

A s i a n J o u r n a l o f
**H U M A N
S E R V I C E S**

Printed 2012.0430 ISSN2186-3350
Published by Asian Society of Human Services

April 2012
VOL. 2



SHORT PAPER 2

台湾における障害者の社区作業施設(小規模作業所)の発展と課題に関する研究**A study on the development and the issue of the small-scale sheltered workshops for the persons with disabilities in Taiwan**

陳麗婷¹⁾ (Chen Liting) , 朱貽莊²⁾ (Chu Yi-Chuang)
黃曉玲³⁾ (Huang Hsiaoling)

- 1) 上智社会福祉専門学校
〒102-8554 東京都千代田区紀尾井町7-1
chen-li@sophia.ac.jp
- 2) 財団法人台北市私立雙連視障關懷基金会
cyc56552006@yahoo.com.tw
- 3) 財団法人育成社会福利基金会
hsiaolingh33@gmail.com

ABSTRACT

The Japanese social workers and the policymakers of social welfare often have paid most attention to the social welfare system of the West. However, the social welfare system of Asian countries around Japan could also be good examples.

In this paper, we discuss the system of the small-scale sheltered workshops for the persons with disabilities in Taiwan. This is a system which is modeled after that in Japan. But, it has made original progress in Taiwan. We can find the important original characteristics in the system that firmly positioned the function of social work. We think that it might be a good guide in considering the role of residential social work in Japan.

Comparing the historical process of the small-scale sheltered workshops in Taiwan and Japan, we can find that these two countries have gone through the same difficulties. On the other hand, we can recognize that there is a big difference between them. Especially, there are many persons with disabilities who do not have the places to attend because there are few social welfare services in Taiwan.

When we know the similarities and the differences between the present situation and the background more, it will be helpful for the profound consideration of social welfare policy for the persons with disabilities in both Taiwan and Japan.

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

<Key-words>

小規模作業所, ソーシャルワーク, 台湾, 障害者自立支援法, 障害者
small - scale sheltered workshop, social work, Taiwan, Services and Supports for
Persons with Disabilities Act, the people with disabilities
Asian J Human Services, 2012, 2:176-192. © 2012 Asian Society of Human Services

I. はじめに

経済発展と福祉理念の普及、さらには当事者自身の権利意識の高まりを前提として、日本も台湾も福祉への財政支出を増大させることが可能であった。しかし両国とも近年、経済発展が停滞すると、福祉財源の確保が困難になってきた。政府は政策方向の変更をするなどしてニーズに即した福祉予算をつくるために様々な取り組みをしてきた。日本では、2006年度の自立支援法の成立により利用者の定率負担が導入された。そして障害種別の利用規定がなくなり、授産施設や更生施設、福祉工場などを生活介護、保護的就労、一般就労への移行など、機能別による施設の機能を明確にするという、極めて合理的な再整理がされた。特に、福祉の利用者から納税できる一般就労の労働者に移行するような移行支援に力が注がれている。

台湾では、1980年に障害者福祉法成立した後から2007年の法改正に至るまでの期間に、人権をはじめとして教育の権利、就労の権利などの保障が充実してきた。それは、経済成長と国民の福祉に対する理解そして深く関連する社会運動が起きたことによる(陳2009:45-46)。障害者福祉サービスは、次第に施設における支援から地域生活における支援に、そして障害者本人支援から家族支援にまで広がっている(陳2009:49)。2007年の法改正のポイントとして就労支援に限って言えば、就労支援への施策として、公的また私的機関の障害者への法定雇用者数の法改正と同時に一般就労につなぐ、または保護的な就労の場の提供としての役割を担う保護的工場(sheltered workshop)に関する改正が挙げられる。それに対して、日中の障害者福祉施設の利用については、従来通りであった。この法改正によりこれまで保護的工場で利用ができていた利用者の行き場がなくなり、大きな課題が生じた。

本稿ではその解決に向けての一つの取り組みとして、日本の小規模作業所を参考にして設立された「社区作業施設」(以下「作業施設」と記す)を取り上げる。というのはこの施設が国の障害者福祉サービスに充てる財源が限られている中で、支援を必要としている人々の活動の場を保障するための、極めて積極的な施策であるためである。日本でも台湾でも、自活できる障害者には、福祉サービスを利用させないようにするという方向性が共通しており、福祉制度を活用できない人々も当然発生する。その中で日本の福祉制度を参考にして、国情を踏まえつつ障害者のニーズに合わせてさらに創意工夫を重ねていることが、垣間見られるのである。日本のソーシャルワーカーや福祉の政策立案者は、しばしば欧米のみを注目してきた。しかし実は近くのアジアの国々の福祉の取り組みにも極めて参考になるものが多い。「作業施設」もその一例にあたると思われる。これは2011年に正式な助成制度として承認されたが、2年間の試行には様々な意義と課題が見えてきた。この2年間の実行実態を踏まえ考察し、今後の障害者支援の発展に少しでも寄与したいと考えている。

