、1987年、精神保健法が可決・成立した。

この改正を主管した厚生省の小林秀資精神保健福祉課長は、精神保健法制定の最終局面で、後に「花巻決戦」と振り返るほど、日本精神科院協会の同意を得ることは、困難を極めたと云う。この精神保健法により、はじめて精神障害者の人権の尊重が明記されるとともに、福祉ホーム、援護寮、授産施設、福祉工場の福祉系4事業が法定施設として位置づけがなされた。

一方、前述したように、精神障害者地域作業所運動は、1980年代前半から地方自治体の補助金を受け本格的に始まっていた。更に1987年、作業所国庫補助金70万円の助成が開始されたことにより、作業所運動は全国に燎原の火のごとく広がった。保健所、家族会、作業所（法外事業）関係者の3者の連携による作業所運動及びそれに続くグループホーム運動、そして、精神保健法に定められた福祉4事業の設置促進が事実上、我が国の「入院中心の医療体制」から「地域生活支援体制」へ転換する突破口を開いた、と言っても過言ではあるまい。

この作業所運動のベースには「わが子の行く末を思う、家族のやむにやまれぬ思い」があった。「全国リハビリテーション会議」をはじめとした「全家連」によるたゆむことない全国的な運動展開と、多くの精神科医や福祉系大学の先生たちの理解と後方支援も大きかった。また、1985年、厚生省が実施した「共同住居調査」によると、全国に95カ所の「共同住居」があり、設置者の過半数が医療機関で、そのうち地方自治体等から補助金を受けているのは、18カ所にとどまっていることが報告されている。

1980年代の小平市や国分寺の「はらからの家」、1990年には神奈川県において「生活ホーム」運営費助成制度がスタートし、横浜市や川崎市においてグループホームの運営が開始された。こうした各地の動きを受けて、1992年厚生省は、グループホーム補助金を予算化した。1993年には、障害者基本法により精神障害者が福祉の対象として位置づけられ、精神障害者グループホームは法定事業として位置づけられた。この事実は、我が国の精神障害者支援対策史上、実に画期的な出来事だった。

作業所やグループホーム運動の意義として、医療モデルから生活モデルへ精神障害者像の転換を実証し、地域福祉とリハビリテーションを事実上牽引した。WHO「国際障害機能分類試案」や「蜂谷理論」なども、大きな理論的な支えとなった。

とは言え、厚生省医務局長などの要職を歴任し、ハンセン氏病患者開放への取り組みや、全国精神障害者家族会連合会（全家連）の設立をはじめ、我が国の精神障害者対策の充実に幾多の足跡を残した大谷藤郎先生にして、1987年の精神保健法の制定に際し、国連人権小委員会から、「医療保護入院」が人権侵害に当たると指摘されたことについて、「我々は、当事者によかれと思って一生懸命やって来たのに、これが人権侵害に当たるという国連の批判は、晴天の霹靂だった。」と反省の弁、しきりだった。ここで、敢えて大谷先生のエピソードを紹介したのは、我々日本人にとって「人権」感覚が果たしてどの程度のものなのか、「情緒的なレベル」や「お仕事」言葉に終わっていないか。疑いが晴れないからである。

その後、精神保健法は数次の見直しの後、現在の障害者総合支援法の時代に連なるが、2013年12月には、障害種権利条約が批准され、障害者差別禁止法、障害者虐待防止法の施行など、長足の進歩を遂げた。このことに大いに期待しつつ、これらの関係法律が真に我が国の社会に根づくためには、途方もない時間が必要と感じ

るのは、筆者だけではあるまい。

我が国の入院中心の精神医療体制を改め、地域精神医療福祉の体制へ転換を図るには、厚生労働省は、精神科特例、優生保護法制定等の過去の政策の過ちを認めるべきではないか。その上で、精神科特例をきっぱりと廃止し、精神科診療報酬、医師、看護師等の配置基準を他科並みに改める必要がある。また、これらと並行し、精神科救急体制の更なる充実を図るとともに、地域医療・福祉体制、とりわけ「社会的入院者」の退院後の受け皿として、多様な居住支援体制の整備、日中の居場所の確保、デイサービス機能の整備を急ぐ必要がある。「精神科特例」を温存したまま、意思決定支援、地域移行・地域定着支援、退院サポート事業、地域生活支援拠点の整備等に、どれほどの意味があるのか。「社会的入院患者」の多くは高齢者であり、残された時間は少ない。精神医療サバイバーとして活躍していた広田和子氏は、かつて、長期入院患者をして「拉致被害者」と言った。けだし、名言ではあるまいか。

ここまで前置きが長くなったが、この文章の本題は1987年6月に設立された、横浜市精神障害者地域作業所連絡協議会（以下、市精連）運動30年の歩みである。市精連30年の歩みは、入院医療中心の医療体制から、地域精神保健・医療・福祉への転換への歩みの歴史である。以下、この歩みを、精神障害者地域作業所（以下、作業所と言う。）、グループホーム、生活支援センター等を中心にまとめる。

また、30年の歩みを、市精連の予算規模、精神保健施策、関係する事件の三点を指標として記述する。第１期、作業所運動創生期（1982年～ 1989年）、第２期、基盤整備期（1990年～ 1994年、第3期、発展期（1995年～ 2003年）、第４期、激動期（2004年～ 2012年）、第5期、調整期（2013年以降～）の、5期に分け記述する。

市精連運動の大きな柱である、地域作業所と日中活動、就労支援と斎場事業所、普及啓発と地域交流事業、販路拡大事業と特許申請、グループホームと居住支援、精神保健福祉研究所と研修活動、生活支援センターと相談事業、団体経営部会等の詳細については、それぞれ項目を立て分担記述する。ここでは、各期の大きな流れを見ていく。

第１期　作業所運動創生期　（1982年～ 1989年）

１　地域作業所が生まれた背景とその意義

精神障害者を主な対象者とする「在宅精神障害者地域作業所指導事業」（以下「地域作業所」という。）は、1982年、神奈川県、市町村の県市協調事業としてスタートした。施行当初の作業所の年間基本運営費は20人規模で、県市折半で神奈川県300万、横浜市補助金額は300万、補助金総額600万円だった。今では考えられない額です。その当時、精神障害者は「精神医療」の対象であって、精神障害者「福祉」は、全く想定外のことでした。それ故、神奈川県衛生部には、作業所補助要綱の制定に際して、「精神医療と無関係な素人が作業所をやって何の意味があるのか」など、精神医療関係者からの反対意見も多くあり、難産の末のスタートだった。」（県衛生部所属担当者談）

作業所が生まれた背景として、「日本収容所列島」（著者、竹村堅次・昭和大学医学部教授）といわれるほど、民間精神病院中心の精神医療体制と云うとてつもない大きな壁があつた。そうした中で、入院中心の精神医療体制から、地域医療・地域生活支援体制へ向かうとき、1981年の国際障害者年から始まり、83年から続く国連障害者の10年は、「地域の中で」、を旗印にした作業所運動にとって大きなフォローの風となった。この前後の神奈川県における精神保健関係施策と民間の主な動きとして、

1982年　神奈川県精神障害者職親事業の開始
　　神奈川県社協ボランティアセンターで、神奈川県精神保健ボランティア育成プログラム検討委員会スタート
　　神奈川県精神障害者地域作業所指導事業の開始
1984年　神奈川県社協ボランティアセンター　精神衛生ボランティア講座　開講
　　神奈川県精神障害者地域作業所連絡協議会発足
　　第一回やすらぎ合同キャンプ始まる　山梨　130名参加
　　第一回やすらぎクリスマスパーティー始まる　県社協　250名参加
1986年　神奈川県精作連、黒柳徹子、竜童組を迎え精神障害者社会復帰支援チャリティーショー開催
1987年　神奈川県精神障害者連絡協議会（通称、やまゆり会）設立される。
　　横浜市精神障害者地域作業所連絡協議会設立される。
1988年　神奈川県精神保健ボランティア連絡協議会、神奈川県精神障害者職親会が設立される。

