

小規模作業所をめぐる諸問題

—4市の比較から—

大熊 恵子

Problems of Workshops for Disabled Persons: Comparing with four cities

Keiko Ohkuma

はじめに

小規模作業所とは、養護学校を卒業したり、精神病院から退院した後に、なお就職の道を閉ざされた人達のために、親や教師達あるいは精神医療の関係者等によって作られた「法定外」「無認可」の作業所である。

筆者はこれまで、当文教大学の相談室で知的障害、自閉傾向の子ども達とその母親達の大勢に出会ってきた。20数年前に出会った子ども達も、既に成人して20代半ばを過ぎている。今回筆者は、その時以来の関係で、親達の作ったある小規模作業所の役員になった。そして、学校を卒業後のわが子のために働く場所、生活の場所を作らなくてはという切実な要求から、その実現を目指してこれまで長年にわたり運動を持続してきた母親達のパワーに敬服する思いを今あらためて抱いている。障害の重い子どもを抱えながら運動を展開し、更に小規模作業所の運営を維持するにあたっては、母親達の精神的、肉体的な負担がとても大きい。母親達がバーンアウトしなければよいがと案じながらも、一方では母親達のその草の根的な運動のパワーに新たな地域福祉の展開へのうねりを感じとっている。

そこでかつて相談室に通ってきていた親達が、それぞれの地域でこれまで積み重ねてきた小規模作業所の運動と実態を聞き取り調査をし、各市の資料も合わせて、各作業所の実態の比較検討と、運動のプロセスとその特色、今後の課題について検討を試みてみたいと考えた。今回は文教大学の所在地の「越谷市」と、その近辺の「草加市」「春日部市」「三郷市」の知的障害者を対象とした小規模作業所について取り上げた。

1 小規模作業所の歴史的背景と実態

1968年に名古屋で障害者共同作業所の第一号「ゆたか共同作業所」が発足したのをはじめとし、1960年代後半から1970年代にかけて各地で作業所づくりの運動が展開していく。1980年代には、1年間に全国で平均250箇所を越えるペースで急増の一途をたどり、1999年現在その数は

5、202箇所、利用者は約8万人に達している（表1）。この小規模作業所作りの運動には、1960年～70年にかけての障害児の発達保障、教育権の保障の運動が大きな影響を及ぼしている。1979年には養護学校の設置が義務化される。そして1981年からの国際障害者年の「完全参加と平等」「ノーマライゼーション」の考え方の普及で更に運動は力をつけていった。

また、これまでの我が国の成人期の障害者を対象とした福祉施策が極めて貧困な現実があった。成人期の障害者を対象とした同種の地域の法定福祉施設としては、通所授産施設や通所更生施設があるが、その絶対数は不足し、しかも地域偏在で利用できる人は限られてしまう（表2と表3）。養護学校設置の義務化で重度、重複障害の児童も学校に通えるようにはなったが、義務教育終了後、あるいは養護学校卒業後の保障がない。この現実には各地域での障害児者の母親達のグループ

表1 小規模作業所補助金交付箇所数の
年次推移

年度	国庫補助金	自治体補助金
1977	15	
1978	30	
1979	86	
1980	57	
1981	87	638
1982	101	
1983	111	
1984	121	806
1985	131	1,167
1986	141	1,271
1987	291	1,538
1988	441	1,745
1989	617	2,060
1990	794	2,232
1991	858	2,648
1992	988	2,937
1993	1,120	3,126
1994	1,275	3,401
1995	1,411	3,902
1996	1,895	4,137
1997	2,244	4,437
1998		4,847
1999		5,202

資料：厚生省・共同作業所全国連絡会

表2 通所授産施設数の推移

年度	通所授産施設合計	身体障害	知的障害	精神障害
1977	66		66	
1978	80		80	
1979	86		86	
1980	115	8	107	
1981	147	16	131	
1982	182	30	152	
1983	226	42	184	
1984	263	58	205	
1985	304	64	240	
1986	342	74	268	
1987	386	82	304	
1988	438	95	343	
1989	479	101	369	9
1990	531	109	396	26
1991	589	120	436	33
1992	653	139	476	38
1993	724	160	518	46
1994	784	173	556	55
1995	866	185	608	73
1996	942	195	656	91
1997	1,029	213	704	112

資料：厚生省

表3 通所授産施設の定員の年次推移

施設	年度別定員	1985	1990	1997
身体障害者通所授産施設		1,485	2,611	5,421
知的障害者通所授産施設		8,397	14,543	26,966
精神障害者通所授産施設			562	2,536
合計		9,882	17,716	34,923

資料：厚生省「社会福祉施設等調査」

の作業所作りの運動が全国的に広がっていったのである。国の施策としては、1977年精神薄弱者通所援護事業の名称で国庫補助制度が創設され（当初1箇所年間70万円、現行1箇所110万円）、ついで1987年に在宅重度障害者（肢体不自由）通所援護事業、精神障害者小規模作業所運営助成事業の名称で国庫補助制度が作られた。国庫補助の内容は、助成する額も対象とされる作業所の数も極めて少なく貧弱であり、その後も大した進展が見られていない。