なお、考察の文献資料は財団法人育成社会福利基金が作成した2009年度と2011年度の

報告書を用いた。そして不明点については試行本部である財団法人育成社会福祉基金会の担当者から情報を聴取した。

II. 台湾の保護的工場の実態と「作業施設」の設立の経緯

2007年法改正により保護的工場を従来利用できていた者が、利用できなくなるという深刻な実態を理解するために、まず台湾の保護的工場について述べたい。保護的工場に関し、法制度の内容で改正点は表1の通りである。

表1 新旧法における保護的工場の相違

項目	身心障害者保護法（旧法）	身心障害者權益保障法（新法）
開設条件	なし	許可証を発行されたうえでサービスを提供する。（第35条）
雇用条件	職業評価を行い適切な就業サービスを提供する。（第28条第1項）	就労意欲をもつものの、職業能力が乏しく、競争的な職場に入れず、長期的な就労支援が必要とする障害者に対して、職業評価を行ったうえで、保護的就業サービスを提供する。（第34条第2項）
労働保障	規定なし	職業評価を経て、保護的就業に適合する障害者は保護的就業サービスを提供する機関から仕事を提供し、両者間に契約を結ぶ。（第41条第1項） 保護的就業の雇用主は雇われる障害者の労働保険、国民健康保険、およびその他の社会保険を加入し、関連する労働法規に従い障害者の權益を守る。（第42条第1項） 保護的就業サービスを受けている障害者は保護的就業サービスに適合しないという職業評価を受けた場合、そのニーズに合わせて他のサービスに移行する。解雇予告手当を支払わなくて良い。（第41条第2項）
賃金保障	規定なし	保護的就業に務める障害者は作業能力に応じ賃金が支払われる。賃金は雇用主と障害者との間で合意して、労働管轄機関に届け出る。（第40条第2項）

以下の資料を参考にして筆者が作成。

内政部（2004）身心障害者保護法（http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawOldVer_Vaild.aspx?PCODE=D0050046）

内政部（2011）身心障礙者權益保障法（<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=D0050046>）

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

そして、新旧法における保護的工場の運営実態の改正点は表 2 の通りである。

表 2 新旧法における保護的工場の運営実態の比較

項目	旧法	新法
管轄機関	社会局・労働局	労働局
機能	就業の場所、そして就労の態度を訓練し培う場所	就業の場所
報酬	奨励金	賃金
障害者の身分	訓練生	雇用者
利用前の職業評価	必要に応じて受ける	必須

筆者が作成。

二つの表より示される、大きなポイントとして、次の 3 点が挙げられる。第一に、管轄が労働行政機関に移行した。利用者の立場も訓練生から雇用者変わった。旧法では、職業訓練の場であったため、管轄機関は社会局と労働局の両方であった。新法では、保護的工場は職場の提供とされ、利用者である障害者は、一般就労の雇用者のように労働規定に定めた賃金などの労働条件が遵守されるようになった。第二に、職業評価システムが利用の前提条件となった。障害者が保護的工場で就労できるか否かは職業評価の結果による。旧法では必要な時にのみ職業評価を依頼するというものであった。職業評価を前提として規定するねらいは一般就労にふさわしい障害者が保護的工場での利用することを防ぎ、逆にふさわしくないと判断される者が福祉サービスを利用するためである。第三に、経営者の負担が増加した。雇用者への労働保険をはじめ国民健康保険、社会保険などの加入が義務付けられたことにより、新たな経済的負担が生じた。

法改正により、保護的工場の位置づけと機能は明確になり、サービス内容は一般就労と福祉サービスとの間に位置する、労働行政サイドのサービスに変わった。労働条件が保障されるようになった。他方で、新たな経営者の負担を補てんでできるようにするため一層利潤をもたらすような経営方針が求められるようになった。この新たな変化により利用者の選別にも変化がみられた。生産能力が高い者を採用するようになり、一定の職業能力を持たない障害者が、従来通りの利用をできなくなった。

ここで課題となるのは、一部の利用者の行き場が失ったとことばかりではなく、彼らを含めた作業能力と生活能力を有するものの、保護的工場の利用は不可能となる障害者の行き場の問題でもある。

長期にわたり、障害者の日中活動の場は障害者福祉施設か若しくは保護的工場の二者択一が求められてきた。それに対して、2009年に「身心障害者社区楽活補給ステーション」という日中活動プログラムが開設された。三者の相違は表 3 の通りである。

