

精神障がい者の地域居住をどう支えるべきか

理事・神野 武美（文責）

2013 年度の居住福祉賞が贈られた「宇和島地域のみなさん」の地元、愛媛県宇和島市で 2013 年 9 月 6、7 日、本学会の研究集会「『居住』を支える精神科医療・福祉」が開かれた。学会からの参加者は、早川和男会長、斎藤正樹理事、石川久仁子理事（関西支部長）、上野勝代神戸女子大教授ら 10 人と少なかったが、精神科病院の正光会宇和島病院（渡部三郎院長）や宇和島市などの全面的な運営協力のもと計約 60 人が参加した。極めて活発で有意義な討議が行われた研究集会について報告する。

初日 6 日は、JR 宇和島駅に隣接するホテルクレメント宇和島で、渡部三郎院長の基調講演と、地元関係者中心のパネル討議「宇和島の現状と課題」があった。渡部院長は「精神障がい者の居住の歴史」を振り返り、長期の「社会的入院」を強いられてきた精神障がい者が地域社会で居住できるように支えるものは、家賃の債務保証、連帯保証人の確保などの「経済的なもの」と同時に、平時でも症状の悪化時にも対応できる「相談・即時対応体制」が必要であると訴えた。

長期の社会的入院の常態化を招いた「精神衛生法」

基調講演：正光会宇和島病院 渡部三郎院長

基調講演によると、歴史は 1900 年制定の「精神病者監護法」にさかのぼる。同法は、精神障がい者を「私宅監置」する場合は官憲に届けるとともに毎年、現状を報告するよう命じ、官憲の立ち入りを認めたものであった。日本の精神医学の建設者である呉秀三・東京帝大教授は「精神病者私宅監置ノ実況」（1918 年）でこう述べている。「わが国十何万の精神病者は、実にこの病を受けたるの不幸のほか、この国に生まれたる不幸を重ねるものといふべし」。同法は、当時「座敷牢」など「囚人以下の冷遇」にあった精神障がい者への人権侵害事件を防ぐのが目的であった。

1919 年には「精神病院法」が制定され、各都道府県に公立精神病院の設置が義務付けられたが、公立病院の設置は進まず、「代用精神病院＝私立精神病院」が増えただけだった。太平洋戦争を経ると、精神病院の病床数は減少し、病床数を増やすのが課題とされた。

1950 年の「精神衛生法」は「私宅監置の全面禁止」という意味は持つものの、精神障がい者を「病者」ととらえ、強制入院制度（＝措置、同意入院）など社会防衛的な性格が強かった。それは結果的に「完全によくするまで入院する」ことを求め、すなわち「完全に良くなり自



基調講演をする渡部三郎院長

宅に帰る以外、住み家は得られない」という、「長期の社会的入院」（長期入院者のホームレス化）が常態となる原因を作った。

偏見を助長したライシャワー事件の報道

WHO（世界保健機関）は 1953 年、「在宅医療の推進」や「地域中心の精神医療を政策の根幹に」という勧告をおこなったが、1954 年の全国精神障害者実態調査は「精神病棟 3 万床、全国精神障害者数 130 万人、施設収容の必要数 43 万人、必要な精神病床数 1 万人当たり 20 床」と報告。第 2 回の同調査（1963 年）では「要収容精神障害者数 35 万人」と減ったものの、入院偏重の医療体質は継続されたままとなった。そんな折に統合失調症の少年が駐日米国大使をナイフで刺した「ライシャワー事件」（1964 年）が発生。マスコミは「野放し、百余万人」「ベッド数わずか 13 万」と報道して偏見を助長した。

精神衛生法時代に、私宅監置の時代以来の居住の貧しさ、入院偏重、「病気」としての医療への過剰な期待、マスコミによる偏見の刷り込みなど今日の問題の基底が形成されたとと言える。ちなみに筆者（神野）の手元には、当時入手した 1982 年の「都道府県別措置状況」という統計資料がある。それによると、措置入院者の全国平均の在院日数は 2711 日（7.2 年）、最も長い富山県は 7191 日（19.7 年）であった。

