

庇護工場の研究 (その2)

池 川 清

アメリカの庇護工場

は し が き

日本の福祉理念には、一般的にみて、一つの大きな傾向がみられる。それは工場で産業災害を受けて身体障害者になった人に対しては、給料を引きつづいて支払っておけば、それでよいのだという考え方がある。又、社会にも不幸な児童がいると、それらの不幸な児童をどこか山の中か森の中の美しい場所に立派な建物を作って収容して衣食住を保障しさえすれば、社会の責任は完結したのだと考え勝ちである。

われわれは、そんな福祉のあり方を考えてみると、それは社会福祉国家を目標としていない。人はすべて生き甲斐をもつことに人間の尊厳と価値があると考えている。人間は仕事のないほどみじめなことではない。朝起きて、今日は一体どうして一日を過ごそうかと空をみている心情ほど哀れなものはない。

月給さえもらっていればよいという物質主義は、もう1970年代には消滅すべきである。働くことに、物をつくることに、生き甲斐を感じるこそ人の人たる価値があるという働く喜びの哲学が生れるべきである。人間の能力開発は、その個人のもっている、内にある、かくれた能力を導き育てることにあると考えることから、その個人が働くことに生き甲斐をもつという方向にまで発展しなければならない。

以上のことを、身体障害者にライトをあて、身障者に生きる喜びを味わってもらう工場、庇護工場（保護工場といってもよい）を考えてみたい。ここには、アメリカの例を研究しながら将来の日本の庇護工場を計画するひとつの段階とした。

神戸女学院大学教授

池 川 清

目 次

- 第1 1929年頃の庇護工場
 - 1 まえがき
 - 2 雇用期間
 - 3 対象者別の各種の庇護工場
 - 4 初期の混乱
 - 5 初期の実例
- 第2 アメリカの身障福祉の1965年以前の法制
- 第3 アメリカの庇護工場には国庫補助がなかった
- 第4 **Goodwill Industries** の研究
 - 1 アメリカの代表的庇護工場
 - 2 沿革と事業の概要
 - 3 身者障に与える効果
 - 4 ロサンゼルス事例
 - 5 全国組織
- 第5 シアトルにおける **Goodwill Industries** の研究
 - 1 歴 史
 - 2 事業概要
 - 3 カフテリア
 - 4 ボランテイヤーとして婦人奉仕団
 - 5 社会事業部の活動
 - 6 売 店
 - 7 P Rと蒐集
 - 8 方針の変更
 - 9 共同募金
 - 10 資 金
 - 11 職員の役割
- 第6 **Goodwill Industries** を創立するときの順序
- 第7 **Altro** 工場の事例
- 第8 商品のダンピングと最低賃金の論争
- 第9 アメリカの庇護工場についての批判
- 第10 公費補助の要望と1965年の法改正

第1, 1929年頃の庇護工場

1. まえかき

アメリカ社会事業年鑑第1号(1928年)によれば Sheltered Workshop について、次の通り解説がなされている。この年鑑はアメリカ社会事業界の水準的解説書として権威あるものであるから、1929年頃の Sheltered Workshop (庇護工場)を理解するには最も適当な資料と考えられる。

庇護工場は産業及交通事故者、老人、病弱な男女の職業的身体的補導をはかるためにのみ設けられたものではなく、未亡人、浮浪者、失業者に対して仕事を与えるために設けられたものである。社会事業上の要援護性のためのみならず、大企業によって採用される筈の要援護者に対する保護とスーパービジョンの技術を開発するための実験施設として考えられる。

1929年には多くの身障者が慈善団体の救護を受けずに、職業生活において自立更生せしめられた。この種のリハビリテーション事業が、どれ程成果をおさめようとも庇護工場は永続的に必要性があるもので、それは民間福祉団体で経営されることもあり、また市又は州の補助を受けつつ独立の庇護工場として運営される必要性は続くものである。

1929年にニューヨーク市の庇護工場協会は次の如き定義をしている。

「庇護工場は、自然競争のもとにおいては、何らかの欠陥があるために一時的に又は永久的な雇用につき得ない人々のために設けられた安息場所(haven)である。」そして、庇護雇用の期間は患者(対象者)が働いている状態をみて短期間で一般産業に就職できるものは庇護工場を出ることが可能であり、また、患者を診断したり、観察してみて長期に雇用を続けなければならないものは、期間に制限なく庇護工場で働くことになろう、と述べている如く当時の概念では、あくまで保護的な社会施設であったといえる。

2. 雇用期間

この庇護工場には1914年頃に設立されているものがあるのは、第一次大戦の結果発達したものと云ってよい。特に、盲、心臓疾患、精神病者等のための庇

護工場は第一次大戦後に始まったものである。

この工場は、対象者の種類によって、利用期間は各種に分かれるが、病後治療患者及び後保護のためのものは期間が短かく、老人、盲人を対象とする工場は長期にわたって利用されている。

短期のものは3ヶ月のものもあるが、結核患者などは2～3年が平均期間で、老、盲は永久的である。

3. 対象者別の各種の庇護工場

工場の設備の点からも、対象者が異なる。

例えば、

身体的リハビリを主とする庇護工場

精神的リハビリを主とする庇護工場

職業補導を主とする庇護工場

職業再訓練を主とする庇護工場

等がある。

また、民間団体によって特色ある対象者を選んでいる工場もある。

例えば、

Goodwill Industries (善意工場)

Salvation Army (救世軍)

は大都市で庇護工場を設け、失業者、一時的浮浪者（無宿者）、就業不能者に対して仕事を供給している。

4. 初期の混乱

いずれの庇護工場の歴史をみても、大体において、初期には、試験期間として、実験的試みと暗中摸索の時期があり、ついで、運営上の困難に直面して、やっと目鼻がついて、緩慢な発展がみられるという順序を経ている。