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

表 3 日中活動場の比較

	障害者福祉施設	社区楽活補給ステーション	保護的工場
中央管轄機関	内政部社会司	内政部社会司	行政院労働委員会職業訓練局
地方自治体の管轄機関	社会局	社会局	労働局
設立目的	デーケア又は生活訓練	<ol style="list-style-type: none"> 1. 訓練を通して障害者の生活能力を高めてその家族の負担を軽減する。 2. 障害者の社会参加を促進し生活を豊かにする。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一般就労が困難な障害者に職業能力を高める。 2. 職場としての役割。 3. 雇用者が支援を得ながら(注4)もしくは直接的に競争的就労に移行するよう支援する。
サービスの機能	日中生活のケアと訓練 職業意欲を培う	文化活動、レクリエーション、体育、芸術活動、園芸活動、料理教室活動など	就業サービス
サービス利用時間	週 5 日間 午前 8 時から 午後 4 時まで	週最低各障害者に 20 時間のサービスを提供。利用者は部分的なサービス利用を選択する。(サービスの内容は一つずつのプログラムにより構成されている)	週 5 日間 午前 8 時半から午後 4 時半まで
定員	施設の規模による	一つのサービスステーションには最低 15 名	工場の規模による
職員配置	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事務職員 2. ソーシャルワーカー 3. ケアワーカー 4. その他の兼任・専任職員。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ソーシャルワーカー (3 つのステーションを兼務できる)。 2. ケアワーカー 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管理責任者 (50 人以下兼任可) 2. ケアマネジャー 3. 就業サービス職員 4. 技術支援者
国の助成	一部助成	一部助成	一部助成

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

利用料についての利用者負担	家庭経済状況により利用費の 4 分の 1 から全額までの補助金がある。	毎月 NT \$ 3000 元まで。	利用料なし。
---------------	-------------------------------------	--------------------	--------

表 3 に示した通り、最も大きな違いは設立目的である。保護的工場は就労の場であるのに対し、身心障害者社区楽活補給ステーションは地域で生活している障害者の家族の負担を軽減し、障害者の能力の維持と社会参加の促進することがねらいである。障害者福祉施設は、日常生活をケアし、日常生活技術の訓練する場である。そしてサービスの内容には、簡単な作業活動を取り入れることもできる。ただし、保護的工場と障害者福祉施設は長期的利用できる場所であることに対して、身心障害者社区楽活補給ステーションはプログラムごとに期間を定めている。

結果的には保護的工場を利用できないが、身辺自立や就労意欲や作業能力などを有する障害者のニーズを満たすには新たな障害者福祉施設を建設することが求められる。しかし福祉施設の建設には莫大な財源が必要となるし、個々の利用者の住んでいる地域に建設することは困難となる。利用者の視点や経営的な視点などを考慮したところ、小規模で利用者にアクセスしやすい所に施設を設置すべきであるという考えが現場の実践者等の障害者福祉の関係者の間に生まれた（財団法人育成社会福祉基金会 2009:1-2）。

そして、日本の小規模作業所の形式は当時の課題を解決する一助となるのではないかと、現場実践者たちが考えて、政府に提案し、さらに知的障害者をサポートする民間団体が日本での視察のスケジュールを立て、2008 年に日本で視察を行い、新たなプログラムの素案をつくった。2009 年と 2010 年にモデル事業を実施した（注 1）（注 2）（注 3）。試行の効果が承認されて 2011 年に国の正式な助成制度として発足した。日本での視察結果は次のようにまとめられた（財団法人育成社会福祉基金会 2009:7-19）。第一に、利用者の利用条件がゆるやかである。第二に、日課の内容は多元化し、作業をはじめレクリエーション、地域との交流などが含まれている。第三に、作業内容は地域の特性に融合している。第四に、運営について政府からの補助金を得ている。

上記の課題（経営負担の緩和、地域化、小規模化）の解決の一助となるという考えと日本での視察結果を統合し、台湾では「作業施設」を下記の設定に基づき 2 年間の試行を行った。まず目的は地域化と小規模化、そして生活に融合した日中作業施設である。利用者は、15 歳以上で、知的障害または精神的障害があり、毎日 4 時間以上、週 20 時間以上利用できる者である。活動内容は第一に作業活動、第二に文化的活動などである。2011 年に正式な助成制度として承認されたが、2 年間の試行を通して、様々な課題が見えてきた。

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

Ⅲ. 「作業施設」の実施状況と実施課題

A. 実施状況

1. 「作業施設」の利用者の実態

利用者の状況として、利用者の年齢、障害程度、本サービス利用以前の状況の3点から示す。

(1) 利用者の年齢

利用者の年齢は表4のとおりである。25歳までの利用者が全員の半分以上を占めており、さらに26歳から35歳までの利用者数を入れ加えたら全体の85%を占めることになる。それに対して、12か所のうち唯一精神障害のある者を支援する施設では、26歳から40歳までの利用者が最も多いが、41歳以上の高齢者も多く11名がいる。これは精神障害者と知的障害者の施設の利用者像の相違とも考えられる。

表4 利用者の年齢

	16-20歳	21-25歳	26-30歳	31-35歳	36-40歳	41-45歳	46歳以上	合計
育成恆徳	7	6	4	0	1	0	0	18
心路工場	11	8	6	2	0	0	0	27
喜愨兒中正	10	2	1	4	2	1	0	20
閉總星兒	6	0	5	0	0	0	0	20
育成蘭興	9	5	4	2	0	0	0	20
喜愨兒鳳山	8	4	4	0	0	0	0	16
仁愛工場	6	4	4	3	1	2	0	20
屏東欣寶	4	4	1	4	1	1	0	15
雲林斗南	4	4	7	3		1	1	20
台中展志	2	4	9	2	2	0	1	20
台南蓮心	1	13	1	1	1	0	0	17
康友仙人掌	1	0	8	10	4	7	4	34
合計	69	54	54	31	7	12	6	247

