

## 論 説

### 障害者福祉就労施設の動向と課題 —— 高知県におけるアンケート調査結果を中心に ——

田 中 き よ む

#### I はじめに

先の拙稿においては<sup>1)</sup>、「国連・障害者の10年」期（1983～1992年）を中心とする80年代から90年代にかけての制度改革を含む障害者就労保障政策が、障害者の就労にとって、どのような意味・効果をもってきたのかを、その適否をふくめ、行財政面を中心に検証した。その結果、授産施設や小規模作業所のような福祉的就労施設が、民間企業への雇用促進政策が十分な効果をあげていない現状で、一般的雇用の中に受け入れきれていない障害者の就労需要に応じようと努め、社会資源として重要な公共的機能を果たしている一方で、そのような福祉的就労施設とそこで働く障害者への行財政的なサポートや配慮が、なお不足しているという結論に達した。また、その際の分析方法としては、主に国・地方・施設（または企業）間の行財政関係を視軸にすえ、全国的規模での既存資料を中心とする分析に、高知県内のいくつかの福祉就労施設へのヒアリング結果等を補足するという方法をとるものであった。

本稿では、高知県内の福祉的就労施設全体を対象に、運営面の実態や利用者の動向を中心とする包括的なアンケートを行うことにより、上での分析結果を、特定の地域での具体的な調査に基づいて一定の裏付けを行うとともに、上の分析結果では明らかにされなかった、福祉的就労施設のより詳細な運営実態と課題を明らかにしようとするものである。

調査方法は、高知県内の把握しえた限りでのすべての授産施設と無認可小規

模作業所の計31箇所（うち、授産施設14箇所、小規模作業所17箇所）を対象にアンケート用紙を発送して、記入のうえ、返送してもらい、場合によっては回答内容を問い返すという方法をとった<sup>2)</sup>。この31箇所のうち、回答の得られたのは24箇所（うち、授産施設12箇所、小規模作業所12箇所）であり、回収率は77.4%であった。回答記入時期は、1995年12月～96年2月である。

調査内容は、設立・運営主体、施設利用定員・実員数、障害種別・程度別・年齢別利用状況、職員数、作業日数・時間、作業内容・種目、常勤職員の平均賃金、利用者の工賃と決定方法、小規模作業所の財政状況、授産施設の費用徴収状況、障害年金の受給状況、不況の影響、授産施設入所待機状況、授産施設数に対する考え、就職状況、小規模作業所の法人化に対する考え、小規模作業所の増加原因、授産施設・小規模作業所が障害者にもたらす影響、施設運営の悩みや課題、行政への要望など、10数項目にわたる。これらの諸点について包括的にアンケート調査することにより、授産施設と無認可小規模作業所のそれぞれの現状と課題、展望を、一つの地域例として具体的に明らかにしようとするものである。また、一地域内において、このような多角的な視点から授産施設と小規模作業所の両者を総体的に比較・検討する作業はほとんど行われておらず、この作業を通じて、両者各々の特徴と相互関係や、全体として見た一地域のなかでの障害者の福祉的就労施設像を浮かび上がらせたい。

## Ⅱ 調査結果の分析

### （1）設立・運営主体

授産施設の場合、社会福祉法人などによる民営形態をとるところが、12施設中、全施設に及んでおり、うち、県または市が設置主体の公立民営施設は5施設である。全国レベルの1994年10月現在の調査においても、民営施設1,107施設（うち、公立189施設）に対し、公営95施設となっており、圧倒的に民営施設が多い<sup>3)</sup>。社会福祉法人が運営（および設立）主体となって、国と地方公共団体が基本的運営費を措置費として負担するという形態が、授産施設運営のスタイルとして大勢となっていると言えよう。

無認可小規模作業所の場合の設立・運営主体は、運営委員会4、父母の会2、家族会2、育成会1、個人1、その他1、不明1、となっており、関係者が集まって設立準備会を組織する運営委員会方式か、父母の会、家族会、育成会などの家族団体形態が、主な運営スタイルとなっている。ただし、広島県で行われた同様の調査では、作業所設立時に家族中心であった運営主体が、その後、運営委員会中心に移行しているという傾向が指摘されている<sup>4)</sup>。

## (2) 利用定員・実員の動向

授産施設の場合、定員は20名以上であることを原則とするが、最低20名から最高67名までの幅が見られ、12箇所全体で457名であり、これに対し、実員は449名となっており、定員充足率は98.2%である（図表1）。小規模作業所の場合、定員は、最低5名から最高19名までの幅が見られ、11箇所の計で137名で

図表1 授産施設・小規模作業所における定・実員状況

施設・作業所 番 号	授産施設		小規模作業所	
	定員	実員	定員	実員
①	20	20	15	15
②	20	19	19	10
③	50	50	15	12
④	20	20	10	10
⑤	59	59	5	5
⑥	20	29	15	13
⑦	20	19	7	5
⑧	50	50	10	10
⑨	67	67	不定	25
⑩	20	20	15	11
⑪	57	45	15	15
⑫	54	51	11	8
計	457	449	137	114
定員充足率	98.2 %		83.2 %	

注) 定員充足率=実員/定員。ただし、小規模作業所については、⑨を除外して計を出し、算出している。

あるのに対し、実員は114名であり、定員充足率は83.2%である。

障害者の民間企業への雇用が十分に進んでいない下で<sup>5)</sup>、授産施設への就労ニーズは高く、ほぼ定員通り実員を満たしており、さらに授産施設も利用できない者が小規模作業所へ流入していると考えられ、そこでも高い定員充足率を見せている。いわば、民間企業で吸収しきれない障害者の就労需要を（高知県の場合、全国的にみると、企業数自体が少ないということもある）授産施設が補う形をとり、さらに、授産施設でも追いつけない、あるいは、授産施設では満たせない就労需要や経営形態を、

小規模作業所が受け皿的に担っているといえよう。ちなみに、全国レベルの授産施設調査結果によれば、1994年10月時点で、定員52,063名に対し、実際の通(在)所者数は49,867名であり、定員充足率は95.8%であり<sup>6)</sup>、授産施設への就労ニーズの強さは、高知県に限らず、全国的な傾向といえる。

なお、授産施設を通所・入所別に見れば、通所施設7箇所に対し、入所施設5施設(うち、通所との併用型が3施設)であり、通所との併用型も含めて考えれば、全体に通所施設の比重が高い。これは、職住分離やノーマライゼーションの推進といった近年の障害者福祉行政の方針が影響しているほか、小規模作業所が法人化によって通所授産施設となっている場合があることが原因していると考えられる。全国レベルで見ても、1983年と92年の10年間で比較してみると、授産施設の種類によって違いがあるものの、入所施設数がマイナスかせいぜい1.5倍増に留まっているのに対し、通所施設数の方は、倍率で見ると、約2.6～4.6倍と大幅に伸びており、絶対数でも(92年度)、入所施設が401箇所であるのに対し、通所施設は656箇所と、通所施設の方が上回っている<sup>7)</sup>。

図表2 障害種別利用状況

施設・作業所 番 号	授 産 施 設			小 規 模 作 業 所		
	身体障害	知的障害	精神障害	身体障害	知的障害	精神障害
①	20	0	—	3	12	—
②	15	4	—	9	1	—
③	0	50	—	1	11	—
④	18	2	—	3	4	2
⑤	—	59	—	—	5	—
⑥	16	12	1	—	—	13
⑦	—	19	—	—	5	—
⑧	—	50	—	—	10	—
⑨	—	67	—	—	—	25
⑩	—	20	—	1	—	10
⑪	45	0	—	3	12	—
⑫	50	1	—	11	—	—
計	164	284	1	31	60	50

### (3) 障害種別・程度別・年齢別利用状況

障害種別利用状況を見ると(図表2)、授産施設における利用者の内訳は、身体障害者164名で全体の36.5%、知的障害者284名(うち、身体障害を合併していると付記されている者19名、精神障害を合併していると付記されている者1名をふくむ)で63.3%、精神障害者1名(0.2%)、その他0名であり、知的障害者が圧倒的に多い。ただし、施設別に見ると、身体障害者施設と知的障害者施設は同数の6施設である。知的障害者施設の場合、実員が50名以上である施設が4つもあることが、全体として知的障害者の利用者の比重を高めていることがわかる。全国的にみた障害別利用者数でも(1992年4月現在)、身体障害者13,221名、知的障害者22,145名、精神障害者874名となっており、やはり知的障害者が最も多く、身体障害者に対する人数倍率は、高知県の場合とほぼ同じく1.7倍程度である<sup>8)</sup>。ただし、施設数は、身体障害者施設が294箇所であるのに対し、知的障害者施設は531箇所であり、高知県の場合と異なり、後者の方がかなり上回っている。

