

在宅重度障害者の社会参加と地域社会

菊池 信子

1 本論文の目的

今日高齢者に対するサービスを中心にさまざまな在宅福祉の施策が講じられてきており、それらは基本的にはいま住んでいる生活の場を基盤にして生活を維持していけるようにすることを目的にしているといえることができる。これが障害者であっても、同じように現在住んでいるところで生活上のさまざまな側面を整備し、生活を営んでいけることが大切なことであろう。

障害者の生活上の一側面である就業についてみるならば、年齢的にみても高齢者問題以上に幅広い年齢層をかかえた障害者の意欲を汲んだ就業保障は重要な意味をもつものである。それは1970年代にとくに具体的行動に向け推進が図られた社会リハビリテーションの視点にも共通するものである。今日では障害者の就業保障については、福祉的雇用をはじめ、いろいろな取り組みがなされてきている。福祉的雇用としては福祉工場、作業所、授産所などがあげられるが、より重度の障害者が就業を望む場合の対応はいまのところ十分とはいえない。憲法25条の精神にもとづき、またノーマライゼーションの考えかたからみても、かれらの社会参加の意志を受けとめていくことは、障害者の労働権の保障を追求することをとおして人間としての自立を獲得しようとする意味で重要なことであろう。またそれは1987年に総理府からだされた「国際障害者の十年」中間年の記録のなかにも、雇用対策と福祉対策の充実として明記されている。そこで、本論文では、そのように就業が困難な在宅の重度障害者を対象にかれらの就業意欲をどのように保障していくのか、かれらがどのように地域から支援されてきたかという地域の支援体制について考えてみたい。ここでは、初めて障

害者福祉事業団を設立し活動に取り組んでいる中野区の例をととして検討したい。

2 障害者福祉事業団設立準備過程をとおしてみる中野区の取り組みかた

中野区では、昭和56年（1981年）の国際障害者年を契機に、その理念である「完全参加と平等」と同じ方向で、障害者への具体策について中野区障害者福祉協議会を設置して、その検討を求めた。同協議会は、昭和58年（1983年）の答申「障害者の福祉に関し、中野区が今後概ね10年間におこなうべき具体的な施策について」のなかで優先施策として就業体制の確立を提言し、昭和60年（1985年）に「中野区障害者福祉事業団の具体化について」の答申では早期に設立準備委員会を設置し具体的に取り組む必要を提言した。

これを受けて、同区では昭和61年（1986年）に中野区障害者福祉事業団設立準備委員会を設置したが、これは具体化に協力が望まれる関係者、関係団体からの参加者を得て構成されたものである。かれらが事業団運営にも参加していくことを明確にしたうえで、同協議会答申、区による設立準備調査等の結果をふまえ、事業内容、支援体制、組織、規約、設立発起人会等について検討を行ない、昭和62年（1987年）2月に事業団発足の運びとなった。

以上、準備過程を整理してみるとつぎのような特徴がみられよう。まず、この「障害者福祉事業団」の設立準備段階から地域を巻き込んできたことが経過のなかに明らかにみられていることである。具体的には学識経験者、福祉団体、商店街連合会、ボランティア団体、民生委員、労働組合、職業安定所、区の行政官といった構成員からなっている。

さらに、このメンバーがその後の事業団運営に直接かかわっていくということである。そしてこの福祉団体には障害者団体が含まれており、障害者みずからの運営参加の機会を確保していることもきわめて特徴的である。

3 障害者福祉事業団の活動の実際

中野区障害者福祉事業団はすでに述べたように昭和62年(1987年)2月に発足したが、実際の活動は4月からスタートしている。この事業団の目的はつぎのとおりである。すなわち、「障害者福祉事業団は障害者の自立生活の援助とその福祉向上をはかることを目的とし、そのための諸事業をすすめるが、当面の目標を、障害者の就業の機会を多様につくりだすことに設定する。」というものである。

ここで明らかにされたように、この事業団の目的は就業問題に限られたものではない。すなわち、当面は就業の機会づくりを中心に取り組んでいくが、それをとおして関連して起こる生活上の問題には触れないということではないのである。そのことは、つぎの事業内容をみると、より明白であろう。