自立・社会参加に必要な共感と信頼感

その後、「疾病と障がいの共存」が言われるようになり、1987 年の「精神保健法」は「病院から社会復帰施設へ」という方向性を打ち出した。1993 年の同法一部改正では「施設から地域へ」が方針となり、地域生活援助事業（グループホーム）が法定化された。1995 年の精神保健福祉法は、法の目的に「自立と社会参加の促進」をうたい、国の政策は「隔離収容」から「地域居住」に大きく転換したが、基底にある問題は残されたままであった。

精神障がいには「病気」と、治らない「障がい」の 2 つの部分があり、「社会的入院」を長期間続けてきた障がい者が地域社会に戻って暮らすには、これらの問題に対処するかが課題となる。とくに単身者は、信頼する家族や仲間、相談相手が不在という「孤立・孤独」、健康な生活リズムがつかれないなどセルフケア能力の不足で「再発しやすいこと」、意思能力はあっても病状の動揺によって行為能力が低下する例えば「約束が守れない」、「精神障がい」というスティグマがもたらす悪化時の「医療忌避」、医療を拒否された場合は受療権の問題から「手が出せない」といった問題を抱えている。

それらを克服した事例を見ると、再発防止には、健康な生活習慣を取り戻す生活リハビリや、自助グループとの関係をつくり人と出会い、共感や信頼感を得ることが必要である。

「居住支援」に市、宅建業者、自治会などが連携

パネルディスカッション「宇和島の現状と課題」

次いで、山浦晴男・情報工房代表をコーディネーターに、正光会が運営する地域活動支援センター「柿の木」の精神保健福祉士、宇和島市職員、宅建業者、地元自治会長らをパ

ネリストに宇和島地域の現状と課題が話し合われた。宇和島地域で社会的入院をしている精神障がい者は約 100 人。同地域では 2007 年、障害者自立支援法（当時）に基づく「居住サポート事業」を実施するため、行政、病院、宅建業者、地域活動支援センターなどが宇和島市地域自立支援協議会をつくった。そのワーキンググループとして「居住福祉部会」をつくり、連携して精神科病院で長期入院をしてきた人を地域社会に復帰させる様々な試みをしている。

生活保護の住宅扶助費が低すぎる問題

例えば、ギャンブルやアルコール依存症の人は、生活保護の住宅扶助費を賭け事や飲酒代に使ってしまう傾向があるため、行政機関が大家の口座に家賃を直接振り込む代理納付を制度化した。約 400 世帯が住む同病院の地元、柿原 1 区自治会は、精神障がい者の受け入れを自治会として決定し、住民となった精神障がい者に対し自治会主催の日帰り旅行への参加を呼びかけるなど、地域社会に溶け込めるよう努力をしている。もし症状が悪化した場合にはすぐに「柿の木」に連絡し、症状の改善につながる正しい対応が行える態勢を整えている（『居住福祉研究 16』2013 年 12 月所収、92～96 頁、「居住福祉賞～宇和島地域のみなさん」及び「社会的入院の精神障害者を地域社会へ～宇和島地域の取り組み」参照）。同病院の家族会から派生した NPO 法人オレンジハウジングは、病院から地域に転居する障がい者が住宅を借りやすくするサブリース（また貸し）活動をしている。

しかし、生活保護の住宅扶助費が、宇和島市では国の基準で月額 2 万 7 千円と抑えられ、この家賃では劣悪な住居しか借りられない。パネリストの宅建業者は「これが東京並みに 2 倍の家賃だったら設備の良い住宅が提供できる」と訴えた。山が海に迫る宇和島では良質な賃貸住宅の供給量は少なく家賃相場が高い。空き家は多いものの、「家賃額に限度がある」「日常的なサポート体制が無い」「家主や地域住民の信頼が無い」といった理由で精神障がい者が適切な住居を借りられない実態がある。