(2) 利用者の障害種別

障害種別は表5のとおりである。知的障害のある利用者が6割強を占めており、最も多い。次には、精神障害のある者が15%、重複障害のある利用者が1割強を占めている。

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

表 5 利用者の障害種別

施設名 障害種別	育成 恆徳	心路 工坊	喜愍 兒中 正	閉總 星兒	育成 蘭興	喜愍 兒鳳 山	仁愛 工坊	屏東 欣寶	雲林 斗南	台中 展志	台南 蓮心	康友 仙人 掌	合計
知的障害	13	16	17	12	14	13	13	12	15	19	15	0	159
自閉障害※	2	5	1	3	0	1	1	1	1	0	2	0	17
精神障礙	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	34	38
多重障礙	3	4	1	5	6	2	3	2	1	1	0	0	28
其他	0	2	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5
合計	18	27	20	20	20	16	20	15	20	20	17	34	247

※本表での自閉症とは知的障害をもつ自閉症を指している。

(3) 「作業施設」を利用する以前の利用者の生活状況

「作業施設」を利用する以前の利用者の生活状況は表 6 の通りである。障害者福祉施設や保護的工場などの利用をしなかった者が最も多く 7 割弱を占めている。保護的工場からきた者は主に 2 か所の施設に集中しており、全体の 1 割弱を占めている。

表 6 社区作業施設を利用する以前の利用者の生活状況

施設名 以前の状況	育成 恆徳	心路 工坊	喜愍 兒中 正	閉總 星兒	育成 蘭興	喜愍 兒鳳 山	仁愛 工坊	屏東 欣寶	雲林 斗南	台中 展志	台南 蓮心	康友 仙人 掌	合計
サービスを利用 していなかった	5	14	5	11	14	3	15	13	16	18	17	34	168
障害者福祉施設 ／日中サービス プログラム	3	3	4	4	0	4	1	0	1	0	0	0	20
保護的工場／ 一般就労	8	1	2	5	1	1	0	0	3	0	0	0	21
その他	2	9	9	0	5	7	4	2	0	0	0	0	38
合計	18	27	20	20	20	16	20	15	20	20	17	34	247

2. 実施施設の状況

(1) 設置目的と運営上の留意事項

設置目的と運営上の留意事項について上記の全施設の考えが共通しており、下記のとおり要約できる。目的などについて整理したものが、表 7 である。

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

表 7 設置目的と運営上の留意事項

中央管轄機関	地方自治体の管轄機関	設立目的	1. 保護的工場を利用できないが障害者福祉施設のサービスを受けたくない利用者のため、地域で小規模作業活動を行う。 2. 福祉施設と就労の場（一般就労と保護的工場）以外のもう一つの日中活動のサービス。 3. 作業の力や意欲に加えて、社会参加を促進すること。
内政部社会司	社会局		
定員	20名		
サービスの機能	日中作業活動とレクリエーション活動	施設の設置規定と規範	面積の規定作業空間や休憩室などの空間の規定、防災規定、バリアフリーなどの規定、など。
政府の助成の有無	一部あり	職員配置	管理責任者（ソーシャルワーカー兼任可）、ソーシャルワーカー、作業支援員、その他の兼任又は専任職員。
利用料	NT \$ 3000 元まで	サービス時間	週 5 日間、毎日 4 時間以上、そして週少なくとも 20 時間以上の作業活動の参加。

第一に、目的として表 7 に示した通り、地域でサービスの提供することにより、障害者の社会参加を促進し、加えて保護的工場と障害者福祉施設のサービス以外のもう一つのサービスの選択肢を提供することでもある。

第二に、設置時の留意事項として、利用者の交通機関の利便性、設備などが設置規定に合致すること、そして地域住民の受け入れ状況を考えることなどが挙げられる。さらに他の機関との連携を取りやすく、また様々な地域の活動参加ができるように、地域との関係が有機的に展開できるような場所を選択することである。

(2) 職員配置と施設外の人的資源の活用状況

職員の配置は「作業施設」の実施規定に応じて、管理責任者（ソーシャルワーカー兼任可）、ソーシャルワーカー、作業支援員、その他の兼任又は専任職員である。それから半分の施設には、母体機関から総務や心理カウンセラーなどの専門職の支援を受けている。さらに 10 か所の施設ではボランティアの資源も利用している。その他活動やプログラムまたは個々の利用者のニーズに応じて外部の資源の活用も行われている。

(3) 活動内容

「作業施設」の活動内容は、下請け作業をはじめ、クラフト、清掃、食品関係などがある。作業活動以外の時間の活動内容は、レクリエーションをはじめ、地域や社会参加の経験を増やし、社会生活能力やセルフアドボカシーなどの能力を高めるプログラムが組み立てられて