①事業内容

事業内容は以下の7項目からなっている。

- 〈1〉就業を希望する障害者への援助
- 〈2〉就業にかかわる相談・助言
- 〈3〉就業にかかわる広報活動
- 〈4〉民間需要および官公署需要の開拓
- 〈5〉民間福祉作業施設を主な対象とする仕事の受注と分配
- 〈6〉自主製品の検討および調査
- 〈7〉その他事業団の目的を達成するために必要な事業

とくに〈7〉の項目は、就業に関連して今後起こり得るさまざまな生活上の問題への対応を含んだものとしてあえて記載したということである。

この事業への参加は登録制となっているが、登録の形は3種類に分かれている。すなわち、つぎの表のようである。^(表1)

(表1) 事業団への登録の種類

| | |
|---------|-------------------------------------|
| a 会 員 | 障害者および障害者団体で事業の対象となる人、団体 |
| b 賛助会員 | 一般市民で、賛助会費をもって財政的に協力する場合。区民以外でもよい。 |
| c 協 力 員 | 一般市民で、ボランティアとして労力の協力をする場合。区民以外でもよい。 |

また、これらの活動をすすめるにあたり、前述のように地域のさまざまな立場から運営に参加することになるため、この事業団の方針として地域を4つの軸にとらえてそれぞれの役割を考える形をとっている。すなわち、

- (1)行政
- (2)民間事業所
- (3)障害者および障害者団体
- (4)市民および市民団体

の4つであるが、事業団は、それぞれの役割を具体的にはつぎのように捉えている。

(1)の行政については、

- ①財政的援助
- ②人材の提供
- ③施設等の提供
- ④業務の委託と発注
- ⑤情報の提供

(2)の民間事業所については、

- ①仕事の提供
- ②技術等の指導・援助
- ③経済的援助

(3)の障害者および障害者団体については、

- ①事業団運営への参加

②事業団運営への協力

(4)の市民および市民団体については、

- ①働く仲間としての協力
- ②就業をささえる労力提供
- ③技術指導
- ④経済的援助

ここでの特徴としては、行政主導型であること、障害者みずからの運営への参加、協力があげられよう。障害者自身の社会参加の意志があれば、それを権利として保障するのに必要な運営の補助金が継続的に行政負担されることの意味は、事業団の基盤を安定させる働きをもつといえよう。また障害者については、運営上の発言権をもつこと、持っている知識や技術を伝えること、ときには事業団への仕事の発注者側にもなり得ることなど、対象者側にもみ引きこもらないよう配慮されているといえよう。

②事業の実際

このような目的、事業内容をかかげた事業団は、昭和62年（1987年）2月に発足し、区の広報、区役所窓口、社会福祉協議会、ボランティアセンター等でのPRをととして各種会員・協力員を募り、同年4月から実際の活動が開始された。昭和62年度（1987年度）の具体的な事業内容とその委託先はつぎのとおりとなっている。^(表2)

またこれらの仕事に参加するために事業団に登録している障害者および障害者団体数は、昭和62年度末（1987年度）で125人（男76、女49）、団体数12（身体障害者団体7、精神薄弱者団体3、その他2）にのぼっている。

つぎにここで実際に活動している人たちへのヒヤリングをととして、地域の支援状況と問題を明らかにしてみたい。

(表2) 事業団の事業内容と委託先

(昭和62年度)

| 事業内容 | 委託先 |
|---------------|--|
| 1 区障害者福祉会館清掃 | 福祉団体連合会 |
| 2 公園清掃 | 第一、二、三杉の子作業所 |
| 3 作業所清掃 | 第二杉の子作業所 |
| 4 区のしおりテープ化 | 盲人福祉協会 |
| 5 福祉タクシー券印刷 | 民間事業所 |
| 6 各種看板作成 | すばる作業所 |
| 7 ふみ台作成 | 東部福祉作業施設 |
| 8 受付警備委託 | 個人 |
| 9 テープおこし | 個人 |
| 10 化粧マッチ作成 | 東部福祉作業施設、個人 |
| 11 和紙巻き作業 | 第三杉の子作業所 |
| 12 宛名書き | 個人 |
| 13 ビニール シール貼り | 第一、二、三杉の子作業所 すばる作業所 東部福祉作業施設 個人 |
| 14 紙すき器作成 | 東部福祉作業施設 |
| 15 婦人服の寸法直し | 個人 |
| 16 身障アパートの清掃 | すばる作業所 |
| 17 トレース（図面） | 個人 |