など、詳しくは第4章の年表を参照いただくとして、この時期、精神衛生センター、保健所、社会福祉関係者をはじめ多くの関係者にある種の「熱気」があった。特にその当時の神奈川県ボランティアセンターは、精神保健ボランティア講座（1984年から開講）を主唱していたこともあって、福祉系大学の先生、精神科医、作業所関係者、精神保健ボランティアなどの人たちの梁山泊的なたまり場になっていた。この集まりの中から、神奈川県精神障害者作業所連絡協議会の設立の動きや、やすらぎキャンプや、やすらぎクリスマス会、チャリティー・コンサートの実施が決まるなど、「精神保健ボランティア講座」は精神障害者に係る普及啓発や地域のネットワーク作りに大きな役割を果たした。横浜市内で活動する作業所も当初はこうしたうねりの中の一メンバーとして参加し、活動した。

神奈川県における上述した動きは、精神病院中心の時代が長く、精神障害者福祉に係る施策は皆無に近い中で、地域生活支援の幕開けを告げる号砲だった、と言えるのではないか。1981年、全国精神障害者家族会連合会（以下、全家連）が「精神障害者福祉法試案」を発表した時、当時の精神医療関係者をはじめ多くの関係者の反応は、「実に冷ややかなものだった」と、元全家連専務理事の滝沢武久氏は往時を振り返っている。

一方、横浜市における作業所運動の前史的な動きとして、1970年に戸塚保健所の「家族教室」、1972年旭保健所で始まった「生活教室」等の社会復帰相談指導事業がある。この事業は、その後、横浜市内18保健所の活動として広がり、この保健所の動きが、「作業所」補助金制度を準備することになった。当時、保健所が行っていた生活教室（社会復帰相談指導事業）への受け入れが「日数」的に限界に達しつつあったこと。就労や職親（通院患者リハビリテーション事業）につながらない在宅障害者の居場所や、日中の活動の場が家族会から強く求められていた背景があった。こうしたこともあり、横浜市の保健所のMSWは、精神障害の正しい理解と社会復帰・社会参加に向けた普及啓発や地域活動を先導し、浜家連活動の育成・支援とともに、精神保健を考える市民団体の設立と作業所運営に係るコーデネーターとして大きな役割を発揮した。

この精神障害者作業所運動は、それまでの入院中心の精神医療体制とはかけ離れた地域の中に、地方自治体、家族会、市民ボランティアによって、地域生活支援運動としてつくられた。この作業所運動の詳細は後に譲るとして、この作業所運動の意義を、岡上和雄（中央大学教授・全国精神障害者家族会連合会保健福祉研究所長、当時）は、「他の障害領域を含むここ20年あまりの作業所活動は、世界的に見ても大変ユニークな文化活動でもあるといわれている。領域を精神障害者に絞れば、18世紀末のテユーク（W.Tuke）、ピネル（P、Pine1）に匹敵すると後世評価されるかもしれないほど伝統を破った活動なのである。それは、一口に言えば社会防衛という

軸とは離れて、精神障害者のリハビリテーション・モデル（正確には、ハビリテーションモデルないしノーマライゼーションモデル）、あるいは「狂」モデルではない「共存」モデルの精神障害者像を示した。ということであろうか。つけくわえるなら、この活動は中央政府が関与することなく、地方自治体と民間有志の協調のもと、この活動が行われてきた。」ことなどを挙げている。

（「共に生きる社会を求めて?地域生活支援方法論としての地域作業所」（1992年、横浜市精連発行、監修岡上和雄）より引用。）

2 「収入認定」問題への取組と横浜市精連の設立

地域作業所補助事業は、県・市協調事業という位置づけであったことから、横浜市内の作業所は1984年に設立された神奈川県精神障害者作業所連絡協議会の構成団体として、神奈川県内の地域作業所と連携し活動を行っていた。その主な活動は、神奈川県に対する要望活動、実践交流学習会、ふれあいキャンプ、クリスマス会等である。

1986年当時、横浜市内では横浜市精神障害者家族会連合会（以下、浜家連）作業所7カ所、あすなろ会（患者会）作業所1カ所、市民団体野草の会作業所1カ所、市民団体コスモスの会作業所1カ所が活動していた。その当時、作業所補助金をめぐる課題が多くあり、その解決のためには、神長川県だけでなく横浜市に対しても要望活動を行う必要があり、その運動団体として、作業所間の連合組織の必要性を関係者は痛感していた。

そうした中、1986年6月7日（土）神奈川県立婦人会館で、第一回横浜市内地域作業所運営の充実に向けて～共同行動を考える集い～が、開催された。浜家連からは、菊池正、浅沼守男、松浦靖子、麻生和男、前島久美子、吉塚晴夫、林洋子、森川充子、渡辺契恵子。野草の会から、益巌、大友勝、渡部枝専郎。コスモスの会からは、竹山静子、森本薫の14名が参加した。この第一回の会合では、1）4団体が協力し共に行動すること、2）作業所の共通の問題を取り上げ横浜市に要望書を提出すること、3）次回は6月21日（土）神奈川県社会福祉会館で行うことを確認した。1986年8月14日（木）には4団体連名で、横浜市衛生局及び、市議会に浜家蓮と一緒に共同要望書を提出した。その内容は以下の様な内容となっている。1）指導員の増員及び人件費の増額、2）通所交通費の助成、3）土地、建物の保障、4）事故発生時の市の責任の明確化、5）作業所指導員への研修について、6）職親制度の充実、などである。

また、こうした動きと並行して、1986年4月の生活保護施行規則第42次改訂に伴い、収入認定における基礎控除額が改定され、その結果、作業所での「工賃収入」が、認定の対象となり、以下の様なことが発生した。

1）4,001円以上工賃収入は収入認定の対象となり、もともと僅かな工賃収入は、更に減額になること。
2）工賃収入から基礎控除を行う前に交通費を差し引いてしまうために作業所で得られた工賃収入が全く手元に残らない。3）これによって通所者の通所意欲、作業意欲の減退による通所者の動揺と、作業所間の工賃収入の取り扱いの混乱が表面化した。

このような収入認定と工賃収入をめぐる取り扱いの混乱の事態を受け、横浜市内の作業所間で情報交換を図り、解決策を検討するため、横浜市内の作業所が集まり、話し合うことになった。以下、この取り組みの内容については、表1を参照されたい。

表1　1987年6月～ 1988年5月までの「収入認定」問題への取り組み概要

日　時	活　動　内　容	協　力　体　制
第1回 6/15	作業所工賃収入と収入認定の実情に関する情報交換	
第2回 6/24	福祉事務所CWを講師に学習会、要望書提出の確認	福3、保2名参加
6/30	市精連全体会　これまでの経過報告と今後の対応	
7/01	市内各作業所の実態調査	
第3回 7/06	精神以外の施設の報告、要望書の骨子の協議	
第4回 7/15	要望文案及び作業所の「作業」の位置づけの検討	
7/21	市精連全体会　当局交渉を決定、担当Wへの協力依頼	
第5回 7/30	要望書完成、民生支部と協議、衛生局同席を要望	
8/06	民生局長宛要望書提出、嘱託医意見書を添付	㊫同席
8/24	局口頭回答　機関委任事務、要望に沿えない、理解はしている	㊫同席
第6回 9/03	交渉結果報告、	㊫1、福3、保3
第7回 9/11	1）工賃ではなく訓練費とする。2）必要経費を作業所活動費とする。3）旧控除額を参考に2万円を上限目安とする。以上3点を局に申し入れる。民生支部、市作連に協力を申し入れる。	㊫1、福1、川1
9/27	神奈川新聞より取材を受ける	
10/02	市精連全体会　国/県/市へ働きかけを協議、CWにも	
10/27	市精連会議　局、民生・衛生支部、市作連への働きかけを協議、当面の対策として「明細書」を検討	
11/09	認定問題の事務局（仮）で、明細書案作りを検討	
11/10	市精連法人化検討会ののち、明細書案を検討する。	
11/19	収入認定問題で衛生支部に理解を求める	
11/26	市精連法人化研究会の後、経過報告　民生支部山下氏出席	
11/30	事務局にて「明細書」案の再検討	
12/02	局と折衝　作業所活動報告書、福祉事務所との連絡会について	
1/11	局と折衝　12/2の要望回答　市精連の提案大筋で合意	
1/13	市精連会議　局との経過報告　参議院議下村議員に打診確認	
1/14	下村議員秘書中村氏に説明と支援要請を行う	
1/27	作業所活動報告書の書き方について指導員間で打ち合わせ	
2/05	中央浩生館指導員と意見交換会を実施	
2/23	福祉事務所との意見交換会実施についての打ち合わせ	
2/24	港北区「連絡会」	
3/09	連絡会の進め方、三者連絡会の検討	
3/14	下村議員秘書中村氏と打ち合わせ、当会資料を基に下村議員厚生省へ質問書を提出	
3/23	保土ヶ谷区「連絡会」	
3/30	中区「連絡会」	
4/05	神奈川区「連絡会」	
5/09	旭区「連絡会」	