一方地方自治体では、1972年度に東京都に小規模作業所補助金制度が創設されたのを始めに、1992年度には知的障害者・身体障害者を対象とする作業所への補助金制度が、1994年度には精神障害者を対象とする作業所への補助金制度が、すべての都道府県、政令都市にできあがった。この地方自治体の補助金助成制度が各地での小規模作業所の開設に拍車をかけた。これは各都道府県、政令都市のそれぞれの独自の補助制度であり、補助金額とその内容については地域格差がある。運営補助金を見ても、1箇所について平均年額1,100,000円（大分県）から19,191,000円（東京都）までとその格差は大きい（図1）。

また運営費以外に、重度加算、施設設備費、家賃補助、利用者交通費、送迎車購入費、保健費等々の各種補助についても自治体独自の内容となっている。かくして補助金制度の額や内容が高水準の地域ほど、それだけ作業所を作りやすく、その数も増えている。

1997年度の数値に見ると、小規模作業所の利用者は約76,000人に達し、小規模作業所と同種の法定の通所授産施設利用者と通所更生施設の利用者を合わせた人数46,023人を大幅に上回っている。今や地域での障害者とその親の生活にとって、この「法定外」「無認可」の小規模作業所はなくてはならない社会資源となっている。

2 地方自治体の「心身障害者地域デイケア事業実施要綱」と「心身障害者地域デイケア事業補助金交付要綱」

2.1 埼玉県「心身障害者地域デイケア事業実施要綱」と「心身障害者地域デイケア事業補助金交付要綱」について

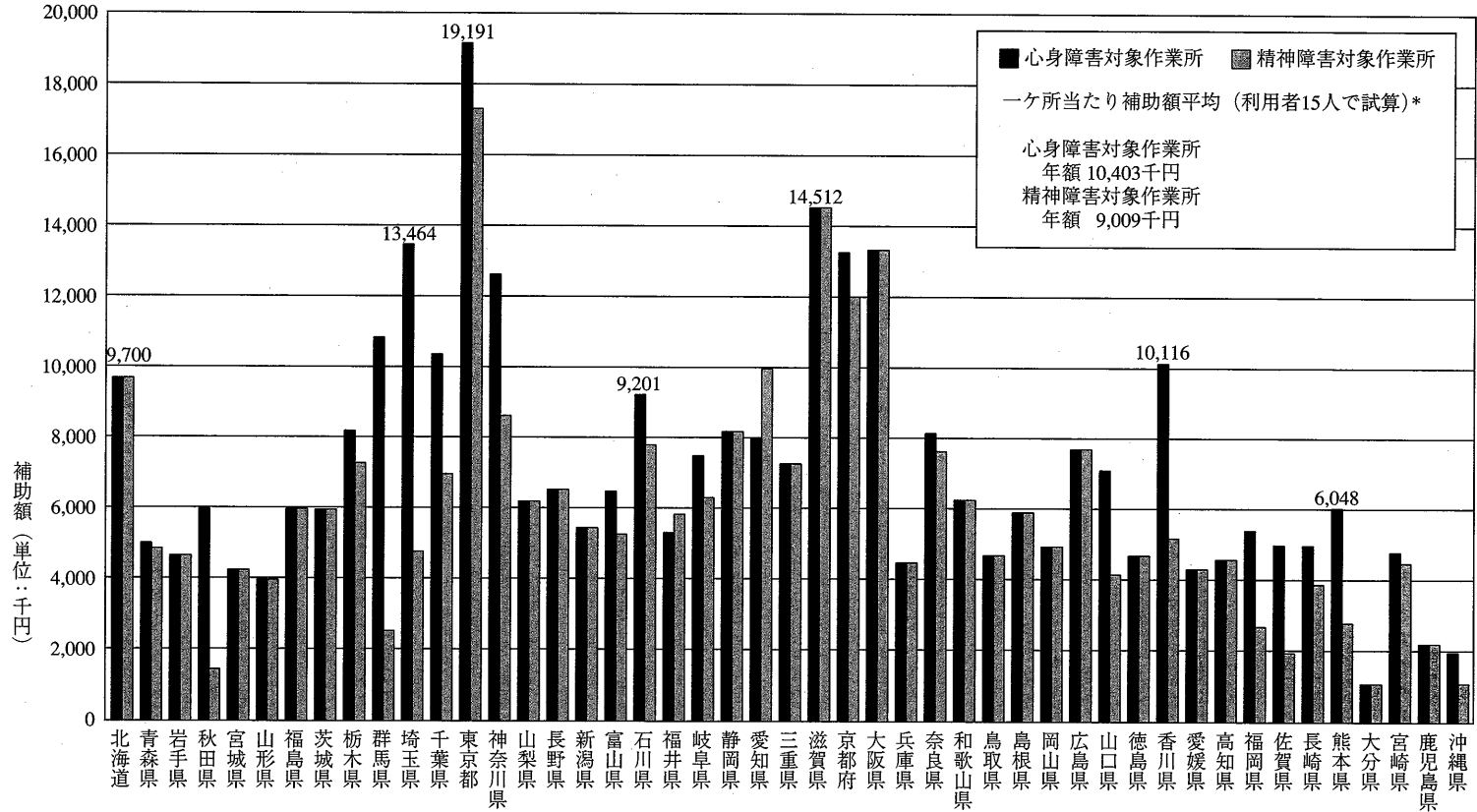
前述の補助金制度は埼玉県においては、「心身障害者地域デイケア事業実施要綱」と「心身障害者地域デイケア事業補助金交付要綱」としてまとめられている。この二つの要綱において「目的」「実施主体」「設置及び設置主体」「利用者」「設備」「利用定員」「指導員の人数」「傷害保険の加入」「施設の運営」「費用の支弁」等が定められている。