③実際の就業をととしての役割分担

障害者の会員、協力員、障害者団体に対して、実際に就業をととしてどのように役割分担されているのかについてヒヤリングを行なった。それぞれの立場でどのようにして事業団の活動にかかわってきたか、事例の形で経過をみることにする。

〔障害者会員A〕

Aさんは64歳の女性でひとり暮らしである。慢性リウマチによる四肢関節機能障害により身体障害者手帳3級をもっている。経済的状況は、福祉年金が月5万円、事業団からの収入が月1万5千円で家賃月5万8千円のアパートで生活をしている。週1回病院へ通院している。ひとり暮らしであるが、近隣に友人が多く、

明るい性格でもあるため日常生活上でも同じアパートの住人にゴミ出しなどちょっとした協力が容易に得られているようである。

事業団へは昭和62年（1987年）の活動開始当初からの会員である。事業団からの仕事内容は、自宅で事業団の職員が配達してくれる材料で化粧マッチの作成、あて名書き、和紙巻きなどを行っている。Aさんは事業団の活動に参加することにより、材料を届けてくれる事業団職員とときどき話をするのができ、安否の気遣いや仕事の指導を受けることができ、日常生活に張りがでたという。

事業団への不満は、とくにはないということであるが、強いて言えば仕事の量にバラツキがあり、そのつと収入が不安定になることと納期が間近かで急に忙しいときがあるということだそうである。生計は、前述のように福祉年金と事業団の収入では家賃分程度にしかならず、月ごとの諸経費を入れれば毎月赤字である。数年前まで飲食店を経営してきた貯金で埋めているということである。事業団からの仕事で生計をすべて賄うつもりはないが、仕事の配分を安定させ毎月一定の収入が得られれば、月ごとの収入の予測が立ち、旅行や趣味に費やす金額や時間を考慮することができるようになるのではないかという意見がきかれた。

【協力員B】

Bさんは74歳の男性で、昭和62年（1987年）の事業団開始時に協力員登録をし、翌昭和63年（1988年）1月から活動に参加している。Bさん自身右肩の怪我が原因で右腕があがらず障害者手帳5級をもっている。妻と2人暮らしで、経済的状況は、Bさんの年金と妻が病院でリネンの仕事にパートタイムで勤めている分を合わせると、持ち家ということもあって余裕があるということである。Bさんは週1回病院へ通院している。

Bさんの事業団での協力員としての仕事は、化粧マッチの仕上がり点検、あて名書きしたものの読み合わせがおもなものである。

Bさんは数年前の怪我で右手があがらなくなり、仕事をはなれたが、できる範囲で人の役に立つことがしたいと思い、区報にボランティアセンターの活動への誘いが載っているのを見つけ区役所の窓口に問い合わせに出かけたところ、Bさんの身体の状況から障害者手帳の交付を勧められた。そしてBさん自身5級の障害者となるが、区のボランティアセンターにも登録をし、他の障害者の通院介助などを行っている。さらに区報で事業団の開始を知り、開始時に協力員として登録をし、実際に活動に参加し始めたのは昭和63年（1988年）1月からである。Bさんはボランティアセンターの活動と組み合わせたスケジュールのなかで協力員の活動に参加しているため、事業団には月水金の午前中に顔を出し、点検作業に協力している。

Bさんは事業団への不満や要望はとくにはないということである。Bさんは1週間のスケジュールをきちんと埋め、毎日外出するよう心がけ、生活のリズムを整え健康管理にもなると充実している様子である。

【障害者団体C】

作業所Cは通所可能な精神薄弱者のために、月～土曜の週6日さまざまな仕事を指導、援助しているところである。事業団へは、事業団活動開始時より登録し、おもに仕事の斡旋を受けている。事業団からの仕事には、公園清掃、シール貼り、和紙巻き、除草などがある。作業所ではできるだけ月あたりの収入に差がでないよう、仕事量の安定・調整をはかることが、障害者の給料にも影響するため重要な課題になる。そのため事業団への登録は力強い援助を得た形になっている。しかし、いくつかの仕事の納期が月末等月の1時期に集中する反面、仕事がとぎれる時期もあり、毎日通所してくる障害者に作業能率に合わせた適度の仕事量を調整することは受注内容ともからんでなかなか困難な面があるようである。