一般的に云えば、庇護工場は大きな社会福祉施設の一つの部門として運営されているのが通例であり、しかも、相当の長期間にわたって、その大施設の事業活動のうちの小さな部分として取扱われているか又は実験的活動部分として

扱われていたといえよう。その庇護工場が何故に大施設でとりあげられたかといえ、身障者、失業者などのためにニードがあると一般に認められながらも、そのニードが当該地域社会において取り上げられないまま放置されていたり、又、その大施設としては、施設本来の事業としては是非とも配慮しなければならないと考えられているために、そのニードに対処して取組んだものである。それ故に、当初は、予算も僅少で、設備も貧弱なために大半は失敗に終り、対象者にも過度の緊張と無理な疲労を与え、ついには準備不足のために閉鎖を余儀なくされた事例が多かった。

例えば、庇護工場の施設をみると、火災などのために使用に堪えない荒廃した建物を改修して使ったりしているものがあつた。しかし、なかには、初めから庇護工場として建築され、内部設備も庇護工場の目的に副って十分に考慮されたものもあつたことは云うまでもない。

庇護工場設置の運びは偶発的なもので、当初から十分な計画がなされて、対象者の選定や目的の設定や製品の販売計画における重複・不必要な競合が検討されてはしまったものではない。

また、対象者について考えてみても盲人、心臓疾患、結核などの患者についても短期か又は長期の庇護雇用を要するかどうかの判断をすることは極めて困難である。そのため、短期の庇護雇用のために設けられた工場が長期の庇護雇用を要する対象者によって利用されてしまう結果となり、目的が違ってしまふことも屢々みられた。

5. 初期の実例

1929年のアメリカ社会事業年鑑をみると、その頃、アメリカにおける庇護工場の数、利用者数等は全く不明であると書かれている。ただ、わずかにニューヨーク市の社会福祉協議会の年報に、10工場があり、利用者数は705人（男女合計）とのみ書かれている。1ヶ月の労働時間は81,387時間、利用者の稼得金額は17,355ドルとある。しかも各工場間には連絡がなく、試行錯誤や失策が繰り返えされていたから、経営者達は協力の必要性について、漸く認識しはじめていた。

その頃にアメリカには三つの代表的な庇護工場があった。

1) ニューヨーク市の **Altro** 工場 (アルトロ庇護工場)

主として結核の後保護施設として男女のために、その快復の程度に応じて段階的な仕事を供給していた。

1924年に200,000ドルで工場が建造され、約125人の利用者に一日3時間から9時間の働きをさせていた。

目的は産業に従事しながら病気を快復させる (**industrial convalescence**) ことにあった。そして附随的に職業訓練 (**trade training**) を与えた。安静時間、日光浴、医師の指示などが社則にふくまれている庇護工場的一种である。

賃金は出来高払い制であるが、労働組合の協定よりは上まわって支払われている。所得は工場が補助することになっているから利用者は日常生活にこと欠くことはない。

利用者の20%は肺結核の慢性疾患のものであるから、永久的に庇護雇用をつづけなければならないケースである。他の利用者は2～3年のうちには一般企業に就職可能のものである。

1932年中の利用者総数は 129人

生産総額 7,813ドル

1915年5月——1931年12月までの販売総額 2,500,000ドル

利用者の稼得額 1,000,000ドル

この間収益のあった年度は二回位で、他の年間は何れも毎年1,500ドル～1,000ドルの赤字経営であった。

2) シカゴの産業工場 (**Industrial Workshop**) は、1917年に創設され、ユダヤ人福祉協会 (**Jewish Social Service Bureau**) によって経営されている。通常の産業に雇用不可能のものを対象にした庇護工場である。

生産的な仕事に従事することによって、肉体上、精神上的の障害者や又は職業生活に不適当な人々を働かせる。その働きの収入によって救済的な生活費の一部を稼ぐのである。

賃金は初めのうちは、時間給で支払われ、あとになると最低賃金がきめられ

て週給となる。

利用者が十分に一般企業に雇用されうる程度にまで状態がよくなれば一般産業に就職するように指示される。

この施設が、特に重点をおいているのは、青少年の身障者に対する職業訓練である。

3) ボストン結核協会の庇護工場は1910年に arrested tuberculosis (停止性結核) の患者のために創設された。

サナトリウムから退院した36名の患者が医学的スーパービジョンのもとに雇用される。

庇護工場そのものはボストン市教育委員会から提供された古い小学校の校舎を利用し、医学上の器具などは市衛生局が設備している。主な作業は婦人用下着類の裁縫、制服、スモックの生産である。男子は木工、家具の製造（椅子のスプリングやカバーをとりつける作業）、装飾の仕事を教えられている。

賃金は時間給で支払われている。

第2 アメリカの身障福祉の1965年以前の法制

二つの法律によって行なわれていた。すなわち、

1 職業更生法 (Vocational Rehabilitation Act, 1920)

2 社会保障法 (Social Security Act, 1935)

(1) 職業更生法は1920年に制定された。

この法律にもとづいて、

職業訓練

カウンセリング、ガイダンス

職業あっせん

補装具援助等を提供する。

この法律は1943年に改正され、

治療

精神病

精神薄弱

盲人の職業更生——が加えられた。

ついで1954年に再び改正され、州政府のリハビリ対策に財政援助を与えることがきめられ、また公私の団体にも援助金を出し、専門職員の養成にも援助をすることに拡張された。

(2) 1935年に制定された社会保障法は、1954年に改正をみ、働くことのできない障害者に障害保険金を支給することになり、リハビリ・センターなどには連邦政府が補助金を出すようになった。

アメリカ政府の身障福祉におけるリハビリ政策は、リハビリ過程を経れば、実質的收益のある職業への就職が可能となりうる程度に期待のもてるものが対象となっている。

すなわち、障害者を個人として尊厳と個人としての有用性を認め、リハビリのための投資が、公的経費支出の節約になるということを考えている。税金を消費する存在から、税金を納める市民へ転換することの経済的有用性がアメリカ的身障目標であるといえよう。

