

# 知的障がい者の経済的自立を目指す取組 —障がい者が売れる商品を生み出すためのケーススタディ—



社会研究部門 客員研究員 岸田 宏司

kishida@nli-research.co.jp

## [要旨]

- 1** 平成18年から施行された障害者自立支援法は、障がい者種別毎に分けられていたサービスを一体化するとともに障がい者が地域で生活することを支援することを目的としている。また、障がい者程度区分やサービスを利用した際の応益負担などが新たに取り入れられた。障がい者への新たな負担については各方面で議論となっているものの更正施設などで長期に暮らす障がい者を地域で自立して暮らせるように支援体制が作られたことは、障がい者福祉のあり方に大きな転換をもたらした。
- 2** 障がい者が地域で自立して暮らすためには、生活を支えるサービスの充実と経済的な生活基盤作りが不可欠である。障がい者の生活費は障害基礎年金が原資となるが、自立した生活をする上では十分とは言えない。就労による収入が加われば、自立のための介護給付の利用の選択肢も広がり、自立のための基盤が整う。しかし、障がい者の就労は容易ではない。民間企業に課せられた法定雇用率は未だに達成されていない。
- 3** 障がい者の就労が進まない背景に障がい者と仕事との関係に不整合がある。仕事が障がい者に合っていないことが多いのである。ある障がい者施設では、障がい者の状態に合わせて仕事構築するという取り組みで重度の障がい者が働ける環境を作っている。また、障がい者の仕事は下請け仕事が主流であり、高付加価値商品を生み出すための自主事業の取り組みは積極的に行われているものの十分な成果がまだ上がっていない。就労は障がい者の経済的自立に加え、精神的な自立、潜在的な可能性の発見につながるものである。小地域、小集団で障がい者の就労に取り組んだ事例から、就労困難と言われる知的障がい者、精神障がい者の就労を実現する方策が見えてきた。事例を紹介しながら障がい者の就労の可能を探る。

## 目次

1—重度心身障がい者が稼ぐ	57
1   障がいであることを活かした仕事づくり	57
2   仕事を能力に合わせる	57
3   障がい者の経済的自立を考える	58
2—障がい者数の推移と就労状況	58
1   施設で生活をする障がい者が多い	58
2   高齢障がい者の増加	59
3—障がい者の就労状況—知的障がい者雇用の課題	61
4—通所授産施設、作業所の取組	63
1   下請け作業は加工業務が中心	63
2   自主生産は努力の結集	65
3   魅力的な商品をつくるために	67
4   がんばりきれない事情	68
5—障がい者の自立と一般就労	69
1   自立とは自然な成長	69
2   授産施設、作業所が抱える矛盾	69
3   一般就労の第一歩を踏み出すためには	70
6—農業による小集団小地域での経済的自立を目指す「市川障がい者就労支援モデル」	70
1   地域を限定する目的	71
2   なぜ農業なのか	71
3   トマトソースに加工する目的	72
4   栽培コストと製造コスト	73
5   障がい者が働くための工夫	73
7—「市川障がい者就労支援モデル」の成果と課題	78
1   「市川障がい者就労支援モデル」事業でできたこと	78
2   「市川障がい者就労支援モデル」事業の課題	78
3   「市川障がい者就労支援モデル」から得た障がい者就労の場作りのヒント	79
4   「市川障がい者就労支援モデル」の一般化の可能性	79

## 1—— 重度心身障がい者が稼ぐ

### 1 | 障がいであることを活かした仕事づくり

愛知県知多半島にある社会福祉法人むそうが経営する喫茶店「なちゅ」を訪問して驚いた。重度の障がい者が喫茶店に併設された雑貨店で働いているのである。電動車椅子に体の大半を固定している。動くのは頭と手だけの状態である。彼の仕事は雑貨売りのレジ係で、商品のバーコードをリーダーで読み込む仕事である。動く手だけでできる仕事である。彼は売り上げの中からその働きに応じた給与をもらっている。お金を受け取り、釣銭を返す障がい者よりも仕事量が少ない分、給与は少ない。しかし、働いて収入を得ているのである。お客がいない時は、店先で、呼びこみをする、もちろん声は出ないし、しゃべれない。店の前に重度心身障がいのある彼が車いすでいるだけで、通りすがりの人たちが見てくれる。それが店の宣伝になるという。立派な仕事である。障がいを隠さず、障がいを活かすこの取組は、今までの福祉とは全く異なる。まさに逆転の発想である。

重度心身障がいを持つ彼は、店の看板役とレジ係の仕事で1.2万円の給与を得ている。重度心身障がい者に対しては、その存在場所を確保するために福祉資源をいかに利用し、生活を支援するか以外に筆者は考えなかった。しかし働く彼を見て、障がい者を福祉で支えることは、彼を福祉の世界に閉じ込めてしまう危険性もあることに気がついた。もちろん福祉による支援が不要というのではない。しかし、福祉を優先するあまり、福祉で障がい者を縛ってしまっているのではないかと疑問がわく。体の動く部分だけで仕事ができる。そういう仕事を作り出す「工夫」は支えることに重点のある福祉的な視点からは出にくい。福祉的支援に加えて、障がい者の可能性を正面から見据えることで自立を促す新しい支援のパラダイムの構築が必要だと考える。

### 2 | 仕事を能力に合わせる

社会福祉法人むそうの取組はこれだけではない。中華レストランを併設するアーツクエアでは、自閉症の男性が中華料理を作っている。自閉症の男性は几帳面な性格で、物を包丁で刻むことが大好きである。この能力に着目して中華レストランをオープンした。彼はただただ野菜を刻むのが仕事である。しかし、同じ仕事を飽きることなく、丁寧に延々と続ける。刻まれた野菜は中華料理のシェフから教育を受けた職員と他の障がい者とが共同で中華料理に調理される。本格的な中華レストランで、街中にあるレストランと全く孫色がない。仕事場は自閉症の彼が仕事をしやすいように彼専用の刻みスペースが作られている。作業の手順は彼が自分の好みで決められるようになっている。自身のペースで仕事ができる環境を整えたことが、この取組を成功させた秘訣である。つまり、仕事に障がい者を合わせるのではなく、障がい者の能力に仕事を合わせているのが社会福祉法人むそうの着眼点である。一人の障がい者がいれば、一つの仕事ができる。その方針で社会福祉法人むそうは様々な仕事を展開している。動物の好きな知的障がい者のために養鶏場を始めた。そこで取れる卵は地域の人々に売られ、そして、中華レストランの材料となる。他にもパン作りが好きな障がい者のためのパン工房、その焼き立てパンは隣にある喫茶店で売られ、店の目玉商品となっており、近所の人たちが大勢買いに来る。喫茶店の店番は知的障がい者が担当している。客から注文を取り、

飲み物、パンを席に運ぶ作業をこなしている。仕事をしている障がい者の表情は、より活き活きと見える。

### 3 | 障がい者の経済的自立を考える

社会福祉法人むそうは「夢」からきている。障がい者の思いを現実にする取組を目指し、障がい者の障がいを本人の強みとし、障がいから出発した仕事づくりをし、障がい者の経済的な自立を強力に支援している。「障害者自立支援法」が平成18年に施行され、障がい者福祉の方向も弱者救済から自立支援へと大きく変わった。しかし、障がい者の収入は安く、自立するための経済的な基盤が脆弱なのが現状である。経済社会において十分な生産性を出せない障がい者の収入が低いことは企業からすれば当然かもしれない。しかし、収入が低いのは、障がい者が働けるための工夫が難しい一般企業での話である。社会福祉法人むそうの取組は、働く場の設計から始めて、重度心身障がい者が働いて稼げる環境を作っている。自立支援法による自立に向けたサービス体系の構築に加えて、障がい者が経済的に自立できるようにするためには、障がい者が働ける仕事を作り出すことだと考える。本稿では、障がい者が働いて稼げるための仕組みをどのようにして作り出すかについて検討を試みることにする。

## 2—— 障がい者数の推移と就労状況

### 1 | 施設で生活が続ける障がい者が多い

平成20年度の「障害者白書」によると、身体障がい児・者数は366.3万人、知的障がい児・者が、54.7万人、精神障がい者が302.8万人である(表1)。生活の場所は障がい種別による差がある。身体障がい児・者の施設入所者は2.3%に当たる8.7万人である。知的障がい児・者の場合は施設入所者が23.4%、12.8万人を占める。18歳以上に限れば施設入所者は29.3%と約3割を占める。この割合は身体障がい児・者の約10倍に及ぶ。また精神障がい者の施設生活者数の35.3万人(11.7%)に比べても知的障がい者の施設入所が多い。養護学校(特別支援学校)を卒業してから更生施設に入所し、生涯を施設で過ごす知的障がい者も少なくない。