この取り組み当初における横浜市民生局の回答は、「生活保護は国の機関委任事務であり、横浜市が実施要領を変更することはできない。」などと、「実施要領」棒読みしたような「模範解答」だった。しかし、この回答に納得できない作業所関係者のねばり強い活動により、作業所各団体と横浜市民生局とで合意した「作業所活動報告書」を活用することで、通所者の手元に作業工賃が全く残らないという最悪の事態はどうにか避けること

ができた。

この「収入認定」問題への取り組みを通じて作業所の連合組織の必要性を作業所間で自然に共有されていたことや、当時の横浜市衛生局の担当者から「市精連」組織化への助言もあり、1987年6月8日、市精連設立総会が開催され、浜家連、あすなろ会、野草の会、コスモスの会の、4団体8作業所により、横浜市精神障害者地域作業所連絡協議会が正式に設立されたのである。

3「市精連」創生期の事業概要　～多くの人々に支えられて～

横浜市精連は、当初、県精作連の会員として運動しながら、市精連独自の活動を並行して行ってきた。設立時の会員は、浦島共同作業所、むくどりの家、わかば工芸、ひかり作業所、あかね工房、やまぶき工房、はだしの邑、コスモスの家、の8作業である。第1回総会では、定款、事業計画、予算案、役員等を決議し、代表には、大友勝（はだしの邑運営委員長）、事務局長には吉塚晴夫（あかね工房指導員）を選出した。設立の目的は、第2条で「本会は横浜市内に所在する精神障害者地域作業所が相互に連携し、精神障害者の社会参加を推進すること、及び作業所の運営基盤の強化を目的とする。」と定め、運動目標の骨子案として、

1) 横浜市をはじめ関係行政機関との協議、連携による精神障害者の社会参加の促進
2) 関係諸団体との協議・連携
3) 社会参加促進に係る諸問題の調査、研究及び研修
4) 作業所間の交流と親睦
5) 上記の目的を達成するため、作業所指導員という仕事の福祉分野における専門職としての確立と、社会的認知を普遍化するため、指導員は自らの資質向上のため不断の努力を行うとともに、作業所利用者の処遇の向上に全力を傾注する
6) その他，会が必要と認めた事業

となっている。事業の活動内容の第5点目は、「案の段階で削除」された。設立当初の「市精連」運動結果は、1988年の総会議案書で、以下の様に報告されている。

1) 衛生局、横浜市議会への要望書・陳情書提出。
その結果、1) 作業所移転費150万円　2) 同一区内作業所複数設置が、認められた。
2) 衛生局との懇談会
7月20、8月15、9月30、11月４、11月11、12月14、3月17、8月15日　要望書も陳情書浜家連と一緒に提出、市精連の理事には浜家連系作業所運営委員長も役員として入っていたことから、作業所問題については浜家連とは、常に一緒に行動していた。この他、市会各党懇談会5回開催した。
3) 市精連法人化に関する勉強会　調査研究及び学習会
4) 広報活動、市精連ニュースの発行　年13回。新設作業所のための申請方法、社会保険事務なども含む運営要領の作成
5) 活動資金作りの一環として、チャリティー、バザーに参加
9月、横浜市精連・横浜ケンタウロス倶楽部共催、「矢野真仏画チャリティー展」開催、神奈川地域労働文化会館。実行委員会7回、浜家連の家族が毎日、当番で受付担当。寄付金61万円。9月、横浜公園ふれあいバザー、10月「いのちと暮らしを守る神奈川県民会議」ふれあいバザーに出店。翌年2月27日からは、コロンビアトップ

師匠、西川きよし師匠による第一回福祉寄席実施のために準備会を開催。この福祉寄席を通じて、作業所活動がズームイン朝、神奈川テレビ、朝日新聞、神奈川新聞等に取り上げられた。

6) 関係機関との連携

横浜市生涯保健医療総合センターのグループインタビュー、アンケート調査への協力。鶴見ワークトレーニングハウス運営委員の派遣、担当わかば工芸。

7) 収入認定問題について、福祉事務所を交えた三者連絡会を各区で開催した。

8) 市民公開講座　(会場はすべで、神奈川地域労働文化会館)

第１回、滝沢武久全家連事務局長 講演会。第２回、酒井喜和横浜市会議員・在援協事長 講演会。第３回、兒玉洋子やどかりの里研究員講演会。第４回、「社会復帰とは何か」をテーマに、以下の３名によるシンポジウムを実施。助川征雄（神奈川県福祉保健センター）、三村卓（あやめ作業所指導員）、宮本真己（横浜市立看護短期大学）。

9) 1987年の市精連:決算報告。

(収入の部)

項　　目	予　算　額	内　容　説　明
会費収入	55,000円	5,000円×11事業所
助成金	50,000円	市社協２万　県社協３万
寄付金	40,000円	滝沢武久２万　酒井喜和２万
事業収入	678,408円	仏画展613,288　バザー 48,320　市民講座19,800
雑収入	234円	
前年繰越金	36,710円	
合計	860,352円	

(支出の部)

項　　目	予　算　額	内　容　説　明
事務通信費	51,290円	
会議費	19,726円	会議室使用料等
負担金	3,000円	ボランティア連絡会
講師謝金	90,000円	
事業費	94,760円	
繰越金	601,576円	次期へ繰り越し
合計	860,352円	

この時期、会員、会費収入はとても少なく、活動はすべて手弁当が当たり前だった。事務局は「あかね工房」に置いていた。そうした中、活動資金の確保のため縁あって、横浜ケンタウロスの飯田ボスによる「矢野真仏画チャリティー展」、コロンビアトップ師匠、西川きよし師匠による「横浜福祉漫才大会」、船村徹先生「演歌巡礼」のチャリティー・コンサートなどが実施され、この収益金が市精連運動の貴重な財源となった。また、このチャリティー実施にあたっては、実に多くの関係者の皆様に購入して頂いた。多くは記載できないが、その一端を、改めて感謝を込め記録しておきたい。

第1回福祉寄席、「横浜漫才大会」は、1989年６月１日、横浜市西公会堂で開催され、その収支は以下の通りである。

（収入の部）

科　　目	金　　額	内　容　説　明
チケット売上	991,500円	1,500×661枚
協賛金・広告料	120,000円	衛生支部２万　飛鳥学院10万
寄付金	63,000円	欄外を参照
市精連	50,000円	
雑収入	20,117円	トップ、西川師匠色紙売り上げ
合計	1,244,617円	

寄付者ご芳名「いのくら」１万円、「かながわパド」７千５百円、「厚生省事務官石澤宣文」５千円、「厚生省国会係長黒川政義」５千円、「厚生省国立病院課長補佐牧野昭治」５千円、「あかね工房家族会５名より」１万４千円、「戸塚家族会」３千円、「あおぞら会会長五十嵐一浩」３千円、「野草の会福井節子」３千円、「匿名主婦」５千円、「匿名男性」千５百円、鶴見ワークトレーニングハウス４千円。（敬称略）

（支出の部）

項　　目	予　算　額	内　容　説　明
謝礼金	144,000円	司会の青空一門７名の交通費、謝金
会場使用料	36,000円	
印刷代	159,612円	
看板製作費	30,000円	
配分金	838,626円	各作業所に配分　59,901円×14
合計	1,244,617円	