アメリカの身障者福祉行政の州政府の構造上の考え方としては、

1. 金を支給する仕事は……福祉局
2. 補装具を支給するのは……保健局
(児童については……教育委員会)
3. 職業更生のことは……労働局

と分けられている。

市役所は身障者行政については一切法的には責任がなかった。すなわち、連邦政府と州政府が予算を半額ずつ分担している。

アメリカの庇護工場の施設費には1965年以前においては国庫補助がなかった。その利用者は身体障害者、精神障害者、社会的障害者（移民）などであった。

在所期間には制限はないから、ある人には永久就職の場であり、ある人には短期間の作業テストの場である。自信がつけば、いつでも他に就職してよい。

アメリカの庇護工場は多様な社会的機能をもっているから、その有用性については高く評価されている。

州職員として障害者と直接に面接をし更生計画をたてる職業更生カウンセラーが全米に3,000人程いる。これは日本の身障福祉司と似ているが、所属は福祉局でなく州職業更生局であることは注意すべき点である。故にこのカウンセラーは、リハビリの可能性のある人々を対象とするので、単に保護や、経済扶助の必要な人々の福祉は福祉局の仕事であるから、それに所属するソーシャル・ワーカーに任かせている。更生の可能性があって、かつ経済扶助や社会調整の援助の必要のあるケースについてはソーシャル・ワーカーと協力しているのが実状である。

また、逆に被保護階層のうちにも、職業更生を希望し、リハビリ・コースに入りたい、又入る可能性のある人々は福祉事務所、病院、学校ではカウンセラーに援助方を依頼して移送してくる。

アメリカはイギリス人の身障者雇用割当制の如き強制的な雇用制度をとっていない。

第3 アメリカの庇護工場 Goodwill Industries の研究

1969年においては、アメリカには約1,000の庇護工場があり、過去20年の間に約500工場が増加したことは、そのニーズが社会に認められたためである。

今日においてもアメリカの庇護工場は理論的にも実践的にも発展の途上にあるといえるから、概念を固定化することはむしろ避けるべきで、その工場の立地場所、地域の条件、目的、收容人員、被收容者の能力の程度が、それぞれの施設ごとに異なっていることは当然である。以下において、その代表的な施設についてのべる。

1. アメリカの代表的庇護工場

アメリカの庇護工場として歴史的にも最も古くからはじめられたものとして Goodwill Industries (善意工場) があげられる。

主としてメソジスト派教会、救世軍、聖ヴァンサン協会が中心となって各都市で運営されているものである。

1910年に各地区にある Goodwill Induries 施設が全国団体を結成し National Association of Goodwill Industries を設立したが、1946年に名称を改めて Goodwill Industries of America, Inc. と称し、今日（1969年）では各都市に 142ヶ所の庇護工場をもち年間 60,000人を雇用している。

現在、世界各地に160ヶ所の Goodwill 工場があり、50,000～60,000人の障害者が働いている。

160ヶ所のうちアメリカに137ヶ所、カナダに10ヶ所、オーストラリアに3ヶ所その他であるから、沿革からみてもアメリカが主たるものである。

現在は Goodwill Industries International Department (9200 Wisconsin Avenue N.W. Washington, D.C. 20014 U.S.A. に本部あり、通信連絡部としては 6303 Meadow Road Dallas, Texas 75230. — Director: Gerald L. Clore)

2. 沿革と事業の概要

最初の Goodwill 工場が創設されたのは、1895年、ボストンのスラム街に宣教師として赴任した若きメソジスト派の牧師である Dr. Edgar J. Helms である。彼はスラム街に住んでみて、老人、身障者、家庭に閉ざされた不幸な人々 (shut-ins) がきたない衣類を着て、栄養が劣っていることをみて、1902年に富める教会と契約して古い衣類をもらうことを約束した。そこで集まった古着を貧しい人々にあげることを考えてはじめたのが、この事業の最初の考えである。しかし、Goodwill Industries という言葉は1915年まで使われなかった。(Seattle Goodwill Industries: You and Goodwill p. 3)

事業の概略

- 1) 使い古された家財道具、衣服を一般家庭から集める。
- 2) 身障者がこれを分類整理し、修理のできるものは修理して販売するのである。

かくして身障者に修理の技術を習得させ、品物を販売する技術を教え、販路を開拓して市場を発見させる非営利用団体である。

ここで修理された家具、衣服等は一般市価よりも安いから、低収入の家族や労働者に愛用されている。

3. 身障者に与える効果

身障者は屢々社会的無用感という強い劣等感をもって社会や家庭の片隅に閉じこめられやすいが、この工場で働くことによって、自分達も一般の健常者と同じく他人のために何かを寄与できるのであるという積極的心理上の意義があることは見逃すことができない。身障者特有の消極的態度から、自己の将来の職業生活に希望をもち、健全な社会生活を営み得るという心情が刺戟されることが、身障者のリハビリ過程において最も重要なものであるといえる。

4. L.A. の一つの事例

ロスアンゼルス市の Goodwill Industry (善意工場) の事例を示しておこう。

対象者は身障、精神障害者、老人で700名が働いている。これらの700名の雇用者は、すべて通勤制である。

市内の各家庭より寄付された不用品、衣服、テレビ、ラジオ、電気製品、椅子、机、家具一切、靴などを集めて更生修理して、市価の半額ぐらいで180店の専門店で販売する。

35台のトラックが中古品の蒐集と再生品の運搬用に動いている。

建物の増築や内部設備は一般の社会寄付をあおぐが、職員の俸給はほとんど物品販売による収益によってまかなわれている。

職員としては

所長

生産部長

更生部長 (看護婦・医師・心理指導者・牧師・ケースワーカー)