施設や病院を出て地域で自立した生活をした障がい者は多く、ノーマライゼーションの理念のもとわが国の法、制度も障がい者の自立を促す方向で改正されてきた。平成17年10月に成立し、平成18年4月から施行された「障害者自立支援法」は障がい者の地域生活を支援することを目的としたものである。サービス利用時に生じる受益者負担について障がい者の生活を圧迫するものとして批判の多い制度ではあるが、障がい者の地域移行の道筋を実現することが期待されるのである。

表1 障害者数

		総数	在宅者	施設入所者
身体障害児・者	18歳未満	9.8万人	9.3万人	0.5万人
	18歳以上	356.4万人	348.3万人	8.1万人
	合計	366.3万人(29人)	357.6万人(28人)	8.7万人(1人)
知的障害児・者	18歳未満	12.5万人	11.7万人	0.8万人
	18歳以上	41.0万人	29.0万人	12.0万人
	年齢不詳	1.2万人	1.2万人	0.0万人
	合計	54.7万人(4人)	41.9万人(3人)	12.8万人(1人)
精神障害者	20歳未満	16.4万人	16.1万人	0.3万人
	20歳以上	285.8万人	250.8万人	35.0万人
	年齢不詳	0.6万人	0.5万人	0.1万人
	合計	302.8万人(24人)	267.5万人(21人)	35.3万人(3人)

注1：（）内数字は、総人口1,000人あたりの人数（平成17年国勢調査人口による）。

注2：精神障がい者の数は、ICD-10の「V精神及び行動の障害」から精神遅滞を除いた数に、てんかんとアルツハイマーの数を加えた患者数に対応しており、「患者調査」の外来患者を在宅者、入院患者を施設入所者とみなしている。

注3：身体障がい児・者の施設入所者数には、高齢者関係施設入所者は含まれていない。

資料：「身体障害者」在宅者：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（平成18年）

施設入所者：厚生労働省「社会福祉施設等調査」（平成18年）等

「知的障害者」在宅者：厚生労働省「知的障害児（者）基礎調査」（平成17年）

施設入所者：厚生労働省「社会福祉施設等調査」（平成17年）

「精神障害者」在宅者：厚生労働省「患者調査」（平成17年）より厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部で作成

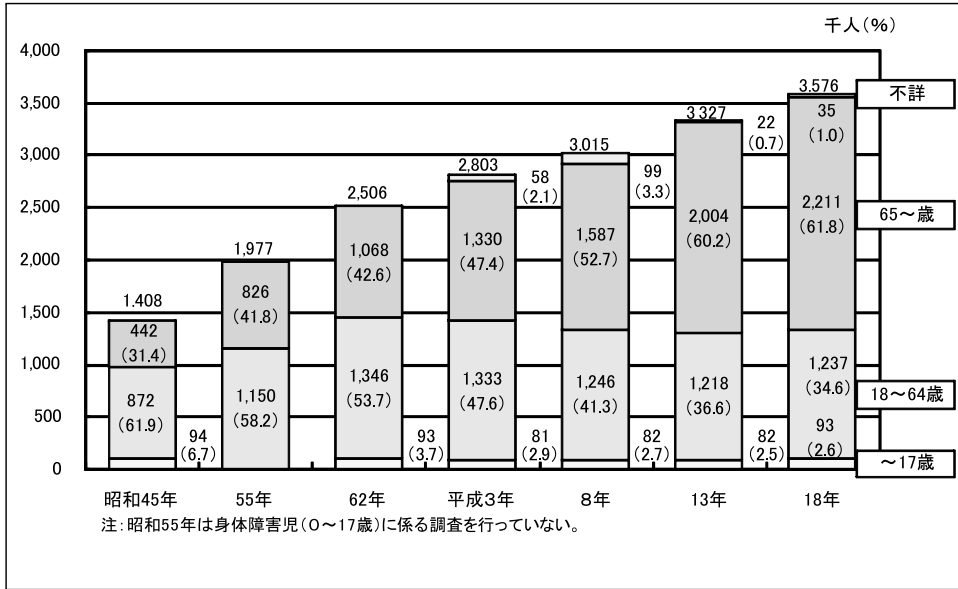
施設入所者：厚生労働省「患者調査」（平成17年）より厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部で作成

出所：平成20年障害者白書 内閣府

## 2 | 高齢障がい者の増加

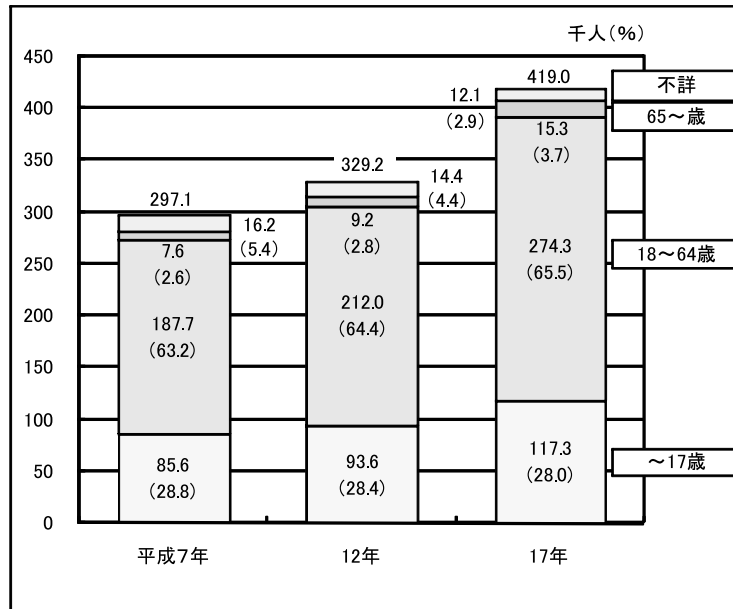
障がい者も日本の人口構造と同様に高齢化の傾向にある。特に身体障がい者の高齢化は顕著で、在宅で生活する身体障がい者の61.8%を占める。18歳～64歳までは年々減少し、平成18年で34.6%である。この傾向は在宅の精神障がい者にも当てはまり、65歳上の精神障がい者数は増加傾向にある。在宅の知的障がい者は高齢者の割合が低い。知的障がいの場合は、一人暮らしができないとなれば、施設に入居することが多くなり、在宅で生活する知的障がい者の人数が少なくなっていると考えられる。

図1 年齢別身体障害者数の推移(在宅)



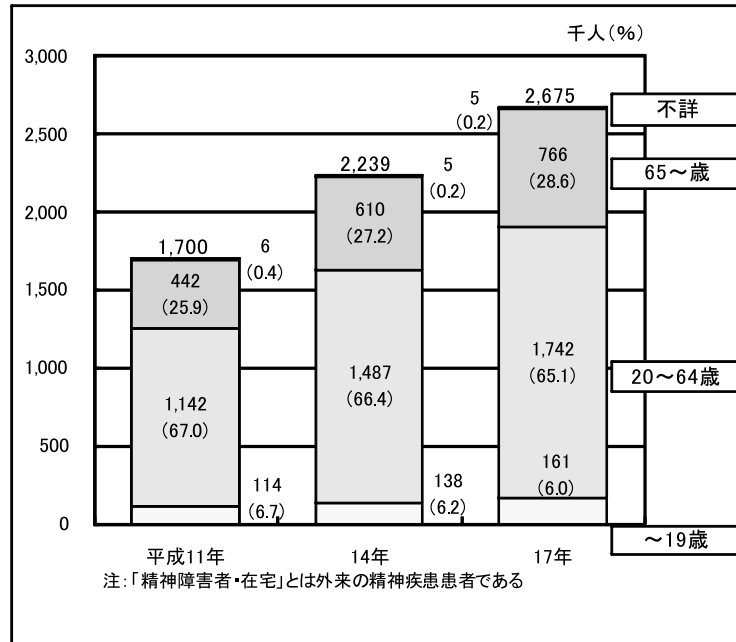
資料：平成20年障害者白書

図2 年齢別知的障害者数の推移(在宅)



資料：平成20年障害者白書

図3 年齢別精神障害数の推移(在宅)



資料：平成20年障害者白書

### 3—— 障がい者の就労状況——知的障がい者雇用の課題

在宅で生活する就労の対象となる18歳から64歳までの障がい児・者数は、身体障がい者が221.1万人(図1)、知的障がい者は27.4万人(図2)、精神障がい者は174.2万人(図3)である。知的障がいと精神障がいについては、就労対象となる人口の増加が目立つ。身体障がい者は65歳以上が増えており、就労対象人口の増加率自体は他の障がいより低い、人数規模では最も多い。

障がい者の就労にはいろいろな形態がある。福祉関連の作業所や工場に勤務する場合と一般企業や国や地方公共団体などに勤務する場合がある。障がい者の経済的自立を考えると、福祉的就労や国や地方公共団体等以外の数の多い民間企業への就労が期待される。民間企業での雇用数の実態を見ると(図4)、ここ数年間若干の増加はあるものの250万人から300万人で推移している。実雇用率は1.55%に留まる。平成10年7月に施行された「障害者の雇用の促進等に関する法律(障害者雇用促進法)」によって、法定雇用率が民間企業の場合1.8%(従業員規模56人以上)と定められているが(国、地方公共団体は2.1%)、現在はまだその水準には至っていない。

