

# 小規模作業所および地域活動支援センターに関する見解

2007年10月23日

きょうされん 理事長 西村 直

## はじめに

障害者自立支援法（以下、自立支援法）に基づき、新事業への移行が進行しているが、この大きな流れの中で、小規模作業所は「残るも地獄、進むも地獄」という事態に追い込まれている。

即ち、多くの都道府県が、小規模作業所への補助金を廃止または廃止の方向で検討を進めているため、今のままでは運営が立ち行かなくなる。そこで、多くの作業所はNPO法人を取得して市町村事業である地域活動支援センターへ移行しているが、その補助金は小規模作業所並みか又はそれ以下という有様である。一部には個別給付事業へ移行した所もあるがごく限られており、多くは予算上の制約などにより移行できないのである。

こうした中、地域の大法人や社会福祉協議会に吸収合併される所や、閉所に追い込まれる所まで出ている。これまで果たしてきた貴重な役割を無視して、小規模作業所をこのような窮地に追い込んでいるのが、自立支援法に基づく新事業体系であることは明らかである。このような深刻な事態を打開するために、きょうされんとしての基本的な見解をここにまとめる。

## 小規模作業所問題とは何だったのか

今後の方向性を考える前に、そもそも小規模作業所問題とは何だったのかを振り返っておきたい。小規模作業所は、地域の社会資源の不足を補う形で1960年代から全国に広がり、2006年には約6000か所にまで及んでいる。これに対して、2004年の厚労省調査によると法内の通所授産施設は2726か所であり、数の上での小規模作業所の存在感は抜群である。また、地域で果たしてきた実質的な役割を考えても、法の谷間で支援の対象にならない人たちを積極的に受け止め、障害のある人の社会参加を実現してきた点は特筆できよう。

しかし、法定外事業であるが故にその運営実態は実に厳しい。国による補助金は年間110万円に過ぎず、しかも交付対象は小規模作業所全体の半分にも満たなかった。また、都道府県による補助金額には大きな格差があり、平均すると400万円程度という低額である。これほど貧しい補助金制度のもとでも、小規模作業所は上記のような貴重な役割を果たしてきたのである。

つまり、小規模作業所問題とは一言で言うと、法内施設に勝るとも劣らない役割を担ってきたにもかかわらず、運営費の面で大きな格差があるために、筆舌に尽くせないほど厳しい運営を強いられてきたということなのである。

## 小規模作業所問題を解消する基本方向

小規模作業所問題を解消するということは、上記のような理不尽な格差をなくすことである。それでは、その具体的な道筋をどのように展望すればよいのだろうか。

自立支援法に基づく新事業体系は、さらに抜本的に見直す必要があるが、その際今度こそ、小規模作業所を別枠のまま放置するのではなく、他の法定事業を含めた体系全体の見直しの中に位置づけることで、格差をなくす必要がある。具体的にはまず、厚生労働科学研究の作業施設（福祉的就労）共同研究グループが2003年～2004年にかけて行った官民共同研究の成果として提起している3つの就労制度体系「（1）一般雇用・自営、（2）社会支援雇用（日本版保護雇用制度）（3）地

域活動センター」に立ち返って事業体系を再々編するべきである。その詳細について本稿で触れることはできないが、この3類型に基づく事業再編に小規模作業所を含みこむことで、他の法定事業との格差を実質的になくすことが、小規模作業所問題を解消する基本方向である。

#### あらためて当面の小規模作業所の3つの選択肢を考える

ここまで小規模作業所問題の本質を振り返り、実質的な解決の方向性について述べてきたが、これを踏まえて、当面、自立支援法の下で起きている事態にどう立ち向かうべきかを、きょうされんがこれまでも提起してきた小規模作業所の3つの選択肢に沿って整理したい。

##### (1) 個別給付事業へ移行する

きょうされんはこれまで、条件がある所はこの第1の道を選択するべきだと主張してきた。しかし、これは自立支援法に基づく新事業体系を容認し、これに迎合しようというのではない。まずは格差を解消する観点から、個別給付事業に移行することで他の法定事業と同じ土俵に立ち、応益負担の撤回や事業体系の抜本見直し等に共に取り組むことを前提としたのである。

しかしながら、多くの小規模作業所にとってこの選択肢は選びにくいという実態も明らかになってきた。その原因の一つが20名という最低定員要件である。小規模作業所は地域の身近な社会資源として広がってきたわけであるから、利用者の人数も必然的に数名から10数名というのが一般的である。それを、個別給付事業の要件として従来法の施設内の最低定員数をそのままってきたのでは、最初から小規模作業所を排除していることになる。複数の所が合併して20名にすればよいという向きもあるが、これとてそう簡単な話ではない。こうした実態を踏まえ、小規模作業所ゆえに強いられる格差をなくすという観点から、個別給付事業の最低定員要件を大幅に緩和することが必要である。