技術指導員

運転手

工場は8時間労働制で毎朝30分の礼拝（精神的更生をはかる）をしている。
通勤には専用バスによる送迎をしているが、なかには、自家用車で通勤するものもあり、また近いものは車椅子を利用している。

5. リハビリ・センターとの関係

アメリカの庇護工場はリハビリ・センター内において又はリハビリ・センターの一部門として運営されているものが多い。

この両者の工場が協力して団体を結成しているのが、Association of Rehabilitation Centers と National Association of Sheltered Workshops and Home Bound Programs である。

第4シアトル (Seattle) 市にあける Goodwill Industries 研究

1. 歴 史

1923年の初めシアトル市内の社会公共心に富む市民達が会合を開くと、話題に上るのは忘れられた男女の成人達の不遇な問題についてであった。その当時、すでに社会事業団体や施設は同市に多数存在し活動をしていたが、どの団体も救済のための慈善活動をしていただけで、対象者の自立・独立を援助しようとする団体がなかった。

ときたま、シアトルの University Temple の牧師をしていた J. E. Crowther が、ボストンにある Goodwill Industries を訪問して、その事業に深く感動し、さっそくボストンで経験をつんでいた Dr. E. J. Helms をシアトルに招いて働きつつ救済する計画 (work-relief program) を立案してもらった。これが、現在のシアトルの Goodwill Industries の発足である。

初めは9人によって準備委員会が結成されて、27人から成る理事会が任命された。ついで、1923年5月25日に失業中の男女市民を対象として最初の Goodwill Industries が事業を開始することになった。

初めは小さな工場であったが1930年には現在地に3階建の大きな工場と売店をもつ建物に移転した。

1930年頃の不況時期には **Goodwill Industries** 工場に働く失業者は賃金を現金でもらうものや、衣類、食料でもらうものもあったが、働く人々は自尊心、働く喜び、自分の責任を遂行している自覚をもって毎日をすごすことができた。

1945年5月10日、火災のため工場はつぶれた、理事会は、早速招集されて建設委員会を任命し、どこに新しい工場を建てるべきかを検討したが、結局、もとの場所に建てることになった。しかし、雇用されている労働者は遊んでいるわけにはいかないから、散在している各所の分室で仕事をつづけていた。

その反面において、再建委員会は金集めの専門家の経験をもとにして、有力な市民、実業家に募金運動を展開していった。そして一年後に再び、耐火建築が完成をした。

新しい建物は冷暖房設備されていて一階に工場があり、二階には事務室、食堂、礼拝堂が設けられてある。

2. 事業概要

1948年の年報によって、当時の事業概要を紹介しておこう。

工場の作業種類は次の通り多様である。

靴修理

縫製 (15人～20人従事)

製帽 (hat blocking)

クリーニングとプレッシング

再生部 (novelty department) —— 家具を洗い、磨く工場

時計修理

fix-it shop (更生部)

大工修理

upholstering department (椅子のカバー作り部)

従事者は約 130名 (男女) である。

大部分が失業の可能性のある男女である。

たとえば

年令,

身障,

慢性病,

の点において一般工場に働けない人々である。

Goodwill Industries における handicap (障害者) の種類は大別して次の5つにわけられる。

- 1 身体的障害ある者 (身体上の能力に適した作業をする)
- 2 精神的障害ある者 (簡易な作業・注意深い訓練を必要とする)
- 3 情緒的障害ある者 (自信を回復するために理解と忍耐を必要とする)
- 4 社会的障害ある者 (義務教育を受けなかったり、又その他の社会的落伍者)
- 5 老令者 (肉体的に通常の職につけない又はその能力に適した仕事だけができる)

賃金の支払の方法としては、身障者を大小の作業集団にわけて、

(a) per diem (日割り制)

(d) 時間給

(c) 出来高払い

の三つの制度がとられている。

製品は工場長が消費者に一般価額に均しい定価で売っている。

しかし、庇護工場の経営は非営利主義であることが原則である。工場の一切の経営は有給職員の手によってなされ、資本家という如き利益をとるものはない。従事する利用者 (雇用身障者など) は有資格の監督者のもとに働き一定の時間就業することを義務づけられている。病状、身体的条件によって働く時間は各人まちまちにきめられている。

5. 社会事業部の活動

Goodwill 工場で働きたいものは一人ずつ面接をうけることになっている。

- (a) 本人の身障の程度
- (b) 過去の経験
- (c) 何をしたいと望んでいるか、その仕事は訓練を通じて技術を上達し得るか

などについて面接のときにきかれる。

そして働くことにきまれば、必要なケースに対して最初の食事は無料で支給され、洗濯されたきれいな服も支給されて、また缶詰の果実も贈られる。

毎月、お誕生会が美しくかざられたテーブルの上で、誕生月の労働者にはケーキと食事が無料でサービスされる。

他の社会施設から照会されてくる困窮者で働くにも労働服がないものや靴のないものにはそれらを支給している。

6. 売 店

工場で加工された色々の品物はシアトル市内の6ヶ所の売店で売られている。骨董品もあれば、新しいものもあるが、いずれも安く合理的な値であることが特色である。

庇護工場で作られた製品を売りさばく市場を開拓することは全く不可能というわけではないが、それよりも、工場の収支を合わせて自立経営 (self supporting) することは実際には不可能である。それゆえに、庇護工場は公私の団体、機関によって製品の販売については援助を受けている。

(1935年の社会事業年鑑。P. 416)

7. P.R. と蒐集

古着や家具などを寄付してくれる市民の名簿には40,000にのぼる個人と会社の住所氏名が登録されている。年二回パンフレットを発送している。新しい寄贈者があれば、必ず “Thank you” card (感謝状) を造り、Goodwill Industries の概要を書いたパンフレットも添付してPRにつとめている。