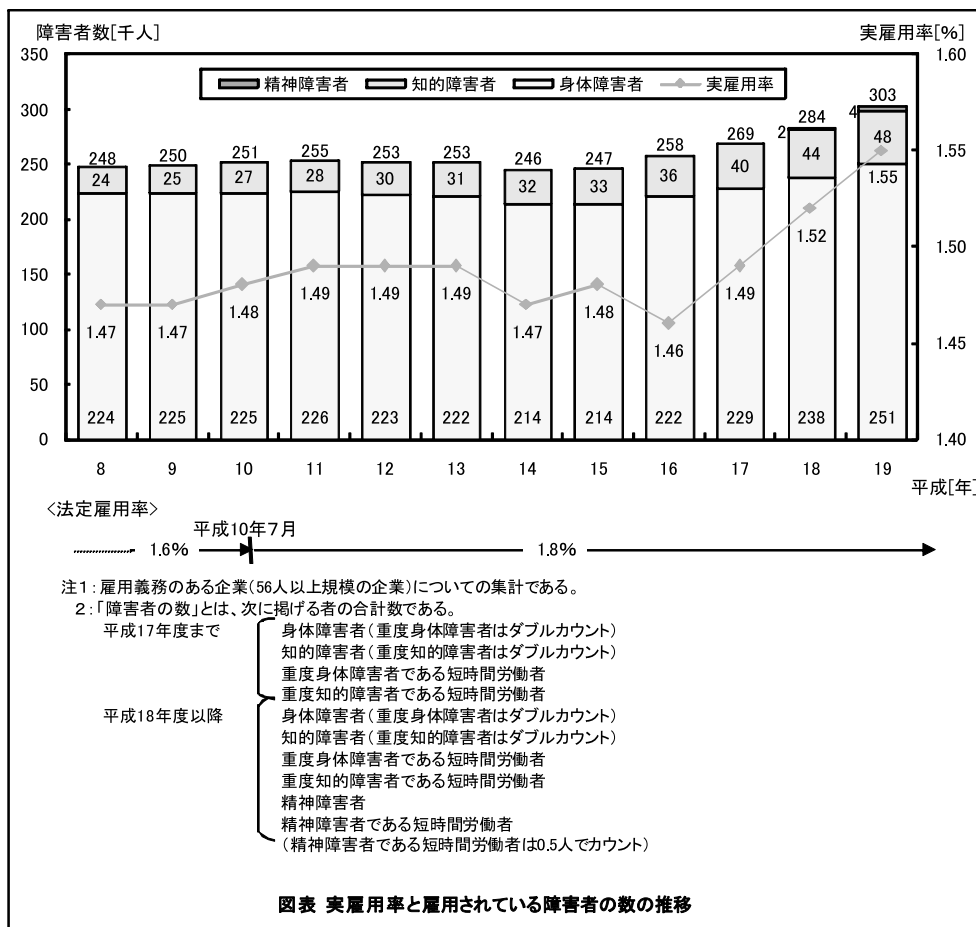
また、民間企業に雇用されているほとんどが身体障がい者であり、知的障がい者の割合は極めて低い。また、平成18年より精神障がい者の雇用についても精神障害者健康福祉手帳を持っている場合は雇用率にカウントすることが可能となったが、平成19年時点で精神障がい者の雇用は4千人に留まっている。

市場原理に基づいて活動する民間企業において、障がい者を雇用しそこに賃金を支払うことは決して容易なことではない。障がい者を雇用することで労働生産性が落ちれば、株主や様々なステークホルダーから企業は責任を問われることも十分に考えられる。特に知的障がい者の場合は企業の業務ルーティンにおい

て働ける場が少ないのが現状であろう。障がい者の就労対象人口に対する民間企業への雇用状況を比較すると、就労対象人口の約10分の1が民間企業に雇用されており、その内8割が身体障がい者で、2割弱が知的障がい者、精神障がい者はわずか数パーセントである。

民間企業が障がい者を雇用した場合に作業場の設置などに費用がかかった場合は、障害者雇用納付金制度から助成金<sup>2</sup>が出るといった障がい者雇用への企業支援もある。さらに、障がい者の雇用に配慮した特例子会社を設立した場合は、特例子会社で雇用されている障がい者を親会社で雇用されているものとみなす「特例子会社制度」が設けられている。こうした取り組みによってようやく障がい者の雇用率が上昇してはいるが、企業において経済的自立のための雇用を確保するのは容易でないのが現状である。特に知的障がい者の雇用は現代企業のスキームでは厳しい現状にあるというのが一般的な認識であろう。

図4 民間企業における障害者の雇用状況

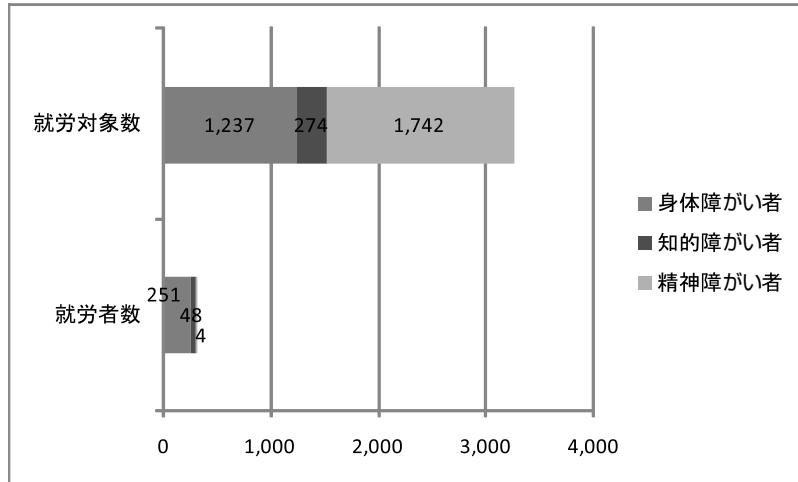


資料：平成20年障害者白書

2 障害者雇用納付金制度は、法定雇用率を充足できなかった常用雇用者300人以上の企業が不足数1人に対して支払う5万円を財源とする。

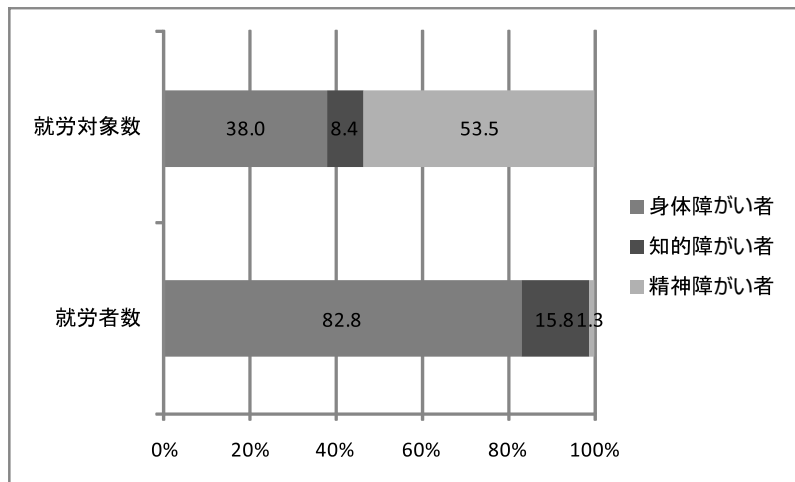


図5 就労対象者数と民間企業就労者数



資料：平成20年障害者白書から作成

図6 就労対象障がい者種別割合と民間企業就労障がい種者別割合



資料：平成20年障害者白書から作成

#### 4—— 通所授産施設、作業所の取組

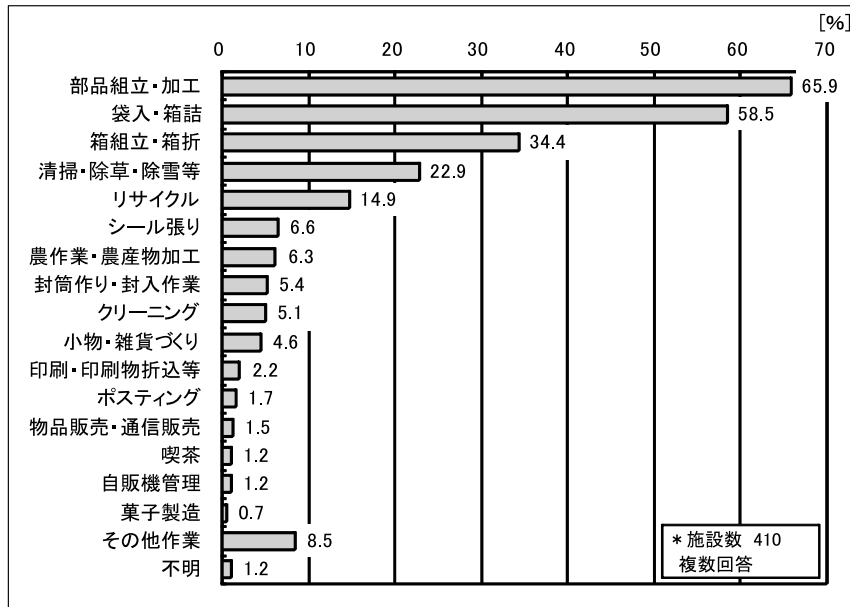
##### 1 | 下請け作業は加工業務が中心

民間企業における知的障がい者や精神障がい者の雇用は厳しい現状にあるが、一方で知的障がい者のための授産施設や作業所(障害者自立支援法施行以降は就労移行支援A型、B型)では経済的な自立を目指して様々な取組を行っている。冒頭で紹介した愛知県の法人の取組もその一つである。しかし、授産施設や作業所での取組で、経済的な自立が可能になる例は少ない。民間企業での雇用と同水準の収入を授産施設や作業所で確保できないのが現状である。全国社会就労センター協議会に加盟する全国410か所の小