宇和島市は「特別基準」で弾力的に対応

宇和島市の担当者は「関係者は、サポート態勢の情報を持っているが、それ以外の市民に情報を十分周知できていない」とする一方、例外的な「特別基準」を適用し基準の 1.3 倍の家賃を認めた事例や、長期入院から脱した 60 代の女性 4 人が 3LDK のアパートをシェアハウスのように一緒に借りて住むことを認めた「弾力的対応」を明らかにした。

京都府宇治市職員で生活保護のケースワーカーの経験がある斎藤正樹理事は「単身基準の 2 万 7 千円はあまりに低い。それを 1.3 倍にしたり、ルームシェアしたり弾力的に対



宇和島市や宅建業者、自治会、地域活動支援センター「柿の木」のメンバーらが「宇和島の現状と課題」を話し合った



今は使われていない「閉鎖病棟」。
ドアにはかんぬきが見える

応じたことは行政として大いに評価されるべきだ。もし4人でシェアして民家を借りる場合などでは、生活保護費から住宅改修の費用を出させる方法もある。私に関わった実例では、介護保険と生活保護それぞれの制度を組み合わせ、30数万円まで本人の自己負担なしで、トイレや玄関の手すり、段差などを改良した」とコメントした。初日の晩は、日本の民法学の祖、穂積陳重ゆかりの郷土料理店「ほづみ亭」で懇親会が開かれ、「シェアハウス」している4人の女性たちも参加し大いに盛り上がった。

「住みたくなる住居」こそ障がい克服する道

シンポ「精神科医療・福祉における居住福祉」

2日目は、正光会宇和島病院の院内や宇和島城などを見学した後、宇和島看護専門学校に場所を移して、全国各地の報告を中心とするシンポジウム「精神科医療・福祉における居住福祉」が開かれ、パネリストとして、広島県三原市の医療法人仁康会・地域生活支援センターさ・ポートの長谷部隆一施設長が「三原市障害者住居確保支援会議」による支援体制ができるまでの経緯を紹介。野村恭代・大阪市大大学院准教授は「岡山とイタリアでの実践」、小林真・大東ネットワーク事業団理事長が「居住支援施設における精神疾患の現状」をそれぞれ報告した。

宅建業者の尽力で入居に「保証人なし」の協定

長谷部氏によると、三原市は現在、精神障がい11人を含む14人の障がい者を居住サポートしている。同市では、2002年に尾三地域保健所が「退院後の住居確保に関する調査」を行い、管内の精神科病院と意見交換を行なったのが最初の動き。2003年には「住居確保のための公的保証人制度を考える検討会議」がつけられ、市内の2つの精神科病院から一人ずつを対象に試行的な退院促進事業が始まった。

転機は2005年。市障害者住居確保支援プロジェクト委員会が発足し、住居確保アパート紹介事業「市精神障害者民間住宅入居支援試行事業（紹介システム）」が構築された。広島県宅建協会三原支部の協力体制がつけられ、窓口も保健所から三原市に引き継がれたからだ。2007年には「市住居確保支援会議」が発足して「さ・ポート」が事業を受託し、2010年には、宅建業界の力添えで市と保証会社が「保証人なし」プランの協定を結んだ。

劣悪な住居は精神的不安を増幅する

宅建業者の役割が大きいのは、岡山市のNPOおかやま入居支援センター（2009年法人登記）も同じである。野村准教授によると、同センターは、弁護士、司法書士、精神保健福祉士、医師などの専門職ら13人が理事で、居住支援の特徴は「支援者が居住の場を斡旋

するのではなく、支援希望者自らが希望する居住物件への入居を前提にしている点」（詳しくは『居住福祉研究 16』所収 42～51 頁の野村恭代論文「本人を主体とした新たな居住支援の展開～A入居支援センターの取り組みからの考察」を参照）だと言う。