本論に関係する主な項目は次の通りである。

①「利用定員」は6人以上20人未満であること。②指導員＝（重度障害者×2＋その他の障害者数）÷6ただし端数が生じた場合はこれを切り上げる。③「費用の支弁」については重度障害一人につき月額99,600円、その他の障害者については月額53,100円の補助金の支弁。重度者は身障手帳1級及び療育手帳A、身障手帳2級及び療育手帳Aの重複した者であり、その他はこれ以外の障害者である。④「設備」については、作業室（1人あたりの最低基準面積3.3 m²）、休憩室、静養室、水洗便所、洗面所、その他利用者の保健衛生及び安全確保に必要な設備の条件が決められている。⑤「初年度設備費または建物改修費」は、1箇所500,000円の補助。⑥「送迎車購入費」は1箇所1台あたり1,800,000円の助成（県と市町村の半額負担）がある。送迎車購入費の補助は埼玉県独自の助成であり、これは小規模作業所の利用者にとって車での送迎が不可欠であることが認められた結果である。

図1 1999年度小規模作業所への都道府県等1個所当たり補助金比較

1999年8月1日現在、共同作業所全国連絡会調査



注) 利用者15名でその自治体の最も補助額の高い補助要綱を選択

重度加算について、共作連99年度会員調査で重度障害者48%との結果から、重度障害者7名で試算

平均額は自治体試算額×自治体箇所数の各自治体合計を全国箇所数で割返して算出。それ以外の補助金(施設整備費等)については試算に算入していない。

2.2 越谷市・春日部市・三郷市・草加市の「デイケア事業補助金交付要綱」の比較

埼玉県の「心身障害者地域デイケア事業実施要綱」と「心身障害者地域デイケア事業補助金交付要綱」に加えて、県とは別に各市に独自の「心身障害者地域デイケア事業実施要綱」と「心身障害者地域デイケア事業補助金交付要綱」がある。それによって同じ埼玉県の近接する市でありながら補助の内容に格差が生じる。

前述の①から⑥の項目については、県内の作業所については最低限の基準として共通な事項である。市の独自の補助によって差異が見られる項目「運営費」「初年度設備費」「家賃」「建設費」「修繕費」を取り上げて4市の内容を比較してみよう。4市の人口と予算は表4に記す。

<運営費補助金>

運営費の補助金については複雑で、重度障害者一人の月額県単価99,600円とその他の障害者の月額単価53,100円は、県内のどこの市でも共通に決められた補助額であるが、そのうちの1/2は県が負担し、残りの1/2は市が負担するものである。その上で更に、市の「補助金要綱」により、市の独自の単価が上乘せされるのである。

表5に見るように草加市では、重度障害者には月額34,340円、その他の障害者には月額80,840円の市の独自の補助金を上乘せして県単価と合わせて、障害の程度によらず一人一律月133,940円の運営費補助となっている。草加市の補助額の水準は他市に比較しかなり高い。越谷、春日部市と草加市では重度者で月額24,340円、その他の障害者で70,840円とその差は大きい。

<借地・借家の補助>

借地・借家の補助については、県的要綱にはない項目であり、市の単独の補助である（表6）。越谷市と草加市では新たに作られる作業所には、建設資金で高額の補助金を出している。そのため越谷市の借家補助は低く、草加市の場合は借家補助はない。春日部市の家賃補助額は三郷市の1/2である。

表4 4市の人口と予算（1999年度）

	人 口	予 算
越谷市	305,940人	71,400,000,000円
春日部市	205,060人	44,430,000,000円
三郷市	132,856人	33,390,050,000円
草加市	224,508人	57,400,000,000円

表5 運営費補助

	重度者	その他の障害者
越谷市	県単価99,600円+市独自の単価10,000円=109,600円	県単価53,100円+10,000円=63,100円
春日部市	県単価99,600円+市独自の単価10,000円=109,600円	県単価53,100円+10,000円=63,100円
三郷市	県単価99,600円+市独自の単価18,000円=117,600円	県単価53,100円+18,000円=71,100円
草加市	県単価99,600円+市独自の単価34,340円=133,940円	県単価53,100円+80,840円=133,940円

表6 借地借家の補助

越谷市	経費の2/1の額。上限月額50,000円
春日部市	経費の1/4の額に50,000円を加えた額。上限は月額125,000円
三郷市	経費の2/3以内の額。上限は月額250,000円
草加市	建設費補助を中心としており、借家の補助はない。