規模授産施設と作業所を対象にしたアンケート調査から授産施設、作業所での取組現状をみることにする<sup>3</sup>。

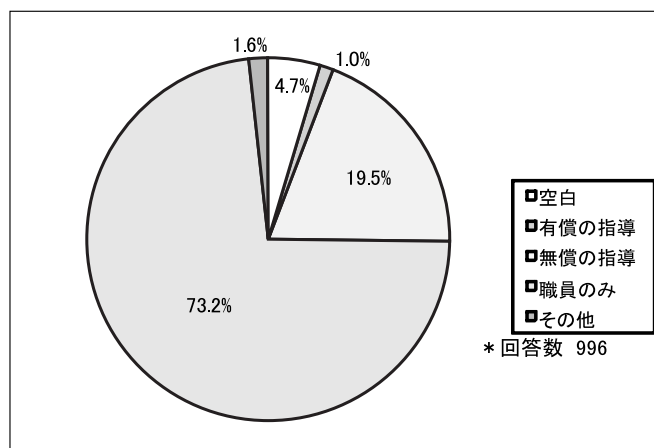
小規模作業所で実施している仕事は、下請け加工業務が84.6%、自主生産業務が64.4%である。下請け加工業務の内容は「部品組み立て・加工」が最も多く、以下、「袋入れ・箱詰め」、「箱組み立て、箱折」と続く(図9)。これらの業務は特に指導者はおらず、職員が指導をしている。ここに挙がっている作業はいずれも高付加価値作業ではなく、単純な作業が多いのが特徴である。作業に当たって発注者からの指導はあるが、受託した仕事を指導者である職員と当事者が共同して作業する体制が一般的である。

図7 下請け加工業務内容



資料：ヒット商品を障害者が作る NPO法人千楽 2008年7月

図8 下請け加工業務における外部指導の有無



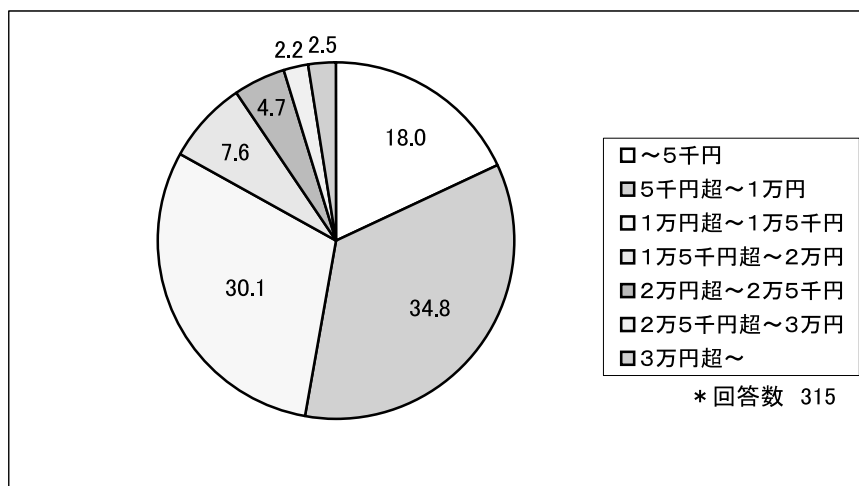
資料：ヒット商品を障害者が作る NPO法人千楽 2008年7月

3 全国授産施設・作業所調査 平成19年度厚生労働省地域生活支援事業費等補助金による「障害者就労訓練設備等整備事業及び障害者保健福祉推進事業」NPO法人「千楽chi-raku」

これらの仕事から障がい者が得られる賃金を見ると、月額で平均「5,000円から1万円」が34.8%、「1万円から1万5000円」が30.1%と多い。6割以上が平均賃金「5,000円から1万5,000円」である。平均賃金に換算するとひと月の賃金は11,036円になる。下請けの業務であり、かつ、軽作業であるため市場価値が低く抑えられているのが分かる。授産施設で行われている仕事には、本来機械化できるものを障がい者の作業用に残しているものもあり、発注者が機械化に踏み切れば、仕事がなくなる危険性も常にある。

下請け業務で得られる平均賃金に障害基礎年金約8万円(1級の場合)を加えたとしてもひと月の収入は9万円程度である。家族と同居していて住居費がかからないとしても経済的な自立には遠い金額水準である。

図9 小規模作業所、授産施設での平均賃金(月額)



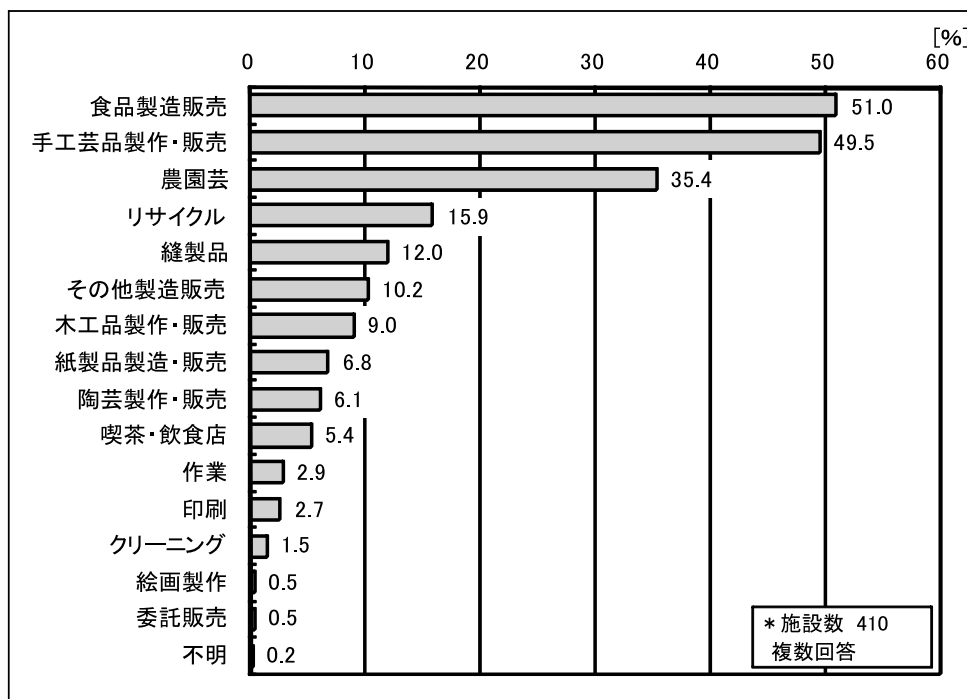
資料：ヒット商品を障害者が作る NPO法人千楽 2008年7月

## 2 | 自主生産は努力の結集

こうした下請け業務から脱却するために作業所や小規模授産施設では様々な取組がなされている。下請けではなく自主作業として作業所で行われている業務である。冒頭で紹介した知多半島のケースも自主作業のひとつであり、自主作業で成功したケースといえる。自主作業をしている作業所は先に示したように6割を超えており、自主作業に対して作業所の関心が高いことがわかる。