##### (2) 地域活動支援センターへ移行する

きょうされんは地域活動支援センターという類型は撤廃するべきであると主張してきた。これによって地域活動支援センターへ移行せざるを得なかった事業所を全否定しているかのような誤解が一部で広がったが、そうではない。

まず地域活動支援センターという類型の評価であるが、これは従来と変わらない。即ち、法定事業の看板を掲げてはいるものの実際には他の事業との間には歴然とした格差があり、小規模作業所問題の解消とは無縁の事業である。このような類型が存在すること自体が、小規模作業所が強いられる格差を温存することにつながるものであり、これは早期に撤廃するべきである。

一方、地域活動支援センターへの移行を余儀なくされている事業所が広がってきた現局面においては、これの補助金額を増額することは重要な課題になってきている。多くの所で移行をして法定事業になったものの、補助金額は小規模作業所並みか、場合によってはそれ以下にとどまっており、まさに「認可事業の無認可化」という事態が広がっているのである。また市町村ごとの補助金額の格差も浮かび上がっている。

従って、直接の事業主体である市町村に対して補助金額を増額を求め、また実態に合わない実利用人数要件を課している場合にはこれを改善するよう求めていくことが必要である。また都道府県に対しては格差の実態を把握してこれを解消すると同時に、最低でも小規模作業所への補助金額を上回るための手立てを講じることを求めるべきであろう。

### (3) 小規模作業所として存続する

第3の選択肢は小規模作業所として存続することである。先述したように自立支援法の影響でこの道を選択することが非常に困難になっているが、それではすべての障害のある人たちが活動の場を保障されることになったのだろうか。残念ながらそうはなっていない。現に応益負担が支払えなくて施設を辞めた人たちがいる。また高次脳機能障害や発達障害、難病による障害といった、自立支援法ではカバーしていない障害も厳然として存在する。小規模作業所はこれまでも、このような法の谷間に置かれた人たちに活動の場を保障してきたという実績をもっている。

また、郡部の小さな町や村の作業所では法定事業へ移行するための人数確保ができない中で、都道府県の補助金がなくなってしまうと、どのように展望をもてばよいのかと困惑している所も少なくない。地域生活を支える社会資源が極端に少ない地方で生きる障害のある人にとって、地元の小さな作業所は活動の拠点であると同時に、仲間や社会とつながり人として生きるために不可欠な場所でもあるのだ。それを「新事業へ移行できないなら、閉所するしかない」とばかりに追い詰める法律を、そのままにしておいてよいはずがない。

従ってまずは、小規模作業所が存在する限り、国と都道府県は補助金制度を継続するべきであり、これを求めることは私たちの重要な運動課題となる。そしてそれと平行して、それぞれの地域で小規模作業所がこれまで果たしてきた役割を正しく評価し、この評価を行政担当者などとも共有する作業が必要である。その上で、自立支援法ではカバーできない人たちの活動拠点をどう整備するかという観点から、小規模作業所の今後の役割とそのために必要な支援策のあり方について議論を始めるべきではないだろうか。

その際、滋賀県や大分市などの「地域活動支援センター」は大いに示唆を与えてくれる。これらは名称こそ自立支援法に基づく地域活動支援センターであるが、補助金額の充実ぶりや制度の考え方から言って、その内実は地域活動支援センターの域を超え、法の谷間にある人たちを受け止めるための新たな社会資源と位置付けてもよいのではないかと思われる。

### おわりに

小規模作業所と地域活動支援センターが置かれた抜き差しならない実態をみながら、これを今後どのように乗り越えていけばよいのかを考えてきた。これまで関係者の間からも「小規模作業所は応益負担も関係ないので、自立支援法の影響とは無縁だ」という声が出されていたが、事態が進行するにつれて、やはり小規模作業所が真っ先に窮地に追い込まれていることが分かってきた。

きょうされんは結成以来、小規模作業所問題の解消を目指してきたが、その根本には「最も困難なところの水準が上がらなければ、全体の水準は上がらない」という確信があった。言い換えれば、小規模作業所問題が解決されなければ、日本の成人期障害者への施策が本当の意味で充実したとは言えないということである。そしてこのことは、今回の自立支援法をめぐる動向の中でも、証明されたと言ってよからう。

「小さな巨人」とも称される小規模作業所が指し示す先に日本の成人期障害者施策の向かうべき方向があると言っても過言ではなく、今後の施策の展望と運動の方向性を考える上で小規模作業所が果たしてきた役割や現在の状況からは学ぶことが多いのである。自立支援法の解体的見直しが言われ始めた今、小規模作業所問題が実質的に解決に向かっているのかどうかは施策の水準を測る重要な尺度の一つとなっており、私たちはこの点を注意深く見極めなければならない。