＜初年度設備費及び建物改修費＞

初年度設備費及び建物改修費は、県の要綱に500,000円の規定がある。これも県と市が1/2づつ負担している。越谷市、草加市、春日部市は県の規定の補助だけであるが、三郷市は市独自に250,000を上乗せしている。

更に、草加市は表7の改修費とは別に、屋根の張り替え、外壁の塗装、床の張り替え等の建物の全面的な修繕に要する経費について年間3,000,000円を限度とする市の独自の修繕費補助がある。

＜施設建設費＞

施設建設費の項目も、県の要綱にはない、市独自の補助である（表8）。施設建設費については各市の格差が非常に大きい。春日部市は建設費の補助がなく、越谷市、草加市の補助額は高い。とりわけ草加市は三郷市の4倍強の補助額に見られるように、他市と比べてかなり高水準にある。しかも建設に当たっては用地を捜し出すところから市の障害福祉課が協力している。これは後述する親達の運動によるところが大きい。

表7 初年度設備費及び建物改修費

越谷市立	県の実施要綱に基づき500,000円
春日部市	県の実施要綱に基づき500,000円
三郷市	県の実施要綱に基づく500,000円+（市独自）250,000円
草加市	県の実施要綱に基づき500,000円

表8 施設建設費

越谷市	1㎡当たり180,000円×建築面積×2/3（簡易なプレハブ建築については1/2）
春日部市	なし
三郷市	経費の1/2以内。7,000,000円を限度。
草加市	29,000,000円を限度とする。

3 作業所作りの運動の事例

同じ埼玉県の近くの市でありながら補助金や内容の格差が大きいのは何故か、またその格差が親達の活動にどんな違いをもたらしているかを、草加市、三郷市、春日部市の三つの事例を取り上げて検討してみよう。

3.1 草加市の親達の運動＜法定授産施設と同じ条件を＞

1980年に「草加市内に障害児者の働く場所を」と親達が運動し、行政の協力を得て、市が設置者となって無認可施設「あしかび福祉作業所」が開設された^(*)。県の補助制度を活用して補助金を出して、運営は作業所運営委員会に委託した。実際は入所者の親達と障害児学級の教員らに運営を任せていた。入所者9人、職員4人でスタートした。市内で唯一の無認可作業所だった。

* 1) 無認可作業所：国の法制度により認可されていない（法外）作業所。国の位置付けがないまま急増し、たとえ市立の作業所であっても法外施設になる。

資金難を抱えながら、不本意な在宅者を出さないよう重度障害者を受け入れていった。1986年には定員の20人を5人オーバーしたため、親達が金を出し合って第2作業所を作った。

市は更に充実をはかろうと1989年4月に軽・中度の障害者が自立して社会復帰できる場となる心身障害者職業訓練センター「つばさの森」(入所期間3年、定員50人、建築費2億8000万円)を開設した。そして6月からは民間のデイケア施設に運営費と草加市独自に建設費・設備準備費を補助する事業を導入した。

第2作業所の親達は市の新たな制度を使うようにという説得に、利用者で資金を出し合って作業所を建て、「れんげ草」と名をあらためてオープンした。しかし「あしかび作業所」は新しい制度を利用するにも、かなり高額の自己資金が必要で、これまでも重度の障害者をかかえ、厳しい資金ぐりの中をやっと運営を維持してきた状態で、新たに自己資金を準備することは難しかった。市は「あしかび」については、あくまで認可施設を建てるまでの暫定の施設である。新しくできた助成制度を利用するようにとその廃止を決定し、補助金の打ち切りと立ち退きを求めた。市の廃止の通告に、「あしかび」に通っていた障害者20人のうち12人は「つばさの森」に入所したが、重度の8人が入所を認められなかった。「れんげ草」に移った人もいて、結局「あしかび」に残ったのは5人となる。入所者5人では県のデイケア施設の基準を満たせなくなった。新しい施設を建てるための資金ぐりもすぐには難しい。重度者が切り捨てられる危機感に、「あしかび」の親や職員は2万人の市民の署名を集める等の存続運動を続けた。その結果、市が5人分については単独で補助を続けることになった。更に新たな入所者7人も加わり、県のデイケアの基準を満たすことができるようになった。市は新しい用地(借地)を探すのにも協力し、そのめどもついた。多額の資金の不足は、バザーやカンパなど市民の協力を求め、親と職員らの出資でなんとか新たな施設に転居することになった。

一方「つばさの森」は社会復帰を目指し、「多くの人に就職指導の機会を与えるために」と入所期間を3年と限定してスタートしたものの、実情は1期生の就職先の見通しは全くたななかった。「退所させられたら行き場がない」と、入所期間の制限の撤廃を求める声が保護者からあがった。1992年「つばさの森」は授産施設に改め、入所期間は撤廃された。これにともない、当初3年間の入所後は社会復帰し、他の障害者にも利用の機会が与えられる筈であったものが、これでは施設にたまたま先に入所できた一部の障害者のみしか利用できないではないかということになった。