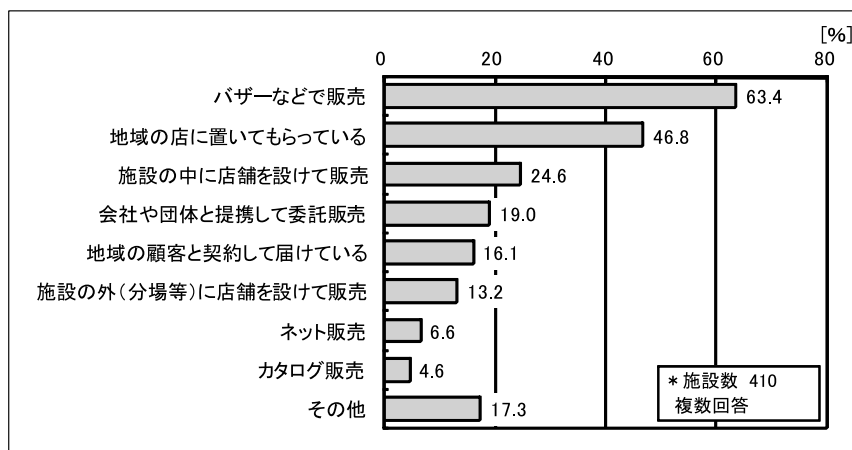
自主作業で行われている業務を見ると、食品製造販売、手工芸品製作・販売、農園芸が多い。喫茶店、販売などのサービス業は全般に少なく、全体の傾向として製造・販売が多いのが目立つ。製造・販売は下請け作業で慣れていることや直接人と関わらず障がい者が自分のペースで作業できる点などが好まれる理由であると考えられる。製造されたものの販売場所は、バザーなどでの販売と地域の店に置いてもらい委託販売する割合が多い。つまり、独自に製造はするが販売のための独自のルートの開発までには至っていない現状がある。

図10 自主作業の内容



資料：ヒット商品を障害者が作る NPO法人千楽 2008年7月

図11 独自作業で製造されたもの等の販売場所



資料：ヒット商品を障害者が作る NPO法人千楽 2008年7月

自主製造物も当然施設の職員が独自に検討し、それぞれの手で実施しているものである。販売チャネルの構築までなかなか手が回らないのが実態である。しかし、それぞれ製造した製品の付加価値を高めるために様々な努力をしている。一つは外部のコンサルタントによる指導の活用である。たとえばケーキや菓子類の製造では、菓子業界の製造責任者を施設に招き、味、生産管理の指導を受けている。また地域の特産物とのコラボレーションによる付加価値向上もある。地域名産の野菜を使ったパンや地域でとれた大豆を使った

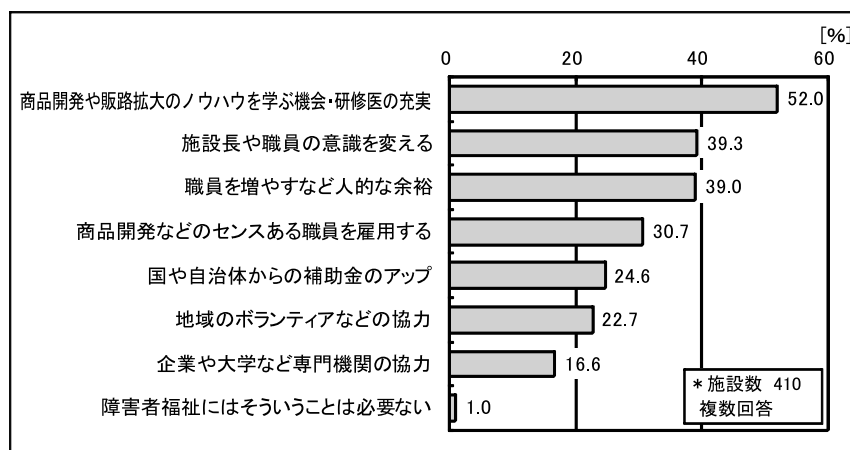
味噌づくりなどである。

製造物に対する指導だけではなく、パッケージング、販路の開拓、デザインといったところまで努力している。自主生産と下請け業務とで有償の指導者を雇っているケースを比較すると、下請けでは996種類の加工業務のうち10品目、わずか1.0%であり、自主生産については859品目中97品目で、11.2%と10倍に増える。無償の指導も含めると自主生産品で指導を受けている品目の割合は、36.9%に達する。下請けでは無償の指導を含めても指導を受けている品目の割合は20.5%である。今回の調査では、こうした自主生産の努力が障がい者の賃金にどの程度反映しているかは明らかにされていないが、パン、喫茶、お弁当などの食品関係の販売において売り上げを伸ばしたいという結果が出ている。

### 3 | 魅力的な商品をつくるために

魅力的な商品を作り出すための必要なことについてアンケートでは尋ねている。回答を寄せた半数の施設が「商品開発や販売拡大のノウハウを学ぶ機会」をあげている。多くの授産施設を見ても職員は障がい者への支援という業務負担が大きい商品開発や企画については民間営利企業のように戦略的な活動に割ける時間が限られている。さらに人的資源だけではなく、開発や販路拡大に費用を投じることは小規模な施設では財政的に困難である。魅力ある商品作りのための「人と金」が不十分なのが現状である。アンケートでも人的余裕がないことや補助金による支援をあげる回答が目立つ。

図12 魅力的な商品をつくるために必要なこと



資料：ヒット商品を障害者が作る NPO法人千楽 2008年7月

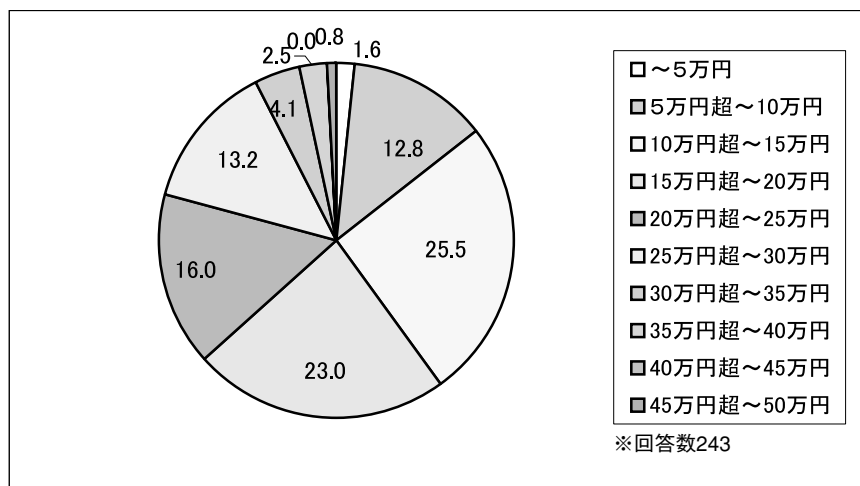
その一方で「施設長」や「職員」の意識を変えることが2番目に多い。下請け業務をする作業所や授産施設が多いが、下請け業務が中心となる背景には、賃金は少なくとも定期的な収入になり、かつ販売の窓口を探したり、新たに商品開発したりする努力がほとんどいらない点があげられる。それゆえに高付加価値の製品やサービスを提供するためには職員、施設長自らが意識を変えて対応しなければならない。このことについてもほぼ4割の授産施設で認識されている。

#### 4 | がんばりきれない事情

小規模授産施設や作業所の多くは障害を持つ親や家族が始めたものである。障がい者の最大の支援者である親は、いつかは障がいを持つ子供を残して旅立つことになる。そのときには障がいを持つ子どもが生き続けることができるリスクの少ない生活環境を整えることが優先される。そのため付加価値の高い仕事を小規模授産施設や作業所で行うことの価値は認識されながらも、仕事の仕入れ、販売が事業者任せにされており、請け負った仕事を職員と共にこなして納品するビジネスリスクの比較的低い下請け加工業務に依存する傾向があると考えられる。親世代が仕入れから販売までを管理する自主型事業は親世代の手に余る側面を有するのである。また、障がい者の生活を支援する施設の職員に対しても大きなリスクをかけるににくい状況もある。その最大の理由が職員自身の賃金の低さである。

アンケート結果によると、職員の賃金で最も多いのが月に「10万円～15万円」で、25.5%と4/1を占める。以下、「15万円～20万円」が23.0%、「5万円～10万円」が12.8%となる。10万円から25万円の間に6割を占める。10万円以下の職員の割合は14.4%である。平均賃金に換算すると183,539円である。職員年齢も考慮する必要があるが、平成19年の賃金センサス(賃金構造基本統計調査)によると全学歴男女平均賃金は4,882,600円であり、この水準と比べるとかなり低く抑えられていることが分かる。この賃金の水準からすれば、障がい者の生活を支援しながら自主生産を中心としたビジネスを立ち上げ運営を一任するには職員への負荷が課題になる。職員の負荷が過大になれば、障がい者の親がもっとも危惧する職員が仕事を辞めて他の仕事についてしまう事態も招きかねないのである。

図13 小規模授産施設及び作業所の職員の賃金



さらに重度の障がい者を市場競争にさらす仕事をさせることに対する抵抗感もある。障がい者の親の立場に立てば、常時福祉の視点で障がい者を支えてくれる作業所や授産施設は安心である。重度の障がい者の生活を支え、福祉の枠組みにおいて支えるのが社会福祉の仕事である。その仕事を志している多くの福祉従事者からすれば、市場競争に乗り込んでいくこと自体が障がい者の居場所を奪い、彼らの存在を奪うものだと考えられる。しかし、障がい者の経済的な自立を考えるならば福祉の枠を超えて、経済的自立に向けた取組にも目を向ける必要があるのも現実である。また、自主事業の他に障がい者が一般就労できるように最善の努力が払われるべきであろう。