このように、設立当初の「市精連」は、会員の努力もさることながら、実に多くの皆様に支えられた時期だった。

第２期　基盤整備期（1990年～ 1994年）

1　精神保健係の新設と団体補助金

1990年4月、衛生局は、それまでの疾病対策課疾病対策係を精神保健係に改め、係長以下5名の職員体制となり，その5名の内、ソーシャルワーカーが3名配置された。この名称変更と組織体制整備により、本格的に精神保健対策に取り組む体制が整い始めた。これにより横浜市は市精連の要望に応え、1990年には、市精連に「団体補助金」や「販路拡大事業費補助金」が付いた。その内訳は、

① 団体運営費補助金30万円　② 職員雇用費100万円

③ 団体運営事務費70万円　④ 統一ブラント、販路パンフ製作費250万円

④ 市社協より研修費、地域交流事業費　合計80万円

この他、旧鶴見保健所出先機関跡地に建設された鶴見ふれあいセンター 4階に、浜家連事務所とともに、市精連事務所を横浜市より無償貸与された。これにより、それまで「あかね工房」にあった事務所を公的な場所に移転することが出来ました。同時に、販路拡大事業費の助成金とロゴマークなどの製作費助成金により、作業所の自主製品のロゴマーク、キャッチフレーズを公募し、横浜市助役出席のもと表彰式を行った。受賞作品は、市精連名義で特許申請を行なった。また、販路担当職員の人件費助成もあり、これによって初めて市精連は、専任の事務局職員を置くことが出来た。

地域作業所補助金については、①家賃補助金月額10万を上限に1/2補助、②職員研修費については、月額2万×2人×12か月、年額48万円の補助金が出ることになった。これは、職員人件費補てんの意味が強かった。し

かし、この研修費補助金は初めて知的障害者等の作業所補助金額を初めて上回った。市精連は、これまで新人職員研修、中堅職員研修の必要性を痛感していたこともあり、この年から県精連の研修会とは別に、横浜市精連独自に研修会を開催する契機になった。

利用者通所交通費は、7,000円から8,000円に増額され、収入認定問題とともに、徐々に作業所の利用環境が整備されていった。また、作業所利用者の「もつと働きたい」というニーズに応え、自主的な取り組みとして職員有志で集団アルバイトに取り組みを開始した。そして、この集団アルバイトの経験をもとにジョブコーチマニュアル等を作成した。市精連における就労支援の取り組みについては、第ⅲ項に詳しいのでそちらの方を参照されたい。

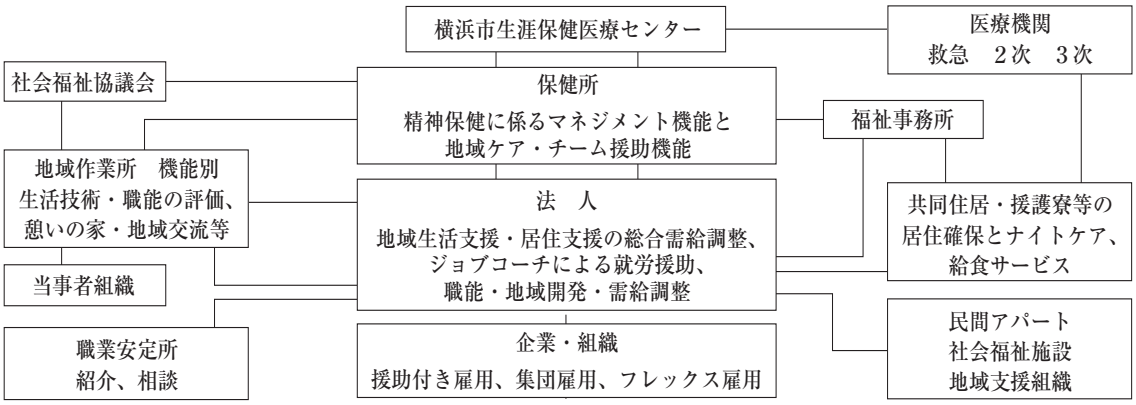
居住支援については、1990年県市協調事業として小規模福祉ホーム補助金事業がスタートし、同年7月、中区にグループホーム第一号「すずらん荘」が開所した。1991年には、「県精作連」代議員総会で支部化が承認され、県精作連は、川崎市、横浜市、神奈川県央地区、横須賀地区の4ブロックに分かれた。

また、活動資金の確保策として、第2回福祉寄席「横浜漫才大会」は、1990年10月23日関内ホールで行った。この日は1100名の参加者があり、神奈川県農協中央会様よりコシヒカリ、秋田こまち240キロ、カリフォルニアレーズンの寄付があり、来場者に配布した。２回目福祉寄席の収益は1,196,205円で、この収益は法人設立積立金として市精連特別会計に繰り入れた。

1992年3月3日（火）には、関内ホールおいて、船村徹「演歌巡礼」独演会を開催した。入場者数は1,200名ほどで、日産自動車労連様からは即決でチケット35万円分を買っていただいた。東京ガス横浜支店様や横浜ライオンズクラブ様からも併せて34万円の協賛金があった。こうした多くの皆様の温かいご支援により、純益は、1,169,761円にもなりました。また、当日、来賓挨拶をして頂いた横浜市衛生局長には、船村徹先生のギター伴奏で、美空ひばりの「乱れ髪」を熱唱していただくなど、サプライズもありました。

市精連はこうした収益事業を行う一方、設立当初から団体強化の一環として、1987年11月から「法人設立学習会」を実施した。その学習会には、社会福祉法人朋理事長日浦美智江氏、（財）在援協理事長酒井喜和氏、（財）神奈川県児童福祉財団理事長飯田進氏など、多くの先達から、貴重なお話しをうかがった。また、啓発活動として市民公開講座、講演会なども開催した。同時に、市精連が目指すべきビジョンと、それを実現するための組織の在り方に関する検討会を開催した。この開催理由は、精神障害者施策の遅れを取り戻すため方策の一つとして、衛生局サイドにも「在援協」のような公的に位置付けられた強力な推進母体が必要ではないか、と考えたことによる。

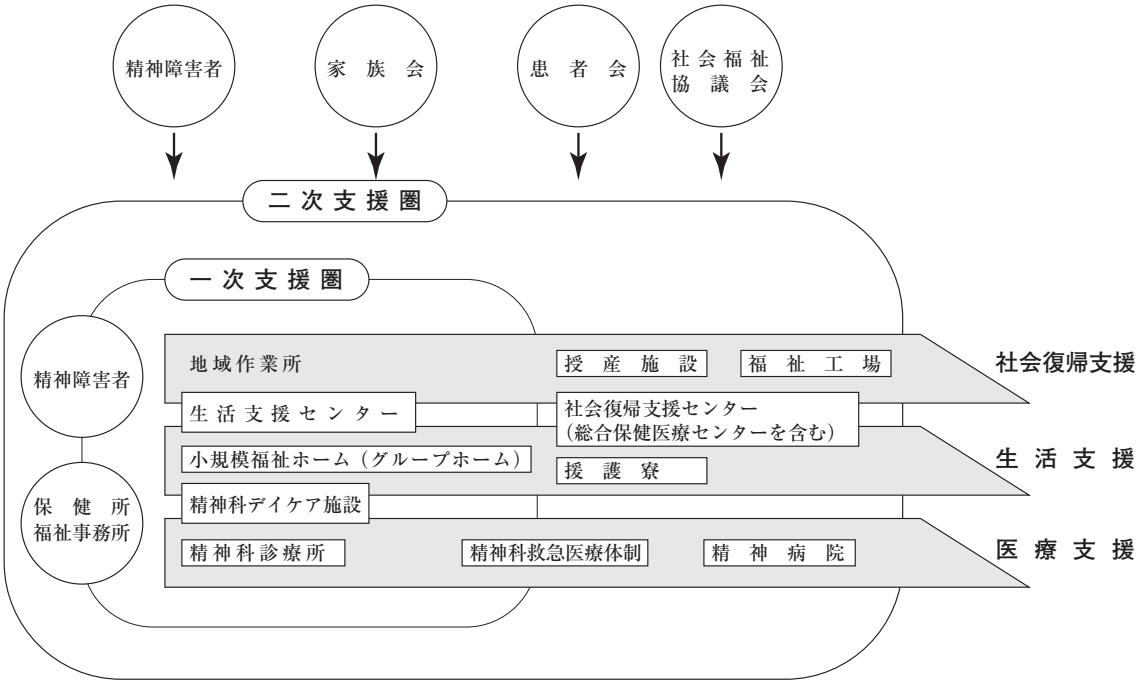
こうした考えを踏まえ、1990年６月から衛生局を交えた法人設立検討会を、1992年まで通算6回開催した。第1回目の検討会には滝沢部長、田中課長の挨拶があった。その後、局から大森壽雄氏、神山篤氏、勝沢昭氏、本吉究氏の各氏に参加して頂いた。座長は大正大学の石川到覚先生にお願いした。1992年4月には法人設立検討会報告書作成し、精神障害者の地域生活支援に係る「法人」の位置づけと業務内容を以下の様にまとめた。