いる。

3. 支援の流れ

利用できるか否かの、特に作業を行う能力の有無についての評価をした上で、1ヶ月間の試用期間を経て、最終的に施設の利用を決める。継続利用が決定した後、社会自立生活のアセスメントを含めて個別支援計画をたて、実行し3ヶ月後モニタリングを行う。支援に当たる他機関や家族との連携についての役割をソーシャルワーカーが担う。また利用者の作業能力や社会生活能力の向上などの状態によって、他の機関への移行支援も行っている。

低所得者の利用負担が軽減できるように社会局と連携し、低所得者の生活手当を申請することをふくめ、さらに企業や個人に寄付を呼び掛けてこれらの利用者の利用費を補助するように働きかけている。

4. 巡回指導

すべての施設が「作業施設」の設置趣旨を理解し、実行状態を監督し、必要な時に指導を行うため、財団法人育成社会福祉基金がスーパービジョンチームを設置し、12か所の施設に対する巡回指導を実施している。指導内容は幅広く、設備空間の利用を始め、利用者を集める方法、ケース記録の書き方、業績を重視する作業活動に対する改善指導等が含まれている。

5. 成果の評価

成果の評価について、「利用者と家族の満足度」および「経営上の評価」の2点を取り上げて考察する。

(1) 利用者と家族の満足度

家族による利用後の満足度については5件法で、いずれの項目もほぼ3.5点以上を得ている。評価内容は表8のとおりである。非常に満足という得点までには至っていないが、一定の作業所での利用を満足していることがうかがわれる。

表8 利用者の保護者による満足度調査項目

項目
1. 作業者は本作業所で良いサービスを得ている。
2. あなたの意見が適度に反映され調整されている。
3. あなたと本作業所での職員は良いコミュニケーションを取っている。
4. 個人サービス計画を立てるときにあなたの意見を取り入れた。
5. 本作業所では確実にサービス計画を実行している。
6. あなたは本作業所でのスケジュールの設定に満足している。
7. あなたは本作業所の場所に満足している。
8. あなたは本作業所の設備に満足している。
9. あなたは作業者が本作業所でどのような活動をしているかを了解している。
10. 本作業所が取り組んだコミュニティ参加活動が作業者のニーズに合っている。

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

1 1. あなたは作業者が本作業所での活動を楽しんでいると思う。
1 2. 作業者が本作業所の利用をしてから、あなたのストレスがかなり軽減された。
1 3. 全体としてあなたは本作業所でのサービスに満足している。

利用者本人からの評価結果は表 9 のとおりである。15 項目を「個人の発達」、「自己決定」、「ソーシャルインクルージョン」、「人間関係」、「セルフアドボカシー」との 5 つの大項目に分けられている。ソーシャルインクルージョンに関連する項目で肯定的回答が 50% 台となっている。しかし、それ以外の項目では肯定的回答が 70% 以上となっている。「作業施設」の利用は利用者にとっての社会生活の発達を促すことおよび発達成長に大きな役割を果たしていることがわかる。

表 9 利用者本人の自己評価結果

	項目	はい		いいえ		無回答	
		人数	%	人数	%	人数	%
個人の発達	1.ここで充実して楽しんで過ごしている。	195	93	8	4	7	3
	2.問題に直面した時に自分で解決方法を考える。	157	75	41	20	12	6
	3.自分の毎日の時間を管理することを知っている。	164	78	35	17	11	5
自己決定	4.休憩の時間に自分の好きな活動項目を選ぶことができる。	186	89	14	7	10	5
	5.作業時間に自分の好きな活動項目を選ぶことができる。	161	77	35	17	14	7
	6.好きな友達と一緒に活動することを選ぶことができる。	190	91	11	5	9	4
ソーシャルインクルージョン	7.この作業所の近隣住民を知っている。	116	55	81	39	13	6
	8.この作業所の近所で買い物をする。	166	79	36	17	8	4
	9.コミュニティ活動に参加する。	115	55	78	37	17	8
人間関係	10.この作業所で新しい友達を作った。	196	93	6	3	8	4
	11.この作業所の友達と一緒に外で活動する。	189	90	13	6	8	4
	12.この作業所での友達に自分の気持ちを打ち明けている。	134	64	61	29	15	7
セルフアドボカシー	13.作業活動に対する意見を職員に話す。	183	87	14	8	13	6
	14.自分が持ってきた個人用品が自己管理できる。	198	94	4	2	8	4
	15.職員は私の不満を聞いてくれて、返事してくれる。	180	86	16	8	14	7

Received
January 2,2012

Accepted
February 8,2012

Published
April 30,2012

(2) 経営上の評価

3種の施設の財政収入について整理したものが表10である。障害者福祉施設と保護的工場の運営費に比較すると、「作業施設」の経営者負担が、最も少ないことが表10からみることができる。

表10 日中福祉施設と保護的工場と社区作業施設の運営費の比較

	障害者福祉施設	社区作業施設	保護的工場
支出 (NT\$)	9,236,506	4,294,931	9,762,889
収入 (NT\$) (国からの補助金)	7,934,916 (3,522,886)	3,612,000 (2,532,000)	7,493,543 (1,050,743)
利用者数	19	20	11
利用者一人1か月 あたりに要する サービス費用	40,511	17,896	73,962
利用者一人1か月あ たりの国からの補助 金額	15,452	10,550 (開設費を除外) 8,050	7,961
施設の独自の財源	1,301,590	682,931	2,269,346