## 5—— 障がい者の自立と一般就労

### 1 | 自立とは自然な成長

障がい者の有無にかかわらず、自立は一人の人間として自然な成長の結果である。子どもが親の管理を離れていきたいと思う気持ちは、どんなに重度の障がいを持っている人でも同じである。思春期を迎えれば自身の生活空間が欲しくなる。その自立は親からの物理的、空間的な自立の他に就労を通して社会と関わることで、自身の存在を再確認することによっても得られるものがある。就労の重要性は金銭的な自立に加え、人間の発達を促す重要な活動である。

もちろん自立を考えるならば、授産施設や作業所よりも一般企業で働く方が多い賃金を得られる。その意味では民間企業への就労は最善な就労形態の一つであると考えられる。授産施設や作業所の賃金は先の実態調査結果からも明らかなようにひと月に1~2万円程度である。障害基礎年金を合わせても一人で暮らしをし、自立するための水準には満たない。自立を考えるには生活を支える経済基盤の自立も切り離せない要因である。

### 2 | 授産施設、作業所が抱える矛盾

授産施設、作業所に通う障がい者で一般就労できる人は作業所にまだ多くいる。なぜ一般就労できるにも関わらず賃金の低い授産施設や作業所で仕事をしているのか。その理由として3つあげることが出来る。1つは、授産施設や作業所などの施設がその利用者を離さないことである。一般就労ができる能力をもつ障がい者は、その施設の働き頭であり、施設にとっても重要な人材になっている場合が多いのである。民間企業への就労ができる能力の高い障がい者が、他の障がい者の仕事を支えているという構造がある。さらに職員の仕事までも補助する障がい者もいるのが現状である。さらに、障がい者が一般企業に就業してしまえば、障がい者に対する補助金が減額される。一般就労のために抜けた障がい者の後にすぐに別の障がい者が入所できれば採算面での打撃は少ないが、現実には、退所と入所との間にはタイムラグがあり、一人が施設を辞めることの影響は小さくは無い。利用者の人数に対して資金が給付されるために10名の作業所では1名減ると1割の収入減となる。しかし、9名に在籍数が減っても施設運営のコストは単純に減るわけではないため、1名の退所は施設の経営を圧迫するのである。

2点目の課題は障がい者本人が一般の企業に入りたがらない現状があることである。特に一般就労が可能なレベルであれば、授産施設や作業所では、他の利用者より優位な立場に立てる。幼少期に一般学校で学び、学校などでいじめなどにあっていればなおさらである。この環境にいる限り一般就労できる障がい者はいじめられる心配は少ない。しかし、一般就労すれば再びいじめられかねないと不安に思うため企業に就労しようとする意欲がそがれるのである。結果として、優位でいられる授産施設や作業所で暮らすことを選択してしまうのである。

3点目は家族が一般企業への就労に反対することがあり得るということである。授産施設や作業所であれば、障がいに対する知識をもった専門職が常時対応してくれる。見守りがいるということは親としては安心できる。施設が障がい者の支援を目指しながら囲い込むのと同様に親も障がいをもつ子どものためと言いが

ら自身の安心を無意識に求め、行動しているのである。

施設の行動にしる、親の行動にしる、出発点は障がい者自身の生活支援であるが、何時かしら目的がすり替わってしまうことがある。このことを批判することは簡単であるが、やむを得ない面があるのも事実である。しかしその結果として、障がい者の自立がなかなか進まないのも現実である。

### 3 | 一般就労の第一歩を踏み出すためには

授産施設や作業所が自主事業を始めそこで働く障がい者の賃金を上げる努力がいる一方で、一般企業への就労支援も期待される。しかし、施設には諸般の事情から障がい者を囲い込む要素が少なからずある。先にも述べたように福祉の中に障がい者を留めることは、障がい者の能力を無駄にしてしまうことにもなりかねない。障がい者の自立、就労の第一歩は、施設の支援者、両親、本人の自立への意欲に根差した意識改革が必要だと考える。若い障がい者には新しい仕事場で挑戦してみたいと考えている人もいる。外に出る一歩をあと押ししてあげる、あるいは、外での就労と同様に付加価値の高い仕事を提供することが支援者の重大な役割ではないだろうか。そのためにも障がい者が一般就労を支援した施設には、金銭面での支援があるなど制度の在り方も自立を視点に再編するべきである。

障がい者が仕事に就くことを前提に考えれば、障がい者自身に合った仕事に出合えるまで支援する仕組みが必要ではないだろうか。障がいの有無に関わらず失敗は誰にでもある。失敗した際にリカバリーできる仕組みと豊富な仕事の種類を提供する体制が必要である。チャレンジの機会が多くあれば、障がい者自身も、施設や家族も積極的にチャレンジする意欲がわくはずである。

さらに企業評価も法定雇用率の達成状況だけではなく、離職率の高い障がい者をどの程度定着させたかを測る指標で評価することも不可欠である。障がい者本人だけではなく、それを支える家族、福祉支援者、企業が、それぞれ“win”“win”の関係がつけられるように意識と制度の両面からの改革が必要であると考えます。

## 6—— 農業による小集団小地域での経済的自立を目指す「市川障がい者就労支援モデル」

知的障がい者、精神障がい者を中心とした新しい仕事の場作りのためのプロジェクトが千葉県市川市で平成18年から行われている。市川市内の休耕地を借上げ、加工用トマトを栽培し、それをトマトソースとして加工し、市販するものである。市川市で児童ディサービスを運営するNPO法人千楽、市川市医師会、市川市障害者就労支援センター、和洋女子大学などが中心となってこのプロジェクトを支援している。もちろん当事者とその家族で構成される「市川手をつなぐ親の会」やボランティアで参加している多くの障がい者及びその家族が担い手となっているプロジェクトである。

平成17年からトマトの栽培を始め平成19年からトマトソースの缶詰、瓶詰を製造している。知的障がい者、精神障がい者がトマトの栽培から加工までどのようにして関われるかを研究しながら進められたプロジェクトである。また、市川市周辺を対象とした活動であり、地域の資源の活用を目指したものである。特に配慮したのは、地域が障がい者の就労のために支援するという一方向からだけの支援ではなく、地域社会に障がい者の就労の結果が還元され、この取組において地域の社会資源が有機的に結びついて付加価値を生み



出すことを目指している。このモデル事業は筆者も立ち上げから関わった。プロジェクトの概要を紹介し、障がい者の就労の新しい方向性について検討を加えたい。

## 1 | 地域を限定する目的

このプロジェクトでは千葉県市川市周辺に限定して障がい者の就労支援の場をつくる取組を行っている。地域を限定する目的は2つある。ひとつは障がい者の就労はすでに地域にある労働資源や地域住民とが包括的な結合することで生まれるものであり、就労の場が単体で存在するのではないという考えからである。地域の力を結集しやすくするために市川市に地域を限定した。

もう1つの目的は地域における障がいの理解の向上と障がい者が地域社会に受け入れられることを促すためである。障がい者の就労が進まない原因のひとつに、障がい者が地域に理解され、受け入れられていないという現実がある。その背景には障がい者の生活と一般市民の生活が完全に切り離されていることがあげられる。このプロジェクトでは地域の人々と障がい者が交流できるように、地域の場に障がい者自身が出ていき市民と交流を図ることを目指した。地域の人々が障がい者と接することで少しでも障がい者を理解する機会が生まれれば障がい者が地域に受け入れられるのではないかという判断である。

## 2 | なぜ農業なのか

このプロジェクトで栽培したトマトはカゴメ株式会社から寄付された加工用トマト「凜々子」を使っている。障がい者の就労の場として農業を選んだ理由はこのカゴメ株式会社からの苗の寄付が大きい。しかし、平成17年に試験的に市川市内の障がい者施設で苗を育て、農業が障がい者、特に知的障がい者、精神障がい者の就労に有効であることが証明されていたことも農業を目指した大きい理由である。

農作業は労働の種類が多い。畑の耕作から、雑草とり、植えつけ、水やり、収穫、配達などがあり、障がい者が自身の興味、関心、能力に合った仕事を作り出せる点が魅力である。障がい者には工場のような流れ作業を苦手とすることも多い。また工場での仕事を難しく感じる障がい者もいる。

工場では、大勢の障がい者が同じ仕事するため歴然と能力の差が見えてしまう。作業量を気にしないように配慮しても、当事者である障がい者が心を傷つけてしまうこともある。その点農作業ならば自分に合った仕事を選べ、自分一人で作業することも可能である。人と比べられない自分自身の居場所をつくるのが工場より容易にできるのである。