身体障害者授産施設の混合利用(通所)制度(身障者施設を一定割合の知的障害者が利用することを可能にするもの)が1990年に創設され、さらに、93年度から、授産施設の相互利用(知的障害者施設を身体障害者が利用することも可能にするもの)も開始された。それにより、高知県でも、一定の混合利用が見られるようになっており、なかには、混合利用を積極的に行い半数近くを知的障害者で占める身体障害者施設も見られるが、実際に混合利用を行っているのは12施設中4施設にとどまっている。

一方、小規模作業所に通う障害者は、身体障害者が31名で全体の21.8%、知的障害者が60名(うち、身体障害を重複と付記されている者9名、精神障害を重複と付記されている者2名)で全体の42.3%、精神障害者が50名(35.2%)、その他1名(0.7%)である。知的障害者が最も大きい比重を占めていることは、授産施設の場合と同様であるが、ついで精神障害者が多く、身体障害者を上回っており、授産施設の場合には精神障害者が1名であることと比べると、このように、精神障害者が多いことが小規模作業所の場合の大きな特徴といえる。こ

のような違いが生じる原因としては、身体障害者や知的障害者の授産施設とくらべて、精神障害者の授産施設制度が整備されるのが非常に立ち遅れていることが挙げられる。1988年になってようやく、精神障害者通所授産施設制度が創設されたものの、94年段階でも、まだ全国で59箇所しか設置されていないなど、絶対的には少なく、高知県には、今なお精神障害者授産施設が1箇所もない。その結果、民間企業にも就職できない精神障害者にとっては、小規模作業所がほとんど唯一の就労の場となり、そこへの就労が集中していると考えられる。現に、病院から地域へ、というノーマライゼーションの考え方が普及するのと並行して精神障害者の就労需要が高まっていることもあって、精神障害者に向けた小規模作業所の建設は全国的に増進しており、高知県の場合でも、利用者のほとんどすべてを精神障害者でしめる作業所が3箇所になっている。

反面、小規模作業所においても、障害別の特化傾向が見られることは否めず、共同利用を行っているのは12施設中6施設にとどまっており、授産施設に比べればやや多いものの、前述のように授産施設の方でも混合・相互利用が近年、制度化されたこともあって、よく言われるような、障害の違いを越えた共同利用の追求が小規模作業所を授産施設と区別する大きな特徴の一つとは言い難くなっている。もっとも、作業内容によっては、障害の種別によって作業の適性や能率に相違があり、少ない指導員の下で一定のペースと統一性を保ちながら

作業を進めてゆくためには、共同利用の追求に限界があるのかもしれない<sup>9)</sup>。

次に、障害程度別の利用状況を見ると(図表3)、授産施設の場合、身体障害者手帳をもつ者のうち、1・2級の重度障害者は110名で55.0%を占めている。療育手帳をもつ者のうち、Aの重度者は、89名で34.0%を占める。一方、小規模作業所の場合、身体障害者手帳をもつ者のうち、1・2級の重度者は22名で、授産施設の場合と同じ

図表3 程度別利用状況

	授産施設	小規模作業所
1 級	48	15
2 級	62	7
3 級	38	7
4 級	25	9
5 級	18	—
6 級	9	2
A	89	17
B	173	42

注) 身体障害者手帳(1～6級)と療育手帳(A・B)の両方を所持する者を含み、不明・未記入を除外した。

く55.0%を占める。療育手帳をもつ者のうち、Aの重度者は17名で28.8%であり、授産施設に比べて若干比重が小さい。全国規模の授産施設調査（1992年度）によれば<sup>10)</sup>、身体障害者授産施設の通（入）所者のうち、1・2級の重度者は8,928名であり、1～6級全体（12,982名）の68.8%に当たり、全国規模で見た場合の方が、より重度障害者の比重が高いことがわかる。いずれにせよ、授産施設、小規模作業所を問わず、身障者の場合、重度者の比重が過半数に達しており、相対的に重度の障害者が福祉的就労の場に流入していると言える。これに対し、民間企業への就業状況を見ると（1993年度）、雇用されている身体障害者のうち、1・2級相当の重度者は30.0%であり、知的障害者のうち、重度者は22.4%となっている<sup>11)</sup>。身障者の場合、授産施設や小規模作業所で重度者が過半数を占めているのとは対照的に、民間企業では重度者が少数派であり、中・軽度者が多数派をなしている。民間企業では雇用されにくい重度障害者が、福祉的就労へシフトしている様子がうかがえ、民間企業での身体障害程度による雇用格差を授産施設や小規模作業所が穴埋めしているといえる。一方、知的障害者の場合、福祉的就労施設、民間企業を問わず、重度者は少数派であり、身障者と比べても一層就労が難しい状況にあるといえる。

さらに、年齢別の利用状況を見ると（図表4）、授産施設、小規模作業所ともに20歳代が最も多く（それぞれ、

31.4%、34.5%）、次いで40代、30代が多い。ただし、50代以上も、授産施設で96名（21.4%）、小規模作業所で24名（16.9%）となっており、授産施設では5分の1を占める。後述のように、福祉的就労施設から民間企業への就業が進んでいないもと

図表4 年齢別利用状況

	授産施設	小規模作業所
10代	18	8
20代	141	49
30代	96	30
40代	98	31
50代	67	16
60代以上	29	8

では、福祉的就労施設での滞留による高齢化の進行が予想される。ある授産施設でのヒアリングにおいても、施設での滞留による高齢化が進んでいる一方で、高齢化するほど企業への就職も難しくなる、という問題が指摘された。

#### (4) 職員数の状況

適切で十分な職員配置を行うことが、福祉的就労施設の経営を安定化させ、利用者へのゆきとどいた対応を行ううえで不可欠である。

授産施設の場合、常勤職員数は、最低5名の施設から最高26名の施設まであり、平均すれば12.2人である。非常勤職員は0～3人で、平均1.2人である。ボランティアは、1名と答えた施設が1ヶ所あるのみで、他は0名である。これに対し、小規模作業所の場合は、常勤職員が、最低1名から最高4名までで平均2.3人である。非常勤職員は0～3名で平均1.2人である。ボランティアは、4名が1施設、2～3名と答えた施設が2ヶ所で、他は0名である。

授産施設の場合、1施設当たり平均利用定員38.1人であるので、おおよそ常勤職員1人で利用者3.1人に対応することになる。小規模作業所の場合は、1施設当たり平均利用定員は12.5人であるので、おおよそ常勤職員1人で利用者5.4人に対応することになる。非常勤職員やボランティアが少ないなかで、とりわけ小規模作業所における常勤職員の負担が大きいことがうかがえる。筆者による小規模作業所への以前のヒアリング(1993～94年)や今回のアンケート(後述)で、作業所を法人化させたい理由に、職員の労働条件の改善や利用者への待遇の向上が挙げられたのも、職員の献身的努力だけでは、安定的な作業所運営が難しいことを物語っているといえよう。安定した地位と、余裕をもった人員で、職員が安心して作業所運営にあたれるように、国や自治体の財政的補助を充実させることも必要だろう。

#### (5) 就労日・時間

授産施設の場合、1週間のうちの就労日は、最短4.7日の施設と最長5.7日の施設があり、あまり差はなく、平均5.2日である。1日の就労時間は、最短4時間、最長8時間で、平均6.2時間である。小規模作業所の場合、1週間のうちの就労日は、最短4日の施設と最長6日の施設があるが、5日の施設が9施設と最も多く、平均4.9日である。1日の就労時間は、最短4時間、最長7.5時間で、平均6.2時間である。平均で見る限り、授産施設と小規模作業所の間でほとん



ど差はなく、おおよそ、就労日は週5日、就労時間は1日6時間である。就労時間がやや短いことを別とすれば、基本的就労状況は、民間企業とあまり変わらないといえる。しかし、これが賃金（工賃）となると、福祉的就労の場合、後述のように著しく低くなる。

#### （6）作業内容・種目

作業内容・種目として何を実施しているかを尋ねた。種目数としては、授産施設の場合、最少3種目の施設と最多6種目の施設があり、平均4.3種目であった（ただし、回答項目を6種目分しか設けなかったため、7種目以上実施している施設もありうる。小規模作業所の場合も同じ）。小規模作業所の場合、最少1種目、最多6種目で、平均4.1種目であった。平均では授産施設の方が若干上回るが、授産施設の場合、6種目実施している所と5種目実施している所がそれぞれ2ヶ所であるのに対し、小規模作業所の場合は、6種目実施している所が4ヶ所、5種目実施している所が3ヶ所となっており、小規模作業所の方が、多種目実施している施設が多い。反面、最少種目数と最多種目数の格差が、小規模作業所においてより大きい。しかし、平均的に見れば、小規模作業所の方が財政的に不安定であるにもかかわらず、授産施設と変わらぬくらい、作業種目の開拓に努めている様子がうかがえる。