同じ草加市に在住する障害者でありながら、「つばさの森」と他の作業所では措置費と補助金の額の違いなど、条件が違い過ぎることを問題として、草加市の民間の作業所の親や職員、その他の障害児者の親の会のグループが一つになって「法定の授産施設と同じ条件」を求めて運動を展開した。その結果として一人あたりの運営費単価が、「つばさの森」の入所者と同じになるように草加市独自の補助金が上乘せされ、重度障害者もその他の障害者も一律の133,940円(平成11年度現在)の運営費補助と建設費補助が大幅に引き上げられたのである。この他市より高い補助の水準があって、草加市は民間の作業所が作りやすい条件にあると言える。

しかしそれでも、軽度・中度の入所者が多い場合はともかくも、重度者を多く受け入れている作業所では、職員の加配をしており、重度加算なくしては厳しい運営を迫られるのが実情である。

なお草加市の作業所の現状は表9に見るように、施設設備の環境条件も同じ水準に整備されている。

表9 草加市法定外障害者地域デイケア施設

平成11年12月1日現在

名称	れんげ草	あしかび福祉作業所	西れんげ草	青柳太陽の家	めだか工房	第二あしかび福祉作業所
運営主体	草加練成会	あしかび福祉会	草加練成会	草加市手をつなぐ親の会	草加市障害者自立センターめだか	あしかび福祉会
開所年月日	平成元年6月1日	平成2年4月1日	平成6年6月1日	平成8年4月1日	平成9年4月1日	平成11年4月1日
定員(現員)	19人(19人)	19人(17人)	19人(19人)	19人(18人)	10人(6人)	19人(11人)
敷地面積 建物面積	396 m ² (借) 173.90 m ²	396 m ² (借) 193.77 m ²	375 m ² (借) 216 m ²	331.81 m ² (借) 274.07 m ²	63.5 m ² (借) 38.12 m ² (借)	468 m ² (借) 231.86 m ²
工事費	工事費 30,100,000円	工事費 18,004,000円	工事費 30,100,000円	工事費 36,000,000円		工事費 35,400,000円
建設公費補助	建物 7,000,000円 備品 750,000円	建物 7,000,000円 備品 750,000円	建物 29,000,000円 備品 1,000,000円	建物 29,000,000円 備品 1,000,000円		建物 29,000,000円 備品 1,000,000円

※ 草加市法定授産施設：草加市精神薄弱者授産施設つばさの森。

運営主体：社会福祉法人草加市社会福祉事業団。開所年月日：平成元年4月1日。

定員：50人(現員50人)。敷地面積：4,433 m²。延床面積：852.84 m²。建築費：2億8000万円。

3.2 緑の風福祉会(三郷市)の親達の運動<NPO法人へ>

20数年前、障害児保育に理解のあった私立の保育所で出会った障害児の母親達が、園長の勧めを受けて親の会「童会」を結成した。当時三郷市には就学前の障害児の治療教育の機関がなく、親は障害児を連れて、バスや電車を乗り継いで遠くの治療機関に通うのは大変なことであった。保健婦も3歳児健診で発達障害の子どもをチェックしてもその後委託できる専門機関もなく困っていた。福祉事務所のケースワーカーや家庭児童相談員も同じように問題を感じていた。行政のメンバーの支援を受けて、母親たちは、市に働きかけ、市議員へ訴え、水道局の事務所跡を無償で借りて、障害児のグループ指導、言語治療、肢体不自由児の治療の各専門家をつてを頼りに招いて、定期的に相談や治療を受けられるようにした。それが就学前の心身障害児の通園施設三郷市立「しいの実学園」の開設につながっていった。

その後子どもは特殊学級、養護学校へと進んでいったが、親達は障害児の権利を守り、地域の中で市民に理解と協力を求めるための活動を続けてきた。三郷市には成人の障害者のための施設が何もない状況に、「義務教育終了後、養護学校高等部卒業後の障害児者の働く場所」を求めて市内の養護学校の父兄や三郷市手をつなぐ親の会等他の障害児者の団体と一緒に運動を展開し、1986年4月に知的障害者のための法定授産施設「三郷市立しいの木学園」が開設された。ところがその対象者は自分で通えることが条件になっており、軽度、中度の者に限られ、ここでも重度の障害者が入所できなかった。

そこで1989年に「童会」の親達は、地元の老人ホームの理事長に頼み、土地の無料貸与を受ける。ただし何かの時にはいつでも撤去できるようにという条件と、資金不足もあり、プレハブしか建てられなかった。そのプレハブで作業所開所の準備として1年間親達は内職をして積み立て、入所金一人150,000円を出しあって、翌1990年に無認可の作業所「わらべ作業所」をスタートさせる。三郷養護学校の高等部の卒業生2名と、3年間在宅せざるをえなかった自閉症1名のあわせて3名であった。県のデイケア施設の要件をみださず、補助を得られない中で厳しい運営であった。翌年入所者が4名増えて7名になる。職員は常勤1名とパート1名。それでもま