工場見学を歓迎しているから、或る団体では工場を見学したあと、そのクラブの総会を工場内で開いていることさえ稀でない。またTV、新聞なども非常

に協力的である。

蒐集する品物はどんなものでもかまわない。(古新聞を除く)

例えば、

衣類、靴、家具、家財(絵、本、鏡、花瓶、装飾的ことう品)台所用品、盆、皿、敷物・織物、電気器具、玩具・人形・おもちゃの自動車や馬車

常得意の寄付者には Goodwill Bag (袋) がおかれてあって、そこには古物をつめこんでおけば、トラックでとりにくるようになっている。

8. 方針の変更

1947年秋に古新聞の値が下落しはじめたため、理事会は古新聞を扱わないことに方針を改めた。古新聞や古雑誌を集めても身障者に働く機会を提供するものではないし、再生の方法もないからである。

それまで Goodwill Industries は古新聞を集めて金にかえていたが方針を変更した理由を全協力者に郵便で発送し協力を求めた結果、市民も理解してくれることになり、以後、かかる古新聞類は市の焼却場へ捨てられることになった。

初期の Goodwill Industries は身障者のために庇護雇用 (sheltered employment) を与えることを主たる目的としていた。

しかし、1949年以降は大きく変化している。すなわち、今日では職業訓練 (work training) をして一般企業へ就職させることを目的とするようになった。従事者の全部が一般企業に就職できる程に進歩しているとは限らない。勿論、一部の身障者は永く庇護工場に留って仕事をしつづけているものもあることは事実である。

9. 共同募金

Goodwill Industries は共同募金の配分をうけているが、いずれ独立採算が可能になると思われる。社会福祉協議会の一構成メンバーとして積極的に参加している。

Goodwill Industries は公的補助は一切受けていない。

Goodwill Industries の経営は理事会によって運営され、収入は賃金と経常費に支払われるから、一切 stocks, bonds, dividends がない。

10. 資 金

売店において販売された品物の売上げ金が資金の大部分であるが、極めて少額ではあるが現金の寄付もある。

11. 職員の役割

施設長 (Executive Director) は有給専任者で、理事会において選任され、工場一切の管理責任者である。施設長を補佐するために次の部が設けられている。

常務の運営

販売

P R

人事及びリハビリ

これらの4部にはそれぞれ有給の責任者がいて施設長を助けている。

第5 日本で Goodwill Industries を創立するときの順序

1. 市民の有力者の集団に対して、庇護工場としての Goodwill Industries の必要性和海外における実績とを知らせる。

2. できれば、非営利団体として法人格の協会を設立する。

3. 建物の大きさ、工場の広さ、設備、必要な資金の総額を見積って、民衆の寄付を求めるか、政府、地方自治体の補助金を要請する。

4. 工場を運営管理できる所長に専門の知識をもった人を候補者として選び、その候補者をして既設の庇護工場において実地の訓練を受けさせる。

アメリカの経験では一つの庇護工場を設立するのに、25,000ドル～50,000ドルを必要とする。二ケ年の間は収支はつぐなわないのが通例である。今までの

経験からみれば、毎年上記の金額の5%~10%は補助をつづけなければ収入によって独立採算は困難である。

以上は Goodwill Industries の国際部長の Gerald L. Clore 氏が1969, 10. 20付にて私に宛てた手紙にのべられたことである。

第7 Altro 工場の事例

1. ニューヨークの庇護工場

Edward Hochhauser によれば、庇護工場は各種の障害をもっている人々の障害自身の悪化を防ぐことも一目標である。工場で働くことが経済的に有用であるが故に障害者に満足を与えるのである。

しかし、老人とか身障者に対する庇護工場は目的と過程においてその他の障害者とはやや異にしている。

Altro 工場は1913年に結核患者の後保護のために開設されたもので、その後心臓疾患のものにも利用されるようになったが、いずれの疾患も50才以上の人々に多いといえる。この患者達は多くは失業しているが、失業ということは単に経済問題ではなく、何もすることがなく怠惰で暮らすことは心理的にも社会的にも無用感に陥って、却って病気の回復を長びかせるものである。

アメリカの Altro 庇護工場の雇用者の90%は6ヶ月~3年位で工場を卒業して一般産業に就職するが、老人の雇用者は永久に庇護工場に雇用しつづけなければならないものが多い。

おのずと、作業の目標も、安全第一、満足を得させること、収入の面で多くなるように工夫することが原則となる。

Altro 工場において新入所の最高年齢をいくつにすべきかが論じられたことがある。初めは45才~48才であったが、心臓疾患のケースについては、最近では55才と改められた。

現在 Altro 工場には65才以上のものが7名在所している。一日7時間労働を守っている。一人は73才であるが、出来高払い制の稼得額が週55ドルである。彼は48才で、この工場に入所し、今日まで引き続いて労働している。

2. 沿革と概況

- (a) 創立・1913
- (b) 経営主体・アルトロ保健リハビリ奉仕団 (Altro Health and Rehabilitation Services)
- (c) 宗派・なし
- (d) 所属ニューヨーク・ユダヤ人博愛連合 (Federation of Jewish Philanthropies of New York)
- (e) 雇用者について
 - 年令・17才以上
 - 対象・結核，心臓疾患，精神疾患，情緒障害者であって，一般の職業に就職するまでの過渡的一時的経験，訓練を所得させる必要のあるものを入所させる。

仕事の内容・主として制服の衣類の縫製，切断，し上げ，包装，及びそれに関係あるミシン機械の修理，事務，タイプ等のサービス関係の仕事，オフセット印刷

福祉局のサービス

- (a) 医療
 - (d) ケースワーク
 - (c) 職業相談
 - (d) 心理テスト
 - (e) 健康管理（栄養を含む）
 - (f) 職業教育（連邦政府の徒弟訓練部の指導によって立案されている）
- 収入：ニューヨーク市における一般工場労働者と類似の賃金ベースで実際に生産した品物に対して支払われている。
- 就職：職業訓練を修了したものは公共職業安定所，市福祉局の雇用就職課のあっせんで就職する。