作業内容としては、施設によって多種多様な事業が行われており、類型化することが難しい。授産施設の場合、複数の施設に見られるものとして、電気部品の検査、機械部品の加工・組立、ティッシュ等の袋づめ、陶芸、和洋裁、野菜・花などの農耕作業、清掃・美化作業などがあり、印刷や理美容（それぞれ1ヶ所）などと合わせ、かなり高度な作業も見られる。定員50名程度の規模の大きい施設では、紙工科、木工科、農耕科、洋裁科、理容科など、数種類の作業科を立てて組織化が図られている。全体的に、作業内容のシステム化が進んでいるといえよう。小規模作業所の場合、複数の施設に見られるものとして、農作業、裁縫、ティッシュ等の袋づめ、牛乳パック等のリサイクル作業、菓子箱折りなどがある。リサイクル作業は、4施設で挙げられている。水耕栽培、さしみコンニャク加工、干し大根加工、薬草加工など、大部分をオリジナル事業とし

で行っている施設が見られたり、和紙を使ったタンス作り、ひな人形作り、土佐つむぎ縫製、スウェーデン刺繍、さをり織り、おからクッキー作り、七宝焼などを行う施設が見られるなど、独特の、また芸術的な仕事が行われている作業所も多い。

福祉的就労施設で取り組まれる作業が、だいたいにおいて零細なものであることは否めないが、各施設ごとに自由な発想で作業が開拓されており、それが独自の価値を仕事内容・成果に付与していることもあり、そのような柔軟な多様性が、障害者個々人のもつ多様な可能性の発達に寄与している面もある。とくに芸術的な労働は、単に収益をあげるという目的を越えて、障害者個々人の潜在的な才能を発揮させ、生きがいや自己実現を促すうえでも重要であろう。各施設のそのような長所を生かす方向での行政や企業・個人の財政的・技術的支援も望まれる。

### (7) 常勤職員の賃金

福祉的就労施設を安定的に運営し、利用者にゆきとどいた待遇を行うためには、職員の労働条件、とりわけ給与条件を整備することが重要な鍵になる。そこで、常勤職員の平均賃金月額を尋ねてみた。

授産施設の場合、最低169,000円の施設から最高290,000円の施設まであり、全体で平均225,400円であった（無回答の2施設を除く）。これに対し、小規模作業所の場合、最低54,000円の施設から最高150,000円の施設まであり、全体の平均で111,773円であった（無回答の1施設を除く）。授産施設の賃金も決して十分とは言えないが、小規模作業所の場合、全体平均で見ると、授産施設の2分の1以下の水準でしかない。しかも、小規模作業所の場合、約半数の5施設が10万円ないし、それ未満であり、最高の150,000円にしても、授産施設の最低水準にも及ばない。月額10万円程度では、とくに家族をもつ者にとって、とても生活できる賃金とはいえず、筆者のヒアリングに対しても、他に職業やアルバイトを兼ねながら作業所に勤めざるをえない、という事情が述べられた。法定認可施設でないがために、最低賃金法も適用されず、非常に低い労働条件にある。政府・自治体としても、小規模作業所が果たしている公共的役割を正

当に評価し、財政的援助の充実ないし制度化を図る必要があるだろう。

#### （８）利用者の工賃月額および決定方法

施設利用者の工賃の最低月額、最高月額、および工賃の決定方法（出来高払いか、固定給か、両者の併用か）を尋ねた。

授産施設の場合、工賃最低月額は、最低1,000円の施設から最高10,000円の施設まであり、平均5,122円であった。工賃最高月額は、最低5,800円の施設から最高104,000円の施設まであり、平均31,090円であった。全体として5,000～30,000円程度の工賃を得ていることになる。もっとも、最低額、最高額のいずれも施設間格差が大きい。作業時間や作業内容、作業能率などが影響していると考えられる。ちなみに、全国レベルで行われた調査（1992年度）によれば、利用者一人当たり平均工賃は15,213円である<sup>12)</sup>。工賃の決定方法については、出来高払い1施設、固定給1施設、両者の併用9施設と、併用型が圧倒的に多い（無回答1施設を除く）。日給、時間給、月給などの基本的工賃を決めたうえで、本人の能率等に応じて上乘せしている所が多いといえる。全国レベルの調査によれば（92年度）、固定給47%、出来高払い28%、併用13%、その他12%となっており<sup>13)</sup>、調査年度等の違いはあるが、高知県の場合とは対照的に固定給を採用する施設が最も多く、併用型は少ない。

小規模作業所の場合、工賃最低月額は、最低90円の施設から最高10,000円の施設まであり、平均5,425円であった。最高月額は、最低4,000円の施設から最高65,000円の施設まであり、平均17,718円であった。全体として5,000～18,000円程度の工賃を得ていることになる。授産施設と同様、最低額、最高額のいずれも施設間格差が大きい。工賃の決定方法は、出来高払い1施設、固定給4施設、併用7施設であり、やはり併用型が最も多い。

工賃の最低月額で見れば、平均的には、小規模作業所の方がやや上回るが、最高月額では、授産施設の方が相当上回る。いずれにせよ、月5,000～30,000円程度の工賃であり、生活自立という観点から見た場合、企業への再就職も難しい（後述）状況も合わせて考えると、非常に不十分な収入である。各施設での自助努力や創意を支える方向での、生産性向上に向けた公的・私的な技術・

資金援助やボランティアなどの人的支援が求められる。さらには、民間企業への賃金補助制度を応用して、生活自立や就労意欲の保護の面から見て最低必要な一定レベルの収入を保障するための工賃補助制度を創設することが考えられる。

### （９）小規模作業所の財政状況

小規模作業所の場合、無認可施設であるため、授産施設のように、措置費という形での公費負担により運営費を保障されることはなく、基本的には自主運営を行っている。それゆえ、絶えず財政的な不安定性がつきまとうが、その財政状況について、質問を行った。

収入面では、措置費のように国や地方の制度的な財政負担責任を伴うものではないが、予算補助として、毎年、いわば任意的な公費補助が行われており、それが、収入の大きな部分を占めている。とりわけ、市と県からの補助が大きい。12施設中、すべての施設がこの自治体補助を受けており、市および県からの合計補助年額は（市と県で折半負担）、最低で280万円、最高で420万円となっており（定員規模によって異なり、家賃補助も含めると、前者は、18万円、後者は36万円が追加補助される）、平均390万3千円の補助を受けている。これに対し、国からの補助は、95年度で年間100万円であるが、これを受けているのは7施設に留まり、残り5施設は受けていない。国からの補助を受けていない原因として、交付母体である障害者団体に属していない場合、定員などの要件を満たしていない場合、支給期限（3～4年）が切れた場合、国庫補助制度を知らずに申請していない場合が考えられる<sup>14)</sup>。国・自治体からの補助金以外には、作業収入（工賃として利用者に分配される）の他に、バザーや廃品回収等による事業収入や寄付金を得ている施設もある。

このような収入に対して、年間の運営費支出は、最低280万円の施設から最高825万4千円の施設まであり、平均611万7千円である（無回答3施設を除く）。

基本的な運営費の全額を措置費として保障されている授産施設に比べて、小規模作業所の場合、補助額が少なく、その範囲内で自助努力と組み合わせながらどうにか運営を行っており、財政力が弱い状態にある。とりわけ、国庫補助

額は、平均的な運営費の6分の1程度であり、増額を望む声が強い。合わせておこなった、国からの補助金についてどう考えるか、という質問に対し、「現行の水準でよい」という回答を選んだ施設は、わずか1箇所に留まり、残りの施設は増額を希望している。その場合、現行の100万円をいくらぐらいに引き上げてほしいかを尋ねたところ、最低200万円から最高700万円まであり、平均して377万5千円への増額を希望している（「多いほどよい」という1施設と、現在受けていないので「100万円ほしい」という1施設を除く）。これに対し、96年度予算は110万円と、わずか10万円上乘せしたに留まっており、作業所のニーズと大きな隔たりがある。

雇用政策の不十分さ<sup>15)</sup>や授産施設の不足などにより、民間企業や授産施設で吸収しきれていない障害者の就労需要を共同作業所が受け入れている公共的役割を再評価し、国からの補助の増額や、制度的措置による国庫補助からの国庫負担化（実態に合わせて適切に設定された基本的運営費の定率負担）などが検討される必要がある。