2 横浜市精神保健福祉対策報告書

一方、横浜市においては、1989年3月「精神障害者社会復帰援助活動調査研究会」（座長松下正明、横浜市立大学医学部教授）は、精神障害者社会資源の実態とニーズ調査報告書をまとめた。更に、この報告書をベースに1993年5月には「横浜市精神保健対策検討委員会」（会長　小坂憲司　横浜市立大学医学部教授）により、同検討委員会報告書が取りまとめられた。そして、この「報告書」で取りまとめられた「基本方針」が、その後20年に及ぶ衛生局の精神保健対策の方向を定めるものとなった。この「報告書」で示された横浜市における精神保健対策に係るデザイン案の詳細は省くが、その概要は、以下の様にまとめられた。

精神障障害者地域生活支援体制



これ以降、横浜市の精神保健福祉対策は、この基本方針をベースに展開されてきた．もちろん、国の政策動向や景気の変化によって、このビジョン通り進んだ訳ではない。精神保健福祉法等の度重なる改正によって様々な変化もあった。横浜市にあっても何らかの事情により変化もあった。例えば、方面別に4カ所設置予定だった社会復帰支援センターは新横浜一カ所にとどまった。生活支援センターは、2006年に作られた旭区生活支援拠点を先例として生活支援センター B型が作られる想定外の出来事もあった。それでも横浜市における精神保健福祉対策は1996年の大都市特例の施行により、充実の一途をたどった。

1992年には、全家連精神保健福祉研究所長の岡上和雄先生の協力を得て、市内作業所の実践報告書ともいうべき「共に生きる社会を求めて?地域生活支援の方法論としての地域作業所」を相川書房から出版した。

居住支援に関しては、1987年に成立した精神保健法の中に授産施設や福祉ホームも位置づけられていたが、土地の確保や設置費の自己負担も大きく都市部では全く進まなかった。神奈川県や横浜市は、国が制度化したばかりの福祉ホームを差し置いて、県単独でグループホームの制度化とはいかず、国の動向を慎重に見極めていた。

そして、2年後の1999年の早い段階で県市独事業創設の意向を固め1990年に県市協調事業として小規模福祉ホーム（県は生活ホーム）を制度化した。厚生省は、1992年グループホームを予算化するとともに、1993年

の精神保健法を改正しグループホームを法定化するとともに、精神障害者グループホームを第二種社会福祉事業として位置づけた。この法定化にあたっては、神奈川県や横浜市は一定の役割を果たした。

1993年には地域交流・啓発事業部がスタートした。その理由はそれまで神奈川県精作連で実施していた「ふれあいキャンプ」の規模が大きくなり，全県で行うことは困難になってきたことからブロック開催としたことによる。この活動の詳細については、「地域交流事業と啓発」のところを参照されたい。

またこの時期、横浜市衛生局は、アルコール・薬物依存症の回復施設として精神障害者作業所助成制度を活用し、補助対象事業にしたことも画期的なことだった。これによって寿地区（大阪の釜ヶ崎、東京の山谷と並び称される日本三大寄せ場の一つ）から「ヤンカラ部隊」と「焚火」が消えたばかりか、アルコール依存症から多くの人が回復者し、社会で活躍していることはもっと知られていい。

いずれにしても、この時期、横浜市衛生局は、1）精神保健対策の長期ビジョンを策定するとともに、そのビジョンに基づき、総合保健医療センターの整備、作業所補助金の拡充、グループホームリ制度化などを力強く進めるとともに、2）横浜市精;連への団体補助金の助成、事務所の貸与、販路拡大事業の委託、3）　市精連としての団体の役割を含む地域生活支援に係るビジョンの作成など、横浜市の精神保健福祉対策や市精連の組織体制の整備など、施策推進のための基盤整備がなされた時期だった。

第3期　大都市特例と地域生活支援発展期（1995年から2002年）

（1）研究所の設立と組織の基盤整備期

1995年には、横浜市から市精連に対し、研修費補助金5百万円の補助金の助成が開始された。また、就労支援の一環として久保山斎場の湯茶・清掃業務委託事業が委託された。これによって市精連の年間予算は、3,150万円になった。この補助金によって市精連の事務局は、それまでの販路担当職員1名に加え、新たに、6月から研修担当職員1名、久保山事業所担当職員1名、パート職員2名、作業所通所メンバー 12名を従業員として雇用した。12月には久保山斎場の従業員8名を増員した。

久保山斎場を横浜市から事業委託されるにあたって、当時の衛生局長から「斎場は多くの市民が利用する施設なので、くれぐれも事故の無いよう努力して下さい。成果が上がるようであれば、将来的にさらに増やすことも考えている。」との励ましの言葉も頂いた。久保山斎場事業所の開設にあたっては、八王子斎場の見学や、それまで市精連が行ってきた集団アルバイトの経験が大いに役立った。作業所から選抜した従業員には最低賃金を保障し、ジョブコーチを配置し、短時間雇用でスタートした。この経験を通じて短時間であれば精神障害者もかなり稼働能力があることが実証された。新規開設された久保山事業所には、雇用促進協会からの取材や、労働省専門官が再三見学に来るなど精神障害者の雇用に関して全国的にも注目された時期でもあった。詳細は，「就労支援と援助付き雇用」のページを見ていただきたい。こうした事業も横浜市当局の理解があってのことだが、この時期の市精連に対する横浜市補助金は、（表1）のようになっている。

（表1）横浜市補助金交付内容

補助金の種別	95年度補助金	94年度補助金	内容説明
団体運営費	300,000	300,000	
販路拡大事業費	3,131,000	3,340,000	事務費、雇用費等
研修費補助金	5,000,000	0	職員研修費
久保山斎場委託事業	12,738,000	0	湯茶洗浄、清掃業務
合計	21,189,000	3,640,000	

（表1）で見るように1995年のもう一つの大きな出来事は、研修費補助金5百円の交付が開始されたことである。市精連はこの研修費補助金を原資に研修担当職員を配置することが出来た。また、詳細は、研修事業部の報告に譲るとして、精神科医や大学の先生などの外部委員の協力を得て横浜市精神保健福祉研究所を立ち上げ、研修内容の充実に努めた。

これによって、市精連の組織は表2で見るような体制となり、この時点でその後長く続く組織の骨格が出来上がった。そり後の市精連決算額の推移は表3のようになっている。

（表2） 1995年　市精連組織体制

代議員総会	会　　員	地域作業所、グループホーム
理事会	事務局	代表者懇談会、作業所部会、グループホーム部会
体表		広報事業部　　ニュースの発行　年4回
副代表		地域交流事業部　　文化祭の開催
事務局長		啓発事業部　　講演会の開催
会計		就労援助事業部　　久保山斎場の運営等
監事		販路拡大事業部　　パンフ制作、自主製品販売、研修
選挙管理委員会		横浜精神保健福祉研究所　研修企画、研修会　等