退所後の追跡調査

アルトロ工場を卒業した患者に対しては，専門職員があとの追跡補導サービ

スをすることになっている。

(g) 工場の特色

一般工場と何等異なることのない外観及び雰囲気をもっている。

3. 工場長の考え方

Altro 工場の所長 Dr. Horold Kase が、常に力説していることは、庇護工場と一般工場との間には、雇用者に対する職長などの態度は同様に厳格な雰囲気の中で生産を向上させるということを念頭におくべきであると云っている如く、常に一時的な職業訓練を目的とする施設であると主張している。

過去の庇護工場は雇用者に対して、半熟練的な手仕事のような簡易作業を主として課していたことは事実であろうが、これは、最少限にとどめるべきであると考えている。Altro では、現に1967年7月から州政府の補助を得て Electronic data processing Program の訓練所を工場内に設けている。

Kase は簡易作業は短期間課すことは作業能力を評価する場合において価値を認められるが、現在みる如く、この簡易作業が庇護工場に普及していることは賛成できないと言っている。たとえば、1966年においてニューヨークの庇護工場を14ヶ所調査したところ、うち11ヶ所において封筒づくり、箱づくりのような簡易作業をとりあげている事実は、庇護工場がいつまでも質を向上させる努力をしないことの証左であるとなげいている。(アメリカの政府刊行物 REHABILITATION RECORD, Jan./Feb. 1969, p. 17 参照)

第7 商品のダンピングと最低賃金の論争

1933年6月16日に公布された NRA (National Industrial Recovery Act — NRA と略) において、商品販売の公正な競争品は Blue Eagle のしるしをつけることが許された。

ところが、庇護工場は不当に安く売っているので公正な競争品と云えないという不満が一般産業界におこった。この不満については庇護工場の実状を調査した結果、賃金も適正に支給されていること、また製品もダンピングされてい

ないことが明かになったために業界は満足した。

ところが、庇護工場側からの不平として、政府は補助金を交付するか公的援助が工場に対してなされるべきであるという点からおこった。そこで、この問題を検討するために、当時、庇護工場を長年にわたって経験していた数名の人々が政府の助言委員として1934. 5. 11に任命された。

Goodwill Industries of America から Oliver Friedman, Altro Workshops から Edward Hochhauser, Cathoric Charities から Monsignor John O'Gray, Brooklyn Industrial Home for the Blind から Peter J. Salmon 及び Col. John N. Smith が学識経験者としてあげられた。

その助言委員会において研究の結果、16才以下のものを雇用してはいけない、商品を不当に安くダンピングしてはいけない、などの誓約書がつくられて、庇護工場の製品にも Blue Eagle のマークをはることが許された。

この事件が契機となって、私企業と政府と庇護工場の間に満足な関係が生まれることになり、その誓約が実行されるために National Sheltered Workshops Committee が設けられて、次第に世人の関心をよぶようになった。

その後1936年1月1日に、最低賃金制をきめた法律 (Federal Wage and Hour Law) が制定され、ここに新しい問題として、一時間一ドルを支給しなければならないことが庇護工場の雇用者に適用されるか否かの問題が出現した。1939年3月に至って、この問題を研究するため新しい委員会 (Advisory Committee on Sheltered Workshops) が設置されることになった。

この委員会は障害者を故意に、又は非故意にせよ搾取から守るために基準を設けるべく配慮し、雇用者の賃金が安くならないように、且つ庇護工場が法の精神にもとづいて、その計画を遂行できるようにという目的で政策樹立に努力したのである。

この委員会は研究をかさねているうちに、庇護工場の種類が千差万別であり、基準の設定が、非常に困難であることを発見した。すなわち、重障者にリハビリを主として、作業を従とする工場もあれば、軽障者に収入をはかることを主目的とする工場もあるといった具合で実に多様なものを見出したが、委員

会としては次の結論を示した。その地方における一般労働者の仕事と質と量に
つりあった賃金を障害者に支給しなければならないとした。また出来高払い
(piece rates) の障害者に対しても、一般労働者の最高額を支払わなければな
らないとした。

これらの原則は漸次うけいれられて National Assn of Sheltered Work-
shops and Home bound Programs が採用するところとなり、同協会が発
行した Handbook on Standards for Sheltered Workshops にも引用され
ている。

第 8 アメリカの庇護工場についての批判

1. 問 題 点

アメリカにおける問題点として指摘されたことは次の通り。これは主として
オーストラリアの庇護工場の専門家 Gwen Forsythe がアメリカを視察した
報告書にのべられた点を要約したものである。

- 1) 財政が不十分である。
- 2) 運営に関する経験が未熟である。
- 3) 建設について政府の援助がないが、それを必要とする。
- 4) 雇用者の収入が増加した場合の政府の生活扶助費の減額措置がきびし
い。
- 5) 社会一般の理解がないために、庇護工場をもっと必要とするにかかわら
ず増設されないこと。

2. 大学との関係

サンフランシスコ大学の商学部には庇護工場の経営についての学科が政府の
補助によって設置されている。この種の学科又はコースは他の大学にも既にみ
られるところである。

この政府の補助金は、大学の人件費、学生の奨学金、他の州から入学する学
生に対する交通費を含んでいる。

コースは大体9ヶ月間で、うち6ヶ月は教室内の講義に、最終の3ヶ月は庇護工場における実習に割り当てられている。

教育内容としては次の科目がある。

- (a) 庇護工場の理論と実際
- (b) 経営管理の原則
- (c) 工場経営法
- (d) 市場論
- (e) 経済学、統計学

すなわち、学生に庇護工場の基礎知識を与えるもので、現場に就職するまでに、大学として教育できることを実習も含めて教授しておく目的である。

サンフランシスコ大学では上記の学科とは別に、3～4日の講習会を開催して、庇護工場の傾向とか新しい事象について現職者及び庇護工場を経営する法人団体の理事を対象に新知識を教えることもしている。