#### （10）授産施設における費用徴収の状況

1986年から授産施設に本格的に導入された費用徴収（利用者負担金）制度により、工賃を上回るような費用徴収が行われ、就労意欲を損なうものとして、問題になってきた。これに対する障害者団体等の改善要求が強く出されたこともあって、1993年から日常生活費控除や就労控除基準額が引き上げられ、通所者本人に関する限り、費用徴収が大幅に軽減された<sup>16)</sup>。その現在の実態を確かめるために、費用徴収状況について質問を行った。

その結果、現在、利用者本人から費用徴収が行われているのは4施設にすぎず、その他の施設は行われていないか、無回答であった。通所施設の利用者本人からの費用徴収問題は、ほとんど解消していると言えそうである。しかし、入所施設の利用者については、日常生活費控除が低く抑えられていることもあって、費用徴収問題が依然として残っている。そのことは、今回、費用徴収を行っているという回答のあった4施設のうち、3施設は、入所施設ないし、通所合同型の入所施設であることから裏付けられる。徴収最低月額は、1,000円の

図表5 障害年金の受給状況

	受給者数	無給者数	無給者率
授産施設	395	54	12.0 %
小規模作業所	90	27	23.1 %
計	485	81	14.3 %

所から15,800円の所まであり、徴収最高月額、48,500円の所から80,800円の所までであった。依然として、工賃を上回る、あるいはその大部分をしめるような費用徴収が行われているが、障害者の就労意欲を損なわないような緩和措置が望まれる。また、今回は質問項目に入れなかったが、措置費のうち、本人から徴収できない部分については、その扶養義務者から可及的に徴収することになっており、そのことは、障害者福祉の基本目的とされている生活の自立にそぐわない問題として、通所・入所施設のいずれについても残されている。

### (11) 障害年金の受給状況

前述のように非常に不十分な工賃しか得ていない障害者にとって、それを補い、生活の自立をサポートするものとして、障害年金が重要な役割を果たすが、その受給状況を尋ねてみた(図表5)。

授産施設の場合、受給者は395名に対し、無給者は54名であり、障害無年金者比率は12.0%である。このうち、年齢制限により受給できない20歳未満18名を除くと、障害無年金者比率は8.4%である。小規模作業所の場合、受給者90名に対し、無給者27名であり、障害無年金者比率は23.1%である。20歳未満8名を除くと、17.4%である。授産施設と小規模作業所を合わせた全体では、受給者485名に対し、無給者81名であり、障害無年金者比率は14.3%である。そのうち、20歳未満26名を除くと、障害無年金者比率は10.2%である。

授産施設に比べ、小規模作業所の方が、障害無年金者比率は高い。全体としては、1割程度の障害無年金者がいることになる。ここでは詳しくふれないが、障害年金は、本来、障害に伴う収入の減少、支出の増加を補い、健常者と同等の生活を営めるようにするための所得保障であり、わずかの工賃しか得られない障害者に対しては普遍的な給付を行うことが望まれる<sup>17)</sup>。

## (12) 不況の影響

ここまでで、福祉的就労施設とそこで働く障害者の基本的現状が明確になってきたが、施設運営全体に影響を及ぼす要因として無視できないものに景気の動向がある。90年代に入ってからのパブル経済崩壊後の不況は、一般の民間企業にも深刻な影響を及ぼしているが、福祉的就労施設もその例外ではなく、一定のマイナス影響を受けている。そこで、不況の影響を探る質問を行った。

まず、近年の不況の影響が施設・作業所の運営に出ているか、と尋ねてみた。授産施設の場合、「出ている」5施設、「出していない」6施設であり、影響が出ている施設は45.5%であった（無回答1施設を除く）。さらに、影響が出ている施設に限定して、どのような影響が出ているかを尋ねたところ（複数回答）、「企業等からの注文の減少」5施設、「企業等からの注文の停止」2施設、「利用者工賃の減少や伸び悩み」2施設、「企業等からの注文単価の引き下げ」1施設、「その他」0施設となっており、注文の減少という形での影響の現れかたが最も強いことがわかる。

小規模作業所の場合、不況の影響が「出ている」9施設に対し、「出っていない」2施設にすぎず、影響が出ている施設が81.8%（「わからない」と答えた1施設を除く）と圧倒的に多い。その影響の内容としては（複数回答）、「企業等からの注文の減少」5施設、「利用者工賃の減少や伸び悩み」4施設、「企業等からの注文の停止」「企業等からの注文単価の引き下げ」各0施設、「その他」3施設となっており、注文の減少や工賃の減少・伸び悩みという形で影響が出ていることがわかる。なお、主に小規模作業所を対象に1992年9～10月に行われた全国規模の調査によれば<sup>18)</sup>、202作業所（うち授産施設36箇所をふくむ）のうち、不況の影響により、企業からの受注が減少した所31.7%、受注がストップした所19.8%、単価の切り下げのあった所1.0%であり、52.5%の作業所が何らかの影響を受けていた。サンプル数の違いや地域性の問題があるが、今回の調査を見る限り、不況の影響を受けている小規模作業所の数がここ数年で一層増加している可能性もある。

授産施設と小規模作業所を合わせてみると、無回答・不明を除く22施設中、

図表6 不況の影響内容

	授産施設	小規模作業所	全 体
企業等からの注文の減少	5	5	10
企業等からの注文の停止	2	—	2
企業等からの注文単価の引き下げ	1	—	1
利用者工賃の減少や伸び悩み	2	4	6
その他	—	3	3

14施設（63.6％）が不況の影響を受けており、内容としては「企業等からの注文の減少」が最も多く、「利用者工賃の減少や伸び悩み」がそれに次いでいる（図表6）。全体として大半の施設が不況の影響を受けており、注文や工賃の減少を通じて施設運営が脅かされている様子がうかがえる。とりわけ、小規模作業所において影響が顕著であり、より零細な施設において不況の圧力が大きくなっている。作業内容の開発、生産技術の向上、販路の拡大などの自助努力以外に、企業等による取り引きの維持・拡大努力や技術的・資金的援助、官公庁による優先的発注努力や資金援助などが必要とされる。

### （13）利用者の入出状況

次に、利用者の入出状況から見た福祉的就労施設の現状を探るために、まず、授産施設について、入口面での入所（利用）待機者数の状況、そして、施設当事者が高知県内の授産施設数についてどう考えているか、さらに、出口面での民間企業や公的機関への就職状況を尋ねた結果を考察する。

入所待機状況については全国的な調査によっても明らかにされておらず、また、潜在的なものも含めると正確に把握することは難しいが、今回の質問結果によると、待機者数が0名の施設が4ヶ所、1名の施設が2ヶ所、2名が1ヶ所、3名が3ヶ所、無回答・不明が2ヶ所で、計13名の待機者がいる。養護学校などを卒業しても直ちに希望する授産施設に通所できるとは限らない状況が示されているといえよう。

では、各授産施設側が、高知県内の授産施設数についてどう考えているか。それを率直に尋ねてみたところ、施設数は「十分である」という回答が2施設、



「不十分である」が3施設、「一概にいけない」が6施設、無回答が1施設であり、「一概にいけない」という回答が最も多かった。各施設や地域によってニーズの違いがあることや、施設間での一定の競合状態があるなかで、明確に答えるににくいということが、この回答の多さに結びついているのかもしれない。反面、施設側から見ても明確に「十分である」という回答が2ヶ所に留まったことは、前述のように全体としては定員充足率が98.2%とほぼ飽和状態に達していることと考え合わせると、高知県内の施設数が必ずしも十分ではない状況を物語っているともいえる。

次に、授産施設からの出口面での民間企業や公的機関への就職状況を尋ねた。まず、年間平均就職希望者数は何名程度か、と尋ねたところ、5名、4名、3名、2～3名、2名という回答が各1施設あり、0名が4施設、無回答（もしくは0名）が3施設あった。全体で年間16～17名が希望していることになる。そのうえで、年間平均就職者は何名程度か、と尋ねたところ、2名が1施設、1名が2施設、0名が6施設、無回答（もしくは0名）が3施設であり、全体で4名程度が就職していることになる。調査時の全体の実員は449名であるから、授産施設からの就職率は1%程度といえる。ちなみに、全国の授産施設からの就職率調査によれば（1992年4月現在の推計値）<sup>19)</sup>、就職率は2.2%である。全国的にも就職率は低い、高知県の場合もその例外ではなく、きわめて低いといえる。授産施設は、一般企業へ就職してゆくための訓練的な通過施設として期待されている面もあるが、実態としては、そのような機能を果たしているとは言い難いことが今回の調査によっても明らかになった。さらに、小規模作業所にも同じ質問を行ったところ、年間平均就職希望者数は、2名が1施設、0名が4施設、無回答（もしくは0名）が6施設、不明が1施設であり、全体で2名である。年間平均就職者数は、0名が6施設、無回答（もしくは0名）が6施設であった。小規模作業所の場合、授産施設以上に一般企業等への就職の見通しがなく、就職者はほとんどいない様子がうかがえる。