障がい者の就労面以外にも農業を選択した理由がある。ひとつはこここのところ世間の耳目を集めている輸入農作物の残留農薬問題、そしてもうひとつが環境問題に端を発した食と農の距離を縮め消費者と生産者がお互いに顔が見える関係づくりを目指す活動の推進などである。農業を取り巻く環境が変わったことで地域での生産と地域での消費が注目されたことも農業を選択した大きな理由のひとつである。農林水産省によれば、カロリーベースでわが国の食料自給率は39%であり、主要先進国の中で最低水準であることが消費者の不安を募らせている。さらに米、小麦、とうもろこし、大豆の国際価格は、在庫率の低下や穀物全体の需要増等の影響により、2006年秋ごろから上昇し、2008年に入ってさらに上昇し、消費者の農業に対する不安を大きくしている。

現在の野菜は指定産地で大規模に生産され、大手量販店に卸され一般家庭に流通している。産地指定された地域は大きな土地のある地方が中心であり、その結果、都市部では耕作放棄地が多く生まれた。平成17年の農林業センサスによると耕作放棄地の面積は38.6万haに及ぶ。休耕地が生まれた背景には大規模に野菜を流通させる近代農業システムの拡大があり、さらに、高齢化や跡取り不在等による労働力不足、大規模農場と比べ生産性が上げられないことなどが上げられている。

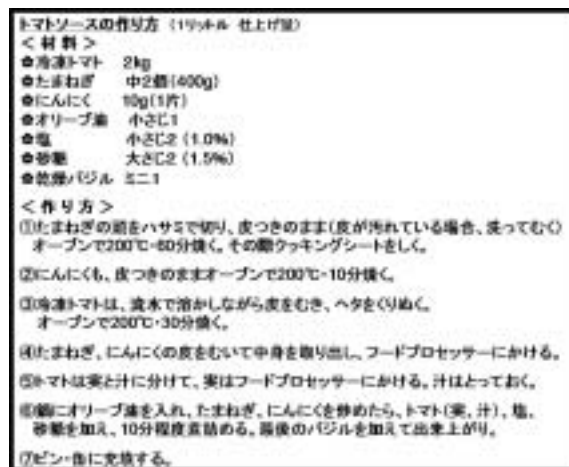
地域に耕作されない土地があり、生産者の顔の見える農作物を求める消費者が増え、環境問題から食物に旅をさせないフードマイレージ活動が一般化する中で、地域の消費のために地域の障がい者が生産する農作物は極めて魅力的な商品である。低賃金で働くことの多い障がい者が「京野菜」のような地域ブランドの野菜作りに関わることで、一般就労に近い賃金を得る機会が生まれることを期待して農業に着目した。

### 3 | トマトソースに加工する目的

カゴメ株式会社から寄付されたトマトの苗は1000本で、1トン以上のトマトを収穫できる。加工向けのトマト品種ではあるが、生でも食べられ、スーパーで市販もされている。一般的に流通している品種「桃太郎」に比べ、「凧々子」はわずかに高い値段で販売されている。その意味では収穫されたトマトを消費者に直接販売することで、売り上げが立つ。しかし、都市農家が耕作を辞めた理由に、大量生産される農作物に対抗できる生産性を確保できないことが上がっていた。障がい者が作ったトマトであることで多少消費者の関心を引くものの大量に安価で出回るトマトと勝負すれば、負けてしまうことは予想できる。都市農家と同様に低価格生産ができないために廃業に追い込まれる可能性が高い。実際にイタリアからの輸入トマトの水煮は一缶100円前後でスーパーに大量にスーパーで売られている。この低価格にはとても小集団小地域の農業で対抗することは無理がある。

こうした状況を判断し、市川モデルではトマトをソースに加工することにした。ソースにして付加価値をつけるのである。トマトソースであれば水煮に比べれば3倍から4倍近い値段で販売が、市場の動向からみても可能である。今回の市川モデルには和洋女子大学が関わっており、同大学が持つ食品加工技術を応用することが可能である。地域の社会資源を結んで生產品を構築するという目的にも適っている。このような判断で収穫されたトマトをトマトソースとして加工することになった。

図14 トマトソースのレシピ



#### 4 | 栽培コストと製造コスト

小集団小地域での経済的自立を目指す「市川障がい者就労支援モデル」では地域の社会資源を活用しながらトマトの栽培、トマトソースの製造を行った。トマトの栽培には市川市の障がい者施設から障がい者とその支援者が日中活動の延長として参加している。したがって、障がい者を支援する職員のコストは、障害者自立支援法から給付されるためトマトの加工栽培に関わる支援者のコストはかからない。さらに、休日は障がい者の家族が畑を訪問し、草抜きなどの軽作業を行うことで畑の維持管理を行った。農業に関わる専門職員は農業系大学を卒業した障がい者施設の職員であり、その農業ノウハウを使って栽培作業を障がい者の日中活動の支援として行った。そのため農業職員の作業費も通常の障がい者支援のための費用に吸収できた。

トマトの栽培でかかったコストの主要な部分は、肥料、耕作機械、ビニールシート等の農作業用消耗品である。また、土地は市川市原木にある休耕地を障がい者の就労支援として活用することで約300坪を無償で借り受けた。これも地域資源の有効活用につながっている。土地所有者は農家であり、畑が使われることで畑の管理ができるため無償での貸し出しも提供者の経済的な負担はない。

トマトソースの製造では市川市に本部のある和洋女子大学が地域貢献として無償で関わった。具体的には社会福祉を学ぶ学生、高齢者障がい者の食事について学ぶ学生、食品加工及び食品貯蔵を学ぶ学生が、授業やボランティアとしてトマトソースの加工作業に参加している。関わった内容はトマトソースのレシピの開発、加工作業工程の実験と実際の加工業務の支援、製造されたソースの缶詰、瓶詰貯蔵作業などである。ここで発生するコストは加工のための光熱費、指導に当たった教員の人件費であるが、いずれも授業の中で行っているためこれらの費用は授業の諸経費として吸収されている。

今回は市川障がい者就労支援モデル事業では、地域資源を有効活用することによって大きなコストはかかっていない点が特徴である。今回のプロジェクトで支出したのものとしては先の農業消耗品と缶詰用の缶の費用、収穫したトマトの運搬に使った車のガソリン代程度である。

今回のモデル事業では400缶を試作した。収穫したトマトをすべてトマトソースに加工するとすれば、1,200缶程度製造できる。トマトソース缶は一般の小売価格からではだいたい500円程度の販売が可能である。1,200缶を売ると売上は60万円となる。作付けからソースの完成までに投入された労働時間の概算は、栽培が約180時間、ソースの加工時間が約56時間、合計約236時間であった。最大製造数1,200缶とするとソースの加工時間は増えるため280時間程度の労働投入が必要であろう。そうすると1,200缶つくるために必要な人件費は自給900円として252,000円で、材料費を見たとしても十分に利益の出る水準である。

#### 5 | 障がい者が働くための工夫

障がい者が仕事をする上で配慮すべき内容は多岐にわたる。個別性があり、障がい種別ごとに共通して対応できることはむしろ少ない。臨機応変にその場での障がい者のリクエストに応えながら作業を行うことが課題となっている。

知的障がい者でもそのレベルによってできる仕事は異なるが、重度の知的障がいでも十分に栽培、ソース加工の業務において対応できる仕事がある。業務指導者が目の前で実際の作業を見せることで草むしりや、

苗の植えつけなども十分に対応できる。もちろん長時間の連続作業は難しいが、作業時間の3時間の30%程度あれば何らかの作業に関われる。また、収穫した栽培物の運搬なども支援者とともにこなせる業務であった。

トマトソースの加工では、大型機械による破碎や缶詰作業は行わず、手作業で対応できるように工夫した。たとえば収穫したトマトを冷凍し、水にトマトをさらすことで湯むきと同じことになり、手で簡単にトマトの皮がむけるよう作業工程をつくった。この作業は重度、中度の知的障がい者であっても問題なくでき、かつ達成感があるから比較的長い時間作業に集中して参加することができた。また、トマトを冷凍して加工することで、芯取り作業が簡単にできる。冷凍したトマトを水につけて皮を向くことで、冷凍されていたトマトがシャーベット状になり、芯取り器で容易に芯をくりぬくことができる。長時間の作業はできなかったが、重度の知的障がい者も芯取り作業は問題なくこなせた。

トマトの加熱は2段階に分けている。まず冷凍状態のトマトをオーブンで焼き、焼いたものをミキサーにかけてソース状にした。次にソース状のトマトに焼いたにんにく、玉ねぎ、さらにバジル、調味料を加え、煮詰める作業を行う。これらの一連の作業において困難であった作業は、調味料を計ってソース状のトマトに投入する作業で、今回は身体障がい者がその作業に当たった。それ以外の作業は重度中度の知的障がい者も十分に指導者の指示のもとで作業が可能である。

最終工程となる缶詰作業では、ソースを缶に詰める作業は問題なくできたが、煮沸作業については安全上回避した。缶のふたを閉める巻き締め作業では、機械を使うが、機械操作そのものは単純作業であり、十分知的障がい者でも対応可能である。ただ、機械工程については、作業する際に立ち位置、やっちはいけないことを大きく示してわかりやすくことが課題として残る。