だ当時は埼玉県の小規模作業所の実施要綱は、利用者10人以上という規定があり、県の補助の対象にはならなかった。年間の運営資金の約1,200万円は、市からの補助金約200万円、会費と賛助会費が47万円、保護者負担金が126万円（一人月額15,000円の負担金）と、残りの800万円以上を保護者が物品販売、廃品回収、バザー等の事業で稼ぎ出して賄った。資金難の中で親達は資金作りに追われる。作業に必要なテーブル、椅子、エアコン、ワゴン車は会報でよびかけ、地域の人からの提供を受ける。更にTVのチャリティーに申し込みワゴン車の寄付を受けるなど、何もない所から必要な備品類を集めるといった初期の状況であった。こうした作業所の状況に職員もなかなか見つからないし、来ても入所者を理解できないで短期間で辞めるなど定着せず、人手不足の時は母親達が手伝いに入った。

1993年には入所者が10人となり、市にデイケア施設の申請をし、県と市からの補助を得られるようになる。これまでは「童会」の事業の一環としての「わらべ作業所」であったが、移転を契機に作業所の運営については「童会」より離れ、独立して「わらべ福祉会」の運営するところとなる。これまでわらべ作業所を立ち上げるのに初期から運動に参加した親達が何もない所から、資金的にも厳しい状況を頑張って続けてきただけに、新たな運営や、後から入所してくる親にも厳しい要求をしがちであり、それが作業所が地域に開かれ、新たな前進を続けて行くことへの足かせにもなっていたという問題もあった。

親達は新たに土地を探し、プレハブの作業所を借りる。しかし毎月の家賃は月30万円で、年間360万円の家賃の負担はかなり厳しいものであった。そこで家賃補助を求めて、地域の身体障害者の作業所や精神障害者の作業所と一緒に署名運動を展開し、市単独の家賃補助と、運営費補助（一人につき月額18,000円）がつくようになった。

一方1994年の3月には三郷養護学校の卒業生が多く、このままでは在宅になってしまう可能性が大きいと、養護学校卒業生の親達が運動した結果、市が法定外デイケア施設「さつき学園」を開設する。それに伴いわらべ作業所のメンバーも一部移動し、6人が残った。残った親達には、入所者の慣れた環境を変えたくないという思いと、自分達の作ってきた「わらべ作業所」であり、後に続く者の受け皿として存続させなくてはという思いがあった。当時の埼玉県のデイケア施設の要件からまたもや「わらべ作業所」は外れてしまったが、その分その年は三郷市の全額補助を得て、運営を乗り切ることができた。その後も毎年入所者は増え、第2作業所を開設する。

1998年に市民活動に法人格を与えることで、その活動を社会的、制度的に支援することを目的とした特定非営利活動促進法（NPO）が成立したことを受けて、1999年に法人化の申請をし、任意団体「わらべ福祉会」は「特定非営利活動法人緑の風福祉会」に、「わらべ第1作業所」「わらべ第2作業所」は「工房風の歌」「ひつじぐも舎」に名称変更をして新たなスタートする。これまでの任意団体では、家賃の賃借契約や、銀行口座の開設、自動車の購入、駐車場の場所などが代表者の個人の名義と責任で行うことしかできないなどの不都合があった。まだNPOへの寄付の税制優遇措置が決められてはいないなど、NPO法人の利点は定かではないが、将来的にも社会的信用を得るにもNPO法人格を取得することに意味はあるだろうと考えた。

現在「工房風の歌」は障害程度はA10人、A1人、B2人の計13人、「ひつじぐも舎」はA5人、A4人、B4人、C1人の計14人の自閉症、知的障害、脳性麻痺の入所者が在籍する。就職経験者が7人いるが、職場に適応できなかつたり、バブルの崩壊で人員整理にあった者である。職場復帰への援助から、重度者への日常のプログラムまで、職員は多岐にわたる活動を試行錯誤している。職員は、「工房風の歌」、「ひつじぐも舎」と合わせて8.5人（0.5の数は所長と職員の兼務か

ら出る端数)と福祉会の非常勤事務職員1人がいる。かつては職員の求人には苦勞したが、バブル崩壊後は福祉の仕事希望する若い人が増えてきており、今はその問題は解消している。しかし重度の障害者が多いだけに、職員の加配が必要である。現に「工房風の歌」は重度障害者が多く、職員を1人加配している。

資金難は相変わらずで毎月の自転車操業の状態が続いている。資金集めに保護者は物品販売、隔月の廃品回収、団地での年2回の大バザー、中バザー、ガレージセール、地域の催し物への出店に役員会と、月によっては毎日曜日が潰れる時もある。福祉会の活動を担う代表者は毎日のように出勤し、無給で会の運営を支えている。

作業所の環境設備も、県のデイケア施設の要件を最低限満たしているとはいえ、建物は借家のプレハブと倉庫であり、市立のデイケア施設や授産施設とは比べようもない。

保護者達は、わが子が幼い時は地域に専門の治療機関、通園施設を求めて運動し、卒業後のわが子を在宅にしないために作業所作りと、20数年間にわたり運動を続けてきたのである。毎年自転車操業のような作業所の資金集めに追われて10年余り、保護者も年齢を重ね、これからも今までのように毎年の資金作りに追われることには体力的にも無理がある。作業所の安定した運営と事業の継続性を考えたら、法人化を目指した方がいいのか今岐路に立っている。