授産施設や小規模作業所の利用者は、上の結果で明らかになったように、労働の場を他に見いだしていない傾向がある。民間企業等に比べて相対的に重度障害者の比重が高いことから考えても、一般的な就職が困難な障害者が福祉的

就労施設に集中していると思われる。民間企業等への雇用促進政策の充実・改善と合わせ、それらへの就職ができていない障害者については、より自立的で安定した労働生活が営めるよう、彼らを受け入れる公共的役割を担っている授産施設や小規模作業所の量的、質的充実に向けた財政支援の強化が必要である。

#### (14) 小規模作業所の法人化をめぐる意識

小規模作業所は、経営をめぐる種々の問題点を解決するための1つの方向として、法人化（法定授産施設化）の道を志向する場合が多い。そこで、法人化の希望の有無とその理由、希望する場合の課題を尋ねてみた。

まず、法人化を希望するかどうかを尋ねたところ、希望する作業所が8施設であるのに対し、希望しない施設は4施設であり、希望する施設が6割程度と多い。希望する作業所について、さらに、その理由を尋ねてみたところ（自由記述であり、複数回答もある）、職員の身分保障・生活安定、施設運営（財源）の安定化、利用者への待遇の充実などが挙げられた（図表7）。

図表7 小規模作業所の法人化の希望理由

- ・職員の身分保障、生活安定（5施設）
- ・施設運営（財源）の安定化（5施設）
- ・利用者への待遇の充実（4施設）
- ・事業の拡大（2施設）
- ・作業所の狭さの解消（2施設）
- ・保護者の評価を高める（1施設）
- ・後継者の育成（1施設）

一方、希望しない3施設について、その理由を尋ねてみたところ、「土地・建物とも個人で賄っているし、通所者が落ちついて仕事をするためにも、また行き届いた指導をするためにも、規模を大きくする気持ちは全くない」、「現在の規模のまま法人化は困難であり、（授産施設本場の）分場化を考えている」、「特になし」という回答がそれぞれ得ら

図表8 法人化に際しての課題・困難点

- ・土地の確保（5施設）
- ・建設費の負担（3施設）
- ・資金づくり（2施設）
- ・制約が多くなり、自主性が損なわれる（2施設）
- ・定員の確保（2施設）
- ・地域の理解（1施設）
- ・関係者の間の意志統一（1施設）
- ・専門職員の養成（1施設）
- ・行政の理念の変革（1施設）
- ・諸規制の撤廃、緩和（1施設）

れた。

さらに、法人化を希望する作業所に対し、法人化に際しての課題や困難点を尋ねたところ（自由記述であり、複数回答もある）、土地の確保、建設費の負担、資金づくりなどが挙げられた（図表8）。

以上の結果に見るとおり、授産施設への移行を希望する作業所が多く、その理由として、施設運営財源を安定化させ、職員の生活安定を図ることなどを通じて利用者の待遇をも向上させようということが考えられていることがわかる。裏返せば、小規模作業所の運営が不安定で、職員の献身的努力によって支えられているといえる。ただ、その法人化にしても、土地の取得（公有地の場合は貸与の取りつけ）や建設費の負担問題（国庫負担基準額の4分の1の設置者負担分のほかに、基準額が実態に合わないための超過負担が生じている）などをクリアしなければならない、という悩みを抱えている様子がうかがえる（そのほか、法人化した場合に自主性が損なわれるのではないか、という懸念なども示されている）。

また、アンケートとは別に、現在法人化を進めているある小規模作業所に尋ねたところ（96年1月）、法人化の実務（授産施設への移行）にふつう4年ほどかかり、小規模作業所の発足時から見れば10年ほど要する、ということであった。期間で見ても、法人化が容易でない様子がうかがえる。同時に、既存の授産施設の分場化（小規模でいうえ、土地・建物の条件も緩い）ではなく独立化の方を選んだ理由を尋ねたところ、分場の場合、本場の経営方針に合わせなければならず、（他律的に）一定以上の水準の収益・能率が求められるので、多様で重度の障害者の個々に応じた作業がやりにくくなる、という意見も得られた。

独立の授産施設を志向する作業所にとっては、社会福祉法人化の条件としての土地の自己所有原則（あるいは、公有地の貸与を取り付けなければならない）や、建設費の設置者負担義務が大きな壁となっており、少なくともこの2点での負担緩和措置が必要になっている。他方で、小規模作業所自体の運営の安定化に向けた財政補助の強化も必要となっている。

## (15) 小規模作業所の増加原因

上述のように、小規模作業所は、経営上の困難を抱えるなかで、授産施設への移行を望むところが多いが、他方で、小規模作業所自体は近年ますます増加の一途を辿っている（共同作業所全国連絡会の全国調査によれば、自治体補助金を受けている小規模作業所は、1984年の806カ所から94年の3,401カ所へと4倍以上も増加している）。その原因として、民間企業や授産施設では満たせていない就労需要を受け入れようとしているという相対的な意義を小規模作業所がもっていることのほか、小規模作業所それ自体が、障害者やその家族にとって魅力のある固有の価値を育んでいることが考えられる。それらのことを確かめるために、小規模作業所を対象に、近年の小規模作業所の増加傾向の原因がどのような点にあるか、という質問を行った（複数回答）。

その結果、「自主的で自由な運営ができる点」という回答が12施設中10施設、「小規模で家庭的な雰囲気があり、利用者が親しみやすい」が10施設、「民間企業や授産施設の受け入れが十分でないため、それを補っている点」が7施設、「障害者の身近にあり、利用しやすいという地域密着性」、「障害の種別・程度をこえた共同利用の追求をおこなっている点」がそれぞれ6施設、「その他」2施設であった（図表9）。

最も回答の多かった2点に見られるように、小規模作業所が、経営者の側からみて自主管理的な運営を行え、利用者からみても人間的なふれあいの場として機能しており、そのことが民間企業等の効率性や規則を重んじる就労の場とは異なる独自の価値を形成し、一つの魅力を生み出していると考えられる。また、客観的にみて「民間企業や授産

図表9 小規模作業所の増加原因と考える点

障害者の身近にあり、利用しやすいという地域密着性	6施設
障害の種別・程度をこえた共同利用の追求を行っている点	6施設
小規模で家庭的な雰囲気があり、利用者が親しみやすい	10施設
自主的で自由な運営ができる点	10施設
民間企業や授産施設の受け入れが十分でないため、それを補っている点	7施設
その他	2施設

施設の受け入れが十分でないため、それを補っている」という回答も多く、民間セクターや公的セクターの隙間を埋める形で、あるいは両者を軸とする政策の不十分さを埋める形で、自主的セクターが公共福祉の機能を果たしている姿がうかがえる。さらに、障害者が地域の中に出て、地域で暮らすというノーマライゼーションの観点からみても、普遍的な広がりの中で、身近にあり地域に根付いた活動を行っていることなども、ニーズをひきつける原因と考えられている。

こういった小規模作業所の固有の価値を生かす方向で、行財政的な支援や、地域住民や地元企業との協同、ボランティアの協力などが充実・連携しつつ、相乗的に機能してゆけば、小規模作業所自体が安定的な基盤を得て、より一層発展してゆく可能性がある。

#### (16) 授産施設・小規模作業所が障害者に与える影響

では、一般企業で雇用されにくい障害者に対し、福祉的就労施設が労働の場を提供することで、障害者自身にどのようなプラス効果が見られるか。そのことを調べるために、授産施設・小規模作業所が障害者にもたらしている影響はどのような点にあるか、という質問を行った（複数回答）。