（表3） 年度別決算額の推移

年度	決算額	内　容　説　明
1995年	31,575,174円	久保山斎場委託費、研修費補助金
1996年	40,578,101円	作業所補助金Aランク1,500万になる。
1997年	41,803,000円	
1998年	43,977,388円	
1999年	69,732,404円	戸塚斎場売店、脳血管センター清掃事業
2000年	84,429,587円	NPO法人取得
2001年	83,985,210円	
2002年	161,570,496円	北部斎場売店、脳血管センター
2003年	149,602,436円	
2004年	171,846,413円	財団法人横浜市緑の協会より公園清事業受託

（2）大都市特例と地域生活支援体制の本格的始動期

1996年からは大都市特例の導入により、精神保健福祉施策の権限の大半は神奈川県から横浜市へ移管された。また、厚生省は「ノーマライゼーション7か年戦略」を策定し、7万2千人の入院患者を地域生活への移行を目指した退院促進案を示した。

横浜市においては、精神保健課のスタッフを更に増員し、1993年にまとめた「横浜市精神保健対策報告書」の諸施策の本格実施段階に入っていたこともあり、当時の衛生局には、かなりの熱気があった。作業所の補助金は、2年連続で大幅な増額になりこの年のAランク作業所補助金は1,500万円になった。グループホームの基本運営費は一人8万１千円から8万７千800円に増額され、設置数も急速にのびていった。

1997年には、それまでの横浜市精神障害者地域作業所連合会から横浜市精神障害者地域生活支援連合会に名称を変更した。この変更理由として地域作業所やグループホームの本質的機能が地域生活支援にあること、二点目としてグループホームの設置団体の多くは、作業所設置団体と重なっていた。それ故、作業所の集まりである市精連とは別に、精神障害者グループホームの連絡会を作ることは、参加団体の負担が大きく現実的で

なかった。こうした事情もあり、作業所、グループホームの両機能を包括する名称として、地域生活支援連絡協議会に名称を変更することが比較的自然に受け止められた。横浜のこうした事情は全県的に共通していたこともあり、県精作連、川崎市精連も、作業所連絡協議会から地域生活支援団体連合会、地域生活推進連合会と名称変更を行ったのである。

この時期、作業所運営費補助金は家賃補助を含め年間補助金総額は家賃補助金を含め2,000万近くになっていた。横浜市担当者には心から感謝しつつも、これで作業所運営費は充分とは言い難く、さりとて横浜市当局に、これ以上の増額要望は現実的ではなかった。この局面を打開し、かつ作業所職員常勤３名体制の実現のためには、作業所を「法外事業」の位置づけのまま国庫補助金年額80万程度にとどめている国の責任を明確にする必要があると、多くの仲間と語り合った。

一方、「全家連」は、全国の精神障害者作業所を対象に自立支援ネットワーク研修会を開催していた。この研修会に参加した全国作業所の補助金は、400万前後から2,000万位まで作業所補助金の全国格差が激しく、この是正のためには精神に特化した作業所の全国組織が必要であるとの認識が、全家連精神保健福祉研究所長の岡上先生や全家連内部にあった。そして何よりも、劣悪な作業所補助金で苦しんでいる仲間の声、作業所の運営を担っている家族会の声は、切実だった。こうした全国の仲間の声を受け止める形で、自立支援ネットワーク研修会の中から、精神障害者小規模作業所、グループホームの全国組織である全国精神障害者地域生活支援協議会（通称・あみ）が1997年10月に設立された。この設立の目標は、作業所の法定化と、作業所補助金の全国格差の是正の２点にあった。

全家連は全面的にバックアップして頂いた。全精社協は、「全家連と手を切ること」、「地域生活支援の名称を取り下げ、精神障害者作業所全国連絡会とすること」、「グループホームを組織化の対象としないこと」を条件に、協力できるとのことだったが、お断りするしかなかった。

(3) 就労支援体制強化と作業所補助金の見直し

こうした情勢の中、1997年、第９回総会において市精連は吉塚代表に交代した。二代目代表となった吉塚代表は、就労支援事業部と連携しつつ、戸塚斎場や脳血管センター、北部斎場の清掃事業の受託、市精連の長年の懸案だったNPO法人設立など、当時の理事会の多くの仲間とともに、市精連運動に大きな役割を果たした。

1998年、衛生局は「作業所の実態調査」を行い、その実態調査を基に「作業所在り方検討会報告書」（座長、岡上和雄）をまとめた。そして1999年、この「報告書」を踏まえ、それまでの「登録者積算方式」から「平均利用者方式」への補助金積算方式の変更提案がなされた。この提案の内容は年表で確認していただくとして「市精連」内部は「やむなし派」と「断固反対派」に二分し、揉めに揉めた。最終的には「不定期利用者」５人を上限にカウントすることや新たに付加運営費などを新設することで合意がなされた。事柄の本質的間争点は精神障害者の障害特性と出席率をどう評価するか、そして、その評価が補助金額にダイレクトに反映される提案であったことから、議論は熾烈だった。そのしこりは長く続いた。しかし、そうした困難な局面の中にあって、1999年には、戸塚斎場売店の「目的外使用許可」を受け、6名の障害者を雇用した。2000年12月にはNPO法人認証を得、翌年2月9日、祝賀会を開催した。市精連の法人化は、組織の大幅な見直しでもあった。

2002年には北部斎場事業湯茶提供業務、葬祭ホール清掃業務、同時に売店の目的外使用許可を受け、職員10名、従業員30名（作業所利用者から選抜）を雇用した。また、社会福祉医療事業団及び鉄道弘済会から計160万の助成金により、就労研究会で就労援助マニュアルの作成、研修等を実施した。販路拡大事業部も、常設店「とちの木」の開設、有隣堂フェアをはじめ販路先も拡大の一途をたどった。2002年の市精連の予算規模は

一億５千万近くまで伸び、会員数の増加も含め、この時期、市精連運動は大きく花開いた時期だった。

第４期　激動期　　（2003年～ 2012年）

（1）　激動期の幕開け

2003年は文字通り激動の時代の始まりとなった。池田小学校事件で殆どの全国団体の反対を押し切り、厚労省は司法精神医療専門病棟の整備に邁進した。また、小泉内閣の三位一体改革と社会保障制度見直しの嵐の中で、身体障害者、知的障害者を対象に利用者がサービスを選択できるなどの鳴り物入りで、支援費制度がスタートした。この余波を受け、精神障害者社会復帰施設整備費の大幅削減、小規模国庫補助金の110万の削減提案などである。全家連は補助金流用問題で揺れていた。

社会復帰施設整備費大量不採択問題や、小規模作業所国庫補助金110万の削減問題を受け作業所関係全国5団体は、4月22日には、日比谷公会堂で「小規模作業所の明日を開く全国集会。7月22日には砂防会館で「精神障害者社会復帰施設整備費大量不採択問題に関する」緊急集会。12月には、九段会館で「精神障害者の社会復帰施設の拡充を求める全国集会。2004年1月16日には、身体・知的障害者生活支援センター補助金打ち切り、ホームヘルプサービス利用制限に関し、厚労省前で1,000人規模の抗議集会を行うなど、障害者全国的な運動展開を呼びかけ、市精連も少なからずこの運動に参加した。

（2）市精連代表吉塚氏から大江氏へ

前述したように2003年は、障害者福祉事業に係る激動期の幕開けの時期だった。市精連NPO法人化後の第３回総会において、吉塚氏から大江氏に代表が交代した。この年の1月から、菊地綾子氏が専従事務局長となり、これ以降、大江代表、菊池事務局長体制が、2007年の前半まで続くことになる。また、事務局体制の強化の一環として、税理士に給与計算事務等を委託し、適正な会計処理を進め消費税納税の準備を進めるとともに、戸塚、北部斎場売店の経営努力により、自主財源の安定化に努めた。広報活動についてはブロック毎にニュース編集委員この時期は市精連の30年の歩みの中で最も大変な時期だった。前述した国の激震に加え、横浜市からは作業所基本運営費の減額提案がなされた。これに対し、市精連は、市作連、地域活動ホーム連絡会、横浜市グループホーム連絡会と共同行動をとり、横浜市会各会派に「作業所補助金減額撤回」の請願行動を行った。結果は芳しいものではなかった。2004年には、市精連の新たな事務所となる岩井町ビルの設計への参画。小規模授産施設ジョブアシストの設立準備。看護師養成学校からの実習生の受け入れ、常盤公園の清掃作業の受託など新規事業もあった。