この種の教育計画はアメリカ以外の大学では、まだ実施されていないが、近き将来においては、各国の政府も考慮すべきことであろう。しかし、庇護工場の問題はリハビリ全体の範囲のどんな地位を占めるかについては、オーストラリア政府でも、はっきりした見解をもっているとは云えないので、庇護工場の職員が講習会に出席するため席をあけることを、むしろ歓迎しない向きさえ見られる。しかし、オーストラリアの庇護工場の将来問題の最も大きな障害は適当な職員の補充確保が困難であろうということである。

それ故に、庇護工場が成功するためには工場経営者に才能のある人を採用するという点にある。

3. 雇用期間

庇護雇用の期間を短くしようとするのがアメリカの傾向で、大体6ヶ月以内を目標としている。かかる短期間に修得できる訓練技能の程度は果たして十分なのであろうかという疑問がもたれる。

4. 軽度障害を優先

アメリカの庇護工場は雇用者の人数によって連邦政府の Vocational Rehabilitation Administration (職業更生局) から補助金を得ている。

このために、庇護工場側としては一般企業に就職可能性のある軽度障害者を受け入れて回転を早く、よくしようとする傾向がみうけられる。このことは、アメリカの如き自動車の普及した国では、通勤に公共バスなどを利用しないで自家用車で庇護工場へ往復できる障害者が対象にされるということも併せ考えると、アメリカではむしろ軽度の障害者の利用が多いと云える。もちろん重症の障害者も工場にいるが、それは稀である。そうした人には家庭授産計画 (home bound program) を提供している。

もうひとつ追記すべきことは、庇護工場の収支が適正にバランスをとるためには、新しい生産品目を開拓する必要があるというので政府は調査費、研究費を多く支出している。この庇護工場の調査は勿論、生産の研究をも含んでいる。

5. 特殊学校と庇護工場の連絡

ロスアンゼルスその他の都市にある特殊児童の学校 (精薄児) の最終学年の生徒は最後の一年間は毎週一定の時間を庇護工場へ通うことを義務づけられている。それは学課時間のなかに含まれたものとして認定されている。

生徒は工場へ通うことに馴れる上に、工場内での日常の作業や規則にもふれるから、卒業後において庇護工場へ採用されても、なじみをもっている。また、工場側の職長も、その生徒のニードや作業能力について実習期間中に熟知する機会があるから、卒業後急に接する人とはちがって、その障害少年を指導する上に便宜が多い。ある実例では、この1Q (30—70) の生徒達はダンボール箱の生産には何等支障がなかったという報告がある。

米、英の庇護工場の雇用者とオーストラリアのそれとを比較して云えることは、米、英の雇用者は軽度障害者が多い。通勤についての配慮がすくなくてすむということである。

もうひとつ云えることは、米、英ともに障害者が庇護工場で訓練期間中でも政府の扶助金を支給している。

6. 日本における実験と批判

わが国において、アメリカの Goodwill Industry の構想をまねた施設として、現在の「太陽の家」の前身である「別府善意工場」がある。発想者である中村裕氏の構想を紹介して、「太陽の家」の記録には次の如く記してある。

中村氏の構想は別府整肢園の付帯事業として職業訓練・生産活動をおこない、社会復帰させる「別府善意工場」というものだった。この当時つくられた「別府善意工場設立趣意書」には、つきのように書かれている。

〔目的〕 全国の市民が廃棄した衣類・家具・器具等を集めて作りかえ、特約店で販売するとともに、新規製品の製造もおこなうことを目的とする。これは、利益のために組織されるものではない。収益は役員、会員、個人等いかなる者も個人的な利益のために役立たせるものでなく、その果たす役割は多くの人びとの善意を基とし、身障者を職業を通じて社会復帰させる社会福祉事業である。

〔職業的評価〕 身障者がどんな能力を失ったかは問題ではなく、どんな能力が残っているかが問題である。身障者に新しい希望を与える第一の大きな段階は、この人たちにもっとも適した仕事を見つけてやることである。適性・心理的・職業的な各種テストによって、興味と技術の両方を加味し、職業訓練して社会復帰させる。

この身障者による、家庭用品の廃品更生・販売という考え方は、アメリカの「グッドウィル・インダストリー」によっている。たしかにアメリカでは一応の成果を収めており、身障者の職業訓練をかねた自活への第一歩としては適当な仕事に思われた。

まもなく、この計画は試験的に実行される。青少年赤十字団などの協力で集められた品物は、短期間にかなりの量にのぼった。別府だけでなく、東京でも日赤本部の倉庫の一隅を占領した。だがその市民の提供した善意の山を前に、中村氏は絶句した。

ゼンマイが切れ、すすききった八角時計。モーターがこわれた30年前の扇風機。まっ赤に錆びた洗濯機。底のぬけたタイヤ。片足だけのゴム長靴。すり切れた兵隊ズボン。……それはまさしく「廃品」そのものだった。手のつけようのないクズの山だった。

廃品回収業者も横をむくような品物を更生したとして、はたして販売のメドはあるであろうか。事実、後にこのガラクタは整理されたが、簡単に運んでくれる業者はなかった。まだ使用できる家具、家庭電化製品も、運び賃を出さなければ整理ができない時代になっていたのである。アメリカの場合は、新品と思われるものもどしどし不用品として処理する家庭生活がある。そして、更生品でも実用価値があれば利用する合理的国民性がある。それが「グッドウィル・インダストリー」を一応成立させている。だが、ここで市民が提供したものは、ほとんど更生の価値のないものだった。廃品提供のよびかけは、手ごろなガラクタ整理の機会として受けとられたのかもしれない。