授産施設の場合、「生活が規則正しくなり、社会的責任感を育んでいる」が12施設中9施設、「心身上の機能低下を防いだり、残存能力の発揮に役だっている」も9施設、「障害者の表情が生き生きするようになり、生きがいにつながっている」が8施設、「勤労と工賃収入を通じて、本人の生活自立に役だっている」が7施設、「その他」1施設であった。一方、小規模作業所の場合、「障害者の表情が生き生きするようになり、生きがいにつながっている」が12施設中11施設、「生活が規則正しくなり、社会的責任感を育んでいる」が10施設、「心身上の機能低下を防いだり、残存能力の発揮に役立っている」が7施設、「勤労と工賃収入を通じて、本人の生活自立に役立っている」が7施設、「その他」が1施設であった。授産施設の場合、生活リズムの改善やリハビリ効果を上げる所が最も多いのに対し、小規模作業所の場合、なによりも表情が豊かになり生き生きするようになったことを挙げる所がほぼ全作業所に達して

図表10 授産施設・小規模作業所が障害者にもたらしている影響

	授産施設	小規模作業所	全 体
障害者の表情が生き生きするようになり、生きがいにつながっている	8	11	19
生活が規則正しくなり、社会的責任感を育んでいる	9	10	19
心身上の機能低下を防いだり、残存能力の発揮に役立っている	9	7	16
勤労と工賃収入を通じて、本人の生活自立に役立っている	7	7	14
その他	1	1	2

いることが注目される。

授産施設と小規模作業所を合わせた全体では、「障害者の表情が生き生きするようになり、生きがいにつながっている」が24施設中19施設（79.2%）、「生活が規則正しくなり、社会的責任感を育んでいる」も19施設（79.2%）、「心身上の機能低下を防いだり、残存能力の発揮に役だっている」が16施設（66.7%）に対し、「勤労と工賃収入を通じて、本人の生活自立に役立っている」が14施設（58.7%）、「その他」2施設（8.3%）となっている（図表10）。すなわち、施設・作業所での就労が、障害者の経済的生活自立に一定の役割を果たしているばかりでなく、それまで家の中に閉じ込めりがちであった障害者が就労を契機に、仕事仲間との打ち解けた交流や、地域社会の中での他人との人間的ふれあいを通じて生きがいや社会的責任感を感じたり、心身上の人間発達を遂げているのである。そのことを、先述の通り、小規模作業所の増加原因として、小規模作業所が単に収入を得るだけの場ではなく（それも重要ではあるが）、地域に根付いた自主的で人間的な生活の場としての役割を担っている面があることと考え合わせると、福祉的就労の場がそれ固有のかけがいのない価値をもっていることがわかる。作業内容においても、既に見たように、芸術的な要素を取り入れることにより、障害者各人の創意や才能、関心を引き出しつつ、労働の喜びを感じさせる工夫が払われている所もある（また、それが独特の斬新な色彩や模様をもつ作品として結晶化している）。そのような生きがいや人間

的発達の視点は、障害者を単に労働力化することにプライオリティを置く現在の雇用促進政策を逆照射しつつ政策的課題をつきつけるものであると同時に、本来、多様な可能性や関心、感性を秘めているはずの人間を、単に所得を産み出すための生産力としてしか見ることができない主流経済学に理論的課題を投げ返すものでもある。

#### (17) 施設・作業所運営上の悩みや課題、抱負、行政への要望

最後に、施設・作業所運営上の悩みや課題、抱負、行政への要望など、日頃から感じ、考えていることについて、自由記述してもらった。以下、授産施設・小規模作業所別に、摘記する。

##### [授産施設]

- ・身体障害者雇用促進も必要であるが、授産施設への仕事の提供も必要である。
- ・障害の重度・高齢化による就労の効率が低下、よって自立促進の鈍化が課題であるが、施設の利用によって生きがいを感じた生活ができるだけでもよしとし、少しでも工賃上昇につなげてゆきたい。
- ・重度者が半分以上を占め、授産施設の目的は果たしていないが、地域に根ざす理解啓発活動を行っている。
- ・工賃が安いので、在宅者がいつも通所しようとはしない。また、送迎用のマイクロバスがほしい。
- ・自立させるためにも、授産施設の近くにグループホームや福祉ホームがほしい。
- ・現状での物的、人的条件では、授産施設としての成果をあげ得ないこともある。
- ・通所授産施設は、利用者の生涯設計の一過程に存在するものと考えているが、利用者の高齢化にみられるように明確ではない。
- ・措置費対象者を現員から定数に改め、就職とそれに伴う離職復帰を容易にすべきである。
- ・個人カルテ、並びに施設カルテを作成し、それに基づき、個人にあっては希

望と特性に合った施設の選択を、施設にあつては個々の特性を活かせる援助サービスの充実を容易にする。

- ・時代の流れに応じた作業を取り入れたいと思うが、企業よりの申し出がない。
- ・通所施設には重度加算制度が適用除外となっているが、利用者の重度化が進んでいる現在では、適用されるよう要望中であり、実現をめざしたい。
- ・施設入所者の民間企業への転職は技能上困難であり、民間企業からの求人も皆無である。長期滞留、福祉工場化しており、高齢化も進んでいる。
- ・負担金徴収は勤労控除が少なく、工賃以上の負担金が徴収され、年金まで食い込んでいる現状であり、勤労意欲が阻害される。
- ・(財)高知市家内工業斡旋所が施設建物内に同居しており、授産事業については安定供給が可能であり、作業領域の拡大や危機感の払拭につながっている。

#### 〔小規模作業所〕

- ・現在、法人化（法定授産施設への移行）を進めつつあるが、その経過で生じた課題として、土地の確保（市からの借用）や自己資金づくり（2～3千万円のカンパの組織づくり）があった。
- ・憲法25条の理念を障害者福祉にも政策として早急に具体化し、計画の段階を早く越えて、行政が地域のニーズを掘り起こし、政策化を推進するぐらいの積極性がほしい。
- ・障害の種別や財政措置等に関して、諸規制の緩和・撤廃をはじめ、従来の「援助」「補助」の概念から「義務費」への発想の転換をすること。
- ・障害者福祉に関わる国・自治体の職員に対し、政策立案・具体化の能力を課すべく、早急にその資質向上の措置をとること。
- ・まだ相当数の「かくれ障害者」がいると思われるが、障害者本人や家族がもっと気軽に社会参加・自立をめざすことができるよう、啓発・研修、施設等、広範な社会的諸環境の早急な整備・拡充を望む。
- ・これからの施設・作業所は本物だけが生き残れるようになり、定員割れの作業所・施設が出てくるだろう。障害者は施設や作業所を選び始めており、親や養護学校でも施設のランク分けをしている。箱をつくるだけでなく個性化・



プロ化をめざさなくてはならない。保護・救済とittedだけの施設・作業所ではなく、障害者一人ひとりの能力をさがし出し、上に引き上げ、さらに次の力が出せる環境を創ってゆく努力を怠ってはならない。

- ・親の高齢化によりバザーなどをなかなか手伝えなくなって来たのでボランティアの確保の問題が出てきている。
- ・重度障害者がいるので、それに対して重度加配・加算をしてほしい。
- ・地域性があるかと思われるが、作業種目の少なさ、単価の安さが悩み。
- ・工賃を最低でも3万円に引きあげ、年金とあわせ、自立生活が営めるようにしたい。
- ・県・市の補助金が月額70～80万円になれば、法人化を目指さなくても本来の作業所として、地域・本人密着型の運営ができる。
- ・後継者不足（生活保障が低すぎるため）。
- ・親の協力が無い。理解者を一人でも多くをモットーにしてきたが、口頭だけの協力で実意が伴わなかったり、足は引っ張っても協力が無いことなどがある。心からの協力者がいま一番ほしい。
- ・障害者に関連する催しや団体の連絡が十分に入っていない。
- ・財政補助はあるにこしたことはないが、自分達で頑張ろうと張り切っている。
- ・いい作品をつくって、皆さんに愛用してもらえ、それが通所者の賃金アップにつながれば最高である。
- ・運営費の不足で指導員に十分な給与が出せず、指導員一名のために親の協力が必要になっている。
- ・助成金を大幅にアップしてほしい。例えば授産施設の措置費に準ずるくらいに。
- ・通所者も重度障害者が増えており、作業内容として、授産の作業をメインにするのか、集団づくりや生活の豊かさを追求するような取り組みに重点をおくのか、判断がとても難しい状況にある。
- ・将来的な展望をもつことができる施設がほしい（公共の場所・施設を利用する）。
- ・現在の施設は十分であるが、借用であるので、その意味で不安がある。

- ・指導員態勢の充実。
- ・補助金の増額。
- ・工賃のよい仕事（作業能力に見合う仕事）が適量・継続してあること。
- ・通所者の収入にすることができる公的な補助金を支給してほしい。