精神障がい者の住居改善に取り組む岡山の宅建業者の阪井ひとみさんも発言した

ラブルが無くなった」と報告した。

シンポに参加した宅建業者で同センター理事の阪井ひとみさんは「生活保護のケースワーカーが精神障がい者に汚い部屋をあてがうケースが多く、劣悪な住環境が、当事者の精神的な不安を増幅し、部屋を壊す行為などの原因を作っている」と指摘。まず本人が「どんな住居に住みたいか」を確認し、それに基づいて支援者と本人と一緒に住居を探し、納得できる住宅に入居する方法に切り替えた。その結果、本人の「住み続けたい」という思いが強くなり「ト

精神科病院を廃止したイタリア

一方、野村准教授は、先進的なイタリアの事例を紹介した。イタリアは 1978 年に世界最初の精神科病院廃絶法バザーリア法を公布し、新規入院や再入院を禁止した。1999 年には「精神科病院完全廃止宣言」を行い、地域を基盤とした精神保健サービスに移行している。それ以後は、SPDC（診断と治療のための精神科部局）のベッドが人口 1 万人に 1 人の割合で設置されるだけである。イタリアの精神保健サービスは①当事者と家族の社会的包摂②提供されるすべてのサービス単位を 1 つのシステムに統合③統一のケア・プロセスに基づくサービスとその連続性の確保——という 3 つの基本原則の上にある。

具体的には、あらゆる欲求に柔軟に対応する▽「病状」だけに着目するのではなく、さまざまな困難を抱えた「人」に対応できるようにする▽治療(支援)を受ける側の主体性の重視▽チームアプローチの必要性和「拘束しないでも対応できたのではないのか」といった失敗事例を研究する——、つまり当事者の生活上の困難に着目した対応をすることにある。SPDC もゆっくり休める環境をつくることを重視し、入院後 1 週間程度で退院することになっている。

「UFE」当事者や家族の経験も基づく精神保健

中でも人口 15 万人のトレント市は注目すべき理念と原則を掲げている。その理念は“Doing Together”であり、原則は以下の 4 つの「信頼」に基づく。それは①あらゆる人の能力を信じる②個人の責任を全うする能力を信じる③変化の可能性を信じる④人の持つ「強さ」を信じる——である。学術的な知識と専門家としての経験に由来する「専門家の知識」と、実際の経験に由来する「当事者・家族の知識」を統合する。

UFE（ウッヘ＝専門家である当事者及び家族）はその経験に基づく精神保健サービスの

担い手である。UFEになるには次の4つの条件を具えている必要がある。①経験を基盤とした知識の活用法を理解している②UFEという職業に興味・関心がある③基本的な相互関係構築のための技術がある④調子が悪くなった際の対処法を身につけている――

UFEには精神障がい当事者32人、その家族13人の計45人が選定され(2012年時点)、ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)すなわち協調行動を活発にさせるための「つなぎ役」として活動している。一種のモデルとしての役割、一般市民の抱く「精神障がい者像」を払しょくする役割も担っている。日本でも岡山市で今年、「日本版UFE」をスタートさせる動きがある。

「紙ベース」の保証人より“伴走型”支援

一方、大都市圏における居住の貧困対策と精神障がいへの対応に言及したのが、近畿圏で第2種社会福祉施設の無料低額宿泊所を運営するNPO法人大東ネットワーク事業団の小林真理事長である。シンポでは「連帯保証人という『紙ベース』の法的保証より、当事者に寄り添う“伴走型”支援が重要であること」と強調した。

小林理事長によると、無料低額宿泊所は「中間施設」という位置で、社会的な生活基盤が弱い人たちが、アパートやマンションで自立した生活を営むまでのステップとなる施設である。入居前に利用者が抱える問題を聞き取って支援計画を練り、入居後一つ一つ解決を図る。入居することで生活リズムを作り、グループ当番などの役割を入居者が担ってもらうことで、生活に必要なことを身につけることを課題とし、この先の人生を考えてもらうという機能を担っている。