いずれの作業も精神障がい者は十分に対応可能である。人とのコミュニケーションなどに問題がある場合は、一人での作業場をつくることもできるため今回の栽培からソース加工までの作業は十分に対応できた。

配慮すべきは、どの障がい者にも共通するが、それぞれの得意不得意、やりたい作業とそうでない作業を支援者が見つけ出し、本人の希望に対応することである。今回は1回の収穫で、一度の加工作業で終了しているが、いろいろな品種のトマトを時期に関係なく栽培し、加工する場合は別途工程設計が必要であると考ええる。

図15 トマト栽培作業の風景

(土壌づくり作業)



(トマトの苗植え作業)



(雑草抜き作業)



(熟成度の測定作業)



(トマトの収穫作業)



(収穫したトマトの箱詰め作業)



(箱詰めされ運搬されるトマト)



(注) 写真掲載に際しては、「市川障がい者就労支援モデル事業」メンバーの同意を頂戴しております。

図16 トマトソースの加工作業

(トマト皮むき作業)



(芯取り作業)



(オーブンでの加熱作業)



(ミキサーでの粉碎作業)



(その他の材料と合わせ作業)



(煮込み作業)



(注) 写真掲載に際しては、「市川障がい者就労支援モデル事業」メンバーの同意を頂戴しております。

図17 缶詰工程

(缶詰作業)



(缶の巻き締めのための移動)



(缶の巻き締め作業)



(巻き締めの確認作業)



(ラベル貼り作業)



(缶製品の箱詰め作業)



(完成品)



(注) 写真掲載に際しては、「市川障がい者就労支援モデル事業」メンバーの同意を頂戴しております。

## 7——「市川障がい者就労支援モデル」の成果と課題

### 1 | 「市川障がい者就労支援モデル」事業でできたこと

市川障がい者就労支援モデルは知的障がい者と精神障がい者が就労できる環境を地域内の社会資源を活用して行うことが目的であった。それによって障がい者の就労だけではなく、地産・地消の実現、休耕地の活用、ネットワーク化による地域資源の活性化、地域住民の障がい者に対する意識のバリアを取り除くことなどを同時に目指した。

今回の取り組みでの最大の成果は、地域にある社会資源が新しい目的に向かってネットワークを組むことができ、さらに、地域独自の生産物を新たに生み出すことができたことにある。障がい者を支援する施設の職員と大学の学生、教員、行政の福祉担当者がそれぞれの業務において、障がい者の就労の場の創出に貢献できたことは意義が大きい。学生は障がい者と交流することで、障がいの実態を学び、障がい者への支援の意味を学んだ。障がい者の日中支援の場を地域の畑と大学に新たに作ることができた。大学教員も技術や理論を教えるだけでなく、自らの知識や理論を障がい者就労という実践の場に活用し、学問を実際化する場を得ることができた。

そして、特筆すべきことは重度、中度の障がい者が働く場は、地域の資源を活用することで十分にできることが実証されたことである。授産施設や作業所が積極的に自主事業を展開し、障がい者の自立を支援しているが、その活動に地域資源を加えることで、新たな障がい者の就労の場を生み出すヒントになろう。

### 2 | 「市川障がい者就労支援モデル」事業の課題

トマトソースの販売によって得られる収入は障がい者が自立できるだけの水準にはまだまだ遠い。もちろんトマトソース単体で収益が簡単に出るとは考えにくく、これからはこのトマトを軸に地域資源を活用しながらどのように発展させるかが課題である。

今回製造されたトマトソースの検証も必要である。知的障がい者が働きやすい作業工程を前提とし、さらに地域資源を活用して製造できるものを生産してきた。いわばシーズオリエンテッドな製品開発でもあった。生産された缶詰が商品として機能するためには製品の品質向上はもとより、消費者のニーズに応えられる製品の製造を目指す必要がある。

たとえば、地域のレストランのオーダーに応じたトマトソースを加工し販売する方法もある。さらにはレストランを経営してそのソースを使った食事を提供することも視野に入る。また、商品作りにおいては消費者が思わず購入したくなるような仕掛け作りも課題である。市川モデル事業では商品を作り出す点に重きがあり、「ヒット商品」を生み出すというプロセスは十分に対応できていない。このプロジェクトではヒット商品の開発者から商品の開発方法についてヒアリングをしたが、その成果がまだ活かされていらない。売れる商品を作るためにはこのプロジェクトに参加した多くの関係者の知恵を搾り出すプロセスを事業の中に取り込むことが必須である。ターゲットとなる地域の消費者の声をとるには、この事業で組織化された地域資源を有効に活用することができる。それこそ生産者と地域の消費者が直接対話をして商品を開発することもできる。その作業はこの事業で主要な役割を担った大学のマーケティングの授業の中で対応できる。大学は地域の社会資源で



あり、地域のシンクタンクとして活用できる。

農作物はトマトだけにこだわることはない。栽培と収穫が夏期に集中するトマトとは別の野菜、果物の栽培も検討の余地があろう。生産者が分かる野菜として、市川市限定で直販することも可能であろう。今回の農業に携わったほとんどが農業未経験者である。そのため農薬の使い方がわからず、結果として無農薬のトマトやバジルができた。プロジェクト上のハンディとなることも視点を変えて長所に変える商品開発をする知恵をもっと出すべきである。

### 3 | 「市川障がい者就労支援モデル」から得た障がい者就労の場作りのヒント

中重度の障がい者の就労を考える場合には、豊富な仕事の種類を用意することが必須である。作業所や授産施設では様々な自主事業が行われているが、豊富な仕事の種類を確保するのに農業は適していることが明らかになった。さらに農作物を加工することで仕事の種類がさらに豊富になり、販売する商品の付加価値を上げることができた。これらのモデル事業の取り組みは、1つの福祉施設、法人だけではなし得ない内容である。

モデル事業が一定の成果を挙げた背景には、足りないところを地域資源の活用で埋めて行ったことにある。農地が足りない場合は農協に足を運び、製品の加工では大学の食品学研究室を訪ねて相談したことが事業のポテンシャルを大きくした。休耕地を活用したい農協のニーズに応え、学生の学びをより実践的にしたい大学のニーズにも応える形でモデル事業が進んだ。モデル事業には障がい者のために何かをなすというより、関わった組織自らの課題を障がい者の就労支援というプロジェクトを通して解決したことが重要なのではないだろうか。

授産施設や作業所の自主事業がたくさん芽を出しながら大きな果実をつけるまでにはなかなか至らないのは、自主事業が成長するポテンシャルを施設の中だけに求めている点に原因の一つがあるのではないだろうか。地域社会には大きな資源が眠っている。その資源が自主事業の発展に活用でき、さらに資源側にもメリットを生む仕組みを作ることができれば、ビジネスとして、障がい者の生計を維持するだけの経済的な基盤として成長するポテンシャルを持つことができるのではないかと考える。障がい者就労に関わる福祉専門職の方々の発想の転換に市川市のモデル事業が活用されることを期待したい。

### 4 | 「市川障がい者就労支援モデル」の一般化の可能性

市川障がい者就労支援モデルには、地域の社会資源が協働したことで一定の成果を出している。この状況が他の地域においても普遍的に実現できるとは限らない。このモデル事業では、トマトの栽培からトマトソース製造支援の過程で、大学が果たした役割は大きく、他の地域で同様の機能を肩代わりする社会資源はあまり期待できない。その意味では、市川障がい者就労支援モデルをそのまま他の地域へ移行することはかなり困難であることは否定できないであろう。

しかし、このモデル事業の最大焦点は、中重度の知的障がい者や精神障がい者の能力を前提として仕事を設計したことにある。したがって、市川市ではトマト栽培とソースの加工が中心となったが、他の地域では対象となる障がい者と地域の特性に合わせた仕事を新たに生み出すことが求められるのである。社会資源

の活用は重要なファクターではあるが、市川モデルと同じ条件の資源が必要ではなく、地域の事情に併せた資源活用がされればよいと考える。市川障がい者就労支援モデルの地域資源の活用と障がい者のオリエンテッドな仕事づくりの理念は他の地域でもモデルとできる汎用性高いノウハウであるといえる。

## 参考文献

「よくわかる障害者自立支援法」 坂本洋一 2006年8月 中央法規出版

「ヒット商品を障害者がつくる!」—商品開発と市場調査による知的障害者の経済的自立プロジェクト報告  
特定非営利活動法人 「千楽chi-raku」2008年7月

「農がひらく障害者の自立」—都市近郊の高齢農家と中・重度障害者による「双方向のまちづくりプロジェクト報告」  
特定非営利活動法人 「千楽chi-raku」2007年8月

「ふわりのふ」 —特定非営利活動法人ふわり平成16年度事業報告集 特定非営利活動法人「ふわり」2005年3月

「障害者白書」 平成20年6月 内閣府

「農林業センサス」 平成17年 農林水産省