授産施設の場合、主に施設自体の抱える悩みとして（行財政と関わるものもある）、工賃の不十分さ、新しい仕事や時代に合わせた仕事の導入の難しさ、利用者の高齢化・重度化に伴う経済的作業効果の伸び悩みや長期滞留化、民間企業への就職難などが挙げられている。主に行財政に関わる課題としては、物的人的条件の充実化（設備費や人件費の公的負担の拡充）、措置費対象者の定数化、（入所施設における）高率の費用徴収によって勤労意欲を阻害している問題への対応、（通所施設への）措置費公費負担金における重度加算化、通所者のためのグループホームや福祉ホームの確保、交通の利便化などが挙げられている。そのほか、施設独自に取り組んでいること（取り組むべきこと）として、地域の理解を深める活動、幹旋所との連携による仕事の安定的確保、個人および施設カルテの作成による情報やサービスの充実化などが挙げられている。数多くの課題があり、個別の対応を必要とするだろうが、主要には、仕事の開拓と工賃の充実に向けた各施設の取り組みや政府・民間の支援、実態に合わせた措置費等の公的負担の充実や費用徴収面での緩和、通所者のための生活基盤や交通アクセスの確保などが重要なものとして浮かび上がっている。

小規模作業所の場合、主に作業所自体の悩み・課題として（行財政と関わるものもある）、工賃の不十分さ、仕事や作業種目の不十分さといった授産施設と共通するもののほか、作業所の個性化や障害者一人一人の能力が発揮できるような指導援助、生活の豊かさの追求とのバランス、後継者の確保や指導員の充実、理解者や協力者・ボランティアの確保、催しなどをめぐる情報のネットワーク化、法人化にむけた自己資金づくりなどが挙げられている。主に行財政と関わるものとしては、地域のニーズに根ざした施策の具体化や政策立案能力の向上、社会参加・自立の推進体制の充実、法人化にむけた土地の確保や施設づくりの円滑化、財政補助の増額ないし義務的制度化、指導員の人件費補助の

充実、重度者にあわせた財政補助の加算、工賃への補助などが挙げられている。各作業所ごとに自助努力が払われているものの、それを補う政策としては、やはり、作業所の実態に合わせた財政補助の抜本的充実（財政補助をもっと充実させれば、法人化をめざさなくても作業所本来の長所を生かせるという指摘もある）や、法人化をめざす場合の行財政支援の強化が課題として浮かび上がっており、それをふくめた政策立案能力や実現能力が問われているといえよう。

### Ⅲ 総括と展望

以上、アンケート結果を中心に、福祉的就労施設の運営実態を多面的に分析してきたが、総じていえることは、各施設・作業所が、不十分な工賃や職員の労働条件、財政困難などの諸問題を抱えながらも、障害者が地域での就労・社会参加を通じて生きがいや人間としての発達を獲得してゆく成長過程を支えるという重要な役割を果たし続けている、ということである。別の見方をすれば、地元の民間企業では雇用されにくく、そのまま放置すれば、社会参加を通じて自分のもつ能力や関心を高め広げる自己実現の機会を失いかねない障害者を、これらの非営利的組織がしっかりと受けとめる補完的役割を担うことによって、人間としての尊厳の尊重、社会参加と平等、生活の自立といった障害者福祉理念がどうにか存立しえているといえる。いわば、効率性という経済（学）の世界で万能視されがちな価値観ないし評価基準によって市場から排除された者を、これらの非営利セクターが受けとめることによって、社会的公正というもう一つの価値基準がどうにか維持されているのである。

反面、これらの福祉的就労施設は、財政面を中心に運営上の諸困難を抱えており、それらの解決に向けた展望が拓けない限り、障害者福祉理念の本格的実現はおろか、その存立すら脅かされかねない。とりわけ、運営困難度は小規模作業所においてより大きく、すでに見てきたように、授産施設との間で二重構造を形成している。

アンケート調査によって明らかになったことをもう少し具体的にまとめると、以下のようなになる。

設立・運営主体としては、授産施設・小規模作業所ともに、社会福祉法人や運営委員会などの民間団体が主体となり、それに国や自治体が負担・補助金を出すという運営スタイルが大勢をなしているが、そのような民間や家族のいわば草の根的な活動が主導化するのも、地域に住む障害者の就労・社会参加意欲が強く、それが地域での自発的な取り組みとなつて展開されていると見ることができよう。現に、授産施設で100%近くの設定員充足率、小規模作業所で8割を越える設定員充足率となっており、障害者の強い就労ニーズが地域の福祉力を触発しているといえる。

施設・作業所の利用者実態としては、障害種別では知的障害者の比重が最も大きく、小規模作業所では精神障害者の比重の大きさも目立っている。程度別では、身体障害者において、3～6級よりも1・2級の重度障害者の数が上回っている。年齢別では、50歳代以上が2割を越えている。このように、知的・精神障害者の比重が増え、重度化・高齢化が進むと、作業能率面で思わしい成果をあげないこともあるが、そのことは、民間企業で雇用されにくい障害者を福祉的就労施設が正当に受けとめ、就労・社会参加の機会を補完的に提供している実態を表している。民間企業への（障害者の自己実現への配慮を組み込んだ）雇用促進と同時に、福祉的就労施設にあつては、重度化・高齢化や障害の種別に応じた作業内容の充実に向けた政策支援や、施設制度の充実（とくに授産施設の場合、精神障害者に向けた授産施設の整備や相互利用の制度化）が必要となっている。

施設・作業所の運営実態面で明らかになったこととしては、まず、職員賃金面では、小規模作業所の場合、平均で授産施設職員の半分以上の水準でしかなく、職員配置面でも、常勤職員配置が不十分なため、一人当たりの負担が大きいことであり、それらのことが職員の労働条件や利用者へのサービスの低下につながる。それらの改善にむけた公的補助の充実や、ボランティア等の地域の協力が求められる。利用者にしても、基本的就労日数・時間は民間企業の基準的な状況と比べてそれほど遜色がないにもかかわらず、月数万円以下の工賃でしかない。もっとも、作業内容面での零細さや、作業能率が高いとはいえないという問題を抱えているが、各施設で独特の手作り作品が生み出されており、

人間的な豊かさや芸術性を高めるという意味では注目に値する仕事が行われている。各施設・作業所の仕事のそうした質的な固有価値を育む方向での公的・私的な財政的・技術的支援が望まれるし、工賃水準については、民間企業で雇用促進制度や雇用保険制度の形で実施されている賃金補助制度<sup>20)</sup>を応用することも考えられる。また、授産施設においては、本人からの費用徴収（主に入所施設）や扶養義務者からの費用徴収によって就労意欲が損なわれないよう、その軽減ないし撤廃措置が求められる。財政収入面では、とくに小規模作業所の場合、無認可であることによって、国などの公的補助が不十分な状態にある。しかし、民間企業や法定授産施設で就労できず、いわば最後の砦としての小規模作業所に流入している障害者にとって、そこでの就労生活がかげがいのないものになっている以上、小規模作業所の果たしている公共的役割を正当に評価し、その運営に支障が生じないように、公的な支援が求められる。同時に、地域住民の自発的な協力や、民間企業等の一層の雇用努力（障害者の自己実現への配慮を含む）、授産施設の整備（法人化をめざす小規模作業所への制度的促進措置をふくむ）なども求められる。近年の不況の影響も深刻であり、注文の減少や工賃の減少・伸び悩みという形で表れているが、小規模作業所においてより強く表れている。販路の維持・拡大、新技術の導入、作業内容の開拓などに関して、施設・作業所の自助努力以外にも、公的・私的な協力が求められる。

福祉的就労施設が以上のような諸困難を抱えている反面、前節（15）（16）で見たように、自主管理的で自由な運営、小規模で親しみやすい、身近にあり地域に密着している、といった独特の魅力をもった地域セクターを形成しており、そのことが障害者自身にも、表情が生き生きとするようになった、生活が規則正しくなった、心身上の機能低下を防ぎ残存能力を発揮させている、といったプラス効果をもたらしており、ある意味では、人間的労働のひとつのモデルを提示している。そのような福祉的就労施設の積極面を生かし、引き延ばすためにも、自由記述で出された個々の課題への対応が必要となるし、その際にも根幹となる上述のような対応が求められる。その場合の自助努力を補完する支援主体としては、障害者の生活の自立、社会参加、尊厳の尊重と発達保障に対する公的責任の観点から、国・自治体の政府が基本的に重要な役割を担わなけ