4 地域の役割と今後の課題

すでに述べたように事業団は4つの軸を立てて地域の役割を考えているが、上述の事例をとおしてそれらがどのように障害者支援の役割を果たしているであろうか、あるいは今後の課題となるのはどのような点であろうか、考察をしてみたい。

(表3)考えられる地域の役割

| | |
|-----------------|---|
| 行 政 | 財政援助、斡旋、発注、広報 情報提供、照会、交流機会提供 |
| 民間事業所 | 発注、技術指導、障害者理解 |
| 障害者および 障害者団体 | 技術伝達、協働、連帯、発注 交流 |
| 市民および 市民団体 | 発注、斡旋、技術指導、交流 学習会参加、理解 |
| 事業団 | 斡旋、受注、技術指導、 相談・助言、交流機会提供、 学習会・訓練機会提供、他機関 等との調整 |

(表3)から、まず行政の役割をみると、事業団に財政的援助、官公需の開拓・斡旋、区報・窓口をとおしての地域住民への照会・PRなどがあげられる。

民間事業所は、事業団の活動理解による仕事の発注が現段階のところであるが、今後は事業団をとおしてより直接的な障害者への技術指導やさらにはその結果、直接雇用にも結びついていくことも考えられよう。

障害者および障害者団体は、就業の機会を得ることによる経済的安定とそれをとおしての自立意識が高まり、張り合いのある日常生活が送れること、協力員や事業団職員との接触による安否の確認と交流が広がること、また今後は技術の伝達、ときには仕事の発注ということも考えられよう。

市民および市民団体については、協力員としての参加をとおして集配などを含む仕事の援助、障害者との交流、また一般市民あるいは市民団体として仕事の発

注、技術指導、交流と啓蒙活動などが考えられよう。

ただ、これらの支援状況が、今後事業団がより多くの障害者に多くの就業機会を与え、事業団活動が活性化していくなかで、障害者自身が働きやすい、生活しやすい地域社会として定着、拡張されていくためには、事業団が障害者と地域を取り結ぶ要の役割を担うことの意義は大きい。いわばネットワークの拠点として事業団が機能することである。事業団の機能がフルに活用されるためには、バックアップの財源と何よりも広報による周知は重要である。独自性ある活動を妨げないでできる限りのバックアップをするという意味での行政主導型を特徴とする事業団のこの取り組みは、その点で地域社会をうまく引きつけることができる可能性をもっているものとして興味深く、期待がもたれるものといえよう。

しかし、現実には障害者自身の主体的参加を望むという目標には遠く、単に受けた仕事をこなすにとどまり、受け身的である。これは障害者同志の交流の機会がないこと、内職的に思っていることなどいくつか障害者の意識上の問題であろう。また、協力員が不足しており、同じ協力員に負担がかかっているという問題もある。行政主導型の特徴を生かし、より積極的な広報活動が望まれる。

また、市民が理解を深め、ボランティアという形でより積極的にかかわるようになるためには、そのかわりかたを学びみずからの問題として考える機会として、事業団を中心とする訓練や学習会の開催などが望まれよう。

さらに、障害者の就業について地域の労働組合、商店街連合会など地域住民の生活に密接な団体の理解と協力を得られるようにすることは、地域社会を背景により多くの就業の確保にむけて極めて重要な今後の課題となるのではないだろうか。

(きくち のぶこ：本学助手)

(注1)小島蓉子編『社会リハビリテーション』誠信書

房、1978年、p p. 12~13

(注2)手塚直樹、他「障害者福祉基礎資料集成」『講

座障害者の福祉第6巻』光生館、1985年、

p p. 194~195

(注3)定藤丈弘「第3部 社会福祉の新しい道—10地

域福祉の系譜」右田紀久江、高田真治編『地域

福祉講座①』中央法規、1986年、p p. 222~

225

(注4)総理府障害者対策推進本部担当室

『「国際障害者の十年」中間年の記録』1987年

3月、p 154

(注5)障害者福祉事業団設立準備基礎調査報告書（昭
和60年11月）

中野区における障害者の生活状況と行政需要基
礎調査報告書（1983）