一方、厚労省はこの年の9月、「精神保健福祉地域生活支援の在り方に関する検討会」最終報告。10月には「今後の障害福祉について改革のグランドデザイン案」を発表した、この案は、①施設体系の簡素化と3障害共通の制度、②市町村が実施主体、④個別給付事業の義務的経費化④応益負担などを特徴とするが、介護保険との統合は、介護保険部会の承認が得られず、統合は持ち越された。国のこうした動きを踏まえ，市精錬は12月10日、戸塚公会堂での「精神保健福祉改革ビジョンに関する緊急集会」を開催した。また、ブロックごとの「改革ビジョン」に関する学習会など、内外共に大変な時期だった。

2005年3月には、横浜市による補助金説明会の席上、会員団体4団体に補助金不正使用があることを発表した。この事態を受け市精連は、3月31日臨時総会を開催し、横浜市の意向を踏まえ「ワークショップメンバーズ」を市精連に移管を決議した。苦渋の決断だった。

同年5月31日には移管手続きを完了し、市精連によるワークショップメンバーズの運営が開始された。「パイ

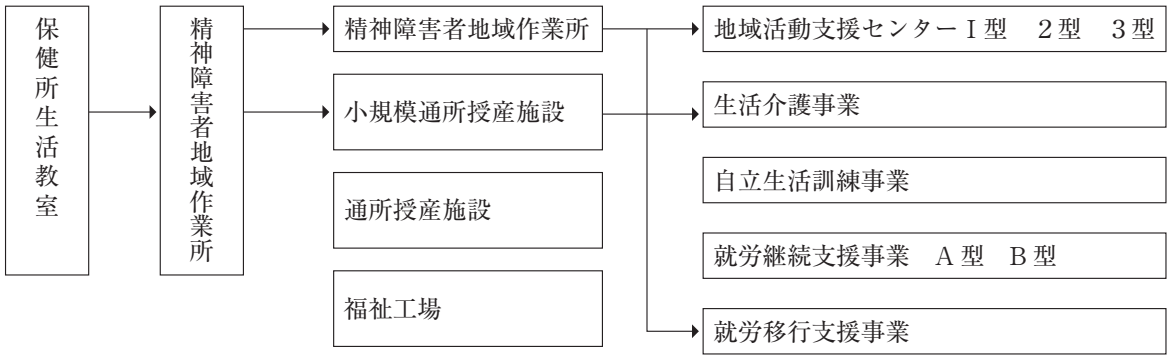
オニアハイツ」については恵友会に移管された。この年、市精連事務所は鶴見から保土ヶ谷に移転し、「ジョブアシスト」の運営も始まった。

(3) 支援費制度の破綻と障害者自立支援法の成立

2003年、鳴り物入りで始まった知的障害者・身体障害者に係る支援費制度は、初年度100億、2年目には250億円の財源不足が発生した。支援費制度は、2000年の社会基礎構造改革を受け、措置から契約への制度の大改革を踏まえ、利用者が選択できる仕組みとして画期的なものではあったが、財源の裏付けは充分ではなかった。

この支援費制度の財政破綻を受け、2005年5月、小泉内閣は「障害者自立支援法案」を国会に提出した。同時期、厚生労働省は、作業所国庫補助金110万の打ち切り提案を行う。この打ち切り提案を受け、自民党は、小規模作業所5団体（日清連、育成会、全家連、きょうされん、あみ）の要望を受け、6月12日小規模作業所議員連盟を結成（会長八代英太参議院議員、所属議員153名）した。

8月には、小泉内閣による郵政民営化の是非を国民に問う総選挙を断行した。この波をもろに受け、障害者自立支援法案は廃案になった。しかし、総選挙で圧勝した小泉内閣は、再度障害者自立支援法案を国会に提出し、10月31日衆議院本会議で可決・成立した。これによって障害者団体は、かつて経験したことのない、障害福祉サービスの大転換に遭遇することになった。2006年4月から一部施行、10月から完全実施（移行期間5年）が決まった。地域作業所に関しては、以下の図のようになった。



障害者自立支援法は、①財源の義務的経費化、②市町村が実施主体、③施設体系の簡素化。④サービス利用者が選択できる仕組みとするなど、評価できる側面もある。しかし、①全国6千カ所の小規模作業所問題に関する抜本的解決策が全く見えない中での作業所国庫補助金の廃止。②個別給付事業に何故利用者負担（応益負担）があるのか。③生活福祉事業は、何故精神は対象とされないのか。④障害福祉事業と介護保険制度との統合などなど、あまりに問題点が多く、全国の障碍者や障害者団体は激しく反発した。障害者8団体は「障害者自立支援法に関する緊急声明」を発表する記者会見を行った。作業所関係5団体は、日比谷公会堂・日比谷野外音楽堂で「出直してよ!障害者自立支援法10・31大フォーラム」を敢行した。この全国集会には1万5千人が参加し、集会後、銀座から日本橋までデモ行進を行った。市精連もこうした活動に参加する共に、2006年2月には、横浜公園で障害者自立支援法を考える横浜集会を開催した。この時期市精連は内外共に大変な時期だった。

2006年度も昨年に引き続き障害者自立支援法に明け暮れた一年だった。市精連は「グランドデザイン案」以来、この法案の問題点に注目しつつ、猫の目のように変わる法案に関する情報収集を行い、研修会、説明会，シンポジウム等を開催した。また、ニュースレター等で会員へ情報提供を実施した。しかし、法案に関する政省令が小出しにされるため、各団体は事業の方向性定めるのが難しかった。特にグループホームは極めて短期間

のうちに法内事業への移行が迫られ苦労も多かった。

2006年度から横浜市は、障害者自立支援法施行に伴い、地域作業所から個別給付事業への移行を促進するために、移行支援準備金及び設備整備費の助成を開始した。また、2007年からは、2011年3月31日までの事業として、「2007年に作業所であった事業所が法定事業（移行）を開始した当該月から12か月間」の事業として借地借家費補助を開始した。

(4) 横浜SSJの設立と市精連の運動体制の強化

一方、市精連も、二カ所の地域作業所と、福祉的就労事業を抱えており、当然にも自立支援法への対応が迫られていた。そのため市精連は2度の臨時総会を開催した。

1回目は「ジョブアシスト横浜」と「ワークショップメンバーズ」の2作業所を就労移行支援事業と就労継続B型の多機能型事業所に移行させる案件である。2回目は、組織見直し検討委員会の答申を受けて「市精連の事業の中から久保山斎場事業所をはじめとする就労系事業を、新規法人を取得し分離・独立させる」と言う案件である。

この案件は、市精連運動の歴史にとって極めて重大な変革であり、会員の総意をもって検討すべき課題であった。まずはブロック会において問題提起を行い、全会員へのアンケートを実施するとともに、理事会の意見を返すなど情報の共有と周知を図り、そのうえで臨時総会を開催した。

特に、久保山斎場事業所をはじめとする就労支援事業は100名近くの従業員を抱え、市精連運動と就労支援事業運営在り方をどうするかが、長年の懸案になっていた。運動体と事業運営のバランスをどうとるか、何かあった場合の責任の取り方の問題、スピード感を持って対処しなければならないことが多く、意思決定と組織体制の在り方について、5年にも及ぶ検討が続けられてきた。そして、07年3月の臨時総会において、久保山斎場事業所をはじめとする7事業所を、市精連から分離することが正式に承認・可決された。この議決を経て、「ワークショップメンバーズ」は、天王町から岩井町へ移転した。