ればならないが、同時に、地域の企業、団体、住民の自発的な協力も欠かせないし、その自発的な活動が政策にも影響を与えてゆくことになる。

昨1995年12月に、政府の障害者対策推進本部は、「障害者プラン（ノーマライゼーション7か年戦略）」を策定・発表した。これは、93年成立の障害者基本法に規定された政府の「障害者基本計画」策定義務（7条の2）を受けたものといえるが、同時に、同93年策定の「障害者対策に関する新長期計画」を具体化するものとして位置づけられている。具体的な数値目標が盛り込まれ、ゴールドプラン、エンゼルプランとならぶ障害者版福祉プランといえるものであり、1996～2002年度の7カ年計画とされている。授産施設に関しては、「授産施設及び福祉工場を、ニーズに対応できるようにするため、約6.8万人分を目標として計画期間内に整備する」とされ、小規模作業所に関しては、「小規模作業所について、授産施設の分場方式の活用及びデイサービス事業の拡充による法定施設化を進めるとともに、助成措置の充実を図り、運営の安定化を推進する」と記述されている。授産施設・福祉工場に関しては、現状の41,783人分（95年度定員）を68,000人分にしようとするものだが、過去7年間の定員平均増加率をむこう7年間に当てはめた数値86,746人分を大幅に下回る不十分なものである、という指摘がある<sup>21)</sup>。小規模作業所に関しては、助成措置の充実を図るとあるものの、96年度予算では95年度1ヶ所当たり国庫補助額100万円にわずか10万円を上乗せするものにとどまっているし、分場方式の活用についても、前節で見たように、問題点がないわけではない。授産施設本場への移行が選択される場合の促進措置とならんで、小規模作業所自体への助成措置の抜本的な充実ないし予算補助の法的負担への転換が求められよう。このように、このプランは全体的に低い目標水準に留まっており、財源対策も明示されていない<sup>22)</sup>。プランの推進方策については、「推進状況を定期的にフォローアップし」、「市町村障害者計画の策定状況等を踏まえ、必要に応じプランの見直しを行う」とある。この市町村障害者計画は、障害者基本法で自治体が「策定するよう努めなければならない」（7条の2）とされているものであり、すでに策定した自治体も見られるが<sup>23)</sup>、この市町村計画を、障害者ら当事者参加の下に、各地域の具体的なニーズを十分に吸収して策定ないし見直すことが、国レベルのプラ

ンをも、より豊かで内容のあるものにしてゆく鍵となる。そうした過程を経て、地域における福祉的就労セクターが、障害者・家族・職員・地域住民から見て、より安定した豊かなものになり、ひいては、一村一品運動に見られるような地域づくりの主要な担い手ともなっていくこと<sup>24)</sup>が期待される。

記：本稿の作成にあたり、高知県内の各授産施設・小規模作業所の職員の方々に、アンケートやヒアリングを通じて大変お世話になった。記して、感謝申し上げる次第である。

## 注

- 1) 拙稿「障害者の所得・就労保障をめぐる制度改革とその影響（下）」（高知大学経済学会『高知論叢』第54号,1995年）
- 2) 高知県内の施設の所在の把握は、高知県健康福祉部障害福祉課が1995年4月現在で把握しているものに基づいているほか、高知市内青空共同作業所職員（当時）の安藤徹氏のご協力により、1995年12月時点で把握しえた限りの情報に基づく。
- 3) 厚生省大臣官房統計情報部『社会福祉施設等調査報告（上巻）』平成6年版（厚生統計協会、1996年）により、身体障害者関係授産施設、知的障害者（精神薄弱者）関係授産施設、精神障害者関係授産施設について、算出した。
- 4) 柴坂真弓「広島県域における共同作業所の設立経過と現状」（鈴木勉編『青年・成人期障害者の自立・発達・協同〔広島女子大学地域研究叢書Ⅻ〕』溪水社,1992年）pp. 104-105参照。
- 5) この点については、前掲・拙稿 pp. 121-129 を参照。
- 6) 前掲『社会福祉施設等調査報告』により、身体障害者関係授産施設、知的障害者関係授産施設、精神障害者関係授産施設について、集計して算出した。
- 7) 前掲・拙稿 pp. 100-101を参照。
- 8) 全国社会福祉協議会・全国授産施設協議会『平成4年度 授産施設・福祉工場実態調査報告書』（1994年に刊行されたものであるが、3年毎の調査であるため、平成7年度版はまだ刊行されていない）により、身体障害者授産施設、知的障害者授産施設、精神障害者通所授産施設について、算出したもの。
- 9) 筆者が別に行った高知県内のある小規模作業所（知的障害者のみが利用）でのヒアリング（1994年9月）では、身体障害者の場合、指導のしかたが異なるので知的障害者のみを対象にしている、という回答を得た。また、別の小規模作業所（身体障害者のみが利用）でのヒアリング（1993年11月）では、他の種別の障害者をも対象にしているが、知的障害者などの場合、当作業所の作業とは別の作業内容を求

めるだろうし能率も異なるだろうから利用しに來ない、という回答も得た。

- 10) 前掲『授産施設・福祉工場実態調査報告書』により、福祉工場を除いて、身障者関係授産施設の通(入)所者についてのみ算出した。ただし、重複障害者について区別しないままの単純合計した数値を用いている。
- 11) 労働省職業安定局高齢・障害者対策部障害者雇用対策課「平成5年度身体障害者等雇用実態調査結果について」(1994年発表)を参照。この調査は、全国の従業員規模5人以上の民間事業所15,000ヶ所を対象に行われたものである。また、同課「身体障害者及び精神薄弱者の雇用状況について」(1995年調査・発表)によれば、身体障害者の雇用を義務づけられた常用労働者63人以上規模企業において、雇用されている身体および知的障害者の全体のうち、重度者の割合は31.5%と算出される。
- 12) 前掲『授産施設・福祉工場実態調査報告書』に基づき、身障者、知的障害者、精神障害者関係の授産施設について、全体平均を算出した。
- 13) 同上書により、障害者関係授産施設のほか、生活保護施設、社会事業施設、福祉工場などを含めた場合の全体の数値。ただし、障害者関係授産施設の各種別ごとにしても、各決定方法の比重順位は、全体の場合とほぼ同じである。
- 14) 現に、支給期限が切れて受けていないという回答をした作業所や、ヒアリングの結果、国庫補助制度自体を知らない作業所があることが判明した。なお、この国庫補助のシステムについては、前掲・拙稿「障害者の所得・就労保障をめぐる制度改革とその影響(下)」pp. 112-114を参照。
- 15) 民間企業への雇用促進政策の特徴と問題点については、同上 pp. 121-135, 137-138, 拙稿「障害者の所得・就労保障の到達点と課題」(『技術選択と社会・企業(社会政策学会年報第40集)』御茶の水書房, 1996年) pp. 158-165を参照。
- 16) 費用徴収制度の特徴と問題点については、前掲・拙稿「障害者の所得・就労保障をめぐる制度改革とその影響(下)」pp. 104-108を参照。
- 17) 80年代以降の年金保障政策の特徴と課題および対策については、拙稿「障害者の所得・就労保障をめぐる制度改革とその影響(中)」(『高知論叢』第53号, 1995年), 前掲・拙稿「障害者の所得・就労保障の到達点と課題」pp. 153-157を参照。
- 18) 共同作業所全国連絡会「バブル経済崩壊後の不況による障害者小規模作業所への影響」(障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会『障害者問題情報』1992年12月号)を参照。
- 19) 前掲『授産施設・福祉工場実態調査報告書』に基づき、身体障害者、知的障害者、精神障害者関係の授産施設について算出した。
- 20) 前掲・拙稿「障害者の所得・就労保障をめぐる制度改革とその影響(下)」pp. 129-130を参照。
- 21) 共同作業所全国連絡会常任理事会(藤井克徳・筆)「どう読む『障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～』」(『月刊きょうされん TOMO』1996年NO. 190, pp. 2-8)を参照。



- 22) この点に関しては、「大蔵省が当初、財政的なめどをつけないまま、障害者プランをスタートさせることに強い難色を示したことから、数値目標は低めに抑えられており、障害者関係団体からプランに不満も出そうだ」という報道がなされている（『朝日新聞』1995年12月19日付）。
- 23) たとえば、「高知市障害者計画」は、1993年度からの10カ年計画として策定されているが、授産施設・作業所等の整備・充実の促進、サービス業を含む新たな職域の開発等による小規模作業所の作業内容や製品の質的向上に向けた指導、授産施設・作業所等への公的機関の優先発注、障害者の制作した製品の展示や福祉の店の出店の企業等への要請などを図ってゆく、としている。
- 24) 北海道のいくつかの町村では、障害者等の福祉施設が独特の仕事作品により、地域の活性化において重要な役割を果たしているという（金子勇『高齢社会・何がどう変わるか』講談社, 1995年, pp. 111-114）。