注：この表は財団法人喜慇児社会福利基金会の試算データから作成。

次に、各作業所の収入状況を整理したものが、表11である。

表11 各作業所の収入一覧表

施設	育成恆徳	心路工場	喜慇児中正	閉總星兒	育成蘭興	喜慇児鳳山
国からの 補助金※	1,938,000	1,938,000	1,938,000	1,818,000	1,499,228	1,938,000
地方自治体 からの 補助金	150,020	550,500	20,000	0	40,000	136,000
利用料	696,890	951,950	611,000	611,250	441,000	330,050
作業収入	178,848	576,529	182,217	415,948	13,945	0

独自の財源	145,231	136,483	748,108	741,568	302,202	581,301
合計(NT\$)	3,108,989	4,153,462	3,499,325	3,586,766	2,296,375	2,985,351
施設	仁愛工場	屏東欣寶	雲林斗南	台中展志	台南蓮心	康友仙人掌
国からの補助金※	975,297	1,928,756	1,445,734	1,938,000	1,532,411	1,502,509
地方自治体からの補助金	550,000	0	0	0	170,000	20,000
利用料	209,350	253,623	34,800	0	129,350	12,600
作業収入	706,727	0	80,197	373,896	84,100	25,449
独自の財源	0	156,482	670,326	385,018	0	180,260
合計(NT\$)	2,441,374	2,338,861	2,231,057	2,696,914	1,915,861	1,740,818

※開設費 NT\$60 万元が含まれている。

12 か所の収入（政府の補助金をはじめ作業収入、利用料および独自の財源）は施設により最低 NT\$1,740,818 元、最高 NT\$4,153,462 元であり、平均収入は NT\$2,749,596 元となっている。政府からの補助金について、中央政府以外に地方自治体から補助金を受けた施設は 8 か所に上る。独自の財源の部分を見ると、NT\$20 万元以下に留まっているのは 6 か所である。

このように「作業施設」の運営負担は当初の予測通りとなったと言えよう。

B. 実施課題

財団法人育成社会福祉基金が主催した関係者（実施施設の代表をはじめ、学識経験者・社会局などの行政機関の代表など）による社区作業施設の実行状態や課題などについての会議の記録および各施設の報告内容から、「作業施設」の実施上の課題として次の 2 点が挙げられる。

1. 作業所の機能・位置づけ

上記の会議が数度行われたが、そのたび、力を入れて議論された項目の一つが、作業施設の機能と位置づけ、に関してである。議論の内容は、作業できる者に限定せずに作業するか困難な重度の障害者の利用もできるようにしてほしいとの要望があった。また設置当初の目的に沿って、作業施設の位置づけを見失わずに、日中活動を行う障害者福祉施設と保護的工場の間には存在する施設であるとして展開すべきであるとの意見もあった。

2. 運営上の課題

政府からの補助金の運用の課題および措置基準についての課題が上記の会議中もしばしば指摘されている。前者については、補助金の柔軟的な運用が認められるようにする課題である。政府の補助金には使用内容を限定する項目・金額などの規定があるためである。しかし実施地域はそれぞれの地域性が異なったため、必要な助成項目が違ってくる。補助金の運用の柔軟性が認められないため使用しきれない補助金を返却する一方で補助金が足りないところに自ら補てんすることになってしまった。後者については、作業支援員の配置の課題および定員の課題である。まず作業支援員の配置の課題について主に支障を感じた施設は、支援を多く要する利用者を受け入れた施設である。規定では作業支援員の配置は6~12名の利用者に対して1名の資格のある作業支援員を配置することである。支援を多く必要とする利用者を受け入れられるように、現在以上の作業支援員の配置人数を増やす、またはその資格をもたない補助員を助成することへの要望があった。さらに利用者の定員規定の課題については主に人口の少ない非都市部の地域に存在している。それらの地域に限って定員を10名から12名までにするように要望している。

IV. 考察

前節の実施状況と課題をみると、日本の小規模作業所の運営を参考しつつ、台湾独自のシステムが作り上げられたことがわかる。台湾独自のシステムや実施上の課題などを踏まえたうえ、下記の「ソーシャルワークの位置づけ」、「台湾での社区作業施設の意義」、「社区作業施設の機能からみた台湾の障害者施設福祉の課題」との3点を考察していきたい。

1. ソーシャルワークの位置づけ

まず職員配置も支援の手法もソーシャルワークの理念を据えたことが挙げられる。試行に参加した12ヶ所の施設は母体機関があり、そこからアセスメントシート表などの資料提供や支援におけるアドバイスを受けている。さらにスーパービジョンチームからも利用者への個別支援、資料の作成についての指導も行われている。実は「作業施設」のみならずプログラムごとに実行している社区楽活補給ステーション(表3を参照)の運営でもソーシャルワークの理念を前提としていると考えられる。要するに障害者への支援に関して台湾ではソーシャルワーカーの専門性を重要視し、その専門の支援技術に基づき利用者のニーズをアセスメントし、個別支援計画を立て、家族や関係機関との連携を取りながら支援を行い、運営管理をしていく方法が定着していると考えられる。