しかし何もない所から親達が奮闘しながら続けてきた活動は、一方では、恒例のバザーへの地域の人々からの品物提供、バザーのおしらせのチラシの配布、商品への値付け、当日の販売から後片付け、毎回の会報の配布の担当者等々、大勢のボランティアや物品販売に協力し購入する地域の人々に支えられ、地域社会の中に作業所の活動は知られるようになってきている。親達は疲弊しながらも、後約10年間自分達が動ける内に、わが子が住み慣れた地域社会の中で将来的にも安定した生活をできるようにするにはどうしたらいいのか、「将来構想検討委員会」を開き、レスパイトの事業や、グループホーム、生活ホームを実現するにはと勉強会を始めている。

3.3 「ともにハウス」(春日部市)の親達の運動<法人化へ>

春日部市では、1981年に以前からあった障害児の親のグループ「積み木の会」、春日部市の障害児の通園施設「ふじ学園」の保護者会、その卒園生と家族の「ふじの子会」、春日部市の特殊学級の合同保護者会と春日部養護学校の生徒の「父親集会」の5団体が結集して、作業所を作るための運動を展開した。その結果1983年に市立の「ふじ授産センター」(法定外)が開設された。「ふじ授産センター」の設立で、春日部養護学校の父親集会を除く、他の4団体はひとまず運動を終えた。ところが「ふじ授産センター」は、自分で通所できる軽度・中度の障害を条件とし、また器物破損や暴力的な行動の危険性のある者を排除する規定があり、ここでもまた重度障害者は入所できなかった。

次々と養護学校を卒業していく障害児の進路保障を求めて、「父親集会」はその後も運動を継続し、養護学校の教員の支援も受けて、1984年に「障害児者の暮らしを守る市民の会」を発足させる。その趣旨は広く障害児者の問題を一緒に考えていこうという市民の会であり、参加団体は「春日部市手をつなぐ親の会」「ふじの子会」「ふじ学園保護者会」「中学(特殊学級)合同保護者会」「春日部養護学校保護者会」「ふじ授産センター親の会」であった。

そして10年の準備期間を経て、1993年に「市民の会」と「春日部市の手をつなぐ親の会」の共同運営で、無認可の「ともにハウス」を開設する。春日部市の市有地を借りる要望も、市も一緒に借地を探して欲しいという要望も通らなかつた。それならもう時間もない、全て自分達でや

るしかない、市街化調整区域を借りて、プレハブの倉庫を建ててスタートした。各団体が1,000万円、合計2,000万円の立ち上げの資金を準備した。プレハブと物品購入に1,000万円、運営費の補填分としての1,000万円であった。年間の運営資金は約4,300万円、その内県と市からの補助金が2,000万円、残り2,300万円は協力金として利用者からの月額3万円の徴収と、共同運営の各団体と、「ともにを支える会」（保護者を中心とした会費とその他一般の会員の賛助会費、保護者の毎月のバザーと駅頭募金、近隣知人に手分けをしての物品販売、年2回のチャリティーコンサートの活動で集めた資金等々）からの繰入金で賄ってきた。

資金面や施設環境の整備等の運営の安定化には法人化しかないと準備を進め、5年後の1998年には親や職員等の関係者からの出資金と一般市民からの1口3,000円の寄付金千数名を集め、自己資金1億2,000万円を準備して法人化に至る。関係者からの出資金は、出資金の少ない者が施設を利用できないということにならないよう金額は定められていないが、一人300万円からの出資と言われている。法人化に至るまでの資金集めに、親はつてを求めて走り回り、毎日のように活動に追われた。

法人化されたことで、措置費は一人月額159,000円となり、「ともにを支える会」からの年間約600万円の繰入金で運営できるようになった。在籍者は27人。④とAの重度者が24人、BとCが3人であり、そのうち心障手帳の1級2人、2級2人、3級3人の7人が重複障害である。重度の障害者が多いため、職員の過配分を親達は捻出し続けなければならない。

それでも親達はみんな疲れたと言いながらも、更に次の事業を目指し資金を調達し続けている。1999年12月には「支える会」の活動の拠点として「ともにを支える会のセンター」をオープンした。施設の授産品等を販売する店でもあり、地域の人々との交流の場として活用することを考えて作った。「ともに福祉会」は当初から授産施設の建設だけを目的としてきたのではない。「ともに福祉会」を起点として、将来は入所施設や、グループホーム、生活ホームをも視野に入れて、障害者が当たり前の生活ができるような地域を作っていくことにあるという。

「ともに」は親の活動が大変でついていけないからと入所に二の足を踏む親もいる。他の市の親達からも「ともに」の資金集めや親の会の活動は大変で、重度障害者を抱えた親達の生活をわかっているだけに、あそこまでの活動はやれないという声も聞かれる。