(5) 市精連代表　大江氏から桜庭氏へ交代

2007年の市精連総会では、大江氏から桜庭氏に代表が交替した。事務局長は菊地氏から吉味氏に交代し、理事は1期2年、2期までと言う規定により大幅な改選となった。

市精連の組織体制・事業活動については、当会が先駆的事業として取り組んできた「就労部門を市精連から独立させ、市精連は本来の運動体として組織体制の強化と運動展開を図る」とする先の総会決議に基づき、10月に就労部門の独立と財産分割（市精連には300万）を無事済ませた。新法人の名称は、特定非営利活動法人横浜市精神障がい者就労支援事業会（横浜SSJ）年、理事長には前事務局長の菊地綾子氏が就任した。また、市精連との連携を密に図っていくため、市精連代表が横浜SSJの理事に参画するとの確認に基づき、市精連代表の桜庭氏が理事に就任した。

運動体制の強化については、事業ごとに責任理事を配置し、理事会ごとに事業の進捗状況について報告を受け、理事会として審議する体制を整備した。会費を大幅に値下げしたことから事務局体制の強化については課題を残した。事務局の移転については継続課題となった。自立支援法への取り組みについては、「障害者自立支援法10・30大フォーラムに参加した。12月14神奈川大フォーラムを市精連の呼びかけで実施し、県下13団体が実行委員会を組織し、630名が参加した。横浜公園での集会後、デモを行い、その後、国、県、市に要望書を提出した。また、この年精神障害者生活実態調査を実施した。

2008年度横浜市は法定事業(移行)を開始した「当該月から12か月間」の期間及び2010年3月31日までの事

業としていたものを「当面の間」延長となった。また、横浜市は、「在宅手当」の見直しと、第2期障害者プラン作成の検討を開始した。市精連代表も委員会に参加し、精神障害者に係る諸問題について意見表明を行った。

この年の重点取り組み課題として、1、市精連の組織体制の在り方の検討、2、精神障害者への在宅手当の実現、3、障害者自立支援法の抜本的見直しを求める活動、4、啓発活動（映画「ふるさとを下さい」）の上映会に取り組んだ。特に組織強化について、理事の3選禁止条項の解除の取り扱いについて、意見がまとまらず先送りになった。

2009年には、運動体としての組織体制強化を目指した基盤整備が大きな課題だった。そのために、事業所が機能別に集まれるよう、「ブロック会議」を事業所単位の部会に改めた。また各事業部の部会長で構成する制度・政策委員会を設置した。横浜SSJの独立に伴い事務所移転先として、公的場所への移転を横浜市に働き掛けていたが、当事者、家族でない団体への場所の提供は困難との回答を得て、独自に事務所を構えることにした。

この時期改革疲れや、横浜SSJの独立、組織の在り方等その他さまざまなことが重なり、各部会の出席率が芳しくなかったことや、理事改選時期であるにもかかわらず、時期理事候補の推薦が進まないこととの危機感から、2月の全体会で「市精連は必要か」と意見を求める事態となった。参加者からは「必要」との声は多く上がった。同時に、業務多忙で、気持ちがあってもなかなか出席がおぼつかないなどの声が多く出された。」こうした事態を受け市精連は組織の見直しを加速し、9月臨時総会を開催し、定款の見直しを行った。以下は、見直しの内容である

①理事任期、一期2年2期4年で交代する規約を、総会で承認されれば更に継続できると改定。②ブロック会を廃止し、事業部会とした。この事業部会は、1）作業所・地域活動支援センター部会、2）就労支援事業所部会、3）居宅支援事業所部会、4）生活支援センター部会、5）団体役員部会。補助金事業である研修事業部、販路拡大事業部は継続し、新たに制度政策委員会を設置した。

（6）第2期横浜市障害者プランと「障害者総合福祉法」に関する骨格提言

横浜市においては、2009年度から2014年度までの第2期横浜市障害者プランがスタートした。第2期障害者プランでは、それまでの施策の方向性を踏襲しつつ、新たに「将来にわたるあんしん施策」を打ち出した。この課題認識として、①地域生活のためのきめ細かな対応、②障害者の高齢化・重度化への対応、③親亡き後も安心して地域生活が送れる仕組み、が挙げられている。このプラン策定にあたって市精連は、①高齢者及び手厚いケアを必要とする精神障害者ケアホームの設置、②地域生活を所得の面から支援するために新たな就労支援策として精神障害者職業能力開発施設の導入、③工賃アップの為に立地条件の良い場所での常設店と専任スタッフを配置できる支援、の3点を要望した。

2010年10月、鳩山民主党政権が成立した。長妻厚生労働大臣は、日比谷野外音楽堂で開かれた障害者全国フォーラムの場で、障害者自立支援法の廃案を宣言した。また、この年の12月「障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を目的として「障がい者制度改革推進本部」が発足した。この決定を受け、2010年4月障害者総合福祉法制定に向けた検討と言う使命を帯びて、「総合福祉部会」がスタートした。

「総合福祉部会」の骨格提言と基礎となった二つの指針は、障害者権利条約と、違憲訴訟原告と厚労省とで結ばれた「基本合意文書」（国は、速やかに応益負担制度を廃止し、遅くとも平成25年8月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施）である。そして、2011年8月、障害者総合支援法が目指すべき6つのポイントを踏まえた121ページに及び報告書がまとめられた。

6つのポイントとは、①障害のない市民との平等と公平、②谷間や空白の解消、③格差の是正、④放置できな

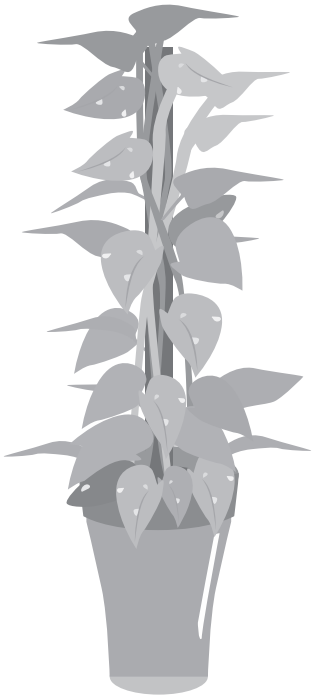
い社会問題の解決、⑤本人のニーズにあった支援サービス、⑥安定した予算の確保、である。しかし、この画期的ともいうべき「骨格提言」は、民主党政権の崩壊により、ほとんど生かされなかった。

2011年は忘れることが出来ない3・11から始まった。この年の主な運動課題は、①神奈川県緊急財政対策反対運動、②横浜市福祉パス券有料化反対への取り組み、③障害者総合支援法への取り組み、④被災地支援「できること」プロジェクトなどへの取り組みである。

理事会は精神に障害のある被災地の胃炎に向け、動ける理事で「被災地支援プロジェクト」を立ち上げた。会員には、協力できることは何か、アンケート調査を実施した。その後双葉町役場と協議、名取市、石巻市の現地を視察した。その間には「復興支援Tシャツ」を販売し、支援金を募った。市精連の事務所は、横浜SSJの関内伊藤ビル4階に移転し、事務局は常勤職員2名体制とした。

横浜市においては、在宅手当を廃止し、その財源を親亡き後の安心施策に充てるなまた、この年から自立アシスタント制度を精神障害にも適用を開始した。また、地域移行・地域定着支援事業もこの年から開始された。

(7) 終わりに

ここまで、不十分ながら、2003年から2012年障害者福祉制度に係る「激動期」ともいえる施策の変化を見てきた。残念ながら2013年から2016年まで「調整期」と位置付けた部分に書き及ぶことは出来なかったが、何とか、ここまで駆け足ながら、市精連30年の歩みを概観した。充分に目配りが出来なかったことも多い。その点は、次章以降の各事業部や年表で確認いただきたい。この30年市精連が目指してきたことは、精神障害者の人権の確保と地域生活支援体制の実現にあった。

作業所運動とそれに続くグループホーム運動が切り開いてきた歴史的役割は、医療施設の外に、街の中でさりげない活動を通じて、精神障害者のとらえ方として「疾病モデル」から「生活モデル」に転換に大きな役割を果たした、と言えるのではないだろうか。共に生きる社会の実現は、道半ばとは言え、希望を捨ててはなるまい。