現在日本でも社会福祉士の養成などにおいて、レジデンシャルソーシャルワークが議論されているものの、現場レベルではその役割が、必ずしも明確に認識されていない。このような状況の中で台湾のようにしっかりとソーシャルワーカーを位置付けたシステムは参考になると考えられる。

2. 台湾での社区作業施設の意義

台湾での社区作業施設は、小規模化かつ地域に根付いたサービスそして既存のサービスにないものといった日本の小規模作業所の発展に似た存在理由をもっている。しかし背景が大

大きく違っている。

まず日本では小規模作業所を作り上げた理由は①既存の障害者福祉施設に対する不満(量・質)、②福祉の受身的な立場であった障害者やその家族らが権利の主体者とし、能動的に福祉の変革を追求する考えと運動が始まったこと、③制度上で認可されていないため制度や規則に制限されずに地域に根差して障害種別を超えた運営ができること(鈴木 1983)。ただし、国からの補助金は乏しく、自治体ごとの独自の補助金に大きく依存している状況であった。そのような課題を克服する方策として、日本では法人格を持つ小規模作業所が障害者自立支援法の地域活動センターなどに移行しようとしている。補助金の額の多寡は問題があるにしても、一定の補助金を確保するための方途が示されたと言える。

他方、台湾では背景が大きく異なる。利用者のアンケート調査結果(表4と表6)の結果から下記の二つの目的を達成したとも考えられる。まず「作業施設」を利用する以前の状況(表6)の結果から下記の推測ができる。第1に、法改正により保護的工場が利用できなくなった者の行き場としての機能を果たしたことである。そして保護的工場を利用していなかった者の回答から二つのことがさらに推測できる。第一は、利用者の年齢(表4)を考慮すると、特に、16・20歳までの者は、高校卒業後すぐに社区作業施設を利用する者であると考えられ、その人数は全員の3割弱を占めている。第二は、かつて他の施設を利用したことがありその後在宅生活となった者か、またはずっと在宅生活を送っている者であることが考えられる。これらの人たちにとって社区作業施設の存在は社会参加の側面で重要な役割を果たしたと考えられる。

陳(2009:50-51)の研究でも提起したように全国の障害者福祉施設の定員がまだ満ちていないにもかかわらず生活補助金を受給し福祉施設を利用しない障害者があり、その数が不明の状態である。この深刻な課題を解決するには地域の中にあり、アクセスしやすい社区作業施設の存在意義が極めて大きい。

一見同じシステムを展開しているが、現在それぞれの国の抱えている背後の課題は異なってきたのである。

3. 社区作業施設の機能からみた台湾の障害者福祉施設の課題

「作業施設」の機能は前述したように障害者福祉施設と保護的工場との間に位置づけられる。「作業活動」が第一義、「文化的活動」が付加的である。ところが巡回指導の時も、前述の関係者会議の時にも「作業施設」の機能が検討課題となっている。そもそも「作業活動」の定義とは何か。この社区作業施設を立案した関係者たちは作業活動が「仕事でもなく訓練でもなく職業訓練でもない」(財団法人育成社会福利基金会 2011:69)、そして社区作業施設の存在が「サービスの選択肢を増やし能力が退行せずに問題行動が減ることを望む」(財団法人育成社会福利基金会 2011:79)との考えを示した。一方では、利用者が「作業活動」によって奨励金を受けることは容認されている。

なぜ実施上当初の設置目的からはずれてしまう現象が起きたか。次のことが推測される。第一に、社区作業施設の運営費用の側面をみる。表11に示されているように、地方自治体による補助金の取得の有無や作業による収入の相違によって、施設の収入が異なってくる。作業収入が少なければ支出が多くなる。社区作業施設の母体機関が財源の豊富な所でなければ、又は企業や一般市民からの一定以上の寄付がなければ運営の維持が困難である。作業収入は

一部の施設にとって運営の維持には重要な財源だと言えよう。第二に、利用者のニーズの課題である。保護的工場では就労できないが一定程度の能力をもっている利用者にとって得た奨励金からもたらした作業への達成感が大きいとも考えられる。第三に、サービスの選択肢が乏しく、また地域の数少ない施設に特定の機能のみを果たすように求めることは、現実的に困難であろう。保護的工場を除き現在台湾における障害者の日中活動施設は障害者福祉施設と社区作業施設のみである。他方では、既存の障害者福祉施設は生活自立の訓練やケアといった機能を限定しているはずだが、一部の施設では社区作業施設と同じような活動を行っている。

障害者施設の種別が少ない台湾であるが、日本でも抱えていた課題に直面したことも考えられよう。日本では、授産施設や更生施設などが設置されたものの、結果的にその施設の機能分担が不明確となり、自立支援法で極めて合理的に整理されたのである。台湾の側から見て、報告書(2009:19)では、自立支援法に利用者の能力・適性などによる多様かつ段階的な機能をもつ施設種別の再編成のシステムを高く評価している。