この試みは失敗だった。そして、一つの教訓を与えた。日本における社会福祉事業は、日本の国情のなかでおこなわれるということである。中村氏が構想した、廃品更生をおこなう「別府善意工場」は、このスタート以前の試みで挫折した。だが、これによって新規製品の製造を主体にした生産活動へむかわせ、後にさまざまな企業の導入となってあらわれる。そして「別府善意工場設立趣意書」にもられた精神は、発展的に「太陽の家」の基本理念として成長したのである。

このようにわが国では、中古品修理販売という生産形態が存在しないということは、次のような理由によるものと思われる。（授産事業の基本問題参照）

(a) 中古品をとり扱う授産施設は、原材料を地域から蒐集する機能が、その地方の教会や婦人クラブによる地域組織運動にゆだねられている。その組織とボランティア活動あって始めて成立つ特殊な生産形態なのである。所が、身障者をめぐる共同体意識の立ち遅れのもとにおいては、このような生産形態が生れることはほとんど実現不可能と思われる。

(d) 日本は修理工賃が高く玩具、家具など、中古品と新品との価格が大同小異

であり、あえて中古品に対する需要がみられない。

(c) 日本人には良い物を喜捨するという習慣がなく、徹底的に使用しきった物を廃品回収業者に払いさげるという習慣をもった国民である。したがって、中古品といえば、全く使用価値の無に等しいものであるので、労力をかけて改造しても商品としての価値は少ないこと。

(d) わが国には中古品修理販売業者は古くから商業ベースで存在していること。

このような事情のためわが国には、グットウィル方式の生産形態は不毛なのである。そして、他の生産形態が専ら採用され、将来においては下請生産がより伸びてくるように予測されるものである。

第9 公費補助の要望と1965年の法改正

アメリカの身障者の庇護工場の大部分は民営であるから、イギリスの Remploy 社の如く国家の援助がないために、運営はやや制限されている。関係者は国及び州が建設についてもっと補助をすべきであると要望していた。

(Altro Workshop の Edward Hochhauser. 1966)

今までのべてきた如く、アメリカ政府は身障者更生行政において、庇護工場の位置づけに長い間消極的であったが、1965年の法律改正によりリハビリ関係施設について大巾の補助金交付政策を決定した。その内容を概観すれば次の如き補助金を交付することになった。

1. 州政府の建設する庇護工場に対して、90%の補助をすること。
2. 地方公共団体又は非営利団体の庇護工場計画に対して一定の期間（12ヶ月以内）を限り90—10%の補助をすること。
3. 公立又は非営利団体が新たに庇護工場を建設する際には33⅓%—66⅔%の補助金を交付すること。これには既存工場の改修、拡張の場合も含まれている。
4. 基幹職員を一定期間（3ヶ月—4年）庇護工場の管理技術の援助のために派遣し、運営を技術的に援助すること。
5. 生産、管理、技術指導の現場職員及び会計、安全、職業分析、PR等の

ために専門家を2～5日間派遣して、生産コストの減額、雇用者の収入の増加の方法を指導すること。この派遣経費は無料である。

6. 経営診断をして庇護工場の改善のために3ヶ年の間90%の補助金を交付すること。

8. 雇用者の職業訓練計画を充実し、稼得賃金を向上させるために技術訓練をする目的で計画を樹てた場合に、その雇用者の訓練に要する経費を補助すること。

9. 収容増加の計画に対する補助金の交付が主として私立の施設に対してなされること。

この法改正にともなう、公私の施設の情報の交換についても計画がすすめられている。また、庇護工場の水準の向上のために政府内に全国的な協議会(National Policy and Performance Council)が設けられた。

参 考 文 献

Facilities and Workshops Today: U.S. Dept. of H.E.W. 1967.

Guidelines for Starting Workshops: NASWHP. 1969.

Standards for Sheltered Workshops in New Jersey. 1969.

Programs for the Handicapped: U.S. Dept. of H.E.W. 1968.

Altro's Data Processing Program: Rehabilitation Record 1969.

The Workshop in a Changing World: by Bertram J. Black, 1965.

Social Work Year Book: 1・2巻

Encycloplepia of Social Work, P816.

Sheltered Work for Older Person: by Edward Hochhauser.

(Age is no barrier. P 101. P. 30~31)

Sheltered Workshops and Federal Legistlation:

A High Adventure in Cooperation: by Louise Mc Guire.

(The Catholic Charities Review. 1957. 3. P. 3)

岡村重夫: アメリカにおけるリハビリテーションセンターの概要. 1951

A Quarter of a Century of Goodwill, 1923~1948

You and Goodwill, Seattle

次の方にも御教示を賜ったことを記し謝意を表した。

別府，太陽の家 中村 裕博士

アガベ授産所長 小川 孟氏

Miss Florence Brugger

Mr. Gerald L. Clore, Director, Goodwill Industries International
Department

Mrs. Ellen M. Glassen

Miss Eva Hance

Mr. J. Willis Hershey, Executive Vice President, Goodwill Industries of San Francisco

Mr. Charles Kalisky, Acting Director, Information Services,
Rehabilitation International

Mr. Harold M. Kase, Executive Director, Altro Health and
Rehabilitation Services, Inc.

Dr. Frank Risch, Chief, Epilepsy Rehabilitation Veterans Administration Center, Wilshire and Sawtelle Boulevards, Los Angeles.

Mr. Antonio C. Suazo, Co-Executive Director, International Association Facilities

Mrs. Frances Taylor, Executive Director, Seattle Goodwill Industries

Mrs. Sonja Y. Wallace, Public Relations Secretary, Goodwill Industries of Southern California

Mr. Harry E. West, Facilities Consultant, Rehabilitation Commission, State of New Jersey

Mr. Donal Wilson, President, Leonard Wood Memorial

Mrs. Carolyn Winkler, Regional Assistant, Department of Rehabilitation, Los Angeles Region

Mrs. Lillian Wolman, Information Secretary, Rehabilitation International