4 まとめと今後の課題

まだ国や地方自治体の補助も十分に整備されていない厳しい状況の中で、学校の卒業後に行き場がない重度の障害児者のために、親や職員達が苦勞して自分達で作業所を作ってきたのである。草加市の親達の事例に見るように、作業所の存廃の危機にあいながらも、粘り強い運動と、市民の支援を集めて乗り越え、また市内の障害児者の全ての団体が結束した運動によって、今日の草加市独自の作業所の水準が作られてきたのである。三郷市の家賃補助や運営費のアップも、地域の他の障害者の団体と一緒に運動を展開して得られた成果である。草加市や三郷市では、親達の活動の窮状に、利用者の数が県の補助要綱の条件を満たさない時も、市が独自の補助で援助してきた経緯がある。こうした各地での親達の長年の運動が、地方自治体の小規模作業所への施策を促してきたと言えよう。しかし春日部市のように親や教師達の運動にもかかわらず、行政の対応が鈍く、補助の内容が低い水準に止まっているところもある。

地方自治体の作業所の問題に対する姿勢によっても、その補助の内容に差が生じる。まずは都

道府県によって補助の内容に違いがある。そして県の補助に、各市町村が独自の補助を上乗せしている所が多いが、その市町村の上乗せ分の補助の金額や内容には幅があり、一律ではない。従って4市の補助の比較にみるように、同じ埼玉県でありながら市によって大きな格差が生じる。

こうした自治体の補助金の格差は、各作業所の運営にどのような影響を与えているのであろうか。建設費補助をとってみても分かるように、補助額が高い草加市、越谷市では、市内の各民間作業所の環境条件が同じように整えられてきている。一方三郷の作業所はプレハブの建物と工場の借家であり、県の要綱の基準を満たしているとは言え、一人当たりのスペースも建物の構造もとても十分とは言えない状況である。まず物理的な環境条件に大きな格差が生じる。

次に運営資金の問題がある。補助金だけではとても民間の作業所の運営は成り立たない。運営資金の不足分は「緑の風福祉会」や「ともにハウス」の例に見るように、寄付金、会費、利用者の負担金と事業収入で補っている。中でも利用者の負担金と事業収入の占める割合は大きい。利用者負担金は4市の各作業所によって月額1万円～3万円までとその差は大きかった。事業収入は親が物品販売、バザー等の活動によって集めた資金である。親達は重度の障害者を抱えながら運営資金を集めるのに奔走し、経済的にも、時間的にも、肉体的にも、精神的にもその負担は大きい。地域格差によって補助金が低ければそれだけ親達の負担も大きくなる。

同じ障害児者でありながら、居住している地域によって福祉の処遇が大きく違ってくるのは明らかに不公平である。利用者一人当たりの補助金は法定授産施設と同水準であってよい筈である。補助金や施設設備の基礎的な部分については、法定施設の設置に対してと同じように、国が負担することが必要条件であろう。そうでなければ自治体間の格差の問題は解消されないであろう。これから益々地方自治体の財政が厳しくなっていく時代であるだけに尚更のことである。

作業所の運営を安定化するためには法定化して認可施設にすることであるが、「ともにハウス」の運動に見るように、その資金集めに親の負担は大きかった。これまで法人化には「1億円以上の資産保有、土地建物は自己所有」という認可基準が高いハードルとなっていた。そこに1999年12月に厚生省が2000年4月から「小規模社会福祉法人」を新設することを決めた。「資産1000万円程度、施設は賃貸でもかまわない。原則として5年以上の事業実績」がその要件である。今親達はその内容の如何に注目している。この法人化の要件の緩和も、今や小規模作業所の存在なくしては、我が国の障害者福祉は考えられない現状があって引き出されてきたのであり、親達の運動の成果と言えよう。

終わりに

小規模作業所の運動は、我が国の入所施設中心のこれまでの障害者施策を、通所の施設があれば地域での生活が可能であるという、障害者の地域生活支援の施策へとその潮流を変える先駆的な役割を果たしてきている。

今回の聞き取り調査で、環境条件や運営は厳しいものの、親達が自分達の手で作った作業所には、これまでの既存の福祉施設にはない新たな活気のようなものを感じた。今後それを「民間の作業所の特色」「作業所作りの運動と地域福祉」としてまとめていきたいと考えている。

またこれまでは都道府県や政令指定都市での比較調査はあるが、市町村の比較はない。今回は越谷市、春日部市、草加市、三郷市の4市の作業所を取り上げたが、更に県内の他市についても、数多くの資料を集めて比較検討を重ねていきたい。

参考文献

大熊恵子「障害児のためのコミュニテイケア実現への試行——ある親の会の事例——」文教大学紀要第11集、1978

厚生省心身障害研究「心身障害児（者）の地域福祉に関する総合的研究」（平成6年度研究報告書）厚生省、1996年

共同作業所全国連絡会編集「全国障害者社会資源マップ」共同作業所全国連絡会、1997年

共同作業所全国連絡会編集「小規模作業所に関する第二次政策提言」共同作業所全国連絡会、1997年

小川政亮編著「福祉行政と市町村障害者計画」群青社1997年作業所全国連絡会「みんなの共同作業所」ぶどう社、1998年

小野隆二「雨あがりの空に」群青社、1998年

共同作業所全国連絡会編集「人は続く、道は続く」共同作業所全国連絡会、1998年

厚生省社会援助局企画課監修「社会福祉の動向」中央法規、1998年

全国精神保健福祉相談員会編集「地域援助活動」萌文社、1998

厚生省監修「平成11年度厚生白書」、1999年