日本では障害者福祉施設はこれまで海外の影響と国内のニーズに直面した課題から一步一步発展してきた。それに対して、台湾では国内の制度としての障害者支援サービスの種類が未だ少ないために、まずメニューを増やしているという状況である。内的なシステムの整理と発展を積み重ねたというよりは、その都度海外のシステムを取り入れて、メニューを増やしているというのが実態である。

V. おわりに

本稿では、台湾における小規模作業所に関する取り組みを取り上げた。これは日本を参考にしたシステムである。しかし同時に台湾で独自の展開をしている。それはソーシャルワークの機能をしっかりと位置づけていることである。これは、日本のレジデンシャルケアの検討において参考となる点があると考えられる。

他方で、小規模作業所の発展経緯を見ていると、二つの国が同じような経過をたどってきた部分も見られる。そして、同じ課題で苦慮してきた部分も見られる。しかし大きな差異もある。それは台湾では今でも福祉サービスの種類が限られていることにより、通うところが無いために、困っている障害者が存在していることである。

両国で共通したり異なったりする現状や背景を認識しながら、お互いの国の障害者福祉の展開を見ることは、それぞれの国の政策を奥深く検討する上で意義があると考えられる。

注

- (1) 幅広く知的障害児者の福祉サービスや保護的工場や研究などの活動を展開してきた財団法人育成社会福利基金が主導し、他の知的障害者や精神障害者などの支援機関が連携した。
- (2) 注1の経緯もあるため、「作業施設」は現在の知的障害と精神障害のある、またはそれ以外の障害のある重度障害者の利用に限定している。
- (3) 2009年には5か所の試行を行った、2010年の試行は前年度に加えて、12か所に上

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

- った。この 12 か所はいずれも財政および実行能力が高い事業所である。
- (4) ジョブコーチの支援による個別支援を含む。

文献

- 1) 陳麗婷 (2009) 「台湾の障害者福祉の展開に関する検討」上智社会福祉専門学校 Vol.4, 45-52
- 2) 鈴木清覚 (1983) 「共同作業所の現状と将来」リハビリテーション研究 Vol.42, 2-13.
- 3) 財団法人育成社会福祉基金会(2009) 『心智障害者社⌒区作業施設及サービス模式建置計畫 97 年度成果報告』
- 4) 財団法人育成社会福祉基金会(2011) 『心智障害者社⌒区作業施設及サービス模式推廣計畫 99 年度成果報告』

Received
January 2, 2012

Accepted
February 8, 2012

Published
April 30, 2012

CONTENTS

REVIEW ARTICLE

- A Paradigm Shift in Rehabilitation Medicine:
From “Adding Life to Years” to “Adding Life to Years and Years to Life” **Masahiro KOHZUKI, et al.** • 1

ORIGINAL ARTICLES

- Compatibility of Market and Publicness in Community Service
Innovation Programs of South Korea **Gi-Yong YANG** • 8
- Relation between sports activity experience and individual
attributes of students with intellectual disabilities in
high-school special needs education programs **Hideyuki OKUZUMI, et al.** • 21
- A Study on the Relationship between the Community
Organizing Movement and the Emergence of Social Enterprise in Korea
- Focused on Relationship with Self-Sufficiency Project - **Moon-Kuk LEE** • 29
- Attitudes toward suicide survivors, perspectives on suicide
and death among Japanese university students **Akira YAMANAKA** • 38
- Development Process and the Actual Situation of Social Business in Japan **Hong-Gi KIM** • 51
- Psychological Effects of a program combining exercise with group work:
Toward the development of an effective program for patients with diabetes mellitus **Kyoko TAGAMI, et al.** • 67
- A Evaluative Research of the Effectiveness of the Voluntary Elder Ombudsman **Jung-Don KWON, et al.** • 81
- The Characteristics of Children with Physical Disabilities and the Curriculum
and Teaching Method for Them in the Special Needs Education **Chang-Wan HAN, et al.** • 94
- Categorization of Consumption Expenditure and Analysis of the Factors
Affecting It- For Households with Elderly Members who Participated in
an Employment Promotion Project for the Elderly in 2011 - **Gi-Min LEE, et al.** • 116
- Relationship between Stress-appraisals and Depression among the
Institutionalized Elderly in Korea **Jae-Jong BYUN** • 136
- Relationship between Teacher Mental Health that Involved in Special
Needs Education and Stressor
- From the Analysis of Mental Health Check for Teachers - **Kohei MORI, et al.** • 144
- The current situation of schoolchildren that seems developmental
disorders in general education **Aiko KOHARA, et al.** • 156

SHORT PAPERS

- Implications of Community-Based Human Service Program of South
Korea in the Process of Establishing Health Support System
for the Weak People for Disasters **Keiko KITAGAWA, et al.** • 166
- A study on the development and the issue of the small-scale sheltered
workshop for the persons with disabilities in Taiwan **Chen Liting, et al.** • 176
- A comparative study on Quota System in Japanese and Korea **Moon-Jung KIM, et al.** • 193