理事長自ら自治会長宅に「御用聞き」

「大東」は2002年にNPO法人となり、現在約370人が利用している。うちアルコールやギャンブル依存症、その他精神障がいのある人は計27人。精神障がい者は入居後、戸惑いと不安から症状に変化が出ることがある。しかし、施設は、対話の時間を多く持ち、慌てずにその人それぞれのリズムを尊重するよう心がけている。世話役を買って出る入居者もいるので入居者間の互助関係が自然にでき、施設を離れ地域社会に転居した人とも交流が続いている。入居者は、ホームレスやいろいろな事情でアパートや住宅を退去せざるを得なかった人たちであり、親族と疎遠であったり、天涯孤独だったり、借金問題、加療中、就労問題、戸籍・住民票の第三者による操作といった問題を抱えている。警察や行政から緊急保護で「預かってほしい」と頼まれた例も多く、「大東」のスタッフが街に出て困っている人を発見するアウトリーチも続けている。

施設に対する拒否反応は、地元と信頼関係を築くことで克服を図っているという。例えば、「大東」の施設はすべて自治会に入会し、地域の祭りや行事に参加し地縁・知縁をつくるようにしている。理事長自ら積極的に地域と接触し、「三河屋の御用聞き」のように自分から自治会長宅などに顔を出すという。「地元の方の心配はごもっとも」と理解を示す一方で「大東」側の情熱も伝えている。入居者は地元の神社のお祭り前の清掃活動にも参加する。そこで人間関係ができれば、住民の間に「なーんだ(心配することなかった)」という

空気が広がる。今はむしろ、自治会や民生委員から地域で困っている人の相談をもちかけられるようになった。不動産会社も「大東からの依頼者はきちんと家賃を収め、アパート周辺の掃除をする人がいる。大家さんには保証人を免除してかどうか、と交渉しましょう」と言うようになったという。

転居後も続く施設と当事者の関係と支援

ただ、アパートやマンションに転居しても一人ぼっちのために精神的に不安定になり、近隣に迷惑をかけてしまう例や、通院や服薬の確認・管理が必要なのにそれを支える血縁者も友人もないため、スパイラル的に病状が悪化してしまう例もある。そんなケースには、転居後もその人それぞれに合った形の伴走支援が必要である。アルコールやギャンブルの依存症の人には、アパートに訪問して互いに決め事（例えば、家計簿をつける、金銭管理を然るべき人に依頼する、依存症の人の自立を支援する民間団体、ダルクへの参加を確認する）や対話をして改善に導いている。また、転居後に病気で入院する場合には、「大東」のスタッフが医師の治療説明に同席したり、入院中の人の衣類を洗濯などの身の回りの世話をしたりしている。アパートに転居した元入居者も不動産会社も地域住民も、何かあったら「大東」に相談にきて一緒に解決する関係が築かれている。施設からの転居者が増えるにつれ、伴走支援も多くなり、スタッフの仕事量も電話代などの経費も年々増加しているのが実情という。

信頼と共感をつなぐ社会関係資本の構築を

宇和島や全国各地の報告例から見えるのは、イタリアの例のような「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」の重要性である。例えば、宇和島のホームヘルパーは「担当する精神障がいの人が一日に5、6回も電話をかけてくる。精神的な不安が大きいことが原因であり、お話をすることで心が落ち着いてくる」と体験を話した。すなわち当事者とその周囲にいる人たちや組織が信頼関係を結ぶことである。むろん、それは「道徳」や「規範」の押し付けるのではなく、「（制度的に良質な住居を確保する）『経済的なもの』と（地域社会で住み続けるのに必要な）『相談・即時対応体制』をパッケージにしたもの」（渡部三郎院長）を「居住福祉資源」として構築するという、政策的取り組みが前提になる。

3日目の8日は、JR宇和島駅から予讃線に乗り、国の重要伝統的建造物群保存地区に選定されている内子町の「八日市・護国」地区を訪問し、八日市・護国町並保存センターの西岡真貴・町並保存係長から町並み保存運動の歴史やグリーンツーリズムなど今後の地域振興のあり方について聞き取りを行ない、保存地区の町家や戦前からの芝居小屋「内子座」などを見学して帰途についた。



内子座の客席と舞台